

기술 메커니즘 주기적 평가와 기후기술센터네트워크 외부독립평가의 내용적 연계 고찰 : 정책통합 관점에서

김태윤* · 오채운**†

*녹색기술센터 기후기술협력정책지원센터 연구원, **녹색기술센터 정책연구부 책임연구원

Research on Substantive Alignment between Technology Mechanism's Periodic Assessment and the CTCN Independent Review: From the Perspective of Policy Integration

Kim, Taeyoon* · Oh, Chaewoon**†

*Researcher, Center for Climate Technology Cooperation Policy, Green Technology Center, Seoul, Korea

**Principal Researcher, Division of Policy Research, Green Technology Center, Seoul, Korea

ABSTRACT

One of the major agenda items of technology negotiations under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in 2021 was the alignment between two review processes. One process is the independent review on the Climate Technology Centre and Network (CTCN), and the other process is the periodic assessment on the Technology Mechanism, comprising the Technology Executive Committee (TEC) and the CTCN. The alignment of these two processes has been considered due to the overlapping issues between them. This alignment has been discussed in terms of a procedure and periodicity aspect, but not yet from a substantive aspect. Thus, this study considers and explores options for substantive alignment through the lens of policy integration theory. For this, first, the evaluation criteria and evaluation elements between the two review processes are compared and matched for potential alignment. Second, the potential options are analyzed in terms of practical, financial, and administrative efficiency perspectives. Third, the extent of alignment (based on procedures and substance) and the principles of alignment (based on efficiency and effectiveness) are considered. Finally, this paper concludes with future negotiation implications.

Key words: Technology Mechanism, Climate Technology Centre & Network (CTCN), Independent Review, Periodic Assessment, Policy Integration, Substantive Alignment

1. 서론

신기후체제의 서막을 알리는 파리협정이 2015년 채택되었다. 이후, 파리협정 이행에 필요한 세부이행규칙이 2016년부터 2018년까지 논의되어 2018년 12월 카토비체 패키지로 도출되었다. 이 중에서 ‘기술 개발 및 이전’에 대한 세부 이행규칙은 두 가지로, 하나는 기술 메커니즘(Technology

Mechanism)의 행동·활동에 지침이 되는 기술 프레임워크가 구체화된 것이며, 다른 하나는 기술 메커니즘이 파리협정 수행 주체로서 이를 잘 수행했는지 평가하는 데에 활용되는 기술 메커니즘 주기적 평가의 범주와 양식을 구체화한 것이다. 여기서 기술 메커니즘은 기후변화에 대한 가장 포괄적인 국제제도인 유엔기후변화협약(UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change) 하에 2010년

†Corresponding author : chaewoon.oh@gmail.com (Green Technology Center, 17th floor, Namsan Square Bldg., 173, Toegyero, Jung-gu, Seoul 04554, Korea. Tel. +82-2-3393-3987)

ORCID 김태윤 0000-0001-6562-9967

오채운 0000-0003-1357-5519

Lead author: Taeyoon Kim, Chaewoon Oh

Received: October 27, 2021 / Revised: December 6, 2021 1st, December 29, 2021 2nd / Accepted: January 24, 2022

설립된 메커니즘이다. 기술 메커니즘은 기후기술 정책의 방향성과 UNFCCC 당사국총회 및 부속 기구에 기술 개발 및 이전에 대한 권고안을 제공하는 기술집행위원회(TEC, Technology Executive Committee)와 개도국 수요에 기반해 실제 기술지원을 제공하는 이행기구인 기후기술센터네트워크(CTCN, Climate Technology Centre and Network)로 구성된다(UNFCCC, 2010, para 117).¹⁾

기술 메커니즘은 2010년 UNFCCC 하에 설립된 주체 이면서(UNFCCC, 2010, para 117), 동시에 파리협정을 수행하는 주체로 2015년 결정되었다(UNFCCC, 2015, Article 10.3). 개도국에 대한 실질적인 기술지원은 CTCN을 중심으로 이루어지기 때문에, UNFCCC와 파리협정 각각의 이행 차원에서 CTCN의 역할은 상당히 중요하다고 볼 수 있다. 그런데, 파리협정의 세부이행규칙을 논의하는 과정에서 주요한 이슈가 발생하였다. 이는 평가 프로세스가 중복된다는 점이다. 먼저, UNFCCC 하에서 CTCN의 효과적 이행을 4년마다 평가하는 CTCN 외부독립평가 프로세스가 있다(UNFCCC, 2011, p.49). 한편, 파리협정 하에서 기술 메커니즘의 효과적 이행과 적절한 지원 제공을 5년마다 평가하는 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스가 있다(UNFCCC, 2015, para 69). 이는 다음의 Fig. 1을 참고할 수 있다. 이에, 파리협정 세부이행규칙 협상 당시, 개도국들은 두 평가 프로세스 간의 중복성을 언급하며, 두 프로세스의 ‘연계’의 필요성을 주장하였다. 그 결과, 파리협정 이행규칙 추가논의 대상으로 2019년부터 2021년 현재까지 협상의제로 논의되고 있다. 그 결과, 2021년 6월에 개최된 이행부속기구(SBI, Subsidiary Body of Implementation) 회의에서 두 프로세스 간의 절차적·시기적 연계 옵션에 대한 논의가 이루어졌다. 그런데, 이때 최빈국 그룹 및 아프리카 그룹이 ‘내용적 연계’를 고려해야 한다고 주장하였다. 이 ‘내용적 연계’의 방향성과 구체적인 옵션에 대해서는 아직 구체적으로 정해지지 않은 상태이다. 그리고 2021년 11월 제26차 당사국총회에서 두 개 프로세스 간의 연계를 매 5년으로 시기적·절차적으로 연계하는 것으로 합의하였고, 내용적 연계를 포함해 연계방안에 대해서 2025년 다시 논의하기로 합의하였다(UNFCCC, 2021, paras 6 & 7). 따라서, 내용적 연계에 대한 사항은 2025년 다시 논의될 예정인바, 동 논문에서는 아직 심도 있게 논의 및 구체화되지 않은 ‘내용적 연계’의 방향성 및 옵션을 모색해보고자 한다.

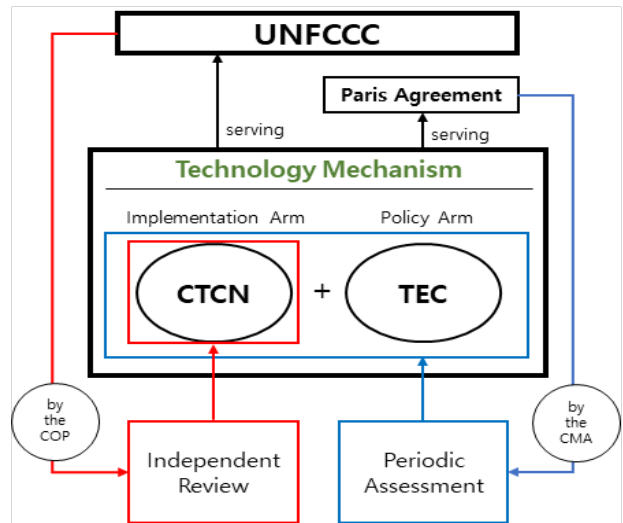


Fig. 1. Review processes under the UNFCCC and the Paris Agreement

Source: by the authors

이에 동 논문의 제2장에서는 먼저 CTCN 독립평가와 기술 메커니즘의 주기적 평가 프로세스를 개괄 및 비교하고, 다음으로 기후협상에서 두 프로세스의 연계 논의 배경에 대해 살펴본다. 그리고 제3장에서는 평가 프로세스 연계에 대한 개념적 틀로서 ‘정책통합’을 중심으로 접근하고, 분석틀을 마련한다. 동 분석틀은 절차적 연계 옵션을 도출하는 데 활용된 세 가지 측면의 효율성 기준(실무적, 재정적, 행정적 효율성)을 활용한다. 그리고 제3장에서는 해당 분석틀을 기반으로 내용적 연계 옵션을 모색한다. 일차적으로 제3.1장에서는 두 개 프로세스 각각의 평가 기준 및 평가요소를 비교하고, 중복되는 기준·요소를 파악하여 내용적 연계 가능성을 본다. 3.2장에서는 내용적 연계 옵션을 세 가지로 도출하고, 각 옵션에 대해서 실무적·재정적·행정적 효율성을 중심으로 장·단점을 도출한다. 그리고 3.3장에서는 소결로 절차적 연계와 내용적 연계의 관계성 측면을 고찰하고, 또한 연계의 원칙으로서의 효율성과 효과성의 관계성에 대해서 고찰한다. 마지막으로 제4장에서는 연구결과를 정리하며 향후 우리나라의 협상 입장을 도출하고, 동 논문의 연구 및 정책적 함의로 마무리한다.

1) TEC는 2011년부터 회의가 시작되었고, CTCN은 CTCN 사무국의 운영기관에 대한 공개입찰과 UNFCCC와의 계약 등의 준비 기간을 거쳐 2013년부터 정상 운영되기 시작하였다(GTC, 2019).

2. 배경

2.1 CTCN 외부독립평가 및 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스 비교

기술 메커니즘, 특히 이행기구인 CTCN에 대한 평가는 앞서 서론에서 언급된 바와 같이 크게 두 가지로, 하나는 CTCN에 대한 외부 독립평가이며, 다른 하나는 기술 메커니즘에 대한 주기적 평가이다. 먼저, CTCN의 외부 독립평가는 2010년에 설립되고 2013년 운영이 시작된 CTCN을 대상으로 최초 운영 이후 4년마다 외부의 독립평가 기관이 CTCN 운영 효과성에 관한 평가를 시행하는 것이다(UNFCCC, 2011, p.49). 평가의 주요 목적은 CTCN이 위임사항을 효과적으로 이행했는지를 검토하고, 이를 토대로 CTCN의 운영주체인 유엔환경계획(UNEP, United Nations Environment Programme)의 계약 연장 여부를 검토하는 것이다(Ibid). 따라서, 평가 최종 주체는 UNFCCC 당사국총회(COP, Conference of the Parties to the UNFCCC)이며, 평가수행은 UNFCCC 사무국 및 당사국과 관련되지 않은 외부의 독립된 기관에서 수행하고, 수행한 결과물을 보고서 형태로 당사국총회에 제출한다. 그리고, 이 보고서를 토대로 당사국들이 COP 회의에서 독립평가 결과를 고려하게 된다. 이에 제1차 독립평가는 2013년 2월부터 2017년 2월까지 CTCN 운영 기간을 대상으로 컨설팅 회사 Earnest&Young (E&Y)을 통해 2016년 11월에서 2017년 11월에 걸쳐 이루어졌고, 평가결과물은 2017년 제23차 당사국총회에 보고되었다(UNFCCC, 2017a). 제1차 CTCN 독립평가의 평가 기준은 4가지로 i) 적합성, ii) 효과성, iii) 효율성, iv) 영향 및 지속가능성이며, 컨설팅 회사는 각 평가 기준별로 평가방법론을 개발하였다. 평가 과정에는 i) 문헌·자료 분석,²⁾ ii) 인터뷰,³⁾ iii) 설문 조사가 이루어졌다(UNFCCC, 2017a, pp.6-7).⁴⁾ CTCN 1차 외부독립평가 결과로, CTCN 운영주체인 UNEP 컨소시엄의 계약이 연장되었고, 2018년 UNFCCC 제24차 당사국총회에서 CTCN의 운영개선 방향이 도출되었다. 그리고 2017년에서 2021년까지의

활동에 대한 제2차 외부독립평가는 E&Y에 의해 다시 한번 수행되었고, 평가결과물은 2021년 제26차 당사국총회에서 논의되었다.

