



## 2013년 바르샤바 기후변화 당사국총회 결과 및 시사점

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

### 1. 개관

제19차 기후변화협약 및 제9차 교토의정서 당사국총회가 지난 11월 11일부터 11월 23일까지 폴란드의 수도 바르샤바에서 개최되었다. 2013년 이후(post-2012) 국제 기후체제에 대한 협상이었던 교토의정서 특별작업반(AWG-KP)<sup>1)</sup>, 장기협력행동 특별작업반(AWG-LCA)<sup>2)</sup> 협상이 작년 당사국총회에서 종료됨에 따라 이번 당사국총회는 정치적 긴장이 상대적으로 낮은 회의로 인식되었다. 또한 2020년 이후 기후체제를 다루는 더반플랫폼 특별작업반(ADP)<sup>3)</sup> 협상이 완결될 것으로 예정된 2015년 파리 당사국총회까지 가는 징검다리로서 실무적인 내용에 집중할 수 있을 것이라는 기대도 있었다. 그러나 결과적으로 2013년도 당사국총회 역시 무난하지 않았고 공식 시한을 27시간 넘긴 23일(토) 오후 9시에야 모든 회의가 마무리

되었다.

예년과 같이 이행부속기구(SBI) 회의, 과학기술자 문부속기구(SBSTA) 회의도 이번 당사국총회와 함께 열렸으며, 올해 총 세 차례에 걸쳐 열린 제2차 ADP 협상회의도 일단락되어 내년 이후 협상 일정을 구체화하였다. 2007년부터 거의 매년 당사국총회에서 도출된 정치적 합의<sup>4)</sup>들의 파급력에는 미치지 못하나 올해 총회에서도 기후변화에 의한 개도국의 '손실과 피해(loss and damage)' 지원, 개도국 산림 부문의 이산화탄소 배출 억제 및 흡수 축진을 위한 지원에서 주목할 만한 결실이 있었다.

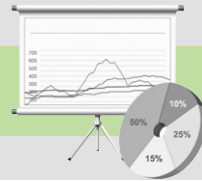
이번 당사국총회에는 정부대표단 4,022명, 국제기구 및 NGO 참가자 3,695명 등 총 8,300여명이 참석한 것으로 집계되었다. 참석자 수로 볼 때 이번 총회는 1만 2천여 명 가량이 참석한 2010년의 멕시코 칸쿤, 2011년의 남아공 더반은 물론, 기후변화에 대한 관심

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

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

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

4) 2007년 발리행동계획(Bali Action Plan), 2009년 코펜하겐합의(Copenhagen Accord), 2010년 칸쿤합의(Cancun Agreements), 2011년 더반패키지(Durban Package), 2012년 도하게이트웨이(Doha Climate Gateway). 2008년에 같은 폴란드의 포즈난(Poznan)에서 열린 당사국총회는 협상 일정 상 특별한 정치적 합의 없이 종료됨.



〈표 1〉 바르샤바 당사국총회의 공식회의체 일람

| 회의체               | 역할                                                     | 비고                                                                           |
|-------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 기후변화협약 당사국총회(COP) | 기후변화협약 최고 의사결정기구                                       | 통상 연말에 공동 개최. 개최지는 세계 5개 지역을 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                     |                                                                              |
| 더반플랫폼 특별작업반(ADP)  | 2020년 이후의 국제 기후체제와 2020년 이전의 전 세계적 감축의욕 상향을 논의하는 협상 기구 | 2011년 설치, 2015년 종료 예정                                                        |

주: ADP 외 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

이 낮은 중동 지역에서 개최된 작년의 카타르 도하 당사국총회보다도 저조한 실적을 보였다. 유럽 지역에서 열린 당사국총회임에도 이처럼 참여가 저조했던 것은 개최국 폴란드가 NGO 참가자 수를 제한하는 등의 방침을 취한 것이 주된 원인이었다. 이 조치는 그렇지 않아도 EU 내에서 기후변화 대응노력에 미온적이라는 평가를 받아 온 데에다, 당사국총회와 같은 기간에 세계석탄협회(World Coal Association) 총회까지 바르샤바에서 개최한 폴란드 정부에 대한 NGO의 실망감을 증폭시키기도 했다.

## 2. 배경 및 주요 결과물

### 가. 총회 시작 전의 주요 이슈

#### 1) 의사결정 절차에 관한 논란

AWG-KP, AWG-LCA의 2개 회의체가 작년에 종료되었음에도 이번 당사국총회는 시작 전부터 상당히 빠듯한 일정이 될 것으로 예상되었다. 무엇보다도 6월에 열린 이행부속기구(SBI) 38차 회의가 러시아, 우크라이나, 벨라루스 등 세 나라의 이의 제기로 2주간 실무회의를 전혀 열지 못한 채 폐막되었기 때문에 이번 총회에서 이를 반드시 만회해야만 한다는 점이 컸다.

이들 3개국의 회의 거부는 작년 도하 당사국총회의 여파였다. 작년 총회 의장국이었던 카타르는 당시 불과 1달도 남지 않은 교토의정서 2차 공약기간<sup>3)</sup> 개시 이전에 필수적인 교토의정서 당사국총회 결정문을 통과시켜야 한다는 압력을 받고 있었다. 당시 가장 문제가 되었던 것은 동유럽 국가들이 1차 공약기간에 사용하고



남은 배출권(AAU; Assigned Amount Unit)이었다. 잉여배출권의 양이 워낙 많았기 때문에 이월을 허용하게 되면 2차 공약기간에 저렴한 배출권이 과잉공급되어 탄소시장 수급 붕괴 등의 심각한 문제를 야기할 가능성이 높았다. 따라서 대다수 당사국은 잉여배출권의 이월과 사용을 제한하는 데에 찬성하였으나, 잉여배출권을 다량 보유한 상위 세 나라는 이것이 국제적으로 보장된 자국의 권익을 침해하는 것이라며 당연히 반발하였다. 결국 당사국총회 의장이었던 Al Attiyah 카타르 부총리는 러시아 등의 의사진행발언 요청마저도 무시하며, 잉여배출권 이월 제한에 관한 결정문을 통과시키고 선진국의 자발적인 잉여배출권 활용 포기 선언까지 진행시켰다. 러시아는 당사국의 의사가 무시된 데에 대한 깊은 유감 표명과 함께 차후 이에 대한 조치를 취하겠다고 현장에서 공언하였다.

그 결과 6개월 뒤에 열린 부속기구회의에서 러시아, 우크라이나, 벨라루스는 ‘기후변화협약에서의 의사결정 절차’에 대한 논의를 동 회의의 공식 의제에 포함시킬 것을 강하게 주장하게 되었다. 이들은 당사국총회에서의 의사결정에 있어 투명성과 국가주권의 존중이 중요함을 강조하며 공식 의제 포함을 반대하는 다른 모든 당사국들과 대립각을 세웠고 모든 의사일정을 거부하기에 이르렀다.

