



제07-52호

발리 로드맵의 주요 내용과 향후 전망

정성춘 세계지역연구센터 일본팀 팀장 (jung@kiep.go.kr, Tel: 3460-1202)

주요 내용

- ▣ 2007년 12월 3일부터 약 2주간에 걸쳐 제13차 기후변화협약 당사국회의가 인도네시아 발리에서 개최되었음.

 - 2008년부터 가동되는 교토의정서 체제는 미국, 중국, 인도 등 대량배출국이 불참하였고 2012년으로 종료되기 때문에 보다 포괄적인 기후변화대책이 필요한 시점이었음.
- ▣ 이번 회의의 최대 성과는 미국 및 개발도상국이 모두 참여하는 새로운 협상의 장을 열었다는데 있음. 그러나 수치목표 설정, 개발도상국 지원방식 등에 대한 의견차이가 있어 향후 협상이 난항을 겪을 것으로 전망됨.

 - 이번 회의에서는 발리 로드맵을 채택하여, 교토의정서 이후 온실가스 감축에 대한 국제적 물결을 결정하는 새로운 협상을 2009년 말까지 완료하기로 하였으며, 이 협상에서는 기후변화협약의 모든 당사국이 참여하기로 하였음.
- ▣ 이번 회의를 계기로 국제사회는 포스트 교토체제에 대한 본격적인 협상을 가동하게 되었음. 우리나라는 이 협상을 계기로 국내적으로는 기후변화에 보다 적극적인 대응체제를 구축하면서 대외적으로는 효과적인 협상전략을 마련해야 하는 과제를 안게 되었음.

1. 배경

- 2007년 12월 3일(월)부터 15일(토)까지 약 2주간에 걸쳐 제13차 기후변화협약 당사국 회의(COP13)가 인도네시아 발리에서 개최되었음.

※ COP란 Conference of Parties의 약자임.

- 이번 회의의 최대 쟁점은 교토의정서의 기한이 종료되는 2012년 이후의 기후변화체제, 즉 포스트 교토의정서체제(이하, 포스트 교토체제)에 대한 협상의 로드맵을 논의하는 것이었음.

- 포스트 교토체제에 대한 협상이 벌써부터 시작된 이유는 교토의정서가 여러 가지 문제점을 가지고 있었기 때문임.

- 교토의정서는 주지하는 바와 같이 1992년 체결된 기후변화협약의 목표를 달성하기 위해 법적 구속력을 가지는 문서로서, 1997년 12월 교토에서 합의되고 채택되었음.

- 교토의정서는 2008~2012년 기간(제1약속기간) 동안 의정서의 부속서 I에 표기되어 있는 국가(부속서 I국, 주로 선진국들로 구성)들을 대상으로 배출 삭감을 의무화하고 있는데, 기후변화 문제에 대한 최초의 국제적 대응체제로서 그 의미는 대단히 큼.

- 그러나 교토의정서는 미국, 중국, 인도 등 세계 온실가스 배출의 약 절반 정도를 배출하는 대량배출국이 제외되어 있을 뿐 아니라 대상기간이 2008~2012년으로 한정되어 있다는 문제점을 안고 있었음.

※ 교토의정서에서 재한 대상인 온실가스는 이산화탄소, 메탄, 일산화이질소, HFC류, PFC류, SF6의 6가지가 있음.

- 교토의정서가 가지는 이러한 문제점을 극복하기 위해 국제사회에서는 이전부터 다양한 장을 통해 포스트 교토체제에 대해 논의해 왔음.

- 첫째는 기후변화협약 당사국 회의(COP) 및 교토의정서 당사국 회의(COP/MOP)에서의 논의로, 포스트 교토체제에 대한 협의가 최초로 이루어진 것은 2005년 COP11에서였음.

