

COP25 주요 쟁점과 대응 전략



기후 WEEK 2019

2019.11.27. 최인택 외교부 기후녹색협력과장

〈 목 차 〉

- I. 기후변화 관련 국제동향 (2019년도)
- II. 기후변화 체제의 변화 : 신기후체제의 확립
- III. 기후변화 협상 동향(COP25) 및 전망
- IV. 우리의 대응 방안
- V. 맺음말

I. 기후변화 관련 국제동향 (2019년도)

1. 핵 과학자의 성명 발표 ('19.1.24)

- 종말시계 (Doomsday Clock)가 역대 가장 심각한 상황인 자정 2분전 임을 발표
- 인류의 2대 위협 과제
 - ① 기후변화
 - ② 핵 위협

→ 동일시

(Bulletin of the Atomic Scientists)



2. 10대 소녀 및 청년 : 기후변화 관련 어른들의 무관심에 대한 저항

- 스웨덴의 10대 소녀 **환경운동가 그레타 툰베리** (16세)
 - 국회의사당 1인 시위 ('18.8월)
 - 제24차 기후변화 총회 연설 ('18.12월)
 - UN 기후행동 정상회의 연설 ('19.9월)



- **기후를 위한 청년파업**
(Youth Strike for Climate)
 - 전세계 100여개국 학생 동맹휴업
: 1600여개 도시, 수만명 참여('19.3월)



3. IPCC 특별보고서 채택

- 국가 온실가스 인벤토리 지침*(2006) 개정 보고서 ('19.5, 교토)

* 각국 온실가스 배출량 및 흡수량 산정에 활용되는 표준지침

- 2006년 발간 IPCC 지침에 그간의 새로운 기술에 대한 설명 추가
- 새로운 온실가스 배출원 및 흡수원에 대한 보완적 방법론 제공

- '토지(Land)'에 관한 특별보고서 ('19.8, 제네바)

- 토지 변화가 극한현상(폭염, 호우, 가뭄 등) 빈도와 강조 증가 초래
- 지속가능한 토지 이용 정책 등의 효율성 향상 강조

- '해양(Ocean)'에 관한 특별보고서 ('19.9, 모나코)

- 해수면 상승 및 이상 고수온 증가로 연안·수산 재해 가능성 증가
- 지역·국가·지구적 규모 협업 확대와 온실가스 배출 적극 감소 필요

4. UN 기후행동 정상회의

● 개요

- (일시 및 장소) 2019.9.23, 미국 뉴욕 유엔본부
- (참석자) 각국 정부, 지방도시, 기업, 국제기구 및 청소년 대표

● 성과

- 약 70개국이 상향된 온실가스 감축목표(NDC) 제출 약속
- 약 65개국이 2050년까지 탄소배출량 순제로(net-zero) 달성 공약
- 우리나라, 스웨덴, 덴마크, 아이슬란드 GCF 재원공여 2배 상향 발표(총 73억불)

● 우리나라 정상 기조연설 내용 (세 가지 공약 및 한 가지 제안)

- ① 저탄소 사회로의 전환 / ② GCF 기여 두 배 증액
- ③ 내년도 6월 P4G* 정상회의의 서울 개최

* Partnering for Green Growth and Global Goals

: 덴마크, 한국 등 12개국과 국제기구·기업간 '민·관 파트너십' 중점 이니셔티브)

- Int'l Day for Blue Sky의 UN 지정 (제안)

