

제17차 유엔 기후변화 더반 당사국 총회의 평가와 정책적 시사점*

박시원**

Analysis of the Durban Climate Summit and Its Implications to
Climate Policies of Korea

Siwon Park**

강원대학교 법학전문대학원(Kangwon National University, School of Law)

제출: 2012년 2월 6일 수정: 2012년 5월 31일 승인: 2012년 9월 17일

국문 요약

2011년 12월 12일 남아프리카 공화국 더반에서 열린 제17차 유엔기후협약 당사국 총회가 예정보다 36시간 연장 협상 끝에 더반 플랫폼을 채택하며 폐막했다. 더반 총회는 예상과 다르게 교토의정서 연장에 합의하고 2020년부터 모든 국가가 참여하는 감축 체제 협상 출범에 합의하는 성과를 거두었다. 교토의정서의 연장과 2020년 이후 전지구적인 기후체제 출범 합의라는 성과에도 불구하고 성공적인 기후체제의 안착을 위해서는 앞으로 풀어야 할 숙제가 많다. 총회 이전부터 일부 감축 의무국들은 교토의정서 제2차 감축기간에 참여하지 않겠다고 공표하여 교토의정서 연장의 실효성을 반감시켰으며, 협상당사국들은 새로운 협약 하의 국가별 감축목표, 목표 이행의 법적 구속력 여부 등 다양한 의제를 두고 첨예하게 대립하고 있기 때문이다. 이러한 불확실한 국제 정세 속에 한국은 교토의정서 연장으로 인해 당분간 감축의무를 면제받았다는 것에 안도하지 말고 장기적인 관점에서 국내 기후변화대응정책을 재정비해야 할 것이다. 장기적인 석유 의존도를 줄이는 저탄소 경제로의 이행을 위해 기후변화대응정책의 필요성에 대한 범국민적 공감대 형성을 위해 노력하고, 국제경쟁력 제고를 위해 비용효과적인 감축정책 마련을 위해 고민하며, 국제협상에서는 전지구적인 참여를 독려하기 위해 국가 간 신뢰 형성에 일조해야 할 것이다.

주제어 기후변화, 당사국 총회, 유엔 협상, 기후정책

Abstract

The United Nations Climate Change Conference, Durban 2011, ended on December 12, 2011, 36 hours over its schedule, delivering the Durban Package, which consisted of, inter alia, the extension of the period for Kyoto Protocol term and the launch of Ad-hoc working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Despite the positive progress made in Durban, the future of post-2012 climate

* 본 논문은 한국환경정책·평가연구원의 2011년 녹색과제 「온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 III」의 일부분을 수정·보완한 것임을 밝힘.

** E-mail: swpark@kangwon.ac.kr

regime still seems cloudy. Before the Durban conference, some of Annex I countries with emissions reduction commitment under the Kyoto Protocol's first commitment period openly declared their intention not to participate in the second one, reducing the effectiveness of Durban agreement. Parties to the conference have a long list of difficult issues disturbing the materialization of the new legal agreement in 2020 such as level of mitigation targets of individual countries and legal nature of their commitment. Given this uncertainty, the Korean government should reinforce its domestic climate policies rather than settling in the fact that it remains as a non-Annex I county party under the Durban Agreement due to the extension of the Kyoto Protocol period. Domestically, it needs to continue to raise the public awareness for rigorous climate policies to transit its economy to low carbon pathway which reduces the country's dependency on fossil fuel in the long term. It is also important to implement cost effective climate policies to cope with domestic resistance and international competitiveness. Internationally, its priority would be working for trust-building in the on-going negotiation meetings to encourage meaningful participation of all parties.

▣ **Keywords** ▣ Climate Change, Conference of Parties, UN Climate Negotiations, Climate Change Policy

I. 서론

2011년 12월 12일 남아프리카 공화국 더반에서 열린 제17차 유엔기후협약 당사국 총회가 예정보다 36시간 연장 협상 끝에 더반 플랫폼을 채택하며 폐막했다. 더반 총회는 2012년 선진국의 제1차 의무감축 기간이 종료되는 교토의정서의 연장을 둘러싸고 선·개도국 간 첨예한 대립 속에 별 진전 없이 끝날 것이라는 예상을 뒤엎고, 교토의정서 연장에 합의하고 2020년부터 모든 국가가 참여하는 감축 체제 협상 출범에 합의하는 성과를 거두었다.

본고는 더반 총회의 주요 협상쟁점과 주요 합의사항을 평가한 후, 향후 국제기후체제에 미치는 영향과 우리나라 기후변화대응정책에 미치는 시사점을 살펴보고자 한다.

II. 더반회의의 배경 및 주요 쟁점

포스트 2012 기후체제에 대한 기본적인 합의는 2007년 발리에서 열린 제13차 당사국 총회에서 이루어졌다. 발리 회의에서 채택된 발리행동계획(Bali Action Plan)¹⁾은 교토

1) UNFCCC(2007), Decision 1/CP.13, Bali Action Plan.

의정서 하 감축의무가 없는 미국과 개도국이 다 함께 국제 감축노력에 동참한다는 것을 명시하였고, 구체적인 체제 설계를 위해 기존의 교토의정서 협상트랙(Ad Hoc Working Group on Further Commitment under the Kyoto Protocol, 이하 KP 트랙)과 별개의 장기협력행동을 위한 협상트랙(Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action, 이하 LCA 트랙)을 개시하고, 2년 후 코펜하겐 회의에서 LCA 협상을 완료하기로 합의하였다. 총회 결과물인 발리행동계획의 LCA 결정문은 다음과 같은 이유에서 선진·개도국 간 타협의 결과물이었다. 미국을 비롯한 선진국 입장에서는 첫째, 기존 교토의정서 부속서에 명시된 일련의 국가 분류에 따른 ‘부속서 I(Annex I country Parties), 비부속서(non-Annex I country Parties) 국가’라는 표현 대신 ‘선진국(developed country Parties), 개도국(developing country Parties)’이라는 용어로 관철시켜 교토의정서에 쓰인 경직된 국가 간의 경계를 보다 유연하고 가변할 수 있는 분류로 바꾸었다. 이는 선진국이 지속적으로 제기한 일부 개도국의 감축의무 참여의 가능성을 연 획기적인 변화였다. 둘째, 발리행동계획 결정문에서 각각 선진국의 감축과 개도국의 감축 내용을 포함하는 제1(b)(i)항과 제1(b)(ii)항²⁾의 내용과 단어선택이 상당히 유사하여 일부 선진국에만 감축의무를 부과한 기존 교토의정서와 비교하여 선진국과 개도국의 감축 분야의 차별성을 좁혔다. 셋째, 개도국에는 명목상의 감축 노력을 촉구했던 기존의 협약과 교토의정서와는 달리 제1b(ii)항에서 국가별 상황에 따른 개도국의 감축 행동(Nationally Appropriate Mitigation Action, NAMA) 의무를 명시했다는 점에서 발리행동계획은 선진국의 주장이 반영된 결과였다. 동시에 개도국 입장에서는 교토의정서에서 탈퇴했던 미국이 LCA 협상트랙 참여를 통해 여타 부속서 I 국가에 상응하는 수준의 감축목표를 정하기로 합의하였고, 선진국과 개도국의 감축목표의 본질이 서로 다른 것을 인정했다는 점에서 유의미한 협상 성과였다. 발리행동계획에 따르면

2) Bali Action Plan의 관련 문구는 다음과 같다.

"The Conference of Parties [...] decides to launch a comprehensive process to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action, now, up to and beyond 2012, in order to reach an agreed outcome and adopt a decision at its fifteenth session, by addressing, *inter alia* [...] enhanced national/international action on mitigation of climate change, including, *inter alia*, consideration of:

[1.b.i] Measurable, reportable and verifiable nationally appropriate mitigation commitments or actions, including quantified emission limitation and reduction objectives, by all developed country Parties, while ensuring the comparability of efforts among them, taking into account differences in their national circumstances;

[i.b.ii] Nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties in the context of sustainable development, supported and enabled by technology, financing and capacity-building, in a measurable, reportable and verifiable manner;"

선진국의 감축목표는 정량적인 감축목표(Quantified Emission Limitation or Reduction Objectives, QELROs)인 반면 개도국은 수량적인 감축목표가 아닌 각국의 상황에 적합한 일련의 감축 행동(NAMA)이라고 명시하고 있다.