- 기후변화협약 당사국회의에서는 주로 개발도상국의 기후변화에 대한 적응 지원 및 기술이전 등에 대해 논의하였으며, 교토의정서 당사국 회의에서는 선진국의 교토의정서 종료 이후 삭감 가능성과 삭감목표 등에 대한 논의가 이루어져 왔음.
- 둘째는 기후변화협약 이외의 국제적 협의체를 통한 논의로, 대표적인 것이 G8(G20) 정상회의임. 포스트 교토체제에 대해 최초로 논의가 이루어진 것은 2005년 영국에서 개최된 G8 정상회의에서였음.
- 이 회의에서는 기후변화 문제를 중요 이슈로 다루면서 포스트 교토체제에 대해 논의하였고, 이 논의 결과가 기후변화협약 당사국 회의에 영향을 미치는 협상구조가 형성되어 왔음.
- 2007년 12월에 개최된 발리회의는 지난 3년 동안 이루어진 다양한 논의를 수렴하면서 선진국과 개발도상국 모두가 참여하는, 새로운 협상의 장을 여는 발판을 마련하기 위해 개최된 회의였음.
- 앞서 소개한 당사국 회의 혹은 G8 정상회의는 모두 일부 국가들이 참여하는 임시적인 협상의 장에 불과하였기 때문에 보다 다수의 국가들이 참여할 수 있는 포괄적인 협상의 장을 마련할 필요가 매우 높았음.
- 더구나 교토의정서가 종료된 직후인 2013년부터 곧바로 새로운 기후변화체제를 가동하기 위해서는 최소한 2009년 혹은 2010년까지 협상을 종료해야만 하는 시간적 제약도 이번 회의를 촉진시킨 이유 중 하나였음.
- 협상종료 이후 각국은 비준절차에 들어가고 새로운 의정서가 발효될 수 있는 요건을 충족하기 위해서는 충분한 시간(예: 2009~2012년)이 필요하기 때문임.
- ※ 참고: 1997년 12월에 체결된 교토의정서는 2005년 2월에 발효되어 발효까지 무려 7년 남짓의 시간이 소요되었음.

2. 발리 로드맵의 주요내용과 각국의 입장

가. 의장초안의 주요내용

- COP13에서는 2007년 12월 8일 의장초안이 발표되었고 이를 둘러싼 참가국들의 공방이 본격화되었음. 의장초안의 핵심적 내용은 다음과 같음.
- 첫째, 세계 전체의 온실가스 배출량을 2050년까지 2000년 대비 50% 삭감한다고 명기하고 있음. 이는 지구 전체의 장기적인 배출삭감에 대한 명확한 수치목표를 제시한 것으로 기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change) 제4차 보고서의 제안을 수용한 것임.
- 둘째, 선진국 전체의 배출삭감 수치목표를 명기하고 있음. 이 안은 EU와 중국이 주장한 것을 받아들인 것으로, 2013년 이후의 포스트 교토체제에서 선진국 전체는 2020년까지 1990년 대비 25~40% 삭감해야 한다고 명기하고 있음. 이 또한 IPCC 보고서의 제안을 수용한 것임.
- IPCC는 지구온난화 방지를 위해서는 제4차 보고서에서 산업혁명 이전에 비해 평균기온 상승을 2도 이내로 억제할 것을 요구하고 있음. 이를 위해서는 세계 전체의 온실가스 배출량을 2050년까지 반감시켜야 하고, 또 이를 위해서는 전 세계 배출량의 절반 이상을 차지하는 선진국의 대폭적인 삭감이 필요함.
- 수치목표 설정에 대해 EU는 찬성, 미국과 일본은 반대 입장을 표명하였음. 중국과 인도 등 개발도상국은 EU와 함께 수치목표 설정을 요구하였음.
- 2007년 노벨 평화상 수상자인 앨 고어 전 미국 부통령은 2007년 12월 13일 COP13 회의 강연에서 수치목표를 설정해야 함을 주장하여 EU의 입장을 지지하였고, 미국정부에는 기후변화 문제에 대한 정책을 전환할 것을 요구하였음.
- 셋째, 2009년 말까지 포스트 교토체제에 대한 협상을 완료할 것을 명기하고 이를 위해 실무그룹(Working Group)을 설치해야 한다고 명기하고 있음. 협상시한에 대해서는 중국 등 일부 국가를 제외하면 거의 모든 국가의 의견이 일치함.
- 미·일·EU는 선진국과 개발도상국 모두가 참여하여 2009년까지 포스트 교토체제에 대한 협상을 완료할 것을 주장하였음.
- 반면 중국 등 개발도상국은 2009년까지는 선진국이 먼저 배출삭감을 위한 체제를 정비하고 그 이후에 협상을 추진한다는 입장을 보였음.

