

# 기후변화협약 제6차 당사국총회(II) 결과

작년 11월 네덜란드 헤이그에서 개최된 기후변화협약 제6차 당사국총회가 미국과 EU의 입장 차이로 결렬된 이후, 속개회의(COP6)가 지난 7월 16일부터 7월 27일까지 독일 본에서 개최되었다. 179개국 협약당사국 및 국제기구등 약 4,600여명이 참석하였으며 우리나라는 국무조정실, 환경부, 외교통상부, 산업자원부등 정부부처 및 한국환경정책·평가연구원 등 연구기관 전문가 등 총 20명이 참가하였다. 회의기간 중 환경장관등이 참여하는 각료회의가 7월 19일부터 22일까지 연일 밤늦게까지 진행되었다. 주요의제로는 교토의정서 메카니즘 등 구체적 이행방안 채택, 감축의무 이행을 위한 의무준수체제(compliance) 구축, 기술이전, 능력형성, 개도국 보상 등 지원문제 등의 내용을 담고 있었다. 이에 본지에서는 기후변화협약 제6차 당사국총회(II)의 주요 회의내용과 결과를 살펴보고자 한다.

<편집부>

지구온난화를 막기 위한 국제사회의 노력은 지난 92년 브라질 리우 데 자네이루에서 열린 유엔환경개발회의에서 '기후변화협약' 을 채택함으로써 공식화되었으며 지난 97년 12월 일본 교토에서 열린 제3차 교토 기후변화협약 당사국 회의에서 온실가스 배출량 감축에 관한 구체적인 이행방안을 담은 교토의정서가 체결됐다. 교토의정서는 38개 선진국들에 대해 오는 2008년부터 2012년 사이에 기준연도인 1990년도보다 온실가스 배출량을 52% 감축하는 것을 골자로 하고 있다. 교토의정서는 55개국 이상이 비준하고 아울러 이들 비준국의 온실가스 배출량이 전세계 배출량의 55% 이상이 되어야 효력을 발휘할 수 있게 된다.

행방안 일괄합의까지는 이르지 못함  
- 교토 메카니즘, 의무준수체제, LULUCF 등 합의되지 않은 세부 사항은 COP7에서 다시 협상기로 함

## 1. 회의결과

- ◇ 교토의정서 이행골격에 대한 정치적 합의도출  
- 선진국이 매년 4억1천만불을 개도국에 지원을 하기로 합의하는 등 온실가스 감축을 위한 국제적 노력이 한 단계 진전
- ◇ 다만, 미국이 여전히 불참하고 '98년에 채택된 부에노스아이레스 실천계획하의 교토 의정서 구체적 이

### ■ 교토의정서 이행골격에 대한 정치적 합의도출

- EU 등은 금번 회의가 교토의정서 체제 출범에 유리한 여건 조성을 위한 마지막 기회 라는 인식 하에 최근까지 완강히 거부했던 흡수원(sink) 인정한도 확대 등에 대해 융통성 있는 입장을 보여 정치적 합의도출에 기여
- 일본, 캐나다, 호주, 러시아 등 일부 Umbrella그룹 국가 는 자국 실리확보를 우선적으로 추진함으로써 미국이 빠진 Umbrella그룹의 결속력 약화  
- 일본, 캐나다는 흡수원 및 compliance 분야 등에서 기대치 이상의 양보를 EU로부터 받아냄으로써 합의에 동참
- 러시아의 경우, Hot Air거래 및 흡수실적 확대를 통한 실리 확보가 가능함에 따라 합의에 동참하였으나, 산림경영 등을 통한 흡수량 인정한도를 2배 이상 요구(자료 추후 제출시 당사국총회에서 검토예정)

※ Hot Air : 온실가스 감축 노력 없이 경제붕괴로 인하여 자동적으로 감소한 온실 가스를 의미하는 것으로 의무이행 당사국내의 경제상황 변화로 인해 의무이행 기준년 도인 1990년도에 비해 온실가스가 자연 감축된 량을 말함