결국 러시아 등의 제안은 이번 당사국총회(COP)의 정식 의제로 채택되어 의사결정에 관한 다른 의제<sup>6)</sup>들과 함께 다루어졌으나 실질적 논의는 이루어지지 않았다. 이

는 투표를 통해 3/4 다수결로 기후변화협약을 개정할 수 있는 가능성<sup>7)</sup>을 여는 것이어서 당사국들이 느끼는 정치적 부담이 크기 때문이다. 지금까지의 기후변화 협상에서는 의사결정 원칙인 ‘합의(consensus)’가 필요한 경우 유연하게 해석하면서 교착 상태를 정치적으로 풀어왔다. 따라서, 협상의 기본틀을 근본적으로 흔들게 될 이러한 제안에 당사국들이 당장 지지를 보내기는 어렵다. 그러나, ADP 협상 타결이 예정된 2015년 파리 당사국총회에서 2009년 코펜하겐 당사국총회와 같이 당사국 사이의 긴장이 극에 달할 개연성이 높은 상황에서 이 문제는 언젠가 다시 분출할 휴화산과 같은 상태라고 할 수 있다.

## 2) 국제적 기후변화 대응노력의 시급성

당사국총회 직전 필리핀을 덮친 수퍼태풍 하이옌의 뉴스는 날로 악화되고 있는 기후변화의 피해에 대한 경각심을 일깨우고 국제적인 기후변화 대응 노력이 절박함을 상기시키기에 충분했다.

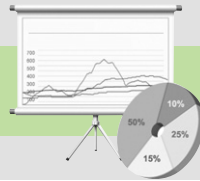
“이번 극한 기후현상으로 내 나라가 겪고 있는 것은 광기입니다. 기후 위기는 광기입니다. 우리는 이 광기를 끝낼 수 있습니다. 바로 여기 바르샤바에서.”

11월 12일의 개막총회에서 Naderev Saño 필리핀 협상대표는 자기 가족의 고향인 타클로반(Tacloban)에 가장 막심한 피해를 입힌 태풍에 대하여 이야기하며 끝내 눈물을 보였다. 협상에 의미있는 진전이 있을 때까지 단식을 하겠다던 그의 결의와 전체 참가자의 기

5) 교토의정서 하에서 선진국(협약 상 부속서 I 국가)의 감축목표가 정해지는 기간으로서 1차 공약기간은 2008년부터 2012년까지 5년간이었으며, 2차는 2013년부터 2020년까지 8년으로 설정됨.

6) 당사국총회 의제 2(b), 6(b). 전자는 의사진행규칙(Rules of Procedure)의 채택으로서 현재 투표에 관한 조항(42조)만 미결인 상태로 1차 당사국총회부터 활용되고 있음. 후자는 멕시코와 파푸아뉴기니의 2011년 제안에 따른 것으로 투표를 용이하게 하는 방향으로 협약을 개정하자는 취지임.

7) 협약 15조 3항 ‘협약의 개정’.



[그림 1] 발언 직후 모든 개막총회 참석자들의 기립박수를 받는 필리핀 협상대표 Naderev (Yeb) Saño.



자료: International Institute for Sustainable Development(www.iisd.ca)

립박수, 이어서 중국의 제안으로 이루어진 이례적인 3분간의 묵념에 우리나라를 비롯한 전 세계 언론의 관심이 집중되기도 했다.

한편 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)의 5차보고서(Fifth Assessment Report AR5) 중, 기후변화의 과학적 측면에 대한 보고서(Working Group I contribution) (IPCC, 2013)가 9월에 공개되어 기후변화의 심각성에 관한 새로운 과학적 사실들을 전해 주었다. 이에 따르면 지구 온난화는 명백하며, 현재 관측되는 대기와 해양의 온난화, 만년설과 빙하의 축소, 해수면 상승, 온실가스 농도 증가는 지난 수십 년에서 수천 년 사이에 전례가 없는 수준이다([그림 2] 참조). 아울러 지구 온난화가 인류에

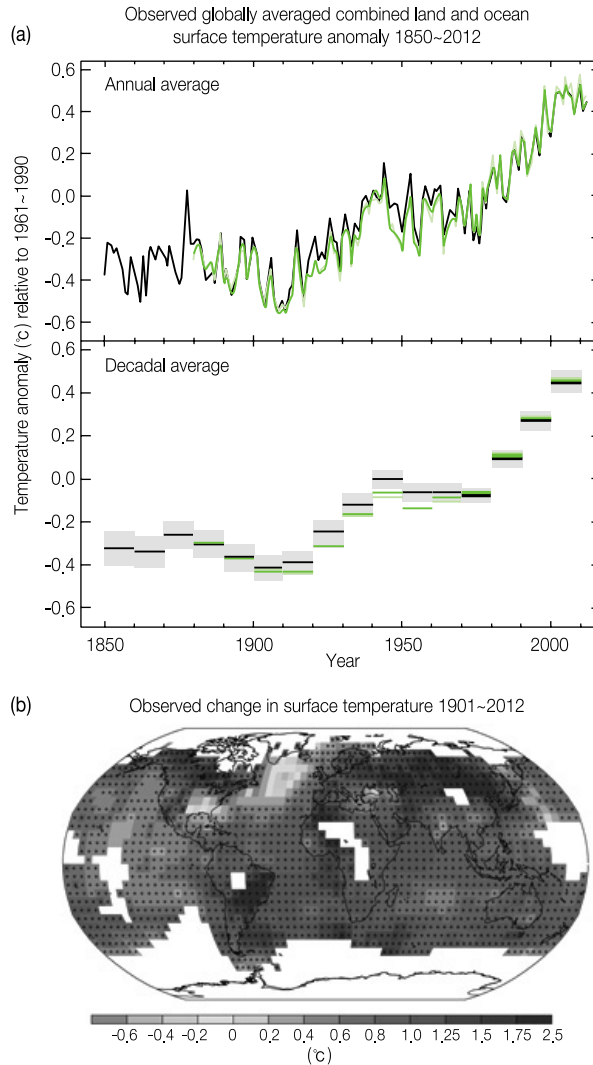
의한 것임이 95% 이상 확실(extremely likely)하다고 밝혔는데 2007년의 4차보고서의 '90% 이상(very likely)' 보다 더욱 분명해진 셈이다. 무엇보다도 앞으로의 배출한도에 대한 내용이 충격적인데 앞으로의 기온 상승을, 국제협상에서 합의한 대로 산업혁명 이전 대비 2℃ 이내로 억제<sup>8)</sup>하기 위한 향후 누적배출량 상한선을 약 1조tCO<sub>2</sub>으로 제시하였다. 현재 전 세계 온실가스 배출량이 연간 400억tCO<sub>2</sub>을 넘어서고 있다는 점<sup>9)</sup>을 고려할때 추가적 노력이 없다면 앞으로 20년 안에 남은 탄소공간(carbon space)을 소진할 수도 있다는 것이다.

이같은 동료 협상가의 감성적인 호소와 과학의 이성적인 경고에도 이번 당사국총회는 큰 진전을 보지

8) 66% 이상의 확률로 2℃ 목표달성을 위해 배출할 수 있는 양이 평균 2.9조tCO<sub>2</sub>인데 2011년까지 이미 1.89조tCO<sub>2</sub>이 배출된 것으로 추정.

9) WRI CAIT 2.0(cait.wri.org).

