

발간 등록 번호

11-B260003-000456-01

KOICA

지구촌 행복시대, KOICA와 함께합니다.

제15호 | 2014.8월

개발과 이슈

녹색기후기금과 능력배양사업(Readiness Program)

1. 녹색기후기금
2. GCF 개요 및 직접 접근
 - 2.1. GCF 구조와 수원국 주인의식(Country Ownership)
 - 2.2. 직접접근 (Direct Access)
3. 능력배양사업
 - 3.1. GCF Readiness Program
 - 3.2. GIZ's GCF Readiness Programme
4. KOICA 능력배양사업 제언
 - 4.1. 능력배양사업 실시 가이드라인
 - 4.2. KOICA의 능력배양사업 제언

녹색기후기금은 개발도상국의 기후변화 대응지원을 위해 설립된 기후재원으로 이 기금은 개도국의 직접접근(direct access)방식에 의해 전달된다. 능력배양사업(Readiness Program)은 개도국 및 신흥경제국의 역량발전을 지원하고 그들로 하여금 국제기후금융에 직접접근하여 효율적으로 사용할 수 있도록 돕는 사업이다. 따라서 기금의 혜택을 받고 싶으나 기금을 받기위해 갖추어야 하는 수탁기준(fiduciary standards)에 미치지 못한 대부분의 개도국은 이 사업을 통해 기금의 혜택에 좀 더 가까워질 수 있다. 녹색기후기금은 2020년에 이르러 연간 1,000억 달러 규모의 재원이 조성될 것으로 예상되는데 이 기금의 규모로 볼 때 개도국 스스로 이 기금의 혜택을 받고자하는 바램 역시 상당할 것으로 예상되는 바, 따라서 능력배양사업은 추후 환경 ODA 사업에서 개도국이 원하는 사업이 될 것이다. 이에 본 보고서는 GCF의 원칙인 수원국주인의식과 직접접근 방식에 대해 알아보고, 이를 실현하기 위한 능력배양사업에 대해 살펴보기로 한다. 이를 위하여 GCF 사무국이 제시한 GCF 능력배양사업 내용과 GIZ의 능력배양사업 내용을 다루었다. 마지막으로 변화하는 환경·기후변화 레짐에 대응하고, 미래 개도국의 환경 ODA 사업 수요에 대응하는 차원에서 KOICA가 주도하는 능력배양사업에 대한 제언을 하였다.

ODA연구팀 홍은경

1. 녹색기후기금

녹색기후기금(Green Climate Fund, 이하 “GCF”)은 2010년 멕시코 칸쿤에서 개최된 제 16차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP 16)에서 결정된 개발도상국의 기후변화 대응지원을 위해 설립된 기후재원이다. 개도국의 기후변화 대응 지원을 위한 선진국 및 국제사회의 노력은 그 전에도 있어왔다. 가령

지구환경기금(Global Environment Facility, 이하 “GEF”)이나 적응기금(Adaptation Fund, 이하 “AF”), 세계은행 등 다른 국제기구 차원의 지원 등이 그것인데, GEF는 기후변화 뿐 아니라 생물다양성, 사막화방지 협약 등을 지원하여 기후변화 지원에 많은 집중이 이루어지지 않고 있으며, AF는 규모가 작아 많은 개도국에게 혜택이 돌아가지 못하는 한계를 가지고 있었다. 이런 한계 속에서 기존 기구와 차별화된 새로운 국제환경금융기구의 필요성이 대두되었다(기획재정부, 2013).

새로운 국제환경금융기구의 필요성에 대한 인식 후 최근에서야 기후기금 설립에 대한 논의가 국제사회에서 이루어졌는데 그 첫 시작은 2009년 제 15차 코펜하겐 기후변화협약총회(COP 15)에서였다. 당시 힐러리 클린턴이 수석대표로 참석한 미국은 2020년까지 선진국의 연1,000억불 기후재원 조성 및 ‘코펜하겐 녹색기후기금’ 설립을 제안하였다. 이듬해인 2010년 12월, 칸쿤에서 열린 제 16차 기후변화협약총회(COP 16)에서 선진국들은 2010년-2012년 동안 300억 달러 규모의 단기 재원(Fast-start Finance)과 2020년까지 연간 1000억 달러에 해당하는 장기재원(Long term finance)을 마련하여 개도국의 기후변화 대응을 지원하겠다는 합의를 모았다. 2011년, 더반에서 열린 제 17차 기후변화협약총회(COP 17)에서는 GCF 설계위원회(Transitional Committee)가 마련한 기금 설계방안(Governing Instrument) 채택 및 기금 설립을 결정하였고, 우리나라는 이 총회에서 당사국 중 처음으로 GCF 유치 의사를 공식 표명하였다. 그 결과 이듬해인 2012년, 도하에서 개최된 제 18차 기후변화협약총회(COP 18)는 우리나라 인천 송도를 녹색기후기금(Green Climate Fund: GCF) 사무국 유치국으로 공식 승인하였다.

2011년 더반 COP 17에서 채택된 기금의 설계방안에 의하면, 녹색기후기금은 당사국총회(COP) 지도 하에 독자적인 사무국과 과다수탁기관(trustee)에 의해 운영되는 독립적인 법인격(legal personality)을 갖는 기금이다. GEF는 법인격을 가지고 있지 않아 자금의 승인 및 지출 과정에서 수탁자인 세계은행의 개입이 불가피하여 그로 인한 시간 및 행정비용의 비효율성과 세계은행이 수탁기관 이상의 영향력을 행사하고 있다는 지적을 받아왔다. 따라서 GCF의 경우, GEF와 달리 독립된 법인격을 가지고 있다는 점에서 이 부분에서는 보다 자유로울 것으로 전망된다(정지원 외 2011, 정지원 외 2013).

