

# GCF의 운영제도와 활성화 방안에 관한 연구

김은정

기후변화법제 연구 14-19-①

# GCF의 운영제도와 활성화 방안에 관한 연구

김 은 정

# **GCF의 운영제도와 활성화 방안에 관한 연구**

## **Study on the Governance and Activation for GCF**

연구자 : 김은정(부연구위원)  
Kim, Eun Jung

2014. 7. 16.

## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- 선진국들은 기후변화에 따른 지구온난화 문제와 개발도상국들의 이에 따른 현안들을 다루기 위하여 2009년 코펜하겐에서 개최된 합의문에 따라 지속적인 해외 원조로서 역사상 최대 규모인 연간 1,000억 달러 추가 지원을 약속함
  - 이러한 규모의 국제적 재원은 적재적소에 효율적으로 사용되어야 하며, 그렇지 않을 경우 모든 국가들은 회복할 수 없는 기후문제를 부담하게 될 수 있음
  - 우리나라의 경우 2011년 대외경제장관회의에서 ‘녹색기후기금(GCF) 유치 추진방안’을 상정하여 GCF 유치의사를 대외적으로 공식 표명하였으며, 2012년 인천 송도에 GCF 사무국 유치에 성공함
  - 이는 우리나라가 기후변화 과제의 글로벌 파트너십 형성을 위한 중재자 역할을 할 수 있으며, 유럽에 집중된 환경관련 국제기구의 지역적 불균형 해소가 필요하다는 점을 강조한 것이 인정된 결과였다고 할 수 있음
- GCF 유치로 우리나라가 얻게 되는 유·무형의 효과는 상당할 것으로 전망됨
  - 녹색분야 핵심 국제기구 유치를 통한 우리나라의 소프트 파워와 리더십이 강화되는 무형의 효과도 예상됨

- GCF 유치에 따른 효과는 상당할 것으로 기대되나, 그러한 효과들의 실현을 위해서는 GCF 제도적 안정화와 발전 차원의 대응방안이 시급함

## II. 주요 내용

### □ GCF 설립의 의의

- 2009년 코펜하겐에서 개최된 COP15의 논의를 바탕으로 GCF 설립에 관한 논의가 시작됨
- 제7차 GCF 이사회를 통하여 세부 운영지침과 재원 조성을 위한 논의가 진행되고 있으며, 2014년 내에 관련 세부 사항 조율 후 본격적 시행 예정
- GCF는 독립적으로 법적 지위가 인정되는 국제기구로서 이사회, 사무국, 독립평가기구로 구성되어 있음
  - 재정메커니즘의 운영주체는 지구환경기금이며, 수탁기관은 3년간 세계은행으로 결정함
  - 재원 조성은 공적부문과 사적부분으로 구분 정하여 민간 금융의 참여 유도를 위한 대안 고려

### □ 타 국제기후기금의 운영제도

- 지구환경기금은 1992년 리오 회의에서 시작되었으며, 지구환경 개선 및 지속가능한 발전의 촉진을 위하여 기후변화, 생물다양성, 국제수자원관리, 오존층 파괴방지, 잔류성 오염물질 저감, 토지보존 등에 관한 핵심적인 역할 담당

- 최빈국기금은 기후변화적응역량이 부족한 최빈국에 대한 지원 필요성에 따라 2001년 설립되었으며, 기후변화 적응을 위하여 긴급하고 즉각적인 기후변화적응프로그램의 수립과 이행 지원
- 특별기후기금은 아프리카, 아시아, 군소도서국 등의 기후변화 적응, 탄소배출 감축, 기후변화 관련 기술 이전과 역량 구축 등을 위하여 설립
- 적응기금은 2009년부터 개도국들의 기후변화 관련 문제 해결을 위하여 설립되어 CDM 사업의 크레딧 수익을 재원으로 활용하며, 개도국의 기후변화 적응 사업 지원
- 기후투자기금은 2008년 세계은행이 개도국의 기후변화 대응을 위하여 설립한 기금으로 청정기술기금과 전략적 기후기금으로 구성

### Ⅲ. 기대효과

- GCF의 특성을 파악하고, 이에 맞는 운영과 재원 조달 방안과 활성화 방안 제시
  - 안정적인 GCF 운영을 위하여 재정지원의 기준 마련 및 재원 확보 및 기술이전에 관한 선진국과의 협력 체계구축 등에 관한 개선 필요
  - 기존의 타 국제기금과의 차별화를 통한 GCF 활성화 방안, 수혜국의 역량 강화를 통한 재원 지원의 성과 및 우리나라의 GCF 사무국으로서의 역할 확대를 통한 국제적·국내적 기여

▶▶ 주제어 : 녹색기후기금, 지구환경기금, 특별기후기금, 적응기금, 기후  
투자기금

# Abstract

## I . Background and Purpose

- Advanced countries promised to provide \$100 billion a year, the largest of its kind in history to developing countries in an effort to cope with the problem of global warming under the Copenhagen Agreement.
- The funds should be used properly. Otherwise, the world may be faced with the irrecoverable state of climate change.
- In 2012, Songdo, Incheon South Korea was chosen as the site of the permanent headquarters of the Green Climate Fund (GCF) after South Korea announced its intention for such at a ministerial meeting held the year before.
- The selection of the site was a result of the recognition that the country could serve as mediator for the formation of global partnership concerning the issue of climate change. There is a need to put a stop to the current trend of environment-related international organizations being concentrated in Europe.
- The country is expected to enjoy considerable tangible and intangible effects with the GCF headquarters located in the country.



- The country will also see its soft power and leadership in the Green Sector enhanced considerably through the attraction of the headquarters of a core relevant international organization.
- To maximize said effects, the country needs to take measures for the institutional stabilization of GCF and its development rapidly.

## **II. Major content**

### Significance of establishment of GCF

- The discussion on the establishment of GCF was started during the COP15 held in Copenhagen in 2009.
- Discussion was made regarding the establishment of detailed operational guidelines and fund formation at the 7th GCF Board of Directors meeting held this year. Substantial steps will be taken in earnest within 2014 after the coordination of opinions on the details.
- As an independent international organization, GCF is composed of the Board of Directors, Secretariat, and independent evaluation body.
  - The Global Environment Facility is the key actor of the financial operation mechanism. The World Bank has been designated as the entrusted agency for three years.
  - The formation of the fund will be divided into the public sector and the private sector, with consideration given to an alternative to encourage private financial agencies to participate.

□ How other international climate-related funds are operated

- Launched at the Rio Summit in 1992, GEF assumed the core role in the improvement of global environment and promotion of sustainable development.
- The Least Developed Countries Fund (LDCF) was set up in 2001 to meet the needs of the least developed countries, which lack the capability to cope with climate change. It helps them set up and implement urgently and immediately programs for adaptation to climate change.
- The Special Climate Change Fund was established to help small countries in Africa and Asia develop the capability to adapt to climate change, reduce carbon emission, and build the relevant technologies.
- The Adaptation Fund was set up in 2009 to help developing countries become less vulnerable to the impact of climate change. It uses the credit proceedings from CDM projects and provides support to developing countries engaging in projects designed to enable adaptation to climate change.
- The Climate Investment Fund was established in 2008 by the World Bank to help developing countries cope with climate change. It is composed of the Clean Technology Fund and the Strategic Climate Fund.

### III. Expected effects

- Grasping the characteristics of GCF and presenting a method of fund supply and invigoration suited to such characteristics
- Setting the criteria for financial support for the stable operation of GCF; discussion of the need to improve matters concerning the establishment of a system of collaboration with advanced countries with regard to fund supply and technological transfer
- Finding a way to invigorate GCF through differentiation from other existing international funds; maximizing the result of financial support by helping recipient countries build their capabilities; making contribution through the expansion of its role as GCF Secretariat

➤ **Keywords:** Green Climate Fund; Global Environment Facility, Special Climate Change Fund, Adaptation Fund, Climate Investment Funds

## 약어 표

- ADB: Asian Development Bank
- AF: Adaptation Fund
- AfDB: African Development Bank
- CIF: Climate Investment Fund
- COP: Conference of Parties
- CTF: Clean Technology Fund
- GCF: Green Climate Fund
- GEF: Global Environment Facility
- IBRD: International Bank for Reconstruction and Development
- IPCC: Intergovernmental Panel for Climate Change
- LDCF: Least Developed Countries Fund
- MDB: Multilateral Development Bank
- MRV: Measuring · Reporting · Verifying
- NDA: National Designated Authorities
- PEF: Private Equity Fund
- SCCF: Special Climate Change Fund
- SCF: Strategic Climate Fund
- UNCED: United Nations Conference on Environment and  
Development
- UNEP: United Nations Development Programme
- UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	15
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	15
제 2 절 연구의 방법과 범위 .....	16
제 2 장 GCF 설립의 의의 .....	19
제 1 절 GCF 설립 배경 .....	19
1. 당사국총회의 논의 경과 .....	19
2. GCF 이사회의 주요 논의 사항 .....	27
제 2 절 GCF의 지배구조 .....	31
1. GCF의 목적과 원칙 .....	31
2. GCF의 법적 지위 .....	32
3. GCF의 조직구조 .....	34
4. 재정 메커니즘 .....	39
제 3 장 타 국제기후기금의 운영제도 .....	43
제 1 절 지구환경기금(GEF) .....	43
1. GEF의 설립배경과 특징 .....	43
2. GEF의 운영제도 .....	45
3. COP과의 관계 .....	48

4. GEF Trust Fund .....	48
5. 최빈국기금(LDCF) .....	50
6. 특별기후기금(SCCF) .....	52
제 2 절 적응기금과 기후투자기금 .....	53
1. 적응기금(Adaptation Fund) .....	53
2. 기후투자기금(Climate Investment Fund) .....	55
제 4 장 GCF의 운영상의 과제와 활성화 방안 .....	65
제 1 절 GCF 운영상의 과제 .....	65
1. GCF 운영상의 한계점 .....	65
2. GCF 운영에 관한 개선방안 .....	67
제 2 절 GCF의 활성화 방안 .....	70
1. GCF 차별화 방안 .....	70
2. 수혜국의 지원 방안 .....	71
3. 사무국으로서의 지위 강화 .....	72
제 5 장 결 론 .....	75
참 고 문 헌 .....	79

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

2012년 10월 녹색기후기금(Green Climate Fund, ‘GCF’) 사무국 유치가 확정됨으로써 우리나라는 인천 송도에 사무국을 설립하게 되었다. GCF는 개발도상국의 온실가스 감축과 기후변화적응을 지원하기 위한 국제금융기구로서 2010년 12월 멕시코 칸쿤에서 개최되었던 제16차 기후변화 당사국총회에서 선진국간 그 설립이 합의되었다. 이에 선진국 15개국, 개발도상국 25개국 등 총 40개국으로 구성된 설계위원회에서 기금설계방안을 마련하고, 2020년부터 연간 1,000억불 규모로 조성될 예정인 기후변화와 관련된 재원의 조달과 집행을 GCF가 담당하게 된다.

GCF의 유치는 우리나라가 그간 다양한 노력을 펼쳐왔던 녹색성장의 한 결실이라고 볼 수 있을 뿐만 아니라 아시아 최초로 대형 국제기구를 유치하였다는 점에서 큰 의의가 있다. GCF는 지구환경금융(Global Environment Facility, ‘GEF’)와 달리 법인격을 가진 독립 사무국을 두고 있으며, 그 활동 범위나 기금 규모면에서 환경 분야의 세계은행과 같은 지위나 역할을 하리라고 기대되기 때문이다.

제1차 GCF 이사회는 2012년 8월에 개최되었으며, 그 이후 지금까지 여러 차례의 이사회가 개최되었으나, 그 본격적인 운영과 활동을 위해서는 재원조성이라는 큰 과제가 남아있다. 현재까지 선진국들은 GCF의 재원 활용을 위한 차별화된 비즈니스 모델을 확립하여 기존의 타 기후관련 기금과의 다른 효과를 도모하기 위한 제도 수립 시에야 기금에 관한 공여가 가능하다고 주장하고 있다. 이처럼 기금이 모금되지 않은 상황에서 이사회에서는 기금의 초기 조성 및 재원 조성에 관한 합의가 마련되어야 한다. 우리나라의 경우 GCF 유치 시 아시아

지역의 최초의 국제환경금융기구 설치에 선진국과 개발도상국간의 가교역할에 있어 가장 유리하다는 것을 강조하였었다. 또한 국내적으로는 GCF의 발전을 통한 고용 및 산업에 대한 파급효과를 매우 긍정적으로 판단하며, 큰 기대감을 나타내었다.

GCF는 성공적인 운영을 위해서는 기금운영에 관한 비즈니스모델 확충과 타기금과의 차별화된 방안 수립이 우선시 되어야 할 것이며, 이를 바탕으로 한 재원조성이 필요하다고 본다. 따라서 본 연구에서는 GCF 사무국 유치의 배경과 진행경과 그 효과 등을 살펴보고, 타 국제기구에서의 기후기금 재원조성과 운영과 효과에 대하여 비교·분석함으로써 이를 바탕으로 GCF에 대한 문제점과 개선점을 도출하고자 한다. 이를 바탕으로 GCF 운영과 활성화를 위한 향후 정책방안 수립에 기여하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 방법과 범위

본 연구에서는 GCF의 운영체제와 활성화 방안 제시를 위하여 GCF 설립 배경에 관한 결정문과 의제들을 분석하고, 국제기구 하의 기후변화 대응을 위한 타 기금의 운영제도와 재원조성방안에 관한 비교법적 연구를 수행하기로 한다. 따라서 지구환경기금(GEF), 기후투자기금(CIF) 등의 운영제도와 재원조성 방안 등을 분석하기로 한다.

국제기구에 대한 보다 전문적인 분석을 위하여 국제기구 운영에 관한 전문가와의 2차례의 워크숍 개최를 통하여 보다 실효성있는 연구를 수행하기로 한다.

연구의 방법은 법령분석과 실태조사, 사례조사, 문헌연구를 통한 비교법적 연구 방법을 사용하도록 한다.

따라서 본 연구에서는 먼저 GCF의 설립 배경을 살펴보기 위하여 먼저 UNFCCC 당사국 총회의 주요 안건과 결정사안을 통하여 GCF



설립의 배경과 설계 내용을 분석하고, 이후 GCF 이사회의 의제를 최근 2014년 5월에 열린 제7차까지의 내용을 정리하여 GCF 운영과 재원조성에 관한 세부 결정사항에 관하여 검토한다. 아울러 GCF 운영제도와 재원메커니즘에 대하여 살펴본다.

이후 현재 운영되고 있는 타 기후기금의 특징과 운영체계·재원조성제도를 살펴본 후 이를 GCF와 비교·분석한다.

마지막으로 GCF 조직구조와 재원조성에 있어서의 문제점을 살펴보고, 이에 대한 개선안을 제시하고자 한다. 이를 바탕으로 향후 GCF의 성공적인 운영을 위하여 향후 전망을 제시하고자 한다.

## 제 2 장 GCF 설립의 의의

### 제 1 절 GCF 설립 배경

#### 1. 당사국총회의 논의 경과

1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 시작된 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)은 인류가 지구온난화에 적극 대처하기 위한 목적에서 채택되었으며, 1994년에 발효되었다. 이러한 유엔기후변화협약의 목적은 지구의 기후시스템이 인위적인 간섭을 받지 않을 수준으로 대기 중의 온실가스 농도를 안정화하는데 있으며, 온실가스의 배출에 대한 선진국의 역사적 책임을 바탕으로 ‘공동의 그러나 차별화된 책임과 능력’이라는 원칙에 따라 당사국들을 구분하여 서로 다른 의무를 부담하도록 하고 있다.<sup>1)</sup> 현재 기후변화협약은 192개국이 가입하고 있는 국제환경 중 가장 큰 규모의 협약으로 당사국간의 첨예한 입장 차이를 인정하면서 자연자원에 대한 주권원칙과 월경피해 금지의 원칙을 천명하며, 당사국간의 협력을 강조하고 있다.<sup>2)</sup> 이와 같이 동 협약이 온실가스 농도의 안정화를 궁극적인 목표로 내세우고 있으나, 그 달성을 위한 구체적이고 실질적인 방법이나 조치를 제시하지 않고 있으며, 아울러 온실가스 주요 오염원이 선진 당사국뿐만 아니라 개발도상국에게도 있다는 것을 인식하고 있음에도 개발도상국에게 구체적인 책임을 부과하지 않고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 기후변화를 완화하기 위한 국가계획의 수립·시행, 온실가스 배출의 통제·감소 또는 방지를 위한 기술·연구 및 체계적인 관측 등을 강조하면서도 구체적

---

1) UNFCCC Art.. 3 (1)

2) 김홍균, 「국제환경법」, 2010, 143면.

3) UNFCCC, 전문·Art.3·4.

인 시기·방법이나 재정지원에 대하여 규정하지 않고 있다는 점에서 구체적인 시행을 위한 의정서가 요구되었다.4)

이에 2009년 12월 덴마크 코펜하겐에서 개최된 제15차 당사국총회(COP15)에서는 개발도상국의 기후변화 대응을 위한 재원 조성에 관하여 처음 논의가 시작되었다.5) 이에 전 세계 123개국 정상들은 ‘코펜하겐 협약문(Copenhagen Accord)’에서 지구온난화를 방지하기 위해서는 산업화 이전으로 탄소감축의 실현이 요구되며, 이를 위하여 선진국은 교토의정서하에서의 목표보다 강화된 기준의 목표 제출 및 이행을, 개발도상국은 자발적 감축계획 및 이행결과를 제출하도록 하는 것에 합의하게 되었다.6)

개도국에 대한 선진국의 재정지원에 관하여는 부속서 II에 해당하는 선진국의 경우 개발도상국의 협약 이행을 위한 모든 비용을 제공하기 위한 추가 재원을 지원해야 한다고 UNFCCC 제3항을 정하고 있다. 또한 취약한 개발도상국의 적응 비용에 관하여는 동 협약 제4항에서 정하고 있으며, 제5항은 선진국의 친환경적인 기술 이전과 이에 대한 촉진 등에 관한 재원 제공에 관한 사항을 정하고 있다.