- 넷째, 개발도상국 지원에 대해서는 자금 메커니즘과 기술이전의 기본 틀에 대해 명기하고 있음.
 - 자금 메커니즘: 배출권 거래의 자금원이 되는 기금 이외에 추가적으로 자금을 공급하는 새로운 틀도 검토할 것을 제시하였음.
 - 기술이전: 향후 선진국에서 개도국으로 기술이전이 원활히 이루어지도록 하는 틀을 검토할 것을 제시하였음. 특히 중국을 중심으로 한 개도국 그룹은 기술이전에 필요한 비용을 부담하는 새로운 기금을 창설할 것을 주장하였고 이에 대해 마일은 반대 입장을 표명하였는데 이는 기술유출에 대한 우려 때문인 것으로 해석됨.
- 다섯째, 미국과 일본이 주장해 온 섹터별 접근법(산업별로 온실가스 삭감목표 부과)도 의장 초안에 병기하고 있음.
 - 미국과 일본은 선진국의 수치목표 설정에 반대하는 한편 엄격한 삭감의무가 부과되지 않는 섹터별 접근법을 주장해 왔음.
 - 섹터별 접근법은 주로 에너지 다소비 산업(예: 철강, 시멘트, 알루미늄 등)을 대상으로 자발적인 삭감목표를 설정하고 국가간 기술협력을 통해 에너지 효율을 향상시켜 배출삭감을 달성하고자 하는 접근법임.
 - 섹터별 접근법은 생산량당 CO₂ 배출량과 같은 원단위 지표를 삭감목표 설정방법으로 사용함. 따라서 원단위 지표상 경쟁력이 있는 미국이나 일본의 경우에는 수치목표의 설정이 국제 경쟁력에 부정적 영향을 미치지 않음.

표 1. 의장초안의 주요 내용

쟁점	내용
장기적 수치목표	2050년까지 세계 전체 배출량을 2000년 대비 50% 삭감
선진국 수치목표	2020년까지 1990년 대비 25~40% 삭감
협상 완료시한 및 협상 참가범위	선진국과 개도국 모두 참가하여 2009년 말까지 협상 완료
개도국 지원 메커니즘	자금 메커니즘, 기술이전 지원 촉진을 위한 틀 형성 촉구
섹터별 접근법(미·일 의견 병기)	미국과 일본이 주장해 온 에너지 다소비 산업을 중심으로 한 자발적 삭감방식

자료: 필자 작성.

나. 쟁점별 각국의 입장

■ 수치목표

- 수치목표의 설정은 선진국 간 및 선진국과 개도국 간에 첨예한 대립이 발생한 쟁점으로 금번 당사국 회의에서도 가장 난항을 겪은 분야였음.
- 먼저 선진국 간에서는 EU와 미·일 간의 대립이 발생하였음.
 - EU는 선진국에 엄격한 삭감의무를 요구하였음. EU는 장기적인 삭감목표로서 2050까지 1990년 대비 50% 삭감을 요구하였으며, 중기적인 삭감목표로서 의장초안에 제시된 안을 적극 찬성하는 입장을 보였음.
 - 일본은 장기적인 삭감목표로서 2050년까지 현재 대비 50% 삭감을 제시하였음. 그러나 의장초안에 제시되어 있는 중기적인 삭감목표에 대해서는 명백한 반대입장을 표명하였음.
 - 미국은 기본적으로 수치목표 설정에 반대하는 입장이며, 수치목표를 설정할 때에도 배출총량지표 이외의 다양한 지표를 각국의 상황에 맞게 적용할 필요가 있다는 입장을 보여 왔음. 예를 들면 생산량당 배출량, GDP당 배출량 등 에너지 효율을 나타내는 지표를 활용하여 수치목표를 설정해야 한다는 입장을 가지고 있음.
 - 일본도 기본적으로는 이러한 미국의 입장에 동조하고 있으며 특히 섹터별 접근법은 이러한 목표설정방식을 지지하고 있음.
- 중국, 인도를 비롯한 개발도상국의 입장은 단호하고 분명함. 그것은 선진국에 엄격한 삭감의무를 요구하는 것임. 반대로 자신들에 대한 삭감의무 요구는 단호하게 거부하는 입장을 보이고 있음.
 - 이번 의장초안에는 선진국에 대해서만 수치목표를 제시하였기 때문에 개도국에 대한 수치목표 설정은 쟁점이 되지 않았음. 그러나 이 문제는 향후 포스트 교토체제를 성립시키기 위해서 해결해야 할 가장 어려운 난관이 될 것으로 보임.

