

장기간에 걸친 개발원조에도 불구하고 개도국의 빈곤상황이 개선되지 않고 있는 상황에서 '원조피로' 현상을 목격하게 된 국제사회는 최근 '원조효과성' 제고를 위하여 한 목소리를 내고 있다. 이는 수원국의 개발역량 증진, 수원국 개발전략과의 일치, 성과 중심의 원조, 상호책임성의 강조 등을 통해 원조의 질적 수준을 높이고 효과성을 제고시키자는 것인데, 이러한 경험은 기후변화 대응에서도 똑같이 적용될 수 있다. 개발과 밀접한 관계에 있는 기후변화 대응 이슈에서 원조효과성의 원칙 또한 지켜져야 하는 것은 당연한 일일것이다.

기후변화 협상 당사국총회를 통해 기후변화 재원을 어떻게 조달할지의 여부도 중요하지만, 무엇보다도 중요한 것은 재원을 어떻게 효과적으로 사용할 수 있는지에 대한 고민일 것으로 여겨지며, 효과적인 기후재원 사용을 위해서는 반드시 수원국의 리더십과 책임성의 강화가 뒷받침되어야 할 것이다. 공여국은 수원국의 개발전략과 기후변화대응 전략을 통합시켜 그들의 대응 역량을 강화하고 이를 개발과 성장으로 효과적으로 연결시킬 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해 EDCF는 향후 프로젝트 및 프로그램 차관 방식을 통해 녹색 ODA규모와 지원을 확대하고, Two-step loan¹⁰⁾ 등 다양한 방법을 활용하여 민간의 참여를 위한 이니셔티브를 제공할 뿐만 아니라, 수출입은행의 공적자금을 통해서도 개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 노력에 동참하고자 한다.

우리나라는 ODA 확대 계획과 함께 기후변화를 고려한 녹색 ODA 비중 확대 계획을 수립하였다는 점에서 국제적인 흐름을 잘 반영하고 있다고 평가된다. 아시아개발은행 미래탄소펀드 출자와 동아시아기후파트너십 등을 통해 개도국의 기후변화 대응역량 제고를 위한 양자·다자적 노력에 적극 동참해오고 있는 만큼, 개도국의 기후변화 지원에 있어서도 재원의 효과성을 높이기 위한 노력이 필요하다. 여기에는 국가적 차원에서 '기후변화 분야 지원을 위한 전략'을 수립하여, 각 부처와 기관별 지원사업 또는 프로그램을 조화시키고, 수원국의 기후변화전략(또는 개발전략)과 부합시키도록 하는 방안도 포함될 수 있을 것이다. 우리나라가 효과적인 기후변화 재원의 활용을 위한 방안을 모색하여 실천한다면, 개도국의 지속가능한 성장에 기여하는 동시에 우리의 원조 수준도 한걸음 앞서게 될 것이다.

10) 투스텝복합금융: 수출입은행이 외국 소재 현지 은행에 설정한 신용한도를 활용하여 현지 법인의 설비, 투자 등을 지원하는 방법

참고문헌

국문자료

- 권 율 외. 2009. OECD DAC 주요규범과 ODA 정책개선방안. 대외경제정책연구원 연구보고서 09-11
- 정지원 · 박수경. 2009. 개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원: 논의동향 및 시사점. 대외경제정책연구원 연구자료 10-07

영문자료

- GEF. 2009. GEF Financing Adaption Action
- IPCC. 2007. Climate Change: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, UK
- OECD DAC. 2009a. Guidance on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation. Paris: OECD
- OECD DAC. 2009b. Measuring aid targeting the objectives of the Rio Conventions
- OECD DAC 2010a, Development Perspectives for a Post -Copenhagen Climate Financing Architecture
- OECD DAC. 2010b DAC Report on Multilateral Aid
- UNFCCC. 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change
- UNFCCC. 2007. Bali Action Plan
- UNFCCC. 2009. Copenhagen Accord
- World Bank. 2009. Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change - New Methods and Estimates
- World Bank. 2010. World Development Report 2010

