

kiri Weekly

2013.12.23 제264호

이슈

녹색기후기금(Green Climate Fund)과
기후보험(Climate Insurance) 연계 모색 필요

포커스

청약철회권 도입 등 보험업법 일부개정법률안 검토

글로벌 이슈

유로존 보험산업의 수익성 개선
중국의 기업연금 개인소득세 개정 및 시사점

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의 : 김세환 부장 / 02-3775-9051)



녹색기후기금(Green Climate Fund)과 기후보험(Climate Insurance) 연계 모색 필요

진익 연구위원

요약

- 12월 4일 공식 출범한 녹색기후기금(GCF)은 기후변화 완화 및 적응(mitigation and adaptation) 재원을 보다 종합적이고 체계적으로 운영하는 것을 목표로 하는 글로벌 재정지원 체계임.
 - 녹색기후기금은 공공 자원 확보에 제약이 많다는 점을 인식하고 민간부문과의 긴밀한 협력관계 구축을 위해 민간부문기구(PSF: Private Sector Facility)를 설치하고 있음.
- 녹색기후기금과 기후보험을 적절히 연계하면, 공사협력관계에 기초하여 복합적 목표(기후변화 완화 및 적응, 지속가능성장)를 동시에 추구하는 기후위험관리체계 구축이 가능함.
 - 기후보험은 기후변화 완화 및 적응 사업 수행을 위한 주요 수단들 중 하나로서, 녹색기후기금의 활동, 글로벌 기관투자자 참여 유도 등을 위해 다양한 형태로 활용될 수 있음.
 - 해외의 경험을 보면, 기후변화 완화 및 적응 사업 수행 과정에서 자연재해보험, 화재보험, 해상보험, 기술보험, 상해보험, 배상책임보험, 보증보험 등이 널리 활용되고 있음.
- 우리나라에서 기후보험의 활성화를 도모하려면, 공사협력관계에 기초한 기후위험관리가 필요하다는 사회적 인식 형성, 재해복구체계 확장, 기후위험 평가역량 축적 등이 요청됨.
- 우리나라 보험(산업)도 녹색기후기금과의 긴밀한 연계를 토대로 국내의 기후위험관리체계 확장 사업, 개발도상국에 대한 지원 사업 등에 참여하면서 지속성장 기회를 탐색할 필요가 있음.
 - 보험(금융)산업 차원에서 전문가 교류, 공동연구, 정책제언 등을 목표로 해외 기후보험이니셔티브(Climate Insurance Initiative)에 참여하거나, SCII(Seoul CII) 설립을 도모할 필요

1. 검토배경



- 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund) 사무국이 3년여 간의 준비 끝에 인천 송도국제도시에서 2013년 12월 4일 공식적으로 출범하였음.
 - 녹색기후기금 설립은 2009년 12월 코펜하겐 제15차 당사국총회(COP: Conference of the Parties)에서 논의가 시작된 후, 2010년 12월 칸쿤 제16차 당사국총회에서 공식 결정되었음.
- 애초의 계획대로 녹색기후기금 역할이 본격화되면, 설립 목적인 기후변화 완화 및 적응 사업의 활성화 뿐만 아니라, 관련 기후산업 성장, 고용창출 등에 크게 기여할 수 있을 것임.
- 녹색기후기금의 자원 조성 및 분담과 관련하여 회원국가들 간 이해가 상충되고 있는 만큼, 민간부문의 적극적 참여가 녹색기후기금의 조기 활성화를 위한 핵심 과제라고 할 수 있음.
 - 기후변화 완화 및 적응 사업 활성화는 모든 국가들의 공동 과제이지만, 선진국의 재원을 토대로 개발도상국을 지원하는 형태이기 때문에 양자 간 이해관계가 상충되는 측면이 존재함.
 - 지금까지 5차례의 녹색기후기금 이사회를 통해 향후 운영방향, 자원조성 규모, 분담 방식, 민간자금 조달을 위한 사업모형 등이 논의되었으나, 아직 구체적인 방안이 도출되지 못하고 있음.
- 민간부문이 녹색기후기금에 적극적으로 참여할 유인을 제고하려면, 기후변화 완화 및 적응 사업에 관련된 다양한 기후보험(CI: Climate Insurance)과의 연계를 모색할 필요가 있음.
 - 기후보험은 그 자체로서 녹색기후기금의 기후변화 완화 및 적응 사업 수행을 위한 주요 수단이자, 민간부문의 기후변화 완화 및 적응 사업 참여 시 반드시 필요한 위험관리수단이기도 함.
- 따라서 기후변화 완화 및 적응 사업을 주도하는 녹색기후기금의 활동과, 해당 사업에 참여하는 공공·민간부문의 경제주체들이 다각도로 활용할 기후보험을 효과적으로 연계하려는 노력이 요청됨.
 - 국내 보험(금융)산업이 녹색기후기금과의 연계를 통해 기후보험 관련 노하우를 축적한다면, 이것이 곧 산업의 지속성장, 해외진출 등을 위한 핵심역량이 될 수 있음.

