

기후변화협상(COP24) 동향과 정책 시사점*

박경순** · 조시준*** · 박정훈****

본 연구는 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 따른 제24차 당사국총회(COP24)를 중심으로 동향과 정책 시사점을 한국의 관점에서 분석하였다. 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)에 따른 당사국총회는 2018년 12월에 폴란드 카토비체에서 24번째로 열렸는데, 그동안의 주요 성과로는 교토의정서(Kyoto Protocol)와 파리 기후협정(Paris Agreement)을 들 수 있다. 본 연구는 이번 당사국총회(COP24) 협상을 중심으로 그동안의 협상 경과를 살펴보고, 교토의정서 체제와 비교분석을 통해 향후 파리 기후협정 이행을 위한 절차와 방법론의 준비 상황 및 정책 시사점을 제시하였다.

핵심 주제어: 유엔기후변화협약, 당사국총회, 교토의정서, 파리 기후협정
 경제학문헌목록 주제분류: Q00, Q50, Q54

I. 서론

2018년 12월 2일부터 15일까지 폴란드 카토비체에서 제24차 유엔기후변화협약 당사국총회(The 24th Conference of the Parties to the UNFCCC, 이하 ‘당사국총회(COP24)’)가 열렸다. 이번 당사국총회(COP24)는 예정된 폐막일을 하루 넘겨가며 치열한 협상이 진행되었다. 폴란드 남서부 탄광도시 카토비체는 탄광도시라는 오명을 씻으며, 친환경 도시로 변신을 꾀하고 있다. 이번 당사국총회(COP24)의 개최도 이러한 노력의 일환으로 어떤 의의와 성과가 있었는지 살펴본다.

* 본 연구에 대하여 유익한 논평과 조언을 해주신 익명의 심사위원들과 정부 협상대표단의 제별 담당 전문가 분들께 감사드립니다. 아울러 본 연구의 내용은 연구자 개인의 견해일 뿐 연구자가 속한 기관의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

** 제1저자, 한국에너지공단 글로벌사업실 팀장, 전화: (031) 260-4231, E-mail: kspark@energy.or.kr

*** 교신저자, 고려대학교 지속발전연구소 연구원, 전화: (02) 3290-2225, E-mail: sijunjo@korea.ac.kr

**** 공동저자, 동국대학교 화공생물공학과 교수, 전화: (02) 2260-8598, E-mail: pjhoon@dongguk.edu

논문투고일: 2018. 12. 19 수정일: 2018. 12. 28 게재확정일: 2018. 12. 31

2016년 제22차 당사국총회(COP22)에서 유엔기후변화협약 당사국들은 2018년 까지 이른바 신(新) 기후체제(new climate regime)¹⁾인 파리 기후협정(Paris Agreement, 이하 ‘파리협정’)²⁾의 이행을 위한 이행지침(rulebook)을 마련하기로 합의한 바 있다. 이행지침의 의미는 파리협정을 당사국들이 실제 이행하는 데 필요한 세부 사항을 규정하는 것으로, 신 기후체제 이전에는 교토의정서(Kyoto Protocol)³⁾ 체제의 마라케쉬 합의(Marrakech Accord)⁴⁾가 이러한 이행지침에 해당한다.

이전 교토의정서 체제에서 선진국이 먼저 구속력 있는 감축이행의 의무를 가지는 것과 비교하여 파리협정에서는 모든 당사국으로 확대되었다. 또한 의무를 규정하는 방법이 하향식(top-down)으로 결정되는 교토의정서 상의 국가별 절대량 감축 목표(reduction commitment)에서 상향식(bottom-up)으로 결정되는 국가 결정기여(Nationally Determined Contribution, 이하 ‘NDC’)⁵⁾라는 방식으로 변경되었다(환경부, 2016). 이는 보다 많은 국가들의 참여를 유도하여 기후변화에 신속하게 대응하기 위해서이다(환경부, 2016).