EDCF ISSUE PAPER

2012년 11월
Vol.1 No.4

기후변화협상 논의 동향과 시사점

맹준호 | 경협기획실 정책연구팀 책임연구원

기후변화 대응 문제는 대표적인 글로벌 공공재 이슈로 기후변화에 취약한 국가들은 대부분 기후변화 적응 역량이 부족한 개도국을 감안하면 이들을 위한 국제사회의 지원은 결국 개도국의 빈곤감축과 안보 및 개발과 직접적으로 연결되어 있다. 한국은 녹색성장을 주창한 국가로서 기후변화에 주도적으로 대응하고 있으므로, 향후 국제적인 기후재원 메커니즘 개혁에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 이러한 배경 가운데 이번 달 26일부터 카타르 도하에서 개최될 예정인 제18차 기후변화협상 당사국총회를 앞두고 지금까지의 기후변화협상 논의 동향 및 시사점을 기후변화 재원 이슈를 중심으로 정리해 보고자 한다.

주요 내용

- 국제사회의 기후변화협상 논의동향
- 기후변화재원 현황
- 선진국과 개도국간 협상 주요 쟁점
- 시사점

I. 들어가며

기후변화에 대한 국제사회의 논의는 1980년대 후반부터 시작되었으며, 논의의 초점은 기후변화 현상을 완화(mitigation)하기 위한 선진국의 온실가스 배출 감축¹⁾에 초점이 맞추어져 있었다. 이후 기후변화 대응 논의는 기후변화 영향에 특히 취약한 개도국에 대한 지원 필요성이 부각됨에 따라 개도국의 기후변화 적응(adaptation)을 위한 금융지원 논의로 확대되었고, 현재는 온실가스 배출 감축에 대한 책임 소재와 금융지원 방안을 두고 선진국과 개도국이 서로 대립하고 있는 상황이다.

선진국은 기후변화가 전 지구적인 문제인 만큼 모든 국가가 온실가스 배출 감축을 위해 더 적극적으로 노력해야 한다고 주장하는 반면, 개도국은 선진국들이 과거 개발 과정에서 배출한 온실가스에 대한 역사적 책임을 부담할 것을 요구하며, 선진국들이 온실가스 배출 감축목표 수준을 더 높여 설정하고 개도국의 참여를 이끌어 내기 위해 이에 상응하는 금융지원 방안을 제시하라는 입장이다.

작년 11월 28일부터 12월 11일까지 남아공 더반에서 열렸던 제17차 유엔 기후변화협약 당사국 총회는 ‘더반 플랫폼’이라는 결과물을 채택하면서 폐막되었다. 17차 총회는 2012년 만료 예정이었던 교토의정서를 연장하고 의정서의 2차 공약기간 설정에 합의하였으며, 모든 당사국이 참여하는 법적 구속력이 있는 (legally binding) 포괄적 감축체제 협상을 출범키로 합의한 것과 더불어 녹색기후기금(GCF)을 설립하기로 했다는 데에 의미가 있다고 평가된다.

그러나 개도국의 기후변화 대응 역량강화를 위한 선진국의 재정지원과 관련하여서는 그 형식과 관리 방식을 놓고 선진국과 개도국간 대립이 여전히 지속되고 있으며, 재원의 본질과 관련하여서도 개도국은 선진국이 제공하는 기후변화 재원이 배려(consideration)가 아닌 보상(compensation) 차원에서 이뤄져야하며, 기존의 공적개발원조(ODA)와 차별화된 새롭고 추가적인 지원이 이루어져야 함을 강조하고 있는 반면, 선진국은 동일한 사안에 대한 인식을 달리하고 있어 향후 유엔 기후변화협약에서 기후변화 대응 재원에 대한 조율을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 논의가 심화될 것으로 보인다.

여기서는 금년 11월 말에 카타르 도하에서 개최될 예정인 제18차 기후변화당사국 총회를 앞두고 지금까지의 기후변화협상 동향을 살펴보고 기후재원과 관련된 주요 쟁점들을 정리하여 개발협력에 있어서의 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. 기후변화협상 논의 동향 및 재원 현황

지구 온난화와 개도국에 대한 기후변화 대응 지원에 관한 논의는 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔 환경개발회의에서 ‘유엔 기후변화협약(UNFCCC)’이 채택된 이래 매년 당사국 총회(Conference Of the Parties: COP)를 통해 지속적으로 논의되고 있으며, 협약 당사국들은 기본원칙인 ‘형평성(equity)’을 기본으로 ‘공동되나 차별화된 책임(common but differentiated responsibilities)’과 ‘각국의 능력(respective capabilities)’에 따라 지구의 환경변화를 막고 기후 시스템을 보존하는 데 동참하고 있다.

