

# 녹색기후기금(GCF)의 운영에 관한 연구

2014. 6. 24.

기후변화법제 자료 14-19-⑤

# 녹색기후기금(GCF)의 운영에 관한 연구

2014. 6. 24.

## 일 정

1. 주 제 : ‘녹색기후기금(GCF)의 운영에 관한 연구’
2. 일 시 : 2014년 6월 24일(화) 15:00 ~ 18:00
3. 장 소 : 용산역 회의실
4. 진행순서
  - 사 회: 김은정 (한국법제연구원 부연구위원)
  - 주제 발표
    - (1) GCF 주요 경과 및 제7차 이사회 논의내용 공유
      - 이옥수 (삼정 KPMG 팀장)
    - (2) GCF의 성공적 채원조성을 위한 향후 과제
      - 김은정 (한국법제연구원 부연구위원)
    - (3) 종합 토론
      - 김명수 (산은경제연구소 팀장)
      - 모영동 (성균관대학교 글로벌과학기술법연구소 전임연구원)
      - 서원상 (극지연구소 선임연구원)
      - 정민정 (국회입법조사처 외교안보팀 입법조사관)
      - 정지원 (대외경제정책연구원 연구위원)

# 목 차

## 【제 1 주제】

### ◎ GCF 주요 경과 및 제7차 이사회 논의내용 공유

이 옥 수 (삼성 KPMG 팀장) .....	9
--------------------------	---

## 【제 2 주제】

### ◎ GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

김 은 정 (한국법제연구원 부연구위원) .....	29
-----------------------------	----

I. 서 론 .....	29
--------------	----

II. UNFCCC 재무 기관 소개 .....	30
---------------------------	----

1. GEF .....	31
--------------	----

2. 최빈곤국기금 및 기후변화특별기금 .....	41
----------------------------	----

III. 녹색기후기금(GCF) .....	46
------------------------	----

1. 녹색기후기금의 구조와 구성 .....	47
-------------------------	----

IV. GCF 운영 관련 향후 과제 .....	51
---------------------------	----


1. 자금원 .....	52
--------------	----

2. 자금 배분 및 전달 .....	54
---------------------	----

3. 기금 지출 문제 .....	56
-------------------	----

# 제 1 주제

【제 1 주제】 GCF 주요 경과 및 제7차 이사회 논의내용 공유


  
**GCF 주요 경과 및**
  
**제7차 이사회 논의내용 공유**
  
 2014. 6. 24 (화)

이옥수 기후변화전략팀장

Climate Change & Sustainability Services

**KPMG International**
  
**KPMG, audit, tax and advisory services firm, operates from 156 countries with more than 152,000 professionals and partners throughout the world.**





Global Markets, International Proposals
   
 © 2013 KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. Member firms of the KPMG network of independent firms are affiliated with KPMG International. KPMG International provides no client services. All rights reserved.

Albania	Botswana	Czech Republic	Greece	Jordan	Madagascar	Panama	South Africa	Uganda
Andorra	Brazil	Denmark	Guatemala	Kazakhstan	Mali	Papua New Guinea	Spain	Ukraine
Anguilla	British Virgin Islands	Dominican Republic	Guinea	Kenya	Mauritius	Paraguay	Switzerland	United Arab Emirates
Antigua	Burma/Myanmar	Ecuador	Haiti	Korea	Mexico	Peru	St. Lucia	United Kingdom
Argentina	Burundi	Egypt	Honduras	Korea (Republic of)	Moldova	Philippines	St. Vincent and the Grenadines	United States of America
Armenia	Cambodia	El Salvador	Hong Kong	Laos PDR	Morocco	Poland	Uruguay	Venezuela
Australia	Canada	Costa Rica	Hungary	Latvia	Mozambique	Portugal	Vietnam	
Austria	Chad	Cuba	Iceland	Lebanon	Niger	Puerto Rico	Virgin Islands (UK)	
Azerbaijan	Chile	Cyprus	India	Liechtenstein	Nigeria	Romania	Zimbabwe	
Bahrain	China	France	Indonesia	Lithuania	Romania	Russia		
Bangladesh	Colombia	French Antilles	Iran	Luxembourg	Saudi Arabia	Rwanda		
Barbados	Congo	French Polynesia	Ireland	Malaysia	Seychelles	Sri Lanka		
Belgium	Costa Rica	Germany	Israel	Maldives	Singapore	St. Kitts and Nevis		
Belize	Cyprus	Ghana	Jamaica	Malta	Singapore	St. Vincent and the Grenadines		
Bermuda		Guatemala	Japan	Malta	Slovenia	Trinidad and Tobago		
Bhutan		Honduras		Malta	Slovenia	Turkey		
Bolivia		Hong Kong		Malta	Slovenia	Turkmenistan		
Bosnia		Hong Kong		Malta	Slovenia	Turkmenistan		


## KPMG's Global Climate Change & Sustainability CC&S Practice

**More than 60 nations with 700 people dedicated to CC&S, Fast growing practice**







**Americas**  
*John Hickox*




**EMA**  
*Jose Luis Blasco*



**ELLP**  
*Vincent Neate*






**ASPAC**  
*Sungwoo Kim*



**Global**  
Over 700 partners & staffs  
*Yvo deBoer*

© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.

## KPMG's experience regarding the Green Climate Fund

 <p><b>기획재정부</b> MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE</p>	<p>GCF 사무국 유치제안서 작성, GCF 이사회 대응 자문</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '12년 사무국 유치전략 수립 및 유치제안서 작성 자문</li> <li>• '13-'14년 제4, 5, 6차 이사회 대응 자문</li> </ul>
 <p><b>산업통상자원부</b></p>	<p>GCF 연관 국내산업 활성화 방안, GCF 활용 해외사업 추진방안 자문</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '13년 국내 및 유치도시 차원의 GCF 연관산업 활성화 방안 자문</li> <li>• '13-'14년 GCF 재원을 활용한 해외 기후변화사업 추진방안 자문</li> </ul>
 <p><b>mev 환경부</b></p>	<p>GCF 이사회 대응, GEF 자원보충협상회의 대응 자문</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '13-'14년 제4, 5, 6차 이사회 대응 자문</li> <li>• '13-'14년 GEF 6기 제3차 자원보충협상회의 대응 자문</li> </ul>

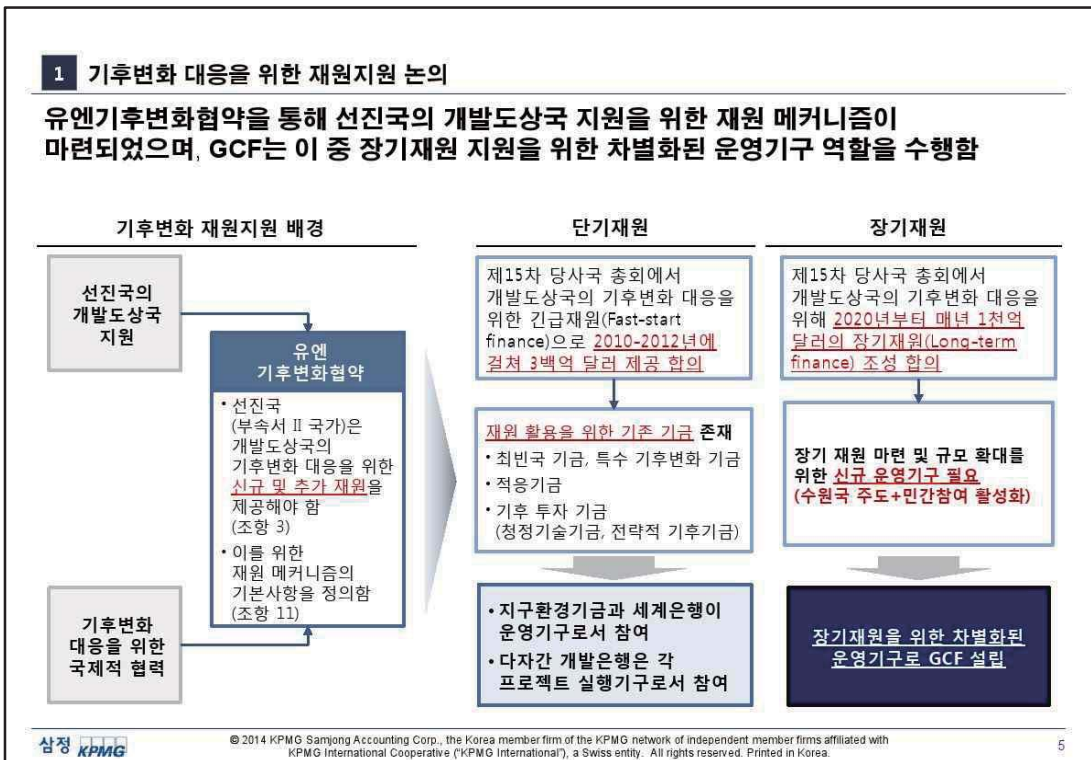
© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.

**Table of Contents**

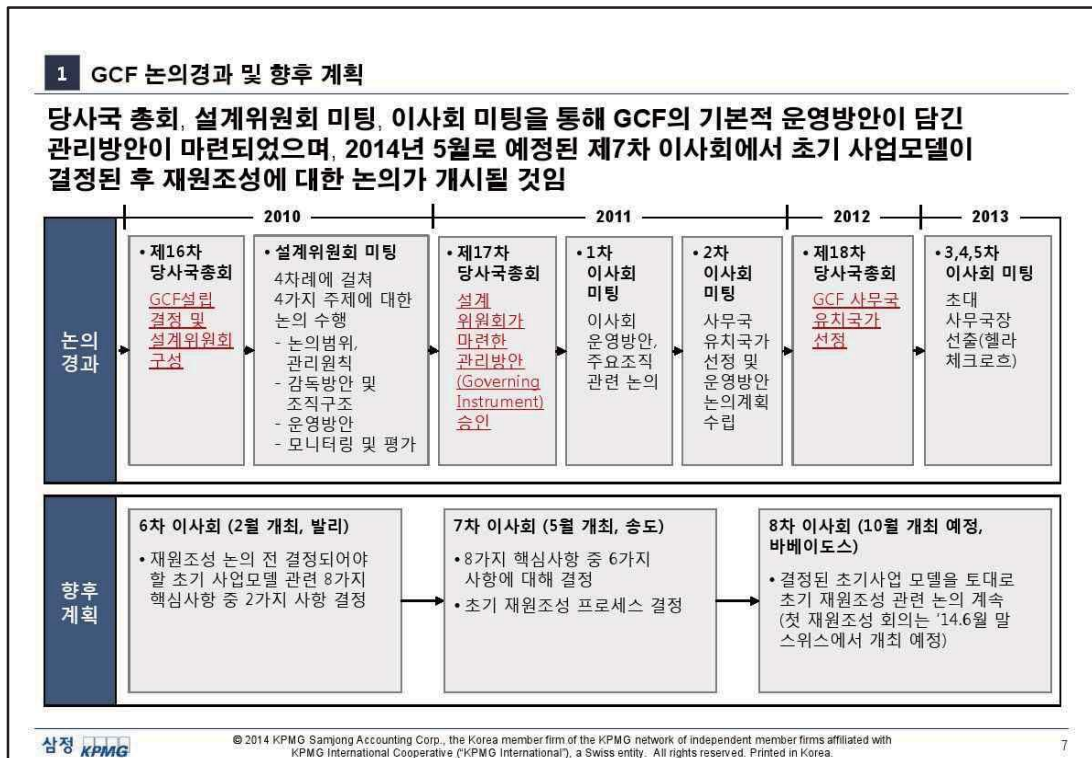
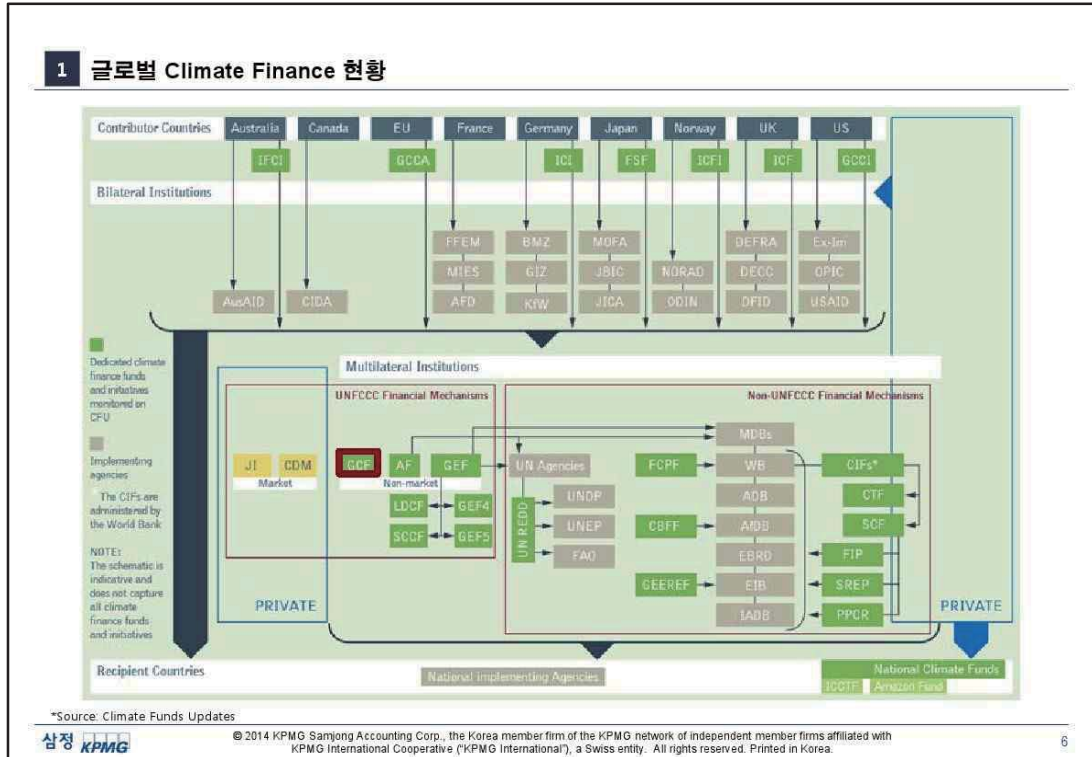
---

1. GCF 관련 논의경과
2. 제4차-6차 이사회 주요 결정사항
3. 제7차 이사회 논의내용

© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.