○ 77그룹은 금번 회의에서 주요 쟁점에 대해 EU와 연대하였으며, 선진국들이 제시한 매 년 4억1천만불의 재정지원을 받는 것이 유리하다는 실리적 입장에서 협상 타결에 참여

■ 교토의정서 구체적 이행방안 일괄합의 실패

○ 각료회의에서 공식 채택된 정치적 합의문(Bonn Agreement로 명명)을 당사국 총회의 결정문으로 구체화하기 위해 실무회의(724-27)에서 문구조정 등 세부협상을 진행하였으나 일괄 합의도출에 이르지 못함  
 - 개도국 등의 능력형성, 기술지원 및 기금 조성방안 등은 타결되었으나  
 - 교토메카니즘 이행방안, 의무준수체계, LULUCF, 국가보고서 작성, 배출통계작성 및 검토방법 등은 합의에 이르지 못하여 COP7에서 다시 다루기로 함

2. 의제별 주요 논의 내용

○ 개도국 문제, 교토메카니즘, LULUCF(흡수원), 의무준수 체계 등 주요 의제별 4개 그룹 으로 나누어 협상 진행  
 - 개도국 문제 : 개도국의 기후변화대응 지원, 이를 위한 재원조성  
 - 교토메카니즘 : 국내조치가 아닌 해외에서 감축한 실적 인정  
 • 청정개발체제(CDM) : 의무 미부담국에 투자하여 감축한 실적 인정  
 • 공동이행(JI) : 다른 의무부담국가에 투자하여 감축한 실적을 인정  
 • 배출권거래제도(ET) : 다른 나라의 배출권을 구입할 수 있는 제도  
 - 흡수원 : 온실가스를 흡수할 수 있는 산림, 토지 등의 인정 범위  
 - 의무준수체계 : 의무불이행시 이를 구제하는 방법

< 의제별 세부 내용 >

의 제 명	주 요 내 용
개도국 문제	개도국 지원 재원 조성, 기술이전, 능력형성 및 보상
교토메카니즘	형평성, 보충성, 공동이행(JI), 청정개발제도(CDM), 배출권거래(ET), 원자력, 집행위원회 구성
흡수원	산림의 인정범위, 교토메카니즘에 산림 포함 여부
의무준수체계	위원회 구성, 위원회 결정의 구속력 여부 등

○ EU, 개도국(G77/중국), Umbrella그룹(일본, 호주, 캐나다) 등 3개 협상그룹이 실제적으로 협상 주도  
 - EU는 개도국과 함께, 국내 에너지부문에서 온실가스 감축이 이루어져야 한다면 Umbrella그룹을 압박하는 한편,  
 - 개도국 보상 등에 대해서는 Umbrella그룹 공조

① 개도국 문제

○ 재정규모관련, 개도국 의견을 수용하여 의장안에 10억 달러로 명시하였으나, Umbrella그룹의 반대로 동 규정 삭제  
 - 다만, EU대표인 벨기에는 EU, 캐나다, 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 뉴질랜드를 대표하여 2005년까지 매년 4억1천만불을 조성할 계획이라는 정치적 선언문을 발표  
 - 캐나다는 최빈개도국을 위하여 1천만불 공여계획 발표  
 - 일본은 매년 24억불의 장기저리차관을 제공할 계획이라고 발표  
 ○ 재정의 종류관련, 미국은 재정부담 가능성을 사전방지를 위하여 기금명칭 앞에 Kyoto Protocol을 삽입할 것을 주장  
 - 이를 일부 수용, 적응기금은 교토 의정서상의 기금으로 규정하였으나  
 - 특별기후변화기금은 협약상의 기금으로 규정하는 한편, 최빈개도국 기금을 협약상 기금으로 신설  
 ○ 개도국문제관련, 개도국은 동 문제를 구속적이어야 하며, 강제이행분과위에서 심사하여 야 한다고 주장한 반면,  
 - EU, Umbrella그룹의 의견을 수용, 권고적 사항으로 규정하고 이의 준수여부는 이행 촉진분과위에서 심사하기로 합의

