

## 형평성 vs 성과

### ~ 하워드 뱀지(Howard Bamsey) GCF 신임 사무총장의 선택

**2016.10.21** - 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF) 신임 사무총장으로 하워드 뱀지(Howard Bamsey)가 임명되었다. 저명한 호주 공무원 출신이며 국제적으로는 지칠 줄 모르는 기후변화 협상가로서 잘 알려져 있으며, GCF와 마찬가지로 한국에 본부를 두고 있는 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute) 사무총장을 잠시 맡은 적도 있다.

하워드 뱀지 GCF 신임 사무총장이 앞으로 해나가야 할 과제는 상당하다. GCF 설립 연수는 엄밀히 따지면 5년으로, 2011년 12월 유엔기후변화 당사국 총회의 결정에 따른 것이었다. 하지만 여전히 걸음마 단계를 벗어나지 못했다. 이미 존재하는 다른 기금들과 자금 유치를 경쟁하는 관계라 주머니 사정도 두둑한 편은 아니며, GCF가 더 커졌을 때 어떤 모습일지 스스로도 뚜렷하지 않기 때문이다.

### 넉넉하지 않은 자원

GCF의 자금은 충분한 편은 아니다. 각 국 정부 공약이 모자랐던 것은 아니다. 2014년 말 공약된 103억 달러는 향후 몇 년에 걸쳐 할당될 것인데, 흔히들 이 금액은 코펜하겐 당사국 총회에서 제안된 연 1,000억 달러 조성 목표와 비교하면 보잘것없다고 한다<sup>1</sup>. 하지만 GCF는 천 억불 모두를 위한 기구로 설립되지도 않았으며, 대다수 금액이 GCF를 통하지 않을 수도 있다. 야심찬 목표금액 중 GCF는 적은 일부만을 담당하며, 나머지는 기타 개발자금기관, 원조기관, 민간부문에서 충당될 것임은 분명한 사실이다. 다만 GCF는 2014년 100억불이라는 초기 자원 조성목표를 세우고 이를 신속하게 달성했으며, 이는 바람직한 결과였다.

문제는 GCF가 받은 공약을 실제 자금으로 전환해야 한다는 점이다. 지금까지 GCF가 공여협정을 체결하여 약정을 받은 액수는 60억 달러 정도 되지만, GCF가 실제로 사업에 투자를 하기 위해서는 현금이나 현금에 상당하는 약속 어음 형태로 자금을 보유해야 한다. 현재 GCF는 현금 형태로 공여가 가능하며, 따라서 실제 가용자금은 26억 달러<sup>2</sup>에 불과하다. GCF에 대한 비판은 대개 실제 사업자금 지원 속도가 느리다는 점이며, 2016년 중반까지 현재 GCF의 사업투자 지출 금액은 1억 7천만 달러가 채 되지 않는다. 하지만 최근 두 번의 이사회를 거치면서 27개 사업에 무상증여 및 차관으로 거의 12억 달러 지출이 승인되었다 (파이프라인에 있는 30개 이상 사업에 대한 지출까지

<sup>1</sup> 이 글의 모든 수치는 US 달러로 표기되었다.

<sup>2</sup> 2016년 10월 현재 시점으로 세계은행 중개자금 웹 페이지에 공개된 정보. 최근 GCF 이사회 문건 Annex III 에도 담겨있다. 하지만 GCF 홈페이지에는 '협정 체결' 금액이 99억 달러라고 나와있다. 수탁기관인 세계은행이 이번에 60억 달러에 대해서만 협정이 체결되었다고 인정했다는 점을 봤을 때 GCF 홈페이지 수치의 의미가 확실하지는 않다. 미국이 공약한 30억 달러에 대해서 모두 '협정 체결' 되었다고 셈하였지만, 전체 금액이 현실화 될 지에 대해서는 확실하지 않다. 예를 들어 2015년 11월 공화당 의원 110명은 GCF에 대한 공여를 강력히 반대하는 탄원서를 제출했으며, 2016년 3월에도 비슷한 탄원서가 제출되었다.

[번역]

고려하면 27억 달러가 추가된다).<sup>3</sup> 실제 가용자금 규모를 고려할 때, 이는 합리적인 수준처럼 보인다.