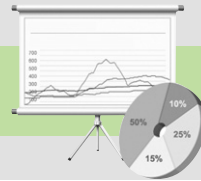
[그림 2] 1850년 이후 지구 표면온도 변화 및 1901년 이후 지역별 표면 온도 상승폭



자료: IPCC(2013)

못했다. UNFCCC 사무총장인 Christiana Figueres도 예견했듯이(Guardian, 2013) 아직도 주요 배출국에서는 기후변화 대응노력의 필요성을 하루 빨리 정

치적 결단을 내려야 할 만큼 절박하게 느끼지 않고 있기 때문이다. 결국 가장 책임이 없고 가장 취약한 사람들과 나라들이 가장 먼저, 가장 절실하게 기후변화



의 영향을 체감하고 있다는 불편한 진실이 바르샤바에서 또 한 번 확인되었다고 하겠다.

## 나. 주요 결과물

앞서 소개한 바와 같이 당사국총회의 주요 결과물로서 관례에 따라 개최 도시의 이름을 붙인 성과가 두 가지 있었는데, 기후변화에 의한 개도국의 ‘손실과 피해’를 다루는 바르샤바 국제 메커니즘(Warsaw International Mechanism for Loss and Damage)과 산림부문의 바르샤바 REDD+ 프레임워크(Warsaw Framework for REDD+)이다. 아울러 관심을 모았던 기후재정(climate finance) 분야에서도 기대에는 미치지 못하나 고위급 회의 정례화와 같은 진전을 보았다. ADP 협상회의의 결과는 이후 3장에서 따로 다룬다.

### 1) 손실과 피해

손실과 피해의 개념은 2007년 발리행동계획(UNFCCC, 2007)에 처음으로 등장하였는데 기후변화의 부정적 영향으로 인해 발생하는 강력한 가뭄, 태풍, 홍수 등 극한기후현상 및 해수면 상승 등 서서히 발생하는 피해(slow-onset event)까지도 포괄한다. 기후변화에 대응하기 위한 적응(adaptation) 노력으로도 도저히 막을 수 없는 피해라는 점에서 기후변화 취약국은 이 문제를 공론화하는 데에 상당한 노력을 기울여 왔다. 그리고 2008년에 군소도서국연합(Alliance of Small Island States, AOSIS)이 국제적 메커니즘 설립을 주창한 이래 5년만에 그 결실을 보게 되었다고 하겠다.

손실과 피해에 대한 바르샤바 메커니즘은 기후변화 취약국이 손실과 피해에 대한 위험관리 역량을 높일 수 있도록 종합적 이해와 지식의 향상을 돕는 것을 목표로 한다. 또한 관련기구와 조직, 이해관계자 간 연계를 통하여 시너지를 높이면서, 지역 및 국가 수준의 관련 조직과 네트워크 강화도 추진한다. 아울러 집행위원회를 설치하여 이행 사항을 매년 당사국총회에 보고하도록 하였다.

그러나, 손실과 피해가 적응과는 별도로 다루어져야 한다는 개도국의 주장과 달리, 3년 뒤에 재검토한다는 단서가 있기는 하나, 바르샤바 메커니즘은 기존의 칸쿤적응 프레임워크(Cancun Adaptation Framework) 하에 설치되었다. 선진국은 손실과 피해에 대한 지원 요구가 천문학적인 수준으로 치솟을 수 있음을 우려하여 이 논의를 적응의 틀 안에 두는 것을 지지하였다. 특히 개도국이 손실과 피해에 대한 ‘보상(compensation)’까지 요구하는 데에 선진국이 강력히 반발함에 따라 최종적으로 위와 같은 결론이 내려졌다. 아울러 적응기금(Adaptation Fund) 등 다른 협약 하의 지원 기구와 마찬가지로 바르샤바 메커니즘 역시 가용한 자원과 기술의 부족이라는 만성적인 문제를 안고 출범하게 된 것도 앞으로의 활동에 제약이 될 전망이다.

### 2) 산림: 배출 억제, 보존, 흡수 촉진

개도국에서 산림 전용과 황폐화를 방지하고 산림의 보존과 지속가능한 경영을 통하여 탄소축적량을 늘리기 위한 REDD+(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation plus conservation) 협상도 다년간의 노력을 통해 이번



당사국총회에서 일단락되었다. 2005년 '산림 전용에 의한 배출 감축(REDD; Reducing Emissions from Deforestation)' 논의로 시작하여 황폐화(Forest Degradation)가 추가되고(REDD), 2007년 발리행 동계회에서 현재의 REDD+ 형태로 공식 의제에 포함된 이래 8년만에 얻은 결과물로서 늦으나마 큰 환영을 받았다.

'평가방법론', '운영조직 설립', '재정지원 방안' 등 총 7개 결정문으로 구성된 '바르샤바 REDD+ 프레임워크'는 지원이 없으면 온실가스 배출을 지속할 개도국 산림부문을 장기적으로는 흡수원으로 돌리는 데에 큰 역할을 할 것으로 기대를 모으고 있다. 잘 알려진 바대로 산림은 대기 중의 이산화탄소를 흡수·고정시킴으로써 지구온난화 방지에 중요한 역할을 해야 하지만 실제로는 불법 벌목, 화전, 목초지 전환 등으로 인해 오히려 주요 온실가스 배출원으로 작용하고 있다. 이러한 문제는 개도국의 빈곤 문제와 밀접하게 연관되어 있으므로, REDD+ 결과물을 통하여 산림 지역 거주민을 지원하고 원주민의 권익을 보호함으로써 개도국에서 지속가능한 산림 경영이 정착하는 데에 도움이 될 것으로 보인다.

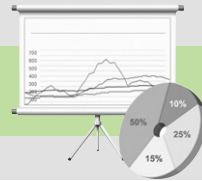
개도국 산림부문에 대한 지원은 자연 보호라는 큰 틀의 명분도 있으면서 개도국 감축 노력에 대한 지원이 개도국 산업의 경쟁력 강화라는 부메랑으로 돌아온다는 우려도 없는 분야여서 선진국이 적극적으로 나설 수 있었다. 주요 선진국은 브라질, 아프리카 콩고 분지, 동남아 등지에 이미 산림 보전을 위한 실질적 지원을 해 왔다. 이에 더하여 이번 당사국총회에서 산림에서의 배출 감소, 흡수 증가를 측정할 수 있는 방법론이 구체화됨에 따라 산림 경영에 대한 성과 평가가 용이해져 더 많은 선진국 정부의 지원과 민간 투

자까지도 기대해 볼 수 있게 되었다.

### 3) 기후재원 조성

기후재원을 통한 선진국의 개도국 지원 증대는 핵심 이슈로서 기후변화협상을 이끌어 온 힘이자 파국으로 내몰 수 있는 위험요인이었다. 2010년 칸쿤에서 상대적으로 개도국에 불리하다고 여겨졌던 문안이 채택될 수 있었던 것도 그 전 해 코펜하겐에서 선진국이 '2020년까지 연간 1천억 달러 조성을 목표로 한다'는 상대적으로 명확한 약속이 재확인되었기 때문에 가능했다는 평이 일반적이다. 그러나 2010년부터 2012년까지 3년간 총액 3백억 달러 규모로 조성된 단기재원은 기존 ODA를 이름만 바꾼, '새롭고 추가적(new and additional)' 이지 않은 경우가 많아 오히려 개도국의 불만을 키웠다. 그리고 단기재원이 끝난 이후 올해 선진국이 제공한 지원은 60억 달러 수준으로 오히려 이전보다 후퇴한 것이 알려지자(BNEF, 2013), 개도국은 이번 당사국총회(COP)를 '재정 총회(finance COP)'로 이름붙이며 개막 전부터 공세에 나섰다. 그에 비하여 아직 경제가 완전히 회복되지 않은 선진국은 이번 회의가 '새로운 재원을 약속하는 총회(pledging COP)'가 아니라며 맞섰다.