한편, 기술 메커니즘은 파리협정을 수행하는 기관으로 결정된바, 기술 메커니즘 주기적 평가는 파리협정 이행 차원에서 진행된다(UNFCCC, 2015, article 10.3). 이에, 주기적 평가 프로세스에서는 기술 메커니즘의 파리협정 효과적 이행 여부 그리고 이행에 필요한 지원 제공의 적절성을 평가한다(UNFCCC, 2015, para 69). 이후, 평가방식은 파리협정의 ‘기술 개발 및 이전’에 대한 이행규칙으로서 2018년 도출된 기술 메커니즘의 주기적 평가의 범주와 양식에 근거한다. 평가 주체는 파리협정 당사국총회(CMA, Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement)이다(UNFCCC, 2018a, Annex para 6). 평가 대상은 기술 메커니즘을 구성하는 TEC와 CTCN을 모두 포함하며, 평가주기는 5년으로, 평가보고서 작성 주체는 UNFCCC 사무국이다. 제1차 평가는 2021년 11월 시작하여 2022년 6월까지 도출된 중간평가 결과물을 토대로 이행부속기구 회의를 통해 중간평가가 이루어지고, 이후 제출된 최종 평가보고서를 토대로 2022년 11월 개최되는 파리협정 당사국총회에서 최종 평가가 이루어질 예정이다(Ibid., paras 4 & 6). CTCN 외부독립평가 결과가 CTCN의 운영기구인 UNEP 컨소시엄의 계약 연장 여부와 CTCN 강화를 위한 권고사항 도출이라면, 기술 메커니즘 주기적 평가의 결과물은 i) 파리협정 전 지구적 이행점검의 기술이전 이행에 대한 투입자료로 활용되고, ii) 기술 메커니즘 업무에 지침을 제공하는 기술 프레임워크의 갱신에 활용되며, iii) 기술 메커니즘의 효과성을 강화할 수 있는 권고사항을 도출하는데에 활용된다(UNFCCC, 2018b, paras 4 & 5; Ibid., Annex para 11).

상기 서술된 두 개 평가 프로세스를 평가의 근거, 목적, 평가 주체, 평가보고서 준비 과정, 평가 결과의 활용, 평가 기준, 평가주기, 평가의 특징 측면에서 비교하면, 다음의 Table 1과 같다.

2) CTCN의 전략, 거버넌스, 활동, 서비스 및 성과를 나타내는 문헌 및 자료 대상

3) 인터뷰 대상으로는 사무국, UNEP/UNIDO, 공여국, 이사회, 컨소시엄 및 네트워크 기관, 국가지정기구(NDE, National Designated Entity), 수혜국 담당자가 포함된다.

4) 설문 조사는 NDE, CTCN 네트워크 회원기관, 수혜국을 대상으로 이루어졌다.

Table 1. Comparison between the CTCN Independent Review process and Technology Mechanism Periodic Assessment process

Factors	CTCN Independent Review	Technology Mechanism Periodic Assessment
Decision	- UNFCCC COP17 Decision	- CMA1 Decision
Objective	- Review of effective implementation of CTCN mandates	- Review on the effectiveness of the Technology Mechanism on the implementation of the Paris Agreement - Review on the appropriateness of support provided to the Technology Mechanism
Reviewer	- COP - Review report prepared by an external independent organization	- CMA (+report preparation by the Secretariat +SBI review)
Report	- UNFCCC Secretariat requests independent reviewer for the drafting	- CMA Secretariat prepares the interim report and final reports
Usage	- Decision on the extension of the hosting contract between the UNEP and the UNFCCC - COP guidance on the enhanced operation of the CTCN	- Used in the global stocktake - Enhancement of support for the Paris Agreement implementation, - Enhancement of effectiveness of the Technology Mechanism
Evaluation Criteria	- ①Relevance, ②Effectiveness, ③Efficiency, ④Impact & Sustainability	- Scope: ①Effectiveness (Impacts, Results, Outcomes), ②Appropriateness
Interval	- 4 years (the 1st independent review started in Nov 2016 & ended in Nov 2017, the 2nd independent review started in Nov 2020 & ends in Nov 2021)	- 5 years (1st periodic assessment starts in Nov 2021 and ends in Nov 2022)
Characteristics	- Independent reviewer can conduct an objective review based on COP Decisions	- Due to the fact that the CMA conducts the evaluation, and subjective opinions of the Parties might interfere in the process

Source: Arranged by the authors on the basis of UNFCCC (2011), UNFCCC (2017a), UNFCCC (2018a), UNFCCC (2018b)

2.2 평가 프로세스 연계 논의 배경

두 평가 프로세스의 연계 필요성 논의는 파리협정 세부 이행규칙 협상 차원에서 2016년과 2018년 사이에 시작되었다. G77&중국을 포함한 개도국 협상 그룹들은 기술 메커니즘 주기적 평가가 파리협정 국제이행점검의 투입자료가 되므로 기존 CTCN 외부독립평가와 연계되어 기술 메커니즘 주기적 평가의 평가 강도가 강화되기를 희망하였다. 반면, 선진국들은 이를 반대하며 두 개 프로세스가 각기 개별적으로 진행되기를 희망하였다. 협상 결과, 두 개 프로세스에 대한 연계는 파리협정 세부이행규칙에 대한 추가 협상으로서 2019년 12월 제51차 이행부속기구 회의부터 논의되기 시작했다(UNFCCC, 2018a, para 6).

2019년부터 논의 결과,⁵⁾ 2021년 6월 개최된 이행부속기구 회의에서는 UNFCCC 사무국의 연계 옵션 기술 페이퍼를 기반으로 논의가 이루어졌다(UNFCCC, 2020). 기술 페이퍼에 포함된 옵션은 세 가지이며, 이 각각의 연계 옵션은 ‘효율성’ 원칙에 기반하여, i) 실무적(practical), ii) 재정적, iii) 행정적 효율성 측면에서 서술된다. 첫 번째 옵션은 현재 각각 독립적으로 진행되고 있는 두 개 평가 프로세스를 현행대로 유지하는 것이다. 이 옵션은 실무적 효율성 측면에서 보면, 평가 시기가 연계되지 않아, 평가 시 정보 수집 중복 등 비효율성이 존재한다. 또한, CTCN 기능 평가가 2026년에 별도로 수행될 예정인바, UNFCCC 시스템 내에서 3년간 3개의 각기 다른 평가를 진행해야 하는 비효율적 상황이 발생한다(Ibid). 재정적

5) 2019년 제51차 이행부속기구 회의에서 연계의 의미, 접근법, 원칙에 대한 근본적인 논의가 이루어졌다. 연계 원칙으로 효과성, 효율성, 그리고 보완성에 대해 합의하였다(UNFCCC, 2019, para 2). 그러나 개념적 논의를 넘어서 구체적 연계 옵션(연계 대상, 수준, 방식)에 대해서 당사국별로 관점들이 달랐다. 2020년 6월에 추가논의를 하기로 하였으나, 코로나 팬데믹으로 논의하지 못하고, 2021년 6월 개최된 제52-55차 SBI 회의에서 논의가 재개되었다(UNFCCC, 2020).

효율성 측면에서 CTCN 독립평가를 위한 외부 컨설팅 기관 고용과 기술 메커니즘 주기적 평가를 위해 사무국에서 별도로 외부 컨설턴트들을 고용해야 하므로 비용 효율적이지 않다(Ibid). 마지막으로, 행정적 효율성 측면에서는 현행 유지 옵션이므로 당사국들이 별도로 취해야 할 제도적 조치사항은 없다고 볼 수 있다.

두 번째 옵션은 두 개 프로세스를 현행대로 독립적으로 시행하되 평가주기를 일치시키는 옵션이다. 실무적 효율성 측면에서 동 옵션은 특정 행위자에게 얻은 데이터를 두 평가 프로세스에 모두 활용하거나, CTCN 독립평가를 통해 얻은 결과물을 기술 메커니즘 독립평가에 활용할 수도 있다는 점에서 효율성이 있다(Ibid., p.7-8). 재정적 효율성 측면에서도, 두 평가 프로세스에 모두 관여하는 컨설턴트 채용을 통해 인건비 절감 등의 효율성을 달성할 수 있다(Ibid., p.8). 행정적 효율성 측면에서는 당사국들이 COP 결정문에 CTCN 독립평가의 주기를 4년에서 5년으로 변경하기 위한 지침을 마련해야 한다는 비효율성이 있다(Ibid., p.8).

세 번째 옵션은 CTCN 독립평가를 기술 메커니즘 주기적 평가의 일부로서 진행하는 것이다(UNFCCC, 2020, p.7). 동 옵션은 두 평가 프로세스가 병합되어 향후 5년

에 한 번 기술 메커니즘 주기적 평가만이 수행되기 때문에 실무적인 관점에서 높은 효율성을 보여줄 것으로 예상하며, 재정적인 관점에 있어서도 비용 효율적일 수 있게 된다(Ibid). 행정적 효율성 측면에서는, 2026년 COP에서 CTCN 운영 기간의 연장 여부를 결정하고, CTCN의 평가를 CMA 하에서 기술 메커니즘 주기적 평가의 일부로서 수행하며, 향후 CTCN의 운영 기간 MOU를 기존의 4년 단위가 아닌 5년 단위로 결정하여 기술 메커니즘의 평가주기와 일치시킨다는 COP 결정문을 도출해야 한다(Ibid). 동 세 개 옵션에 대한 사항은 다음의 Table 2로 정리될 수 있다.

2021년 11월 제26차 당사국총회에서 최종적으로 상기 두 번째 연계 옵션인 매 5년으로 시기적·절차적으로 연계로 합의되었다(UNFCCC, 2021, para 6). 그러나, 최빈국 및 아프리카 그룹이 제기한 내용적 연계를 포함해 연계방안에 대해서 2025년 다시 논의하기로 결정된 바(Ibid., para 7), ‘내용적 연계’의 방향성 및 옵션을 모색하는 연구가 선행적으로 필요하다. 이에, 다음 섹션에서는 두 평가 프로세스의 내용적 연계를 모색하기 위한 이론적 개념과 분석틀에 대해서 다루고자 한다.

Table 2. Three options provided by the UNFCCC Secretariat

Options	Efficiency Implications
A. Maintaining stand-alone processes	<ul style="list-style-type: none"> • (Practical) Third CTCN Independent Review (2025), Second Periodic Assessment of the Technology Mechanism (2027), Schedules Review of the Functions of the CTC (2026) will all be maintained as is right now • (Financial) Less cost-effective (utilization of consultants in separated processes) • (Administrative) No relevant decisions need to be taken or amended
B. Maintaining stand-alone processes but aligning their timing	<ul style="list-style-type: none"> • (Practical) Some elements of the processes (interviews, data collection, etc.) can be integrated for higher efficiency • (Financial) Securing of higher cost-effectiveness • (Administrative) After the Second CTCN Independent Review is conducted, a COP Decision is needed to change the assessment period of the CTCN Independent Review from 4 years to 5 years. Also, the renewal of the COP-UNEP MOU on hosting the CTCN should be for a term of 5 years instead of 4 years.
C. Conducting the review of the CTCN as a component of the periodic assessment of the Technology Mechanism	<ul style="list-style-type: none"> • (Practical) The CTCN Independent Review will be conducted as one of the components of the Periodic Assessment. • (Financial) High cost-effectiveness (single assessment process) • (Administrative) After the extension of the CTC term in 2026, the COP is still the main governing body of the CTCN; however, the assessment is conducted by the CMA.

