



2011년 기후변화협약/교토의정서 당사국총회 결과 및 향후 전망

이 호 무 에너지경제연구원 연구위원 (hmlee@keei.re.kr)

오 진 규 에너지경제연구원 선임연구위원 (jgoh@keei.re.kr)

김 현 석 에너지경제연구원 부연구위원 (hyun.kim@keei.re.kr)

김 성 균 에너지경제연구원 부연구위원 (skkim@keei.re.kr)

1. 서론

지난 11월 28일부터 12월 11일까지 남아공 더반에서 제17차 기후변화협약 및 제7차 교토의정서 당사국총회가 개최되었다. 이번 회의에는 195개 기후변화협약 당사국이 파견한 약 5,400명의 정부대표단과 5,800 여명의 국제기구 및 NGO 참가자들을 포함하여 모두 12,480명이 참가한 것으로 최종 집계되었다.

이번 당사국총회는 2013년부터 시작되는 교토의정서 2차 공약기간의 설정을 둘러싸고 이를 지지하는 개도국과 이에 미온적 또는 부정적인 선진국 사이의 대립이 정점에 달할 것으로 예견되면서 기후변화협상에 있어 어떠한 의미로든 또 하나의 중요한 이정표가 될 것으로 전망되어왔다. 또한 간쿰합의의 구체적 이행을 위한 결정문 도출이라는 쉽지않은 과제도 더반 당사국총회가 완수해야 할 임무였다.

결과적으로 이번 당사국총회는 공식 종료일이었던 12월 9일(금)에 핵심 쟁점에 대한 고위급 협상이 본격

적으로 시작되어 일요일 오전 6시 22분에 최종 폐막되는 곡절 끝에 더반 플랫폼이라는, post-2020 체제에 대한 협상 기반을 마련하는 성과를 거두었다. 더반 당사국총회 결과에 대하여 기대와 우려가 교차하고 있는 현 시점에서 더반 패키지로 불리는 협상결과물에 대한 평가와 함께 앞으로의 기후변화협상 판도를 전망해 볼 필요가 있다.

2. 더반 플랫폼(Durban Platform)과 더반 패키지(Durban Package)

더반 패키지는 새로운 협상그룹인 더반 플랫폼 특별작업반(AWG-DP)¹⁾의 설치, 장기협력행동 특별작업반(AWG-LCA)²⁾의 협상 결과 보고, 녹색기후기금(Green Climate Fund) 설치 등 3건의 기후변화협약 결정문과 교토의정서 특별작업반(AWG-KP)³⁾의 작업 결과물에 대한 1건의 교토의정서 결정문으로 구

1) Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

2) Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

3) Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.



성되어 있다. 당사국총회 의장인 Ms. Maite Nkoana-Mashabane 남아공 외무장관은 4건의 핵심적 문서를 단일 패키지로 구성하여 당사국에 채택을 요청하였고 AWG-DP 결정문에 대한 인도의 반대에 주요국간 협의에서 중재안이 제시됨으로써 최종 채택되었다.

더반 패키지는 2013년부터 시작될 교토의정서 2차 공약기간(post-2012 체제)에 대한 AWG-LCA와 AWG-KP 결정문, 2021년 이후의 국제적 기후변화 대응체제(post-2020 체제)에 대한 논의를 개시하는 AWG-DP 결정문, 향후 선진국의 개도국 지원에서 핵심적인 역할을 맡을 녹색기후기금 설치에 대한 결정문으로 나누어 살펴볼 수 있다. Post-2012 체제를 논의하는 두 협상그룹(AWG-LCA, AWG-KP)은 원래 2009년 코펜하겐 당사국총회에서 종료될 예정이었으나 협상이 난항을 겪으면서 계속 협상 시한이 연장되어 왔다. 그리고 작년의 칸쿤합의를 거쳐 이번 더반 회의를 통해 내년 중에 post-2012 체제의 기본틀에 관한 작업을 마무리 짓고 차기 당사국총회에서 각기 그 활동을 끝내는 것으로 결정되었다. 두 협상그룹의 결과물에 대하여는 이후 더 자세히 분석하도록 한다.

녹색기후기금(GCF)은 선진국(부속서 II 국가)⁴⁾이 개도국의 기후변화 대응 노력을 지원하게 될 재정 메커니즘의 운영 주체 중 하나로서 중요한 역할을 하게 될 전망이다. 코펜하겐합의와 칸쿤합의에서 선진국이 약속한, 2020년까지 연간 1천억불 마련을 목표로 조성될 재원의 상당 부분이 GCF를 통해 집행될 것으로 기대되면서 GCF의 지배구조, 운영 방식 등에 대하여 많은

나라의 관심이 집중되었다. 칸쿤합의를 근거로 설치된 녹색기후기금 설계위원회(Transitional Committee)는 올 한해동안 GCF의 실제 운영방식 및 규정에 관하여 강도 높은 논의를 해 왔고 그 결과를 이번 당사국총회에 제출하였다. 그리고 설계위원회의 결과물을 바탕으로 GCF의 출범과 구체적 운영 방안이 확정되면서 그 의의를 인정받아 더반 패키지의 한 부분을 맡게 되었다.

Post-2012 체제에 대한 이상의 세 결정문도 의미가 깊지만 더욱 큰 관심을 받고 있는 것은 post-2020 체제를 다루게 될 AWG-DP 결정문이다. 이 결정문은 교토의정서 2차 공약기간 설정이라는 post-2012 체제의 문제와 선진국과 주요 개도국이 함께 참여하는 기후변화체제라는 post-2020 체제의 문제를 묶어서 해결한다는 EU의 복안이 결실을 맺은 것으로서 그 해석과 이행 방안을 둘러싸고 앞으로 간단치 않은 여정이 기다리고 있을 것으로 보인다.

2012년 말로 되어 있는 교토의정서 1차 공약기간의 종료 시점이 다가오면서 2차 공약기간 설정을 둘러싼 선진국과 개도국의 갈등은 올해 중반까지도 해결의 기미가 보이지 않았다.⁵⁾ 이러한 상황에서 2011년 당사국총회에서 결론이 나지 않을 경우 2차 공약기간이 2013년에 시작되는 것이 불가능해지므로 공약기간 사이의 공백을 막기 위해 어떻게든 2차 공약기간에 대한 합의를 이끌어내야 한다는 책무가 의장국인 남아공에 지워졌다. 그리고 주요 배출국인 일본, 러시아, 캐나다가 2010년에 교토의정서 2차 공약기간을 공식적으로 거부하면서 다배출 선진국 중에서는 EU

4) 기후변화협약의 부속서 I 국가는 교토의정서 하에서 온실가스 감축 의무를, 부속서 II 국가(1992년 기준 OECD 회원국)는 개도국에 대한 지원 책무를 추가로 지게 됨.

5) 개도국은 선진국의 불충분한 감축노력과 역사적 책임을 근거로 2차 공약기간 설정 및 1차 공약기간에 비하여 크게 강화된 감축목표를 요구하였음. 반면에 선진국은 개도국의 배출량이 이미 선진국을 능가하고 미국이 교토의정서에서 빠져 있는 상황에서 교토의정서의 단순 연장은 무의미하다는 입장을 견지하였음.



가 2차 공약기간 설정의 마지막 보루로 남게 되었다.

기후변화 대응에 상당한 투자를 하면서 전 세계적 기후변화 대응 노력을 주도해 왔으나 코펜하겐 당사국 총회에서는 미국과 중국에 밀려 영향력을 발휘하지 못했던 아픈 기억이 있는 EU는 2009년의 전철을 밟지 않기 위해 올해 적극적으로 나섰다. 올해 10월의 파나마시티 협상회의를 앞두고 EU는 미국과 BASIC⁶⁾ 등 주요 배출국이 2차 공약기간 이후 모두 참여하는 기후변화체제를 조건으로 자신들의 2차 공약기간 참여를 약속하는 절충안을 제시했다. 그리고 기후변화에 가장 취약한 나라들인 군소도서국(Alliance of Small Island States; AOSIS)과 최빈개도국(Least Developed Countries; LDC)의 지지를 확보하는 데에 성공하였다. AOSIS와 LDC의 경우 미미한 온실가스 배출량에도 불구하고 기후변화의 위협을 가장 크게 받고 있어 선진국, 개도국 구분 없이 모든 주요 배출국이 행동에 나서야 한다는 취지에 공감할 수 있었던 것이다. 그리고 EU 제안에 대한 이들의 지지는 선진국과 개도국의 차별 약화에 가장 부정적인 중국과 인도를 압박하는 효율적 수단이 된 것으로 보인다.

