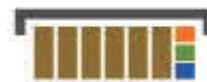

중국의 청정개발체제(CDM)사업 관련 법제 연구

이기평



녹색성장 연구 12-23-⑥

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

중국의 청정개발체제(CDM)사업 관련 법제 연구

이 기 평

중국의 청정개발체제(CDM)사업 관련 법제 연구

A Study on Legislations Related to Clean
Development Mechanism Project in China

연구자 : 이기평 (초청연구원)
Lee, Ki-pyeong

2012. 12. 20.

요 약 문

I. 연구배경과 목적

- 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM)는 교토 의정서에 의거하여 온실가스 의무감축국(부속서 I 국가)이 비의무감축국(비부속서 국가)에서 온실가스 감축사업을 수행해 얻은 감축실적을 자국실적으로 인정받도록 하는 제도로서, 이를 통해 선진국은 온실가스 감축량을 얻고, 개발도상국은 이들로부터 기술 및 재정을 지원 받음으로써 자국의 지속가능한 개발에 기여하는, 선진국과 개도국이 Win-Win하는 온실가스감축메커니즘임.
- 중국정부는 국제사회의 온실가스감축노력에 적극 동참하고 동시에 녹색경제로의 전환을 위해 CDM사업을 적극적으로 지원, 장려하고 있으며, 이에 힘입어 중국은 2005년 6월 26일 첫 번째 CDM사업이 UN의 CDM 집행위원회(Executive Board: EB)에 등록된 후 지금까지 세계 최대 CDM사업 주최국의 자리를 유지하고 있음.
- 본 연구는 세계 최대 CDM사업 시장인 중국의 CDM사업과 관련된 법제 및 운용상황에 대한 조사·분석을 통해 CDM사업과 관련된 우리의 정부 부처와 중국의 CDM사업시장에 진출하였거나 진출을 준비 중인 우리 기업에게 관련 정보를 제공하는 것이 그 목적임.

II. 주요 내용

□ CDM의 의의와 시장 현황

- 이론상 CDM의 역할은 개발도상국이 지속가능한 발전을 실현하고 기후변화협약의 최종 목표를 실현하기 위해 공헌하는 것을 선진국이 지원하고 선진국은 교토의정서에 따른 배출감축 약속을 실현하는 것을 지원하는데 있음.
- 전 세계적으로 첫 번째 CDM사업이 국제CDMEB에 의해 등록된 이후부터 전 세계 CDM시장이 신속하게 발전하고 있으며, 2012년 12월 3일 현재 등록된 CDM사업 총수는 5,204개이며, 그 중 중국 2,711개(52.09%), 인도 963개(18.50%), 브라질 227개(4.36%) 순으로 중국이 압도적으로 많음.

□ 중국의 CDM사업 운영·관리제도

- CDM사업 주요 거버넌스 기구로는 기후변화대응과 에너지절약·배출감축업무를 수행하기 위한 중앙정부차원의 최상급 의사협의·조정기구인 국가기후변화대응영도소조(National Leading Group on Climate Change: NLGCC), CDM국가승인기구인 국가발전개혁위원회(National Development and Reform Commission of the People's Republic of China: NDRC), CDM사업의 심의기구인 CDM사업심의이사회, CDM사업 운영·관리 실무기구인 CDM사업관리센터가 있음.
- CDM사업의 시행주체는 중국 경내의 중자(中資)기업과 중자지배기업(中资控股企业)으로 한정되며, 이들 주체의 주요 임무는 CDM사업 배출감축량 거래에 관한 대외협상 수행과 구매계약 체결, CDM사업의 공정건설(工程建设)의 수행, NDRC에 CDM사업

온실가스감축량의 양도상황 보고, 법정비율에 따라 규정된 감축량양도거래액의 납부 등임.

- CDM사업 신청자는 CDM사업신청표, 기업자질상황증명서 사본 등을 제출해야 하며, 관련 규정에 명시된 중앙기업은 직접 NDRC에 CDM합작사업을 신청해야 함.
- CDM사업의 비준절차는 전문가 평가 절차, 사업심의이사회의 심의, NDRC의 비준서 발급 등의 과정을 거침.
- CDM사업을 운영·관리하는 과정에서 담당 행정기관과 공무원 은 신청서류의 하자보정에 대한 고지의무, 뇌물수수행위 등에 대한 형사책임을 부담하며, 사업시행기업이 정보를 은폐를 한 경우 불수리하고, 부정당한 수단을 통한 사업승인을 받으면 과태료 부과 및 형사처벌을 받을 수 있음.
- CDM사업의 온실가스배출감축량의 양도로 인한 수익은 국가와 사업시행기구의 소유로 귀속되며 이때 국가로 귀속되는 비율은 수소불화탄소(HFC)류 사업은 65%, 아디프산(Adipic acid)생산 중의 아산화질소(N₂O)사업은 30%, 질산(nitric acid)등의 생산 중의 아산화질소(N₂O)사업은 10%, 과불화탄소(PFC)류 사업은 5%, 기타 유형의 사업은 2%임.

중국의 CDM기금제도

- 2005년에 설립된 중국CDM기금(이하 기금)은 CDM사업을 통해 얻은 수입의 기후변화대응사업에 대한 투명한 집행을 보장하기 위한 자금관리기구로서 국가의 기후변화 대응 업무를 지원하고 경제사회의 지속가능한 발전을 촉진하는 것이 그 목적임.
- 기금의 거버넌스 구조는 기금사무에 관한 부간 의사기구(部际议事机构)로서, NDRC, 재정부, 외교부, 과기부, 환경보호부, 농업

부 및 기상국의 대표로 구성된 기금심의이사회(基金审核理事会)와 재정부 소속으로 기금의 일상 업무를 담당하는 기금관리센터(基金管理中心)로 구성되며, 재정부는 기금의 주관부문임.

- 기금의 원천은 CDM사업상 온실가스배출감축량의 양도를 통해 획득한 수입 중 국가소유 부분이 주를 이루고 있음.
- 기금의 사용방식은 증여금사용방식(무상사용방식)과 유상사용방식이 있으며 전자는 주로 기후변화대응 능력의 건설과 대중의 기후변화대응의식 제고에 유용한 활동을 지원하는데 사용하며, 후자는 에너지절약, 에너지효율제고 등 온실가스를 직접 감축하는 활동에 사용됨.
- 기금의 유상사용방식은 기금의 핵심 업무로서 중국 경내의 중자기업(中资企业) 또는 중자지배기업(中资控股企业)만이 기금의 유상사용을 신청할 수 있으며, 유상사용방식은 다시 주식투자, 위탁대출, 융자성 담보 방식으로 나누어 지며 위탁대출 방식이 주를 이룸.
- 기금의 운영·관리에 있어 리스크 예방·통제가 매우 중시되고 있으며, 이를 위해 기금관리센터 내부에 위험관리위원회, 투자평가심의 위원회, 전문가위원회를 설치·운영하고 있음.
- 한편, 기금은 국제금융기구와의 협력도 적극적으로 모색하고 새로운 융자방식을 개발하여 시장의 자금이 에너지절약·배출감축사업에 지원될 수 있도록 유도하고 있음.

중국의 CDM사업 관련 법제에 대한 평가

- 중국이 전 세계 CDM시장을 주도하는 데 있어 CDM사업에의 적극적인 참여를 유도하고 지원하기 위해 시행한 일련의 정책과 법제도 상당한 기여를 한 것으로 평가됨.

- 그럼에도 불구하고 중국의 CDM사업 관련 정책과 법제의 미비로 인해 기업의 CDM사업 신청에 대한 적극성을 떨어뜨리는 등 중국 국내 CDM시장의 발전을 위해서는 많은 개선이 필요한 것으로 평가되고 있음.
- 이러한 법제적 미비의 대표사례로 현행 CDM관리방법은 CDM사업시행주체의 범위를 중국 경내에서의 중자기업 또는 중자지배기업으로 제한하고, CERs의 처분권을 제한하여 외국기업의 투자를 저해하는 점, 법률상 근거 없이 CDM사업으로 발생한 CERs에 대한 국가소유를 인정하고 있다는 점, CERs에 대한 정부의 가격지도정책을 시행하는 점, 그리고 CDM사업 승인 절차가 매우 까다롭고 복잡하여 비효율적이라는 점 등이 지적되고 있으며, 향후 중국 CDM시장의 활성화를 위해 위 문제들에 대한 개선이 필요할 것임.
- 중국 CDM기금과 관련하여, 중국CDM기금은 개발도상국의 첫 사례로서 중국 내 CDM사업 시장의 발전에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있음.
- 그러나 기금의 지속적이고 안정적인 운영을 위해 거버넌스구조를 개선하고 기금업무의 규범화된 운영이 필요하며, 자금의 리스크 예방통제시스템의 개선, 사업과 자금의 성과에 대한 실질적인 평가, 그리고 안정적인 기금자금 조달의 원천을 발굴하는 것도 향후 과제가 될 것임.

Ⅲ. 기대효과

- 우리 정부의 해외 CDM사업 진출에 대한 법제적 지원이 강화되는 상황에서 본 연구는 중국의 CDM사업 관련 국내

법제를 소개·분석하여 CDM사업과 관련한 우리의 정부정책담당자에게 유용한 정책적 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대됨.

- 동시에 중국의 CDM사업 시장에 진출했거나 진출하고자 하는 우리 기업에게 필요한 법제적 정보를 제공하여 우리 기업의 중국 CDM사업 시장 진출을 지원할 수 있을 것으로 기대됨.

▶ 주제어 : 유엔기후변화협약, 교토메커니즘, 청정개발체제, 중국 CDM사업, 중국 CDM기금

Abstract

I . Research Background and Purpose

- Clean Development Mechanism (CDM) admits the contribution to reducing greenhouse gas emissions that the nations included in Annex I (the nations with reduction commitments) under the Kyoto Protocol achieved in the nations not included in Annex I (the nations without reduction commitments) by executing emissions reduction activities. This system allows the developed countries to earn emissions reductions and the developing countries to receive technical and financial support from the developed countries and thus contributing to their sustainable development. This greenhouse gas reduction mechanism is a win-win for both developed and developing countries.

- The Chinese government actively participates in the international effort to reduce greenhouse gas emissions and supports CDM projects for Green economy. With such efforts, China has continued to be a host country of the world's largest CDM projects since its first CDM project was registered to the UN's CDM Executive Board (EB) in June 26, 2005.

- The purpose of this research is to study and analyze laws and policies related to the Chinese CDM projects and how they are operated and to provide useful and relevant information to

the Korean government and the Korean companies which have entered or are going to enter in the Chinese CDM market.

II. Key Contents

- The meaning of CDM and the market situation
 - Theoretically, the role of CDM is first to support the advanced countries to assist the advancing countries in achieving sustainable development and in contributing to the ultimate objective of the UNFCCC and to assist the advanced countries in complying with their reduction commitments under the Kyoto Protocol.
 - Since the world's first CDM project was registered to the International CDMEB, the international CDM market has rapidly grew. The total number of CDM projects registered as of December 3, 2012 is 5,204, of which China represents 2,711 projects (52.09%), India takes up 963 projects (18.50%), and Brazil accounts for 227 projects(4.36%). China overwhelms other countries in terms of the number of CDM projects.
- The Chinese operation and management system for CDM projects
 - The key governance organizations for CDM projects are National Leading Group on Climate Change (NLGCC) which is the highest level consultation and coordination body of the Chinese central government for climate change response, energy saving and emissions reduction activities, National Development and Reform Commission of the People's Republic of China (NDRC) which approves

CDM projects, CDM Project Deliberation Committee which deliberates CDM projects and the CDM Project Management Center which operates and manages CDM projects at the working level.

- A CDM project owner can be limited to Chinese-owned enterprise and Chinese capital-dominated enterprises. Their major responsibility is to carry out external negotiations and complete purchase contracts for emissions reduction transaction, execution of CDM project process building, reporting on emissions reduction transfer to NDRC and payment of the transacted amount of reduction transfer.
- Applicants for CDM projects should submit a copy of a CDM project application and the business status certificate. The central businesses specified in the related provisions should apply to NDRC for the joint CDM project.
- Ratification of a CDM project goes through the expert evaluation process, deliberation by the Project Deliberation Committee and the ratification certificate by the NDRC.
- The administrative authority and public officials in charge of operating and managing CDM projects have the duty to notify any fault and correction of an application form and liability for taking bribes. In case when the project developer conceals information, the application is denied and any approval on the project through illegal means may be fined and punished at a criminal court.
- Revenues earned by transfer of the reduction of greenhouse gas emissions through CDM projects are belonged to the government and the project owners. The following portions of revenues belong to the government: 65% of HFC projects, 30% of N2O projects

from Adipic acid production, 10% of N₂O projects from Nitric acid production, 5% of PFC projects and 2% of other types of projects.

China CDM Fund

- China CDM Fund (hereinafter referred to as the Fund) which was established in 2005 is a fund control organization to ensure transparent execution of the climate change response projects by using the revenue earned from CDM projects. The Fund aims to assist climate change response activities for the nation and to promote sustainable development of the economy and the society.
- One of the bodies comprising the governance structure of the Fund is the Board of China CDM Fund which is an inter-ministerial deliberative organ, consisting of NDRC, Ministry of Finance, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Science and Technology, Ministry of Environmental Protection, Ministry of Agriculture and China Meteorological Administration. The other body is the China CDM Fund Management Center which is affiliated to Ministry of Finance and in charge of the Fund's daily operation. The appropriate authority of the Fund is the Ministry of Finance.
- The source of fund comes from the revenue earned by the transfer of the reduction of greenhouse gas emissions through CDM projects and most of them are owned by the government.
- The fund uses grants and investments. CDM Fund uses grants to support climate change capacity building and promote public awareness. CDM Fund can also invest to activities including energy

saving, energy efficiency improvement and reduction of greenhouse gas emissions.

- Chinese-owned enterprises or Chinese capital-dominated enterprises can be the only applicants for the investments of the Fund that is the core business of the Fund. The investments can be made through equity investment, entrusted loans and financing guarantees and entrusted loans account for the largest share of investments.
 - Risk prevention and management is very important for the operation and management of the Fund. Thus, the Fund established Risk Management Committee, Investment Evaluation Deliberation Committee and Expert Committee under the Fund Management Center.
 - Meanwhile, the Fund is seeking cooperation with the International Financial Institutions and developing new types of loans to promote the funds from the market to support energy saving and emissions reduction activities.
- Evaluation on the laws and policies of the Chinese CDM projects
- The laws and policies that the Chinese government has implemented to encourage and support for participation in CDM projects has contributed to the leading role of China in the world's CDM market.
 - Nevertheless, the lack of laws and policies for CDM projects has discouraged companies to apply for CDM projects. More improvement is required to develop the Chinese CDM market.

- One example of the lack of laws and policies is the current practice of CDM management. Some of the issues that need to be improved down the road are the limit of the possible applicants which is currently limited only to Chinese-owned enterprises or Chinese capital-dominated enterprises, the limit of CERs transaction that hinders foreign investments, the fact that the CERs from CDM projects can be owned by the government, the control of the government over the CER price policy and the complicated and inefficient approval process for CDM projects. Those matters must be improved for the more active CDM market in China.
- China CDM Fund is the first of its kind in developing countries, which significantly contributes to the development of the Chinese CDM market.
- However, improving the governance structure and standardizing the operation of the Fund are necessary for sustainable and stable operation. Other tasks to handle down the road are to improve Risk Prevention and Control System for the fund, to evaluate the performance of projects and the fund and to develop the stable source of fund.

III. Expected Outcome

- This research introduces and analyzes the local laws and policies related to the Chinese CDM project. It will provide useful information to the Korean policymakers in regard of CDM projects when the growth of legislative support for the overseas CDM project by the Korean government.

- This research will provide legal and legislative information to the Korean businesses which already entered or plan to enter into the Chinese CDM market, supporting the CDM market entry for the Korean businesses.

▶▶ Key word : UNFCCC, Kyoto Mechanism, Clean Development Mechanism, Chinese CDM project, China CDM Fund

약어표

ADB(Asian Development Bank) 아시아개발은행

CDM(Clean Development Mechanism) 청정개발체제

CERs(Certified Emission Reductions) 인증감축량

CHUEE(China Utility Energy Efficiency Program) 중국 공용사업 에너지 효율 용자프로그램

DNA(Designated National Authority) 국가승인기구

DOE(Designated Operational Entity) 운영기구

EB(Executive Board) 집행위원회

ETS(Emissions Trading Scheme) 배출거래제

GWP(Global Warming Potential) 지구온난화지수

IFC(International Finance Corporation) 국제금융공사

JI(Joint Implementation) 공동이행

LULUCF(Land Use, Land Use Change and Forestry) 토지이용, 토지이용 변화 및 임업사업

NDRC(National Development and Reform Commission of the People's Republic of China) 국가발전개혁위원회

NLGCC(National Leading Group on Climate Change) 국가기후변화대응 영도소조

UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change) 유엔 기후변화협약

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
약 어 표	17
제 1 장 연구의 개요	23
제 1 절 연구의 배경과 목적	23
제 2 절 연구의 범위	25
제 2 장 CDM 개요	27
제 1 절 CDM의 성립 배경 및 의의	27
제 2 절 CDM사업 시장 현황	30
1. 글로벌 시장 현황	30
2. 중국 국내시장 현황	32
제 3 장 중국의 CDM사업 운영·관리제도	37
제 1 절 CDM사업 운영·관리 관련 법제	37
1. 주요 관련 법제	37
2. 기타 관련 법제	40
제 2 절 CDM 사업 거버넌스 구조	41
1. 국가기후변화대응영도소조(NLGCC)	41
2. 국가발전개혁위원회(NDRC)	43

3. CDM사업심의이사회	44
4. CDM사업관리센터	44
제 3 절 CDM사업의 시행주체와 임무	46
1. CDM사업 시행주체	46
2. CDM사업 시행주체의 주요 임무	46
제 4 절 CDM사업의 신청 및 비준 절차 등	47
1. CDM사업의 신청절차	47
2. CDM사업의 비준절차	49
3. CDM사업의 등록, 감독 및 시행	51
제 5 절 관련 당사자의 법적 책임(法律責任)	52
1. 행정기관 및 공무원의 법적 책임	52
2. 사업시행기구의 법적 책임	53
제 6 절 배출감축량 양도수입의 귀속 등	54
1. 배출감축량 양도수입의 귀속	54
2. 배출감축량 양도수입의 사용 및 양도	54
제 4 장 중국의 CDM기금제도	57
제 1 절 CDM기금 개요	57
1. 기금의 성립 배경	57
2. 기금의 취지와 목적	58
3. 기금의 연혁과 관련 법제	59
제 2 절 기금의 거버넌스 구조	61
1. 기금심의이사회	61
2. 기금관리센터	61

제 3 절 기금 자금의 조달	63
1. 기금의 원천	63
2. 배출감축량수입의 귀속문제	64
3. 배출감축량양도계약의 주체와 등록의무	65
제 4 절 기금의 사용방식	65
1. 증여금(贈款) 사용방식	66
2. 유상(有償) 사용방식	73
제 5 절 기금의 재무관리와 리스크 예방·통제	80
1. 기금의 재무관리	80
2. 리스크 예방·통제	82
제 6 절 대외협력	86
제 5 장 중국의 CDM사업 관련 법제에 대한 평가	89
제 1 절 CDM사업 운영·관리 측면	89
1. 법제적 문제와 개선방안	89
2. CDM사업 관련 지원 체계상 문제와 개선방안	96
제 2 절 CDM기금제도 측면	98
1. 법제적 문제와 개선방안	99
2. 운영·관리상 개선이 필요한 사항	100
제 6 장 결 론	101
참 고 문 헌	105

제 1 장 연구의 개요

제 1 절 연구의 배경과 목적

- 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM)는 교토의정서에 의거하여 온실가스 의무감축국(부속서 I 국가)이 비의무감축국(비부속서 국가)에서 온실가스 감축사업을 수행해 얻은 감축실적을 자국실적으로 인정받도록 하는 제도임. 이러한 제도를 통해 선진국은 온실가스 감축량을 얻고, 개발도상국은 이들로부터 기술 및 재정을 지원 받음으로써 자국의 지속가능한 개발에 기여함.
- CDM사업은 온실가스 의무감축기업이 자신의 의무를 이행하기 위한 수단일 뿐만 아니라 CDM사업을 통해 획득한 CERs을 거래 시장에 판매함으로써 일정한 수익을 창출할 수 있는 하나의 비즈니스모델로서의 가능성도 존재하므로 우리 기업들은 CDM사업의 적극적인 활용을 모색할 필요가 있음.
- 이러한 차원에서 국내기업들은 세계 최대의 CDM사업 시장인 중국의 CDM사업 시장에 진출을 고려할 수 있으며, 특히 이미 중국 현지에 진출해 있는 우리 기업들은 향후 중국 정부의 강제적인 온실가스배출권거래제의 시행¹⁾에 대한 대비 차원에서도 중국의 CDM사업 관련 법제와 정책에 대한 상세한 이해가 필요함.

1) 중국은 현재 2015년 내지 2016년 강제적인 온실가스배출권거래제의 전국적인 시행을 목표로 2013년부터 베이징, 상하이, 톈진 등 7개 지역에서 온실가스배출권거래제 시범사업의 준비를 진행하고 있음. 이에 따라 제도의 시행시기와 강도가 어느 정도가 될 것인지는 아직 명확하지 않지만 교토의정서상 온실가스배출권거래제를 도입하겠다는 중국 정부의 정책방향은 어느 정도 정해진 것으로 보임. 중국의 온실가스 배출권거래제 추진 현황에 대한 보다 자세한 내용은 이기평, 『중국의 탄소배출권거래제 추진 현황 및 시사점』, 한국법제연구원, 녹색성장 연구 12-23-①, 2012 참고.

