

2011. 1. 25

칸쿤 기후변화협약 당사국총회의 협상 결과 및 시사점

녹색성장연구실

Executive Summary

칸쿤 기후변화협약 당사국총회의 협상 결과 및 시사점

- 제16차 기후변화협약 당사국총회가 2020년 온실가스 감축 목표, 제3자 검증, 개도국에 대한 감축 지원 등에 관한 새 의정서 채택을 목적으로 11월29일~12월10일 멕시코 칸쿤에서 개최(194개국 참가)
- 15차 코펜하겐합의문(Accord)을 칸쿤결정문(Decision)으로 채택하였으나, 핵심 의제의 세부 내용 이행은 여전히 불투명
 - 193개국 동의로 칸쿤결정문이 채택됨에 따라 당장 ‘유엔기후변화회의 사망설’의 확산은 방지
 - 선진국의 감축 목표(2020년까지 1990년의 25%~40% 감축)와 녹색기후기금(Green Climate Fund) 조성에 합의했으나, 국별 구체적인 목표 및 이행방향에 관한 내용이 없어 이행 여부는 여전히 불투명
 - 이에 G20 논의 등 새로운 협상구도, 국가별 의무할당방식이 아닌 부문별 감축 방식, 그리고 국제무역 시 CO₂ 규제를 포함하는 방식으로 기후변화 논의가 진행될 가능성도 상존
- 온실가스 감축 노력과 함께 실제 감축여부에 대한 공신력 있는 국제기관에 의한 제3자 검증이 확산될 전망이므로, 제3자 적합성평가 체계를 위한 인프라 구축에 집중할 필요
 - 선진국은 녹색기후기금 조성의 대가로 개도국에 제3자 검증 요청
 - 명확한 검증체제로 온실가스 감축노력을 재무적 성과로 연계할 수 있는 근간을 마련
 - 특히, 공신력 있는 검증기관과 연수기관의 양성 그리고 우리와 교역 규모가 큰 나라들과 상호 검증체제를 구축하는 것이 우리 기업의 녹색혁신기술 및 녹색경영 경쟁력 강화와 글로벌리제이션을 통한 글로벌 시장지배력 강화를 위한 첩경 (사례: NAFTA 산하 환경협력 분과위는 제3자 적합성평가 공동시스템 및 전문가 네트워크 구축 협력에 합의, 2010년 8월)



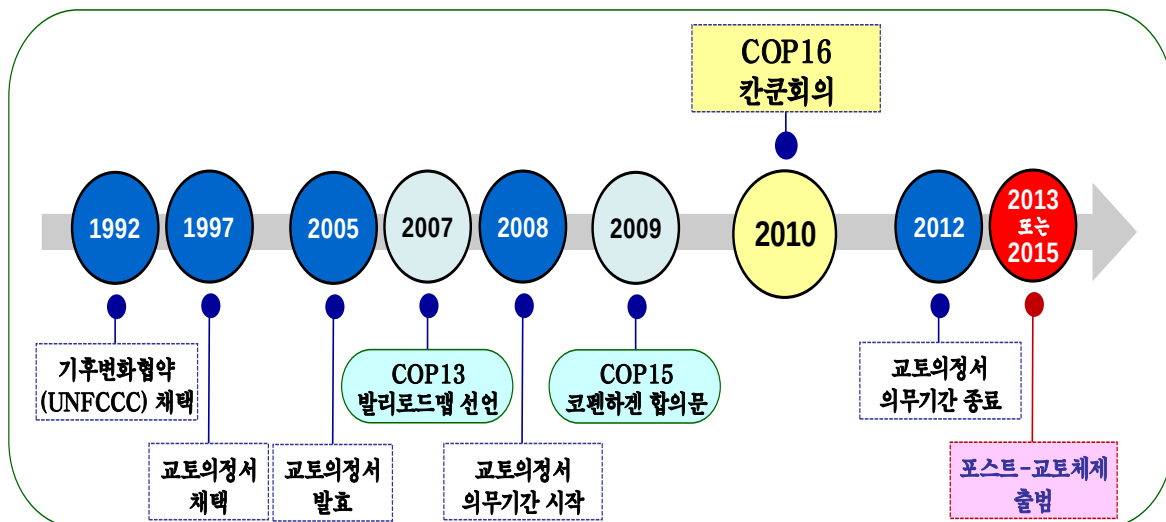
I. 칸쿤 당사국총회 개요	1
II. 주요 쟁점 및 합의 내용	2
III. 우리나라의 대응전략 및 평가	5
IV. 시사점	7

