

마침내 녹색기후기금 재원조성 임박

최근 GCF 초기재원조성회의, 조심스러운 낙관

■ 참석자

20 개국 이상 정부 고위관계자
GCF 이사회 독일 공동의장
GCF 사무총장
GCF 이사회 대표 4 명 (선진국, 개도국 각 2 명)
옵저버 2 명 (시민사회, 민간부문 각 1 명)
시민사회단체(CSO) 대표 1 인

■ 주요 안건

- (1) 의사결정방식: GCF 이사회에서 최선의 의사결정 방식인 만장일치가 이루어지지 않았을 경우, 차선적인 의사결정 방식으로 자금공여국에 결정권을 더 주는 것
- (2) 임시 수탁자: 세계은행의 임시 수탁자 기간을 IRM 기간(2015~2018)으로 연장하는 것
- (3) 공여금 타깃팅(targeting): 공여국이 지원을 원하는 대상과 분야를 미리 선정하는 것

■ 기타 안건

- (4) 무상증여, 차관 및 자본출연금(grants, loans and capital contributions) 정책
- (5) 유동성 리스크 관리
- (6) 분담금의 미납부 관리
- (7) 외환 리스크 관리

■ 참고

- 이번 회의 내용은 "GCF 공여금 정책 제안"으로 작성되어 10 월 제 8 차 GCF 이사회의에 제출 예정
- 공약회의(Pledging Conference) 11 월 20 일~21 일 예정, 장소 미정(한국과 잠비아, 개최의향 밝힘)

2014.9.12, **Meena Rahman**/ 선진국과 일부 개도국을 포함한 많은 이해 공여국(interested contributors)들이 GCF 에 대한 재정공약 의지를 내비추고 있다. 재정공약 내용은 9 월 23 일 뉴욕에서 열릴 반기문 사무총장의 기후 정상회의 혹은 늦어도 올 11 월 예정되어 있는 제 1 차 GCF 공약회의에서 이루어질 전망이다.

9 월 8~9 일 양일간 본에서 열린 제 2 차 GCF 초기자원조성(IRM, Initial Resource Mobilisation)회의에서 이해 공여국들이 그러한 의지를 보여주었다. 하지만 GCF 초기 자금조성의 규모나 정도에 대해 목표가 정해지지 않았다.

이번 회의에서 개도국 이사회 위원들은 만약 자금공약이 다음의 조건을 전제로 하게 될 경우에 대해 우려를 표명했다: (i)GCF 이사회의 의사결정과정에서 합의가 도출되지 않았을 시, 의사결정을 자금공여와 연계하여 표결하는 것, (ii)세계은행이 IRM 기간(현재 IRM 회의기간은 2015~2018 년으로 설정) 동안의 임시 수탁자로 계속 남아있는 것.

표결과 임시수탁자 문제는 주요 선진공여국과 개도국 이사회 위원들 사이에서 굉장히 논란이 되고 있는 문제이다. 또 다른 논란거리는 공여자들이 공여금의 일정부분이나 전부를 선호하는 특정한 영역에 배정해는 것을 금하거나 제한하는 것과 관련한 문제이다.

이번 IRM 회의에는 20 개국 이상 정부 고위 관계자, 그 외에 GCF 이사회 독일 공동의장과 GCF 사무총장, GCF 이사회 대표 4 명 (선진국, 개도국 각 2 명) 및 옵저버 2 명(시민사회, 민간부문 각 1 명), 시민사회단체를 대표하여 제 3 세계네트워크(Third World Network)가 참석했다.

독일정부가 GCF 에 대한 10 억 불(7 억 5 천만 유로) 기부약속을 재확인하는 한편, 미국, 프랑스, 스웨덴, 스위스, 핀란드, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 영국, 이탈리아 등 다른 국가들도 명확한 액수는 밝히지 않았지만 올해 안에 공약을 하겠다는 의도를 확신했다. 독일정부가 약속한 금액은 무상증여의 형태로 제공되며, 특정분야에 할당해야 한다는 조건은 없다.

많은 잠재적 공여자들도 공약의지를 밝혔는데, 대부분 2015~2018 의 4 년간에 걸쳐 이루어지는 다개년 무상증여의 형식이며, 특정분야에 배정되지 않을 것이다.