- 만일 배출총량을 규제하는 현재의 수치목표 설정방식에 대해 개도국과 선진국 사이에 합의가 이루어지지 못할 경우, 개발도상국은 미·일이 제안한 섹터별 접근법을 지지할 가능성이 매우 높으며, 그럴 경우 포스트 교토체제는 교토의정서보다 훨씬 느슨한 형태의 체제가 될 것임. 그러나 이러한 시나리오는 기후변화에 대한 적극적 대응이 요구되는 현재 시점에서 가능한 회피해야 할 시나리오라고 평가할 수 있음.

■ 협상 참가범위 및 협상시한

- 이번 발리회의의 가장 중요한 목적은 기후변화협약 당사국 모두가 참여하는 새로운 협상을 출범시키는 것이었음. 따라서 모든 회원국이 참가하여 언제까지 협상을 완료할 것인지에 대한 기본합의 도출이 이번 회의의 최대의 목적이었음.

- 먼저 협상 참가범위에 대하여 선진국과 개발도상국 사이에 이견이 있었음.

- 미국, EU, 일본 등 선진국은 개발도상국도 새로운 기후변화체제 협상에 당연히 참여해야 한다고 강력히 주장하였음. 이는 개발도상국이 참여하지 않는 기후변화체제는 무의미하기 때문임.

- 이에 반해 중국 등 개발도상국은 선진국이 먼저 포스트 교토체제에 대한 구체적인 합의를 도출한 이후 참여하겠다는 의사를 보이기도 하였음. 이러한 입장을 보이는 개발도상국의 참여를 최대한 이끌어내는 것이 이번 회의의 가장 큰 과제였음.

- 한편 협상시한에 대해서는 대체적으로 2009년 말까지 협상을 완료한다는 데 의견의 일치가 이루어졌음. 2007년 10월 하순에 인도네시아 보고르에서 개최된 준비회의에서는 미국과 중국 등이 애매한 태도를 보였으나, 대체적으로 2009년 말을 협상시한으로 한다는 데 의견의 일치를 보았음.

■ 개도국 지원

- 개도국 지원과 관련된 핵심 이슈는 기술이전과 자금 메커니즘인데, 이 문제에 대해서는 선진국과 개도국 간의 의견차이가 매우 심하여 교섭이 난항을 겪었음.

- 기술이전과 관련하여 개발도상국은 선진국의 에너지 기술을 적극적으로 이전받을 수 있는 새로운 틀을 구축할 것을 요구하고 있음. 특히 중국과 인도는 이 문제에 적극적이며 기술이

전을 촉진할 수 있는 새로운 기금의 설립을 주장하고 있음.

- 반면 미·일은 기술이전이 기술유출로 이어질 것에 대해 크게 우려하면서 기술이전에 상대적으로 소극적인 태도를 보이고 있음. 최근 중국, 인도 등의 경제성장으로 선진국의 국제경쟁력이 크게 위협받고 있는 상황을 반영한 것으로 해석됨. EU는 상대적으로 기술이전에 매우 적극적인 태도를 보이고 있음.
- 세계은행은 개도국의 별목으로 인한 삼림 감소를 막기 위해 삼림보호기금을 새롭게 설치하여 별목을 중단하는 개도국에 자금을 지원하는 메커니즘을 구상하고 있음. 세계은행의 삼림보호 기금에 대해 주요국은 다음과 같은 입장을 보이고 있음.

