

## COP16의 의미와 국제적인 흐름: 기후정의 관점에서

한재각(정의로운 전환을 위한 에너지기후정책연구소 부소장)

HAN, Jae-kak, the Deputy Director of ECPI

(Energy & Climate Policy Institute for Just Transition)

### 1. 들어가며

동북아시아의 3개 국가인 한중일의 NGO, 시민사회 관계자와 함께 기후변화 의제에 대해서 토론을 하게 되어서 대단히 기쁘다. 내가 주어진 발표 주제는 이 회의 후 얼마 지나지 않아 멕시코 칸쿤에서 개최될 제 16차 기후변화협약 당사국회의(COP)에 대해서 전망해보는 일이다. 발표자는 이번 회의의 제목에 제시된 '기후정의'라는 관점에서 COP16에 대해 개략적으로 살펴볼 생각이다. 많은 이들이 잘 알고 있으리라 생각하지만, 논의를 위해서 우선 칸쿤 회의 이전의 상황에 대해서 간략히 살펴본다(2절). 이어서 칸쿤 회의의 여러 쟁점 중에서 기후정의 관점에서 관심을 가지고 살펴볼 필요가 있다고 생각하는 두 가지 쟁점을 살펴본 후, 회의 자체에 대한 전망(부정적인!)을 제시해본다(3절). 4절에서는 코펜하겐과 칸쿤 사이에 있었던 지구적인 기후정의운동을 자극하고 확산시킨 '코차밤바 민중회의'를 비롯하여 여러 NGO들이 칸쿤회의를 대비한 활동을 소개한다. 마지막으로—그리고 발표 시간이 충분하다면— 5절에서는 기후정의 관점에서 동북아 3개국의 시민사회에게 던지는 몇 가지 질문을 담았는데, 아마도 이 발표문에서 발표자 자신과 다른 참가자들에게 가장 도전적인 내용이 될 것이다.

### 2. 칸쿤까지 오는 길: COP15까지의 개략적 역사

#### 1) 2007년 발리의 타협, 희망의 불씨를 만든다<sup>1)</sup>

2007년 12월 인도네시아 발리에서 개최된 제13차 기후변화협약 당사국회의(COP13)는 교토의 정서에 따른 의무감축 기간이 끝난 2012년 이후의 기후변화 대응 체제를 어떻게 할 것인가를

1) 발리 회의의 결과에 대한 보다 자세한 내용은 장성춘(2007)을 참조할 수 있다.

두고 논의가 집중되었다. 무엇보다도 2012년 이후의 대응 체제에 현재 의무감축을 요구받고 있지 않는 개발도상국들을 어떻게 참여시킬 것인지를 두고 쟁점이 형성되었다. 또한 선진국들이 개발도상국의 기후변화 대응을 위해서 얼마나 적극적으로 지원할 것인지에 대한 부분도 역시 중요 쟁점이었다. 특히 이것은 개발도상국의 참여의 전제 조건 및 신뢰 형성의 중요 기반이라는 점에서 중요했다.

미국, 캐나다, 일본 등의 선진국들은 post-2012년 체제를 선진국들만 참여하는 의무감축 체제가 아니라 개발도상국들도 참여할 것을 강력하게 요구했으며, 중국, 인도 등을 포함한 개발도상국들은 선진국의 역사적 책임을 강조하면서 선진국들이 먼저 추가적인 감축의무를 설정하고 개발도상국에 대한 재정·기술 지원을 약속할 것을 요구하였다. 이런 대립은 국제환경 협상에서 오래된 것으로 쉽사리 해결되리라는 기대는 크지 않았다. 또한 전 세계적 장기 감축목표와 선진국의 중기 감축목표를 설정하려는 시도가 있었지만, 미국의 반대로 실패로 돌아가고 말았다. 유럽연합(EU)과 중국 등은 기후변화에관한정부간패널(IPCC)이 권고한 대로 '선진국은 1990년 기준으로 2010년까지 온실가스를 25-40% 감축하는 것을 고려한다'는 문구를 협상문에 명기하려고 하였지만 실패하고 만 것이다.

선진국과 개발도상국 사이의 대립에도 불구하고, 발리회의는 극적으로 '발리 로드맵'을 만들어 내면서 자그마한 희망의 불씨를 살렸다. 발리 로드맵은 포스트 교토체제를 구성하기 위한 협상의 시한을 2009년, 즉 코펜하겐 COP15 개최 시기로 정했으며, 선진국뿐만 아니라 개발도상국들도 어떤 방식으로든 감축 의무를 지우도록 하는 협상 테이블에 참여하겠다는 약속을 이루어 낸 것이다. 게다가 교토체제에 불참하고 있는 미국도 중국 등의 개발도상국의 협상 참여 약속에 힘입어 포스트 교토체제 협상에 참여하기로 한 것은 적지 않는 성과로 기록되었다.

## 2) 2009년 코펜하겐의 희망, 그리고 참담한 실패<sup>2)</sup>

발리로드맵에 의한 협상 종료 시한이었던 2009년 12월, 덴마크 코펜하겐에서 열린 COP16은 회의 시작부터 선진국과 개발도상국 사이의 격렬한 대립으로 파행을 거듭하다가 '코펜하겐 협정문'을 채택하고 폐막했지만, 이에 반발하는 일부 개도국의 요구로 COP의 공식적 결정문의 지위를 획득하지는 못한 채 끝을 맺었다. 코펜하겐 협정문에는 기후변화를 억제하기 위한 장기 목표로서 전 지구적 온도상승을 산업화 이전 수준에서 2°C이내에서 막자는 합의를 담았으며, 2015년에 1.5°C로 재조정할 수 있도록 하였다. 또한 2010년 1월 31일까지 선진국들은 2020년까지의 수치화된 감축목표를 제시하고, 개발도상국들 또한 감축 목표를 제출할 것을 요구하였다.

