

기후변화협약 제4차 당사국총회의 결산

—회의 주요 내용 및 향후 전망—

이 필 재

환경부 지구환경과 과장



이슈로 등장하였다.

또한 지난 교토 총회에서 도입된 온실 가스 국제 배출권 거래 제도, 청정 개발 체제, 공동 이행 제도 등 소위 신축성 체제(Flexibility Mechanism)라고 하는 교토 의정서 메커니즘을 어떻게 설계하고 운용할 것인가가 주요 쟁점이었다.

로 동 사안을 비공식 협의로 다룰 것을 제안하였으나, 이 또한 반대에 부딪혀 제대로 협의를 하지 못하고 협의에 앞선 예비 협의를 가지는 선에서 마무리되었다.

한편 주최국인 아르헨티나의 메넴 대통령은 연설을 통해 1차 공약 기간 중에 의무를 부담할 의사를 공식 발표 하였고, 카자흐스탄도 총회 대표 연설을 통해 교토 의정서의 Annex B 국가로 의무 부담에 참여할 의사를 표명하였다.

이외에도 칠레 등 일부 남미 국가들과 AOSIS 국가들이 의무 부담을 적극적으로 검토하고 있는 것으로 나타났다.

제4차 총회의 주요 쟁점

1. 개도국의 자발적인 의무 부담 참여 문제

지난해 총회에서도 논란 끝에 삭제된 개발 도상국의 자발적인 의무 부담 참여 문제는 이번 총회에서 주최국인 아르헨티나의 제안으로 다시금 잠정 의제로 포함되었으나, 중국·인도 등 개발 도상국 그룹(77그룹)의 강력한 반대로 의제 채택이 무산되었다.

의제 채택이 무산되자 의장은 의장 주재하에 관심있는 국가들을 중심으로

2. 부에노스 아이레스 행동 계획 채택

이번 총회에서 개도국의 의무 부담 문제가 일찌감치 반대에 부딪혀 어렵게 되자 선진국들은 교토 의정서상에

지 난해 12월 일본 교토에서 개최된 기후변화협약 제3차 당사국 총회에서 선진 38개국들이 2008~2012년 사이에 온실 가스 배출량을 90년대 수준에서 평균 5.2% 감축키로 하는 교토 의정서에 합의함에 따라 선진국들의 의무 부담 문제는 일단락되었다.

이에 따라 이번 총회에서는 현재 구속력 있는 의무를 부담하고 있지 않는 개발 도상국의 의무 부담 문제를 어떻게 할 것인가 하는 것이 핵심

교토 의정서 메커니즘

시장 원리에 기반을 두어 온실 가스 저감 비용을 낮추고 선진국의 온실 가스 의무 이행에 유연성을 제공하기 위해 교토 의정서에 도입된 제도로, 배출권 거래(Emission Trading), 공동 이행(Joint Implementation), 청정 개발 체제(Clean Development Mechanism)를 말한다.

기본적으로 온실 가스 저감 한계 비용이 높은 선진국이 비용이 낮은 개도국 등에서 저감 프로젝트를 수행함으로써 선진국은 낮은 비용으로 온실 가스 저감 목적을 달성하며 사업 수행 과정에서 개도국으로 기술 이전 및 재원 투자가 일어난다(CDM, JI).

또한 적은 비용으로 교토 의정서상의 할당된 배출량보다 추가 저감한 국가가 배출권을 저감 비용이 높은 다른 의무 부담 국가에 판매할 수 있게 하는 제도(배출권 거래)이다.

이번 제4차 당사국 총회에서는 메커니즘의 작업 계획을 채택하고, CDM에 우선

순위를 두어 3개 메커니즘의 원리·규칙·지침·방안 등을 구체화하여 COP6까지 이를 최종 확정기로 하였다.

이를 위하여 각 당사국은 메커니즘의 원리·방식·규칙 및 지침에 대한 제안을 99년 2월 말까지 제출하고, 사무국은 이를 토대로 99년 4월 15일까지 2차례에 걸친 워크숍을 개최하여 Compilation 문서를 작성하기로 결정하였다.

