IFANS
주요국제문제분석 2017-40

新정부의 기후외교 추진방향

최원기

국립외교원 외교안보연구소

이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나 일자 **2017. 10. 26.**
발 표 **최원기** 국립외교원 교수
토 론 **심상민** 국립외교원 교수
오진규 에너지경제연구원 선임연구위원
손성환 인천시 GCF 자문대사 (前 외교부 기후변화 대사)
권세중 외교부 기후변화·환경 외교국 심의관

발 행 일 **2017년 11월 6일**
발 행 처 **국립외교원 외교안보연구소**
편 집 **김유철 연구원**
디 자 인 **역사공간**
발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소
(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572
http://www.ifans.go.kr
E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

IFANS 주요국제문제분석
2017-40

新정부의 기후외교 추진방향

CONTENTS

서론 01
최근 기후외교 현황 04
향후 기후외교 추진방향 16
고려사항 20

1. 서론

» 지난 5월 출범한 문재인 정부는 파리협정 발효에 따라 “신기후체제에 대한 견실한 이행체계 구축”을 핵심 국정과제[국정과제 61번]로 설정하고 적극적인 기후변화 대응 정책을 추진하기로 함.

- 국내적으로는 2030년까지 신재생에너지 발전량 비중을 20%로 확대[국정과제 37번], 노후 석탄발전소의 전면 폐쇄 등 석탄발전 축소 및 사업장 배출규제 강화[국정과제 58번] 등 2018년 내에‘지속가능발전 국가목표·비전 및 이행전략을 수립·확정’하고 기후변화 대응 정책을 적극적으로 추진할 것임을 명확히 함.
- 대외적으로도 자발적 온실가스 감축 공약의 제출 준비, 파리협정 후속협상적극 참여[국정과제 99번] 및 해외 배출권 확보를 위한 개도국과의 양자협력 메커니즘 마련[국정과제 61번] 등 적극적인 기후외교를 전개한다는 계획임.

» 이러한 신정부의 전향적·적극적 기후변화 대응 정책기조는 지난 9월 19일 유엔총회 계기 개최된 ‘기후변화 주요국 정상급 대화’에서 문재인 대통령의 기조발언을 통해 국제사회에 공식적으로 천명되었음.

- 문 대통령은 ‘한국은 파리협정에 따라 기후변화 대응에 정책적 우선순위’를 두고 있으며, ‘기후변화 대응에 한국 정부는 더욱 적극적으로 국제사회와 협력’해 나가고자 한다는 점을 강조하고, ‘2030년까지 온실가스 감축목표를 차질 없이 달성해 나갈 것’임을 국제사회에 재확인 함.

» 향후 기후변화 대응에 정책적 우선순위를 두고 있는 신정부가 보다 적극적인 기후외교를 추진하기 위해서는 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 국제 기후변화 정치에서 우리나라가 적극적인 기후외교를 통해 리더십을 발휘하기 위해서는 무엇보다도 국내적인 노력(leading by doing)이 전제되어야

하며, 우리나라가 기 제출한 2030년까지 배출 전망치(BAU: Business As Usual) 대비 37% 감축 목표 달성을 위한 효율적이고 실천 가능한 국내적 이행 계획 수립 및 이행을 위한 정책적 노력과 기후변화 행동을 강화하는 것이 매우 중요함.

○ 둘째, 우리나라가 지향하고 있는 기후변화 협상에서의 건설적 중재자 역할의 실효성을 강화하기 위해서는 지금까지 주요협상 그룹 및 핵심 협상 주도국과의 전략적 소통 부재를 극복하기 위한 외교적 노력을 강화할 필요가 있으며, 장기적으로는 선진국으로부터 비판을 받고 있는 BAU 감축목표의 절대 감축목표로의 전환, 기후변화 협상에서의 중간자로서의 모호한 정체성 등도 재검토하는 것이 필요함.

○ 셋째, 우리가 주도적으로 설립한 글로벌 녹색성장기구(GGGI: Global Green Growth Institute)와 우리가 사무국을 유치한 녹색 기후 기금(GCF: Green Climate Fund)에 대한 협소한 국익추구 차원의 접근을 지양하고, 양 국제기구가 명실상부한 기후변화 대응 핵심적 기관으로 자리매김하도록 지원해야 함. 양 국제기구가 보편적이고 국제규범에 따라 작동하는 핵심적 기후변화 국제기구로서 자리매김하는 것이 장기적으로 우리의 국익 제고 및 국제적 리더십 강화에도 도움이 된다는 열린 국익(enlightened national interests) 추구의 관점을 견지하면서 이들 국제기구와의 협력을 강화하는 것이 필요함.

기후변화 국제협력은 단기적이고 물질적인 차원에서의 국익확보라는 관점보다는 국제사회의 기후변화 대응에 기여함으로써 국익을 확보한다는 장기적 비전을 가지고 추진할 필요가 있으며, 이를 위해서는 단기적 관점에서 물질적 성과를 도출하려는 조급성을 경계하고, 우리가 기후변화 분야에서 상대적으로 우위를 가지고 있는 분야를 중심으로 선택과 집중을 통해 국제협력을 확대하는 것이 중요함

○ 넷째, 기후변화 국제협력은 단기적이고 물질적인 차원에서의 국익확보라는 관점보다는 국제사회의 기후변화 대응에 기여함으로써 국익을 확보한다는 장기적 비전을 가지고 추진할 필요가 있으며, 이를 위해서는 단기적 관점에서 물질적 성과를 도출하려는 조급성을 경계하고, 우리가 기후변화 분야

에서 상대적으로 우위를 가지고 있는 분야를 중심으로 선택과 집중을 통해 국제협력을 확대하는 것이 중요함.