이번 당사국총회(COP24)의 주요 성과물로 개최국인 폴란드는 공정한 전환(just transition)⁶⁾을 정상선언문에 반영하였으며, 3년간 논의의 결과로 온실가스 감축, 기후변화 영향에 대한 적응(adaptation), 감축(mitigation) 이행에 대한 투명성(transparency) 확보, 개도국에 대한 재원(finance) 제공 및 기술(technology) 이전 등 파리 기후협정을 이행하는데 필요한 세부 이행지침(Paris rulebook)이 마련되었다(외교부, 2018).⁷⁾ 지금까지와 같이 미국과 유럽을 중심으로 한 선진국과 중국, 중남미, 아프리카, 군소 도서국 등을 중심으로 하는 개도국 간 뚜렷한 입장차가 있었지만, 한국을 비롯한 환경건진성 그룹(Environment Integrity Group: EIG, 이하 ‘EIG’) 등의 의견이 반영되어 공통의 단일지침을 마련하게 되었다. 이에 따

1) 교토의정서에 의한 기후체제를 ‘교토(의정서) 체제’라고 하고 파리 기후협정에 의한 기후체제를 새로운 기후체제라는 의미로 ‘신(新) 기후체제’라고 부른다(환경부, 2016).

2) 파리협정은 2015년 12월 12일에 채택되었고, 2016년 11월 4일부터 발효되었다.

3) 교토의정서는 1997년 12월 11일 채택되었고, 2005년 2월 16일부터 발효되었다.

4) 2001년 제7차 당사국총회(COP7)에서 마라케쉬 합의, 즉 교토의정서의 기술적인 세부 운영방안이 확정되었다.

5) NDC란 기후변화에 대응하기 위하여 분야별로 당사국이 취할 노력을 스스로 결정하여 제출한 목표를 말한다(환경부, 2016).

6) 공정한 전환은 저탄소 사회로의 전환과정에서 발생할 수 있는 실직 인구 등 기후 취약계층을 사회적으로 포용해야 한다는 개념이다(외교부, 2018).

7) 세부 이행지침이 상당 부분 마련된 것은 사실이지만 협상은 계속 진행 중이고 완전한 마무리라고 보기에는 아직 부족하다.

라 파리협정의 모든 당사국들은 각국의 여건을 반영한 NDC(감축공약 등)를 정하고 이행해야 하는 의무를 가지게 되었다(외교부, 2018).

파리협정은 교토의정서 의무 이행 기간인 2020년 이후 선진국은 물론 개발도상국도 온실가스 감축에 참여하는 이른바 신 기후체제에 관한 내용을 담고 있다. 파리협정에서는 장기 온도 목표 — 지구평균온도를 산업화 이전 대비 2°C보다 현저히 낮은 수준으로 유지하고, 1.5°C 상승억제 노력 추구 — 달성을 목표로 하고 있다(한국환경공단, 2018). 2016년 5월 파리협정 특별작업반(Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement, 이하 'APA') 제1차 회의에서, 2018년까지 파리협정에 대한 세부 실행지침에 대한 협상을 완료하기로 결정하였다(오진규, 2016). 따라서 이번 당사국총회(COP24) 동안 각 당사국들은 파리협정 채택 이후 3년간의 치열한 협상과정을 마무리하게 되었다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ절에서는 기후변화협약의 논의구조와 협상 경과를 정리하여 살펴보고, 제Ⅲ절에서는 의제별 세부 내용에 대해 설명한다. 제Ⅳ절에서는 이를 바탕으로 결론과 정책 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 기후변화협약과 협상 경과

1. 논의구조

유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)은 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 열린 환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)에서 유엔사막화방지협약(United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD, 이하 '리우 회의'), 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity: CBD)과 함께 설립이 승인되었고, 1994년 3월 21일 발효되었으며, 지구온난화 방지를 위해 인간의 활동으로 인한 온실가스의 인위적 방출을 규제함으로써 온실가스 집약도(concentration)의 안정화(stabilization)를 이루는 것을 목표로 만들어진 협약(Convention)이다(김성우 외, 2013). 유엔기후변화협약의 특징으로는 리우회의의 다른 협약과 달리 체계/Framework라는 용어가 협약명칭에 포함되어 있다. 이는 전 지구적인 현상인 온실가스 감축 문제를 다루기 위한 새로운 체계를 의미하고, 기본협약이라는 의미를 포함하고 있다고 볼 수 있다.

