

녹색기후기금(GCF)의 운영에 관한 연구

2014. 5. 21.

기후변화법제 자료 14-19-③

녹색기후기금(GCF)의 운영에 관한 연구

2014. 5. 21.

일 정

1. 주 제 : 녹색기후기금(GCF)의 운영에 관한 연구
 2. 일 시 : 2014년 5월 21일(수) 15:00~18:00
 3. 장 소 : 서울역 회의실
 4. 진행순서
 - 사 회: 김은정 (한국법제연구원 부연구위원)
 - 주제발표
 - (1) GCF 설립 배경과 주요 이슈
(정지원, 대외경제정책연구원 국제협력정책실 연구위원)
 - (2) GCF의 자원조성과 활성화 방안
(김명수, 산은경제연구소 팀장)
 - 종합 토론
 - 김대회 (아주대학교 법학연구소 선임연구원)
 - 서원상 (극지연구소 선임연구원)
 - 정민정 (국회입법조사처 외교안보팀 입법조사관)
 - 조경두 (인천발전연구원 연구위원)
 - 이승빈 (한국법제연구원)
- 참석자전원

목 차

【제 1 주제】

◎ GCF 설립 배경과 주요 이슈

정 지원 (대외경제정책연구원 국제협력정책실 연구위원) 9

【제 2 주제】

◎ GCF의 재원조성과 활성화 방안

김 명 수 (산업은행경제연구소 팀장) 21

제 1 주제

GCF 설립 배경과 주요 이슈

발표자: 정 지원 (대외경제정책연구원 연구위원)

GCF 설립 배경과 주요 이슈

2014. 5

KIEP 개발협력팀 정지원 연구위원



유엔기후변화협약

- 1992년 채택된 유엔기후변화협약(UNFCCC: UN Framework Convention on Climate Change)은 선진국의 개도국 지원 의무를 명시
 - 재정지원 의무가 있는 선진국을 Annex II에 제시
 - 재정 메커니즘(financial mechanism)
 - 지구환경금융(GEF: Global Environment Facility)을 운영주체(operating entity)로 지정
 - 당사국총회(COP)는 기후변화 정책 및 프로그램 우선순위, 수혜기준에 관한 지침을 제공



표 1. 유엔기후변화협약의 개도국 지원 관련 조항

제 목	조 항	주요 내용
의무 Commitments	4.3	<ul style="list-style-type: none"> • 선진국의 새롭고 추가적인(new and additional) 재정지원 - 협약 12.1조에 명시되어 있는 보고 의무를 이행하기 위해 발생하는 모든(full) 비용 부담 - 협약 4.1조에 명시되어 있는 온실가스 감축 조치 도입에 필요한 추가적인(Incremental) 비용 부담 • 충분하고(adequacy) 예측가능한(predictability) 자금의 흐름 • 선진국간 적절한 부담공유
	4.4	기후변화에 특히 취약한 국가에 대한 적용 비용 지원
	4.7	<ul style="list-style-type: none"> • 개도국의 협약 이행은 선진국의 재정 지원 여부에 의존함. • 개도국에 있어 여전히 최우선 목표는 경제·사회적 발전 및 빈곤감소임을 고려
	11.1	기술이전을 비롯한 자원 메커니즘은 증여 또는 차관 형태와 관계없이 당사국(COP)의 권한 하에 기능해야 함.
재정 메커니즘 Financial Mechanism	11.2	투명한 운영 시스템 하에서 재정 메커니즘은 모든 당사국의 형평성 및 균형 있는 입장을 반영해야 함.
	11.5	자원 제공에 있어 선진국은 양자 또는 지역, 다자 채널을 활용할 수 있음.

자료: UNFCCC(1992)를 바탕으로 저자 정리

협상 동향

2001 Marrakech 당사국총회

- 1997년 COP3에서 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택된 이래, 그간의 논의는 기후변화 현상을 완화(mitigation)하기 위한 선진국의 감축의무 이행에 초점이 맞춰짐.
 - 2005년 발효된 교토의정서는 제1차 공약기간(2008~12년) 동안 1990년 배출량 대비 평균 5.2% 감축의무 규정
- 2001년 마라케시 COP7에서 개도국 지원을 위한 3개의 특별 기금 설립에 합의
 - 특별기후변화기금(SCCF: Special Climate Change Fund)
 - 최빈개도국기금(LDCF: LDCs Fund)
 - 교토의정서에 의한 적응기금(Adaptation Fund)
 - 기금 조성방식: CDM 프로젝트로부터 획득한 배출권(CER: certified emission reductions) 거래 수익의 2%를 모금