- 중국은 그 동안 교토의정서상 비의무감축국이었지만, 세계 최대의 온실가스배출국으로서 중국의 온실가스감축에 대한 국제적인 압력이 점증하고 있음. 동시에 중국정부는 기존의 화석연료 위주의 에너지다소모형 경제모델에서 저탄소녹색발전이라는 지속가능한 경제발전모델로의 전환이라는 국가발전전략을 수립하였음.
- 이러한 국내외적 상황에서 중국정부는 국제사회의 온실가스감축 노력에 적극 동참하고 동시에 녹색경제로의 전환을 위해 교토의정서가 채택한 온실가스감축메커니즘 중의 하나인 온실가스배출권거래제의 도입을 위한 시범사업의 전개와 CDM사업을 적극적으로 지원, 장려하고 있음. 특히 CDM사업은 선진국으로부터 자금과 기술을 지원받을 수 있고 자발적인 형식으로 온실가스감축 효과를 인정받을 수 있어 중국정부가 동 제도의 성립 초기부터 매우 적극적으로 지원하고 있는 영역임.
- 이에 힘입어 중국은 2005년 6월 26일 첫 번째 CDM프로젝트가 UN의 CDM 집행위원회(Executive Board: EB)에 등록된 후 지금까지 세계 최대 CDM사업 주최국의 지위를 유지하고 있음.
- 현재 중국정부는 CDM사업을 효율적으로 관리하고 지원하기 위해 중국정부는 다양한 법제를 추진하였으며, 그중 CDM사업의 운영·관리를 위한 <청정개발체제사업운영관리방법(清洁发展机制项目运行管理办法)>, 국가의 기후변화대응업무를 지원하고 경제사회의 지속가능한 발전을 촉진하기 위해 설립한 CDM기금 및 관리센터를 규율하기 위한 <중국청정개발체제기금관리방법(中国清洁发展机制基金管理方法)> 등이 있음.
- 본 연구는 상술한 중국의 CDM사업과 관련된 법제 및 운용상황에 대한 조사·분석을 통해 CDM사업과 관련된 우리의 정부 부

처와 중국의 CDM사업시장에 진출하였거나 진출을 준비 중인 우리 기업에게 관련 정보를 제공하는 것이 그 목적임.

제 2 절 연구의 범위

- 본 연구는 중국의 CDM사업 관련 법제 현황을 파악하기 위해 주로 다음과 같은 내용으로 구성됨.
 - CDM사업의 성립 배경 및 의의
 - 중국의 CDM사업 운영·관리 관련 법제 법제 현황 소개 및 검토
 - 중국의 CDM사업 지원 및 촉진을 위한 중국 CDM기금 관련 법제 및 운영 현황 소개 및 검토

제 2 장 CDM 개요

제 1 절 CDM의 성립 배경 및 의의

- 유엔기후변화협약의 협상 과정에서 선진국들은 스스로 온실가스 배출감축의무를 부담하겠다고 동의하면서도 동시에 선진국들이 해외에서의 감축을 허용하는 것을 포함하여 유연한 조치와 행동을 통해 자국이 부담하는 배출감축목표를 실현할 수 있도록 하자고 제안
- 이는 기후변화의 영향이 전 지구적으로 나타나고, 이에 따라 온실가스 배출감축 또한 전 지구적인 환경적 효익이 있으며, 세계 어디에서 진행한 감축활동도 감축효과를 일으킬 수 있다는 가정에서 출발²⁾
- 특히 국제경제학상 비교우위이론이 CDM에도 그대로 적용될 수 있는데, 즉 온실가스 배출감축 비용이 높은 국가는 고액의 감축비용을 피하기 위해 감축비용이 비교적 낮은 국가에 가서 온실가스 감축사업에 투자하여 실제적인 감축효과를 발생시키고, 이를 통해 해당국가가 필요한 감축목표를 달성³⁾
- 이러한 이론적 기초 위에 1997년의 교토의정서에서 시장에 기반한 3가지 온실가스 감축메커니즘, 즉 공동이행(Joint Implementation: JI), 온실가스배출권거래제(Emissions Trading Scheme: ETS) 및 청정발전체제(Clean Development Mechanism: CDM)를 확립

2) 한승호, 『기후변화협약의 새로운 도전 - 청정개발체제(CDM)의 이해와 활용』, 한울, 2010, p.39.

3) 陈淑芬, 国际法视角下的清洁发展机制研究, 武汉大学出版社, 2011, p.22.

- CDM(Clean Development Mechanism: 청정개발체제)이란 교토협약 제12조에서 확립된 협력메커니즘으로서, 교토협약상 부속서 I 국가(선진국)가 비부속서 국가(개도국)에서 온실가스 감축사업을 수행해 얻은 감축량의 일부를 교토협약상 선진국의 의무이행을 위해 사용하도록 한 온실가스 배출감축 메커니즘을 의미⁴⁾
- CDM은 선진국의 온실가스 의무감축을 논의하는 과정에서 약속한 목표를 달성하지 못한 선진국들이 일정 금액의 벌금을 물도록 하고 그 돈을 개도국(non-Annex I 국가)의 온실가스 감축조치에 사용하도록 하자는 브라질의 제안(Clean Development Fund: 청정개발기금)으로부터 시작⁵⁾
- CDM은 일종의 Win-Win 메커니즘으로서 이론상 다음과 같은 역할을 할 수 있을 것으로 예상⁶⁾

4) 『아시아 각국의 녹색성장 법제 현황 분석과 교류 및 지원 가능성 연구』, 연세대학교 산학협력단, 2011.12., p.19., 王宪明 等 著, 《清洁发展机制(CDM)国际合作研究》, 2011, p.3.

5) 한승호, 앞의 책, p.36. CDM은 원래 브라질이 교토회의에서 제시한 ‘청정발전기금’에서 유래하였음. 1997년 5월 브라질 대표단은 역사적으로 선진국의 누적된 온실가스 배출을 이유로 선진국이 온실가스 배출에 대해 더 큰 역사적, 현실적 책임을 부담하고 오염자부담원칙과 공평원칙의 견지에서 선진국이 먼저 배출감축의무를 부담할 것과 배출감축의무를 완성하지 못한 선진국에 대해서는 그 위약정도에 따라 일정한 벌금을 부과하여 이를 통해 모아진 자금을 ‘청정발전기금’으로 삼아 개발도상국의 기후변화 완화와 적응 사업에 사용할 것을 제안하였음. 이러한 청정발전기금은 광범위한 개발도상국의 지지를 받았으나 선진국은 이 제안에 대해 그다지 적극적이지 않았음. 이러한 상황에서 미국은 브라질이 제안한 ‘청정개발기금’이라는 명칭을 차용하여 ‘청정발전체제’(CDM), 즉 선진국이 국내에서 자신의 배출감축목표를 달성하지 못했을 때 그 부족분은 개발도상국에 대한 자금지원 형식을 통해 기후변화 완화에 도움이 되는 배출감축사업을 공동으로 시행하여 CERs를 획득하여 해결하도록 하는 것을 제안함. 미국의 이러한 제안은 선진국에 대한 위약벌금체제를 취소하고 선진국의 배출감축비용을 낮출 수 있는 기회를 제공하게 되었음. 修新华, 《基于清洁发展机制的东北亚环境合作研究》, 长春出版社, 2009, p.36-37.

6) 段茂盛, 周胜 主编, 《清洁发展机制方法学应用指南》, 中国环境科学出版社, 2010, p.2.

- 첫째, 개발도상국의 지속가능한 발전과 기후변화협약의 최종 목표를 실현하기 위해 공헌하는 것을 지원함. 즉 개도국들은 CDM 사업을 통해 선진국으로부터 기술 및 재정을 지원받아 경제발전, 환경보호 및 자국의 지속가능발전의 실현을 위해 더 많은 기회를 제공 받을 수 있음.
 - 둘째, 선진국이 교토의정서에 따른 배출감축 약속을 실현하도록 지원함. 즉 선진국은 CDM사업을 통해 ‘인증감축량(Certified Emission Reductions: CERs)’을 얻어 이것으로 국내에서 의무를 이행할 경우 필요한 비용보다 더 낮은 비용으로 자신의 배출감축의무를 이행하도록 지원함.
- CDM사업의 개념적 특징으로 다음과 같은 것이 제시되고 있음.⁷⁾
- 대기 중 온실가스 배출량을 줄이는 사업
 - 개도국(non-Annex I 국가)에서 벌어지는 사업
 - 사업에 의해 발생된 감축실적 크레디트는 선진국의 의무감축 이행에 사용 가능
 - 사업에 의한 온실가스 감축량은 사업에 따른 온실가스 배출량에서 사업이 없었을 경우의 배출량을 차감하여 계산
 - 사업유치국에서 흔히 벌어지거나 벌어질 수 있는 사업은 CDM 사업에서 제외
- CDM은 배출감축사업과 탄소포집사업으로 구분될 수 있음. 배출감축사업은 온실가스 배출감축에 유익한 사업으로서, 주로 공업 부문, 에너지 부문에서 에너지 이용 효율 제고 및 신재생에너지를 통해 온실가스의 배출을 감축하는 것을 말하며, 탄소포집사업은 토지이용, 토지이용변화 및 임업사업(Land Use, Land Use Change

7) 한승호, 앞의 책, p.38.

and Forestry: LULUCF)을 통해 육지의 탄소저장량을 증가시키는 사업으로 조림, 재조림, 임목관리, 식수의 회복 등이 여기에 포함⁸⁾

- 1997년에 통과된 교토의정서는 2005년 2월에야 비로소 정식으로 발효하였으나, 체약국 회의의 규정에 따라 CDM사업활동이 관련 조건을 만족시키면 2000년부터 배출감축량을 발생시킬 수 있음.
- CDM은 단지 교토의정서에서 제한한 CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆ 6가지 온실가스의 배출감축과 탄소포집활동을 대상으로 함.

제 2 절 CDM사업 시장 현황

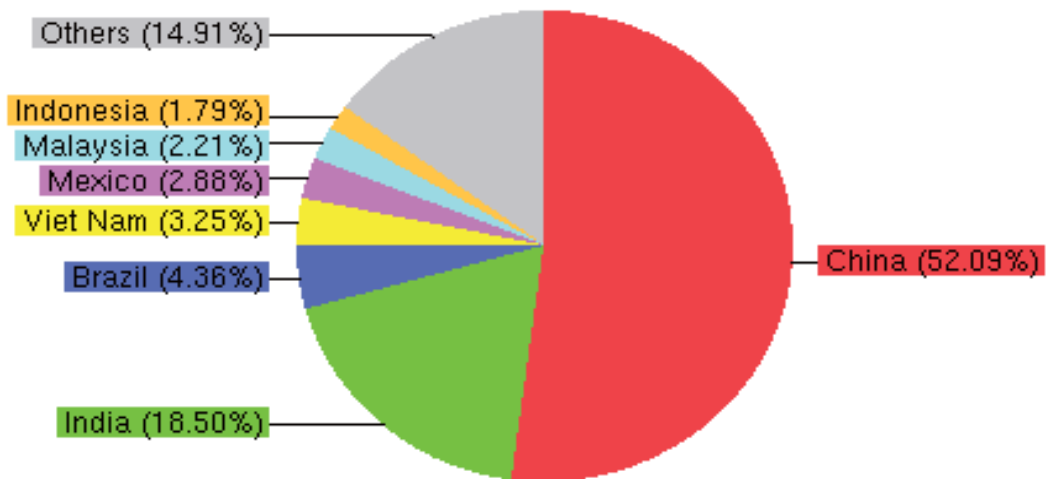
1. 글로벌 시장 현황

- 2005년 2월 16일 교토의정서가 정식으로 발효하였으며, CDM사업의 대규모·신속한 개발을 위한 법률적인 기반이 만들어졌으며 이에 힘입어 빠른 속도로 발전해 오고 있음.
- 전 세계적으로 첫 번째 CDM사업이 국제CDMEB에 의해 등록된 이후부터 2009년 4월 8일까지 EB가 등록을 비준한 전 세계 CDM사업 건수는 1560개, 예상 배출감축량 2.8억 이산화탄소 당량에 이르고 있으며, 2004년 말의 67만 이산화탄소 당량에 비하면 417배나 증가하여 전 세계 CDM시장이 신속하게 발전하고 있음을 알 수 있음.
- 한편, 현재 국제적인 CDM사업의 주요 유형을 보면 신에너지산업에 집중되어 있으며, 그 중 재생가능에너지의 응용이 증가되고 있으며, 에너지효율제고와 에너지 전환 사업 분야의 CDM사업 건수는 상대적으로 적음.

8) 王宪明 等 著, 앞의 책, p.3-4.

- CDM시장과 관련하여 각국의 분포상황을 살펴보면, 중국, 인도, 한국, 브라질이 CDM시장에서의 주요 공급국이며, 그 중 중국이 CDM사업 등록 건수와 CERs획득 측면 모두에서 시장을 주도하고 있음.
- EB의 통계자료에 의하면 2012년 12월 3일 현재 등록된 CDM 사업 총수는 5, 204개이며, 그 중 중국 2,711개(52.09%), 인도 963개(18.50%), 브라질 227개(4.36%), 베트남 169개(3.25%), 한국 77개 순임.

[표 2-1] 주요 사업주최국별(host party) 등록된 사업 활동 건수



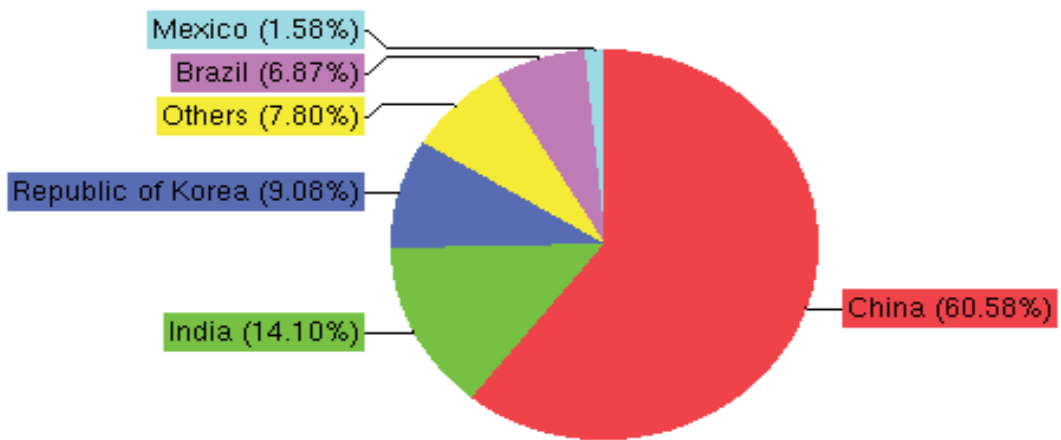
<http://cdm.unfccc.int> (c) 03.12.2012 14:55

출처: 유엔기후변화협약 CDM 홈페이지⁹⁾

9) <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html> (2012.12.4. 최종방문)

- 또한 기 발행된 CERs 총량은 1,102,905,083톤이며, 그중 중국은 668,175,971톤 CERs을 획득하여 CDM사업 발행 총량의 60.58%로 1위를 차지, 그 뒤를 이어 인도 155,458,281(14.10%), 한국 100,095,194(9.08%), 브라질 75,719,633 (6.87%)순서임.

[표 2-2] 유엔기후변화협약 CDM EB CERs 발행 현황



출처: 유엔기후변화협약 CDM 홈페이지¹⁰⁾

2. 중국 국내시장 현황

- 일부 통계에 의하면 중국은 이미 전 세계에서 이산화탄소배출량이 가장 많은 국가로 추정되고 있으며¹¹⁾, 이러한 환경에서 중국은 CDM사업 수행 과정에서 외국선진기술의 도입, 국제용자의

10) <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Issuance/CERsIssuedByHostPartyPieChart.html>(2012. 12.4. 최종방문)

11) 국제에너지기구(IEA)의 통계에 따르면 중국의 온실가스 배출량이 2007년에 60.3억 톤으로 미국의 57.7억 톤을 초과하여 전 세계에서 온실가스 배출량 1위를 차지한 것으로 보고하고 있음. 중국의 온실가스 배출량 통계에 대한 보다 자세한 사항은 이기평, 앞의 책, 24쪽 참고. 또 다른 중국 내 통계에 따르면 2010년 중국의 에너지 소비 관련 이산화탄소 배출량이 68억 8천만 톤으로 추정되고 있음. 齐晔 主编, 《中国低碳发展报告(2011~2012)-回顾“十一五”展望“十二五”》, 清华大学气候政策研究中心, 社会科学文献出版社, 2011. p.304.

진행을 통해 경제·사회의 지속가능한 발전에 기여할 수 있을 것으로 평가하고 있음.

- 현재 중국은 경제사회발전의 중요한 전환기에 처해 있으며, 기존의 불합리한 에너지 구조와 자원이용효율이 낮은 상황에서 경제성장방식을 전환하고 산업구조의 고도화를 촉진하는 과정에서 에너지 소비구조의 최적화와 자원이용효율의 제고 등 측면에서 많은 잠재력을 가지고 있음.
- 이와 같은 중국의 국내적 상황에서 전 세계의 지속가능한 발전을 촉진시키고 선진국의 온실가스 배출 감축 의무 이행을 지원하는 CDM사업은 중국에서 거대한 잠재시장을 형성하고 있음.
- 중국은 1998년에 교토의정서에 서명하고 4년 후인 2002년 8월 31일 교토의정서를 정식으로 비준함으로써 중국에서의 CDM사업이 전면적으로 시작되었음.
- CDM을 기후변화 대응과 중국 경제의 지속가능한 발전에 충분히 이용하고 중국정부의 CDM사업에 대한 효과적인 관리를 위해 중국정부는 2004년 6월 <청정개발체제사업운영관리임시방법(清洁发展机制项目运行管理暂行办法)>을 제정하고 관련 거버넌스기구를 설립하는 등 CDM사업 실시에 필요한 법적, 제도적 기반을 적극적으로 구축하고 있음.
- 이와 같은 중국정부의 노력에 힘입어 현재 중국은 CDM사업의 국가승인수량, 유엔등록 및 CERs발행 수량에서 모두 세계 1위를 차지하고 있음.
- 2005년 6월 중국 최초의 CDM사업으로서 네이멍구후이팅시러 풍력발전장소(内蒙古辉腾锡勒风电场)사업의 성공적인 등록부터 지금까지 중국의 CDM사업 시장은 신속하게 확대되고 있음.

- 2007년 중국의 CDM사업 국가승인기구(Designated National Authority: DNA)인 국가발전개혁위원회(国家发展改革委员会, National Development and Reform Commission of the People's Republic of China: NDRC)에 의한 CDM사업 승인 건수가 최고봉에 도달한 이후 교토의정서 관련 전망의 불안정 및 글로벌 금융위기의 발생 등의 원인으로 중국의 새로운 CDM사업의 개발이 약간 주춤했음.
- 그러나 중국의 NDRC가 초기에 승인한 CDM사업이 점차 시행 단계에 들어감에 따라 EB의 중국 CDM사업에 대한 승인 및 CERs 발행량은 해마다 증가하고 지속되었음.
- 2012년 10월 18일까지 NDRC가 승인한 전체 CDM사업 수는 4782개이며¹²⁾, 그중 2,711개가 EB에 등록되었으며, 668,175,971 톤 CERs을 획득하여 전 세계 1위를 차지함.
- 중국의 CDM사업에 있어 잠재력이 가장 큰 부문은 전력부문으로, 2010년까지 매년 0.25억~1.17억 톤 이산화탄소 당량으로 추정되고 있으며, 이는 전체 잠재시장의 50%를 차지함. 그 외에 철강과 시멘트 공업은 각각 전체 잠재시장의 10%를 차지하고 화공업이 5%를 차지하는 것으로 추정됨.¹³⁾
- 중국이 승인한 사업의 배출감축 유형에 따른 분포를 보면, 전체 4778개 사업 중 신에너지 및 재생가능에너지 사업 3,606개로 75.47%, 에너지 절약과 에너지효율제고 사업이 601개로 12.58%, 메탄 회수 및 이용 사업 370개로 7.74%, 연료대체 50개로 1.05%, N2O분해 및 제거 사업 43개로 0.90%, 쓰레기소각발전사업 27개

12) 国家发展改革委最新批准的CDM 项目(104 个),截至2012 年10 月18 日,http://cdm.ccchina.gov.cn/WebSite/CDM/UpFile/File3008.pdf (2012.12.4. 최종방문)

13) 高天蛟,碳交易及其相关市场的发展现状简述,《中国矿业》2007年第8期, p.89., 王宪明等著, 앞의 책, p.8.에서 재인용.

로 0.57%, HFC-23분해 사업 11개로 0.23%, 조립 및 재조립 사업 4개로 0.08%, 기타사업 66개로 1.38%를 각각 나타내고 있음.¹⁴⁾

□ EB에 등록된 사업 수의 배출감축유형별 분포를 보면 전체 2,627 개 중 신에너지 및 재생가능에너지 사업 2,208개로 83.76%, 에너지 절약과 에너지효율제고 사업이 179개로 6.79%, 메탄 회수 및 이용 사업 155개로 5.88%, N2O분해 및 제거 사업 31개로 1.18%, 연료대체 사업 26개로 0.99%, HFC-23 분해 사업 11개로 0.42%, 쓰레기 소각 발전 사업 10개로 0.38%, 조립 및 재조립 사업 3개로 0.11%, 기타 사업 13개로 0.49%를 각각 나타내고 있음.¹⁵⁾

□ CERs가 발행된 사업 수의 배출감축 유형별 분포를 보면, 전체 980개 사업 중에서 신에너지 및 재생가능에너지 사업 795개로 81.11%, 에너지 절약과 에너지효율제고 사업이 82개로 8.37%, 메탄 회수 및 이용 사업 48개로 4.90%, 연료대체 18개로 1.84%, N2O 분해 및 제거 사업 18개로 1.84%, HFC-23 분해 사업 11개로 1.12%, 쓰레기 소각 발전 사업 3개로 0.31% 등으로 각각 나타나고 있음.¹⁶⁾

14) 批准项目数按减排类型分布图表, http://cdm.ccchina.gov.cn/web/item_num_jp_1.asp?attach_jz=1&TempColumnName=CDM%CF%EE%C4%BF%CA%FD%BE%DD%BF%E2+%2D%3E+%CD%B3%BC%C6%CD%BC%B1%ED(2012.12.4. 최종방문)

15) 注册项目数按减排类型分布图表, http://cdm.ccchina.gov.cn/web/item_num_jp_1.asp?attach_jz=2&TempColumnName=CDM%CF%EE%C4%BF%CA%FD%BE%DD%BF%E2+%2D%3E+%CD%B3%BC%C6%CD%BC%B1%ED(2012.12.4. 최종방문)

16) 签发项目数按减排类型分布图表, http://cdm.ccchina.gov.cn/web/item_num_jp_1.asp?attach_jz=3&TempColumnName=CDM%CF%EE%C4%BF%CA%FD%BE%DD%BF%E2+%2D%3E+%CD%B3%BC%C6%CD%BC%B1%ED(2012.12.4. 최종방문)

제 3 장 중국의 CDM사업 운영 · 관리제도

제 1 절 CDM사업 운영 · 관리 관련 법제

1. 주요 관련 법제

- CDM사업과 관련하여 중국의 입법과 관련 문서는 중국이 이미 비준한 유엔기후변화협약, 교토의정서 등 국제조약 이외에 다음과 같은 것들이 있으며, 이들은 주로 국무원 산하의 국가발전개혁위와 부가 발표한 것으로 그 법적 효력은 행정법규보다 낮은 부문규장임.
- CDM사업운영관리방법(2011.8. 개정, 이하 CDM관리방법)¹⁷⁾
- 중국CDM기금관리방법(2010.9. 제정, 이하 CDM기금관리방법)¹⁸⁾
- 중국CDM기금유상사용관리방법(2012.10.30. 제정, 이하 유상사용관리방법)¹⁹⁾

17) 《清洁发展机制项目运行管理办法(2011.8.3 修订)》，国家发展改革委令11号. 동 ‘방법’은 몇차례 개정되었는데, 먼저 2004년 6월에 청정개발체제사업운영관리임시방법(清洁发展机制项目运行管理暂行办法)이 제정되어 시행되어 오다가 2005년 10월에 CDM관리방법이 새로 제정되면서 동 임시방법은 폐지되었고, 2005년 10월에 제정된 CDM관리방법 역시 2011년 8월에 새로운 CDM관리방법이 제정되면서 2005년도에 제정된 것은 폐지되었음. 한편, 중국법상 ‘방법(办法)’이란 ‘국가행정주관부문의 어떤 법령, 조례의 집행 또는 어떤 업무의 진행을 위한 방법, 절차, 조치 등에 대해 구체적으로 규정한 법규성 공문(法规性公文)’을 의미하며, ‘방법’의 내용 및 성질에 따라 시행문건방법과 업무관리방법 두 가지가 있음(<http://baike.baidu.com/view/60933.htm> [2012.20. 최종방문]). 한편, ‘방법’의 우리말 번역과 관련하여, 예컨대 ‘清洁发展机制项目运行管理办法’를 ‘Measures for the Operation and Management of Clean Development Mechanism Projects (2011 Revision)’ (출처: http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=158567[2012.20.최종방문])으로 번역한 것에서 보듯이 ‘방법’을 ‘measure’로 번역하고 있으며, 이를 우리말로 번역하면 ‘조치’정도가 될 것으로 생각됨. 다만, 본 보고서에서는 ‘방법’에 대한 중국문헌의 해석과 국내의 기존 문헌에서의 용어사용 관행에 따라 ‘방법’으로 번역하여 사용함.

