

2010. 01. 12

2010년 온실가스 감축체제 협상쟁점 및 시사점

녹색성장연구실

안윤기

Executive Summary

2010년 온실가스 감축체제 협상쟁점 및 시사점

□ 지난해 12월 7일~18일, 2020년 온실가스 감축 목표, 제3자 검증, 개도국에 대한 감축 지원 등을 주요 의제로 제15차 기후변화 코펜하겐 총회 개최

- 전 세계 온실가스의 중기(2020년) 감축 목표에 대한 협상에 집중
 - 2009년 6월 이후 ①주요 선진국은 1990년 또는 2005년 대비 총량목표, ②한국 등 개도국은 2020년 경제전망 대비 총량목표, ③중국 등은 2005년 대비 GDP 원단위 목표를 선언
- 미국 등 선진국은 온실가스 감축 노력에 대한 국제적 제3자 검증체제 도입을 주장
 - 온실가스 감축노력에 대한 투명성과 주권 존중 간의 타협이 쟁점
- 개도국의 온실가스 감축을 위한 선진국의 재정 지원 규모도 핵심 쟁점으로 논의
 - 개도국은 기후변화협약에서 규정한 선진국 GDP의 0.5%인 2,500억 달러를 주장하지만 선진국은 훨씬 적은 금액을 제시

□ 2020년 중기 목표에 대한 포괄적 합의에는 실패했으나, 검증체제, 개도국에 대한 재정 지원 규모 등에는 총론적 합의

- 중국, 인도의 GDP 원단위 감축목표 자발적 선언은 의미 있는 진전
- 주권을 존중하는 수준의 국제적 확인 절차에 대해서는 총론적 합의 및 개도국이 온실가스 감축 노력을 2년마다 유엔에 보고하기로 합의
- 2012년까지 3년간 300억 달러의 긴급자금을 EU(106억 달러), 일본(110억 달러), 미국(36억 달러)이 분담 지원하기로 합의

□ 철강산업은 2020년 자발적 감축 목표를 달성할 수 있도록 노력해야 하고, 특히, 제3자 검증 등으로 대내외 신뢰 제고에 노력해야

- 철강산업 역시 원단위 중심의 BAU 대비 2020년 자발적 감축목표를 산정하고 체계적인 감축노력에 집중해야
- 제3자 검증 체제의 확립으로 철강산업의 친환경 및 투명성 이미지 확산과 합리적인 할당 부담을 받도록 노력해야



I . UN 코펜하겐 협상 개요	1
II . 주요 쟁점 및 합의 내용	2
III . 평가 및 향후 전망	4
IV . 시사점	5
[별첨 1] 이명박 대통령 연설문의 주요 내용	7
[별첨 2] 15차 유엔기후변화 총회 ‘코펜하겐협정’ 주요 내용	8
[별첨 3] 열대우림 훼손 방지	9