Source: Arranged by the authors on the basis of UNFCCC (2020).

3. 개념 및 분석틀

3.1 평가 프로세스 연계에 대한 개념적 접근

CTCN 독립평가와 기술 메커니즘의 주기적 평가 프로세스의 ‘내용적 연계’ 방안을 모색하기 위해, 동 논문은 각각의 평가 프로세스를 당사국들이 협의를 통해 결정한 정책적 프로세스로 간주한다. 특히, 두 평가 프로세스 간의 ‘연계’는 두 개 프로세스 간의 정책 및 실무적 협력 방향성을 논의하는 것이므로, 정책적 논의 범주에 들어간다고 볼 수 있다(Kim and Oh, 2021, p.20). 따라서, 이는 두 개의 정책 간의 연계로 접근할 수 있다. 정책 연계에 대한 기존 접근법들을 살펴보면, 가장 일반적인 정책 연계(policy linkage)의 논의에서부터 정책 정합성(policy coherence), 정책 조화(policy harmonization), 정책 조정(policy adjustment), 정책 통합(policy integration) 등이 있다(Ibid.).

‘정책 연계’는 가장 일반적이고 광범위한 개념으로, 광의의 개념에서는 서로 다른 정책 분야 간 일치성과 조화성을 증진시키는 행위를 의미한다(Ederington, 2002, p.1349; Thomson, 2001, p.172). ‘정책 정합성’은 여러 상이한 정책들의 목적·투입요소·이행수단·인과관계 등을 일치시키거나 상호 부합성을 높여 목표 달성 및 효과성을 증진시키는 수단으로서 활용된다(Woo and Chang, 2014, p.112). 다음으로, ‘정책 조화’는 상이한 관할권을 가진 행위자들이 각 관할권 내 정책의 차이를 줄이고 유사성을 높이기 위해 더 상위의 권위자에게 권한을 위임하는 방식 또는 각 관할권 간 유사성이 높은 법과 정책을 도입·운용하는 방식을 취하는 것을 의미한다(Majone, 2014, p.4, Kim and Oh, 2021, p.21). 그리고, ‘정책 조정’은 정책 수립·결정 과정에서 갈등이 발생할만한 정책들 간의 선제 조정을 통해 향후 발생 가능한 갈등을 예방하는데 활용된다(Lindblom, 1965, p.154; Peters, 2018, p.2). 부정적 정책 조정은 각 기관의 정책이 타 기관과 갈등 발생 예방 차원의 최소한의/소극적인 조정을 의미하며, 긍정적 정책조정은 협력 기관이나 행위자에게 혜택을 주는 등 적극적으로 방안을 마련하는 것을 의미한다(Ibid.). 마지막으로, ‘정책 통합’은 상이한 정책 목표 간 갈등과 집행 과정의 비효율성 제거를 목적으로, 정책연계·정책조정·정책정합에 비해 상위 수준의 상호작용을 의미하며, 정책 행위자들이 각 정책 부문에서 발생하는 정책 목표와 정책 한계점을 상호

반영하여 협력하는 것으로 볼 수 있다(Stead and Meijers, 2004, pp.3-4; Tosun and Lang, 2017, p.555). 이러한 정책 연계 관련 개념들은 Table 3과 같이 정리될 수 있다. 이 개념들은 목적과 필요에 따라 세분화 되어 각기 사용되는 경우도 있지만, 서로 큰 차이점을 구분하지 않고 혼재하여 사용되기도 한다.

Table 3. Concepts and definitions of policy linkage

Concept	Definition	Source
Policy Linkage	Linkage strengthens the punishment that can be threatened to potential deviators	Ederington (2002)
Policy coherence	A process for integrating the multiple dimensions of development at all stages of policy making	OECD (2015)
Policy harmonization	A normative assertion that the differences in the laws and policies of two, or more, jurisdictions should be reduced: either by assigning decisions to a common political authority; or by different countries adopting similar laws and policies, even in the absence of such a common authority	Majone (2014)
Policy coordination	A set of decisions in which adjustments have been made in it such that the adverse consequences of any one decision for other decisions in the set are to a degree and in some frequency avoided, reduced, counterbalanced, or outweighed.	Lindblom (1965)
Policy integration	Policy integration and joined-up policy includes dialogue and information, transparency and avoidance of policy conflicts, but also includes joint working, attempts to create synergies between different sectors, and the use of the same goals to formulate policy	Stead and Meijers (2004)

Source: Table 3 in p.21 of Kim and Oh (2021)⁶⁾

6) Ederington (2002)의 p.1349, OECD (2015)의 p.2, Majone (2014)의 p.2, Lindblom (1965)의 p.154, Stead & Meijers (2004)의 p.3을 재인용.

동 논문은 상기 개념들 중에서 정책통합의 개념에 주목하고자 한다. 그 이유는 정책통합은 정책조정이나 정책협력보다 높은 수준의 연계 작용임과 동시에 이행 과정의 비효율성을 방지하는 데에 초점을 맞추고 있고, ‘효율성 제고’는 CTCN 독립평가와 기술 메커니즘의 주기적 평가를 연계의 핵심 원칙 중의 하나이기 때문이다(UNFCCC, 2019, para 2).⁷⁾ 따라서 동 논문에서는 공공부문에서 오랫동안 활용되어오고, 이미 국제기구에서 그 필요성을 제시해온 정책통합의 개념을 활용하여(OECD, 2021) 평가 프로세스의 연계 옵션에 대해서 고찰해 보고자 한다.

정책통합의 대상으로는 여러 차원들이 존재하는데, 이 차원들을 바라보는 관점들은 다양하다. 대표적인 연구들을 살펴보면, Underdal (1980), Briassoulis (2004), Candel and Biesbroek (2016)가 있다. 먼저, Underdal (1980)은 정책통합을 i) 포괄성, ii) 종합성, iii) 일관성의 요건이 충족되어야 달성할 수 있다고 설명하며, 요건 별로 해당되는 차원들을 나열한다(Underdal, 1980, pp.160-161). 포괄성은 서로 다른 정책 간의 시간적·공간적 기준, 행위자, 이슈 차원에서의 통합을 의미한다(Ibid., p.160). 종합성은 정책통합을 고려할 때 정책 행위자 또는 정책 부문 등의 개별 요소 별로 접근하지 않고 요소들을 종합적인 관점에서 본다(Ibid., p.161).⁸⁾ 일관성 요건은 통합 대상이 되는 각 정책의 목표 및 이행 방식 등의 내부 요소 간의 조화 여부를 본다(Ibid.). 서로 다른 두 정책이 상위·하위 정책 간의 수직적 관계를 이루고 있으면 목표 및 이행방식의 조화성을 보고, 만약 수평적 관계를 이룬다면, 각 정책의 특정 정책 수준에서만 정책 수행의 일관성을 본다(Ibid., p.162).

두 번째로, Briassoulis (2004)에 따르면 정책통합은 크게 i) 내용 차원, ii) 분석 차원,⁹⁾ iii) 절차 차원, iv) 실무 차원으로 나눌 수 있다(Briassoulis, 2004, p.19). 먼저, 내용 차원은 서로 다른 정책들의 주제, 개념, 가치 측면의 통합을 지향하며 조율이 진행된다(Ibid., p.18). 다음으로, 분석적 차원의 정책통합은 국가·비국가 행위자 간 커뮤니케이션 발생 공간, 정책이 수행·적용되는 타임라인 또는 시간 간격, 서로 다른 정책을 분석하는 방법론 간의 일치성에 초점을 둔다(Ibid., p.20). 그리고, 절차 차원은 서로 다른 정책 간의 구조 및 절차의 일관성·효과성을 본다

(Ibid.). 실무 차원은 앞서 내용·분석 차원의 정책통합에 기반한 데이터를 활용하여 실무적으로 각기 다른 정책의 가용성, 호환성, 일관성, 데이터 조화성을 본다(Ibid., p.21). 이상의 네 가지 차원은 상호 연관성이 있기 때문에, 하나의 차원만 단순 분석하여서는 정책통합을 효과적으로 달성할 수 없다고 본다(Ibid., p.22-23). 따라서, 정책 일반, 정책 목표, 정책 행위자, 정책 구조/절차, 정책 도구 등 다면적으로 정책통합에 접근해야 한다고 설명한다(Ibid., pp.22~24).

세 번째로, Candel and Biesbroek (2016)는 i) 정책 프레임, ii) 하위 시스템 관련성, iii) 정책 목표, iv) 절차 및 내용 측면의 정책 도구로 구분한다(Candel and Biesbroek, 2016, p.217). 우선 정책 프레임은 특정 이슈나 문제점이 주어진 거버넌스 시스템에서 어떻게 수용되는지 보는 틀로서, 거버넌스 내의 정책 결정자들이 문제를 인지하고 정의하는 데에 영향을 준다(Ibid., p.218). 하위 시스템 관련성은 특정 이슈·문제점과 관련된 행위자와 기관 범주와 이들 간의 상호작용 수준을 본다(Ibid., p.219~220). 정책 목표는 목표 달성을 위해 거버넌스 내에서 명확한 정책 및 전략이 채택되는 것을 의미한다(Ibid., p.220). 마지막으로 정책 도구는 내용적·절차적 도구로 구성된다. 정책통합의 내용적 도구는 “정책/조직 간의 연결점, 권한, 역량 그리고 조직 등의 거버넌스 자원을 배분”하는 조정작업에 활용되는 도구이다(Candel and Biesbroek, 2016, p.222; Kim and Oh, 2021, p.22). 즉, 특정 거버넌스 내에서 사회적으로 배분되는 자원에 직접적인 영향을 미치는 도구로, 정보의 습득·배분에 관여하는 매개형 도구, 규정과 명령을 통해 통제하는 권위형 도구, 재정 지원과 대출 등을 활용하는 재정형 도구, 공공기관 등을 통해 직접 재화와 서비스를 관리하는 조직형 도구 등이 있다(Howlett, 2009, p. 25).¹⁰⁾ 절차적 도구는 정책 프로세스의 조정을 통해 자원 배분에 간접적으로 역할을 하는 도구를 의미한다(Ibid. p.222). 절차적(또는 과정적인) 정책통합 도구는 미시적으로 살펴보면 “관련 부서 간 계획, 태스크포스, 규제 측면 영향평가, 재정 기여 참여자, 상호작용 지침, 개인적인 리더십”을 통한 조정작업을 의미하고, 거시적인 정책통합 절차적 도구로는 “조정 프로세스, 조정 제도, 상부구조” 등이 있다(Tosun and Lang, 2017, p.562; Kim and Oh, 2021, p.22).

7) 합의된 3대 원칙은 효과성, 효율성, 보완성이다.

8) 종합성은 국가 거버넌스에 비해 국제 거버넌스 측면에서 더 고려하기 어려운 요건이다(Underdal, 1980, p.161).

9) 분석적 차원의 통합은 공간적, 시간적, 방법론적 관점에서 정책 통합에 접근한다.