- 일본: 1,000만 달러(약 11억 엔)를 거출(2007년 12월 4일 발리회의에서 표명) → 이를 통해 개발도상국의 포스트 교토체제 참가를 촉구
- 호주: 거출의사를 표명(2007년 12월 4일 발리회의)
- 브라질, 코스타리카 등: 삼림의 별채가 심각한 수준으로 조속한 지원이 필요함을 역설(2007년 12월 4일 발리회의)

※ 삼림은 온실가스를 흡수하는 기능을 가지고 있으나 최근 세계적인 목재수요의 증가로 인하여 삼림면적이 급속히 감소되고 있음. 그 결과 연간 온실가스 배출량의 약 20%는 이러한 삼림 감소에 기인하는 것으로 추정되고 있음. 그러나 개도국이 별목을 중단할 경우 고용이 감소하고 목재수출로 인한 수입이 감소하는 등 경제적 피해가 발생하기 때문에 이를 지원할 필요가 있음.

■ 교토 메커니즘

- 교토의정서 청정개발체제(CDM)상에서는 배출권 부여 대상이 되지 않는 사업이지만 포스트 교토체제에서는 배출권을 부여받을 수 있는 사업으로 인정해 줄 것을 요구하는 사업영역이 존재함. 이 문제를 둘러싸고 국가간의 이견이 존재하고 있음.
- CO₂ 회수 · 저장기술(CCS) 영역

- CO₂를 회수하여 해저에 저장하는 방식에 대해 배출권을 부여할 것인지의 여부(즉 CDM 사업으로 인정할 것인지 여부를 놓고 이를 찬성하는 선진국과 반대하는 개도국 사이에 대립이 발생하여 왔음.

- 개도국 특히 중국은 세계 배출권 공급의 약 절반을 차지하는 자국의 입지가 CCS로 인하여 약화될 것을 우려하여 이를 반대하여 왔음. 그러나 COP13에서 중국은 조건부 찬성으로 돌아섰음. 한편 인도 등 개도국은 “온실가스 삭감효과가 의심스럽다”는 이유로 이를 반대하였음.

- 원자력 발전소 건설

- 선진국이 개발도상국에 원자력 발전소를 건설하여 CO₂ 삭감에 기여할 경우 이를 CDM 사업으로 인정하여 배출권을 부여해야 할 것인지도 쟁점임.

- 교토의정서 체제에서는 원자력 발전이 “기술적 과제가 불명확 하다”는 이유로 배출권 부여 대상에서 제외되어 있음. 그러나 중국과 인도는 온실가스 삭감효과를 인정하면서 원자력 발전소를 건설할 계획을 가지고 있음.

※ 원자력 발전은 1Kw/h당 CO₂ 배출량이 25g으로 석탄 화력발전의 40분의 1에 불과함. 제4차 IPCC 보고서에도 “안정성에 문제가 있지만 삭감에는 유효하다”고 일정 부분은 그 효과를 인정하고 있음. 다만, 핵 확산, 원자력 발전소 사고 등에 대한 우려가 높아 국가별로 입장이 서로 다른 상황임. 원자력 발전의 또 다른 문제는 건설비가 비싸다는 점임. 그러나 CDM 사업으로 인정된다면 배출권이 부여되기 때문에 비용부담을 경감시켜 줌.

- 일본은 배출권을 부여해야 한다는 입장을 제안하였음(발리회의, 2007년 12월 5일 회의 시 주장). 2013년 이후에는 개도국에 발전소를 건설하여 배출권을 획득하려는 의도로 보임.

- 별채를 줄이는 투자에 배출권 부여

- COP13에서는 2007년 12월 14일 개발도상국의 별채를 줄일 수 있도록 하는 선진국의 사업에 대해 특례적으로 배출권을 부여하는 데 합의하였음.

- 개도국에서는 아직도 목재를 연료로 사용하는 경우가 많음. 선진국 기업이 개도국의 에너지를 대체하는 투자를 하여 별채가 감소할 경우 이에 따른 이산화탄소 배출삭감에 상당하는

배출권을 획득할 수 있도록 함. 교토의정서에서는 식림활동을 하지 않으면서 벌채를 방지하는 사업에는 배출권을 부여하지 않도록 하고 있음.