치열한 협상 끝에 어느 쪽에도 만족스럽지는 않으나 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)의 가이드라인, 장기재원 작업프로그램 등에 대한 논의 결과로서 2014년부터 2020년까지 2년마다 기후재원에 관한 각료급 대화를 갖는 선에서 합의가 이루어졌다. 그리고 결정문을 통해 GCF 이사회에 재원 조성을 위한 필수조건 마련을 조속히 마무리하도록 요청하면서, 선진국에는 다음 당사국총회 이전까지 GCF가 초



기재원 조성절차를 준비할 수 있도록 신속하고 의욕적인 기여를 촉구함으로써 GCF의 조기 운영에 힘을 실어 주었다.

2020년 1천억 달러 조성이 약속인지 혹은 단지 목표인지, 재원이 정부의 공공재원 위주로 구성되어야 하는지 혹은 민간투자자도 재원의 상당 부분을 구성할 수 있는지 등 거의 모든 측면에서 개도국과 선진국의 입장차는 몇 년째 좁혀지지 않고 있다. 이번 총회 기간 중의 재원 관련 장관급대화에서도 확인된 오래된 관점의 차이가 갈수록 고착화되면서, 협상 진전에 필수적 자산인 상호 신뢰를 서서히 잠식하고 있다는 점은, 특별한 전기가 없다면, 향후 협상 전체의 진전에 부정적 영향을 줄 것이다.

### 3. 더반플랫폼 특별작업반(ADP) 논의 결과

ADP 협상은 작년과 마찬가지로 올해도 수석대표급 원탁회의를 통하여 2020년 이후(post-2020) 체제의 특징과 2020년 이전(pre-2020) 감축의욕 상향에 대한 원론적, 개념적 토의를 지속하면서 주제별 워크숍을 적절히 개최하였다. 금번 당사국총회 기간을 포함, 제2차 ADP회의가 총 3회 열리면서 post-2020 체제

에 관하여 공감대가 조금씩 형성되는 모습을 보였다. 이번에 채택된 ADP 결정문<sup>10)</sup>과 결론<sup>11)</sup>은 이러한 공감대를 문서화하는 데에는 이르지 못하였으나, 앞으로의 협상 및 작업 일정과 이에 병행하여 각국이 준비해야 할 사항을 보다 구체적으로 제시하였다.

#### 가. 2020년 이후 감축목표

ADP 협상 결과물에서 우리가 가장 주목해야 할 부분은 paragraph 2(b)이다. 그 내용을 옮기자면 다음과 같다. “모든 당사국들에 대하여 2조에 명기된 협약의 목적을 달성하기 위하여 2015년 합의<sup>12)</sup> 채택의 맥락에서 그 법적 성격에 대한 예단 없이, 의도하는 국가 결정 기여를 위한 국내적 준비를 시작하거나 강화하고, 그것을 2015년 당사국총회보다 훨씬 전에(준비된 나라는 2015년 1/4분기까지) 의도하는 기여에 대한 명확성, 투명성, 이해를 촉진하는 방식으로 통보하도록 요청한다.”<sup>13)</sup> 이 부분은 가장 많은 시간이 할애되고 마지막 순간까지 쟁점으로 남아 있었던 중요한 내용인 만큼 시사점을 정확히 파악하는 것이 중요하다.

##### 1) 감축목표의 성격

10) “Further advancing the Durban Platform,” 문서번호는 현재 미정이나 1/CP.19가 될 가능성이 높음.

11) ADP 작업보고(문서번호 미정)에 포함될 예정.

12) 원문은 “a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties”이나 협상에서 통용되는 표현인 ‘2015 합의’로 대체. ‘2015년 합의 채택의 맥락에서’라는 표현은 여기에서 다루는 내용이 2020년 이후에 관한 것임을 나타냄.

13) 괄호도 원문에 포함되어 있음: To invite all Parties to initiate or intensify domestic preparations for their intended nationally determined contributions, without prejudice to the legal nature of the contributions, in the context of adopting a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2 and to communicate them well in advance of the twenty-first session of the Conference of the Parties (by the first quarter of 2015 by those Parties ready to do so) in a manner that facilitates the clarity, transparency and understanding of the intended contributions, without prejudice to the legal nature of the contributions.



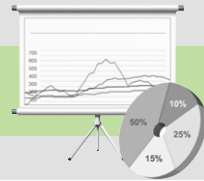
먼저 눈여겨보아야 할 부분은 ‘의도하는 국가 결정 기여(intended nationally determined contributions)’이다. 기여라는 표현은 ADP 협상에 처음으로 등장한 것으로서 협상 마지막 날까지도 문안 상에는 ‘기여’가 아닌 ‘의무(commitment)’로 되어 있었다. 그러나 2020년 이전 체제에서는 ‘commitment’라는 표현이 선진국의 감축의무와 결부되어 쓰여 왔기 때문에 중국, 인도 등 다배출 개도국과 강경개도국들은 2020년 이후 체제에서 자신들에게 이 표현이 선진국과 동등하게 사용되는 것에 불만이 많았다. 결국 2020년 이후 자신들의 감축노력을 법적 구속력 또는 감축목표의 형태 차원에서 선진국과 차별화하려는 이들의 마지막 노력으로 인해 ‘의무’가 ‘기여’로 바뀌었으며, 그 법적 성격을 예단하지 않는다는 단서 조항까지 붙게 되었다.<sup>14)</sup> ‘기여’라는 표현은 협약에 근거가 없는 모호한 표현으로서 최종 합의문까지 살아남는다면, 그 해석에 대하여 또 다른 논란을 촉발시킬 것이므로 한시적인 타협의 결과물이라고 보는 것이 타당할 것이다.

‘국가 결정(nationally determined)’이라는 부분은 2020년 이후 감축목표를 현재의 2020년 목표와 같이 각국이 자발적으로 결정하게 되리라는 점을 의미한다. 이 문구에 대한 당사국 간의 논란이 거의 없었다는 점은 ADP 시작부터 제기되었던, 2020년 이후 감축목표 결정 방식에 대한 논의가 사실 상 마무리되었음을 의미한다. ADP 협상 초기에는 개별 국가의 감축목표를 전 세계 배출한도를 정하여 각국이 분할하거나 교토의정서 1차공약기간과 같이 국제적 협상

을 통해 결정하는 ‘하향식(top-down)’ 접근을 옹호하는 주장도 적지 않았다. 그러나, 이 경우 미국과 중국이라는 거대배출국이 새로운 기후체제 참여를 꺼리면서 체제의 효과성이 크게 줄어들 것이라는 정치적 현실이 하향식 접근의 가장 큰 약점이었다. 그로 인해 협상장에서는 각국이 스스로 목표를 정하는 ‘상향식(bottom-up)’ 접근이 처음부터 우세하였고 결국 이번 결정문을 통해 기정 사실화 되었다.