10) Hood (1986) 재인용

이러한 ‘차원’의 구분에 있어서 공통 차원은 i) 정책의 근간이 되는 담론·프레임, ii) 정책 목적, iii) 정책의 절차적·내용적 차원(정책 도구 포함)이다. 여기서 CTCN 외부 독립평가 프로세스와 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스 간의 정책통합 방법론에 대한 논의는 절차적·내용적 차원의 정책통합과 관련된다 고 볼 수 있다. 여기서 정책통합의 절차적 차원(정책 도구)이 프로세스·제도·구조적인 조정이라면, 내용적 차원(정책 도구)은 가치·권한·역량·거버넌스의 조정이다. Briassoulis (2004)의 p.21에서 언급된 바와 같이, 절차적 차원만의 평가를 통해서 정책통합의 효과성 여부를 알기는 쉽지 않으므로, 절차적 차원뿐만 아니라 내용적 차원에서 정책통합이 함께 고려될 필요가 있다.

3.2 평가 프로세스 연계 분석들

CTCN 외부 독립평가와 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스 간의 ‘절차적’ 차원의 연계 옵션은 이미 도출되었다. 연계 옵션 도출과정은 일차적으로 ‘기술 메커니즘 주기적 평가’ 범주·양식을 설계하기 위해 작성된 보고서에 기반하고 있다. 이 보고서는 유엔기후변화협약과 교토의정서 하에서 이루어지는 10건의 평가 프로세스를 대상으로 평가 프로세스 설계 경향성을 분석한 보고서에 기반을 두고 있는데(UNFCCC 2017b),¹¹⁾ 각 평가 프로세스별로 i) 평가 주체(해당 당사국총회 또는 부속기구회의), ii) 평가 방식(정량 또는 정성 평가 여부와 평가 기준), iii) 평가 시 활용되는 자료(기존 자료 및 데이터 수집 등), iv) 평가 수행 시기(평가 기간 및 주기), v) 평가 결과의 활용 방법(결정문을 통한 지침 도출 여부 등) 설계요소들이 비교 분석되었다.¹²⁾ 그런데 이러한 설계요소는 다분히 ‘절차적 차원’에 집중하고 있다. 이후, 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스와 CTCN 외부독립평가 프로세스와의 연계 옵션으로 도출된 보고서 역시 이러한 ‘절차적 차원’의 연계 옵션을 담고 있다(UNFCCC 2020).

그렇다면, ‘내용적’ 차원의 연계 옵션은 어떻게 도출되

어야 하는가. 앞선 선행연구에서, 정책통합의 절차적 차원이 프로세스·제도·구조적인 측면의 조정이라면, 내용적 차원의 정책통합은 가치·권한·역량·거버넌스의 조정이라고 하였다. CTCN 평가는 외부 평가자가 독립적인 권한을 가지고 평가를 수행한다면, 기술 메커니즘 주기적 평가는 UNFCCC 사무국이 내부적으로 자체 평가를 수행하여 결과물을 도출한다. 즉, 평가자의 권한과 역량이 다르다. 또한 CTCN 평가 결과는 단지 CTCN의 향후 효과적인 운영을 위한 지침으로 도출되는 반면, 기술 메커니즘 주기적 평가의 평가결과는 향후 파리협정 이행에 대한 전지구적 이행점검에 ‘기술개발 및 이전’ 자료로 활용되므로 이는 향후 파리협정 이행주체인 당사국 행동 자체에 영향을 줄 수 있다. 즉, 평가 결과가 가지는 의미의 강도가 다르다고 볼 수 있다. 개도국에서 내용적 차원의 연계를 주장하는 이유는 이러한 차이점으로 인해 기술 메커니즘 주기적 평가의 평가 강도가 저하되는 것을 우려하기 때문이다. 따라서, 내용적 차원에서의 연계는 이러한 차이점을 극복할 수 있도록 ‘평가내용’ 자체에 초점을 두어야 한다. 이를 위해서 각 평가 프로세스의 ‘평가기준’의 연계를 고려할 필요가 있다.

그런데, 이 ‘평가기준’을 연계하는 옵션에 대한 문헌이 거의 존재하지 않는다. 사실, 국제기구의 평가 프로세스의 구성과 설계에 대한 정책 문헌 자체가 많이 존재하지 않는다. 물론, 국가 레벨에서 정부 정책들 간의 정책통합에 대한 사례 연구는 존재하지만,¹³⁾ 국제기구 내에서의 정책 프로세스 간의 정책통합에 대한 연구들은 거의 부재하다. 이에, 동 논문에서는 UNFCCC (2020)의 절차적 연계 접근 방식을 활용해, 내용적 연계 방식을 도출해 보고자 한다. UNFCCC (2020)에서는 i) 연계의 원칙 중 ‘효율성’에 기반을 두고, ii) 절차적 차원에서 평가 주기/시기/시점을 중심으로 연계 옵션들을 도출하고, iii) 각 옵션을 실무적 효율성, 재정적 효율성, 행정적 효율성 세 가지 측면에서 분석하였다. 이에, 동 논문에서는 이를 활용하여, 첫째, 연계 원칙 중 ‘효율성’에 기반을 두고자 한다. 둘째, 내용적 차원에서 ‘평가기준’과 기준별 평가 세부항목에 중심을 두고, 연계 옵션들을 도출하고자 한다. 셋째, 각 옵션들을

11) 10개 평가 프로세스가 이루어지는 메커니즘/위원회는 i) 적응 위원회, ii) 적응 기금, iii) 개도국 역량배양을 위한 프레임워크, iv) 시장경제 전환국가 역량배양을 위한 프레임워크, v) 비부속서 I 국가보고서에 관한 전문가 컨설팅 그룹, vi) 기술이전에 관한 전문가 그룹, vii) 재정 메커니즘, viii) 최빈국 전문가 그룹, ivv) 특별기후변화기금, vv) 기후변화영향과 연관된 손실과 피해에 관한 바르샤바 국제 메커니즘이 있다.

12) 평가방식 비교 결과 도출된 경향성으로는 주요 평가 주체는 협약 당사국총회로, 이행부속기구의 지원을 받아 평가를 수행하며, 사무국을 통해 당사국과 옵저버 기관의 인풋을 수령한 후 정성적인 분석을 한다. 평가를 위한 세부사항을 마련하여 평가 범위, 방법론, 원칙, 기준 등을 세우는 것이 도움이 되는 것을 확인하였다(UNFCCC, 2017b, p.6). 또한, 대부분의 평가 기간은 1년 이내이며, 평가의 주기는 대체로 4년이고, 평가 결과는 COP 결정문으로의 도출이 이루어지는 것을 알 수 있다(Ibid).

13) Policy Coherence for Sustainable Development Toolkit (OECD, 2021), Environment Policy Integration (SEI, 2004).

실무적 효율성, 재정적 효율성, 행정적 효율성의 세 가지 측면에서 각기 특징들을 분석하고자 한다.

4. 내용적 연계 방향 고찰

제4장은 크게 세 가지 측면을 고찰하고자 한다. 먼저 첫 번째로는 기존의 두 개 프로세스 간의 내용적 연계 가능성을 살펴보기 위해, 프로세스의 내용을 결정하는 ‘평가 기준 및 평가요소’의 일치성 여부를 고찰한다. 이를 근거로, 두 번째로는 내용적으로 연계 가능한 방안 세 가지를 도출하고, 각각의 방안을 실무·재정·행정적 효율성 측면에서 비교해 본다. 마지막으로 내용적 연계의 정책적 함의를 도출해 본다.

4.1 평가 기준 및 평가요소 비교

평가 프로세스의 내용적 연계의 핵심은 평가대상이 되는 기관에 적용되는 평가 기준과 그 기준에서 실제로 평가되는 요소 항목이다. 이에, 먼저 CTCN 외부독립평가의 평가 기준 및 요소를 살펴보면, 4대 평가 기준은 i) 적합성, ii) 효과성, iii) 효율성, iv) 영향 및 지속가능성이다

(UNFCCC, 2017a, p.4-5).

첫째, ‘적합성’은 CTCN의 전략과 재원이 유엔기후변화협약 당사국총회 지침과 개도국 지원에 적합하고 관련성이 있는지를 평가한다(Ibid., p.5).¹⁴⁾ 둘째, ‘효과성’은 CTCN의 실제 이행 환경을 고려하여 3대 핵심업무 분야인 i) 기술지원, ii) 지식관리, iii) 역량배양에 대한 활동을 통해 목표 대비 달성 여부를 평가한다(Ibid., p.6).¹⁵⁾ 효과성 평가 기준의 평가요소는 핵심업무 분야별로 설정되며, 포괄적인 평가요소 역시 설정되어 있다. 셋째, ‘효율성’은 CTCN의 설립 및 목표 달성에 필요한 재원이 효과적으로 시기적절하게 사용되었는지를 보는 것으로, 이를 통해 CTCN 활동 이행을 평가하고, 이를 기존 목표 및 장애 요인 및 성공 요인을 분석하게 된다(Ibid., p.6).¹⁶⁾ 넷째, ‘영향 및 지속가능성’ 평가 기준은 CTCN이 예상 결과를 달성하고 장기적이고 긍정적이며 반복 가능한 효과를 제공하였는지를 평가한다(Ibid., p.6).¹⁷⁾

한편, 기술 메커니즘의 주기적 평가 기준은 크게 두 개로 구분되는데 하나는 기술 메커니즘의 ‘효과성’이고, 다른 하나는 기술 메커니즘에 주어진 지원의 ‘적절성’이다(UNFCCC, 2018c, p.11).¹⁸⁾ 각 평가 기준에 대해서 살펴보면, 먼저 효과