### 1 GCF 주요조직 및 역할

**GCF의 주요조직으로는 이사회, 사무국, 수탁자가 있으며, 한국이 유치한 사무국은 GCF 관련 모든 권한과 책임을 보유한 이사회의 활동을 지원하는 업무를 수행함**

**이사회**

- 이사회를 지원하며, GCF 운영을 위한 제반 업무를 담당하는 역할 수행
- 현재 임시사무국이 운영 중이며, 4차 이사회에서 선출된 초대 사무총장의 총괄 하에 독립사무국 출범을 위한 활동 수행
- 현재 송도 입주

**사무국**

- GCF를 총괄적으로 감독하고 관리하는 역할을 수행하며 재정 집행과 관련된 모든 책임 보유
- 12개국의 선진국과 12개국의 개발도상국으로부터 선출된 24명의 멤버로 구성
- 한국은 중국의 대리이사국 자격으로 이사회에 참여

**수탁자**

- GCF 자금을 이사회의 결정에 따라 관리하며, 재무상태를 파악하고 기록하는 업무 수행
- 당사국 총회의 결정에 따라 세계은행이 임시 수탁자 역할 수행

© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.

### 1 GCF 재원조성방안 및 자금 접근방안

**GCF 재원조성 목표달성을 위해서는 선진국의 무상공여와 더불어 특히 민간자금의 참여가 필요하며, 이러한 재원은 2가지 접근방안을 통해 개발도상국의 기후변화 대응활동을 지원할 것임**

#### 재원조성방안(Financial Input)

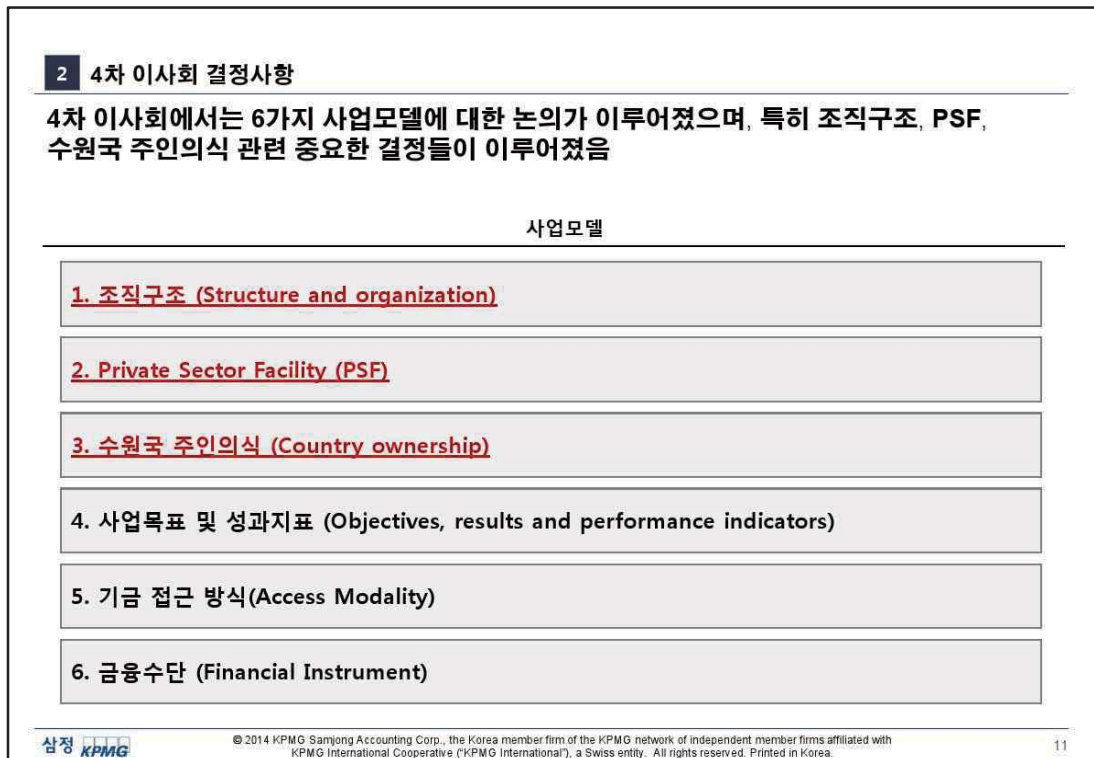
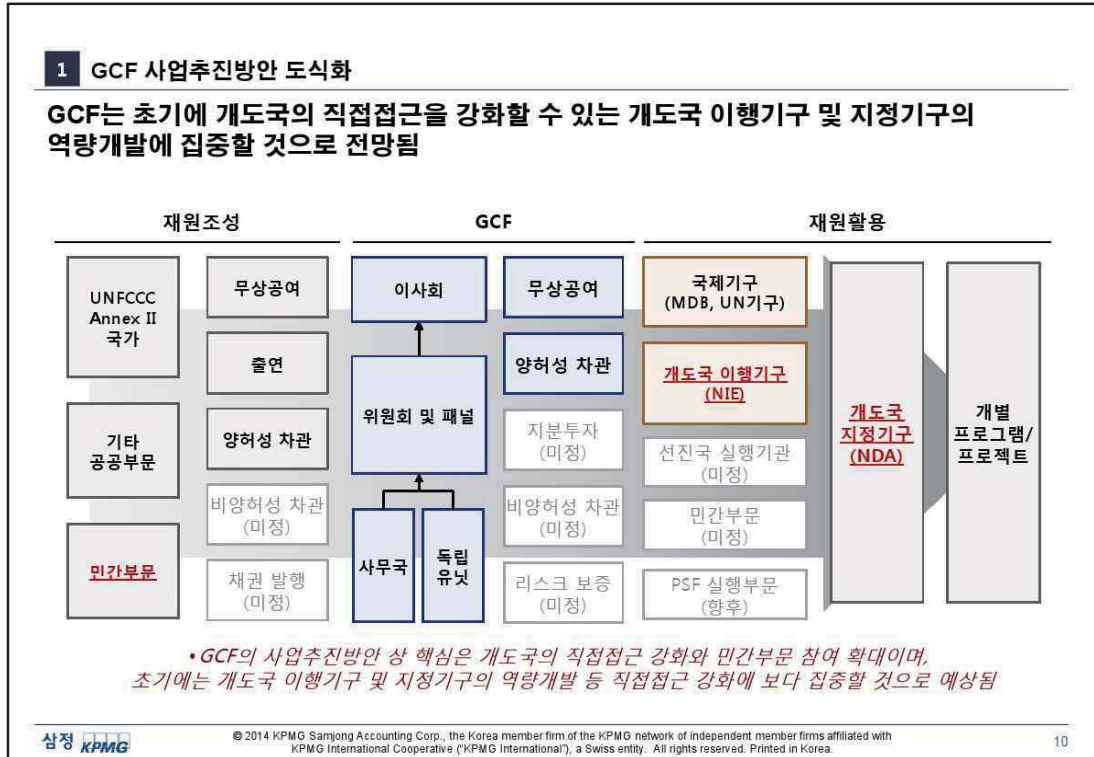
선진국 무상공여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기재원은 기본적으로 UNFCCC 조항 4에 따라 부속서 II에 명시된 선진국들로부터 무상으로 공여된 자금을 토대로 재정 조성</li> <li>• 선진국들이 각각 얼마의 재원을 어느 시점에 제공할 것인지에 대해서는 2014년 하반기부터 논의개시 예정</li> </ul>
+	
기타 재원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타 국제기금, 기관 또는 민간자금의 무상공여, 차관, 채권 발행, 민간자본 투자 등으로 구성</li> <li>• 민간자금의 경우 무상공여는 현실적으로 실현가능성이 낮으므로, 민간자금 투자 활성화를 위한 다양한 금융수단에 대한 논의가 진행 중임</li> </ul>

#### 자금 접근방안(Access Modality)

실제 사업을 수행할 별도의 실행기구들을 통해 조성된 자금이 집행될 것이며, 동 실행기구들은 이사회 인가를 통해 추후 지정될 것임

직접접근	국제적 접근
수혜국이 이사회의 인가를 위해 자국에서 기후변화 대응 활동을 수행할 국가 내, 국가적, 지역적 실행기구들을 지명하고, 이사회의 인가를 거쳐 동 실행기구들을 활용	이사회로부터 인가 받은 유엔기구, 다자간개발은행, 국제금융기구 등의 국제 실행기구들을 활용

© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.



2 4차 이사회 결정사항 #1	
조직 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 별 접근을 강조하는 가운데, <u>주제별 조직(적응, 감축)과 Private Sector Facility</u>로 조직을 구성하는데 의견을 모음</li> <li>• 이사회 위원회 설립 및 ToR에 대해 5차 이사회에서 논의할 것을 결정</li> <li>• <u>독립평가 기구, 독립청렴성기구, 독립보상메커니즘 설립을 결정</u></li> </ul>
PSF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>PSF를 GCF와 통합된 부문으로 운영할 것을 결정</u></li> <li>• 이사회에 자문을 제공할 <u>민간부문 자문그룹(Private Sector Advisory Group)의 설립을 결정</u></li> <li>• <u>리스크 관리 위원회(Risk Management Committee)와 투자위원회(Investment Committee) 설립을 결정</u></li> <li>• 리스크 관리 프레임워크 개발을 결정</li> <li>• PSF의 목적으로 적응 및 저감 활동에 대한 <u>민간투자 장벽 해소를 제시</u></li> <li>• 초기에 무상공여와 양허성 차관에 집중할 것이고, <u>향후 다양한 금융수단을 활용할 것을 결정</u></li> <li>• <u>재원 활용에 있어 초기 실행기구 및 금융중개기관 활용에서 추후 직접 실행 병행을 결정</u></li> </ul>
<p>삼정 KPMG <span style="font-size: small;">© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.</span> 12</p>	

2 4차 이사회 결정사항 #2	
수원국 주인 의식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수원국들이 <u>NDA(National Designated Authority) 또는 focal point</u>를 지정할 수 있도록 합의</li> <li>• <u>NDA 또는 focal point는 펀딩 제안서 추천, 수원국 국가계획 및 전략과의 일관성 검토 등의 역할을 수행할 것임을 결정</u></li> </ul>
사업 목표 및 성과 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>GCF가 기후변화 저감, 적응과 더불어 지속가능한 개발에 전략적 초점을 맞출 것을 합의</u></li> <li>• 5차 이사회에서 초기운영분야, 핵심성과지표를 논의할 것을 결정</li> </ul>
기금 접근 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5차 이사회에서 실행기구 및 금융중개기관 승인에 필요한 <u>의시 승인절차를 논의할 것을 결정</u></li> <li>• 2014년 첫번째 이사회에서 직접접근 강화방안에 대해 논의하고, 두번째 이사회에서 GCF 자체적인 승인절차를 논의할 것임을 결정</li> </ul>
금융 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5차 이사회에서 GCF가 <u>초기에 활용할 금융수단인 무상공여와 양허성 차관의 ToR에 대해 논의할 것을 결정</u></li> </ul>
<p>삼정 KPMG <span style="font-size: small;">© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.</span> 13</p>	

2 5차 이사회 결정사항	
<b>5차 이사회에서는 4가지 사업모델 및 사무국 조직구조 관련 주요 결정들이 이루어졌음</b>	
사업목표 및 성과지표	• 초기 14개 사업분야 및 관련 성과지표 채택
재원 조성	• 초기 재원은 무상공여(공공부문과 민간부문)와 지분납입 및 양허성 차관(공공부문)으로 조성할 것으로 결정
재원 배분	• 감축, 적응, PSF로 구분하여 재원을 배분할 것을 결정
금융 수단	• 초기 금융수단으로 활용될 무상공여와 양허성 차관의 ToR 채택
사무국 조직구조	• 5개의 부서(적응/감축, 민간참여, 국가전략, 대외협력, 행정지원)로 구성되며, '14년 상반기까지 48명의 전문인력 채용 결정
<p>삼정 KPMG © 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea. 14</p>	

2 6차 이사회 결정사항	
<b>6차 이사회에서는 자원조성 논의 전 결정되어야 할 초기 8가지 사업모델 중 2가지 사업모델 및 능력배양 관련 결정들이 이루어졌음</b>	
초기 자원배분을 위한 정책 및 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적응 및 감축을 50:50 비율로 배분하며, 적응의 50%를 기후변화에 취약한 국가들에게 배분할 것을 결정</li> <li>• PSF에는 민간참여를 최대화 하기 위한 수준의 재원을 배분하기로 결정</li> </ul>
독립평가기구·독립 청렴성기구·독립보상 매커니즘 운영방침	• 독립평가기구, 독립청렴성기구, 독립보상매커니즘의 TOR을 채택
준비지원을 위한 상세 프로그램	• 사무국이 제시한 4개 우선 지원 분야(NDA 설립, 전략적 프레임워크 수립, 이행기구 선정, 초기 프로그램 및 프로젝트 파이프라인 확보)에 합의하고, 능력배양 사업 개시에 동의
<p>삼정 KPMG © 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea. 15</p>	

**3 7차 이사회 논의 대상 아젠다**

**Provisional Agenda**

Essential requirements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initial proposal approval process, including the criteria for programme and project funding</li> <li>• Fund's investment frameworks and financial risk management</li> <li>• Initial results management framework of the Fund</li> <li>• Guiding framework and procedures for accrediting national, regional and international implementing entities and intermediaries, including the Fund's fiduciary principles and standards and environmental and social safeguards</li> <li>• Structure of the Fund, including the structure of its Private Sector Facility</li> <li>• Initial modalities for the operation of the Fund's mitigation and adaptation windows and its Private Sector Facility</li> </ul>
Others	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirmation of the completion of the essential requirements and the commencement of the initial resource mobilization process</li> <li>• Financial Terms and Conditions of Grants and Concessional Loans</li> </ul>

삼정 KPMG © 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea. 16

**3 Initial proposal approval process**

**검토대상 문서 Overview**

**Initial Proposal Approval Process Including the Criteria for Programme and Project Funding**

I. 개요

II. 연관 문서

III. 권고 사항 및 향후 계획

Annex I. 이사회 결정문 초안

Annex II. 프로젝트/프로그램 활동 주기(activity cycle)