이러한 기후변화 당사국 총회의 논의 주제는 앞서 언급한 바와 같이 온실가스 배출 감축에서 시작하여 기후변화 적응, 기술개발 및 이전, 재원마련 등으로 점차 확대되고 있으나, 당사국들간 이해가 상충되면서 협상은 지지부진한 상황이 계속되고 있는 실정이다. 현재까지의 기후변화협약 당사국 총회 진행 경과와 주요 내용을 간략히 정리해 보면 <표 1>과 같다.

1) '05년 발효된 교토의정서(Kyoto Protocol)는 1차 공약기간('08-'12년) 동안 '90년 온실가스 배출량 대비 평균 5.2% 감축의무 규정

〈표1〉 기후변화협약 당사국총회 진행 경과 및 주요 내용

당사국총회	주요내용	대상국가
기후변화협약 (1992.6, 리우)	- 2000년까지 1990년 수준으로 온실가스 감축 - 개도국은 감축의무 부담 없음	157개국 (의무부담 35개국)
제1차 당사국총회 (1995.3, 베를린)	- 베를린 위임사항(Berlin Mandate) 채택 - 2000년 이후 감축목표에 관한 부속의정서를 3차 당사국총회에서 채택	
제2차 당사국총회 (1996.7, 제네바)	- 각료선언(Ministerial Declaration) 채택 - IPCC 제2차 평가보고서 공식 인증 등	
제3차 당사국총회 (1997.12, 교토)	- 교토의정서(Kyoto Protocol) 채택 - 2010년까지 1990년 수준의 평균 5.2% 감축 등	40개국 (의무부담)
제4차 당사국총회 (1998.11, 부에노스아이레스)	- 부에노스아이레스 실천계획 채택 - 2000년 제6차 당사국 총회까지 교토의정서의 세부 이행방안 확정결의	
제5차 당사국총회 (1999.10, 본)	- 주요의제에 대한 각국의 입장 확인 - 우리나라: 2018년부터 자발적 감축참여 발표	
제6차 당사국총회 (2000.11, 헤이그)	- 협상결렬(2001. 7월 독일 본에서 재논의하기로 함) - 우리나라: 2002년 교토의정서 비준예정 발표	
제6차 당사국총회 (2001. 7, 본)	- 재정 및 기술지원, 의무준수체계, 조림부문의 4개 의제에 대한 정치적 합의에 도달(Bonn Agreement로 명명)	
제7차 당사국총회 (2001.10, 마라케시)	- 교토메카니즘, 의무준수체계, 흡수원(산림원) 등 3개 의제에 대한 합의	165개국 (43개국 비준)
제8차 당사국총회 (2002.10, 뉴델리)	- 델리선언 채택, 교토의정서 운영규정 등 의제합의 - 산유국 입장 및 청정에너지 수출에 대한 인정요구	165개국 (97개국 비준)
제9차 당사국총회 (2003.12, 밀라노)	- 협약비부속서, 국가보고서 내용검토 및 제출시기 결정 - 개도국에 대한 기술 및 재정지원 - CDM 메카니즘하 조림 및 재조림 사업을 위한 적정방식과 절차 등 합의	171개국 (120개국 비준)
제10차 당사국총회 (2004.12, 부에노스아이레스)	- '적응 및 대응조치에 관한 부에노스아이레스 행동계획' 채택 - 교토의정서 체제 이후의 의무부담 방식 논의	180개국 (128개국 비준)
제11차 당사국총회 (2005.12, 몬트리올)	- 교토의정서 발효: 2005.2.16 - 2012년 이후 체제 논의를 위한 협의체 구성에 합의 - 교토의정서 이행세부지침(마라케시 합의문)공식 채택	189개국 (128개국 비준)
제12차 당사국총회 (2006.11, 나이로비)	- 1차 감축의무기간(2008~2012)이후 선진국의 감축의무 논의 - 교토의정서의 주기적 검토	190개국 (129개국 비준)
제13차 당사국총회 (2007.12, 발리)	- 모든 선진국 및 개도국의 참여방안 논의 - Post-2012 기후변화 대응체제 논의 - 발리로드맵 채택	192개국 (129개국 비준)
제14차 당사국총회 (2008.12, 포츠난)	- 선진국과 개도국간 장기협력방안 논의 - 2012년 이후 2차 의무감축국 및 목표 설정에 대한 논의	189개국
제15차 당사국총회 (2009.12, 코펜하겐)	- 2012년 이후 선진국 추가감축, 개도국 감축 참여, 선진국 재정지원 등을 포함하는 새로운 기후변화체제 논의 - 코펜하겐 합의문 승인	193개국
제16차 당사국총회 (2010.12, 칸쿤)	- 녹색기후기금(Green Climate Fund) 조성 논의 - 칸쿤 합의문 채택	194개국 (193개국 찬성)