- 14) 적합성 기준 평가요소로는 a) CTCN의 업무계획이 유엔기후변화협약 당사국총회 결정문과의 연계 수준, b) 개도국 수요 충족 여부, c) 적절한 프로그램 설계 여부 (활동/요소/수혜자 선정, 프로세스, 자원, 타임 프레임, 인적 자원, 커뮤니케이션/모니터링 평가 등의 분야), d) CTCN 이행기관인 UNEP 컨소시엄 구조의 활용 수준 및 구조 개선 여지 여부, e) TEC 정책 지침과 재정 메커니즘을 포함한 타 기후 관련 프로그램들 상호보완성 수준 및 개선 여지 여부, f) 거시경제적·기술적·정치적 변화 대응 수준에 대한 평가를 진행한다(UNFCCC, 2017a, Annex IV, p.28).
- 15) 효과성 기준 평가요소로는 먼저 ‘기술지원’ 차원에서 a) CTCN이 설립 목표 기한까지 얼마나 준비가 완료되었는지, b) 개도국 수요 파악 및 기술지원 요청서 제출 과정 지원 수준, c) 기술지원 요청에의 즉각적인 대응 수준, d) 개도국 기술지원 요청에 대한 대응이 기술지원 수요와의 일관성 및 수요자 충족 여부가 포함된다. ‘지식관리’ 차원의 평가요소로는 a) 지식관리체계(KMS, knowledge management system) 개발의 업무계획과의 부합성 여부, b) KMS에서 충분한 관련 정보 획득 가능 여부, c) KMS에 대한 수혜자들의 활용 여부 및 유용성 여부가 있다. 그리고, ‘역량배양’ 관련 평가요소로는 a) 교육의 정기적 실행 여부 및 참여자 만족도 수준, b) 역량배양 워크숍·원격기술지원·업무지원 수행 수준 및 참여자 유용성 인식 수준, 그리고 c) 국제 행사·포럼 및 지역 네트워킹 행사 개최 수준 및 참여자 인식 수준이 있다. 그리고 종합적인 평가요소로는 a) CTCN 활동 성공·실패 요소 파악 및 개선 사항, b) 업무계획 대비 실제 활동 간의 갭 여부, c) CTCN의 결과물 자체평가 체계의 관리 적절성 여부에 대해 평가가 진행된다(Ibid. Annex IV, p.29).
- 16) 효율성 평가 기준의 평가요소로는 a) CTCN의 거버넌스가 당사국총회 결정문, UNFCCC, TEC 결정사항 등에 대한 즉각적인 대응 여부, b) 충분한 자원 마련 여부와 자원 마련 활동이 CTCN 업무에 영향 여부, c) 자원의 적절한 배분 및 효율적 사용 여부, d) 전문성과 업무 수요에 맞는 인력 배치 여부, e) UNEP 컨소시엄의 효율적인 구성과 역할 배분 여부, f) 컨소시엄 파트너 및 지식 파트너 네트워크의 활용 여부 및 전문성·지식·지원 분야에서 지원 제공 수준, g) 국가지정기구의 역할 명확성 및 사업 조율 시 효율적 역할 수행 여부, h) 업무 수행 최적화 여부(CTCN 경영 구조, 업무 프로세스, 커뮤니케이션, 모니터링 및 평가 측면), i) 유엔 하의 다른 이니셔티브/행위자와 CTCN의 비용 효율성 및 비용 효과성 비교, j) 시의적절성 및 비용 효율적인 업무 프로세스 설계 및 이행 여부, k) 양과 질을 타협하지 않으면서 비용 효과성 확보 여부, l) GEF, GCF, 개발은행 등의 기존 투자 활동과 CTCN 활동과의 시너지 여부, m) 리스크 관리 수준 여부, n) 효율성 향상 노력 여부가 있다(Ibid. Annex IV, p.30).
- 17) 영향 및 지속가능성에 대한 평가요소로는 a) CTCN 지원의 기여 수준(기여대상: 국가 및 분야별 기술 계획, 기후변화 관련 정책 및 법령, 국가 주도의 기술 프로젝트, UNFCCC 프로세스, 기술 관련 프로젝트)과 이의 지속·확대·복제 가능 여부, b) CTCN이 관련 파트너들의 참여 수준과 이의 지속 및 확대 가능 여부, c) 공공-민간 파트너십(예: 자매결연, 남남/북남, 3자 협력, 기술 협력 및 이전) 형성에 기여 수준과 이의 지속 및 확대 재생산 가능 여부, d) 개도국의 에너지 및 탄소집약도 감소 및 기후변화 완화 기여 수준, e) 기후 취약성 지표 향상 및 기후변화 적응에 기여 수준, f) 결과물의 목표 달성/미달성 여부와 다른 분야에서의 복제 가능성 여부, g) 예상 밖의 긍정적/부정적 결과물과 변화 발생 여부, h) 지속가능한 효과를 위해 CTCN의 필요성 여부 및 또는 다른 프로그램이나 도구가 CTCN을 대체 가능한지 아닌지에 대한 평가를 진행하였다(Ibid. Annex IV., p.31).
- 18) 기술 메커니즘의 주기적 평가에 대한 사항은 평가 ‘기준’이라는 표현보다는 평가 ‘범주’가 사용되었으나, 동 논문에서는 이 역시

성 평가 기준은 기술 메커니즘 활동의 영향·성과·결과를 평가한다(UNFCCC, 2018c, p.11). 여기에 해당하는 평가요소는 열두 개로, 이는 a) 파리협정에 구상된 전환적 변화 촉진 여부, b) 파리협정 제10.1조의 장기비전 달성 기여 여부, c) 기술 개발 및 이전에 관한 협력적 행동 강화에 기여 여부, d) 국가결정기여 및 기술수요평가(TNA, technology needs assessment)의 기술요소 이행 강화 여부, e) 기술이전을 통해 정량적인 영향 결과물(잠재적 배출량 감축, 기술 솔루션 전달, 투자 레버리지 달성 등) 도출 여부, f) 비용 효과적이고 효율적인 업무 수행 여부, g) 기술 메커니즘의 업무계획의 성공적 이행 여부, h) 도전과제 극복 여부, i) 업무 개선 기회 파악 여부, j) 파리협정 기술 관련 사항 이행지원을 위한 이해관계자들과의 협력 여부, k) 파리협정 기술 프레임워크 지침과의 부합성 여부, l) 파리협정 및 파리협정 당사국총회 지침에 대응 여부이다(Ibid., p.12-13).¹⁹⁾ 동 평가 기준 적용 시 고려해야 하는 기술 메커니즘의 업무로는 a) 기술 개발과 이전에 관한 TEC 활동 결과물, b) CTCN 활동 결과물,²⁰⁾ c) TEC-CTCN 협력 활동, d) TNA 업무와 기술행동계획(TAP, technology action plan) 이행이 합의되었다(Ibid., p.13).

다음으로, 적절성 평가 기준은 파리협정의 기술 개발 및 이전 분야 이행을 위해 적절한 지원이 제공되었는지를 평가하게 된다(Ibid., p.12). 동 평가 기준에 해당하는 평가요소로는 총 여섯 가지로, a) 지원 수혜 대상자(대상: TEC, CTCN, 국가지정기구), b) 지원의 출처, c) 지원의 유형, d) 제공된 지원 활용 여부(분야: 감축, 적응, 공통 분야), e) 제공된 지원의 수준과 시간의 흐름에 따른 지원 수준 변화 정도, f) 지원의 기술 메커니즘의 예산 및 계획 충족 여부를 보게 된다(Ibid., pp.12-13).

동 내용을 토대로, CTCN 독립평가의 4대 평가 기준 및 평가요소를 중심으로 기술 메커니즘 주기적 평가의 2개 평가 기준과 해당하는 평가요소를 비교 매칭하는 작업을 수행하였으며, 이는 Table 4와 같이 정리된다. 보다 상세한 결과는 [부록 I]을 참조할 수 있다. 이를 기준별로 두 개의 평가 프로세스의 상응성을 비교해 보면 다음의 결과가 도출된다.

첫째, 적합성 평가 기준에서, ‘기술 메커니즘 주기적 평가’에 포함된 평가요소인 ‘파리협정 기술 관련 사항 이행지원을 위해 이해관계자들과의 협력 여부’와 ‘TEC-CTCN 간 협력과 TEC/CTCN과 파리협정 하의 다른 제도와의 연계’

에 대한 사항은 CTCN 외부독립평가 요소와 접점이 존재한다. 그러나, ‘기술 메커니즘이 기술 프레임워크의 지침에 따라 활동을 수행했는지 여부(평가요소 2(k))’와 ‘파리협정 하의 기존 의무사항과 당사국들이 합의한 지침에 따라 이행했는지 여부(평가요소 2(l))’는 CTCN 외부독립평가 평가요소와 중복되지 않는다. 그러나, 이 평가요소 항목들은 i) 기술 프레임워크, ii) CTCN-TEC 공동연차보고서, iii) 기타 파리협정 기술 개발 및 이전 이행 관련 UNFCCC 보고 문서들을 활용하여 확인이 가능한 부분이다.

둘째, 효과성 평가 기준에서는, CTCN 독립평가와 기술 메커니즘의 주기적 평가 프로세스 두 개 모두 CTCN의 핵심 활동인 기술지원, 지식관리, 역량배양 및 네트워킹에 대한 결과물 도출을 명시하고 있어 서로 상응성이 상당하다고 볼 수 있다.

셋째, 효율성 평가 기준에서는, CTCN 독립평가의 평가요소 범주가 매우 크며, 이 중에서 재원 동원 평가요소가 기술 메커니즘 주기적평가의 ‘지원의 적성성’ 평가 기준 및 해당 평가요소에 상응한다.

넷째, 영향과 지속가능성 평가 기준에서는, CTCN 독립평가의 평가요소 (4.1)의 ‘CTCN 활동이 감축과 적응에 미치는 구체적인 (정량적·정성적) 영향’만이 기술메커니즘 주기적평가의 ‘기술지원을 통해 정량적인 영향 도출(잠재적인 배출량 감축, 기술 해결책 제공 숫자, 동원된 투자)(평가요소 2(l))’와 중복·상응한다. 기술 메커니즘 주기적 평가의 다른 평가요소인 ‘전환적 변화 촉진 여부(평가요소 2(a))’, ‘파리협정 제10.1조의 장기비전 달성 기여 여부(평가요소 2(b))’, ‘기술협력 강화에의 기여 여부(평가요소 2(c))’, 그리고 국가결정기여 및 TNA의 기술요소 이행 강화 여부(평가요소 2(d))’는 기존 CTCN 독립평가에서는 존재하지 않는 새로운 평가요소들이다.

두 개 평가 프로세스 간의 상응성을 비교해 본 결과, CTCN 외부독립평가의 평가 기준이 광범위하고 상세한바, 기술 메커니즘 주기적 평가의 평가요소의 상당 부분이 CTCN 외부독립평가와 중복·상응한다. 물론, CTCN 외부독립평가는 유엔기후변화협약 당사국총회에서 결정한 CTCN 기능에 대한 이행 여부를 평가하고, 기술 메커니즘 주기적 평가는 파리협정에 대한 수행 여부를 평가하기 때문에, 기술 메커니즘 주기적 평가 평가요소 일부는 ‘파리협

기준에 상응하므로 편의상 기준으로 표현하였다.

19) 동 평가 기준 적용 시 활용 가능한 자료는 기술 개발과 이전에 관한 TEC 활동 결과물, CTCN 활동 결과물, TEC-CTCN 협력 활동, TNA와 TAP 등이 있다(UNFCCC, 2018c, p.13)

20) CTCN 업무는 CTCN이 핵심 3대 업무인 i) 기술지원, ii) 지식관리, iii) 역량배양에 대한 사항과 제도에 대한 사항이다.

