



2012년 기후변화협약 당사국총회 결과 및 시사점

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

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

오 상 봉 에너지경제연구원 부연구위원 (soh@keei.re.kr)

이 경 근 에너지경제연구원 위촉연구원 (kklee12242@keei.re.kr)

1. 개괄

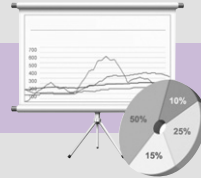
지난 11월 26일부터 12월 8일까지 카타르 도하에서 제18차 기후변화협약 및 제8차 교토의정서 당사국총회가 개최되었다. 이번 회의에서는 1년에 두 차례 열리는 이행부속기구(SBI)와 과학기술자문부속기구(SBSTA) 회의에 더하여 작년 당사국총회에서 합의된 더반플랫폼 특별작업반(ADP)과 올해로 종료되는 교토의정서 특별작업반(AWG-KP), 장기협력행동 특별작업반(AWG-LCA) 회의까지 총 7개 회의체(〈표 1〉 참조)가 함께 열리는 유례 없는 상황이 펼쳐지면서 매우 뻘뻘이 짜여진 일정으로 협상이 진행되었다. 그에 비하여 회의 참가자 수는 정부대표단 4,356명, 국제기구 및 NGO 참가자 4천여 명 등 총 9천명 정도로 집계되어 2010년의 멕시코 칸쿤이나 2011년의 남아공 더반의 1만2천여 명을 크게 밑돌았는데, 기후변화에 대한 관심이 상대적으로 낮은 중동 지역에서 회의가 개최된 점이 이에 영향을 미친 것으로 보인다.

이번 당사국총회의 가장 큰 과제는 AWG-KP와 AWG-LCA로 구성된 post-2012 협상¹⁾ 종료였는데 공식 폐회일을 하루 넘긴 12월 8일 오후 7시 경에 핵심이 되는 결정문을 묶은 도하 게이트웨이(Doha Climate Gateway) 패키지²⁾를 통과시키면서, 두 특별작업반(AWG) 하의 협상이 공식적으로 막을 내렸다. 2009년 코펜하겐 당사국총회에서 종결될 예정이었던 두 협상트랙이 시한을 3년이나 넘겨서야 어렵사리 마무리될 만큼 post-2012 협상은 2007년 발리 당사국총회 이래 5년 간 쉽지 않은 여정을 이어왔다.

Post-2012 협상이 어려웠던 것은 개도국의 정치·경제적 위상이 크게 높아진 데에 기인한다고 볼 수 있다. 교토의정서 협상이 진행되던 1990년대에 비하여 주요 개도국의 경제가 비약적으로 성장하고 그에 따라 온실가스 배출량도 급증하면서 선진국은 자신들만이 감축의무를 지는 교토체제의 유효성에 의문을 제기하게 되었다. 그러나 개도국 관점에서는 역사적으로 최대의 온실가스 배출국인 미국이 교토의정서

1) 발리로드맵을 구성하는 AWG-KP, AWG-LCA 협상이 2013년부터의 기후변화 체제를 다루므로 'post-2012'로 불림.

2) AWG-KP, AWG-LCA 각각의 작업 결과물, ADP 작업 계획, 손실·피해 관련 메커니즘, 재정 관련 결정문 4건 등 총 8건의 기후변화협약 및 교토의정서 당사국총회 결정문으로 구성됨.



<표 1> 도하 당사국총회 기준 회의체 일람

회의체	역할	비고
기후변화협약 당사국총회(COP)	기후변화협약 최고 의사결정기구	통상 연말에 공동 개최. 개최지는 세계 5개 지역(아시아, 아프리카, 중남미, 동유럽, 서유럽 및 기타)을 순회하는 방식으로 결정.
교토의정서 당사국총회(CMP)	교토의정서 최고 의사결정기구	
이행부속기구(SBI)	예산, 행정 등 기후변화협약 사무국 및 관련 기구의 전반적인 운영을 담당하는 기구	연 2회 개최: 상반기(5, 6월)에는 기후변화협약 사무국 소재지(독일 본)에서, 하반기(11, 12월)에는 COP, CMP와 공동 개최
과학기술자문부속기구(SBSTA)	기후변화협약 이행과 관련된 과학, 기술적 자문을 제공하는 기구	
교토의정서 특별작업반(AWG-KP)	교토의정서 하에서 감축의무를 지는 선진국의 1차 이후 후속 공약기간 중 추가 감축의무 설정 문제 등을 논의하기 위한 기구	2005년 설치, 2012년 종료
장기협력행동 특별작업반(AWG-LCA)	교토의정서를 비준하지 않은 미국과 개도국의 감축노력을 비롯, 공유비전, 적응, 재정, 기술이전 등 AWG-KP 이외의 모든 기후변화협상 분야를 망라하는 협상 기구	2007년 설치, 2012년 종료
더반플랫폼 특별작업반(ADP)	2020년 이후의 국제 기후체제와 2020년 이전의 전 세계적 감축의욕 상황을 논의하는 협상 기구	2011년 설치, 2015년 종료 예정

주: 회의체별 정식 명칭은 다음과 같음:

COP: Conference of the Parties(to the United Nations Framework Convention on Climate Change)

CMP: Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol

SBI: Subsidiary Body for Implementation

SBSTA: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice

AWG-KP: Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol

AWG-LCA: Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the UNFCCC

ADP: Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action

비준을 거부하는 등 선진국이 기후변화의 역사적 책임을 해소하지 못한 상황에서 여전히 경제·사회 개발이 우선과제인 자신들에게 감축 부담을 지우는 것은 받아들이기 어려웠다. 이처럼 양측의 입장이 평행선을 달렸으나 결국 기후변화 대응의 시급성을 중시한 군소도

서국, 최빈개도국 등이 주요 개도국의 감축노력을 촉구하면서 작년의 더반 패키지가 합의되고 post-2012 협상 종결의 물꼬를 텄다. 결국 post-2012 협상은 개도국의 달라진 위상을 국제적 기후체제 내에서 해석하고 수용하는 과정이었다고도 볼 수 있다.



Post-2012 협상 종료로 2013년부터는 ADP만이 기후체제에 관한 정치적 협상의 장으로 남게 된다. ‘공통의 차별화된 책임(CBDR)’³⁾ 원칙 등 선진국과 개도국의 차별성을 명시적으로 언급하지 않은 채, 모든 당사국의 참여와 모든 당사국에 대한 적용 가능성을 표방하고 있는 ADP 협상은 지금까지 우리에게 익숙했던 post-2012 협상과는 다른 패러다임에서 진행될 것임을 예고하고 있다. 이처럼 post-2012 협상에서 post-2020⁴⁾ 협상으로 넘어가는 전환점에 위치한 도하 당사국총회이기에 그 결과물을 ‘climate gateway’라고 명명한 것은 참으로 적절하다 하겠다. 본고에서는 도하 회의 중 AWG-LCA의 감축 관련 분야, AWG-KP, ADP 협상의 결과를 각각 정리하고 마지막으로 post-2012 협상의 성과와 의의를 살펴본다.

2. 2012년의 post-2012 협상 과정

작년 더반에서 공식 마감 시각을 36시간이나 초과하는 긴박한 협상 끝에 교토의정서 2차 공약기간 설정과 새로운 기후체제를 위한 더반플랫폼 협상 개시를 묶은 더반 패키지가 도출되었을 때 많은 사람들은 도하에서 열릴 다음 당사국총회가 비교적 쉽게 치러질 것으로 예상했었다. 그러나 2012년에 들어서면서 호주와 뉴질랜드의 교토의정서 2차 공약기간 참가가

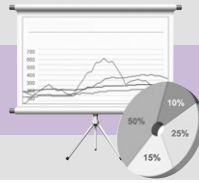
불확실해지고 EU를 비롯한 유럽의 감축목표 상향도 어려워지면서, 군소도서국 등을 중심으로 교토체제가 지나치게 약화되어 더반 패키지의 정치적 균형이 깨진 것 아니냐는 불만이 제기되기 시작했다. 거기에 더반 회의에서 법적 구속력 있는 체제를 마지막까지 거부하면서 곤경에 몰렸던 인도를 중심으로 선진국의 빈약한 개도국 지원에 불만을 품은 개도국들이 가세하여 발리행동계획의 모든 의제에서 진전이 없다면 AWG-LCA 종료는 어렵다는 강경론까지 힘을 얻기 시작했다. 이에 선진국은 AWG-LCA를 2012년에 종결한다는 더반에서의 약속을 개도국이 파기하려 한다며 반발하고 발리행동계획 중 진전이 없는 부분은 없는 대로 도하에서 끝을 내겠다고 대응하였다.