KIEP 대외경제정책연구원

2007 Bali 당사국총회

- 2013년 이후 Post-Kyoto 체제의 협상 시한을 2009년 COP15으로 결정
- 발리행동계획(Bali Action Plan) 채택
 - 장기적인 관점에서 기후변화 문제를 해결하기 위한 중점 분야를 설정하고 강화된 행동을 촉구
 - 공유비전, 감축, 적응, 재정지원, 기술이전
 - 강화된 재정지원의 요건
 - 적정하고, 예측가능하며, 지속적인 자원, 이에 대한 접근성 개선, 새롭고 추가적 자원
 - 개도국의 감축행동을 위한 인센티브 제공
 - 기후변화에 특히 취약한 국가들에 대한 혁신적인 지원
 - 지속가능발전의 관점에서 적응활동에 대한 지원
 - 기후변화 관련 투자를 포함, 공공 및 민간부문 자원 동원
 - 취약국의 적응비용 산정 역량구축을 위한 지원

KIEP 대외경제정책연구원

2009 Copenhagen 당사국총회

- 우리나라를 비롯한 세계 주요국의 정상에 참석, 협상 타결 의지를 표명했음에도 불구하고, 합의 도달에 실패
 - 코펜하겐 합의서(Copenhagen Accord)가 도출되었으나, 작성과정에서 일부 국가만이 참여했다는 이유로 공식 결정문으로 채택되지 못함.
 - 당사국총회가 이 문서에 유의하는("take note") 수준으로 결과문서에 반영
- 코펜하겐 합의서의 주요 내용
 - 단기 및 장기재원 조성
 - 장기재원의 출처에 대한 연구 수행
 - 유엔사무총장의 고위급 자문그룹(AGF) 구성
 - 신규 기금 설립

KIEP 대외경제정책연구원

2010 Cancun 당사국총회

- 코펜하겐 합의서의 주요 내용이 당사국총회의 공식 합의사항으로 반영
- 칸쿤 합의문의 주요 내용
 - 재정지원의 규모 명시
 - 단기재원: 2010-12년 동안 300억 불 조성
 - 장기재원: 2020년까지 연간 1,000억 불 동원 목표
 - 재원의 출처: 공공 뿐만 아니라 민간, 양자 및 다자, 대안적 수단(alternative sources) 등 다양
 - 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund) 설립
 - GEF와 더불어 협약 재정 메커니즘의 운영주체로 지정
 - 상설위원회(Standing Committee) 구성
 - 재정 메커니즘을 총괄하는 COP 산하 조직
 - Climate finance간의 일관성 제고 및 조정
 - 재정지원의 MRV(measurement, reporting and verification)

KIEP 대외경제정책연구원

Cancun Agreements (1/CP.16)

98. Recognizes that developed country Parties commit, in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year by 2020 to address the needs of developing countries;
99. Agrees that, in accordance with paragraph 1(e) of the Bali Action Plan, funds provided to developing country Parties may come from a variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources;
100. Decides that a significant share of new multilateral funding for adaptation should flow through the Green Climate Fund, referred to in paragraph 102 below;
102. Decides to establish a Green Climate Fund, to be designated as an operating entity of the financial mechanism of the Convention under Article 11, with arrangements to be concluded between the Conference of the Parties and the Green Climate Fund to ensure that it is accountable to and functions under the guidance of the Conference of the Parties, to support projects, programmes, policies and other activities in developing country Parties using thematic funding windows;

GCF 주요 이슈

- 거버넌스
 - 선진국 12명, 개도국 12명으로 구성되는 이사회(board)
 - 임시 기금 수탁자(interim trustee): World Bank
 - 독립적인 사무국(secretariat) 설치

- GCF 설계위원회(transitional committee)
 - 선진국 15명, 개도국 25명, 총 40명으로 구성
 - 주요 설계 이슈
 - 기금의 목적과 운영 원칙
 - 거버넌스(GCF의 법인격, GCF와 COP의 관계)
 - 기금 운영방식(direct access 허용)
 - 모니터링 및 평가

- Durban COP17 결정사항
 - 설계위원회가 작성한 GCF Governing Instruments 채택
 - GCF에 법인격(legal personality) 부여
 - 임시 사무국: UNFCCC 사무국과 GEF 사무국이 공동으로 임시 사무국 역할 수행
 - 독립 사무국: 이사회가 유치국을 선정하고 COP18에서 인준
 - 유치 경쟁: 우리나라를 비롯, 독일, 스위스, 멕시코, 폴란드, 나미비아 6개국이 참여
 - 제2차 GCF 이사회(송도, 2012. 10)에서 유치국 결정