## ② 교토메카니즘

### ▶ 일반사항

- 해외에서의 감축실적인 교토메카니즘의 활용 한도(보조성: Supplimentarity)관련,
  - G77/중국은 기준년도 배출량의 9%로 한정할 것을, EU는 국내조치가 주요 수단(primary means)이 되어야 한다고 주장하였으나,
  - Umbrella그룹의 의견을 수용하여 한도 조항을 삭제함
- 개도국의 적응기금의 재원마련 관련하여,
  - G77/중국은 JI, ET, CDM 수익금의 X%를 주장하였으나,
  - 호주 등의 주장을 수용, CDM에서만 정수(수익금의 2%)
- 러시아, 일본, 인도 등은 CDM, JI사업대상에 원자력을 포함할 것을 주장하였으나 노르웨이 등이 반대하여,
  - 이로부터 발생하는 크레딧 사용을 자제(refrain from)하도록 규정

### ▶ 청정개발체제(CDM, clean development mechanism)

- 절차를 단순화하기 위한 소규모사업 범위 관련,
  - EU는 이를 신재생에너지, 에너지효율향상에 한정할 것을, Umbrella 그룹은 이의 대상에 제한을 두지 말 것을 주장하여,
  - 신재생에너지, 에너지 효율향상 및 일정규모 이하의 사업 전체를 소규모 사업으로 채택하기로 합의
- CDM사업에 대한 환경영향평가관련,
  - EU는 엄격한 기준을, Umbrella그룹은 이에 반대하여
  - 모든 사업을 대상으로 하되, 평가가 아닌 분석으로 합의
- 개도국은 집행위원회를 21명으로 구성할 것을 주장하였으나,
  - UN지역별 1명, Annex I, Non-Annex I 국가 각 2명, 도서국 1명 등 총 10명으로 합의(7차 당사국총회에서 선임)

- 개도국은 CDM사업 대상에서 흡수원 제의를 주장하였으나, Umbrella그룹 이에 강하게 반대하여
  - 1차 공약기간에는 신규조림, 재조림만을 인정하는 것으로 합의
- 우리나라는 개도국간 CDM사업인 Unilateral-CDM을 인정해줄 것을 주장하였으나, 중국, EU 등이 이에 반대함
  - 정치적 타결사항에 미포함되어 있어 COP7에서 반영 노력 필요

### ▶ 공동이행(JI, joint implementation)

- 개도국은 JI도 CDM과 같이 엄격한 절차를 주장한 반면,
  - Umbrella그룹은 JI가 의무부담국가간 사업이므로 간단한 절차를 적용하여야 한다고 주장하여
  - 별도 감독기구를 설치하되 역할을 축소하는 것으로 합의

### ▶ 배출권거래제(ET, emission trade)

- 배출권거래제 예치율 관련, G77/중국은 98%를, Umbrella그룹은 70%를 주장하였으나, EU의 타협안에 따라 90%로 결정

## ③ 기타 의제

### ▶ 흡수원(LULUCF; land use, land use change and forest)

- 개도국은 1차 공약기간에는 과학적 불확실성 등을 이유로 흡수원을 인정하지 말 것을 주장하였으나,
  - Casting vote를 가지고 있는 일본, 캐나다 등에 대한 배려로 흡수원을 광범위하게 인정
  - ※ 일본은 흡수원으로 49%, 캐나다는 112% 해결 가능