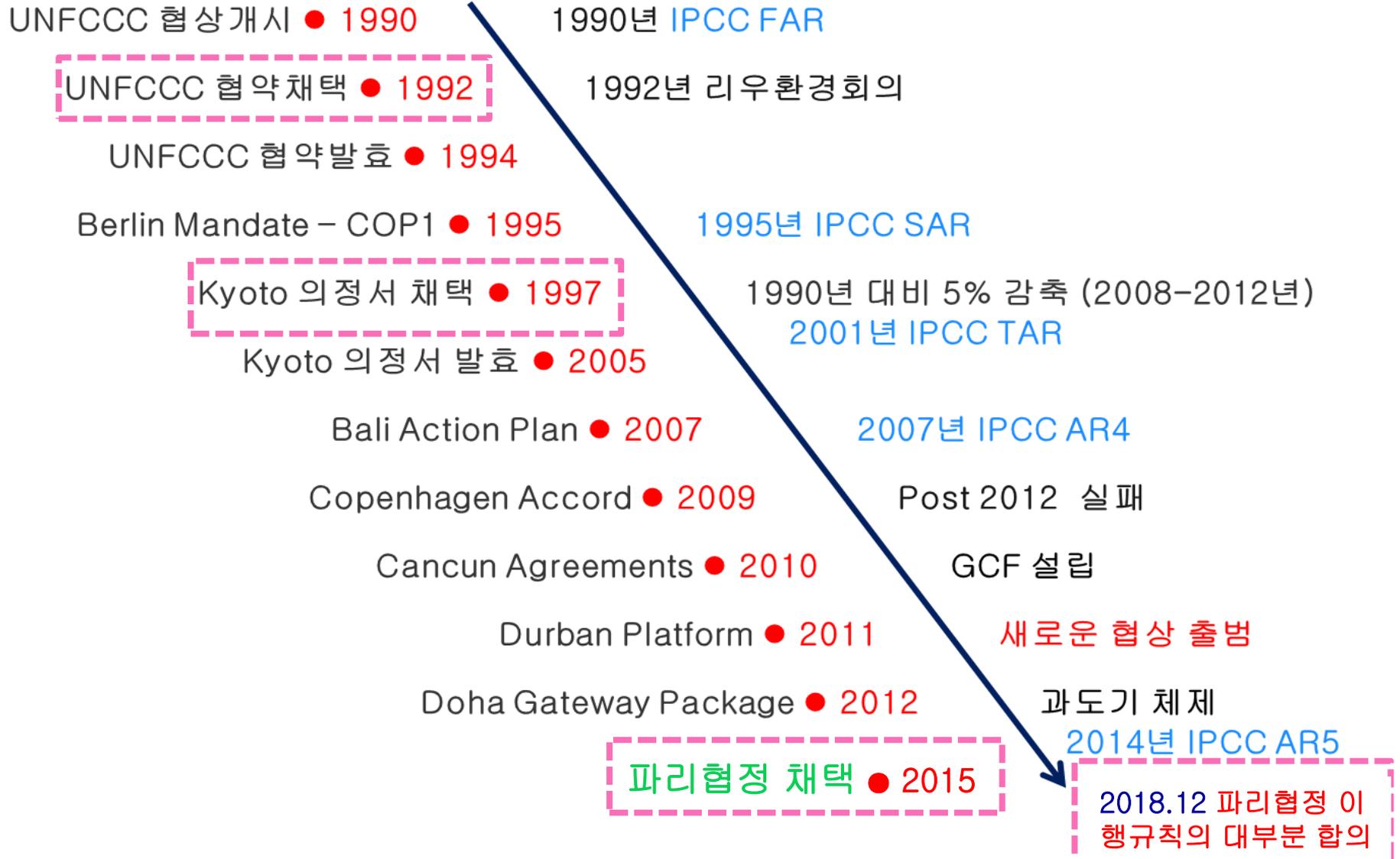
→ 국제사회는 기후변화 대응 및 파리협정의 이행을 위해 착실히 준비

5. 미국의 파리협정 탈퇴 서면 통보

- 미국은 파리협정 발효일('16.11.4)로부터 3년이 지난 '19.11.4 파리협정 탈퇴의사를 유엔에 서면으로 공식 통보 (협정 최초 탈퇴국)
 - 미국의 탈퇴 효력은 1년 이후 발생 ('20.11.4)
 - * 트럼프 대통령은 '17.6.1 파리협정 탈퇴 선언
 - 미 국무부 주요 발표 내용 (외교장관 명의 보도성명)
 - 파리협정은 미국의 노동자, 기업, 납세자에게 불공정한 경제적 부담 부과
 - 미국은 '05~'17년간 온실가스 순배출량은 13% 감축하면서 19% 경제성장
 - 평가 및 함의 : 국제사회는 미국의 리더십 부재에 맞서 적극 공조
 - (WASI : We Are Still In) 미 연방정부의 탈퇴에도, 뉴욕 등 10개 주정부, 287개 도시, 2,2209개 기업, 353개 대학 등(약 1.5억 명, 9.5조불) 파리협정 이행 견지
 - (GCF 97억불 조성) 미국의 불참에도, 제1차 GCF 자원보충시('19.10월, 파리) 총 97억불('20~'23) 을 조성, 파리협정 이행 준비 강화
- ※ GCF 초기 자원('15~'18년) 조성 시, 총 103억불 공약된 바 있으나 미국의 미집행 등으로 실제 78억불만 이행(미국은 초기 공약(30억불)의 1/3인 10억불만 실제 기여)