기후변화 자원과 관련해서는 2001년 마라케시에서 개최되었던 제7차 당사국총회에서 개도국의 기후변화 적응 활동을 지원하기 위한 기금 조성을 합의한 이후, 개도국의 기후변화 대응을 위한 자원은 현재 UNFCCC 운영체계, 교토의정서(Kyoto Protocol) 운영체계, 그 외 양자·다자 채널을 통한 운영체계 등 크게 3가지로 구분할 수 있다. 동 구분에 따라 현재 운영되고 있는 자원 체계를 구체적으로 살펴보면 아래와 같이 정리될 수 있다.

1. UNFCCC 재정 메커니즘

UNFCCC 체계 하에서는 현재까지 GEF(Global Environment Fund)가 유일한 운영주체(operating entity)로서, 기후변화 재원의 기준, 정책, 프로그램 등을 결정하는 기후변화 당사국총회의 지휘 아래서 운영하고 있다.

GEF는 현재 4개의 기후변화 관련 기금의 운용을 담당하고 있는데, 먼저 GEF 신탁기금(GEF Trust Fund)은 개도국의 기후변화협약 이행 및 달성을 지원하기 위하여 1991년 수립된 기금이다. 기후변화는 GEF 신탁기금의 6개 중점 분야 중 하나로서, 기후변화로 발생하는 위험을 감소시키고 기후변화 피해를 최소화하는 기후변화 완화 목적의 사업들을 주로 지원하고 있다.

2001년 설립된 최빈국 지원기금(The Least Developed Countries Fund: LDCF)은 최빈국의 긴급하고 즉각적인 기후변화 적응 수요를 충족시키기 위한 프로젝트 사업을 지원하는 자발적 기여금으로, 총 22개국²⁾이 참여하고 있으며, 동 기금은 최빈국의 기후변화 적응 프로그램(National Adaptation Programme of Action: NAPA) 수립 및 이를 통해 발굴된 우선 사업들을 지원하는 데 사용되고 있으나, 최빈국의 적응 수요와 비교할 때 지출 규모는 아직까지 미미한 수준이다.

LDCF와 같이 2001년 설립된 특별기후변화 기금(Special Climate Change Fund: SCCF)은 GEF와 기타 양자·다자 기금에 의해 지원된 기후변화 대응 사업들을 보완하기 위한 자발적 기금으로, ① 적응, ② 기술이전, ③ 에너지·교통·산업·농업·임업·수자원관리, ④ 화석연료 및 에너지 집약적 재화의 생산 및 수출입에 의존하는 국가들을 위한 지원 활동 등 4가지 분야에 사용되고 있다. 14개국이 기금 출연을 약속하였으며, 출연기금 110백만불(2010년 5월말 기준) 중 85%가 적응사업에, 15%가 기술이전 사업에 사용되었다.³⁾

2. 교토의정서 메커니즘

교토의정서를 통해 수립된 기후변화 기금으로는 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM)와 기후변화 적응기금(Adaptation Fund)이 있다. CDM은 유엔 기후변화협약과 교토의정서에 따라 온실가스 감축 의무를 지닌 선진국이 개도국에서 온실가스 감축사업을 수행하여 얻은 탄소배출권(Certified Emission Reduction: CER)을 자국의 감축목표에 포함시키거나 혹은 다른 선진국에 CER을 판매함으로써, 선진국은 저비용으로 온실가스 감축목표를 달성하고, 개도국은 선진국으로부터 기후변화 완화를 위한 기술 및 재정을 지원받는 체계를 의미한다. 선진국은 양허적인 조건으로 개도국에 지원하는 CDM 사업을 자국의 ODA로 보고할 수는 있으나, CDM 사업으로부터 CER을 받을 경우, 그 시장가치는 회수액으로 보고해야 한다.