이번 당사국총회 기간 동안 “Bigger Picture”라는 주제 하에 비공식적으로 논의되던 2차 공약기간의 처리 및 주요 배출국 참여의 연계 문제는 회의의 공식 종료일이었던 12월 9일 아침에 이르러서야 결정문 형태로 문서화되어 공개되었다. 그리고 12월 9일 초안의 골자가 대체로 유지된 AWG-DP 결정문이 기후변화협약 당사국총회에서 최종 채택되었다. AWG-DP의 핵심 포인트는 ‘공통의 차별화된 책임(Common

but Differentiated Responsibility; CBDR)’⁷⁾이라는, 선진국과 개도국을 구분해 온 기후변화협약의 핵심 원칙 대신 모든 당사국의 공통된 노력과 공통된 참여를 명기하고 있다는 것이다. 또한 2020년 이후의 기후변화체제가 의정서, (의정서가 아닌) 법적 문서, 법적 효력을 갖는 합의된 결과물 중 하나(a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force)로 규정될 것이며 이는 사실 상 선진국에만 적용되는 교토의정서와 달리, 모든 당사국에 적용됨(applicable to all Parties)을 분명히 밝히고 있다.

AWG-DP 초안에 대하여 교토의정서 채택 이전부터 모든 당사국이 동등하게 참여하는 체제를 협상의 선결 조건으로 제시해 온 미국은 환영을 표하였다. 반면에 BASIC 국가 중 온실가스 배출공간의 형평성(equity) 문제를 가장 강조해 온 인도는 이러한 선진국과 개도국간의 구분 철폐에 크게 반발하였다. 결국 EU와 AOSIS가 당초 주장한, 법적 구속력 있는 체제를 시사하는 ‘의정서’와 ‘또 다른 법적 문서’라는 두 가지 옵션 외에 ‘법적 효력을 갖는 합의된 결과물’이라는 세 번째 옵션이 주요국간의 최종 담판을 통해 추가됨으로써 AWG-DP 결정문이 채택될 수 있었다.

AWG-DP 결정문의 요지는 다음과 같다.

- 기후변화 대응을 위한 모든 당사국의 긴급한 행동과 최대한의 협력 필요성을 인정한다. 또한 당사국들이 서약한 감축목표와 기온상승을 2℃ 또는 1.5℃ 이내로 억제하기 위한 감축량 사이에 심대한 격차가 있음에 유의한다.

6) 중국(C), 인도(I), 브라질(B), 남아공(S)의 4개 주요 개도국.



- AWG-LCA는 발리행동계획 상의 합의된 결과물을 16차(칸쿤), 17차(더반), 18차(도하) 당사국총회 결정문을 통해 완결하고 18차 당사국총회에서 그 활동을 종결한다.
- AWG-DP를 설립하여 모든 당사국에 적용 가능한, 의정서 혹은 또 다른 법적 문서 혹은 법적 효력을 갖는 합의된 결과물을 기후변화협약 하에 마련하기 위한 절차를 개시한다.
- AWG-DP는 2012년 상반기에 활동을 시작하여 늦어도 2015년까지 작업을 완결, 2020년부터 의정서 혹은 또 다른 법적 문서 혹은 법적 효력을 갖는 합의된 결과물이 발효·이행될 수 있도록 한다.
- AWG-DP의 작업 분야는 감축, 적응, 재정, 기술 개발 및 이전, 행동의 투명성(transparency of action), 지원 및 능력형성 등이다.
- AWG-DP를 통해 모든 당사국이 최대한의 감축 노력을 하고 전 세계적 감축 노력(ambition)이 향상되어야 하며, IPCC 5차보고서, 장기목표의 검토⁷⁾ 결과물 등을 반영한다.

3. 장기협력행동 특별작업반(AWG-LCA) 논의 결과

올해 처음으로 개최된 4월의 방콕 협상회의는 진통 끝에 발리행동계획과 칸쿤합의에 기초하여 AWG-LCA에서 논의할 의제를 확정지었다. 4월 회의부터

마지막 더반 당사국총회까지 AWG-LCA는 모두 네 차례에 걸쳐 열렸으나 형식상으로는 정회와 속개를 반복하면서 14차 회의가 연중 지속되었다. 따라서 의제 변경을 둘러싸고 주어진 협상 시간을 낭비하는 일 없이 4월에 합의된 의제가 계속 유지되면서 협상의 연속성을 유지할 수 있었다.

올해의 AWG-LCA 협상 의제 중 실제 협상 내용과 관계된 부분은 <표 1>에 정리되어 있다.⁸⁾ 이하에서는 에너지 부문 온실가스 감축과 직접 관련된 분야의 금년 협상 결과를 요약 및 분석한다.

가. 공유비전

공유비전은 기후변화협약의 궁극적 목적을 달성하기 위한 장기협력 행동방안을 논의하는 의제로서, 전 지구적 장기배출목표를 포함하여 기후변화 대응체제의 기본사항을 다루고 있다. 코펜하겐과 칸쿤 당사국총회를 통해 기후시스템에 대한, 위험한 수준의 인위적 간섭을 막기 위해 기온의 상승폭이 산업혁명 이전 대비 2℃ 이하로 억제되어야 한다는 대원칙과 함께 ‘가능한 한 빠른 시기’에 전 지구적 배출정점(global peaking)에 도달한다는 데에 합의된 바 있다. 그러나 이를 달성하기 위해 요구되는 전 지구적 감축목표와 배출정점 시기에 대한 구체적 합의는 금번 더반 당사국총회에서 결정을 하도록 되어 있었다.

그동안 장기배출목표는 전 지구적 목표와 선진국의 목표가 함께 논의되어 왔다. EU는 전 지구적 장기배

7) 본고의 '3. 장기협력행동 특별작업반(AWG-LCA) 논의 결과' 중 '바. 장기목표의 검토' 참고.

8) 이해를 돕기 위해 원문을 축약 또는 요약함.



〈표 1〉 2011년 AWG-LCA 협상 의제(일부)

3. 발리행동계획과 칸쿤합의에 기반하여 17차 당사국총회(2011년)에 제출될 결과물의 준비
 - 3.1. 장기협력행동을 위한 공유비전
 - 3.2. 강화된 감축행동
 - 3.2.1 선진국의 감축의무 또는 행동
 - 3.2.2 개도국의 감축행동
 - 3.2.3 산림부문 감축(REDD+)
 - 3.2.4 부문별 접근(농업 및 항공·해운)
 - 3.2.5 시장 활용을 포함한 다양한 접근(시장메커니즘)
 - 3.2.6 대응 조치의 경제·사회적 영향
 - 3.3. 강화된 적응행동
 - 3.4. 재정
 - 3.5. 기술 개발 및 이전
 - 3.6. 능력형성
4. 검토: 범위의 정의 및 이행 형식 개발(장기목표에 대한 2013~2015 검토)
5. AWG-LCA의 결과물에 대한 법적 옵션(legal options)
6. 기타 의제
 - (a) 시장경제로 이행 중인 부속서 I 국가(구 공산권)
 - (b) 당사국총회에 의해 특별한 국가 환경을 인정받은 국가(터키)

주: 에너지부문 온실가스 감축과 직접 관련된 의제는 굵은 글씨로 표기함.

출목표에 대해, 2050년까지 최근 배출량 또는 1990년 대비 50% 감축을 주장하였으며, 선진국의 장기배출목표로서 2050년까지 80~95% 감축을 주장했다. 군소도서국들은 이보다 강한 목표를 제시한 바, 전 지구적으로 2050년까지 1990년 대비 85% 감축을 주장했다. 한편, 전 지구적 배출정점에 대해 EU는 2020년을, 군소도서국들은 2015년을 주장해 왔으나, 중국 등 주요 개도국은 전 지구적 배출정점 설정에 반대하고 선진국만의 배출정점을 강조해 왔다.