2) COP15에 대한 전망과 쟁점에 대한 분석은 이진우(2009a; 2009b; 2009c)를 참조할 수 있다.

그리고 기후변화에 대응하기 위한 개도국의 지원을 위해서 연 1천억 달러 수준의 '코펜하겐 녹색기후기금(Copenhagen Green Climate Fund)'을 설립하기로 했고, 2010~2012년까지 유럽, 일본, 미국이 중심이 되어 개발도상국에게 300억불을 긴급지원하기로 했다.

협상이 아무런 성과 없이 무산될 위기에서 막판 협상에 나선 미국과 중국 등은 협정문을 채택한 것을 두고 '절반의 성공'으로 묘사하고 있다. 협상이 파국에 들어가지 않도록 구해냈다는 점과 부족하지만 수치화된 장기 목표, 개도국 지원 등에 대해서 구체적으로 합의했다는 점을 강조하고 있다. 그러나 발리 로드맵이 정한 협상 기한을 지키지 못했을 뿐만 아니라 법적 구속력도 없이 낮은 수준에 머문 협정문을 두고, 유럽과 기후변화에 취약한 도서국가들, 그리고 대부분의 NGO들은 실패로 단정했다. 심지어 유럽연합 이사회 순회 의장국인 스웨덴 환경부장관은 '재앙'일뿐이라고 선언하기까지도 했다. 또한 교토의정서 채택 후 실제 발효되기까지 7년이라는 기간이 필요했던 것에 비추어, COP16의 실패로 온실가스 감축체제에 공백이 생길 것이라는 우려는 점점 더 현실화된 것이다.

코펜하겐 협정문은 해석에 따라 선진국과 개발도상국 사이에 다른 해석이 가능하기 때문에 협상 진전에 오히려 걸림돌이 될 수도 있다. 실제로 초반 부속회의 과정 중에서 코펜하겐 협정문을 기반으로 협상을 진행하려는 미국 등의 선진국의 태도에 일부 개도국들이 강력하게 반발하면서 대립을 하기도 하였다(적어도 4월과 5월에 독일 본에서 열린 부속회의). 그러나 시간이 지나면서 아프리카 연합 등이 코펜하겐 협정문을 지지하기로 입장을 정리하면서, 더 이상의 논란은 부각되고 있지 않다. 하지만 미국 등의 선진국들이 코펜하겐 협정문을 인정·지지하는 개발도상국을 압박하기 위해서 기후원조자금의 지원을 중단하는 등의 비윤리적 정책을 펼쳤기 때문에, 이런 지지는 대단히 취약할 것이며 협상 당사국들의 사이의 신뢰를 더욱 훼손시켰을 가능성이 높아서 또 다른 걸림돌이 될 수 있다.

### 3. COP16의 주요 쟁점과 전망<sup>3)</sup>

#### 1) COP16 준비와 주요 쟁점

COP16과 관련하여 UNFCCC의 공식 실무급 회의는 4차례 진행되었다(4, 5, 8월(독일 본), 10월(중국 텐진)). 하지만 결론적으로 말해서, 여전히 선진국과 개도국 사이의 입장 차이를 좁히지

3) 이 절의 내용은 이진우(2010b)의 미발행 원고 내용을 일부 수정하여 사용하였다. 이 내용은 에너지기후정책연구소(ECP1)의 『에너지포커스』 21호(2010. 11. 15. 발행 예정)에 실릴 예정임을 밝힌다.

못하고 있는 상황으로 COP16 협상 전망을 어둡게 하고 있다. 여러 쟁점들이 있지만, 여기서는 선진국과 개도국 사이의 쟁점을 중심으로 살펴보도록 한다. 하나는 개도국 감축 참여와 관련된 쟁점이며, 다른 하나는 선진국의 개도국에 대한 지원에 관한 쟁점이다.

#### ① 개도국의 감축 참여 쟁점: 협상 트랙 일원화와 졸업제도 도입 여부

협상 트랙 일원화 문제는 선진국들이 개발도상국, 특히 중국·인도와 같은 다배출국가와 한국·멕시코 등 선진개도국에게 감축의무를 부과하기 위한 사전 작업으로 오래전부터 요구해왔던 의제다. 현재 기후변화 협상은 기후변화협약 트랙(전 지구 장기행동 논의, LCA)과 교토의정서 트랙(구속적 감축 논의, KP)로 나뉘어져 있는데, 선진국들은 LCA 논의가 비구속적 형태의 감축에 국한되어 있고 의무감축국가 확대가 불가능하다는 점을 감안해 협상 트랙을 일원화해 논의하자고 주장하고 있다. 하지만 개발도상국들은 협상 트랙을 일원화하는 것은 2005년 COP11에서 결정된 합의사항을 뒤집는 것이고, 개도국에게 온실가스 감축의 책임을 전가하겠다는 의도로 보고 절대 반대 입장을 고수하고 있다. COP16의 의장국인 멕시코가 두 트랙 방식을 선호하고 있기 때문에 COP16에서 협상 트랙 일원화 결정이 나올 가능성은 적지만, 협상 트랙 결정이라는 가장 기본적인 의제가 때문에 갈등은 더욱 증폭될 수밖에 없다.