기후변화 적응기금은 기후변화 위험으로부터 취약한 개도국의 기후변화 적응 사업 및 프로그램을 지원하기 위해 설립된 기금으로, 교토의정서 당사국회의(CMP)의 권한 및 지도 아래 있는 이사회가 감독하고 있으며, GEF는 사무국, 세계은행은 신탁관리자(trustee)의 역할을 수행하고 있다. 기후변화 적응기금은 선진국으로부터의 자원 출연 이외에도 CDM 사업으로 발생된 CER의 2%를 수입으로 부과하여 재정을 충당하고 있으며, 개도국이 제안한 사업이 이사회로부터 승인된 이후에는 세계은행, UNDP와 같은 다자기구나 이사회가 수립한 적격기준 및 신용기준을 충족하는 수원국의 공인된 사업집행기관을 통해 기금의 집행이 이루어진다. 유엔 기후변화협약 및 교토의정서 체제의 기후재원을 정리하면 <표 2>와 같다(2010년 기준).

2) 한국, 체코를 제외한 21개 DAC 회원국 포함

3) SCCF의 경우, 2010년 5월말 현재, 35개국에 총 22개 기후변화적응 프로그램(92백만불)이 승인되었으며, 3개의 기술이전사업(14백만불)을 승인하였다.

〈표2〉 UNFCCC 및 교토의정서 체제 기후재원의 약정 및 지출 규모

기금	수립	중점분야	금액(단위: 백만불)		
			Pledged	Deposited	Committed
Convention Fund					
GEF 신탁기금(1991-2010)	1991	완화	2,910	2,743	2,743
GEF 신탁기금(2010-2014)		완화	1,350		
LDCF	2001	적응	221	169	135
SCCF	2001	적응	148	94	92
		기술이전		16	14
Kyoto Protocol Mechanism					
기후변화적응기금	2007	적응		170	23
CDM	2001	완화	매년 30 - 100억불 규모 지원		
기후변화완화 소계			4,210	2,693	2,693
기후변화적응 소계			419	433	250

자료: OECD DAC (2010)

3. 양자 · 다자 채널을 통한 재원

기후변화협약의 틀 밖에서 구성된 다자기후기금(Multilateral Climate Funds)으로는 기후투자기금(Climate Investment Fund: CIF), 콩고분지 산림기금(Congo Basin Forest Fund), MDG 달성기금(MDG Achievement Fund) 등이 있다. 특히 콩고분지 산림기금 등은 UN-REDD와 양자 공여국들의 기여와 함께 REDD+⁴⁾ 활동을 지원하고 있다.

이들 다자기후기금의 특징은 기후변화협약을 통해 구성된 기금과 마찬가지로 기후변화 적응 보다는 완화에 재원이 더 집중되어 있다는 점이며, 기후변화 적응을 중점으로 하는 기금은 MDG 달성기금과 세계은행의 CIF⁵⁾로 제한적이다. 이상에서 언급한 기후재원을 간단히 정리하면 〈표 3〉과 같다.

〈표3〉 UNFCCC 및 교토의정서 체제 기후기금의 약정 및 지출 규모

기후금융		재원(단위: 백만불)		기간
		완화	적응	
양자	한국	200		2008~2012
	일본	10,000		2008~2012
	영국	1,182		2008~2012
	독일	564	200	2008~2012
	호주	160		2007~2012
다자 (세계은행)	CIF-CTF	4,800		2009~2012
	CIF-SCF	1,400		2009~2012
	CPF	500		
	FCPF	385		2008~2020

주: 기후투자기금(CIF) 중 청정기술기금(CTF)과 전략적 기후기금(SCF)

CPF=탄소파트너십기금 FCPF=산림탄소파트너십기금

자료: World Bank(2009), World Development Report 2010

4) REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation)는 개도국의 산림전용과 산림훼손으로부터 탄소배출 감축 및 산림탄소 축적과 보전, 지속가능한 산림경영, 조림과 산림복원을 통한 산림 탄소 축적 증진을 의미하는 것으로, 제13차 당사국총회에서 채택된 발리 행동계획에서 '산림감소 방지를 통한 온실가스 감축(REDD)'의 중요성을 확대하는 개념으로 사용되었다.