<코펜하겐 재원지원에 관한 국가별 입장>7)

이슈	미국, 일본, 캐나다	EU	개발도상국
재원 규모	- 당초에는 단기적(2010~2012)인 100억 달러 조성에 찬성	- 단기적(2010~2012) 100억 달러, 장기적(2013~2020)	- 매년 선진국 GNP의 0.5~1% (2007년 약 2,000

4) 김홍균, 앞의 책, 144면.

5) COP15에서는 2012년에 완료되는 교토의정서의 후속협약을 마련하여 선진국과 개발도상국이 모두 참여하는 새로운 글로벌 기후변화 질서 마련을 위하여 기금 마련에 관한 논의를 하였다.

6) 노희진·김규립, 「녹색기후기금(GCF)의 특성과 향후 정책방안」, 자본시장연구원, 2013, 19면 참조.

7) 노희진·김규립, 앞의 보고서, 20면 표 참조.

이슈	미국, 일본, 캐나다	EU	개발도상국
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기적(2013~2020) 재원조성은 소요재원 추산의 난해성, 정치적 이유로 인한 장기공여 계획의 사전 약정이 어렵다는 이유로 부정적 입장 고수</li> <li>- 최종적으로는 정치적 합의문상의 연간 1,000억달러 규모의 재원 조성에 동의</li> </ul>	<p>연간 1,500억 달러의 재원조성 필요 주장</p>	<p>~4,000억달러) 지원 요구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 최빈국을 중심으로 코펜하겐 회의에서 단기 100억달러 및 장기 1,000억달러 규모에 긍정적 평가</li> </ul>
재원 공여 주체	- 최빈국을 제외한 모든 국가		선진국만 공여
재원 공여 기준	- ‘국가적 상황’과 ‘개발적 능력’에 따라 자율적으로 공약	- GDP·배출량 등 특정 기준에 따른 공식에 따라 부담	- 매년 선진국 GNP의 0.5~1%
재원 형태	- 민간재원·탄소시장 등 민간부문이 개도국 지원의 중심이 되어야 하고, 공공재원은 민간투자의 촉매적 역할에 국한되어야 함	- 민간재원·탄소시장 등 민간부문의 역할이 중요하나, 공공재원 역시 민간재원이 투자되기 어려운 부문에 있어서는 중요한 역할	- 공공재원이 중심이 되어야 하며, 민간재원과 탄소시장은 공공재원의 보충적 역할
ODA와의 관계	- 기존 ODA 증대 부분뿐만 아니라 기존 ODA의 기후변화 지원에 사용된 부분은 기후변화 지원에 포함	- 원칙적으로 개도국 기후변화 지원을 위한 기존 ODA 관련 재원보다는 최소한 증가되어	- 기존 선진국의 ODA 재원과 별도의 새롭고 추가적인 재원으로 기후변화 재원으로 활용되어야 함

이슈	미국, 일본, 캐나다	EU	개발도상국
		야 한다는 입장 - 다만, 영국의 경우 기후변화 재원과 개발재원간 구별이 어려운 점을 감안, 기존 ODA의 재원 중 10%범위 내에서만 기후변화 대응을 위한 지원으로 활용이 가능	
재원 용도	- 새로운 펀드를 조성하여 감축·적응 부문 등에 투자	- 단기적으로 새로운 펀드를 조성하는 것보다 개도국 역량 증진 기능에 치우쳐있는 GEF의 기능을 보완하는 것이 합리적	- 감축, 적응, 기술이전, 역량증진 등 다양한 부문에 균형적 지원 요구

코펜하겐 합의서는 2007년 개최되었던 COP13에서 채택된 발리행동계획(Bali Action Plan)의 협상시한이었던 2009년 COP15에서 일부 국가에 의하여 채택되었는데,<sup>8)</sup> 동 합의서에서는 발리행동계획에서 명시된 개도국의 기후변화 대응에 관한 재정지원을 위한 이행과 코펜하겐 녹색기후기금 설립에 관한 논의를 포함하고 있다.<sup>9)</sup> 따라서 선진국들은 2010년부터 2012년까지 300억 달러의 단기재원을 추가로 모아 적응과 감축 분야에 지원하도록 하였으며, 의미 있는 감축행동과 투명

8) 정지원·박수경, 「개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원」, 대외경제정책연구원, 2010, 48면.

9) decision 2/CP.15.

한 이행을 위하여 2020년까지 연간 1,000억 달러 조성을 통하여 개도국을 지원하도록 하였다.<sup>10)</sup>

이후 2010년 제16차 칸쿤 당사국총회(COP16)에서는 칸쿤 합의문 제 102항에서 코펜하겐 합의서에서 논의되었던 선진국의 단기 및 장기 재원 조성 과 녹색기후기금 설립에 관한 내용을 명시하고 있다.<sup>11)</sup> 따라서 300억 달러의 단기 재원은 감축과 적응 분야에 사용되며, 기금 사용 용도에 있어서는 개도국의 산림보호조치, 청정에너지 기술의 이전과 개도국의 적응을 위한 지원 등이며, 기후변화에 가장 취약한 최빈개도국이나 군소도서국 및 아프리카 지역 국가들에게 우선적으로 지원되도록 정하였다.<sup>12)</sup>

2011년 제17차 더반 당사국총회(COP17)에서는 2012년에 완료된 교토의정서를 연장하게 되었으며, 이에 새로운 기후변화체제로 선진국과 개도국이 모두 참여하는 더반 플랫폼(Durban Platform)이 채택하게 되었다. 그리고 2020년부터 모든 국가가 참여하는 새로운 기후변화체

---

10) 정지원 · 서정민 · 문진영 · 송지혜, 「녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안」, 대외경제정책연구원, 2013, 30면 참조.

11) decision 1/CP.16 paras. 95-112.

12) 95. Take note of the collective commitment by developed countries to provide new and additional resources, including forestry and investments through international institutions, approaching USD 30 billion for the period 2010-2020, with a balanced allocation between adaptation and mitigation; funding for adaptation will be prioritized for the most vulnerable developing countries, such as the least developed countries, small island developing States and Africa;

98. Recognizes the developed country Parties commit, in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year by 2020 to address the needs of developing countries;

99. Agrees that, in accordance with paragraph 1(e) of the Bail Action Plan, funds provided to developing country Parties may come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources;

100. Decides that a significant share of new multilateral funding for adaptation should flow through the Green Climate Fund, referred to in paragraph 102 below;(Cancun Decision 1/CP.16)

제 2 장 GCF 설립의 의의

제를 출범하기로 합의하였다.<sup>13)</sup> 이 밖에 GCF의 운영지침에 재정메커니즘의 운영주체를 GCF로 승인하는 내용을 포함시켰으며, 상설위원회의 역할을 기후재원 제공 주체간 의사소통과 정보교환을 위한 포럼 개최, 협약 내 부속기구와 주제별 기구의 연계 유지, 재정 메커니즘 운영에 관한 지침 초안 제공, 운영주체의 일관성, 효과성, 효율성 제고를 위한 권고안 제시, 재정 메커니즘의 정기적인 관리 및 자문, 기후재원 흐름에 대한 격년 보고서 준비 등으로 구체화하였다.<sup>14)</sup>

우리나라의 경우 COP17에서 GCF 사무국 유치에 관하여 참여 의사를 공식화 하였으며, 이를 위하여 제2차 GCF 이사회 개최, GCF 초기 출범 비용지원, 포럼 개최 등을 제안하였다.<sup>15)</sup>

<GCF 유치를 위한 패키지 지원 비교><sup>16)</sup>

	한 국	독 일	스 위스
임시사무국	200만달러	300만유로	990만달러
사무국운영비	연100만달러 (2019년까지)	연400만유로(영구)	
기금지원	4,000만달러	미표기	330만달러
건 물	I-Tower 15개층 (21,500㎡)	신축(7,500만유로)	WMO활용(3년)
회의지원	컨벤시아20일 (연50만불)	행사비 연200만유로	컨벤션센터무상

13) 노희진·김규립, 앞의 보고서, 23면.

14) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 31-32면 참조.

15) 이에 2012년 4월 15일 한국 외에 독일, 스위스, 멕시코, 폴란드, 나미비아 등 6개국이 유치를 신청하였다(노희진·김규립, 앞의 보고서, 24면).

16) 기획재정부, “녹색기후기금 이사회, 한국을 유치국으로 선정”, 보도자료(2012.10.20).

	한 국	독 일	스위스
기자재지원	150만달러	-	33만달러
정착지원	30만달러 상당	이주비 80만유로	-
회의참석경비	-	연100만유로	40만달러
합계 (건물·기타 제외)	초기4,430만달러 연100만달러 (~2019년), 컨벤시아 연50만달러	초기 480만유로 연700만유로	초기 1,400만달러 컨벤션센터무상

2012년 카타르 도하에서 개최된 제18차 도하 당사국총회(COP18)에서는 교토의정서 제2차 공약기간을 확정하고, 감축목표를 재설정하였다.<sup>17)</sup> 또한 평가위원회는 워싱턴 DC에서 평가회의를 거쳐 2012년 10월 20일에 GCF 사무국의 유치국으로 우리나라를 공식 승인하였다.

아울러 2013-2015년 단기재원의 제공을 촉구하였으며,<sup>18)</sup> 장기재원 조성을 위하여 2020년까지 연간 1,000억 달러의 조성을 위한 방안과 기후재원의 효과적인 사용과 조성 촉진을 위한 환경 및 정책 체계 개선을 작업프로그램의 목표를 추가하였다.<sup>19)</sup>

19차 바르샤바 기후변화협약(COP19)은 2013년 11월에 폴란드 바르샤바에서 개최되었으며, 2020년 이후부터 적용될 신 기후체제의 온실

17) 공약기간과 관련하여 개발도상국의 경우에는 현재 감축수준으로 지구 온도의 ‘2°C 이내 상승’ 목표 달성이 어렵다는 점을 감안하여 2018년에 감축목표 상향조정이 가능한 5년을 주장한 반면, 선진국은 2차 공약기간 종료시점과 2020년 신기후변화체제 성립시점 간 공백 방지하는 것이 합리적이라는 점에서 8년을 주장하였다. 새로운 감축목표의 경우 참여 선진국 전체를 기준으로 볼 때 향후 8년간 1990년대 대비 18% 감축으로 설정되었으나, 이는 IPCC 권고 기준인 2020년까지 1990년 대비 25~40% 감축에 훨씬 못 미치는 수준이다(정지원·서정민, “도하 기후변화 당사국총회 결과와 GCF 유치 시사점”, KIEP 오늘의 세계 경제, 2012년 12월 17일 Vol12 No.29, 1-4면 참조).

18) decision 1/CP.18, para. 68.

19) 정지원·서정민, 문진영·송지혜, 앞의 보고서, 13면.



가스 감축목표 설정방식과 이를 위한 협상 일정, 기후재원 확보 방안 등을 논의하였다. 동 총회에서는 기후변화에 따른 ‘손실과 피해’에 대한 구체적인 대응방안으로서 ‘바르샤바 손실과 피해 재정 메커니즘(Warsaw Loss and Damage Mechanism)’<sup>20)</sup>이 제시되었다는 점에서 그 특징이 있는데, 이는 필리핀의 태풍으로 인한 피해보상 문제로 인하여 더욱 논의가 되었다. 또한 아프리카 국가를 중심으로 전지구적 감축목표와의 균형 차원에서 전지구적 적응 목표라는 새로운 개념이 제시되었으며, 개도국은 동 개념이 재정지원 목표가 되어야 한다고 주장하였다.<sup>21)</sup> 이 밖에 GCF의 장기 재원마련을 위한 구체화 방안과 그 이행을 위한 구체적인 지침 수립에 있어서는 선진국의 재원조성에 관한 로드맵을 요구하는 개도국의 주장과 미래에 대한 기후재원 수요 및 공급 예측이 불가능하다는 선진국의 주장에 갈등이 있었다.<sup>22)</sup> 이에 최종적으로는 2년 단위로 선진국이 장기재원 조성 목표 달성을 위한 재원 조성 전략과 접근법을 마련하여 제출하고, 기후재원 조성을 위한 환경 개선을 위한 정보 제공에 합의하였다.<sup>23)</sup>

GCF에 관하여는 필수적인 사항을 정하기 위하여 2014년 COP20까지 GCF의 초기재원 조성을 위한 준비 작업을 완료하도록 촉구하는 지침을 결정하였다.<sup>24)</sup> 이 뿐만 아니라 장기재원 조성의 촉진을 위하여 2년마다 기후재정에 관하여 장관급 회의를 개최하도록 하였으며, 선진국들의 경우에는 재원확대 전략에 관하여 보고하도록 하였다.

---

20) 바르샤바 메커니즘은 기후변화에 특히 취약한 개도국의 기후변화로 인한 손실과 피해에 대한 위험관리를 위한 것으로써, 관련기구와 조직, 이해관계자 간 연계, 재원, 기술 지원 등의 역할을 하는 별도의 집행위원회(The executive committee)를 설치하는 것이 핵심이다.

21) 박시원, “기후변화체제 재정지원메커니즘”, 『기후변화로 인한 손실과 피해 및 재정 국제전문가회의』, 국제법평론회, 2014.5.9. 발표자료 제2면.

22) 박시원, 앞의 논문, 6면 참조.

23) 박시원, 앞의 논문, 6면 참조.

24) 현재 GCF의 기금으로 2020년 1000억 달러 기금이 조성되어야하나 현재까지 선진 10개국이 GCF에 기여한 재원은 690만 달러에 머무르는 실정이다.

## 2. GCF 이사회의 주요 논의 사항

### (1) GCF 제1차·제2차 이사회 주요 내용

GCF 제1차 이사회는 2012년 8월 스위스 제네바에서 개최되었으며, GCF 사무국 유치국가 선정 투표방식, 사무국 유치국가 평가위원회 구성 및 활동방법, 그리고 공동의장 선출, 이사회 운영방안과 주요조직에 관한 논의가 있었다. 또한 2012년 이사회의 작업계획을 마련하였으며, GCF 사무국 유치국 선정을 위한 절차를 마련하였다.

이후 제2차 이사회는 2012년 10월에 인천 송도에서 개최되었으며, GCF 사무국 유치국가를 한국(인천 송도)로 결정하였다.

### (2) GCF 제3차 이사회 주요 내용

제3차 이사회에서는 제18차 당사국총회에서 우리나라가 GCF 사무국 유치 국가로 선정된 이후 향후 운영방향을 위하여 조직구조 및 사업전략 등 GCF 사업모델에 관하여 논의를 하였다.

재원조달에 관련하여 선진국의 경우 사업모델 확정 이전 재원조성이 어렵다는 입장을 견지한 반면, 개도국의 경우에는 신속하게 재원이 조달되어야 GCF 운영 초기부터 우선적으로 역량 강화를 위한 사업 추진이 가능하다고 요구하였다.<sup>25)</sup> 아울러 동 이사회에서는 한국과 GCF간 본부협정을 통하여 GCF와 직원의 특권과 면제권을 인정하게 되었으며, GCF 사무총장 선정 절차 마련 등 GCF 설립을 위한 기반을 마련하였다.

---

25) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 26면.

#### (4) GCF 제4차 이사회 주요 내용

제4차 이사회(2013.6.)에서는 헬라 체크로흐(Hela Cheikrouhou) 아프리카개발은행(African Development Bank, AfDB) 국장<sup>26)</sup>이 GCF 초대 사무국장으로 선임되었으며, GCF 사업을 위한 주요 원칙 및 향후 일정에 대하여 합의하였다.

사무국 행정체계에 관하여 UN체제와 다자간개발은행(Multilateral Development Bank, MDB)의 특징을 융합한 복합모델<sup>27)</sup>을 GCF 사무국 기본 행정체제로 승인하며, GCF 사업모델에 대하여 합의하면서 이행기구(Implementing Entity) 승인절차 설계를 개시하였다. 따라서 국가 별 접근을 강조하는 가운데, 주체별 조직(적응, 감축)과 민간투자기구를 조직으로 구성하는데 합의하였으며, 이사회 위원회 설립 및 세부 합의 내용에 관하여는 제5차 이사회에서 논의하기로 결정하였다. 아울러 독립평가기구, 독립청렴성기구, 독립보상메커니즘 설립을 결정하였다. 따라서 민간투자기구를 GCF와 통합된 부문으로 운영할 것을 결정하였으며, 이사회에 자문을 제공할 민간부문 자문그룹의 설립과 리스크관리위원회의 설립과 프레임워크 개발을 결정하였다. 또한 민간투자활성화를 위하여 민간투자 장벽해소를 제시하였으며, 초기에 무상공여와 양허성 차관에 집중할 것과 향후 다양한 금융수단 활용을 논의하였으며, 재원활용에 있어 초기 실행기구 및 금융중개기관 활용에서 추후 직접 실행 병행을 결정하였다.

또한 수혜국들이 자체적으로 National Designated Authority(NDA)를 지정하도록 합의하였으며, NDA는 펀딩제안서 추천, 수혜국 국가계획 및 전략과의 일관성 검토 등의 역할을 수행하게 될 것임을 결정하였다.<sup>28)</sup>

---

26) 3명의 최종 후보 중 GCF 초대 사무국장으로 선출된 튀니지 출신의 헬라 체크로흐 국장은 현재 AfDB의 에너지·환경·기후변화 분야를 총괄하고 있다.