협상 막바지까지 쟁점이 되었던 부분은 칸쿤과 더반에서 합의에 이르지 못하여 계속 넘겨 온 해묵은 숙제라고 할 수 있는 사항들이었다. AWG-LCA에서는 2013~2020년 기간의 재정적 지원과 2020년 1천억 달러 조성 목표 달성을 위한 구체적 계획, 원활한 기술이전을 위한 지식재산권 문제 해결, 기후변화 대응 명목의 일방적 무역 조치 금지 명문화, 국제 해운·항공 분야에 대한 협약 원칙 적용⁵⁾ 등이 이에 해당하는 데 개도국 다수는 이에 찬성하는 반면, 선진국은 협약과 무관하거나 현실적으로 불가능한 요구라는 입장을 지속적으로 밝혀왔다. AWG-KP에서는 2차 공약기간의 길이에 대한 논의에 집약된, 2020년 이전에

3) 기후변화협약의 원칙에 관한 3조의 처음에 언급되는 원칙으로서 원문은 ‘Common but Differentiated Responsibilities’임. 바로 뒤에 붙어 있는 ‘각자의 책임(Respective Capabilities)’과 묶어 CBDR&RC로 불리기도 함.

4) ADP 협상의 결과물은 결정문 상에 2020년부터 이행된다고 기록되어 있으나 교토의정서 2차 공약기간이 2020년 말에 종료된다는 점을 감안할 때 실제로는 2021년부터 본격적으로 적용될 것으로 보는 것이 타당함. 이러한 관점에서 2차 공약기간 이후의 기후체제는 post-2020으로 부를 수 있음.

5) 선진국과 개도국의 차별성에 관한 CBDR 원칙의 적용에 대하여 선진국은 국제 해운, 항공에 관한 사안은 UN 산하의 전문기구인 IMO(International Maritime Organization), ICAO(International Civil Aviation Organization)에서 처리하는 것으로서 기후변화협약 원칙의 적용 대상이 아니라고 주장함.



선진국의 낮은 감축목표를 높일 수 있는 방안과 러시아 등 동유럽 국가에 축적된 막대한 양의 1차 공약기간 잉여배출권 제한 문제가 도하까지 넘어 온 미해결 과제들이었다. 후자의 경우 1차 공약기간에 사용하고 남은 배출권의 판매에 제약받게 된 나라들이 의정서에서 부여한 권리를 부당하게 침해당했다는 이유로 매우 강하게 반발하였다. 특히 EU에 속하지 않은 러시아, 우크라이나, 벨라루스는 잉여배출권 구매를 포기한다는 정치적 선언을 담은 도하 게이트웨이 패키지 채택에 마지막 순간까지 이의를 제기하였다.

총회 결정문에 최종 반영된 쟁점별 합의 수준은 상당한 차이를 보였다. AWG-LCA의 재정분야에서는 2013~2015년 3년 간의 기후재정 규모를 최소한 지난 3년(2010~2012년)과 같은 3년간 총액 3백억 달러 수준으로 유지하기로 하고, 선진국이 2020년의 재원 조성 계획에 관한 정보를 내년에 제출하기로 하는 선에서 합의가 이루어졌다. 지식재산권과 일방적 무역 조치 문제는 각각 기술집행이사회(Technology Executive Committee)와 SBI/SBSTA 공동포럼에서 논의할 수 있도록 하는 일종의 미봉책으로 논의를 마무리지었다. 국제 해운·항공분야를 다루는 '부문별 접근' 의제는 결국 아무런 문안이 없는 'no text' 상태로 마무리되어 이에 대한 해석을 둘러싸고 선진국-개도국 간 논란이 언제든지 재연될 수 있는 상태가 되었다. AWG-KP에서는 선진국의 감축목표를 2014년까지 재검토(revisit)하는 것으로 하여 기후변화취약국의 우려를 일부 해소하였고 잉여배출권 문제는 앞서 언급된 동구

권 국가의 반발에도 불구하고 원안대로 통과시켰다.

결국 작년 더반에서와 같이 도하에서도 AWG-KP, AWG-LCA 수준에서는 최종 합의를 이루지 못한 채 작업결과를 당사국총회로 올렸다. 이는 두 특별작업반에서 다른 내용이 정치적 결정을 요구하는, 타협이 쉽지 않은 이슈들이었음을 시사한다. 그리고 미완의 작업결과에 대한 고위급 추가 협상을 통해 합의된 안을 만들고 이를 당사국총회에서 최종 의결함으로써 post-2012 협상은 공식적으로 종료되었다. 그러나 SBI, SBSTA 등의 부속기구나 다른 기구로 이관된 AWG-LCA의 일부 내용들은 아직 정치적 합의가 완료된 것으로 보기 어렵다는 관점에서는 post-2012 협상이 장소와 맥락을 바꾸어 계속되는 것으로 이해할 수도 있을 것이다.

3. 장기협력행동 특별작업반(AWG-LCA) 논의 결과

앞서 언급한 바와 같이 올해의 AWG-LCA 협상의 가장 큰 쟁점은 도하 당사국총회에서의 협상 종료였다. 미해결 이슈가 있는 상태에서의 AWG-LCA 종료 불가를 주장하는 개도국들에 더하여 사우디아라비아 출신 의장⁶⁾이 이러한 개도국의 의도에 동조할 수 있다는 선진국의 의혹이 협상의 진전을 더욱 더디게 만들었다.⁷⁾ 올해 AWG-LCA 협상도 첫 회의였던 5월 회의(독일 본)부터 작년과 마찬가지로 의제 채택에 난항을 겪었다. 의장이 발리행동계획의 구조를 그대로 가져온 의제

6) Aysar M. Tayeb, 석유광물자원부 자문관, 사우디아라비아는 최대 산유국으로서 자국 경제에 타격을 줄 수 있는 기후변화협상의 진전을 막는 방해자(obstructionist)로 인식되어 왔음. 사우디아라비아의 기후변화협상을 환경부가 아닌 석유광물자원부가 주도하는 것도 이를 방증한다고 볼 수 있음.

7) 작년에는 미국 국무부 차관보인 Daniel A. Reifsnyder가 AWG-LCA 의장을 맡으면서 개도국의 불신을 받는 비슷한 상황이 전개되었음.



를 사전에 제안하자 선진국은 발리행동계획의 모든 분야를 다룬다는 명목으로 이미 마무리된 논의까지 의장이 다시 열어 협상 종결에 영향을 미치려 한다고 생각하여 의제 채택을 거부하였다. 결국 개회 후 이틀 뒤에 <표 2>와 같이 의장이 제안한 의제에 선진국 의견이 담긴 각주를 추가하는 것으로 합의가 이루어졌다.

AWG-LCA 회의는 8월말~9월초에 방콕에서 열린 비공식회의를 포함, 총 3회 개최되었는데 형식 상 정회와 속개를 반복하면서 15차 회의를 연중 지속한 점은 작년과 동일하였다. 이하에서는 올해의 AWG-LCA 협상 의제 중 에너지부문 온실가스 감축과 직접 관련된 분야를 위주로 협상 결과를 요약 및 분석한다.