현재 197개국이 유엔기후변화협약에 참여하고 있으며 협약 사무국은 독일 본에 소재하고 있다(외교부, 2018). 연간 1회의 당사국총회가 열리며, 당사국총회는 기후변화협약 상에서 협약의 운영과 사업을 최종결정하는 최상위 기구(Supreme Body)로 규정되어 있다. 당사국총회 산하 2개의 전문 자문기구가 존재하며, 과학 기술 자문기관(Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice: SBSTA)과 실행 자문기관(Subsidiary Body for Implementation: SBI)으로 구성된다. 또한 한시 조직인 APA를 두어 파리협정 관련 논의를 수행토록 하고 있다.

당사국총회의 논의구조는 다자협약의 특성상 당사국들이 국가별로 의견을 제시하게 되지만, 효율적 협상을 위해 이해관계가 일치하는 여러 개의 그룹으로 나누어 각각의 그룹별 의견을 조율하고 전체 협상과 조화를 만들어 가는 구조이다. 그러나 크게 보면 미국과 EU, 일본 등을 중심으로 하는 선진국 그룹과 중국과 중남미, 아시아, 아프리카, 군소 도서국 등을 중심으로 하는 개도국 그룹으로 볼 수 있다. 그리고 한국, 멕시코, 스위스 등 5개국이 속해 있는 EIG 등이 중재자적 역할을 한다고 할 수 있다.

한국은 이번 당사국총회(COP24)에서도 선진국과 개도국 간 입장의 차이로 교착상태에 빠져 있던 협상과정에서 중재자적 역할을 충실히 수행하였다. 감축과 관련하여서는 각 국가 감축 목표의 명료한 이해를 위해 필요한 유형별 상세 정보를 중재안으로 관철시켰고, 투명성과 관련해서는 선진국과 개도국에 공통적으로 적용되는 지침을 마련하되, 일부 자료수집 및 보고가 어려운 항목 등에 대해서는 개도국에 적절한 유연성을 부여토록 하는 중재안도 관철시켰다(외교부, 2018).

2. 논의 경과

<표 1>은 기후변화협약 당사국총회 논의 경과 및 주요 합의 내용이다. 기후변화협약은 1995년 제1차 당사국총회(COP1)를 시작으로 2018년 제24차 당사국총회(COP24)에 이르기까지 온실가스의 감축 및 적응, 기술이전과 재정지원, 협상 프로세스 등에 대한 논의를 꾸준히 발전시켜 왔다. 주요한 성과로는 교토의정서와 마라케쉬 합의를 따르는 기존의 교토 체제와 현재 세부 이행지침을 만들고 있는 파리협정을 중심으로 하는 신 기후체제로 나누어 볼 수 있다.

교토 체제는 선진국 중심 의무감축국의 구체적인 감축량의 명시와 시장접근 방식(Market Approach)을 통한 문제 해결을 위해 청정개발체제(Clean Development

Mechanism: CDM), 공동이행체제(Joint Implementation: JI), 배출권 거래(Emission Trading: ET)의 이행을 중심으로 하고 있다. 이와 다르게 신 기후체제는 감축 의무 이행의 당사국은 개도국까지 확대되었지만, 의무를 규정하는 방법이 교토의 정서 상의 국가별 절대량 감축 목표에서 NDC라는 방식으로 변경되고, 감축 목표 유형(BAU, 절대량 또는 집약도 방식)⁸⁾이 다양화되었다(환경부, 2016).

파리협정의 후속협상 핵심의제로는 의제3부터 의제7까지 총 5가지를 들 수 있다. 의제3은 감축에 관한 세부 실행지침을 논의하며, 의제4는 적응보고서에 관한 세부 실행지침을 논의한다. 의제5는 투명성 체계의 방식·절차·지침에 대하여 논의하며, 의제6은 글로벌 이행점검에 관한 사항을 논의한다. 의제7은 의무준수에 관한 사항을 논의한다(오진규, 2016). 카토비체 당사국총회(COP24) 합의에는 이러한 핵심의제별 세부 이행지침이 포함되었고, 국제탄소시장과 연관된 협정 제6조 지침은 끝내 합의점을 찾지 못해 2019년 당사국총회(COP25)에서 채택하는 선에서 마무리되었다(한국환경공단, 2018).