표 2 . 각국 · 지역의 주요 주장

국가	교섭기한	수치목표	기술이전	개도국 지원
일본	2009년	명기하지 않음	특허에 배려하여 한정적으로	적극적으로 지원하지만 다액의 자금 부담에는 소극적
미국	2009년	명기하지 않음	특허에 배려하여 한정적으로	적극적으로 지원하지만 다액의 자금 부담에는 소극적
EU	2009년	선진국은 2020년까지 30%, 2050년까지 60-80%	적극적인 지원 필요	적극적으로 지원
중국	2010년	선진국이 2020년까지 25-40%	선진국 기술을 값싸게 활용할 수 있는 틀이 필요	적극적으로 지원을 요구
개도국	2009년	선진국이 2020년까지 25-40%	선진국 기술을 값싸게 활용할 수 있는 틀이 필요	적극적으로 지원을 요구

자료: 『일본경제신문』 (2007. 12. 09, 3면).

다. 합의내용

■ 수치목표

- “선진국은 2020년까지 1990년 대비 25~40%를 삭감한다”는 의장초안의 문구는 삭제되었음. 그 대신 ‘IPCC의 제4차 보고서가 제시하는 목표’ (의장초안 수치목표와 동일한 목표)를 삭감 목표로 한다는 데 합의하여 수치목표에 관한 한 간접적인 표현에 머물렀음. 이는 명시적인 수치목표 삽입을 반대하는 미국의 입장과 수치목표를 제시하고자 하는 EU의 입장을 절충한 것임.
- 이는 수치목표 설정에 반대하는 미국과 일본, 이에 대항하여 수치목표 설정을 적극 추진한 EU가 타협한 결과로서, 포스트 교토체제에 대한 협상을 더 이상 미룰 수 없다는 양측의 위기감이 그 배경에 있음.
- 미국은 2008년 대통령 선거를 앞두고 있어 구체적인 수치목표가 삽입되는 것에 매우 민감하였음.
- EU는 기후변화에 적극적으로 대처하는 것이 정치적으로 유리하며, 배출권 거래 제도를 이미 도입하였기 때문에 포스트 교토체제를 조속히 성립시키는 것이 경제적으로도 유리함.

- 일본은 선진국의 수치목표 설정에는 반대하면서 개발도상국의 참가를 강하게 요구하는 입장임.

■ 온실가스 삭감

- 개발도상국에 대해서도 “報告 · 검증 가능한” 배출삭감을 요구하는 문구가 삽입되었는데 이를 둘러싸고 선진국과 개발도상국간 대립이 발생하였음.
- 결국 개도국의 지속적 발전을 인정하는 동시에 선진국에 의한 기술지원, 금융, 능력개발 등을 고려하면서 적절하고도 보고 · 검증 가능한 방법으로 온실가스 삭감을 실시한다고 합의하였음.
- 선진국은 온실가스의 양적 제한 · 삭감을 포함하여 적절하면서도 보고 · 검증 가능한 방법으로 온실가스 삭감을 실시한다고 합의하였음.

■ 협상 참가범위 및 협상시한

- 2008년 봄에 모든 당사국이 참여하는 작업반을 설치하고 4월까지 1차 회의를 개최하기로 합의하였음. 따라서 개도국을 포함한 모든 당사국의 포스트 교토체제 협상이 2008년 이후 본격화될 것임.
- 이 작업반에서 수치목표, 국별 삭감의무, 개발도상국 지원방법 등이 구체적으로 논의될 것이며, 협상은 2009년 말 덴마크에서 개최되는 제15차 기후변화협약 당사국 회의에서 완결할 것을 목표로 설정하고 있음.

■ 자금 메커니즘, 기술이전

- 선진국이 중심이 되어 자금을 거출하고 개발도상국의 홍수피해 방지 등 사업을 지원하는 제도 강화를 촉구함. 선진국이 에너지 절약 등의 기술을 개발도상국에 이전하는 기술이전을 촉구함.
- 교토의정서에는 없는 새로운 삼림보호제도로서 삼림보호기금의 설치에 합의하였고, 벌채방지 활동에 대해 특례적으로 배출권을 부여하기로 합의하였음.

- 섹터별 접근법

- 미국과 일본이 주장하여 온 섹터별 접근법이 합의문에 포함되었음.