〈표 2〉 2012년 AWG-LCA 협상 의제 요약

잠정적 의제*

1. 회의 개막

2. 회의 운영사항

(a) 의제 채택

(b) 회기 업무 조직

3. 칸쿤과 더반 결정문을 고려하고, AWG-LCA 작업에 이행 과제와 결론을 내야 할 이슈들이 포함되어 있음을 인정하며 발리행동계획에 따라 18차 도하 당사국총회에 제출될 합의된, 포괄적이고 균형 잡힌 결과물의 준비

(a) 장기협력행동을 위한 공유비전

(b) 강화된 감축행동

① 선진국의 감축의무 또는 행동

② 개도국의 감축행동

(iii) 삼림부문 감축(REDD+)

(iv) 부문별 접근(농업 및 항공·해운)

(v) 시장 활용을 포함한 다양한 접근(시장메커니즘)

(vi) 대응 조치의 경제·사회적 영향

(c) 강화된 적응행동

(d) 재정

(e) 기술 개발 및 이전

(f) 능력형성

4. 검토·추가적인 범위의 정의 및 이행 형식 개발(장기목표에 대한 2013-2015 검토)

5. 기타 의제

(a) 시장경제로 이행 중인 부속서 I 국가(구 공산권)

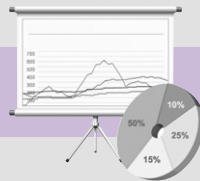
(b) 당사국총회에 의해 특별한 국가 환경을 인정받은 국가(터키)

6. 추가 의제

7. 회기 보고

* 본 의제의 항목들은 칸쿤, 더반 결정문을 통하여 서로 다른 진척 수준을 보였음. 현재까지의 성과를 고려할 때 일부 의제는 추가적 작업을 필요로 하지 않을 수 있음.

주: 본고에서 세부 내용을 다룬 의제는 굵은 글씨로 표기



가. 공유비전

공유비전은 기후변화협약의 궁극적 목적을 달성하기 위한 장기협력 행동방안을 논의하는 의제로서, 전 지구적 장기배출목표를 포함하여 기후변화 대응체제의 기본사항을 다루고 있다. 코펜하겐 당사국총회와 칸쿤 당사국총회를 통해 기후시스템에 대한 위협한 인위적 간섭을 막기 위해, 지구기온의 상승폭이 산업혁명 이전 대비 2℃ 이하로 억제되어야 한다는 대원칙과 함께 ‘가능한 한 빠른 시기’에 전 지구적 배출정점(global peaking)에 도달한다는 데에 당사국간에 합의된 바 있다. 그러나 이를 달성하기 위해 요구되는 전 지구적 감축목표와 배출정점 시기에 대한 구체적 결론은 더반 당사국총회에 이어 도하 당사국총회에서도 주요 선진국과 개도국의 입장차로 도출되지 못하였다.

그동안 전 지구적 장기배출목표에 대해, EU는 2050년까지 최근 배출량 또는 1990년 대비 50% 감축을 주장하였으며, 선진국의 장기배출목표로서 2050년까지 80~95% 감축을 주장했다. 군소도서국들은 이보다 강한 목표를 제시하여 전 지구적으로 2050년까지 1990년 대비 85% 감축을 주장했다. 한편 전 지구적 배출정점에 대해 EU는 2020년을, 군소도서국들은 2015년을 요구하였으나, 중국 등 주요 개도국은 자국에 배출상한(cap)과 같은 효과를 줄 수 있는 전 지구적 배출정점 설정에 반대하고 선진국만이 배출정점을 설정해야 한다고 주장해 왔다.

도하 당사국총회에서는 장기배출목표, 배출정점, 여건적 요소, 그리고 AWG-LCA의 종료 후 논의를 이관할 곳 등에 대한 협상이 진행되었으나, 실질적인 내용에 대해서는 논의가 거의 이뤄지지 못하였다. 장기배출감소 목표 설정에 있어서는 ‘공통의 차별화된

책임(CBDR)’ 원칙을 반영하여 2050년까지 온실가스를 감소시킨다는 옵션과, 배출감소 목표와 배출정점의 정량화를 통하여 2000년 대비 2050년까지 과학적 근거를 바탕으로 50~85%를 감소시킨다는 옵션으로 대별되어 협상이 진행되었다. 중국, 사우디아라비아, 인도 등 개도국들은 개도국에 대한 선진국의 지원에 따라 장기배출목표와 배출정점의 수치는 바뀔 수 있으므로 장기배출목표는 적응, 재정, 기술이전, 능력형성 분야가 반영되어 설정되어야 한다는 입장을 강하게 주장하였다. 반면 EU, 미국, 호주, 캐나다 등 선진국들은 이러한 모든 요소를 반영하는 데에 시간이 지체되기 때문에 우선 장기배출목표와 배출정점에 대해 구체적 수치를 논의하자고 대응하였다. 도서국들은 주요 개도국이 주장하는 여건적 요소에 대한 논의가 배출목표 및 배출정점의 설정을 늦출 수 있다는 우려를 표명하며 선진국과 비슷하게 과학적 지식에 기반한 배출목표 및 배출정점에 논의의 초점을 맞출 것을 요구하였다.

최종적으로는 공유비전에서 장기배출목표와 배출정점의 구체적 수치에 대하여 합의를 도출하지 못하였으며, 일반적 사항만을 포함하는 결정문을 채택하였다. 결정문은 산업화 이전 대비 전 세계 평균 기온 상승폭을 2℃ 이하로 유지하기 위해 최대한 빨리 배출정점에 도달하기로 함을 재확인하였다. 또한 기후변화협약 하에서 개도국 감축, 적응, 재정, 기술이전, 능력형성 등 발리행동계획의 구성요소와 형평성, 역사적 책임, 지속가능 발전에의 공평한 접근 등 여건적 요소에 관한 고려가 필수적임을 명기하였다. 이는 장기배출목표와 배출정점의 설정이 매우 어렵고 국가간에 이해가 크게 대립되는 이슈임을 의미하여, 향후에도 ADP 등에서 이에 대한 논의가 지속될 것임을 시사한다.

나. 선진국 감축

작년의 더반 당사국총회에서 간쿤합의에 명시된 선진국의 2년 주기 보고서(Biennial Report: BR)와 이에 대한 국제적 평가 및 검토(International Assessment and Review: IAR)의 세부 사항에 합의하고, ADP 협상에서 2020년 이전의 전 세계적 감축 의욕을 다루기로 함에 따라, 본 의제에 남은 이슈는 선진국 감축목표를 명확히 하기 위한 작업(clarification)의 지속 여부 하나로 정리되었다. 해당 작업은 간쿤에서 합의된 이래 지난 2년간 선진국을 포함한 모든 당사국의 의견 제출과 그에 기반한 일련의 워크숍, 제출된 정보를 바탕으로 사무국이 작성한 기술문서(technical paper)의 작성과 갱신으로 구성되어 진행되어 왔다.

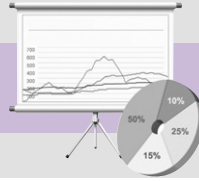
작업의 지속에 있어 가장 쟁점이 된 부분은 선진국 감축노력의 상응성(comparability) 제고를 위하여 공통회계규칙 도입에 관한 내용을 작업 범위에 포함시킬 것인지였다. 선진국 감축노력의 상응성은 교토의정서 기준을 거부한 미국의 감축노력을 다루기 위하여 설정된 발리행동계획의 선진국 감축 의제에서 핵심적인 부분이라 할 수 있다. 즉, 발리행동계획 선진국 감축부분의 ‘국가적 상황의 차이를 고려하면서 선진국 간 감축노력의 상응성을 확보’ 한다는 문구는 미국이 교토의정서 하의 감축목표를 받지 않음으로써, 미국이 다른 선진국에 비해 이익을 보는 상황을

막기 위하여 미국에 여타 선진국에 상응하는 감축노력을 촉구한다는 측면에서 포함된 것이다. 그리고 미국의 감축노력을 다른 선진국과 비교하기 용이하도록 기준년도(base year), 포함된 부문과 온실가스, 산림 및 토지이용에 관한 온실가스 배출량 산정 등에서 공통의 회계규칙을 갖는 것이 상응성 확보에 있어 가장 중요한 요소로 인식되어 왔다.

개도국뿐만 아니라 EU 및 기타 서유럽 국가들은 전 세계적 온실가스 감축노력과 특히 선진국 감축노력의 정확한 파악을 위하여 공통회계규칙 도입을 포함한 상응성 제고를 강력히 요구하여 왔다. 그러나 미국과 일본은 발리행동계획에서 국가적 상황 차이를 고려할 수 있다고 명기한 점을 들어 자국 실정에 맞는 회계규칙을 사용할 수 있다고 반박하였다. 특히 미국은 이 부분을 교토의정서를 자국에 강요하는 것과 유사한 것으로 보아 상당히 민감하게 반응하였고, 일부에서는 미국이 선진국 감축과 개도국 감축의 논의를 함께 약화시켜 공통회계규칙 요구를 회피하려 할 수 있다는 예상마저 제기하였다.