18) 财政部、国家发展改革委、外交部、科技部、环境保护部、农业部、中国气象总局(委、局), 《中国清洁发展机制基金管理办法》财政部令59号, 2010.9.14.

19) 国家发展改革委 财政部关于印发《中国清洁发展机制基金有偿使用管理办法》的通知, 发改气候[2012]3406号, 2012.10.30.

- 중국CDM기금증여금사업관리방법(2012.10.30. 제정, 이하 증여금사업관리방법)²⁰⁾
- 중국CDM기금 및 CDM사업시행기업의 기업소득세정책문제(이하 CDM기업소득세정책)²¹⁾
- 홍콩특별행정구역 내 CDM사업의 시행 협의(香港特別行政區境內清潔發展機制項目的實施安排)(2008.6.6.시행)
- 중국CDM사업자문서서비스 및 검증업무의 규율에 관한 중요공고(關於規範中國CDM項目咨詢服務及評估工作的重要公告)
- CDM사업신청 관련 문건(CDM項目申請相關文件)
- 그 밖에 지방재정의 청정개발사업을 위한 위탁대출관리임시방법(地方財政開展清潔發展委託貸款管理暫行辦法), 중국CDM기금유상사용사업투자평가심의위원회업무방법(中國清潔發展機制基金有償使用項目投資評審委員會工作辦法), 중국CDM기금유상사용사업위험관리위원회업무방법(中國清潔發展機制基金有償使用項目風險管理委員會工作辦法), 기금유상사용업무외부초빙전문가관리임시방법(基金有償使用工作外聘專家管理暫行辦法) 및 중국 CDM기금이 실무에 적용할 지침으로서 편제한 중국CDM기금청정개발위탁대출운영수첩(中國清潔發展機制基金清潔發展委託貸款操作手冊) 등의 내부 운영지침서들이 있음.²²⁾

20) 国家发展改革委, 财政部关于印发《中国清洁发展机制基金赠款项目管理办法》的通知, 发改气候[2012]3407号, 2012.10.30.

21) 财政部, 国家税务总局关于中国清洁发展机制基金及清洁发展机制项目实施企业有关企业所得税政策问题的通知, 财税[2009]30号, 2009.3.23.

22) 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 22. 동 내부 운영지침서는 대외에 공개되지 않고 있어 구체적으로 어떤 내용들이 포함되어 있는지 파악하기 어려운 상황임.

- 이중 CDM사업과 관련하여 가장 중요하고 직접적인 법제는 CDM 관리방법, CDM기금관리방법, 유상사용관리방법 및 증여금사업관리방법이라는 부문규장 4개와 CDM기업소득세정책이라는 규범성 문건 1개
 - 먼저 2011년 8월에 새로 제정된 현행 CDM관리방법은 총칙, 관리체제, 신청 및 시행절차, 법적 책임, 부칙 등 총 5장 39개 조문과 NDRC에 CDM사업을 직접 신청할 수 있는 중앙기업 명단 41개로 구성²³⁾
 - CDM기금관리방법은 총칙, 관리기구 및 그 직무와 책임, 기금의 조달, 기금의 사용, 증여기금사업의 관리, 유상사용사업의 관리 및 부칙 등 총 7장 36개 조문으로 구성
 - 또한 CDM기금관리방법에 근거하여 61개의 관리체제의 제정을 통해 CDM기금의 업무와 기구에 관한 기본관리체계를 구축하였으며, 특히 최근에는 유상사용관리방법, 증여금사업관리방법을 제정하여 CDM기금의 유상사용과 증여금사용에 관한 구체적인 지침을 제시하고 있음.
 - 2009년 3월에 발표된 CDM기업소득세정책은 CDM기금에 대한 기업소득세 면세와 CDM사업시행기업의 기업소득세 면세에 관해 규정하고 있으며, 동 규범성 문건은 2007년 1월 1일부터 시행되는 것으로 규정
- 또한 CDM사업으로 발생한 CER 등의 거래를 촉진하고 규율하여 중국 내 자발적 온실가스 배출권 거래 시장을 활성화하기 위해 제정한 ‘온실가스 자발적 배출감축거래관리 임시방법(温室气体自

23) 2005년 10월 제정된 CDM관리방법은 총칙, 허가조건, 관리 및 시행기구, 시행절차 및 기타 등 총 5 장 26개 조문으로 구성되어 있었음.

愿减排交易管理暂行办法)’과 국가에 의한 강제적인 탄소배출권 거래제의 전면적인 도입에 앞서 일부 성과 도시에서 탄소배출권 거래제 시범사업 추진을 위한 ‘탄소배출권거래시범사업업무에 관한 통지(关于开展碳排放权交易试点工作的通知)’도 중국CDM사업 시장의 발전을 위한 법제에 속함.

2. 기타 관련 법제

- CDM사업과 관련하여, 우선 중국 헌법에서는 “국가는 자연자원의 합리적 이용을 보장하고 진귀한 동물과 식물을 보호한다. 어떤 조직 또는 개인도 어떤 수단을 이용하여 자연자원을 파괴하는 것을 금지한다.”고 규정하고 동시에 제26조에서는 “국가는 생활 환경과 생태환경을 보호하고 개선하며 오염과 기타 공해를 예방하고 치료한다. 국가는 식수조림을 조직하고 장려하며 임목을 보호한다.”고 규정하여 환경과 자연자원보호에 관한 일반 원칙을 규정하고 있음.
- 두 번째로 환경과 자원보호법에 속하는 일련의 입법으로서 환경보호체계의 기본법인 환경보호법(环境保护法)을 중심으로한 일련의 환경오염방지에 관한 법률들과 청정에너지기술과 청정에너지 개발이용을 촉진하기 위해 제정한 청정생산촉진법(清洁生产促进法), 에너지 구조개선 및 에너지 절약과 관련된 재생가능에너지법(可再生能源法),에너지절약법(节约能源法) 등이 있음.
- 또한 중국의 CDM사업과 관련된 정책 문서로서 국가기후변화대응방안(中国应对气候变化国家方案), 재생가능에너지산업지도목록(可再生能源产业指导目录) 등이 있음.

- 이상 중국의 헌법, 법률 및 정책문서들은 CDM사업과 직접적인 관련은 없지만 중국의 청정생산, 에너지구조 개선, 기후변화대응에 법적 근거를 제공하고 CDM사업 관련 규범의 제·개정에 있어 지도와 근거로서의 역할을 하고 있음.

제 2 절 CDM 사업 거버넌스 구조

1. 국가기후변화대응영도소조(NLGCC)

- 2007년 6월 중국은 기후변화대응과 에너지절약·배출감축업무를 수행하기 위한 중앙정부차원의 최상급 의사협의·조정기구로서 ‘국가기후변화대응 및 에너지절약·배출감축업무영도소조(国家应对气候变化及节能减排工作领导小组)’을 설립하였음.
- 이 기구는 대외업무상 필요에 따라 ‘국가기후변화대응영도소조(国家应对气候变化领导小组, National Leading Group on Climate Change: NLGCC)’ 또는 ‘국무원에너지절약·배출감축업무영도소조(国务院节能减排工作领导小组)’로 불림.²⁴⁾
- 기구의 주요 임무는 국가의 기후변화에 대한 중대한 전략, 방침 및 대책을 연구·제정하고 기후변화대응 업무의 통일적인 배치, 국제협작과 협상대안의 연구·심의, 기후변화대응업무 중의 중대 문제의 협의·조정 및 해결, 국무원의 에너지절약·배출감축업무에 관련한 방침 및 정책의 시행 등 업무 중 중대한 문제의 협의조정 및 해결

24) 《国务院关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知》，国发〔2007〕18号，2007.6.18.

- 기구의 구성원은 원자바오 국무원 총리가 조장, 리커창 국무원 부총리, 다이빙궈 국무위원이 부조장, 그리고 외교부 부장, 국가발전개혁위 주임, 과기부 부장, 재정부 부장, 환경보호부 부장 등 총 22개 중앙부처장이 구성원으로 참석하고 있음.
- NLGCC의 연혁은 다음과 같음. 우선 중국의 기후변화대응을 위한 중앙기구는 지속적으로 변화해 왔는데, 1990년 당시의 국무원환경보호위원회 아래에 설립된 국가기후변화협의·조정소조(国家气候变化协调小组)가 NLGCC의 시초이며, 당시의 국무위원 쑹젠(宋健)이 조장을 맡았음.
- 이후 1998년 동 조직을 ‘국가기후변화대책협의·조정소조(国家气候变化对策协调小组)’로 명칭을 변경하고 NDRC의 주임이던 청페이옌(曾培炎)이 조장을 맡음. 2003년 10월 국무원의 비준을 거쳐 새로운 임기의 국가기후변화대책협의·조정소조가 설립되었으며, NDRC 주임이던 마카이(马凯)가 조장을 맡음.
- 그 후 중국의 에너지절약·배출감축 상황의 악화 및 국제적인 기후변화 완화에 대한 압력이 점증하는 상황에서 중국은 기후변화대응과 에너지절약·배출감축업무의 영도를 실질적으로 강화하기 위해 ‘국가기후변화대응 및 에너지절약·배출감축업무영도소조(国家应对气候变化及节能减排工作领导小组)’를 설립함.
- NLGCC는 의제에 따라 회의 참여 성원을 확정하며, NDRC가 이 기구의 일상업무를 처리하며 NDRC산하에 이 기구의 실무부서인 ‘국가기후변화대응영도소조판공실(国家应对气候变化领导小组办公室)’과 ‘국무원에너지절약·배출감축업무영도소조판공실(国务院节能减排工作领导小组办公室)’을 설립함.²⁵⁾

25) <http://www.wem.org.cn/news/view.asp?id=165&cataid=27>(2012.9.1. 최종방문)

- 2008년 NDRC는 산하 조직으로서 ‘국가기후변화대응사(应对气候变化司, <http://qhs.ndrc.gov.cn/>)’를 설치하여 국가기후변화 대응 업무를 일원화하여 처리하고 있으며, 특히 CDM사업에 대한 NDRC의 심사 및 결과를 동 인터넷 홈페이지에 게시하고 있음.

2. 국가발전개혁위원회(NDRC)

- CDM사업에 참여하는 체약국 정부가 CDM사업의 개발 과정에서 매우 중요한 역할을 하는데, 마라케쉬 합의(Marrakesh Accord)²⁶⁾에 따라 CDM사업협작에 참여를 희망하는 모든 체약국은 모두 본국의 CDM국가승인기구(DNA)를 지정해야 함.²⁷⁾
- NLGCC의 지도하에 CDM사업협작을 주관하는 NDRC가 중국의 CDM국가승인기구이며, 이에 따라 중국에서의 CDM협작사업의 시행은 반드시 NDRC의 비준을 거쳐야 함.²⁸⁾
- NDRC의 주요 사무에는 ① CDM사업신청에 대한 수리, ② 사업 심의이사회의 심의의견에 따라 과학기술부, 외교부와 함께 CDM사업의 비준, ③ CDM사업의 비준서 발급, ④ CDM사업의 감독 및 관리, ⑤ 기타 관련 사무가 포함됨.²⁹⁾

26) 2001년 10월 모로코 마라케시에서 열린 COP7에서 COP3에서 제시되고 COP6에서 합의한 신축성 메커니즘, 의무준수체계, 온실가스 배출목록, 흡수원 등에 관한 추가 협상을 벌여 완전히 타결하고 이러한 합의내용을 담아 채택한 합의를 말함. 이로써 미국을 제외한 교토체제(Kyoto Regime)가 출범하게 되었으며 각 당사국의 비준절차가 개시됨. 신의순, 김호석, 『기후변화협약과 기후정책』, 집문당, 2005, p.60. 참고.

27) 曾少军, 《碳减排：中国经验-基于清洁发展机制的考察》, 社会科学文献出版社, 2010, p.49.

28) CDM관리방법 제9조

29) CDM관리방법 제12조

3. CDM사업심의이사회

- CDM사업의 심의기구로서 ‘CDM사업심의이사회(清洁发展机制项目审核理事会, 이하 사업심의이사회라 함)’를 두고 있으며, 동 사업심의이사회의 조장단위(组长单位)는 NDRC와 과학기술부, 부조장단위(副组长单位)는 외교부, 성원단위(成员单位)는 재정부, 환경보호부, 농업부와 중국기상국임.³⁰⁾
- 사업심의이사회의 주요사무는 ① 신청한 CDM사업에 대한 심의 및 심의의견 제출, ② NLGCC에 CDM사업의 집행상황과 시행과정 중의 문제 및 건의를 보고하고, 국가CDM사업의 운영 규칙과 관련된 건의를 함.³¹⁾

4. CDM사업관리센터

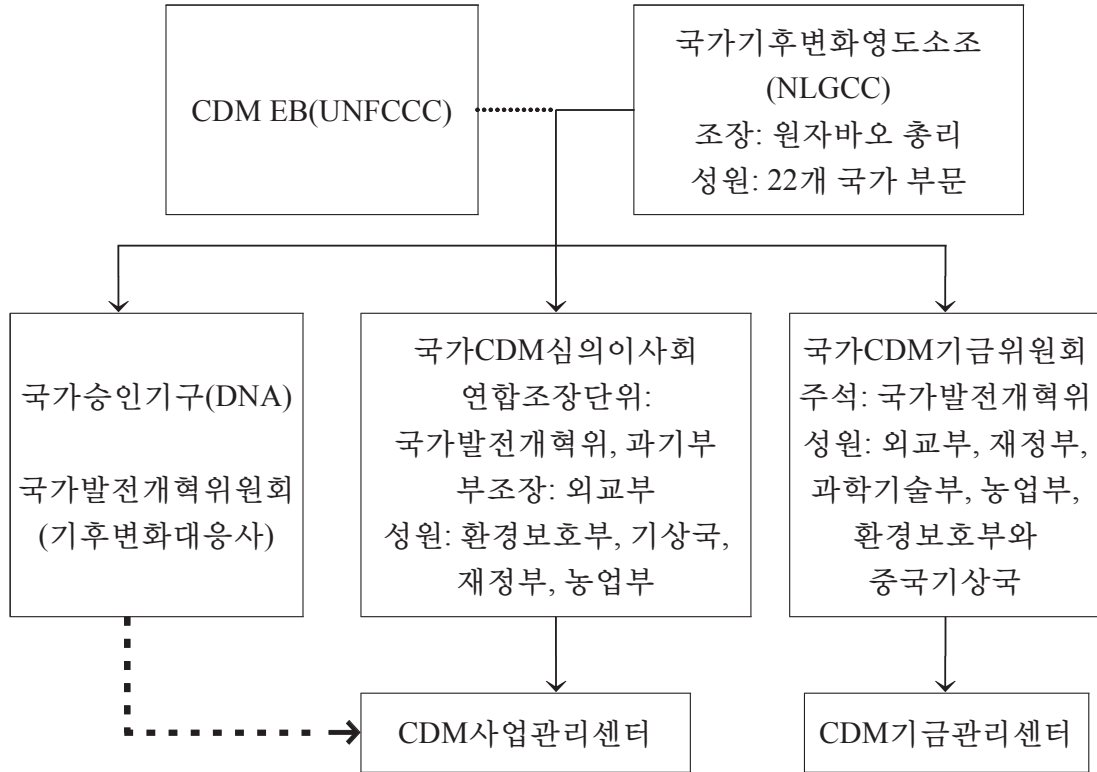
- 국가CDM사업관리기구로서 NDRC는 CDM관리방법의 관련 규정과 요구에 따라 CDM사업관리센터(清洁发展机制项目管理中心, 이하 CDM센터라 함)를 설립하였음.
- 주요 업무는 CDM사업과 관련된 관리와 연구업무로서 NDRC 기후변화대응사에 협조하여 CDM사업의 신청 및 전문가 평가심의 및 결과 발송, CDM사업의 데이터시스템의 연구개발과 관리, CDM 사업의 시행상황에 대한 검사 및 감독, CDM사업의 전개와 관련된 능력건설 및 관련된 관리, 기술자문 서비스의 제공 등³²⁾

30) CDM관리방법 제8조

31) CDM관리방법 제11조

32) 국가발전개혁위원회에너지연구소: <http://www.eri.org.cn/jgsz.php?aid=227&cid=61>(2012. 9.20. 최종방문)

[그림 3-1] 중국의 CDM사업 관리기구도³³⁾



□ 한편, 국내의 일부 연구기구가 CDM관련 문제에 대한 연구업무에 참여하고 있으며 이들은 특히 CDM사업 관련 기술지원을 제공하고 있음.

- 예컨대 국가발전개혁위 에너지연구소(国家发展和改革委员会能源研究所), 칭화대학원자력에너지·신에너지기술연구원(清华大学核能与新能源技术研究院), 농업과학연구원기상연구소(农业科学研究院气象研究所), 임업과학연구원(林业科学研究院), 중국런민대학환경경제연구소(中国人民大学环境经济研究所), 중국과학원광저우에너지연구소(中国科学院广州能源研究所), 쓰촨대학환

33) 출처: 杨宏伟, 中国CDM项目申报审批程序与常见问题、及现状与趋势分析, 国家发展和改革委员会能源研究所 CDM项目管理中心, 2009.4.17., p. 8., 中国-欧盟清洁发展机制促进项目, 2012年前中国清洁发展机制市场: 政策环境与发展现状, 2012, p. 29.를 참고하여 필자가 재작성함.

경과학공청학원(四川大学环境科学工程学院) 및 중국사회과학원 국제정치·경제연구소(中国社会科学院国际政治与经济研究所) 등이 있음.³⁴⁾

제 3 절 CDM사업의 시행주체와 임무

1. CDM사업 시행주체

- CDM사업의 시행주체는 중국 경내의 중자(中资)기업과 중자지배기업(中资控股企业)으로 한정됨. 이에 따라 외국기업이 중국에서 독자적으로 CDM사업을 수행할 수 없음. 다만, 중자기업 또는 중자지배기업이 법에 따라 CDM사업의 대외합작을 수행할 수 있기 때문에³⁵⁾ 이러한 방식을 통해 외국기업이 중국CDM사업에 참여할 수 있음.
- 이에 따라 사업시행기구는 NDRC가 발급한 비준서를 취득한 후 기업의 주식이 외자 또는 외자지배(外资控股)로 변경된 경우 CDM사업의 시행자격을 자동으로 상실하며 주식변경 후 취득한 CDM사업을 통한 배출감축량의 양도수입은 국가소유에 귀속됨.³⁶⁾

2. CDM사업 시행주체의 주요 임무

- 사업시행기구의 주된 임무는 다음과 같음.³⁷⁾
 - CDM사업 배출감축량 거래에 관한 대외협상 수행과 구매계약 체결

34) 국가발전개혁위원회에너지연구소: <http://www.eri.org.cn/jgsz.php?aid=227&cid=61>(2012.9.20. 최종방문).

35) CDM관리방법 제10조

36) CDM관리방법 제30조

37) CDM관리방법 제13조

- CDM사업의 공정건설(工程建设)의 수행
- 기후변화협약, 교토의정서와 관련 체약당사국 회의의 결정 및 국외 합작당사자와 체결한 구매계약의 요구에 따라 CDM사업을 수행하며 NDRC 및 사업소재지 발전개혁위의 감독을 받음.
- 국제규칙에 따라 사업의 합격성과 사업의 배출감축량에 대한 검증(核实)을 받으며, 필요한 자료와 검측기록 제공과 검증을 받고 정보를 제공하는 과정에서 법에 따라 국가기밀과 상업비밀의 보호
- NDRC에 CDM사업 온실가스감축량의 양도상황 보고
- NDRC 및 사업소재지 발전개혁위의 관련 문제에 대한 조사에 협조하고 질의에 응답
- 기업의 자질에 변경이 발생한 후 자진 신고
- 법정비율³⁸⁾에 따라 규정된 기간 내에 규정된 감축량양도거래액의 납부
- 법에 따라 이행해야 하는 기타 의무 등

제 4 절 CDM사업의 신청 및 비준 절차 등

1. CDM사업의 신청절차

- 사업시행기구가 CDM사업을 신청할 때 공통적으로 제출해야 하는 서류
 - ① CDM사업신청표, ② 기업자질상황증명서 사본, ③ 공정 및 사업타당성연구보고서에 대한 비준서(또는 확인문서, 또는 등록 문서)의 사본, ④ 환경영향평가보고서(또는 등기표)비준서의 사

38) CDM관리방법 제36조에서 규정하고 있음.

