

국문 요약

제1장 서론

파리에서 개최된 제21차 UNFCCC 당사국총회(COP21)에서 2020년 이후의 신기후체제에 대한 기후행동 Framework을 제시하였으며 지구 평균 온도 상승을 2℃보다 훨씬 아래로 유지해야 하며 1.5℃까지 제한하도록 노력해야 한다고 규정하였다.

GCF는 개발도상국의 기후변화 완화 및 적응에 대응하기 위한 재원의 필요성에 따라 2009년 코펜하겐에서 개최된 COP15에서 처음으로 논의되었으며 1년 후 칸쿤에서 개최된 COP16에서 정식으로 채택되었다. 더반에서 진행된 COP17에서는 GCF 설계위원회가 마련한 기금 설계 방안을 채택하고 기금 설립을 결정하였으며 우리나라는 GCF 유치 의사를 공식 표명하였다. 따라서, 개발도상국들의 기후변화 완화 및 적응 활동을 지원함으로써 “저탄소 기후회복력 있는 개발 패러다임 전환”을 목표로 GCF를 관리수단으로 채택하였다.

신기후체제에 따라 우리나라는 2015년 BAU 대비 37% 국가 온실가스 감축 목표를 제시하였고 이는 우리나라가 온실가스 배출을 줄이기 위해 노력하고 있다는 것과 UNFCCC에 NDC를 제출하기 위한 국민적 합의가 있었음을 의미한다. 더불어 국제적인 노력의 일환으로 국내 ODA 기관인 한국국제협력단(KOICA)은 기후변화 대응 중기 전략(2016~2020)을 수립하고 GCF 재원을 활용하기 위한 계획을 마련하였다. KOICA의 개발재원(development finance)을 GCF 기후재원(climate finance)과 연계하고 GCF 사업을 새롭게 발굴하기 위해서 KOICA는 GCF 사업수행을 위한 충분한 역량을 갖추어야 한다. 이를 위해 GCF 사업을 관리할 수 있는 GCF 인증기구 승인이 선행되어야 하는데, KOICA는 현재 GCF 인증기구 승인을 추진하고 있다.

본 보고서의 연구 범위는 1) 기후-개발재원 현황 분석, 2) 기후-개발재원 연계 사례 분석, 3) 기후-개발재원 연계 사업모델 제시이며 국내·외 문헌조사와 다양한 이해관계자들과의 면담을 통해 연구를 수행하였다.

따라서, 본 연구의 목적은 KOICA가 GCF 인증기구 승인 후 기존의 사업방식에서 벗어난 새로운 형태의 사업을 발굴하기 위해 GCF 재원은 물론 민간재원(private finance)과 같은 다양한 재원을 활용할 수 있는 KOICA-GCF 기후 사업모델을 제시하는 데 있다.

제2장 기후-개발자원 현황 분석

최근 몇 년 동안 국제사회는 기후변화 완화와 적응 부문의 재정지원을 지속적으로 논의하고 있으며 이를 위해 국가 간 재정지원을 가능하게 하는 다양한 메커니즘을 국제적, 지역적으로 확립하였다. 기후재원은 UNFCCC에서는 “배출 감소와 온실가스 흡수원 증진을 목표로 하는 금융이자 부정적인 기후변화 영향에 대한 인간과 생태 시스템의 취약성 감소와 회복력 유지 및 증대를 목표로 하는 자원”으로 정의하였다. 현재까지 국제적으로 합의된 단일한 정의는 없지만, 통상적으로 기후변화에 “적응” 및 “완화”를 위해 활용되는 재원으로 규정하고 있으며, 본 연구에서는 GCF 재원을 대표적인 기후재원으로 인식하고 있다.

개발재원은 개발도상국이 빈곤 해소와 개발목표를 달성하기 위해 필요한 자금으로 국제적으로 “개발을 위한 자원”으로 정의하고 있고, ODA의 중요한 요소로서 SDG 달성을 위한 필수적인 재원으로 인식하고 있다. MDG가 개발도상국에 대한 공여국의 지원에만 중점을 두었다면, SDG는 공공 부문뿐만 아니라 민간 부문의 다양한 자원 활용을 강조하며 모든 국가에 대한 종합적인 발전목표를 제시하고 있다. 기후변화와 지속가능발전을 위해 국제사회는 다자금융 기관에 더 많은 관심을 가질 것이며 기후자원 활용을 위한 GCF의 역할이 커지면서, 기후 관련 공공재원의 상당 부분이 GCF를 통해 제공될 것으로 보인다. 그러나, 신기후체제에서 공공재원만으로는 기후목표를 효과적으로 달성하기 어렵기 때문에 민간자원 활용에 대한 중요성과 필요성이 보다 강조될 것으로 전망된다.