» 이 보고서는 국제사회의 기후변화 대응을 위한 국제협력의 맥락에서 2008년 '저탄소 녹색성장 비전' 공표 이후 활성화된 우리나라의 지난 10년 간 주요 기후외교 현황을 개괄·평가한 후, 이를 토대로 향후 신정부의 기후외교 추진방향에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 함.[1)]

1) 이 보고서에서는 '기후외교'의 정의를 기후변화 관련 대외정책을 포괄적으로 지칭하는 광의의 개념으로 사용하고자 하며, 편의상 ①유엔기후변화협약을 중심으로 전개되는 기후변화 협상, ②기후변화 관련 국제기구 등과의 다자협력 및 개도국에 대한 녹색 ODA 공여 등을 비롯한 개별 국가들과의 양자협력 등 기후변화 국제협력 등을 포함하는 개념으로 논의하고자 함.

2. 최근 기후외교 현황

가. 유엔 기후변화 협상

≫ 한국은 그동안 ① 국내적 여건과 국제적 위상 제고에 따른 국제사회의 기대를 고려한 온실가스 감축목표의 수립; ② 우리의 국익증진을 위해 유엔 기후변화 협상에서의 '국가 능력에 상응하는 자발적 감축'이라는 우리의 입장을 협상결과에 반영; ③ 선진국과 개도국의 중간자적 입장에서 기후변화 협상의 진전에 건설적 기여를 한다는 입장 등 크게 세 가지의 원칙을 바탕으로 유엔 기후변화 협상에 임해왔으며, 그 결과 최근 10여 년 동안 기후변화에 선도적으로 대응해 온 국제사회의 일원으로 평가받고 있음.

(1) 국내적 여건과 국제적 위상을 고려한 감축목표의 설정

≫ 우리나라는 국내적 여건과 국제적 위상 제고에 따른 국제사회의 기대라는 두 가지 점을 고려하여, 우리의 국내적 여건에 비추어 매우 의욕적인(ambitious) 온실가스 감축목표인 2030년 배출전망치(BAU: Business As Usual) 대비 37% 감축이라는 목표를 설정·국제사회에 제시하고, 이에 기초한 유엔 기후변화 협상전략을 수립·대응해 옴.

- 즉, 에너지 다소비 산업구조, 높은 무역의존도 및 세계 7위의 이산화탄소 배출량 증대라는 국내적 여건과 아울러, 그동안의 경제성장에 따른 GDP 규모 세계 11위의 국제적 위상 제고에 따른 우리의 역할에 대한 국제사회의 기대를 고려하여 국가 온실가스 감축목표 및 기후변화 협상에서의 역할 제고 등을 위해 노력해 옴.
- 우리나라는 에너지 부문 이산화탄소 배출량 세계 7위 및 전 세계 배출량 중 비중 1.75% (IEA/2016), 1인당 이산화탄소 배출량 11.26톤 (세계 평균 배출량 4.5톤, IEA/2016), 산업화 이후(1850~2012) 이산화탄소 누적배출량 세계 12위(WRI/2016)를

기록하는 등 세계 온실가스 배출통계에서 주요 배출국(major emitters)의 일원으로 분류되고 있는 현실임.

- 또한 우리나라는 그동안의 급속한 경제성장의 결과 GDP 규모 세계 11위 및 1인당 GDP 세계 29위 (IMF/2016)의 위치에 있고, 2010년 선진 공여국 클럽인 OECD/DAC에 가입하였으며, 기후변화 대응 핵심 국제기구인 녹색기후기금(GCF) 사무국 유치, 개도국 기후변화 대응 지원 국제기구인 글로벌 녹색성장연구소(GGGI)의 주도적 설립 등 국제사회에서 기후변화 대응에 있어서 그 위상에 매우 높아진 상황임.
- 이러한 점들을 고려하여, 우리나라는 2030년까지 온실가스 배출전망치(BAU)인 850.6백만톤(CO_2eq) 대비 37% 감축 목표를 담은 '국가자발적기여(INDC: Intended Nationally Determined Contributions)'를 2015년 유엔기후변화사무국에 제출하고, 감축목표의 달성을 위해 성실한 국내적 기후행동을 실천할 것을 공표함.

(2) 능력에 상응하는 자발적 감축 노력 지향

» 이와 아울러 한국은 그동안 우리의 국익이 증진되도록 국제협상에서 우리의 입장을 최대한 반영한다는 원칙하에 국제법적으로 구속적인 감축의무 수용보다는 우리나라의 '능력에 상응하는 자발적 감축 노력'을 성실하게 이행하겠다는 입장을 견지해 옴.

- 1992년 유엔 기후변화협약 발효 이후 진행된 기후변화 협상 즉, 1990년대의 교토 의정서 체제 협상, 2000년대의 교토 의정서 2차 감축 기간 연장(Post-2012) 협상 및 2010년대의 신 기후체제 (Post-2020) 협상 등에서 우리나라가 견지해 온 가장 중요한 협상 목표는 국제 온실가스 감축 체제에서 의무감축국으로 분류되지 않도록 하는 것이었음.
- 1990년대 기후변화 변화 협상에서 우리나라는 개도국 정체성(identity)에 근거하여 기후변화 문제는 산업화 이후 선진국의 역사적 책임에 기인하며, 그 해결도 선진국의 주도적인 온실가스 감축을 통해 이루어져야 한다는 개도국으로서의 기본 입장을 견지하였음.

» 이에 따라 교토 의정서 체제 협상에서 우리나라의 최대 협상 목표는 교토 의정서 상 부속서 I 국가로 분류되어 의무감축을 수용할 수밖에 없는 상황에 직면하지 않고, 자발적 감축 대상인 비 부속서 I 국가로서의 지위를 인정받는 것이었음.

- 이러한 협상 목표 하에 우리나라는 선진국 협상 진영과 개도국 협상 진영이 첨예하게 부딪히는 이분법적 협상 대립구도에서 가능한 주요 협상 의제에서 독자적인 목소리를 내지 않는 소극적인 자세(low profile)를 견지하면서 국제 온실가스 감축 체제에서 개도국의 지위를 유지하고자 하였음.
- 1990년대 기후협상에서 의무감축을 수용하라는 국제적 압력에 대해 우리나라는 한국이 의무감축을 받아들이기 위해서는 10년 정도의 준비기간(grace period)이 필요하며, 선진국들이 교토의정서 상 의무감축에 돌입하는 시점(2008년)보다 10년 후인 2018~20년 경 의무감축을 수용하겠다는 논리로 대응하면서 국제 기후변화 협상에서 방어적 자세를 견지하였음.