<표 1> 기후변화협약 당사국총회 논의 경과 및 주요 합의 내용

회의명	일시	개최지	주요 합의 내용
제1차 당사국총회	1995.3	베를린 (독일)	200년 이후 온실가스 감축을 위한 협상그룹을 설치하고 협상 결과를 제3차 당사국총회에서 보고하도록 하는 베를린 위임(Berlin Mandate) 채택
제2차 당사국총회	1996.7	제네바 (스위스)	기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC) 제2차 보고서 중 인간의 활동이 기후변화에 명백한 영향을 주고 있다는 주장을 과학적 사실로 인정
제3차 당사국총회	1997.12	교토 (일본)	교토의정서 채택
제4차 당사국총회	1998.11	부에노스아이레스 (아르헨티나)	교토의정서 세부 이행 절차 마련을 위한 행동계획(Buenos Aires Plan for Action) 수립, 비부속서 I 국가인 아르헨티나 및 카자흐스탄 온실가스 감축 의사 표명
제5차 당사국총회	1999.11	본 (독일)	아르헨티나 자발적 감축 목표 발표에 따른 개도국 온실가스 감축의무 부담 문제 제기
제6차 당사국총회	2000.11	헤이그 (네덜란드)	2002년 교토의정서 발효를 위한 노력이 업브렐라(Umbrella) 그룹과 유럽연합 간의 입장 차이로 무산

8) BAU(Business As Usual) 방식은 온실가스를 감축하기 위한 조치를 취하지 않을 경우의 배출량 추정치에 대비하여 목표를 설정하는 것을 말한다(환경부, 2016). 절대량 방식은 기준 연도 배출량에 대비하여 목표 설정하는 것을 말한다(환경부, 2016). 집약도 방식은 국내 총생산 1단위당 온실가스 배출량을 기준으로 목표 설정하는 것을 말한다(환경부, 2016).

제6차 당사국총회 속개회의	2001.7	본 (독일)	교토 메커니즘, 흡수원 등에서 EU 및 개도국의 양보로 미국을 배제하고 협상 극적 타결
제7차 당사국총회	2001.7	마라케쉬 (모로코)	교토의정서를 구체화한 마라케쉬 합의 채택
제8차 당사국총회	2002.10	뉴델리 (인도)	뉴델리 각료선언 채택
제9차 당사국총회	2003.12	밀라노 (이탈리아)	교토의정서 발효를 전제로 한 이행체제 보완에 대한 논의 진행. 기후변화 특별기금 및 최빈국 기금 운용 방안 타결
제10차 당사국총회	2004.12	부에노스아이레스 (아르헨티나)	제1차 공약 기간 이후 문제에 대해서 본격 문제 제기 시작
제11차 당사국총회	2005.11	몬트리올 (캐나다)	2005년 2월 발효한 교토의정서 이행 절차 보고 방안 등을 담은 마라케쉬 결정문을 교토의정서 당사국 회의에서 채택, 2012년 이후 기후변화 체제 논의체 구성에 합의
제12차 당사국총회	2006.11	나이로비 (케냐)	선진국들의 제2차 공약기간에 대한 논의 일정에 합의, 개도국 온실가스 감축 문제는 제13차 당사국 총회에서 논의하기로 합의
제13차 당사국총회	2007.12	발리 (인도네시아)	2012년 이후 기후변화 체제에 대한 2009년까지의 논의 일정을 담은 발리 로드맵 채택
제14차 당사국총회	2008.12	포즈난 (폴란드)	제15차 당사국 총회까지의 중간 회의 성격. 선진국과 개도국 간의 첨예한 입장 차이 확인
제15차 당사국총회	2009.12	코펜하겐 (덴마크)	2012년 이후 기후변화 체제에 대한 구속력이 있는 합의 도출 실패, 정치적 선언 성격의 코펜하겐 합의(Copenhagen Accord) 도출
제16차 당사국총회	2010.12	칸쿤 (멕시코)	코펜하겐 합의 내용의 대부분을 칸쿤 합의(Cancun Agreements)를 통하여 기후변화협약 당사국 총회 공식 문서화
제17차 당사국총회	2011.12	더반 (남아공)	더반 플랫폼(Durban Platform) 도출
제18차 당사국총회	2012.12	도하 (카타르)	2013년부터 2020년까지 교토의정서 2차 공약기간 개시를 위한 의정서 개정, GCF 유치국 인준
제19차 당사국총회	2013.11	바르샤바 (폴란드)	신 기후체제 합의를 위한 로드맵 도출
제20차 당사국총회	2014.12	리마 (페루)	Lima Call for Climate Action 채택
제21차 당사국총회	2015.12	파리 (프랑스)	파리 기후협정(Paris Agreement) 채택
제22차 당사국총회	2016.11	마라케시 (모로코)	파리 기후협정 제1차 당사국총회 개최 - 2018년까지 세부 이행지침 채택 결정