한편 미국 등이 주장하는 졸업제도(differentiation and graduation) 등이 의무감축국의 재분류라는 맥락에서 제기되고 있는 것도 주요 쟁점이 될 것으로 보인다. 졸업제이란 개도국들이 일정 수준의 감축·적응 능력을 형성하게 되면 의무감축국가군인 Annex I로 전입하는 걸 뜻한다. 선진국으로서는 모든 개도국들에게 의무감축을 요구할 수 없는 상황에서 졸업제도를 활용해 자신의 부담을 줄이고 선진 개발도상국들을 견제해야 한다고 판단하고 있다. 하지만 개도국들, 특히 한국과 같은 선진개도국 그룹은 졸업제도가 사실상 의무감축국가로의 편입을 의미하기 때문에 강한 반대의사를 피력하고 있다. 졸업제도는 미국, 일본 등이 요구하고 있는 의무감축국가 재분류 문제와 맞물려 post-2012 협상의 핵심 갈등 요인 중 하나로 부상하고 있다.

#### ② 선진국의 대개도국 지원 쟁점<sup>4)</sup>

코펜하겐 협정에서 언급된 코펜하겐 녹색기후기금은 개발도상국들이 가장 중요시하고 있는 재정·기술 지원의 핵심이다. 코펜하겐 협정에 따르면 향후 3년간 300억 달러를 긴급지원하고, 2020년까지는 매년 1,000억 달러의 기금을 조성하기로 했는데, 개발도상국들은 단기 긴급지원을 포함, 공약사항을 신속하고 구체적으로 이행해 줄 것을 요구하고 있다. 하지만 선진국들은 개도국 감축의 핵심인 MRV(측정·보고·검증) 방식을 확실하게 만드는 데에 더 큰 관심이 있다. 지속적으로 재정지원과 개도국 감축을 연결하고 있기 때문에 여전히 두 개의 괴리된 의제

4)

가 상충을 거듭하고 있다. 다만 미국이 재정지원을 UN 관리 하에 두지는 데에 동의함으로써 재정지원에 관한 합의 가능성을 높였다.

## 2) COP16 협상 전망

### ① post-2012 체제 합의 전망의 불투명하다

COP15가 완벽하게 실패했음에도 불구하고, 올 초부터 COP16의 합의 전망 역시 불투명하다는 전망이 지배적이었다. 이미 발리로드맵의 협상 시한을 넘겨 데드라인이 없어져 협상타결에 대한 긴장감이 무너진 상황이었으며, 앞서 본 것처럼 선진국과 개도국 간의 입장차가 전혀 좁혀지지 않고 있기 때문이었다. 거기에 코펜하겐 협정에 의거해 1월 31일까지 제출하기로 한 각국의 감축목표 및 감축계획이 제때에 제출되지 못해 부정적인 전망을 키웠다. 각국 정부 역시 올해 협상을 부정적으로 전망하면서, 심지어는 COP16을 넘어 COP17까지 논의를 하자는 취지의 성명이 발표되기도 했다.

#### [상자글 1] COP16 관련 부정적 전망 주요 사례

**사례 1.** : 이보 데 보어 UNFCCC 사무총장은 COP16에서 구속력 있는 합의가 어려울 것이라고 인터뷰 (「Reuters」, 'World may not do climate deal this year', 2010. 1. 29)

**사례 2.** : EU 기후 위원장 헤데가르드와 UNFCCC 사무총장 이보 데 보어는 각국 간 이견이 크므로 협약 타결은 2011년 COP17로 미루고, COP16에서는 온도상승 2도 이내로 억제할 수 있는 방안에 대한 기반을 마련하자고 주장 (「ENDS Europe」, 'Mexico: draft paper confirms low EU expectations', 2010. 2. 26)

**사례 3.** : 대규모 경제권 개도국들의 그룹인 BASIC 연합(브라질, 남아프리카공화국, 인도, 중국)의 환경장관들은 올해 결론을 내거나 늦어도 2011년까지는 도출해야 한다고 공동 선언.(「Reuters」 'Developing nations want 2011 climate pact deadline', 2010. 4. 25)

### ② 교토의정서의 연장이 논의될 가능성이 높다.

COP 16에서 합의가 완료된다고 해도 해당 체제가 발효되기까지는 수년의 시간이 필요하다. 각국 의회의 비준이 필요하기 때문이다. 실제로 1992년 체결된 기후변화협약이 발효된 시기는 1995년(COP1 개최)이었고, 1997년 COP3에서 체결된 교토의정서가 발효되기까지는 무려 8년이 걸렸다.(2005년에 발효되어 COP11부터 post-2012 논의 시작) 따라서 세부이행사항 논의와 각국 비준에 걸리는 시간을 감안하면 post-2012 체제가 발효되기까지는 최소 3년 이상이 소요될 것으로 예상된다. 그 경우 1차 감축기간과 2차 감축기간 사이에 시간적 격차가 발생하기 때문에 이를 피하기 위해 당사국들이 감안하고 있는 것이 교토의정서의 기간을 연장하는 것이다.

교토의정서 연장 문제는 COP15가 끝나지도 않은 시점에 이미 나오기 시작했는데, 이는 세부 이행사항 논의와 각국 의회의 비준의 시간적 문제를 고려했기 때문이다. 거기에 감축기간 사이에 격차가 발생하는 건 모두에게 부담이 될 수 있으므로 COP16에서 교토의정서 연장 문제는 합의될 가능성이 높다고 할 수 있다. 실무급 협상을 위해 제출된 의장 초안에서도 교토의정서를 2013년이나 2014년까지 연장하자는 안이 제시되어 있다. 개도국들은 선진국들의 온실가스 감축의무만 규정되어 있는 교토의정서 형태를 선호하고 있고, 선진국들은 외교적 부담 경감과 이미 자리를 잡아가고 있는 온실가스 유관 사회 인프라의 혼란을 줄이기 위해 교토의정서 연장에 대해서는 유연한 태도를 취하고 있다. 하지만 온실가스 최대배출국 중 하나인 미국이 아직도 교토의정서를 비준하지 않았고, 최다 배출국으로 올라선 중국이 의무감축 국가가 아니라는 점에서 효과를 크게 기대하기 힘들다. 때문에 파국을 막기 위한 일시적 타협이 될 것이다.