I. 칸쿤 당사국총회 개요

□ 2012년 이후 온실가스 감축체제(포스트-교토체제) 논의를 위한 제16차 유엔 기후변화협약 당사국총회가 멕시코 칸쿤에서 개최

- 핵심 의제: 선진국의 온실가스 감축 의무를 규정한 교토의정서 (Kyoto Protocol) 종료 시점인 2012년 이후의 포스트-교토체제 논의
 - 발리로드맵(2007), 코펜하겐합의문(2009)의 주요 쟁점 논의
- 참석자: 194개국 수석대표(韓, 환경부 이만의 장관 참석)
- 기간 및 장소: 11월29일 ~ 12월10일/ 멕시코 칸쿤

<그림> 기후변화 협상 진행 과정



□ 선진국-개도국 간 경제적, 정치적 이해관계가 첨예하게 대립해 타결에 난항 거듭

- 주요 개도국들은 경제성장을 제약할 수 있는 구속적 온실가스 감축 방식을 반대하는 입장으로, 선진국들의 역사적 책임과 지원을 강조
- 반면, 주요 선진국들은 중국 등 주요 배출국의 참여 없는 협상타결은 의미가 없다는 입장을 견지하였으며, 특히 미국은 중국의 참여를 포스트-교토체제의 전제 조건으로 주장

- 금번 칸쿤 총회는 포스트-교토체제 협상 종료 시점을 **2011년 남아공** 더반 당사국총회로 연장하였고, 선진국 감축 의무 원칙 합의에 합의하는 한편, 측정·보고·검증 등 주요 쟁점에 대한 선진·개도국의 타협점 마련

II. 주요 쟁점 및 합의 내용

□ (쟁점 1) 새로운 기후변화체제 형태

- (선진국) 선진국만의 의무부담을 규정한 교토의정서를 대신하여 미국과 주요 개도국을 의무부담국으로 포함하는 새로운 단일의정서 채택 (New Single Instrument with Convention)
 - 美, 日, 러는 선진국만 의무를 지는 교토체제 연장에 반대
 - EU는 주요 배출국(美, 中 등)의 참여를 전제로 교토체제 지지
- (개도국) 역사적 책임이 있는 의무감축국을 대상으로 하는 교토의정서를 유지하고, 개도국의 자발적 감축행동은 현행처럼 별도로 운영
 - ⇒ 선진국 및 개도국으로 구분된 Two tracks 협상방식 지향

<칸쿤결정문>

- ◆ “가능한 이른 시일 안에 교토의정서 연장에 관한 합의를 마무리 짓는다”는 수준에서, 2011년 남아공 더반 당사국총회로 협상 종료 시점 연기
- ◆ 결정문에 ‘교토의정서 존속, 미국과 다른 선진국의 상응성*, 선진국 의무 준수 체계’ 등 개도국이 주장한 사안 대부분 누락

* 미국과 다른 선진국의 상응성: 미국이 교토의정서 비준국은 아니지만, 감축 노력, 법적 구속력 등 모든 측면에서 여타 선진국에 상응하는 행동을 취함을 의미

- (쟁점 2) 선진·개도국의 재분류에 대한 논의는 2010년 10월 베이징 회의의 핵심 의제였으나, 금번 회의에서는 간접적인 논의로 제한

- (선진국) 주요 배출국이 포함되지 않아 실질적으로 전 지구적 온실가스 감축이 어려우므로 선발 개도국의 의무감축국 편입 필요성을 강조
- (개도국) 해당 논의는 기후변화협약을 개정해야 하는 사안으로 논의 범위를 벗어나며, 온실가스 감축 의무는 역사적 책임이 있는 선진국의 몫이라고 주장

〈칸쿤결정문〉

- ◆ 선진국이 개도국을 지원 시 투명성 제고를 위한 요구 사항인, 2년 주기 보고 및 ICA(International Consultation and Analysis) 적용이 실질적으로 개도국 세분화의 단초가 될 수 있음을 우려
- ◆ 개도국 가운데 2년 보고가 실질적으로 가능한 국가는 한국, 중국, 인도, 브라질 등 일부 국가뿐이기 때문

□ (쟁점 3) 선진국의 감축 의무: 2020년에 1990년 대비 25~40% 감축 원칙 합의

- (미국/일본) 교토의정서에 기초한 감축 목표 설정 자체를 거부하며, 자발적 약속에 의한 감축을 주장해 사실상 감축 목표 하향 조정
- (EU) 미국 및 주요 개도국의 참여를 전제로 교토의정서상 목표를 따르고자 하여 미국/일본보다는 의욕적인 목표 설정
- (개도국) IPCC 4차보고서(2007)는 선진국에 2020년까지 1990년의 25~40% 수준 감축을 권고하였으나, 선진국의 발표 수준은 13~19%에 불과하므로 교토의정서에 명시된 목표 요구