“

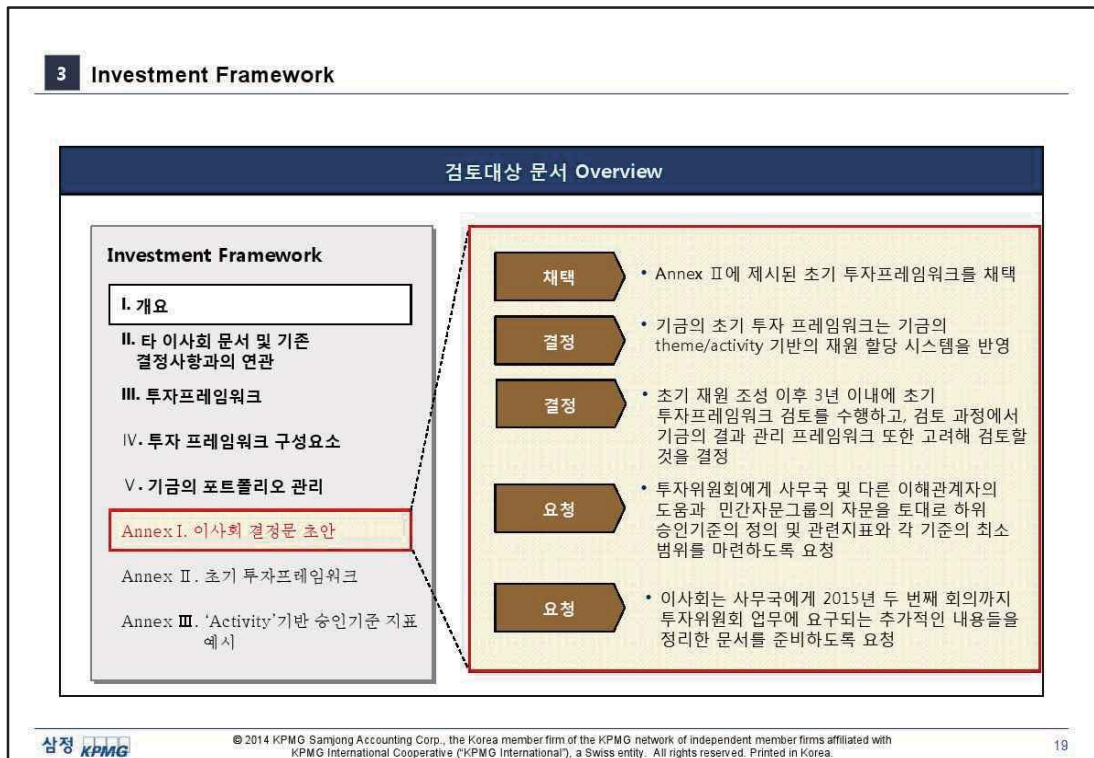
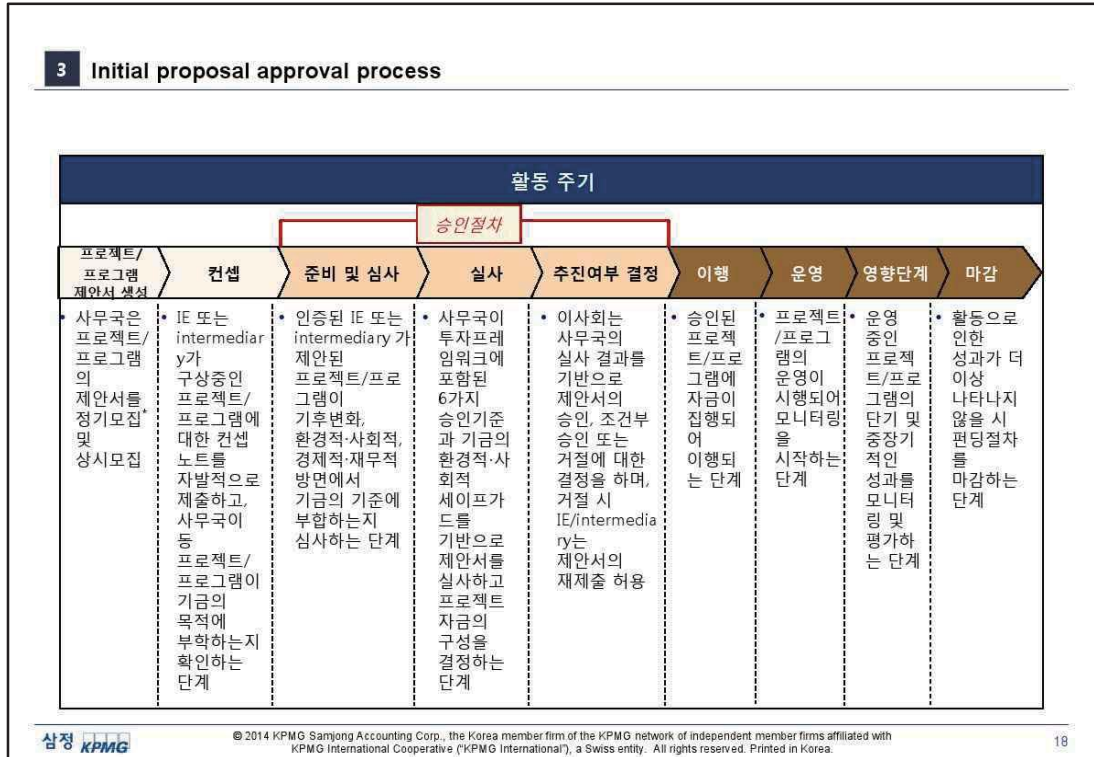
- '13년 4, 5차 이사회 시,
- 이사회는 사무국에게 제안서 승인절차를 개발하여 '14년 7차 이사회에서 제시할 것을 요청

**채택** • Annex II에 제시된 2단계로 구성된 제안서 승인절차를 포함한 전반적 프로젝트/프로그램 활동 주기 채택

**요청** • 사무국이 프로젝트/프로그램 제안서 승인절차의 운영 개시를 위한 가이드라인을 개발 및 이행할 것을 요청

**적용** • 기금의 첫 집행일자로부터 3년 이내에 본 제안서 승인절차에 대한 검토 실행을 결정

삼정 KPMG © 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea. 17



**3 Investment Framework**

**초기 투자프레임워크 안(Annex II)**

투자프레임워크

투자 정책

- 기금 재원은 기금의 사업분야 및 수원국 주인의식에 부합하면서 저탄소 및 기후탄력적인 지속가능한 개발로의 패러다임 전환에 대한 **최대의 잠재력을 증명하는 사업**에 투자
- 제공되는 재원은 **증여 기반(grant-equivalent) 방식**으로 산정
- 최소한의 양한 지원만이 제공되나, 이는 사업 전체 비용이 될 수도 있음
- 중개기관에 제공된 재원은 레버리지 극대화를 위해 **중개기관의 자원과 혼합해 사용 가능**
- 타 재원에 대한 **구축효과를 일으키지 않음**
- 재무적 관점에서 **수익 생산이 가능한 활동에만** 기금의 차관 지원 가능

투자 전략과 포트폴리오 목표

- 투자 전략과 포트폴리오 목표에 대한 할당은 기금의 할당 메커니즘 중 주제(theme) 기반 할당에 해당

투자 가이드라인

- 기금의 초기 투자 가이드라인은 활동(activity)기반 승인 방식
- 승인 기준은 ①영향/결과 잠재력, ②패러다임 전환 잠재력, ③수혜국 니즈/대안 자원, ④수원국 주인의식 및 제도적 역량, ⑤경제적 효율성, ⑥재무적 이행가능성 6개 승인기준과 15개 하위 승인기준으로 이루어짐

© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.

20

**3 Financial Risk Management Framework**

**검토대상 문서 Overview**

**Financial Risk Management Framework**

I. 개요

II. 연관 문서

III. 기존 이사회 결정

IV. 재무리스크 관리 프레임워크 목적

V. 기금의 재무 리스크

VI. 재무 리스크 프레임워크 구성요소

Annex I. 이사회 결정문 초안

Annex II. 재무리스크 관리 프레임워크

Annex III. 재무리스크 종류 및 관리

채택

- Annex II에서 제시된 재무리스크 관리 프레임워크의 채택

검토

- Annex III에서 제시된 재무리스크 거버넌스를 검토

결정

- 기금의 첫 펀딩 승인일자 이전에 리스크 모니터링 및 보고 도구 운영을 개시할 것을 결정

결정

- 기금의 첫 집행일자로부터 3년 이내에 본 재무리스크 관리 프레임워크를 검토할 것을 결정

요청

- 사무국은 리스크관리위원회와 협력하여 기금의 시나리오 별 리스크 성향지수(risk appetite)에 대한 분석 및 스트레스 테스트를 실행한 후, 이에 대해 '15년 2차 이사회 시 공유 할 것을 요청

© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.

21

19



### 3 Financial Risk Management Framework

#### 재무리스크 관리 프레임워크의 목적 및 주요요소

재무리스크 관리 프레임워크 목적

- 이사회가 기금의 목적에 부합하는 재무리스크 레벨을 설정 할 수 있도록 올바른 방향 제시
- 리스크 레벨 모니터링, 검토 및 보고 절차 수립을 통해 이사회가 설정한 재무리스크 레벨 상한선 이하로 실제 리스크 레벨 유지
- 포트폴리오 검토 및 관리를 위한 프레임워크와 향후 승인기준 보안을 위한 피트백 메커니즘 설계
- 재무리스크 관리의 절차와, 이해관계자의 역할 및 책임 수립

#### 재무리스크 관리 프레임워크 주요요소

<div style="background-color: #2c4e64; color: white; padding: 2px; font-weight: bold;">1</div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">재무리스크 종류</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>자산 리스크</li> <li>부채 리스크</li> <li>자산-부채 비대칭 리스크</li> </ul>	<div style="background-color: #2c4e64; color: white; padding: 2px; font-weight: bold;">2</div> <div style="background-color: #f4a460; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">재무리스크 구성요소</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>재무리스크 정책</li> <li>리스크 모니터링 및 보고 도구</li> <li>리스크 거버넌스</li> </ul>
--	---

\*주1) Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission : 효과적인 내부통제 체계의 확립을 위해 AICPA, AAA, FEI, IMA가 공동 설립한 단체로, 통제환경 리스크평가, 통제활동, 정보 및 의사소통, 모니터링으로 구성된 내부통제 프레임워크 제공

삼정 KPMG
© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.
22

### 3 Financial Risk Management Framework

	CFO(및 리스크 매니저)	사무국의 리스크 워킹 그룹	이사회 리스크 관리 위원회
리스크 거버넌스 책임	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금의 재무리스크 관리 총괄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금의 재무리스크 관리 감독</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무리스크가 상한선 이하로 유지되도록 감시</li> </ul>
리스크 거버넌스 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무제표 준비</li> <li>연차 포트폴리오 검토서 준비</li> <li>외부 감사 절차 관리</li> <li>수탁기관의 재무적 모니터링 감독(supervise)</li> <li>정기적 재무리스크 관리 요약서 준비</li> <li>자산-부채 관리 절차 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무제표 및 포트폴리오 요약서 검토</li> <li>실제 재무리스크 레벨을 이사회가 설정한 리스크 레벨을 상한선 이하로 유지하기 위해 필요에 따라 펀딩 승인을 조정/조율</li> <li>연차 COSO 리스크 자체 평가서 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금의 리스크 관리 총괄</li> <li>재무제표 및 포트폴리오 요약서 검토</li> <li>이사회에게 적절한 재무리스크 상한선 제시</li> <li>실제 리스크 레벨의 목표 상한선 준수 여부를 검토</li> <li>사무국에게 포트폴리오 리스크에 대한 지침 제공</li> <li>이사회에게 재무리스크 상태 보고</li> <li>연차 COSO 리스크 자체 평가서 관리</li> </ul>

삼정 KPMG
© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.
23

**3 Initial Results Management Framework of the Fund**

**검토대상 문서 Overview**

**Initial Results Management Framework of the Fund**

- I. 개요
- II. 결과 및 지표에 대한 접근법
- III. 논리모델
- IV. 성과측정 프레임워크
- V. 보고 책임
- VI. 결과 기반의 할당
- Annex I. 이사회 결정문 초안
- Annex II, III. 감축 및 적응 논리모델
- Annex IV, V. 감축 및 적응 성과측정 프레임워크

“

- '14년 6차 이사회 시, 이사회는 사무국에게 기존 논의 토대로 결과관리 프레임워크를 개발할 것을 요청

- 채택** • 초기 결과관리 프레임워크의 논리모델 수준(참고 1)과 감축 및 적응의 프로젝트/프로그램 결과, 전략적 수준 영향, 패러다임 전환 목표(참고 2, 3)를 채택
- 채택** • 초기 재원조성 절차의 확정에 따른 감축 및 적응 성과측정 프레임워크의 상세화 작업을 사무국에 요청
- 채택** • 논리모델의 재원투입, 활동, 결과는 프로젝트/프로그램 성격에 따라 구체화될 예정
- 채택** • 초기 감축 및 적응 논리모델(참고 2, 3)/성과측정 프레임워크(Annex IV, V)의 세부 내용 검토

삼정 KPMG © 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea. 24

**3 Initial Results Management Framework of the Fund**

수준	설명	소요 시간
<b>투입(Inputs)</b>	기금 증여/양허성 차관 및 인적 자원(human efforts)	시작(start of intervention)
<b>활동(Activities)</b>	기금 투자(Fund investments)로 제공된 직접적 용역(services)	단기
<b>프로젝트/프로그램 산출물(output)</b>	프로젝트/프로그램의 산출물(output)으로써 달성된 변화	단기
<b>프로젝트/프로그램 결과(outcome) (국가적 수준)</b>	국가의 정책 및 계획 문서들에 구체화된 종합적인 변화 (aggregate change)	중장기
<b>영향 (전략적 수준)</b>	기금의 핵심 전략적 사업 분야에 달성된 종합적인 변화 (aggregate change)	장기
<b>패러다임 전환 목표</b>	사회 모든 측면에서의 요구 및 지속 가능한 개발을 위한 저탄소 및 기후 복원적인(climate-resilient) 접근의 통합으로 달성된 변화	장기 (15년 이상)

삼정 KPMG © 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea. 25

3 Initial Results Management Framework of the Fund				
패러다임전환 목표	저탄소(low-emission) 지속가능한 개발 경로(pathways)로의 전환			
영향(전략적 수준)	1.0 저탄소 에너지 활용 및 발전 증가	2.0 저탄소 교통수단 활용 증가	3.0 건물, 도시, 산업에서의 에너지 효율성 향상	4.0 지속가능한 토지 사용 및 산림 관리(REDD+)
프로젝트/프로그램 결과(국가 주도의 NAMAs, 기후변화 전략, 감축 정책 등)	5.0 정부 내 젠더 민감성(gender-sensitive) 저탄소 개발 주류화 증가 6.0 저탄소 발전(소·중·대 규모)의 공급 증가 7.0 국가의 에너지 집약도 곡선 하향 (Lower country energy intensity trajectory) 8.0 저탄소 교통수단의 활용 증가 9.0 산림 분포 면적(forest coverage)의 안정화			
프로젝트/프로그램 산출물(실행기구에 의해 구체화)	<b>가능한 예시</b> • 저탄소 발전(소·중·대 규모)의 공급 증가 • 저탄소 교통수단을 위한 인센티브 및 기술 활용의 증가 • 산림 및 보호 지역에 대한 기구(entities)의 책임 관리 시스템 보완 • 건물, 산업 및 가전제품의 에너지 효율성 향상			
활동(Indicative activities) (실행기구에 의해 구체화)	<b>가능한 예시</b> • 직원 교육 및 지식 공유를 통해 정부가 정책 개정을 촉진하는 역량 강화 • 입법 및 규제 프레임워크의 향상 • 신재생에너지에의 투자 증대 • 에너지 효율에의 투자 증대 • 저탄소 교통수단에의 투자 증대 • 사막화 감소 및 조림 증가를 위한 지원 강화			
투입(Inputs)	증여, 양허성 차관			
© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.				