» 2000년대 들어서 의무감축 수용을 위한 준비기간이 필요하다는 기존 협상대응논리가 우리나라의 경제성장 및 경제규모의 증대, 그리고 온실가스 배출 총량 및 배출증가량의 빠른 상승 등으로 더 이상 효과적 방어논리로서의 효용성이 낮아짐에 따라, 우리나라는 개도국 정체성에서 탈피하여 협상대응 논리를 '의무감축 회피'에서 '능력에 기초한 자발적 감축'실행으로 변경하였음.

- 이러한 논리에 기초하여 한국은 온실가스 배출로 인한 지구온난화에 대한 역사적 책임은 없지만, 현재 및 미래의 온실가스 배출에 대한 국제적 책임과 기여를 다하기 위해 우리의 능력에 상응한 자발적 감축목표를 설정하고, 이를 실행하기 위한 전향적인 국내적 조치들을 시행하겠다는 입장을 견지함.
- 이러한 협상기조의 연장선에서 우리나라는 2009년 코펜하겐 15차 당사국 총회에서 당시 제출된 자발적 감축목표로는 가장 높은 수준인 2020년까지 BAU 대비 30% 중기 감축목표를 제시하는 등 이전에 비해 보다 적극적인 입장을 취하기 시작하였음.

» 아울러 2020년 이후의 온실가스 감축 체제 수립과 관련, 우리나라는 과도한 감축 목표와 경직된 하향식 감축방식은 주요배출국의 新기후체제 참여를 어렵게 할 수 있으므로, 각국의 특수한 여건을 고려한 다양하고 유연한 감축방식을 채택하여 모든 국가가 참여할 수 있도록 해야 한다는 중간자적인 입장에서의 논리를 제시하였으며, 이러한 우리의 입장은 결과적으로 2015년 타결된 파리협정의 국가결정기여(NDC)의 개념과 내용적으로 일치하는 것이었음.

(3) 중간자적 입장에서 기후변화 협상의 건설적 진전을 위한 노력

» 우리나라가 기후변화 협상에서 견지한 또 하나의 원칙은 중간자적 입장에서 협상의 진전에 건설적 기여를 하겠다는 것임.

우리나라가 기후변화 협상에서 견지한 또 하나의 원칙은 중간자적 입장에서 협상의 진전에 건설적 기여를 하겠다는 것임

- 2000년대 이후 우리나라는 경제성장과 국제적 지위 상승으로 인해 개도국 정체성을 더 이상 강조하지 않고, 기후변화 협상의 양대 축을 형성하고 있는 선진국과 개도국의 중간자적 입장에서 양측이 수용 가능한 대안을 제시하기 위해 노력해왔음.
- 보다 구체적으로, 우리나라는 그동안 온실가스 축적의 역사적 책임이 있는 선진국과 미래 배출량이 증가하는 개도국의 입장을 균형적으로 고려하여, 선진국은 온실가스 감축 및 개도국 지원에서 주도적 역할을 하고, 개도국은 능력에 상응하는 자발적 기여 노력을 해야 한다는 중간자적 입장을 견지하면서 기후협상의 매 단계에서 다양한 제안들을 제시해 옴.
- 예를 들어 교토 의정서 세부 협상 당시 개도국의 독자적 청정개발체제(CDM: Clean Development Mechanism) 사업을 가능하게 한 독자적 CDM 사업(Unilateral CDM) 제안, 2007년 발리행동계획(BAP) 도출 이후 개도국의 자발적

감축 노력(NAMAs: Nationally Appropriate Mitigation Actions) 확대를 위한 감축 등록부(NAMA Registry) 제안, 파리협정 협상에서 각국의 장기 저탄소 개발전략 자발적 제출, 투명성 증진을 위한 개도국 지원 방안, 기후재원에 대한 선진·개도국 중재안, 기술메커니즘 강화를 통한 협력 확대 방안 등을 제시하는 등 협상 진전을 위해 노력함.

» 또한, 우리나라는 1996년 OECD 가입에 따른 개도국 협상연합인 77그룹(Group of 77 and China) 탈퇴 이후, 2000년 9월 선진국과 개도국이 모두 참여하는 새로운 독자적 협상그룹인 환경건전성 그룹(EIG: Environmental Integrity Group)을 멕시코, 스위스와 공동으로 결성하여, 개도국과 선진국 간 건설적 중재를 통해 효과적인 국제 기후체제 형성에 기여하기 위한 외교적 노력을 경주해 옴.

- 환경건전성 그룹은 다른 협상 그룹에 속하지 않았던 한국, 멕시코, 스위스가 선진국과 개도국의 첨예한 대립으로 인해 난항을 겪고 있는 기후변화 협상의 상황에서 양 진영 간의 중재자 역할(bridge builder)을 수행함으로써 지구적 차원의 환경건전성 증진에 기여하자는 데 뜻을 같이 하여 결성하였으며, 이후 모나코, 리히텐슈타인이 가입하여 기후협상에서 5개국 협상연합으로 활동해 오고 있음.

» EIG 협상연합을 결성한 또 다른 현실적 이유는 핵심 협상쟁점 타결을 위한 소규모 그룹 회의에는 공식협상 그룹의 대표들만 참여하게 하고, 협상그룹에 속하지 않는 국가들은 배제되는 상황이 발생하는 등 기후변화 협상이 협상그룹 중심으로 운영되기 때문임.

- 유엔 기후변화 협상은 197개 당사국 모두가 참여하는 다자 협상회의로서 개별 당사국 중심으로 협상이 진행되기 보다는 주요 협상그룹별로 협상의 정치적 다이내믹이 형성되고 있는 바, EU 회원국 27개국이 참여하는 EU 협상 그룹, 비-EU 선진국 협상연합인 엄브렐라 그룹(Umbrella group), 130여개의 개도국이 참여하는 77그룹, 강성 개도국 협상 연합인 유사입장 그룹(LMDC: Like-Minded Developing countries), 주요 5개 개도국 협상연합인 BASIC 그룹(BASIC: Brazil, South Africa, India and China), 라틴 아메리카 및 카리브해 연안 국가

연합(AILAC: Independent Alliance of Latin America and the Caribbean), 군소도서국가 연합(AOSIS: Alliance of Small Island States) 등 주요 협상그룹이 기후변화 협상을 주도하고 있음.