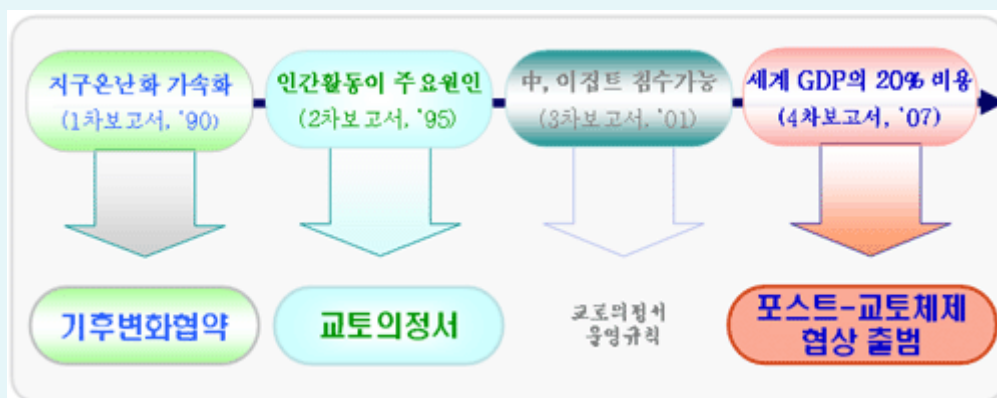
I. UN 코펜하겐 협상 개요

- 지난해 12월 7일~18일, 2012년 이후 온실가스 감축체제에 관한 제15차 유엔기후변화협상 총회가 코펜하겐에서 개최
 - 191개 유엔 회원국에서 1만5,000명 규모의 대표단 참석
 - 미국, 일본, 중국, 한국 등 105개 국 국가 정상 참석: 105개 국은 전 세계 인구의 82%, GDP의 89%, 온실가스 배출량의 80% 점유
- 이번 유엔기후변화협상 총회에서는 2020년 온실가스 감축 목표, 제3차 검증, 개도국에 대한 재정 지원 등이 주요 의제로 논의

선진국	주요 쟁점	개도국
모든 국가의 일괄 감축	2020년 감축 목표	선진국이 더 많이 감축하는 차등 감축 주장
제3차 검증 필요	측정, 보고, 검증	국별 감축보고서 제출
연간 400억 달러 수준	개도국 재정 지원 규모	2020년 선진국 GDP의 0.5%인 2,500억 달러(연간)
EU, 일본 등은 완전폐기 후 새 협정 비준 주장	교토의정서 존폐 문제	아프리카 등 개도국은 교토의정서 유지 주장
법적 구속력 있는 국제조약 형식 주장	법적 구속성	중국, 인도 등 각국의 자율적 감축 방식 주장

〈국제 온실가스 방지체제 개요〉

- ◆ UN은 인간활동에 의한 지구온난화로 세계 GDP의 20% 위축 우려 등 온실가스 감축을 위한 국제 사회의 공동 노력이 절실하다는 공감대 형성에 기여
 - 기후변화협약 발효(1994년), 교토의정서 발효(2005년)에 기여했고, 2005년 12월에 시작된 포스트-교토체제 논의 출범에도 기여

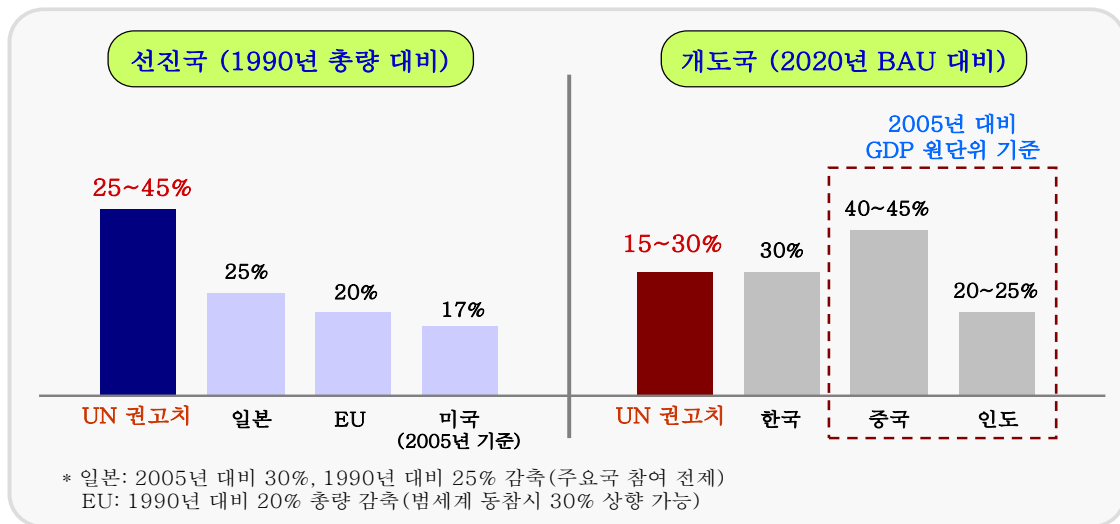


- ◆ 논의 및 협상 시기: 1990년 이후 매년 6월, 12월(총회) 두 차례 개최
 - 2008년 이후에는 코펜하겐 회의에서 2012년 이후 감축체제 합의를 목적으로 UN 주재 회의, 미국 주도 MEF 회의 등 매년 여러 차례 개최