27) 특권·면제에 관하여는 UN 체제를, 인력·재정 등 행정절차는 ADB 체제를 따른다.

28) 김옥수, GCF 주요 경과 및 제7차 이사회 논의 내용 공유, 한국법제연구원 제2차 워크숍 “GCF 기금운영활용에 관한 연구” 발제문 참조, 2014년 6월 24일.

### (5) GCF 제5차 이사회 주요 내용

이후 프랑스 파리에서 개최된 제5차 이사회(2013.10)에서는 4가지 사업모델 및 사무국 조직구조, 채용조달 등에 관하여 주요 결정들이 이루어졌다. 즉, 사무총장을 중심으로 국가프로그램국, 감축 및 적응국, 민간부문기구국, 대외업무국, 지원서비스국의 총 5국으로 구성하여 기존 임시 사무국의 14명에 더해 최대 38명의 전문스태프와 10명의 일반 지원스태프를 2014년 동안 채용하기로 결정하였다.<sup>29)</sup> 이 밖에 채용조성에 관하여는 2014년 5월까지의 필수 사항에 관하여 결정하기로 하였으며, 초기 채용은 무상공여(공공부문과 민간부문)와 지분납입 및 양허성 차관(공공부문)으로 조성할 것을 결정하였다. 채용배분에 있어서는 감축·적응·민간재원으로 구분하였다. 또한 사무국의 조직은 5개 부서(사업의 적응/감축, 민간참여, 국가전략, 대외협력, 행정지원)로 구성하고, 2014년 상반기까지 48명의 전문인력 채용을 예정하였으며, 공동 의장을 선출하였다.

한국은 2013년 12월 4일 인천 송도에서 GCF 사무국 출범식을 개최하였으며, 한국과 GCF간 본부협정의 부속협정을 체결하였다. 이에 GCF의 원활한 운영을 위하여 공관, 회의시설, 운영비 등을 정하였다. 아울러 기획재정부는 공여협정을 통하여 세계은행과 GCF 운영비 제공에 관한 사항을 확정하였다.

### (6) GCF 제6차 이사회 주요 내용

2014년 2월 발리에서 개최된 제6차 이사회에서는 채용조성 논의 전 결정되어야 할 초기 사업모델 관련 8가지 핵심사항 중 2가지 사항, 사업모델 및 능력배양에 관한 사항들을 결정하였다. 따라서 적응 및

29) GCF Secretariat, Initial Structure and Staffing of the Secretariat, GCF/B.05/10.; 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 88면 재인용.

감축을 5:5 비율로 균형 배분하며, 적응의 최소 50%는 기후변화에 취약한 국가들인 군소도서국, 아프리카 등 취약국에게 지원하기로 결정하였다. 또한 저탄소개발로의 패러다임 전환을 위하여 민간투자기구에 대해서는 민간참여의 최대화할 수 있는 방안으로 지원하기로 하였다. 또한 독립평가기구와 독립청렴성기구, 독립보상메커니즘 운영방침에 관하여 세부 합의사항을 채택하였고, 사무국이 제시한 4개 우선 지원 분야(NDA 설립, 전략적 프레임워크 수립, 이행기구 선정, 초기 프로그램 및 프로젝트 파이프라인 확보)에 합의하고, 능력배양사업개시에 동의하였다. 또한 인도네시아 (USD 250,000), 이탈리아 (Euro 500,000)에서는 재원 지원을 발표하였다.

#### (7) GCF 제7차 이사회 주요 내용

2014년 5월 인천 송도에서 개최된 동 이사회에서는 결정문 부속서 7에 제시된 제안서 승인절차를 채택하고, 프로젝트/프로그램 지원 기준에 있어 결정문 B.07/06의 투자 프레임워크에 제시된 바를 적용하기로 결정하였다. 다만, 제안서 승인 절차를 통하여 기금의 목적에 최대한 부합하는 프로젝트/프로그램 파악을 위하여 사무국이 선정절차를 위한 방법론 개발을 요청하였다. 아울러 이사회에게 독립적인 기술 평가 및 제안서에 대한 조언을 지원해 줄 수 있는 전문가들로 구성된 독립적인 기술 자문 패널을 설립하기로 하였다.

이 밖에 동 이사회에서는 제8차 이사회에서 사무국에게 독립 기술 자문 패널에 대한 세부 지침 초안을 제시할 것을 요청하였으며, 본 결정문의 부속서 8에서 제시된 초기 승인 후 절차에 주목하고, 9차 이사회에서 논의될 수 있도록 사무국이 아이템들의 보완을 요청하였다. 또한 프로젝트/프로그램 편당의 초기 제안서 승인절차를 위한 운영 매뉴얼과 평가 툴킷 개발과 제안서 승인절차 관련 이슈를 정보공개정책에서 다룰 수 있도록 사무국에서 요청하였다.

## 제 2 절 GCF의 지배구조

### 1. GCF의 목적과 원칙

GCF의 기본적인 목적은 2011년 남아프리카공화국 더반에서 개최되었던 제17차 당사국총회(cop17) 결의 내용으로 채택되었던 부속서 (Decision 3/CP.17)인 운영 지침서에 설정되어 있으며,<sup>30)</sup> 이를 바탕으로 GCF 이사회에서는 동 지침서에 GCF의 목표와 지침원칙, 관리방식과 제도적 협의, 행정 비용, 재정 투입, 운영의 세부사항, 감시, 평가, 수탁, 환경적·사회적 보호, 책임, 전문적·기술적 자문, 이해당사자의 참여, 기금의 종료에 관한 내용 등을 구체화 하고 있다.<sup>31)</sup>

GCF 설립에 있어 가장 중요한 목적은 국제기후기금으로서 기후변화 대응을 위한 노력으로,<sup>32)</sup> UNFCCC의 궁극적 목표인 향후 저공해와 기후 회복 또는 복원의 발전을 촉진하기 위하여 기후변화 영향에 특히 취약한 개도국이 기후변화의 영향에 적응하고 온실가스 배출을 제한·감소하도록 지원하는 것이라고 할 수 있다.<sup>33)</sup> 다만, 기존의 타 기후 관련 기금들과의 차별화를 위하여 재원조성과 그 사업모델에 있어 보다 유연성을 강조하고 있으며, 기후변화 적응과 지속가능발전의 최대화를 위하여 투명하고 책임있는 운영 등에 많은 노력을 기울이며, 자금 운영을 설계하고 있다는 점이 특징이라 할 수 있다.

30) UNFCCC, Launching the Green Climate Fund(Decision 3/CP.17), FCCC/CP/2012/3. Annex.

31) Decision 3/CP.17, Governing Instrument for the Green Climate Fund(UNFCCC document FCCC/CP/2011/9/Add/1; 김두수, “녹색기후기금(GCF)의 조직구조와 역할수행에 관한 국제환경법적 검토”, 국제법학회논문집 제58권 제4호(통권 제131호), 2013, 270면 재인용.

32) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.1-2.

33) 김두수, 앞의 논문, 270면.



UNFCCC 재정 매커니즘 운영주체로서 GEF가 활용되고 있음에도 GCF 설립 시 타 기금과의 차별성에 관하여는 많은 논란이 있었다. 하지만 GCF는 지구기후기금(GEF)의 행정적으로 비효율적이라는 점과 지원국에 편향되어 있다는 지적 등이 지속적으로 문제시 되면서 이에 대한 대안의 가능성으로 제기된 측면이 있다.<sup>34)</sup>

따라서 GCF는 UNFCCC가 중심이 되어 개발도상국의 온실가스 감축과 기후변화 적응을 위한 기후 기금으로서 UNFCCC 제3조 제1항의 기후변화에 대한 공통적이면서도 차별화된 책임을 위하여 설립·운영된다고 할 수 있다. 더 나아가 GCF는 환경적·사회적·경제적·발전적 차원의 지속 가능한 발전을 위하여 최선의 노력과 지원을 제공하도록 정하고 있다.<sup>35)</sup>

## 2. GCF의 법적 지위

GCF와 같은 국제기구의 법적 지위는 해당 기구가 국제적으로 활동할 수 있는 권리, 의무 및 권한 등에 관한 능력을 말한다. 이러한 국제 기구의 법적 지위에 관한 일반적 내용으로는 ① 국제협정 또는 조약을 협상 및 체결할 수 있는 권리, ② 국제소송을 제기하고 국제법원 및 국제재판소에 출석할 수 있는 권리, ③ 국가 및 기타 국제적 행위자와 양자적 외교관계를 맺을 수 있는 권리, ④ 효과적인 기능 수행에 관한 특권과 면제 등이 있다.<sup>36)</sup> 국제기구에게 법인격을 부여하는 방법에는 설립협정 또는 회원국의 국내법이 있는데, 설립협정을 체결하는 경우에는 해당 국제기구의 법인격 및 법적 능력을 부여하고, 임무와 조직구성에 관한 사항을 정하거나 이미 설립된 국제기구의 총회인준을 통하여 산하 기구로 설립되게 된다.<sup>37)</sup> 그러나 GCF의 경우에

34) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 75면 참조.

35) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.3.

36) 정민정, “녹색기후기금(GCF)의 법인격 관련 문제”, 서울국제법연구 제19권 제2호, 2012, 130면 참조.

37) 정민정, 앞의 논문, 131면 참조.

는 일반적인 국제기구 ‘설립협정’이 아닌 2011년 남아공 더반 UNFCCC COP16의 결정에 의해 설립되어 2012년 카타르 도하 UNFCCC COP18에서 승인되면서 사무국이 우리나라의 인천 송도에 유치됨에 따른 GCF의 국제기구로서의 법인격 문제가 제기될 수 있는 다소의 우려를 시작으로 그 법인격에 관하여는 이견이 있었다.<sup>38)</sup> 실제로 GCF에 법인격 인정여부에 관하여는 GCF 설계과정에서 선진국과 개발도상국간의 심각한 입장차이가 있었는데, 개발도상국들은 GCF의 독립적인 법인격의 인정을 요구하였던 반면에 미국과 일본의 경우에는 국제적인 법인격을 부여하는 일은 오랜 시간이 소요되며, 기금의 자원 조성과 그 배분(지원)에 관하여 결정되지 않은 상태에서 법인격을 논하는 것은 시기상조라는 입장을 견지하였기 때문이다.<sup>39)</sup> 그러나 대부분의 회원국들은 GEF의 경우 세계은행의 통한 자금 조달 및 운영 등에서 초대되는 지연 등을 방지하기 위하여 GCF의 법인격 부여에 찬성하면서, GCF의 법인격을 인정하는 것으로 결론지었다.<sup>40)</sup> 이는 GCF 등의 설립에 관한 협정문서가 정부간 설립협정과 같이 법적 구속력이 있는 문서가 아니라고 해도 실제 법적 구속력이 없는 국제기구의 결의 또는 국내 민법상의 재단으로 출발한 주체들이 국내 법률의 제정, 특권과 면제를 보유한 관련 국제기구와의 파트너십 약정 체결, 세계은행과의 신탁 협정 체결, 소재지국과의 본부협정 체결, 이해관계국과의 특권과 면제에 관한 협정 체결 등의 관행을 통하여 국제기구로서 법적 지위를 가지게 된 사례들이 좋은 예라고 할 것이다.<sup>41)</sup>

38) 이태영, “녹색기후기금(GCF) 유치와 지속가능발전에 관한 연구”, 『법과기업연구』 제3권제1호, 2013.6, 166면 참조.

39) 정지원, “녹색기후기금 논의 동향과 주요 쟁점”, 『한국의 개발협력』 2012년 제1호, 한국수출입은행, 2012.5, 129면 참조.

40) 이 밖에 학계에서도 GCF의 경우 특정 협약체제 내의 운영기구이므로 해당 협약체제의 의사결정 구조에 의한 창설이 가능하며,

41) 다자기금, 적응기금, 지구환경금융과 글로벌 펀드 등이 있다(정민정, 앞의 논문, 143-144면 참조).



이 밖에 국제기구의 법인격 인정을 위한 방법으로는 회원국의 국내법이 있는데, 미국·캐나다·독일·스위스 등의 경우 일정한 요건을 갖춘 국제기구의 경우 그 법인격을 인정하는 국내 법률을 가지고 있다. 이에 우리나라의 경우에도 GCF의 사무국 유치를 위한 협정 체결 시 향후 이와 같은 국제기구 유치의 활성화를 위한 사전 대응 방안으로 ‘국제기구법’의 제정의 필요성이 제기되고 있다.

국내에서는 2013년 7월 30일에 「녹색기후기금의 운영·지원에 관한 법률」을 공포함으로써 GCF 운영을 위한 국내법적 기반을 마련한 바 있다.<sup>42)</sup> 이는 GCF 사무국 유치에 있어 GCF와 우리 정부 간의 협정을 통하여 해당 기구에 대한 특권·면제, 해당 기구 소속의 직원에 대한 특권·면제, 기국의 공관 또는 기구에 속하는 서류 등에 대한 불가침 등을 주요 내용으로 하며, GCF의 원활한 운영을 지원하고 있다. 따라서 GCF는 국제기구로서 효과적인 역할 수행을 위하여 국제법적 법적 지위를 보장하고, 동 기구와 관계된 기능을 독립적으로 수행하기 위하여 이에 필요한 특권과 면책을 인정하게 된 것이다.<sup>43)</sup>

### 3. GCF의 조직구조

국제기구는 일반적으로 총회기관(plenary body)<sup>44)</sup>, 집행기관(executive body), 행정기관(administrative body)으로 구성되며, 이 밖에 집행기관 등의 정책·의사결정을 지원하거나 견제 혹은 감시하기 위한 위원회를 설치하게 된다. 집행기관은 의사결정 기관으로 대부분 중요 사항

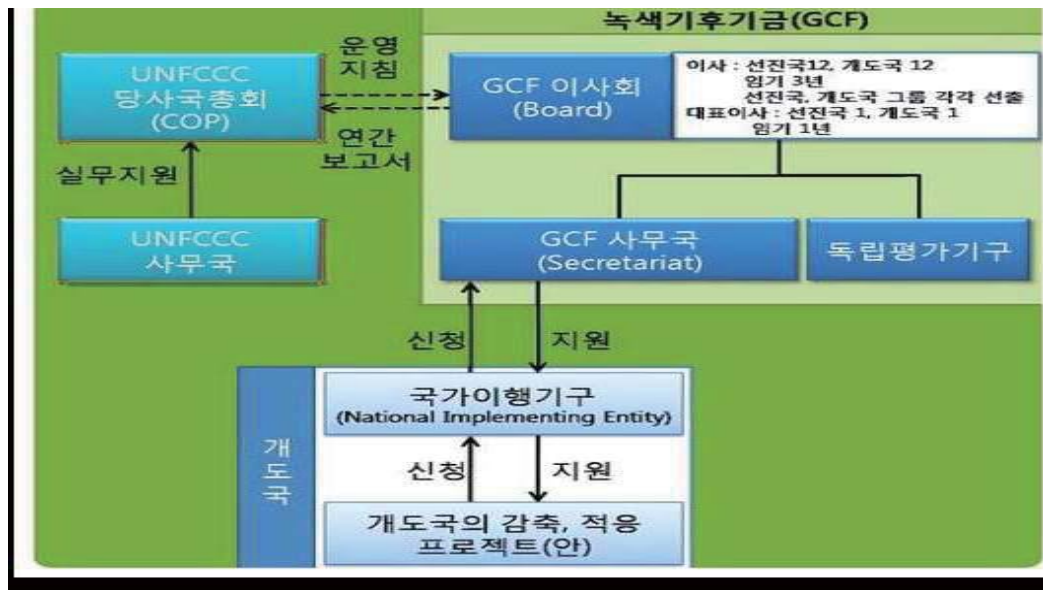
---

42) 새누리당 황우여·이학재, 민주당 윤관석 의원이 각각 대표발의하여 이를 통합·조정한 대안이 2013년 7월 2일에 국회에서 의결되었다.

43) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.7-8.

44) 총회기관은 모든 회원국 정부의 대표가 정기적으로 회합하여 국제기구의 조직구성 등 내부 지침을 정하는 기관으로 보통 1년에 1회, 2-3년에 1회 개최되나, 5년에 1회 개최되는 경우도 있다(Jan Klabbbers, "An Introduction to International Institutional Law (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2011, at 155).

에 관하여 결정을 하지만, 그 결정에 대한 법적 구속력은 인정되지 않는다.<sup>45)</sup> 행정기구는 사무국을 지칭하며, 총회 및 이사회에서 결정된 사항을 집행하고, 총회 및 이사회 회의 준비 등 행정 업무 등을 담당한다.<sup>46)</sup> GCF는 이사회, 사무국, 독립평가기구로 구성되어 있으며, 이사회는 선진국과 개도국 각 12개국, 총 24개국으로 구성되어 있다.



(출처: 인천광역시 환경정책과, “UN 녹색기후기금 유치 동의안”, 2012.3.3., 11면.)

### (1) 이사회

GCF 이사회는 앞에서 설명한 바와 같이 총 40개 참가국들 중 선진국과 개도국 각 12개국으로 총 24명으로 구성된다. 이사회의 임기는 3년이지만 경우에 따라 선진국과 개도국의 결정에 의하여 연장이 가능하다.<sup>47)</sup> 개도국은 GCF 운영이 협약체제하에서 당사국총회를 통하여

45) Jan Klabbers, id. at 155-6.

46) 정민정, 앞의 논문, 215면.

47) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.9,12.