Table 4. Comparison of review elements between the two processes

	CTCN independent review	Technology Mechanism's Periodic Assessment
Criteria	Elements to be assessed	Elements to be assessed
Relevance	-	(2(k)) Responded to the technology framework
	-	(2(l)) Responded to existing mandates under the Paris Agreement
	(1.1) Responsiveness to the mandate from the COP	-
	(1.2) Responsiveness to developing country context & needs	-
	(1.3) Appropriateness of program design	-
	(1.4) Adaptation of the consortium structure for establishment and implementation of the CTCN	-
	(1.5) Complementarity of the CTCN services with guidance from the related climate support programs	(2(j)) Collaborated with other stakeholders (3(c)) The collaboration between the TEC and the CTCN
(1.6) Demonstration of its added value	-	
Effectiveness	-	(2(f)) Undertaken its work in a cost-effective and efficient manner
	-	(3(d)) Technology needs assessments and technology action plans
	(2.1) Delivery of outputs by technical assistance, knowledge management system, capacity-building, stakeholder engagement	(2(g)) Workplan implementation (3(b)) CTCN's work with its three core services, response to requests, collaboration, information-sharing, networking & partnerships, capacity-building
	(2.2) Factors influencing targeted output	-
	(2.3) Appropriateness and management of output measurement system	-
Efficiency	-	(2(f)) Undertaken its work in a cost-effective and efficient manner
	(3.1) CTCN governance	-
	(3.2) Resource mobilization	(4) Adequacy of the support provided to the Technology Mechanism
	(3.3) Cost-effectiveness	-
	(3.4) Synergies between action/historical investments & Synergies with peers	-
	(3.5) Management of operational risk (3.5) Other efficiency-raising activities	-
Impact & sustainability	-	(2(a)) Facilitated the transformational changes
	-	(2(b)) Contributed to the long-term vision
	-	(2(c)) Contributed to strengthening cooperative action
	-	(2(d)) Enhanced the implementation of the technology elements of NDCs and TNAs
	(4.1) concrete impact on mitigation and adaptation (qualitatively and quantitatively)	(2(e)) quantitative impacts
	(4.2) Major factors influencing the achievement of outcomes	-
(4.3) Not-intended positive outcomes	-	
(4.4) Sustainable effects	-	
Conclusions	Main successes	(2(h)) Overcome challenges;
	Main difficulties	-
Recommendation	-	(2(i)) Identified opportunities for improvement;

Source: Based on the findings of the review in pp.4-5 and the list of sub-questions of four evaluation criteria in pp.28-31 in the Annex IV (Evaluation grids) of UNFCCC (2017a), paras 2,3,4 of Annex of Decision 16/CMA.1 of UNFCCC (2018c).

Note: Cells in grey color indicate the correspondence of evaluation factors between two evaluation processes.

정' 관련 항목으로 기존 평가요소와 중복되지 않는다. 기술 메커니즘 주기적 평가에 대해 중간 및 최종 보고서를 준비해야 하는 사무국 입장에서는 이러한 평가요소들을 평가하기 위한 구체적인 방법론을 고려해야 할 필요가 있다.

4.2 내용적 연계 옵션 모색

두 개 프로세스 간의 평가 기준 및 해당 평가요소의 비교 분석 결과, 세 가지 내용적 연계 옵션을 도출할 수 있다. 우선 첫 번째 방식은 두 개 평가 프로세스를 현재와 같이 각기 독립적으로 진행하는 옵션이다. 먼저 실무적 효율성 측면에서 볼 때, 기술 메커니즘 주기적 평가의 범주 및 양식에 대한 합의사항에, “CTCN의 외부독립평가로부터 도출된 문서 및 결과물”을 기술 메커니즘 주기적 평가 시 활용한다는 사항이 이미 결정되었다(UNFCCC, 2018c, Annex, para 9(e)). 이를 근거로 사무국은 별도 지침 없이 기술 메커니즘 주기적 평가 시 CTCN의 외부독립평가 문서·결과 중 효과성, 효율성, 그리고 부분적으로는 영향과 지속가능성 평가에 해당하는 내용을 활용하여 평가를 수행할 수 있으므로, 실무적 효율성을 담보할 수 있다고 본다. 재정적 효율성 측면에서는 당사국들의 연계 요구를 달성하지는 못하고 중복된 인력 및 재원을 활용한다는 측면에서 비용 효율적이지 못하다. 행정적 효율성 측면에서는, 유엔기후변화협약 당사국총회 및 파리협정 당사국총회 각기 별도의 지침이 필요하지 않으므로 가장 편리한 방식이라고 볼 수 있다. 그러나 종합하자면, 내용적 연계의 첫 번째 방식은 현 상황을 유지하는 것으로, 당사국과 사무국의 행정적인 부담은 없지만, 지속적으로 연계의 단계를 심화시켜 나가고자 하는 현 상황에서의 협상 기초와는 맞지 않다고 볼 수 있다.

두 번째 방식은 각각 독립적 평가 프로세스를 유지하되, 평가요소를 연계하는 방안이다. 실무적인 효율성 측면에서 볼 때, 이 방식은 CTCN 외부독립평가 기관에서 CTCN 활동을 평가할 시 기술 메커니즘의 주기적 평가요소를 사전에 파악하고 평가 시 이를 고려하여 수행하는 것이다. 효과성 평가 기준에 대한 평가수행 시, CTCN 독립평가 기관에서는 기술 메커니즘 주기적 평가 기준에서 부록의 Annex I 기준으로 2(f)의 비용 효과적이고 효율적인 업무 수행 여부, 2(g)의 기술 메커니즘의 업무계획의 성공적 이행 여부, 3(d)의 기술수요평가 업무 및 기술행동계획 이행 여부, 3(b)(i)(ii)의 CTCN 활동 결과물에 대한 사항을 고려하여 평가를 수행할 수 있다.

또한, 효율성 평가 시, 4(a)(b)(c)(d)(e)(f)의 지원 적정성 평가 요소에 대해서 데이터를 수집하여 평가에 활용할 수 있을 것이다.²¹⁾ 또한, 영향과 지속가능성 분야의 평가 시, CTCN 독립평가 기관에서는 기술 메커니즘 평가 기준의 부록의 Annex I의 2(e) 기술 이전을 통해 정량적 영향 결과물(잠재적 배출량 감축, 기술 솔루션 전달, 투자 레버리지 달성 등) 도출 여부를 추가적으로 평가하여 하나의 요소로서 활용할 수 있을 것이다. 즉 두 개 평가 프로세스 간의 ‘중복되는 평가 요소’에 대해서 CTCN 외부독립평가 시 기술 메커니즘 주기적 평가요소를 고려하여 평가를 수행하고, 평가 결과가 기술 메커니즘 주기적 평가에 바로 활용될 수 있도록 하는 방식이므로, 실무적 효율성이 높다고 볼 수 있다. 또한, 재정적 효율성 측면에서도, 중복되는 평가요소에 대해서 기술 메커니즘 주기적 평가 시 따로 수행할 필요가 없기 때문에 인력과 재원의 활용에 있어서 비용 효율적이라고 볼 수 있다. 다만, 동 방식의 내용적 연계를 위해서는 다음과 같은 일련의 행정 절차가 필요하다. 우선, 이 ‘연계’ 아젠다가 논의되는 이행부속 기구회의(SBI)가 두 프로세스 간의 연계 방식에 대해서 중복되는 평가요소들을 명시하고, COP 하에서의 CTCN 외부독립평가 시 이 평가요소들을 고려할 것을 권고하고, CMA 하에서의 기술 메커니즘 주기적평가 시 상기 평가요소에 대해서 CTCN 외부독립평가 결과물을 그대로 활용할 것을 권고하는 결정문이 도출되도록 해야 한다. 특히, 중복되는 평가요소들이 무엇인지에 대해서까지 결정문에 넣어야 한다면, 이에 대한 협상 시간은 더욱 소요될 것으로 예상된다. 이후, CTCN 외부독립평가에 대한 UNFCCC 당사국총회(COP) 의제 하에서, COP이 CTCN 외부독립평가 시 중복 평가요소에 대해서 기술 메커니즘 평가요소를 고려하여 평가를 연계하여 진행을 요청하는 지침이 포함되어야 한다. 동시에 기술 메커니즘 주기적 평가에 대한 CMA 의제 하에서, CMA는 사무국에 중복·연계된 평가요소에 대해서 CTCN 외부독립평가 결과를 직접적으로 활용하도록 지침을 제공해야 한다. 즉, SBI 결정문 기반으로, COP과 CMA 각 의제에서 관련 결정문이 채택되어야 한다. 따라서, 행정적 효율성 측면에서는 다소 조정 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

세 번째로는, CTCN 독립 평가기관에서 CTCN 독립평가뿐만 아니라 기술 메커니즘 주기적 평가 차원에서의 CTCN 평가를 모두 실시하는 방안이다. 이는 UNFCCC 사무국에서 CTCN 독립평가에 대한 외부기관과 계약 체결 시, 양 평가 프로세스의 요소를 모두 평가하도록 하는

21) 4(a)는 지원 수혜 대상자 별 지원 내용, 4(b)는 지원 제공자/출처, 4(c)는 지원의 유형/형태, 4(d)는 지원의 활용 방식(감축, 적응, 공동 분야), 4(e)는 지원 수준과 변화, 4(f)는 예산 및 계획 대비 지원 충족성 여부이다.

것으로, 해당 방식으로 진행 시 최종적으로 CTCN 독립평가와 기술 메커니즘의 주기적 평가의 요소를 모두 담은 하나의 결과 보고서가 도출되는 방식이다. 이는 실무적 효율성 측면에서 볼 때, 사무국이 기술 메커니즘 주기적 평가에 대해서 CTCN에 대한 평가보고서를 별도로 작성하지 않아도 된다는 측면에서 효율성이 높다고 볼 수 있다. 다음으로, 재정적 효율성 측면에서, 평가 자체를 일원화하여 진행하므로 활용 인력 및 자원 측면에서는 가장 효율적이라고 볼 수 있다. 동 방식을 실제 이행하는 데에는 다음의 행정적 절차가 수반되어야 한다. 우선, SBI가 CTCN 외부독립평가 시 기술 메커니즘의 주기적 평가요소를 모두 고려하여 평가를 수행한다는 내용의 권고안을

받은 결정문이 도출되어야 한다. 이후, CTCN 외부독립평가에 대한 COP 의제 하에서, COP이 CTCN 외부독립평가 시 기술 메커니즘 주기적 평가의 모든 평가요소를 고려하여 평가를 진행한다는 지침이 도출되어야 한다. 동시에 기술 메커니즘 주기적 평가에 대한 CMA 의제 하에서, 사무국에 CTCN에 대한 평가 내용은 CTCN 외부독립평가 결과를 그대로 활용한다는 CMA 지침이 도출되어야 한다. 따라서, 행정적 효율성 측면에서는 역시 다소 조정 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

동 세 가지 내용적 연계 옵션들에 대해 각기 실무적·재정적·행정적 효율성 측면에서 살펴본 내용을 살펴보고 있으며, 이는 하단의 Table 5와 같이 정리될 수 있다.

Table 5. Substantive alignment options and required administrative processes

	Option A	Option B	Option C
Options	Maintaining stand-alone processes	Maintaining stand-alone process but aligning their review elements	Conducting review by independent reviewer on all the elements of the CTCN independent review and TM periodic assessment
Administrative Process	Not required	(i) The SBI states the overlapping substantive elements between the two processes, and recommends that the CTCN Independent Review considers these elements in the evaluation process.	(i) The SBI recommends a COP decision that the CTCN Independent Review needs to incorporate all the substantive factors of the Periodic Assessment of the Technology Mechanism.
		(ii) A CMA Decision needs to be derived out that recommends the Periodic Assessment of the Technology Mechanism to directly utilize the CTCN Independent Review results.	(ii-1) A guidance needs to be provided by the COP under the CTCN Independent Review agenda to consider all the substantive factors of the Periodic Assessment of the Technology Mechanism. (ii-2) A guidance needs to be provided by the CMA to the Secretariat under the Periodic Assessment of the Technology Mechanism Agenda to directly utilize the results of the CTCN Independent Review in its Periodic Review process.
		(iii-1) A guidance needs to be provided by the COP under the CTCN Independent Review agenda to consider the overlapping substantive elements between the two processes when performing the Independent Review. (iii-2) A guidance needs to be provided by the CMA to the Secretariat under the Periodic Assessment of the Technology Mechanism Agenda to directly utilize the overlapping substantive elements between the two processes	(iii) COP and CMA need to each adopt the decision related to the agendas in (ii-1) and (ii-2).
		(iv) COP and CMA need to each adopt the decision related to the agendas in (iii-1) and (iii-2).	

