Vol.38 2010. 5

# KIER

## Friday energy letter

# 코펜하겐 협상 이후 국제 기후변화 논의 동향

KIER 한국에너지기술연구원
KOREA INSTITUTE OF ENERGY RESEARCH

# Friday Energy Letter

## 코펜하겐 협상 이후 국제 기후변화 논의 동향

2010. 5. 14

*** 출처 : '코펜하겐 협상 이후 국제 기후변화 논의 동향' - 외교안보연구원 주요국제문제분석 (2010. 3. 10)**

### ❑ 코펜하겐 총회의 주요 결과

❍ 코펜하겐 합의(Copenhagen Accord) 도출

- 코펜하겐 기후변화 총회는 온실가스 감축, 개도국 재정지원 등 주요 쟁점에 대한 선-개도국 간의 대립으로 교토의정서를 대체하는 새로운 법적 구속력을 가진 기후변화협약 채택이라는 당초의 협상목표 달성에 실패함
- 하지만, 미국, EU, 중국, 인도, 아프리카 일부 국가 등 주요 28개국 정상들은 미국, 중국, 인도 등 5개국이 마련한 합의안 초안에 기초하여, 코펜하겐 합의를 도출함
- COP15 총회는 코펜하겐 합의문의 승인(adopt)이 아니라 합의문에 '유의(take note)'한다는 문안을 담은 COP15 결정문을 채택하였음. 또한, COP15 결정문은 온실가스 감축협상을 2010년말까지 1년 연장하기로 하였음

❍ 코펜하겐 합의문의 성격 : 불완전, 부분적, 비구속적 합의

- 코펜하겐 합의문의 내용은 선진국의 감축의무 및 목표, 개도국의 구체적인 감축목표 및 감축행동계획 등 그동안 핵심적인 쟁점사안들에 대한 합의를 이루지 못하고, 이에 대한 명확한 언급을 하고 있지 않다는 점에서 불완전한 성격을 가지고 있음
- 또한 코펜하겐 합의문은 온실가스 감축기준 및 방법. 향후의 협상시한 및 구체적인 작업일정 등에 대한 명확한 합의에 이르지 못하고, 단지 참가국들이 2010년 1월 말까지 감축목표 및 감축행동계획을 기후변화사무국에 제출한다는 것만을 확인함으로써 부분적인 합의에 그치고 있음
- 코펜하겐 합의문은 온실가스 감축에 대한 국제법적 구속성 문제에 대한 언급이 없이 참여국들이 자발적인 감축목표를 제시하고 이에 기초하여 향후의 협상을 전개할 것을 목표로 하고 있음. 이에 따라, 2012년 이후 선진국의 온실가스 감축 목표설정 및 개도국의 구속력 있는 감축이행이라는 원래의 유엔 기후변화협상의 목표를 달성하지 못했음

❑ **코펜하겐 합의 이후 최근 논의 동향**

○ 코펜하겐 합의에 대한 다수 국가들의 감축계획 통보

- 코펜하겐 합의문은 2010년 1월 말까지 각국이 감축목표 또는 계획을 기후변화 사무국에 제출하도록 명시하고 있는데, 2월 초 현재 감축계획 또는 합의문 지지의사를 협약사무국에 제출한 국가는 기후변화협약 당사국 193개국 중 45%에 해당하는 87개국에 이르고 있으며, 이 숫자는 2월 말 현재 100개국이 넘은 것으로 알려짐

〈표 1〉 통보국가 명단(총 87개 국가)

| | |
|---|---|
| 선진국 그룹 (36개국) | 미국, EU회원국(27개국), 일본, 노르웨이, 캐나다, 러시아, 호주, 뉴질랜드, 크로아티아, 카자흐스탄 |
| 개도국 그룹 (23개국) | 한국, 중국, 인도, 브라질, 남아공, 코스타리카, 싱가포르, 인도네시아, 멕시코, 몽고, 몰디브, 마샬군도, 이스라엘, 요르단, 마케도니아, 그루지야, 보츠와나, 몰도바, 모로코, 마다가스카르, 에티오피아, 콩고, 시에라리온 |
| 합의문 지지의사만 통보한 국가 (28개국) | 알바니아, 바하마, 방글라데시, 벨라루스, 캄보디아, 칠레, 보스니아 헤르체고비나, 중앙아프리카공화국, 콜롬비아, 콩고민주공화국, 피지, 가나, 아이슬란드, 레소토, 말라위, 말리, 몬테네그로, 나미비아, 네팔, 필라우, 파나마, 페루, 파푸아뉴기니, 필리핀, 르완다, 사모아, 세르비아, 트리니다드토바고 |

출처: 환경부, 보도자료 "코펜하겐 회의 후속, 87개국이 합의문 지지통보", 2010.2.3

- 각국의 통보내용을 살펴보면, 대부분의 선진국들은 과거에 발표한 감축목표를 그대로 통보한 수준이고, 다른 주요 배출국들이 온실가스 감축에 참여할 것을 자국 목표이행의 전제조건으로 제시하였음. 캐나다는 과거에 2006년 대비 2020년까지 20% 감축을 발표한바 있으나, 이번 통보에서는 미국의 기후법안에 담길 최종 목표에 상응한 수준으로 감축할 것이라는 전제조건과 함께, 미국과 같은 수준인 2005년 대비 2020년까지 17% 감축을 통보함 중국, 인도 등 개도국들은 대체로 과거에 발표한 감축수준을 제시하면서, 자국의 감축행동이 법적 구속력이 없는 자발적인 조치임과 선진국의 기술·재정 지원을 전제조건으로 제시하였음