II. 주요 쟁점 및 합의 내용

- 2020년 감축 목표: 유엔은 교토의정서상의 의무감축국은 1990년 대비 25%~40%, 개도국은 2020년 경제성장 규모의 15%~30%를 감축 목표로 설정할 것을 권고

〈주요국의 2020년 감축목표 선언 내용〉



〈코펜하겐 회의 합의 내용〉

- ◆ 지구 온도 상승을 산업화 이전 대비 2℃ 수준으로 억제
- ◆ 선진국은 현 UN 권고 수준(1990년 대비 25~40%)에 훨씬 미치지 않은 16%~23% 수준을 선언했으나, 추가적인 목표 상향조정은 반대
- ◆ 개도국은 자국의 탄소감축허용용량의 확보에 부담을 주는 약속 거부(예, 전지구적 차원에서 2050년까지 1990년 대비 50% 감축 문구 삭제)

- 측정·보고·검증 체제: 미국 등 선진국은 온실가스 감축노력에 대해 제3자에 의한 국제적 검증을 거쳐야 한다고 주장

- 미국 등 선진국은 온실가스 감축노력에 대한 제3자 국제 검증 체제의 필요성을 강조. 특히 미국은 개도국의 감축비용 지원과 연계하여 중국 등 개도국 압박
- 중국 등 개도국은 개별 국가의 책임 하에 국가보고서를 작성하고 유엔에 제출하는 방식 주장

〈코펜하겐 회의 합의 내용〉

- ◆ 중국이 거부해왔던 자발적 감축행동에 대한 국제적 검증 허용의 절충안으로 ‘국내적인 검증’을 기본으로 하되,
 - ◆ 주권을 해치지 않는 범위에서 ‘국제적 협의와 분석(international consultation & analysis)’을 허용’ 한다는 문구 삽입
- * 개도국의 자발적 감축행동은 기존의 국가보고서를 통해 보고 (2년 간격)

□ **개도국에 대한 자금 및 기술 지원:** 개도국은 선진국의 2020년 GDP의 0.5%인 2,500억 달러를 매년 지원해야 한다고 주장하나, 선진국은 400억 달러를 넘기기 어렵다는 입장 견지

- 코펜하겐 회의에서 합의가 이루어질 경우, 개도국의 온실가스 감축 대응 지원금으로 2020년까지 매년 1,000억 달러 수준의 펀드를 조성계획에 동참 약속
- 선진 6개국(미국, 일본, 영국, 프랑스, 호주, 노르웨이 등)은 ‘열대우림 훼손 방지’와 개도국 지구온난화 대응노력에 적극적인 동참을 약속

〈코펜하겐 회의 합의 내용〉

- ◆ 2010년~2012년 개도국 온실가스 감축 지원금으로 긴급자금 300억 달러를 결정하였고, 2020년까지 연간 1,000억 달러 지원 목표만 수립 (국별 구체적 부담수준은 확정하지 못함)
- ◆ 단, 2012년까지 지원할 단기자금 300억 달러는 EU 106억 달러, 일본 110억 달러, 미국 36억 달러 등으로 분담