녹색기후기금의 또 다른 큰 특징은 개도국의 기금에 대한 직접적인 접근(direct access)이다. 이를 통해 기금의 절차가 간소화되어 보다 많은 수원국의 이해당사자들의 참여를 촉구할 수 있을 것으로 예상되며 이에 따라 수원국의 주인의식(country ownership)을 기대할 수 있다. 추가적으로 직접접근을 통하여 국가체계 및 계획의 일치를 도모하고, 중간가격(transaction cost)이 절감되고, 지방 기구의 개입이 용이할 것으로 예상된다.

녹색기후기금의 직접접근이 가능해지면서, 개도국의 사업요청서 작성의 지원 또는 컨설팅 제공에 대한 수요가 급증할 것으로 전망됨에 따라 환경·기후분야 컨설팅에 대한 수요가 급증할 것으로 예상된다. 이 부분에서 개도국을 위한 능력배양사업의 필요성에 대한 논의가 시작되었다. 이에 본 연구물은 GCF 직접접근 실현을 위한 개도국 능력배양사업에 대해 알아보고 한국의 환경 ODA 활동으로서 능력배양사업 지원 방안을 모색하고자 한다.

앞서 설명한 바와 같이, GCF는 2020년부터 매년 1천억 달러 규모로 운영되는 세계최대 기후변화 기금의 역할을 수행하게 된다. 2011년 OECD DAC회원국 ODA 총액이 1336억불인 것을 감안하면(한국수출입은행 경험기획본부, 2013), GCF의 중요도와 기금의 규모에 있어서 기존의 여타 기금 및 조직에 견줄어 볼 때 압도적인 역할을 하게 될 것으로 예상되는 바, 따라서 이 기금의 혜택을 받고자하는 개도국의 바램 역시 상당할 것으로 예상된다. 즉 개도국 스스로 기금으로의 직접접근을 통해 기후재원을 받는 것은 개도국의 최대목적이 되며 이것이 가능하도록 역량을 갖추는 것은 그들이 바라는 바이자, 환경 ODA 사업에 있어 그들이 공여국에게 바라는 수요일 수 있다. 환경 ODA 사업은 변화하는 국제적인 기후·환경 시장에 맞추어 변화되어야 하며 이러한 측면에서 능력배양사업은 변화하는 기후·환경 시장에 맞추어진, 또한 개도국의 미래수요에 대응하는 환경 ODA 사업이 될 것이다. 이에 본 연구물은 GCF 직접접근 실현을 위한 개도국 능력배양사업에 대해 알아보고 한국의 환경 ODA 활동으로서 능력배양사업 지원 방안을 모색하고자 한다.

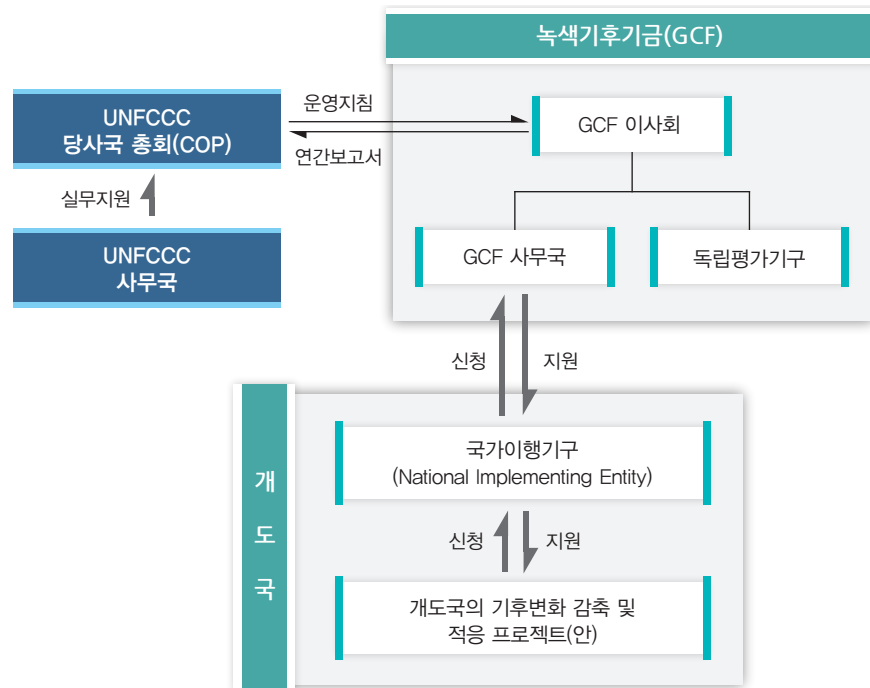
2. GCF 개요 및 직접 접근

2.1. GCF 구조와 수원국 주인의식(Country Ownership)

GCF 이사회는 선진국과 개도국 동수로 총 24인으로 구성되며, 기금의 수탁자(trustee)는 국제적 수준의 신탁기준과 자금운용능력을 갖춘 기관으로 선정하되, 초기 3년간은 세계은행(World Bank)이 임시(interim)수탁자로서 기능을 수행한다.

GCF의 조직을 도식화하면 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> GCF 거버넌스 구조 (기획재정부, 2012)



GCF이사회는 수원국 주인의식(country ownership)과 수원국 주도 접근(country-driven approach)을 GCF의 주요 원칙으로 정하였다. 국가주도 원칙을 실천하기 위해 수원국은 국제기금의 현지 대행기관 역할을 수행하는 국가대행기구(National Designated Authority, 이하 “NDA”)를 지정하는 권한을 갖는다. 그리고 이 NDA는 기금에 대한 직접적 접근방식을 실행할 국가이행기구(National Implementing Entity, 이하 “NIE”)를 제안하거나, 국가 기후전략 및 계획에 부합하는 제안서를 GCF의 지원 대상으로서 이사회에 추천하는 등의 기능을 수행한다. GCF의 직접접근을 위해 NDA와 NIE의 역할이 중요한 이유가 여기에 있다.