3 Initial Results Management Framework of the Fund				
패러다임전환 목표	기후 복원적 지속가능한 개발(climate-resilient sustainable development)의 증가			
영향(전략적 수준)	1.0 취약 계층 및 커뮤니티, 지역의 생계 향상 및 복원력 증대	2.0 건강, 웰빙, 식량 및 식수 안보의 복원력 향상	3.0 기후변화에 대한 인프라 및 건조 환경(built environment)의 복원력 향상	4.0 생태계 복원력 향상
프로젝트/프로그램 결과(NAPs에 반영된 지속적 국가 계획)	5.0 기후변화 대응(climate-responsive) 개발 계획을 위해 정부의 제도 및 규제 시스템 강화 6.0 의사결정 과정에서 기후 관련 정보의 생산 및 활용 증가 7.0 적응 역량의 강화 및 기후 위협에의 노출 감소 8.0 기후변화 위협과 위험 감소 절차에 관한 인식 증대			
프로젝트/프로그램 산출물(실행기구에 의해 구체화)	<b>가능한 예시</b> • 기후변화 위협과 대응 메커니즘에 관한 지식 증대 • 기후 복원적(climate-resilient) 기술에 대한 지식 및 인식 강화 • 분야별 계획 및 조화, 정보 공유의 향상 • 물 및 토양 관리의 향상 • 인프라의 기후변화 대응력(climate-proofing) 증가			
활동(Indicative activities) (실행기구에 의해 구체화)	<b>가능한 예시</b> • 직원 교육, 경험 공유, 정책/표준의 개정 및 개발 • 플래그십(flagship) 테마(themes)의 규명 및 촉진 • "녹색" 솔루션을 강조한 기술 이전 • 지역사회 기반 효과적 적응의 규명 및 수준 확대(scale-up) • 지식 허브(knowledge hubs)의 설립			
투입(Inputs)	증여, 양허성 차관			
© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.				

**3 Guiding framework and procedures for accrediting implementing entities**

**검토대상 문서 Overview**

**Guiding framework and procedures for accrediting implementing entities**

- I. 개요 및 연관 문서
- II. 이행기구와 중개기구의 일반사항
- III. 승인 프로세스 상 안내 프레임워크의 구성요소
- IV. 초기 수탁기준 고려
- V. 입시 환경 및 사회 세이프가드 고려
- VI. 거버넌스 고려
- VII. 승인프로세스 고려...

Annex I. 이사회 결정문 초안...

- 결정**
  - 기금의 승인절차를 위한 초기 안내프레임워크, 초기 수탁원칙 및 기준과 입시 세이프가드로서 IFC의 성과기준을 채택
- 결정**
  - 기금의 승인패널을 설립하고 패널의 위임사항을 채택
- 요청**
  - 승인에 관한 이사회 팀이 기금의 승인패널 첫 번째 기에 활동하고 '14년 10월 이사회에서 추가적인 전문가를 지정하여 제안할 것
- 요청**
  - 승인패널과의 협의 하에 승인 수수료에 관한 정책을 개발하도록 사무국에 요청
- 요청**
  - 14년 10월 이사회에서 고려할 다음의 사항들을 승인패널의 지침 하에 개발할 것을 사무국에 요청 :
- 요청**
  - 기금의 초기 운영 단계에 이행기구 및 중개기관에게 요구되는 추가적인 특화된 수탁기준을 승인패널의 지침 하에 개발할 것을 사무국에 요청

삼정 KPMG © 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea. 28

**3 Structure of the Fund, including the structure of its Private Sector Facility**

**검토대상 문서 Overview**

**Structure of the Fund, including the structure of its Private Sector Facility**

- I. 개요
- II. 거버넌스 및 제도
- III. 당사국 총회
- IV. 이사회
- V. 사무국...

Annex I. 이사회 결정문 초안...

- 결정**
  - 초기 재원 조성 시점으로로부터 3년 이내에 기금 및 사무국의 구조에 대한 검토 수행
- 확인**
  - 기금의 운영방침(G)과 이사회 및 COP의 결정문들에 반영된 바와 같이 기금 및 사무국의 구조 확인

삼정 KPMG © 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea. 29

**3 Initial modalities for the operation**

**검토대상 문서 Overview**

**Initial modalities for the operation of the Fund's mitigation and adaptation windows and its Private Sector Facility**

I. 개요

II. 상보성과 일치성

III. 적격성

IV. 펀딩 창구 및 펀딩 구조

V. 접근 모델 및 승인...

Annex I. 이사회 결정문 초안...

**합의**

- 다음과 관련된 양식들이 기금의 완화 및 적응 지원창구와 PSF의 초기 운영양식을 구성:
  - i) NDA 또는 focal points, ii) 이행기구 또는 중개기관, iii) 투자 프레임워크 및 승인기준, iv) 예비 프로젝트/프로그램 확인, v) 프로젝트/프로그램의 승인, vi) 무상공여 및 차관 계약 조건 vii) 발효, 이행, 지급, viii) 차관의 상환,

**요청**

- 8차 이사회에서 이사회가 검토하여 논의할 수 있도록 다음의 proposal을 준비할 것을 PSAG에게 요청:
  - i) 개도국 민간부문의 참여를 증진할 readiness 및 사업여건 조성을 지원하는 기금의 역할 본격화, ii) 경쟁적인 사업 선정 과정 지원 방식, iii) 무상공여와 양허성 차관 이후에 도입할 금융상품, iv) 조직적인 투자자들로부터 규모 있는 자금 조성 방식, v) 재원을 전달하기 위해 계속 활용할 국가, 지역 또는 국제의 민간부문 적응 및 완화 주체를 확인하고, 적절한 단계적 접근법 이해

© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.

**3 Commencement of the Initial Resource Mobilization Process**

**검토대상 문서 Overview**

**Confirmation of the Completion of the Essential Requirements and the Commencement of the Initial Resource Mobilization Process**

I. 기존 논의 경과

II. 초기 자원조성 절차의 개시

Annex I. 이사회 결정문 초안

Annex II. 초기 자원조성 절차 중 이해관계자 공동참여회의를 위한 준비사항

**결정** 초기 자원조성을 위한 8가지 조건이 충족됨을 결정

**결정** 초기 자원조성 절차를 추진할 것을 결정

**재확인** 사무국은 기금이 8가지 조건을 충족한 3개월 이내 잠재 공여국과 초기 자원조성 절차 상의 공동참여 회의 개최 준비를 진행할 것을 재확인

**지시** 초기 자원조성 절차 관련하여 본 문서 Annex II (참고 1)에 명시된 사무국의 준비사항 지지

**결정** 초기자원조성 절차 공동참여회의 참석 이해관계자가 제시한 자원조성 정책을 검토하고 승인할 것을 결정

**사무국 요청** GCF 신탁기금 자원 공여를 위한 정책 및 절차 개발과 협의된 기타 재무 관리 사항들에 대해 수탁기관이 사무국을 지원할 것을 요청

**승인** 기금의 사무총장은 수탁기관 지원 사항에 대해 수탁기관과 합의할 것을 승인

**사무국 요청** 사무국과 수탁기관은 초기 자원조성 절차에 참여하는 이해관계자의 공여 정책에 대한 제언 사항을 바탕으로 공여기관과 기금간의 계약문서를 준비할 것을 요청

© 2014 KPMG Samjong Accounting Corp., the Korea member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Korea.



**이옥수 기후변화전략팀장**  
oksulee@kr.kpmg.com  
82-2-2112-3457

**DISCLAIMER**  
This presentation has been prepared exclusively for internal use of the intended recipient and does not carry any right of publication or disclosure to any other party. This presentation is incomplete without reference to and should be viewed solely in conjunction with the oral briefing provided by Samjong KPMG Accounting Corp ("KPMG"). Neither this presentation nor its content may be used for any other purpose without prior written consent of KPMG.

The information in this presentation is based upon publicly available information and reflects prevailing conditions and our views as of this date, all of which are accordingly subject to change. In preparing this presentation, we have relied upon and assumed, without independent verification, the accuracy and completeness of any information available from public sources.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

Whilst the information presented and views expressed in this presentation and the oral briefing have been prepared in good faith, KPMG accepts no responsibility or liability to any party in connection with such information or views.

This presentation is made by KPMG, a Korean member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.

## 제 2 주제

## GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

김 은 정

(한국법제연구원 부연구위원)

### I. 서론

녹색기후기금(GCF)은 2009년 코펜하겐에서 열린 UN기후변화협약(UNFCCC) 당사국 총회(COP)에서 모습을 갖추기 시작하였다. 이 자리에서 선진국들은 2020년까지 개발도상국들의 필요를 해소하기 위해 공동으로 연간 1,000억 달러를 동원하는 목표에 주력하기로 합의했다.” 더불어, 코펜하겐 협정문은 “해당 기금의 상당 부분이 코펜하겐 녹색기후기금을 통해 투입되어야 한다.”고 명시하고 있다. 코펜하겐 협정을 채택하지 않은 당사국들도 이듬해 칸쿤 협약의 핵심 요소로 GCF를 포함시켰다. 하지만 칸쿤 협약은 적응 기금의 상당 부분이 GCF를 통해 투입되어야 한다고만 명시하면서, 다른 기금에서도 적응 기금 조달에 출자할 것을 제안했다. 하지만 대다수 당사국들은 GCF가 모든 기후 관련 재원의 주 통로가 되어야 한다고 여긴다. 따라서 GCF가 UNFCCC의 유일한 주요 재무 기관이 될지, 다른 여러 UNFCCC 기후기금 중 하나가 될지는 아직 불확실하다고 본다.

GCF를 주된 기후기금 조달 채널로 구축하는 것이 목표라면, 기후 협상가들은 두 가지의 근본적인 관련 문제를 해결해야 한다. 먼저, 당사국들이 다른 기후 관련 기금의 맥락에서 GCF의 역할을 결정해야 한다. 이미 다수의 양자간, 다자간 기후 재무 기관들이 존재하므로



【제2 주제】 GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

“혼란스럽고, 번거로우며, 비용도 많이 든다.” GCF가 주된 기후기금 조달 채널이 되려면 당사국들과 GCF 이사회가 구조 및 조직과 관련하여 많은 전략적인 결정들을 내려야 한다. 최소한 당사국들이 다양한 기후기금과 GCF의 관계를 조율해야 한다.

두 번째, 당사국들이 GCF를 주된 단독 기후기금 조달 채널로 구축하기로 결정할 경우, 개발도상국들과 선진국들을 한 자리에 모아서 핵심적인 관리 사안을 합의해야 한다. 개발도상국들과 선진국들은 자금 조달처, 투입 방식, 관리 등 핵심적인 기후 관련 기금 문제를 둘러싸고 오랫동안 의견 불일치를 겪어왔다. 공여국들은 기후 전담 지원을 GCF로 일원화시키길 원하고, 개발도상국들은 GCF를 통한 재원 조달을 원하므로, GCF는 반드시 이러한 핵심적인 관리 문제에 대한 해법을 찾아야 한다. 개발도상국과 선진국들 간의 오랜 불화와 의견 충돌 때문에 GCF는 이 목표를 달성하기 어려울 수 있다.

GCF가 당면하고 있는 기회와 난제들을 이해하기 쉽도록 하기 위해 기후기금을 둘러싼 핵심적인 쟁점을 살펴보고, 다양한 기후 재무 기관의 관리 모델, 자금 조달처 및 투입 방식을 검토하여 이로부터 향후 과제를 도출하고자 한다.

## II. UNFCCC 재무 기관 소개

GEF를 비롯한 기타 UNFCCC 재무 기관의 역사는 GCF를 둘러싼 논란의 상당 부분을 이해하기 위해 중요한 배경을 제공한다. 사실 기후기금 문제에 대한 해법을 찾으려 노력하던 개발도상국과 선진국의 역사로 인해 GCF가 탄생했고, GCF의 운영과 관련된 가장 중요한 결정들 중 일부가 내려지지 못했다. 따라서 본 섹션에서는 GEF, SCCF, LDCF 및 적응 기금의 관리 구조를 설명하기로 한다. 또한 이들 기금의 관리 및 운영에 관한 가장 중요하고 오랜 논란의 배경을 제시한다.

## 1. GEF

1991년 국제부흥개발은행(세계은행)은 UN개발계획(UNDP) 및 UN환경계획(UNEP)과 지구환경기금(GEF)을 창립하기 위한 협약을 체결했다.<sup>9</sup> GEF는 세계은행 내부에서 10억 달러 규모의 파일럿 프로그램으로 시작했다.<sup>10</sup> 원래 목적은 “지구 환경 보호를 지원”하고 지속 가능한 개발을 촉진시키는 데 있었다. 오늘날 GEF는 지구 환경 문제를 다루는 세계 최대의 공공 재무 기관이 되었다. 1991년부터 GEF는 165개국에 걸쳐 3,690개 프로젝트를 위해 125억 달러를 공여하고 580억 달러 이상을 공동 파이낸싱으로 레버리지했다.

현재의 GEF 구조는 1992년 UN환경개발회의(리오 회의)와 연계한 협상에서 비롯되었다. 리오 회의가 성사되기까지 환경 협약 협상 과정에서, 선진국들은 상충하는 의무와 중복 노력을 피하기 위해 모든 다자간환경협약(MEA)을 망라하는 통합 기금을 추진한 반면, 개발도상국들은 다양한 COP들이 상당 부분의 의사결정권을 보유할 수 있도록 각 MEA마다 별도의 기금을 원했다. 일부 개발도상국들은 GEF의 창설을 이러한 협상의 주도권으로 인식했고, 대부분 GEF의 관리 구조에 불만을 표시했다. 그 결과 UNFCCC 협상자들은 GEF를 잠정적 재정 메커니즘 운영 개체로 지정하기로 합의했다.

GEF를 둘러싼 불화로 인해, GEF 관계자들은 세계은행의 울타리를 나와서 독립 기관으로 만들어 기금 구조를 개편하기로 결정했다. 구조 개편의 목적은 GEF를 주요 “지구 환경 기금 조달 메커니즘의 하나로 구축”하는 것이었다. 두 번째, GEF 창설에 대하여 별 말이 없던 개발도상국들이 GEF의 의사결정 과정에서 더 큰 역할을 원했다. 마지막으로, 구조 개편을 통해 새로 창설된 UNFCCC 및 생물다양성협약(CBD)과의 협력을 촉진시키고자 했다. GEF의 구조 개편은 UNFCCC

산하의 잠정적 재정 메커니즘 운영 개체에서 영구 지위로의 전환을 촉진시켰다.

