



제413회 국회(임시회)
제2차 기획재정위원회

‘손실과 피해’ 기금 출연 촉구 결의안

검 토 보 고

■ 김정호의원 대표발의(의안번호 제2126176호)

2024. 2.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
II . 주문 및 제안이유	1
III . 검토의견	4
1. 결의안의 취지 및 주요내용	4
2. ‘손실과 피해’ 기금 개요	4
3. 검토의견	6

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 김정호의원 등 71인

나. 제 안 일 : 2024. 1. 8.

다. 회 부 일 : 2024. 1. 10.

II. 주문 및 제안이유

주 문

대한민국 국회는 지난 11월 30일 제28차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP28)를 통해 발표된 ‘손실과 피해’ 기금 출범을 환영하며 적극적인 지지 의사와 기여 필요성을 표한다.

아울러 대한민국 정부가 해당 기금의 취지를 존중하고 응당한 규모의 기부금을 기여할 것을 촉구하기 위해 다음과 같이 결의한다.

1. 대한민국 국회는 제28차 유엔기후변화협약 당사국총회를 통해 공식적으로 발표된 ‘손실과 피해’ 기금 출범을 환영하며 이에 대한 적극적인 지지 의사와 대한민국의 기여 필요성을 표명한다.

2. 대한민국 국회는 대한민국 정부가 ‘손실과 피해’ 기금에 공식적인 출연 의사를 표명하고 응당한 규모의 기부금으로 이에 기여할 것을 촉구한다.

3. 대한민국 국회는 대한민국 정부가 응당한 수준의 기부금으로 ‘손실과 피해’ 기금에 기여할 수 있도록 하기 위해 제 정당 간 시급히 소통하고 정부와 적극적으로 협의하는 등 국회 차원에서 가능한 노력을 다할 것을 다짐한다.

제안이유

지난 11월 30일 제28차 유엔기후변화협약 당사국총회에서 ‘손실과 피해’ 기금을 조성하기로 공식 발표되었음.

‘손실과 피해’ 기금은 개발도상국 및 저개발국의 기후재난 피해에 대한 선진국의 책임과 보상 필요성을 인정하고 이를 지원할 자금을 조성하자는 취지로 마련되었으며 조성된 기금은 세계은행을 통해 시범운영될 예정임.

이번 발표에 따라 해외 주요 선진국들은 기부금 계획을 발표하였고, 독일과 아랍에미리트연합국(UAE)은 1억 달러(USD), 영국은 5,000만 달러, 미국은 1,750만 달러, 일본은 1,000만 달러 등 지원 계획을 밝힘.

관련하여 우리 정부는 해당 기금의 공식 채택을 환영하는 한편 정부의 출연 의사 및 규모에 대해서는 공식적인 입장을 밝히지 않고 있음.

한편 국제에너지기구(IEA)의 ‘세계 이산화탄소 배출2022’ 보고서와 국제과학자그룹 ‘글로벌카본프로젝트’(GCP)의 발표 등에 따르면 한

국은 국가별 온실가스 배출량 비교에서 전세계 10위권 이내의 순위를 기록하고 있으며 역사적 누적배출량을 기준으로 계산해도 전세계 20위 안에 드는 온실가스 다배출 국가로 나타나는데, 지난해 경제개발협력기구(OECD)의 설문조사 결과에 따르면 기후변화를 매우 중대한 문제로 인식하는 시민의 비율 면에서 대한민국은 1위를 기록한 바 있어 ‘손실과 피해’ 기금에 적극적인 기여가 필요하다는 의견이 있음.

이에, 대한민국 국회가 ‘손실과 피해’ 기금에 대한 공식적인 지지 의사와 한국의 기금 기여 필요성을 공식화하고 우리 정부가 응당한 수준의 기금을 기여할 것을 촉구하고자 함.

Ⅲ. 검토의견

1. 결의안의 취지 및 주요내용

김정호의원 등 71인이 제안한 「‘손실과 피해’ 기금 출연 촉구 결의안」은 개발도상국 및 저개발국의 기후재난 피해에 대한 선진국의 책임과 보상 필요성을 인정하고 이를 지원할 ‘손실과 피해’ 기금에 우리나라도 출연 의사를 표명하고 응당한 규모의 기부금으로 이에 기여할 것을 촉구하기 위한 것으로, 주요 내용은 다음과 같음.