GCF 사무국은 NDA의 역할 및 기능에 대해 아래와 같이 서술하고 있다 (GCF, 2014c).

- 주기적으로 국가 전략프로그램 개발 및 GCF의 선호활동 및 선호하는 이행기관 파악(전략프로그램 개발은 선택사항이지만 이는 GCF와의 활동 연계를 위한 기본사항임)
- 펀드의 접근을 가능하게 하는 이행기관에 대한 지지표명 및 지명
- GCF로부터 펀드를 받기위한 프로포잘 개발에 참여
- 사무국과 함께 프로젝트 컨셉 사전스크린에 참여(컨셉 제출은 선택)
- 국가의 우선순위와 필요에 맞지 않는 프로포잘에 대해 반대의견 개진
- 이사회 결정 결과에 대해 정통해야함
- 프로그램 이행과 진행사항에 대한 파악

개도국은 자국의 기후변화적응 및 감축 전략에 따라 사무국에 직접신청을 하게 되는데 이때 승인된 NIE를 통해 펀드가 신청, 배분, 조정이 가능하다.

2.2. 직접접근(Direct Access)

선진국들은 기후변화에 대응하기 위한 내부자원을 갖추고 있는 반면, 많은 개발도상국들은 자원과 능력 부족, 그리고 사회의 불안정의 이유로 대응을 제대로 할 수 없는 상황이다. 이런 한계는 취약성이 높은 대상일수록 더 크게

나타나며, 이들은 종종 정치·사회·경제적 장벽들로 인하여 현재 국제사회에서 제공되고 있는 재정자원들에 접근하여 혜택을 받기도 어려운 실정이다. 따라서 이러한 장벽을 제거할수록 기후기금의 효과성과 형평성이 증가된다는 인식이 현재는 상당부분 공유되었다.

직접접근은 이런 국제적인 논의 속에서 등장한 개념으로 직접접근은 지금까지 다자간/세계적/양자간 기관들에 의해 행해진 프로젝트 촉진/관리 기능을 세계적인 공공기금 접근과 관련하여 각 국가의 독립체에게 이전한 것을 의미한다(UNDP, 2011).

직접접근은 2007년 제3차 교토의정서 당사국회의에서 AF의 운영을 결정함에 있어 처음 사용한 용어로 자격을 갖춘 당사국이 AF에 사업제안서를 직접 제출하거나 해당정부가 선정한 기관(entities)이 중개기관을 통하지 않고 AF에 직접 접근하는 것을 의미한다. 국제기금에 직접 접근(direct access)한다는 것은 펀딩의 감독과 관리에 있어 가장 중심적인(central) 기능을 다자기구(multilateral)나 국외 기관이 아닌, 해당국의 국내 기관들이 담당함을 의미하며 직접접근의 목적은 수원국의 주인의식을 보장하고, 감독권과 지원의 효율성을 강화하고 기금운영에 대한 수원국의 책임을 강화하는 것에 있다.

개도국들은 GEF의 이행기관이 세계은행과 UN 등 몇몇 국제기구에 한정되어 GEF 자금이 접근이 제한적이라는 불만을 지속적으로 제기해왔는데 GCF 구조에서 직접접근은 개도국 혹은 수원국이 자국 내에 국가 또는 지역 차원의 이행기관(National Implementing Entities 혹은 Regional Implementing Entities)을 지정하고, 그 기관이 다른 국제기구를 거치지 않고 직접 자금을 수령하고 지출하는 권한을 갖는 형태를 의미한다(정지원외, 2011).

AF에서 수원국 정부는 국가이행기구(NIE)를 통해서, 지역이행기구(Regional Implementing Entity, 이하 “RIE”)나 다자이행기구(Multilateral Implementing Entity, 이하 “MIE”)를 통해 펀드에 접근할 수 있다. AF에 접근하기 위해서 이 기관들(entities)은 프로젝트 실행에 대한 감독과 모니터링을 맡고 있는 AF 이사회의 승인을 반드시 받아야 한다. 수원국 정부가 NIE를 통하기로 결정(승인)한다면, 직접접근형태로 진행된다. 해당국의 정부부처나 기후기금관

련기관, 또는 NGO와 같은 독립된 기관 등이 NIE가 될 수 있는데 수원국은 하나의 NIE만을 지정할 수 있다. 각 정부는 컨설팅과정을 거쳐 프로젝트/프로그램을 선정하고 승인된 NIE를 통해 AF이사회에 기금신청을 하는데, 해당 프로젝트에 대한 최종승인은 검토과정을 거쳐 이사회가 결정한다. 현재 (2014.7.) 16개의 NIE가 승인¹⁾되었으며 많은 지원기관이 수탁기준 (fiduciary standards)을 충족시키지 못해 부결되었다.

3. 능력배양사업²⁾

능력배양사업(Readiness Program)은 개도국 및 신흥경제국의 역량발전을 지원하고 그들로 하여금 국제기후금융에 접근하여 효율적으로 사용할 수 있도록 돕는 사업으로 2013년 제3차 GCF 이사회에서 개도국의 능력배양 (Readiness and Preparatory Support)에 대한 논의가 진행되었다.

이는 기금의 접근이 취약한 개도국에게 저탄소 및 기후변화 복원력이 있는 발전전략을 수립하게 하여 자국 내 역량을 배양하고, 기금의 직접적근이 가능하도록 세부요건을 충족시킬 수 있는 준비역량의 강화를 지원하는 것을 의미한다.