- GCF 사무국의 역할: 행정적, 법적, 재정적 전문성을 기반으로 기금 일상적 운영과 관리 담당
 - 기금활동에 관한 정보 제공
 - 회원국, 이행기구, 양자 및 다자 협력기관과 연계(liaise)
 - 기금활동에 관한 성과보고서 마련
 - 사무국과 수탁기관의 작업 프로그램과 연간 행정예산을 관리
 - 프로젝트 및 프로그램 사이클에 대한 절차 준비
 - 이행기관과 특정 금융수단에 관한 계약
 - 기금 포트폴리오의 금융위험 모니터
 - 수탁기관과의 협업
 - 모니터링 및 평가 기능 수행
 - 이사회의 재원 보충절차 지원
 - 효과적인 지식관리

* 출처: GCF Governing Instrument (Decision 3/CP.17, Annex)



- Operationalizing GCF
 - GCF의 business model
 - Vision for GCF
 - 기존 기금 및 지원방식과의 차별성
 - 기금 조성(resource mobilization)
 - 지원기준(eligibility criteria): 국별 · 분야별 우선순위
 - 기금에 대한 접근성 제고: "Direct access"
 - 국가이행기구의 요건(신탁기준, 환경·사회 세이프가드)
 - 개도국 역량강화
 - Monitoring and evaluation
 - 대상 및 주체



GCF Business Model (1)

- Objectives, results and performance indicators and results management framework
 - In progress
 - Detailed operational results management framework
 - Additional result areas and indicators for adaptation activities
- Structure and organization
 - Thematic with a Private Sector Facility, strong country and programmatic focus
- Financial inputs
 - Grants, paid-in capital contributions, concessional loans
- Private Sector Facility (PSF)
 - In progress
 - Risk management framework

GCF Business Model (2)

- Allocation
 - Adaptation (LDCs, SIDS, Africa), mitigation, and the PSF
- Country ownership
 - Role of the NDA and focal point
- Financial instruments
 - Terms and conditions of grants and concessional loans
- Access
 - In progress
 - Guiding framework for the Fund's accreditation process

Readiness and preparatory support

- GCF Governing Instrument
 - 40. The Fund will provide resources for readiness and preparatory activities and technical assistance, such as the preparation or strengthening of low-emission development strategies, NAMAs, NAPs, NAPAs and for in-country institutional strengthening, ... and to meet fiduciary principles and standards and environmental and social safeguards, in order to countries to directly access the Fund.
- Priority activities for readiness and preparatory support
 - Establishment of national designated authorities or focal points
 - Strategic frameworks, including the preparation of country programmes
 - Selection of intermediaries or implementing entities
 - Initial pipelines of programme and project proposals

Requirements for resource mobilization

- Initial structures of the Fund and Secretariat
 - Administrative policies, best-practice fiduciary principles and standards, environmental and social safeguards
- Financial risk management and investment frameworks
- Results areas, core performance indicators, results management framework
- Procedures for accrediting national, regional, and international implementing entities and intermediaries
- Policies and procedures for the initial allocation of Fund resources, including results-based approaches
- Proposal approval process, including criteria for programme and project funding
- Modalities for the funding windows and the PSF
- TOR of the Independent Evaluation Unit, the Independent Integrity Unit, and the independent redress mechanism

GCF Trust Fund 현황

Contributor	Currency	Pledge in Currency of Contribution		Effective (or signed) Contribution in Currency of Contribution	Receipts in Currency of Contribution	
			Pledge in USDeq.			Receipts in USD eq. a/
Australia	AUD	500	513	500	500	513
Czech Republic	USD	300	300	300	300	300
Denmark	DKK	7,080	1,261	7,080	7,080	1,261
Finland	EUR	500	648	500	500	648
France	EUR	250	326	250	250	326
Germany	EUR	17,785	24,330	17,785	17,785	24,330
Indonesia b/	USD	250	250	-	-	-
Italy b/	EUR	500	690	-	-	-
Japan	USD	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
Korea, Rep of	USD	11,000	11,000	-	-	-
Korea, Rep of	KRW	3,480,000	3,158	3,480,000	3,480,000	3,158
Netherlands	USD	286	286	286	286	286
Netherlands	EUR	500	680	500	500	680
Norway	NOK	8,600	1,402	8,600	8,600	1,402
Sweden b/	SEK	20,000	3,053	10,000	10,000	1,511
Switzerland b/	CHF	500	566	-	-	-
United Kingdom b/	GBP	3,000	4,930	3,000	770	770
Total			54,893			36,685

a/ Represents actual USD receipts.
 b/ Non USD pledges revalued based on March 31, 2014 exchange rates.
 출처: GCF Trust Fund Financial Report as of March 2014 prepared by World Bank