본, ⑤ 공정 및 사업설계문서, ⑥ 공정 및 사업개황 및 자금조달
상황의 설명, ⑦ NDRC가 필요하다고 판단되는 기타 자료 등³⁹⁾

□ ‘독자사업(单边项目)’의 경우 독자사업임을 명시해야 함.

- 사업 신청 시에 국외구매자가 확정되지 않은 경우 사업시행기
구는 사업신청표를 작성할 때 반드시 해당 CDM합작사업이
‘독자사업(单边项目)’임을 명시해야 하며, 국가의 비준을 얻은
후 사업으로 발생한 배출감축량은 중국 국가계정에 전입되며
(转入), NDRC의 비준을 거친 후 이러한 배출감축량을 중국 국
가계정에서 전출(转出)할 수 있음.⁴⁰⁾

□ 사업신청인은 CDM관리방법의 부속서에 열거된 중앙기업(이하중
앙기업이라 함)⁴¹⁾과 기타 사업시행기구로 구분되며 각각의 신청
절차가 약간 상이함.

□ 중앙기업의 신청절차

- 중앙기업은 직접 NDRC에 CDM합작사업을 신청해야 하며,
NDRC는 실제수요에 따라 적절하게 부속서에서 열거된 중앙기
업의 명단을 조정할 수 있음.
- NDRC는 중앙기업의 신청을 접수한 후 신청자료에 부족함이
있거나 법정형식에 부합하지 않는 신청에 대해 현장에서 또는
5일 내에 신청인에게 보정이 필요한 모든 내용을 한차례 고지
해야 함.⁴²⁾

39) CDM관리방법 제15조. 중국 CDM사업 신청 관련 서류는 中国清洁发展机制网的 <http://cdm.cchina.gov.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=2654>(2012.12.25. 최종방문)에서 다운로드
드가 가능함.

40) CDM관리방법 제16조

41) 현행 CDM관리방법의 부속서에 열거된 중앙기업은 총 41개임.

42) CDM관리방법 제17조

□ 기타 사업시행기구의 신청절차

- 부속서에 열거된 중앙기업이 아닌 기타 사업시행기구는 사업소재지 성급발전개혁위에 CDM사업을 신청하며, 유관부문과 지방정부는 기업이 CDM사업을 신청하는 것을 조직할 수 있음.⁴³⁾
- 사업소재지 성급발전개혁위는 기타 사업시행기구의 신청을 수리한 후 업무일 기준 20일 내에 모든 사업신청자료 및 초심의견(初审意见)을 NDRC에 제출하고, 어떠한 이유로도 사업시행기구의 신청에 대해 부결결정을 내려서는 아니 됨.
- 즉 사업소재지 성급발전개혁위는 기타 사업시행기구의 청정개발사업신청에 대한 승인권이 없으며, 만약 기타 사업시행기구가 제출한 신청자료에 부족함이 있거나 법정형식에 부합하지 않는 신청에 대해서는 성급발전개혁위가 현장에서 또는 5일 내에 신청인에게 보정이 필요한 모든 내용을 한차례 고지해야 함.⁴⁴⁾

2. CDM사업의 비준절차

□ 전문가 평가 절차

- NDRC는 중앙기업이 제출한 사업신청 또는 사업소재지 성급발전개혁위가 보고한(转报) 사업신청을 접수한 후 신청한 사업에 대한 전문가의 평가·심사(评审)를 조직하고 그 기간은 30일을 초과할 수 없음. 사업에 대한 전문가의 평가·심사를 거친 후 NDRC는 사업을 사업심의이사회에 제출하여 심의함.⁴⁵⁾

43) CDM관리방법 제14조

44) CDM관리방법 제18조

45) CDM관리방법 제19조

□ 사업심의이사회의 심의

- 사업심의이사회는 NDRC가 제출한 사업에 대해 심의하고(审核) 심의의견을 제출함.
- 사업심의이사회의 심의 내용⁴⁶⁾
 - 사업참여자의 참여자격
 - 사업시행기구가 제출할 것을 규정한 관련 답변서(批复)
 - 방법학
 - 온실가스 배출감축량 계산
 - 양도 가능한 온실가스 배출감축량의 가격
 - 배출감축량구매자금의 별도자금 여부(额外性)
 - 기술양도상황
 - 예상배출감축량의 양도 기한
 - 모니터링계획(监测计划)
 - 예상되는 지속가능발전 촉진효과 등

□ NDRC의 비준서 발급 여부의 결정

- NDRC가 사업심의이사회의 의견에 따라 과학기술부, 외교부와 함께 비준서를 발급할 것인지를 결정함.
- 사업심의이사회가 심의하여 비준을 동의하지 않은 사업에 대해서는 비준수속을 하지 않으며, 사업심의이사회가 심의하여 동의한 사업에 대해서는 사업이 수리된 날로부터 업무일 기준 20일 이내에(전문가의 평가·심사시간 제외) 비준수속을 함.

46) CDM관리방법 제20조

- 다만, 사업심의이사회가 비준·동의했으나 개선·보완이 필요한 사업의 경우 사업시행기구가 제출한 개선·보완된 자료를 접수한 후 과학기술부와 외교부가 함께 비준수속을 함.⁴⁷⁾

3. CDM사업의 등록, 감독 및 시행

□ CDM EB에의 등록

- 사업이 NDRC의 비준을 거친 후 운영기구(经营实体, Designated Operational Entity: DOE)는 CDM EB에 등록을 신청함.⁴⁸⁾ 여기서 말하는 CDM EB는 교토의정서 하에 CDM사업을 시행하기 위해 특별히 설치한 관리기구를 말하며, 운영기구(DOE)는 CDM EB가 지정한 검·인증기구(审定和核证机构)를 의미함.⁴⁹⁾

□ NDRC의 감독책임

- NDRC는 CDM사업의 시행에 대해 감독책임을 지는데, 이를 위해 사업시행기구는 CDM사업의 등록이 성공한 후 업무일 기준 10일 내에 NDRC에 등록상황을 고지하고, 사업의 매회 배출감축량이 발급되고 양도된 후 업무일 기준 10일 내에 발급과 양도에 관한 상황을 NDRC에 보고해야 함.⁵⁰⁾

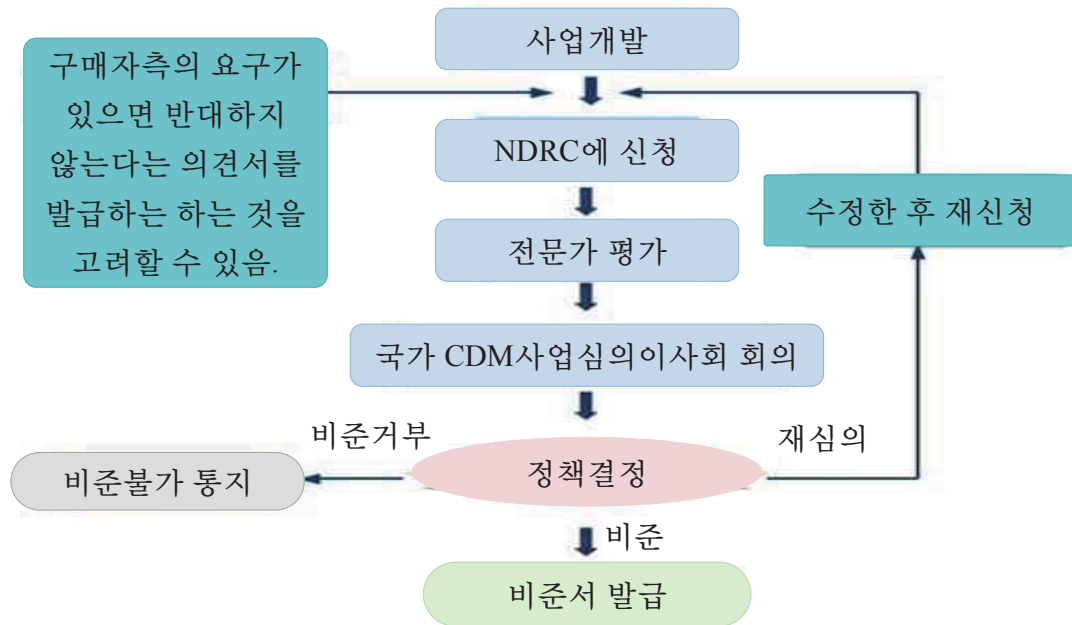
47) CDM관리방법 제21조

48) CDM관리방법 제22조

49) CDM관리방법 제34, 35조

50) CDM관리방법 제23조

[그림 3-2] 중국의 CDM사업 신청 및 심사·비준 흐름도



출처: 국가발전개혁위 기후변화대응판공실(国家发改委气候办)

제 5 절 관련 당사자의 법적 책임(法律責任)

1. 행정기관 및 공무원의 법적 책임

□ 신청서류의 하자보정에 대한 고지의무

- CDM사업신청을 접수한 행정기관 및 담당공무원은 법정조건에 부합하는 사업신청에 대해 수리를 거부하거나 제출서류에 하자가 있어 보정이 필요한 경우 사업신청자에게 한 차례 고지를 해야 하나 고지를 하지 않은 경우 상급행정기관 또는 감찰기관(監察机关)이 이를 시정할 것을 명령하도록 하고, 상황이 심각할 경우 직접 책임이 있는 담당자에 대해 행정처분을 내릴 수 있음.⁵¹⁾

51) CDM관리방법 제25조

□ 뇌물수수행위 등에 대한 형사책임

- 행정기관 및 관련 공무원의 사업신청에 대한 접수, 수리, 심사·비준 및 사업에 대한 감독·검사를 하는 과정에서의 뇌물수수행위에 대한 형사책임과 부당하게 사업신청을 승인한 경우에 행정처분 및 형사책임을 부담할 수 있음.⁵²⁾

2. 사업시행기구의 법적 책임⁵³⁾

□ 정보은폐 등에 대한 불수리 등의 조치

- 사업시행기구의 정보은폐 또는 허위자료 제공에 대해서는 NDRC가 불수리, 불승인 또는 경고 조치할 수 있음.

□ 부정당한 수단으로 인한 사업승인에 대한 처벌

- 사업시행기구가 사기, 뇌물 등 부정당한 수단으로 사업승인을 받은 경우 NDRC는 사업배출감축량의 양도수입에 상당하는 과태료를 부과하고, 범죄를 구성하는 경우 형사책임을 추궁할 수 있음.

□ 비준서의 위조 등에 대한 처벌

- 사업시행기구의 비준서 위조 및 임의변경, 감독·검사를 받을 때 관련 상황 은폐, 허위자료 제공 또는 관련 자료 제공 거부 시 NDRC는 행정처벌과 형사책임을 추궁할 수 있음.

□ 배출감축량의 양도수입 중 국가귀속분 납부의무

- 사업시행기구는 배출감축량거래를 마친 후 국가에 배출감축량 거래액 중 국가귀속분을 납부하지 않는 경우 NDRC는 사업시행기구에 대해 행정처벌을 내릴 수 있음.

52) CDM관리방법 제26, 27조

53) CDM관리방법 제28, 29, 31, 32조

제 6 절 배출감축량 양도수입의 귀속 등

1. 배출감축량 양도수입의 귀속

- CDM사업으로부터 징수되는 부담금은 CDM사업을 규제하기 위한 정부의 의도에 의해 운영되는데, HFC와 N2O사업에 특히 부과금을 적용함으로써 정부는 관련 기업들의 행위를 규제하고 동시에 기후변화를 다루기 위해 더 많이 할당될 수 있는 정부수입을 발생시키는데 그 목적이 있음.⁵⁴⁾
- CDM사업의 온실가스배출감축량의 양도로 인한 수익은 국가와 사업시행기구의 소유로 귀속되며 그 중 국가로 귀속되는 배출감축량 양도거래액의 비율은 다음과 같음.⁵⁵⁾
 - 수소불화탄소(HFC)류 사업: 65%
 - 아디프산(Adipic acid)생산 중의 아산화질소(N2O)사업: 30%
 - 질산(nitric acid)등의 생산 중의 아산화질소(N2O)사업: 10%
 - 과불화탄소(PFC)류 사업: 5%
 - 기타 유형의 사업: 2%

2. 배출감축량 양도수입의 사용 및 양도

- 중국CDM기금관리센터가 국가귀속분을 수취하며 이를 통해 조성된 자금은 기후변화대응과 관련된 활동을 지원하는데 사용되며⁵⁶⁾,

54) Silvia Irawan, Xie Fei, Li Chunyi, Meng Xiangming, Alex Heikens, Case Study Report: China Clean Development Mechanism Fund, UNDP, 2012, p. 10.

55) CDM관리방법 제36조1항

56) CDM관리방법 제36조2항

이와 관련하여서는 중국CDM기금관리방법(中国清洁发展机制基金管理办法)을 제정하여 자세히 규율하고 있음.

- NDRC가 이미 비준한 사업으로 2012년 후 발생한 감축량은 반드시 NDRC의 동의를 거친 후에 비로소 양도할 수 있음.⁵⁷⁾

57) CDM관리방법 제37조

제 4 장 중국의 CDM기금제도

제 1 절 CDM기금 개요

1. 기금의 성립 배경

- CDM기금의 설립은 중국에서의 CDM사업의 특징에 의해 촉진되었는데, 특히 중요한 것 중의 하나는 전 세계적으로 19개의 CDM HFC(수소불화탄소)-23사업 중 11개 사업을 중국에서 유치하였으며, 이 기업들이 지구온난화지수(Global Warming Potential, GWP)가 11,700인 HFC-23을 단계적으로 줄이는 것으로부터 과도하게 이익을 얻는 것을 피하기 위해 정부는 중국에서의 CDM HFC 사업과 기타 지구온난화가스에 대한 국가귀속분을 규정하고 있으며, 이러한 수입이 기금설립의 배경이 됨.⁵⁸⁾
- 또한 전통적인 정부예산제도를 통해 CDM사업을 통해 징수한 수입을 기후변화대응에 투입할 경우 그러한 수입은 국가 전체 예산의 일부가 되기 때문에 동 예산의 사용에 대한 추적이 어렵게 되고, 중국 정부가 CDM사업을 통해 정부수입을 증가시킨다는

58) 유엔은 온실가스별로 1t을 감축할 때마다 특정량의 탄소 크레딧(carbon credits)을 부여하고 있는데, 지구 온난화에 미치는 영향력의 정도(지구온난화지수)를 고려하여 CO₂ 1t당 1크레딧, 메탄은 21크레딧, 냉각제 생산 과정에서 나오는 ‘HFC(수소불화탄소)-23’은 1만1700크레딧을 부여함. 여기서 ‘HFC-23’에 대해 가장 많은 크레딧이 부여되므로 동 온실가스를 감축할 경우 가장 많은 경제적인 수익을 올릴 수 있음. 이에 따라 특히 개도국 냉각제 제조업체들이 크레딧을 많이 얻기 위해 오존층을 파괴하는 ‘HFC-23’ 냉각제를 대량으로 생산하여 생산과정에서 발생한 ‘HFC-23’ 폐가스를 제거함으로써 다량의 탄소 크레딧을 얻을 수 있음. 즉 이 업체들은 비싸고 어렵게 환경에 덜 해로운 ‘대안 가스’를 생산하지 않고, 대신 규제한도 내에서 최대한의 유해가스를 만든 뒤 이를 줄여 크레딧을 얻어내고 있는 것으로 문제가 되고 있음. “탄소배출권이 되레 오존층 파괴 촉진?”, 한겨레, 2012.8.9. http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/546532.html(2012.10.15. 최종방문)

국제적인 비난에 직면할 수 있어⁵⁹⁾ CDM사업을 통해 얻은 수입의 기후변화대응사업에 대한 투명한 집행을 보장하기 위한 자금관리기구가 필요하였음.

2. 기금의 취지와 목적

- 기금의 취지는 국가의 기후변화 대응 업무를 지원하고 경제사회의 지속가능한 발전을 촉진하는 것임.⁶⁰⁾
- CDM기금은 중국의 전반적인 기후금융구조에서의 특정 목적에 사용되며, 특히 기후변화 완화 및 적응 사업 관련 정책연구, 민간부문 기부금 및 투자의 이용에 대한 지원을 제공하며 주로 세 가지 전략을 실현하는데 사용될 수 있음.⁶¹⁾
 - 첫째, 관련 부처의 정책연구, 국제협상, 능력건설, 대민 홍보 수행에 대한 즉각적인 지원을 수행하며 이는 뒤에서 보는 것처럼 주로 ‘증여금사업’을 통해 이루어짐.
 - 둘째, 기후투자(climate investments)에서의 시장장벽을 제거하고 리스크를 감소시키기 위한 혁신적인 경제적·금융적 수단의 실험할 때, 재정부는 국가차원에서 기후변화를 해결하는데 효과적이라고 증명된 비용·효과적인 수단의 적용을 위해 국가 재정을 할당할 때 CDM기금이 그 역할을 함.
 - 셋째, 기후변화에 대응하고 적응하는데 있어서의 중국의 노력에 대해 더 많은 자금을 지원할 수 있도록 공공부문과 민간부문의 행위자들을 연결하기 위한 새로운 모델을 탐색·개발하

59) Silvia Irawan, Xie Fei, Li Chunyi, Meng Xiangming, Alex Heikens, Case Study Report: China Clean Development Mechanism Fund, UNDP, 2012, p. 4.

60) CDM기금관리방법 제3조

61) Silvia Irawan, Xie Fei, Li Chunyi, Meng Xiangming, Alex Heikens, Case Study Report: China Clean Development Mechanism Fund, UNDP, 2012, p. 4.

는 것으로, CDM기금은 정부와 시장기능을 통합하는 정책기구로서 기후변화 문제를 해결하기 위해 시장의 비즈니스 파트너들과의 직접적인 협력을 추구하는 역할을 수행함.

3. 기금의 연혁과 관련 법제

- 2006년 5월 재정부, NDRC, 외교부 및 과기부가 국무원에 기금설립을 공동으로 요청하여, 같은 해 8월 국무원이 중국 CDM기금 및 관리센터의 설립을 비준함으로써 CDM기금이 정식으로 설립됨.
- 2007년 11월, 재정부와 NDRC가 연합하여 기금 및 그 관리센터의 업무운영을 시작하였으며, 2010년 9월 국무원의 비준을 거쳐 재정부, NDRC 등 관련 부(部)와 위원회가 공동으로 중국CDM기금 관리방법(中国清洁发展机制基金管理办法)(이하 CDM기금관리방법)을 공포함으로써 CDM기금업무에 대한 법적 근거가 마련되었음.⁶²⁾
- CDM기금관리방법의 제정 목적은 기금의 조달, 관리와 사용을 강화·규율(规范)하고 기금의 취지를 실현하는데 있으며⁶³⁾, 기금의 법적 지위는 국가의 비준에 의해 설립된 것으로 사회적 기금 모델에 따라 관리하는 정책성 공공기금(public fund)임.⁶⁴⁾

62) 中国清洁发展机制基金(CHINA CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM FUND, CDMFUND)인터넷 홈페이지(<http://www.cdmfund.org/cn/info2.aspx?m=20101109094442890581>). 다만, 일부 문헌에 의하면 2007년 4월 기금관리센터가 국가사업단위등기관리국에 등록하였으며, 같은 해 4월 기금심의이사회(基金审核理事会)가 첫 번째 회의를 열어 ‘중국CDM기금 및 관리센터정관(中国清洁发展机制基金及其管理中心章程)’과 ‘중국CDM기금관리방법(中国清洁发展机制基金管理办法)’을 각각 심의·통과시킨 후 본격적인 기금운영이 시작되었다. 巨奎林, “为国家应对气候变化创立资金机制—中国清洁发展机制基金介绍”, 《环境保护》, 2007/6A, p.44.

63) CDM기금관리방법 제 1 조

64) CDM기금관리방법 제 2 조

[표 4-1] 중국의 CDM기금 주요 연혁⁶⁵⁾

날 짜	주요 연혁
2005.10.	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 정부가 중국CDM기금 기획 및 준비 시작 • 국무원의 비준으로 중국CDM기금 및 관리센터 설립 • 중국정부가 발표한 ‘기후변화대응국가방안’에서 ‘중국CDM기금의 유효한 이용’을 제시
2006. 8.	<ul style="list-style-type: none"> • 재정부와 NDRC가 공동으로 기금 관련 업무 시작
2007. 6.	<ul style="list-style-type: none"> • NDRC와 재정부가 공동으로 첫 번째 기금의 증여금 사업을 비준하여 국가의 긴급한 기후변화 대응 관련 업무 지원
2008. 11.	<ul style="list-style-type: none"> • 국무원의 비준을 거쳐 재정부, NDRC 등 7개 부(위원회)가 공동으로 CDM기금관리방법 공포
2011. 1.	<ul style="list-style-type: none"> • 제3자 기구에 의한 청정개발위탁대출사업 첫 번째 ‘탄소예산보고서(碳预算报告)’⁶⁶⁾발행, 이를 통해 기금이 지원하는, 기후변화 완화 효익을 가진 사업이 제3자에게 위탁하여 탄소배출감축효과에 대한 검증을 강제하기 시작
2011. 3.	<ul style="list-style-type: none"> • 기금의 전국 에너지절약·배출감축 표준화기술연맹 가입
2011. 4.	<ul style="list-style-type: none"> • 첫 번째 청정개발위탁대출사업 비준 획득, 기금의 유상사용업무의 실질적인 시작
2011. 12.	<ul style="list-style-type: none"> • 기금과 산시성(陕西)인민정부 간 전략적 합작 협의 서명, 이를 통해 기금이 지방의 저탄소녹색발전 업무를 지원하여 단일 사업에서 성급 지역 사업으로 확대
	<ul style="list-style-type: none"> • 기금을 제1 대주주로 하는 상하이환경에너지거래소의 현판식 진행, 이를 통해 기금의 주식투자업무 개시, 기금의 탄소시장 참여, 중국 내 탄소시장 건설에 조력
	<ul style="list-style-type: none"> • 기금의 주요 자금원천인 CDM사업 국가수입 100억 위안 달성

65) 2011清洁基金在行动2, 问渠哪得清如许 为有源头活水来 创新融资模式 支持节能减排, 中国财经报, 2012-02-16, http://www.cdmfund.org/cn/news_info.aspx?n=20120216105350903188(2012.9.10.최종방문)

66) 청정기금을 유상사용사업을 수행하는 주체가 자금지원을 신청하는 과정에서 전

제 2 절 기금의 거버넌스 구조

- 기금의 거버넌스 구조는 기금심의이사회(基金审核理事会)와 기금 관리센터(基金管理中心)로 구성되며, 재정부가 기금의 주관부문임.