제3장 기후-개발자원 연계 사례 분석

GCF 인증기구는 사업제안서 준비, 사업 이행, 모니터링, 평가, 보고를 포함한 전 사업 과정의 관리와 감독을 수행하는 기구로 2019년 9월 기준, 전세계 88개 기관이 GCF 인증기구로 승인 받은 상태이다. 현재까지 99개 개발도상국에서 111개의 GCF 사업이 승인받았으며 지원액은 약 52억 달러에 이른다. KOICA와 유사한 해외 ODA 기관으로 GCF 인증기구를 획득한 기관은 AFD, JICA, GIZ로 본 연구보고서는 해당 기관이 참여한 GCF 승인사업을 모두 분석하였다. 분석결과 GCF 승인사업은 “사업지원형”과 “사업주도형”으로 구분되며 아래 <표 S-1>과 <표 S-2>에서 보는 것과 같다.

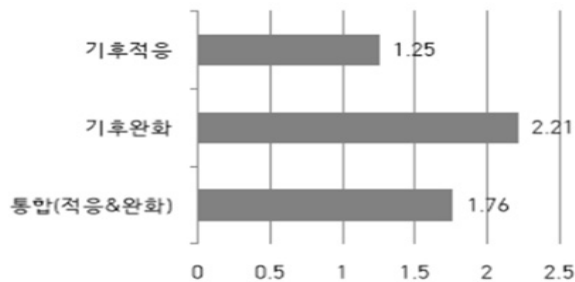
〈표 S-1〉 ‘사업주도형’ GCF 사업(총 5개 사업)

기관	수원국	사업번호	참여형태	재원형태	기후부문	지원종류
AFD	세네갈	FP021	인증기구	공공	완화	차관
	모로코	FP042	인증기구	공공	완화	차관/증여
	다개국	FP095	인증/실행기구	민간	완화/적응	차관/증여
GIZ	그레나다	FP059	인증/실행기구	공공	완화	증여
	케냐/세네갈	FP103	인증/실행기구	공공	적응	증여

〈표 S-2〉 ‘사업지원형’ GCF 사업(총 4개 사업)

기관	수원국	사업번호	참여형태	재원형태	기후부문	지원종류
AFD	모리셔스	FP033	협조용자	공공	완화	차관
	파라과이	FP062	협조용자	공공	완화/적응	차관
	파라과이	FP063	협조용자	공공	적응	차관
JICA	다개국	FP020	협조용자	공공	적응	차관/증여

KOICA가 GCF 인증기구가 되었을 때 GCF 재원을 활용하기 위한 고려사항 도출을 위해 2019년 9월 기준 111개 GCF 승인사업을 분석하였으며 〈그림 S-1〉과 〈그림 S-2〉에서 보는 것과 같다. 〈그림 S-1〉은 적응분야보다는 완화분야의 기후사업 지원액이 높은 것으로 나타났으며 기본적으로 GCF사업은 개발도상국을 지원하기 위한 것으로 기후완화와 적응사업 비율을 50:50을 목표로 하고 있다.

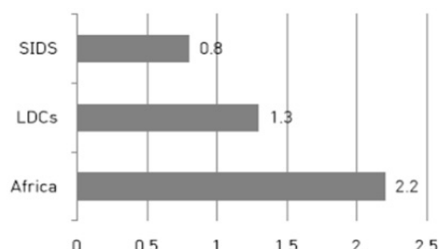


출처: <https://www.greenclimate.fund/home>(Sept. 2019), 연구진 자료 재구성

* 2019년 9월 기준 GCF 승인 사업 111개 기준

〈그림 S-1〉 GCF 승인사업 부문별(적응/완화) 지원규모(단위: 10억 달러)

GCF는 적응 사업에 있어서 기후변화에 취약한 지역을 우선순위로 설정하고 있으며, <그림 S-2>에서 보는 것과 같이 군서도서국(SIDS), 최저개발국(LDCs), 아프리카 지역에 50% 이상의 기후재원을 할당하고 있다.