배출권 거래제

온실 가스 감축 의무가 있는 선진국이 자국의 초기 할당된 양(교토 의정서상의 감축량)을 기초로, 추가 감축분은 다른 나라에 배출권으로 사고 팔 수 있도록 하는 제도로 교토 의정서 17조에 규정을 두고 있다. - 교토 의정서 Annex-I 국가간(선진국 ↔ 선진국간) -

청정 개발 체제

선진국이 개도국에 자본과 기술을 투자

하여, 온실 가스 저감 사업을 벌이고 이 과정에서 발생된 온실 가스 배출 감축분은 자국의 감축 실적(Credits)으로 인정 받고, 개도국은 사업 과정에서 기술 이전 및 재정 지원의 혜택을 보며, Credits 중 일부는 기후 변화에 취약한 국가의 적응 비용 및 행정 비용으로 사용하는 제도로 교토 의정서 12조에 근거를 두고 있다. - Annex-I 국가와 Non-annex-I 국가간(선진국 ↔ 개도국간)

공동 이행 제도

기본적으로 청정 개발 체제와 유사하나, 선진국이 선진국(주로 경제 전환기 국가)에 투자하여 발생된 온실 가스 감축분을 배출저감 실적으로 인정하는 제도로 의무 부담 국가간의 할당량(Assigned amounts)의 거래이므로, 전체적으로는 Annex-I 국가 전체 배출량은 변화가 없다는 점에서 CDM과 구분된다(교토의정서 제6조) - Annex-I 국가간(선진국 ↔ 선진국간)

포함된 국제 온실 가스 배출권 거래, 청정 개발 체제 등 소위 신축성 체제들에 대한 향후 작업 일정 및 계획을 마련하는 데 주력하였다.

그러나 개도국들은 그들의 관심 사항인 기술 이전 문제와 대개도국 지원, 보상 문제에 대해 선진국들이 성의를 보여줄 것을 요구함으로써 실무

회의(11.2~10)선에서는 실질적인 합의를 도출하지 못하였다.

회의 시간에 쫓긴 선진국들은 회의 마지막날 각료들간에 막후 절충 끝에 선진국의 관심 사항과 개도국의 관심 사항들을 제6차 당사국 총회(2000년 말)까지 일괄 타결기로 결정하는 일종의 패키지 딜을 함으로써 부에노스

아이레스 행동 계획(Buenos Aires Action Plan)에 합의하였다.

부에노스 아이레스 행동 계획은 선 개도국간의 일종의 정치적인 합의로써 배출권 거래, 청정 개발 체제, 공동 이행 등 신축성 체제들을 2000년 말까지 그 운용 규칙 및 지침 등을 마련하는 것에 합의하여 교토 의

정서의 발효 전망을 밝게 하였다는 점에서 의의를 갖지만, 기술 이전, 개도국 지원 등과 패키지로 합의하여야 하는 부담을 갖게 됨으로써, 앞으로 선진국들이 개도국들이 요구하는 이 문제들에 대해 성의를 보이지 않을 경우 협상은 더욱 힘들어질 전망이다.