Source: Formulated by the authors.

4.3 내용적 연계의 필요성과 원칙

앞선 세부섹션 4.2와 4.3에서 CTCN 외부독립평가와 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스 간의 내용적 연계에 대해서 평가 기준 및 평가요소를 기반으로 한 상응성을 기반으로, 내용적 연계 옵션을 도출하고 이 내용적 연계 옵션을 ‘효율성’ 측면에서 장·단점을 분석하였다. 이를 토대로 우리나라가 향후 2025년 협상을 대비하여 선택 및 주장해야 하는 내용적 연계 옵션을 선택하는 데에 있어서, 추가적으로 두 가지 사항을 고려해야 할 필요가 있다. 하나는 평가 프로세스 연계의 수준에 대한 사항으로, 절차적 연계를 넘어서 내용적 연계가 실제로 필요한가, 또는 절차적 연계와 내용적 연계의 관계성에 대한 사항이다. 다른 하나는 연계의 원칙으로서 효율성 외에 효과성을 고려해야 하는가의 여부이다.

먼저, 연계의 수준 측면에서, 이미 절차적 연계 옵션이 도출 및 선택된 상황에서 2025년 추가협상 시 내용적 연계 옵션이 다시 고려되는 이유로, 두 개 프로세스가 각기 유엔기후변화협약과 파리협정 당사국 총회 하에서 진행되는 하나, 두 개 프로세스의 평가 대상되는 기관 중 CTCN이 동일하고, 평가요소 항목 간의 중복성이 존재하기 때문에 중복되는 프로세스 간의 효율성과 보완성을 높인다는 목적이 존재한다. 즉, 평가 프로세스 간의 연계는 궁극적으로는 ‘내용적 연계’가 주된 목적일 수밖에 없다. 이러한 내용적 연계를 위해서는 일차적으로 ‘시기’적인 측면의 일치성을 높이고 두 개 평가 프로세스 간의 중복되는 평가요소 항목에 대한 중복성을 낮추기 위해 ‘인력 및 재원의 활용’ 측면의 연계가 필요하고 이를 위해서는 유엔기후변화협약의 당사국총회와 파리협정 당사국총회의 평가 프로세스 연계에 대한 ‘행정 절차적’ 측면의 연계가 필요한 것이다. 즉, 절차적(시기적 포함) 연계 없이는 내용적 연계의 가능성도 없기 때문이다. 따라서, 2021년 11월 COP26에서 절차적(시기적) 연계가 결정되었기 때문에, 2025년에 있을 연계에 대한 추가적 논의에서 내용적 연계 여부 및 내용적 연계 수준은 선택의 문제이다.

다음으로, 연계 옵션을 도출하는 데에 적용되는 원칙 측면에서 최근 협상은 ‘효율성’을 중심으로 진행되는 경향이 있다. 그러나, 기존에 논의되던 원칙에는 효율성 뿐만 아니라 독립성, 유사성, 보완성, 효과성(기술 메커니즘이 달성해야 하는 기술지원 사항), 거버넌스(평가 프로세스 간 서로 다른 거버넌스 구조) 등이 제시되었다. 프로세스 간의 연계이기 때문에 효율성이 중심이 되기는 하

나, 또 하나 고려해야 할 원칙이 바로 ‘효과성’이다. 이는 비용 효율성을 달성하기 위한 연계로 인해 각 평가 프로세스에서 수행되던 평가의 의의가 훼손되어서는 안 된다는 점을 의미한다. 즉, 중복되는 평가요소 및 프로세스가 존재하나, 각각의 평가가 유엔기후변화협약 당사국총회와 파리협정 당사국총회라는 각각의 거버넌스 내에서 지니는 의미가 있고, 이를 통해 각각 독립적인 위치에서 수행할 수 있는 역할이 있기 때문이다.

따라서, 이를 고려하게 되면, 내용적 연계는, 먼저, 두 개 평가 프로세스를 시기적 및 절차적으로 현재와 같이 각기 독립적으로 진행되는 옵션의 경우 각 프로세스의 효과성이 가장 높게 담보된다. 다음으로, 각각 독립적 평가 프로세스를 유지하되, 평가요소를 연계하는 방안의 경우, 핵심 및 중복 평가 기준 및 평가요소를 도출하여 평가 기준을 일치시키고 평가를 하여 공유하는 경우, 평가의 효율성과 효과성 모두 담보된다. 마지막으로, CTCN 독립 평가기관에서 CTCN 독립평가뿐만 아니라 기술 메커니즘 주기적 평가 차원에서의 CTCN 평가를 모두 시행하는 방안의 경우, 가장 높은 수준의 내용적 통합이 이루어지나, 각 프로세스의 효과성 담보를 위해서는 중복되는 평가 기준 및 평가요소 외에 중복되지 않는 모든 평가 기준 및 평가요소를 모두 통합 평가 기준으로 마련할 경우, 평가 효과성이 담보될 수 있다.

5. 결론

동 논문은 유엔기후변화협약 하의 기술 메커니즘의 이행기구인 CTCN에 대해 4년마다 협약 하에 수행되는 CTCN 외부독립평가 프로세스와 파리협정 하에서 5년마다 수행되는 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스 간의 연계방안을 둘러싼 협상 논의에서, 절차적 연계를 넘어선 ‘내용적 연계’ 옵션을 정책통합 관점에서 접근하여 도출해 보았다. 절차적 차원의 정책통합이 프로세스·제도·구조적인 조정이라면, 내용적 차원의 정책통합은 가치·권한·역량·거버넌스의 조정에 초점을 맞춘다. 이에, 동 논문에서는 UNFCCC (2020)의 절차적 연계 옵션 도출 방식을 차용하여, i) 연계 원칙 중 효율성 측면에서 접근하고, ii) 내용적 차원의 ‘평가 기준과 평가요소’에 중심을 두고 두 개 평가 프로세스 간의 중복성과 차별성을 파악하고, iii) 내용적 연계 옵션으로 두 개 평가 프로세스의 독립적 진행 방식, 평가 프로세스의 독립적 평가 프로세스를 유지하되 평가요소를 연계하는 부분적 연계 방식, 그리고 CTCN 평

가기관이 CTCN 외부독립평가뿐만 아니라 기술 메커니즘 주기적 평가를 모두 시행하는 통합적 연계 방식의 세 가지 옵션을 도출하고, iv) 각 옵션들을 실무적 효율성, 재정적 효율성, 행정적 효율성의 세 가지 측면에서 고찰하였다. 또한, 추가적으로 내용적 연계의 필요성과 원칙에 대해 추가적인 측면들을 고찰하였다.

분석 결과, 첫 번째 별도 운영 옵션은 현 상황을 유지하는 것으로 내용적 연계 활동이 부재하기 때문에 당사국과 사무국의 행정적인 부담은 없지만, 지속적으로 연계의 단계를 심화시켜 나가고자 하는 현 상황에서의 협상 기조와는 맞지 않다고 볼 수 있다. 두 번째 연계 옵션은 동일·중복·연관성 있는 평가지표 및 평가요소에 대해서 데이터 수집, 데이터 분석, 컨설턴트 활용 등에 이어서 실무적 그리고 재정적 효율성을 높일 수 있으나, 연계되는 평가지표·평가요소 등에 대한 합의와 각 프로세스 간의 연계를 위한 행정적 조정작업이 소요된다. 세 번째 통합적 연계 옵션은 실무적 그리고 재정적 효율성이 가장 높은 방식이나, 평가 프로세스의 일원화를 위한 협상 및 관련 지침 도출에 상당한 행정적인 부담이 작용할 것으로 보인다.

내용적 연계는 아프리카 그룹을 중심으로 도출된 개념으로, 이를 어떻게 실질적으로 적용할 지에 대해서는 아직 아무도 답을 내지 못한 상황이다. 이에 두 평가 프로세스에 대한 내용적 연계에 대한 옵션들 도출하고 이를 실무적·재정적·행정적 효율성 측면에서 분석한 동 연구는 2021년도에 이루어지는 이행부속기구회의(SBI) 52-55 회의에서 당사국들에게 내용적 연계 옵션에 대해 구체적인 방향을 제시하는 기본 자료로서 타 당사국들에게 활용되었을 뿐 아니라, 향후 2025년에 다시 논의될 내용적 연계에 대한 우리나라의 협상 입장을 도출하는 데에 정책적 의미를 가진다고 볼 수 있다.

우리나라는 2021년 협상 과정에서 우선 ‘절차적 연계’ 차원에서 두 개 평가 프로세스의 독립성을 유지하면서, CTCN 외부독립평가 주기(4년)를 기술 메커니즘 주기적 평가 주기(5년)와 일치하는 평가주기 일치를 주장하였다. 이러한 평가주기 연계는 내용적 연계의 가능성을 담보한 옵션으로, 평가 기준·평가요소의 연계성과 평가수행 과정에서의 정보 수집, CTCN 평가보고 결과 활용, 컨설턴트 고용 등의 내용적 연계에 있어서 효율성을 증대시킬 수 있는 기반이 된다고 본다. 동 논문에서 분석된 바와 같이, 부분적 연계의 경우 평가 기준/평가요소에 대한 연계점이 상당하며, 따라서 실무적·재정적 효율성을 높일 수 있는 장점이 있으나, 문제는 협상 과정에서 어느 부분을 실제

적으로 연계할 것인지를 논의하는 수준까지 협상이 이루어지지 않았다. 더군다나 통합적 연계에 대해서는 상당수의 선진국이 CTCN 외부독립평가자의 평가결과물이 그대로 기술 메커니즘 주기적 평가결과물을 대체하는 것을 받아들이지 않았다. 이에, 우리나라는 내용적 연계에 대한 구체적인 지침보다 내용적 연계에 대한 방향성을 제공하는 지침으로, ‘파리협정 당사국총회가 UNFCCC 사무국으로 하여금 CTCN 외부독립평가 프로세스와 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스가 각기 평가 프로세스를 진행하는 과정에서 내용적 연계에 대해서 인식하고 이를 탐색하여 적용할 수 있는 접근법을 취해야 한다’는 내용을 제안하였다. 이러한 기초하에서, 우리나라는 2022년 진행되는 기술 메커니즘 주기적 평가 프로세스가 진행되는 과정에 적극적으로 참여하여, 동 프로세스와 CTCN 외부독립평가의 평가 간의 절차적/시기적 연계의 효율성이 담보되고 있는지 확인하고, 이를 토대로 내용적 연계 옵션 적용 시 가능성을 모색해볼 필요가 있다. 그리고, 동 논문을 통해 도출한 내용적 연계 옵션과 각각의 장·단점, 그리고 내용적 연계의 수준과 원칙들을 통해 향후 2025년 평가 프로세스 연계를 다시 고려하는 협상 시에 다른 당사국과 공유하고 이를 통해 논의를 리드하며 다른 당사국들과의 논의를 통해 입장을 전개 및 조율할 필요가 있다.

마지막으로, 동 연구는 향후 국제기구에서의 평가 프로세스 연계와 관련하여 정책통합 이론 측면에서 내용적 연계 방식을 모색하였다. 기존 정책통합 연구에서는 ‘내용적 차원(도구)’에 초점을 두고 실제 사례를 기반으로 수행한 문헌/연구가 부재하다. 따라서, 동 연구는 이러한 정책통합의 ‘내용적 차원’에 초점을 두고 실제 평가 프로세스의 내용적 연계를 모색한 연구로써 의미가 있다.