출처: <https://www.greenclimate.fund/home>(Sept. 2019), 연구진 자료 재구성

*2019년 9월 기준 GCF 승인 사업 111개 기준

<그림 S-2> GCF 승인사업 우선 지역별 지원규모(단위: 10억 달러)

따라서, GCF 재원을 효과적으로 활용하기 위해서는 GCF가 전반적으로 어떻게 운영될 계획인지, 구체적으로 어떤 분야 및 지역에 우선순위를 두고 자금을 집행할 계획인지 등에 대한 이해가 필수적이다. 아울러 KOICA는 GCF 인증기구 승인 후 재원확보를 위해 공공부문과 민간부문의 재원을 활용하는 방안을 체계적으로 마련해야 하고, 특히 혁신적 개발재원의 필요성이 강조됨에 따라 PPP(Public-Private-Partnership) 사업을 활용할 수 있는 방안을 마련한 필요가 있다.

제4장 KOICA 기후-개발재원 연계 사업모델 제시

KOICA가 GCF사업을 추진하기 위해서는 기존의 개발재원에서 벗어나 기후재원과 민간재원을 활용하여 기후변화 사업에서의 규모의 경제를 달성함으로써 해당 분야 사업의 효과성과 영향력을 증대함과 동시에 우리 기업의 해외진출을 도모하는 데 있다. 그러나 이러한 형태는 KOICA에서 전례에 없는 새로운 형태의 사업으로 성공적 추진을 위한 KOICA 기후-개발재원 연계방안과 사업모델을 제시하고, KOICA의 주요 이해관계자들과의 면담을 진행하였다.

기후-개발재원 연계방안에서는 KOICA가 GCF 인증기구가 되었을 때 KOICA의 개발재원과 GCF 재원을 연계할 수 있는 방안으로 “사업발굴단계”와 “사업수행단계”로 구분하여 분석하였다. 사업발굴단계에서는 KOICA가 1) 국내 협의체를 활용해서 GCF 사업을 신규 발굴

하거나, 2) 기존 KOICA 사업을 확대 추진하는 방안이 있다. 두 번째 확대 추진하는 방안은 KOICA가 기존에 성공적으로 수행한 사업(Best Practice)을 GCF 사업으로 제안하는 것이다. 기존의 KOICA 사업 중 GCF의 투자기준에 적합한 사업을 후보화하여 GCF 사업으로 확장한다면 사업 수행과정에서도 효과성 및 효율성을 제고할 수 있다.

KOICA-GCF 기후 사업모델 분석에서는 KOICA가 선진공여국으로서 기후변화 사업의 효과성 및 영향력을 증대함과 동시에 우리기업의 해외진출을 촉진할 수 있는 모델, 즉 개발재원의 효과적인 사용을 통해 민간 기업의 적절한 수익성을 확보하면서 개발목표를 달성할 수 있는 다양한 KOICA-GCF 기후 사업모델을 제안하고자 한다. 또한, 이러한 다양한 모델을 KOICA가 현실적으로 이행할 수 있는 방법에 대해 제안하고자 한다.

첫 번째 방안은 개발도상국 정부에 KOICA가 증여를 제공하고 수원국 정부가 특수목적법인(Special Purpose Company, 이하 SPC)에 지분투자를 하는 방식이다. KOICA는 수원국 정부가 SPC에 제공하는 출자금 중 증여 형태로 지원해 줌으로써 사업에 참여하는 민간기업의 사업성을 확보하고 개발도상국에서 발생할 수 있는 정치적 위험 혹은 국가위험을 최소화할 수 있어 사업의 안정성에 도움을 줄 수 있다. 또한, 수원국 정부와의 직접적인 논의가 가능한 채널을 구축하지만, 이 방안은 KOICA가 인증기구로서 사업제안서 준비 및 제출, 금융구조계획, 사업 이행, 모니터링, 평가 등 전 과정에 참여함에도 불구하고 실제 사업 수행 시 SPC 관리자로서 역할을 담당하게 되므로 KOICA의 가시성이 다소 떨어진다는 한계가 있다. 수원국 정부에 증여를 제공하고 수원국 정부가 다시 SPC에 지분투자하는 등의 복잡한 절차로 인해 자금 집행의 효율성이 낮다는 단점도 있지만, 사업수행 과정에서 원활한 협업을 기대할 수 있다는 이점이 있다.

두 번째 방안은 KOICA의 ODA 재원으로 상업성이 낮은 사업 범위 일부를 건설하거나, 관련 부대 인프라를 제공하는 방식이다. 예를 들어, 개발도상국의 기후변화 대응을 위한 신재생 에너지 발전 사업을 수행할 경우, 공공 및 민간투자를 통해 SPC가 신재생에너지 발전소를 건설하고 KOICA의 증여 자금으로 전력 수송을 위한 송전선로를 설치하는 것이다. PPP 사업에 공공재원을 제공함으로써 재정분담에 대한 부담을 감소시키고 민간 사업자들의 참여를 유인할 수 있다. 하지만 이 방안 또한 현재 KOICA의 사업발굴 방식과 유사하며 실제 PPP 사업에 참여하기보다 지원에 가깝다는 단점이 있다.