발리회의는 감축분야에서 이렇게 중요한 대타협을 이루었지만 포스트 2012 기후체제의 법적 형태와 관련하여 두 가지 중요한 이슈에 관해 합의하지 못하였다. 즉, 두 개로 분리된 KP 트랙과 LCA 트랙이 향후 통합 및 연계될 것인지에 관한 이슈와 LCA 트랙의 협상 결과물이 법적 구속력이 있는 새로운 의정서나 협약의 형태를 갖출 것인가의 이슈에 관해 결론을 내지 못하였다.³⁾ 대체로 선진국은 포스트 2012 기후체제가 두 협상 트랙이 통합·연계되어 교토의정서를 대체하는 새로운 국제법, 혹은 단일한 법적 문서(one single legal instrument)로 합의되는 것을 선호한 반면, 대부분 개도국은 선진국에만 감축의무를 부과하는 현행 국제법인 교토의정서를 존속시키고, 개도국의 온실가스 감축은 별도의 구속력 없이 자발적인 노력으로 진행하는 이원화된 체제를 선호하였다.⁴⁾

LCA 트랙의 협상 완료 시점이었던 2009년 코펜하겐 총회는 코펜하겐 합의문(Copenhagen Accord)⁵⁾을 도출하였다. 동 합의문은 외관상 두 트랙이 통합된 일원화된 문서의 형식을 취했다. 다만 감축 분야의 이원화 체제를 주장하였던 개도국의 입장이 관철되어 부속서 I국가는 정량화된 국가 감축목표(quantified economy-wide emissions targets)를, 비부속서 I국가는 감축행동(mitigation actions)를 각각 부록 I(Appendix I), 부록 II(Appendix II)에 기재하도록 하였다.⁶⁾ 또한 각국의 감축목표는 총회 차원에서 합의된 수치가 아닌 각 국가가 일방적으로 선언한 목표를 자발적으로 발표하고 후에 이행수준을 검토하는 'pledge and review' 방식을 사실상 도입하였다. 코펜하겐 합의문은 내용면에서 시민사회나 과학적 정보가 요구하는 법적 효력 있는

3) 발리행동계획의 문안에 따르면 LCA 트랙의 목적은 “합의문(agreed outcome)을 도출하고 제15차 당사국 총회에서 결정문(decision)을 채택” 하는 것이라고 명시하고 있어 합의문의 법적 형태가 당사국 결정문(COP Decision)이라는 해석이 가능하나, 실제 협상에서는 LCA 합의문의 법적 성격이 교토의정서와 상응하는 법적 구속력이 있는 국제법이어야 한다는 주장이 계속 제기되었다. 이는 유엔기후변화협약을 구체적으로 이행하기 위하여 해당국의 감축목표를 법적 구속력 있는 의정서 혹은 법적 문서로 도출하기로 사전에 합의하였던 베를린 위임(Berlin Mandate)과는 상이한 결과이다. 베를린 위임에 따라 1997년 교토 총회에서 선진국 감축의무를 수량으로 담은 최초이자 유일한 교토의정서가 채택되었다. 베를린 위임은 UNFCCC(1995), Decision 1/CP.1 Berlin Mandate 참조.

4) 주요 산개도국의 법적 형태에 관한 협상 포지션은 박시원 외(2010), pp.44-50. 참조. 산개도국의 법적 형태를 둘러싼 입장 차이의 배경에 관해서는 Third World Network(2010) 참조.

5) UNFCCC(2009), Decision 2/CP.15. Copenhagen Accord.

6) *Ibid.*, Paragraphs 4 & 5.

강력한 목표치에 크게 못 미쳤을 뿐 아니라, 절차적으로도 총회 마지막까지 일부 개도국의 극심한 반대로 인해 공식 유엔 당사국총회의 결정문으로 채택되지 못해 결국 정치적 합의 수준에 그치고 말았다. 코펜하겐 총회는 또한 교토 의정서 존속 여부에 대해 합의를 이루지 못하고 두 협상 트랙의 완료 시기를 일 년 뒤 칸쿤 총회로 연장한 채 마무리되었다.

일년 뒤 2010년 칸쿤 총회는 두 협상 트랙의 결과물을 각각 유엔협약 당사국 총회 결정문(Conference of Parties (COP) Decision)과 교토의정서 당사국 총회 결정문(Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP) Decision)으로 도출하였고, 코펜하겐 합의문의 부록 I과 부록 II는 결정문 형태가 아닌 별도의 참고문서(Information Document)에 기록하기로 합의하였다.⁷⁾ 칸쿤 합의문은 코펜하겐 합의문의 내용을 상당부분 포함하고 있어 정치적 타결안 수준의 문서에 총회 결정문이라는 유엔 공식문서의 법적 성격을 갖추게 한 것으로 평가할 수 있다. 또한 외관상 이원화된 체제를 유지하여 선진국과 개도국의 주장을 절충한 합리적인 것으로 평가할 수 있다. 다만 엄밀한 의미에서 당사국총회 결정문은 국제법상 해당 당사국에서 법적 구속력을 미치지 않는 문서로 여겨지는바, 향후 기후체제가 선진국과 개도국 간의 차이가 유지되는 이원화 체제로 지속될 것인지에 대해 단정할 수는 없었다.⁸⁾ 또한 칸쿤 합의문은 향후 기후변화협상이 궁극적으로 구속력 있는 법적 의무를 도출할 수 있을 것인지, 교토의정서는 연장될 것인지에 관해서 함묵하고 있어 향후 포스트 2012 기후체제의 법적 성격에 관해 구체적인 시그널을 보여주지 않았다.⁹⁾

7) 협약 관련 회의를 통해 도출되는 다양한 유엔 문서의 종류에 관해서는 UNFCCC 홈페이지에 기재되어 있는 문서 가이드 참조. http://unfccc.int/documentation/introductory_guide_to_documents/items/2644.php

8) 다양한 형태의 국제합의문은 각각 다른 법적 구속력을 갖는다. 당사국의 동의와 비준이 요구되는 조약(Treaty)과 의정서(Protocol)는 해당 당사국에 법적 구속력을 가지나, 당사국 총회의 결정문(COP/CMP Decisions)은 별도의 동의와 비준을 요구하지 않는다는 점에서 일반적으로 해당 당사국에 법적 구속력을 미치지 않는 것으로 본다. 예외적인 경우, 총회 결정문은 그 자체로 당사국에 구속력 있는 법적 권리 혹은 의무를 창출할 수 있으며, 이는 관련 조약 혹은 의정서가 명시적으로 총회 결정문에 그러한 법적 지위를 부여한 경우에 해당한다. (예: 오존층 보호를 위한 비엔나협약의 몬트리올 의정서 2.9조), COP Decision의 법적 구속력에 대한 자세한 논의는 Schwartz(2011)와 Werksman(2010) 참조.

9) 칸쿤 합의문의 LCA 트랙 문서는 “법적 옵션에 관해서 계속 협의할 것이며, 칸쿤 합의서가 향후 협상 결과물의 내용과 법적 구속력 관련 어떠한 것도 예단하지 않는다(nothing in this decision shall prejudice prospects for, or the content of, a legally binding outcome in the future)”는 것을 명시하고 있으며, KP 트랙 문서 또한 교토 의정서의 존속 여부에 관해 “가능한 빠른 시기 내에 작업을 마무리할 것이며 제1, 2차 공약기간의 공백 문제를 해결하기 위해 노력(the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol shall aim to complete its work pursuant to decision 1/CMP.1 and have its results adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol as early as possible and in time to ensure that there is no gap between the first and second commitment period)” 할 것을 천명했을 뿐 향후 법적 구속력 있는 결과물 도출에 대한 계획을 구체적으로

이러한 배경에서 재개된 2011년 기후변화협상은 주로 칸쿤 합의문의 구체적인 이행 방안 합의 및 이행기구 설립에 관해 할애되었으나, 동시에 협상국들은 교토의정서의 존속 여부와 두 협상 트랙의 통합 여부라는 근본적인 질문을 피할 수 없게 되었다. 교토의정서 폐지 시 교토의정서 하 시작된 청정개발메커니즘(Clean Development Mechanism), 공동이행(Joint Implementation), 배출권거래제(Emission Trading System) 등 시장메커니즘의 향후 방향은 어떻게 될 것인지, 또한 교토의정서 연장 합의 시 장기간 소요되는 개정 절차로 인한 1차 공약기간과 2차 공약기간간의 공백기간 문제는 어떻게 해결해야 할 것인지 여러 이슈가 교토의정서의 존속여부와 포스트 2012 기후체제의 향방에 따라 복잡하게 얽여 있었다.