5) CIF는 혁신적인 기후변화 대응 기술사업 지원을 위한 '전략적기후기금'과 '청정기술기금'으로 구성

2007년에 발리에서 개최된 제13차 당사국총회에서는 ‘발리행동계획(Bali Action Plan)’이 채택되었는데, 기후재원과 관련하여서 선진국은 ‘적절하고, 예측가능하며, 지속가능한(adequate, predictable, and sustainable)’ 재원을 제공해야 하며, 그 재원은 ‘새롭고 추가적(new and additional)’이어야 할 것을 명시하고 있다. 또한 혁신적인(innovative) 자원조달 방안으로, 공공자금은 물론 민간부문의 투자 및 자금이 동원되어야 한다는 것이 핵심적인 내용이다.

한편, 지난해 남아공 더반에서 개최된 제17차 당사국총회에서는 ‘녹색기후기금(Green Climate Fund)’ 설립이 합의 되었고, 이 기금은 개도국의 기후변화 대응 목적의 프로젝트, 프로그램, 정책 및 여타 활동을 지원하기 위한 협약의 재원 메커니즘의 역할을 담당하게 될 것으로 보인다. 금년 11월 말에 예정되어 있는 카타르 도하에서의 제18차 당사국총회에서는 GCF 설립에 관한 합의 사항이 도출될 것으로 예상된다. 또한 17차 총회에서는 2012년 만료 예정이었던 교토 의정서를 2013년 이후에도 연장하기로 합의⁶⁾하였고, 카타르 도하에서 2차 공약기간을 결정한 후, 2020년부터는 모든 국가들이 참여하는 새로운 기후체제의 출범이 예정되어 있다. 그러나 2020년 이후 미국과 중국의 기후체제 참여 여부가 여전히 불투명해지면, 17차 회의에서는 16차 회의까지의 선진국과 개도국 입장 차이를 보였던 것과는 달리 개도국 내에서도 자국 상황에 따라 이견을 보이며 기존 양상과는 다르게 입장이 다극화⁷⁾됨에 따라 18차 회의에서 온실가스 배출 감축과 재원 마련에 대한 합의에 이를 수 있을지는 여전히 의문 가운데 있다.

개도국의 기후변화대응 지원을 위해 필요한 비용이 얼마나 되는지에 대해서는 아직까지도 명확하지는 않지만, 개도국이 온실가스 감축을 위해 부담해야 하는 추가적인 비용(incremental cost)과 기후변화 적응에 필요한 비용에 대해 일부 국제기구에서 예상한 자료를 바탕으로 어느 정도 추측을 해 볼 수는 있다. 기후변화 완화의 경우, UNFCCC는 2030년에 온실가스 배출량을 현재 수준으로 되돌리기 위해서는 적어도 650억불 규모의 지원이 필요할 것으로 추산하고 있으며, 세계은행은 2030년에 약 2,630억불에서 5,630억불 규모의 지원이 필요할 것으로 예상하고 있다. 기후변화 적응의 경우에도 국제기구마다 다른 방법을 사용하고 있어서 그 규모는 다르게 나타나고 있지만 대체적으로 연간 약 1,000억불 정도의 규모를 예측하고 있으며, 기후변화 대응을 효과적으로 지원하기 위해서는 무상원조와 양허성 차관, 그리고 민간자본을 포함한 다른 혁신적인 자원들의 다양한 활용이 필요하다는 데에는 이견이 없다.

III. 주요 쟁점

현재 기후변화 협상의 주요 쟁점은 크게 온실가스 감축에 대한 참여범위와 기후재원의 조성 및 출처에 대한 논쟁으로 요약될 수 있다.