반면에 상향식 접근에도 결정적인 약점이 있는데 상향식 목표의 총합이 기온 상승 2℃ 이내 억제라는 전 지구적 목표에 미치지 못할 가능성이 높다는 것이다. 주요국이 코펜하겐 총회를 전후하여 제출한 2020년 감축목표의 총합이 2℃ 경로를 80~120억tCO<sub>2</sub>/yr 정도 초과하고 있다는 점(UNEP, 2013)이 단적인 예이다. 이에 대한 대책으로 순수 상향식이 아닌, 상향식에 하향식 요소를 가미한 절충안이 당사국들 사이에 공감을 얻고 있다. 하향식 요소로 거론되는 것은 감축목표에 내포된 감축노력 수준을 쉽게 이해하기 위한 ‘국제적으로 합의된 회계규칙(internationally agreed accounting rules)’과 각국의 감축목표에서 개선될 수 있는 부분을 논의하는 국제적 ‘협의 단계/기간(consultative phase/period)’이다. ‘의도하는 기여(intended contributions)’이라는 표현은 후자와 관련된 것으로서 각국이 제출할 기여 내용이 확정적이지 않고 향후 변동이 있을 수 있음을 시사한다. 비록 이번 결정문에 국제적 협의에 관한 내용은 반영되지 않았으나 2014년 협상에서는 심도 있는 논의가 진행될 것으로 보인다.

14) 참고로 인도는 2011년 더반 당사국총회의 ADP 결정문 협상에서 끝까지 자국에 대한 법적 구속력 있는 감축의무 부과 가능성에 반대하였음.



마지막으로 '2조에 명기된 협약의 목적'이라는 부분은 당사국이 제출할 '기여'가 감축에만 국한되지 않을 수 있음을 시사한다. 협상장에서는 선진국과 일부 개도국이 이를 협약 2조에 명시된 '협약의 궁극적 목적'으로 대체할 것을 강력히 주장하였다. 협약의 궁극적 목적은 '기후체계가 위험한 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 대기 중 온실가스 농도를 안정화하는 것'이어서 2020년 이후 목표는 온실가스 감축에 한정되는 것임을 뜻한다. 그러나, 국제적 적응 목표(global adaptation goal) 채택을 주장한 아프리카 그룹 등은 2020년 이후의 의무 또는 목표가 감축에만 국한되어서는 안 된다고 주장하며 보다 폭넓게 협약 2조 전체<sup>15)</sup>를 언급할 것을 요구하였다. 그 결과 기후 시스템의 적응, 지속가능한 경제발전 등에 관한 목표도 설정될 가능성이 높아졌지만 핵심은 감축목표라는 점에는 변함이 없을 것이다.

## 2) 감축목표의 제출 일정

2015년 ADP 협상이 타결되면 그 결과물과 2020년 이후 감축목표를 패키지로 함께 묶어 발표해야 한다는 주장이 선진국을 중심으로 있어 왔다. 당사국총회 전 제출된 국가의견에서 미국, EU와 개도국인 남아공은 국제적 협의 단계를 거쳐 2015년말에는 2020년 감축목표가 확정되어야 한다는 의견을 뚜렷이 밝혔다. 선진국뿐만 아니라 일부 개도국도 필요성을 인정하였기 때문에 이번 ADP 결정문에서 감축목표 제

출 일정은 비교적 쉽게 삽입되었다. 아울러 '2015년 당사국총회 훨씬 전', '2015년 1/4분기'와 같은 구체적인 내용은 미국의 강력한 주장에 의한 것임에 주목할 필요가 있다.

앞으로 1년 동안 얼마나 많은 나라들이 결정문에 제시된 일정에 부응할 수 있을지는 2015년 합의 성사 여부에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 만일 국내적 준비 부족 등을 이유로 일부 선진국 및 주요 개도국이 2015년 1/4분기 또는 2015년 말까지 2020년 이후 감축목표를 내지 못한다면, 협상 분위기를 가라앉히면서 국제적 감축 노력을 동원하는 데에도 부정적으로 작용할 것이다. 이러한 위험성을 알고 있기 때문에 미국 등 주요 선진국은 내년 9월로 예정된 반기문 UN사무총장 주재 기후변화정상회의와 양자·다자협의 등 모든 경로를 통하여 가능한 한 많은 나라들이 기한에 맞게 목표를 제출하도록 설득에 나설 개연성이 매우 높다.

감축목표 제출 일정에 있어 또 하나의 고려 사항은 감축목표와 관련된 정보이다. 이 정보는 감축목표의 이해를 위한 일종의 참고자료이면서 국제 사회에 자국의 감축노력을 설명하는 데에도 활용될 것이다. 앞서 하향식 요소로서 언급된 '국제적으로 합의된 회계 규칙'은 이와 관련된 것인데 감축목표에 관한 세부사항, 부수 조건, 사용된 방법론 등에 대하여 최대한 명확히 해 두자는 것이다. 2(b)의 마지막 부분 '명확성, 투명성, 이해를 촉진하는 방식'은 이러한 맥락에서 이해되어야 한다. 문제는 현재의 2020년 목표에 관하여

15) "이 협약과 당사국총회가 채택하는 모든 관련 법적 문서의 궁극적 목적은, 협약의 관련 규정에 따라, 기후체계가 위험한 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 대기 중 온실가스 농도의 안정화를 달성하는 것이다. 그러한 수준은 생태계가 자연적으로 기후변화에 적응하고 식량생산이 위협받지 않으며 경제개발이 지속가능한 방식으로 진행되도록 할 수 있기에 충분한 기간 내에 달성되어야 한다."



도 이러한 공통의 규칙이 없어 각국의 감축목표 이해에 어려움을 겪고 있으며 이에 대한 합의도 단기간에 이루어지기 어렵다는 점이다. 당사국총회 결정문에서도 이를 인식하고 paragraph 2(c)에서 2014년 당사국총회까지 각국이 2020년 이후의 '기여'와 함께 제출할 정보를 확인하도록 ADP에 요청하고 있는 바, 내년 협상에서는 이 부분에도 상당한 시간과 노력이 투입될 전망이다.

#### 나. 2020년 이전 감축의욕 제고

2020년 이전의 성공적 감축 노력이 2℃ 장기 목표 달성을 위한 선결조건인 동시에, 2020년 이후 새로운 기후체제의 성공적 합의 및 개시와 불가분의 관계에 있다는 점에는 당사국들의 인식이 일치해 왔다. 2020년 이전의 노력이 불충분하면 2020년 이후에 2℃ 목표달성을 위하여 각국이 감내하기 어려운 수준의 감축 노력을 이행해야 하므로 2℃ 달성은 더욱 어려워진다. 여러 연구(IEA, 2012; UNEP, 2013)에서 현재 활용 가능한 기술로도 2℃ 목표를 달성할 수 있고 장기적으로는 경제적 편익도 있다는 사실이 인정되어 왔다. 그럼에도 현재의 감축노력이 부족한 것은 당장의 에너지 요금 인상에 대한 대중의 반발, 산업구조 전환의 어려움, 여전히 저렴한 화석연료 등 정치적, 경제적 장애요인이 해결되지 않고 있기 때문이다. 즉, 정답은 이미 나와 있으나 실천의지가 부족하다는 것이다.