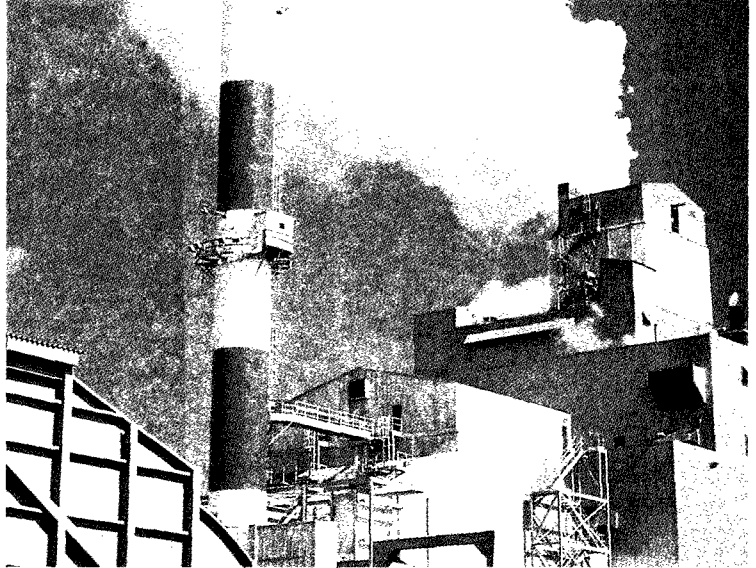
가. 재정 체계

그간 논란이 되어온 협약의 재정 체계와 관련하여, 지구환경금융(GEF)을 협약 제11조에 규정된 정식 재정 체계(Financial Mechanism)로 인정하고, 매 4년마다 동 재정 체계를 검토하기로 하였으며, 협약 제4.11항, 11.1항에 따라 GEF는 개발 도상국들이 협약 4.1항하의 적응 활동(Adaptation Activities)을 하는데 필요한 재정을 지원하며, 개도국의 능력 형성 활동 지원 및 제2차 평가 보고서 작성을 지원하기로 하였다.

나. 기술 이전

기술 개발 및 이전을 위한 개도국 능력 형성 지원에는 쉽게 합의에 도달하였으며, 개도국이 요구해온 기술 이전 메커니즘(TTM) 설치 문제는 선진국의 반대로 실무 회의에서는 합의를 하지 못하고, 결국 부에노스 아이레스 행동 계획을 통해 기술 이전 관련 이슈들을 검토하고 기술 이전 Framework 합의를 위한 협의 프로세스를 설치하기로 결정하였다.

다. 개도국 보상 문제



이번에 COP4에서 합의된 부에노스 아이레스 행동 계획은 배출권 거래, 청정 개발 체제, 공동 이행 등 신축성 체제를 2000년 말까지 그 운용 규칙 및 지침 등을 마련하는 것에 합의하여 교토 의정서의 발효 전망을 밝게 하였다는 점에 그의의가 있다.

기후 변화로 인해 악영향을 받는 개발 도상국에 대한 Funding, Insurance, 기술 이전을 위한 조치에 대해서는 추가 분석을 통하여, COP-5에서 1차 조치, 그리고 COP-6에서 추가 조치에 대해 결정키로 합의하였다.

라. 시범 기간중의 공동 이행 활동

시범 기간중에 시작된 공동 이행 활동(AIJ) 활동에 대해 온실 가스 Credits을 인정하자는 선진국 제안은 삭제되었으며, AIJ 사업의 계속 여부는 5차 당사국 총회에서 최종 결정하기로 하였다.

마. 교토 의정서 1차 당사국 총회 준비

COP/MOP1 준비를 위한 작업 내

용을 SBI와 SBSTA에 배분하고 COP5에 작업 결과를 보고토록 결정하였으며, EU의 강력한 주장으로 의무 불이행시 제재 방법, 정책 및 조치에 대한 작업 계획이 새로이 포함되었다.

회의 결과 평가 및 향후 과제

1. 평가 및 전망

이번 총회는 선개도국간 핵심 이슈에 대해 실질적인 진전을 이루지 못하고 작업 계획 및 일정에 대한 합의만 도출하였다는 점에서 평가는 엇갈리고 있으나, 선진국들의 대개도국 기술 이전 및 재정 지원이 없는 기후 변화 문제의 근본적인 해

결이 어려운 측면을 감안할 때, 이번 총회에서 이들 쟁점 이슈에 대해 패키지 협상을 통해 타결 시한을 정했다는 점에서 높이 평가할 만하다.