- 이러한 이유로 당시 어느 협상 그룹에도 속하지 않았던 우리나라와 스위스, 멕시코는 효율적 협상 참여를 위해 독자적인 협상그룹을 결성할 현실적 필요성이 강하게 존재했음.

» EIG 그룹은 선진국의 입장을 대변하는 스위스, 개도국의 이해관계를 대변하는 멕시코, 그리고 중간자적 입장을 가지고 있는 우리나라 등 서로 협상쟁점에 대한 이해관계와 입장이 매우 상이한 3개국이 참여함으로써 주요협상 의제에 대한 공동 입장 조율이 상대적으로 어려움.

- 하지만, EIG 내부 토론을 통해 3국이 모두 동의할 수 있는 타협안이 마련되는 경우, 개도국과 선진국의 입장이 모두 반영된 타협적 대안을 제시할 수 있는 전략적 위치에 있기 때문에, EIG의 제안은 전체 기후변화 협상에서 수용 가능이 상대적으로 높으며, 이러한 점을 고려하여 우리나라는 EIG를 기반으로 기후변화 협상에서 타협적 중재안 도출에 최대한 노력한다는 자세를 견지해 옴.
- 예를 들어, 2014년 페루 리마에서 개최된 제 20차 기후변화 당사국 총회(COP20)에서 쟁점사항이었던 손실과 피해(loss and damage) 의제에 대한 최종 타협안 도출에 EIG 그룹의 제안이 중요한 역할을 한 바 있음.[2)]

나. 기후변화 국제협력

» 우리나라가 그동안 추진해 온 기후변화 관련 국제협력 중 가장 중요하고 주목되는 것은 신기후체제 하에서 재정기구로서 핵심적 역할을 할 신생 녹색기후기금(GCF:

2) "Meet the unlikely climate allies bridging divides in UN talks" by Megan Darby, Climate Change News, 20/01/2015. 〈http://www.climatechangenews.com〉

Green Climate Fund) 사무국의 한국 유치, 개도국 기후변화 대응 지원을 위한 글로벌 녹색성장 연구소(GGGI: Global Green Growth Institute)라는 새로운 국제기구의 주도적 설립, 그리고 기후변화 관련 개도국에 대한 녹색 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 제공 등 기후변화 양자협력 등을 들 수 있음.[3)]

(1) 녹색기후기금(GCF) 사무국의 유치

» 기후변화 관련 다자외교의 가장 주목되는 성과는 우리나라가 2012년 인천 송도에 사무국 유치에 성공한 기후변화 관련 새로운 재정기구인 GCF와의 협력임.

- GCF는 기후변화 대응에 특화된 유일한 국제금융기구로서, 기후변화 대응을 위해 국제사회가 설정한 목표 달성을 지원하기 위해 2010년 칸쿤 당사국총회(COP16)에서 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 재정운영기구(Operating Entity of the Financial Mechanism of the Convention)로서 설립되었으며, 2013년 12월 인천 송도에 사무국이 개소됨으로써 공식 출범하였음.
- GCF의 원활한 운영을 위해 선진국은 2010년부터 2012년까지 300억 달러 규모의 재원을 조성하고, 2020년 까지 기후재원의 규모를 연간 1,000억 달러 수준으로 확대하기로 합의한 바 있음.
- GCF는 2016년 11월 현재, 102억 달러의 기금을 확보함으로써 기후변화 관련 다자 재정기구 중 최대 규모의 기금을 보유하게 되었으며 향후에도 GCF의 기금 규모는 더욱 더 확대될 예정임.

※ GCF의 주요 공여국은 미국(29%), 일본(15%), 영국(12%), 프랑스·독일(각 10%)이며, 우리나라는 1억 달러(1%) 규모의 공여를 제공하고 있음.

3) 그 외에도 유엔환경계획(UNEP), 유엔개발계획(UNDP) 등 기후변화 관련 유엔 부속기구에서의 다자협력, G20과 APEC과 같은 글로벌 포럼 및 NEASPEC, 동북아 청청대기 파트너십 등과 같은 동북아 지역차원의 기후변화 관련 국제협력도 활발히 추진해오고 있으나, 이 보고서에서는 GCF 및 GGGI와 관련한 다자협력 및 기후변화 관련 양자협력을 중심으로 살펴보고자 함.

- GCF는 감축(mitigation), 적응(adaptation) 및 감축-적응 혼합(cross-cutting) 분야 사업 및 개도국 역량강화 사업에 대해 공여(grant), 지분(equity), 보증(guarantee), 차관(loan) 등의 형태로 재정지원을 하고 있음.
- 2017년 현재 GCF 18차 이사회까지 승인된 사업은 총 54개이며, GCF 지원 규모는 약 26억 달러에 이르고 있음.

» 우리나라는 인천 송도에 위치한 GCF 사무국이 안정적으로 정착하고 원활히 운영되어 2020년까지 1천억 달러 기후재원 조성 목표 달성을 이끄는 기관이 될 수 있도록 지원한다는 기본입장임.

- 이에 따라 우리나라는 GCF 사무국의 성공적 운영을 위해 2013년 본부협정을 체결하고, 국내적으로 GCF 지원법을 제정하여 GCF 사무국 운영, 이사회 논의 및 재원조성 등에 지속적으로 기여해오고 있음.

(2) 개도국 기후변화 지원 국제기구인 GGGI의 설립 주도

» GGGI는 우리나라가 추진해온 기후변화 다자협력의 핵심적 사업으로서 2010년 6월 국내 비영리재단으로 출범하여, 2012년 10월 개도국의 녹색성장 지원을 전담하는 명실상부한 국제기구로 전환함으로써 최근 우리나라가 달성한 기후변화 분야의 가장 성공적인 국제협력 사례라고 할 수 있음.