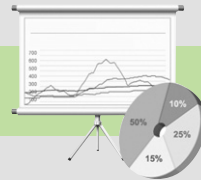
이번 ADP 결정문에서도 2020년 감축의욕 제고는 간꾼, 더반, 도하로 이어지는 지난 3차례 당사국총회

의 결정을 충실히 이행한다는 부분과 추가적인 감축 잠재량 발굴을 위한 기존 작업을 계속한다는 부분으로 구성되어 새로운 해법이 제시되지는 못했다. 이전 결정 사항의 이행에 관하여는 작년 도하에서 채택된 교토의 정서 개정안에 대한 각국의 조속한 비준, 선진국의 2020년 감축목표 상향 조정, 선진국의 개도국 지원 확대, 개도국의 기 발표 감축행동 이행 및 추가 감축행동 고려 등을 촉구한다는 내용이 들어가 있다.<sup>16)</sup> ADP에서 내년에 할 작업으로는 감축 잠재량이 있는 분야에 대한 기술적 검토, 도시와 지자체의 감축과 적응에 대한 경험 및 우수사례 공유 촉진, CDM사업에서 발급되는 CER(Certified Emission Reductions)의 자발적 취소 권장 등이 제시되었다. 또한 선진국 감축목표, 개도국 감축행동과 함께 적응과 지속가능개발의 편익이 있는, 감축 잠재량 높은 행동을 사무국 웹사이트에 눈에 잘 띄게 노출시키도록 사무국에 요청하기도 하였다.

#### 다. 향후 협상 일정

2012년 당사국총회에서 합의된, 2014년 말까지 협상문(negotiating text) 요소 확정, 2015년 5월 이전 협상문 마련이라는 일정에 기반하여 2014년 일정이 결정되었다. 2014년에는 6월 부속기구회의(독일 본), 12월 당사국총회(페루 리마)의 두 정기회의와 병행하여 개최하는 것 외에 추가로 3월 10일부터 14일까지 ADP 협상회의를 여는 것으로 합의되었다. 또한, 사무국 예산에 따라 유동적이나 9월 기후변화정상회의의 성과를 활용하고 당사국총회의 사전 정치작업을

16) 처음에는 개도국과 선진국에 대하여 다른 표현이 쓰였으나 선진국과 일부 중남미 개도국이 양측 모두에 동등한 표현을 쓸 것을 주장하여 모두 '촉구'로 통일됨.



&lt;표 2&gt; ADP 협상관련 2014~2015년 주요 일정

| 연도   | 분기  | 주요 작업/이벤트                                                                        |
|------|-----|----------------------------------------------------------------------------------|
| 2014 | 1/4 | 협상문 요소 구체화 시작(3월 회의)                                                             |
|      | 2/4 | 장관급회의(6월 부속기구회의)                                                                 |
|      | 3/4 | 반기문 총장 주최 기후변화 정상회담(9월)                                                          |
|      | 4/4 | IPCC 5차보고서 완간(10월)<br>ADP 추가회의(미정)<br>장관급회의(12월 당사국총회)<br>협상문 주요요소 확정(12월 당사국총회) |
| 2015 | 1/4 | '준비된 국가'의 post-2020 기여 발표                                                        |
|      | 2/4 | 협상문 준비(5월)                                                                       |
|      | 3/4 | Post-2020 기여에 대한 국제적 협의(일부 국가 제안)                                                |
|      | 4/4 | 주요국 Post-2020 기여 확정 예정(12월 회의 이전)<br>협상 타결(12월 회의)                               |

한다는 측면에서 10월에도 5일 정도 ADP 협상회의가 열릴 가능성이 크다. ADP 결정문에 나타난 대로 내년 첫 번째 회의부터 협상문 요소 구체화에 들어간다는 것은 본격적인 문안 협상이 시작된다는 의미로서 연 4회 회의는 불가피할 것으로 보인다.

ADP 협상 진전과 2020년 이전 감축의욕 제고를 위한 정치적 동력을 확보한다는 차원에서 내년에는 ADP 관련 고위급 대화가 모두 두 차례, 6월 부속기구회의와 12월 당사국총회 기간에 각각 개최될 예정이다. 통상적으로 당사국총회에는 장관급이 수석대표를 맡기 때문에 연 1회 정도는 이러한 고위급 대화를 갖는 데에 어려움이 없다. 그러나 6월 회의의 경우에는 고위급 대화만을 위하여 주요국 장관들이 독일까

지 오기에 쉽지 않다는 우려가 제기되고 있다. 자칫 6월 회의의 고위급 대화 참여가 저조할 경우 협상 분위기를 저해할 수 있으므로 3월 ADP 회의에서는 이 부분에 대한 논의가 있을 것이다.

## 라. 기타 논의사항

최종 결과물에 반영되지 않았지만 ADP 협상에서 상당한 논의가 이루어진 분야들도 앞으로의 협상에 대비하여 되짚어 볼 필요가 있다. 무엇보다도 두 ADP 공동의장<sup>17)</sup>이 공식결과물로 남기려 했던 부속서(Annex)<sup>18)</sup>를 생각해 볼 수 있다. 부속서는 앞으로 추가 작업이 이루어질 필요가 있는 분야의 목록으로서

17) EU의 Artur Runge-Metzger와 트리니다드토바고의 Kishan Kumarsingh. 임기는 2014년 12월 말까지.



공동의장이 보기에 어느 정도 당사국의 공감대가 형성되고 있거나 2015년 합의 도출에 필수적인 요소들을 반영한 것이었다. 그러나 이러한 목록이 공식문서에 첨부되면 내년 이후 협상방향에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점에 부담을 느낀 당사국들은 지속적으로 부속서 채택에 반대했고, 그 때문에 공동의장은 3차례의 문안 개정 동안 계속 유지시켰던 부속서를 최종 삭제하였다.

마지막 부속서 문안에 포함되었던 감축 관련 내용 중에는 차별화 반영 방식, 의무 표현(characterizing) 방식, 의도하는 국가 결정 의무(intended nationally determined commitments)의 제출 방식, 행동과 지원의 투명성 관련 회계규칙 개발, 이행준수(compliance) 및 정기적 검토 등 앞으로의 ADP 협상에서 핵심 이슈가 될 내용들이 골고루 들어 있었다. 특히 감축의무와 관련하여 감축의욕, 형평성(equity), 공정성(fairness)의 고려 방식이 명기됨으로써, 각국이 제출할 2020년 이후 감축목표의 국제적 협의 시 주로 거론될 판단기준에 대한 당사국의 현재 의견을 짐작할 수 있게 하였다.