### ▶ 의무이행체제

- EU, 개도국은 의무이행체제의 법적 구속력을 주장하였으나
  - Umbrella그룹이 강하게 반대, 구체적으로 명시하지 않음

- 정치적 타결된 내용에 따르면 금번회의에서 COP/MOP이 의무이행체제를 채택하도록 권고하도록 규정하고 있으나
  - 실무회의에서 의견 대립으로 COP7으로 동 논의 연기
  - ※ 의정서(18조) : COP/MOP이 의무이행체제를 채택(Approve)
- 의무이행위원회는 전체회의, Bureau와 2개의 분과위(branch)를 통해 기능을 수행
  - 일본은 강제분과위를 Annex I 국가로 구성할 것을 주장하였으나
    - 두 분과위 모두 UN지역별 1명, Annex I, Non-Annex I 각 2명, 도서국가 1명 등 총 10명으로 구성하기로 합의
  - bureau는 두 개의 분과위 위원장, 부위원장 등 4명으로 구성
- 일본, 캐나다 등은 의무불이행시 불이행분을 1:1 비율로 차기 공약기간으로 이월할 것을 주장하였으나
  - 1:1.3 비율로 할증하여 차기 공약기간에 이월하기로 합의

### 3. 우리대표단 활동사항

- ▶ Unilateral CDM 등 채택 노력
- 기술이전 및 청정개발체제 등 교토의정서 이행의 주요 사안들에 대한 일관된 입장을 갖고, 환경협력그룹(Environmental Integrity Group) 등을 통해 Unilateral CDM, 기술이전 문제 등 우리 관심사항제기
- Unilateral CDM 이슈는 각료회의 및 초반 실무회의의 과정에서 3~4차례 토의되었으나 실무회의 후반 문안협상에서는 시간관계상 토의되지 못하고 7차 당사국총회로 이첩됨
  - 그러나 금번회의에서 우리 대표단의 노력결과, 그간 Unilateral CDM에 소극적 입장을 보였던 브라질 및 남아공이 지지 입장으로 선화하였고 강하게 반대해 오던 EU의 태도를 약화시키는 성과
- 기술이전 문제와 관련, 우리 대표단이 작년 헤이그 회의에서 제기되었으나 미결상대했던 선진국의 공공기

- 술에 대한 접근(access) 개선조항 등이 우리주장대로 타결됨
- 수석대표 및 국회기후변화특위 소속 위원단(신현태, 정장선 의원) 등은 여타 대표단(미 국, 일본, 호주, 콜롬비아, EU의회 대표단 등)과 양자회담 개최, 교토의정서에 대한 우리 정부입장과 활동을 설명하고, 상대국의 교토의정서 비준관련 입장 및 준비사항 등을 상세 파악하는 성과
- 아울러, EIG(Environmental Integrity Group)의 일원으로서 주요 협상분야별 협상그룹에 참가, Pronk 의장의 중재방안을 적극 지지하는 금번 협상타결의 분위기 조성에 기여 함

## 4. 협상타결의 평가 및 전망

### 가. 평가

#### ▶ 정치적 합의문 채택 평가

- 교토의정서의 구체이행 방안에 대한 정치적 합의문(Bonn Agreement)이 채택됨에 따라 EU 및 개도국 중심으로 2002년 9월 리우+10회의에 즈음하여 교토의정서를 발효시 키는데 유리한 토대 마련
  - 금번 회의 참석자들은 미국 부시대통령의 교토의정서 불참입장이 오히려 기후변 화문제 및 의정서 합의 필요성에 대한 국제적 인식 제고에 기여한 것으로 분석
  - ※ 미국은 기후변화협약상 재정적 의무 등 자국과 직접 관련되는 사안을 제외하고는 발언 등을 자제함으로써 정치적 합의 도출에 지장을 주지는 않았음

#### ▶ 합의내용에 대한 평가

- 2002년 중 교토의정서 발효라는 정치적 목적 달성에 치중한 나머지 온실가스 감축이라는 본연의 목적이 크게 희석되었다는 비판이 제기
  - 미국이 불참하면 부속서 I 국가들의 온실가스 감축 목표는 90년도 배출량 대비 -52 %에서 -39 %로 낮추어짐