GCF의 운영지침은 개도국의 대응 및 능력배양을 위한 활동으로 다음과 같은 지원을 예시하고 있는데(GCF, 2011) 이는 i) 수원국의 기존의 저배출개발전략 및 계획, 개도국의 감축행동(Nationally Appropriate Mitigation Actions, 이하 “NAMAs”), 국가적응계획(National Adaptation Plans, 이하 “NAPs”), 국가적응행동계획(National Adaptation Programme of Action, 이하 “NAPAs”) 등의 계획 지원 및 내용강화, ii) 수원국의 조정능력(coordination) 증진을 위한 수원국의 제도 강화, iii) 수원국의 펀드로의 직접접근을 가능하게 하기 위한 수원국 기관의 수탁기준 및 환경·세이프가드 지원 등이 그것이다.

1) <https://adaptation-fund.org/national-implementing-entities>

2) Readiness Program은 기후재원(climate finance)의 혜택을 받기 위해 각국의 갖추어야 하는 역량을 강화하는 프로그램을 말하는 것으로 최근 기후재원의 논의가 생겨나면서 사용하기 시작한 용어로 한국용어에 대해서는 아직 합의된 용어가 없이 '능력배양사업', '역량강화사업' 등 다양하게 현재 사용되고 있다. 본 연구물에는 '능력배양사업'이라는 용어로 이를 표기한다. 이는 일반적인 ODA 사업에서 개도국의 '능력배양', '역량강화'라고 말하는 용어와 구분되며 본 연구에서 말하는 능력배양사업은 개도국이 기후재원의 혜택을 받도록 개도국의 역량을 강화하는 사업을 일컫는다.

3.1. GCF Readiness Program

우리나라는 사무국 유치과정에서 개도국 능력배양사업에 총4천만불('14-'17년간) 출연할 것을 공약하였다. GCF 6차이사회는 독일(15백만유로, '13.12월), 한국(1천만불, '14년 상반기 출연예정)의 공여로 2014년도 3천만불의 능력배양 초기재원 조성될 것을 예상, 능력배양지원 우선순위를 채택하고 현황 조사 및 개도국 수요파악을 시작할 것에 합의하였다(기획재정부, 2014). 또한 이 이사회는 GCF 사무국에 해당국가들과 당사자들의 컨설팅 과정에서 도출되는 지원 요구들에 기반하여 필요한 readiness 활동을 정리하라고 요청했고, 이런 활동들이 해당국가들, 기존의 이니셔티브들과의 관계 속에서 어떻게 이행될 수 있을지에 대한 시간목표와 그 형식을 포함한 계획을 세우도록 했으며 기존의 이니셔티브들과 파트너십을 가질 수 있는 옵션들을 만들도록 했다(GCF, 2014b).

2014년 4월, GCF 사무총장인 Hela Cheihrouhou은 개도국의 재정부장관과 UNFCCC의 국가접촉창구(focal points)들에게 GCF의 능력배양지원(readiness and preparatory support)을 논의하기 위한 NDA 혹은 국가접촉창구를 지정해달라는 서신을 보냈다. 2014년 7월 25일 현재, 42개의 개도국은 그들의 NDA 혹은 국가접촉창구(focal point)를 지정하여 GCF사무국에 통보³⁾한 상태이다.

현재 주어진 예산은 개도국의 능력배양사업 필요 대비 상대적으로 적은 수준이므로 GCF 사무국은 능력배양사업 우선순위를 정할 필요가 있는데, 이에 따라 2014년 2월 제 6차 이사회는 4개의 최우선적인 능력배양 활동에 대한 지원을 정하였다. 그 내용은 <표 1>과 같다(GCF, 2014)⁴⁾.

3) http://www.gclund.org/fileadmin/00_customer/documents/Readiness/2014-7-25_Website_NDA_designation_list.pdf

4) 표 1은 (GCF, 2014)의 내용을 요약 정리하였음.

〈표 1〉 GCF 능력배양사업 최우선활동

구 분	내 용
1) NDA 또는 국가접촉창구의 설립	- 국가와 기금 간의 접점으로 역할하고 저탄소 발전을 위한 전략적인 우선순위들을 조정하기 위해 NDA가 필요 - 만약 그 설립이 불가능할 경우, 사무국은 기금과 맞물려 움직일 국가접촉창구에 해당국이 권한을 주도록 도움
2) 전략적 프레임워크	- 해당국가가 GCF와 소통하기 위한 전략적 프레임워크를 개발하는 것을 NDA나 접촉창구와 함께 지원 - 전략적 프레임워크는 관계된 기존의 정책과 전략 문서들로 구성되며 여기에는 수원국의 기존의 저배출개발전략 및 계획, NAMAs, NAPs, NAPAAs 등의 계획 지원 및 내용강화를 포함
3) 중개자 또는 이행기구의 선정	- 기금으로의 접근 과정은 두 단계로 구성 i) 먼저 사무국은 그 NDA나 접촉창구를 통해서 최소한 하나의 적절한 중개자나 이행기구(sub-national, national, regional, international 수준 중)를 선택한 뒤 이 기구의 능력을 함양시킴 ii) 이사회가 승인을 하면, 사무국은 수원국의 제안된 중개자나 이행기구가 그 기금의 승인을 받도록 준비과정을 도움
4) 프로그램과 프로젝트 제안의 초기 파이프라인 구축	- GCF는 우선적인 프로그램/프로젝트들이 재정적으로 준비가 되도록 이들의 제안서 개발비용 등에 보조금(readiness grants)을 제공 - 기금을 받기 위한 제안서들은 다양한 수원국 내의 공공, 민간, 비영리기구 등의 실행 기구들(executing entities, 이하 EEs)로부터 나옴. 이사회가 특정 프로젝트에 대한 재정지원을 승인하면 EE가 기금을 받고 실행을 관리하는 주체가 됨

GCF 사무국은 4가지 우선순위 활동들은 순차적이거나 의무사항은 아니며 기금은 위의 네 가지 사항 중 해당 국가의 필요에 따라 기꺼이 지원을 제공할 것이라는 방침이다. 사무국은 5월 말 readiness programme 개발에 착수할 것이며 2014년 5월 10일 전까지 받은 모든 정보들을 고려할 것이다⁵⁾. 이 프로그램은 해당국의 주도로 이뤄져야 하며, 도움을 요청할 시에만 이뤄진다(GCF, 2014b).