한편, 브라질은 당사국총회 이전에 제출한 국가의 견에서 2020년 이전의 조기감축 행동을 평가하여, 2020년 이후 감축 부담을 경감해 줄 필요가 있다는 점을 주장하였다. 조기행동을 평가하는 원칙으로서 2009년 이후 추가로 이행된 조치의 감축분을 조기행동으로 인정한다는 등의 구체적인 내용도 포함되어 있었으나 방법론적으로는 현실화시키기에 무리인 부

분이 많았다. 그러나 그 취지에 공감하는 국가들은 우리나라를 비롯하여 다수 있었으며 그 결과 조기행동의 중요성을 인정하는 내용이 결정문 초안의 전문(前文)에 반영되기도 하였으나 최종 협의 과정에서 삭제되었다.

수소불화탄소(Hydrofluorocarbons, HFCs)생산과 소비의 단계적 철폐를 위해 (문맥상 몬트리올의정서를 지칭한다고 볼 수 있는) 다른 유관 다자기구와 협력한다는 문구도 삭제되었다. 선진국은 올해 6월의 미·중 정상회담 합의와 9월의 G20 공동선언<sup>18)</sup>을 근거로 기후변화협약에서도 이에 화답하는 메시지를 보내야 한다는 점을 피력하였다. 그러나 인도 등 많은 개도국들은 HFCs가 오존층 파괴 물질이 아닌 온실가스라는 점을 들어 오존층 파괴 물질을 다루는 몬트리올의정서에 HFCs 감축을 맡길 수 없다는 기존의 입장을 재확인하였다. HFCs를 규제 중심의 몬트리올의정서 방식으로 감축하려는 선진국의 시도는 선진국의 대체물질 생산기술 확보 등과 맞물려 앞으로도 논란이 될 것이다.

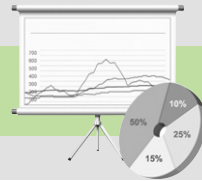
#### 4. 부속기구(SBI, SBSTA) 논의 결과

##### 가. 감축목표/행동의 이해

SBSTA의 ‘선진국 감축목표의 명확화를 위한 작업 프로그램’과 SBI의 ‘개도국 국가적정 감축행동

18) 공동의장은 부속서를 당사국총회 결정문 또는 ADP 결론 어느 쪽에 두더라도 괜찮다는 입장을 유지한 바, 공식문서로서의 지위를 확보하는 것이 중요했다고 판단됨.

19) HFC 관련 내용은 다음과 같음: “전문 지식 및 몬트리올의정서의 제도를 활용한 다자적 접근을 통해 HFCs 생산 및 소비를 줄이기 위한 상호보완적 이니셔티브를 지원할 것이다. 이러한 다자적 접근은 경제적으로 실행 가능하며 기술적으로 실현 가능한 대안들에 대한 검토를 기반으로 한다.”



(Nationally Appropriate Mitigation Action, NAMA)의 이해 심화를 위한 작업프로그램’은 선진국과 개도국이 제출한 2020년 감축목표/행동을 더 자세히 알기 위한 의제로서 내년 당사국총회에서 종결될 예정이다. 두 의제의 논의 대상은 상이하나 국제적인 2020년 감축의욕을 다루고 있다는 공통점 외에도 당사국들이 의제 간 진전 수준에 있어 균형을 요구하면서 정치적으로 긴밀히 연결되어 있다.<sup>20)</sup>

선진국 감축목표 작업프로그램에서는 산림 부문의 배출량 산정에 대한 기술적 토론과 함께 내년에 어떠한 활동을 진행할지에 대한 논의가 주로 이루어졌다. 선진국 감축노력의 상응성(comparability)<sup>21)</sup>에 관한 추가정보를 주안점으로 삼아야 한다는 개도국과 개도국에도 선진국과 유사한 수준의 정보 공개를 요구하는 개도국 사이의 오랜 입장차가 재연되었다. 결국 당사국들은 작년 당사국총회에서 합의된 사항 그대로 토지이용 및 산림과 탄소시장 유닛의 역할, 감축목표에 부속된 조건 등의 추가적인 명확화를 중심으로 작업을 이어가는 데에 합의하였다.

개도국 감축행동 작업프로그램에서는 NAMA 현황에 대한 워크숍, 기술적 토론을 한 후 선진국 감축목표에서와 같이 내년에 이루어질 활동을 위주로 문안 협상을 진행하였다. 여기에서의 쟁점은 개도국 감축행동에 대하여 보다 구조화된 형태로 추가적인 정보를 요청할 것인가 하는 부분이었는데 중국, 인도 등이 이번에도 이러한 요청이 개도국에 부담이 되고 NAMA의 다양성을 저해한다는 주장을 관철시켰다.

그 결과 선진국 감축목표 작업프로그램과의 균형 차원에서 개도국 감축행동 쪽에서도 작년에 합의된 NAMA의 감축효과에 관한 정보, NAMA 지원 필요성, 선진국 지원과 개도국 NAMA의 연계 정도에 대해서만 내년에 작업을 이어가기로 하였다.

결론적으로는 두 의제 모두 작년 당사국총회에서 합의된 사항 그대로 내년에도 작업을 이어가기로 함에 따라, 양쪽 모두에서 활동 수준을 높임으로써 상대적으로 낮은 개도국 감축행동의 투명성 강화를 시도한 선진국에 불만족스러운 결과가 돌아갔다. 그러나 ADP에서 2020년 이후 기여에 관하여 제출할 정보를 내년에 논의하기로 함에 따라 두 작업프로그램 모두 ADP 협상과의 관련성이 높아졌다. 따라서 선진국, 개도국 모두 여기에서의 작업 결과를 ADP 협상에서 어떻게 활용할 것인지 숙고하게 될 전망이다.

## 나. 감축 관련 측정·보고·검증(MRV)

칸쿤에서 선진국, 개도국 모두 기존의 국가보고서에 더하여 감축노력 투명성 제고에 초점을 맞춘 2년 주기 보고서를 내기로 공식 합의한 이래, 감축 관련 측정·보고·검증(Measurement, Report and Verification, MRV) 체제를 마무리하기 위한 실무협상이 계속되어 왔다. 다만 총회를 거치면서 상당 부분이 확정되었으나 개도국의 2년 주기 보고서(Biennial Update Report, BUR)에 대한 국제적 분석 및 협의(International Consultations and Analysis, ICA)의 세부 사항

20) 일례로 지난 6월 회의에서 SBI가 공전하면서 개도국 감축행동에 관한 작업이 진행되지 못하자 선진국은 정상적으로 진행된 SBSTA에서의 선진국 감축목표 작업 결과를 공식적으로 남기지 말 것을 요구.

21) 교토의정서 하에서 감축의무를 이행하지 않는 선진국에도 교토 선진국과 상응하는(comparable) 감축노력을 요구하는 개념으로 발리행동계획에 명기.



등은 이번 바르샤바 당사국총회에서 진통 끝에 최종 합의되었다.

구체적인 합의사항은 ICA의 분석 업무를 맡게 될 기술전문가팀(Team of Technical Experts)의 구성과 운영에 관한 것이었는데 기술전문가팀의 성격을 둘러싸고 선진국과 개도국의 대립이 지속되었다. 선진국은 기술전문가팀이 개도국의 감축노력에 대한 분석에 초점을 맞추어야 한다는 입장인 반면, 개도국은 이들이 개도국의 MRV에 있어 국제적 지원 부족 등 국내적으로 어려운 점을 파악하고 능력형성에 기여하는 방향으로 운영되어야 한다고 주장하였다. 결과적으로 최대 쟁점이었던 팀 구성에서 개도국 출신 전문가들이 다수를 이룬다는 데에 합의한 부분은 개도국이 양보를 얻어낸 것으로 이해할 수 있다. 반면에 선진국도 이번 합의를 통해 개도국 감축에 대한 국제적 MRV 절차를 완성시켰다는 성과를 거두었다.