제23차 당사국총회	2017.11	본 (독일)	의제별 비공식 문서(informal note) 작성
제24차 당사국총회	2018.12	카토비체 (폴란드)	파리 기후협정 이행지침(Paris rulebook) 채택

주: 2012년부터 저자 작성.
자료: 정서용(2011).

Ⅲ. 의제별 세부 내용

본 연구에서는 제24차 당사국총회(COP24) 의제별 세부 내용을 주폴란드대사(2018)의 자료를 참고하여 소개한다. 동 당사국총회(COP24)의 의의는 파리협정의 실질적 이행을 위한 이행지침을 채택한 데 있다(외교부, 2018). 또한 세부적으로는 온실가스 감축, 기후변화 영향에 대한 적응, 감축 이행에 대한 투명성 확보 등 파리협정을 이행하는 데 필요한 세부 지침을 도출한 데 있다(외교부, 2018). 이 과정 중에서 논의된 핵심 의제들은 앞에서 살펴본 대로 다음과 같다.

1. 의제3: 파리 기후협정 제4조에 규정된 NDC 관련 추가 지침

온실가스 감축 목표, 즉 NDC와 관련된 추가 지침에 대한 협상은 국가 간 입장 대립이 첨예하였으며 여러 차례의 공식 및 비공식 논의 끝에 의장 초안이 작성되었으나 NDC 특성과 산정에 대해서는 공감대가 형성된 반면, NDC 정보에 대해서는 입장 대립이 첨예하여 고위급 회의로 이송하였다(주폴란드대사, 2018). NDC 정보는 NDC의 범위와 지침의 차별화에 대한 논란이 지속되었으며, 정보 적용의 법적 구속력, 정보 지침의 적용시기, 정보 상세화의 정도 등에 대하여 입장 대립이 지속되었다(주폴란드대사, 2018). 한국의 경우, 강조하고 있는 NDC 유형별 정보의 상세화는 선진국(미국, EU 등)의 긍정적인 평가와 개발도상국(중국, 인도 등)의 부정적인 평가의 의견 차이가 첨예하게 대립하였다(주폴란드대사, 2018). 또한 NDC 산정은 원칙적인 사항을 중점적으로 규정하고 상세 사항은 투명성 체계에서 규정하도록 하는 방향으로 공감대가 형성되고 있다(주폴란드대사, 2018).

2. 의제4: 파리협정 제7조 제10, 11항에 언급된 NDC의 일부로 제출 되는 것을 포함한 적응보고에 대한 추가 지침

지침의 채택 및 검토, 갱신, 수정 방법에 대해서만 합의가 이루어지고 G77과 중국을 위시한 개도국과 선진국 간의 의견 대립이 지속되면서 공동 진행자는 2차 회독(iteration)에서 대립 의견을 기반으로 대폭 수정하였다(주폴란드대사, 2018), 비록 G77과 중국을 비롯한 개도국은 2차 회독의 수정 사항에 대해 여전히 의견을 표현하였으나, 제한적인 시간으로 더 이상 협상할 수 없음을 받아들이고 2차 회독을 기반으로 수정 논의를 진행하였다(주폴란드대사, 2018). 그러나 여전히 미결정 사항들이 존재하는데 이들은 대표적으로 다음과 같다.