○ 코펜하겐 합의와 유엔 협상체제와의 관계설정 문제 대두

- 미국은 최근 기후변화 사무국에 제출한 서한에서 코펜하겐 합의문을 근거로 하여 오는 12월 멕시코 칸쿤에서 개최될 제17차 기후변화당사국 총회에서의 협상을 진행하자고 제안하였음. 이와 아울러 미국은 또한 코펜하겐 합의문에 근거한 향후의 협상을 통해 중국, 인도와 같은 개도국도 포함하는 새로운 구속적 감축합의를 이끌어 내자고 주장하

였음

- 코펜하겐 합의의 구체적 협상틀로의 전환 문제를 놓고 전개되고 있는 미국과 중국, 인도 등의 갈등은 향후 기후변화협상의 구조변경을 둘러싸고 더욱 격화될 것으로 전망됨

❍ 개도국 감축행동의 투명성 확보 문제의 부각

- 미국이 코펜하겐 합의문을 보다 구체화하는 작업과 유엔 기후변화협상을 연계한다는 입장을 정립함에 따라, 코펜하겐 합의문을 지지한 국가들은 주요국 포럼(MEF)과 유엔 협상트랙을 통해 미국이 주도하는 기후변화 협상에 참여할 것으로 전망됨
- 협상이 코펜하겐 합의문에 근거하여 진행될 경우, 협상의 핵심쟁점은 개도국의 자율적 감축에 대한 투명성을 어떻게 확보할 것인가의 문제로 모아질 것으로 보임
- 이 문제와 관련한 핵심쟁점 중의 하나는 향후 코펜하겐 합의문에서 규정한 개도국 감축행동의 투명성을 확보하기 위한 '국제적 협의와 분석'을 어떠한 형태로 구체화시킬 것이며, 이 국제적 협의와 분석의 법적 성격과 절차를 어떻게 규정할 것인가임

## ❑ 향후 전망

❍ 세계정치에서 기후변화의 주류화(mainstreaming)

- 코펜하겐 총회에서는 최초로 대부분의 주요국 정상이 참여하여 기후변화 이슈에 대한 전세계의 이목과 관심을 집중시키는 정치적 성과를 달성했음. 110여명의 세계 지도자들이 기후변화라는 단일 이슈를 논의하기 위해서 한자리에 모였다는 것은 세계 정치사에 있어서도 매우 역사적 순간이었다고 할 수 있음. 이에 따라 기후변화에 대한 일반대중의 인식이 크게 제고되었고, 녹색성장(green growth)이 새로운 경제발전 패러다임으로 확실하게 부각되는 성과를 거둠
- 또한 그동안 기후변화 문제에 상대적인 관심이 낮았던 개도국 특히, 중국, 인도, 남아공, 브라질 등의 주요 신흥국들이 기후변화협상에 적극적으로 참여하여 중심세력으로 부상하는 등 기후변화협상에 일정한 세력균형 변화가 가시화됨

❍ 향후 주요국 간 갈등 가능성 상존

- 미국이 코펜하겐 합의문을 토대로 유엔 기후변화협상에 참여하겠다는 입장을 정리함으로써 향후 기후변화협상은 코펜하겐 합의문의 법적 성격 및 유엔 협상구조의 변경 등을 둘러싸고 갈등을 겪을 것으로 전망됨. 올해 유엔 기후변화협상 일정은 오는 4월 9일부터 11일 독일 본에서의 첫 회의, 6월초의 2차 회의 그리고 12월에 멕시코 칸쿤에서 16차 당사국총회(COP16)가 예정되어 있음

- 코펜하겐 합의문에 대해 강한 거부감을 표시한 국가들이 다수 존재하고 있고, 코펜하겐 합의문에 지지를 표시한 다수의 주요 개도국들이 코펜하겐 합의문의 구체화와 관련하여 미국과는 다른 입장을 보이고 있어서 향후 협상은 매우 큰 난항을 겪을 것으로 전망됨

❍ 기후변화 협상에서 미국과 중국이 양대 축으로 부상

- 미국과 중국은 코펜하겐 총회에서 개도국과 선진국의 입장을 대변함으로써 향후 기후변화협상에서도 핵심적인 역할을 수행할 것으로 전망됨. 미국과 중국 양국은 결렬 위기에 처했던 상황에서 원자바오 총리와 오바마 미국 대통령 사이의 2차례에 걸친 단독회동을 통해 코펜하겐 협정을 공식 인정하는 성과를 이끌어내는 것을 주도했음
- 향후 기후변화 협상의 성공적인 타결을 위해서는 전세계 온실가스 배출량 중 40%를 차지하는 미국과 중국의 합의가 가장 중요한 관건이라고 볼 수 있음. 최대 온실가스 배출국인 미국과 중국이 양자대화를 통해 온실가스 감축목표 설정 등 상호 쟁점에 대한 합의를 도출할 경우, 기후변화협약의 필요성에 대해 공감을 표시하면서 미국과 양자대화를 지속하겠다는 입장을 견지하고 있어 앞으로 미국과 중국 간 입장 조율이 협상결과에 중요한 영향을 미칠 것으로 전망됨

KIER
한국에너지기술연구원
KOREA INSTITUTE OF ENERGY RESEARCH