더반회의에서 교토의정서 존속 및 범지구적인 포스트 2012 체제에 대한 합의가 이루어질 것이라는 전망은 어두웠다.¹⁰⁾ 교토의정서 부속서 I국가이면서 온실가스 다배출국인 일본, 캐나다, 러시아는 2011년 협상 동안 일관되게 제2차 감축공약기간에 참여하지 않을 것이라고 공표하였고, 중국과 인도 등 주요 개도국들은 교토의정서를 폐지 혹은 대체하는 새로운 기후체제에 적극 반대하였기 때문이다.

더반회의 직전 10월 파나마에서 열린 실무 협상회의에서 EU는 타협안으로 교토의정서 2차 공약기간(2013~2020년) 설정을 지지하며, 그 조건으로 2020년 이후에는 선진국뿐 아니라 주요 배출국도 의무감축체제에 참여하는 단일의정서 체제의 채택을 주장하였다. 단일의정서 채택을 위해 더반회의에서 새 의정서 채택 협상 출범에 필요한 협상완료 시기, 새 의정서 채택 시기, 의정서 기본 요소를 결정할 위임서(Mandate)를 채택할 것을 제안하였다.¹¹⁾ 개도국이 가장 중요하게 생각하는 교토의정서의 존속과 선진국이 가장 중요하게 생각하는 전지구적인 참여가 보장되는 일원화된 기후체제를 모두 전제하는 EU의 제안은 여러 국가에게 매력적인 제안이었으며, 특히 개도국 중에서도 강력한 범지구적 기후체제 도입을 원하는 군소도서국과 최빈개도국이 동조하면서 EU의 타협안은 더반회의의 뜨거운 이슈로 등장하게 되었다.

제시하지 않고 있다는 점에서 그러하다.

10) Traynor(2010.12.3).

11) EU Intervention 자료(2011.10.6), 파나마 협상 회의 LCA Legal Form Spin Off 미팅.

III. 더반 당사국 총회의 주요 합의 내용

1. 교토의정서 연장

당사국들은 몬트리올 당사국 총회 이래 KP 협상트랙에서 6년간 논의되어 온 교토의정서 2차 공약기간 설정에 원칙적으로 합의하였으나 2차 공약기간의 길이에 대해서는 5년과 8년이라는 두 가지 옵션 사이에서 합의에 이르지 못하였다.¹²⁾ 협상문의 초안에는 공약기간이 1차 공약기간(2008~2012년)과 같은 5년(2013~2017년)이었으나, 협상 막바지에 공약기간을 2020년까지 8년 연장하는 옵션이 추가되어 결정문 상에는 두 옵션이 병렬적으로 표기되었다. 2차 공약기간의 길이는 2012년 계속되는 협상회의에서 결정짓는 것으로 정하였다.¹³⁾

더반회의는 교토의정서의 연장에는 합의하였지만 개별국가의 목표수준까지 정하지는 못하였다. 더반회의 결정문이 유의한¹⁴⁾ 개정안에 따르면 기존 Annex B에 추가 열을 삽입하여 2차 공약기간의 정량적 감축목표를 제시할 것을 제안하였다. 코펜하겐 총회에서 각국의 대표가 공표하고 칸쿤합의문에 반영된 각국의 감축공약은 대부분 2020년까지의 중기 감축 목표량이었고 기준연도와 방법론도 국가별로 상이하였다. 더반회의의 결정문에 따르면 제2차 공약기간에 참여하기로 결정한 국가는 공약기간의 길이에 따라 자국의 공약수준을 2017년 혹은 2020년까지의 정량적 감축목표(1990년 기준년도 대비 백분율로 표시)로 전환하여 2012년 5월 1일까지 제출해야 하며 제출된 감축목표는 2012년 연말에 열리는 제8차 교토의정서 당사국총회에서 최종 개정안을 채택하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁵⁾

더반 총회에서 교토의정서 연장과 관련한 결정문에 2차 공약기간 참여를 명기한 국가는 EU 회원국 27개국¹⁶⁾, EU 외 기존 부속서 I 국가 7개국,¹⁷⁾ 2차 공약기간에 새롭게 참여하는 4개 국가¹⁸⁾ 등 총 38개국이다. 이들은 모두 칸쿤에서 INF 문서에 수록한

12) UNFCCC(2011), 1/CMP.7, Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its sixteenth session.

13) *Ibid.*, Paragraph 1. 보다 정확하게는 2012년 상반기 진행되는 제17차 교토의정서 부속서 I 국가의 차기 감축의무 설정을 위한 임시작업반 회의에서 결정하기로 하였다.

14) 결정문은 제안된 개정안을 채택하지 않고 유의하는 수준에 그쳤다. UN 회의에서 '유의한다'(take note of)라는 표현은 당사국총회가 제안의 존재는 인정하되, 제안의 채택여부에 대해서는 결정을 유보할 때 쓰이는 표현이다. Werksman(2009).

15) 각주 12와 같은 자료, Paragraph 10.

16) 교토의정서 채택 당시 15개국 회원국에서 현재 27개국으로 확대됨.

17) 크로아티아, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 모나코, 노르웨이, 스위스, 우크라이나.

2020년 감축 목표량을 더반 결정문의 교토의정서 부속서 B 개정안에 기재하였다. 상기 38개국에 해당하지 않으면서 2차 공약기간 참여 거부를 공언하지 않은 부속서 I 국가 중 호주와 뉴질랜드는 감축에 관한 제7차 교토의정서 당사국 총회 최종 결정문을 검토하고 국내 필요 절차를 마무리한 뒤 감축목표에 대한 정보 제출을 고려할 준비가 되어 있다고 밝힘으로써 2차 공약기간 참여에 대하여 모호한 태도를 유지하였다.¹⁹⁾ 더반 결정문은 또한 기존 6가지 규제 대상 온실가스를 삼불화질소(Nitrogen trifluoride)를 포함하여 총 7개 가스로 확대하고, 삼불화질소 감축목표의 기준연도를 1995년 혹은 2000년 중에서 선택 가능하도록 하는 개정안도 함께 포함하고 있다.²⁰⁾

존폐 위기에 놓였던 교토의정서를 연장하여 제2차 공약기간 설정에 합의한 점은 우선 반가운 소식이다. 이는 온실가스를 규제하는 세계 유일의 국제법이 소멸되지 않는다는 것을 의미하며, 지난 20년 동안 국제사회가 축적해온 감축의무 달성을 위한 방법론, 제반 규범 및 이행기구, 시장메커니즘 등이 당분간 유효할 것이라는 의미한다. 그러나 교토의정서 연장에는 합의하면서 부속서 개정안, 구체적인 목표, 공약기간, 개정작업의 완료 과정 등 주요 이슈를 결정하지 않은 채 작업 완료 목표(“aim to deliver the results”)를 차기 총회로 미루고 있어 실제 2012년 총회에서 교토의정서 연장을 위한 구체적인 절차가 마무리될 수 있을 것인지에 의문 여지를 남겨 놓았다.

한편 교토의정서를 국내적으로 비준하지 않아 교토 당사국이 아닌 미국을 포함하여, 캐나다, 일본, 러시아 3개국은 2011년 협상 회의를 통해 제2차 공약기간에 불참 의사를 공공연하게 명언하였다. 더반회의 직후 캐나다는 제2차 공약기간 불참뿐 아니라 교토의정서 자체에서 탈퇴하기로 공식 발표하여, 더반회의의 성과를 미흡하나마 긍정적으로 평가하던 국제사회 분위기에 찬물을 끼얹기도 하였다.²¹⁾ 이러한 다배출 선진국들의 교토의정서 불참 통보는 선진국의 감축 노력의 진정성을 의심하게 할 뿐만 아니라, 개도국들에게 2020년 범지구적인 기후체제를 받아들이게 하는 협상 전략으로만 활용된 것이 아니냐는 비판을 면하기 어려워졌다.

또한 교토의정서 연장을 위한 개정이 2012년 총회에서 채택되더라도 개정안이 발효되기까지 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되기 때문에 1차와 2차 공약기간 사이에

18) 벨라루스, 몰타, 키프로스, 카자흐스탄(몰타와 키프로스는 EU 회원국으로 새롭게 가입).

19) 각주 12와 같은 자료, Annex I, Proposed amendments to Annex B to the Kyoto Protocol.

20) 각주 12와 같은 자료, Annex II, Proposed amendments to Annex B to the Kyoto Protocol.

21) Carrington and Vaughan(2011.12.13). 한편 캐나다의 교토의정서 탈퇴는 2001년 미국의 교토의정서 비준거부 시기부터 논의되어온 국내 정치의 결과라는 분석도 있음. Ljunggren(2011.12.13)를 참고.