결국 작업프로그램에 관하여는 결정문 paragraph 8에 ‘특히 더반 결정문의 paragraph 5의 요소⁸⁾들과 관련하여 선진국 감축목표를 명확히 하는 절차를 계속하기 위해 SBSTA 하에 작업프로그램을 설치’ 하는 것으로 정리되었다. 아울러 이 작업프로그램의 목적이 ‘선진국 감축목표의 달성에 관한 진척 수준을 측정하기 위한 공통 요소 확인’과 ‘국가적 상황의 차이를

8) 개별 목표의 기술적인 가정 및 조건과 개별 목표의 이행 또는 상황에 관한 가정과 조건으로 구분되어 있음. 전자의 경우 특히 고려할 요소로 기준년도, GWP(Global Warming Potential), 포함되는 온실가스와 부문, 예상 감축량, 그리고 토지 이용 및 산림(LULUCF) 분야와 시장 기반 메커니즘에서 발생한 탄소크레딧의 역할이 제시되어 있음. 후자의 경우 다른 나라 특히 주요 배출국의 감축목표 이행에 관하여 정치적으로 설정한 가정과 조건을 의미함(예: ‘주요 배출국이 우리나라와 상응하는 노력을 기울이는 경우’).



고려하면서 선진국 간 감축노력의 상응성을 확보' 9) 하는 것임을 기술하였다. 미국, 일본 등의 반대로 공통회계규칙에 관한 부분이 '공통 요소'로 매우 완곡하게 반영되었고, 상응성에 대한 언급은 5년전 발리 행동계획에서 조금도 달라지지 않은 모습을 보임으로써 개도국과 유럽 국가들은 이러한 결과에 불만을 표명하였다.

한편 당사국들은 작업프로그램이 선진국의 첫 번째 2년 주기 보고서가 제출될 2014년까지 앞으로 2년간 한시적으로 지속된다는 점에 합의하였다. 그리고 선진국들은 감축목표에 대한 추가적 정보를, 모든 당사국은 작업프로그램에 대한 의견을 2013년 3월 25일까지 제출하며 사무국은 이러한 내용을 취합하고 기존의 기술문서를 매년 갱신하도록 하였다. 이상의 작업프로그램 관련 사항과 함께 저탄소 개발전략 수립의 진척사항에 대한 정보를 제출하도록 요청한다는 더반 결정문의 내용을 재확인한다는 점도 결정문에 포함되었다.

다. 개도국 감축

2012년 개도국 감축 의제 협상은 선진국 감축과 유사한 배경에서 유사한 양상으로 진행되었다. 2011년까지 개도국 감축에서 논의되어 온 주요 항목들 중 선진국의 BR, IAR과 대응되는 개도국의 2년 주기 업데이트 보고서(Biennial Update Report: BUR)와, 국제적 협의와 분석(International Consultations and Analysis: ICA)의 세부 사항이 더반에서 합의되

었다. 또한 개도국 감축행동(Nationally Appropriate Mitigation Action: NAMA)의 기록 및 가용한 지원과의 연계를 맡을 감축행동 등록부(NAMA Registry) 설치도 더반 결정문에서 확정되었다. 마지막으로 개도국 감축의욕에 관한 부분이 2020년 이전의 전 세계적 감축 의욕을 다루는 ADP 협상으로 자연스럽게 이관되면서, 본 의제에 남은 과제는 개도국 감축행동의 다양성에 대한 이해를 심화시키는 작업의 지속 여부 결정으로 압축되었다.

해당 작업은 칸쿤에서 합의된 이래 지난 2년간 개도국을 포함한 모든 당사의 의견 제출과 그에 기반한 일련의 워크숍으로 구성되어 진행되어 왔다. 선진국 감축에서의 작업과 달리 여기에서는 기술문서가 만들어지지 않았는데, 이는 개도국 감축행동이 국가적 상황에 따라 추진되는 것이므로 이에 내재된 다양성을 존중하는 차원에서 사무국이 기술문서를 통해 분석할 수 없다는 주장이 받아들여졌기 때문이다.

쟁점으로 도출된 것은 크게 두 가지로서 하나는 작업프로그램 자체의 추진에 대한 찬반이고 다른 하나는 작업프로그램에 감축행동의 지원에 대한 내용을 반영하는 수준에 대한 것이었다. 첫 번째 쟁점에 있어 8월 방콕회의까지는 전 세계적인 감축노력 수준과 2℃ 목표 대비 부족분을 확인해야 한다는 측면에서 작업프로그램을 지지하는 선진국 및 군소도서국 등의 개도국과 2013년 이후에도 이러한 작업을 지속한다는 위임(mandate)이 더반 결정문에 없다는 점에서 이에 반대하는 기타 개도국이 맞섰다. 그러나 도하 회의를 앞두고 아프리카그룹이 작업프로그램 지지 의사를 밝

9) 발리행동계획의 문구를 그대로 인용함.



힘에 따라 2013년 이후 작업프로그램 시행이 비교적 조기에 가시화되었다.

또 다른 쟁점인 감축행동의 지원을 작업프로그램에서 어느 수준까지 다룰 것인지에 대하여는 선진국과 개도국의 입장이 뚜렷이 양분되었다. 개도국은 작업프로그램이 NAMA에 대한 지원 전반에 대하여 폭넓게 다루어야 함을 주장하였고, 특히 아프리카그룹은 현재까지 감축행동 등록부에 지원 의사가 한 건도 등록되지 않았음을 지적하며 감축행동 등록부를 통한 NAMA와 지원의 연계 정도까지도 작업프로그램에 포함시키려고 시도하였다. 이에 반하여 선진국과 우리나라를 비롯한 선발개도국은 지원에 관한 논의는 재정 분야에서 다루어지고 있다는 점을 들어, 포괄적이지 않고 구체적인 수준에서 특정 NAMA의 준비와 이행에 관하여 어떠한 지원이 필요한지 등을 다루면 된다고 발언하였다.

작업프로그램의 구성 요소에 대한 이견이 해소되지 않아 결국 선진국과 개도국 주장이 각각 옵션으로 정리되어 고위급회의에 상정되었고 최종적으로 개도국의 주장이 거의 그대로 관철되었다. 작업프로그램에 대한 결정문 paragraph 19는 'NAMA의 준비와 이행을 촉진할 목적으로 지금까지 제출되었고, 앞으로 제출될 NAMA¹⁰⁾의 다양성에 대한 이해를 심화시키기 위한 작업프로그램을 SBI 하에 설치'한다고 밝히고 있다. 작업프로그램이 다룰 내용으로는 '정보 가용 여부에 따라, 바탕이 되는 가정 및 방법론, 포함

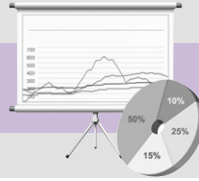
되는 부문과 온실가스, 사용된 GWP 값, 추정하는 감축 결과를 포함하여 더반 결정문의 paragraph 33, 34¹¹⁾에 명시된 NAMA 관련 추가 정보', '가용하거나 이미 집행된 지원, 지원에 대한 접근 방법, 획득된 관련 경험뿐만 아니라 MRV 가능한 특정 NAMA의 준비와 이행을 위한 재정, 기술, 능력형성 지원 필요성', '등록부 하에서 감축행동(mitigation actions)과 재정, 기술, 능력형성 지원의 연계 정도' 등 총 3가지 항목이 나열되어 있다.

작업프로그램의 시한은 선진국 감축에서와 같이 개도국의 첫 번째 2년 주기 업데이트 보고서가 제출될 2014년까지 앞으로 2년간이라고 확정되었다. 그리고 작업프로그램이 구체적(focused), 양방향적, 기술적 토론을 포함하는 것으로서 전문가 의견과 당사국 및 국제기구가 제출한 견해를 반영한 공식회기 중(in-session) 워크숍 형태로 추진될 수 있음을 밝혔으나, 선진국이 요구한 NAMA에 대한 기술문서 작성은 받아들여지지 않았다. 이러한 결과에 대하여 선진국들은 불만을 제기하며 특히 작업프로그램에서 개도국에 대한 지원 전반을 실제로 다룰 경우 이에 응하지 않겠다고 다짐하여 향후 논쟁의 소지를 남겼다.