#### 4. COP16에 대한 NGO의 대응 동향: 기후정의운동을 중심으로

##### 1) 코차밤바에서 칸쿤까지: '기후변화 세계민중회의'에서 피워 오른 기후정의운동의 불씨<sup>5)</sup>

이 회의는 볼리비아의 모랄레스 대통령이 실망스런 결과로 끝난 코펜하겐 회의를 선진국의 헤게모니의 붕괴를 보여주는 사건이라고 평가하면서 내놓은 제안으로부터 시작되었다. 그는 2009년 12월 20일, 기후변화 문제를 해결하기 위해 전 세계의 대안적인 사회운동 진영이 참여하는 민중회의를 볼리비아에서 개최하겠다고 제안하였다. 코펜하겐의 실패로 기존의 기후변화 협약 당사국총회 중심의 국제 협상이 가지고 있는 문제점에 대한 공감대가 넓은 상황에서, 볼리비아의 제안에 전 세계의 많은 사회운동단체와 활동가들이 호응하였다. 이에 따라 국제 지구의 날(International Day of Earth)인 4월 22일에 맞춰, 2010년 4월 20일부터 3일간 볼리비아 코차밤바(Cochabamba)에서 개최된 '기후변화 세계민중회의(일명, 코차밤바 민중회의)'에 125개 국가 2만 명 이상의 활동가들이 참여하고, 코펜하겐 협정서와 분명히 구분되는 '민중협정'을 채택함으로써 전 세계적인 '기후정의운동'에 새로운 장을 열었다(코펜하겐 협정서와 민중협정을 비교한 표는 부록 1을 참조).

코차밤바 민중회의는 기후변화협약 당사국총회에서는 좀처럼 다루지 않는, 기후변화의 구조적 원인, 기후부채(Climate Debt), 탄소시장의 위험성, 기후 이주민(Climate Migrants), 원주민

5) 정식 명칭은 'the World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth' 이다. 이 회의에 대한 보자 자세한 분석은 이진우(2010a), '기후변화 세계민중총회(CMPCC)의 결과 및 시사점' 을 참고할 수 있다.

(Indigenous people), 기후정의 재판소(Climate Justice Tribunal), 농업과 식량주권 등의 의제를 다루면서 '기후정의'의 문제를 명확히 부각시켰다. 이런 논의 결과를 담고 있는 민중협정문은 기후변화의 구조적 원인으로 '자본주의 시스템'을 지적하면서, "기후가 아니라 정치를 바꿔라(Change the Politics, Not the climate)"라는 코펜하겐 거리에서 외쳐진 주장을 수용하였다. 또한 온실가스 감축의 비용효과적인 방안으로 선전되고 있는 '탄소시장'과 같은 접근을 명확히 거부하였으며, 지적재산권에 묶여 있는 기술변화를 대응할 수 있는 기술이전의 문제점을 지적하였다. 또한 기후변화 위기를 더욱 심화시킬 수 있는 CCS와 같은 지구공학, 유전자조작 생물체 등에 대해서 반대한다는 점을 분명히 했다. 기후변화 대응을 위한 시장주의적, 기술주의적 접근을 반대하면서, 무엇보다도 이것들이 선진국의 책임을 회피하려는 조치라고 비판하고 있다. 민중협정은 기후변화에 의한 파국을 막기 위해서는 이번 세기 동안 기온 상승을 1°C로 묶어두고 대기 중 온실가스 농도를 300ppm으로 낮추자고 주장하고 있으며, 이를 위해서 선진국은 2017년까지의 2차 감축기간 동안 1990년 대비 50%의 온실가스 감축을 요구하였다. 또한 선진국의 개발도상국 지원을 위해서 GDP의 6%까지 재정을 지출할 것도 요구했다.

코차밤바 민중회의는 2007년 발리 회의에서 부각되기 시작하고, 2009년 코펜하겐에서 널리 수용된 국제적인 기후정의운동을 더욱 확산하고 강화하는데 기여한 것으로 평가받고 있다(이진우, 2010a; 9). 특히 기후변화 국제협상의 측면에서 볼 때, 볼리비아 정부가 민중협정문의 내용에 바탕을 둔 협상 제안서를 UNFCCC에 제출함으로써 기후정의의 구체화된 의제가 협상의 공식 테이블에 오르게 되었다. 또한 코차밤바 민중회의에 의해서 고무된 여러 대중운동조직들은 코차밤바 민중협정문을 '출발점'으로 삼아, 칸쿤 회의에서 이 내용을 관철하기 위한 대중적 캠페인을 조직하고 있다. 특히 전 세계의 소농의 이익을 대변하고 있는 국제조직인 비아 캄페시아(Via Campesina)는 산업화된 바이오연료, REDD 등이 식량주권, 토지와 소농을 수탈을 가지고 오는 '잘못된 시장 기반의 해결책'이라고 비판하면서, 멕시코 현지에서 10월부터 5개의 순례단(Caravan)을 조직하여 전국을 순회한 후 칸쿤에 결집하기 위한 캠페인을 시작하였다.