사사

본 연구는 녹색기술센터 2021년 연구과제 「녹색·기후 기술 협력을 위한 국제제도 분석 연구: UNFCCC 및 IPCC를 중심으로 (C2120101)」의 지원으로 수행되었으며, C2120101 연구보고서의 내용을 토대로 작성되었습니다.

References

Briassoulis, H. 2004. Policy integration for complex policy problems: What, why and how. *Greening of Policies:*

- Interlinkages and Policy Integration, Berlin, 3-4.
- Candel, J. J., Biesbroek, R. 2016. Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211-231.
- Ederington, J. 2002. Trade and Domestic Policy Linkage in International Agreements. *International Economic Review*, Vol. 43(No. 4), 1347-1367.
- GTC. 2019. 3rd Consecutive Secondment of Domestic Climate Technology Specialist to the UN CTCN – Enhancing Climate Technology Cooperation between Korea and the International Society. [Accessed on July 8, 2021]
- Howlett, M. 2009. Government communication as a policy tool: A framework for analysis. *Canadian Political Science Review*, 3(2), 23-37.
- Kim, T., Oh, C. 2021. Linking the Technology Mechanism and the Financial Mechanism of Technology Support under the UNFCCC: Policy Integration Theory. *Journal of Climate Change Research*, 12(1), 015-036.
- Lindblom, C. E. 1965. *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Majone, G. 2014. Policy Harmonization: Limits and Alternatives. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 14-21.
- OECD. 2015. Policy coherence for inclusive and sustainable development. [Accessed on July 13, 2021]. <https://www.oecd.org/dac/POST-2015%20PCD.pdf>
- OECD. 2021. Policy Integration. [Accessed on July 13, 2021]. <https://www.oecd.org/governance/pcsd/toolkit/guidance/policyintegration/>
- Peters, B. G. 2018. The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1:1, 1-11.
- SEI. 2004. Environmental policy integration: an introduction. PINTS–Policy Integration for Sustainability Background Paper. Stockholm Environment Institute: Stockholm. [Accessed on July 31, 2021]. https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/Policy-institutions/pints_intro.pdf
- Stead, D., Meijers, E. 2004. Policy integration in practice: some experiences of integrating transport, land-use planning and environmental policies in local government. Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration, 1-13.
- Thomson, R. 2001. The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998. *European Journal of Political Research*, 40, 171-197.
- Tosun, J., Lang, A. 2017. Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38:6, 553-570.
- Underdal, A. 1980. Integrated marine policy: what? why? how?. *Marine Policy*, 4(3), 159-169.
- UNFCCC. 2010. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010: Addendum Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session. [Accessed on Oct 6, 2021]. <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>
- UNFCCC. 2011. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011: Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session. [Accessed on July 8, 2021]. <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>
- UNFCCC. 2015. The Paris Agreement. [Accessed on July 8, 2021]. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- UNFCCC. 2017a. Report on the independent review of the effective implementation of the Climate Technology Centre and Network. [Accessed on June 24, 2021]. <https://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/03.pdf>
- UNFCCC. 2017b. Experience, lessons learned and best practices in conducting reviews of various arrangements under the Convention and the Kyoto Protocol relevant to the periodic assessment of the Technology Mechanism. [Accessed on July 6, 2021]. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2017/tp/05.pdf>

- UNFCCC. 2018a. Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. [Accessed on July 8, 2021]. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/l03_2.pdf
- UNFCCC. 2018b. Decision 16/CMA.1 Scope of and modalities for the periodic assessment referred to in paragraph 69 of decision 1/CP.21. [Accessed on July 6, 2021] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018_3_add2_new_advance.pdf#page=11
- UNFCCC. 2018c. Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018. [Accessed on Aug 2, 2021]. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf
- UNFCCC. 2019. Alignment between processes pertaining to the review of the Climate Technology Centre and Network and the periodic assessment referred to in paragraph 69 of decision 1/CP.21. [Accessed on July 6, 2021]. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2019_L18E.pdf
- UNFCCC. 2020. Possible options, and their implications, for aligning processes pertaining to the independent review of the Climate Technology Centre and Network and the periodic assessment of the Technology Mechanism. [Accessed on July 8, 2021]. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2020_inf.5.pdf
- UNFCCC. 2021. Alignment between processes pertaining to the review of the Climate Technology Centre and Network and the periodic assessment referred to in paragraph 69 of decision 1/CP.21. [Accessed on Dec, 15, 2021]. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2021_L02_E.pdf
- Woo, C., Chang, H. 2014. The Concept and Measurement of Policy Coherence for Development. *International Area Studies Review*, 109-140.

부록

Annex I. Comparison of Review Elements between the Two Processes

Criteria	CTCN independent review Elements to be assessed	Technology Mechanism's Periodic Assessment Elements to be assessed
Relevance (Focus on coherence with external factors)	-	(2(k)) Responded to the overarching guidance provided by the <u>technology framework</u> referred to in Article 10 of the Paris Agreement, including aligning its work with the themes of the technology framework
	-	(2(l)) Responded to <u>existing mandates under the Paris Agreement</u> and to <u>guidance from Parties</u>
	(1.1) Responsiveness to the mandate from the COP (Alignment of the CTCN work plan with COP decision) - Response from the beneficiaries of CTCN service (low~high satisfaction)	-
	(1.2) Responsiveness to developing country context & needs	-
	(1.3) Appropriateness of program design to meet its objectives	-
	(1.4) Adaptation of the consortium structure to the needs for establishment and implementation of the CTCN	-
	(1.5) Complementarity of the CTCN services with policy guidance given by the TEC, the UNFCCC Financial Mechanism (GEF, GCF) and other related climate support programs. - Response from the beneficiaries of CTCN service (low~high satisfaction)	(2(j)) Collaborated with other stakeholders in supporting the <u>implementation of the Paris Agreement</u> on matters relating to technology development and transfer; (3(c)) The collaboration between the TEC and the CTCN, and the linkages between these bodies and institutional arrangements <u>under the Paris Agreement</u>
	(1.6) Demonstration of its added value in the global ecosystem of climate technology supporting organizations	-
Effectiveness (Focus on the comparison between objectives/targets and achievements of CTCN's three core services)	-	(2(f)) Undertaken its work in a <u>cost-effective</u> and efficient manner
	-	(3(d)) The work on <u>technology needs assessments</u> and the <u>implementation of technology action plans</u> to support the implementation of the Paris Agreement on matters relating to technology development and transfer
	(2.1) Delivery of outputs at its expected levels - Technical Assistance (TA) - Effective support of the KMS in the implementation of the CTCN operation/activities - The number of capacity-building activities (training sessions, capacity-building workshops, international events/forums, public/private workshops, regional networking activities) - Achievement of targets(targeted beneficiaries) for outreach, networking and stakeholder engagement	(2(g)) Achieved success in terms of how the bodies of the Technology Mechanism have implemented their <u>workplans</u> ; (3(b)) The work of the Climate Technology Centre and Network (CTCN) in <u>supporting the implementation of the Paris Agreement on matters relating to technology development and transfer</u> , including in relation to: (i) The implementation of its <u>three core services</u> : <u>responding to requests from developing countries</u> ; <u>fostering collaboration and sharing of information</u> ; and <u>strengthening networks, partnerships and capacity-building</u> ; (ii) Its institutional arrangements;

Criteria	CTCN independent review Elements to be assessed	Technology Mechanism's Periodic Assessment Elements to be assessed
	(2.2) Factors influencing the achievement/non-achievement of targeted output to date. What can be enhanced to make the CTCN services have greater impact? (2.3) Appropriateness and management of CTCN's output measurement system	
Efficiency	(3.1) CTCN governance - Ensuring of CTCN's responsiveness and coordination with relevant international organizations (IEA, IRENA, GCF, WB...) - Organizational management*: Efficient organization of clear distribution or roles, coordination of activities) by the CTC (consortium of organizations, different sites, etc) - Clarity of NDE role for country representative / Efficiency in terms of NDE's project coordination - Operational optimization in terms of the CTCN management structure, processes and procedures, communication and M&E - The extent that the CTCN designed and implemented processes of delivering services in a timely and cost-effective manner	(2(f)) Undertaken its work in a cost-effective and <u>efficient manner</u>
	(3.2) Resource mobilization - Extent of enough financial resources mobilized - Did the fund-raising impact the CTCN's operations or services? - Appropriateness and efficiency of financial resource allocation across activities - Appropriateness of CTC staffing - Extent of network's mobilization and provision of additional and valuable sources of expertise, knowledge and support	(4) On the adequacy of the support provided to the Technology Mechanism in supporting the implementation of the Paris Agreement on matters relating to technology development and transfer (4(a)) The recipients of the support provided (4(b)) The sources of support provided; (4(c)) The types of support provided; (4(d)) How the support provided was used, taking into account actions at the different stages of the technology cycle: (i) Mitigation actions; (ii) Adaptation actions; (iii) Cross-cutting actions; (4(e)) The level of support provided and whether it has changed over time; (4(f)) The extent to which the support has met the budgets and plans of the Technology Mechanism.
	(3.3) Cost-effectiveness - Cost-effectiveness in achieving outputs, relative to comparable initiatives of UN and or/other stakeholders in the sector - Achievement of results with fewer resources without reducing the quality and quantity	

	CTCN independent review	Technology Mechanism's Periodic Assessment
Criteria	Elements to be assessed	Elements to be assessed
	(3.4) Synergies between action/historical investments / Synergies with peers (GEF, GCF, Development Banks, etc)	
	(3.5) Management of operational risk	
	(3.5) What could have been done to improve efficiency?	
Impact & sustainability	-	(2(a)) Facilitated the <u>transformational changes</u> envisioned in the Paris Agreement;
	-	(2(b)) Contributed to <u>the achievement of the long-term vision</u> referred to in Article 10, paragraph 1, of the Paris Agreement;
	-	(2(c)) Contributed to <u>strengthening cooperative action</u> on technology development and transfer
	-	(2(d)) Enhanced the implementation of the <u>technology elements of nationally determined contributions and technology needs assessments</u> ;
	(4.1) concrete <u>impact of CTCN activities</u> in terms of mitigation* and adaptation** (both qualitatively and quantitatively) * <i>Energy and carbon intensity reduction in developing countries</i> ** <i>The improvement of the Climate vulnerability index in developing countries (more generally adaptation & resilience)</i>	(2(e)) Resulted in <u>quantitative impacts</u> through technical assistance, including potential emission reductions, the number of technology solutions delivered, and investments leveraged
	(4.2) Major factors influencing the achievement/non-achievement of outcomes, program replicability, post-completion effects and lasting positive impacts	-
	(4.3) Not-intended positive outcomes (local development, environmental protection, gender mainstreaming)	
(4.4) Sustainable effects	-	
Conclusions	Main successes	(2(h)) Overcome challenges;
	Main difficulties	
Recommendation		(2(i)) Identified opportunities for improvement;

Source: Based on the findings of the review in pp.4-5 and the list of sub-questions of four evaluation criteria in pp.28-31 in the Annex IV(Evaluation grids) of UNFCCC(2017a), paras 2,3,4 of Annex of Decision 16/CMA1 of UNFCCC (2018c).

Note: Cells in grey color indicate the correspondence of evaluation factors in two evaluation processes.