독일정부는 공약된 자금은 (2015~2018 년) 4 년간을 위한 금액이지만, "구체적인 현금화"는 "9 년 내에 표준 프로그램 개발"에 따라 이루어질 것임을 명확히 했다. 프랑스는 공약금 대부분이 무상증여이지만, 일부는 차관이 될 것이라고 밝혔다.

미국은 공약금액이 "상당"하며 11 월에 구체적 액수 공개를 희망하고 있다며, "전액 무상증여가 될 가능성이 매우 크다"고 밝히기도 했다. 또한 "그러한 투자를 가능하게 하는 모든 특성을 갖춘 기금이 되는 것이 중요하다"고 덧붙였다.

한국과 멕시코를 포함한 기타 OECD 국가 및 페루, 콜롬비아를 포함한 개도국 역시 GCF에 대한 공여의도를 밝혔다.

잠비아와 쿠바 이사회 위원들은 선진국이 기울이고 있는 상당한 노력을 인정하면서도 GCF에 필요한 재원의 규모를 가늠하는 것이 필요하다고 강조했다.

잠비아 대표는 GCF가 패러다임 전환을 수행하는데 필요한 자원 규모를 파악하는 것이 중요하다고 말했다. 대표는 수십억 달러가 필요하며, 상당한 액수의 금액을 조성하는 것이 도전과제라고 말했다.

쿠바대표 역시 잠비아 대표와 같은 맥락에서, GCF가 필요한 자원 규모를 명확히 할 필요가 있으며, 올해 11월 자금공약이 시급히 이루어져야 한다고 말했다. 또한 예측가능성과 명료함(clarity)을 위해 GCF에 대한 공약액수의 최저 한도를 정할 필요가 있다고 덧붙였다.

시민사회단체 대표로 제3세계네트워크를 대표하여 참석는 나는 이해 공여자들이 GCF에 대해 공약을 하겠다고 밝힌 점에 대해 고무되었다고 말했지만, GCF의 야심찬 목표재원 규모나 수준을 반영한 노력이 없다는 점에 대해서는 실망이라고 말했다. GCF가 개도국의 변혁을 위해서는 높은 수준의 재원규모가 필요하다는 점을 강조했다.

이에 대해 노르웨이 대표는 선진국들이 2020년까지 1천억 불 기후재원 조성을 위해 최선을 다하고 있지만, 그 중 어느 정도가 GCF에 흘러 들어갈지는 분명하지 않다며, 이는 GCF의 “효율성”에 달렸다고 했다. GCF에 대한 자금공약이 상당한 액수가 되었으면 한다는 희망을 피력하기도 했다.

이번 회의는 레나르트 보게(Lennart Båge) 전 국제농업개발기금 회장이자 현 스웨덴 대사가 의장을 맡았다.

크리스티아나 피게레스 유엔 기후변화협약 사무총장은 개막연설에서 “(올해 말) 페루 리마에서 열리는 당사국 총회의 결정적 이슈는 시의적절하고 효과적인 GCF 초기 재원조성이”라고 밝혔다.

또한 리마 당사국 총회는 “파리 [2015 당사국 총회에서 마련될 신기후협약] 초안이 등장”하는 “분위기를 형성”할 것이라고 덧붙였다. 사무총장은 5년 전 코펜하겐 당사국총회에서 2020년까지 개도국을 위한 기후재원으로 연간 1천억 불을 조성하기로 한 합의를 언급하며, 올해 당사국 총회는 당사국들에게 “신뢰의 지표[bellwether of trust]”가 될 것이라고 말했다.

의사결정

영국, 미국, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 독일, 네덜란드, 프랑스, 스페인, 일본 등의 공여국들은 GCF 이사회가 모든 방안을 통해 노력했음에도 불구하고, 만장일치(consensus)에 이르지 못할 경우, 어떻게 차선택으로 결정을 채택할 것인지 그 과정을 개발하라고 권고했다.

몇 개 국가들은 최선의 의사결정 방식인 만장일치가 중요함을 강조하면서도 표결은 공여금과 연계되어야 하며, 이 문제가 11 월 공약회의 이전에 해결되기를 바란다고 말했다.

(현재 GCF 이사회가 합의한 규칙은 만장일치를 통한 결정이다. 이사회는 만장일치 도출 노력이 모두 소진되었을 때, 결정 채택방식 절차를 개발하는 것에 대해서는 합의하지 못했다.)