### GCF와 경쟁관계에 있는 기금들

GCF와 비슷한 기금으로는 2008년 설립된 청정기술기금(Clean Technology Fund, CTF)과 전략기후기금(Strategic Climate Fund, SCF)이 있으며, 이 둘 합쳐서 기후투자기금(Climate Investment Funds, CIFS)이라고 부르기도 한다. CTF는 대규모 감축 사업에, SCF는 산림파괴로 인한 배출량 감소 적응사업 및 재생에너지에 투자한다. CIFS(CTF+SCF)는 2014년까지 83억 달러를 공약을 이끌어냈으며, 약정금액은 62억 달러, 실제 지출은 35억 달러였다. GCF와 마찬가지로 CIFS는 세계은행이 자금을 관리하지만, 6개 다자개발은행에만 자금을 제공한다.

GCF와 다른 점을 보면, CIFS는 세계은행의 행정부처가 운용하며, UNFCCC 결정으로 설립되지 않았다는 점이다. CIFS는 ‘일몰(sunset)’ 조항<sup>4</sup> 하에서 운영되고 있는데, GCF가 설립되었기 때문에 점차적으로 GCF에 지원영역을 넘겨주어야 한다는 내용이다. GCF는 CIFS의 연속선상에 있는 UNFCCC의 감독 하 기구이며, 실제로 선진 개도국 간 ‘동등한 발언권’ 거버넌스 구조 및 민간부분 창구 등의 특징은 CIF로부터 유래했다.

CTF, SCF, GCF를 합치면 총 186억 달러 규모의 재정 공약을 확보한 셈이 된다.<sup>5</sup> 현재 재정 현황은 다음의 그림에 나타나있다.

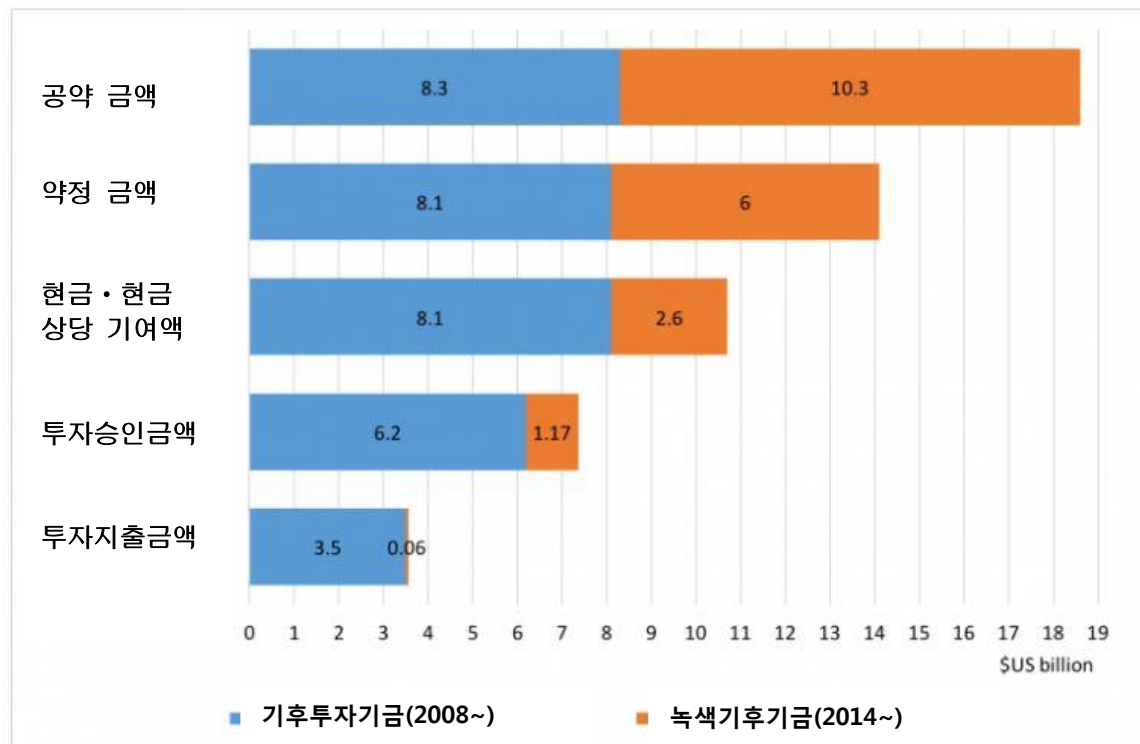
---

<sup>3</sup> GCF는 무상증여·차관·지분·보증 4가지 지원방식을 제공하며, 공여를 받은 자원 일부는 무상증여가 아니라 자본금(capital)의 형태로 받았기 때문에 반드시 자원 중 일부는 차관에 할당해야 한다.