법적 공백이 불가피해졌다. 교토의정서가 체결되고 각 회원국의 국내 비준을 통해 발효되기까지 근 8년의 시기가 소요되었다는 점을 생각할 때, 향후 빠른 시기 내에 공백을 해소할 수 있는 획기적인 정치적 합의가 이루어지지 않는다면 개정의 효과가 길게는 2차 공약기간이 끝날 시점까지 미루어질 수도 있을 것으로 우려된다.

2. 더반 플랫폼

더반회의에서 교토의정서 연장과 함께 가장 주목을 끄는 결정문은 2020년부터 모든 나라들이 참여하는 UNFCCC 협약 하 새로운 의정서, 법적 문서 혹은 법적 효력이 있는 합의서(a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force)를 도출하기로 합의하고, 이를 위한 새로운 협상 트랙(행동 강화를 위한 더반 플랫폼 작업반, Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP)을 개시하기로 합의한 점이다.²²⁾ 이 새로운 기후체제가 2020년부터 발효할 수 있도록 더반 플랫폼 작업반은 2012년 상반기에 협상을 개시하여 2015년까지 협상을 완료하기로 합의하였다.

선진국만이 감축의무를 진다는 점은 교토의정서 합의 이후 지난 15년간 국제협상이 난항을 겪었던 주된 이유 중 하나였다. 교토의정서가 합의될 당시인 1997년 세계 배출량 구도와 현재 배출량 구도는 상당히 변하였다는 점에서 선진국은 급증하는 개도국의 배출량에 아무런 규제가 없는 교토체제의 유효성에 대하여 지속적으로 의문을 제기해 왔다. 반면에 개도국은 선진국의 역사적 책임이 해소되지 않았을 뿐만 아니라 개도국에 있어서는 경제발전과 빈곤 퇴치가 최우선과제라는 점을 들어 구속력 있는 감축의무 부담을 전혀 고려하지 않는 입장을 견지하였다. 이러한 배경에서 선진국과 개도국이 새로운 협약에 모두 참여하기로 했다는 사실은 더반회의의 가장 큰 성과로 평가된다. 특히 코펜하겐 회의 이후 교토의정서 연장이 불투명해지고 유엔 주도의 일원화된 국제 규범이 동력을 잃고 있다는 회의론이 확산되면서 모든 국가가 참여하는, 구속력 있는 기후체제의 탄생은 요원한 것으로 인식되었다. 이러한 배경에서 2020년부터 미국과 중국, 인도 등 주요 배출국이 모두 동일한 기후체제에 동참하기로 합의했다는 사실은 더욱 의미가 큰 것으로 평가할 수 있다.

22) UNFCCC(2011), Decision1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

그러나 더반 플랫폼의 문구를 자세히 들여다보면, 가장 첨예한 이슈였던 새로운 합의서의 법적 성격에 관해서는 그 표현이 모호하여 정확한 해석을 내리기 어렵다는 것을 알 수 있다. 과연 2020년 이후 시작되는 새로운 국제협약이 교토의정서 상의 의무감축국뿐 아니라 우리나라를 포함, 미국, 중국, 인도 등 현재 감축의무가 없는 국가 모두에게 국제법 상 구속력 있는 감축의무를 부과할 것인가라는 중요한 질문에 더반 플랫폼 문안은 확실한 해답을 주지 못하고 있다. 현 문안에 따르면 2020년 시작될 협약의 세 가지 법적 성격이 가능한 것으로 이해된다. 첫째는 협약 하 새로운 의정서(protocol)이며, 의정서의 대표적인 예로 교토의정서를 참고할 수 있다. 두 번째 옵션은 새로운 법적 문서(another legal instrument)로서, UNFCCC 협약이 열거하고 있는 협약의 개정(협약 제15조), 새로운 부속서, 혹은 부속서 개정(협약 제16조) 등을 뜻하는 것으로 풀이된다.²³⁾ 마지막 옵션인 법적 규제가 있는 합의서(an agreed outcome with legal force)는 협약 상 정의되지 않은 표현으로, 그 뜻이 명확하게 해석하기 쉽지 않다. 협상문 초안에 따르면 동 옵션은 “legal outcome”이라고 표현되어 있었으나, 총회 일정을 넘기고 12월 11일(일요일) 최종 합의된 문서에는 “an agreed outcome with legal force”라는 표현으로 대체되었다. 이는 국제법 합의를 끝까지 관철시키고자 했던 EU가 “legal outcome”이라는 표현이 너무 모호하고 광범위하다고 주장하자, 법적 구속력 이슈에 가장 강력하게 반대해온 인도가 대안으로 브라질이 제시한 “an agreed outcome with legal force”라는 표현을 받아들인 양보의 결과물이었다.²⁴⁾

새로운 국제협약을 의정서 혹은 새로운 법적 문서라는 법적 장치로 만들자는 표현은 교토의정서를 도출시킨 베를린 위임서에 이미 사용된 바 있다. 이와 비교하여 새롭게 제안된 “an agreed outcome with legal force”라는 표현은 사전적인 의미에서 법적 규제가 가능한 구속력 있는 법적 문서를 뜻한다고 볼 수 있지만, 이번 더반회의의 협상동향과 타결의 배경을 고려할 때 뉘앙스적인 측면에서 의정서나 협약의 개정, 혹은 부속서보다는 법적 구속력이 약한 문서를 뜻하는 것으로 해석할 수 있다. 의정서, 협약의 개정, 혹은 협약의 부속서 형태가 아닌 법적 규제가 있는 문서가 과연 어떤 것을 의미하는가? 이것이 통상 법적 구속력이 없는 것으로 알려진 당사국총회 결정문(COP Decision)을 상정하는가? 더반에서의 합의문은 이러한 질문에 명확히 대답하지 않는다. 중요한 것은 EU는 동 표현이 충분한 법적 구속력을 약속한다고 해석하였고, 국제

23) Werksmans(2011,12,14).

24) Raman(2011,12,11); England and Clark(2011,12,11).

법 상 구속력 있는 감축의무를 받아들이기 거부했던 인도와 중국은 동 표현이 어느 정도 자국의 자율성을 보장한다는 의미로 해석하여, 서로 합의에 도달하였다는 점이다. 이는 향후 각 국가가 같은 표현을 두고 서로 다른 해석을 할 수 있는 여지를 남겼다는 점에서 불확실성이 여전히 존재한다는 사실을 보여준다.

새로운 기후변화 국제 협약의 구속력을 해석할 때 형식적 의미에서의 법적 구속력과 함께 중요한 이슈는 내용적인 측면에서의 법적 구속력(즉, 개별 당사국의 감축의무 여부)이다. 예를 들어 교토의정서는 법적 형태 측면에서 구속력 있는 국제법 형식을 갖추었지만, 모든 국가에 구속력 있는 의무를 부과한 것은 아니고 일부 국가에만 감축의무를 요구하였다. 더반 플랫폼에 따라 향후 2020년 이후 법적 구속력 있는 새로운 협정이 도출된다고 가정하여도, 모든 국가가 감축의무를 부여받을 것인가는 불확실하다. 더반 플랫폼은 협상 목표로 모든 국가의 ‘감축 노력’(mitigation effort)과 ‘목표’(ambition) 향상을 추구한다고 밝히면서도 기존 협약과 교토의정서에서 쓰였던 강제성 있는 ‘감축 의무’(mitigation commitment, obligation)라는 표현은 삭제하였다. 2020년 이후 새로운 기후체제 하에서 각국이 구속력 있는 감축의무를 부담하게 될지에 대해서는 여전히 불투명하다고 할 수 있다.

3. 재정

세계경제 상황, 특히 유럽의 경제위기 배경에서도 코펜하겐과 칸쿤에서 합의하였던 단기 및 장기 재정 기금 형성에 대한 합의를 재확인하였다.²⁵⁾ 더반회의에서는 칸쿤에서 다양한 기후변화의 재정지원 메커니즘 간의 일관성과 조율, 기금형성의 실현을 위해 설립되었던 상설위원회(Standing Committee)의 기능, 권한, 조직, 향후 일정 등에 관해 기초적인 가이드라인에 합의하였다. 특히 결정문 초안에 따르면 상설위원회는 재정 메커니즘의 다양한 운영체제를 총괄하는 당사국총회를 보좌, 자문하고, 각국이 제출한 국가보고서, 감축행동 등록부(Registry)에 실린 재정 지원 현황, 각종 기후변화 기금들의 연례 보고서 등을 취합하여 기후변화 기금이 지역별, 주제별로 균형 있게 운영되는지 평가하는 2년 주기 평가서를 작성할 예정이다.