이에 더하여, 더반 당사국총회에선 공유비전의 범위에 대해 선진국과 개도국 사이에 입장이 첨예하게 대립되었다. EU와 군소도서국들은 칸쿤합의에 근거하여 2050년의 전 지구적 장기배출목표와 배출정점

에 관해서만 논의하고 결론을 맺을 것을 주장하였다. 반면에, BASIC 국가와 사우디아라비아 등의 주요 개도국들은 칸쿤합의보다 AWG-LCA의 기반인 발리행동계획을 더욱 중시하는 입장에서 칸쿤합의에 반영되지 않은, 감축, 적응, 기술이전, 재정지원, 능력형성 등 발리행동계획의 모든 주요 요소에 대하여도 공유비전의 설정을 주장하였다. 더 나아가, 이들 개도국들은 기후변화 대응에 있어서의 형평성, 역사적 책임, 지속가능발전에 대한 형평적 접근, 일방적 무역규제의 금지, 선진국 조치의 개도국에 대한 부정적 영향의 최소화 등이 공유비전의 중요한 항목으로 논의되어야 한다고 강조하였다.

주요 개도국들은 장기배출목표와 배출정점 시기를



수치적으로 결정하기에 앞서 이들 수치들이 개도국들의 장기적 경제성장에 미치는 영향에 대한 논의가 선행되어야 한다고 강력히 주장하였다. 개도국들은 전 지구적 배출목표가 설정되면 이로부터 개도국의 배출 총량이 결정되게 되어 경제성장에 큰 영향을 미칠 것이라는 우려를 가지고 있는 것이다. 배출정점시기에 대해서도 이들은 선진국들이 이미 1990년에 배출정점에 도달했기 때문에 지금부터 논의하는 전 지구적 배출정점은 사실상 개도국에 대한 배출정점을 규정하게 된다는 논지를 일관되게 폈다. 따라서 주요 개도국들은 온실가스 배출에 대한 개도국들의 권리를 확보하기 위해 형평성, 대기자원에 대한 공평한 접근 보장 등을 주장해 온 것이다.

이러한 EU, 군소도서국, 주요 개도국의 커다란 입장 차이로 인해, 금번 더반회의에서 공유비전에 대한 논의는 한 치도 앞으로 나아가지 못하고, 이에 대한 논의를 내년으로 넘기도록 하는 절차적 결론만을 내리고 말았다. 이 과정에서 미국은 특별한 입장을 보이지 않고 매우 소극적으로 대응하기도 하였다. 따라서, 내년 내내 장기배출목표와 배출정점이 개도국의 사회경제발전에 미치는 영향에 대한 논의가 활발히 전개될 것으로 보인다. 이 과정에서 군소도서국들이 주장하는 바, 장기배출목표의 강화와 배출정점시기의 조기화에 대한 주장이 상당한 충동을 일으키며 논의가 진행될 것으로 보인다. 우리나라는 2020년에 BAU 대비 30% 감축을 자발적으로 달성하며 이 과정에서 2014년 경에 배출정점에 도달하도록 정책을 추진 중

이기 때문에 현재 어떤 주장에도 유연하게 대처할 수 있는 입장이다. 단, 선진국과 개도국 간의 가교 역할을 강화한다는 차원에서 칸쿤합의에 포함된 저탄소개발전략(low carbon development strategy)의 중요성을 향후 강조할 필요가 있다.

나. 선진국 감축

올해 선진국 감축 분야 협상은 칸쿤에서 합의된 선진국의 2년 주기 보고(biennial report; BR)와 감축에 대한 국제적 평가 및 검토(international assessment and review; IAR)의 두 세부의제를 중심으로 진행되었으며, 세 번째 회의였던 10월의 파나마시티 회의에서부터 EU가 제안한, 감축 노력 강화에 대한 의제⁹⁾가 추가되었다.

만약 미국이 교토의정서를 비준하였다면 post-2012 체제에서의 선진국 감축에 대한 논의는 교토의정서 2차 공약기간 중의 선진국 감축목표를 다루는 AWG-KP만으로 한정되었을 것이다. 그러나 미국이 교토의정서 밖에 머무는 상황에서 미국의 2013년 이후 감축에 대한 논의를 하기 위한 공간이 필요하였으므로 발리행동계획과 그에 따라 설치된 AWG-LCA에 선진국 감축 항목이 포함되었다.¹⁰⁾ 이러한 배경으로 인하여 개도국은 AWG-LCA의 선진국 감축 협상에 있어 교토의정서를 비준하지 않은 부속서 I 국가, 즉 미국과 다른 선진국의 감축 노력의 상응성(comparability) 확보, 의무준수체계와의 연계 등 미

9) 협상 내에서는 '칸쿤합의 paragraph 36-38에 대한 사항'이라는 명칭이 사용되었음.

10) 발리로드맵의 구조에 따르면 post-2012 체제의 감축노력을 논의하는 공간은 미국을 제외한 부속서 I 국가는 AWG-KP, 미국은 AWG-LCA의 선진국 감축(발리행동계획의 1(b)(i) 의제), 비부속서 I 국가는 개도국 감축(동 1(b)(ii) 의제)이 됨.



국이 사실상 교토의정서에 비준한 것과 동일한 효과를 낼 수 있는 시스템을 마련하는 것을 목표로 삼아왔다. 반면에 선진국은 교토의정서 2차 공약기간에 대한 회의론이 확산되면서 AWG-LCA의 선진국 감축 협상에서 미국만이 아닌 선진국 감축 전반에 관한 내용을 다루려고 하는 경향을 보임에 따라 개도국과의 이견이 표출되었다. 그리고 선진국 중에서도 감축 노력에 적극적인 EU는 선진국 간 상응성 확보를 주장하는 반면, 전통적으로 이를 반대해 온 미국과 교토의정서 존속에 부정적인 일본, 캐나다 등은 이에 반대하는 분열상도 관측되어 왔다.

2009년 코펜하겐 당사국총회 이후 선진국 감축 협상은 코펜하겐합의 상의 선진국 감축과 개도국 감축의 불균형 해소 차원에서 선진국 보고체계 강화에 초점을 맞추었다. 코펜하겐합의의 대표적 불균형 사례로는 개도국에 선진국의 당시 국가보고서 제출 주기인 3-5년보다도 짧은 2년마다 국가보고서를 제출하도록 의무를 부과한 점을 들 수 있다. 또한 개도국 국가보고서에 대하여만 국제적 협의 및 분석(international consultations and analysis; ICA)라는 새로운 검토 절차를 도입한 것도 개도국의 불만을 샀다. 따라서 선진국은 개도국 감축의 투명성 강화라는 성과를 유지하기 위하여 선진국 감축에도 이에 대응하는 개념을 도입함으로써 개도국이 더 큰 부담을 지는, 협약의 기본 정신과 맞지 않는 상황을 타개하려 했고 그 결과, 칸쿤 당사국총회에서 BR 제출과 IAR 실시가 합의되었다.

협약과 교토의정서 하에서 비교적 잘 구축된 보고체계를 갖추고 있는 선진국에 기존의 보고 내용과 크게 다르지 않은 2년 주기 보고와 그에 대한 검토를 추가하는 것은 정치적, 기술적 측면에서 크게 문제가 되

는 사안은 아니었다. 다만 선진국 노력의 상응성 확보와 의무준수체계 등 교토의정서와의 연계성을 반영함으로써 BR 내용과 IAR 절차를 강화하려는 개도국의 시도에 선진국, 특히 미국이 강경한 입장을 고수하면서 협상에 어려움이 있었다. 또한 개도국 감축의 2년 주기 보고와 ICA에 비하여 개념이 모호했던 BR과 IAR을 구체화하는 작업도 간극합의가 남긴 숙제였다.

이번 더반 당사국총회의 선진국 감축 분야 협상 결과물에 대하여는 2007년 발리 당사국총회 이후 지속되어 온 논의에서 최종적으로 미국의 입장이 관철되었다고 평가할 수 있겠다. 선진국 감축 노력의 상응성 증진 필요성은 원론적 수준에서 확인되었으나 상응성 확보의 필수 요소로서 EU와 개도국이 강조하여 왔던 온실가스 배출량 산정의 공통회계규칙(common accounting rules)에 관한 내용은 결과물에서 완전히 삭제되었다. 이는 선진국 감축노력의 평가에 각국의 특수한 환경이 고려되어야 한다는 입장을 견지하며 공통회계규칙 도입에 부정적이었던 미국, 일본 등의 주장이 반영된 것이다. 또한 개도국이 핵심 쟁점으로 부각시켜 온, 선진국 보고 결과와 의무준수체계의 연계에 관한 내용도 모두 빠졌는데 이는 AWG-LCA에서 교토의정서를 언급하는 것 자체를 거부해 온 미국과 의무준수체계에 관한 논의는 AWG-KP와 중복된다는 의견을 밝힌 EU의 입장에 따른 것으로 보인다. 마지막으로 선진국의 감축목표 강화 역시 당위적 관점에서 재확인되었으나 구체적인 방안을 제시하지는 못함으로써 대다수 개도국의 불만을 야기하였다.