- GGGI는 녹색성장 전략의 국제자산화를 목적으로 우리나라가 주도하여 초기 설립과 운영에 필요한 재원과 인력을 지원하고, 향후 이를 개도국의 녹색성장 지원을 위한 국가 간 조약에 근거한 독자적인 국제기구로 발전시키고자 추진되어 왔음.
- 이에 따라, GGGI는 우리 정부가 초기 3년간(2010-12년) GGGI 설립·운영·사업 자금으로 연간 1,000만 달러 규모로 선제적 지원을 하였고, 2012년 18개국이 공식 회원국으로 참여하여 공식적 국제기구로 전환되었음.

» GGGI의 주요 역할은 개도국의 기후변화 대응 능력 향상을 위해 녹색성장계획(GGP: Green Growth Plan)의 수립 및 이행을 지원하는 것임.

- GGGI는 2012년 10월 제1차 창립총회 및 이사회를 개최한 이후, 2013년 OECD 개발협력위원회(DAC)에서 공적개발원조(ODA) 적격성을 획득하였고, 2013년 12월 유엔 총회의 옵서버 지위를 취득하는 등 세계 유일의 개도국의 기후변화 대응 지원 국제기구로 자리매김해 나가고 있음.
- 18개 창립 회원국으로 출범한 GGGI는 2017년 현재 회원국이 27개 국가로 확대되었으며, 중국, 인도 EU 등의 가입이 현재 논의되는 등 향후 회원국이 지속적으로 확대될 전망임.

» 우리나라는 창립 주도국이자 상임이사국으로 GGGI가 명실상부한 개도국의 기후변화 지원에 특화된 국제기구로 성장하도록 지원한다는 기조 하에 적극적인 역할을 해오고 있음.

- 우리나라는 GGGI 총회, 이사회 등 회의에 주도적으로 참여하고 있으며, 2017-18년 임기 GGGI 부의장 수임, 이사회 산하 운영·프로그램 소위원회 참여 및 2017 의장국 수임 등의 활동, GGGI의 원활한 운영 지원 및 각종 국제회의 개최 관련 GGGI와의 긴밀한 협업추진, 그리고 향후에도 GGGI에 대한 연간 1천만불 공여를 지속한다는 입장임.

※ GGGI 핵심 공여국: 한국(연 1천만불), 덴마크, 호주, 노르웨이(연 약 5백만불 규모)

(3) 녹색 ODA 등 기후변화 양자협력

» 2008년 이후 기후변화 관련 양자협력이 녹색성장 정책의 기조 하에 강화되어 왔는데, 그 대표적인 양자협력 사업이 2008-2012년 기간 진행되었던 동아시아 기후 파트너십(EACP: East Asia Climate Partnership) 사업임.

- 동아시아 기후 파트너십 사업은 개도국의 기후변화 대응역량의 강화를 지원할 목적으로 2008년부터 2012년까지 총 5년간 2억 달러 규모의 예산으로 추진되었던

개도국 개발협력 사업으로, 주로 아시아 역내 개도국을 대상으로 기후변화 적응능력 강화 및 기후변화 피해 감축 등의 분야에서 ODA를 제공하였음.

- 이를 통해 개도국에 대한 녹색 ODA 무상원조, 물관리, 폐기물, 저탄소에너지 분야 등에서 프로젝트형 개발협력 사업을 추진하고, 동시에 이를 통해 우리 환경 기업의 진출 기반을 확대하고자 하였으며, 동아시아뿐만 아니라 중앙아시아를 포함하여 아시아지역 10여개 국가에서 20여개의 프로젝트형 사업을 추진하였음.
- 대표적으로 아제르바이잔, 몽골, 필리핀 등에서 가뭄, 홍수 등 물 관련 피해 적응을 위한 종합 수자원 관리 등 물 관리 토탈솔루션을 지원 할 목적으로 물 관리 랜드마크(Landmark) 사업을 추진하였음.
- 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 동아시아 기후 파너트십이 본격화된 2009년 이후 우리나라의 양자 ODA 중 녹색 ODA의 비중이 급격히 증가하였으나, 이 사업이 종료된 이후 추가적인 개도국 기후변화 분야 협력 이니셔티브는 더 이상 제기되지 않았고, 녹색 ODA는 각 부처 및 기관별로 진행되어 오고 있는 바, 이에 따라 기후변화 관련 ODA의 비중은 점차로 축소되는 추세를 보여주고 있음.

〈표 1〉 **양자 간 ODA 중 녹색 ODA 비중 (%)**

지표명	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ODA 중 녹색 ODA 비중	1.7	11.3	11.6	12.4	14.1	21	23	12.6	13.2	13

* 녹색 ODA: 개발도상국의 경제성장을 지원하는 동시에 온실가스 배출을 줄이고 환경을 살리는 친환경 녹색 공적 개발원조로 환경마커와 리오마커(생물다양성, 기후변화대응, 사막화방지) 대상 사업을 기준으로 집계.
* * 출처: 통계청 통계자료원, 〈https://green.kostat.go.kr/portal/greengrow.do〉

다. 평가

≫ 위에서 개략적으로 살펴본 바와 같이 우리나라는 국제사회 기후변화 대응이 본격화된 최근 10여 년 기간 초기의 개도국 정체성에서 벗어나 과거와 달리 매우 적극적이고 전향적인 기후외교를 지향해 왔음.

» 첫째, 우리나라는 기후변화 협상 출범 초기 의무감축을 회피하고자 소극적이고 방어적인 자세를 견지하였으나, 최근 10여 년 동안 국가능력에 상응하는 자발성에 기초하여 국내적으로는 매우 의욕적인 온실가스 감축목표를 설정하고, 기후변화 협상에서는 선진국과 개도국 간 중간자적 역할을 자임하면서 협상의 진전을 위한 건설적 대안을 제시하고자 노력해 왔음.