- ① 서문의 CBDR-RC 원칙 삽입 여부
- ② 글로벌 적응 목표 성과 및 노력에 대한 이해를 위한 정보 포함 여부
- ③ 적응보고(Adaptation Communication)의 요소에 대한 지침 개발과 관련 정보 생산을 위한 방법론에 대해 IPCC의 기술페이퍼 작성 초청 여부

3. 의제5: 파리협정 제13조 기후행동 및 지원에 대한 투명성 체계 방식, 절차, 지침

12월 2일부터 7일까지의 1주차 실무협상에서는 제13조 투명성 체계 방식, 절차, 지침의 각 세부 조항별로 모든 당사국의 보고의무를 선구정하면서도 대부분 조항에서 개도국을 위한 유연성을 허용하였다(주폴란드대사, 2018). 12월 8일부터 14일까지의 2주차에는 한국의 입장에서는 주요 다배출 개도국(제조업 기반 경제 구조로 이미 배출량이 높거나, 배출량 증가가 가속화될 것으로 예상되는 국가)에 대한 전 지구적 감축 부담 분산 및 명확한 국가통계 제출과 관련된 5개 쟁점 및 자발적 재원 등 지원제공 내역에 대한 국제사회의 검토 관련 1개 쟁점 등이 존재하였다(주폴란드대사, 2018). 이는 다음과 같다.

- ① 기존 협약체계에서 신규 협정체계로의 전환에 따른 기존 및 신규 보고서 제출시기(COP/CMA 결정문)
- ② 국가 인벤토리 보고서 보고에 대한 유연성(제2장)
- ③ 파리협정 제4조 NDC(감축 목표) 설명(갱신정보 포함) 정보 내용(제3장 섹션B)

- ④ 파리협정 제4조 NDC(감축 목표) 이행진전 추적 및 달성 정보 내용(제3장 섹션C)
- ⑤ 온실가스 배출량 및 흡수량 전망(제3장 섹션F)
- ⑥ 기타 당사국의 재원 등 자발적 지원제공 내역에 대한 기술전문가 검토(제7장)

4. 의제6: 파리협정 제14조에 규정된 전 지구적 이행점검 관련 결정문

공동 진행자가 주관한 5차례의 비공식 협상 및 공식협상그룹(contact group) 협상을 통해 12월 8일 오전까지 3차례 수정된 3차 초안을 중심으로 형평성 반영 방식, 손실과 피해 및 대응조치 포함 여부, 재원 기여에 대한 주요 당사국 간 이견 조정 작업이 진행되었으나, 합의 없이 실무 협상을 종료하고, 3차 초안을 2주차 고위급 협의에 이송키로 하였다(주폴란드대사, 2016).

형평성과 관련하여 1차 초안에 개도국 주장을 반영한 형평성 원칙의 실행개념화(operationalization) 문안에 대해 한국은 EIG 그룹 대표로 반대 발언 및 의견서 제출을 통해 2차 초안에서 삭제하였다(주폴란드대사, 2018).

손실과 피해 및 대응조치와 관련하여 1차 초안에 개도국 주장을 반영한 서문의 손실과 피해(파리협정 제8조) 및 대응조치 명시와 관련 작업흐름(workstream)을 담은 투입정보(31항), 기술평가(44항)에 대해 한국은 EIG 그룹 대표로 반대 발언 및 의견서 제출하여 2차 초안에서 삭제하였다(주폴란드대사, 2018).

5. 의제7: 파리협정 제15조 2항에 규정된 이행·준수 촉진 메커니즘의 효과적 운영을 위한 방식 및 절차

공식협상그룹 회의에서 다수의 협상그룹들이 자신들의 중요 관심 항목이 반영되지 않는데 대한 불만을 제기하였다(주폴란드대사, 2018). 한국은 같은 협상그룹(EIG) 당사국인 스위스, 멕시코, 모나코, 조지아 및 AILAC, EU, 뉴질랜드, 노르웨이 등과 긴밀하게 협의하여 핵심 쟁점에 대응하였다(주폴란드대사, 2018). 이는 다음과 같다.

- ① 위원회 직권에 의한 절차 개시에 관련 당사국 동의 요구 항목 등의 삭제를 EIG 공동 입장으로 레드라인으로 설정하여 관철하였다.