[결의안 주문의 주요내용]

‘손실과 피해’ 기금 출연 촉구 결의안 주문의 주요내용
1. 국회는 ‘손실과 피해’ 기금 출법을 환영하며 이에 대한 적극적인 지지 의사와 대한민국의 기여 필요성을 표명함
2. 국회는 정부가 ‘손실과 피해’ 기금에 공식적인 출연 의사를 표명하고 응당한 규모의 기부금으로 이에 기여할 것을 촉구함
3. 국회는 정부가 응당한 수준의 기부금으로 기금에 기여할 수 있도록 하기 위해 정당 간 시급히 소통하고 정부와 적극적으로 협의하는 등 국회 차원에서 가능한 노력을 다할 것을 다짐함

2. ‘손실과 피해’ 기금 개요

유엔기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change; UNFCCC)은 국제사회가 기후변화 대응을 위해 1992년 리우회의에서 채택되어 1994년 3월 발효된 국제협약임. 대한민국 정부는 1993년 11

월 국회의 비준 동의를 받아¹⁾ 같은 해 12월 동 협약을 비준하였으며, 현재 197개국 및 유럽연합이 가입 중임.

UNFCCC의 최고 의사결정기구인 당사국총회(Conference of Parties; COP)는 기후변화 대응에 필요한 목표를 제시하고 당사국들의 협약 이행 관련 사항을 논의하기 위해 매년 개최됨.

최근 열린 당사국총회는 2023년 11~12월 UAE에서 열린 제28차 UNFCCC 당사국총회(COP28)로, 동 총회에서 ‘손실과 피해에 대응하기 위한 기금’(Fund for responding to loss and damage)’(이하 ‘손실과 피해 기금’)을 공식적으로 출범시킴.

손실과 피해 기금은 기후변화의 부정적 영향에 특히 취약한 개발도상국의 경제적·비경제적 손실과 피해에 대응하는 것을 지원하기 위한 기금임.

이는 기후변화가 인류의 공동 관심사이며 당사국들이 기후변화 대응을 위한 조치를 행할 때 비로소 인권, 깨끗하고 건강하며 지속가능한 환경에 대한 권리, 건강권, 원주민·지역 공동체·이주민·아동·장애인 및 취약한 상황에 처한 사람들의 권리, 개발권, 양성평등, 세대 간 형평성에 대한 각자의 의무 등을 증진시킬 수 있기에 조성된 것임²⁾.

1) 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약 비준동의안」(정부 제출, 의안번호 제140504호)은 1993년 11월 12일 국회에 제출되어 같은 달 26일 원안 의결됨.

2) COP28 손실과 피해 기금 관련 결정문 中

동 기금은 당사국총회 회기부터 4년의 기간 동안 세계은행이 주관하는 금융중개기금으로 운영될 예정임.

3. 검토의견

이번 COP28 결정문에 따르면 손실과 피해 기금의 재원조달 방안 및 조달 규모 등은 명시적으로 합의되지 않은 것으로 파악됨.

구체적으로, 동 기금의 자금조달은 협력과 촉진에 기반하며 책임이나 보상을 수반하지 않음을 명시³⁾하고 있음. 선진국 당사국이 손실과 피해를 해결하기 위한 활동에 대해 자발적으로 기금을 출연할 것을 촉구(urge)하고, 기타 당사국에는 자발적인 지원을 독려(encourage)하기로 규정하고 있음.

이에 따라 현재 동 기금에 대한 출연 의사를 표명한 나라는 미국, 영국, 일본 등 18개국⁴⁾ 및 유럽연합으로 UNFCCC에 따르면 총 6억 6,139만 달러가 조성됨.

3) COP28 손실과 피해 기금 관련 결정문 中 “responding to loss and damage are based on cooperation and facilitation and do not involve liability or compensation”

4) 선진국(부속서Ⅱ) 중 출연을 표명하지 않은 국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 그리스, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스, 튀르키예 등이 있음.

[2024년 1월 말 기준 손실과 피해 기금 조성규모]

출연 표명국	표명액(단위 : 백만)	미국 달러 기준(단위 : 백만\$)
캐나다	CAD 16	11.6
덴마크	DKK 175	25.5
에스토니아	EUR 0.5	0.5
유럽연합	EUR 25	27.1
핀란드	EUR 3	3.26
프랑스	EUR 100	108.9
독일	USD 100	100
아이슬란드	EUR 0.6	0.6
아일랜드	EUR 25	27.3
이탈리아	EUR 100	108.9
일본	USD 10	10
네델란드	EUR 15	16.3
노르웨이	USD 25	25
포르투갈	EUR 5	5.45
슬로베니아	EUR 1.5	1.63
스페인	EUR 20	21.7
UAE	USD 100	100
영국	GBP 40	50.6
미국	USD 17.5	17.5
총계		661.39

자료 : UNFCCC 홈페이지 바탕으로 작성(2024. 2. 19.)