II. 기후변화 체제의 변화 : 신기후체제의 확립

◆ 기후변화 체제 확립 과정



◆ 기후변화 체제 : 신·구 체제

● 기후변화 체제 : UN 기후변화협약(UNFCCC)+ 이행규정(instrument)

- UN 기후변화협약 : UN Framework Convention on Climate Change
: 기본협약(Framework Convention)의 성격 → 향후 변경가능성 희박

① 교토의정서 : 구기후체제

- 역사적 책임이 있는 선진국만이 온실가스 감축 의무 부담

② 파리협정 : 신기후체제

- 모든 당사국이 과거·현재·미래의 책임을 갖고 국별 특성에 따라 기후변화 대응

● 신 기후체제 : 지속가능한 체제

- 파리협정(PA)은 교토의정서(KP)의 시간적·공간적 확대로서 지속가능한 체제

* **시간적** : 과거(KP)·현재·미래 책임 모두 포함

* **공간적** : 선진국(KP) 뿐만 아니라 개도국 모두 포함

● 파리협정(Paris Agreement)의 채택('15): 신기후체제 출범

● 파리협정 이행규칙(Paris Rulebook) 대부분 합의('18): 신기후체제 확립

→ 기후변화에 대응 : 국제사회의 돌이킬 수 없는 시대적 흐름

◆ COP24 결과 및 평가

● 세부이행규칙(rulebook) 대부분 합의 도출: 신기후체제 출범 가시화

- 2020년 이후 파리협정이 실질적으로 **작동(operate)**할 수 있는 틀 마련

→ 선진·개도국간 기후변화 대응의 시급성에 대한 공동 인식

* 다만, 탄소시장(6조) 의제 등은 2019년도에 지속 협의

● 의무적 성격(shall)의 공통의 유연한 단일 지침 채택

(**Common Guidance with Flexibility** : 선진·개도국 입장의 균형적 반영)

- 선진개도국간 정치적 차별화가 사라지는 것을 의미

→ 향후 당사국의 역량차이만 고려 대상(국가 재분류 시도는 사라질 전망)

- 유연한 지침 : 개도국에 필요한 유연성 부여

→ 전반적으로 중국인도 등의 개도국 입장 강력 대변 약화 양상

● 다자주의(multilateralism)와 법치주의의 승리

◆ 우리나라의 활동 성과

- 파리협정 세부 이행규칙 도출에 기여 : 가교 역할의 성공적 수행
- IPCC 1.5 °C 특별보고서 평가 및 총회 결정문예의 반영
 - 총회 1주차 사우디, 미국 등의 반대로 부속기구 결론문 채택 실패
 - 폐막 시에는 우리나라 등의 적극적 노력으로 총회 결정문(decision)에 포함
- 유엔기후변화 협약 관련 선거직 진출
 - (녹색기후기금(GCF) 이사국)
 - 3년간 이란과 이사(대리)를 교차수임
 - : 정규직 이사 최초 진출
 - (기후기술센터네트워크(CTCN) 이사국)
 - 향후 2년간 (2019-2020) 활동 등



◆ COP25 개관

- **일시 및 장소 : 12.2(월)~13(금), 스페인 마드리드**

※ 칠레 내부 사정으로 인해 스페인 마드리드로 개최 변경 (칠레 의장국 지속 수임)

- **참가규모 : 정부대표, 국제기구, 언론 등 약 20,000여명**

- **회의 구성 : 1주차는 개막식 및 협상회의, 2주차는 고위급 회의**

※ COP25에서 탄소시장 지침 도출을 위해 2주차에도 협상회의 진행 가능성

회의 구분	1주차(12.2~7)						2주차(12.9~13)				
	월	화	수	목	금	토	월	화	수	목	금
당사국총회(COP)	개회										폐회
이행부속기구회의(SBI)	개회						폐회				
과학기술자문부속기구회의(SBSTA)	개회						폐회				
파리협정 당사국회의(CMA)	개회										폐회
교토의정서 당사국회의(CMP)	개회										폐회
고위급회의(High-level Segment)	정상 세션							진행	진행		
부대행사(포럼, 워크숍, 전시회 등)											