<sup>4</sup> STF와 CTF 거버넌스 프레임워크는 비슷한 일몰조항들이 있으며, 이에 따라 각각의 기금은 ‘새로운 재정 구조가 효력을 발휘하면, 그 운영을 종료’ 한다. 하지만 면책조항(escape clause)은 ‘UNFCCC 협상의 결과가 그렇게 지시하는 경우에는’ CIFS는 운영을 계속할 수도 있다고 적고 있다.

<sup>5</sup> 이 글에서는 CIFS와 GCF만을 고려한다. 실제 운영은 그렇지 않지만, 설계상으로는 동일한 메커니즘을 가지며 가장 중요한 기후변화 전문 다자 재정지원 기관이기 때문이다. 교토의정서 적응기금(Kyoto Protocol Adaptation Fund), 지구환경기금(GEF)의 기후변화특별기금(Special Climate Change Fund), 산림탄소협력기구(Forest Carbon Partnership Facility) 등 유사한 기후변화다자기금도 존재한다. 또한 GEF는 자원의 1/3인 3억 달러를 매년 기후변화 감축 활동에 투자한다.

그림 1: 주요 기후기금 재정 현황



자료 출처: 세계은행 금융중재기금(financial intermediary funds) 보고, 각 기금 웹 사이트

원칙적으로 새로운 재정 공약은 이제 CIFs 가 아닌 GCF 로 들어가야 한다. 아직 CIFs 의 실제 가용금액이 20 억 달러 미만으로 남아있긴 하지만, 향후 사업 투자 승인 금액은 대부분 GCF 재원에서 충당되어야 한다. 하지만 CIFs 는 2022 년부터 2024 년 사이 어느 시점까지는 상당한 금액을 계속 할당 지원할 것이다. 더 구체적으로는 앞으로 몇 년간은 평균적으로 일년에 10 억 달러 가량을, 그 이후에는 재원이 바닥날 때까지 6 억-7 억을 지출할 것이다. 하루 아침에 해체되지는 않는 것이다.

또한 CIFs의 이사진과 경영진이 일몰조항을 발동할 것을 고려하고 있지 않다는 것도 일부에게는 골칫거리다.<sup>6</sup> 또한 [일몰조항이 적용되더라도] 세계은행(WB) 내에 있는 CIFs 전담 행정·기술 구조가 GCF에 그대로 적용되었는지, 그리고 현재 GCF의 거버넌스 체제가 그러한 CIFs 구조가 효율적으로 운영되도록 할 것인지도 확실하지 않다.

이런 이유 때문에 GCF는 비슷한 기구와의 경쟁을 아예 제외하긴 힘들다. 2014년 CIFs

<sup>6</sup> 2014년 CIFs에 대한 독립 평가([https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/cif\\_eval\\_final.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/cif_eval_final.pdf))는 '일몰 조항 시행 방법과 시기에 대한 해석을 명확히 밝히지 않아, 운영에 불확실성을 주고 있다' 고 쓰고 있다. 같은 평가서에서 Independent Reference Group 은 '소위 일몰 조항의 발동 시기에 대한 명확성이 부족하여 ... CIF의 정당성이 문제가 되고 있다. CIF와 기타 UNFCCC 관련 기금의 거버넌스 시스템 간 정합성 부족은 문제를 복잡하게 만들고 있으며, CIF 공여국 및 수혜국이 GCF의 이해관계자 및 의사결정자라는 점을 고려할 때 일몰 조항의 명확성이 부족한 것은 놀랄 만한 일이다.'