- 이러한 기후변화 협상 전략의 변화는 기후협상에 임하는 우리나라의 자세가 1990년대에는 선진국의 역사적 책임을 강조하는 개도국 정체성(identity)에 기반하였으나, 이후 경제발전, OECD 가입 등 국제적 위상제고, 온실가스 배출의 급격한 증가 등으로 인해 더 이상 개도국 정체성에 머물러 있을 수 없었기 때문임.
- OECD 가입을 계기로 77그룹에서 탈퇴하게 되었다는 사실도 개도국 정체성을 탈피하게 된 한 계기를 제공하였지만, 이후 선진국과 개도국 사이의 중간자로서의 정체성을 기반으로 녹색성장 전략의 제시 등 기후변화 협상에 다양한 기여 노력을 진행하였음
- 하지만, 이러한 긍정적 자세에도 불구하고 유럽연합, 미국 등의 주요 선진국과 중국, 인도, 브라질 등 주요 개도국이 협상의 흐름을 주도하는 기후변화 협상에서의 우리나라의 중재자로서의 역할은 상대적으로 제한적이었음.

» 특히, 감축, 재정지원 등과 같은 정치적 대립구도가 명확히 형성되는 협상의제에 대해서 적극적 대안을 제시하기 보다는 소극적 자세를 견지해야 하는 경우가 많았음.

- 또한, 기후변화 협상의 핵심 국가들과의 전략적 소통 노력이 부재한 상황에서 중간자적 입장에서 제시한 우리의 대안이 선진국 협상그룹과 개도국 협상그룹으로부터 인정을 받고 양측을 중재하기 보다는, 오히려 명확한 협상 대립구도에서 모호한 입장 견지로 인해 오히려 양 진영으로부터 비판의 대상이 될 위험성을 항상 수반하고 있었음.

» 둘째, GGGI라는 새로운 국제기구의 설립 및 신 기후체제 하에서 개도국 재정지원의 핵심기구로서 역할을 하게 될 GCF 사무국의 유치 등과 같은 적극적인 기후변화 국

제협력은 국제사회의 기후변화 문제해결에 대한 우리나라의 기여 의지에 대한 명확한 시그널을 제시하는 긍정적 역할을 함으로써 우리나라 기후외교의 위상을 강화하는 자산으로 작용해 왔음.

- 그러나, GGGI라는 새로운 국제기구의 설립 및 GCF 사무국의 유치 등과 같은 외형적·하드웨어 구축 중심의 기후변화 다자협력에 치중한 나머지, 이들 국제기구의 제도적 안착 및 효율적 운영과 관련한 정책적·소프트 웨어적 측면에서의 리더십은 제대로 발휘하지 못하고 있다는 비판도 제기되는 것이 사실임.

» 셋째, 동아시아 기후변화 파트너십과 같은 개도국과의 기후변화 양자협력의 확대는 기후변화 분야를 매개로 한 개도국들과의 협력강화 및 국제적 기여의 확대를 통한 국제적 위상 및 리더십 제고라는 측면에서 긍정적 성격을 가지고 있음.

- 특히, 녹색 ODA의 확대는 우리나라의 국제협력 네트워크 구축에 매우 긴요한 사업이며, 장기적으로 경제적·외교적 기대효과가 매우 클 것으로 전망되므로 단기적인 외교적 목표를 달성하기 위한 정책적 수단 이상의 의미를 가지고 있음.
- 아울러, 녹색 ODA는 개도국에 기후변화 대응 기술지원을 통해 공유하고 개도국의 기후변화 대응 능력배양을 지원함으로써 상용화 단계에 와 있는 우리기업의 기후변화 및 에너지 관련 기술의 해외 진출을 적극 지원함으로써 국제적 기여 확대라는 점에서 뿐만 아니라 국내 기후산업의 경쟁력 제고에 기여할 것으로 기대됨.

» 하지만, 녹색 ODA 사업들은 장기적 호흡을 가지고 추진되어야 긍정적 효과가 발생하나, 단기 프로젝트 사업 위주로 진행되었고, 또한 정부 교체로 인한 정책 일관성 부재로 인해 단속적으로 진행되어 왔다는 문제점을 가지고 있음.

3. 향후 기후외교 추진방향

가. 파리협정의 성실한 국내이행을 위한 정책적 노력 강화

» 향후 보다 적극적인 기후외교를 추진하기 위해서는 우리나라가 기 제출한 2030년까지 BAU 대비 37% 감축 목표 달성을 위한 효율적이고 실천 가능한 국내적 이행 계획 수립 및 이행을 위한 정책적 노력과 기후변화 행동을 강화하는 것이 매우 중요함.

- 특히, 내년 말까지 수정·보완하기로 한 '2030 온실가스 감축 로드맵' 작성 작업이 향후 우리나라의 온실가스 감축 목표 달성 및 장기적으로 저탄소 에너지 경제체제로의 이행에 매우 중요할 것인 바, 2015년 도입된 배출권거래제의 정착, 에너지 세제 개편, 향후 탄소세 도입 문제 등 산적한 문제들을 착실하게 풀어나가는 노력이 필요함.

» 국제 기후변화 정치에서 우리나라가 적극적인 기후외교를 통해 리더십을 발휘하기 위해서는 무엇보다도 국내적인 노력이 전제되어야 함.

- 건실한 기후변화 대응정책이 국내적으로 이행될 때만이 국제사회에서의 우리의 리더십은 단지 말이 아니라 행동을 통해서 발휘(leading by doing)될 수 있음.

나. 파리협정 후속협상에서 보다 적극적인 협상 참여 노력

» 오는 11월 개시되는 23차 당사국 총회(COP23)을 기점으로 파리협정의 이행을 위한 후속협상이 보다 가속화되고 있는 상황에서 우리나라는 후속협상에 적극 참여하여, 주요 세부 의제에 대한 우리의 입장을 최종 협상결과에 반영하고, 협상의 진전을 위한 건설적 기여를 할 수 있도록 외교적 노력을 지속해야 함.

» 기후변화 협상에서 대부분의 개도국들은 협상 전략적 차원에서 선진국의 입장과 선명하게 대립되는 주장을 제기하여 최종단계까지 협상의 긴장도를 높이는 전략을 구사하고 있는데, 이는 협상 최종단계에서 재정·기술·능력배양 등 선진국으로부터의 양보를 보다 크게 받아내려는 의도에 기인하고 있음.