◆ COP25 의의

- 파리협정 이행을 위한 이행규칙을 완성하는 총회
 - 탄소시장 지침(파리협정 제6조)에 대한 합의 도출 시한
- 파리협정 이행이 시작되는 2020년 이전 마지막 총회
 - 개도국은 선진국이 약속한 2020년까지의 감축 및 재정지원 공약을 평가(pre-2020 stocktaking)하고 이의 달성을 촉구한다는 계획
 - ※ 개도국은 선진국이 2020년까지 달성하지 못한 공약의 간극(gap)이 2020년 이후 개도국의 부담으로 전가되는 상황을 우려
- 의장국(칠레)과 개최국(스페인)이 다른 네 번째 기후총회
 - 올해 개최되지 못하는 APEC 정상회의에 비해, COP25는 스페인의 지원으로 개최 결정 : 유대감 및 협상의 중요성 작용
 - ※ 1999년 COP5 : 폴란드 의장, 독일 본 개최
 - ※ 2003년 COP9 : 헝가리 의장, 이탈리아 밀라노 개최
 - ※ 2017년 COP23 : 피지 의장, 독일 본 개최

◆ COP25 주요 이슈

이슈	선진국	개도국
파리협정 제6조 (국제탄소시장)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 단일화된 엄격한 산정지침·방법론(상응조정에 따른 이중 계산 방지) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 다양하고 유연한 산정지침·방법론 (상응조정의 예외 주장)
투명성 체계	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 최대한 정량화된 정보 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 개도국에 대한 포괄적 유연성 적용 필요
NDC 공동타임프레임	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 단일한 공동타임프레임 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 복수의 공동타임프레임 필요
손실과 피해	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 별도 지원메커니즘 설립 반대 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 별도 지원 메커니즘 설립 필요

◆ COP25 협상 전망

- 선진국의 2020년 공약 이행을 둘러싼 선진-개도국간 대립 예상
 - 개도국의 입장을 담은 결정문 채택 등이 추진되는 경우, 다른 협상 의제와 연계 가능
- 엄격한 시장 이행규칙 도출 및 투명성 이행체계 구축을 희망하는 선진국과 자원 등 지원 쟁점을 강조하는 개도국간 이견 노정
- 협상의 진전을 주도할 정치적 리더십의 공백 보충이 관건
 - 미국의 파리협정의 공식 탈퇴 절차 개시 후 EU, 중국 등 노력

IV. 우리의 대응방안

◆ 협상의 타결 도모 : 선진-개도국간 대립 해소 추진

- 다자주의(Multilateralism) 지속을 위해 중요

◆ 분야별 대응방향

- (시장) NDC 다양성 반영 노력
- (연구 및 체계적 관측) IPCC 보고서 등 기후변화에 대한 과학적 연구결과 및 이의 활용방안 지지
- (투명성 체계) 협약 비부속서I 국가가 파리협정 체제 하 보고의무를 원활히 수행할 수 있도록 위한 선진-개도국간 가교 역할 지속
- (재원 쟁점) 별도 메커니즘 설립에 유의하면서, '기타 당사국 (Other Party)'으로서의 기여 방안 모색

◆ 제2차 P4G 정상회의 홍보

- 한국관 및 별도 부대행사 등 계기 활용

V. 맺음말

◆ 2020년 : 파리협정 적용 최초의 해

- 각국의 상향된(updated) 국가 온실가스 감축목표(NDC) 제출 필요
- 각국의 「2050 장기 발전전략」제출 필요

◆ 2030년 : NDC 및 지속가능발전 목표(SDGs) 달성의 해(Target Year)

→ 향후 10년간 국제사회는 기후변화 대응 및 지속가능발전 목표 달성을 위해 최대한 노력 경주 예상

(4차 산업혁명 기술의 적극 활용 도모 : 자원절약 및 에너지 효율향상 추진)

◆ 우리의 기회 : P4G 정상회의 ('20.6.29-30, 서울 COEX)

- 기후변화 대응 및 지속가능발전 목표를 달성키 위한 UN체제 밖의 플랫폼 : 민관협력 파트너십(Public Private Partnership) 협력사업 실시
- 우리 환경산업의 발전 및 해외진출 추진 / 우리 국민의 인식 제고 도모 등

→ P4G 정상회의의 성공을 위한 다양한 이해관계자의 관심·협력 필요

감사합니다!