또한 더반회의는 지난 칸쿤회의에서 설립된 녹색기후기금(Green Climate Fund)의 설계위원회(Transitional Committee)가 일 년간 준비한 보고서 결과를 환영하며, 보고

25) UNFCCC(2011), Decision 2/CP.17. Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (01하 Durban LCA Decision), pp.22-23.

서의 제안을 참조하여 녹색기후기금의 운영체계에 관한 규정(governing instrument)을 채택하였다.²⁶⁾ 규정에는 기금의 목적과 원칙, 당사국총회(COP)와의 관계설정, 법인격 여부, 이사회 구성 및 의사결정방법, 사무국의 역할과 기능, 수탁기관의 조건 등 거버넌스 구조가 다루어졌고, 기금운용방식에 관한 규칙(operational modalities), 모니터링 및 평가 등 녹색기후기금의 운용에 관한 기초적인 가이드라인이 포함되어 있다. 또한 녹색기후기금의 임시 사무국과 이사국 선정, 이사회 개최에 관한 주요 일정에도 합의하였다. 또한 기금 관련 향후 주요 일정에도 합의하였다.²⁷⁾

더반회의에서 기금 관련 기구 설립 및 운용규칙 합의 부분에서 진전이 있었던 반면, 구체적인 재원 조성 방법이나 조성 확대 방안에는 합의하지 못하였다. 결정문에 따르면 선진국들이 약속한 단기재원(2012년까지 300억불)의 조성 내역을 투명하게 보고할 것을 촉구하며, 장기재원(2020년까지 매년 1000억불)의 목표달성을 위해 재원마련 방법, 자금 확대 방안에 관한 작업(work programme)을 착수하기로 합의하는 데 그쳤다.

한편, 한국 정부는 더반회의에서 녹색기후기금 유치 의사를 공식으로 표명하였고, 기금 형성을 위한 초기자금 기여를 약속하고, 제1차 이사회 회의 개최국인 스위스에 이어 제2차 이사회 회의를 한국에서 개최할 것을 제안하여, 향후 녹색기후기금 발전 논의에 적극적으로 참여하려는 의지를 보였다.

4. 새로운 시장메커니즘

포스트 2012 기후체제 협상 의제로서 청정개발메커니즘²⁸⁾ 등 기존 교토 메커니즘의 한계와 문제점들을 개선하고 감축 규모를 확대하기 위한 방안으로 새로운 시장메커니즘의 도입이 논의되어 왔다. 제16차 당사국총회에서 간쿤 합의문을 통해 17차 당사국총회에서 시장메커니즘 도입을 검토하기로 결정하였고, 합의문에 따라 2011년 2월 EU, 호주, AOSIS, 중국, 일본, 우리나라 등 주요 국가들이 시장메커니즘에 대한 다양한 의견을 제출하였다. 우리나라는 개도국들이 감축행동(Nationally Appropriate Mitigation

26) UNFCCC(2011), Decision3/CP.17, Launching the Green Climate Fund.

27) 주요 일정은 다음과 같다. 기금의 임시사무국 설립(더반회의 후 빠른 시일 내); 이사국(12개국) 선정, 임시사무국에 통보('12.3.31일까지); 이사회에 녹색기후기금 유치 신청('12.4.15일까지); 1차 이사회 회의 개최('12.4.30일까지); 기금 유치국가 선정 후 COP 인준('12년 COP18시); 기금 유치국가에 독립사무국 출범(가능한 빠른 시일 내)

28) 개도국에서 배출감축 프로젝트를 수행하고 이로 인해 발생하는 크레딧(Certified Emission Reduction, CER)을 배출권으로 허용하는 제도로 선진국들은 개도국에서의 배출감축 사업을 통해 얻은 CER을 자국의 배출감축목표 달성을 위해 사용할 수 있다. 교토의정서 제12조에 정의되어 있다.

Actions, NAMAs)을 통해 목표량보다 더 많은 감축을 하였을 때 국제시장에 거래될 수 있는 크레딧을 발행할 수 있는 시장메커니즘(NAMA crediting)에 대해 제안하기도 하였다. 논의되고 있는 새로운 시장메커니즘의 예로는, NAMA crediting 이외에 산림 보호(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD)를 통해 창출된 온실가스 배출 저감량을 이용하는 시장메커니즘, 일본이 제안하는 2국간 크레딧 제도(bilateral offset mechanism), EU가 주장하는 부문별 탄소거래제 제도(sectoral trading) 등이 있다.²⁹⁾

탄소 배출권거래제도에 선구자적인 위치를 점하고 있는 EU와, 최근 국내적으로 배출권거래제도를 채택한 뉴질랜드, 호주는 새로운 시장메커니즘의 운용 규칙과 절차에 관한 내용을 교토의정서를 대체할 새로운 협약에 관한 결정문인 더반 플랫폼 상에 신고자 하였으나, 미국과 일본의 반대로 시장메커니즘에 관한 합의를 내년 제18차 당사국 총회까지 미루기로 결정하였다. EU는 교토의정서에 정의되지 않은 모든 새로운 시장메커니즘의 운용 규칙이 국제법 하 일괄적으로 규정되는 것을 희망하는 반면³⁰⁾ 미국과 일본은 각각 준비하고 있는 국내 배출권거래제도, 혹은 2국가 크레딧 제도가 향후 발전할 국제법에 제한되는 것을 우려하여 새로운 협약을 상정하는 더반 플랫폼에 공통의 규칙을 담는 것에 반대하는 것으로 분석된다.³¹⁾

더반회의의 결정문에 따르면 새로운 시장메커니즘은 환경 건전성을 확보하고, 이중계산(double counting)³²⁾을 방지하고, 탄소배출권의 순저감을 위해 사용되어야 한다고 명시하여, 교토의정서의 시장메커니즘이 갖는 우려를 불식시키기 위한 원칙에 합의하였다. 또한 새로운 시장메커니즘을 “당사국총회(COP)의 권한과 지도하에 운용되며, 선·개도국의 상이한 상황을 고려하여 감축의 비용효과성을 증진시키고, 일련의 조건을 충족 시 협약 하 선진국의 감축의무 달성을 도울 수 있는” 제도라고 개괄적으로

29) 최근 톰슨로이터포인트카본(Thomson Reuters Point Carbon) 분석에 따르면 NAMA, REDD, 2국간 크레딧 제도 등을 포함한 새로운 시장메커니즘을 통해 2013~2020년 동안 약 5~8억 톤의 이산화탄소 감축량이 생성될 수 있다. Twidale (2011,12,5).

30) Szabo(2011,12,11).

31) Parekh & Zundel(2011,12,8).

32) 탄소크레딧의 이중계산 문제는 한 번 거래된 탄소크레딧이 거래되는 순간 소멸되지 않고 한 번 이상 저감량으로 계산될 때 발생한다. 예를 들어 교토의정서 상 감축의무를 지키기 위해 타국으로부터 탄소 크레딧을 구입한 국가는 동 크레딧을 저감량으로 계산하고 보고하며, 동시에 크레딧을 판 국가도 자국의 저감량을 여전히 국가인벤토리에 반영할 때 이중계산의 문제가 발생한다. 이는 탄소크레딧이 거래와 함께 자동으로 소멸되는 규정이 부재하기 때문에 발생하는 문제이다. 또한 자발적 감축협약에 참여한 기업이 의무를 이행하기 위해 개도국으로부터 CDM을 통해 탄소크레딧을 구입하고 이를 감축량으로 보고한 뒤, 다시 동 크레딧을 시장에 거래하는 경우도 이중계산의 예에 해당한다. World Watch Institute(2007); ENDS Report(2007), p.4.

정의하는 데 합의하였다. 그러나 자세한 사항에는 합의에 이르지 못하고 2012년 3월 15일까지 다양한 시장메커니즘의 운용 규칙에 대한 제안을 받고 향후 작업(work programme)을 개시한다는 선에서 그쳤다.³³⁾

IV. 더반 총회의 평가

우선 더반회의는 다음과 같은 측면에서 긍정적이라고 평가할 수 있다.

첫째, 현재까지 발표된 각국의 감축 서약(pledges)과 과학적으로 요구되는 산업화 혁명 이전 대비 지구온난화 수준을 섭씨 2도 이하로 동결하는 목표 간의 큰 격차가 있다는 것을 인정하고 더반 플랫폼 결정문을 통해 전 세계적인 감축 의욕 상향에 합의했다는 점은 의미 있는 진전이다. 이를 위해 당사국들과 관련 국제기구, NGO 등은 2012년 2월 28일까지 감축목표를 상향할 수 있는 방법에 관한 제안을 사무국에 제출하고, 2012년 상반기 개시되는 새로운 협상 트랙에서 감축 목표 상향을 위한 워크숍을 개최하기로 합의하였다. 더반회의에서 각국의 감축목표를 어느 정도 수준으로 올릴 것인지에 관한 상세한 합의에 이르지지는 못했으나, 현실과 과학이 요구하는 수준의 격차를 인정하고 이를 좁히기 위한 구체적인 노력을 시작하기로 합의한 점은 기후변화 대응에 가장 취약한 국가들의 요구에 부합했다고 평가할 수 있다.