선진국 감축 분야의 협상 결과물로서 이번 17차 기후변화협약 당사국총회에서 최종 채택된 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 목표 수치에 대한 가정과 조건, 삼림 및 토지 이용



분야(LULUCF)¹¹⁾의 기여와 시장메커니즘에서 생산된 단위의 역할 등에 대한 이해를 높임으로서 현재 선진국이 서약한 국가 감축목표(quantified economy-wide emission reduction targets)를 더욱 명확히 하는 작업을 2012년에도 지속한다.

- 선진국은 2014년 1월 1일까지 정식 국가보고서(full national communications)를 제출하고 이후 4년 주기로(2018년, 2022년, ...) 정식 국가보고서를 제출한다. BR에 관하여는 이번에 결정된 가이드라인에 따라 첫 번째 BR을 2014년 1월 1일까지 제출하고 이후에는 정식 국가보고서 제출 마감일로부터 2년 뒤(즉, 2016년, 2020년, ...)에 제출한다.
- 정식 국가보고서 제출 연도에는 BR을 정식 국가보고서의 부속서 또는 별도의 보고서로 제출한다.
- BR에 포함될 내용은 국가 온실가스 배출통계 정보, 국가 감축목표에 대한 구체적 정보, 국가 감축목표 달성에 관한 진척 사항, 향후 배출 전망, 개도국에 대한 재정, 기술, 능력형성 지원 실적 등이다.
- IAR은 제출된 정보의 기술적 검토와 국가 감축목표의 이행에 대한 다자적 평가(multilateral assessment)를 통해 이루어진다.
- IAR에서 기술적 검토는 BR에 수록된 정보를 대상으로 이루어지며 기술검토 보고서(technical review report)를 산출한다.
- IAR에서 다자적 평가는 기술 검토 보고서, BR, 기타 보충적 정보를 토대로 이루어지며 다른 당

사국의 서면 질의와 이에 대한 답변, 이행부속기구(SBI)¹²⁾ 회의에서의 평가를 거치게 된다. 다자적 평가의 결과물은 심화 검토 보고서(in-depth review report)를 포함하는, 사무국이 작성하는 의사록(record), SBI의 요약 보고서, 당사국간 질의·응답, 기타 IAR 대상 당사국의 의견 등이다.

- IAR은 2년 주기 보고서 제출에 따라 매 2년마다 실시되며, 기존의 연례 국가 온실가스 배출통계 검토는 계속하여 매년 실시하는 것으로 한다.
- IAR의 형식과 절차에 대한 개정은 협약 하에서의 감축 목표에 대한 의무준수체계에 대하여 향후 합의가 이루어지는 경우, 이를 고려하는 것으로 한다.

다. 개도국 감축

올해 개도국 감축 분야 협상은 작년과 마찬가지로 코펜하겐합의에 포함된 사항을 실제 운영 가능한 수준으로 구체화하는 데에 초점이 맞추어졌다. 코펜하겐합의 이후 간쿰합의를 거치며 계속 논의되어 온 세부의제는 총 세 가지로서 개도국 감축의 투명성 강화를 위한 개도국의 2년 주기 보고(biennial update report; BUR)와 BUR에 대한 국제적 협의 및 분석(international consultations and analysis; ICA), 개도국 감축행동(nationally appropriate mitigation actions; NAMAs)의 촉진을 위한 NAMA 등록부이다. 또한, 선진국 감축에서와 마찬가지로

11) Land use, land use change and forestry.

12) Subsidiary Body for Implementation.



지로 세 번째 회의였던 10월의 파나마시티 회의에서부터 EU가 제안한 개도국 감축 노력 전반에 대한 의제¹³⁾가 추가되었다.

개도국은 선진국의 감축의무와 달리 자신들은 자발적으로 국가 실정에 맞는 감축행동을 수행한다는 점에서 양측의 온실가스 감축노력에 분명한 차이가 있음을 강조하여 왔다. 개도국의 이러한 입장은 현재의 기후변화가 주로 산업혁명 이래 선진국들이 배출한 온실가스에 기인한 것이며(역사적 책임), 선진국은 이러한 역사적 책임과 더불어 기후변화 대응에 동원할 수 있는 자원을 훨씬 더 많이 보유하고 있어 더 큰 노력을 기울여야 하고(‘공통의 차별화된 책임’ 및 ‘각자의 능력’ 원칙), 경제 개발 및 빈곤 퇴치를 위해서, 그리고 모든 사람이 동등한 탄소 배출 공간을 가진다는 점에서 인구가 훨씬 많은 개도국은 앞으로도 온실가스를 배출할 권리가 있다는 논리로 뒷받침되어 왔다.

그에 비하여 선진국은 1992년 당시의 OECD 국가와 동유럽 국가로 구성된 부속서 I 국가가 배출하는 온실가스보다 비부속서 I 국가의 배출량이 더 커졌고, 주요 개도국의 경제력 및 기술역량도 급격히 향상되고 있는 상황에서 부속서 I 국가만이 감축의무를 지는 것은 효과적이지 않다는 입장을 밝혀 왔다. 결국, 기후변화협약이 채택된 1992년 이래 전 세계 역학구도가 크게 바뀐 만큼 부속서 I 국가 - 비부속서 I 국가라는 이분법적 체제도 현실을 반영하여 주요 개도국이 비부속서 I 국가 지위를 ‘졸업’ 하는 규정을 설치하는 등, ‘진화’하여야 한다는 것이 선진국의 핵심적 주장이었다.

Post-2012 협상에서 선진국은 주요 개도국이 자신들과 유사한 수준의 감축의무를 지는 체제를 지속적으로 주장하는 한편으로, 코펜하겐합의와 이를 기반으로 한 간쿰합의에서는 개도국 감축노력의 투명성 강화를 명문화하였다. 이는 현실적으로 2013년부터 중국, 인도 등에 실질적 감축의무를 부과하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라 개도국의 자발적인 국가 감축목표와 감축행동의 투명성 강화를 결합하면 감축의무를 갖는 것과 비슷한 효과를 낼 수 있다는 판단도 있었던 것으로 보인다. 실제로 2013년 이후부터는 선진국도 자발적으로 설정한 감축목표를 이행하게 되면서 개도국과의 차이가 크게 줄었고 더반 플랫폼 논의의 결과에 의해 2021년부터는 개도국과 선진국이 같은 체제에 들어갈 것으로 보여 개도국 감축에서 중·장기적으로 선진국의 의도한 바가 달성되었다고 할 수 있겠다.

간쿰합의 이후의 협상 과정에서 개도국은 감축행동의 투명성 강화를 위한 MRV(measurement, reporting and verification; 측정·보고·검증) 체계 논의에 있어 유보적인 자세를 유지해 왔다. 개도국은 협약의 관련 조항을 들어 선진국의 지원을 전제로 한 국가보고서 및 BUR 제출, 개도국 감축행동과 같은 수준으로 선진국 지원의 신규성 및 추가성(new and additional)에 대한 MRV 강화, 선진국과 개도국 보고 체계 사이의 대칭성 또는 병렬성(parallelism) 반대, ICA의 검토적 성격 약화 등을 강조해 왔다. 특히 선진국의 표적이라 할 수 있는 BASIC 국가들은 현존하는 느슨한 보고 가이드라인¹⁴⁾의 계속 사용, 업데이트가

13) 협상 내에서는 ‘간쿰합의 paragraph 48-51에 대한 사항’이라는 명칭이 사용되었음.

14) 2002년 당사국총회 결정문(17/CP.8)에 따른 것으로 선진국 보고 가이드라인에 비해 정보 제출 요구 수준이 매우 약함.



필요한 수준의 의미 있는 변화가 있을 경우에만 BUR 제출, 개도국 감축행동의 다양성을 저해할 수 있는 구체화된 보고 양식 사용 반대 등을 지속적으로 천명하였다.