- 이와 달리 우리나라는 선진국으로부터 지원이나 반대급부를 기대하지 않는 위치에 있기 때문에, 이러한 측면에서 개도국의 입장과 주장을 가급적 이해하고 반영하는 건설적 중재안과 대안을 제시한다면 기후변화 협상에서 수용가능성이 보다 높아지므로 이러한 우리의 협상 전략적 위치와 자산을 적극적으로 활용하는 노력이 필요함.
- 장기적으로는 선진국으로부터 비판을 받고 있는 BAU 감축목표의 절대 감축목표로의 전환, 기후변화 협상에서의 중간자로서의 모호한 정체성 등도 재검토하여 신기후체제에서 보다 적극적인 기후외교를 추진할 수 있는 기반을 강화하는 노력이 필요함.

» 또한, 우리나라가 지향하고 있는 기후변화 협상에서의 건설적 중재자 역할의 실효성을 강화하기 위해서는 지금까지 주요협상 그룹 및 핵심 협상 주도국과의 전략적 소통 부재를 극복하기 위한 외교적 노력을 강화할 필요가 있음.

- EU, 77그룹, LMDC, BASIC 그룹, AILAC, AOSIS 등 협상에서 주도적 역할을 하는 주요 협상그룹과의 전략적 소통 및 협력을 보다 강화하고, 필요한 경우에 주요국들과 의제별 연대를 적극 모색하는 외교적 노력을 강화하여, 기후변화 협상에서 실질적인 중재자로서의 우리나라의 위상과 전략적 가치를 제고할 필요가 있음.

다. GCF 및 GGGI와의 기후변화 협력 강화

» 우리가 주도적으로 설립한 GGGI에 대한 협소한 국익추구 차원의 접근을 지양하고, GGGI가 명실상부한 개도국 기후변화 대응 핵심적 기관으로 자리매김하도록 지원해야 함.

- 또한, 우리가 사무국을 유치한 GCF가 향후 기후재정의 핵심 국제기구로 성장할 수 있도록, 국제규범에 입각한 외교적 협력과 지원제공 노력을 경주할 필요가 있음.

» 우리가 주도적으로 설립하였고 막대한 재정지원을 제공하고 있는 GGGI에 대해, 협소한 국익 추구의 시각에서 GGGI의 운영과 거버넌스에 한국의 영향력을 과도하게 투사하려는 자세는 지양할 필요가 있음.

- GGGI가 보편적이고 국제규범에 따라 작동하는 핵심적 기후변화 국제기구로서 자리매김하는 것이 장기적으로 우리의 국익제고 및 국제적 리더십 강화에도 도움이 된다는 열린 국익(enlightened national interests) 추구의 관점을 견지하는 것이 매우 중요함.

» 또한, 아직은 설립 초기 단계에 있는 GCF가 향후 신기후체제에서 핵심적 금융기구로 성장할 수 있도록 사무국 소재지 국가로서 적극 지원하는 자세가 필요하며, 당장 GCF를 활용하여 어떤 구체적인 물질적 국가이익을 추구하고자 하는 협소한 접근은 지양할 필요가 있음.

라. 장기적 국익추구의 관점에서 적극적 기후외교 추진

» 기후변화 분야의 국제협력은 단기적이고 물질적인 차원에서의 국익확보라는 관점보다는 국제사회의 기후변화 대응에 기여함으로써 국익을 확보한다는 장기적 비전을 가지고 추진할 필요가 있음.

- 기후변화 분야의 주요 국제협력 사업들이 대부분 가시적·물질적 국익확보라는 결실을 맺으려면 장기적인 기간이 소요되기 때문에, 단기적 성과를 목표하기 보다는 전략적인 관점에서 접근하여 국제기여의 확대를 통한 국제 리더십을 제고한다는 관점을 견지할 필요가 있음.

○ 이를 위해서는 우리가 기후변화 분야에서 상대적으로 우위를 가지고 있는 분야를 중심으로 선택과 집중을 통해 국제협력을 확대하는 것이 중요하며, 단기적 관점에서 물질적 성과를 도출하려는 조급성을 경계할 필요가 있음.

4. 고려사항

가. 기후변화 협상 주도국과의 양자대화 채널 구축

파리협정 후속협상에서 보다 적극적 역할과 건설적 기여를 확대하기 위해서는 지금까지의 '정태적인' 중재자 역할 자임에서 더 나아가서 보다 '동태적으로' 기후변화 협상 핵심 주도국들과 협상차원의 전략적 소통 및 양자협력을 보다 강화할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 주요국들과 기후변화 양자대화 채널을 구축할 필요가 있음

» 파리협정 후속협상에서 보다 적극적 역할과 건설적 기여를 확대하기 위해서는 지금까지의 '정태적인' 중재자 역할 자임에서 더 나아가서 보다 '동태적으로' 기후변화 협상 핵심 주도국들과 협상차원의 전략적 소통 및 양자협력을 보다 강화할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 주요국들과 기후변화 양자대화 채널을 구축할 필요가 있음.

- 지난 5월 실무 협상 회의에서 우리나라는 인도네시아, 미얀마, 베트남 등 개도국뿐만 아니라, 영국, 호주, 이란, 일본 등과 양자협의를 갖고 기후변화 협상 동향 및 각자의 협상 대응 전략 등을 논의하였는바, 향후에도 이러한 양자협의 및 협력을 보다 강화할 필요가 있음.
- 더 나아가서 현재 중국, 일본, 싱가포르 등과 구축한 기후변화 공동위원회와 같은 기후변화 관련 양자대화 채널을 프랑스, 독일, 인도, 사우디 등 주요국들과도 구축하여 전략적 소통을 강화하는 것이 필요함.

나. 개도국 능력 배양 지원 사업의 강화

» 기후변화 대응 기술/산업 등의 측면에서 개도국들과의 양자협력 및 파트너십을 강화할 필요가 있으며, 특히 개도국 역량배양 지원 사업을 강화할 필요가 있음.