- 또한, 금번 회의에서 합의된 산림 흡수량 인정 및 러시아 등 동구권의 Hot Air 거래를 전부 활용할 경우 제1차 공약기간 중 부속서 I 국가들의 온실가스 배출량은 실 질적으로 21 ~28% 증가 전망
- 반면에 개도국 지원 기후변화특별기금, 최빈국기금 및 적응기금 등 3개 기금 설립 및 기술이전을 용이하게 하기 위한 전문가그룹 설치 등에 합의한 것이 주요 성과인 것으로 평가됨
- 다만, "의무준수체제"의 구속성 여부가 EU, 개도국, 일본·캐나다·호주 간 의견대립으로 확정되지 못한 바, COP7 협상의 최대쟁점으로 부각됨

## 나. 전 망

### ▶ 교토 의정서 발효 전망

- 금번회의 이후 EU 및 77그룹들의 교토의정서 비준을 위한 국내조치가 가시화 될 것으로 보임
- 일본, 캐나다는 실리를 크게 얻었으나 아직 협상이 종료되지 않은 "의무준수체제"가 COP7 회의에서 가급적 비구속적 성격이 되도록 최대한 노력할 것이 예상되므로
  - COP7 회의 종료시까지는 협상전략상 교토의정서 비준에 대한 명시적 입장을 유보 할 가능성이 높을 것으로 전망
- 한편, 러시아의 경우 산림등 경영을 통해 흡수량 인정 확대 여부와 비준을 연계할 가능성이 크며, 호주의 경우는 비준 가능성이 크지 않을 것으로 사료됨
- 이런 상황에서 이번 합의에 주도적인 역할을 한 EU는 2002년 중 교토의정서 발효요건 충족을 위해 참여가 필요한 일본, 러시아, 캐나다 및 주요 개도국에 대하여 적극적 외교적 교섭을 전개할 것으로 보임
- 상기 사항을 감안할 때, ① COP7에서의 의무준수체제 협정의 타결 방향, ② 금번 합의에 대한 러시아의 최종 입장, ③ 미국이 제시할 교토 의정서 대안에 대한 국제적 반응 등이 교토의정서의 조기 발효에 결정적으로 영향을 미칠 것으로 사료됨

### ▶ 개도국의 온실가스 참여 방안 논의 전망

- 교토의정서 구체 이행방안의 정치적 협상 타결로 제1

- 차 공약기간에는 선진국만 감축 의무에 참여하고 개도국은 감축의무에서 일단은 제외됨
- 그러나 금번회의에서 선진국들의 온실가스감축 구체 이행방안이 합의됨에 따라
  - 금년 10월에 개최되는 COP7(10/29-11/9, 모로코)을 계기로 개도국들의 온실가스감축 참여 방안에 대한 국제적 논의 필요성이 부각될 것으로 보임
- 특히, 미국이 COP7에서 제시할 내용에 개도국의 참여 방안이 포함될 전망이고, EU도 개도국들이 제2차 공약기간(2013-2017)부터는 참여하여야 한다는 입장임에 비추어
  - 어떠한 방식으로든지 간에 개도국 참여 방안 논의가 조만간 본격화 될 것으로 전망 됨

## 5. 양후대책

### ▶ COP7 협상회의(2001.10, 모로코 마라케쉬) 철저한 준비

- 우리가 일관되게 추진하고 있는 Unilateral CDM에 대한 논리를 추가로 개발하여 차 기회의에서 채택되도록 노력
- 의무준수체제, 교토메카니즘 세부이행방안 등 확정되지 않은 의제에 대한 재점검 및 협상전략 마련
  - ※ EU, 77그룹 등의 동향, 미국의 대안, 개도국 참여 논의 진전 추이 등 국제동향을 면밀히 분석하여 전략 마련(국무조정실, 외교통상부 등 협조)