구체적인 운영지침이 전달되어 질 것을 선호하나, 선진국은 GCF 운영의 효율성을 위하여 GCF 이사회의 자율성이 커지는 방향을 원하는데, 이는 당사국 총회의 경우 개도국<sup>48)</sup>의 수가 많아 개도국의 발언권이 강해지는 것을 우려했기 때문이라 할 수 있다.<sup>49)</sup> 이러한 이사회의 정식이사와 대체이사<sup>50)</sup>는 회원국 각각의 지역 그룹에 의하여 선출된다.<sup>51)</sup> 이러한 이사회의 이사들은 기후변화 분야와 개발금융분야에 관하여 필요한 기술과 경험을 갖춘 자이어야 하며, 이는 선진국의 주장사항이 반영된 것이다. 즉 이사국은 회원국들에 의해 개발금융·기후변화 분야에 있어 경험과 필수 능력을 갖춘 자들 이어야 한다.<sup>52)</sup> 그리고 이사회 의장은 개도국과 선진국에서 각 1명씩, 총 2명으로 구성된다.<sup>53)</sup> GCF 이사회는 총의에 따라 의사를 결정하며, 반대의견이 제시된 경우에는 가중투표제에 따라 의사결정을 하게 된다.<sup>54)</sup>

이사회에 추가적인 절차상의 원칙들은 운영 지침서 제17문단에 따라 GCF 이사회에서 정해진다.<sup>55)</sup> GCF 이사회는 운영과 관련된 세부사항, 기금에 관한 재무구조 등에 관한 세부사항을 승인하고, 독립평가, 감사,

---

48) 개도국은 UN 지역그룹(relevant UN regional groupings)대표자들, 소도개도국(small island developing States: SIDS)대표자들, 최빈국들(least developed countries: LDCs)대표자들로 구성된다(Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.9).

49) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 85면 참조.

50) 이사회의 구성원은 대체이사(alternate member)를 두는데, 이들은 이사회의 주요 이사들이 참여하는 회의에 참여할 수 있으며, 이사의 부재 시 등에 이사회의 구성원으로 활동할 수 있다. 그러나 주요이사로서 활동하지 않는 한 투표권은 없다(김두수, 앞의 논문, 272면 참조).

51) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.10-11; 김두수, 앞의 논문, 272면 재인용.

52) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.11.

53) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.13.

54) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para 14. 이때 공동의장은 반대한 이사를 직접 설득하는 임무를 수행하게 된다. 가중투표제는 ① 회원국의 인구수를 반영하여 가중치가 부여되기도 하고, ② 국제기구 예산에 대한 기여를 반영하여 가중치가 부여되기도 한다(정민정, 앞의 논문, 222면).

55) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.17.

보상에 관한 위원회를 설치할 수 있으며, 기술자문그룹 또는 패널 형태의 위원회 설치하여 추가적인 논의를 진행할 수 있도록 하여야 한다.<sup>56)</sup>

## (2) 사무국

GCF 사무국 이사회에 의하여 선출된 사무국장의 권한으로 운영되며,<sup>57)</sup> GCF의 운영에 있어 행정적, 법적, 재정적 전문성을 확보하기 위한 역할을 담당하게 된다.<sup>58)</sup> 사무국은 주로 다음과 같은 기능을 수행한다.<sup>59)</sup> ① 모든 행정적 사무의 조직·수행, ② GCF의 활동에 관한 정보 보고, ③ GCF 회원국들, 이행 주체들, 양자간 또는 다자간의 관련 기관들과의 연락망 구축, ④ GCF하에 이행된 활동들에 대한 활동 보고서 준비, ⑤ 매년 사무국과 수탁자의 예산에 대한 사항 승인, ⑥ 프로젝트와 프로그램 운영과정 조직 및 운영, ⑦ 이행주체와 체결된 특정 재정 수단과 관련된 재정 합의 준비, ⑧ 기금 포트폴리오의 금융 리스크 모니터링, ⑨ 수탁기관과의 협업, ⑩ 모니터링 및 평가기능 수행, ⑪ 이사회의 기능 보조 및 재원 보충을 위한 지원 등이다.

GCF의 사무국의 조직구조에 관하여는 다음의 4가지 안이 제시되었었다.<sup>60)</sup> 첫 번째는 감축, 적응, 민간 부문 금융과 같은 3개 분야로 편성하는 안, 두 번째는 분야별 조직에 별도의 국가별 전략 및 프로그램 담당 부서를 추가한 ‘분야별+국가별 전략부서’안, 세 번째는 감축과 적응 기능을 지역별로 구분하여 운영하는 안, 네 번째는 재원의 운영방식(양허성 차관, 공여 등)에 따른 편성안 등이다.<sup>61)</sup>

56) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.18 (a)-(p); Arunabha Ghosh, *Harnessing the Power Shift: Governance options for international climate financing*, Oxfam Research Report, Oct. 2010, at 36; 정민정, 앞의 논문, 226면 재인용.

57) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.20.

58) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.23.

59) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.23 (a)-(m).

60) Green Climate Fund, *Business Model Framework: Structure and Organization*, GCF/B.04/08, June 10, 2013; 정민정, 앞의 논문, 223면 재인용.

61) 정민정, 앞의 논문, 223-224면 참조.

### (3) 수탁기관

GCF의 재원을 관리하는 부분에 있어서는 수탁기관으로 세계은행(World Bank)가 3년간 담당하기로 결정하였다.<sup>62)</sup> 이는 GCF 협상 과정에서 중요한 이슈였으며, 향후에도 지속적인 논의가 될 사안이라 할 수 있다. 개발도상국들의 경우에는 세계은행의 투자정책과 방안에 있어 공여국인 선진국들의 영향력이 미치게 될 가능성에 대하여 우려하고 있기 때문이다.<sup>63)</sup> 협상과정에서 미국이 GCF의 수탁자로 세계은행을 제안하면서 개발도상국과의 갈등은 증폭되었으며, 이에 당사국들은 절충안으로 세계은행을 3년간의 잠정적 수탁자로 지정하는데에 합의하고, 이후에는 개방적이고 투명한 경쟁입찰을 통하여 수탁자를 선정하기로 하였다.<sup>64)</sup> GCF는 자산관리에 관하여 이사회의 요청에 따라 재정관련 보고서를 제출하게 되며,<sup>65)</sup> 수탁기관인 세계은행은 이사회의 결정에 따라 자산을 관리·운영하게 된다.<sup>66)</sup> 현재의 운영지침은 GCF 재원의 예치, 관련 기록 관리 등 이사회에서 요구하는 재정 관리에 그치고 있으나, 현 수탁기관인 세계은행의 역할이 더욱 비중있게 결정된다면 이는 다음 장에서 다루게 될 CIF, 즉 기후투자기금의 운영 구조와 유사하게 될 가능성이 있다.<sup>67)</sup>

---

62) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.26-27.

63) Alexander Sarac, Green Climate Fund: Future of Renewables and Infrastructure Financing - from Political Decision to Implementation, 2012, at 2.

64) UNFCCC, Launching the Green Climate Fund, Decision 3/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, Annex at 16.

65) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.24.

66) Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.25.

67) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 87면 참조.

#### (4) 당사국총회(COP)와의 관계

UNFCCC 11조는 UNFCCC가 재정 메커니즘 설립을 위한 명확한 가이드만 제시한다고 정하고 있다.<sup>68)</sup> 이에 1995년에 개최된 제1차 당사국총회에서는 재정 메커니즘의 운영주체로 GEF를 정하면서 보다 구체적인 내용은 제11차 기후변화협약 제정을 위한 정부간 협상위원회(INC: Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change)에서 고려된 사항을 참고하여야 한다고 정하였다.<sup>69)</sup>

칸쿰 협약 및 Governing Instalment에 따르면 GCF는 당사국 회의의 지침에 따라 기능하고 그에 대하여 책임을 진다.<sup>70)</sup> 개발도상국들은 GCF가 COP의 관할 하에 기능하기를 원한 반면(COP와의 관계 강화), 선진국들은 당사국들이 GCF 이사회 내의 위원회의 역할을 확대하는 것으로 절충하였다.<sup>71)</sup>

### 4. 재정 메커니즘

UNFCCC 제11조는 재정 메커니즘에 관하여 정하고 있으며, 제1항은 기술이전을 포함하여 무상(grant) 또는 양허적 성격(concessional basis)의 재원 제공과 재정 메커니즘의 운영주체와 당사국총회의 관계를 명시하고 있다. 재정 메커니즘의 운영주체는 당사국총회의 가이드라인에 따라 기능을 수행하게 되며, 그에 대한 책임을 지게 된다. 제2항은

68) UNFCCC, Launching the Green Climate Fund, Decision 3/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, Annex at 26.

69) decision 10/CP.1

70) UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcomes of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Decision 1/CP.16 at 102.

71) Yulia Yamineva & Kati Kulovesi, Chapter 9: "The New Framework for Climate Finance Under the United Nations Framework Convention on Climate Change: A Breakingthrough or an Empty Promise?", 21 IUS Gnetium 191, 2013, at 217.



모든 당사국들은 현 체제 하에서 투명성을 가지고, 형평성을 고려하여 운영되어야 한다고 정하고 있다.

제11조 제3항은 당사국총회와 재정 메커니즘 운영주체 간의 합의사항에 관한 내용으로 기후변화 관련 사업이나 프로젝트의 기준, 기금 지원 결정에 대한 우선순위, 당사국총회에 대한 재정 메커니즘의 운영주체의 보고의무, 협약 이행에 필요한 기금에 대한 정기적 검토 등이 구성되어 있다.

GCF 자금은 주제별로 기금창구를 구분하여 운영된다.<sup>72)</sup> 이때 GCF 이사회는 환경적·사회적 안전장치를 준수하여야 하며, 탄소배출 감축 강화(NAMAs, NAPs, NAPAs 등)를 위한 국내기관의 강화를 위한 기술적 지원을 제공하여야 한다.<sup>73)</sup>

또한 GCF는 재정지원에 있어 공적 부문과 사적 부문으로 구분하여 그 범위를 넓히고 있다. 사적 영역은 중소기업들과 지방 금융중개업자 등을 포함하게 된다.<sup>74)</sup> UNFCCC의 수혜국들은 국가지정기구(national designated authority, 'NDA')<sup>75)</sup>를 설립하여 GCF를 이용하도록 하고 있다.<sup>76)</sup> 이는 GCF의 타 국제기후기금과 차별적인 요소라 볼 수 있다. 개도국 등 수혜국의 이행기관 지정을 통하여 기금에 대한 접근성과 지출 계획 이행 등을 높이하고자 했기 때문이다. 이는 개도국들의 기존 국제기후기금에 대한 간접적인 접근성으로부터의 문제점과 불만에 대한 대안이라 볼 수 있으나, 현실적으로 개도국의 기금 사용에 대한 계획과 집행 등의 역량 등을 고려하여 우려가 있는 것 또한 사실이다.<sup>77)</sup>

---

72) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.37.

73) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.40.

74) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.41-44.

75) 자국의 지속가능한 개발 기여도를 평가하여 자국 내에서 이루어지는 사업을 승인하고 승인서를 발급하는 기관인 국가이행기구(national implementing entities)를 의미한다.

76) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.46-47.

77) 실제로 수혜국들은 UN전문기구, 다자개발은행, 국제금융기관과 지역금융기관 등을 통하여 GCF에 접근할 수도 있다(Governing Instrument for the Green Climate Fund, para.48).

재원 배분에 관하여 이사회는 기금의 시급성, 필요성에 대한 고려 등을 통하여 결정하게 된다. 특히, 기후변화에 취약한 군소도개도국들, 최빈국들 그리고 아프리카 국가들의 경우에는 우선순위를 가지게 된다. 따라서 재원 배분은 이러한 기준에 따른 우선순위대로 사용되나, 예상치 못한 기후변화에 따른 재난 등의 긴급한 경우에는 이사회 의 승인을 통하여 우선적으로 최소한의 자금이 지원될 수도 있다.<sup>78)</sup>

이 밖에 추가적인 배분 문제로는 GCF 기금을 민간 부문에도 투입할 것인지에 대한 부분이다. 선진국들은 민간 부문의 프로젝트 참여를 촉진시키는 것이 민간 부문 자금을 레버리지할 수 있는 한편 탄소 시장 크레디트, 신용 보증, 후순위채권 및 주식 등 민간 부문 주도의 시장 기구를 활용하는 가장 확실한 방법으로 보고 있다.<sup>79)</sup> 이와 달리 개도국들은 민간 부문 투자의 공정성과 투명성 및 우선순위와 관련하여 우려를 표명하고 있는데, 이는 민간 부문 투자의 경우 일반적으로 리스크가 낮으며, 그 수익성(잠재적 수익)이 높은 부분에 대한 투자로 편중될 수 있기 때문이다. 이 경우 대부분의 개도국과 선진국 사이의 중간 소득 국가의 대기업을 치우쳐질 수 있다.<sup>80)</sup> 그 다음으로 민간 부문 투자는 투자 은행이나 벤처 캐피탈 회사, 보험 회사 등<sup>81)</sup>, 이 밖에는 적응보다 이익을 창출할 가능성이 있는 완화 프로젝트로 편중될 가능성에 대한 우려도 있다.

이러한 우려에도 불구하고 GCF에서는 민간 부문 완화 및 적응 활동 재원을 직간접적으로 조달할 수 있도록 기금에 민간 부문 재원을 포함시킬 것으로 정하고 있다.<sup>82)</sup>

78) Governing Instrument for the Green Climate Fund, paras.50-52.

79) Green Climate Fund, “Structure of the Fund, Including the Structure of the Private Sector Facility” (Progress Report), GCF/B.06.12, 9, Feb. 14, 2014.

80) Karen Orenstein, “A Struggle for the Soul of the GCF”, blog, Nov. 20, 2012; Erica Lyman, “The Green Climate Fund: Achieving Complementarity and Coherence among the UNFCCC Financial Institutions”, 국제법평론회, 2014.5, 80면 참조.

81) Karen Orenstein, id.

82) UNFCCC, Launching the Green Climate Fund, Decision 3/CP.17, FCCC.CP.2011/9/Add.1, Annex at 41.



## 제 3 장 타 국제기후기금의 운영제도

### 제 1 절 지구환경기금(GEF)

#### 1. GEF의 설립배경과 특징

1991년 국제부흥개발은행(세계은행)은 UN개발계획(UNDP) 및 UN환경계획(UNEP)과 지구환경기금(GEF)을 창립하기 위한 협약을 체결하였으며, 이에 1992년 리우 정상회의에서는 세계은행 체제와는 별도의 기구인 GEF를 설립하게 되었다. 이러한 GEF는 10억 달러 규모의 파일럿 프로그램으로 시작하였으며, 그 설립 취지는 지구 환경 보호를 지원하고 지속 가능한 개발을 촉진시키는 데 있었다.<sup>83)</sup> 오늘날 GEF는 지구 환경 문제에 있어 세계 최대의 공공 재무 기관이라 할 수 있으며, 1991년부터 GEF는 165개국에 걸쳐 3,690개 프로젝트를 위해 125억 달러를 공여하고, 580억 달러 이상을 공동 파이낸싱으로 레버리지 등을 실행하였다.<sup>84)</sup>

현재의 GEF 구조는 1992년 UN환경개발회의(리오 회의)와 연계한 협상에서 비롯되었는데, 리오 회의가 성사되기까지 환경 협약 협상 과정에서 선진국들은 상충되는 의무와 중복 노력을 피하기 위하여 모든 다자간환경협약(MEA)을 망라하는 통합 기금을 추진한 반면, 개발도상국들은 다양한 당사국들이 상당 부분의 의사결정권을 보유할 수 있도록 각 MEA마다 별도의 기금을 원하였다.<sup>85)</sup> 일부 개발도상국들은 GEF의 설립을 이러한 협상의 주도권으로 인식하였고, 대부분 GEF의

---

83) Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, Global Environment Facility, Executive Directors' Resolution No. 94-2, Preamble(a), Oct. 2011.

84) Global Environment Facility, What is the GEF(<http://www.thegef.org/gef/whatisgef>).

85) Yulia Yamineva & Kati Kulovesi, supra note 71, at 191.

거버넌스에 불만을 표하였다.<sup>86)</sup> 그 결과 UNFCCC는 GEF를 잠정적 재정 메커니즘 운영 주체로 지정하게 되었다. 이후 GEF 관계자들은 지구환경기금 조달 메커니즘의 체계적 설립을 위하여 독립적인 국제기구로 만드는데 합의<sup>87)</sup>하였으며, 개도국들은 GEF의 운영시 의사결정에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 구조를 요구하였다. 아울러 생물다양성협약과의 협력 촉진 또한 도모하였다.<sup>88)</sup> 이와 같이 GEF는 지구환경 개선 및 지속가능한 발전을 위한 지원을 목적으로 하며, 주요 지원 분야는 기후변화, 생물다양성, 국제수자원관리, 오존층 파괴 방지, 잔류성 오염물질저감, 토양보존 등이다.<sup>89)</sup> 이러한 GEF는 생물다양성협약, UNFCCC, 사막화방지협약, 스톡홀름협약<sup>90)</sup>의 재원 메커니즘의 역할을 수행하고 있다. 또한 GEF의 지원 대상은 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), 국제개발협회(International Development Association) 용자 대상국 및 UNDP 기술지원 수혜국, 세계은행 지원기준 1인당 GNP 4,465달러 이하 국가 및 개별 협약상의 수혜 대상국이다.<sup>91)</sup>

따라서 GEF는 지구환경보호와 환경적으로 지속가능한 발전의 촉진을 위하여 지구환경개선 및 지속가능한 발전을 위한 핵심적인 역할을 수행하는 금융기구로서 개발도상국의 환경보호 프로젝트에 대한 무상

---

86) Jake Werkmen, Consolidating Global Environmental Governance 3-4, 2003, at <http://www.environmentalgovernance.org/ems/wp-content/uploads/docs/dialogue/oct03/papers/Werksman%20GEF.pdf>.

87) Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, supra note 83.

88) Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, Global Environment Facility, Executive Directors' Resolution No. 94-2, Preamble(a), Oct. 2011.

89) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 32면.

90) 스톡홀름협약은 잔류성유기오염물질(Persistent Organic Pollutants, POPs)의 국제적 규제를 위해 2001년 5월 채택된 협약으로 'POPs 협약'이라고도 한다.

91) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 32면.

지원 및 장기 저리의 양허성 자금 지원을 목적으로 하고 있다.<sup>92)</sup> 구체적으로는 GEF 운영지침은 지구환경 편익 달성 조치에 따른 비용 충당을 위하여 새롭고 추가적인 무상 및 양허성 재원을 제공하는 것을 목적으로 정하고 있다.<sup>93)</sup>

GEF의 중요한 특징은 기후변화에만 특화된 기금이 아니라는 점이며, GEF Trust Fund, 최빈국기금(Least Developed Countries Fund, LDCF), 특별기후기금(Special Climate Change Fund, SCCF)로 구성되어 있다.

## 2. GEF의 운영제도

GEF는 위원회, 이사회, 사무국 및 과학기술자문단(STAP)으로 구성되어 있다.<sup>94)</sup> GEF의 위원회는 183개 GEF 참여국 대표들로 구성되어 있으며, 3년마다 정기회의를 소집하게 된다.<sup>95)</sup> 위원회는 GEF 정책 전반과 운영을 검토하고 GEF Instrument의 수정 여부에 관한 이사회의 권고를 심의하며, 운영에 관한 관리 감독만을 담당한다.<sup>96)</sup>

이사회는 GEF의 핵심 운영주체로서 GEF 관련 활동의 운영 정책 및 프로그램 개발, 채택 및 평가를 담당하는 최고의사결정기구이다.<sup>97)</sup> 의사결정을 할 때 위원회의 권고를 고려하여 결정을 내리게 되며, 협약 당사국 총회에서 제시한 가이드라인의 준수 여부를 판단하여야 한다.<sup>98)</sup> 따라서 3~4년마다 개최되는 동 이사회 총회에서는 GEF 운영 전반에 관한 사항 뿐만 아니라 GCF 설립 이후 관련 운영지침과 개정안

---

92) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 31면.

93) GEF, 「Instrument for the establishment of restructured GEF」, para 2.

94) Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, supra note 83, at 11.

95) Id, at 13.

96) Id, at 13-15.

97) Id, at 15.

98) Id.

등을 승인하고 있다. 또한 이사회는 32개 이사국 그룹으로 구성되어 있으며,<sup>99)</sup> 이사회를 통하여 관련 사업의 승인과 그 운영을 위한 기준 등을 논의하게 된다.<sup>100)</sup> GEF의 이행기구는 GEF 프로젝트를 제안하고 관리를 담당하는 기구로서 GEF 사업을 위한 개발, 이행과 이에 대한 관리 등을 위한 정부 및 NGO 등을 지원하고 있다. 이에 아시아개발은행, 국제연합식량농업기구, 미주개발은행, 국제농업개발기금, UNDP, UNEP, 국제연합공업개발기구 등 10개 국제기구가 이행기구로 공동재원 조성 및 사업개발과 수행에 핵심적인 역할을 수행하고 있다.<sup>101)</sup>

GEF는 그 외에도 GEF 사무국 관리 감독 및 재원조달을 위하여 수탁기관인 세계은행과의 협력의무도 부담한다.<sup>102)</sup> 이사회는 32인의 위원으로 구성되며(개발도상국 16명, 선진국 14명, 중유럽과 동유럽 국가 및 구소련 2명), 이사회는 6개월마다 또는 필요할 경우 회의를 한다.<sup>103)</sup> 이사회의 결정이 합의에 도달하지 못한 경우에는 정식 표결을 요청하게 되며, 이는 총 참여자 수의 최소 60% 이상이 찬성하고, 전체 GEF 신탁 기금 출자액의 최소 60% 이상을 출자한 참여자들의 찬성이 있는 경우에 채택되는 이중 가중 다수결을 채택하고 있다.<sup>104)</sup> 따라서 출자 금액이 많은 참여국일수록 이사회에서의 권한이 커진다고 볼 수 있으며, 대표적으로 미국과 일본, 그리고 독일이 총 출자액의 40% 이상을 차지하고 있다.<sup>105)</sup>

99) 개발도상국 16개국, 선진국 14개국, 대체국 2국.

100) 이와 달리 GCF는 NGO와 시민사회의 대표 등의 참여가 가능하게 하는 정책을 두고 있다.

101) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 33면 참조.

102) Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, supra note 83, at 21.

103) Id. at 16-17.

104) Id. at 25(c).

105) GEF Secretariat & World Bank as Trustee, Summary of Negotiations: Fifth Replenishment of the GEF Trust Fund, GEF/A, 4/7, 148, at <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF-A.4-7%20Summary%20of%2>

GEF 사무국은 이사회·COP와의 연계 등을 통하여 광범위한 행정 업무뿐 아니라 위원회와 이사회 결정 집행, 이행 기구와의 조율 타당성에 관한 검토 및 보고 등 실질적이라고 여겨질 수 있는 모든 업무를 담당한다.<sup>106)</sup> GEF 사무국은 이사회, 위원회, GEF 수탁자 및 기타 국제기구 사무국과의 조율 및 협력 업무도 담당하며, 사무국장은 이사회에서 선임하게 된다.<sup>107)</sup>

과학기술 자문패널은 분야별 과학자로 구성된 독립적 자문 그룹으로 GCF의 전략적·과학적·기술적 부문에 관하여 6명 전문가를 중심으로 구성되며, 이들은 그 업무 수행에 있어 외부의 지원을 받을 수 있다. 아울러 사업별 우선순위 선정을 위하여 관련 사업과 필요한 자료 등을 조정하거나 이에 대한 기준 설정 등의 업무를 담당하고 있다.

GEF의 주력 분야에서 국제적으로 인정받는 6인의 전문가로 구성된 과학기술자문단(STAP)은 독립적인 자문 기구로서 GEF를 지원하게 된다. STAP의 임무는 GEF 정책, 운영 전략, 프로그램, 프로젝트 및 계획적 접근법에 관한 객관적, 전략적, 과학적, 기술적 자문을 제공하는 한편, GEF에 필요한 전문성과 자문을 제공하기 위한 기관, 네트워크 및 개별 과학자 데이터베이스를 유지 관리 및 사업별 우선순위를 정하기 위한 프로젝트 기준, 연구사업 등의 조정에 관한 업무 등을 담당하고 있다.<sup>108)</sup>

---

0Negotiations%20the %20Fifth%20Replenishment%20of%the%20GEF\_0.pdf.2010.

106) Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, supra note 83, at 21.

107) Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, supra note 83, at 20.

108) Global Environment Facility, Scientific and Technical Advisory Panel(STAP), <http://www.thegef.org/gef/STAP>.

### 3. COP과의 관계

GEF는 재정 메커니즘 운영에 있어 주체로서 정책, 프로그램 우선순위 및 자격 기준을 결정하는 데에 있어 당사국총회의 가이드라인에 따라 이행하여야 하며, 그에 따른 책임을 부담한다.<sup>109)</sup> 이는 GEF와 COP간의 공식적인 관계는 두 기구의 이사회가 협의한 양해각서(MOU)<sup>110)</sup>에 명시되어 있다.

GEF는 매년 GEF 기금이 투입되는 모든 UNFCCC 관련 활동을 COP에 보고<sup>111)</sup>하여야 하며, 또한 COP는 정기적으로 협약 조건을 이행하는 과정에서 GEF의 결과에 대하여 평가하여야 한다.<sup>112)</sup> 아울러 동 MOU는 재원조성에 있어서 이사회와 COP가 공동으로 결정할 수 있도록 정하고 있다.<sup>113)</sup>

실제로 개도국들은 COP이 GEF의 운영에 관한 사항에 결정권을 행사할 수 있도록 하였으나, 이에 관하여 MOU는 명확히 밝히고 있지 않으며 결국 상당 부분은 GEF의 재량으로 해결되고 있다.<sup>114)</sup>

### 4. GEF Trust Fund

GEF에 대한 출자는 39개국의 GEF 출자 참여국에 의하여 이루어지고 있다.<sup>115)</sup> UNFCCC 4.3조<sup>116)</sup>는 다음과 같이 규정하고 있다.

---

109) United Nations Framework Convention on Climate Change, opened for signature May 9, 1992, S. Treaty Doc. No. 102-38, 1992, 1771 U.N.T.S. 107, at Art. 11.1.

110) UNFCCC, Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties and the Council of the Global Environment Facility, Decision 12/CP.2, Annex, FCCC/CP/1996/15/Add.1, Oct.29, 1996.(hereinafter 'UNFCCC-MOU')

111) UNFCCC-MOU, supra note 104, at 6.

112) UNFCCC-MOU, supra note 104, at 12.

113) UNFCCC-MOU, supra note 104, at 9.

114) Id.

115) GEF, GEF-Administered Trust Funds, [http://www.thegef.org/gef/trust\\_funds](http://www.thegef.org/gef/trust_funds).

116) United Nations Framework Convention on Climate Change, supra note 109, at Art. 11.3(d).

“선진 당사국을 비롯하여 Annex II에 포함된 선진 당사국들은 12조에 의거한 목표를 준수하는 과정에서 개도국이 부담해야 할 합의된 비용을 전액 충당하기 위해 추가 재원을 새로 제공해야 한다. 또한 개도국들이 본 항 1절에서 다루고 있는 조치를 이행하는 데 소요되는 추가 비용 전액을 충당하기 위해 필요한 재원도 제공해야 한다.”

이는 먼저 재정적 책임이 있는 당사국은 반드시 개발도상국의 보고 의무 준수에 소요되는 합의된 재원을 전액 제공 의무, 선진국들의 기후 변화 방지 의무, 기후 변화에 관한 적응, 기후 변화 관련 고려 사항의 국내 정책 반영 등을 위한 조치 이행을 포함하여 개도국들에게 필요한 추가비용 또한 부담하도록 정하고 있다.<sup>117)</sup>

실질적으로는 GEF 사무국과 수탁기관인 세계은행은 수혜국들의 사업 프로젝트를 파악하여 펀딩 시나리오를 최종적으로 제안하게 된다.<sup>118)</sup> GEF의 재원 관련 운영지침에 따르면 수혜국의 자금 공여에 관하여는 COP에서 평가한다고 정하고 있었음에도 실질적으로는 수탁기관에서 정하고 있는데, 이는 COP가 구체적인 수치 제시에 관하여 그 역할을 다하지 못했기 때문이다.<sup>119)</sup>

GEF의 재원은 국가공여 재원조성과 공동재원조성 두 가지 방식으로 조성되고 있으며, 세계은행이 GEF의 신탁기관이며, 협상기관에 각 수혜국이 합의한 금액을 4년에 걸쳐 지원한다.<sup>120)</sup>

공동재원조성에 있어서는 정부, 양·다자 기구, 민간 부분, NGO, 프로젝트 수혜자 및 GEF 관련 기구들의 공여, 대출, 신용거래, 주식투

117) United Nations Framework Convention on Climate Change, supra note 109, at Art. 4.1.

118) Luis Gomez-Echeverri & Benito Müller, “The Financial Mechanism of the UNFCCC: A Brief History, April 2009

(<http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/documents/ecbiBrief-FMHistorypdf>).

119) UNFCCC, Assessment of funding to assist developing countries in fulfilling their commitments under the Convention, Decision 9/CP.10, FCCC/CP/2004/10/Add.1, Apr. 19, 2005.

120) GEF, Status report on the least developed countries fund and special climate change fund, 2011; 노희진·김규립, 앞의 보고서, 33면.



자, 현물자산 지원을 통한 재원조성으로 기존의 공여만으로는 재원충당이 어려워진 상황 가운데 제기되었다.<sup>121)</sup> 따라서 2002년부터 GEF 이사회에서 이와 관련된 정책개발이 시작되었으며, 공동재원조성을 위하여 GEF 이사회의 승인을 통하여 할당되는 재원, 관련 기구 및 기관들로부터 직접 출자되는 재원, GEF 외의 출처(다자간 기구, 양자 개발원조집행기관, NGO, 민간 부문 등)을 통해서 마련되는 재원들, 정부 재원 및 GEF 프로젝트 이행을 위한 인프라 마련에 쓰이는 재원들로 이루어지고 있다.<sup>122)</sup>

GEF는 효율성과 효과성 측면에서 지속적으로 문제점이 제기되면서 수차례의 변화를 겪었으며, 2006년 이후 본격화된 개혁을 통하여 ① 프로젝트 위주에서 전략적·프로그램적 접근으로의 전환, ② 민간자본 레버리지를 위한 시장 전 혁신에 재원 집중, ③ 투명성, 접근성, 평등성 향상, ④ 새로운 재원 배분 프레임워크를 통한 국가 주도의 주인의식 집중 등의 논의가 이루어졌다.<sup>123)</sup>

## 5. 최빈국기금(LDCF)

최빈국기금(LDCF)은 기후변화적응역량이 부족한 최빈국에 대한 지원 필요성에 따라 UNFCCC 2001년 제7차 회의에서 설립되었으며, 최빈국이 국가적응행동계획(National Adaptation Programmes of Action, NAPA)에 명시된 긴급하고 즉각적인 기후변화적응 프로그램의 수립과 이행을 지원하는 것을 목적으로 기후변화 적응, 온실가스 감축, 기후변화 피해 복원력 증진, 해안관리, 농업, 재해피해감소, 어업, 산림, 지속가능한 토지사용, 수자원 관리 분야를 중점 지원한다.<sup>124)</sup>

---

121) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 35면.

122) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 35면.

123) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 79면.

124) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 39면.



LDCF는 기후변화에 대한 적응에 보다 초점을 맞추고 있으며, 다음과 같은 측면에서 GEF와는 차이가 있다.<sup>125)</sup>

- LDCF 프로젝트가 전지구적 혜택을 창출할 필요는 없다.
- LDCF 프로젝트는 반드시 적응 혜택을 창출해야 한다.
- LDCF는 수시로 프로젝트를 승인한다.
- LDCF 프로젝트는 “균형 접근” 원칙에 따라 재원이 조달된다  
(즉, NAPA 실행 기금은 선착순이 아니라 모든 LDC에 개방된다).

2014년 4월 LDCF는 120개 이상의 NAPA 준비 실행 프로젝트를 위해 미화 7억 2,625만 달러를 제공하였으며,<sup>126)</sup> 적응 프로젝트 및 프로그램의 개발, 실행, 관리를 지원하기 위한 자금을 LDCF에게 요구할 자격은 오직 GEF 기구(이행 기구 및 집행 기구)에게만 있다.<sup>127)</sup>

최빈국기금은 GEF가 운용을 담당하며, 자금의 보관 및 집행은 AfDB, FAO, UNDP, UNEP, 세계은행 등이 담당한다. 이에 이행기관들은 기금 운용 시 투명하고 공정하게 운영하여야 하며, 담당 이행기관들은 재원의 집행 과정 등을 보고하여야 한다.<sup>128)</sup>

독일, 미국, 스웨덴, 네덜란드 등의 공여액이 전체의 66.3%를 차지하고 있으며, 독일이 2억 2,117만달러(총공여액의 28.3%)로 가장 많이 공여하였다.<sup>129)</sup>

---

125) Bonizella Biagini & Saliyah Dobardic, Accessing Resources Under the Least Developed Countries Fund, May 2011,

[http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/23469\\_LDCF.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/23469_LDCF.pdf).

126) GEF, Behind the Numbers: A Closer Look at GEF Achievements(Apr.2014), at [http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF\\_Behind\\_the\\_Numbers\\_April\\_25a-2014-CRA-lo\\_1.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Behind_the_Numbers_April_25a-2014-CRA-lo_1.pdf).

127) GEF, Progress Report For the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund, GEF/LDCF.SCCF.15/03, 11, 24.

128) GEF, Progress Report for the Least Developed Countries Fund and Special Climate Change Fund, 2013.

129) 노희진 · 김규림, 앞의 보고서, 40면.

## 6. 특별기후기금(SCCF)

당사국들은 아프리카, 아시아, 군소도서국 등 비부속서 I 국가들의 기후변화 적응, 탄소배출 감축, 기후변화 관련 기술 이전과 역량 구축, 에너지, 교통, 산업, 농림업, 폐기물 관리, 경제 다각화 관련 프로젝트 재원을 조달하기 위해 SCCF를 설립하여 2002년부터 운영하였다.<sup>130)</sup> SCCF의 목적은 기후 변화에 할당된 다른 GEF 자원을 보완하는 데 있으며, SCCF에는 적응 기금 조달 창구(SCCF-A)와 기술 이전 조달 창구(SCCF-B) 등 두 가지의 재원 조달 창구가 있다.<sup>131)</sup> SCCF-A 기금 조달 창구는 수자원 관리, 토지 관리, 농업, 의료, 인프라 개발, 취약 생태계(산악 생태계 포함), 해변 지역 통합 관리, 기후 재난 위험 관리 등의 분야 활동을 지원한다.<sup>132)</sup> SCCF-B 기금 조달 창구는 온실가스 배출이나 대기 중 농도 억제를 중심으로 환경적으로 지속 가능한 기술 이전에 중점을 두고 있다.<sup>133)</sup>

LDCF와 마찬가지로 SCCF 역시 GEF 기금과 다음의 점에서 차이가 있다.<sup>134)</sup>

- SCCF 프로젝트는 전지구적 혜택을 창출할 필요는 없다.
- SCCF 기금은 STAR에 입각하여 배분되지 않는다.
- SCCF 프로젝트는 “추가 재원”에 관한 원칙을 따르지 않는다.

---

130) UNFCCC, Funding Under the Convention, Decision 7/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1, 1(a), Dist. 2001, at 2.