1. 기금심의이사회

- 기금심의이사회는 기금사무에 관한 부간 의사기구(部际议事机构)로서, NDRC, 재정부, 외교부, 과기부, 환경보호부, 농업부 및 기상국의 대표로 구성되고, 주석과 부주석을 설치하고 각각 NDRC와 재정부가 대표를 파견하여 직무상 책임을 이행함.
- 주요 심의 업무는 ① 기금의 기본관리제도, ② 자금사용의 연간 계획을 포함한 기금의 발전전략규획, ③ 기금의 증여금사업과 중대한 유상사용사업의 신청, ④ 기금의 연간 재무수지예산과 결산, ⑤ 기금의 기타 중대한 업무사항에 대한 심의를 거쳐 일치된 의견을 획득한 후 NDRC, 재정부에 보고하고 비준하는 것임.⁶⁷⁾

2. 기금관리센터

- 기금관리센터는 재정부 소속의 사업단위(事业单位)⁶⁸⁾이며 기금의 일상 업무를 담당하는 법정관리기구로서 기금심의이사회의 지도

문적인 제3자기구가 발급한, 사업으로 예상되는 탄소배출감축량 또는 잠재력평가결과를 반드시 제출해야 하는데, 이처럼 CDM사업을 통해 예상되는 탄소배출감축량을 탄소예산이라고 하며 이를 담은 보고서를 탄소예산보고서라 함. 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 20.

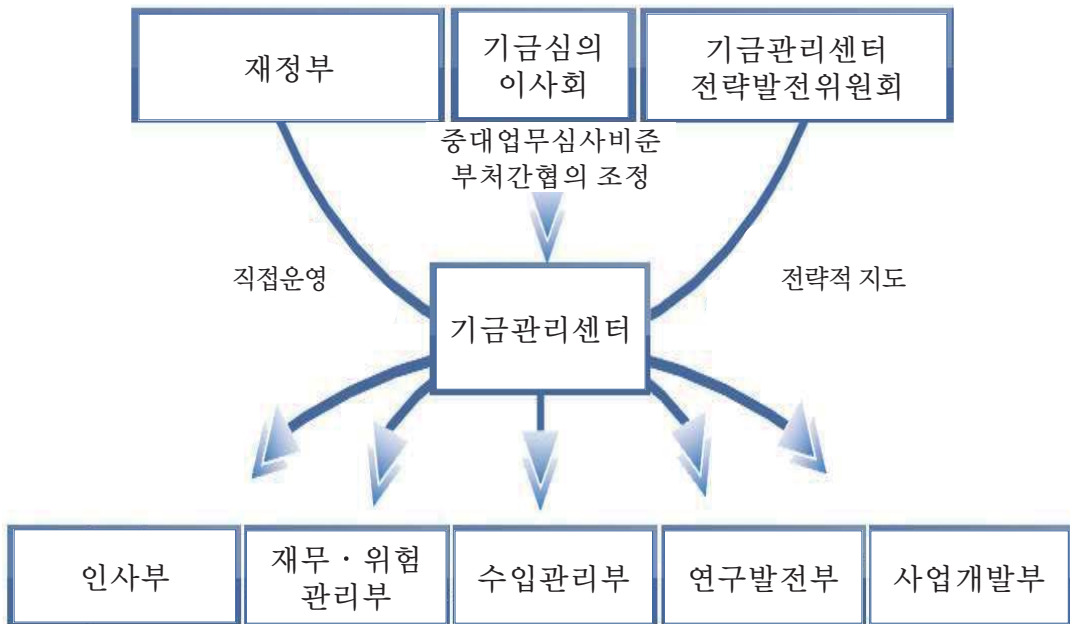
67) CDM기금관리방법 제5, 6조

68) 중국에서 사업단위란 사회공익을 목적으로 국가기관이 수행하거나 기타 조직이 국유자산을 이용하여 수행하는 것으로 교육, 과학기술, 문화, 위생 등의 활동에 종사하는 사회서비스조직을 말하며 ‘사업단위등기관리임시조례(事业单位登记管理暂行条例, 国务院 第252、411号令)’, 예컨대, 학교, 병원, 국책연구소 등이 여기에 속함. 이와 상대되는 단위로서 기업단위(企业单位)가 있으며, 기업단위는 영리를 목적으로 한다는 점에서 사업단위와 구별됨.

하에 기금의 조달, 관리와 사용업무를 담당함.

- 주요 업무는 ① 기금의 기본 관리제도를 기초하고(起草) 기금의 구체적인 운영관리규정의 제정; ② 기금의 자금조달; ③ 기금의 자금을 관리하고 기금의 유상사용과 재산관리활동의 전개; ④ 기금의 연간 재무수지예산과 결산의 편제와 집행; ⑤ 기금이 지원하는 사업의 운영에 대한 감독과 관리; ⑥ 기금심의이사회에 기금의 중대업무사항의 보고; ⑦ 기타 기금취지에 부합하는 활동의 전개 등임.⁶⁹⁾

[그림 4-1] 중국의 CDM기금 거버넌스 구조⁷⁰⁾



69) CDM기금관리방법 제7, 8조

70) 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 10.

제 3 절 기금 자금의 조달

1. 기금의 원천

- 기금의 조달은 공개, 공정, 안전, 효율, 전용자금전용(专款专用)의 원칙을 준수하여야 함.⁷¹⁾
- 기금의 원천은 ① CDM사업상 온실가스배출감축량의 양도를 통해 획득한 수입 중 국가소유 부분, ② 기금운영수입, ③ 국내외 기구, 조직 및 개인의 기부, ④ 기타 원천으로 구성됨.⁷²⁾
- CDM사업상 온실가스배출감축량의 양도를 통해 획득한 수입 중 국가소유 부분
 - 이 때 배출감축량(減排量)이란 국가의 기준을 거친 것으로서 CDM사업을 통해 양도한 온실가스배출감축량을 말하며, 배출감축량수입(減排量收入)은 배출감축량의 양도로 얻은 수입을 말함.⁷³⁾
 - CDM사업을 통한 국가수입이 현재 중국 CDM사업 기금의 주요 자금원천이며⁷⁴⁾, 2011년 말까지 총 800개의 CDM사업으로부터 CDM기금이 누적 수취한 국가수입은 약 100억 위안이며 그중 2011년도에 수취한 금액은 36.7억 위안임.⁷⁵⁾

71) CDM기금관리방법 제4조

72) CDM기금관리방법 제9조

73) CDM기금관리방법 제10조 1항

74) 巨奎林(财政部中国清洁发展机制基金管理中心), 为国家应对气候变化创立资金机制—中国清洁发展机制基金介绍, 机关传真(DEPARTMENTAL INFORMATION), 环境保护, 2007/6A, p.44, 45.

75) 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 10.

- 또한 온실가스 종류별로 보면, 수소불화탄소(HFC)와 아산화질소(N₂O) 사업이 전체 국가수입의 각각 89.2%와 9.3%를 차지하고 있으며, 기타 CDM사업은 전체 수입의 약 1.5% 정도 기여에 불과함.⁷⁶⁾
- 기금운영수입이란 기금관리센터가 기금업무를 전개하여 획득한 수입을 말하며, 은행예금, 국채, 금융채 및 높은 신용등급의 회사채의 구매 등을 통해 각종 재무활동을 전개하고 있으며, 현재 이를 통해 약 4억여 위안의 운영수익을 실현함.⁷⁷⁾
- 국내외 기구, 조직 등의 기부금이란 주로 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융조직의 기부금과 합작자금을 말함.

2. 배출감축량수입의 귀속문제

- 배출감축량수입은 상기 CDM관리방법제36조1항이 규정된 비율에 따라 국가와 CDM사업을 시행한 기업(사업주)에 의해 각각 소유되며, 배출감축량수입 중 국가소유부분은 전액 기금에 납입해야 하며, 배출감축량수입을 취득한 후 업무일 기준 15일 내에 규정된 비율에 따라 지정된 계좌에 국가수입을 납입해야 함.⁷⁸⁾
- 이때 기금관리센터가 사업주에 대해 또는 배출감축량양도계약의 약정에 따라 배출감축량구매자에 대해 국가수입을 수취함.⁷⁹⁾
- 국가수입은 배출감축량양도계약에서 약정한 화폐종류로 취득해야 하며, 배출감축량양도계약에서 외국화폐로 지불하기로 약

76) Silvia Irawan, Xie Fei, Li Chunyi, Meng Xiangming, Alex Heikens, Case Study Report: China Clean Development Mechanism Fund, UNDP, 2012, p. 5.

77) 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 22.

78) CDM기금관리방법 제10조

79) CDM기금관리방법 제11조 1항

정했으나, 인민폐로 국가수입을 지불할 필요가 있는 경우 기금 관리센터의 동의를 거쳐 사업주는 수입을 얻은 이후 업무일 기준 15일 내에 인민폐로 지불해야 하며 환율은 외환결제일의 자유외환매입가(结汇日现汇买入价)를 기준으로 함.⁸⁰⁾

- 사업주가 국가수입을 지연납부, 과소납부, 납부하지 않는 경우 재정부와 NDRC는 관련 규정에 따라 사업주를 처벌할 수 있음.⁸¹⁾

3. 배출감축량양도계약의 주체와 등록의무

- 배출감축량양도계약의 주체는 사업주와 배출감축량구매자측이며, 사업주는 배출감축량양도계약이 발효한 후 업무일 기준 15일 내에 계약서부분, 영업집조복사본(营业执照复印件)⁸²⁾, 계약쌍방의 연락처 및 연락방식을 기금관리센터에 보고·등록해야 하며, 등록사항에 변경이 발생한 경우 사업주는 변경일로부터 업무일 기준 15일 내에 기금관리센터에 고지해야 함.⁸³⁾

제 4 절 기금의 사용방식

- 기금의 사용은 증여금사용(赠款)과 유상사용(有偿) 두 가지 방식이 있음.

80) CDM기금관리방법 제12조

81) CDM기금관리방법 제14조

82) 중국법상 영업집조(营业执照)란 기업 또는 조직의 합법적인 경영권의 증빙으로서, 영업집조의 기재사항은 명칭, 주소, 책임자, 자금액수, 경영범위, 경영방식, 종업원 수, 경영가한 등을 포함함. 기본적으로 우리의 사업자등록증과 유사하나 사업자등록증의 발급기관이 세무서인 것과 달리 영업집조의 발급기관은 회사의 설립 등기, 상표등록, 행정허가 등 정부의 시장감독·관리와 행정·법집행을 주관하는 업무부문의 공상행정관리국(工商行政管理局)이라는 점 등 다른 점도 있음.

83) CDM기금관리방법 제13조

1. 증여금(贈款) 사용방식

□ 증여금 사용 방식의 의의

- 증여금 사용 방식은 무상사용 방식으로서, CDM기금은 증여금 사업을 통해 재정의 주요 원천에 적극적으로 협력하고 기후변화대응 업무의 일부 긴급한 내용에 대해 자금지원을 하는, 특정한 역할을 하고 있음.

□ 증여금사용방식의 사용원칙과 사용처

- 증여금사업관리는 공평, 공개, 공정의 원칙을 준수해야 함.⁸⁴⁾
- 증여금은 국가의 기후변화 대응 관련 활동에 사용하며, 주로 기후변화대응 능력의 건설을 강화하고 대중의 기후변화대응의식 제고에 유용한 활동을 지원하는데 사용함.
 - 구체적으로 ① 기후변화대응과 관련된 정책연구와 학술활동, ② 기후변화대응과 관련된 국제협력활동, ③ 기후변화대응능력의 건설을 강화하는 취지의 교육훈련활동, ④ 대중의 기후변화대응의식을 제고하는 취지의 선전, 교육활동, ⑤ 기금의 취지에 부합하는 기타 사항에 주로 사용됨.⁸⁵⁾
 - 증여금은 영리성 활동을 지원하지 않으며, 행정사업의 지출에도 사용되지 않음.⁸⁶⁾
 - 2008년도 중국 CDM기금은 처음으로 전체 2, 500만 위안의 14개 증여금 사업을 시작하였으며, 동 사업은 주로 기후변화에 관한 정책연구, 조사 및 공공캠페인 사업이며, 2011년도에는 전체 2억 6천만 위안 규모의 125개 증여금 사업이 착수를

84) 증여금사업관리방법 제2조

85) CDM기금관리방법 제19조, 증여금사업관리방법 제4조1항

86) 증여금사업관리방법 제4조2항

준비하고 있으며, 동 사업들은 중국의 모든 지방에서 기후행
동플랜과 온실가스 인벤토리를 만들 것이라고 함.⁸⁷⁾

[표 4-2] 2008년도 CDM사업기금 증여금 사업 목록⁸⁸⁾

번호	사업명칭	시행기구
0809001	CDM사업전문가평가 · 심사비용	국가발전개혁위 에너지연구소CDM사업관리센터
0808002	중국기후변화백서 제작	칭화대학 저탄소에너지실험실
0810004	<기후변화대응국가방안> 갱신	국가발전개혁위 에너지연구소
0809005	기후변화대응 국가전략 연구	국가발전개혁위 에너지연구소
0810006	주요 가입국의 기후변화문제에 있어서의 이익소구(利益诉求), 담판입장 및 정책조치 연구	중국사회과학원
0809007	발전소 건설에 있어 규모의 최소화 방법학 개발	칭화대학 원자력에너지와 신에너지기술연구원
0809008	중국HFC-23배출통제전략 연구	환경보호부 대외합작센터
0809009	기후변화 대민 선전영상 제작	환경보호부 선전교육센터
0809010	중국농업농촌온실가스 배출감축잠재력평가연구	농업부 환경보호과학연구검측소
0809011	<기후변화와 중국의 행동> 대외 선전 드라마	중국기상국화평기상영화드라마 정보그룹
0809012	국가기후변화전문가위원회 자문사업활동	중국기상국국가기후센터

87) Silvia Irawan, Xie Fei, Li Chunyi, Meng Xiangming, Alex Heikens, Case Study Report: China Clean Development Mechanism Fund, UNDP, 2012, p. 5., 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 14.

제 4 장 중국의 CDM기금제도

번호	사업명칭	시행기구
0809013	포스트 교토 기후변화자금체계 설계 연구	중국GEF사무국
0809014	기후변화대응 재정정책연구	아태 재정경제와 발전센터 베이징지부/재정부재정과학연구소
0809015	중국CDM기금기구의 능력건설	중국CDM기금관리센터
0809016	중국CDM기금제도의 기제건설	중국CDM기금관리센터
0810017	각각의 장기안정농도목표 하에서 기후상황, 영향과 대응책략 연구	중국 기상국국가기후센터, 중국 농업과학원, 칭화대학

증여금사업의 수혜자

- 증여금사용 신청인은 중국 경내에서 기후변화대응영역의 업무에 종사하고 일정한 연구 또는 교육훈련능력을 가진 관련 기구로 제한됨.⁸⁹⁾

증여금사업신청서의 내용

- ① 신청인의 기본상황, ② 사업의 배경자료, ③ 사업목표, ④ 사업의 주요 내용과 활동, ⑤ 사업의 주요 산출, ⑥ 사업의 집행진도 계획, ⑦ 신청자금액과 예산배정, ⑧ 기타 관련 내용을 포함함.⁹⁰⁾

증여금사업 신청절차

- 국가의 기후변화 대응과 관련한 실제 업무 수요에 따라 기금관리센터는 국가발전개혁위와 재정부와 협의하여 기금의 증여금

88) 中国清洁发展机制基金, <http://www.cdmfund.org/cn/info.aspx?m=20101109094906123629> (2012.9.15.최종방문)

89) CDM기금관리방법 제20조, 증여금사업관리방법 제7조

90) CDM기금관리방법 제21조, 증여금사업관리방법 제8조

연도 지출 예산 규모 건의를 제출한 후 재정부, 국가발전개혁위에 보고하고 심의이사회 심의를 거쳐 만장일치 의견을 획득한 후 재정부와 국가발전개혁위가 공동으로 비준함.⁹¹⁾

- 국가발전개혁위는 기후변화 대응 업무 수요에 기초하여 기금의 증여금 지원 중점영역과 방향을 제시함.⁹²⁾
- NDRC가 증여금사업의 평가·심사를 책임지며, 그 결과는 기금심의이사회에 보고하여 심의하고 일치된 의견을 획득한 후 NDRC, 재정부에 의해 최종적으로 비준됨.⁹³⁾
- 구체적으로 증여금사업심 의 절차를 보면, 먼저 증여금사업신청서를 접수한 국무원의 유관부문 또는 성급발전개혁부문(이하 사업조직신고단위라 함)은 증여금사업신청서를 NDRC에 전보(转报) 또는 제출(报送)함.⁹⁴⁾
- 국가발전개혁위 기후변화대응사가 관련 영역의 전문가 5-7명을 조직하여 구성된 전문가팀이 증여금사업에 대한 평가심의를 진행함. 이 때 전문가팀의 심의 내용은 신청인의 자질, 사업신청서의 완성성, 신청하고자 하는 사업의 필요성 및 타당성, 신청하고자 하는 증여금액의 합리성 등이 포함되며, 평가심의회결은 기금심의이사회에 제출됨.⁹⁵⁾
- 기금심의이사회는 전문가평가심의회결에 기초하여 증여금사업을 심의하여 비준할 증여금사업목록 및 각 사업의 증여금 금액에 대한 심의의견을 제출하며, 국가발전개혁위와 재정부가 비준함.⁹⁶⁾

91) 증여금사업관리방법 제5조

92) 증여금사업관리방법 제6조

93) CDM기금관리방법 제23조

94) CDM기금관리방법 제22조, 증여금사업관리방법 제9조

95) 증여금사업관리방법 제10조

96) 증여금사업관리방법 제11조

□ 증여금사업의 시행

- 증여금사업은 NDRC, 사업조직신고단위, 기금관리센터, 증여금사업신청인이 공동으로 체결한 증여금사업계약서에 의해 관리되며, 계약서에 각 측의 책임, 권리, 의무 및 위약처벌 방법을 명확히 규정함.⁹⁷⁾
- 증여금사업은 계약이 체결된 후 사업조직신고단위와 사업신청인이 시행기구가 되어 증여금사업의 시행을 책임지며⁹⁸⁾ 시행기구는 국가발전개혁위, 사업조직신고단위와 기금관리센터의 감독과 검사를 받음.⁹⁹⁾
- 기금관리센터는 국가발전개혁위 기후변화대응사(应对气候变化司)의 서면통지에 따라 증여금사업시행기구에게 자금을 지급함.¹⁰⁰⁾
- 국가발전개혁위 기후변화대응사는 사업조직신고단위와 증여금사업의 시행에 대해 감독 및 검사를 진행하고 기금관리센터가 협조함.¹⁰¹⁾
- 시행기구는 매년 7월 30일 이전에 국가발전개혁위와 사업조직신고단위에게 그 해 6월 30일까지의 사업진전보고서를 제출하고, 다음연도 3월 1일 이전에 해당 연도 진전보고서(재무보고서 포함)를 제출해야 함. 이후 국가발전개혁위는 기금심의이사회에 증여금사업 시행상황을 보고해야 함.¹⁰²⁾
- 국가발전개혁위, 재정부는 시행기구의 위법행위에 대해 관련 법과 계약에 따라 처리, 처벌하며, 시행기구가 사업시행 중에 계약을

97) CDM기금관리방법 제25조, 증여금사업관리방법 제12조

98) CDM기금관리방법 제24조, 증여금사업관리방법 제13조

99) 증여금사업관리방법 제16조

100) 증여금사업관리방법 제14조

101) 증여금사업관리방법 제15조

102) 증여금사업관리방법 제18조

위반하여 정해진 기한 내에 규정된 임무를 완성하지 못한 경우, 관련 재무관리규정을 집행하지 않는 등 중대문제가 발생하는 경우 국가발전개혁위 기후변화대응사는 시행기구가 기한 내에 상기 사항을 시정할 것을 요구하여야 함. 시정하지 않거나 시정한 후에도 계속해서 중대문제가 있는 경우 자금지급을 잠시 중지하거나 증여금사업의 집행을 종료함. 이때 집행을 종료한 증여금사업과 관련하여 수취한 증여금 중 미사용부분과 증여금을 사용하여 형성한 자산은 기금에 반환하여야 하고 동 시행기구는 3년 내 기금의 증여금 신청자격을 갖지 못함.¹⁰³⁾

- 증여금사업의 내용에 조정이 필요한 경우 기준을 거쳐 조정이 가능하며 일반적 조정은 국가발전개혁위가, 중대한 조정은 기금심의이사회가 결정함.¹⁰⁴⁾
- 시행기구는 계약에서 규정된 기한 내에 증여금 사업 내용을 완성해야 하나 특수한 원인으로 기한 내 완성이 불가능한 경우 기한 만료 3개월 전에 국가발전개혁위에 연장신청을 하여 비준 받을 수 있음. 다만, 이러한 기한연장은 1회로 제한되고 연장기한은 1년을 초과할 수 없으며, 연기 후에도 기한 내에 완성하지 못하면 사업집행은 종료됨.¹⁰⁵⁾

□ 증여금사업의 검수와 성과 관리

- NDRC와 기금관리센터는 사업조직신고단위와 함께 증여금사업의 실시에 대해 감독·검사와 확인·검수를 진행하며, NDRC, 재정부는 위규행위에 대해 처리·처벌함.¹⁰⁶⁾

103) 증여금사업관리방법 제19조

104) 증여금사업관리방법 제20조

105) 증여금사업관리방법 제21조

106) CDM기금관리방법 제26조

- 시행기구는 증여금 사업 계약 만료 1개월 전에 국가발전개혁위에 사업검수신청을 제출하고 국가발전개혁위, 사업조직신고단위 및 기금관리센터에 전체 사업 성과와 재무결산보고서를 제출해야 하며,¹⁰⁷⁾ 국가발전개혁위는 사업조직신고단위와 함께 사업검수를 조직하며 기금관리센터가 협조함.¹⁰⁸⁾
- 증여금사업이 검수에 합격한 경우는 문제가 없지만, 불합격한 경우 시행기구는 한정된 기한 내에 검수표준에 도달하도록 해야 하며, 기한이 종료해도 검수표준에 도달하지 못한 경우 이미 수령한 증여금의 미사용부분과 증여금을 사용하여 형성한 자산은 기금에 반환해야 하며, 역시 3년 내에 기금의 증여금을 신청할 자격이 없음.¹⁰⁹⁾
- 증여금 사업을 성공적으로 마무리한 후 남은 증여금 자금은 기금에 반환해야 함.¹¹⁰⁾

□ 증여금사업 성과의 귀속

- 증여금사업 성과의 귀속 문제에 대해서는 약간의 혼란이 있음.
- 먼저 제정된 CDM기금관리방법 제25조에서는 “증여금 사업으로 연구 또는 기타 성과를 이룬 경우 관련 권익의 귀속은 증여금 사업계약에 약정한다”고 규정하고 있어 당사자의 약정에 따라 결정하는 것으로 해석될 수 있음. 그러나 증여금사업관리방법 제26조에서는 “증여금 사업으로 취득한 성과 및 발생한 관련 권익은 국가소유로 귀속되며 형성된 지식재산권은 관련 지식재산권의 법률, 법규, 규장 및 규범성 문건에 따라 집행 한다”

107) 증여금사업관리방법 제22조

108) 증여금사업관리방법 제23조

109) 증여금사업관리방법 제24조

110) 증여금사업관리방법 제25조

고 규정하여 지식재산권을 제외한 성과와 권익은 원칙적으로 국가소유임을 명시하고 있음.