〈칸쿤결정문〉

- ◆ 선진국은 지구온도 상승을 산업화 이전의 2℃ 이내로 억제하기 위해 향후 10년 안에 온실가스 배출량을 1990년 대비 25~40% 감축해야 한다는 IPCC 4차 보고서 권고 수준과 일관성 유지
 - 코펜하겐합의문에 비해 구체성은 확보했으나 큰 진전은 없었음.
 - 이러한 결정으로 선진국들이 pledge & review 형태의 감축 목표를 설정하는 등 자국 이익을 우선시 하는 방향으로 감축 방식을 전환할 가능성 확대

□ (쟁점 4) 측정·보고·검증 체제: 지원대상국에 대한 제3자 검증 역설

- (선진국) 온실가스 감축 노력에 대한 제3자 국제 검증 체제의 필요성 강조. 특히, 미국은 개도국의 감축비용 지원과 연계하여 중국 등 개도국의 감축 노력을 검증해야 한다고 압박
- (개도국) 개별 국가의 책임 하에 국가보고서를 작성하고 유엔에 제출하는 방식 주장

〈간론결정문〉

- ◆ 감축행동등록부(Registry)에 개도국의 모든 감축행동을 기재
 - 개도국의 자발적 감축행동을 국제적으로 인정받을 수 있는 통로를 확보한 것으로 선진국 감축행동과 차별성 확보
- ◆ 반면, 선진국의 지원을 받은 개도국은 4년마다 국가 보고서 제출, 2년마다 ICA를 전제로 감축행동 관련 주요 사항 및 인벤토리 보고를 포함
 - ICA는 선진국의 pledge & review와 함께 측정·보고·검증을 핵심 감축 수단으로 확산시킬 전망

□ (쟁점 5) 개도국에 대한 자금 및 기술 지원

- (선진국) 코펜하겐합의문이 정식 합의 문서가 아니므로 단기 재원 논의는 적절치 않다는 입장이며, 재원 운영기구도 기존 체제(Global Environment Fund: GEF)를 활용할 것을 주장
- (개도국) 코펜하겐합의문에 명시된 단기 재원 및 추가 재원 마련을 강하게 요구하고, 재원 운영을 위한 신규 기구 설립을 주장
 - 코펜하겐합의문에 명시된 단기 재원 300억 달러(2010~2012년) 및 2012년 이후 선진국 GDP의 1.5% 이상을 제공

〈칸쿤합의문〉

- ◆ 2012년까지 300억 달러 규모의 긴급 재원 마련과 2020년까지 연간 1,000억 달러 지원 목표를 수립했으나, 구체적 조성 방법에 대한 합의 도 달에는 실패
- ◆ 녹색기후기금(Green Climate Fund)의 임시신탁관리자로 세계은행을 초청
- ◆ 선진국 GDP의 1.5%를 기금조성자금으로 삼자는 개도국의 주장은 기각
- ◆ 기술집행위원회(Technology Executive Committee)를 구성하여 개도국의 수요와 정책 분석
- ◆ 기후기술센터(Climate Technology Centre and Network)를 설립하여 세계적인 환경기술 수요·공급망 구축

Ⅲ. 우리나라의 대응전략 및 평가

□ 우리나라는 협상 논의 과정에서 대립 각을 세우고 있는 선진·개도국 간의 가교 역할 및 중진국 의견대변자 역할 수행

- 우리나라는 現 기후변화협약에서는 개도국으로 분류되어 있으나 OECD 회원국으로 의무감축국 편입을 지속적으로 요구 받는 상황
 - 기본적으로 교토체제의 유지를 지지하며 협약상 “공동의 차별화된 원칙(common, but differentiated responsibilities)”을 강조
 - 동 원칙에 입각하여 우리나라는 선진국 수준의 의무 부담을 받을 수 없음을 명확히 표명
- 기후변화 협상에 건설적인 기여를 하기 위해 2012년 제18차 기후변화총회 유치를 제안
 - 카타르의 유치 의지 천명과 국제사회의 미온적 평가가 상존하고 있으며, 2011년 6월 개최되는 기후변화협약 부속회의에서 최종 결정될 것으로 예상

□ 개도국 감축행동등록부(NAMA Registry) 및 기술개발 협력기구 논의를 주도적으로 진행

- 현재 논의되고 있는 개도국 감축행동 등록부에 선진국의 지원을 받는 감축행동과 함께 자발적으로 수행하는 감축행동도 등록할 것을 제안
 - 국제적 인정을 통해 우리나라의 자발적인 감축 노력을 알리고, 의무감축국 편입 시도에 대한 대응 근거로 활용
- 원천적 온실가스 감축을 이끌어 낼 수 있는 공동 기술개발 및 이전 협력기구 구성 제안
- 정부는 국제 녹색성장정책을 연구하고 추진할 Global Green Growth Institute(GGGI)를 인천에 유치하는 방안 추진 중
 - 덴마크는 500만 달러의 출연을 약속(영국 니콜라스 스턴경을 부위 원장으로 초빙)
 - 독일도 구체적인 금액에 대한 언급 없이 출연 약속