저탄소 개발전략에 관한 내용은 개도국 감축 분야에서 반영되어 개도국의 저탄소 개발전략 수립 장려와 함께 이에 대한 선진국의 지원 필요성을 인정하는 칸쿤, 더반 결정문 내용이 재확인되었다. 아울러 저탄소 개발전략 수립과 함께 NAMA의 준비, 제출,

10) 원문에는 'paragraph 14~16에 언급된 NAMA' 라고 되어 있음.

11) Paragraph 33은 '바탕이 되는 가정과 필요한 지원', paragraph 34는 '바탕이 되는 가정 및 방법론, 포함되는 부문과 온실가스, 사용된 GWP 값, NAMA 이행을 위하여 필요한 지원, 추정하는 감축 결과'를 언급하고 있음. 특히 후자는 'NAMA 이행을 위하여 필요한 지원' 부분이 이후에 따로 언급된 점을 감안할 때 본문 내용과 동일하다고 볼 수 있음.



이행에 필요한 능력 형성을 위하여 개도국 요청 시 사무국이 지역별 기술 워크숍을 조직하고 기술자료를 준비하도록 하였다.

라. 기후변화 대응조치의 사회·경제적 영향

선진국들이 기후변화 대응조치를 시행하는 과정에서 자국의 경제에 부정적 영향이 미칠 것을 우려하는 사우디아라비아 등 산유국과 중국, 인도, 필리핀, 아르헨티나 등 주요 개도국의 주도로 본 의제는 AWG-LCA 하에서 논의되어 왔다. 선진국과 개도국의 시각차가 다른 의제 이상으로 컸던 탓에 시작부터 이 의제에 대한 협상은 타협이 쉽지 않을 것으로 예상되었다. 그리고 최근에는 국제 항공분야를 자국의 배출권거래제에 포함시키려는 EU의 시도로 인해 무역 관련 일방적 조치 금지의 명문화를 둘러싸고 이를 지지하는 개도국과 반대하는 선진국의 대립이 두드러졌다. 결국 이견이 해소되지 않음에 따라 AWG-LCA 최종 결정문에는 ‘일방적 조치와 같은 관련된 정책적 이슈에 대한 의견 교환을 포함’하여 SBI/SBSTA 공동포럼에서 논의를 계속 이어간다는 내용의 단 한 단락만이 남은 채로 협상이 종결되었다. 현재로서는 공동포럼에서도 지금까지와 유사한 양상으로 논의가 진행될 것으로 예상되므로 단기間に 진전을 기대하기는 어려우나 기후변화협상 전체에 영향을 미칠 수 있는 주제를 다루고 있으므로 본 의제 관련 진전 상황에 계속 유의할 필요가 있다.

2010년 칸쿤에서 설치에 합의한 SBI/SBSTA 공동포럼은 이번 도하회의에서도 개최되어 주제별 발표와 이에 대한 당사국의 토론 형태로 진행되었다. 포럼에서는 더반 결정문 중 대응조치의 긍정/부정적

영향의 이해 증진을 위한 정보와 전문성 공유, 온실가스 저배출 사회로의 전환 문제, 그리고 교토의정서 이행에 관련된 사회·경제적 측면의 부정적 영향에 대하여 토론과 발표가 이루어졌다. 개도국들은 선진국-개도국 협력방안의 구체화를 강조하였는데, 그 가운데 사우디아라비아와 중국은 일방적 조치에 대해 강하게 반대하고 개도국에는 빈곤퇴치가 최우선 순위의 과제이며 부정적 영향의 최소화를 위해 최신 에너지기술의 이전이 필요함을 주장하였다. 또한 아르헨티나, 남아공 등은 선진국들이 일방적 조치를 여전히 취하고 있는 바, 이는 개도국의 사회·경제적 발전에 부정적 영향을 주고 있으므로 기후변화 대응조치는 반드시 다자주의 규칙을 기본으로 취하여야 함을 강조하였다. 이러한 개도국의 다양한 주장에 대하여 미국, EU, 일본 등 다수의 선진국들은 난색을 표하면서 공동포럼에서의 논의 범위가 확장되는 데에 우려를 제기하였다.

마. 장기목표의 검토

공유비전에서 언급한 바와 같이 코펜하겐 당사국총회와 칸쿤 당사국총회에서 향후 지구기온의 상승폭을 산업혁명 이전 대비 2℃ 이하로 억제하는 것에 대해 각국이 합의한 바 있다. 그러나 이 과정에서 군소도서국들의 입장이 반영되어 기온 상승 억제 목표를 2℃에서 1.5℃로 낮추는 방안에 대해 2013년부터 2015년까지 검토하도록 하였다. 이에 따라 도하 당사국총회에서는 더반 당사국총회에 이어서 검토의 범위, 검토의 주제, 검토를 위한 기본자료 등이 논의되었다.

검토의 범위에 대하여 호주, EU 등 선진국들은 2℃ 장기목표의 적절성과 목표 달성방안을 검토하는 좁은

범위의 검토를 주장하였고, 이에 직접적으로 기후변화의 영향을 받는 도서국 다수가 동조하였다. 반면, 필리핀, 보츠와나 등 여타 개도국들이 기후변화협약상의 이행수단인 기술, 재정, 능력형성 전반까지 확장된 넓은 범위의 검토를 요구함에 따라, 도하에서는 검토의 범위에 있어 합의가 이루어지지 못하였다. 검토의 주체에 대하여, 도서국가들은 검토 전문가그룹을 별도로 설치하여 독립적인 검토를 시행할 것을 주장하였으나, 최종적으로는 협약 하의 부속기구인 SBI와 SBSTA가 공동으로 컨택그룹을 구성하여 검토를 진행하기로 결정되었다.

개도국, 감축의무국, 당사자인 2차 공약기간 불참 국가들이 각자의 의견을 주장하였고, 의정서 개정안의 비준과 발효까지의 법적 공백 해결을 위한 잠정적 적용에 대하여는 개도국과 국내법상 잠정적 적용이 허용되지 않는 감축의무국 간에 의견 대립이 첨예하였다.

그러나 가장 큰 쟁점 이슈인 감축목표 상향과 관련하여서 중간평가를 통한 감축목표 상향을 개도국이 받아들이면서 합의의 실마리가 마련되었고, 이후 선진국에 조금은 유리한 방향으로 당사국 간 타협이 이루어지면서 협상이 최종 타결되었다.

가. 선진국 감축목표 설정

4. 교토의정서 특별작업반(AWG-KP) 논의 결과

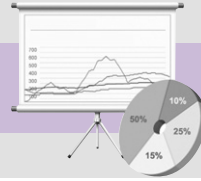
이번 당사국총회에서는 2차 공약기간의 감축목표 설정 및 관련 이슈에 대해 당사국 간에 이해관계가 크게 엇갈리면서 접점을 찾는데 상당한 어려움이 있었지만, 교토체제의 붕괴는 향후 온실가스 감축을 위한 다른 논의에 심각한 악영향을 끼칠 것이라는 전망 때문에 결국 합의에 이르게 되었다. 이번 AWG-KP 협상에서 가장 중요한 이슈였던 감축목표 상향 및 공약기간의 길이와 관련해서는 선진국과 개도국이, 잉여배출권 이월 제한과 관련해서는 동구권 국가들과 여타 국가들이 큰 시각차를 보였다. 그밖에 2차 공약기간 불참 국가의 교토메커니즘 이용 허용에 있어서는

선진국의 감축목표 설정에 있어서 가장 큰 문제는 선진국이 제시한 수치가 너무 낮다는 점이었다. IPCC 4차 보고서는 2℃ 목표 달성을 위하여 선진국이 온실가스 배출량을 2020년까지 1990년 대비 25~40% 줄일 것을 권고하였으나 <표 4>에 나타난 바와 같이 선진국들이 제시한 감축목표(QELRO)¹²⁾는 대체로 이에 미치지 못한다.¹³⁾ 그에 더하여 캐나다는 2012년 12월에 교토의정서를 탈퇴하였고 러시아, 일본, 뉴질랜드가 최종적으로 2차 공약기간의 감축목표 제출을 거부하면서 협상은 더욱 어려워졌다.