공식회의의 마지막 날(12월 9일) 오전이 되어서야 AWG-LCA 회의에 제출될 선진국 감축 및 개도국 감축 분야 최종 결과물이 공개되었는데 선진국 관점에 가까운 내용이 다수 포함되어 있는 것이 확인되었다. 이에 선진국은 대체로 만족감을 표시하였으나 적지 않은 개도국들은 두 최종결과물의 편향성을 지적하며 거세게 반발하였다. 그러나 군소도서국과 최빈개도국 그룹이 전 세계적 감축노력의 필요성에 동조하는 입장을 취하면서 선진국 및 개도국 감축 협상 결과물은 AWG-LCA 의장¹⁵⁾에 의해 기후변화협약 당사국총회로 제출되어 최종 채택되었다.

개도국 감축 분야의 이번 협상 결과물에서 가장 주목할 부분은 BUR을 통한 국가 배출통계 정보 제출 강화에 관하여 구체적 가이드라인을 제시한 것이라고 할 수 있다. 이는 개도국의 개별 감축행동을 일일이 추적하기보다는 국가 단위의 배출량 변화를 확인함으로써 주요 개도국의 감축목표 대비 이행 수준을 보다 정확히 파악케 하는 것으로서 칸쿤합의의 주요 내용 중 하나였다. 그리고 비록 선진국의 지원이 전제되나 상기 배출통계 정보의 2년 주기 제출이 사실상 의무화됨으로써 개도국 감축노력의 투명성이 크게 촉진되고, 이러한 정보가 선진국이 개도국에 대하여 감축노력 상향 조정을 압박하는 수단으로 활용될 가

능성이 높아졌다.

이번 17차 기후변화협약 당사국총회 결정문 중 개도국 감축 분야의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 아직 감축행동을 사무국에 통보하지 않은 개도국에 관련 정보를 통보할 것을 권한다. 또한 개도국들이 감축행동에 대하여 더욱 구체적인 정보를 제공할 것을 권유한다.
- 개도국의 국가 환경과 개별 능력에 유의하면서, 개도국 감축행동의 다양성, 감축행동에 수반된 가정, 감축행동 이행에 필요한 지원에 대한 이해를 높이기 위하여 2012년에도 워크숍을 지속한다.
- 과학기술자문부속기구(SBSTA)¹⁶⁾에 자발적 감축행동(domestically-supported NAMAs)의 국내적 MRV를 위한 일반적 가이드라인 개발을 요청한다.
- 개도국은 개별 능력과 관련된 지원 수준에 따라 첫 번째 BUR을 2014년 12월까지 제출한다. 사무국과 국제환경기금(Global Environment Facility; GEF)에는 개도국의 BUR 제출에 필요한 지원(기술적, 재정적)을 제공하도록 요청한다.
- BUR은 가장 최근에 제출된 정식 국가보고서의 업데이트로서 국가 배출통계 보고서를 포함하는 국가 배출통계, 방법론과 가정을 포함하는 감축행동과 그 효과에 대한 정보, 감축행동 이행의 장애 요인과 이를 해결하기 위해 필요한 지원 및 이미 받은 지원 내역, BUR 제출 관련 지원 내역 등이다.

15) 미국의 Mr. Dan Reifsnnyder.

16) Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice.



- BUR은 2년 주기로 제출되며 정식 국가보고서가 제출되는 해에는 정식 국가보고서의 관련 부분을 요약한 형태로 제출한다.¹⁷⁾
- ICA는 BUR에 대한 기술적 분석과 촉진적 의견 교환(facilitative sharing of views)으로 이루어진다. ICA의 산출물은 기술적 분석에서 산출된 요약보고서(summary report)와 촉진적 의견 교환 의사록(record)이다.
- ICA에서 기술적 분석은 전문가 팀에 의해 BUR의 정보를 대상으로 실시된다. 산출된 요약보고서는 완결 전에 BUR 제출 당사국과 공유되며 당사국과의 협의를 거쳐 완결된 후 SBI에 제출된다.
- SBI는 촉진적 의견 교환을 위한 워크숍을 정기적으로, 모든 당사국에 공개된 형태로 개최한다. 당사국들은 워크숍 이전에 BUR과 요약보고서에 대하여 서면 질의를 제출할 수 있다.
- 등록부는 동적인(dynamic) 웹기반 플랫폼으로서 사무국 내 전담팀에 의해 관리된다. 등록부는 지원이 필요한 NAMA와 가용한 지원의 연계를 촉진한다.
- 개도국은 지원을 원하는 개별 NAMA의 정보를 사무국에 제출할 수 있다.
- 개도국은 국제적 인정을 위하여 등록부의 별도 섹션에 기록될, 지원이 필요치 않은 NAMA¹⁸⁾의 정보를 사무국에 제출할 수 있다.
- 선진국 및 기타 관련 기구/기관은 NAMA의 준비

/이행을 위하여 제공할 수 있거나 이미 제공된, 재정, 기술, 능력형성 지원에 대한 정보를 사무국에 제출할 수 있다.

- 당사국 및 기타 관련 기구/기관은 NAMA와 지원이 연계된 경우 그 정보를 사무국에 알린다. 그리고 사무국은 이를 별도의 섹션에 기록하고 주기적으로 갱신한다.
- 2012년 5월 SBI 회의까지 등록부의 프로토타입을 개발하고 이후 당사국의 의견을 반영하여 이를 개선, 2012년 당사국총회 결정문을 통해 등록부 설립을 완료하도록 사무국에 요청한다.

라. 시장메커니즘

AWG-LCA는 CDM과 JI를 근간으로 하는 교토메커니즘과 유사하지만 더욱 확장된 형태의 새로운 시장메커니즘 도입을 논의해 왔다. 지난 한 해 동안 본 의제는 시장의 효용성을 부정하는 남미권 사회주의 국가연합인 ALBA그룹¹⁹⁾과 일부 개도국의 반대로 논의의 진전이 더뎠었다. 그러나 이번 더반 회의에서는 ALBA그룹의 입장이 시장메커니즘 도입에 대한 적극적인 반대보다는 비시장메커니즘도 함께 도입할 것을 촉구하는 정도로 누그러졌다. 그리고 부속서 I 국가들이 교토의정서의 2차 공약기간 수용 여부를 확정하지 않은 상황에서 의무 감축국가들에게 도움을 주는 새로운 시장 메커니즘 도입을 지지할 수 없다는 일부 강

17) 비부속서 I 국가의 국가보고서 제출 주기는 칸쿤합의에서 4년으로 정해짐.

18) 이미 지원을 받았거나 개도국 자체적으로 실행하는 자발적 NAMA가 이에 해당함.

19) Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America(우리 아메리카의 인민을 위한 볼리바르 연합)의 약자로서 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르, 니카라과 등 8개국으로 구성됨.



경한 개도국의 입장도 관망세로 돌아섰음을 관찰할 수 있었다. 이러한 개도국의 미묘한 입장변화를 바탕으로 이번 회의에서 선진국들은 시장메커니즘의 도입을 위해서 합의를 서둘렀으나 시장메커니즘의 설립 방향을 놓고 오히려 선진국간 의견차가 매우 큰 것만을 확인할 수 있었다. 결국 이번 회의에서 시장메커니즘의 도입은 무산되었고, 대신 큰 폭으로 절충을 하여서 시장, 비시장 메커니즘 도입을 준비하기 위한 워크숍과 워크프로그램의 도입만을 결정하였다.

주요 쟁점은 새로운 시장메커니즘 공통의 MRV 규칙 제정 여부 그리고 이 규칙을 관찰할 조직의 거버넌스 형태에 관한 것이었는데 유럽·호주·뉴질랜드와 일본·미국·캐나다의 양진영이 서로 대립되는 의견을 주장하였다. MRV 규칙은 탄소 크레딧의 생성과 유통을 투명하게 유지하기 위한 장치로서 탄소 감축 사업을 통해 크레딧을 발생시키기 위해서는 얼마나 확실하게 감축이 이뤄졌는가를 측정하고 검증하는 절차이다.

새로운 시장메커니즘의 MRV 규칙에 대해 EU는 기타 유럽국 및 호주, 뉴질랜드와 함께 환경건전성과 시장의 안정성을 보장하기 위해서 공통의 MRV 원칙을 관장하고 다양한 시장메커니즘의 원활한 작동을 보장하는 단일 기구를 협약 하에 설립하는 것이 필요함을 역설하였으나 일본과 미국, 캐나다는 이에 반대하였다. 일본은 선진국과 개도국의 양자간 협상을 통한 개별적 MRV 규칙 제정을 대안으로 제시하였고, 미국과 캐나다는 뚜렷한 대안 제시 없이 자국 내에서 이미 운영하고 있는 주별 또는 지역별 시장메커니즘과의 충돌, 여기서 야기되는 주권 침해 가능성을 이유로 들어 분권적, 자치적으로 운영되는 시장메커니즘 설립을 지지했다.