둘째, 국제사회가 다시 한 번 기후변화 문제를 국제법을 통해 해결하려는 의지를 보인 점은 고무적이다. 코펜하겐 회의 이후, UN 주도의 정통적인 국제법적 해결방식(국제적으로 목표에 합의하고, 개별국가는 이를 이행, 미이행 시 처벌을 받는 방식)은 동력을 잃었으며, 자발적인 국내적 이행을 통해 기후변화 문제에 대응하는 것이 향후 국제기후체제가 될 것이라는 것이 지배적인 예상이었다. 그러나 더반회의를 통해 기후변화의 국제체제에 관한 두 가지 중요한 결정이 이루어졌다. 첫째는 폐지 위기에 놓였던 온실가스 감축을 법적으로 규제하는 유일한 국제규약인 교토의정서를 연장하기로 합의했으며, 둘째는 2020년부터 전 세계 국가가 참여하는 새로운 범지구적 온실가스 의무 감축 협약을 발효하기로 합의했다는 점이다.

현 국제법의 유지 및 새로운 국제법의 탄생은 개별국의 정책 결정자들과 투자자들에게 향후 정책 방향에 대한 분명한 시그널을 제공함으로써 장기적인 R&D 투자와 글로

33) Durban LCA Decision, pp.16-18.

별 탄소시장 확산에 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 기대된다. 또한 세계 온실가스 배출량의 1, 2위를 차지하는 중국, 미국 등 주요 배출국에 감축의무를 부과하지 않는 교토의정서의 한계를 인정하고 이를 극복하기 위해 2020년 범지구적인 감축 규제 협정을 시작하기로 합의했다는 점은 지난 20년간 협상의 난제였던 미국과 다배출 개도국의 참여를 설득시켰다는 점에서 가장 의미 있는 진전으로 평가할 수 있다.

마지막으로 세계경제 상황, 특히 유럽의 경제위기 배경에서도 코펜하겐과 칸쿤에서 합의되었던 단기 및 중장기 재정 기금 형성에 대한 합의가 재확인되었으며, 기금 운영을 위한 기초적인 가이드라인이 합의되었다는 점 또한 긍정적으로 평가할 수 있다. 선진국의 개도국 재정 지원은 현재 기후변화 협상에서 고착된 선·개도국 간의 불신과 대립의 악순환을 끊을 수 있는 가장 중요한 이슈라는 점에서 향후 새로운 협약 도출 실현 가능성을 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 따라서 단·장기 지원 약속의 재확인 과 재정 지원 메커니즘 운용을 위한 기구 설립은 미미한 진전이나마 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

동시에 더반회의는 기후변화 협상의 근본적인 어려움과 새로운 기후체제 태동까지 해결해야 할 숙제가 아직 많다는 것을 보여주었다.

첫째, 더반회의 이후 일부 선진국의 교토의정서 이탈은 교토의정서 연장의 실효성을 크게 저하하고 있다. EU 주장에 따르면 공개적으로 교토의정서 제2차 공약 기간의 불참을 선언한 캐나다, 일본, 러시아의 탈퇴로 2차 공약기간에 참여하는 국가들의 세계 온실가스 비중은 약 15%이하로 떨어졌다.³⁴⁾ 이는 2020년 이후 새로운 국제체제로 출범하기 전까지 교토의정서에 의해 규제되는 온실가스가 세계 15%도 안 된다는 것을 의미한다. 최근 SEI(Stockholm Environment Institute)의 연구에 따르면, 칸쿤 회의에서 발표한 각국의 감축목표수치를 분석한 결과, 선진국(부속서 I 국가)의 감축 총량보다 오히려 개도국(비부속서 I 국가)의 감축 총량이 더 크다는 결과가 발표되었다.³⁵⁾ 선진국(부속서 I 국가)은 역사적 책임(75% 이상의 책임)과 경제적 능력(세계경제의 3/4을 차지)이 있으며 실질적인 온실가스 소비 주체(전 세계 온실가스 소비량 60% 차지)임을 감안할 때 보다 적극적인 감축 노력으로 개도국을 이끌어야 한다는 것이다.³⁶⁾ 따라서

34) Tulloch(2012,1,16), 또한 2012년 5월 열린 제1차 기후변화협상에서 EU는 2차 공약기간에 참여하는 국가들의 온실가스 비중이 겨우 14%에 그친다고 발언하기도 함. Aziz(2012,5,16).

35) Kartha and Erickson(2011), 이정석 외(2011), pp.37-38 재인용.

36) *Ibid.* 또한 비슷한 주장으로 South Center of the Martin Khor는 부속서 I 국가의 역사적 책임이 배출량 기준으로 72% 수준이라고 분석한 바 있음. Khor(2010), p.5.

2차 공약기간 불참 등 일부 선진국들이 보이고 있는 소극적 행동은 협상 진전에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 더욱이 개도국들이 교토의정서의 2차 공약기간 설정을 조건으로 2020년 새로운 기후체제 참여에 합의했다는 점에서 선진국의 교토의정서 이탈 움직임은 더반에서의 성과를 가능케 했던 정치적 균형에 영향을 줌으로써 새로운 기후체제 출범을 위한 협상에 부정적으로 작용할 가능성이 크다. 2013년부터 교토의정서 연장을 위해 현 의정서 문안 개정 작업이 필요하며, 개정안 채택에서 발효까지 공백기간을 어떻게 해결할 것인지도 큰 숙제로 남아 있다.

둘째, 더반에서의 합의는 범지구적인 국제법을 탄생시키기에 여전히 불확실한 점을 내포하고 있다. 당사국들은 2020년 모든 당사국이 참여하는 새로운 기후체제 출범이라는 큰 틀에 합의하였으나, 새로운 체제의 법적 성격, 각국의 감축목표 설정 방식, 의무 감축 여부 등 핵심 쟁점에는 합의에 이르지 못하였다. 더반 플랫폼 결정문은 새로운 체제의 법적 성격에 대해 의정서, 새로운 법적 문서, 그리고 법적 효력이 있는 합의안이라는 세 가지 옵션을 병렬적으로 나열하고 있다. 특히, 세 번째 옵션인 법적 효력이 있는 합의안에 대해서 각국이 다르게 해석하고 있는 것으로 나타났다. 더반 플랫폼 개시를 제안했던 EU는 더반 플랫폼의 의의를 개도국을 포함한 모든 국가의 감축의무 동참이라고 해석하는 반면, EU와 회의 종료까지 더반 플랫폼 참여를 둘러싸고 대립하였던 인도는 개도국의 감축의무에 관해 회의적이다. 인도의 환경부 장관은 더반회의의 직후인 12월 21일 국회 보고 자리에서 더반회의의 결과로 인해 인도가 2020년부터 국제적으로 구속력 있는 온실가스 감축규제를 받는 것은 아니라고 공식 발언하기도 하였다.³⁷⁾ 이는 EU 등 더반 플랫폼을 적극적으로 추진하였던 일부 국가가 상정하고 있는 범지구적인 기후체제와는 상반되는 해석인바, 향후 기후체제의 법적 형태 및 각국의 무감축 여부를 둘러싼 상이한 해석이 협상 진전에 큰 걸림돌이 될 것으로 예상된다.

셋째, 기후변화 대응을 위한 국제협력의 한계이다. 더반회의에서 당사국들은 구체적인 협상쟁점에 대해 합의에 이르지 못하고 많은 부분 차기 당사국총회까지 합의를 미루었다. LCA 트랙의 협상 기한은 2009년 코펜하겐에서 완료될 계획이었으나, 칸쿤 및 더반 회의까지 각 일 년씩 연장되었으며, 이어 2012년 도하회의까지 또 한 번 연장되었다. 기후변화의 시급성을 생각할 때, 국제협상을 통한 해결책 마련을 위한 정치적 의지와 노력이 턱없이 부족하다는 것을 알 수 있다. 이는 더반회의만의 평가를 떠나 기후변

37) The Times of India(2011.12.22) 기사.