EU는 협상 타개책으로 2차 공약기간 중에 감축목표에 대한 중간평가를 통하여 목표 상향을 시도하겠다고 제안하였으나, 개도국은 약속 실현의 불확실성을

12) Quantified Emission Limitation or Reduction Objectives: 교토의정서 하의 감축목표로서 IPCC 4차 보고서에 제시된 것과 같은 단일년도 목표(예: 2020년까지 1990년 대비 30% 감축)가 아닌 공약기간 내 배출량 상한(예: 2차 공약기간 동안 연평균 1990년 대비 75% 배출)의 형태임.

13) QELRO를 2020년 단일년도 목표로 환산하면 수치가 더 낮아지는 경우가 대부분임. 예를 들어 특정 선진국의 2013년 배출량이 1990년 대비 80% 수준이고 2020년에 70% 수준(즉, 1990년 대비 30% 감축)을 목표로 한다면 이 나라의 배출량이 2차 공약기간 동안 일정하게 감소할 때 QELRO는 2013년과 2020년의 평균치인 75% 해당함. 따라서 QELRO가 75라는 것과 2020년 감축목표가 25%라는 것은 분명히 다르다는 데에 유의하여야 함.



〈표 3〉 2차 공약기간 참여국의 감축목표(QELRO)

감축의무국	
EU27 (80)	리히텐슈타인 (84)
크로아티아 (80)	노르웨이 (84)
아이슬란드 (80)	스위스 (84.2)
벨라루스 (88)	호주 (99.5)
카자흐스탄 (95)	모나코 (78)
	우크라이나 (76)
비 감축의무국	KP 탈퇴국
러시아, 일본, 뉴질랜드	캐나다

[물수조항] 2차 공약기간 동안(8년) 배출허용량이 1차 공약기간의 최초 3년(2008~2010)의 평균 배출량의 8배보다 많을 경우 그 많은 양 만큼을 취소계정으로 이전

주: 1) () 안에 있는 숫자는 QELRO.

- 2) 1차 공약기간 미참여국 중 2차 공약기간 신규 참여국: 키프로스, 몰타(이상 1차 공약기간 중 EU에 신규 가입하였으며, 이 표에서는 EU27에 포함), 벨라루스, 카자흐스탄 등 총 4개국.
 3) 크로아티아와 아이슬란드는 EU 가입 예정이어서 EU의 감축목표 수준에 맞춤.
 4) 러시아, 일본, 뉴질랜드의 감축목표 제시 거부, 캐나다의 탈퇴, 4개국의 신규 감축목표 제시로, 감축목표 제시국 배출량의 세계 배출량 비중은 25.5%에서 15.7%로 감소(에너지사용 CO₂ 배출 기준).

이유로 도하 회의 중에 감축목표 상향이 있어야 한다는 주장을 굽히지 않았다. 그러나 이후 브라질과 군소 도서국이 각각 중간평가를 통한 감축목표 상향 안을 제출하면서 논의의 초점은 중간평가의 시기와 방법으로 이동하게 되었다. 추가 협상을 통해 최종적으로 도출된 중간평가 안은 1990년 대비 2020년 온실가스 배출량을 25~40% 감축하는 방향으로¹⁴⁾ 2차 공약기간 참여국이 2014년에 감축목표를 검토(revisit)하여 목표 상향에 관한 정보를 제출하면 2014년 교토의정서

당사국총회에서 이를 고려하는 것으로 되어 있다.

나. 잉여배출권 이월 제한

잉여배출권(Surplus AAU, hot air) 이월 제한은 감축목표 상향을 통한 온실가스 배출 감축과 밀접히 관련된 이슈이다. 잉여배출권은 기존의 1차 공약기간의 감축목표에 의해 부여받은 배출권(Assigned Amount Unit: AAU) 중에서 온실가스 배출로 소진

14) 개별 참여국 또는 참여국 전체의 감축목표를 25~40% 선까지 높이거나 부속서 I 국가 전체적으로 25~40%를 달성하기 위하여 참여국이 필요 시 25~40% 범위 이상으로 높이는 것을 의미하지 않음.

하고 남은 배출권을 의미한다. 공산권 붕괴 이후 큰 폭의 배출량 감소를 겪은 러시아 등 동구권 국가들을 중심으로 상당량의 잉여배출권이 축적되어 있을 것으로 추정되는 상황¹⁵⁾에서, 이것이 2차 공약기간으로 무제한 이월될 경우 2차 공약기간의 감축목표가 크게 낮아지는 효과를 초래하게 된다.¹⁶⁾ 이에 군소도서국 등 개도국들은 잉여배출권의 이월을 강력히 제한하고자 하였고, 이월된 배출권이 탄소시장을 마비시킬 것을 우려한 EU 등 다른 감축의무국도 개도국의 주장에 동참하였다. 그러나 러시아, 우크라이나 등 동구권 국가들은 이를 자국의 권익에 대한 심각한 침해로 받아들이며서 의정서 규정된 대로 제한 없는 배출권 허용을 요구하며 강력하게 맞섰다.

AWG-KP 결정문에 실린 최종 타협안에 따르면 잉여배출권의 이월은 자유롭게 하되 배출권의 사용을 2차 공약기간의 감축목표 달성을 위해서만 사용할 수 있도록 용도를 제한하였다. 또한, 감축의무국이 자신의 감축의무 달성을 위해 다른 국가의 이월된 잉여배출권을 제한적으로 사용할 수 있도록 허용함으로써, 2차 공약기간 중에 감축의무가 없는 러시아도 잉여배출권을 판매할 수 있는 길을 열어 주었다. 그러나 대부분의 의무감축국들이 2차 공약기간에 잉여배출권을 구매하지 않겠다고 결정문의 부속서 II에서 정치적으로 선언하고, 이를 폐막 총회에서 공식 발언을 통해 재차 확인함으로써 동구권의 잉여배출권은 사실상 거래가 되지 않을 것으로 보인다.

다. 기타 이슈

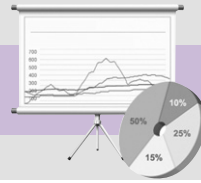
교토의정서의 개정을 통한 2차 공약기간의 시작에는 법적 문제점이 있는데 바로 개시 시점과 개정된 의정서 발효 시점 사이에 법적 공백이 발생한다는 점이다. 2차 공약기간은 2013년 1월 1일부터 시작되지만 개정된 의정서의 발효를 위해서는 전체 당사국 3/4 이상의 비준이 필요하기 때문에 1년 이상의 법적 공백 상태는 불가피하다. 이를 해결하기 위한 조치가 결정문에 포함되어 있는데, 개정된 의정서의 잠정적 적용이 가능한(합법적인) 국가는 법적 공백기간 동안 개정된 의정서를 잠정적으로 적용하고, 그렇지 않은 국가는 국내법과 합치되는 방식으로 감축 의무 및 기타 의무를 이행하도록 규정하고 있다.

2차 공약기간에 참여하지 않는 선진국의 교토메커니즘¹⁷⁾ 활용 허용 여부도 많은 논란을 일으켰다. 교토메커니즘은 선진국의 감축목표 달성과 개도국의 지속가능 발전을 돕기 위해 만들어진 제도이므로 감축목표가 없는 선진국의 이용은 원칙적으로 불가능하다. 개도국, 특히 군소도서국은 감축의무를 거부한 국가가 교토메커니즘을 활용하겠다고 주장하는 것은 이치에 맞지 않음을 역설하며 이에 적극 반대하였으나, 일본, 뉴질랜드 등 직접적으로 이해관계가 있는 2차 공약기간 불참국은 제한 없는 활용 허용을 주장하였다. 여기에 2차 공약기간 참여 선진국들의 의견까지 더해지며 논의가 상당히 복잡한 양상을 띠기도 하였으나

15) <http://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2012/09/AAU-banking-briefing-paper-Point-Carbon.pdf> 참조.

16) 1차 공약기간에 30만톤의 잉여배출권이 발생한 나라에 100% 이월을 허용한다면 이 나라가 2차 공약기간에 80이라는 QELRO를 받아도 실제 배출권은 이월분을 더한 110이 되므로 온실가스를 감축할 유인이 크게 줄어드는 현상이 발생함.