5) 5월 뉴스레터에 따르면 현재 개발 중이며 이에 대한 최종내용은 2017년 7월기준, 아직 발표되지 않음.
http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Readiness/2014-5-15_Readiness_Newsletter_May_2014_lv.pdf

녹색기후기금 사무국은 능력배양 지원에 대한 원칙을 아래 표와 같이 정하였다(GCF, 2014).

〈표 2〉 녹색기후기금 능력배양에 대한 지원 원칙

- a) 수원국의 주인의식을 촉진하고 수원국이 주도하는 방식으로 제공되는 것을 가장 중요한 원칙으로 함
- b) 외부 전문가나 국제기관에 과도하게 의지하기보다 수원국 내부에서 지속되는 기관의 역량 육성을 목표로 하여 협력적이고 목표지향적인 방식으로 함
- c) 서로 다른 국가들의 특성과 다양한 필요에 따른 유연하게 적용
- d) 결과와 이전 실행을 통한 배움에 기반하여 계속적으로 적응하고 개선함
- e) 기존의 이니셔티브와 지원 자원들을 보완하면서 일관성 유지
- f) 공공과 민간 양 영역의 관련된 이해당사자를 포함
- g) 성 인지적 일 것(gender-sensitive)
- h) 투명성을 유지

능력배양사업의 기금의 전달형태(delivery modalities)는 다음과 같은 원칙에 의하여 이루어지게 되는데 첫째, 수원국의 요청에 의해, 둘째, 사무국 국가프로그램과(Secretariat's Country Programming Division)의 주도 하에, 셋째, 가능한 한 요구조건을 충족시키는 현지 기반 기술 지원을 통하여, 마지막으로, 기금의 능력배양 활동을 지원하는 활동적인 기후변화 파트너 기구들과의 긴밀한 협력 하에서의 기금전달이 그 원칙이다. 아래의 표는 GCF가 제시한 향후 GCF 능력배양프로그램의 대략적인 내용과 예산이다(GCF, 2014).

〈표 3〉 GCF의 능력배양프로그램

초기 조사단 파견 및 지원프로그램 성격 결정	
조 건	수원국 요청 시
내 용	- 4개의 우선활동 중에 적합한 능력배양 프로그램 결정 - 기술적 지원을 할 국내 서비스 제공자를 선정
국가별 잠정예산	(1명의 사무국 직원+2명의 기금 컨설턴트) X 국가별 10일 = 총 60,000USD
비 고	국가의 크기와 기금과의 장래 관계를 고려하여 예산은 유동적
ND나 점착창구 능력개발 지원팀 구성 및 이들의 초기 전략적 프레임워크 준비 지원	
조 건	수원국 요청 시
내 용	- 기후변화와 관련된 실천들의(NAMAs, NAPs, NAPAs 그리고 국가 개발 전략들) 국가별 프로그래밍 등 전략적 프레임워크 준비 지원 - 기후기금을 위한 펀딩의 기존 출처들 파악(양허성 및 비양허성재원 파악, 다양한 관련 기구 및 부처들의 역할 파악) - 추가적이고 새로운 개후재원의 규모 파악
국가별 잠정예산	1명의 사무국직원(해당국에 10-15일 체류) + 2명의 컨설턴트(또는 회사, 가능하다면 지역에서 구성한)와 장기 계약 = 총 100,000 USD임
직접접근 능력배양팀 구성	
조 건	수원국 요청 시
내 용	- 사무국은 직접접근 능력배양팀을 꾸려 잠재적인 국가의 중개자 또는 이행기구 후보들이 그들의 요청이 승인받도록 하기 위한 최소 기준 달성 도움 - 자금의 수탁기준과 그 기금의 환경 사회적 세이프가드에 부합하도록 할 것임
국가별 잠정예산	1명의 사무국직원(10일 체류)+4명의 지역 컨설턴트(또는 기업)= 총 150,000USD
초기 파이프라인 지원팀을 조성	
조 건	수원국 요청 시
내 용	- 기금을 받기 위한 우선적인 프로젝트/프로그램 제안을 준비하기 위해 신청을 받아 국가중개자 또는 이행기구를 돕기 위한 초기 파이프라인 지원팀을 조성
국가별 잠정예산	1명의 사무국직원(10일 체류)+4명의 장기 계약 지역 컨설턴트(또는 기업) = 총 150,000USD

위의 표는 녹색기후기금 사무국이 제시한 향후 능력배양프로그램의 내용과 예산에 대한 대략적인 가이드라인이나 실제 능력배양 지원에 대한 할당은 수원국의 요청이나 이사회의 기간별 가이드에 따라 유연하게 변할 수 있다. 즉, 이사회는 그 할당 기준에 대한 가이드를 정기적으로 변화시킬 수도 있다. 초기에 사무국은 다음과 같은 것들에 우선순위를 두면서 지역적 균형을 유지할 것을 명시하고 있는데 이는 첫째, 향후 기금 지원 후 프로그램과 프로젝트의 결과가 빨리 나타나고 그 성과가 클 것으로 예상되는 요청들, 둘째, 파트너 기관과의 협력 및 자원과 많은 관계를 맺고 있는 요청들, 셋째 특히 취약한 국가들로부터의 요청과 특수한 상황에 놓여진 다른 국가들에 대한 요청 등이 그것이다.

이사회는 초기 3천만USD의 능력배양 기금을 아래와 같이 할당할 것을 계획 중에 있으며 그 내용은 아래 표와 같다.