□ 우리나라의 선도적인 기후변화 정책 추진 노력을 강조함으로써 의무감축국 압력 차단

- 우리나라는 비의무감축국이지만 전 지구적인 감축 노력에 동참하기 위해 국력에 상응하는 자발적 감축 목표를 발표하고 선도적인 기후변화 정책을 추진
 - IPCC가 권고하는 개도국 감축 목표의 최고 수준인 BAU(business as usual) 대비 30%를 국가 감축 목표로 수립
 - <저탄소녹색성장기본법> 및 시행령을 제정 및 발효하였고, 후속조치로 온실가스에너지목표관리제(2010.8)를 시행하는 등 기후변화 정책 본격화

IV. 시사점

- (결과) 결정문을 채택했으나, 주요 핵심 의제에 관한 당사국 간 견해차를 줄이지 못하였고, 최대 수확으로 불리는 녹색기후기금 조성도 세부 내용에 합의하지 못하여 향후 협상 타결은 여전히 쉽지 않을 전망
 - 칸쿤결정문 채택이 유엔기후변화 다자협상체제에 대한 신뢰 회복에는 기여했으나, 구체적 내용을 담지 못하여 이행 여부는 여전히 불확실
 - 한편, 교토체제와 포스트-교토체제의 연속성을 위해 2011년 남아공 총회에서 신속한 타결에 이를 가능성도 상존
- (전망) UN 중심의 논의에서 G20 등 별도의 협상체가 부상하고 부문별 자발적 감축 체제 중심으로 감축 방식이 전환될 가능성이 있으며, 특히 제3자 적합성평가(MRV)가 핵심 감축 수단으로 급부상할 전망
 - UN 중심의 기후변화 논의의 비효율성이 지적되고, 당사국을 모두 포괄하는 단일 협상체제 가능성이 낮아진 바, G20 등 별도의 자발적인 감축체제의 부상 가능성에도 주목
 - 온실가스 감축과 관련해 현행의 국가별 의무할당이 아닌 특정 부문 중심의 감축체제로 옮겨갈 가능성 증대
 - 예를 들면, 자동차 연비와 같은 제품규제 등 무역규제와 연동
 - 선진국·개도국 모두 온실가스 감축활동에 대한 제3자 적합성평가를 전제로 한 감축활동 보고와 제3자 적합성평가가 빠르게 확산될 전망
 - 선진국 감축: IPCC 권고안에 준한 pledge & review
 - 개도국은 감축활동기록부를 기재하고, 특히 선진국의 지원을 받은 활동은 ICA를 전제로 2년마다 보고
- (대응) 포스트-교토체제는 감축 활동과 함께 제3자 적합성평가 등 투명성과 실천에 중점을 두고 있으므로, 우리나라는 제3자 적합성평가를 위한 인프라를 구축하는 데 선택과 집중 필요

- 교토의정서 이행 시기(2008~2012년)를 거치며 선도적인 역할을 해온 EU, 미국, 일본, 러시아 등 주요 선진국들은 pledge & review 감축 방식 등 자국 이익을 보호하고 제3자의 적합성평가를 중요시하는 방향으로 입장 선회
 - IPCC가 권고하는 최고 수준의 자발적 감축 목표를 선언함으로써 선진·개도국 가교역할을 충실히 수행해 온 우리나라는 글로벌 동향에 준하여 감축활동의 투명성을 확보할 수 있는 제3자 적합성평가 인프라 구축에 집중할 필요
 - 특히, 온실가스 감축 노력에 대한 국제적 적합성평가 체계는 모든 기후변화 시책의 성과를 좌우할 뿐만 아니라 녹색금융 활성화를 통한 녹색혁신기술 및 녹색경영 경쟁력의 근간으로 녹색일자리 및 녹색성장의 핵심 요소
 - 시장 메커니즘에 준하여 공신력 있는 검증기관 및 인력 양성 체계 구축 필요
 - 또한 우리나라와 교역이 많은 국가와 상호검증체제를 구축하여 우리기업의 글로벌리제이션을 조기 정착시키고 시장 지배력을 강화하는 지원책 필요
- (사례: NAFTA 산하 환경협력분과위는 제3자 적합성 평가와 관련하여 공동시스템 및 전문가 네트워크 구축에 협력하기로 2010년 8월에 합의하고, 2015년부터 본격 출범시킬 전망)

안윤기 (Tel 02-3457-8133, e-mail: ygahn@posri.re.kr)
 진윤정 (Tel 02-3457-8232, e-mail: yjchin@posri.re.kr)
 허재용 (Tel 02-3457-8138, e-mail: vision96@posri.re.kr)

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