□ **배출권거래제, 청정개발체제 등 탄소시장 Rule setting을 위한 이른바 교토메커니즘에 대한 논의가 선진국을 중심으로 지속**

- 뉴질랜드는 개도국을 포함한 배출권 거래제 도입을 제안했으나, 아르헨티나 등이 강력히 반발하는 등 탄소시장에 대한 선진국과 개도국간 입장 차 노출
- 청정개발체제(CDM) 사업 개선을 위해 CCS(탄소 포집·저장) 포함, 베이스라인 표준화, 지역적 불균형 해소 등이 중요 의제로 다루어졌으나 채택 안됨

〈코펜하겐 회의 합의내용〉

- ◆ 현 교토의정서 하의 의무감축국(Appendix I)과 비의무감축국(Appendix II) 체제가 유지되었으며, 각국은 2010년 1월31일까지 감축목표/행동을 제출해야 함
- ◆ 탄소시장 등 온실가스 감축을 위한 다양한 수단 강구: 집행위원회의 투명성 및 형평성 제고, 정정 요구 및 등록비 납부 절차 등 CDM 사업 개선방안 필요

Ⅲ. 평가 및 향후 전망

- UN기후변화협약(UNFCCC), ‘코펜하겐협정(Copenhagen Accord)’은 법적 효력이 없는 정치적 합의문
 - 선진국과 개도국간 극심한 대립으로 2012년 이후 온실가스 감축체제에 대한 구속력 있는 합의는 물론 합의문의 공식적인 채택에도 실패
 - 총회 결정문에 ‘주요국이 합의한 코펜하겐 합의문을 주목한다(take note of)’는 문안을 포함시켜, 결정문에 첨부하는 수준에서 합의
- 구속력 있는 감축안 마련을 2010년 제16차 멕시코시티 총회까지 연기한 점은 이번 회의의 한계
 - 협정문에 대한 대다수 국가의 지지는 ‘비판적 지지’이며, 일부 국가의 강력한 반대로 이번 회의는 사실상 실패했다는 평가 대두
 - 각국은 감축안 마련을 위한 일부 선진국들과 덴마크의 비밀 회동과 미국, 중국 등 소위 G2간 합의를 통해 협정이 마련됨으로써, 대화와 타협을 통해 전 회원국의 합의를 이끌어내는 유엔의 가치가 훼손됐다고 지적
 - 세계 언론은 대체로 이번 회의의 결과가 전반적으로 온실가스 감축체제 결성에 부정적인 영향을 미쳤다고 평가
- 온실가스 감축을 위해 산업화 이전 수준과 비교하여 지구 평균온도의 상승폭을 ‘2℃’ 이내로 억제하자는 공유 비전에 합의한 것은 성과
 - 중국, 인도 등이 GDP 원단위이지만, 2020년 감축목표를 자발적으로 선언한 것은 의미 있는 진전
 - 개도국에 대한 재정 지원과 관련하여 총론에 합의
- 2010년 제16차 멕시코시티 총회까지 ①선진국의 2020년 중기감축 목표 상향 여부와 선·개도국 감축목표의 Legally-binding 여부, ②중국 등 개도국의 자발적 감축행동에 대한 검증 허용, ③개도국 재원 지원 규모 및 분담금 등에 관한 선진국 간의 부담 배분 등에 관해 격론이 지속될 전망
 - ① 2020년부터 2050년까지 범 세계적인 온실가스 중장기 목표를 명확히 하지 못한 점, ② 1월말까지 제시하기로 한 선진국과 개도국의 온실가스 감축 목표는 구속력을 갖지 않는다고 명시한 점, ③ 2010년 말까지 합의를 도출하자는 내용을 담은 협정문에 법적 구속력에 관한 문구를 삭제함으로써 발생한 협정문 자체의 강제력에 대한 의문 등이 주요 원인