〈표 4〉 GCF 능력배양기금 할당비율

기금할당비율	내 용
25%(US\$7.5백만)	위의 네 가지 카테고리*에 대한 능력배양 지원 요청을 검토하기 위한 초기 조사단 파견
25%(US\$7.5백만)	초기 조사를 통해 역량강화의 시급성이 필요하다고 판단되는 1-3 카테고리 우선 순위 활동(국가지정기구 또는 국가접촉창구의 설립, 전략적인 프레임워크 지원, 중개자 또는 이행기구의 선정 도움)을 위한 기금
50%(US\$15백만)	프로그램의 초기 파이프라인 또는 프로젝트 제안 개발을 위해 제안별로 백오십만 USD의 초기자본을 제공

* 〈표1〉의 4개의 능력배양사업 최우선 활동을 의미함

3.2. GIZ's GCF Readiness Programme⁶⁾

6) GIZ, BMZ (2013) GIZ's GCF Readiness Programme
<http://www.giz.de/expertise/downloads/giz2013-en-climate-finance-gcfit.pdf> 내용을 요약 발췌하였음

독일 정부는 더반회의에서 녹색기후기금에 대한 대응준비 지원을 위해 4천만 유로를 제공하기로 공약하였는데 독일환경부(The Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear

Safety, 이하 “BMUB”)와 경제개발협력국(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany, 이하 “BMZ”)은 아래와 같은 방법으로 프로그램을 운영하기로 결정하였다.

〈표 5〉 독일의 녹색기후기금 대응 준비 지원

- 능력배양 프로그램을 위해 녹색기후기금(GCF) 사무국을 직접적으로 지원
- BMUB는 유엔환경계획(United Nations Environment Programme, 이하 “UNEP”), 유엔개발계획(United Nations Development Programme, 이하 “UNDP”), 세계자원기구(World Resources Institute, 이하 “WRI”)를 통한 지원
- BMZ는 독일국제협력단(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 이하 “GIZ”)나 KfW은행을 통해 지원을 실행

이 중 특히 GIZ와 KfW 개발은행이 담당하는 양자협력 방식은 활발히 진행 중에 있다. GIZ는 GIZ's GCF Readiness Programme(GCFit)라는 프로그램을 통해 GCF에서 제시하고 있는 직접 접근(direct access) 체제에 대비하기 위해 개도국 능력배양사업을 이미 실시하고 있다. GCFit의 활동은 크게 세가지로 볼 수 있는데 i) 국가 기후재원관련 기관 지원, ii) 국가별 기후전략 및 정책 지원, iii) 지식과 경험의 공유, 이렇게 세가지가 그것이다(아래 표 참조).

〈표 6〉 GCFit의 세부내용

구분	내용
국가 기후재원관련 기관 지원	필요한 관련 업무 수행 및 GCF 직접접근 방식 승인을 위한 지원, 국가기후재원 조정기관들의 업무 지원
국가별 기후전략 및 정책 지원	기후재원의 근간이 되는 기후전략 및 정책 지원(예: 국가적응계획, 저탄소개발 전략 등)
지식과 경험의 공유	남남교류(south-south) 증진, 모범사례의 공유

KfW의 활동은 기후기금에 대한 직접 접근을 위한 개발은행 능력배양과 프로젝트 파이프라인 및 투자계획 개발로 설명할 수 있다. 국가개발은행 및 금융중개 기관이 이행기관으로 선정되게 하기 위한 수탁기준 강화 지원 및 환경 및 사회

세이프가드와 관련된 능력배양사업을 지원하며 사업의 파이프라인 구축에 해당하는 투자분석, 금융 및 경제 자문서비스, 사업 타당성조사 등을 지원한다.

UNEP, UNDP, WRI 및 기타 다자개발기구가 추진하는 다자협력방식의 지원은 GCF에 중점을 두고, 수원국의 국제 기후재원의 활용을 위한 활동을 추진하기 위한 능력배양사업이다. 특히 이 다자협력방식은 GCF 사무국과의 직접적인 교류를 통해 상기 언급된 기관 및 각국의 전문가들과의 파트너십을 기초로 이루어지고 있다.

4. KOICA 능력배양사업 제언⁷⁾

능력배양사업은 개도국 및 신흥경제국의 역량발전을 지원하고 그들로 하여금 국제기후재원에 접근하여 기후재원을 효율적으로 사용할 수 있도록 돕는다. 따라서 앞으로의 환경 ODA는 시대적 흐름에 맞추어 개도국이 기후재원에 접근하도록 돕는 능력배양사업으로 그 방향을 맞추어야 한다. ODA 사업으로 능력배양사업은 GCF 펀딩 준비기간에 있어서 매우 중요한데 이는 GCF 사무국이 주된 기능을 본격적으로 하기 전까지 그 시간적 차이를 메꾸는 데 중요한 역할을 하게 될 것으로 예상된다. 또한 ODA 사업으로 능력배양사업은 개도국의 능력배양사업수요에 비해 부족한 GCF의 능력배양사업 예산의 부족분을 충족시킬 수 있다.