## 2) NGO들의 칸쿤 계획: 기후정의포럼, 클리마포럼10 등이 준비되고 있다.

이전의 COP가 유사하게 칸쿤회의에서도 NGO 등의 사회운동 세력들의 활동이 계획되어 있다. 가장 먼저 눈에 띄는 것은 칸쿤 시내에서 COP 회의와 병행하여 멕시코의 사회운동단체들이 국제적인 NGO들과 함께 개최하게 될 기후정의포럼(Climate Justice Forum)이다. 멕시코 기후공간 대화(Dialogo Climático-Espacio Mexicano)라는 멕시코 사회운동단체 연대조직이 주도하는 이 포럼은 코펜하겐 협정문을 비판하면서, 코차밤바 민중협정문을 이 포럼의 출발점으로 삼겠다고 선언하고 있다. 이들은 멕시코 정부가 공식적인 협의를 통해서 활동을 진행하고 있는 것으로 보인다. 12월 5-10일까지 개최되는 이 포럼에 앞서, 앞서 소개한 비아 캄페시아 등

의 순례단이 칸쿤에 집결하는 것으로 본격적인 활동을 시작하며, 12월 7일에 대규모 시위를 조직할 계획을 제시하고 있다.<sup>6)</sup>

또한 코펜하겐 회의 때 조직되었던 클리마포럼09가 덴마크 NGO들의 제안으로 멕시코의 풀뿌리 운동단체에 의해서 클리마포럼10이라는 이름으로 다시 조직되고 있다. 클리마포럼10은 COP이 열리는 칸쿤 회의장과 25Km 가량 떨어진 곳에서 개최된다. 클리마포럼10도 기후정의 를 향한 지구적 운동을 강화하고, COP16의 결론에 평가하고 영향을 미치는 등의 목표를 제시 하고 있다. 또한 이 포럼에서는 '핵에너지 없는 세계', '화석에너지 의존의 탈피', '기후정의', '(기후변화 대응의) 잘못된 해법' 등에 대한 주제를 다루게 될 것이라고 안내되고 있다. 한편 비아 캄페시아는 순례단을 조직하는 것과 함께, 12월 5-8일 칸쿤 현지에서 '생명과 환경·사회 적 정의를 위한 대안적 지구 포럼(Alternative Global Forum for Life and Environmental and Social Justice)을 조직할 것이라고 밝히고 있다. 또한 국제노총 등은 다른 노조연대기구들과 함 께 기후변화 국제협상에 노동자들의 목소리를 담고 위해서 작년 코펜하겐에 이어서 '노동자 한마당(WoW: World of Work)' 등을 개최할 계획을 밝히고 있다.

### 3) G20 서울 민중포럼의 논의들

칸쿤회의를 20여일 앞두고 서울에서 열리는 G20회의는 전 세계 온실가스 배출량의 80%를 차지하는 국가들의 회의라는 점에서, 선진국들의 적극적인 감축 노력과 개발도상국에 대한 지원을 기대하는 이들에게 관심의 대상이 되었다. 그러나 G20회의가 화석연료의 보조금을 폐지하기 위한 논의를 제외하고는 기후변화 의제를 다루지 않기로 했기 때문에 별다른 기대를 하기는 어려운 상황이다. 대신 G20회의에 맞서 조직된 서울 민중포럼에서는 기후변화에 대한 선진국의 책임을 묻고, 기후정의운동의 전략을 논의하는 여러 회의와 워크숍이 개최되었다. 시민사회단체들이 주도하여 개최한 '기후위기와 시민사회의 전략' 회의, 한국 농민단체와 비아 캄페시아가 개최한 '기후변화 농업과 식량주권' 회의, OWINFS(Our World Is Not For Sale)이라는 반세계화운동연대기구가 주최한 'G20 기후변화, 무역' 회의 등이 개최되었다.

## 5. 토론: 동북아시아 3개국의 NGO들은 기후정의를 위해 무엇을 논의해야 하나

앞서 보았듯이 선진국과 개발도상국의 대립으로 COP16 칸쿤 회의의 전망마저도 밝지 않은 상

6) Dialogo Climático-Espacio Mexicano에 대한 정보는 다음을 참고할 수 있다. 그러나 아쉽게도 거의 대부분의 정보가 스페인어로 제공되고 있다. <http://www.dialogoclimatico.org/information-on-the-road-to-cancun/>



황이다. 마지막으로 칸쿤 회의를 앞두고 동북아시아 3개국의 NGO들이 모인 이 회의에서 토론해보면 좋을 만한 몇 가지 문제에 대해서 이야기해보고 싶다. 사실 한중일 3개국은 역사적, 정치적, 경제적 그리고 지리적으로 대단히 긴밀히 관련이 되어 있어서, 각국의 많은 사람들이 동북아시아 연대 혹은 공동체에 대해서 이야기해왔다. 그러나 발표자가 과문한 탓이었지만, 기후변화 의제를 두고 동북아시아 3개국의 연대, 더 좁혀서 NGO의 연대에 대해서는 논의가 그리 많지 않는 듯하다. 발표자도 동북아시아, 더 좁게는 중국과 일본, 그리고 그 안의 시민사회에 대한 지식과 경험이 부족한 탓에 크게 도움이 될 만한 토론은 어려울 것이라는 알고 있다. 오히려 이 문제와 관련하여 내가 궁금한 내용을 대해서 참가자들에게 질문을 하게 되는 꼴이 될 것 같다. 다만 질문의 개인의 호기심을 넘어, 기후변화와 관련된 동북아시아 3개국의 시민사회 연대를 위해서 조금이나마 도움이 되길 희망한다.

## 1) 우리 각자들은 누구이며, 어떤 위치에 있는가?

첫 번째 질문은 기후변화 국제협상에서 한중일 3개국은 과연 어떤 위치에 처해있는지를 살펴보고 비교해보는 일이 필요하지 않을까 싶다. 연대가 차이를 인정하는 속에 공유점을 찾는 것에서 시작된다면, 우리의 차이는 무엇인지 확인해보는 것도 필요한 일이라 생각한다.