2. 녹색기후기금 의의 및 특징



■ 녹색기후기금은 기후변화 완화 및 적응(mitigation and adaptation) 재원을 보다 종합적이고 체계적으로 운영하는 것을 목표로 하여 설립된 글로벌 재정지원 체계임.

- 기존에 운영되고 있는 개발도상국 지원 프로그램들은 기후변화 완화 및 적응을 위한 포괄적인 사업을 수행하기에 한계가 있다는 인식이 녹색기후기금 설립의 배경임.
 - 기존 프로그램의 예는 지구환경기금(GEF: Global Environment Facility), 기후변화적응기금(AF: Adaptation Fund), 기후투자기금(CIF: Climate Investment Fund) 등임.
- 2010년 칸쿤에서 개최된 제16차 당사국총회(COP 16)는 연간 1,000억 달러 수준의 장기재원(long term finance)을 조성하고 그 운영을 위해 녹색기후기금을 설립하기로 합의하였음.
 - 우선 단기재원(fast-start finance)으로 3개년(2010~2012년) 동안 300억 달러를 조성한 후, 2020년까지 해당 재원 규모를 연간 1,000억 달러 수준으로 확대하기로 한 것임.

■ 녹색기후기금은 회원국 간 이해상충으로 공공 자원 확보에 제약이 많다는 점을 인식하고, 민간부문의 적극적 참여를 유도하려는 목적으로 민간부문기구(PSF: Private Sector Facility)를 설치하고 있음.

- 민간부문기구의 역할은 기후변화 완화 및 적응 사업에 대한 민간부문 자원 조달을 지원하는 한편 해당 사업이 공공부문이 주도하는 사업과 연관성을 유지하도록 지원하는 것임.
 - 수원국 민간부문(중소기업, 금융회사 등)의 동참을 촉진하는 한편, 지원국 민간부문이 군소도서국 혹은 최빈국 대상 기후변화 완화 및 적응 사업에 참여하는 것을 지원하고자 함.
- 민간부문기구는 기후변화 완화 및 적응 사업의 범위, 자원조달 방식, 참여자 유형 등을 확대함으로써 초기 시장 조성과 더불어 향후 관련 산업의 성장에 크게 기여할 것으로 기대됨.
 - 당사국총회는 녹색기후기금이 다양한 원천(공공재원, 민간재원, 양자 및 다자지원, 항공·해운 부문에 대한 배출부담금 부과 등)을 통해 재원을 조성할 수 있도록 허용하고 있음.
 - 대상 사업 범위를 온실가스 저감, 자연재해 예방, 지속가능개발 등으로 확대하는 한편, 자원조달 방식을 원조 및 양허성 차관 일변도에서 벗어나 민간투자로 다변화 하려는 것임.

3. 녹색기후기금 당면 과제



■ 녹색기후기금의 글로벌 재정지원 역할이 본격화하려면 필요 재원의 조성이 당면 과제임.

- 기후변화 완화 및 적응을 위해 매년 약 5조 달러의 재원 확보가 필요한 것으로 추정됨.¹⁾

■ UN 기후변화협약은 공공재원 마련을 위한 원칙으로서 ‘공동의 그러나 차별적 책임’을 제시하고 있으나, 선진국과 개발도상국 간의 이해상충으로 공공재원의 조성이 지연되고 있음.

- 글로벌 경기침체 지속으로 주요 선진국들의 지원 약속 이행이 지연되는 한편, 기후변화 완화 및 적응 사업 관련 모니터링, 성과평가 등에 관한 회원국들 간 이견이 제기된 상태임.
 - 우리나라는 2013년 11월 바르샤바 제19차 당사국총회(COP 19)에서 녹색기후기금 재원의 조속한 조성이 필요하다고 주장하여 관련 내용을 당사국총회 결정문에 반영하였음.
- 2020년 이후 녹색기후기금을 통해 매년 1천억 달러의 재원을 확보한다고 하더라도 세계경제포럼이 추정한 필요 재원과의 갭이 매우 큰 상태로 민간부문의 참여가 불가피한 상황임.