3. 평가 및 전망

가. 긍정적 측면

- 첫째, 교토의정서에 참여하지 않았던 대량배출국인 미국과, 배출삭감의무를 지지 않고 있던 중국, 인도의 참여를 이끌어냈다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있음. 이는 기후변화협약의 기본정신인 ‘공통적이지만 차이 있는 책임’ 원칙을 최초로 구현하는 합의임.

- 발리 로드맵에서는 포스트 교토체제에 대한 교섭에 선진국은 물론 개발도상국 전체가 참여한다는 합의가 도출되었음. 이 국가들이 참여하는 실무그룹이 설치되고 2008년 4월 이전에 제1차 회의를 개최할 것이 합의되었음.

- 국제에너지기구(IEA)에 따르면 2004년 중국의 온실가스 배출량(이산화탄소 환산)은 연간 48억 톤으로 일본의 4배이며, 2007년에는 미국을 추월하여 세계 제1위에 올라설 것으로 전망되고 있음. 2010년대 중반 경에는 미국, 중국, 인도 3개국이 세계 전체 배출량의 약 절반 정도를 차지할 것으로 전망되고 있음.

- 둘째, 포스트 교토체제에 대해 협의할 수 있는 국제협상의 기본 틀을 구축했다는 점에서 높이 평가됨.

- 포스트 교토체제에 대한 협의는 기후변화협약 당사국 총회나 교토의정서 당사국 총회 등에서 산발적으로 이루어져 왔음.

- 포스트 교토체제에 대해서는 2005년 캐나다 몬트리올에서 개최된 기후변화협약 제11차 당사국 총회(COP11) 및 제1차 교토의정서 당사국 총회(COP/MOP1)에서 처음으로 논의가 개시되었음.

- 2006년 케냐 나이로비에서 개최된 제12차 당사국 총회(COP12) 및 제2차 교토의정서 당사국 총회(COP/MOP2)에서는 (1) 부속서 I국의 삭감가능성 논의(AWG2), (2) 기후변화에 대한 적응, 기술이전 등 개발도상국 지원책 논의(기후변화에 대응하기 위한 장기적 협력에 관한 대화)가 이루어졌음.
- 셋째, 향후 과학적 예측을 기초로 하면서 온실가스 삭감 논의를 추진할 수 있는 기반을 형성하였다는 점에서 평가될 수 있음.
- 발리 로드맵 합의문에서는 의장초안에 제시된 선진국의 수치목표(2020년까지 1990년 대비 25~40% 삭감)가 삭제되었으나 IPCC 제4차 보고서에 제시된 수치를 목표로 설정할 것이 삽입되었음.
- IPCC는 보고서에서 향후의 삭감목표에 대해 몇 가지 안을 제시하였는데, 향후 수치목표 설정에 관한 논의에서는 IPCC의 이러한 과학적 견해가 중요한 역할을 할 것으로 기대됨.

나. 부정적 측면

- 첫째, 선진국에 대한 수치목표 설정에 실패하였으며 향후 선진국 간 및 선진국과 개도국 간의 수치목표 설정을 둘러싼 갈등의 소지를 남겨두었음.
- 처음에 의장초안에 제시된 2020년까지 1990년 대비 25~40% 삭감이라는 수치목표는 미국과 일본의 반대로 삭제되었음. EU, 중국, 인도 등이 주장하였으나 합의에는 이르지 못했음.
- 둘째, 개발도상국 지원에 관한 논의가 충분히 이루어지지 못했음.
- 개도국의 참여를 촉진하기 위해 자금지원 및 기술이전을 촉진하도록 하고 있으나 구체적인 메커니즘에 대한 논의는 향후의 과제로 설정되어 있을 뿐임.
- 이 문제와 관련하여 개도국과 선진국 사이에 의견차이가 많아 향후 대립이 발생할 것으로 전망됨.

다. 향후 일정

- 기후변화협약과 관련된 일정으로서는 먼저 2008년에 제14차 당사국 회의(COP14, 2008년 12월, 폴란드)가 예정되어 있고 포스트 교토체제에 관한 본격적인 논의가 시작될 것임.
- G8(혹은 G20) 정상회의는 2008년 7월 일본 홋카이도에서 개최되며 기타 지속가능개발 장관 회의, G8개발장관회의, G8환경장관회의, G8에너지장관회의 등이 개최될 예정임. 이러한 회의 논의의 성과는 COP14에 반영될 것임.