우리나라의 새로운 탄소시장에 대한 입장은 유연한

프레임워크에 기초한 질서 있는 복수의 메커니즘 선호이며, 구체적으로는 다양한 부문(sector)에서 이행되는 개도국 NAMA가 credit을 생산하는 NAMA crediting을 제안해 왔다. 각국 또는 사업자가 개별 국가의 실정과 환경에 맞는 다양한 감축 메커니즘을 개발하여 시행하는 것을 권장하지만 크레딧을 발생하여 시중에 유통시키기 위해서는 공통의 MRV 원칙 준수와 같은 단일한 질서가 필요하다는 것이 현재까지 우리의 기본입장이다. 이는 대체적으로 EU의 주장과 궤를 같이 한다고 볼 수도 있으나 개별 국가의 특성에 맞는 감축메커니즘 개발을 특히 강조하는 점에서 차이가 있다.

이번 당사국총회의 결정 사항은 당사국들과 관련 옵저버들이 참가하는 워크숍과 워크프로그램을 운영한다는 것이다. 총회 결정문은 새로운 시장 또는 비시장 메커니즘 구상에 참여하고 싶은 당사국과 옵저버들에게 2012년 3월 5일까지 UNFCCC 사무국에 의견을 제출할 것을 요청했다. 이렇게 수렴한 의견을 기초로 AWG-LCA가 1년 동안 워크숍과 워크프로그램을 운영하며 차기 당사국총회에서 새로운 시장 메커니즘 설립 결정을 위해 중지를 모아간다는 계획이다.

새로운 시장메커니즘의 도입은 우리나라의 이해에 당장 큰 영향을 미치는 사안은 아니다. 새로운 시장메커니즘에서 부문별 크레딧팅(sectoral crediting)의 도입은 개도국 에너지 다소비산업 부문에 감축의무를 부여하는 수단으로 이어질수 있기에 경계의 대상이었으나 이번 회의에서 논의조차 하지 못하였다. 그러나 미래에 우리나라가 온실가스 감축을 위해 시장메커니즘을 활용할 수도 있고, 우리 기업들의 감축실적을 바탕으로 새로운 시장메커니즘에서 통용되는 크레딧을 생산할 가능성도 있으므로, 논의의 추이에 지속적인 관심을 가질 필요가 있다.



마. 기후변화 대응조치의 부정적 영향

선진국들이 기후변화 대응조치를 시행하는 과정에서 자국의 경제에 부정적 영향이 미칠 것을 우려하는 사우디아라비아 등 산유국과 BASIC 등 주요 개도국의 주도로 본 의제는 AWG-LCA 하에서 '기후변화 대응조치의 사회·경제적 영향'이라는 제목으로 논의되고 있다.²⁰⁾ 이 문제는 특히 산유국이 전략적으로 활용하는 주제로서 협상 타결 전반에 결정적 영향을 미칠 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

본 의제에 대해 칸쿤 당사국총회에서는 대응조치의 경제·사회적 영향에 대한 이해 증진을 위해 각국이 적극적으로 협력하기로 하였다. 나아가, 영향을 받는 국가로부터의 정보, 실제적 영향에 대한 증거사례, 부정적 영향뿐만 아니라 긍정적 영향에 대한 정보가 중요함을 인식하고, 이러한 정보에 대한 공유 증진을 위한 국가보고서의 역할에 대해 논의하기로 하였다. 또한, 대응조치의 영향을 논의하기 위한 포럼을 설립하여 2011년의 34차, 35차 부속기구회의에서 개최기로 한 바 있다.

최근 개도국들은 선진국의 기후변화 대응조치 중 무역규제조치의 가능성에 대해 가장 민감하게 반응하고 있다. 이에 따라, 금번 더반 당사국총회에서는 무역규제조치에 대한 논의를 중점적으로 진행하였다. 개도국들은 기후변화 대응을 이유로 관세 및 비관세 무역규제조치와 국경조치를 활용하지 않아야 함을 주장하였으나 선진국들은 이러한 문제가 기후변화협약이 아닌 WTO에서 논의해야 할 사항이라고 주장하며 논의 자체를 반대하였다. 이에 대한 논의는 내년에도 계속될 예정이다.

우리나라와 관련해 볼 때, 무역규제조치는 무역의존도가 높은 우리나라에 중요한 시사점을 가지는 이슈인 바, 향후 분석 강화 및 지속적인 전략 검토가 요망된다.

한편, 더반 당사국총회에서 선진국들은 자국의 기후변화 대응조치가 개도국의 사회경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하도록 노력하기로 하였으며 개도국의 경제다변화에 기여할 수 있도록 노력하기로 하였다. 또한, 개도국의 최우선적 사항은 사회경제적 발전과 빈곤 퇴치임을 확인하였으며, 기후변화 대응조치가 여성과 아동 등 취약계층에 미치는 영향을 고려하기로 하였다.

바. 장기목표의 검토

공유비전에서 언급한 바와 같이 코펜하겐 당사국총회와 칸쿤 당사국총회에서 향후 지구기온 상승폭을 산업혁명 이전 대비 2℃ 이하로 억제하는 것에 대해 각국이 합의한 바 있다. 그러나 이 과정에서 군소도서국들의 입장이 반영되어 기온 상승 억제 목표를 1.5℃로 낮추는 방안에 대해 2015년까지 검토하도록 하였다. 이에 따라 더반 당사국총회에서는 검토의 범위, 검토의 주제, 검토를 위한 기본자료 등이 논의되었다.

그럼에도 공유비전에서와 마찬가지로 이번 당사국총회에서는 검토의 범위를 둘러싸고 칸쿤 당사국총회에서 합의된 바와 같이 범지구적 장기목표, 즉 온도상승 한도에 대해서만 검토하고자 하는 군소도서국가 및 EU의 주장과 기후변화협약의 제반 이행사항으로 검토의 범위를 확대해야 한다는 중국, 필리핀 등 여타 개도국들의 입장이 첨예하게 대립되었다.

20) 산유국의 전략에 따라 유사한 의제가 AWG-KP, SBI, SBSTA 등 모든 협상에서 정식 의제에 포함되어 있음.



협상 결과, 검토의 범위에 대하여는 계속 논의하여 내년의 18차 당사국총회에서 결론을 짓기로 하고 향후 장기목표의 검토 과정에서 IPCC 보고서, 각국의 이행조치의 영향, 관측되고 있는 기후변화의 피해 등을 기초자료로 활용하기로 하였다. 검토의 주체와 관련하여 군소도서국들은 별도의 전담기구 설립을 주장하였으나 성사되지 못하고 기존의 부속기구에서 검토 작업을 2013년부터 시작하여 2015년까지 완결하기로 하였다. 그리고 검토 과정에서 당사국들의 국가보고서, 개도국들의 1차 BUR, 국가 배출통계 보고서, ICA 보고서, 기타 전문가 보고서들을 활용하기로 하였다. 이에 따라 향후 기온 상승 억제 목표와 이로 인한 배출량, 각국의 정책의 효과, 기후변화의 피해 등에 대한 논의가 활발해질 것으로 보여 우리나라도 이들 사항에 대한 기본적인 분석과 정책이행이 필요할 것으로 전망된다.

4. 교토의정서 특별작업반(AWG-KP) 논의 결과

이번 당사국총회에서는 교토의정서의 개정과 관련된 의제에 대하여 쉽게 합의에 이르지 못할 것이라는 예상과는 다르게 교토의정서 2차 공약기간에 대한 합의가 이루어졌다. 특히, 본 의제는 부속서 I 국가의 감축목표 상향조정과 관련된 민감한 사항일 뿐만 아니라, 직전의 10월 파나마시티 회의까지 선진국과 개도국 간의 이견 대립이 극심했었기 때문에 합의에 대한

전망이 어두웠던 것이 사실이다. 하지만 교토의정서 만료시점이 1년 앞으로 다가옴에 따라 협상에 대한 타결의지가 높았고, 무엇보다도 2020년 이후 주요 배출국을 포함한 새로운 협상체계의 설립에 대한 합의가 이루어져 본 의제의 타결도 가능했던 것으로 판단된다.