17) 교토의정서에서 자국 외의 감축분 이전을 통한 감축목표 달성을 허용하는 것으로서 'flexible mechanism'으로도 불리며 CDM(Clean Development Mechanism: 청정개발체제) 외에 ET(Emissions Trading: 국가간 배출권거래), JI(Joint Implement: 공동이행제도)가 있음.



최종적으로는 2차 공약 기간 불참 선진국에는 CDM에 한하여 참여를 허용하는 것으로 결론이 났다.

5. 더반플랫폼 특별작업반(ADP) 논의 결과

가. 논의 개요 및 결정문 내용

ADP는 작년의 더반 당사국총회에서 합의된 이후 올해 5월 회의에서 본격적인 활동을 시작하면서 2015년 협상 완료를 위한 첫 발을 내딛었다. 더반 결정문에 의하면 ADP 협상 결과물은 의정서(protocol), 여타 법적문서(another legal instrument), 또는 법적효력을 갖는 합의문(an agreed outcome with legal force)의 세 가지 중 하나의 형식을 갖도록 되어 있는데, 이에 대한 결론은 협상 말기에 날 것으로 예상된다. ADP 협상 결과물은 2020년부터 이행되는 것으로 되어 있으나 교토의정서 2차 공약기간(2013~2020)을 감안할 때 실질적인 효과는 2021년부터 발생할 가능성이 높다. 아울러 ADP 협상의 중요한 목표로 전 세계적 감축의욕의 향상이 명문화되어 있는 바, 이 부분도 협상 결과물에 의한 새로운 국제적 기후체제 설정 못지않게 중시되고 있다.

올해 5월의 ADP 협상에서는 더반 결정문의 해석을 둘러싼 논란 끝에 협상 의제를 2020년 이후(post-2020)의 기후체제를 다루는 부분과, 2020년 이전(pre-2020)의 감축의욕 향상을 다루는 부분의 두 항목으로 확정하고 각각에 대해 향후 협상을 진행하기로

하였다.¹⁸⁾ 금번 도하 당사국총회의 ADP 협상은 5월 회의 다음으로 개최되었던 방콕 회의에 이어서 수석대표급이 참여하는 원탁회의 방식으로 진행되면서, 2013년 이후의 협상을 위한 작업계획과 post-2020 및 pre-2020에 대한 일반적 논의가 함께 이루어졌다.

ADP 결정문 합의에 있어 당사국들이 가장 첨예하게 맞선 부분은 협약의 ‘공통의 차별화된 책임(CBDR)’ 원칙을 결정문에 반영하는 것에 대해서였다. 개도국은 직접적으로 CBDR 원칙을 표기하는 대신 CBDR 원칙을 명기한, 올해 6월의 UN지속가능개발 회의(UN Conference on Sustainable Development, Rio+20)의 결과물인 ‘The Future We Want’ 선언문을 전문(preamble)에 인용하려 하였다. 이에 대하여 선진국은 해당 선언문은 정치적인 것이므로 실행기구인 기후변화협약에서 인용하는 것이 부적절하다고 주장하였다. 특히 미국은 더반에서와 마찬가지로 CBDR에 대한 어떠한 인용에도 강력히 반대한다는 입장을 확인하였다. 결국 결정문에는 ADP 논의가 협약의 원칙에 의해 인도되어야 한다(shall be guided)는 원론적인 문구만이 전문에 남게 되었다. 한편, 반기문 UN사무총장이 ADP 협상 타결에 힘을 실기 위하여 제안한 2014년 세계 지도자 회의를 결정문에서 언급하는 것에 대하여도 일부 논란이 있었으나, 이를 환영한다는 문안이 결국 포함되었다.

이번 ADP 결정문은 의장 선출, 의제 채택 등 올해 ADP에서 이루어진 작업을 확인하고 2015년까지의 대략적인 일정을 정하는 내용 위주로 구성되었다. 결정문에 따르면 2014년 당사국총회까지 협상 문안 초

18) 공식적으로 Post-2020 논의는 더반결정문(1/CP.17)의 paragraph 2~6에 관한 사항, pre-2020 논의는 더반결정문의 paragraph 7, 8에 관한 사항으로 표현되어 있음.

안에 들어갈 요소를 검토하고 2015년 5월까지 협상 문안을 도출하는 것으로 되어 있어, 2013년에는 주로 개념적 논의가 진행되고 2014년부터는 협상 문안에 대한 작업이 시작될 것으로 보인다. 또한 감축에 논의를 집중하자는 선진국의 주장에도 불구하고 적응, 재정, 기술이전, 능력형성, 행동과 지원의 투명성 등 더 반 결정문에 명시된 분야를 모두 향후 작업계획에 포함시킨다는 개도국 주장이 관철되어, 향후 논의가 점차 AWG-LCA와 같이 분화될 가능성을 남겼다.

나. 2013년 이후의 작업계획

도하 회의에서는 내년부터 ADP 협상 완결이 예정된 2015년까지의 일정이 논의되었는데, 그 중에서도 내년(2013년)의 작업계획에 대해서 구체적인 논의가 진행되었다.¹⁹⁾ 개도국들은 신속한 진전을 위해 2013년에 정기 회의인 부속기구회의(6월, 독일 본)와 당사국총회와 함께 ADP 회의를 갖는 것에 더하여 4월과

9월에도 독일 본에서 추가회의를 개최할 것을 요구하였다. 그러나 회의 개최 비용을 부담해야 하는 선진국들이 이에 반대하였기 때문에 비용 확보를 조건으로 추가회의를 개최하기로 결정된 바, 내년도 회의 개최 횟수는 현 시점에서 유동적이다.

한편 2013년의 논의 주제에 대해 다수의 개도국들은 협상 초반임을 감안하여 주제를 포괄적으로 할 것과, 2015년의 ADP 협상결과를 예단하지 않도록 논의 주제가 결정되어야 함을 강조하였다. 반면, 도서국가와 EU는 초점 있는 논의를 위하여 의장단이 세부적인 논의 주제를 제시해 줄 것을 요구하였다. Pre-2020 논의와 관련하여 도서국가는 에너지, 산업, 산림, 농업, 폐기물 등 주요 부문에서의 감축잠재량에 대한 워크숍 개최를 강력히 요구하였다. 이에 대하여 아르헨티나, 인도 등 다른 개도국들이 특정 부문, 특히 농업에 대한 별도의 논의에 반대함으로써 결과적으로는 부문을 명기하지 않은 상태에서 워크숍을 개최한다는 데에만 합의하였다.

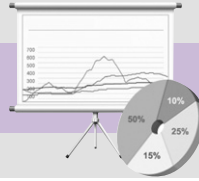
〈표 4〉 2013년 초 ADP 의견 제출 시 검토용으로 예시된 요소

Workstream 1(Post-2020 체제)	Workstream 2(Pre-2020 의욕 향상)
• ADP에 대한 협약 원칙의 적용 • 협약 및 다른 다자체제의 경험 활용 • 2015년 합의문의 범위, 구조, 디자인 • '강화된 행동'²¹⁾을 정의, 반영할 수 있는 방법	• 기후변화 영향에 대한 탄력성을 포함한 감축과 적응의 편익 • 장애요인과 극복 방안, 행동을 위한 인센티브 • 이행 지원을 위한 재정, 기술, 능력형성

19) 2013년도의 작업계획에 대한 논의 결과물(Conclusion, FCCC/ADP/2012/L.4) 참조.

20) 더반플랫폼의 정식 명칭인 'Durban Platform for Enhanced Action'에서 따옴.

21) ADP 협상의 중요성으로 인하여 2012년 5월 회의에서 의장 선출에 대하여 격론이 오간 끝에 예외적으로 공동의장 체제가 성립되었음. 현 공동의장은 노르웨이와 인도의 협상수석대표를 역임한 Harald Dovland와 Jayant Mauskar가 각각 부속서 I 국가와 비부속서 I 국가를 대표하여 맡고 있으며 임기는 내년 5월 회의 종료까지임. 2015년까지 공동의장을 부속서 I 국가와 비부속서 I 국가에서 각각 1명씩 선출하고 비부속서 I 국가 몫의 공동의장은 2013년 하반기부터 2014년까지 중남미그룹(GRULAC), 2015년에 아프리카그룹이 맡도록 지난 5월에 정해짐.