- 최종적인 감축 목표가 정해진 다음에는 국가별 배출량을 할당하는 절차가 이어지는데 이를 놓고서도 선진국과 개도국 간에 또 한차례 격론과 힘겨루기 전망
- 개도국의 자발적 온실가스 감축에 대한 세부 검증 절차를 둘러싼 논란도 예상
- 개도국은 재정 및 기술 지원과 관련하여 선진국으로부터 매년 2,000억~3,000억 달러를 지원받아야 한다고 주장해온 터라 지원 규모를 둘러싸고 이견이 쉽게 좁혀질 지는 미지수이고, 선진국이나 선발 개도국 사이에 누가, 얼마의 돈을 낼 것인지 등 분담 비중을 놓고서도 진통이 불가피할 전망

IV. 시사점

- 합의문에 따르면, 현재의 의무감축국, 비의무감축국 체제를 유지함에 따라 우리나라가 의무감축국으로 신규 편입할 가능성은 매우 낮을 전망
 - 우리나라는 현재 의무감축국인 일본과는 다른 범주에, 비의무감축국인 중국과는 동일한 범주에 속해 있음
- 2010년에는 제 16차 멕시코시티 총회에서 2020년 감축 목표에 합의할 전망이고 또한 국가별 할당이 주요 쟁점으로 부상할 전망
 - UNFCCC, MEF, 정부 등과 협상 및 논의에 총력
 - 산업계는 국제사회에서 인정할 수 있는 모형과 방식에 준하여 탄소경영 체제를 확립하고 운영해야
 - 특히, 온실가스의 체계적 감축을 위한 산업계 및 기업 차원의 감축 로드맵을 조기에 구축해야
- 온실가스 감축노력에 대해 국제적 검증체계 등 공신력 있는 제3자 기관에 의한 시장 지향적 검증이 확산될 전망
 - 1992년 이후 2009년 5월 현재까지 누적 기준으로 전 세계 1만7,400개 기업이 환경보고서, 지속가능경영보고서 등 환경 및 탄소경영활동에 대한 제3자 검증 실시
 - GRI, SAM, DJSI, FTSE4Good, CDP 등은 지속가능성, 환경경영, 탄소경영 활동을 평가하여 세계적 SRI (Sustainable and Responsible Investment) 투자기관 및 펀드에 정보 제공
 - 공신력 있는 제3자 기관으로부터 검증 등으로 철강산업 및 기업의 브랜드 이미지 등 지속가능경쟁력 강화에 노력해야

□ 기후변화대응 및 녹색성장이 정부의 국정 우선과제로 지속 추진될 전망

- 녹색성장위원회, 미래기획위원회 등 저탄소 녹색성장 핵심 부처와 함께 온실가스 협상의 싱크탱크가 될 글로벌녹색성장연구소(GGGI)의 동향 및 연구에 적극적인 협력 필요 (예, 녹색성장모형 및 실증사례 제시 등)
- 2012년 제18차 당사국총회 한국 유치 선언 등 선진국과 개도국 사이의 가교 역할 과정에서 우리 산업계의 지속가능경쟁력이 우선 고려될 수 있도록 적극 노력

안윤기 (Tel 02-3457-8133, e-mail: ygahn@posri.re.kr)

☞ 이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구소의 공식 견해가 아니며, 작성자 개인의 의견임을 밝혀 둡니다.

[별첨1] 이명박 대통령 연설문의 주요 내용

- 지구온난화 해결을 위한 십시일반 정신 강조: **“Not You First, but Me First”**
 - 한국은 먼저 십시일반 한다는 자세로 2020년 BAU 대비 30% 감축 목표안 제시
- ‘얼마나 줄여야 하는가?’에 대한 논의만큼 ‘어떻게 줄일 것인가?’ 역시 중요
 - 선진국과 개도국·신흥국 각각의 경험과 지혜를 공유하여 해결 방안 도출 필요
- 2012년 유엔기후변화 당사국총회 유치 희망
 - 2010년 멕시코(확정)
 - 2011년 남아프리카공화국
 - 2012년 한국 또는 카타르
- 온실가스 감축 관련 국제기구 설치 제안 (2010년 상반기 중)
 - 명칭: 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute)
 - 목적: 세계 각국의 녹색성장을 위한 싱크탱크
 - 운영: 한국에 본부를 두고, 전 세계 5개 지역에 사무소 설치