■ 기후변화 완화 및 적응 사업에 내재된 위험이 크기 때문에 민간부문의 적극적 참여가 어려운 상황임.

- 세계경제포럼에 따르면, 2010년 기준으로 전 세계 기관투자자의 보유자산(약 71조 달러) 중 기후변화 완화 및 적응 사업에 투자 가능한 비중은 약 9.2%(약 6.5조 달러) 정도임.²⁾
 - 장기사업에 참여하기 어려운 기관이 보유한 자산 약 44조 달러, 보유부채에 밀접히 연동된 자산 약 15조 달러, 자본규제에 따라 보유해야 하는 자산 약 5.5조 달러 등을 차감한 결과
- OECD도, 민간 연금 및 보험부문으로 유입되는 자금(매년 약 2조 8천억 달러)이 장기투자로 연결될 가능성이 있지만 경제불황, 규제 강화 등에 따른 제약이 큰 것으로 평가하고 있음.³⁾
 - 기후변화 완화 및 적응 사업 관련 위험에 대해 익숙하지 않다는 것도 주요 장애요인임.

1) The Green Growth Action Alliance (2013), “The Green Investment Report: The Ways and Means to Unlock Private Finance for Green Growth”, World Economic Forum.

2) World Economic Forum (2011), “The Future of Long-term Investing”, World Economic Forum Report.

3) Kaminker and Stewart (2012), “The Role of Institutional Investors in Financing Clean Energy”, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private pensions, No. 23, OECD Publishing.

4. 기후보험 연계 가능성



■ 기후보험은 기후위험관리체계의 중요한 구성요소로서 녹색기후기금의 활동과 밀접한 연관성을 가짐.

- UN 기후변화기본협약(UNFCCC: UN Framework Convention on Climate Change)의 실행을 위해 녹색기후기금이 설립된 만큼, 기후보험과의 연계 가능성은 매우 크다고 할 수 있음.
 - UN 기후변화기본협약의 목적은, 기후위험에 크게 노출된 개발도상국이 온실가스 배출을 줄이고 기후변화에 잘 적응할 수 있도록 기후위험관리체계 구축을 지원하는 것임.
 - 기후보험은 기후변화기본협약이 추구하는 기후위험관리체계 구축의 주요 수단으로서, 개발도상국의 기후 탄력적(resilient) 개발 계획에 다양한 형태로 활용되고 있음.
- UN 기후변화기본협약 실행을 지원하기 위해 설립된 기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)도 기후보험의 적극적 활용을 제안한 바 있음.⁴⁾

■ 한편 기후보험은 시장기능 기반 위험공유(혹은 위험전가) 체계를 통해, 기후변화 완화 및 적응 사업에 참여하는 공공·민간 경제주체들에게 다양한 형태의 위험관리수단을 제공할 수 있음.

- 기후변화 완화 및 적응 사업은 다양한 유형의 온실가스 저감 사업, 신재생에너지 개발 사업, 인프라 구축 사업 등을 포괄하는데, 해당 사업·투자에 내재된 위험이 상당히 큼.
 - 예를 들어, 투자정보 부족, 투자경로 불투명성, 투자수단 제한, 위험-수익관계 불분명, 시장가격 부재, 정책 불확실성 등은 기관투자자의 참여를 억제하는 장애요인임.
- 녹색기후기금과 기후보험을 적절히 연계하면, 민간 기관투자자의 적극적 참여를 유인함으로써 복합적 목표(기후변화 완화 및 적응, 지속가능성장)의 달성이 가능함.
 - 민간 기관투자자가 녹색기후기금 활동에 참여하도록 유인하려면, 기후변화 완화 및 적응 사업 관련 위험을 관리할 수 있는 수단, 즉 기후보험의 활성화가 전제되어야 할 것임.
 - 우리나라 정부 관계자도 녹색기후기금 관련 세미나에서 민간부문의 참여를 유인하기 위해 위험관리수단(공공·민간 공동투자, 보증, 보험 등) 제공이 중요함을 지적한 바 있음.⁵⁾

4) IPCC (2012), "Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters".