독립평가에 대해 Independent Reference Group이 언급한 것처럼 ‘CIFs와 GCF가 실무적인 관계를 형성하도록 전략적 비전과 고위급의 지침이 시급히 필요하다.’<sup>7</sup> 최근 다자개발은행의 미래에 관한 글로벌 개발 고위급 패널 센터(Center for Global Development's High-Level Panel on Multilateral Development Banking)의 보고서에서는 GCF를 무시하듯이 세계은행이 기후변화 감축을 포함한 글로벌 공공재에 대한 무상증여를 위해 연 100억 달러를 제공하라고 요청했는데, 이 역시 CIFs와 GCF간 실무 논의가 이루어지지 않고 있기 때문에 그리 놀라운 일도 아니다.

## 곤경 - 형평성 vs 성과

GCF가 당면한 가장 어려운 질문은 아마 존재의 이유에 대한 질문이다. CIFs 역시 ‘변혁적인(transformative)’ 투자라는 특별한 역할을 맡고 있다고 주장한 것 이외에 기구의 존재 이유에 대해 명확한 답을 내놓지 못했기 때문에 GCF 역시 답하기 어려운 문제이다<sup>8</sup>. (GCF는 홍보에서 CIF와 비슷한 용어를 사용하고 있다.) CTF 투자는 실제로는 다양한 다자개발은행 직원들이 수익을 찾아 투자하고 싶어하는 곳으로 흘러 들어가는 경향이 있었고, SCF 투자는 국가간 형평성에 대한 고려로 영향을 많이 받는다. 원칙적으로 재원도 더 많고 조직 수명도 더 긴 GCF가 ‘변혁적인(transformative)’이라는 주장에 실질적인 내용을 보태고 수많은 기후재원 사이에서 독특한 제 역할을 찾기 위해서는 CTF나 SCF와 같은 상황은 피해야 할 것이다.

하지만 상황이 간단치만은 않은데, GCF 재원의 50%가 적응에 할당되며, UNFCCC 하에서 운영되는 기후변화기금들은 적어도 어느 정도는 기후변화로 인한 손상에 대해 배상(reparations)을 하는 기구로 인식될 가능성이 크다는 점 때문이다. 지원되는 재원이 본질적으로 수혜지역의 의도에 따라 사용되거나 혹은 피할 수 없는 기후변화로 인한 보상으로서 여겨지게 되면 국가간 형평성의 문제는 자연히 불거질 것이다. 첫 사업 자금 승인과 관련하여 실제로도 이미 이런 문제가 나오고 있는 것 같다.

재원 할당 문제와 관련하여 GCF는 보다 많은 수의 대표 개도국에 투자할 것인지 아니면 글로벌 수준에서 큰 영향을 낼 수 있는 곳에 투자할 것인지 선택해야 한다. 감축의 측면에서 보면, 글로벌 차원의 영향력이 큰 후자에 투자해야 하지만, 문제는 일부 이익 집단의 재원 독식을 어떻게 피할 수 있을 것인가 이다. 이를 피할 수 있는 방법은 역경매(reverse auctions)이지만, 이는 비슷한 이해관계를 가진 그룹별로 이루어진 GCF의 이사회가 선호하는 방식은 아닐 것이다. 역경매는 가장 낮은 가격으로 가장 많은 배출량을 감축할 수 있는 국가에 사업 투자를 하는 것이다. 이런 경우 사업 및 관

<sup>7</sup> 보고서([https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/cif\\_eval\\_final.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/cif_eval_final.pdf)) p.XVII 참고. GCF/B.14/Inf.12에 따르면, 2016년 12월 기후재정전달기구(climate finance delivery channels)들이 최초로 원탁 대화(round-table dialogue)를 가질 예정이며, 이후로는 매년 회의를 가질 예정이다.

<sup>8</sup> 이 점에 대해서 독립 평가([https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/cif\\_eval\\_final.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/cif_eval_final.pdf))에서는 ‘일부 사업은 큰 변화를 만들어 낼 가능성이 높지만, 일부는 변화와 영향력 측면에서 설득 논리가 부족하다’라고 쓰고 있다(p. XIV). 또한 Independent Reference Group은 ‘많은 투자 계획서를 보면 사업으로 인한 변화가 어떻게 가능한지에 대한 분명한 이론, 후속 프로젝트들 간 그리고 일관된 전략의 여타 과정과의 정합성, 투자 계획상의 목표와 프로젝트 수준에서 이루어지는 이행 간의 갭을 명확하게 제시하지 않고 있어... 우려스럽다. (p.XVIII)

런 입찰은 주로 다자개발은행이나 제3자와 파트너십을 통해 국가가 주도한다.