협상이 내재적으로 갖는 국제협력의 한계를 드러낸다. 기후변화문제를 정치경제학으로 분석한 Rothenberg에 따르면 기후가 전형적인 글로벌 공공재이며, 기후변화가 집단행동(collective action)의 딜레마 문제를 야기한다는 점에서 국제협력을 상당히 어렵게 하는 특징을 가지고 있다고 분석한다.³⁸⁾ 경제학적인 관점에서 공공재 문제를 해결하기 위해서는 온실가스에 적정 가격을 책정하고, 모든 경제주체들이 온실가스의 시장가격을 지불하도록 강제하면 되겠지만, 이러한 경제적 해법은 정치적으로 실행 가능성이 극히 낮고 190개 이상의 주권국이 참여하는 국제체제에서는 더욱 그러하다. 기후변화에 대응하기 위해서는 규모면에 엄청난 비용이 필요한데다가, 국가 간, 세대 간 비용과 편익의 편차가 심하기 때문에 국내적으로 일관된 정책을 유지할 기제가 약하고, 국제적으로 합의를 이루기 어렵다. 그리고 국제 합의가 이루어졌다고 하더라도 강제성이 약한 국제체제의 특성상 항상 이탈하는 주권국이 발생하는 위협에서 자유로울 수 없다. 이러한 이탈 국가 혹은 무임승차 국가는 다시 국가 간 신뢰를 무너트리고 국내 여론을 악화시켜 국제체제를 준수하는 국가의 기후 정책을 유지하기 어렵게 만드는 악순환을 야기시킨다. 더반회의에서 타결된 더반 플랫폼의 모호한 법적 구속력, 일부 선진국의 교토의정서 탈퇴, 고질적인 개도국과 선진국의 신뢰 부족 문제는 이러한 기후변화협상의 내재적 한계점을 다시 한 번 확인케 하였다.

더반회의에서 한 가지 주목할 만한 점은 선진국과 개도국의 대립 구도가 다변화되고 있다는 사실이다. 더반 플랫폼을 타결시킬 수 있었던 가장 큰 이유는 교토의정서 연장 및 2020년 새로운 기후체제의 출범이라는 일괄타결식(package deal) EU의 제안을 군소도서국과 최빈개도국이 지지하였기 때문이다. 종전에 이 두 그룹은 개도국을 대표하는 G77+중국 그룹의 일원으로 중국, 인도 등 주요 배출국과의 공통된 입장을 대체로 유지하였다. 그러나 이들은 더반회의에서 EU의 제안을 공개적으로 지지하는 등, 중국, 인도 및 강경한 입장을 견지하는 개도국들과의 차별성을 드러냈다. BASIC 그룹의 일원인 브라질과 의장국인 남아공도 보다 유연한 입장으로 선회하여, 모든 국가가 온실가스 감축노력에 참여하는 2020년 새로운 기후체제 설립을 긍정적으로 받아들였다.³⁹⁾ 코펜하겐에서 마지막 협상을 주도했던 미국 오바마 대통령의 입지에 밀려 기후변화 리더로서 자존심에 상처를 입은 EU는 2년 후 더반회의에서 협상 타결의 전인차 역할을 하였으며, 미국, 일본, 캐나다 등 국제공조에 소극적인 여타 선진국들과 비교해 책

38) Rothenberg(2010).

39) Grimm(2011).

임감 있는 선진국 리더십을 발휘했다. 이처럼 다변화하는 협상 구도가 향후 어떻게 발전되어갈 것인지 면밀히 살펴볼 필요가 있을 것이다.

V. 결론 및 정책적 시사점

향후 협상 방향과 국제 기후체제의 설립이 우리나라의 기후변화대응정책에 미칠 시사점에 관해 논하고자 한다.

2012년 도하 당사국총회에서 교토의정서 제2차 공약기간과 참여국의 감축목표가 결정된다고 하더라도 교토의정서는 이미 여러 주요 배출국의 불참으로 실질적인 전지구적 온실가스 감축효과를 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 또한 의정서 개정 절차가 획기적으로 단축되지 않는다면 개정 채택과 발효 시점 사이에 규제 공백 기간이 발생할 것으로 예상된다. 또한 2020년 이후 전지구적인 기후체제 도입에 불확실성이 여전히 존재하는 것이 사실이다. 새로운 국제법이 탄생한다고 하여도, 과학자들이 요구하는 강력한 수준의 감축목표를 달성할 수 있을지 의문시되며, 자국의 경제이득을 최우선시하는 기조가 형성되어 2020년 기후체제 하에서의 감축목표는 과학에 기반한 강제적인 감축량의 분담이 아닌, 자발적으로 정한 목표치가 국제적으로 인정되는 시스템이 구축될 가능성이 크다.

이러한 불확실한 국제 정세는 국내 정책 결정권자들을 어려운 위치로 몰고 간다. 기후라는 재화는 여전히 가격이 책정되지 않은 공공재이며, 일부 선진국까지 드러내놓고 무임승차 노선을 택했다. 일부 여론은 국제법 형성이 불확실한 상태에서 우리나라만의 감축노력은 무모하다는 주장을 펼치기도 한다.⁴⁰⁾ 일부에서는 교토의정서의 연장으로 우리나라의 개도국 지위가 유지되어 기업부담이 적을 것으로 전망하기도 한다.

하지만, 단순히 교토의정서 연장으로 인해 당분간 감축의무를 면제받았다는 것에 안도하지 말고 장기적인 관점에서 국내 기후변화대응정책을 재정비해야 할 것이다. 더반 회의에서 교토의정서 탈퇴 또는 2차 공약기간 참여 거부를 공식화한 국가들은 일본을 제외하고 모두 화석연료 주요 수출국이라는 점을 주목할 필요가 있다. 셰일가스 등 비전통 원유·가스 생산으로 미국은 가스 최대 생산국, 캐나다는 원유 매장량 세계3위 산유국이 되었다. 러시아는 화석연료 수출이 주 수입원으로서 국제적인 온실가스 감축

40) 한국경제신문(2011.12.13) 기사.

노력에 적극적인 국가가 아니었다. 한편 일본은 최근 원전사고 이후 원자력 이용을 줄이고 화석에너지로 대체하는 에너지 비상사태를 겪고 있다. 이상의 4개국 모두가 2020년 새로운 기후체제 출범에 합의했다는 점은 중장기적 관점에서 기후변화대응을 위한 새로운 국제공조 필요성에 모두 공감하고 있다는 것을 뜻한다. 또한 교토의정서 상의 의무감축 여부를 떠나 많은 국가가 온실가스 감축 및 새로운 대체에너지 개발에 고민하고 있는 것이 현실이다. 산유국인 캐나다와 미국도 주정부 차원에서 다양한 감축정책을 펴고 있고 원전사태를 맞이하여 더욱 친환경적인 에너지 공급 체계 마련에 주력하고 있는 일본의 국내정책동향도 면밀히 살펴보아야 한다.

단기적인 국가 이득에 따라 교토의정서 제2차 공약기간에 불참하는 몇몇 선진국의 행보가 한국의 에너지 정책 미래를 좌우해서는 안 될 것이다. 화석연료 매장량이 전무하고 에너지의 97%를 수입에 의존하는 경제구조를 가진 한국으로서는 장기적으로 석유 의존도를 줄이는 저탄소 경제로의 이행을 위해 적극적인 노력을 기울여야 한다. 저탄소 경제로의 이행이 한국정부의 중차대한 정책 목표라고 했을 때, 한국은 국내적으로 장기적인 기후변화대응정책을 일관되게 추진해야 하며, 국제적으로는 한국의 정책방향과 일맥상통한 범지구적인 기후체제 안착을 위해 노력해야 할 것이다. 이를 위해 정치경제학자 Rothenberg가 제시하는 기후변화 해결방안을 참조할 필요가 있다. 기후변화를 해결하기 위해서는 ①시민사회는 지구온난화가 실재하는 것과 이를 해결하는 것을 개인의 중대사로 받아들여야 하며, ②시민사회와 여론의 지지를 받은 정치지도자들은 시민들이 지불해야 할 비용을 낮출 수 있는 효율적인 정책대안을 치열하게 모색해야 하며, ③기후변화 협정에 대한 범지구적 참여가 이루어져 이를 바탕으로 국내에서는 기후변화 중장기 정책을 일관성 있게 진행할 수 있어야 한다고 주장한다.⁴¹⁾

동 제안에 따르면 저탄소 경제로 이행을 위해 국내적으로는 일관성 있는 정책마련을 위해 기후변화대응이 중요한 국가과제라는 것을 인식하는 국민적 공감대가 필요할 것이다. 또한 여론에 부합하고 이행이 용이한 비용효과적인 감축정책부터 시작하는 것이 필요하다. 국제적으로는 국가 경쟁력 제고 차원에서 가능한 한 많은 국가가 참여하는 기후체제 안착을 위해 집단행동의 딜레마를 해결할 수 있는 국가 간 신뢰 형성에 일조할 수 있어야 하겠다. 우리 정부는 국제협상에서 선진국과 개도국을 잇는 가교국으로서 역할을 자처해왔다. 국제협상에서 성공적인 가교국 역할을 수행하기 위해서는 우리

41) Rothenberg(2010), pp.570-271.