5) 추경호 기획재정부 1차관은 2013년 12월 5일 녹색기후기금 출범 기념으로 인천 송도 컨벤시아에서 개최된 '기후재원 민간 투자 세미나'에서, 기후재원 조성에 민간부문의 참여가 필수적이지만 불확실성 등 리스크가 크다고 지적함.

5. 활용 가능한 기후보험



■ 녹색기후기금 활동에 연계하여 활용 가능한 보험의 예로서 자연재해보험, 화재보험, 해상보험, 기술보험, 상해보험, 배상책임보험, 보증보험 등을 검토해 볼 수 있음.

- 자연재해로 초래된 손실을 보상해 주는 자연재해보험은 통합적 기후위험관리체계의 핵심적인 구성요소로서 경제성장 지속가능성 면에서 중요한 역할을 담당함.
 - 국가 간 비교분석을 수행한 세계은행(WB: World Bank) 보고서⁶⁾에 따르면, 보험침투도(insurance penetration)에 따라 자연재해 발생 후 경제성장 양상이 다르게 나타남.
 - 보험침투도가 높은 국가에서 자연재해 발생 후 국내총생산(GDP)이 증가하는 반면, 보험침투도가 낮은 국가에서는 자연재해 발생 후 국내총생산이 감소하는 것으로 나타났음.
- 기후변화 완화 및 적응 사업 수행 중 예상치 못했던 사고로 인하여 사업자가 손실을 입거나 기대한 수익을 달성하지 못할 위험에 대응하여 다양한 형태의 보험이 활용되고 있음.
 - 해외에서는 이미 오래 전부터 기후변화 완화 및 적응 사업(신재생에너지 개발, 탄소배출 저감, 에너지 효율화 등)에서 다양한 보험을 위험관리수단으로 활용해 오고 있음.
 - 화재로 인한 재산 손실을 보전하는 화재보험, 운송 중 사고로 인한 재산 손실을 보전하는 해상보험, 목적물 관련 사고로 인한 손실을 보전하는 기술보험 등이 대표적인 예임.
 - 사업을 수행하는 사람이 입은 상해 관련 손실을 보전하는 상해보험, 사업수행 과정 중 사업자의 제3자에 대한 배상책임을 보전하는 배상책임보험 등도 활용되고 있음.
- 계약에 의한 채무나 법령에 의한 의무의 이행에 관하여 발생하는 채권자·권리자의 손해를 보상하는 보증보험도 기관투자자의 기후사업 참여 유인을 제고하기에 효과적인 수단임.
 - 해외의 기후사업 사례들을 보면, 기술보험과 보증보험이 결합된 종합보험에 해당하는 성능보증보험(PGI: Performance Guaranty Insurance)이 폭넓게 활용되어 있음.
 - 녹색기후기금도 보증(보험)의 활용을 통해 민간부문의 기후변화 완화 및 적응 사업 참여를 유인할 수 있다는 점을 인지하고, 보증(보험)을 주요 금융수단 중 하나로 제시하고 있음.⁷⁾

6) Melecky and Raddatz (2011), "How do Governments Respond after Catastrophes? Natural - disaster Shocks and the Fiscal Stance", Policy Research Working Paper Series 3503, Washington DC: World Bank.

7) Green Climate Fund (2013), "Business Model Framework: Financial Instruments", GCF/B.04/06.