END

제 2 주 제
GCF의 재원조성과
활성화 방안

발표자 : 김 명 수 (산업은행경제연구소 팀장)

GCF의 재원조성과 활성화 방안

산업은행 법제조사팀장 김 명 수



목 차

- ❖ GCF 설립배경
- ❖ 타 국제기구 특성
- ❖ GCF 재원 조성 방안
- ❖ GCF 활성화 방안



I. GCF의 설립배경

- ◆ 지구온난화→기상이변→대체에너지 개발
기후에너지 산업의 중요성 부각
- ◆ 기존 1차 에너지→재생가능 에너지 증가
(바이오 매스, 수력, 풍력, 태양, 지열, 바다)
신재생에너지 기술산업에 대한 투자 증가
(2004년 400억 달러→2012년 2,440억 달러)

- ◆ 1988년 UN총회 결의 세계기상기구 (WMO) '국제연합환경 계획(UNEP)' 설치
- ◆ 1992년 '유엔 환경개발회의(UNCED)'에서 UN기후변화협약 (UNFCCC)' 채택
- ◆ 코펜하겐 당사국 총회-칸쿰 당사국총회 거쳐 GCF설립 결정 (2012년 10월 GCF사무국 송도결정)

II. 타 국제기금의 특성

1. 지구환경기금 (Global Environment Facility : GEF)

- ◆ 1991년 World Bank의 10억 달러규모의 파일럿 프로그램으로 설립
 - 1992년 리우 정상회의 통하여 독립기구로 승인
- ◆ 지구환경 개선 및 지속가능한 발전을 위한 역할 담당
 - 개발도상국의 환경보호 프로젝트에 대한 무상지원 및 장기 저리의 양허성 자금지원
 - 1994년 GEF 발족 당시 20억 달러 재원을 조성하여 사업 수행
 - 우리나라 1994년 가입

4



◆ GEF TRUST FUND

- 지구환경 개선 및 지속가능한 발전을 위한 지원을 목적으로 함
- 기후변화, 생물 다양성, 국제 수자원 관리, 오존층 파괴 방지, 잔류성 오염물질 저감, 토양보존 등
- 지원기준은 지구환경 개선에 기여, 지역적 차원에서 경제적 채산성이 없는 사원의 자원 매커니즘
 - 생물다양성 협약 (Convention on Biological Diversity)
 - UNFCCC
 - 사막화방지 협약 (United Nations Convention to combat Desertification)
 - 스톡홀름 협약
- 지원대상은 국제부흥개발은행, 국제개발협회, 용자 대상국 및 UNDP기술 지원 수혜국
- World Bank 지원기준 1인당 GNP 4,465달러 이하 국가 및 개발 협약상 수혜 대상국

5



◆ GEF 이행기구(IMPLEMENTING AGENCY)

- GEF 프로젝트 제안, 관리책임
- GEF 프로젝트 개발, 구현 및 관리에 있어 적격정부 및 NGO 등 지원
- 아시아개발은행, 국제연합식량농업기구, IBRD, 미주개발은행, 국제농업개발기금, UNDP, UNEP, 국제연합공업개발기구 등 10개 국제기구가 이행기구로 공동자원 조성 및 사업개발과 수행에 핵심역할담당
- GEF 사무국은 이사회와 협의 하에, 이행기구 작업 프로그램 통합, 조정함과 동시에 기타 기구와 정보교류

6



◆ GEF 자원 조성

- 국가공여 자원 조성
 - 4년 단위로 이행되며, 협상기간에 각 공여국이 합의한 금액을 4년에 걸쳐 공여
 - World Bank가 GEF 기금의 신탁기관
 - 공여액은 국가별로 자발적 결정
- 공동자원 조성
 - 정부, 양다자 기구, 민간부문, NGO, 프로젝트 수혜자 및 GEF 관련 기구들의 공여, 대출, 신용거래, 주식투자, 현물자산 지원을 통한 자원 조성.
 - 자원 총당 수단으로 2002년부터 이행.
 - GEF 이사회 승인을 통해 할당되는 자원, 관련 기구 및 기관들로부터 직접 출자되는 자원, GEF 외 NGO 등을 통해서 마련되는 자원들, 정부 자원 및 GEF 프로젝트 이행을 위한 인프라 마련에 쓰이는 자원 등.