정부가 다양한 국가의 신뢰를 받는 협상국이 되어야 한다. 그렇지 않고는 다른 국가를 설득할 수 없다. 더반회의에서 더반합의문의 타결을 이끈 EU는 지난 수십 년간 적극적인 친환경·기후변화대응정책 및 개도국 지원정책으로 군소도서국과 최빈개도국의 신뢰와 지지를 받을 수 있었다. 성공적인 가교국의 역할을 수행하기 위해서도 일관적인 국내 감축정책과 협상 원칙을 지킬 필요가 있다. 호주, 캐나다 등 중견국이 WTO 초기 무역협상에서 무역 자유화라는 일관된 원칙을 강조하고 국내 정책을 고수하여 국가이익주의, 정치적 대결구도로 치달던 무역협상을 진전시키고 WTO 체제를 안착시키는 데에 공헌하였다는 평가를 받는다는 것을 참조할 필요가 있겠다.⁴²⁾

실제 협상에서 선진국과 개도국의 참여를 독려할 수 있는 의제는 재정지원과 시장메커니즘을 통한 국제탄소시장 활용이다. 개도국은 재정 지원 없이 참여의사가 없으며, 선진국은 막대한 비용을 자국의 세금으로만 충당할 수 없으며 다양한 국제 탄소 시장을 통해 민간자원을 흡수하고자 한다. 향후 기후체제에서 핵심 협상쟁점이 될 재정과 탄소시장에 대해 우리나라의 역할을 고민해야 한다.

우선 우리나라는 새롭게 설립된 녹색기후기금의 사무국 유치의사를 표명하고 기금 출범 비용에 대해 기여하겠다고 밝힌 만큼, 녹색기후기금 출범에 적극적으로 대비할 필요가 있겠다. 현재 기금 관련 사무국 선정 기준 및 이사회 개최 등 기금 거버넌스 분야의 기초사항에는 합의가 이루어졌으나, 기금마련방식, 각국별 재정분담금 결정 등 정치적으로 어려운 이슈는 여전히 미합의 상태이다. 우리 정부는 녹색기후기금 설립과정에 적극적으로 참여하여 자원 조달 방식, 공여국과 수원국의 매칭, 프로젝트 선정, 선정 후 모니터링 등 녹색금융, 녹색ODA와 관련하여 우리나라가 아직은 경험이 미진한 새로운 전문분야를 개척하고 고용을 창출할 수 있는 기회로 활용할 수 있어야 할 것이다.

교토의정서에 명시되지 않은 새로운 시장메커니즘의 설립은 더반회의에 합의되지 못하고 제18차 당사국총회에서 그 설립 여부를 결정할 예정이다. 개도국이 참여할 수 있는 기존의 탄소시장이 CDM 사업에 한정되어 있었다면, 2012년 총회 결과에 따라 선진국, 개도국이 모두 참여하는 NAMA 크레딧, REDD, Sectoral 크레딧, 2국간 크레딧 등 다양한 탄소시장이 형성될 수 있다. 따라서 우리 정부는 다양한 탄소시장 형성에 주목하고 이에 대비할 수 있어야 할 것이다.

42) 무역협상에서 중견국 호주의 역할에 관해서는 다음 논문을 참조. Higgott and Cooper(1990), pp.589-632.

참고 문헌

- 국무총리실. 「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」.
- 김용건, 김이진, 박시원. 2009. 「온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구」. 녹색성장연구 2009-07. 한국환경정책·평가연구원.
- 박시원, 김이진, 김용건, 이정석, 이고은. 2010. 「온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 II」. 녹색성장연구 2010-08. 한국환경정책·평가연구원.
- 이정석, 김용건, 박시원, 김이진, 유승연. 2011. 「온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 III」. 녹색성장연구 2011-05. 한국환경정책·평가연구원.
- 한국경제신문. 2011.12.13. “교토의정서 ‘빈 껍데기’ 배출권거래제 포기를”.
- Rothenberg, Lawrence. 2010. “기후변화의 정치경제학”. 「기후변화 문제의 주요 이슈 및 정책 방향」. 한진희, 윤경수 편. 한국개발연구원.
- Aziz, Fauwaz Abdul. 2012.5.16. “Doha must adopt 2nd commitment period under the Kyoto Protocol”. *Third World Network Bonn News Update*, No.5.
- Carrington, Damian and Adam Vaughan. 2011.12.13. “Canada condemned at home and abroad for pulling out of Kyoto treaty”. *The Guardian*.
- England, Andrew and Pilita Clark. 2011.12.11. "Climate talks reach new global accord". *Financial Times*.
- EU Intervention. 2011.10.6. LCA Legal Form Spin-Off Meeting at UNFCCC Ad-Hoc Working Group in Panama.
- Grimm, Michael. 2011.12.20. “Durban Redraws World Map of Climate Politics”. *Allianz Report*.
- Higgott, Richard and Andrew Cooper. 1990. "Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of trade negotiations". *International Organization*, September 1990: 589-632.
- Kartha, Visan and Peter Erickson. 2011. *Comparison of Annex I and non-Annex I Pledges under the Cancun Agreements*.
- Khor, Martin. 2010. "The Equitable Sharing of Atmospheric and Development Space: Some Critical Aspects". *South Center Research Paper*.
- Lewis, Barbara. 2011.12.11. “Analysis: World still in arrears on climate change pledges”. *Reuters*.
- Ljunggren, David. 2011.12.13. "Analysis: Canada's Kyoto withdrawal began when Bush bolted". *Reuters*.
- Parekh, Payal and Trudi Zundel. 2011.12.8. “New market mechanism debated in “Various Approaches” text”. *Third World Network Durban News Update*, No.21.

http://www.twinside.org.sg/title2/climate/news/durban01/durban_update21.pdf.

Raman, Meena. 2011.12.14. "Major clash of paradigms in launch of new climate talks". *Third World Network Durban News Update*, No.25.

Schwarte, Christoph. 2011. "Briefing note on the 'legal form' of a new climate agreement". Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD).

Szabo, Michael. 2011.12.11. "U.N. climate talks launch new market mechanism". *Point Carbon*.
<http://www.pointcarbon.com/news/1.1700144>.

The Times of India. 2011.12.22. "No binding pacts inked in Durban climate meet: Jayanthi Natarajan".
http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-12-22/developmental-issues/30546288_1_binding-commitments-kyoto-protocol-climate-negotiations.

The ENDS Report. 2007. "Rhodia profits from double counting of carbon credits". *Ends Report*, 390.

Third World Network. 2010. "Form Follows Function - A note on the legal form of the Bali Action Plan outcome".
TWN Briefing Paper 1.

Tulloch, James. 2012.1.16. "Agenda 2012: What Future for Kyoto Protocol?". *Allianz Report*.

Traynor, Ian. 2010.12.3. "WikiLeaks cables: Cancun climate talks doomed to fail, says EU president". *The Guardian*.

Twidale, Susanna. 2011.12.5. "New schemes could generate 800 mln credits by 2020". *Point Carbon*.
<http://www.pointcarbon.com/news/1.1697592>.

Werksman, Jacob. 2009. "'Taking Note' of the Copenhagen Accord: What It Means". World Resources Institute (WRI).

_____. 2010. "Q&A: The Legal Character and Legitimacy of the Cancun Agreements". World Resources Institute (WRI). <http://www.wri.org/stories/2010/12/qa-legal-character-and-legitimacy-cancun-agreements>.

_____. 2011. "Q&A: The Legal Aspects of the Durban Platform Text". WRI Insights. World Resources Institute (WRI). <http://insights.wri.org/news/2011/12/qa-legal-aspects-durban-platform-text>.

World Watch Institute. 2007. "Carbon Offset 101". *World Watch Magazine*, July/August 2007, Vol.20, No.4.

UNFCCC. 1995. Berlin Mandate. Decision 1/CP.1.

_____. 2007. Bali Action Plan. Decision 1/CP.13.

_____. 2009. Copenhagen Accord. Decision 2/CP.15.

_____. 2010. Cancun Agreements. Decision 1/CP.16; Decision 1/CMP.6, Decision 2/CMP.6.

_____. 2011. Durban Package. Decision 1/CMP.7; Decision 2/CP.17; Decision 3/CP.17.