- ② 위원회 절차에 대응조치 이행의 영향을 고려해야 한다는 사우디 등 개도국 주장 문안이 초안에 포함되었는데, EIG 공동으로 삭제를 요청하였다.
- ③ 핵심 쟁점으로 부각된 위원회 직권에 의한 개시 대상과 관련하여 스위스, AILAC, EU, 뉴질랜드, 노르웨이 등과의 문안 조율에 적극적으로 참여하였다.

또한 초안에 포함된 주요 합의 사항은 다음과 같다.

- ① 이행·준수 촉진 메커니즘의 운영 방식 및 절차에 대한 첫 재검토를 2024년에 시행
- ② 2019년 11월에 개최되는 제2차 파리협정 당사국총회(CMP2)에서 12명의 위원과 12명의 대체위원을 선출
- ③ 위원회는 2020년부터 매년 적어도 2회 이상 회합
- ④ 위원회가 절차규정 마련하여 2020년 제3차 파리협정 당사국총회(CMP3)에서 채택

6. 의제8(a): 파리협정 이행 관련 추가적 논의사항

추가적으로 신규 재원조성 목표 설정과 9.5조 관련 양식에 대해 당사국들의 대립이 있었는데, 신규 재원조성 목표 설정의 경우, 선진국 당사국들은 이번 당사국총회(COP24)에서 결정될 필요 없는 이슈임을 지속적으로 주장했지만 개도국 당사국들은 이에 반대하였다(주폴란드대사, 2018). 9.5조 관련 양식의 경우, 선진국 당사국들은 파리협정 세부 이행 규칙에 포함되지 않는 내용임을 주장하며 논의를 반대했으며, 1주차 중반부터는 당사국들이 동 이슈에 대해 논의를 잠시 중단하는 것으로 결정하였다(주폴란드대사, 2018).

IV. 결론 및 정책 시사점

지금까지 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 따른 당사국총회(COP) 논의 동향을 폴란드 카토비체에서 열린 제24차 당사국총회(COP24)를 중심으로 살펴보았다. 또한 선진국과 개도국으로 또는 다른 이해관계에 따라 복잡하게 나누어지고, 197개 국가별 의견을 조율하는 논의구조를 이해하며 교토의정서(Kyoto Protocol) 체제와 마라케쉬 합의(Marrakech Accord), 그리고 선진국과 개도국이 함께 감축의

무를 스스로의 결정에 따라 이행하는 신(新) 기후체제, 즉 파리 기후협정(Paris Agreement)의 이행을 위한 세부 이행지침(Paris rulebook)에 관한 논의 동향을 알아보았다.

한국은 197개 기후변화협약 당사국 중에서 형식적으로는 개도국으로 분류가 되지만, 실제로는 선진국에도 개도국에도 속하지 않는 중간지대의 입장에 있다. 1997년 말 일본 교토에서 열린 제3차 당사국총회에서 채택된 교토의정서의 부속서(Annex)에서는 국가를 온실가스 감축의무를 가진 선진국과 온실가스 감축의무를 부담하지 않는 개도국, 즉 비부속서(non-Annex) 국가로 분류하였는데, 한국은 후자에 분류되었다. 그 당시 국제통화기금(IMF) 사태로 인해 비부속서 국가로 분류되었다는 일부 의견도 있었으나, 이는 정설로 보기는 어렵다.

그러나 한국의 입장을 좀 더 이행하기 위해 다른 측면을 볼 필요가 있다. 국제사회에서 한국은 공적개발원조(ODA)를 1960년부터 1999년까지 총 46억 7,000만 달러를 양자원조를 통해 지원 받았다(강희중 · 임덕순, 2014). 관련 연구에 의하면 ODA 수원국에서 공여국으로 전환한 유일한 사례로 한국을 들고 있는데, 개도국 중심 대부분의 수원국들은 여전히 선진국과 한국 등을 포함한 공여국들의 지속적인 지원을 요청하며 소위 'ODA의 늪'에서 빠져나오지 못하고 있는 것이 사실이다(강희중 · 임덕순, 2014). 기후변화협약에서도 물론 역사적 온실가스배출 책임을 인정하고, 차별적 공동 책임(Common But Differentiated Responsibility: CBDR)이라는 개념을 도입하고, 역사적 책임에 따라 선진국들의 개도국 지원의무를 규정하고 있다.