- 우리나라가 기후변화 대응 분야에서 개도국들과의 협력을 강화하는 보다 효과적인 방법은 물질적인 지원 규모를 확대하는 양적인 접근 보다는 개도국의 기후변화 대응에 실질적인 도움을 줄 수 있는 역량배양 사업을 강화하는 것임.

» 우리나라가 기술적, 경험적 측면에서 비교 우위에 있는 분야를 중심으로 개도국들과의 역량배양 사업을 확대함으로써 개도국들에게 필요한 실질적 도움을 주는 것이 보다 긴요함.

- 특히, 기후변화 대응이 경제적 손실이 아니라 경제발전과 윈-윈(win-win)이 될 수 있는 실제 사례를 개발하고, 이를 역량배양 사업을 통해 개도국과 협력을 강화하는 노력이 긴요함.
- 또한, 효과적인 개도국 능력배양 지원 사업 추진을 위해서는 국내적 추진체계(governance)의 구축이 필수적인 바, 현재와 같이 개별 부처 및 기관별로 분절화되어 있는 녹색 ODA 사업을 보다 체계적이고 일관성을 가지고 추진할 수 있도록 제도적 정비가 필요함.

다. 기후변화 협상역량 강화 노력 긴요

» 파리협정 후속협상이 본격화됨에 따라 협상이 이제 세부의제에 대한 기술적 논의 중심으로 진행되고 있는 바, 각 세부 의제에 대한 우리나라의 대응방안과 입장을 면밀히 정립하는 것이 긴요하며, 이를 위해서는 기술적 측면에서 뿐만 아니라, 협상 전략 측면에서도 우리의 협상역량 강화를 위한 노력들이 필요함.

- 물론 여전히 선진-개도국 차별화를 비롯한 정치적 담판을 통해 파리협정 후속 협상의 향방이 영향을 받게 되겠지만, 현재 핵심 협상 쟁점으로 부각되고 있는 이슈들, 예를 들어 '감축 NDC의 추가 특성 및 산정 지침,' 시장 메커니즘 관련 '상응하는 조정(corresponding adjustment)'와 같은 매우 기술적인 논의 중심의 의제에 대해 부처 간 조율을 통해 세부 기술적 옵션들에 대한 정확한 이해와 대응방향을 정립하는 작업이 필요할 뿐만 아니라, 협상의 정치적 다이나믹에 대한 전략적 판단과 대응 능력도 보다 강화시킬 필요가 있음.
- 특히, 선진국과 개도국 협상 진영이 대립하는 협상 쟁점들에 대한 기계적 중재안을 제시하기 보다는 지적이고 창의적인 대안을 제시하여 협상의 진전에 기여할 수 있도록 기술적·협상전략적 역량을 강화하는 노력이 긴요하다고 판단됨.

라. 국제재생에너지기구(IRENA)와의 국제협력 강화

» 신정부는 국정과제의 일환으로 현재 전체 에너지 믹스의 약 4.7% 수준에 머물러 있는 신재생 에너지의 비중을 2030년까지 20%로 확대한다는 매우 획기적인 계획을 가지고 있는 바, 향후 국내적으로 태양광, 풍력 등 신재생에너지 관련 투자와 사업들이 보다 활성화될 것으로 전망됨.

- 이와 같은 적극적인 신재생 에너지 정책은 신기후체제 하에서 기후변화 대응에 긍정적인 역할을 할 것으로 보이나, 화력 및 원자력 중심의 국내 에너지 생산구조, 신재생 에너지의 간헐성(intermittency) 극복을 위한 인프라 구축, 신재생에너지 확대를 위한 우리나라의 환경적·지리적 특성 등 다양한 제약요인들을 극복해야 하는 과제를 안고 있음.

» 신재생 에너지 확대를 위해서는 국내 정책적 노력도 중요하지만, 신재생 에너지 기술 및 정책 관련 주요국 및 국제재생에너지기구(IRENA: International Renewable Energy Agency)와 같은 국제기구와의 국제협력을 보다 강화할 필요가 있음.

○ 특히 유일한 신재생에너지 관련 국제기구인 IRENA는 세계 각국에서의 재생에너지 공급 확대 및 탈탄소화(decarbonization) 방안 연구 및 이를 위한 기술적, 정책적 자문을 수행하고 있으며, IRENA는 2012년부터 주요국과 협력하여 국가별 재생에너지 분석보고서(Renewable Energy Prospects)를 작성·발간하는 "REmap 2030" 사업을 IRENA 역점사업으로 수행해 오고 있는바, 우리나라도 IRENA와 REmap 관련 협력을 적극 추진할 필요가 있음.

○ IRENA는 이미 중국, 도미니카공화국, 독일, 인도, 인도네시아, 멕시코, 러시아, UAE, 우크라이나, 미국 등 10개 국가들과 협력하여 신재생 관련 국가 보고서를 기 작성·발간하였고, 현재 일본 등 다수의 국가와 REmap 관련 국가별 협력 사업을 진행하고 있음.

» 신정부가 국정과제의 일환으로 신재생에너지 보급 확대에 역점을 두고 정책을 추진하고자 하는 상황에서, IRENA와의 협력을 통해 한국의 재생에너지 국가보고서를 작성·발간한다면, 우리의 기술적, 정책적 재생에너지 확대 로드맵 작성에 주요한 참고가 될 뿐만 아니라, 한국의 신재생에너지 정책을 국제재생에너지 분야의 핵심기구인 IRENA 발간 보고서를 통해서 국제적으로 소개할 수 있다는 점에서 매우 중요한 정책적 효과가 있을 것으로 판단되는바, IRENA와의 Remap 관련 협력을 적극적으로 추진할 필요가 있음.

신정부는 국정과제의 일환으로 현재 전체 에너지 믹스의 약 4.7% 수준에 머물러 있는 신재생 에너지의 비중을 2030년까지 20%로 확대한다는 매우 획기적인 계획을 가지고 있는 바, 향후 국내적으로 태양광, 풍력 등 신재생에너지 관련 투자와 사업들이 보다 활성화될 것으로 전망됨

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

Institute of Foreign Affairs & National Security
Korea National Diplomatic Academy

IFANS