### 가. GEF 구조

GEF는 위원회, 이사회, 사무국 및 과학기술자문단(STAP)으로 구성되어 있다. 더불어, GEF는 다른 다자간 기구들과도 긴밀히 협력한다. 이들 기구를 이행 기구라고 한다. 위원회에는 183개 GEF 참여국 대표들이 모두 포함되어 있으며 3년마다 회동을 가진다. 위원회는 GEF 정책 전반과 운영을 검토하고 GEF Instrument의 수정 여부에 관한 이사회의 권고를 심의한다. 위원회는 이런 식으로 큰 그림을 그리고 관리 감독을 담당하지만, 최종적인 결정권은 거의 참여자들에게 주어지지 않는다. GEF Instrument의 수정 결정은 합의에 의해 채택된다.

이사회는 GEF의 핵심 Governing Instrument로서 “GEF 관련 활동의 운영 정책 및 프로그램 개발, 채택 및 평가를 담당한다.” 의사결정을 할 때 위원회의 권고를 고려하여 결정을 내린다. 또한 협약 당사국 총회에서 제시한 가이드와의 부합성 여부도 판단한다.

GEF는 그 외에도 GEF 사무국 관리 감독 및 “재원을 동원하기 위한” GEF 수탁자(즉 세계은행)와의 협력도 총괄한다. 이사회는 32인의 위원으로 구성된다(개발도상국 16명, 선진국 14명, 중유럽과 동유럽 국가 및 구소련 2명). 이사회는 6개월마다 또는 필요할 경우 그보다 자주 회동을 갖는다.

이사회는 합의로 결정을 채택한다. 단, 이사회와 의장이 가능한 모든 노력을 기울였음에도 합의를 도출할 수 없을 것으로 보일 경우에는 이사회 구성원들이 정식 표결을 요구할 수 있다. 정식 표결은 총 참여자 수의 최소 60% 이상이 찬성표를 던지고 전체 GEF 신탁 기금 출자액의 최소 60% 이상을 출자한 참여자들의 찬성표가 있어야 결정이 채택되는 “이중 가중 다수결” 접근법을 사용한다. 이 이중 가중 다

수결 시스템 덕분에 출자 금액이 많은 참여국들이 필연적으로 이사회 의 의사결정에서 막강한 거부권을 가지게 된다. 미국과 일본, 그리고 독일이 총 출자액의 40% 이상을 공여한다. 즉 이 세 국가들이 합심하여 거부권을 행사하면 180개 참여국들이 찬성하는 조치라도 얼마든지 중단시킬 수 있는 것이다. 이런 표결 구조는 이사회 결정이 자신들의 자금 요건과 직결될 경우에도 자신들의 의견이 소외된다고 여기는 개발도상국들을 좌절시킨다. 결국 선진국들의 거부권 위협은 개발도상국들의 불만과 박탈감을 유발할 공산이 크다.

GEF 사무국은 광범위한 행정 업무뿐 아니라 위원회와 이사회 결정 집행, 이행 기구와의 조율 타당성에 관한 검토 및 보고 등 실질적이라고 여겨질 수 있는 모든 업무를 담당한다. GEF 사무국은 또한 이사회, 위원회, GEF 수탁자 및 기타 국제 기구 사무국과의 조율 및 협력도 전담한다. 이사회는 사무국을 대표하는 GEF CEO/의장을 지명한다. 독립적으로 활동하지만, 세계은행이 사무국을 행정적으로 지원한다.

GEF는 초기 GEF를 형성한 세 개 개체와의 정식 관계를 유지한다. 이들 개체는 이행 기구로 알려진 UNDP, UNEP 및 세계은행이다. 이들의 역할은 상당 부분 방대한 능력 범위에 걸쳐 조화와 협력을 증진 내지 향상시키는 것이다. GEF Instrument는 “이행 기구가 이사회에 대하여 GEF 재원이 투입되는 활동에 대한 책임을 진다.”고 명시하고 있다. GEF와 이행 기구 간의 제도적 연계는 예를 들어 UNFCCC 당사국들과 직접 협력하여 GEF의 여러 프로그램 및 프로젝트를 주도한다는 의미이다. GEF Instrument는 이 작업이 국가 주도여야 하고, 지속 가능한 발전을 뒷받침하도록 설계된 국가적 우선순위를 기반으로 해야 한다고 명시하고 있다.” GEF가 진화하면서, 다른 기구들도 프로젝트의 설계 및 실행을 위해 GEF 기금을 이용할 수 있게 되었다.

GEF의 주력 분야에서 국제적으로 인정받는 6인의 전문가로 구성된 과학기술자문단(STAP)은 자문 기구로서 GEF를 보좌한다. STAP의 임

무는 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 관리하는 것이다. 또한 다른 관련 과학 기술 기구들 중에서도 특히 GEF가 연관된 다양한 협정의 부속 기구들과 상호적으로 교류하기도 한다. UNEP는 STAP를 지원하고 STAP 사무국을 제공하지만, GEF 이사회는 STAP 구성을 위한 가이드라인과 기준을 제시했다.

#### 나. COP와의 관계

UNFCCC 조약은 GEF가 잠정적 재정 메커니즘 운영 개체로 기능한다고 명시하고 있다. “재정 메커니즘”이란 기술 이전을 포함한 공여 또는 양여 형식으로 재원을 제공하기 위한 메커니즘을 의미한다. 재정 메커니즘 운영 개체는 개발도상 당사국들의 재원 조달을 촉진시키고 그들의 협약 이행을 보조하는 역할을 한다.

앞서 설명한 바와 같이, UNFCCC 협상 기간 동안 GEF와 UNFCCC 간의 관계는 논란이 많았다. 협약 문구에서 구현된 관계는 일종의 절충을 반영한다. GEF는 잠정적 재정 메커니즘 운영 개체로 지정되고, 정책, 프로그램 우선순위 및 자격 기준을 결정하는 당사국 총회의 지침에 따라 기능하며 그에 대하여 책임을 진다. 이 절충안은 그 당시 GEF가 환경 재원 조달에 관여하는 여러 개체들 간의 일관성을 달성하기 위한 최선의 선택이었다는 선진국들의 믿음과, 재정 메커니즘 관리에 있어 COP가 최소한 유의미한 역할을 해줬으면 하는 개발도상국들의 바람을 반영한다. 1998년 제4차 UNFCCC 당사국 총회에서 GEF는 운영 개체로서의 영구적 지위를 얻었다. GCF도 운영 개체의 역할을 해야 할 것이라는 COP의 2011년 결정이 내려질 때까지 GEF는 단독 재정 메커니즘 운영 개체였다.

GEF와 COP 간의 공식적인 관계는 두 기구의 이사회가 협의한 양해각서(MOU)에 명시되어 있다. MOU는 GEF가 COP의 지침에 따라 기능하며 그에 대하여 책임을 진다는 아이디어에 의미와 효력을 부여한다. 하지만 COP에 대한 책임 및 지침과의 연계가 중요함에도 불구하고, MOU는 가장 기본적인 조건만을 명시하고 있고, GEF가 실질적으로 COP의 지침에 따라 운영되도록 하기에는 역부족이다.

GEF 관리에 있어 COP의 역할에 대하여, MOU는 COP가 지침을 제시할 것이라고 되풀이하며 해당 지침은 COP 총회 후마다 GEF 이사회와 공유될 것이라고 규정한다. 다소의 책무를 제시하기 위해, GEF는 반드시 매년 GEF 기금이 투입되는 모든 UNFCCC 관련 활동을 COP에 보고해야 한다. 또한 책임과 관련하여, COP는 정기적으로 협약 조건을 이행하는 과정에서 GEF의 효과를 검토 평가할 책임을 진다. 협상에 있어 중요한 것은 GEF 자금 조달 결정의 재고 문제였다. MOU는 채택된 결정이 제시된 지침과 부합하지 않는다고 생각된다고 특정 당사국이 COP에 통보하도록 허용함으로써 이를 해결한다. 마지막으로, MOU는 이사회와 COP가 공동으로 결정을 내릴 것이라고 명시함으로써, 협약 조건을 이행하는 데 필요한 자금 규모를 결정할 개체의 문제를 해결했다고 여겨졌다.

관계 초부터 GEF의 독립성을 UNFCCC 지침 및 목표와 조율시켜야 하는 문제가 존재했다. 이는 GEF의 독립성과 UNFCCC가 적절한 지침을 제공하지 못한 데 따른 결과이다. 개발도상국들은 COP가 GEF의 관리에 기여하도록 하기 위해 전력투구했지만, 실제 MOU 지침과 이후 결정은 명확하지가 않으며, 상당 부분을 GEF의 재량에 맡기고 있다. 이는 상당 부분 합의로 COP 결정을 채택해야 하는 요건에 기인한다. 개발도상국들이 UNFCCC 고유의 재정 메커니즘을 고집했지만 결국 절충하는 선에서 끝난 이유 중 하나도 이 때문이다.

#### 다. GEF 신탁 기금

GEF는 여러 기후 변화 기금을 관리하지만, UNFCCC의 재정 메커니즘 재원을 조달하는 기금은 GEF 신탁 기금이다. GEF와 관련한 오랜 논란의 성격과 GEF를 통해 얻어진 중요한 교훈으로 인해, 본 섹션에서는 GEF가 공여를 받는 과정과 공여국, 기금 배분 방법, 그리고 지출 국가를 설명하기로 한다. 더불어, 본 섹션에서는 “증분 비용”이나 기후 변화 목표를 이행하는 데 필요한 재원 규모를 결정하는 개체 등, GCF 협상에서 해결되지 않은 중요한 사안에 대한 관심을 환기시키기로 한다.

##### a. 출 자

GEF에 대한 출자는 출자 참여국에 의해 이루어진다. 현재 39개국이 GEF 출자 참여국을 구성하고 있다. UNFCCC 4.3조에 따르면,

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

부록 I에는 선진국으로 간주되는 국가와 “과도 경제국”으로 판단되는 국가들이 수록되어 있고, 부록 II에는 “선진국”으로 간주되는 25개 국가들이 수록되어 있다. 부록 II에는 포함되지 않았지만, 대한민국과 같은 국가들도 GEF에 공여를 했다.

특히 4.3조는 중요한 구분을 하고 있다. 먼저, 재정적 책임이 있는 당사국은 반드시 개발도상국의 보고 의무 준수에 소요되는 “합의된

비용 전액”을 제공해야 한다고 명시한다. 두 번째, 선진국들이 기후 변화 억제, 기후 변화 여파 적응, 기후 변화 고려사항의 국내 정책 반영 등을 위한 조치 이행을 포함한 개발도상국들의 그 외 약속에 소요되는 “증분 비용”도 전액 책임져야 한다고 명시하고 있다. “합의된 비용 전액”과 “증분 비용 전액”의 구분은 중요하며, 이 두 문구의 의미를 둘러싸고 치열한 협상과 의견 충돌이 이어졌다.

UNFCCC 11.3조(d)는 COP와 재정 메커니즘 운영 개체가 “본 협약의 이행에 필요하고 사용 가능한 규모의 예측과 식별이 가능한 자원 조달 방식을 결정”하기 위한 체계를 구축할 것을 요구한다. 개발도상국들은 선진 당사국이나 GEF가 아니라 COP가 그러한 결정을 내려야 한다고 제안했다. 하지만 선진국들은 당연히 이런 결정을 내리는 데 있어 GEF가 역할을 담당해야 한다고 생각했다. 부분적으로 협약문의 관련 조항이 이행에 필요한 자원 규모에 대한 결정뿐 아니라 선진국으로부터 조달 가능한 금액에 관한 결정까지 명시하고 있기 때문이다. GEF와 COP가 공동으로 총 소요 자금을 결정한다고 명시한다는 점에서 MOU는 절충을 반영한다. 하지만 실질적으로는 GEF 사무국과 수탁자(즉 세계은행)이 공여국들의 출자 의향을 파악하여 펀딩 시나리오를 최종적으로 제안하는 듯하다. COP 지침은 GEF 자원 보충에 앞서 COP가 개발도상국에게 필요한 자금을 평가한다고 명시하고 있음에도, GEF는 이 “프로세스”를 따랐다. 상당 부분 수혜국과 공여국 간 합의를 도출해야 했으므로 COP가 구체적인 수치를 제시하지 못했기 때문이다.

“증분 비용”의 구성요소에 대한 판단도 논란이 되었다. 일부 전문가들에 의하면 “증분” 개념은 두 가지 아이디어를 의미한다고 한다. 첫 번째는 개발도상국들이 스스로 개발과 관련된 기본비용을 책임진다는 것이고, 두 번째는 글로벌 여파를 미칠 수 있는 온실 가스 감축과 같은 개발 대안의 선택과 관련된 추가 비용을 선진국들이 부담한다는 것이다. 처음에는 격론을 벌였지만, 이제는 당사국들도 암묵적으로 협



약의 재정 메커니즘 원칙으로 인정하는 분위기다. 하지만 증분 비용 판단 주체나 판단 방법 등 보다 실용적 측면을 둘러싸고는 개발도상국들과 선진국들이 의견차를 보이고 있다. 특정 프로젝트의 증분 비용을 파악하는 일은 필요한 재원의 규모를 완전히 바꿀 수도 있는 까다로운 문제이다. 협약문의 어조는 실용적인 해법을 제시하지 못한 채 건설적이고 전력적인 모호함만 늘어놓고 있다. 협약문은 선진국들이 “합의된 증분 비용 전액”을 제공한다고 명시하고 있다. 협약문 협상 과정에서, 개발도상국들은 “증분 비용 전액”을 원하는 경향이 있는 반면, 선진국들은 “합의된 증분 비용”이라는 표현을 문제 삼으며 공여국들이 프로젝트 자금 규모에 관여해야 한다고 제안했다.

현재 GEF가 자체적으로 증분 비용의 구성요소를 상당 부분 결정하지만 COP와 GEF는 증분 비용의 성격을 둘러싸고 오랫동안 씨름해왔다. 어느 해설자의 말을 빌리면,

증분 비용 문제는 겉으로 보기에 기술적으로 보일지 몰라도, 개발도상국들이 따를 수 있거나 따라야 하는 지속가능한 발전 경로에 관한 정치적으로 민감한 사안을 건드린다. 복잡한 증분 비용 계산에 내재하는 주관성과 이것이 수혜자들 간에서 발생시킨 좌절감은 협약의 채택 이후 COP와 GEF가 계속되는 일련의 규칙 개발에 몰두하도록 만들었다.

COP는 증분 비용과 관련한 가이드를 제시했지만, 이 가이드는 실제 증분 비용 계산을 위한 기술적 인풋 대신 상당 부분 정치적 분위기를 반영하고 있다.