이러한 배경을 종합적으로 보고 기후변화협상에서 한국의 입장과 지위를 살펴보면, 한국은 선진국과 개도국의 중간에서 양쪽의 입장에 교집합을 이루는 영역에 놓여 있다고 볼 수 있다. 한국이 국제사회에서 수원국에서 공여국으로 전환한 가장 최근의 경험을 가진 유일한 국가라는 점에서, 파리협정(Paris Agreement)과 장기 온도 목표에 따른 온실가스 감축의무를 두고 참여하게 대립하고 있는 선진국과 개도국 교집합에서 창의적인 중재자 역할로 지속적인 기여를 하고 함께 최악의 상황을 피하기 위해서는 앞으로 많은 노력이 필요하다.

한국은 2016년 11월 3일에 파리협정을 비준하였다. 이제 한국은 파리협정 당사국으로서 파리협정의 국내적 이행을 위해 다각도의 노력을 다해야 할 것이다. 한국이 NDC로 제출한 '2030 BAU 대비 37% 감축' 목표의 달성을 위해 구체적이고 비용효과적인 감축방안을 도출해야 할 것이다(오진규, 2016). 이번 당사국총회(COP24)에서 선진국과 개도국이 함께 온실가스 감축을 통해 기후변화에 대응하

는 단일지침이 채택됨에 따라, 국제사회의 파리협정 이행을 위한 준비가 가속화 될 것이다. 현재 진행 중인 에너지 전환을 통한 국내적인 노력과 함께 기후변화 협상에서 한국의 중재자 역할을 포함한 국제사회의 공동 노력에도 적극적으로 참여해야 할 필요성이 커지고 있다.

참 고 문 헌

- 강희종·임덕순, “과학기술·ICT ODA 현황 및 정책방향,” 『STEPI INSIGHT』 제145호, 과학기술정책연구원, 2014.
- 김성우·김형찬·이옥수·서영석·신동영·정소진·홍승용·전태영·정형구·권내영, 『녹색기후기금 유치 계기 관련 산업의 활성화 방안 연구』, 지식경제부, 2013.
- 오진규, “2016년 마라케시 기후변화 당사국총회 결과 및 시사점,” 『에너지 포커스』 겨울호, 2016, 43-48.
- 외교부, “제24차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP24) 폐막,” 공동보도자료, 2018. 12. 6.
- 정서용, 『글로벌 기후변화: 거버넌스와 국제법』, 박영사, 2011.
- 주폴란드대사(대표단), “제24차 기후총회(COP24) 계기 제1-7차 파리협정 특별작업반 회의(APA1-7) 논의 결과(COP24-24-9),” 2018. 12.
- 한국환경공단, “기후변화 국제동향: 제24차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP24) 특집,” 『Newsletter』 51, 2018.
- 환경부, 『교토의정서 이후 신 기후체제 파리협정 길라잡이』, 2016.

[Abstract]

COP24: Trend of Climate Change Negotiation and Policy Implications

Kyung Soon Park* · Shijun Cao** · Jung Hoon Park***

This study analyzed the trend of climate change negotiation under the UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) and reviewed some policy implications from the perspective of Korea, centering on the COP24 (Climate Summit). The COP24 was 24th of its kind, and hosted in Katowice, Poland last December of 2018. Meanwhile, the Kyoto Protocol and the Paris Agreement are widely known as key outcomes agreed at the UN climate talks. Centering around this COP24, this study reviewed history and trend of climate negotiation, “Paris rulebook” needed to bring the Paris Agreement, and proposed some policy implications through a comparison between the Kyoto Protocol and the Paris Agreement.

Keywords: UNFCCC, COP, Kyoto Protocol, Paris Agreement

JEL Classification: Q00, Q50, Q54

* First Author, Director, International Cooperation Team, Global Project Division, Korea Energy Agency, Tel: +82-31-260-4231, E-mail: kspark@energy.or.kr

** Corresponding author, Researcher, The Institute for Sustainable Development, Korea University, Tel: +82-2-3290-2225, E-mail: sijnjo@korea.ac.kr

*** Co-author, Professor, Department of Chemical and Biochemical Engineering, Dongguk University, Tel: +82-2-2260-8598, E-mail: pjhoon@dongguk.edu