그런데, 2023년 유엔환경계획(UN Environment Programme; UNEP)에서 공개한 ‘2023 기후적응 격차 보고서(Adaptation Gap Report 2023)’에 따르면, 개발도상국들의 피해 복구 및 대책 마련 등을 위해 필요한 자금이 연간 최대 3,870억 달러(약 503조원)로 집계되었음. 이에 비추어볼 때 현재까지 조성 예정된 기금 규모로는 기후피해에 따른 지원을 수행하기에 부족한 측면이 있음.

우리 정부는 COP28과 관련하여, 2050 탄소 중립 달성을 위한 강화된 기후 행동을 촉구하면서 신재생 에너지뿐만 아니라 다양한 무탄소 에너지원의 활용 등 저탄소기술의 중요성이 결정문에 반영될 수 있도록 노력하였다는 입장임. 그 결과, 최종 결과문에 재생에너지뿐 아니라 원자력, 저탄소 수소, 탄소 포집 활용 및 저장(CCUS) 등 (무)저탄소기술 가속화를 위해 노력한다는 합의가 도출되었음.

또한, 우리 정부는 인천 송도에 위치하고 있는 녹색기후기금(Green Climate Fund; GCF)에 2024년부터 2027년까지 3억 달러의 ‘2차 재원보충’⁵⁾을 공약하는 등 기후 취약국을 위한 기후재원 공여 증대 의지를 표명하며 전 지구적 기후위기 대응을 위한 선진국과 개도국 간 가교 역할을 지속하였다는 입장임.

그러나 우리 정부는 기후변화의 부정적 영향에 따라 개발도상국이 입게 되는 경제적·비경제적 손실과 피해를 직접 목적으로 하는 기금에 대해서는 2024년 현재까지 공식적인 출연 의사 및 규모를 표명하지 않고 있음.

유럽연합 집행위원회에서 2023년 발표한 ‘전세계 온실가스 배출량 보고서(GHG emissions of all world countries, 2023 report)’에 따를

5) 2019년 UN기후정상회의에서 문재인 전 대통령이 녹색기후기금에 2020년부터 2023년까지 2억 달러의 ‘1차 재원보충’을 공약한 이후, 2023년 뉴델리 G20 정상회의에서 윤석열 대통령이 GCF에 2024년부터 2027년까지 3억 달러의 ‘2차 재원보충’을 공약함에 따라 2024년부터 4년간 3억 달러를 분할납부하기로 하였음(세부사업명 : 「녹색기후기금 운영지원(ODA)(국고채무부담행위)사업」(3133-330) 및 「녹색기후기금 운영지원(ODA) 사업」(3133-331)).

때 우리나라는 세계에서 12번째로 온실가스를 많이 배출하는 국가인 바, 손실과 피해 기금에 보다 적극적인 역할을 할 필요성은 인정되는 것으로 보임.

이에 동 결의안은 우리 정부가 손실과 피해 기금에 공식적인 출연 의사를 표명하고 응당한 규모의 기부금으로 기여하기 위해 대한민국 국회 차원에서 적극적인 노력을 표명하려는 것으로 결의안의 취지는 타당한 측면이 있음.

다만, 우리나라는 UNFCCC 기준 개발도상국(비부속서 I)으로 분류⁶⁾되어 있어 출연의 의무가 없고, 개발도상국 155개국 중에서 동 기금에 공식적으로 출연을 표명한 국가는 COP28 개최국인 UAE를 제외하면 현재까지 없다는 점도 감안할 필요가 있음. 다른 나라의 표명 상황과 추후 이뤄질 추가적인 당사국총회의 결정사항 등을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

기획재정부는 대한민국이 UNFCCC 기준 개발도상국으로 분류되어 있기에 손실과 피해 기금에 출연하여야 할 의무는 없으나, 재정여건, 다른 나라의 공여 상황 및 기금 세부사항 등을 종합적으로 고려해 공여 여부를 결정할 계획이라는 입장임.

6) UNFCCC는 협약 대상국 중 ‘부속서 I’, ‘부속서 II(부속서 I 국가 중 동유럽 시장경제전환국가 제외)’ 및 ‘비부속서 I’로 나누어 ‘부속서 II’를 선진국, ‘비부속서 I’를 개발도상국으로 분류하고 있음. 우리나라는 비부속서 I에 포함됨.

문 의 처
02)6788-5149