이번 협상의 교토의정서 개정 관련 합의문 내용을 살펴보면 먼저 간쑤 합의문에 명시되었던 2020년까지 1990년 대비 전 지구적 온실가스 25~40% 감축을 선진국이 감당해야 한다는 부분이 재차 강조되었다. 이를 위하여 교토의정서 2차 공약기간을 아무런 지연 없이 2013년 1월 1일부터 시작하는 것으로 합의하였다. 그러나 2차 공약기간의 종료시점에 대한 논의는 그 종료시점을 2017년 12월 31일로 할지, 또는 2020년 12월 31일로 할지에 대해서 교토의정서 특별작업반(AWG-KP) 회의를 2012년까지 1년 더 연장하여 논의하기로 하였다. 부속서 I 당사국 감축목표의 정량화된 감축목표(quantified emission limitation or reduction objectives: QELROs)로의 전환과 관련하여 부속서 I 당사국은 QELRO로 전환된 감축목표를 2012년 5월 1일까지 제출하여야 하고, 이를 2012년의 제17차 AWG-KP에서 더 논의하여 결정하도록 명시하고 있다. AWG-KP에서 논의하여 결정된 부속서 I 국가의 정량화된 감축목표는 제8차 교토의정서 당사국총회에서 최종 결정하도록 되어 있다.

더반 패키지의 교토의정서 결정문은 개정된 부속서 B²¹⁾를 담고 있는데 1차 공약기간의 부속서 B와 차이를 살펴보면 다음과 같다(그림 1 참조). 본 결정문에서 부속서 B는 총 6개의 열(column)을 포함하고 있

21) 교토의정서에서 부속서 I 국가의 감축목표를 담고 있는 표.



[그림 1] 더반 당사국총회 결정문의 교토의정서 부속서B 개정안(일부)

1	2	3	4	5	6
Party	Quantified emission limitation or reduction commitment (2008~2012) (percentage of base year or period)	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013~[2017] [2020]) (percentage of base year or period)	reference year ^a	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013~[2017] [2020]) (expressed as percentage of reference year ^a)	Pledges for the reduction of greenhouse gas emissions by the year 2020 (percentage of reference year) ^a
Lithuania*	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
Luxembourg	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
Malta*		<i>b</i>	n/a	n/a	
Monaco	92		1990		-30%
Netherlands	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
New Zealand ⁱ	100				
Norway	101		1990		-30% to -40% ^m
Poland*	94	<i>b</i>	n/a	n/a	
Portugal	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
Romania*	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
Slovakia*	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
Slovenia*	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
Spain	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
Sweden	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
Switzerland	92		1990		-20% to 30% ⁿ
Ukraine*	100		1990		-20%
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	92	<i>b</i>	n/a	n/a	
United States of America ^p					
Party	Quantified emission limitation or reduction commitment (2008~2012) (percentage of base year or period)				
Canada ^q	94				
Japan ^q	94				
Russian Federation ^{r2}	100				

주: * Countries that are undergoing the process of transition to a market economy.



다. 열의 순서대로 나열하면 ①부속서 I 국가명, ②1차 공약기간의 정량화된 감축목표, ③기준년도를 기준으로 한 2차 공약기간에 대한 정량화된 감축목표, ④참고년도, ⑤참고년도를 기준으로 한 2차 공약기간에 대한 정량화된 감축목표, ⑥코펜하겐 합의문에 따른 제출된 부속서 I 국가의 감축목표 범위인데 이는 기존 AWG-KP 의장문서²²⁾에 6번째 열을 포함시킨 것으로 EU의 제안이 반영된 것이다. 금번 당사국총회 초반에는 2차 공약기간에 대한 부속서 I 국가의 정량화된 감축목표를 단일 숫자(single number)와 범위(range)로 병기하고 2015년 의무적인 중간 검토를 거쳐 전 지구적 감축목표인 25~40% 달성이 어려울 것으로 판단되면 정량화된 감축목표를 상향조정하는 안이 제안되었다. 그러나 최종 결정문에서는 중간 검토를 통한 감축목표의 상향조정에 대한 조항은 포함되지 않았다. 이는 2차 공약기간의 길이에 대한 합의가 이루어지지 않은 상태이기 때문에 만약 2차 공약기간의 길이가 5년으로 결정될 경우 현실적으로 중간 검토를 통한 목표의 상향조정이 힘들기 때문인 것으로 판단된다. 바꿔 말하면, 내년 제17차 AWG-KP 협상회의에서 2차 공약기간의 길이가 8년으로 결정될 경우 본 조항이 다시 삽입될 가능성이 있다는 것이다.

개정된 부속서 B 상에서 또 하나의 주목할 만한 사항은 1차 공약기간에 감축의무를 가졌던 일본, 캐나다, 러시아가 따로 분리되어 표시되었다는 것이다. 이는 이번 당사국총회에서 일본이 제안하고 캐나다, 러시아가 동조한 사항으로 자국의 1차 공약기간에 대한 참여는 인정받되, 2차 공약기간에 대한 미참여 의사

가 부속서 B에 명시되어야 한다는 점이 반영된 것이다. 본 사안과 관련하여 금번 당사국총회 협상회의 중에는 부속서 B 상에 이들 세 국가의 2차 공약기간에 대한 감축목표를 공란으로 비워둔 채로 개정해야 한다는 의견과, 2차 공약기간에 대한 참여의사가 없는 국가들을 부속서 B 상에서 삭제해야 한다는 의견이 있었다. 그러나 일본이 이러한 의견에 대하여 자국이 1차 공약기간에 대한 참여 및 노력한 점은 인정되어야 한다고 주장하며, 이를 위하여 자국을 포함한 세 국가를 따로 분리하여 2차 공약기간에 관련된 3, 4, 5, 6 열을 삭제한 상태로 부속서 B 하단에 표시해야 한다고 제안하여 이것이 결정문에 반영되었다. 일부에서는 부속서 B 상에 일본, 캐나다, 러시아가 따로 표시되어 있기는 하지만, 표기되어 있다는 점에서 내년 협상회의 결과에 따라 이들 세 국가의 교토의정서 2차 공약기간에 대한 참여 가능성이 조금이라도 남아있다고 분석하고 있다. 그러나 이들 세 국가는 주요 배출 개도국과 미국이 참여하는 하나의 새로운 협약체제를 갖추지 않는 상태에서는 2차 공약기간 참여의사가 전혀 없음을 밝혀왔기 때문에 이들의 복귀에 대한 전망은 상당히 어둡다고 할 수 있겠다.

그 외에 교토의정서 부속서 A의 기존 6대 온실가스(CO_2 , CH_4 , N_2O , HFCs, PFCs, SF_6)에 신규가스로 삼불화질소(NF_3)가 추가되었으며, 2차 공약기간 중 부속서 I 국가의 정량화된 감축목표 달성을 위하여 AWG-LCA에서 논의되어 결정되는 신규 메커니즘의 활용이 가능토록 하는 조항이 삽입되었다. 또한 사용되는 신규 메커니즘으로 인한 이윤 중 일부는 기후변

22) FCCC/KP/AWG/2011/CRP.2/Rev.1



화에 따른 부정적 영향에 대한 취약국 지원에 사용되어야 함이 명시되어 있다. 신규 메커니즘의 활용은 그 간 AWG-KP 논의에서 개도국의 강력한 반대에 부딪혀 왔다. 그러나 이번 결정문에 신규메커니즘의 활용이 포함된 것은 기후변화 취약국에 대한 지원 외에도 교토의정서 2차 공약기간 설정에 따른 온실가스 감축 실효성이 전 지구적으로 크지 않을 것으로 보이고, 2020년 이후 하나의 새로운 협상체제가 설립되는 것이 합의되어 개도국의 반대 의사가 줄어들었기 때문으로 분석된다.