1. 온실가스 감축

현재 선진국 37개국(부속서 국가군)의 의무감축과 나머지 개도국의 자발적 감축행동을 규정하고 있는 교토의정서는 올해로 1차 감축기간이 종료되므로, 2012년 이후의(Post-2012) 온실가스 감축체제를 어떻게 만들 것인가 하는 문제가 그 동안 기후변화 협상의 핵심 쟁점으로 부각되어 왔다. 중국, 인도, 브라질, 남아공 등 BASIC 그룹이 속해 있는 개도국 협상그룹은 선진국이 교토의정서의 연장을 통해 2차 감축에 참여해야 할뿐만 아니라, 보다 높은 수준의 의무적이면서도 법적 구속력이 있는 감축목표를 설정하고, 감축이행 방안에 대해 보다 체계적인 절차를 마련해야 한다는 입장을 견지해왔다. 이에 대해 미국을 비롯한 선진국은 전 지구적 차원에서 효과적인 온실가스 감축을 달성하려면 개도국의 참여가 필수적이라는 입장을 견지해 오고 있으며, 이를 위해서 선진국은 국제법적 구속력이 있는 단일하고 포괄적인 법적 체제를 구축하고 선진국과 개도국 모두 법적의무를 부담해야 한다는 입장을 고수해 오고 있다.

이와같이 기후변화 협상에서 선진국과 개도국간 이견이 좁혀지지 못하고 협상이 지지부진해짐에 따라 탄소배출에 대한 정확한 시그널이 시장에 전달되지 않는 상황이 지속되고 있고, 이에 따라 유럽 탄소

6) 그러나 교토의정서 연장에 35개국만이 서명하였고, 전세계 온실가스 배출량의 59%를 차지하는 주요국들(중국, 미국, 러시아, 인도, 일본, 캐나다)이 2차 감축 이행에 불참하기로 하여 실질적인 온실가스 감축효과를 기대하기는 어려울 것으로 예상된다.

7) 코펜하겐 회의(COP 15)와 칸쿤 회의(COP 16)는 선진국을 대변하는 미국과 개도국을 대변하는 중국의 첨예한 대립 상황이 전개되어 포스트 2012에 대한 합의에 실패한 반면, 17차 더반 회의 때는 선진국과 개도국 간 대립구도가 봉고되며 산업강대국(미국, 중국, 인도 등)과 약소국(최빈국, 아프리카 등)간 대립구도로 변화되는 양상을 보임.

시장과 CDM 시장은 최근 투자규모가 급격히 축소되는 경향을 보이고 있다. 이에 대해 EU는 교토의 정서의 연장과 2차 공약기간 설정에 상관없이 현재 약 1,200억불 규모의 유럽 탄소시장을 2020년까지 계속 유지하겠다는 입장을 유지하고 있으나, 유럽연합이 세계 CDM 시장의 최대 구매자라는 점을 고려하면 이러한 거래규모의 급격한 축소는 EU로서는 매우 우려할 만한 상황이라고 할 수 있을 것이다.

한편, 교토의정서 상의 감축부담이 없는 중국, 인도, 브라질 등 주요 개도국의 온실가스 배출량은 최근 급속한 경제성장 및 에너지 소비의 확대에 따라 급격히 증가해 왔다. 미국과 일본 등은 주요 개도국의 온실가스 배출량의 비대칭적 증가 추세를 강조하면서, 교토의정서 상의 1차 감축 공약기간이 종료된 이후에는 적어도 중국과 인도 같은 주요 배출국은 선진국과 대등한 수준의 온실가스 감축목표의 설정 및 감축이행 노력을 해야 한다는 점을 강조하고 있다. 그러나 중국과 인도 등은 선진국의 역사적 책임과 '국민 1인당 동등한 배출권리(equal per capita emission entitlements)' 등 도덕적 형평성을 근거로 선진국의 의무감축 참여 요구에 대한 논의 자체를 거부해 오고 있어 금번 18차 당사국총회의 결과가 주목된다.