131) UNFCCC, Funding Under the Convention, supra note 130, at 2.

132) Bonizella Biagini & Saliyah Dobardic, Accessing Resources Under the Special Climate Change Fund, 8 May 2011, at 6 ([http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/23470\\_SCCF.PDF](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/23470_SCCF.PDF)).

133) Id, at 7.

134) Id, at 8.

SCCF는 GEF와 같은 협상을 통한 보충이 아닌 자발적 출자에 의존하므로, 자금 수요가 계속해서 가용 자금을 초과하였으나, 최근 들어서는 기금이 증가하였다.<sup>135)</sup> 2014년 4월 현재 SCCF는 58개 프로젝트에 걸쳐 총 2억 4,260만 달러가 지원되었으며, 그 중 적응 자원(즉 SCCF- A)의 수요가 가장 높은 편이다.<sup>136)</sup>

## 제 2 절 적응기금과 기후투자기금

### 1. 적응기금(Adaptation Fund)

LDCF 및 SCCF와 마찬가지로 UNFCCC 당사국들은 2001년 마라케시 협정의 일환으로 적응기금을 설립하였으며, 이는 교토의정서 하에서 2009년부터 운영되고 있으며, 개도국들의 기후변화에 따른 피해를 줄이기 위하여 설립되어 개도국의 기후변화에 관한 적응 사업을 지원하고 있다. 동 기금의 설립 취지에 관하여는 “의정서 당사자인 개발도상국들의 실질적인 적응 프로젝트 및 프로그램을 지원할 목적으로 적응기금을 창립한다”고 명시하고 있다.<sup>137)</sup> 동 기금 설립을 위하여 2005년 발효된 교토 의정서 당사국들은 2007년에 적응기금의 협상, 초안 마련 및 관리 구조 채택 작업을 완료하였다.<sup>138)</sup>

GEF는 세계은행을 임시 수탁자로 정하여, 한시적으로 적응기금을 위한 사무국 서비스를 제공하며, 기금 운영 개체는 GEF 및 세계은행으로부터 분리된 기구인 적응 기금 이사회이다.<sup>139)</sup> 이사회는 16개국 대표와

135) Yulia Yamineva & Kati Kulovesi, supra note 71, at 202-203.

136) GCF, Special Climate Change Fund, <http://www.thegef.org/gef/SCCF>.

137) UNFCCC, Funding under the Kyoto Protocol, Decision 10/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1, at 11(a).

138) Kyoto Protocol, Adaptation Fund, Decision 1/CMP.3, FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1, 2008.

139) UNFCCC, An overview of the mandates, as well as the progress of work under institutions, mechanisms and arrangements under the Convention, FCCC/ADP/2013/INF.2

16개국 대리이사로 구성<sup>140)</sup>되어 있으며, 동 이사회는 직접 프로젝트 자금조달이나, 계약 체결 등에 관하여 법적 권한을 가지고 있다.<sup>141)</sup>

적응기금의 관리 구조에 관하여는 개도국들이 GEF와 세계은행의 금융 구조로부터 완전히 독립된 기구의 설립을 추진하는 반면, 선진국들은 GEF와 세계은행이 가져올 안정성과 안정적인 재원을 위하여 노력을 기울여 왔다.<sup>142)</sup> 이에 적응기금은 GEF와 달리 COP의 “지침” 외에도 “권한과 지침”에 따라 운영되며, 교토 의정서 당사국 총회가 더 큰 역할을 하게 되었다.<sup>143)</sup>

적응 기금의 주된 자금원은 청정 개발 메커니즘 프로젝트를 통해 탄소배출권(CER)에 부과되는 2%의 부담금과 국가들의 공여, 투자수익금으로부터 재원을 조성하고 있다.<sup>144)</sup>

따라서 지역사회, 국가, 지역수준에서 기후변이와 변화에 대한 적응 능력을 기준으로 보고, 기후변화 대응 강화와 이에 관한 적응 능력 향상을 목표로 정하고 있다. 성과를 평가하는 지표로는 ① 국가수준에서 기후관련 재해와 위험에 대한 노출 감소, ② 기후변화에 따른 사회경제적 손실과 환경피해 위험감소를 위해 강화된 기관의 역량,

---

99, 2013, at 106.

140) 이사회는 다섯 개 지역 그룹에서 두 명씩, 추가로 SIDS 대표 1인과 LDC 1인, 그리고 부속 I 국가들과 비 부속 I 국가들의 대표 2인 등 16인의 위원으로 구성된다([www.adaptation-fund.org](http://www.adaptation-fund.org)).

141) Kyoto protocol, Adaptation Fund, Decision 1/CMP.4, FCCC/KP/CMP/2008.11/Add.2, 11 Dist. Mar. 19, 2009.

142) International Law and Developing Countries: Essays in Honour of Kamal Hossain 134-35, 2014, at 136.

143) Kyoto Protocol, Adaptation Fund, Decision 5/CMP.2, FCCC/KP/CMP/2006/10/Add.1, 3, Mar. 2, 2007.

144) <http://www.adaptation-fund.org/about>. In decision 1/CMP.8, the Parties decided that for the second commitment period, the Adaptation Fund shall be further augmented through a 2 per cent share of the proceeds levied on the first international transfers of “assigned amount units”(AAUs) and the issuance of ERUs for Article 6 projects immediately upon the conversion to “emission reduction units” (ERUs) of AAUs or removal units (RMUs) previously held by Parties.

③ 지역수준에서 기후변화 적응과 위험감소 과정에 관한 인식 및 주인의식 강화, ④ 기후변화 관련 개발 및 천연자원 분야 내의 증가된 적응역량 등을 지표로 삼고 있다.<sup>145)</sup>

자금 조달이 청정 개발 메커니즘과 직접 연계되므로 LDCF나 SCCF와 같이 선진 당사국들의 자발적 출자에 의존하지 않는다는 점에서 적응 기금은 독자적이라 할 수 있다.

2009년 5월 CER 현금화 프로그램이 시작된 후, 수탁자는 CER 판매를 통해 미화 1억 8,799만 달러에 해당하는 수익을 창출되었으며, 2012년에는 CER 판매를 통해 미화 1,965만 달러, 2012년 12월 31일에 누적된 적응 기금은 미화 1억 3,450만 달러에 달하였다.<sup>146)</sup> 그러나 국제 탄소 거래소의 가치 저하로 인해 적응 기금은 자금 부족에 직면해 있으며, 그 결과 바르샤바에서 열린 COP19 자리에서 소수의 선진국들이 추가로 1억 달러를 적응 기금에 공여하기로 약속한 바 있다.<sup>147)</sup>

적응 기금의 또 다른 중요한 특징은 재정 메커니즘을 통한 GEF 기금 지원과 달리 적응 기금은 적응 프로젝트 비용의 전액을 지원한다는 점이라 할 수 있다.

## 2. 기후투자기금(Climate Investment Fund)

### (1) 기후투자기금의 특징

기후투자기금은 2008년 7월 1일 세계은행이 개도국의 기후변화 대응을 위하여 설립한 기금이라 할 수 있다. 이는 다자개발은행을 통하여 개도국의 기후변화 대응을 위한 전략적 방향 제시를 목적으로 하

145) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 45-46면.

146) UNFCCC, Subsidiary Body for Implementation, Information on the Status of the Resources of the Adaptation Fund, FCCC/SBI/2013/INF.2, Annex, Apr. 23, 2013.

147) UNFCCC, Long-term Climate Finance, Decision 3/CP.19, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 3 Dist.2014.

는 ‘청정에너지 투자 프레임워크’<sup>148)</sup>를 바탕으로 2008년 2월 미국, 영국, 일본 3국은 세계은행에 기후변화와 관련한 기금을 조성할 의도가 있음을 발표하고 같은 해 7월 세계은행 이사회에서 해당 기금 성립을 공식 승인함으로써 개도국의 에너지 문제와 세계은행의 역할 확대 등<sup>149)</sup>을 위한 기후투자기금이 설립되게 되었다.<sup>150)</sup> 따라서 기후투자기금은 개도국의 친환경적 개발 도모를 통하여 빈곤감소와 경제성장 달성에 그 설립 목적이 있다고 볼 수 있다.<sup>151)</sup> 보다 구체적으로 설립 목적은 ① 개도국이 저탄소개발전략에 부합하도록 감축·적응 부문에서 확대된 규모의 조치 및 전환적 변화, 개도국의 기후변화 대응과 빈곤 감소 해결방안 증진을 위한 유인 제공, ② 기후변화 영역에서의 국제적 협력을 촉진시키고, 2012년 이후 기후변화체제에 대한 국제적 합의의 진전 지원, ③ 경험을 통한 학습으로 기후변화 대응의 경험 및 지식 제공, ④ 의미있는 감축 및 적응 조치를 위하여 공공 및 민간 부문의 잠재성을 촉발시킬 수 있는 대규모 기금의 조성 및 활용, 이를 위한 국제금융기관의 역량과 기술 활용, ⑤ 환경 및 기후 관련 현존 다자 및 양자 기금 제도를 보완하는 한편, 현존 기금들과 공동 재정지원 촉구, ⑥ 다른 지속가능 개발영역과의 공동 편익을 극대화하고, 특히 자연자원의 지속가능한 관리 및 생태계 관련 서비스에서의 공동 편익 제공 등으로 정리 될 수 있다.<sup>152)</sup>

---

148) AfDB, ADB, EBRD, EIB, IADB, WB, “Joint MDB Report to the G8 on the Implementation of the Clean Energy Investment Framework (CEIF) and Their Climate Change Agenda Going Forward”, 2008, p.1.

149) Congressional Reporting Service, International Climate Change Financing: The Climate Investment Funds, CRS Report R41302, p.3.

150) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 76면 참조.

151) CIF, Consultation Note On the Climate Investment Funds, First Donors Meeting on Climate Investment Funds, Paris; CIF/DM.1/2/Rev.1.

152) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 76-77면 참조.

기후투자기금은 여러 기금의 집합으로서 청정기술기금(Clean Technology Fund, ‘CTF’)과 전략적 기후기금(Strategic Climate Fund, ‘SCF’)으로 분리된 신탁기금으로 구성되어 있다.

## (2) 청정기술기금(CTF)

청정기술기금은 개도국이 지속가능한 발전계획 수립과 감축노력이 병행된 투자결정을 하는데 부족한 재원을 제공하기 위한 기금으로 온실가스 감축을 위한 저탄소기술의 실현, 활용, 확산을 위한 재정지원을 목적으로 하고 있다.<sup>153)</sup> 즉, 친환경 기술개발이나 사용촉진을 위한 사업이나 프로젝트 등의 활용에 필요한 자금을 지원하기 위한 기금이며, 이는 주로 재생에너지와 에너지효율성 등에 투자되고 있다.

지원 국가는 칠레, 이집트, 인도네시아, 멕시코, 나이지리아, 남아프리카공화국, 터키, 베트남 등 16개국으로 증여, 양허성 차관, 보증, 위험공동부담 등의 금융방식을 사용하고 있다.<sup>154)</sup>

재원조성에 있어서는 호주, 캐나다, 프랑스, 독일, 일본, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등의 공여를 기반으로 2012년말 기준 52억달러가 공약된 상태이며, 공공 민간파트너십, 개발은행과의 협업을 통한 공공 부문 투자 등을 통하여 민간부문과의 협업을 추구하며, 이를 통한 레버리지비율이 18:4에 달하는 것으로 보고되고 있다.<sup>155)</sup>

2012년말 23억달러 청정기술기금 자금과 188억달러 공동재원조성을 통하여 14개 투자 플랜 중 41개 프로젝트를 승인하였으며, 저탄소·기후대응력 개발 개선을 평가의 주요 목표로 설정하고 있다.<sup>156)</sup>

153) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 77-78면 참조.

154) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 47면.

155) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 47면.

156) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 47면.



### (3) 전략기후기금(SCF)

전략기후기금은 세 개의 프로그램으로 구분되어 있는데, 기후회복을 위한 파일럿 프로그램(Pilot Program for Climate Resilience, PPCR), 산림투자프로그램(Forest Investment Program, FIP), 저소득국 재생에너지 확대를 위한 프로그램(Scaling Up Renewable Energy Program in Low Income Countries, SREP) 등이다.

#### ① 기후복원력을 위한 파일럿 프로그램(PPCR)

기후복원력을 위한 파일럿 프로그램은 저소득국가의 개발전략에 기후재생력 부분을 통합하는 방법을 지원하기 위하여 역량강화, 정책개혁, 부문투자를 돕기 위한 기술보조의 형태로 제공한다.<sup>157)</sup> 이는 기후변화에 강한 국가개발계획을 위한 프로그램 지원을 목적으로 2008년 7월에 설립된 기금으로 국가 또는 분야별 개발계획에 기후회복력을 통합할 수 있도록 기술 지원을 목적으로 국가 또는 분야별 개발계획 전략에 명시된 공공·민간 부문의 기후변화 대응관련 투자를 지원한다.<sup>158)</sup> 지원국가로는 방글라데시, 볼리비아, 캄보디아, 모잠비크 등 11개국으로 증여, 양허성 차관 형태로 지원하고 있다.<sup>159)</sup>

동 기금의 이행기구로는 AfDB, ADB, EBRD, IDB, 세계은행 등이 있다. 재원조성에 관하여는 호주, 캐나다, 덴마크, 독일, 일본, 노르웨이, 스페인, 영국, 미국의 공여를 중심으로 하며, 2012년 12월말 13억 달러를 공약받았으며, 3억 600만달러의 펀드 자금과 3억 6,580만달러 공동재원조성을 통하여 9개 전략 프로그램의 20개 프로젝트를 승인한 바 있다.<sup>160)</sup>

157) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 78면 참조.

158) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 48면 참조.

159) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 48면 참조.

160) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 49면 참조.



## ② 산림투자프로그램(FIP)

산림투자프로그램은 개도국의 탈산림화 감소를 목적으로 하며, 이를 위하여 벌채 방지에 관한 온실가스 감축(Reducing Emission from Deforestation and Degradation in Developing countries, REDD) 및 지속가능한 산림관리 증진 사업 투자를 목적으로 조성되었다. 따라서 산림 생태계 개선을 통한 감축 노력에 대한 투자, 대안적 생계활동, 빈곤감소를 위한 활동 등 산림 분야 외의 분야 지원, 산림위험 저감, 기후탄력에 대한 고려 확대 사업, 생물다양성 보존 등을 지원하고 있다.<sup>161)</sup> 지원국으로는 브라질, 콩고, 가나, 인도네시아, 멕시코 등 8개국으로 증여, 양허성 차관 형태로 지원하고 있다.<sup>162)</sup> 타 기금과 마찬가지로 호주, 덴마크, 일본, 노르웨이, 스페인, 영국, 미국 공여를 기반으로 재원을 조성하고 있으며, 2012년말 기준 6억 3,900만달러가 공약되었다.<sup>163)</sup>

동 프로그램은 REDD+ 재정지원 메커니즘과의 협업구조를 통하여 지원하고 있으며, 2012년말 기준 5,700만달러의 재원과 7억 300만달러 공동재원조성을 통하여 멕시코의 2개 프로젝트를 지원하였다.<sup>164)</sup>

## ③ 저소득국 재생에너지 확대 프로그램(SREP)

저소득국 재생에너지 확대 프로그램은 저소득국의 개발 및 발전 과정에서 재생에너지 확대를 위하여 마련된 기금으로 2009년에 설립되었다. 지원 분야로는 재생에너지 사용과 생산지원, 기술 지원계획 및 투자의 사전조사로 설정하고, 네팔, 라이베리아, 발리, 몰디브, 에디오피아, 온두라스, 케냐, 탄자니아 등 8개국을 지원하고 있다.<sup>165)</sup> 아울러

161) REDD는 개도국의 산림파괴를 막고 탄소흡수원을 보호하는 개발도상국 산림훼손방지사업을 말하며, REDD+는 산림 보전과 지속가능한 산림 경영활동까지 확대한 사업을 말한다(노희진·김규림, 앞의 보고서, 49면).

162) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 49-50면.

163) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 50면.

164) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 50면

165) 노희진·김규림, 앞의 보고서, 50-51면

몽골, 바누아투, 솔로몬군도, 아르메니아, 예멘을 예비시범국가로 정하여 다양한 사업 시행을 모색 중으로 증여, 양허성 차관의 형태로 이를 지원하고 있다.<sup>166)</sup>

따라서 동 프로그램은 정책지원, 기술보조 등의 방식으로 제공되며, 앞서 살펴본 민간자본을 상당부분 활용하는 청정기술기금과는 달리 무상지원과 양허성차관 방식으로 주로 재원을 마련하고 있다.<sup>167)</sup>

재원조성에 관하여는 호주, 덴마크, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국의 공여로 이루어지며, 2012년말 5억 2,700만달러 공동재원조성으로 케냐, 네팔 및 온두라스 3개의 프로젝트를 지원하였다.<sup>168)</sup>

<국제기후기금 비교표<sup>169)</sup>>

	GEF	LDCF	SCCF	적응기금	GCF
근거규정	- UNFCCC 21.3 - UNFCCC, Decision 3/CP.4, 1	UNFCCC Decision 7/CP.7, 6	UNFCCC Decision 7/CP.7,2	UNFCCC Decision 10/CP.7	UNFCCC Decision 1/CP. 16,102
<b>기금 운용 문제</b>					
설립 취지	- 4,3조 (국가 커뮤니케이션 (12.3조) 및 완화 프로젝트 (4.1조))	- NAPA 준비 및 실행	적응기술 이전 에너지, 교 통, 산업, 농 림업 및 폐 기물 관리	의정서 당사 국인 개발 도상 당사국 의 구체적 인 적응 프 로젝트 및	UNFCCC의 궁극적 목표 충족에 기여 하는 프로젝 트 지원완화 와 적응간의

166) 노희진 · 김규림, 앞의 보고서, 51면.