[별첨2] 15차 유엔기후변화 총회 ‘코펜하겐협정’ 주요 내용

장기 목표	- 기온을 산업화 이전 대비 2°C를 넘지 않도록 억제 (1990년, 2005년, 현재 등 기준 년도에 대한 이견으로 구체적인 시한을 지정 못함) 2015년에 중간 평가를 하여 억제치를 1.5°C로 재조정하는 문제 검토
국별 목표	- 선진국(부속서1 국가)은 2010년 1월 31일까지 정량화된 2020년 감축 목표 제출 (부속서1 국가, 기준연도를 명시하여 교토의정서 보다 강한 목표 제시 요구) - 개도국은(비부속서1 국가는 2010년 1월 31일까지 감축계획 보고서 제출 (기준 연도는 없어도 되며 감축 실행방안 포함)
법적 구속력	2010년까지 법적 구속력 있는 합의를 채택한다는 내용을 협의 과정에서 삭제
빈국 지원	- 개도국들의 기후변화 ‘적응’을 지원하기 위해 선진국들은 적절하고 예측 가능하며, 지속 가능한 재원과·기술 등을 제공 - 특히 최빈국, 군소서국, 아프리카 등 취약 지역 국가들을 우선 지원 2020년까지 선진국들은 공공, 민간, 양자, 다자 지원 등을 통해 연간 1천억 달러 규모의 ‘코펜하겐그린플래닛펀드(Copenhagen Green Planet Fund)’를 조성하고, 재원을 관리할 효율적 체제 구축 2010년부터 2012년까지 3년간, 300억 달러 규모의 긴급자금 지원 약속(EU 106억 달러, 일본 110억 달러, 미국 36억 달러 각각 출연)
온실가스 감축	- 선진국 목표, 개도국의 자발적 약속 등 2개의 부속서 마련 - 구속력이 있는 것은 아니며 미국의 ‘검토 중’ 부터 EU의 ‘법적 채택’에 이르는 각국의 상황을 있는 대로 적시
검증	- 개도국은 감축노력을 모니터링하고 2년마다 보고서를 유엔에 제출 - 선진국의 우려를 반영해 ‘국제적 점검’은 하되, 중국의 주장을 반영해 국가 주권의 존중을 보장
산림 보호	산림 황폐화가 온실가스 배출 증가에 미치는 중요성을 감안해 산림 보호를 위한 개도국의 노력 지원(토탄¹ 토양 및 습지와 같은 자연지형을 보전하는 개도국에 선진국이 보상해 주는 방안에 의견 접근)
탄소 시장	온실가스의 효율적인 감축노력을 장려하기 위해 시장을 활용하는 등 다양한 접근 방식 추진

¹ 토탄(土炭) 또는 이탄(泥炭): 화분과 식물이나 수목질의 유체가 분지에 두껍게 퇴적해 생물학적인 변화를 받아서 분해되거나 변질된 것으로, 석탄의 한 종류이지만 지표에서 분해작용을 받아서 일반적으로 선탄과 구별됨

[별첨3] 열대우림 훼손 방지 (Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation)

- 정의: 열대우림 등 산림자원을 보호하는 개도국이나 개도국의 숲을 조성하는 선진국에 CO₂ 감축 기여도에 비례하여 탄소배출권을 인정해 주는 제도
- 취지: 산림자원 보호에 경제적 인센티브를 제공함으로써 글로벌 차원에서 산림보호에 공조하는 체계 구축
- 대상: 열대우림, 침엽수림, 토탄지대, 습지 등
- 주요 내용: 국가나 기업이 개도국에서 조림사업을 할 경우, 추가로 탄소배출권 인정, 산림자원을 보호하는 개도국에는 CO₂ 감축량을 기준으로 톤당 1달러 이상의 자금 지원