세 번째 방안은 KOICA가 인증기구로서 SPC에 지분을 직접 출자하는 방식으로 KOICA는

사업의 전략투자자(Strategic Investor)이자 실질적인 감독 기관으로서 사업 기획, 투자비 조달, 건설 후 운영 및 유지보수 등 프로젝트의 전 기간에 걸쳐 관리 감독하는 핵심적인 역할을 수행하게 된다. KOICA 이외 전략적 투자자와 재무적 투자자로부터 자금 출자를 받은 SPC는 인프라 시설을 건설하고 PPP 계약에 따라 운영과 유지 및 보수를 수행하거나 혹은 EPC 업체와의 계약을 맺게 된다. 하지만 무상원조기관인 KOICA는 지분투자를 통한 사업수행 경험이 없고 수익 환수에 대한 법적 근거가 없으므로 사업을 추진하는 데 있어서 법적·제도적 한계가 예상된다. 더불어 무상원조기관으로서 민간투자사업에 참여하는 데에 대한 사회적 공감대 형성이 필요하다.

마지막으로 KOICA가 GCF 사업을 위한 자체 펀드를 조성하고 펀드를 통해 PPP 사업에 투자한 후 사업에서 발생한 수익을 다시 GCF 사업에 투자하는 회전기금(Revolving Fund, 이하 리볼빙 펀드)의 형태이다. KOICA의 증여와 GCF 사업에 참여하고자 하는 국내 민간기업의 투자로 구성된 펀드는 KOICA가 직접 운영할 수도 있으며 펀드운영 경험이 많은 위탁기관이 펀드를 관리하는 형태가 될 수도 있다. KOICA가 SPC에 지분투자하는 방식(두번째 방안)과 리볼빙 펀드에 증여하는 방식의 차이점은 수익회수 유무에 있다. 사업운영에서 발생한 수익은 지분투자 방식에서는 KOICA로 환수되어야 하지만 펀드 조성 시, 수익을 재투자하여 또 다른 사업에 투자할 수 있다. 따라서 무상원조기관으로서의 KOICA의 기능과 역할에 부합하며 민간기업의 수익성을 높여줄 수 있어 참여유인 요인도 될 수 있다.

KOICA가 자체적인 기후변화펀드(KOICA Climate Change Fund, 가칭 KCCF)를 조성하고 이를 활용한 PPP 사업인 KOICA-GCF 기후 사업모델 추진하기 위해 사전적으로 갖춰지거나 혹은 고려해야 할 요소들은 ① 대내외 공감대 형성, ② 관련 법 제·개정, ③ KCCF 예산 확보, ④ KOICA 내부 시행지침 및 PPP 사업 수행원칙 마련, ⑤ GCF 사업 전담팀 마련 등이 있다.

가. 대내외 공감대 형성

앞서 언급된 바와 같이 무상원조기관인 KOICA가 KOICA-GCF 기후 사업을 수행하기 위해서는 대·내외적인 공감대 마련이 필수적이다. 특히, 무상협력 주관기관인 외교부와 예산을 편성하고 유상협력을 주관하는 기획재정부를 설득하지 않고서는 KOICA-GCF 기후 사업모델을 수행하기에 상당히 많은 제약과 어려움이 있을 것으로 보인다. 따라서 KOICA는 KOICA-GCF 기후 사업모델이 1) PPP를 활용하는 것이 국제적인 추세인 점, 2) KOICA 사업의 효과성 및 가시성 제고를 위한 민간재원의 필요성, 3) 유사기관의 한계, 4) 대표 개발협력기관인 KOICA의 전문성 확대를 근거로 대내외 관련 이해관계자를 설득해야 한다.

나. 관련 법 제·개정

KOICA가 KOICA-GCF 기후 사업모델 사업을 수행하기 위해서는 관련 법 제·개정이 반드시 선행되어야 하는데, 그 이유는 첫째 공공기관이 통상적으로 주어진 업무 외 다른 업무를 수행하기 위해서는 법적·제도적 근거가 필요하기 때문이며, 둘째 KOICA-GCF 기후 사업모델 사업을 수행할 예산을 확보하기 위해 필요하기 때문이다.