167) Congressional Reporting Service, International Climate Change Financing: The Climate Investment Funds, CRS Report R41302, 2013, pp.3-8.

168) 노희진 · 김규림, 앞의 보고서, 51면.

169) Karen Orenstein, supra note 80, Annex, at 93-94.

	GEF	LDCF	SCCF	적응기금	GCF
	- 4.4조 (특별히 취약한 국가의 적응 지원) - 4.5조, (개발도상국의 기술 및 능력)		4.8조(h)에 언급된 당사국의 경제 다각화	프로그램	균형잡힌 배분
프로젝트 재원 부담	- 4.1조 관련 프로젝트의 경우 “합의된 추가비용 전액” - 12.1조 관련 프로젝트의 경우 합의된 비용 전액	GEF의 추가 원칙” 따를 필요 없음	GEF의 추가 원칙” 따를 필요 없음	비용 전액	합의된 전액 및 합의된 추가 비용
자금원	- GEF 보충사이클 - 공동 파이낸싱	부록 11에 포함된 당사국들에 의한 자발적 출자 및 공여국 지위에 있는 부록 1에 포함된 기타 당사국	부록 11에 포함된 당사국들에 의한 자발적 출자 및 공여국 지위에 있는 부록 1에 포함된 기타 당사국	- CER 매매 거래대금의 2% - 부속서 1에 포함된 교토의정서 당사국에 의한 자발적 출자	공공, 민간, 양자간, 다자간 및 대체 자금원
총기금 지출	- 168개 개도국 프로젝트에 미화 43억 달러	48개국 120개 프로젝트에 7억 2,625만 달러	58개 프로젝트에 2억 4,260만 달러	- 2010년부터 2014년 3월까지 33개국에서	

제 3 장 타 국제기후기금의 운영제도

	GEF	LDCF	SCCF	적응기금	GCF
	이상 - 플러스 공동 파이낸싱 294억 달러			2억 2,600만 달러 - 2014년과 2015년 연간 8,000만 달러의 새로운 기금 조성 목표 설정	
지원 대상 국가	UNFCCC 개도국 당사국	UNFCCC 최빈곤국 당사국	UNFCCC 개도국 당사국	교토의정서 개도국 당사국	개도국 당사국
접근 유형	간접 (GEF 이행 및 집행 기관을 통한)	간접 (GEF 이행 및 집행 기관을 통한)	간접 (GEF 이행 및 집행 기관을 통한)	직접 (AF 기준 충족 시 국가 정부 및 정부가 지정하는 개체)	직접 + 간접
<b>거버넌스 문제</b>					
사무국	GEF	GEF	GEF	GEF (임시)	완전 독립적인 GCF 사무국
수탁기관	세계은행	세계은행 /CFPMI  - 양허적 파이낸스 및 글로벌 파트너십 - 다자간 수탁자 및 혁신적 파이낸싱	세계은행 /CFPMI  - 양허적 파이낸스 및 글로벌 파트너십 - 다자간 수탁자 및 혁신적 파이낸싱	세계은행 (임시) /CFPMI  - 양허적 파이낸스 및 글로벌 파트너십 - 다자간 수탁자 및 혁신적 파이낸싱	세계은행 (임시)

	GEF	LDCF	SCCF	적응기금	GCF
의사결정 기구	GEF 이사회	“재정 메커니 즘 운영을 위 임 받은 개체 에 의해 운영” 지금은 LDCF/SCCF 이사회 (즉, GEF 이사회)	“재정 메커니 즘 운영을 위 임 받은 개체 에 의해 운영” 현재 LDCF/SCCF 이사회 (즉, GEF 이사회)	적응기금 이사회	GCF 이사회
COP 과 의 관계	“본 협약과 관련한 정책, 프로그램 우 선순위 및 자 격 기준을 결 정하는 당사 국 회의의 지 침을 따르고 그에 대하여 책임을 짐”	“당사국 회 의의 지침을 따름”	“당사국 회 의의 지침을 따름”	“교토의정서 당사국 회의 역할을 하는 당사국 회의 의 지침과 권 한을 따르며, 전적인 책임 을 짐”	“당사국 회 의의 지침을 따르고 그에 대하여 책임 을 짐”
의결방법	가능한 한 합의 또는 정식 표 결에서 이중 가중 다수결 접근법 사용. 즉 결정이 채 택 되 려 면 GEF 신탁 기 금 총 출자액 의 최소 60%	가능한 한 합의 또는 정식 표 결에서 이중 가중 다수결 접근법 사용. 즉 LDCF/SCCF 이사회에 참 여한 GEF 대 표들의 60%	가능한 한 합의 또는 정식 표 결에서 이중 가중 다수결 접근법 사용. 즉 LDCF/SCCF 이사회에 참 여한 GEF 대 표들의 60%	합의 합의를 도출 하기 위한 모 든 노력을 기 울여도 합의 를 도출하지 못할 경우, 1 인 1표를 기 준으로 회의 참석 인원의 2/3 다수결	가능한 한 합 의 또는 표결 (표결 절차 미확정)

제 3 장 타 국제기후기금의 운영제도

	<b>GEF</b>	<b>LDCF</b>	<b>SCCF</b>	적응기금	<b>GCF</b>
	이상을 공여한 전체 참여자의 최소 60% 이상이 찬성표를 던져야 함	이상과 해당 기금 총 출자액의 60%를 대표하는 찬성표	이상과 해당 기금 총 출자액의 60%를 대표하는 찬성표		

## 제 4 장 GCF의 운영상의 과제와 활성화 방안

### 제 1 절 GCF 운영상의 과제

#### 1. GCF 운영상의 한계점

##### (1) 재원 지원의 명확한 기준 설립

GCF ‘운영 지침서’ 제1문단 상의 GCF의 목표에서 긴급하고 심각한 기후변화(urgency and seriousness of climate change)가 발생한 경우라는 표현과 관련하여 여기에서의 긴급성과 심각성이 다소 추상적이어서 보다 구체적인 필요가 있고, 그래야 자금의 운영에 있어서 ‘공정성’에 대한 논란을 해결할 수 있을 것이다.<sup>170)</sup> 이는 개도국에 대한 자금 지원에 있어 그 기준과 우선순위에 대한 명확한 가이드라인 제시가 없는 경우 효율성과 형평성에 관한 문제를 방지하기 위하여 중요한 부분이라 할 수 있다.

GCF의 경우 GEF와 달리 독립적인 법인격을 가진 기구이기에 세계은행과 같은 중개기관의 역할이 중요하지 않다. 다만, 효율적이며 형평성있는 지배구조를 마련하는 것이 무엇보다 중요하며 이를 위해서는 먼저 구체적인 승인기준 등에 관한 사전 연구 및 검토가 필요한 부분이라 생각된다.

아울러 GCF 운영지침서 paras 50-52에서 규정한 급박한 필요의 경우 실질적 도움을 위하여 기관을 지명하고 이를 통하여 실행하는 과정이 보다 신속하게 이루어져야 할 필요가 있다.<sup>171)</sup>

---

170) 김두수, 앞의 논문, 283면.

171) 김두수, 앞의 논문, 285면.

## (2) 재원 확보 방안

GCF ‘운영 지침서’ para.2에 따르면 재원은 선진국들의 자율적 공약에 따라 마련되며, 이는 개도국의 사업과 프로젝트 지원을 위하여 활용된다. GCF의 경우 선진국들의 자율적 조성방식을 선택함으로써 선진국들의 사정을 고려한 유연성에 관한 장점이 있는 반면에 재원 조성의 시기 및 액수 등의 불명확성으로 인하여 재원 배분 및 장기 계획 수립이 어렵다는 점에 동 자금의 활용도에 대하여는 의문이 있다. 즉, 이와 관련해서는 GCF 자금을 조달하는 국가 또는 기관에게 주어지는 어떠한 혜택도 명시적으로 규정된 바가 없기 때문에 적극적인 기금마련에 어떻게 동참하게 될지가 미지수라고 볼 수 있기 때문이다.<sup>172)</sup> 다만, 자금 조달의 측면에서 공적 자금 뿐만 아니라 사적 자금의 활용을 고려하고 있다는 점은 재원 조성에 있어 새로운 긍정적인 측면이라고 볼 수 있으나, 그 사적 자금 부분의 투자 운용에 관한 기준 및 지침에 관한 논의가 보다 시급히 마련되어야 할 필요가 있으며, 이에 대한 투명성과 수익 창출의 부담의 문제가 남아 있다.

## (3) 지원국과 수혜국의 내재적 한계

GCF 운영 지침서 paras.35-40을 고려하면 GCF의 개도국에 대한 지원 중 기술 개발·이전도 포함되는데, 기술을 독점적으로 확보하여 이익을 얻으려는 선진국 또는 그와 관련된 초국가적 국제기업들이 이에 적극적으로 참여할 것인지에 대한 우려가 남는다.<sup>173)</sup> 실제로 개도

---

172) 기금의 출자 방식에 대하여 선진국의 합의가 이루어지지 않았고, 미국과 일본은 GCF에 대한 재원조달은 자발적으로 이뤄져야 한다는 입장을 유지하고 있다. 이에 이사회가 어떤 방식으로 기금을 조성할 것인지에 대해 신속히 결정하지 않는다면, 기금 활동개시에 원활하기 어려울 수도 있을 것이다.(정지원, 앞의 논문, 한국수출입은행, 131면).

173) 김두수, 앞의 논문, 285면.



국에 대한 실효성있는 지원을 위해서는 기술이전을 위한 현실적으로 가능한 방안 마련이 필요하다고 할 것이다.<sup>174)</sup>

## 2. GCF 운영에 관한 개선방안

### (1) 공정성 확보를 위한 이해관계자의 참여

GCF 운영에 있어 가장 중요한 문제는 각국에서 제출한 프로젝트의 기금 선정 기준의 투명성에 관한 부분이라 할 수 있다. 한정된 기금 활용에 있어 사업선정의 기준과 우선순위는 재원 조성만큼이나 중요한 부분이기 때문이다. GCF의 운영체도를 살펴보면 기금 지원과 선정에 있어 탈락에 대한 특별 제소 등의 구제수단이 마련되어 있지 않다. 그러나 GCF 운영지침서 paras.57-61에 의하면 독립평가기구를 설치하도록 정하고 있으며, paras.68-69는 도덕성위원회와 시정메커니즘을 통하여 GCF 운영상 발생할 수 있는 문제점의 해결방안으로 제시되어 있다. 아울러 GCF 이사회 규칙 paras.45-48에서는 이사회의 구성원인 이사, 대체이사, 민간 옵저버들의 경우 반드시 기금에 관한 정책 마련과 기준에 관하여 투명성을 유지하도록 정하고 있으며, 이해상충 방지를 위하여 이사와 대체이사들에게 이에 관한 부분이 있는 경우 반드시 공개하도록 하고, 의결과정에서 배제시키고 있다. 마찬가지로 민간 옵저버의 경우에도 이해상충되거나 가능성이 있는 안건에 관하여는 이를 공개하여야 하고, 이에 관한 논의에 참여할 수 없다.<sup>175)</sup> 이와 같이 GCF 운영에 있어 그 투명성과 형평성을 고려하고 있으며, 이는 GCF 운영에 있어 실효성 측면에서 바람직한 부분이라 할 수 있다.<sup>176)</sup>

174) 이태영, 앞의 논문, 159면 참조.

175) Rules of Procedure of the Board(GCF), paras.45-48.

176) 거버넌스(governance)상의 투명성의 중요성과 이해관계 있는 민간단체등의 참여는 글로벌 환경거버넌스의 책임 있는 운영에 있어서 중요한 부분이다. Birnie, Patricia · Boyle, Alan · Redgwell, Catherine, International Law & the Environment (Oxford: Oxford

## (2) GCF의 재정메커니즘의 구체화

GCF의 재원은 공공부문과 민간부분 모두를 활용할 수 있으나, 실제 운영에 있어서는 선진국 정부로부터의 재정지원에 의한 공공부문이 우선 지원되어 운영될 것이다. 이는 전통적 원조수단인 무상증여와 양허성 차관 등을 말하는 것이나, 자율 지원 방식임을 고려할 때 선진국 정부들의 자발적이며, 조속한 지원이 동 기금 운영의 성공여부를 결정하게 될 것이다. 특히, 기후투자기금은 다자기후기금의 원형으로 기후투자기금에서 인정되는 일몰조항(sunset clause)은 유엔기후변화협약의 재정메커니즘이 새롭게 실효되면 동 기금의 운영을 종료하는 필요한 절차를 밟도록 하는 절차이나, 아직 그 세부사항에 대해서는 정하여져 있지 않다.<sup>177)</sup> 따라서 기후투자기금의 일몰조항은 신탁기금위원회에서 결정하게 되며, 국제기후재원구조에 대하여 협약에서 진행 중인 심의에 영향을 미치지 말아야 하며, 새로운 재원구조가 효과적이게 되면 기금 운영의 종료에 필요한 절차를 진행시키도록 규정하고 있다.<sup>178)</sup> 아울러 기후투자기금 파트너인 사무국, 다자간은행, 옵저버(observer)는 재정 상설위원회 등 협약 내 기후재원 담당기구와 기후투자기금을 통한 경험 및 시사점을 공유하고 있으며, GCF 이사회 및 사무국은 기후투자기금 사무국과 다자간 은행들 내의 기후재원 담당기구와 기후투자기금에 관한 경험과 시사점 공유가 가능하므로 이에 대한 활용은 GCF 운영에 큰 도움이 될 수 있다. 따라서 GCF는 그 운영에 있어 타 기금과의 차별성과 운영에 있어서의 경험과 시사점을 반영하여 향후 보다 효과적인 운영체제를 만들기 위하여 노력하는 것이 중요하다고 할 것이다.

---

Univ. Press, 2009, at 89~91참조.

177) 정지원 · 서정민 · 문진영 · 송지혜, 앞의 보고서, 110면.

178) 정지원 · 서정민 · 문진영 · 송지혜, 앞의 보고서, 111면.

아울러 GCF의 민간재원 활용을 위하여 그 활성화를 위하여 민간투자기구의 장애요인을 분석하여 기준 설립을 하는 것이 재원 확보에 있어 필요하다고 본다.

### (3) 수혜국의 역량강화

2005년도에 발표된 ‘원조효과성에 관한 파리선언’에 따르면 개발목표 달성을 위한 수혜국의 정책 또는 프로그램의 계획, 관리, 이행 역량의 중요성을 강조하고 있다.<sup>179)</sup> 이러한 수혜국은 개발도상국으로서 GCF 등의 기금을 통한 재원 지원에 있어 그 활용에 대한 프로젝트 운영에 대한 능력 배양이 별개의 문제라 할 수 있다. 따라서 GCF 이사회는 기금운영을 단계적으로 개시하기 이전에 먼저 ‘능력배양활동(readiness and preparatory activities)’ 지원을 구체화하여야 하며, 운영지침으로 정하여진 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 지원 등을 이행할 수 있도록 세부사항 설계가 필요하다고 본다.<sup>180)</sup> 이는 수혜국의 기술적·환경적 발전을 도모하기 위한 지속적인 사업이라 볼 수 있기에 실행 불가능한 계획 수립이나 일회성적인 정책에 그치지 않도록 이에 대한 대책 또한 마련하는 것이 필요할 것이다.

---

179) OECD, 2005, paras.22-24; 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 157면 재인용.

180) UNFCCC, Launching the Green Climate Fund (Decision 3/CP.17). FCCC/CP/2011/9/Add.1., para.40; 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 157면 재인용.

## 제 2 절 GCF의 활성화 방안

### 1. GCF 차별화 방안

GCF의 안정적인 운영을 위해서는 자원 확보와 이의 실효성있는 배분, 즉 지원방안이라 할 수 있다. 각 수혜국들은 한정된 자원을 양자채널과 다자채널로 배분하고, 다시 다자채널 중에서는 GCF 외에 기후투자기금 및 지구환경기금 등의 기후 관련 다자기금들에 배분하게 된다.<sup>181)</sup> 이와 같이 타 국제기금과의 선택의 문제에서 GCF의 효율성을 높이기 위해서는 GCF만의 차별적 특징인 기존의 기금들은 새로운 기후변화의 문제에 있어서는 유연하게 대처하기에 한계가 있다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 현재 GCF가 가진 최대 장점은 아직 세부 운영요소들에 대해 설계과정에 있기에 이에 대한 적절한 대안이 될 수 있을 것이다.<sup>182)</sup>

무엇보다도 GCF는 지구환경기금과 기후투자기금과 달리 수탁기관이 세계은행으로 정하여져 있으나, 수혜국의 경우 보다 주체적인 입장에서 프로젝트를 계획하고 운영할 수 있다는 점이라 할 수 있다. 즉, 다자채널이 지원국 정부와 지원국 대중 간 대리인 문제의 완화를 위하여 활용될 수 있다는 점을 주목하면, 수혜국의 주인의식을 강조하는 GCF가 차별화하여 공여유인을 제고할 수 있는 부분이라고도 할 수 있다.<sup>183)</sup>

따라서 GCF의 성공적인 운영을 위해서는 타 기금과의 차별적 요소로부터 그 성과를 창출하는 것이기에 수혜국 주도의 자원 활용을 위한 제도적 설계가 뒷받침 되어야 할 것이다. 아울러 합리적인 성과지

181) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 166면

182) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 166면

183) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 166면.

표의 개발과 이에 따른 평가, 평가에 따른 후속지원이 뒷받침될 수 있도록 제도설계를 진행해나가야 한다.<sup>184)</sup>

이 밖에 GCF의 조속한 재원 확보를 위하여 처음 설계 시부터 논의 되었던 민간 부분 재원 확보를 위한 투자 활성화를 통한 신속한 재원 조성 달성에 관하여도 보다 조속히 마련되어야 할 것이다.