#### b. 기금 지출

GEF의 UNFCCC 프로젝트 기금 배분에 있어 여러 가지 핵심적인 문제들이 개입된다. 이러한 핵심 문제들은 선진국과 개발도상국 간의 불협화음으로 가득하며, 이제는 GCF 협상에서도 핵심적인 이슈가 되

고. 앞서 언급한 바와 같이, “증분 비용” 문제는 특정 개발도상국이 받을 수 있는 프로젝트 자금 규모에 영향을 미치는 중심적인 사안 중 하나이다. 더불어, GEF 참여국과 UNFCCC 당사국들은 자격과 우선순위, 자금 이용 방식, 그리고 공여국과 수혜국의 우선순위 등을 둘러싸고 힘겨루기를 해왔다.

GEF 자금 수혜는 GEF에 한 배분 및 자격 결정과 결부된 협약의 자격 요건에 좌우된다. 가장 중요한 요소 중 하나는 GEF의 참여국들 간 자금 배분 결정 방법이다. 2006-2010년 기간에 실행된 4차 보충 사이클 기간에 GEF는 “재원배분프레임워크(RAF)”를 채택했다. 각 수혜국의 글로벌 환경 혜택 창출 잠재력과 성공적인 GEF 프로젝트 수행 능력을 평가하기 위한 지표를 사용했으므로, RAF가 공여국들의 심기를 살피는 것으로 비쳐졌다. 대다수 개발도상국들은 자격과 실적 간의 연계 시 필연적으로 자금 접근성이 국제 파이낸싱 관리를 위한 프레임워크가 구축된 중간 소득 개발도상국에게 편중될 것이므로 문제라고 봤다. 더불어, 상당수 개발도상국들은 RAF가 가장 큰 글로벌 환경 혜택을 창출할 수혜국과 프로젝트를 우선순위화하는 위장된 증분 비용 평가 수단에 불과하다고 여겼다.

이 같은 불만과 RAF의 GEF 검토에 대응하여, GEF는 6차 보충 사이클(2010 ~ 2014)을 위해 투명자원배분시스템(STAR)라고 하는 새로운 배분 프레임워크를 채택했다. RAF와 관련해서 가장 논란이 되는 것은 실적 지표이지만, STAR는 계속 그것을 채택한다. 단, 역량을 구축하기 위해 자원을 필요로 하는 개발도상국들이 소외되지 않도록 하기 위한 다른 지표들이 수반된다. 모든 기금을 글로벌 이슈 분야 전반에 지출하는 대신, STAR는 재배분을 위해 (글로벌 이슈 분야 중 하나인) 기후 변화에 사용 가능한 기금의 80%를 국가들에게 직접 제공하는 국가별 배분 시스템을 채택한다. 또 다른 중요한 변화는 개발도상국들이 별도의 기금 배분을 통해 보고 의무를 이행하기 위한 자금

【제2 주제】 GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

을 이용할 수 있다는 것이다. 일부 국가들과 관계자들은 STAR 프로그램이 국가들의 자금 조달 상한선을 정한다며 비판해왔다. 상한선에 도달할 경우, STAR는 효율적인 지구 환경 혜택을 달성하는 데 있어 역효과를 초래했다고 주장했다.

배분과 더불어, 기금 접근 방법도 개발도상국과 선진국 간에 긴장을 유발시켰다. GEF 모델은 대대로 “간접 접근”을 중심으로 구축되어 왔다. 다시 말해, 특정 다자간 기구(즉 나중에 집행 기구가 된 이행 기구)만이 기금을 신청하고 수령할 수 있었다. “간접 접근”은 전통적인 GEF 펀딩 모드를 설명해주며, 여전히 가장 일반적인 접근 형태이다. “자격이 있는 개인 또는 단체”(예를 들면 정부 기관, NGO, 민간 기업, 또는 다자간 기금)의 프로젝트 제안서로 시작되지만, 이행 기구 및 궁극적으로 유치 국가와 협력하여 프로젝트를 전개하고 GEF에 기금을 신청한다.<sup>98</sup> 각국 내부의 “구심점”이 게이트키퍼 역할을 하며, 기금 수혜 자격이 부여되기 전에 각 프로젝트를 반드시 승인해야 한다. 국가별 구심점의 목적은 국가 주인의식과 국가 차원의 우선순위에 대한 인식을 부여하는 데 있다.

두 번째 기금 접근 모드는 “직접 접근”이다. 2007년 적응 기금 혁신의 일환으로 국제 금융 커뮤니티에 도입되었지만, 2011년 현재 GEF에는 생소한 아이디어이다. GEF 5차 보충 사이클 협상 기간 동안 개발도상국들은 부분적으로 이행 및 집행 기구가 상당량의 프로젝트 기금을 행정 비용으로 흡수한다는 우려 속에 보다 간소화된 접근 프로세스를 추구했다. 따라서 GEF는 2011년부터 프로젝트 에이전시 역할을 할 극소수의 기관을 인가하기 위한 프로세스에 착수했다. 인증은 2단계로 이루어지고, 프로젝트 설계, 관리 및 실행을 위한 높은 수탁 기준과 환경적, 사회적 안전 장치를 입증해야 한다. 2011년 11개 기관이 심사를 거쳐 두 번째 인가 단계에 진입했다. 하지만 2014년 초 현재 이들 11개 기관에 대한 인가는 여전히 끝나지 않았고 GEF는 이들 기

관에 대한 두 번째 검토 단계가 완료될 때까지 추가 기관에 대한 검토를 보류하기로 결정한 것으로 보인다. 국가 포트폴리오 구축 문서 작성이나 협약 보고서 작성 등 제한된 종류의 프로젝트만이 직접 접근 자격을 가진다.

## 2. 최빈곤국기금 및 기후변화특별기금

GEF는 UNFCCC 당사국 생성, 최빈곤국기금(LDCF), 기후변화특별기금(SCCF) 및 교토 의정서 적응 기금 등 세 가지 신탁 기금을 관리한다. 당사국들은 세계 환경 기금의 기후 변화 초점 분야에 배분되는 공여금과 다자간/양자간 기금에 새로 추가되는 기금을 포함한 자금 조달 필요성이 있다고 믿고 LDCF와 SCCF를 창설했다.”

GEF는 의사결정 기능과 사무국 서비스를 제공함으로써 LDCF와 SCCF를 모두 관리한다. GEF 이사회는 LDCF/SCCF 이사회의 역할도 하므로, LDCF와 SCCF의 주 관할 기관으로 기능한다. COP는 LDCF와 SCCF 관리를 위한 지침을 GEF에게 제시한다.

### 가. 최빈곤국기금

LDCF는 적응에 역점을 둔다. 기후 변화 관련 적응이 필요한 분야를 파악하는 국가적응실천프로그램(NAPA)의 준비 및 실행 과정에서 최빈곤국(LDC)들을 지원한다. 구체적인 목표는 기후 변화에 따른 역효과에 적응하기 위한 추가 비용을 조달하는 데 있다. 개발도상국들에게 중요한 점은 증분 비용 원칙과 STAR 방법론 모두 LDCF에는 적용되지 않는다는 사실이다. 또한 다른 여러 가지 측면에서도 GEF 편당과 다르다.

- LDCF 프로젝트는 글로벌 혜택을 요구하지 않는다.
- LDCF 프로젝트는 반드시 적응 혜택을 창출해야 한다.

【제2 주제】 GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

- LDCF는 수시로 프로젝트를 승인한다.
- LDCF 프로젝트는 “균형 접근” 원칙에 따라 재원이 조달된다  
(즉, NAPA 실행 기금은 선착순이 아니라 모든 LDC에 개방된다).

LDCF는 NAPA 준비를 지원하는 유일한 기금이다. 또한 LDC의 기후 변화 이해 및 적응 능력을 강화시키고 UNFCCC와 교토 의정서 참여 및 실행을 지원하는 LDC Work Programme의 활동도 지원한다. 2014년 4월 현재, LDCF는 120개 이상의 NAPA 준비 실행 프로젝트를 위해 미화 7억 2,625만 달러를 제공했다. 적응 프로젝트 및 프로그램의 개발, 실행, 관리를 지원하기 위한 자금을 LDCF에게 요구할 자격은 오직 GEF 기구(이행 기구 및 집행 기구)에게만 있다.

#### 나. 기후변화특별기금

당사국들은 적응, 기술 이전과 역량 구축, 에너지, 교통, 산업, 농림업, 폐기물 관리, 경제 다각화 관련 프로젝트 재원을 조달하기 위해 2002년부터 운영에 들어간 SCCF를 창설했다. SCCF 활동의 목적은 기후 변화에 할당된 다른 GEF 자원을 보완하는 데 있다. SCCF에는 적응 기금 조달 창구(SCCF-A)와 기술 이전 조달 창구(SCCF-B) 등 두 가지의 재원 조달 창구가 있다. 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. SCCF-B 기금 조달 창구는 온실 가스 배출이나 대기 중 농도 억제를 중심으로 (단, 이에 국한되지 않음) 환경적으로 지속 가능한 기술 이전에 역점을 둔다.

SCCF 기금은 부록 I 당사자가 아니더라도 이용할 수 있다. LDCF와 마찬가지로 SCCF 역시 여러 면에서 GEF 기금과 구분된다.

- SCCF 프로젝트는 글로벌 혜택을 요구하지 않는다.
- SCCF 기금은 STAR에 입각하여 배분되지 않는다.
- SCCF 프로젝트는 “증분 비용” 원칙을 따르지 않는다.

이처럼 중요한 차이에도 불구하고, GEF와 마찬가지로 SCCF 역시 공여국과 수혜국 간 긴장을 유발했다. 특히 프로젝트 우선순위, 비용 전액 조달 여부, SCCF 기금 자격이 부여되는 프로젝트 범위와 관련한 긴장이 가장 첨예하다.

부분적으로 SCCF는 GEF와 같은 협상을 통한 보충이 아닌 자발적 출자에 의존하므로, 자금 수요가 계속해서 가용 자금을 초과한다. 하지만 SCCF는 최근 들어 기금이 증가했다. 2014년 4월 현재 SCCF는 58개 프로젝트에 걸쳐 총 2억 4,260만 달러를 지원했다. 적응 자원(즉 SCCF- A)의 수요가 특히 높다.

#### 다. 적응 기금

LDCF 및 SCCF와 마찬가지로, UNFCCC 당사국들은 2001년 마라케시 협정의 일환으로 적응 기금을 만들었다. 결정문 10/CP.7은 “의정서 당사자인 개발도상국들의 실질적인 적응 프로젝트 및 프로그램을 지원할 목적으로 적응 기금을 창립한다.”고 명시하고 있다. 2005년 발효된 교토 의정서 당사국들은 2007년 적응 기금의 협상, 초안 마련 및 관리 구조 채택 작업을 완료했다.

GEF는 세계은행을 임시 수탁자로 하고 한시적으로 적응 기금을 위한 사무국 서비스를 제공하며, 기금 운영 개체는 GEF 및 세계은행으로부터 분리된 기구인 적응 기금 이사회이다. 적응 기금 이사회는 법적 능력을 갖추고 있다. 즉 매개를 통하지 아니하고 직접 프로젝트 자금을 조달할 수 있고 계약 관계를 맺을 수도 있다. 이사회는 다섯 개 지역 그룹에서 두 명씩, 추가로 SIDS 대표 1인과 LDC 1인, 그리고

【제2 주제】 GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

부록 I 국가들과 비 부록 I 국가들의 대표 2인 등 16인의 위원으로 구성된다.

적응 기금의 관리 구조는 절충안으로 가득하다. 현재 기후기금 협상에서 가장 보편적인 현상은 개발도상국들이 GEF와 세계은행의 금융 구조로부터 완전히 독립된 기금의 창설을 추진하는 반면, 선진국들은 GEF와 세계은행이 가져올 안정성과 물량을 위해 로비를 벌여왔다. 개발도상국들에 대한 양허 각서에서, 교토 의정서 당사국들은 개발도상국 다수결을 통해 의사결정을하기로 합의했다. 또 다른 절충안에서, 개발도상국들은 GEF를 한시적 사무국으로 인정한 반면, 선진국 적응 기금 이사회에 동의함으로써 기금의 독립성과 관련한 요구를 포기했다. 마침내 적응 기금은 GEF와 달리 COP의 “지침”만이 아니라 “권한과 지침”에 따라 운영되며 교토 의정서 당사국 총회(COP/MOP) 역할을 한다. 즉 적응 기금 관리에 있어 교토 의정서 당사국들의 역할이 더욱 커진 것이다.

적응 기금의 주된 자금원은 청정 개발 메커니즘 프로젝트를 통해 탄소배출권(CER)에 부과되는 2%의 부담금이다. 자금 조달이 청정 개발 메커니즘과 직접 연계되므로, LDCF나 SCCF와 같이 선진 당사국들의 자발적 출자에 의존하지 않는다는 점에서 적응 기금은 독자적이다. 개발도상국들은 보다 예측 가능한 자원 흐름에 만족했다; 하지만 예상보다는 적응 기금이 자발적 출자에 더 의존하는 듯하다. 최근의 적응 기금 수탁 기금 재무 보고서는 다음과 같이 명시하고 있다.

2009년 5월 CER 현금화 프로그램이 시작된 후, 수탁자는 CER 판매를 통해 미화 1억 8,799만 달러에 해당하는 수익을 창출했다. 2012년에는 CER 판매를 통해 미화 1,965만 달러에 해당하는 수익을 창출했다. 2012년 12월 31일 현재 적응 기금의 누적 공여 금액은 미화 1억 3,450만 달러에 달한다.

국제 탄소 거래소의 가치 저하로 인해 적응 기금은 자금 부족에 직면해 있다. 그 결과 바르샤바에서 열린 COP19 자리에서, 소수의 선진국들이 추가로 1억 달러를 적응 기금에 공여하기로 약속했다.

적응 기금의 가장 중요하고 혁신적인 요소 중 하나는 프로젝트 자금의 직접 접근 능력이다. 2007년 교토 의정서 당사국들은 “유자격 당사국들이 프로젝트 제안서를 적응 기금 이사회에 직접 제출할 수 있도록 하고, 이행 또는 집행 기구도 직접 적응 기금 이사회에 접근할 수 있도록 하는” 결정문을 채택했다. 교토 의정서 당사국들 간의 치열한 협상을 거쳐, 개발도상국들은 엄청난 승리를 주장했다. 개발도상국들은 GEF 기금을 이용하는 데 있어 어려움을 느꼈고, 다자간 이행 기구와 같은 매개가 상당한 액수의 기금을 행정 비용으로 흡수한다는 우려를 표명했기 때문이다.