미국은 “공여자들은 의사결정에서 결정권을 가질 것”이라고 기대하고 있다고 했다. 스위스 역시 표결이 공여금 기부 여부와 연계될 지에 대해 이사회가 해결할 필요가 있다고 말했다. 노르웨이는 공여금과 연계한 의사결정은 중요하며, 공여를 이끌어내는 인센티브라고 말했다.

이러한 제안에 대해 잠비아 대표는 의사결정의 표결문제에 대해 이사회에 권고하는 것에 대해서는 아무런 문제가 없으나, 표결권이 “공약의 조건”이 되는 것은 문제가 있다고 했다. “일각에서는 이사회가 10 월(차기 이사회)에서 표결과 관련한 결정을 내려야만 하며, 그렇지 못할 경우, 재원조성안 불가능하다는 이야기를 하고 있다”고 말했다. 또한 GCF 재원이 조성되기도 전에 부과되는 조건들이 많아지는 점을 지적하며, 이것은 경기 중 “골대를 옮기는” 것과 같다고 덧붙이기도 했다.

쿠바 대표는 자금공약에 대한 필수조건으로 이사회 표결절차 결정을 촉구하는 것은 재원조성의 “9 번째 조건*”을 부과하는 것이라고 말했다. 또한 이사회 의사결정절차와 공약을 연결하는 것에 강한 반대를 표명했다. 표결은 금전적인 문제와 연결되어서는 안되며, 형평성의 원칙에 부합해야 한다고 말했다.

**초개 재원조성을 위한 8 개 필수안건은 제 7 차 이사회에서 합의됨.*

시민사회단체 대표였던 나 역시 공여국의 공여금과 이사회 표결을 연계하는 것에 반대를 표명하며, GCF 에 공여한 국가가 의사결정과정에 부당한 영향을 행사하는 결과로 이어질 수 있다고 말했다.

위와 같은 의견교환이 있는 후, 잠재적 공여자들은 의사결정과 관련하여 다음에 동의했고, 이는 “GCF 공여금 정책을 위한 제안” 문서에 반영됐다.

“선진, 개도국 모두 이해 공여국은 의사결정을 재원조성 능력에 있어 중요한 요소로 보고 있다. 이러한 배경에서, 이해 공여국들은 기금 운영지침(Governing Instrument)

14 문단에 따라 만장일치 도출을 위한 모든 노력이 소진될 시, 결정을 채택할 수 있는 절차를 개발할 것을 이사회에 권고했다.

하지만 만장일치는 최선의 의사결정 원칙이 되어야 한다. 만장일치 도출을 위한 모든 노력이 소진되었을 경우의 공식적인 의사결정 방식은 최후의 방식이 되어야 한다. 이해 공여국들은 다음의 원칙을 고려하여, 의사결정 절차가 개도국과 선진국의 균형있는 파트너십을 반영하도록 이사회에 권고했다.

(i) 이사회 위원 모두가 표결에 참석한다;

(ii) 공여와 연계한다;

(iii) 결정의 종류에 따라 가중 다수결(qualified majorities)을 적용한다;

(iv) 이해 공여국은 이사회가 만장일치 부재시의 의사결정 원칙을 2014 10 월 제 8 차 이사회회의에서 결정할 것을 권고한다.”

임시 수탁자

이해 공여국들은 수탁자 관련 사항에 대해서도 명료하게 정리하기를 원했다. 현재는 세계은행(WB)이 GCF 임시수탁자 역할을 하고 있다. (GCF 운영지침은 세계은행이 GCF 의 임시수탁자이며, GCF 운영 3 년 뒤에 재검토 된다고 쓰여있다.)

이번 회의에서 문제는 GCF 운영의 시작은 언제로 볼 것인가 하는 점이였다.

독일은 수탁 서비스에 차질이 빚어지는 것을 원하지 않으며, WB 가 계속 이어가기를 원했다. 다른 많은 이해 공여국들 역시 이러한 의견을 갖고 있었으며, 이사회에 이를 고려하라는 권고안 마련에 노력했다.

잠비아와 쿠바 이사회 대표는 현재 임시 수탁자 문제는 차기 이사회 안건이며, 이사회가 신뢰할만한 결정을 내릴 것이라는 확신이 있어야 하므로, 이사회가 이를 다루고 있다고 강조했다. 쿠바 대표는 초기재원조성(IRM)과정이 이사회에 지나치게 개입(micro-managing)하는 것을 자제해야 한다고 말했다.