표 3 . 기후변화 국제협상의 일정

	기후변화협약 관련 회의	G8(G20) 정상회의
2005년	COP11, COP/MOP1(캐나다): 포스트 교토체제에 대한 논의 시작	제1회 G20 대화(영국, Gleneagles회의): 주요 20개국, 세계은행, IEA 등 참석
2006년	COP12, COP/MOP2(케냐): 선진국 삭감 가능성, 개발도상국 지원책 등 논의	제2회 G20 대화(멕시코): 저탄소사회 실현을 위한 에너지 효율 향상
2007년	COP13, COP/MOP3(인도네시아): 포스트 교토체제 협상 로드맵(발리 로드맵) 합의	제3회 G20 대화(독일)
2008년	COP14(폴란드): 포스트 교토체제 협상	제4회 G20 대화(일본): /지속가능개발장관회의(치바) /G8개발장관회의(동경) /G8환경장관회의(고베) /G8에너지장관회의(아오모리) 〈〈참고: 11월 미국 대통령 선거〉〉
2009년	COP15(덴마크): 포스트 교토체제 협상완료	제5회 G20 대화(이탈리아)
2010~ 2012년	COP16 각국의 비준절차 시작	
2013년	포스트 교토체제(제2약속기간) 출범	

자료: 필자 작성.

라. 전망

- 첫째, 그 동안 산발적으로 추진된 포스트 교토체제에 대한 협상이 이제 본격적으로 추진되기 시작했다는 신호탄으로서 의미를 가지고 있음.
- G8이나 기후변화협약하의 장기대화, 교토의정서하의 AWG(Ad hoc Working Group) 등에서 일부 국가들을 중심으로 산발적으로 논의되던 것이 개발도상국도 모두 참여하는 본격적인 협상 라운드에 돌입하게 되었음.

- 둘째, 향후 협상에서 각국은 자국의 이익을 최대화하기 위한 협상전략을 구사하면서 협상에 임할 것으로 보임.
- 미국은 가능한 한 배출총량에 대한 수치목표 설정을 반대하면서 새로운 지표를 활용한 목표 설정을 주장할 것으로 전망됨. 특히 2008년 11월 대통령 선거 이후에는 기후변화에 대해 적극적인 정책을 구사할 것으로 보여 2009년 이후의 협상이 매우 중요한 고비가 될 것으로 전망됨.
- EU는 기후변화에 적극적으로 대응하는 것이 정치적으로도 유리하며 동시에 EU 경제의 국제 경쟁력을 향상시키는 효과를 가지기 때문에, 향후 협상에서 주도권 확보를 위해 대단히 적극적인 포스트 교토체제 확립을 주장할 것으로 전망됨. EU는 기본적으로 배출총량에 대한 수치목표를 설정하고 이러한 지구적 환경규제를 경제적 이익으로 전환하기 위해 노력하는 전략을 구사할 것임.
- 일본은 산업계, 그리고 경제산업성을 중심으로 추가적인 삭감의무에 대해 매우 부정적인 태도를 가지고 있음. 이에 반해 개발도상국에 대한 삭감의무 부과에 대해서는 매우 적극적임. 기본적으로 일본이 보유한 에너지 절약기술을 활용하여 포스트 교토체제하에서 새로운 환경 비즈니스 기회를 포착하기 위해 노력할 것으로 전망됨.
- 중국, 인도 등 개발도상국은 기후변화대책을 강구해야 한다는 기본원칙에는 동의하고 있으나 개발도상국에 삭감의무가 부과되는 것에는 강하게 반발하고 있음. 이들 국가는 경제성장을 우선하고 있고 배출삭감을 위해 선진국으로부터 자금과 기술을 최대한 확보하려는 전략을 구사할 것임.
- 따라서 포스트 교토체제 협상결과가 EU 주도의 배출총량 수치목표 체제로 갈 것인지, 아니면 미국과 일본 주도의 섹터별 접근법이나 기술 중시 체제로 갈 것인지는 아직 알 수 없음. 다만 중국, 인도 등 대량배출 개발도상국의 동향이 포스트 교토체제의 성격을 결정지을 것으로 전망됨.