우선 경제개발의 정도를 생각해보면, 일본은 선진 산업국, 한국은 선발 개도국, 그리고 중국은 개발도상국으로 분류하는 것이 일반적이다. 기후변화 국제협상 속에서 선진국과 개발도상국으로 나뉜 대립 구도를 보면, 일본과 중국은 전형적인 선진국과 개발도상국으로서 대립적인 위치에 처해 있다. 한국은 선발 개도국으로서 그 중간에 모호한 위치를 점하고 있는데, OECD에 가입되어 있으며 각종 지표에서 선진국 문턱을 넘어서 있음에도 불구하고(온실가스 배출량 전 세계 9위, 에너지 소비량 10위 등) 온실가스 감축의무를 피하고자 국제협상에서 개발도상국을 자처하고 있다. 중국은 선진국과의 힘겨투기에 균열이 생길 수 있다는 점에서, 한국과 같은 선발 개도국에 감축의무를 부여하면서 교토의정서 상의 국가군을 재분류하는 것에 반대하고 있다. 이상한 동맹 관계가 존재한다.

한편 온실가스 배출량의 측면에서 살펴보면 조금은 다른 모습을 그릴 수 있다. 연간 온실가스 배출량이나 누적 배출량(그리고 증가추세)에서 볼 때, 중국은 이미 동북아 3개국을 크게 앞서고 있다. 사실 이러한 사실이 일본을 비롯하여 미국 등의 선진국들이 중국이 온실가스 의무감축에 동참해야 한다고 주장하는 근거가 된다. 다만, 일인당 배출량의 기준으로 볼 때, 중국은 여전히 일본과 한국에 비해서 아직 크게 낮기 때문에, 여전히 동북아 3개국 중에서 기후부채(Climate Debt)를 요구할 권리가 있다는 점을 부정할 수 없다. 기후정의론자의 입장에서 볼 때,

중국이 일본 등의 선진국, 또는 한국과 같은 선진 개도국의 수준으로 온실가스 의무감축을 요구받는다는 것은 부당한 일이다. 또한 일본 그리고, (그 책임에서 차별성이 있겠지만) 한국은 중국의 기후변화 대응(완화와 적응)을 위한 재정적·기술적 지원을 제공해야 마땅할 것이다.

## 2) 우리는 공동의 비전을 만들어낼 수 있는가(혹은 그럴 필요를 느끼고 있는가)?

이처럼 각기 다른 위치에 처해져 있는 한중일 3개국의 시민사회, NGO들은 기후변화에 대응하기 위한 공동의 비전을 만들어 낼 수가 있을까? 여기서 공동 비전이라고 하면, 여러 가지를 생각해볼 수 있겠지만 중장기적인 온실가스 감축목표를 우선 생각해볼 수 있다. 또한 화석에너지에서 벗어나서 어떤 사회-기술 시스템을 목표로 하는지에 대한 비전을 생각해볼 수 있다. 사실 발표자가 볼 때, 이 둘은 다른 것 같지만 사실상 거의 동일한 것이라고 보여진다. 문제는 이런 공동 비전을 각국 정부에 비해서 상대적으로 자유로우며 또한 윤리적이고 이상주의적 태도를 취할 수 있는 시민사회의 관점에서, 각국의 NGO들은 공동의 비전을 만들어낼 수 있을지 궁금하다. 사실 NGO, 혹은 시민사회의 연대가 대립과 담보 상태의 국제협상을 돌파할 수 있는 가능성이 있다면, 그것은 각국의 현실주의적 이해타산보다는 비록 이상주의적일지라도 “함께 꾸는 꿈”에 있을 것이라 생각하기 때문이다.

2009년 코펜하겐 협상문 의장초안에서 가장 유력했던 감축목표 안은 전세계가 2050년까지 1990년 대비 50%의 온실가스를 감축하며, 선진국들은 2020년까지 1990년 대비 25~40%를 감축하지는 것이었다. 이런 목표가 과연 적절한지 혹은 현실가능한가에 대한 질문은 일단 접어두자. 이런 목표를 앞에 두고 각국 정부가 내놓은 감축목표를 적절한 것인지 각국 시민사회의 평가가 궁금하다. 주지의 사실이지만, 각국의 상황을 참고로 정리하면 다음과 같다. 일본의 경우 코펜하겐 협상을 앞두고 2020년까지 1990년 대비 15%의 감축을 언급하다가, 정권교체를 통해서 집권한 민주당은 25% 감축을 공약하고 있다. 그러나 자국 내 산업계의 강력한 반발에 직면하고 있으며, 야당은 15%의 감축목표를 담은 법안을 발의할 예정에 있다. 중국의 경우 선진국의 책임을 강조하면서 어떤 감축 압력도 거부하였지만, 코펜하겐 회의 직전에 2020년까지 탄소원단위(GDP 대비 탄소배출량)를 2005년 대비 40~45% 감축한다는 자발적 목표를 발표하면서 전세계의 주목을 받았다. 한국 정부는 개도국 지위를 계속 주장하면서, 2020년까지 BaU 대비 34%(2005년 대비 4%) 감축을 공약하고 있다. 그러나 한국의 시민사회는 한국의 책임과 역량 등을 고려했을 때, 2020년까지 2005년 대비 -25%의 감축이 필요하다고 주장하고 있다. 각국의 시민사회는 국가주의를 벗어나서 각국 정부보다 더 나아갈 수 있을까?