7



◆ 최빈국 기금 (LEAST DEVELOPED COUNTRIES FUND : LDCF)

- UNFCCC2001 제 7차 회의에서 기후변화 역량이 부족한 최빈국에 대한 지원 필요성에 따라 설립.
- 최빈국에 대하여 기후변화 적응, 온실가스 감축, 기후변화 피해 복원력 증진, 해안관리, 농업, 재해피해 감소, 어업, 산림, 지속가능한 토지사용, 수자원 관리 분야 등에 대한 프로그램 수립과 이행지원.
- 재원은 GEF가 담당하며, 타 기금과의 철저한 독립 분리.
- 공여국의 ODA 및 기술지원을 포함한 공여로 구성

8



◆ 특별기후기금 (SOCIAL CLIMATE CHANGE FUND, SCCF)

- 개도국의 기후변화 적응 외에 기술이전, 역량강화 등 온실가스 배출관련 사업 지원
- 2001년 설립
- 비부속서 I 국가들중, 아프리카, 아시아, 군소도서국 중심으로 기후변화 적응, 탄소배출감축, 기후변화 피해 복원력 증진, 해안관리, 농업, 재해피해 감소, 어업, 산림, 지속가능한 토양사용, 수자원관리 등 지원.
- 부속서 II 국가들과 부속서 I 속한 일부 국가의 지원.

9



2. 적응기금 (ADAPTATION FUND)

- ◆ 2009년 부터 운영되는 교토의정서에 따른 재정수단.
- ◆ 개도국들의 기후변화 영향을 줄이기 위하여 설립.
 - UNFCCC 교토의정서 당사국에 속하는 개도국의 적응사업 지원
- ◆ CDM으로부터의 수익, 국가들의 공여, 투자수익금으로부터
 자원 조성
 - CDM의 탄소배출권 판매수익의 2%가 적응기금으로 조성

10

3. 기후투자기금 (CLIMATE INVESTMENT FUND : CIF)

- ◆ 2008년 World Bank가 발족한 투자기금
- ◆ 저탄소 기술개발과 CO₂ 배출저감에 투자하기 위한 '청정
 기술기금 (Clean Technology Fund)'과 기후변화에 대한 혁신적
 사업투자 '전략기후기금 (Strategic Climate Fund)'

11

III. GCF의 재원 조성 방안

- ◆ GCF는 기후변화 대응을 위해 UNFCCC가 중심이 되는 기후재원
 - 개발도상국의 온실가스 감축과 기후변화 적응을 지원하는 최초의 기후변화 특화기금
 - 칸쿤 당사자 총회에서 단기재원으로 2010~2012 300억 달러 조성
 - 2020년까지 연간 1,000억 달러 장기재원 조성
- ◆ 장기재원 조성 및 운영을 위한 구체적 방안 고려 중

12

◆ 장기재원 조성방안

1. 공여국 정부의 예산편성을 통한 재원조성 방안
2. 정부 정책을 통한 추가 재원 마련 방안
3. 국제조세제도를 통한 재원 마련
4. 국제협약체제를 통한 재원 마련
5. 민간 자금 유입 활성화를 통한 재원 마련

13

◆ PSF (PRIVATE SECTOR FACILITY) 설치

- GCF 자금출처는 공공과 민간부문, 대안적 출처
- 민간부문 감축과 적응활동에 직·간접적 금융지원을 위하여 PSF 설치
 - 개도국의 민간부문의 참여, 특히 중소기업과 지역 금융기관 등 지역 기관들의 참여 촉진
 - 민간부문이 군소도서국 또는 최빈국에 참여하는 것이 가능하도록 활동지원
 - 국가 주도의 운영방향과 일치

14

◆ GCF 특징

- 온실가스 감축·적응과 지속가능 개발 추구
- 수혜국 중심의 기금운영으로 수혜국의 국가개발 전략에 일조
- 개발도상국의 경제성장과 기후변화 대응 동시 추구
- 국가지역·국제적 차원 민간 부문의 감축과 적응활동에 직·간접적으로 금융지원을 담당하는 PSF를 기구화
- 자원용도 범위에 있어 온실가스 저감 및 적응 사업과 지속가능 성장 도모의 다양한 사업으로 투자대상범위 확대

15

Ⅳ. GCF의 활용방안

- ◆ 국내 금융산업 활성화
 - 개발도상국 진출 기회 모색
 - 민간은행과 국책은행의 합작 프로젝트 활성화
- ◆ 배출권거래제와의 연계
 - 배출권거래제 하 일정 수익의 기금화
 - CDM 사업의 국제 인증 시 CER 매각의 일정부분 국제기금 출연
- ◆ 민간 자금 활용을 통한 투자활성화
 - 모태펀드 방식
 - 보증형 방식 등

16

감사합니다!

17