금번 당사국총회에서 개정된 교토의정서를 살펴보면 선진국의 의견이 다수 반영된 형태라고 볼 수 있다. 따라서 교토의정서의 2차 공약기간은 2020년 이후 새롭게 형성될 새로운 기후변화체제로의 전환을 위한 과도기적 기간으로 해석될 수도 있을 것이다. 향후 2차 공약기간의 길이에 관한 논의는 내년 제17차 AWG-KP에서 더 진행되었지만, 2020년 이후 새로운 협상체제가 설립된다는 점에 합의가 이루어졌으므로 2차 공약기간의 길이는 8년으로 설정될 가능성이 크다. 이는 선진국의 감축목표 수준이 그 간 개도국이 요구해오던 수준보다 약화될 수 있음을 의미한다. 특히, 일본, 캐나다, 러시아의 불참으로 2차 공약기간의 온실가스 감축 실효성은 더욱 떨어진다는 점에서 이번 합의는 향후 새로운 하나의 협상체제 설립을 위한 과도기적 성격에 지나지 않는다고 말할 수 있다. 이들 세 나라와 미국이 참여하지 않는 상태에서의 온실가스 감축 노력은 전 지구적 온실가스 감축의 16% 수준에 머물 것이라는 분석이 있다. 그럼에도 불구하고 이번 교토의정서 2차 공약기간에 대한 합의가 이루어진 배경은 교토의정서의 1차 공약기간의 만료 시점이 1년 앞으로 다가온 상태에서 협상타결에 대한 개도국

의 부담이 더욱 컸기 때문이다. 특히 군소도서국과 최빈개도국들이 환경건전성을 이유로 주요 배출 개도국의 참여에 대한 지지 의사와 함께 조속한 합의 도출을 위해 노력한 것도 하나의 요인으로 분석되고 있다.

5. 향후 전망

더반 당사국총회의 결과를 놓고 본다면 선진국, 특히 EU와 미국의 완승이라고 평가할 수 있을 것이다. AWG-DP 결정문은 이전의 협상결과물들과 달리 선진국 또는 개도국을 별도로 지칭하지 않은 채 '모든 당사국'의 즉각적인 행동과 협력, post-2020 체제에서의 동등한 참여를 명기하고 있다. AWG-LCA 결정문에서도 개도국에 있어 금과옥조와 같았던 '공통의 차별화된 원칙'이나 '선진국의 감축 노력 주도'와 같은 요소가 흔적만을 간신히 남기고 있는 반면, 개도국의 감축 투명성 강화는 더욱 구체화되었다. 교토의정서 2차 공약기간은 설정되었으나 선진국이 자발적으로 제시한 수치가 감축목표로 인정될 가능성이 크고 post-2020 체제 출범으로 후속 공약기간이 설정되지 않으면 목표 미달성 시의 제재도 어려워진다. 즉, 교토의정서의 요체라 할 수 있는 선진국에 대한 하향식(top-down)의 법적 구속력 있는 감축의무 부과는 거의 사문화된 셈이다. 녹색기후기금의 설립은 개도국의 성과로 볼 수 있으나 '2020년까지 연간 1천억불 조성을 목표로 한다'는 모호한 약속과 함께 1천억불 중 개도국이 원하는 새롭고 추가적인 공적 재원의 비율이 크지 않으리라는 회의적 시각도 존재하는 것이 현실이다.

그러나 단순히 개도국이 협상에서 일방적으로 밀렸다고 보는 것은 성급한 판단일 수 있다. 오히려 이번



협상 결과는 기후변화 대응의 절박함과 주요 개도국의 급성장이라는, 우리가 살고 있는 바로 지금 지구촌의 모습이 자연스럽게 투영된 것이라고 보아야 할 것이다. 80여 개 군소도서국과 최빈개도국들은 ‘오염자 부담 원칙’에 따라 선진국에 온실가스 배출의 역사적 책임을 묻는 것도 중요하지만 목전에 다가온 위기에 대처하기 위하여는 개도국의 적극적 노력도 불가결하다는 현실을 올해 협상을 통해 공식적으로 인정하였다. 그리고 BASIC 국가들, 특히 중국이 비교적 유연한 태도를 보인 것은 개도국의 수장으로서 약소국의 절박한 사정을 외면하기 어렵다는 국제정치적 고려와 함께 스스로의 역량으로 기후변화 대응 노력을 이끌어 나아갈 수 있다는 자신감도 저변에 깔려 있는 것으로 보인다. 따라서 앞으로의 협상은 선진국과 개도국이 함께 기후변화에 대처한다는 전제 하에 청산되지 않은 선진국의 이른바 ‘기후부채(climate debt)’를 어떻게 해결할 것인가가 이슈로 떠오를 전망이다.

AWG-DP에서의 post-2020 체제 논의가 순탄하게 진행될 것으로 보는 시각은 많지 않다. 중국과 인도는 세계 1, 2위의 인구대국이면서 경제성장에 따라 엄청난 수준의 온실가스 배출 증가를 보이고 있어 선진국들로부터 온실가스 감축에 적극 나설 것을 요구받아 왔다. 그러나 생활 수준과 1인당 누적 배출량이 여전히 세계 평균 이하인 상황에서 이들은 나라가 아닌 개인별 배출공간을 강조하는 형평성에 근거, 선진국, 특히 미국과 같은 취급을 받을 수는 없다고 주장할 것이 확실시된다. 반면에 중국, 인도가 선진국과 차별화된다면 미국이 국내 여론 설득에 어려움을 겪으면서 전 세계는 교토의정서의 데자뷰(déjà vu)를 겪게 될 수 있다. 그리고 마지막 순간에 합의된 세 번째 옵션인 ‘법적 효력을 갖는 합의된 결과물’이 일부

의 우려대로 느슨한 법적 구속력으로 인해 주요 배출국의 탈출수단으로 변질된다면 미국, 중국 등이 합의한다고 해도 가장 취약하고 절박한 나라들이 거세게 반발할 것이다. 게다가 앞서 언급된 선진국의 역사적 책임을 post-2020 체제에서 어떻게 해석할 것인가 하는 문제는 선진국의 실질적 개도국 지원 규모 등 민감한 문제와 맞물려 있어 해결이 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 코펜하겐에서의 합의 실패로 기후변화협상을 지지해 온 다자주의가 위기를 맞았을 때 칸쿤에서의 합의 도출로 협상 동력이 살아났고, 이번 더반 당사국총회에서도 교토의정서 2차 공약기간이라는 난제가 합의를 통해 해결되었듯이 기후변화협상이 단기적으로는 난항을 겪을지라도 장기적으로는 전 세계적인 기후변화 대응 노력을 증진하는 데에 계속 기여할 것이라고 보는 것이 타당할 것이다. 그리고 만일 UN 체제 하에서의 기후변화협상이 파국을 맞이하더라도 기후변화에 대한 과학적 증거가 보장되고 화석연료 의존도를 줄인다는 거대한 흐름이 멈추지 않는 한 어떠한 형태로든 기후변화 대응을 위한 전 세계적인 논의의 장은 마련된다고 보아야 할 것이다.

마지막으로 이번 더반 당사국총회는 ‘모든 당사국의 참여’라는 새로운 패러다임을 제시하면서 우리에게 계도 작지 않은 과제를 남겼다. 국제적 기후변화 대응 체계는 선진국만이 감축의무를 지는 현재로부터 선진국과 주요 개도국이 형식은 다르나 유사한 성격의 자발적 목표를 이행하는 post-2012 체제를 거쳐 모든 당사국이 동일한 법적 틀 안으로 수렴하게 될 post-2020 체제로 옮겨가게 된다. 이처럼 시기 별로 바뀌는 국제적 흐름을 정확히 파악하여 국가적 차원에서 가장 효과적인 기후변화 대응 전략 및 정책을 마련하는 것이 무엇보다도 중요해 질 것이다.



기후변화협상 대응차원에서는 내년 상반기부터 시작될 AWG-DP 협상의 향방을 가급적 일찍 파악하여 우리나라에 핵심적인 의제에 있어서는 협상 초기부터 적극적으로 참여하는 것이 당면과제이다. 그리고 초기 협상 동향에 기초하여 post-2020 체제에서 우리나라와 국제 시장에서 경쟁하는 일본, 중국 등이 어떠한 환경에 처하게 될 것인지, post-2012 체제에서의 감축노력을 2020년 이후 어떻게 인정받을 수 있을 것인지, 원조공여국이자 비부속서 I 국가이면서 주요 배출국이라는 우리나라의 독특한 위상을 협상에서 어떻게 효과적으로 활용해 나아갈 것인지 등 우리가 직면할 과제들을 선제적으로 발굴함으로써 국내적으로 이에 대비할 수 있는 시간을 최대한 확보하는 것이 핵심 책무가 될 것이다.