이번 바르샤바 총회는 개도국의 첫 BUR 제출이 2014년 말로 예정되어 있다는 점에서 개도국 MRV에 관한 의제를 반드시 마무리해야만 하는 상황이었다. 또 다른 의제인 개도국의 국내적 NAMA에 대한 국내적 MRV 가이드라인도 이번에 타결되었으나 개도국의 반발로 실질적 내용이 거의 대부분 누락된 채 마무리된 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 현재 알려진 바로는 20여 개 개도국이 GEF(Global Environment Facility)<sup>22)</sup>에 BUR 작성을 위한 자금을 신청하였다고 한다. 그러나 실제 지원이 집행되고 BUR 작성을 위한 준비가 갖추어지기까지는 상당한 시간 소요될

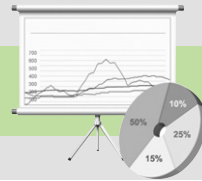
전망이어서, 실제로는 우리나라를 비롯한 몇몇 선발 개도국만이 합의된 기한 안에 첫 번째 BUR을 제출하게 될 것이라는 관측이 지배적이다.

## 5. 시사점

손실과 피해, 산림분야에서의 성과에도 이번 바르샤바 당사국총회는 그리 만족스럽지 못했던 회의로 기억될 가능성이 높다. 정치적 의미가 큰 결정을 패키지로 묶어 양단간에 선택하도록 당사국들을 강제했던 최근의 다른 총회와 달리, 상대적으로 이목이 덜 집중되어 있었기에 이번 총회에서는 당사국들이 부담없이 각각의 결정문을 그 자체로 평가하는 기회를 가질 수 있었다. 이처럼 실무 처리 중심의 통과지점과 같은 성격의 총회였기에 기대가 크지 않았음에도 만족스럽지 못했다는 평가가 예상되는 이유로서 회의 외적인 측면에서는 기후변화대응 노력에서 후퇴 조짐을 보이는 선진국의 최근 동향을 간과할 수 없다. 일본은 이번 회의 기간 동안 2020년 목표를 1990년 대비 25% 감축에서 3.1% 증가로 대폭 낮춘다고 발표하였고, 호주는 새로운 정부가 온실가스 감축정책의 철회를 예고하면서 GCF에 대한 기여 계획도 없음을 밝혔다. 선진국의 개도국 지원 규모는 지난 3년 대비 오히려 줄어들기도 하였다. 이러한 모든 요인들이 개도국의 좌절감을 높였고 다소 신경질적인 공방이 오가면서 회의 분위기를 악화시켰다.

이번 ADP 합의결과는 우리나라에 의미하는 바가 크다. 무엇보다도 2020년 이후 감축목표 수립을 내년 한 해

22) 지구환경금융. 1991년에 발족하였으며 기후변화, 생물다양성, 국제수역, 오존층 파괴, 토지 황폐화, 잔류성유기오염물질(POPs) 등 지구 환경 문제(중점분야)에 대한 사업 및 프로그램을 지원하기 위해 개발도상국에 무상원조 및 양허성 자금을 제공하는 기구.



동안 준비해야 한다는 숙제가 주어졌다. 비록 공식적으로는 ‘요청(invite)’이라는 완곡한 표현이 사용되었으나, 목표 제출 일정을 강력히 추진하는 선진국의 압력이 있을 것으로 보이고, 우리나라의 위상을 고려할 때 국제사회도 최소한 현재와 같이 국가경제 전반을 아우르는 감축목표를 기대할 것이 분명하다. 아울러 반기문 사무총장이 시리아 문제 해결과 함께 기후변화 대응을 두 번째 임기의 최대 아젠다로 삼고 있음을 감안한다면, 내년 9월에 있을 기후변화정상회의에 우리나라가 어느 정도 준비가 된 상태에서 임해야 할 것으로 판단된다. 현재로서는 참고할 수 있는 자료가 부족하므로 국내 감축잠재량 분석 결과 등과 함께 중국, 인도 등 다배출 개도국의 동향을 주시하면서 내년에 완간될 IPCC 5차보고서<sup>23)</sup>의 국제적 감축노력에 관한 내용도 면밀히 분석하여 2020년 이후 목표에 반영될 감축의욕의 수준을 결정할 필요가 있다. 덧붙여 우리의 2020년 감축목표가 매우 의욕적이라는 점과 우리의 국내적 상황을 효과적으로 전달할 수 있는 논리를 개발하여 2020년 목표 제출 이후 있을 것으로 보이는 국제적 협의 절차에도 미리 대비하는 것이 중요하다.

비록 이번 회의에서 큰 진전을 보지는 못하였으나 2015년에 ADP 협상이 완결되거나 일정 수준 이상의 합의에 도달할 가능성을 배제할 수는 없다. 특히 주요국의 상황이 협상 진전에 긍정적인 방향으로 전환되고 있다는 점이 중요하다. 미국은 예정대로 오바마 대통령 임기 중인 2015년에 합의를 이루기 위해 적극적인 자세로 협상에 임하고 있고, EU 역시 2015년 파리 당사국 총회의 사실 상 의장국으로서 협상 타결 의지를 강하게

내 보이고 있다. 중국은 최근의 심각한 대기오염으로 석탄 사용을 줄이고 청정에너지 보급에 더욱 적극적으로 나서면서 온실가스 감축노력이 자연스럽게 강화되고 있다. 이러한 변화에 주목하면서 단기적으로는 2020년 감축목표의 준비뿐만 아니라, 장기적으로 우리의 산업구조와 생활양식을 어떻게 가져가야 할지 더욱 근본적인 차원의 고민을 해야 할 시점이 가까워지고 있다는 사실을 분명히 인식하여야 할 것이다.

## 참고 문헌

### 〈국내 문헌〉

- BNEF(Bloomberg New Energy Finance), “Warsaw Pathway: Where Will It Lead?,” 2013.11.26
- Guardian, The, “IPCC’s ‘carbon budget’ will not drive Warsaw talks, says Christiana Figueres,” 2013.10.24
- IEA, Energy Technology Perspectives 2012, International Energy Agency, Paris, 2012
- IPCC, Summary for Policymakers in Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate

23) 기후변화 저감을 위한 조치를 다루는 Working Group III의 보고서는 내년 4월, 최종 종합보고서(Synthesis Report)는 10월에 발간될 예정.



Change. Cambridge University Press,  
Cambridge, United Kingdom and New  
York, NY, USA, 2013

UNEP, The Emissions Gap Report 2013,  
United Nations Environment Programme  
(UNEP), Nairobi, 2013

UNFCCC, Decision I/CP.13 "Bak Action Plan,"  
2007

WRI(World Resources Institute, [www.cait.wri.org](http://www.cait.wri.org))