2013년의 ADP 협상 일정은 3월 1일까지 당사국 및 국제기구가 의견을 제출하면서 시작하는 것으로 되어 있다. <표 4>에 제시된 요소들을 중심으로 제출될 의견을 토대로 하여 ADP 공동의장²⁰⁾이 구체적인 질문들을 제시하면 이를 토대로 원탁회의와 워크숍이 진행되는 것으로 합의된 상황이다.

다. ADP 주제에 대한 일반적 논의

앞서 지적된 바와 같이 현재의 ADP의제는 post-2020 부분과 pre-2020 부분으로 나뉘는데 전자는 2020년 이후 모든 국가에 적용되는 새로운 기후체제를, 후자는 2020년 이전에 필요한 전 지구적 감축의욕 향상을 논의하는 것으로 되어 있다. 이번 도하 회의에서는 이전과 같이 개별 국가 또는 협상 그룹별로 다양한 입장이 표출되었으며, 일부 주제에 대해서는 선진국과 개도국으로 입장이 양분되는 전통적 구도가 재연되었다.

도하에서는 크게 4가지 이슈에 대해 활발한 논의가 진행되었다. 첫째로 더반결정문의 Paragraph 2²²⁾에 있는 ‘협약 하에서’(under the Convention)라는 문구의 의미에 관하여 토론하였는데 선진국과 개도국 간에 상반된 견해가 표출되었다. 중국, 인도 등 개도국들은 post-2020 체제는 반드시 기후변화협약 하에 구축되어야 하며, 이는 바로 기후변화협약의 모든 원칙 및 조항, 특히 CBDR 원칙이 협상의 과정과 협상의 결과에 적용된다는 의미임을 강조하였다. 반면, 선진국들은 기후변화협약의 원칙들은 존중되어야 하나 1992년 이후

크게 변모한 세계 경제상황을 반영하여 ‘동태적’으로 적용되어야 함을 주장하였다. 이는 CBDR 원칙을 통해 현재의 선진국/개도국 구분이 유지되어야 한다는 개도국 입장과, 협약 원칙의 동태적 적용을 통해 현재의 선진국-개도국의 이분법적 구분이 변경되어야 한다는 선진국 입장이 여전히 평행선을 달리고 있음을 보여준다.

같은 더반 결정문 Paragraph 2의 ‘모든 국가에의 적용’(applicable to all Parties)에 대하여도 선진국과 개도국의 해석이 크게 엇갈렸다. 선진국들은 post-2020 체제에 대한 협상결과물은 선진국, 개도국을 불문하고 모든 국가에 ‘법적 구속력’을 가지면서 동일하게 적용되어야 함을 주장하였고, 개도국들은 ‘모든 국가에의 적용(universal application)’이 ‘동일한 적용(uniform application)’을 의미하는 것이 아니라는 기존의 입장을 통해 선진국-개도국의 차별화가 필요하다는 입장을 견지하였다.

ADP에서 다루는 의무의 성격에 관해서도 시각차가 두드러졌다. 선진국은 감축을 중심으로 의무를 논의할 것을 주장하면서 감축행동의 투명성을 강조하였다. 이에 대하여 개도국은 감축과 함께 개도국의 감축행동을 뒷받침할 수 있는 이행수단의 지원에 대한 의무도 중요하다는 점을 지적하였다. 아울러 기술이전, 재정지원, 능력형성으로 이루어지는 이행수단 제공이 개도국 적응에 있어서도 중요하다는 점을 역설하여 선진국과 다른 입장을 확인하였다.

마지막으로 ‘국가별 상황(national circumstances)’에 대한 논의가 활발히 진행되었는데 대표적으로 싱

22) “Also decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.”



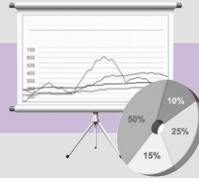
가포르는 각국은 여건이 다르며 온실가스 감축의 잠재력과 장애요인도 상이함을 강조하였다. 일부 선진국들도 자국의 여건이 다른 나라와 차별화되는 점을 주장함에 따라, 이 논의가 감축의욕 하향평준화로 이어지는 이른바 ‘race to bottom’이 될 수 있다는, 지난 방콕회의에서의 군소도서국 측 경고와 유사한 발언이 개도국에서 나오기도 하였다.

비록 원활한 타결이 아닌, 시간에 쫓긴 미완의 합의 형태로 마무리 되었으나 지난 5년, AWG-KP 출범으로부터는 7년 동안 계속된 post-2012 협상은 전 세계 기후변화 대응 체계에 있어 상당한 변화를 불러왔다. 가장 중요한 부분은 모든 선진국과 주요 개도국이 2020년까지의 중기감축목표를 제출하고 선진국이 개도국의 온실가스 감축과 기후변화 적응을 위한 지원 규모를 구체적으로 제시했다는 점이다. 감축노력의 수준이나 지원 약속의 구체성에 미흡한 부분이 많으나, 2009년 코펜하겐에서 합의되고 2010년 칸쿤에서

6. Post-2012 협상의 성과와 의의

〈표 5〉 발리행동계획의 의제별 기구/메커니즘 설립·운영 현황

해당 의제	기구/메커니즘	이행 시기
공유비전/검토	SBI/SBSTA 공동 Contact Group	2013년 시작, 2015년 완료
선진국 감축	2년 주기 보고서	2014년 초 제출 예정
	국제적 평가 및 검토	2년 주기 보고서 제출 이후 시행
개도국 감축	2년 주기 업데이트 보고서	2014년 말 제출 예정(선진국 지원에 따라 변동 가능)
	국제적 협의 및 분석	2년 주기 업데이트 보고서 제출 이후 시행
대응 조치의 경제·사회적 영향	SBI/SBSTA 공동포럼	2011년 이래 지속
적응	적응위원회(Adaptation Committee)	2012년 활동 개시
	손실·피해(Loss and Damage) 관련 제도	2013년 당사국총회에서 제도적 장치 결정
재정	녹색기후기금(Green Climate Fund)	2012년 활동 개시
	재정상임위원회(Standing Committee on Finance)	2012년 활동 개시
기술 이전	기술집행위원회(Technology Executive Committee)	2011년 활동 개시
	기후기술센터 및 네트워크(Climate Technology Centre & Network)	2012년 UNEP 컨소시엄을 기후기술 센터로 선정



공식화한 상기 약속은 가속화되는 기후변화를 인류 전체의 위기로 인식함으로써, 개도국이 더욱 적극적인 역할을 수행하게 되었다는 점을 나타낸다. 그리고 발리행동계획에서 합의된 사항을 항구적으로 수행하게 될 국제적 기구와 메커니즘을 <표 5>와 같이 다수 설립한 것도 전 세계적 기후변화 대응 체제의 기틀을 잡는 데에 상당한 기여를 하였다고 볼 수 있다.

Post-2012 협상은 교토의정서의 약화와 미국을 비롯한 선진국 감축노력의 제고에 있어서는 성공적이었다고 평가하기 어렵다. 선진국은 자신들의 부족한 노력을 메우기 위하여 일정한 지원을 제시하며 사실상 개도국에 역할 분담을 요청하였고, 기후변화의 심각한 영향과 자신들의 강화된 역량을 감안하여 개도국은 이를 부분적으로 받아들였다. 그러나 선진국이 협약에 반영된 온실가스 배출의 역사적 책임과 자신들이 약속한 개도국 지원에 대하여 보다 적극적인 자세를 보이지 않는 한, ADP 협상에서 주요 개도국의 협조를 이끌어내기는 쉽지 않을 것이다.

현재 기온상승 추세가 산업혁명 이전 대비 2℃ 이내 억제라는 국제적 목표를 벗어나고 있다는 경고는 이미 오래 전부터 울리고 있다. 2℃ 목표를 향한 문이 빠르게 닫히고 있는 상황에서 post-2012 협상이 온실가스 농도 안정화라는 협약의 궁극적 목표 달성에 얼마나 효과적이었는지는 주요국의 자발적 감축목표 이행 수준과 협상으로 설립된 각종 기구를 통한 선진국의 지원 규모에 따라 그 평가가 달라질 것이다.