## 3) 한일 시민사회는 중국 지원을 위한 재정적 부담을 질 준비가 되어 있는가?

기후정의의 관점에서 혹은 기후협상의 담보 상태를 위해서, 기후변화에 가장 취약한 나라에 속하는 중국에 대한 지원을 확대하는 것은 대단히 시급한 일이다. 다행스럽게 일본 정부는 스스로 기후변화 대응을 위한 개도국 지원을 제공하는 위치를 부정하고 있지 않으며, 한국 정부 역시도 최근 들어 '녹색 ODA'의 강화를 천명하고 있다. 그러나 중국이 필요로 하는 기후변화 대응을 위한 재정과 기술 지원에 합당할 만큼 충분한 지원을 제공하고 있는지에 대해서는 많은 비판이 있다. 그러나 한일 정부가 대개도국 지원을 위한 재정 지출을 크게 늘리지 못하는 이유 중에 하나는, 그 부담이 조세 등의 방식으로 국민들에게 돌아갈 가능성이 크기 때문이다. 어디서나 조세를 강화하는 것은 인기 없는 정책으로 정권에 부담이 되는 것이다. 한일 시민사회는 중국을 포함하여 개도국의 기후변화 대응 지원을 위해서 조세 부담을 늘릴 준비가 되어 있는가? 그것의 일반 시민의 호주머니에서 나오든, 아니면 기업이나 부유층의 호주머니에서 나오든 간에 말이다.

#### 4) 우리 모두는 기후정의를 위해서 싸울 준비가 되었는가

코차밤바의 민중회의가 한중일 시민사회에게 주는 메시지를 한마디로 정리해보자면, 기후변화에 대응하기 위해서 논의되는 해결책은 정의로워야 한다는 것이다. 아무리 기후변화 대응이 급하다고 하여, 누군가의 삶을 해치고 착취하는 결과를 낼 수 있는 해결책을 선택할 수 없기 때문이다. 예컨대 자국의 온실가스 감축을 위한 바이오연료를 생산하기 위해서 인도네시아와 같은 나라에서 팜 플랜테이션을 개발하여 토착민을 추방하고 환경을 오염하며 식량주권을 침해하는 자국 정부와 기업은 없는지 감시해야 한다. 뿐만 아니라 자국의 에너지 확보를 위해서 인권 침해가 벌어지는 개발 프로젝트에 참여하거나 그로부터 이익을 얻고 있는지 조사해야 한다. 이것은 일본과 한국뿐만 아니라, 에너지 수요가 급증하는 중국도 마찬가지일 것이다. 예를 들어 한국의 기업은 미얀마 군사정부에게 에너지 개발권을 획득하였으며 개발과정에서 인권 침해의 논란을 야기하고 있다. 한편 그렇게 개발된 천연가스는 또 다른 인권침해 논란을 낳으며 건설되는 파이프라인을 통해서 중국에게 공급될 계획이다. 각국의 시민사회는 자국의 에너지 제국주의의 방조자가 되지 않기 위해서 어떻게 노력하고 있는지 궁금하다.

이외에도 기후변화의 잘못된 해결책으로 지적되는 사항들은 여러 가지가 있다. 예를 들어서 탄소배출권거래제나 CDM을 이용한 탄소상쇄 등 시장주의적 접근들이 과연 온실가스 감축에 성과가 있는지, 또 다른 불평등을 낳는 것은 아닌지에 대한 논란이 크다. 각국의 시민사회는 온실가스 감축의 시장주의적 접근이 야기할 수 있는 위험성에 대해서 충분히 경각심을 가질 필요가 있다고 본다. 그런 점에서 특히 궁금한 점으로, CDM 사업의 최대 수혜자인 중국의 시

민사회가 자국의 CDM 사업에 대해 어떤 입장인지 질문해보고 싶다. 한편 기후변화의 잘못된 해결책 중에 하나로 자주 비판되고 있는 것이 탄소포집저장(Carbon Capture and Storage: CCS)과 원자력이다. 원자력 발전 및 기술 수출에 관심이 많은 일본과 한국 정부, 그리고 석탄 매장량이 풍부한 중국 정부가 관심을 둘 만한 이 기술들에 대해서 각국의 시민사회는 어떤 입장을 취하고 있는지 궁금하다.

부족한 발표를 경청해주어서 감사하다.

## Annexe 1. Comparison of the People's Agreement and the Copenhagen Accord<sup>7)</sup>

PEOPLE'S AGREEMENT	COPENHAGEN ACCORD
<b>Limit for Average Global Temperature Increase</b>	
<p>Limit global temperature increase during the present century to 1° C in order to reduce the effects of climate change. For this, it is proposed that the world return to greenhouse gas concentrations of 300ppm.</p>	<p>Limit the increase in temperature to 2° C, and, following an evaluation in 2015, see if it is possible to reach the goal of 1.5 ° C.</p>
<b>Greenhouse Gas Reductions</b>	
<p>50% reduction based on 1990 levels for the second commitment period under the Kyoto Protocol (2013–2017), excluding carbon markets or other types of compensation. Demands that the United States ratify the Kyoto Protocol. Puts forth that all developed countries must make comparable reductions: for example, the US cannot reduce by 3% and the EU by 30%. Rejects attempts to annul the Kyoto Protocol.</p>	<p>Does not set an aggregate goal for all developed countries. Proposes voluntary reductions commitments by developed countries, which means that they must only state what they plan to do. Does not establish criteria for comparable reductions among developed countries. Does not state that reductions should occur under the framework of the second commitment period of the Kyoto Protocol. According to the European Commission, voluntary commitments allocated thus far under the Copenhagen Accord represent real reductions of just 2% based on 1990 levels.</p>
<b>Climate Debt</b>	
<p>Developed countries have a climate debt toward developing countries, Mother Earth, and future generations.</p> <p>This climate debt consists of: returning the atmospheric space that has been occupied by the greenhouse gas emissions of developed countries, thereby affecting other countries; a debt to Mother Earth that should be honored through the recognition and implementation of a Universal Declaration on the Rights of Mother Earth at the United Nations; a debt to climate change migrants; a debt with regard to</p>	<p>No mention of climate debt.</p>