## 2. 수혜국의 지원 방안

우리나라는 GCF 사무국 유치에 있어서 2014년부터 4년간 4,000만 달러 지원을 약속하였다. GCF 운영에 있어 가장 큰 특징은 앞서 설명했던 바와 같이 수혜국이 선정하는 국가대행기구(NDA)를 통한 방식으로 추진중인 사업이나 프로젝트의 순위를 선정하게 된다. GCF 운영에 있어 보다 주도권을 잡기 위해서 우리나라는 GCF 이사회뿐만 아니라 유엔기후변화협상 동향을 주시하여 개도국의 정확한 수요를 파악하고 이를 검토하여 GCF에 지원프로그램을 제안할 필요가 있다.<sup>185)</sup> 이는 그간 많은 성과를 거두어 왔던 개도국과의 ODA 사업 등의 노하우를 바탕으로 한 새로운 지식공유사업으로 자리잡을 수 있을 것이며, 향후 개도국의 환경 및 기후변화 관련 사업에 있어 기술협력 등 많은 신성장을 창출할 수 있는 분야가 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 예를 들어 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.<sup>186)</sup> 현재 일본에서 진행 중인 Joint Credit Mechanism과 같이 개도국과의 일대일 연계를 통한 기술 연계와 크레딧 창출 사업 등을 고려하여 우리 나라 또한 GCF를 염두하여 기후변

184) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 166면

185) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 168면 참조.

186) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 168면 참조.

화 관련 양자 협력사업을 위한 사업 발굴은 지속적인 투자 유치와 기술원조 등으로 새로운 경제성장에 하나의 역할을 할 수 있으리라고 본다.

### 3. 사무국으로서의 지위 강화

GCF 사무국 유치의 파급효과에 관하여는 많은 견해가 대두되었다. 실제로 GCF 사무국의 유치는 유·무형적 상당 효과를 창출하고 있으며, 향후 이를 통한 부가가치 창출을 위한 기회 모색이 필요한 시점이라 할 수 있다. 실제로 GCF 사무국의 유치는 우리나라의 국제적 지위의 위상을 높였다는 점을 비롯하여, 기후변화 관련 국제회의 유치 등의 서비스 산업 발전에 일조하고 있다.

현재 GCF의 수탁 기관으로는 세계은행이 지정되어 있으며, 이는 3년 후 영구 수탁기관을 결정하도록 되어 있다. GCF의 수탁기관은 민간 부문의 자원 확보 등 투자를 통한 수익성 창출이 가능하며, 이를 통하여 GCF의 규모 확대 또한 기대되고 있다. 따라서 3년 후 이루어 질 수탁 기관에 관한 검토시점 시, 수탁기관 설정에 관하여 우리의 입장을 제시해 볼 수 있을 것이다.<sup>187)</sup> 세계은행의 경우 지구기후기금, 기후투자기금 등 다양한 기후기금의 운용하면서 그 노하우와 경험에 있어 전문적이라 볼 수 있으나, 우리나라는 사무국과의 지리적 근접성과 업무 효율성 제고를 들어 수탁기관의 재배치를 주장해볼 수도 있다.<sup>188)</sup> GCF 사무국의 유치에 관한 준비과정에서 우리는 「녹색기후기금 운영지원에 관한 법률」을 제정하였으며, 동 법안은 “GCF에 금융상품을 발행하거나 금융시장에서 금융상품을 거래하는 법적 행위”<sup>189)</sup>를 허용하고 있다. 이

187) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 175면 참조.

188) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 167면 참조.

189) 정지원·서정민·문진영·송지혜, 앞의 보고서, 177면 참조.

는 GCF에서 직접적으로 금융상품을 발행하거나 관리하는 것을 허용하는 것으로 사무국의 기능확대를 고려한 조항이라 할 수 있다.

이와 같이 GCF 사무국 유치준비과정에서부터 사무국의 다양한 역할을 고려해 왔던 점과 그 기대효과 등을 살펴볼 때 GCF 사무국의 유치가 우리에게 더 큰 의미를 부여할 수 있는 종합적인 대책 마련이 필요한 시점이라고 본다. 따라서 우리 기업과 금융기관들의 적극적인 역할 배분을 위하여 정부차원의 개도국 관련 프로젝트 등 컨설팅과 투자 유치를 위한 정책과 리스크 관리를 위한 지원 등에 대한 구체화 작업이 필요할 것이다.



## 제 5 장 결 론

코펜하겐 당사국총회 이후 GCF 관련 주요 의제들이 채택되어 감에 따라 GCF 운영을 위한 작업이 체계적으로 마련되어 가고 있다. 특히, 2014년 5월 17일부터 21일까지 개최되었던 제7차 이사회를 통하여 초기 재원배분을 위한 정책 및 절차와 독립평가기구·독립청렴성기구·독립보상 메커니즘 운영방침 등을 논의하였으며, 준비지원을 위하여 사무국에 제시한 NDA 설립, 전략적 프레임워크 수립, 이행기구 선정, 초기 프로그램 및 프로젝트 파이프라인확보 등에 합의하면서 능력배양 사업 개시에 동의하였다. 또한 10월 15-17일 바베이도스에서 열리게 될 제8차 이사회에서는 ① 개도국의 민간부문의 참여 증진을 위한 준비 및 사업여건 조성을 지원하는 기금의 역할 본격화, ② 경쟁적인 사업 선정 과정 지원 방식, ③ 무상공여와 양허성 차관 이후에 도입할 금융상품, ④ 조직적인 투자자들로부터 규모있는 자금 조성 방식, ⑤ 재원 전달을 위하여 계속 활용할 국가, 지역 또는 국제의 민간부문 적응 및 완화 주체를 확인하고 적절한 단계적 접근법 이해에 관한 메커니즘 등의 세부 사항 준비를 요청한 상태이다.

이에 GCF는 올 11월 말까지 초기 재원조성 규모와 원칙, 절차 등 세부 내용에 대한 합의를 마무리 짓는 것을 목표로 본격적인 세부 안건 조율을 위하여 노력하고 있으며, 이와 같이 초기 재원 조성을 위한 사업모델 구비를 통하여 올 9월 반기문 UN사무총재 주재로 진행될 기후변화정상회의와 12월 페루 리마에서 개최될 UNFCCC 제20차 당사국총회 등을 거치면서 선진국들의 공여와 지원이 본격적으로 진행될 것으로 기대하고 있다.<sup>190)</sup>

190) 여성종합뉴스, “GCF 제7차 이사회 성공적으로 마무리 해”, 2014년 5월 22일 기사 (<http://www.womannews.net/detail.php?number=23359>).



국내에서 또한 GCF의 성공적인 운영과 지원을 위하여 2013년 「녹색기후기금의 운영 지원에 관한 법률」을 제정하여 GCF의 운영을 위한 법적 기반을 마련하였다. GCF는 세계환경은행이라 불릴 만큼 향후 2020년까지 기후변화에 대한 대응과 적응을 위하여 필요한 재원을 연간 1,000억달러 규모까지 조성하여 개발도상국의 기술개발·지원을 위하여 활용할 목적을 가지고 있다. 이러한 GCF의 출범은 대규모 재원을 운용하는 국제기구의 국내 입성을 넘어 새로운 녹색 분야 시장 개척과 시너지 창출이라는 의미를 가지고 있기에 GCF 사무국의 인천 송도 유치는 GGGI와 함께 우리나라의 기후변화에 대한 선도적인 대응과 지원에 대한 국내적 입지를 재확인해 주는 기회라고 생각된다.

GCF를 통한 개발도상국의 지원은 순수 원조의 개념뿐만 아니라 국내 산업의 기술 이전과 산업별 연계확대라는 점에서 의미를 찾아야 할 것이다. 단지 사무국 유치를 통한 국제적 위상 제고와 국제회의 유치 등 서비스 산업 창출에 그치지보다는 그간 ODA사업 등을 통하여 축적해 온 우리의 저탄소 기술 개발과 이에 대한 개도국으로의 이전 사업 등의 확대는 새로운 경제 성장의 동력으로 크게 역할을 해주리라 기대되기 때문이다. 이는 향후 일본의 JCM 프로젝트와 같이 개도국과의 연계를 통하여 기술이전, 금융기관의 투자 활성화 등 국가간 공조 시스템 마련에 크게 기여할 수 있을 것이다.

GCF 사무국 유치 과정에서 우리나라가 선정된 이유 또한 선진국과 개발도상국 사이에서 적극적인 역할이 가능하며, 가장 실효성이 높으리라고 판단하였기 때문일 수도 있다고 보이기 때문이다.

논의되었던 GCF 운영에 대한 문제점들은 향후 이사회와 당사국 총회를 통하여 쟁점별로 작업분과를 통하여 구체적인 논의를 통하여 해결되리라고 보며, 다만 조속한 GCF를 통한 활성화를 위하여 절차적으로 지연 없이 연내에는 모두 마무리되기를 기대한다.

GCF 사무국 유치와 함께 제기되었던 직접적인 경제적 효과 등은 과장된 부분이 없지 않다. 하지만, 기후변화가 현재 인류에 대한 당면 과제이며, 국제적 현안인 상황에서 우리나라가 중심점이 되어 선진국과 개발도상국간의 다자간 외교에 있어서 가교적인 역할을 수행하고 있다는 점은 국제적 지위에서 큰 의미 있는 부분 일 뿐만 아니라 우리의 기술개발·이전에 있어 새로운 성장 동력으로 역할하게 될 것임은 분명하다고 본다.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 기획재정부, “녹색기후기금 이사회, 한국을 유치국으로 선정”, 보도자료 (2012.10.20).
- 김두수, “녹색기후기금(GCF)의 조직구조와 역할수행에 관한 국제환경법 적 검토”, 국제법학회논총 제58권 제4호(통권 제131호), 2013
- 김옥수, GCF 주요 경과 및 제7차 이사회 논의 내용 공유, 한국법제연구원 제2차 워크숍 “GCF 기금운영활용에 관한 연구” 발제문 참조, 2014년 6월 24일
- 김홍균, 「국제환경법」, 2010
- 노희진·김규립, 「녹색기후기금(GCF)의 특성과 향후 정책방안」, 자본시장연구원, 2013
- 박시원, “기후변화체제 재정지원메커니즘”, 「기후변화로 인한 손실과 피해 및 재정 국제전문가회의」, 국제법평론회, 2014.5.9. 발표자료
- 여성종합뉴스, “GCF 제7차 이사회 성공적으로 마무리 해”, 2014년 5월 22일 기사 (<http://www.womannews.net/detail.php?number=23359>)
- 이태영, “녹색기후기금(GCF) 유치와 지속가능발전에 관한 연구”, 「법과 기업연구」제3권제1호, 2013.6
- 정민정, “녹색기후기금(GCF)의 법인격 관련 문제”, 서울국제법연구 제 19권 제2호, 2012
- 정지원·서정민·문진영·송지혜, 「녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안」, 대외경제정책연구원, 2013

## 참 고 문 헌

- 정지원, “녹색기후기금 논의 동향과주요 쟁점”, 『한국의 개발협력』 2012년 제1호, 한국수출입은행, 2012.5
- 정지원 · 서정민, “도하 기후변화 당사국총회 결과와 GCF 유치 시사점”, KIEP 오늘의 세계 경제, 2012년 12월 17일, Vol 12 No.29
- 정지원 · 박수경, 『개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원』, 대외경제정책연구원, 2010

## <국외문헌>

- AfDB, ADB, EBRD, EIB, IADB, WB, “Joint MDB Report to the G8 on the Implementation of the Clean Energy Investment Framework (CEIF) and Their Climate Change Agenda Going Forward”, 2008
- Alexander Sarac, Green Climate Fund: Future of Renewables and Infrastructure Financing - from Political Decision to Implementation, 2012
- Arunabha Ghosh, Harnessing the Power Shift: Governance options for international climate financing, Oxfam Research Report, Oct. 2010
- Birnie, Patricia · Boyle, Alan · Redgwell, Catherine, International Law & the Environment (Oxford: Oxford Univ. Press, 2009
- Bonizella Biagini & Saliah Dobardic, Accessing Resources Under the Least Developed Countries Fund, May 2011,  
([http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/23469\\_LDCF.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/23469_LDCF.pdf))
- CIF, Consultation Note On the Climate Investment Funds, First Donors Meeting on Climate Investment Funds, Paris; CIF/DM.1/2/Rev.1
- Congressional Reporting Service, International Climate Change Financing; The Climate Investment Funds, CRS Report R41302, 2013

GCF Secretariat, Initial Structure and Staffing of the Secretariat,  
GCF/B.05/10

Global Environment Facility, “What is the GEF”  
(<http://www.thegef.org/gef/whatisgef>)

GCF, Special Climate Change Fund(<http://www.thegef.org/gef/SCCF>)

GEF, Behind the Numbers: A Closer Look at GEF Achievements, Apr.2014,  
([http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF\\_Behind\\_the\\_Numbers\\_April25a-2014-CRA-lo\\_1.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Behind_the_Numbers_April25a-2014-CRA-lo_1.pdf))

\_\_\_\_, GEF-Administered Trust Funds([http://www.thegef.org/gef/trust\\_funds](http://www.thegef.org/gef/trust_funds))

\_\_\_\_, 「Instrument for the establishment of restructured GEF」

\_\_\_\_, Progress Report For the Least Developed Countries Fund and the  
Special Climate Change Fund, GEF/LDCF.SCCF.15/03, 11, 24.

\_\_\_\_, Progress Report for the Least Developed Countries Fund and Special  
Climate Change Fund, 2013

\_\_\_\_, Secretariat & World Bank as Trustee, Summary of Negotiations: Fifth  
Replenishment of the GEF Trust Fund, GEF/A, 4/7,  
([http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF-A.4-7%20Summary%20of%20Negotiations%20the%20Fifth%20Replenishment%20of%20the%20GEF\\_0.pdf.2010](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF-A.4-7%20Summary%20of%20Negotiations%20the%20Fifth%20Replenishment%20of%20the%20GEF_0.pdf.2010))

\_\_\_\_, Status report on the least developed countries fund and special  
climate change fund, 2011

Global Environment Facility, Scientific and Technical Advisory  
Panel(STAP), (<http://www.thegef.org/gef/STAP>)

Governing Instrument for the Green Climate Fund

참 고 문 헌

- Green Climate Fund, “Structure of the Fund, Including the Structure of the Private Sector Facility” (Progress Report), GCF/B.06.12, 9, Feb. 14, 2014
- Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, Global Environment Facility, Executive Directors’ Resolution No. 94-2, Preamble(a), Oct. 2011
- International Law and Developing Countries: Essays in Honour of Kamal Hossain 134-35, 2014
- Jake Werkmen, Consolidating Global Environmental Governance 3-4, 2003(<http://www.environmentalgovernance.org/ems/wp-content/uploads/docs/dialogue/oct03/papers/Werksman%20GEF.pdf>)
- Jan Klabbers, “An Introduction to International Institutional Law”, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2011
- Karen Orenstein, “A Struggle for the Soul of the GCF”, blog, Nov. 20, 2012; Erica Lyman, “The Green Climate Fund: Achieving Complementarity and Coherence among the UNFCCC Financial Institutions”, 국제법평론회, 2014.5
- Kyoto protocol, Adaptation Fund, Decision 1/CMP.4, FCCC/KP/CMP/2008.11/Add.2, 11 Dist. Mar. 19, 2009
- \_\_\_\_\_, Adaptation Fund, Decision 1/CMP.3, FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1, 2008
- \_\_\_\_\_, Adaptation Fund, Decision 5/CMP.2, FCCC/KP/CMP/2006/10/Add.1, 3, Mar. 2, 2007
- Luis Gomez-Echeverri & Benito Müller, “The Financial Mechanism of the UNFCCC: A Brief History, April 2009

(<http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/documents/ecbiBrief-FMHistorypdf>)

UNFCCC, An overview of the mandates, as well as the progress of work under institutions, mechanisms and arrangements under the Convention, FCCC/ADP/2013/INF.2 99, 2013

\_\_\_\_\_, Assessment of funding to assist developing countries in fulfilling their commitments under the Convention, Decision 9/CP.10, FCCC/CP/2004/10/Add.1, Apr. 19, 2005

\_\_\_\_\_, Funding Under the Convention, Decision 7/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1, 1(a), Dist. 2001

\_\_\_\_\_, Memorandum of Understanding between the Conference of the Parties and the Council of the Global Environment Facility, Decision 12/CP.2, Annex, FCCC/CP/1996/15/Add.1, Oct.29, 1996.(hereinafter ‘UNFCCC-MOU’)

\_\_\_\_\_, Launching the Green Climate Fund, Decision 3/CP.17, FCCC/CP/2012/3. Annex

\_\_\_\_\_, Launching the Green Climate Fund, Decision 3/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, Annex

\_\_\_\_\_, Long-term Climate Finance, Decision 3/CP.19, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 3 Dist.2014

\_\_\_\_\_, Subsidiary Body for Implementation, Information on the Status of the Resources of the Adaption Fund, FCCC/SBI/2013/INF.2, Annex, Apr. 23, 2013

\_\_\_\_\_, The Cancun Agreements: Outcomes of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the

참 고 문 헌

Convention, Decision 1/CP.16

United Nations Framework Convention on Climate Change, opened for signature May 9, 1992, S. Treaty Doc. No. 102-38, 1992, 1771 U.N.T.S.

Yulia Yamineva & Kati Kulovesi, Chapter 9: “The New Framework for Climate Finance Under the United Nations Framework Convention on Climate Change: A Breakingthrough or an Empty Promise?”, 21 IUS Gnetium 191, 2013