“직접 접근” 자체와 더불어, 적응 기금의 지출과 관련한 또 다른 국가 소유권 계층이 끼어든다. 이행 및 집행 기구는 반드시 적응 기금을 이용할 국가 정부로부터 사전 승인을 받아야 한다. 수혜 국가는 유망 이행 기구의 인가 신청을 승인하는 역할을 담당할 지정 기관을 정한다. 이러한 이행 기구는 국가, 지역, 또는 국제 기구가 될 수 있지만, 국가 이행 기구(NIE)의 역할은 프로젝트가 국가 기후 전략과 부합하도록 하는 국가 차원의 프로젝트 코디네이터이다. 하지만 기금의 통제권은 부분적으로 국가 정부, 이행 기구, 또는 집행 기구가 반드시 기금 사용 자격을 충족시켜야 한다는 일련의 기준을 정한 적응 기금 이사회에게 있다. 이 기준은 GEF가 요구하는 기준과 상당히 유사한 수탁 기준이며 재정 건전성과 관리, 투명성, 독립성 및 직업 표준을 포함한다. 혁신적으로 간소화된 개발도상국들의 접근을 표방함에도 불구하고, 이들 기준은 번거롭고 실제 인가를 받은 개체가 상대적으로 적다는 비판을 받아왔다. 더불어, 국가 자체가 직접 제안한 프로젝트는 거의 없어 직접 접근이라는 목표를 무색하게 만든다.



적응 기금의 또 다른 중요한 측면은 재정 메커니즘을 통한 GEF 기금 지원과 달리, 적응 기금은 적응 프로젝트 비용을 전액 지원한다. GEF의 증분 비용 정책에 실망한 개발도상국들은 그와는 다른 적응 기금 지출 모델을 추구했다. 사실 개발도상국들은 적응 기금이 기후 변화에 따른 역효과를 해소하기 위한 프로젝트 및 프로그램 비용을 전액 지원하도록 하는 데 성공했다. 선진국들의 경우, 자발적 출자가 아니라 CER 부담금을 통해 주로 기금을 충당하는 것이 목표였음을 알았더라면 “비용 전액” 지원에 동의하기가 한결 수월했을 것이다. 적응 기금이 불확실한 미래에 직면해 있긴 하지만, 개발도상국이 선호하는 방향으로 분위기가 기울고 있으며, 따라서 적응 기금을 GCF와 조율 내지 통합하기는 정치적으로 어려울 것이다.

### Ⅲ. 녹색기후기금(GCF)

칸쿤 협약의 일환으로, 선진국들은 유의미한 완화 조치 및 실행 투명성 차원에서 2020년까지 개발도상국들의 필요를 해소하기 위해 연간 미화 1억 달러를 공동으로 부담한다는 목표를 세웠다. 칸쿤 협약에 의하면 이 기금은 대체 자금을 포함한 다양한 출처에서 나올 것이며, 예측 가능하고 적절한 방식으로 점차 추가 확충될 것이다. 더불어, 당사국들은 상당한 비중의 적응 기금이 GCF를 통해 흐르도록하기로 결정했다. 물론 2020년 기금 목표와 이 기금의 조달을 둘러싼 윤곽도 선진국과 개발도상국 간 불화의 소지가 다분하다.

더불어, UNFCCC와 관련한 대부분의 재무 결정과 마찬가지로, 녹색기후기금의 구조, 조직 및 의사결정 접근법을 둘러싼 협상도 오랜 논쟁거리였으며, 선진국과 개발도상국 및 기타 기관 이해 간의 타협이 수반되었다. 당사국들은 칸쿤에서 GCF의 존재에 관한 기본 틀을 채택했고 현재와 같이 공식적인 활동을 하기까지 GCF의 형태를 갖추느라

수년을 보냈다. 하지만 의사결정 프로세스를 비롯한 GCF의 다른 여러 측면을 마무리하기 위해서는 아직 할 일이 많이 남아있다. 본 섹션에서는 GCF 구조의 기본 매개변수를 요약하고 의사결정이 반드시 내려져야 하는 분야를 조명하며, 여전히 논란이 되고 있는 GCF의 자본 총량과 관련한 여러 가지 문제를 스케치하기로 한다.

## 1. 녹색기후기금의 구조와 구성

### 가. 이사회

당사국들은 GCF가 칸쿤에서 COP16을 시작할 시점에 이사회가 GCF의 핵심 Governing Instrument를 구성해야 한다고 결론지었다. 칸쿤 협약과 녹색기후기금 Governing Instrument는 GCF 이사회의 기본 구조와 작업 방식을 명시하고 있다. 칸쿤 협약은 이사회가 UN 지역 단체, 군소도서개발국(SIDS) 및 최빈곤국(LDS) 대표를 포함하여 개발도상국 12명, 선진국 12명 등 24명의 위원으로 구성되어야 한다고 명시하고 있다. 다른 기금들이 선진국의 국가 소유권 쪽으로 치중됐다고 느끼던 개발도상국 입장에서 이사회의 공평 대표는 중요한 협상 포인트였다.

각 지역 단체는 구성원 중에서 3년 임기로 대표를 선출한다. 각 지역 단체는 또한 대체 위원도 선정한다. 모든 이사회 위원과 대체 위원은 이사회 총회에 참여할 수 있다. 이사회 위원이 총회에 참석할 경우, 대체 위원은 이사회 위원을 통해서만 참석이 가능하다. 단, 이사회 위원이 총회에 참석할 수 없을 경우에는 대체 위원이 그 지역 단체의 위원 역할을 수행한다. 총회의 참관인 참여는 제한된다. 이사회는 시민 사회 대표 2명(선진국 1명, 개발도상국 1명)과 민간 부문 대표 2명(역시 선진국 1명, 개발도상국 1명)을 선발하여 초청한다.

남아프리카 더반에서 열린 COP17에서 채택된 Governing Instrument는 이사회 창단 멤버의 선정 및 임명을 위한 길을 닦았으며, GCF 관리에서 이사회 역할의 제시를 제시했다. 이사회는 전반적인 임무는 규정된 기구 창설, 필요한 운영 지침 채택, 그리고 자본금 확보와 보충, 기금 사용 승인, GCF와 수탁자의 관계 관리를 포함한 운영 후 기능 유지 등 GCF를 조직화하는 것이다.

이사회는 포괄적이며, 현재는 GCF 기금을 확보하고 효율적으로 기금이 지출되도록 하는 데 주력하고 있다. 그 결과, 이사회는 현재 근본적이지만 논란이 많은 결정과 씨름하고 있다(이 문제는 본 각서의 말미에서 설명하기로 한다). 이사회는 연중 정기적으로 회동을 갖고 GCF와 관련한 결정을 내리며, 상근 비서의 지원을 받는다. 이사회는 합의로 채택되지만, 합의를 도출할 수 없을 경우에는 공동 의장(선진국 1명, 개발도상국 1명)이 의결권을 행사할 수 있다. 이사회는 아직 표결 절차를 마무리 짓지 못했다.

Governing Instrument는 GCF가 타 재정 메커니즘, 타 기관, UNFCCC 집행위원회 및 전문가들과 소통해야 한다고 명시하고 있다. 이사회는 이러한 타 개체들과의 공조를 총괄 담당한다. 이사회 의사록과 COP 보고서에 따르면, 이사회는 세계환경기금 사무국, 적응 기금, 몬트리얼 의정서 실행을 위한 다자간 기금 및 기후 투자 기금에 청하여 녹색기후기금과 함께 옵저버 지위를 획득하도록 임시 사무국에 지시했다. 또한 이사회는 카리브해 개발 은행 및 독일국제협력공사(GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)와 더불어 준비 태세 주제에 관한 워크숍을 실시했다.

#### 나. 사무국

사무국은 이사회는 일상적인 필요에 부응하고 GCF의 일상 운영을 관리하도록 설계된다. 초기에 당사국들은 임시 녹색기후기금 사무국

을 마련하는 데 필요한 행정 조치를 공동으로 취할 것을 UNFCCC 사무국과 GEF 사무국에 요청했다. 하지만 그러한 임시 체계는 COP19 이전에 종결되었고, 이사회는 대한민국에 근거를 둔 완전히 독립적인 녹색기후기금 사무국을 만들었다.

수탁자와 마찬가지로 사무국도 이사회에 대하여 책임을 진다. Governing Instrument는 대부분 행정 및 물류와 관련된 사무국의 책임을 명시한다. 사무국은 기금 활동 보고서 작성, 기금과 타 협력 기관 간 연락 담당, 사무국과 수탁자 행정 예산 편성, 개체 관계 이행을 위한 재무 계약 작성, 이사회 GCF 재원 보충 주선 지원, 이사회가 지정하는 기타 책임 이행 등 필요한 모든 행정 업무를 책임지고 담당한다.<sup>174</sup> 사무국의 역할은 진보와 성공, 난관, GCF 이사회 필요 및 당사국의 요청을 토대로 GCF의 필요와 함께 진화할 것이다.

#### 다. 독립적인 평가, 청렴성 및 불만 시정 기구

이사회는 Governing Instrument를 기반으로 GCF의 무결성과 책임 의식을 실현하기 위한 세 가지 고유 메커니즘을 구축하는 임무를 담당한다. “독립 평가 기구”는 “기금 활동 및 효과와 효율성을 포함한 기금 실적에 대한 객관적 평가”를 정기적으로 제공한다. 이 평가의 목적은 그 동안 얻어진 교훈을 토대로 GCF가 진화하도록 하고 장기적으로 이사회 현명한 의사결정을 도모하는 데 있다. Governing Instrument는 부정부패 혐의나 의심에 이사회가 기민하게 대처할 수 있도록 “독립적 청렴 기구”의 창설을 요구한다. 더불어, 이사회는 “기금 운영과 관련된 불만을 접수하는 데 활용될 “독립 보상 메커니즘” 구축 임무도 담당한다. 마지막으로, Governing Instrument는 최적 관행을 반영하는 환경 및 사회적 보호 장치를 채택할 것을 이사회에 요구한다. 이러한 노력의 기저에는 GCF가 가급적 투명하게 운영되었으면 하

## 【제2 주제】 GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

는 바람이 있다. 이사회는 6차 총회에서 독립 평가 기구, 독립 청렴 기구 및 독립 보상 메커니즘 기준을 채택했다.

### 라. 수탁자

GCF 기금의 수탁자 지정은 GCF 협상 과정에서 중요한 이슈였으며, 계속해서 논란이 되는 사안이 될 가능성이 높다. 개발도상국들은 세계은행에 대한 불신을 공공연히 드러내왔으며, 특히 은행의 개발도상국 내 투자 촉진 수단을 문제 삼았다. 더불어, 개발도상국들은 공여국들이 가지고 있는 세계은행 정책 및 운영에 미치는 영향력을 문제시켰다. 협상 과정에서, 미국은 세계은행이 실질적으로 GCF를 유치할 것을 제안하면서 이런 불만을 증폭시켰다. 당사국들은 일종의 절충안으로 세계은행이 잠정적 수탁자 역할을 하기로 합의하고, 개방적이고 투명한 경쟁 입찰을 통해 영구 수탁자를 선정할 것을 GCF 이사회에 요구했다. 더불어, Governing Instrument는 GCF의 운영 개시 3년 후 수탁자로서의 세계은행의 역할을 검토할 것을 요구한다.

### 마. COP와의 관계

UNFCCC 11조는 UNFCCC가 재정 메커니즘을 갖춰야 하겠지만, 그러한 메커니즘을 구축하는 대신 명확한 가이드만 제시할 뿐이라고 명시하고 있다. 1992년 리오 회의로 이어진 협상 과정에서, 개발도상국들과 선진국들은 글로벌 환경과 관련된 각 조약의 회계 측면을 관리할 단일 금융 개체의 설립 여부 또는 각 협약 당사국들의 독자적 기금 등이 문제와 관련하여, 제11조는 재정 메커니즘이 정책, 프로그램 우선순위 및 자격 기준을 결정할 당사국 회의의 가이드에 따라 기능해야 하고, 그에 대하여 책임을 져야 할 것이라고 명시하고 있다. 하나 이상의 기존 국제 기구에 위임되어야 한다. 따라서 여기서 명시하

고 있듯이, 재정 메커니즘을 운영하는 개체와 “의회에 의해 부여되는 재원의 흐름을 규제하고 실행하는 법적, 제도적, 절차적 관리의 총체”로 정의될 수 있는 재정 메커니즘 자체를 구분하는 것이 중요하다.

당사국들은 협약의 재정 메커니즘 운영 개체로 GEF를 지정했다. 또한 칸쿤에서 열린 COP16에서, 당사국들은 새로 구성된 GCF도 협약의 재정 메커니즘 운영 개체로 지정했다. 하지만 장기간에 걸친 GEF와의 협력 및 GEF와 COP 간의 관계 협상에도 불구하고, 당사국들은 계속해서 GEF와 COP 간 관계 구축 방안을 둘러싸고 힘겨루기를 하며, 이것이 아직도 당사국들 간의 뿌리 깊은 불화를 조장하는 문제임을 보여주었다.

칸쿤 협약 및 Governing Instalment에 따르면, GCF는 당사국 회의의 지침에 따라 기능하고 그에 대하여 책임을 진다. 개발도상국들은 GCF가 COP의 관할 하에 기능하기를 원한 반면(COP와의 관계 강화), 선진국들은 당사국들이 GCF 구성 절차에 돌입하기 위해 만든 과도위원회 역할의 확대하는 것으로 절충했다.<sup>193</sup> 이 체계의 조건을 발효시키기 위해, GCF는 매년 COP에 보고하고 COP는 GCF가 반드시 부응해야 하는 가이드로 응답한다.

#### IV. GCF 운영 관련 향후 과제

기금의 접수, 처리 및 지출 능력을 포함하여 GCF의 본격 운영을 준비하려면 상당히 많은 핵심 사안을 협의해야 한다. 가장 대표적인 사안은 자원 유치 및 약속 유도 이전에 GCF의 운영과 관련한 특별한 전략을 이사회가 합의해야 할지 여부였다. 결국 이사회는 8가지 우선순위 사안에 대하여 ‘이행 요망 리스트’를 채택했다. 이사회가 이들 사안을 해결하면 적응 및 완화 프로젝트 재원을 유치하기 시작할 수 있을 것이다. 8가지 우선순위는 다음과 같다.

【제 2 주제】 GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

1. 기금과 사무국, 관리 정책, 최적의 수탁 원칙과 표준, 그리고 환경적, 사회적 보호 장치를 위한 초기 구조 구축
2. 재무 위험 관리 및 투자 프레임워크 구축
3. 초기 성과 분야, 주요 실적 지표 및 성과 관리 프레임워크 구축
4. 기금 활동을 수행하거나 개체의 자금 조달을 주선할 국가, 지역 및 국제 기구 인가 절차 수립
5. 성과 기반 접근법을 포함하여, 기금 재원의 초기 분배를 위한 정책 및 절차 수립
6. 프로그램 및 프로젝트 펀딩 기준을 포함한 초기 제안서 승인 절차 수립
7. 기금의 완화 및 적응 창구뿐 아니라 민간 부문 기금의 운영을 위한 초기 모델 구축
8. 기금의 독립적인 평가, 청렴성 및 불만 시정 기구 권한 확정

## 1. 자금원

앞서 언급한 바와 같이 칸쿤 협약은 선진 당사국들이 공공, 민간, 양자간, 다자간 및 대체 자금원을 통해 기금을 제공한다고 명시하고 있다. 더불어 예측 가능하고 적절한 방식으로 점차 추가 확충될 것이다. 또한 GCF Governing Instrument는 GCF가 목표를 뒷받침하는 활동에 소요되는 “합의된 증분 비용 전액”을 커버할 것이라고 명시하고 있다. 이러한 재정 의무의 각 측면이 논란을 빚고 있다.