7) <http://pwccc.wordpress.com/2010/06/16/comparison-of-the-people%20s-agreement-and-the-copenhagen-accord/>

<p>adaptation and development consisting of the costs developing countries must incur to respond to the grave impacts of climate change.</p>	
<b>Financing</b>	
<p>Financing should be set aside for climate change in an amount greater than that which developed countries currently budget for defense, war, and security spending. Financing should reach 6% of GDP for the developed countries historically responsible for climate change, should come from public funds not linked to carbon market mechanisms, and be in addition to Official Development Assistance.</p>	<p>Approximately 30 billion US dollars for the period 2010–2012, which represents 0.005% of the annual GDP of developed countries. Mobilize 100 billion US dollars by 2020 to attend to the needs of developing countries, which amounts to 0.05% of GDP. Approximately 50% of this financing would come from the carbon market.</p>
<b>Technology Transfer</b>	
<p>Creation of a Multilateral and Multidisciplinary Mechanism that guarantees technology transfer for climate change that is free of intellectual property rights.</p>	<p>Proposes a Technology Mechanism, but it is unclear whether this will simply be a showcase of available technologies. No mention of the need for changes to regimes of intellectual property rights.</p>
<b>Carbon Markets</b>	
<p>Rejects the carbon market and other forms of dealing with climate change based on the market.</p>	<p>Promotes the use of carbon markets and proposes the creation of new market mechanisms.</p>
<b>Forests</b>	
<p>Rejects market mechanisms for the reduction of emissions from deforestation and forest degradation. Proposes the creation of a mechanism that, unlike REDD+ or ++, respects the sovereignty of States, guarantees the rights of indigenous peoples and communities that live in forests, and is not based on carbon market mechanisms.</p>	<p>Proposes incentives for actions related to REDD based on the carbon market.</p>
<b>Food and Agriculture</b>	
<p>To confront the climate crisis, we must bring about a profound shift toward the</p>	<p>No mention of food and agriculture.</p>

sustainable models of agricultural production used by indigenous and farming communities, and other models and ecological practices that contribute to solving the problem of climate change and guaranteeing food sovereignty.	
<b>Reclassification of Countries</b>	
Rejects the reclassification of developing countries according to their vulnerability. Respect for and application of Article 4.8 of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).	Promotes the reclassification of developing countries according to climate change, giving preferential treatment according to vulnerability.
<b>Climate Migrants</b>	
Protection and recognition of the rights and needs of those forced to migrate due to climate change. Highlights the need to raise this issue in negotiations.	No mention of migration caused by climate change.
<b>Justice and Fulfillment of International Commitments</b>	
Proposes the adoption of legally binding mechanisms to guarantee compliance with international treaties, as well as the creation of a Climate and Environmental Justice Tribunal.	Does not propose any mechanism for remedying compliance with international commitments by developed countries.
<b>Referendum on Climate Change</b>	
Proposes a World Referendum on Climate Change so that the people can decide on this issue, one that is of vital importance to the future of humanity and Mother Earth.	No mention of a mechanism for consulting populations.
<b>Indigenous Peoples</b>	
Recognition and revalorization of indigenous roots of all humanity and full respect for the rights of indigenous peoples.	No mention of indigenous peoples.
<b>Rights of Mother Earth</b>	
Proposes to discuss and approve in the United Nations a Declaration on the Rights of Mother Earth to reestablish harmony with	No mention of the rights of Mother Earth.

<p>nature. In an inter-dependent system, it is impossible to recognize rights for only the human side of that system. The only way to defend human rights is to also recognize the rights of Mother Earth. These rights include the Earth's right to life, the right to regenerate its biocapacity, the right to maintain its integrity, and the right of all to a clean environment.</p>	
<p><b>Structural Causes</b></p>	
<p>Proposes to analyze and modify the structural causes of climate change. Affirms that these have to do with the capitalist system that is centered on the maximization of profit and the exploitation and commodification of nature.</p>	<p>No mention of the structural causes of climate change.</p>



<참고문헌>

- 이진우(2009a), '제15차 기후변화협약 당사국총회(COP 15)의 쟁점과 전망', 『에너지포커스』 창간준비 9호, 에너지기후정책연구소
- 이진우(2009b), '제15차 기후변화협약 당사국총회(COP 15)의 쟁점과 전망 II', 『에너지포커스』 제4호, 에너지기후정책연구소
- 이진우(2009c), 'COP15 1주차 협상 동향 및 시사점', 『에너지포커스』 COP15 특집1호, 에너지기후정책연구소
- 이진우(2010b), '기후변화 세계민중총회(CMPCC)의 결과 및 시사점', 『에너지포커스』 제 13호, 에너지기후정책연구소
- 이진우(2010b), '제16차 기후변화협약 당사국총회(COP16)의 쟁점과 전망', 『에너지포커스』 제 21호(발행 예정), 에너지기후정책연구소
- 이정필(2010), '기후정의 관점에서 본 기후편드의 현황과 개선방안', 『에너지포커스』 제20호, 에너지기후정책연구소
- 장성춘(2007), '발리 로드맵의 주요 내용과 향후 전망', 『오늘의 세계경제』 제07-52호, 대외경제정책연구원

<웹사이트>

- 기후변화 세계민중총회의 <http://pwccc.wordpress.com/>
- 멕시코 기후-공간 대화 <http://www.dialogoclimatico.org/>
- 비아 캄페시아 <http://viacampesina.org/en/>