만프레드 코누키위츠 GCF 이사회 독일 공동의장은 GCF 운영 개시 날짜는 이사회가 결정할 일이지 WB 의 소관은 아니라고 말했다.

미국 대표는 현재 수탁자가 재원이 처음 분배될 때도 계속 존재한다는 확신이 필요하므로, WB 의 지위가 공약 기간이 아닌, IRM 기간을 모두 포함하도록 연장하는 것이 중요하다고 했다. 네덜란드도 같은 의견을 피력했다.

이에 대해, 잠비아 이사회 위원은 IRM 기간은 어떻게 되는지를 물었다. 보게(Bage)의장은 2015~2018 년이라고 대답했다. 그러자 잠비아 대표는 그 말은 WB 가 2018 년까지 임시 수탁자 역할을 하는 것인지 다시 물었다.

쿠바 대표는 관련문제의 해석에 대해서는 이사회가 다를 문제이기 때문에, 이번 회의에서 자세히 논의할 문제는 아니라고 주의를 주었다.

위와 같은 의견교환 이후, 공여국들은 다음의 제안에 동의했다.

"(i) 이해 공여국들은 IRM 기간 동안 GCF 에 현재의 수탁 서비스 제공이 계속될 것이라는 명확성과 확실성에 대한 필요성이 시급하고 중요하다고 여긴다. 이해 공여국들은 따라서 제 8 차 이사회에서 이사회가 다음을 결정할 것을 권고한다: (i)현재의 임시 수탁제도를 연장할 것 (ii)GCF 의 운영 개시 시점을 정의 할 것"

공여금 타깃팅(targeting)

영국과 미국, 노르웨이를 위시한 몇몇 선진 이해 공여국들은 지원 대상 및 분야를 공여국이 정하는 '타깃팅'이 더 많은 자원의 유입을 가능하게 할 것이기 때문에, 조성된 기금의 일부에는 타깃팅이 허락되어야 한다는 의견을 피력했다. 특히 미국이 자국의 공여금 일부를 민간부문기구(PSF)에 기여하는 것에 관심이 있었다.

스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 덴마크, 독일 등의 몇몇 다른 선진 공여국들은 타깃팅이나 선 할당에 대해 조심스럽다는 의견을 피력했다.

잠비아와 쿠바 이사회 위원 및 시민사회단체 대표 역시 이에 대해 반대하며, 이 문제는 지난 이사회에서 논의되었던 문제이며, 기금의 선 할당에 대해서는 합의된 바가 없다고 말했다. 또한 GCF 는 다른 기금의 실수로부터 배워 공여금의 타깃팅이나 할당은 피하는 것이 중요하다고 강조했다.

위의 의견교환을 거쳐 다음이 합의되었다:

"IRM 에 대한 공동참여 과정의 일부로서, 공여국들은 자국 공여금 대상을 GCF 두 창구(감축과 완화)와 민간부문기구(PSF)에 타킷화 할 수 있도록 요청할 수도 있다. 대상이 설정된 공여액은 GCF 에 공여된 것으로 확인되는 총 금액의 20%를 넘지 않는다. 이렇게 타킷화 된 공여액은 향후 자원보충에 영향을 주지 않는다. 그러한 타깃팅 이행은 이사회가 모니터하고 보고한다."

기타 이슈

그 외에 이번 회의에서 다뤄진 문제들은 무상증여, 차관 및 자본출연금 정책, 유동성 리스크 관리, 분담금의 미납부 관리, 외환 리스크 관리였다.

회의를 마치며, 의장을 맡았던 보게(Bage) 스웨덴 대사는 이번 회의에서는 이사회에 대한 권고안을 담고 있는 "GCF 공여금 정책 제안"이 합의되었다고 말했다. 회의에 대한 의장의 요약 또한 발표될 것이다.

공식적인 공약회의는 11 월 20~21 일 개최될 것이다. 아직 장소가 확정되지 않았다. 하지만 한국과 잠비아가 필요하다면 공약회의 개최를 개최하겠다는 의사를 표명한 상황이다.

글쓴이 Meena Rahman is from Third World Network, an NGO focused on development in the global south based in Geneva.

출처 = <http://www.rtcc.org/2014/09/12/finance-finally-on-horizon-for-uns-green-climate-fund/>