2. 자원 마련

개도국의 온실가스 감축 및 기후변화 적응과 관련한 재정지원 문제는 기후변화 협상 세부 이슈 중에서 상대적으로 협상이 진전되어 왔던 분야⁸⁾이나, 민간자원 포함 문제와 재정 메커니즘의 거버넌스 구성 이슈에 대해서는 선진국과 개도국 간 이견이 좁혀지지 않고 있는 상황이다. 이 중 특히 재정지원과 관련된 핵심적인 쟁점사항은 민간자본과 추가적인 자원 조성 여부라고 할 수 있다. 공공재원이 개도국 내 기후친화적인 투자환경을 조성하여 민간자본의 유입을 촉진하고, 취약국의 기후변화 적응 활동을 지원하는데 사용되어야 한다는 점에 있어서는 선진국 및 개도국간에 이견이 없다. 그러나 개도국은 기후금융 지원은 선진국의 공적자금이 우선되어야하며 기후변화 재원확대 노력으로 인해 빈곤퇴치 및 개발을 목적으로 하는 기존의 ODA 자금이 기후변화 재원으로 전용되는 것에 대해 심각한 우려를 표명하고 있다.

또한 민간으로부터의 지원은 공공재원에 대한 보완 역할을 담당할 뿐이라고 주장하고 있는 반면, 선진국은 막대한 기후금융 지원을 공공재원만으로 충당하는 것은 한계⁹⁾가 있으므로 민간부문을 적극 활용해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 이와 더불어 재정지원의 메커니즘에 대한 이견도 존재하고 있는데, 지난 수차례의 녹색기후기금 설계위원회 회의에서는 개도국은 프로젝트 중심의 재정지원을 통한 개도국에 대한 직접지원 방식(direct access)을 주장하였으나, 선진국은 기존의 세계은행, 지구환경기금(GEF) 등을 통한 재정지원 메커니즘을 구축하자고 맞서고 있는 상황이어서 도하에서의 녹색기후기금(GCF) 재원조성 문제에 대한 당사국간 협의를 지켜봐야 향후 GCF 운영에 대한 전망을 할 수 있을 것으로 보인다.

IV. 맺음말

온실가스 감축과 기후변화 자원 이슈는 기후변화협상 타결과 직결되는 사안으로 향후 협상과정에서 논의가 심화될 것으로 예상되므로, 우리나라도 구체적인 대응방안을 마련해야 할 것으로 보이며, 특히 한국은 '녹색성장'을 주창한 국가로서 기후변화에 선도적으로 대응하고 있으므로, 향후 국제적인 기후재원 메커니즘 개혁에 적극적으로 참여할 필요가 있다.

또한 기후변화 대응 문제는 어느 한 지역에서의 노력과 성과만으로 끝나지 않는 대표적인 글로벌 공공재적 이슈이고, 기후변화에 취약한 국가들이 대부분 빈곤국임을 고려할 때, 이들을 위한 적응(adaptation) 활동 지원은 결국 빈곤감축과 안보, 개발과 불가분하게 연결되어 있다. 즉 기후변화 적응을 위한 재정지원은 개발과 직·간접적으로 연관되어 있으며, 기후변화 재원을 효율적으로 활용하기 위해서는 이들의 개발효과성 측면도 동시에 고려하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있을 것이다.

8) 2010~2012년 3년간 총 300억불의 단기재원 마련 및 2020년까지 매년 1,000억불에 상응하는 장기재원 조성을 핵심으로 하는 개도국 재정지원 문제는 개도국의 협조를 이끌어 내기 위한 협상의 유인책으로 활용되어 온 측면이 있으나, 새롭게 추가적인(new and additional)재원 조성의 현실적 달성여부와 재정지원의 제도적 틀을 마련하는 쟁점 이슈에 대해서는 여전히 이견이 존재.

9) 유럽연합 기후변화 협상 대표인 헤더가드(Hedergaard)는 최근 공적자금만으로는 2020년까지 연간 1,000억불의 자금흐름을 만들어 내는 것은 현실적으로 불가능하며, 민간자본의 참여가 필수적이라는 입장을 견지. 특히 헤더가드는 탄소시장의 활성화와 아울러 항공 및 운송과 관련한 탄소세 부과를 통한 재원이 새롭게 출범하는 녹색기후기금의 조성을 가능하게 하는 가장 현실적인 방안이라고 주장함.