2. 유상(有償) 사용방식

□ 유상사용방식의 의의

- 유상사용방식은 ‘투자’ 방식으로서 기금의 핵심 업무이며, 기금의 가치보존과 증식을 실현하기 위한 기금사용방식으로 12·5 규획의 원년인 2011년부터 기금의 투자업무가 시작되었음.¹¹¹⁾

□ 유상사용방식의 원칙과 사용처

- 기금의 유상사용활동은 국가의 법률법규, 산업정책 및 업종발전규획에 부합하고 기후변화대응 효익의 발생에 유리한 산업활동을 지원하는데 사용되고¹¹²⁾, 국가의 기후변화 대응 업무에 지속가능한 자금지원을 제공해야 함.¹¹³⁾
- 중대유상사용사업의 경우 기금이사회의 심의를 거쳐야 함.¹¹⁴⁾
- 유상사용방식의 사용처는 온실가스를 직접 감축하는 활동으로서 에너지절약, 에너지효율제고, 재생가능에너지, 대체에너지, 새로운 에너지의 개발·이용 및 이와 관련된 제조업, 서비스업과 기타 온실가스의 통제 및 감축에 유리한 산업 등.¹¹⁵⁾

□ 기금이 유상사용방식으로 지원되는 대상은 다음의 8가지 조건을 만족해야 함.¹¹⁶⁾

111) 2011清洁基金在行动1, 中国财经报,2012.2.14. http://www.cdmfund.org/cn/news_info.aspx?n=20120216110125233189(2012.9.10.최종방문)

112) CDM기금관리방법 제15조

113) 유상사용관리방법 제2조

114) 유상사용관리방법 제3조

115) 秦风华, 中国清洁发展机制基金获准开展有偿使用业务, 中国投资, 2010.12, p.79.

116) 유상사용관리방법 제10조

- 중국 경내의 중자기업(中资企业) 또는 중자지배기업(中资控股企业)
 - 기후변화 대응 관련 분야의 업무에 종사할 것
 - 조직구조가 완전하고 관리제도가 완비될 것
 - 경영상황이 양호하고 시장경쟁력이 비교적 강할 것
 - 소속업종의 성숙도가 비교적 높거나 발전 잠재력이 비교적 클 것
 - 관련 사업의 수행 및 관리 경험이 있을 것
 - 자금과 신용 상태가 양호하고 중대한 위법위규행위가 없을 것
 - 기금이 투입한 자금을 대해 필요한 안전보장을 제공할 수 있을 것
- 유상사용사업의 조직과 시행에 관한 기금관리센터의 직무와 권한
- 기금유상사용사업의 조직과 시행이란 사업의 선별, 수립(立项), 조사, 리스크 평가, 투자평가심의, 사업정책 및 법률문서 서명 등을 말함.¹¹⁷⁾
 - 기금관리센터는 예산이 확정된 각종 유상사용비율과 담보한도액 범위 내에서 유상사용사업을 펼쳐야 함.¹¹⁸⁾
 - 다원화된 사업원천을 개척하여 풍부한 사업유형을 형성하여 예산과 관련 규정에 따라 사업을 선별하고 수립해야 하며, 특히 기금심의이사회의 성원 단위도 사업을 제안할 수 있음.¹¹⁹⁾
 - 유상사용사업의 수익과 리스크를 종합적으로 고려한 기초위에서 정성적 방법과 정량적 방법 둘 다를 이용하여 사업의 질과 정책의 규범합치성(政策合规性), 사업기업의 기본상황과 경영능력, 유상자금의 용도와 안전성 등에 대해 정밀심사(尽职调查, due-

117) 유상사용관리방법 제16조

118) 유상사용관리방법 제14조

119) 유상사용관리방법 제17조

diligence investigation)하고, 사업의 선별과 리스크 감독·통제를 위해 완전하고, 진실한, 그리고 정확한 정보를 제공할 것.¹²⁰⁾

□ 유상사용의 구체적인 방식으로 ① 주식투자(股份投资), ② 위탁대출(委托贷款), ③ 용자성 담보(融资性担保), ④ 국가가 비준한 기타 방식 등이 있음.¹²¹⁾

□ 주식투자

○ 주식투자란 기금이 주식의 발행(设立), 증자(增资扩股) 및 양수(受让股权) 등 권익성 투자형식을 통해 법에 따라 기후변화 대응 효익의 발생에 유리한 행동을 전개하는 것을 말함.¹²²⁾

○ 기금이 주식투자방식으로 사업을 지원한 경우, 기금은 투자대상에 대해 지배주주가 될 수 없도록 하고, 기금의 주식보유한도를 지원대상기업 전체 주식의 25%미만으로 제한하고 있으며, 만약 25%이상을 보유하고자 하는 경우 사전에 기금심의이사회에 심의를 요청하여야 함.¹²³⁾

○ 투자로 인해 형성된 주식의 퇴출은 CDM기금관리방법이 규정한 중대사업과 비중대사업의 심사·비준권한과 절차에 따라 국가발전개혁위, 재정부 또는 기금관리센터가 각각 공개, 공정 및 시장화의 원칙에 따라 퇴출방식 및 퇴출가격을 확정함.¹²⁴⁾

○ 이 때 기금이 투자대상에 대해 지배주주가 되는 것을 금지한 것은 리스크 통제 측면과 ‘정부는 국민과 이익을 다투지 않는다(政府不与民争利)’는 정책적 측면을 고려한 것이라고 함.¹²⁵⁾

120) 유상사용관리방법 제18조

121) CDM기금관리방법 제28조 1항

122) 유상사용관리방법 제6조

123) 유상사용관리방법 제12조 1항

124) CDM기금관리방법 제28조 3항, 유상사용관리방법제 12조 2항

125) 秦风华,中国清洁发展机制基金获准开展有偿使用业务,中国投资,2010.12, p.79.

- 2011년에 기금은 주식투자를 시작하였는데, 첫 번째 사업은 상하이환경에너지거래소(上海环境能源交易所)¹²⁶⁾의 지분 인수에 참여하였으며, 이를 통해 중국의 탄소시장거래플랫폼의 건설과 국내탄소시장에 필요한 기초시설의 건설에 기여함.¹²⁷⁾

□ 위탁대출

- 위탁대출이란 기금이 중국 경내의 상업은행, 대출업무자질을 갖춘 비은행금융기구 또는 재정시스템에게 위탁하여 법에 따라 기후변화 대응 효익의 발생에 유리한 채권성 투자 행동을 하는 것을 말함.¹²⁸⁾
- 2010년 9월 14일 CDM기금관리방법의 공포·시행 후 지방과 합작하여 청정개발위탁대출사업이 2011년 청정기금유상사용업무의 첫 번째 증점 사업이 되고 있음.
- 청정개발위탁대출금은 CDM기금이 중자(中资) 또는 중자지배은행(中资控股银行)에 위탁하여 중국 내 기후변화완화 및 적응 활동에 종사하는 기업에 제공하는 기후변화 대응 효익의 발생에 유리하고, 기한이 3년을 초과하지 않으며, 동기 인민은행 지도이율 15%보다 이율이 낮은 위탁대출자금을 말함.¹²⁹⁾
- 중대한 기후변화 대응 효익을 발생시킬 수 있는 기업에 대해서는 기금이 지역(地区)과 사업상황을 보고 예산이 확정된 위탁

126) 상하이환경에너지거래소는 국제적이고 종합적인 환경에너지권익거래시장플랫폼으로서 환경에너지영역의 물권, 채권, 주식, 지식재산권 등의 권익거래서비스를 제공하고 있으며, 동 거래소의 주주는 CDM기금이외에 국가전력망(国家电网), 바오강그룹(宝钢集团), 화능그룹(华能集团), 셴능그룹(申能集团) 등 10개 중앙 및 지방의 기업·사업단위임. 상하이환경에너지거래소에 대한 보다 자세한 내용은 이기평, 앞의 책, 2012, p.91-93 참조.

127) 2011清洁基金在行动2, 问渠哪得清如许 为有源头活水来 创新融资模式 支持节能减排, 中国财经报, 2012-02-16, http://www.cdmfund.org/cn/news_info.aspx?n=20120216105350903188(2012.9.10.최종방문)

128) 유상사용관리방법 제7조

129) 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 15.

대출이율 우대 폭 내에서 동기 시장 대출이율 수준보다 적당히 낮은 위탁대출을 제공함.

- 위탁대출방식은 현재 가장 중심적인 기금투자방식으로서 안전성, 수익성과 유동성을 겸비한 투자방식으로 평가되며, 현재 첫 번째 청정개발위탁대출합작은행은 중신은행(中信銀行)임.
- 2011년 중국의 CDM사업기금은 CDM위탁대출방식으로 13개 성의 31개 에너지절약·배출감축사업¹³⁰⁾, 예컨대 재생가능에너지, 에너지절약과 에너지효율제고, 신에너지장비 및 소재제조 영역 등을 지원하였으며, 그 규모는 15.37억 위안에 달하고 있음.¹³¹⁾ 2012년도에 비준된 위탁대출사업은 2011년도보다 적은 총 9개로 공시되고 있음.¹³²⁾
- 이를 통해 매년 약 248.36만 톤 CO2상당량의 직접감축을 실현하고 909.53만 톤 CO2상당량의 잠재적인 배출감축에 간접적으로 기여할 것으로 기대됨.¹³³⁾
- 특히 31개 사업 중 중소기업사업이 17개를 차지하고 있으며, 2011년 은행대출이 줄어들고, 중소기업의 자금사정이 악화된

130) 31개 사업 중에서 9개는 CDM사업의 국제합작을 전개하고 있으며, 장씨, 푸젠, 허난, 후난, 산시(陝西)와 간쑤에 분포되어 있음. 2011년도에 이미 비준된 31개의 위탁대출사업의 구체적인 사업 명단은 <http://www.cdmfund.org/cn/info.aspx?m=20120710162324700622> (2012.12.25. 최종방문)에서 확인할 수 있음.

131) 2011清洁基金在行动1, 好风凭借力 扬帆正当时 全面开展基金投资 助力中国低碳转型, 中国财经报, 2012.2.14. http://www.cdmfund.org/cn/news_info.aspx?n=20120216110125233189(2012.9.10.최종방문). 중국재정부의 통계에 의하면, 2012년 8월말까지 CDM기금은 13개 성(시) 44개의 CDM위탁대출사업의 비준, 계약체결 및 대출금 제공업무를 완성하여, 대출금 규모는 22.39억 위안에 달하고 있음. 뿐만 아니라 5개 성(시)의 11개 사업이 신청되어 비준절차를 진행하고 있으며, 대출예정금액은 4.27억 위안이 될 것으로 예상됨. 清洁基金对地方低碳发展的支持作用初显, 财政部网站, 2012-8-31, <http://www.ccchina.gov.cn/cn/NewsInfo.asp?NewsId=33237>(2012. 9. 20.최종방문).

132) 구체적인 사업 명단은 <http://www.cdmfund.org/cn/info.aspx?m=20120710162324700622> (2012.12.25. 최종방문)에서 확인할 수 있음.

133) 中国清洁发展机制基金, <http://www.cdmfund.org/cn/info.aspx?m=20101109094952483647> (2012.9.15. 최종방문)

상황에서 기금의 위탁대출을 통한 지원은 에너지절약 영역의 중소기업에게 새로운 고속·고효율의 용자루트를 제공하여 중소기업의 자금난을 완화시킨 것으로 평가 됨.¹³⁴⁾

[그림 4-2] 중국의 CDM기금의 31개 위탁대출사업자금의 유형별 분배도



※ 출처: 2011清洁基金在行动1, 好风凭借力 扬帆正当时 全面开展基金投资 助力中国低碳转型, 中国财经报, 2012.2.14.

□ 용자성 담보

- 용자성 담보란 기금이 담보인 신분으로 법에 따라 기후변화 대응 효익을 발생시킬 수 있는 용자활동에 원금과 이자에 대한 담보를 제공하는 행위를 말함.¹³⁵⁾
- 기금이 용자담보방식으로 사업을 지원한 경우 그 담보액은 기금의 연도예산에서 확정된 한도액을 초과할 수 없음.¹³⁶⁾
- 중국투자담보유한회사(中国投资担保有限公司)¹³⁷⁾를 용자담보의 합작회사로 확정함.

134) 2011清洁基金在行动1: 好风凭借力 扬帆正当时, 全面开展基金投资 助力中国低碳转型, 中国财经报, 2012-02-14, http://www.cdmfund.org/cn/news_info.aspx?n=20120216110125233189(2012.9.10.최종방문)

135) 유상사용관리방법 제8조

136) CDM기금관리방법 제28조

137) 중국투자담보유한회사는 1993년 국무원의 비준을 거쳐 재정부, 구 국가경제무역위원회가 발기·설립한, 신용담보를 주된 영업으로 하는 전국범위의 전문담보기구임. <http://www.guaranty.com.cn/about/index.asp>(2012.9.9.최종방문)

□ 유상사용사업의 신청절차와 관리·감독

- 우선 유상사용사업의 신청인은 중국 경내에서 기후변화완화·적응과 관련한 영역의 업무에 종사하는 중자기업(中资企业) 또는 중자지배기업(中资控股企业)이어야 하며¹³⁸⁾, 이에 따라 관련 조건에 부합하는 민영기업과 중국측이 지배하는 중외합자기업 모두가 관련 부문에 신청 가능함.
- 기금신청기업은 기금유상사용사업에 대한 선발과 심사를 책임지는 기금관리센터에 기금지원을 신청하는데, 지방정부에 위탁하여 기금관리센터에 신청하거나 기금과 은행이 협력하여 은행의 고객자원을 이용하고 공동으로 신청한 사업을 평가함.
- 기금유상사용사업신청자가 제출해야 할 서류로는 ① 사업신청서, ② 사업시행가능성연구보고서, ③ 기업의 최근 3년의 경영상황, ④ 기업영업집조부분(企业营业执照副本), ⑤ 기타 관련 자료이며, 중대한 사업에 속하는 경우 기금심의이사회에 보고하여 만장일치로 통과된 후 NDRC, 재정부가 비준함.
- 이때 ‘중대한 사업’이란 단일 사업으로 기금의 자금을 신청한 것이 7,000만 위안 인민폐 이상(7,000만 위안 포함)의 유상사용사업을 말함. 이 경우 기금관리센터는 사업건의서, 타당성연구보고서, 정밀심사보고서(尽职调查报告, due-diligence investigation), 사업시행방안, 리스크관리위원회의 심의 결과, 투자평가심의위원회의 심의 결과 등을 모두 기금심의이사회에 보고하여 심의를 진행함.¹³⁹⁾
- 이때 기금심의이사회는 보고된 문건에 의문이 있는 경우, 중개기구 또는 전문가를 초빙하여 관련 문제에 대해 독립적인 판단, 조사 및 평가를 진행하도록 할 수 있으며, 중개기구 또는

138) CDM기금관리방법 제29조

139) 유상사용관리방법 제21조 1항

전문가의 평가결과는 기금의 유상사용사업 결정에 있어 중요한 근거가 될 수 있음.¹⁴⁰⁾

- 중대한 사업에 속하지 않는 경우 기금관리센터는 규정된 절차에 따라 심사·비준하며, 비준 후 업무일 기준 15일 내에 NDRC, 재정부에 보고하여 등록함.¹⁴¹⁾
- 기금관리센터는 유상사용사업의 시행, 감독·검사와 확인·검수를 책임지며, 기금의 유상사용으로 형성된 각종 자산 및 권익은 국가의 관련 재무규장제도에 따라 관리 됨.¹⁴²⁾
- 사업 관련 당사자가 계약을 위반하거나 또는 관련 법규를 위반한 경우 기금관리센터가 서면으로 사업 관련 당사자가 일정 기한 내 위반행위를 교정하도록 명령하고 자금지원을 유예하는 등의 조치를 통해 경고해야 함. 상황이 엄중한 경우 사업을 종료하고 이미 투입된 자금을 회수함.¹⁴³⁾

제 5 절 기금의 재무관리와 리스크 예방·통제

1. 기금의 재무관리

- 기금자금의 안전을 보장하고 가치보전·증식과 지속적인 운영을 실현하기 위한 재무관리 활동을 적극적으로 전개하고 있음.
- 이를 위해 기금은 세계은행과 아시아개발은행 등 국제금융기구의 대출업무 경험과 방법을 참고하여 지방재정과 금융기구와의 업무연결지점을 적극적으로 발굴하는 등 특유의 투융자모델을 찾고 있음.

140) 유상사용관리방법 제21조 2항

141) CDM기금관리방법 제30, 31조, 유상사용관리방법 제22조

142) CDM기금관리방법 제33조

143) 유상사업관리방법 제26조

- 기금은 국내 일부 은행과의 협상을 하여 ‘기본협약 + 집행협약 (框架协议 + 执行协议)’ 방식으로 합작하여 CDM기금재무관리자금의 ‘종자자금(种子资金)’ 작용을 발휘하고 있으며, ‘1 : N’ 레버리지모델(杠杆模式)을 채택하여 상업은행이 관리하는 사회자금의 에너지절약·배출감축활동에 대한 공동참여를 이끌어 냄.

- 예컨대 CDM기금은 2010년과 2011년에 각각 저장은행(浙商银行), 상예은행(兴业银行)과 CDM특별재무관리상품의 합작을 통해 CDM기금 자금의 안전을 보증하는 동시에 몇 배의 상업은행자금을 유치하였음. 상기 재무관리상품은 40여만 톤의 CO2 배출감축을 실현할 수 있을 것으로 예상되며, CDM기금이 전개한 최초의 특별재무관리활동으로서 CDM기금이 현금재무관리업무와 에너지절약배출감축업무를 유효하게 결합시킨 혁신으로 평가되고 있음.¹⁴⁴⁾

□ 기금의 운영비지출

- 기금의 운영비 지출은 업무지출과 기초관리비지출로 구성됨.
- 업무지출은 다시 증여금지출과 유상사용사업개발비용지출을 포함됨.
 - 기금증여금의 연간 지출규모는 국가의 기후변화대응의 실제업무 수요에 따라 기금심의이사회가 심의확정하며, 기구내부와 외부의 이중통제를 통해 증여금자금의 ‘전용자금전용원칙’을 보장함.
 - 유상사용사업개발비용이란 기금유상사용사업의 선별, 조사, 평가·심사, 수립(立项) 과정에서 발생하는 비용임.
- 기초관리비지출이란 기금의 조달, 관리, 사용과정 중의 일상관리비용으로 CDM사업의 일상관리비용을 말함.¹⁴⁵⁾

144) 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 22.

145) CDM기금관리방법 제16조

2. 리스크 예방 · 통제

- CDM기금의 리스크 예방통제는 주로 유상사용사업에 집중되어 있음.
- 리스크의 예방 · 통제는 CDM기금의 가치보존과 증식을 실현하기 위한 중요한 보장기제로서 기금관리센터가 그 임무를 수행하고 있음.¹⁴⁶⁾
 - 첫째, 완비된 업무관리방법을 제정하여 유상사용 활동의 회계 결산과 재무관리를 규율함.
 - 둘째, 전문적인 내부적인 리스크통제기구의 설립하고 있는데, 기금관리센터전략발전위원회, 투자평가심의위원회, 위험관리위원회 및 전문가위원회 등 전문적인 내부 리스크통제기구의 설립 및 운영¹⁴⁷⁾
 - 기금관리센터 전략발전위원회는 중장기 발전전략, 주요 투자결정, 금융계획 및 주요 자본에 관한 조사와 제안을 담당함.
 - 투자평가심의위원회는 결정이 이루어지기 전에 투자계획과 투자사업에 대한 평가를 담당하는 기금관리센터의 심의집행기구로서, 예산, 사업타당성연구보고서, 사업시행방안과 정밀심사(尽职调查, due-diligence investigation)보고서에 따라 독립적으로 기금의 유상사용사업의 기술과 경제적 평가업무를 수행하며, 심의결과는 기금의 유상사용사업의 결정에 중요한 근거로 삼아야 함.¹⁴⁸⁾
 - 위험관리위원회는 투자위험뿐만 아니라 기금의 제도적, 구조적 위험을 감시하고 관리하는 기금관리센터의 임시 심의기구로서, 외부로부터 고용한 금융, 재무, 법률 및 업종 리스크관리전문

146) 유상사용관리방법 제25조

147) Silvia Irawan, Xie Fei, Li Chunyi, Meng Xiangming, Alex Heikens, Case Study Report: China Clean Development Mechanism Fund, UNDP, 2012, p. 7-8.