6. 국내 기후보험 활성화 과제



- 국내에서 기후보험의 조기 활성화를 도모하려면, 공사협력관계를 토대로 기후위험관리체계를 구축할 필요가 있다는 사회적 인식 형성, 재해복구체계 확장, 기후위험 평가역량 축적 등이 요청됨.
 - 기후위험관리체계(기후변화로 인한 손실·손상 발생을 사전적으로 예방하고, 발생한 손실·손상을 적기에 회복할 수 있는 관리체계)를 구축할 필요성에 대한 사회적 인식 제고 필요
 - 우리나라에서도 기후변화에 따른 부정적 영향이 점차 가시화되고 있음을 고려할 때, 체계적이고 효과적인 기후위험관리체계 구축에 대한 사회적 합의 도출이 요청됨.
 - 기후위험관리를 위한 공사협력관계 구축을 모색하는 차원에서, 민간부문이 제공하는 다양한 손실 경감기법, 위험전가수단 등을 연계하여 기존 재해복구체계를 보다 확장할 필요
 - 우리나라의 경우 매년 반복되는 풍수해 피해에 대응하여 정부재정 기반 국가재난관리시스템에 의존하고 있으며, 민간 기후보험의 활용에 대한 정책당국의 관심이 크지 않음.
 - 기존 국가재난관리시스템과 민간부문의 기후보험, 위험전가수단, 여타 금융수단 등을 적절히 연계하면 재해복구체계의 효과성, 효율성, 지속가능성 등을 보다 제고할 수 있음.
 - 공사협력관계를 토대로 하는 국가재난관리시스템 개선이 성공하려면, 기후위험의 유형, 대응 역량 등을 고려하여 공공부문과 민간부문간 역할을 합리적으로 분장하는 것이 중요함.
 - 진행속도가 완만하거나, 상황별 발생확률 예측 가능성이 높은 자연재해에 대해서는 도덕적 해이로 인한 시장실패가 빈번한 만큼 민간 보험을 통한 대응이 적합하지 않음.
 - 해외에서도 녹색기후기금과 같은 글로벌 재정지원 체계, 정부 주도 공적 안전망 등과 연계함에 있어 민간부문 사적 안전망이 담당할 수 있는 역할에 대한 논의가 진행되고 있음.⁸⁾
 - 민간 보험(금융)산업 차원에서는, 기후변화와 관련하여 인수 가능한 위험을 식별하고 해당 위험에 대해 잠재적 손실·손상 평가역량을 축적하는 것이 핵심 과제라고 할 수 있음.
 - 해외의 기후보험 사례를 보면, 예상 손실·손상(loss & damage) 평가 역량을 축적하기 전까지는 보험요율 산정 및 손해율 관리 등에서 시행착오를 겪음에 따라 공급 여력이 제한됨.
 - 단기적 성과를 거두지 못하더라도 장기적 관점에서 역량축적을 위한 지속적 투자가 필요

8) Warner et. al.(2012), "Insurance Solutions in the Context of Climate Change-related Loss and Damage: Needs, Gaps, and Roles of the Convention in Addressing Loss and Damage", MCI Policy Brief.

7. 맺음말



- 개발도상국의 기후위험관리체계 구축을 지원하는 과정에서 기후보험을 활용해 온 해외의 경험⁹⁾을 참조할 때, 글로벌 재정지원 체계로서의 녹색기후기금 활동과 기후보험 간 연계 가능성은 크다고 판단됨.
 - 녹색기후기금이 개발도상국의 기후변화 완화 및 적응 체계 구축을 위해 다음과 같은 역할을 수행하는 과정에서 기후보험이 다양한 형태로 연계될 수 있음.
 - 국가단위의 공사협력에 기초한 기후위험 공유 및 전가 계획 수립 지원
 - 기후보험 개발을 위한 법 및 제도 구축, 글로벌 재보험시장에 대한 접근 등에 관한 지원
 - 수원국의 주요 이해관계자들의 참여를 유도하고 성과를 관리하는 수단 지원
 - 데이터 집적을 위한 네트워크 구축, 정보기술 개발 등을 위한 초기투자 지원
 - 인식 제고, 소비자 교육, 국제 교류, 모범사례 전파 등에 대한 지원

- 우리나라 보험(산업)도 녹색기후기금과의 긴밀한 연계를 통해 국내에서의 기후위험관리체계 확장 사업, 개발도상국에 대한 지원 사업 등에 참여하면서 지속성장 기회를 탐색할 필요가 있음.
 - 기후위험관리체계를 선도적으로 구축해 온 해외 사례를 참조하여, 우리나라도 기후위험의 관리 필요성 및 기후보험 활용 가능성에 대한 사회적 인식을 제고할 필요가 있음.
 - 보험(금융)산업 차원에서 기후보험 관련 전문가 교류, 공동연구, 정책제언 등의 활동을 수행하는 기후보험이니셔티브(Climate Insurance Initiative) 활용을 검토해 볼 수 있음.
 - 해외의 기후보험이니셔티브 예는 영국 소재 ClmateWise, 독일 소재 MCII(Munich Climate Insurance Initiative), UNEP FI(UN Environment Programme Finance Initiative) 등임.
 - 국내 관련 전문기관(보험회사, NGO, 연구기관 등)이 개별적으로 해외 기후보험이니셔티브에 참여하거나, SCII(Seoul Climate Insurance Initiative) 설립을 모색할 수 있음. [kiri](#)

9) Surmnski and Oramas-Dorta (2011), "Building Effective and Sustainable Risk Transfer Initiatives in Low- and Middle-income Economies: What can We Learn from Existing Insurance Scheme?", Policy Paper, Centre for Climate Change Economics and Policy Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.