아마도 가장 중요한 논란은 GCF의 구성 중에서도 민간 기금과 공공 기금의 비율일 것이다. 선진국과 개발도상국 모두 개발도상국의 기후 변화 억제 및 적응에 필요한 재정이 출자를 통해 개발도상국들이 공여할 수 있는 기금을 훨씬 초과한다는 사실을 이해하지만, 그럼에도 불구하고 적정 기금이 조성되기 위한 기준을 충족하려면 선진국

들이 어느 정도의 공여를 해야 할지에 관한 의문이 남는다. 선진국들은 매년 1억 달러에 달하는 금액을 공공 기금으로 조달하는 것은 불합리하며, 상당 부분을 민간 자금원에서 조달해야 한다고 주장한다. 이와 관련한 논란이 바로 증분 비용 대 비용 전액 조달 문제이다. Governing Instrument에 따르면 GCF는 GCF가 목표를 뒷받침하는 활동에 소요되는 “합의된 증분 비용 전액”을 커버하겠지만, 비용을 전액 지원할 프로젝트와 증분 비용에 한해 지원할 프로젝트를 어떻게 구분할지가 여전히 애매하다.

더불어, 당사국들은 “예측 가능한 편당”의 구성 요소를 둘러싸고도 의견차를 보이고 있다. GEF의 보충 사이클 모델을 경험한 개발도상국들은 GCF에도 그와 유사한 접근법을 주장한다. 이 접근법이 반드시 선진 당사국에게 요구되는 기여금의 구성요소를 종합적으로 정의하지는 못하지만, 일정 기간(예를 들면 3년 기간)에 걸쳐 투입 가능한 기금을 이해하는 데는 도움이 될 것이다. 하지만 선진국들은 GCF의 공개 기금 포트폴리오가 완전히 자발적인 출처로 이루어지는 보다 즉흥적인 동원 프레임워크를 원한다. 2013년 10월 열린 5차 총회에서, 이사회는 선진국들이 선호하지만, 개발도상국들이 선호하는 정식 보충 절차로 전환될 예정인 즉흥적 접근법을 토대로 초기 자원 동원 단계를 승인했다. 보충 사이클 모델은 개발도상국들이 일방적으로 결정된 금액을 약속한 후, 자발적 목표와 반대로 그 금액을 제공할 수 있도록 허용한다는 점에서 개발도상국과 선진국 간의 절충을 대변한다. GCF의 보충 사이클이 GEF의 보충 사이클과 어떻게 상호 작용할지 지켜봐야겠지만, 결국에는 긴장의 원인이 될 수 있을 것이다. 공여국들이 자신들이 선호하는 두 기금을 선택하여 자금을 배분할 경우에는 특히 그러하다.

마지막 의문은 GCF가 민간 부문 자금을 조성할 방안에 관한 것이다. 간곤 협약은 민간 부문의 기금도 GCF의 기금 일부를 구성할 가능



성이 있다는 점을 인식한다. 하지만 개발도상국들은 완화 및 적응 프로젝트 재원 조달 과정에서 민간 부문이 분에 넘치는 역할을 하는 것에 대해 우려한다. 정치적으로, 개발도상국들은 민간 부문 재원을 강조하는 것이 2020년까지 연간 1억 달러를 동원하기로 한 선진국들의 약속과 어긋난다고 우려한다. 실용적 차원에서, 개발도상국들은 민간 부문 자금의 배분 및 투자 유치를 통해 민간 자금을 레버리지하는 과정에서 담당할 LDC와 SIDS의 역할과 관련한 우려를 표명해왔다. 예를 들어, 개발도상국들의 분위기를 조성하는 데 있어 민간 투자 레버리지가 절실하긴 하지만, 많은 이들은 그러한 활동이 실제 개발도상국들의 우선순위를 왜곡 내지 손상시키고, 적응 필요를 충족시킬 가능성은 적다고 주장한다. 이러한 우려로 인해 GCF는 민간 기금 레버리지 계획을 합의하지 못했다. 하지만 아래 설명된 민간 부문 기금이 민간 재원 동원에 일조할 것이다.

## 2. 자금 배분 및 전달

칸쿤 협약에 따르면 개발도상국들의 신규 추가 재원 제공 약속은 “적응 및 완화 간의 균등한 배분”을 반영해야 한다. 기후기금의 배분에 있어 대체로 완화 프로젝트가 적응 프로젝트보다 우선한다고 믿는 개발도상국 입장에서 이는 중요한 문제이다. 적응 기금, 최저 선진국 기금, 기후변화특별기금 등은 모두 균형을 달성하거나 최소한 적응으로 관심을 돌려보려는 노력을 반영한다. 하지만 이들 기금 중 실제로 50:50 균형으로 이어지거나, 대비에 필요하다고 판단되는 수준의 적응 활동 재원 조달로 이어진 것은 없다. 사실 2013년 개발도상국들의 기후 변화 활동에 투입된 전체 자금 중 적응 관련 활동에 지원된 기금은 6%에 불과했다. 이런 내력으로 인해 GCF가 완화와 적응 간의 “균형 배분”을 뒷받침해야 한다는 요구가 나오는 것이다. 더불어,

Governing Instrument는 GCF가 최소한 두 개 이상의 “주제별 기금 창구”(하나는 완화, 다른 하나는 적응)를 갖춰야 한다고 명시하고 있다.

사실 GCF 이사회는 2014년 2월 총회에서 장기적으로 완화 및 적응 간에 50:50 균형을 목표로 하기로 합의했다. 타임프레임과 GCF의 실질적인 적응 노력 수준과 관련하여 어느 정도의 유연성이 있긴 하지만, 개발도상국들에게는 일종의 승리로 받아들여진다. 이사회가 초기 적응 할당 기금의 50%를 가장 취약한 국가에 배정하기로 합의하긴 했지만, 이 목표를 실제 기금 배분으로 실현시킬 방법은 아직 결정되지 않았다. 실제 수치 측면에서 이 목표가 무엇을 의미하는지는 불확실하지만, GCF를 통해 적응 기금을 확충하고자 하는 바람을 반영하는 것은 분명하다.

추가적인 배분 문제는 GCF 기금을 민간 부문에도 투입할 것인지 여부이다. 선진국들은 민간 부문의 프로젝트 참여를 촉진시키는 것이 민간 부문 자금을 레버리지하는 한편 탄소 시장 크레딧, 신용 보증, 후순위채권 및 주식 등 민간 부문 주도의 시장 기구를 활용하는 가장 확실한 방법이라고 여긴다. 개발도상국들은 민간 부문 투자의 공정성과 투명성 및 우선순위와 관련하여 우려를 표명해왔다. 이들의 우려에는 일리가 있다. 먼저, 민간 부문 투자는 위험이 낮고 잠재적 이익이 높은 중간 소득 국가의 대기업으로 편중될 가능성이 높다. 선진국들은 민간 부문 투자 성공담으로 국제금융공사(IFC)를 거론하면서 GCF의 모든 민간 부문 활동의 모델로 삼으려 하지만, 2012년 IFC의 투자 중 가장 절실한 최빈국에게 투입된 비율은 29%에도 못 미쳤다. 두 번째, 민간 부문 투자는 투자 은행이나 벤처 캐피털 회사, 보험 회사 등 GCF의 수탁, 환경 및 사회적 보호 장치를 위협하는 매개를 통한 경우가 많다. 마지막으로, 민간 부문 투자는 적응보다 이익을 창출할 가능성이 있는 완화 프로젝트로 편중될 가능성이 높고, 국가 차원의 기후 우선순위와 조율될 가능성은 낮다.

## 【제2 주제】 GCF의 성공적 재원조성을 위한 향후 과제

이러한 우려에도 불구하고, Governing Instrument는 “민간 부문 완화 및 적응 활동 재원을 직간접적으로 조달할 수 있도록 기금에 민간 부문 재원을 포함시킬 것”이라고 못 박고 있다. 또한 Governing Instrument는 GCF의 민간부문재원(PSF)이 개발도상국 내 환경을 조성하는 데 투입될 것이고, 국가 주도의 프레임워크 안에서 운용될 것이며, 영세 부문 행위자들과 제휴하고, 중소기업을 참여시킬 계획이라고 설명한다. 이런 설명은 개발도상국들의 입장과는 부합하지만, 이것을 실현하는 과정에서 GCF 이사회나 COP가 어떤 역할을 할지는 아직 결정되지 않았다. 게다가 이사회는 PSF가 GCF 이사회에 지침에 따라 운영될 것이라고 결정해놓고, PSF 자체 관리 구조(민간 부문 대리인이 포함될 20인 규모의 민간 부문 자문단)를 만들었다.

### 3. 기금 지출 문제

기금 지출을 둘러싼 논란의 중심에는 “국가 소유권”이라고 하는 아이디어가 있다. GCF 맥락에서, “국가 소유권” 개념은 Governing Instrument에서 “직접 접근을 달성하기 위한 수단”으로 분명히 소개되었다. 하지만 GCF와 관련한 협상 기간 내내 “국가 소유권”은 국가 지정 기관(NDA) 지정 및 이의 없음 절차 개발 등을 포함한 보다 광범위한 일련의 지출 문제에 적용되기에 이르렀다. GCF 운영 원칙으로서의 국가 소유권 추진은 주로 GCF뿐 아니라 세계은행 등 다른 재무 기관에 대한 개발도상국들의 불만에서 비롯된 것이다.

개발도상국들은 적응 기금의 경우와 같이 GCF의 주된 기금 지출 방식으로 직접 접근을 적극 지지한다. 대다수 당사국들을 달래기 위해, 국내외 행위자들의 참여를 허용하는 쪽으로 녹색기후기금이 광범위하게 구상되고 있다. 즉, 직접 접근과 간접 접근을 모두 포함하는 것이다. 개발도상국들은 인가된 이행 기구를 통해 GCF 기금에 접근할

수 있으며, 이들 기구는 준 국가, 국가, 지역, 또는 국제적인 규모가 될 수 있다. GCF에 따라, 이행 기구는 프로젝트 설계 및 목표의 성공적인 이행을 위해 프로젝트 추진을 담당하는 집행 기구와 공조하게 될 것이다.

준국가 내지 국가적 차원의 행위자를 통한 직접 접근을 허용하는 이유는 개발도상국들이 적은 간접비 및 외부 개체에 주어지는 행정 지원과 함께 재정 지원을 받도록 하는 데 있다. 하지만 적응 기금 분석에서 드러난 바와 같이, 특정 기관이 자금을 받기 위해 반드시 충족시켜야 하는 수탁 기준을 비롯한 기타 기준 및 안전장치가 부담스러울 수 있으며, 특정 국가의 경우 “직접 접근” 혜택을 이용하는 데 걸림돌이 되는 경우도 있다.” 하지만 일각에서는 적응 기금에 의거한 직접 접근이 자금 조달 속도를 높이고 현지 우선순위에 맞추어 자원을 집중시킬 수 있으므로 성공적인 접근 방식이라고 여긴다. GCF에 공정성과 공평성을 정착시키고 다른 직접 접근 모델의 비판을 줄이기 위해, Governing Instrument는 대비 및 준비에 투입되는 초기 자금의 일부를 준 국가, 국가 및 지역 이행 기구의 GCF 인가 기준 충족 능력을 향상시키는 데 투입할 것이라고 명시하고 있다.

“국가 소유권”의 일환으로, Governing Instrument는 또한 개발도상국들이 GCF와의 연락을 담당할 국가 기관을 지정하는 방안을 제안한다.

이 국가지정기관(NDA)은 컨설팅 절차를 포함한 국가 기후 전략 및 계획 자금 지원 제안서를 이사회에 추천할 것이다. 국가 기후 전략 및 계획과의 부합성을 확보하기 위해, 국가 지정 기관은 다른 기금 지원 제안서도 심사한 후 기금에 제출하게 된다.

NDA의 목적은 국가 소유권을 촉진시키는 데 있지만, 일부 개발도상국들은 GCF 이사회가 NDA의 구성에 관하여 지나치게 간섭한다고

우려한다. 예를 들어, 일부 개발도상국들은 NDA가 개인이나 대통령 직속실이 되는 쪽을 선호하지만, GCF 이사회는 사무국과 더불어 NDA를 경제 계획과 일맥상통하는 기후 재정 조달 수단으로 보기 때문에 하나의 부처, 더 나아가 재무부 계열이 되는 것이 좋겠다는 의견을 피력했다. 대비 및 준비 지원 기금은 개발도상국의 NDA 지정을 촉진시키는 데 사용될 예정이지만, 개발도상국들은 NDA를 지정하기 전에 한시적으로 구심점을 정할 수 있다.

NDA는 또한 COP가 이사회에 설계 및 이행을 요청한 “효과적이고 투명한 이의 없음 절차”를 실행하기 위해서도 중요하다. 이 “이의 없음” 절차의 목적은 “국가 기후 전략과 계획 및 국가 주도 접근법 간의 일관성을 확보하고 효과적인 직간접 민간 부문 녹색기후기금 파이낸싱을 제공하는 데 있다. GEF와 적응 기금을 포함한 다른 기금들도 이의 없음 절차와 비슷한 방법을 채택하고 있다. 이의 없음 절차의 주목표는 단순하다. 프로젝트가 진행될 국가의 정부가 프로젝트를 승인하도록 하는 것이다. 이보다 광범위한 관련 목표는 특정 국가에서 진행되는 모든 프로젝트가 국가 기후 변화 전략과 부합하도록 하는 것이다.

“이의 없음” 절차의 설계와 이행은 2014년 2월 이사회 총회의 핵심 요소였다. 암묵적 이의 없음 절차에 대한 이사회 고려했던 가장 격론이 있었다. 이사회에 제출된 초기 이의 없음 절차 초안은 3주 이내에 이의 서한이 접수되지 않으면 사무국이 이의 없음으로 간주할 수 있는 절차를 설명한다. 하지만 개발도상국들은 대체로 이의 없음 절차의 근본적 원칙과 프로젝트 필터로서의 NDA 역할, 그리고 궁극적으로 국가 주도 접근법을 훼손한다고 주장하며 암묵적 이의 없음을 고려하는 것에 반대했다. 이사회는 결국 다음 총회에 이를 결정하게 될 것이며, 논의의 향방이 귀추되는 부분이다.