앞서 설명한 바와 같이 독일(특히 GIZ)은 능력배양사업을 이미 활발하게 실시하고 있으며 추후 사업 규모의 증가와 관련기관과의 파트너십 확대를 위해 노력하고 있다. GIZ의 독보적인 활동에도 불구하고 아직 능력배양이 필요한 개도국의 수요가 많고, 아직 다른 양자원조기관의 참여가 저조한 바, 따라서 KOICA가 능력배양사업을 실시 할 경우, GCF와의 지리적 접근도, 한국 정부의 관심 등으로 볼 때, KOICA가 능력배양사업의 핵심주체가 될 가능성이 많다. 또한 KOICA 원조사업으로의 사업효과성 측면에서 볼 때, 일반적인 능력배양(혹은 역량강화)사업은 사업의 효과성을 평가받기에 어려운 점이 있으나, GCF 대응 역량강화사업은 ‘지원한 개도국이 재원 직접접근’이라는 결과를 달성했을 시, 그 사업의 긍정적인 평가를 바로 얻을 수 있다는 장점이 있다. 즉, 능력배양사업을 통해 KOICA는 국제환경분야에서 위상이 높아질 수 있다. 따

7) KOICA의 능력배양사업의 구체적 사업내용은 KOICA 기본보고서에서 다룰 예정이다(녹색기후기금 관련 능력배양사업, 9월 출판예정)

라서 KOICA 사업으로의 긍정적인 효과성으로 볼 때 KOICA의 능력배양사업은 긍정적으로 고려되어야 한다.

4.1. 능력배양사업 실시 가이드라인

능력배양에 있어서 분명한 방향성이 없다면 기후변화 감축과 적응의 더 큰 규모의 투자 실효에 있어서 효율성이 떨어질 것이다. 또한 개도국이 실제로 능력배양지원을 받고도 기금의 혜택을 받을 수 없다면 사업의 효과성은 인정받을 수가 없게 된다. 따라서 능력배양활동은 기관들과 독립체들(entities) 내부의 지역별/국가별 수준에서의 능력을 강화시키고 지속시키고 궁극적으로 재원의 접근과 활용이라는 목표에 초점이 맞춰져야 한다. 이를 위한 능력배양사업의 구상 가이드라인은 아래와 같다.

첫째, NIE 승인을 위한 능력배양사업이 최우선 과제가 되어야 한다. 앞서 설명한 것처럼, 현재 앞서 GCF와 같은 직접접근 기금접근방식을 채택하고 있는 적응기금의 경우 16개의 NIE만이 승인되었다. NIE가 승인받기 위해서는 최소한의 수탁기준을 충족하여야 하는데 수탁기준이란 자산을 관리하고 집행함에 있어서 수탁기관이나 사업수행기관이 준수해야 하는 기준을 의미한다(정지원 외 2011). AF의 경우 많은 국가기관들이 수탁기준에 미달하여 승인 실패율이 높았다. 이렇게 NIE 승인에 실패하게 되면 그만큼 직접접근을 통한 기금의 혜택에서 멀어지는 결과를 낳게 된다. 이러한 문제는 국가기관의 역량을 강화시켜 NIE 선별기준에 부합하는 기관을 만들고 또한 개도국의 NIE 지원절차 도움으로써 극복이 가능하다. 그렇기에 수원국 국가기관이 NIE로 승인받기 위한 역량개발이 능력배양사업에서 가장 먼저 요구된다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 GCF가 제시한 능력배양사업의 최우선 활동에는 이 부분이 배제되어있는 바(〈표 1〉 참조), GCF 사무국이 예산 및 인력부족으로 인해 다 다루지 못하는 부분을 ODA활동으로 메꾸어야 함이 바람직하다.

둘째, 능력배양사업 지원은 유연해야 한다. 도움과 지원이 필요한 많은 개도국은 각각의 처한 경제적·제도적 환경이 다르다. 따라서 개발도상국이 그 지역에 맞는 특정한 해결책을 찾도록 다양한 욕구에 맞춘 형식이어야 하고 다양한 국가와 지역에 서로 다른 수준의 능력배양사업을 제시해야 한다.

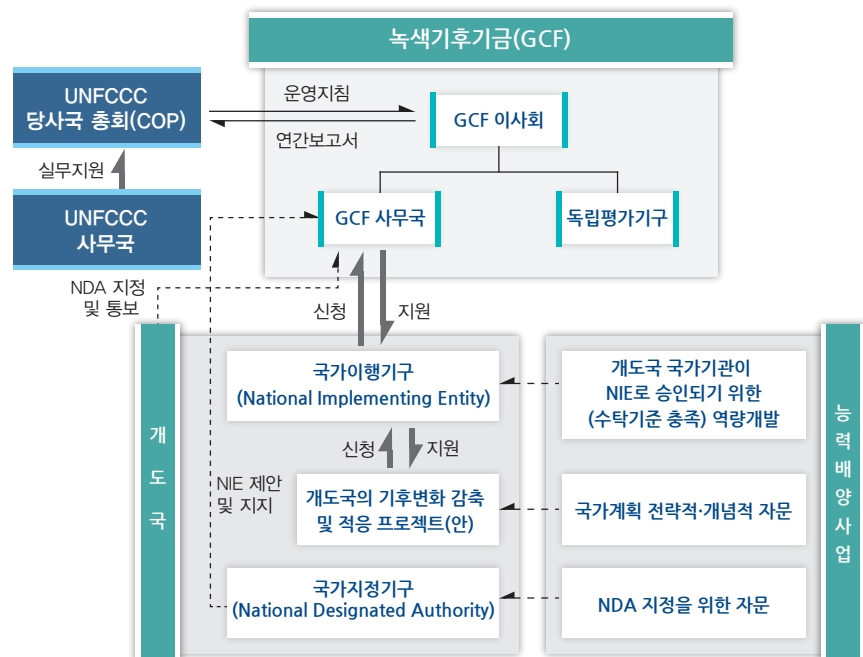
마지막으로 능력배양사업 독립적이지 않고 다른 정책 결정과 연관되어야 한다. 단순히 기금에 접근하는 것만 관련하는 것이 아닌 프로젝트와 프로그램을 해당 국가의 개발목표의 연장선상에서 계획하고 우선순위 선정과 함께 이들이 서로 연관되도록 사업을 구상하여야 한다.

4.2. KOICA의 능력배양사업 제안

양자원조기간인 KOICA는 독일의 GCFit과 같이 우리나라 사업의 성격을 드러낼 수 있는 브랜드를 개발하여 우리나라의 지원을 효과적으로 홍보하여야 한다.