적응 측면을 보면, GCF가 투자한 적응 사업의 혜택은 그 효과성은 차치하고서라도 대부분 글로벌 전체에 미치지 않는다. GCF나 CIFs가 처음부터 적응에 참여하지 말았어야 한다는 의견도 있을 수 있다. 지구환경기금(Global Environment Facility, GEF)은 설립부터 적응 사업의 효과가 일부 지역에 국한된다는 점을 이유로 일부러 적응 사업을 피했다<sup>9</sup>. 하지만 GCF의 적응사업에 대한 책임은 사라지지 않을 것이며, 이를 가능한 많은 정부가 아닌 가능한 한 많은 사람들에게 적응 능력을 제공한다는 것으로 해석한다면 유용할 수도 있다. 감축과 마찬가지로 적응에서도 위에서 말한 역경매 할당전략을 취하면 가장 적은 비용으로 가장 큰 효과를 낼 수 있어, 적응에 대한 투자가 큰 변화를 만들어낼 가능성이 더 높아진다. 홍수 통제 프로그램 이행으로 삶과 생계가 보호받는 사람이 백만 명 이라고 할 때 이들이 한 나라에 있는 10개 나라에 분포해 있든 하는 것은 중요한 것이 아니다. 프로그램으로 인한 전체 효용은 같다.

재원 할당을 구체적이고 대규모 효과를 내는 결과와 연계하고, 최소 비용을 제시하는 사업자를 선정하는 것은 큰 변화를 만들어낼 수 있는 투자에 집중하는 합리적인 방식이며, 진정으로 특색 있는 전략일 것이다. 국가간 형평성은 논외가 되지만, 기후 재정을 ‘모두가 혜택을 받아야 한다’라는 원칙에 입각하여 할당하는 개발 기관, 기금 프로그램은 이미 많이 존재한다.

### 취임을 환영하며

위의 내용들이 뱀지 신임 사무총장과 이사회가 직면한 문제다. 신임 사무총장과 이사회진은 더 많은 자금 공약을 약속 받고, 또 이를 실제 예치금으로 더욱 효율적으로 바꾸어야 할 것이다 (그러면서도 투자약정 속도는 너무 빠르지 않게 일정하게 유지해야 할 것이다). 또한 GCF와 CIF의 조율 및 두 기금의 행정구조의 조정을 위해서도 미뤄왔던 일에 착수해야 할 필요가 있다. 무엇보다도 많은 메커니즘 중의 하나로서, 기후변화 재정에 있어서 독특하고 변혁적인 역할을 한다는 GCF의 개념에 실내용을 채울 필요가 있다. 바다를 메운 개간지 송도에서 일하는 동안 주어진 모든 과제이다. 보상이 크길 바란다.

※글쓴이 - 로빈 데이비스(Robin Davies), Associate Director, 개발정책센터  
(*Development Policy Centre*)

※원문 출처 =

[https://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjTi\\_O3rPFPahUKULwKHf0SCswQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fdevpolicy.org%2Fbamseys-choice-equity-vs-outcomes-green-climate-fund-20161021%2F&usq=AFQjCNHkzm050Y5DoVeZi48Q7qjvvUGz3g&sig2=6VR9QsRvHdfUOiFjpU9y7w&cad=rjt](https://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjTi_O3rPFPahUKULwKHf0SCswQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fdevpolicy.org%2Fbamseys-choice-equity-vs-outcomes-green-climate-fund-20161021%2F&usq=AFQjCNHkzm050Y5DoVeZi48Q7qjvvUGz3g&sig2=6VR9QsRvHdfUOiFjpU9y7w&cad=rjt)

---

<sup>9</sup> 이후 GEF의 소임은 이후 확대되어, 적응을 위한 무상증여 재원 관리에 대해 제한적으로 역할을 맡기로 수용했다.