148) 유상사용관리방법 제20조

가와 기금관리중심의 기금리스크관리와 유상사용업무를 담당하는 인원으로 구성되며 기금관리센터가 작성한 리스크평가보고서를 심의하며, 그 심의결과는 기금의 유상사용사업결정에 있어서 중요한 근거가 됨.¹⁴⁹⁾

- 셋째, 건전하고 합리적인 직무책임제도를 통해 사업의 관리와 리스크 통제이념을 강화하고 부문 간 업무분업과 직무책임을 명확히 함. 기금의 유상사용활동은 두 명의 업무자가 공동으로 사업관리업무를 진행하고, 각자의 직무책임을 부담함.
 - 넷째, 과학적인 리스크 평가모델을 건설하여 기금의 유상사용사업의 시장 리스크, 신용리스크, 유동성 리스크, 운영리스크, 도덕리스크와 법률리스크 등을 전면적으로 평가함.
 - 다섯째, 안정적이고 건전한 자금운영모델을 채택하여 자산·부채균형이라는 관리요구에 따라 유상사용자금의 배분계획의 개선, 자금사용기한과 투입진도의 합리적 안배, 자금 운영 전 과정에 대한 감독과 통제
 - 여섯째, 사업에 대한 유효한 감독통제시스템의 건설을 통해 정기 또는 부정기적으로 유상사용사업의 규범합치성, 자금리스크 상황, 사업관련자의 관리능력, 사업운영업적 등을 평가
 - 일곱째, 중대한 돌발사건에 대한 응급메커니즘의 건설을 통해 중대한 돌발적인 리스크에 대응할 것.
- 기금의 안전성을 확보하기 위해 기금의 유상사용사업의 기한은 일반적으로 3년을 초과할 수 없으며, 주식투자, 용자성 담보 등 방식으로 사업지원투자기한은 적당하게 연장할 수 있음.¹⁵⁰⁾

149) 유상사용관리방법 제19조

150) 유상사용관리방법 제11조

[그림 4-3] CDM기금 리스크 관리·통제 거버넌스 구조도¹⁵¹⁾



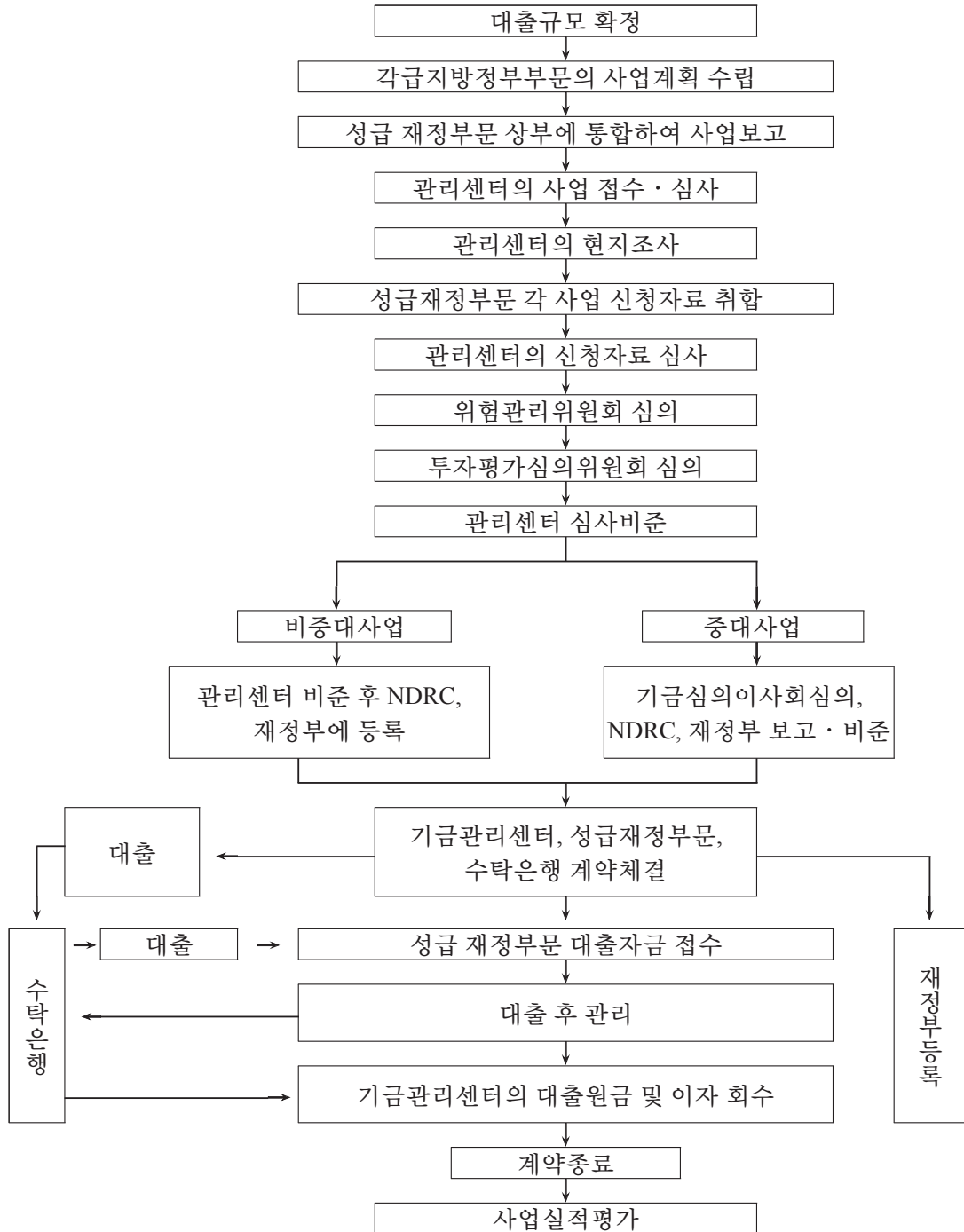
□ CDM기금의 위탁대출업무 중의 리스크 예방·통제

- 재정시스템의 도움을 받아 지방의 지속가능발전과 에너지절약·배출감축업무의 수요에 부합하고 배출감축효익이 있는 사업을 선정하여 상부에 보고함.
- 탄소배출감축의 실제적인 효과를 얻기 위해 에너지절약·배출감축 제3자 인증기구(베이징화통산커지에능핑구유한회사, 北京华通三可节能评估有限公司)를 통해 사업의 이산화탄소 배출감축효익에 대한 검증을 진행하여 ‘탄소배출예상감축량계산(碳预算)’ 보고를 작성함.
- 마지막으로 엄격한 심사절차를 통해 어떤 특정 사업에 대해 청정개발위탁대출지원의 제공 여부를 확정함.¹⁵²⁾

151) 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 23.

152) 2011清洁基金在行动2, 问渠哪得清如许 为有源头活水来 创新融资模式 支持节能减排, 中国财经报, 2012-02-16, http://www.cdmfund.org/cn/news_info.aspx?n=20120216105350903-188(2012.9.10.최종방문)

[그림 4-4] 위탁대출사업시행절차도¹⁵³⁾



153) 中国清洁发展机制基金, <http://www.cdmfund.org/cn/info.aspx?m=20120710155452343619> (2012.9.20. 최종방문).

- 기금관리센터는 기금의 사용에 대해 위험통제(风险控制)를 실시하는 과정에서 기금의 취지에 부합하지 않는 찬조와 기부금(捐贈) 지출에 기금을 사용해서는 아니 되며, 주식, 주식류의 투자기금, 부동산 및 선물 등 금융파생상품에의 투자는 금지됨.¹⁵⁴⁾
- 재정부가 기금의 사용상황과 회계기록에 대해 감독과 검사를 진행할 책임을 짐.¹⁵⁵⁾
- 기금이 주식투자, 위탁대출방식 등 유상사업으로 사업을 지원한 경우, 재무안정성·건전성원칙에 따라 당해 연도 지원누적금액은 직전 연말 순자산가치의 일정비율을 초과할 수 없으며 그 구체적인 비율은 기금심의이사회가 별도로 규정함.¹⁵⁶⁾
- 또한 이후 연도 운영손실을 보충하여 리스크 예방 능력을 제고하기 위해 당해 연도 기금 순수익의 20%를 리스크 준비금으로 적립해야 함.¹⁵⁷⁾

제 6 절 대외협력

- 중국 CDM기금은 국제금융기구와의 협력도 적극적으로 모색하고 새로운 용자방식을 개발하여 시장의 자금이 에너지절약·배출감축사업에 지원될 수 있도록 유도하고 있음.
- 우선 기금은 세계은행그룹(World Bank Group)의 회원으로 민간 부문의 용자업무를 전개하고 있는 국제금융공사(International Finance Corporation, IFC)와의 협력관계를 추진하고 있으며, IFC

154) CDM기금관리방법 제17조, 유상사용관리방법 제9조

155) CDM기금관리방법 제18조

156) CDM기금관리방법 제28조 2항

157) 中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012, p. 25.

가 중국에서 처음으로 만든 개도국 에너지효율 분야의 대출손실분담을 위한 새로운 용자방식을 참고하여 중국 내에서 유사한 협력을 진행하고 있음.

- 예컨대 기금은 IFC, 지방재정청(국)과 3자 합작으로 대출손실분담에 대한 시범사업을 진행하고 있는데, 2006년에 IFC는 중국에서 ‘중국 공용사업 에너지효율 용자프로그램(中国公用事业能效融资项目, China Utility Energy Efficiency Program: CHUEE)’을 시작하였음.

- 이 CHUEE프로그램의 기본 원리는 IFC와 상업은행이 합작하고, 상업은행에게 리스크분담을 제공하는 것.
- 즉 에너지효율조합에 가입한 모든 적격대출에 대해 IFC가 부분손실분담을 진다는 것으로 동시에 IFC는 글로벌환경기금(증여)을 IFC의 첫 번째 손실부담측으로 동원하고 있음. IFC가 설계한 두 회기의 CHUEE사업은 전체적으로 2.155억 달러의 리스크부담자금을 제공하고 있으며, 그 중 은행대출에 대한 첫 번째 손실 리스크 부담자금으로서의 글로벌 환경기금 1,650만 달러의 증여가 포함되어 있음.
- 2011년 9월까지 두 회기의 CHUEE사업이 지원한 에너지효율 대출총규모는 46억 위안으로 155개 사업을 지원하였으며, 이산화탄소의 연간 배출감축량은 1,738만 톤으로 연간 417만 기준석탄당량(标准煤)을 절약하였다고 함.¹⁵⁸⁾

- 또한 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있으며, 기금의 준비기간과 업무개시 초

158) 2011清洁基金在行动2, 问渠哪得清如许 为有源头活水来 创新融资模式 支持节能减排, 中国财经报, 2012-02-16, http://www.cdmfund.org/cn/news_info.aspx?n=20120216105350903188(2012.9.10.최종방문)

기에 ADB는 기금업무에 2개의 기술지원사업을 제공하여 기금의 업무추진과 기구의 능력건설을 지원하였음. 이후 2008년 6월에는 기금관리센터가 ADB와 에너지절약 및 효율제고, 재생가능에너지 개발 및 이용, 저탄소발전, 기후변화 적응 등에 대한 정책연구, 사업투융자, 능력건설 협력을 진행하기로 하였음.

- 이외에 2010년 5월 기금관리센터는 이노베이션 노르웨이(Innovation Norway)¹⁵⁹⁾와 저탄소발전공동성명서에 서명하고 저탄소 관련 정책연구, 능력건설 및 시범사업을 전개하기로 하는 등 타국과의 협력사업도 적극적으로 진행하고 있음.¹⁶⁰⁾

159) Innovation Norway은 기업경제와 노르웨이 국가경제에 대한 전국가적 산업발전을 촉진하는 것을 목적으로 노르웨이관광이사회, 노르웨이무역위원회, 노르웨이 산업지역개발기금 및 노르웨이 발명가를 위한 협의 사무실 등 4개 국가기구를 대체해서 2004년에 설립된 국유기업임. http://en.wikipedia.org/wiki/Innovation_Norway(2012.10.18.최종방문)

160) 清洁发展机制基金, <http://www.cdmfund.org/cn/info.aspx?m=20101109095405640650> (2012.10.18. 최종방문)

제 5 장 중국의 CDM사업 관련 법제에 대한 평가

제 1 절 CDM사업 운영 · 관리 측면

- 이상에서 본 바와 같이 중국 정부의 적극적인 지원과 노력으로 중국은 전 세계에서 CDM사업 등록 건수와 CER발급량 모두 최선두를 달리고 있음.
- 또한 중국은 기업들의 CDM사업에의 적극적인 참여를 유도하고 지원하기 위해 일련의 정책과 법제를 제정하였으며, 특히 CDM사업개발의 우선영역을 규정하여 에너지절약과 배출감축을 촉진하였으며 이는 중국의 지속가능발전에 공헌한 것으로 평가되고 있음.¹⁶¹⁾
- 이러한 성과에도 불구하고 중국의 CDM사업 관련 정책과 법제의 미비로 인해 기업의 CDM사업 신청에 대한 적극성을 떨어뜨리는 등 중국 국내 CDM시장의 발전을 위해서는 많은 개선이 필요한 것으로 평가되고 있음.

1. 법제적 문제와 개선방안

- 중국의 CDM법률구조상의 문제로서 이는 관련 법률의 목적 실현에 부정적인 영향을 주고 있으며 구체적으로 3가지가 지적되고 있음.
 - 첫째, 법률의 시행주체에 있어 중국의 현행 에너지관리체제는 분산된 거시관리구조인데, 이에 따라 에너지관리역량에 있어 혼란은 상황이 발생하고 있음.

161) 陈淑芬, 앞의 책, p.245.

- 둘째, 현재 중국의 환경, 자원, 에너지보호 관련 법률법규, 특히 「전력법」, 「석탄법」, 「에너지절약법」등에 있어 조정범위상의 흠결, 관련 제도들의 부족 등 각 법률 간의 유기적인 연계가 부족하며, 이는 종종 CDM사업의 법적 강제력 실현에 부정적인 영향을 줌. 162)
- 셋째, CDM사업 관련 규범의 법적 지위가 낮다는 문제, 즉 현행 CDM사업 관련 주요 규범인 CDM사업관리방법, 유상사용관리방법, 증여금사업관리방법 등은 모두 법률이 아니라 중앙 부처가 제정한 부문규장이라는 점.
- 이와 관련하여, CDM은 중요한 국제환경법메커니즘으로서 에너지개발이용, 국제협력 및 중대한 투자사업과 밀접히 관련되어 국가 간의 협력, 외자 및 기술도입, 사업의 행정심의절차 등의 내용과 관련되므로 법률에 규정하거나¹⁶³⁾, 국무원이 ‘CDM시행방법’과 같은 행정법규를 제정하여 규율할 것을 제안하고 있음.¹⁶⁴⁾
- CDM거래에 관한 법제환경의 미비로서 사업시행주체의 범위가 협소하다는 점, 기술이전에 대한 규정이 미비, 명확한 CDM사업 표준의 부재, CDM사업의 감정평가와 비준절차가 복잡하고 합리적인 투명성의 결여 등이 지적되고 있음.
- 먼저 사업시행주체의 범위가 협소하다는 점은 중국 경내에서의 CDM사업 시행주체를 중자기업 또는 중자지배기업으로 제한하고 있다는 것으로, 이렇게 규정한 목적은 중국이 개발도상국으

162) 陈淑芬, 앞의 책, p.250-251.

163) 姚媛, 《京都议定书》与我国实施清洁发展机制法律问题研究, 山西财经大学硕士论文, 2010.5, p.25. 한편, 우리나라의 경우 CDM사업과 관련한 국내 규범으로서 법률이 아닌 국무총리실에서 제정한 청정개발체제사업심의지침이 있음.

164) 陈淑芬, 앞의 책, p.265.

로서의 사업주최국의 이익을 보호하려는 데 있음. 그러나 이는 WTO협정상 내국민대우원칙 위반의 소지가 있을 뿐만 아니라 중국의 CDM사업시장 진출의 문턱을 높여 많은 외국인투자자들이 다른 나라로 CDM사업투자를 옮겨가는 결과를 낳고 있다고 함.¹⁶⁵⁾

- 특히, 외국인투자자는 CDM사업의 구매자측으로서 수익적 고려에서 출발하여 주식소유비율에 있어 대주주가 되거나 사업추진에 있어 주도적 역할을 하고 자신이 투입한 자금과 기술을 자기가 중국에서 투자한 기업으로 ‘내부화’하길 원할 수도 있는데, 이를 원천적으로 막고 있다는 것임.¹⁶⁶⁾
- 이와 관련 하여 CDM사업 시장에 대한 외국인투자를 촉진하기 위해 이러한 제한을 철폐하고¹⁶⁷⁾ 중국에서 설립된 모든 능력 있는 기업들이 참여할 수 있도록 하고, 중자지배기업이 아닌 기업이 획득한 수익에 대해 일정 비율의 수익을 중국 CDM기금에 납부하여 중국의 환경개선사업에 사용할 수 있도록 하자는 제안이 있음.¹⁶⁸⁾
- 둘째, 기술이전에 대한 규정이 미비한 것과 관련하여, 중국기업이 CDM사업 관련 거래에서 가장 얻고자 하는 최대 이익은 자금이익이지만 정부의 입장과 국가의 장기적인 이익에서 본다면 외국의 선진기업으로부터 관련 기술을 이전받는 것인데, 관련 법규에는 기술이전의무를 규정하고 있지 않음.¹⁶⁹⁾
- 이와 관련해서 기후변화협약과 교토의정서에 기술이전에 대한 강제적인 요구를 규정하고 있지 않지만, 중국의 지속가능한 발

165) 陈淑芬, 앞의 책, p.253.

166) 姚媛, 앞의 논문, p.25.

167) 姚媛, 앞의 논문, p.32.

168) 陈淑芬, 앞의 책, p.266.

169) 陈淑芬, 앞의 책, p.253.

전을 촉진한다는 측면에서 CDM관리방법에서 기술이전에 대한 정의부분에 설비의 이전 또는 관련 지식의 이전을 규정할 것을 제안하고 있음.¹⁷⁰⁾

- 셋째, 명확한 CDM사업기준이 없다는 것으로, 교토의정서에서 요구하는 추가성원칙과 전반적인 환경효익원칙이 바로 CDM사업기준인데, CDM집행이사회가 준비한 사업설계서에 위 두 가지 원칙을 나타내는 명확한 기준으로 CDM사업을 구속하지 않아 일부 CDM사업의 구매자로 하여금 자신이 참여한 CDM사업의 추가성에 대해 상이한 해석을 하게 하여 CERs의 가격을 떨어뜨리고 있다고 함. 중국의 CDM사업 관련 규범에서도 CDM사업시행에 대한 위 2가지 원칙을 규정하고 있지 않아 동일한 문제가 발생할 수 있다고 함.¹⁷¹⁾
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 CDM사업기준을 제정할 것을 제안함. 추가성원칙과 관련하여서는 사업의 기술획득가능성, 경제적 경쟁력, 법률법규의 실천가능성 및 선진국의 자금원조에 대한 의무성 등을 고려하여 추가성원칙을 이해할 것과 환경효익기준과 관련하여서는 사업시행국과 소재지의 구체적인 경제와 환경능력과 연계하여 전체적으로 소재국의 지속가능한 발전 목표에 부합하는 기준을 제정할 것을 제안하고 있음.¹⁷²⁾
- 넷째, CDM사업비준절차가 복잡하고 엄격하여 등록성공률이 비교적 낮음. 또한 사업시행 과정에서 부당한 조작이 이루어지고 관련 계획을 조정하여 사업기간이 길어지게 하여 국제사회가 중국 CDM사업의 질에 대한 의문을 가지게 함.¹⁷³⁾

170) 高海然,我国CDM项目实施现状和政策建议,《中国能源》2008年第6期,p.37.

171) 陈淑芬, 앞의 책, p.254.

172) 陈淑芬, 앞의 책, p.267.

173) 杨越,中国清洁发展机制法律制度探讨,生态环境学报,2011, 20 (6-7), p.1186.

- CDM사업의 감정평가와 비준절차에 대한 합리적인 투명성은 사업이 승인될 가능성을 증가시킬 수 있고 국내외 투자자가 탄소배출감축사업을 개발하고 시행하는 과정에서의 리스크를 줄일 수 있으며, 동시에 사업의 공신력도 확보할 수 있음.¹⁷⁴⁾
 - CDM은 일종의 시장메커니즘으로서 CDM사업투자는 본질적으로 일종의 상업성 투자이므로 비준절차를 간소화할 필요가 있으며, 예컨대 일부 절차에서 사업의 선별, 평가 및 심사비준에 대한 표준화된 체계 설립, 합리적이고 투명한 사업평가기준의 설립 등을 통해 간소하고 투명한 비준절차의 설립이 필요함.¹⁷⁵⁾
 - 한 연구는 현재 3~6개월이 소요되는 사업심의비준 기간을 2~3개월로 축소할 것을 제안하고 있음.¹⁷⁶⁾
- CERs의 소유권의 국가 귀속에 관한 법률상 근거가 없음에도 이를 인정하고 있음.
- CER은 CDM사업의 시행을 통해 만들어진, 가치를 가진 상품이며, 이에 따라 그것의 법적 성질과 소유권 귀속을 명확히 하는 것은 사업시행자의 합법적 권익 보장에 중요한 의미를 가짐.
 - 그러나 현행 <CDM사업관리방법>제36조는 “CDM사업의 온실가스 배출감축량의 양도로 인한 수익은 국가와 사업시행기구의 소유로 귀속 된다.”고 규정하고 있는데, 이때 CERs에 대한 국가소유권 인정 근거는 중국 헌법이 자연자원은 국가소유라고 규정한 조문이라고 함. 그런데 여기서 문제는 법률이 CERs가 자연자원에 속한다고 명확히 규정하고 있지 않기 때문에 <CDM

174) 陈淑芬, 앞의 책, p.254.

175) 姚媛, 앞의 논문, p.25.

176) 陈怡、朱睿智,金融危机影响下CDM及其相关产业发展,《技术经济》2009年第10期, p.36.