코이카가 개도국에 능력배양사업으로 지원가능한 분야로 크게 i) 개도국 국가기관이 NIE로 승인되기 위한 역량개발, ii) 개도국 국가계획 작성에 있어 전략적·개념적 자문, iii) NDA 지정을 위한 자문 등이 있을 수 있다.

〈그림 2〉 녹색기후기금 직접접근을 위한 능력배양사업 제시(안)



특히 ii) 개도국 국가계획 작성에 있어 전략적·개념적 자문, iii) NDA 지정을 위한 자문의 등 이 두가지의 내용은 GCF사무국이 최우선으로 고려할 것으로 발표한 활동과 겹치는 부분이다. 이는 우선적으로 개도국에 지원되어야 가장 기초적인 요소임을 설명한다. 앞서 설명한 것처럼 수원국은 각국의 NDA를 지정하는 권한을 갖는다. NDA는 기금에 대한 직접적 접근방식을 실행할 NIE를 제안하거나, 국가 기후전략 및 계획에 부합하는 제안서를 GCF의 지원 대상으로서 이사회에 추천하는 등의 기능을 수행한다. 따라서 GCF 초기의 준비 및 대비 활동범주에 NDA 역량 강화가 필요한데(정지원 외, 2013) 현재 GCF의 예산과 인력으로 능력배양사업지원을 원하는 수요에 비해 공급능력이 부족할 것으로 예상되므로 ODA 활동으로 그 부족분이 충족되어야 할 것이다.

KOICA는 GCF 능력배양사업을 추진함에 있어 GCF 운영지침이 제시한 우선순위를 고려하되, 지원의 효과성과 가시성을 극대화하는 방안을 모색할 필요가 있는데 특히 우리나라의 비교우위와 고유한 특성이 드러날 수 있는 사업 발굴 방안에 대해 고려할 필요가 있다. ‘개도국 국가기관이 NIE로 승인되기 위한 역량개발’은 앞서 설명한 것처럼 능력배양사업에 있어 반드시 필요한 요소이나 아직 GCF 사무국이 다루지 못하는 영역이다. 이는 다시 말하면 KOICA가 개발하여 코이카만의 브랜드를 만들 수 있는 가능성이 있는 영역이 될 수 있을 것이다. 이 부분에 있어 향후 KOICA의 능력배양사업의 집중과 개발이 요구된다.

참고문헌

기획재정부 (2012). “인천광역시, 녹색기후기금 유치 후보도시로 선정,” 보도자료 (2012.3.13).

기획재정부 (2013). 녹색기후기금 유치백서, 녹색기후협력과, 기획재정부.

기획재정부 (2014). “제6차 녹색기후기금(GCF) 이사회 결과
– 한국과 독일 주도로 GCF 능력배양 사업 개시의 기반 마련,” 보도자료 (2014.2.24).

정지원 외 (2011). 녹색기후기금의 모니터링 및 평가 체제 분석, 대외경제정책연구원.

정지원 외 (2013). 녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안.
대외경제정책연구원.

임소영 (2012). 녹색기후기금(GCF)의 의의와 시사점, 산업경제분석 2012.12.
산업연구원.

청와대 (2012). 인천 송도 유치 성공한 ‘녹색기후기금’ 이란?, 청와대 정책브리핑.

한국수출입은행 경험기획본부 (2013). 숫자로 보는 ODA– 2013우리나라 ODA
통계자료집, 한국수출입은행.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2013).
Climate Finance Readiness Programme: Early action for ambitious goals

Climate & Development Knowledge Network (CDKN) (2013). Enhancing direct
access to the Green Climate Fund, June 2013.

GCF (2011). Governing Instrument for the Green Climate Fund, available from
http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/GCF-governing_instrument-120521-block-LY.pdf

GCF (2013). Modalities for Readiness and Preparatory Support, available from
http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/GCF_B05_14_Readiness_fin_20130920.pdf

GCF (2014). Detailed Programme of Work on Readiness and Preparatory Support, available from http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/Detailed_Programme_of_Work_on_Readiness_and_Preparatory_Support_fin_2014,...pdf

GCF (2014b). Green Climate Fund Readiness: May 2014 Newsletter, available from http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Readiness/2014-5-15_Readiness_Newsletter_May_2014_lv.pdf

GCF (2014c). Progress Update and the Readiness Program, available from http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Readiness/2014-6-23_GCF_Readiness_Bonn_2014_circulation.pdf

GIZ, BMZ (2013). GIZ's GCF Readiness Programme, available from <http://www.giz.de/expertise/downloads/giz2013-en-climate-finance-gcfit.pdf>

GIZ (2013). Ready for Climate Finance: GIZ's Approach to Making Climate Finance Work: Building on climate expertise and good financial governance.

UNDP (2011). Direct Access to Climate Finance: experiences and lessons learned, Discussion Paper.

The Nature Conservancy (2012). Climate Finance Readiness Lessons Learned in developing Countries, available from <http://change.nature.org/wp-content/uploads/TNC-Climate-Finance-Readiness.pdf>

Neil Bird, Simon Billett, Cristina Colon (2011). Direct Access to Climate Finance: experiences and lessons learned, United Nations Development Programme (UNDP) and Overseas Development Institute (ODI).

연구자료

ODA연구 2014-20-176

『개발협력 정책과 이슈』가 더욱 풍성한 주제·내용과 함께 『개발과 이슈』라는 새로운 이름으로 발간됩니다. 본 리포트는 비정기 발간물로써 국내외 개발협력 담론 및 정책과 함께 KOICA의 주요 전략, 중점 분야와 범분야 관련 주요 현안과 다양한 사업사례 등을 시의 적절하게 소개할 예정입니다. 본 발간물의 내용은 출처 및 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.