### ▶ 2002년 교토의정서 발효대비 국내이행체제 정비 추진

- 국무조정실의 범정부대책기구 운영체제 개선 추진에 대한 지원
  - 기후변화협약 대응능력 및 정책 조정 등 현행대응체제 보완
- 지구온난화방지대책법을 제정 추진
  - 기후변화대응대책의 안정적, 체계적 추진을 위한 법적근거 마련으로 종합 대응능력 및 정책 조정기능 강화, 온실가스 저감조치의 실효성 제고

## ▶ 개도국 감축의무 참여방안에 대한 국제회의의 준비

- 이번 정치적 협상단계로 개도국에 대한 감축의무 참여방안에 대한 논의가 가시화 될 것으로 전망됨에 따라 내부적으로 개도국 의무부담 또는 참여방안에 대한 입장 마련 필요
- 따라서 금년 9월 서울에서 개최예정인 개도국 참여방안 모색을 위한 국제회의의 철저 한 준비
  - 외교통상부(주관부처) 등 관계부처와 협의하여 우리 입장의 사전 강구 등 준비 추진

## ▶ 교토의정서 발효에 대한 단계적 준비 추진

- 우리나라 온실가스 Inventory 구축
  - 환경부의 경우 매립지, 소각장 하수처리장 등 환경기초시설에서 발생하는 온실가스 배출량 조사 추진 (2001년도 용역사업)
- CDM 체제의 조기시행에 대비한 국제적 인증체제 구축 추진
  - 환경관리공단, 에너지관리공단 등 관련 전문기관과 연대하여 추진토록 지원

## <참고사항>

### COP-7 회의 의제(안)

#### 1. 개요

- 일시/장소 : 2001. 10.29 - 11.9(모로코 마라케쉬)
- 주요의제
  - 교토의정서 구체적 이행방안 확정
    - 아직 합의되지 못한 교토메카니즘 세부이행방안, LULUCF(흡수원), 의무준수체계 등 논의
  - 우리의 관심사항인 Unilateral CDM에 대한 협상 재개

#### 2. 회의 의제

##### 가. 개막식

- 제6차 의장의 연설
- 제7차 의장 선출 및 연설

- 환영사, 집행사무국의 연설

##### 나. 조직문제

- 기후변화 및 교토의정서 비준상황
- 절차규칙, 의제안 채택
- 의장 이외의 임원선출, 감독기구 승인
- 작업반 구성, 제8차 회의 일정 등 확정 등

##### 다. 부속기구의 결정 및 결론에 관한 보고

- SBSTA의 보고
- SBI의 보고

##### 라. 협약의 이행 및 협약의 다른 규정 검토

- 부속서 I 국가의 국가보고서 검토
- 비-부속서 I 국가의 보고서 검토
- 재정 메카니즘
- 기술개발 및 이전
- 공동이행 시범사업 등

##### 마. 유엔총회로부터 제기된 사항, 지속가능 발전을 위한 정상회의 논의

##### 바. IPCC의 제3차 평가보고서

##### 사. 기후변화협약 제4조, Para2(a) and(b)의 충분한 2차 검토

- 자발적 의무부담 여부

##### 아. 부속서 I 및 부속서 II 국가의 수정 제안

- 부속서 I 및 II 국가에서 터어키 제외, 부속서 I 국가에 카자스탄 추가

##### 자. 교토의정서 당사국회의의 준비

- 교토의정서 5,78조하의 국가체제, 적용 및 지침
- LULUCF
- 메카니즘에 대한 작업계획
- 의무준수체계와 관련한 절차와 메카니즘
- 정책 및 조치의 우수수범사례
- 교토의정서 3,14조의 관련문제
- 시범사업하의 공동이행활동
- 부속기구와 관련한 여러 문제 등

##### 차. 행정 및 재정 문제

- 2002-2003의 예산, 2000-2001의 재정 실적 등

##### 카. 전체회의의 대표연설

- 당사국 대표연설, 옵서버 국가 및 정부간기구 대표 연설, NGOs 연설 **環境保全**