사업관리방법>에서 규정한 CERs의 국가소유권 인정은 법률상 근거가 없다는 것임.¹⁷⁷⁾

- 이에 대한 대안으로 정부는 CDM사업의 수익 중에서 관리비용을 수취하거나 위법사업에 대한 벌금 등을 부과할 것을 제안하거나¹⁷⁸⁾ 일부 의견은 CDM사업으로 얻은 이익은 모두 사업시행기업에게 귀속되어야 한다고 주장함.¹⁷⁹⁾
- CDM사업시행기업의 CERs 처분에 대한 제한으로 CDM사업에 대한 외국기업의 투자욕을 저하시키고 있음.
 - CDM사업시행기업이 CERs의 소유권을 가지기 때문에 위법한 상황이 아니라면 CDM사업시행기업은 중국측 및 외국측 주주에게 유상 또는 무상으로 CERs를 분배하거나 양도할 수 있는 권리를 향유해야하지만, 현재 사업시행기업의 CERs에 대한 처분권은 제한 받고 있음.¹⁸⁰⁾
 - 또한 CDM사업개발기업이 CERs를 사업투자에 대한 수익분배로서 외국측 주주에게 직접 분배하는 것과 CERs를 무상으로 외국측 주주에게 양도하는 것을 허용하지 않고 단지 CERs의 양도수익을 주주에게 분배하는 것만 허용하고 있다고 함.¹⁸¹⁾
 - 이러한 제한은 장기적으로 중국기업과 선진국 기업의 CDM사업 협력을 저해하는 결과를 가져올 수 있어 개선이 필요하다고 봄.

177) 杨越, 앞의 논문, p. 1185-6, 姚媛, 앞의 논문, p.26. 이에 대한 반대 견해에 의하면 일부 수익의 국가귀속을 규정한 것은 CDM투자를 우선사업에 투자하도록 유도하여 CDM EB가 비준한 기준선 방법학을 채택한 CDM사업이 지속가능한 발전 효익을 가지도록 하기 위해서라고 함. 吕学都、刘德顺主编,《清洁发展机制在中国》, 清华大学出版社, 2005, p.150.

178) 姚媛, 앞의 논문, p.33.

179) 陈淑芬, 앞의 책, p.266.

180) 潘凌, 论CDM中制度风险与法律控制, 中国政法大学硕士学位论文, 2008, p.16.

181) 刘吻, 我国CDM制度研究, 《环境与可持续发展》, 2010第2期, p.34.

- CERs에 대한 중국 정부의 가격지도정책으로 중국의 CERs가격에 국제적인 배출감축거래시장상의 CERs가격을 제대로 반영할 수 없게 되어 기업이 국제배출감축거래시장의 합작과 경쟁에 참여하는 것을 저해함.¹⁸²⁾
- <CDM사업관리방법>제20조의 규정에 따르면 “양도 가능한 온실가스 배출감축량의 가격”은 사업심의이사회가 심의하는데, 이러한 CERs의 가격은 사업설계단계에서 반드시 NDRC에 보고하여 심의비준 후 통과시켜야 함.
 - 이와 같이 규정한 취지는 CERs의 가격 불확정성 등 가격 리스크로 인해 CDM사업이 악성 경쟁에 빠지는 것을 방지하기 위한 것이라고 함.
 - 그러나 이러한 정부의 가격제한 조치는 국제시장에서 CERs의 거래가격이 시장조절에 의해 확정되는 것과 차이가 있으며, 구매자의 CERs 구매를 제한하는 결과를 가져온다고 함.
 - 사실상 실제 운영 과정에서는 중국정부의 가격제한으로 인해 구매자가 사업 초기에 먼저 CERs대금을 지불하는 경우는 거의 없으며, 일반적으로 계약에서 약정한 방식에 따라 가격 리스크를 피하고 있다고 함.¹⁸³⁾
 - 이에 대한 개선방안으로 현재의 국가발전개혁위 심의제도를 개편하여 시장에서 CER의 거래가격을 확정하도록 하고, 다만, CER 거래가격에 대한 국가의 합리적인 조정을 위해 국가발전개혁위는 ‘최저가격’만 제시하도록 하는 방안이 제시되고 있음.¹⁸⁴⁾

182) 刘昉, 앞의 논문, p.35.

183) 潘凌, 앞의 논문, p.23.

184) 姚媛, 앞의 논문, p.33.

- CERs의 유통 과정에서의 제약으로서, 사업 신청 시에 국외 구매자가 확정되지 않은 경우 국가의 CDM사업 승인을 거친 후 사업으로 발생한 CERs은 우선 국가계정에 전입되고(转入), NDRC의 비준을 거친 후에야 이러한 CERs을 국가계정에서 양도(转出)할 수 있다고¹⁸⁵⁾ 하여 CERs의 거래에 일정한 제한을 가하고 있음.
- 여기서 지적하고자 하는 것은 CERs거래에 대한 정부의 통제 자체도 과도한 것으로 보이지만, CERs을 국가계정에 전입한 후 다시 양도하고자 할 때 관련 절차가 명확하지 않아 사업시행기업에게 법적 불확실성을 주고 있다는 점이 문제시 됨.
- 이로 인해 사업시행기업은 사업신청 시에 반드시 국외 구매자를 찾아야하는 부담을 증가시키고 CERs의 국제시장에서의 유통 일정 정도 제한하고 CDM사업의 융통성 있는 발전을 제약하는 것으로 비판받고 있음.¹⁸⁶⁾
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사업시행기업이 CERs구매자를 찾으면 언제든지 CERs를 양도할 수 있도록 하여 기업의 우려를 불식시킬 필요가 있다고 함.¹⁸⁷⁾

2. CDM사업 관련 지원 체계상 문제와 개선방안

- CDM사업 관련 인재와 중개서비스기구 부족으로 잠재사업 식별에 어려움을 겪고 있음.
- 중국에서 CDM사업의 신청건수가 해마다 증가하고 점점 더 많은 기업들이 CDM이 가져오는 거대한 비즈니스 기회를 인식하고 있지만, CDM사업 관련 전문지식을 갖춘 인재와 교육·자

185) CDM관리방법 제16조

186) 陈淑芬, 앞의 책, p.252.

187) 陈淑芬, 앞의 책, p.266.

문기관이 부족해 실무에서 잠재CDM사업을 발굴할 수 없거나 잠재사업이 발굴되더라도 관련 주체가 충분한 지식과 정보를 가지고 해당 사업을 개발하지 못하는 경우가 있음.

□ CDM사업추진의 필수적인 요건인 추가성(additionality)을 증명하는데 어려움이 존재하고 있음.

○ <교토의정서>제12조에 의하면 개발도상국은 배출감축량의 ‘추가성’, 즉 CDM사업이 없었다면 해당 온실가스의 배출을 감소시킬 수 없었을 것이라는 것을 증명하여야 적절한 CDM사업을 개발할 수 있음.

○ 이에 대한 원인으로, 첫째, 기술이전의 추가성에 대한 과학적인 감정평가기제가 없다는 점. 기술의 추가성은 CDM사업에 참여하는 선진국이 실질적인 선진기술을 이전할 것을 요구하는데, 이와 관련하여 <CDM사업관리방법> 제4조에서 “CDM사업의 합작은 친환경기술의 이전을 촉진해야 한다.”고 규정하고 있을 뿐, 이전하는 기술의 선진성, 배출감축효의 등에 대해 적용할 수 있는 규정이 없어 기술의 추가성에 대한 과학적 감정평가가 불가능하다고 함.¹⁸⁸⁾

○ 둘째, 기술유형이 적다는 점으로, 중국의 사업유형이 일부유형에 집중되어 있는 관계로 도입하는 기술의 유형도 상대적으로 적어 핵심기술의 도입과 산업의 고도화에 불리하게 작용하고 있다고 함.

□ 사업유형이 일부 유형에 집중되어 있고 CERs발급률도 낮음.¹⁸⁹⁾

188) 羊志洪,鞠美庭,周怡圃,王琦,清洁发展机制与中国碳排放交易市场的构建,中国人口·资源与环境,2011年第21卷第8期,p.120.

189) 羊志洪,鞠美庭,周怡圃,王琦,앞의 논문, p. 119-120.

- 중국의 CDM사업은 그 건수가 많지만, 사업유형이 일부 유형에 과도하게 집중되어 있고, 등록 통과율이 높지 않음. 신에너지와 재생가능에너지사업이 전체 등록된 사업 건수의 약 80%를 차지하여 8.34%를 차지한 에너지절약·에너지효율제고사업을 크게 초과. 이미 등록된 이 유형의 사업 중 단지 28%만이 CERs을 발급받았으며, 그것의 예상 연간배출감축량은 단지 총량의 19.95%를 차지하여 온실가스감축에 대한 기여가 크지 않음.
- 이처럼 낮은 CERs발급률은 실제 발급받은 CERs과 발급예측량 간의 차이를 크게 만들어 사업시행자가 합작상대방에게 인도하기로 한 CERs을 제때 인도하지 못하는 상황을 초래하기도 함.
- 이에 대한 원인으로, 우선 사업시행자 또는 자문기구가 사업투자자를 유치하기 위해서 사업계획서에서 향후 실제로 발생시킬 수 있는 CERs을 과도하게 증가시킨다는 점, 사업시행자 또는 자문기구가 관련 지식과 정보의 부족으로 사업에 적합한 검증계획을 변경하여 검증을 어렵게 만들기 때문이라는 점 등이 지적되고 있음.
- 이와 같은 문제들을 해결하기 위해서는 더 많은 CDM관련 전문가의 육성 및 전문연구기구의 설립, 사업시행자와 기술제공자측 간의 정보교류를 위한 플랫폼의 설치 등이 요구되고 있음.¹⁹⁰⁾

제 2 절 CDM기금제도 측면

- 중국의 CDM기금은 개발도상국의 첫 사례로서 중국 내 CDM사업 시장의 발전에 상당한 기여를 하고 있으며, 특히 CDM기금은 지

190) 陈淑芬, 앞의 책, p.270-271.

방의 저탄소발전의 지원 방면에서 지방정부의 재정부문과의 협작을 통해 가시적인 효과를 내고 있는 것으로 중국 재정부는 자체 평가하고 있음.

- 중국 CDM기금의 이러한 성과에도 불구하고 여전히 일부 법제적 문제와 운영·관리상 개선이 필요한 부분이 있음.

1. 법제적 문제와 개선방안

- 먼저 법제적 측면에서, CDM기금과 관련하여 초기에 제정된 CDM기금관리방법의 규정내용이 다소 추상적이어서 실제 집행과정에서 어려움이 있었으며, 최근 이를 보완하기 위해 유상사용관리방법과 증여금사업관리방법을 잇따라 제정함으로써 법제적 개선이 있었음.
- 그럼에도 불구하고 관련 입법상 여전히 추상적이고 명확하지 않는 부분이 존재하고 있으며, 이에 대한 지속적인 개선이 필요함.
 - 예컨대 증여금사업 성과의 귀속 문제에 대한 혼란이 존재함. 즉 먼저 제정된 CDM기금관리방법 제25조에서는 “증여금 사업으로 연구 또는 기타 성과를 이룬 경우 관련 권익의 귀속은 증여금사업계약에 약정한다.”고 규정하고 있어 당사자의 약정에 따라 결정하는 것으로 해석될 수 있음.
 - 그러나 최근에 제정된 증여금사업관리방법 제26조에서는 “증여금 사업으로 취득한 성과 및 발생한 관련 권익은 국가소유로 귀속되며 형성된 지식재산권은 관련 지식재산권의 법률, 법규, 규장 및 규범성 문건에 따라 집행 한다.”고 규정하여 지식재산권을 제외한 성과와 권익은 원칙적으로 국가소유임을 명시하고 있음.

- 해석론상 양자 모두 부문규장으로서 그 지위는 거의 동일하지만, 신법, 특별법 우선원칙에 따라 나중에 제정된 증여금사업 관리방법을 우선 적용할 수 있을 것으로 보임. 그러나 보다 명확히 하기 위해서는 관련 규정의 통일이 필요할 것임.

2. 운영·관리상 개선이 필요한 사항

- 또한 운영관리 측면에서 지방재정부문이 개선해야 할 사항들이 과제로 제시되고 있음.¹⁹¹⁾
 - 첫째, 필요한 제도건설을 강화하는 것으로, 구체적으로 거버넌스구조를 개선하고 과학적이고 투명한, 그리고 고효율적인 업무관리제도를 건설하여 기금업무의 규범화된 운영을 보장해야 함.
 - 둘째, 재무관리와 회계처리의 개선, 자금의 리스크 예방통제시스템 개선, 사업과 자금의 성과에 대한 실질적인 평가, 자금사용 효익의 제고, 계량화된 온실가스배출감축효과의 실현 등이 제시되고 있음.
 - 셋째, CDM기금의 자금의 주요 조달원천은 CDM사업을 통한 국가수입인데, 이는 CERs가격을 포함한 탄소배출권의 가격에 따라 달라 질 수 있음. 특히 최근 가격하락 추세에 따라 CDM사업에 의한 수익도 감소되고 있으며, 이는 CDM기금의 규모에 직접 영향을 미칠 수 있어 ‘최저가격제도입’ 등을 통한 배출권의 적정 가격 유지 장치가 필요하며, 동시에 기금의 안정적인 자금조달을 위해 다양한 자금조달원천을 발굴할 필요성이 제기되고 있음.

191) 清洁基金对地方低碳发展的支持作用初显, 来源: 财政部网站, 2012-8-31, <http://www.ccchina.gov.cn/cn/NewsInfo.asp?NewsId=33237>(최종방문: 2012.9.20.)

제 6 장 결 론

- 세계 최대 온실가스 배출국으로 추정되고 있는 중국은 교토협약상 온실가스 의무감축국은 아니지만 기후변화 대응을 위한 온실가스 배출감축에 대한 국제사회에 협력하고 동시에 기존의 에너지다소모적인 경제발전방식에서 에너지효율적인 경제발전방식으로 전환하기 위해 각종 환경, 에너지, 조세 관련 정책과 법제가 도입되었음.
- 그 중에서 교토협약상 온실가스 배출감축을 위한 3대 신축성 기제 중 하나인 CDM은 ‘중국개발체제(China Development Mechanism)’라고 불릴 정도로¹⁹²⁾ 중국은 CDM사업신청 건수와 CERs발급량 등에서 세계 1위 자리를 유지해 오고 있음.
- CDM사업 시장에서 이러한 결과를 이룩하는데 있어서 주요한 요인으로 낮은 인건비, 경제발전 잠재력과 거대한 시장 등으로 인해 CDM의 판매자시장에서 비교적 강한 경쟁력을 가진 것으로 평가되지만¹⁹³⁾, 중국 정부의 CDM사업에 대한 적극적인 정책적, 법제적 지원도 하나의 중요한 요인이었을 것으로 판단됨.
- 이러한 측면에서 본고에서는 중국의 CDM관리방법과 CDM기금 관리방법, CDM기금유상사용관리방법 및 증여금사업관리방법 등을 포함하는 CDM기금 관련 법제 등을 중심으로 중국의 CDM사업 관련 법제를 개관하고, 동시에 현행 제도의 운영관리 및 법제 측면에서의 문제와 개선방안도 검토하였음.

192) 何鷹, 我国碳交易法律规制研究, 《南京社会科学》, 2012年第1期, p.103.

193) 杜莉, 清洁发展机制下的中国相关法律问题研究, 安徽大学硕士论文, 2007.10, 11.

- 2009년의 거래규모를 기준으로 볼 때 CDM사업은 전체 탄소 시장의 약 14%를 차지하였으나 세계적인 금융위기와 포스트-2012 체제의 불확실성으로 인해 CDM시장은 현재 다소 냉각된 상태임. 그러나 포스트-2012체제에서도 CDM사업의 중단 가능성은 낮아 보인다는 것이 대체적인 평가임.¹⁹⁴⁾
- 이에 따라 우리정부도 CDM사업을 온실가스 감축을 위한 중요한 수단으로 인식하고 국무총리실을 CDM사업 국가승인기구로 선정하여 ‘청정개발체제사업 심의지침’을 제정하는 등 국내 CDM사업의 발전에 노력하고 있음.
- 특히 기존의 청정개발체제사업 심의지침에서 국내에서 실시되는 CDM사업에 대해서만 국가승인서를 발급하도록 규정되어 해외 CDM사업 추진에 애로가 발생하고 있다는 판단에 따라 국내사업자가 참여하는 해외 CDM사업에 대해서도 국가승인서를 발급할 수 있도록 상기 지침을 개정하여 국내사업자의 해외 CDM사업 진출을 지원하는 등 우리기업의 해외CDM사업 진출에 대한 정부의 법제적 지원이 강화되고 있음.¹⁹⁵⁾
- 이처럼 우리 정부의 해외 CDM사업 진출에 대한 법제적 지원이 강화되는 상황에서 본 연구는 중국의 CDM사업 관련 국내 법제를 소개·분석하여 CDM사업과 관련한 우리의 정부정책담당자에게 유용한 정책적 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대됨. 특히 중국이 CDM시장 발전을 위해 개도국으로서는 선도적으로 시행하고 있는 CDM기금의 운영사례는 우리의 CDM시장 발전을 위해 그 설립을 검토해 볼 가치가 있는 CDM사업 지원제도라고 판단됨.

194) 국무총리실(DNA), 국내외 동향에 따른 CDM 사업방향, 2011.3, p.3-4.

195) 청정개발체제사업 심의지침 개정, 국무총리실 재정금융정책관실, 2012.2.14., p.2.

- 끝으로, 세계 최대 CDM사업 시장이며 점차 그 규모가 확대되고 있는 중국의 CDM사업 시장은 우리 기업에게 있어 분명 새로운 투자기회를 제공할 것으로 판단됨. 그러나 본고에서 제시한 것처럼 CDM사업을 중국 정부로부터 승인받기 위해서는 복잡하고 까다로운 절차적 준비가 필요하므로 사전에 치밀한 승인심사준비를 해야 하고, 동시에 참여한 CDM사업을 통해 획득한 CERs의 소유권 귀속 및 양도 조건 등을 충분히 검토한 후 사업참여를 결정하는 등 보다 세심한 준비를 통해 관련 리스크를 예방할 필요가 있음.

참고문헌

I. 저서 및 논문

- 한승호, 『기후변화협약의 새로운 도전』, 한울, 2010.
- 신의순, 김호석, 『기후변화협약과 기후정책』, 집문당, 2005.
- 이기평, 『중국의 탄소배출권거래제 추진 현황 및 시사점』, 한국법제연구원, 녹색성장 연구 12-23-①, 2012.
- 『아시아 각국의 녹색성장 법제 현황 분석과 교류 및 지원 가능성 연구』, 연세대학교 산학협력단, 2011.12.
- 국무총리실(DNA), 국내외 동향에 따른 CDM 사업방향, 2011.3.
- 청정개발체제사업 심의지침 개정, 국무총리실 재정금융정책관실, 2012. 2.14.
- 秦风华, 中国清洁发展机制基金获准开展有偿使用业务, 《中国投资》, 2010. 12.
- 杨越, 中国清洁发展机制法律制度探讨, 《生态环境学报》, 2011, 20(6-7).
- 羊志洪, 鞠美庭, 周怡圃, 王琦, 清洁发展机制与中国碳排放交易市场的构建, 《中国人口·资源与环境》, 2011.
- 陈怡, 朱睿智, 金融危机影响下CDM及其相关产业发展, 《技术经济》2009年第10期
- 刘昉, 我国CDM制度研究, 《环境与可持续发展》, 2010第2期.
- 潘凌, 论CDM中制度风险与法律控制, 中国政法大学硕士学位论文, 2008.
- 姚媛, 《京都议定书》与我国实施清洁发展机制法律问题研究, 山西财经大学硕士论文, 2010.5.
- 杜莉, 清洁发展机制下的中国相关法律问题研究, 安徽大学硕士论文, 2007.

10.

何鹰, 我国碳交易法律规制研究, 《南京社会科学》, 2012年第1期.

高海然, 我国CDM项目实施现状和政策建议, 《中国能源》2008年第6期.

陈淑芬, 《国际法视角下的清洁发展机制研究》, 武汉大学出版社, 2011.

段茂盛, 周胜 主编, 《清洁发展机制方法学应用指南》, 中国环境科学出版社, 2010.

佟新华, 《基于清洁发展机制的东北亚环境合作研究》, 长春出版社, 2009.

王宪明 等著, 《清洁发展机制(CDM)国际合作研究》, 2011.

齐晔 主编, 《中国低碳发展报告(2011~2012)-回顾“十一五”展望“十二五”》, 清华大学气候政策研究中心, 社会科学文献出版社, 2011.

曾少军, 《碳减排: 中国经验-基于清洁发展机制的考察》, 社会科学文献出版社, 2010.

吕学都, 刘德顺主编, 《清洁发展机制在中国》, 清华大学出版社, 2005.

巨奎林(财政部中国清洁发展机制基金管理中心), 为国家应对气候变化创立资金机制-中国清洁发展机制基金介绍, 机关传真, 环境保护, 2007/ 6A.

杨宏伟, 中国CDM项目申报审批程序与常见问题, 及现状与趋势分析, 国家发展和改革委员会能源研究所 CDM项目管理中心, 2009.4.

中国清洁发展机制基金管理中心, 中国清洁发展机制2011年报, 2012.

中国-欧盟清洁发展机制促进项目, 2012年前中国清洁发展机制市场: 政策环境与发展现状, 2012.

Silvia Irawan, Xie Fei, Li Chunyi, Meng Xiangming, Alex Heikens,

Case Study Report: China Clean Development Mechanism Fund,
UNDP, 2012.

II. 주요 법규

《清洁发展机制项目运行管理办法(2005.10.12 制定)》

《清洁发展机制项目运行管理办法(2011.8.3 修订)》

《中国清洁发展机制基金管理办法(2010.9.制定)》

《中国清洁发展机制基金赠款项目管理办法》，发改气候[2012]3407号，
2012.10.30.

《中国清洁发展机制基金有偿使用管理办法》，发改气候[2012]3406号，
2012.10.30.

《香港特别行政区境内清洁发展机制项目的实施安排(2008.6.6.시행)》

《关于中国清洁发展机制基金及清洁发展机制项目实施企业有关企业所
得税政策问题》，财税[2009]30号,2009.3.23.

III. 주요 인터넷 자료

中国清洁发展机制基金(CHINA CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM
FUND, CDMFUND): [http://www.cdmfund.org/cn/info2.aspx?m=2010
1109094442890581](http://www.cdmfund.org/cn/info2.aspx?m=20101109094442890581))

国家发展和改革委员会: <http://www.sdpc.gov.cn/>

国家发展和改革委员会能源研究所: <http://www.eri.org.cn/>

国家发展和改革委员会应对气候变化司: <http://qhs.ndrc.gov.cn/dtjj/default.htm>

国家发展和改革委员会应对气候变化司中国清洁发展机制网: <http://cdm.>

참 고 문 헌

ccchina.gov.cn/web/index.asp

国家发展和改革委员会应对气候变化司中国气候变化信息网:

<http://www.ccchina.gov.cn/cn/>

中国碳排放交易网: <http://www.tanpaifang.com/zhengcefagui/2012/0508/1909.html>.