다. KCCF 예산 확보

KOICA가 Climate Change Fund(KCCF)를 활용하여 KOICA-GCF 기후 사업모델 사업을 추진하기 위해서는 KCCF의 예산을 확보하는 것이 필수적이다. KOICA-GCF 기후 사업모델 추진을 위한 대내외 공감대가 형성되고, 관련 법이 제·개정된다면 KCCF의 예산은 어렵지 않게 확보될 것으로 보인다.

라. KOICA 내부 시행지침 및 KOICA-GCF 기후 사업모델 수행원칙 마련

KOICA-GCF 기후 사업모델 수행을 위한 관련 법이 제·개정되면, KCCF 조성을 위한 예산 확보를 위한 노력과 함께 해당 사업을 수행하고, KCCF를 운용할 수 있는 KOICA 내부 시행지침과 PPP 사업 수행원칙을 마련해야 한다. KOICA는 민관협력사업 수행을 위해 「민관협력사업 시행세부지침(개정 2018.5.2.)」을 마련해두었고, 국제협력사업 수행을 위해 「국제기구 협력사업 시행세부지침(제정 2016.2.19.)」을 마련해두었으나, 두 지침 모두 KOICA-GCF 기후 사업모델을 수행할 때 활용하기에는 부족함이 있다.

마. KOICA 내 GCF 사업 전담팀 마련

KOICA가 KOICA-GCF 기후 사업모델을 ① 원조 효과성 및 효율성 제고, ② KOICA의 영향력 및 이미지 제고, ③ 기후변화 분야 전문성 확대라는 본 목적에 맞게 수행하기 위해서는 반드시 GCF 사업 전담팀이 마련되어야 한다. 현재 협조용자 방식의 GCF 사업은 국별사업으로 고려되어 국별사업부서인 지역실에서 담당하고 있다. 하지만 기후변화 대응이 점점 더 국제적인 이슈가 되고, 개발협력 사업에서 환경주류화 논의가 강화되고 있는 상황에서 GCF 사업을 전담하는 인력과 팀 없이 GCF 사업을 추진하게 된다면, KOICA 설립 이래 전례 없었던 사업을 성공적으로 추진하기 어려울 수도 있다. 이러한 상황을 고려하면 본부에는 펀드 조성·운용·관리에 전문성이 있는 인력과 GCF 사업 기획·관리에 전담으로 투입될 수 있는 인력으로 구성된 5명 이상의 팀이 필요하며, GCF 사업을 추진하는 사무소에는 GCF 사업을 전담하는 인력이 반드시 필요할 것으로 보인다.

KOICA 이해관계자 분석에서는 기획재정부(GCF 업무 담당 부처), GTC(CTCN 담당 기관), KEITI(국내 환경 ODA 수행기관), KDB(국내 첫 GCF 인증기구)와의 면담을 통해 KOICA가 해당 이해관계자들과 협업할 수 있는 방안을 살펴보았다. 특히 국내 첫 GCF 인증기구인 KDB는 GCF 사업 제안 경험은 있으나 GCF 사업으로 승인받은 경험이 없는 상태이다. 향후 KOICA와 KDB가 협업할 경우 GCF 사업을 발굴 및 수행할 수 있으나 재정지원 형태가 다르기 때문에 효과적인 사업모델 발굴을 위해 PPP를 활용한 새로운 사업모델이 필요하다. 새로운 사업모델이 개발되면 KOICA는 KDB의 차관 및 지분투자를 활용하여 사업 규모를 확장할 수 있을 것이며, KDB는 KOICA의 안정적 자금을 활용하여 GCF 사업 시 발생할 수 있는 리스크를 줄일 수 있을 것이다.

제5장 결론

본 연구보고서는 기후-개발재원 현황, 기후-개발재원 연계사례, 국내 이해관계자를 다각적으로 분석함으로써 KOICA가 GCF 인증기구가 된 이후 추진할 수 있는 다양한 사업모델을 제시하였다. 먼저, 현황 분석을 통해 향후 신기후체제에서 기후변화 대응 관련 재원이 크게 증가하고 다자기금의 역할이 강조되면서, 파리협정의 핵심 재정기구인 GCF의 역할이 더욱 증가할 것을 확인하였다. 이후, GIZ, JICA 등 주요 양자기구의 GCF 승인사업을 분석하여, KOICA가 GCF 사업에 참여할 수 있는 다양한 방안을 도출하였다. 마지막으로, 국내 GCF 관련 주요 이해관계자를 분석하여 KOICA가 GCF 사업 발굴기획수행 시 협업할 수 있는 방안을 도출하였다.