교토 의정서 메커니즘의 운용 지침·규칙 등이 조기 확정되어야만 선진국들의 의무 부담이 용이해져, 교토 의정서가 조기에 발효할 수 있다는 선진국의 절박한 상황과 개도국의 오랜 주장이었던 기술 이전, 재정 지원 문제에 대한 작업 일정에 동시에 합의함으로써, 앞으로 2년간 선·개도국 모두가 만족할 만한 합의를 도출하는 문제가 최대 관건이 될 전망이다.

개도국의 의무 부담 참여 논의는 개도국의 완강한 반대로 공식 논의가 무산되었으나, 아르헨티나·카자흐스탄이 1차 공약 기간 참여를 선언하였고, 일부 남미국가 및 AOSIS 국가들이 개도국 참여 문제에 관심을 보임으로써 개도국 내부에서도 변화가 일고 있다.

이번 회의에서 개도국 참여 논의를 개시하기 위한 비공식 예비 회의를 가졌다는 점에서 앞으로 개도국 참여 문제는 새로운 전기를 맞을 전망이다.

특히 경제협력개발기구(OECD) 가입국 또는 OECD 가입을 희망하는 선발 개도국들에 대한 의무 부담 참여 압력은 더욱 강해질 전망이다. 앞으로 개도국 참여를 논의하는 새로운 프로세스가 개시될 것으로 예

견된다.

2. 향후 과제

가. 적극적인 기후변화협약 협상 전략 수립·대응

기후변화협약 개도국 의무 부담 논의에 대비하여 선진국 및 주요 개도국의 동향을 분석하고, 구체적인 온실 가스 저감 시나리오별 비용/편익 분석을 통하여 우리 경제·사회적 여건상 수용 가능한 협상 전략을 수립하여 적극적으로 대처해 나가야 한다.

특히 개도국 중 우리와 입장이 유사한 국가들과 공조 체제를 갖추어 개도국 의무 부담 논의를 위한 선진국과의 비공식 협상에 대비하여야 할 것이다.

나. 체계적인 온실 가스 저감 대책 수립 및 지속적인 추진

에너지 절약 및 에너지 효율성 향상, 청정 에너지 사용 확대, 폐기물의 발생 감소 및 재활용 촉진 등 에너지 사용과 관련한 모든 분야에서 최소 비용으로 온실 가스를 감축할 수 있는 대책을 수립하여 적극적으로 추진하여야 할 것이다.

다. 온실 가스 저감을 위한 기본 인프라 구축

지구 온난화 방지를 위한 전지구적 노력에의 동참 및 온실 가스 감축 의무 부담에 대비한 기후변화협약 대응 종합 대책 추진에 관한 사항을 총괄

적으로 규정한 가치 '지구온난화 방지대책추진에 관한 법률'의 제정을 비롯하여 에너지의 낭비 요인을 줄이기 위한 에너지 관련 제도 정비 및 에너지 세제 개편을 추진하여야 한다.

그리고 기업체와의 자발적인 협정을 통하여 기업체가 자발적으로 온실 가스를 저감하도록 유도하여야 하며 배출권 거래 제도, 청정 개발 체제 등의 시행에 대비한 기반을 구축하여야 할 것이다.

라. 에너지 효율성 개선 및 신재생 에너지 연구 개발 투자 확대

에너지 효율성 향상 및 풍력·태양열 등 신재생 에너지 개발 촉진을 위한 연구 개발 투자를 확대하고 청정 에너지 사용 확대를 적극 추진하여야 할 것이다.

마. 에너지 저소비·고부가 가치 산업으로의 구조 조정 박차

우리 나라는 철강·중화학공업·시멘트 등 3개 업종의 온실 가스 배출량이 산업 전체의 75%를 차지하는 등 에너지 다소비 업종의 비율이 매우 높으므로 장기적으로는 에너지 저소비 고부가 가치 중심으로의 산업구조 조정 노력이 필수적으로 요구된다.

바. 대국민 홍보 강화

가정 부문의 에너지 낭비 요인을 제거하고 절약을 유도하기 위해 대국민 교육 및 홍보 강화가 필요하다.

☞