

제28차 유엔기후변화협약 당사국총회 폐막

첫 번째 전지구적 이행점검, 화석연료로부터의 전환을 촉구하며
파리협정 1.5°C 목표 달성을 위한 기후 행동 가속화에 합의

아랍에미리트 두바이에서 열린 제28차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP28)가 당초 폐막일(12월 12일)을 하루 넘겨 12월 13일 오후 9시경(한국 시간, 아랍에미리트 오후 4시)에 폐막하였다.

이번 총회에는 198개 당사국을 포함하여 국제기구, 산업계, 시민단체 등 9만여 명이 참석했다. 우리나라는 한화진 환경부 장관이 수석대표, 김효은 외교부 기후변화대사가 교체수석대표를 맡았으며 관계부처* 공무원과 전문가로 구성된 정부대표단이 참석했다. 또한 12월 1일부터 2일까지 열린 ‘세계 기후행동정상회의(World Climate Action Summit)’에는 조홍식 기후환경대사가 대통령 특사로 참석했다.

* 외교부, 환경부, 산업통상자원부, 기획재정부, 과학기술정보통신부, 국토교통부, 해양수산부, 농림축산식품부, 국무조정실(탄소중립녹색성장위원회), 산림청, 기상청, 농촌진흥청 등

이번 총회에서는 파리협정 채택 이후 최초로 실시된 전지구적이행점검(Global Stocktake, GST)을 통해 지구온도상승 억제 1.5도 목표 달성을 위한 2050 탄소중립 이행의 중요성을 재확인하며, 이를 위한 방안으로 에너지시스템에서 화석연료로부터의 전환, 2030년까지 전 지구적으로 재생에너지 용량 3배 확충 및 에너지효율 2배 증대, 원자력 및 탄소 포집 활용 및 저장(CCUS) 등 저탄소 기술 가속화, 저감장치 없는 석탄발전의 단계적 감축 등의 내용을 담은 “UAE 컨센서스”를 채택했다. 참가국들은 또한 기후위기 대응을 위한 전반적인 패러다임의 전환을 강조하고, 모든 투자의 흐름을 저탄소발전 목표에 부합하도록 할 것을 촉구하였다. 당사국들은 이번 GST 결과를 반영하여 2024년말 제출할 국별감축목표(NDC) 이

행 관련 격년 투명성 보고서 준비 작업을 조속히 착수할 것과 2025년 제출기로 클래스고 COP26 회의에서 기합의한 2035 NDC가 1.5도 목표에 부합하는 야심차고 강화된 계획이 될 것을 확인했다.

아울러, COP27에서 채택된 개도국의 기후위기 대응을 위한 ‘손실과 피해 기금’의 운용을 결정하고 총 792백만불을 조성하였으며, 이와 함께 녹색기후기금(GCF)을 포함하여 총 850억불의 기후재원을 조성하는 성과를 거두었다.

COP28의 의장국인 아랍에미리트(UAE)는 총회 이전부터 기후변화 대응을 위한 다양한 이니셔티브* 등을 제안하고, 300억불에 이르는 기후재원(ALTERRA)을 조성하는 등 파리협정의 1.5도 목표 달성을 위한 범세계적 의지를 결집하기 위해 노력했다.

* 재생에너지 및 에너지효율 서약, 기후·보건 선언, 농업 및 식량 기후 선언 등

이번 총회에서는 가장 핵심 의제인 ‘전지구적 이행점검(GST)’ 결과문서 도출 관련 선진국과 개도국 간, 화석연료 의존도가 높은 산업개도국과 도서개도국 등 기후취약국들 간 첨예한 대립이 이어지며 계획된 회의 종료 시간을 하루 넘겨서까지 협상이 진행되었으며, 역사상 최초로 유엔 기후 변화협약 문서에 “에너지 부문에서 화석연료로부터의 전환(transitioning away from fossil fuels in energy systems)”이 포함되는 총 196항에 달하는 결정문을 총의(컨센서스)로 채택하면서 급증하는 기후위기 속에서 파리협정의 목표 달성을 위한 실질적인 이행을 촉구하는 성과를 거두었다.

우리 대표단은 2050 탄소중립 달성을 위한 강화된 기후행동을 촉구하면서 신재생에너지 뿐만 아니라 다양한 무탄소 에너지원의 활용 등 저탄소기술의 중요성이 결과문서에 반영될 수 있도록 노력하였다. 그 결과, 최종 결과문서에 재생에너지 뿐 아니라 원자력, 저탄소 수소, 탄소 포집 활용 및 저장(CCUS) 등 (무)저탄소기술 가속화를 위해 노력한다는 합의가 도출되었다. 또한, 녹색기후기금(GCF) 3억불 추가기여 등 기후 취약국을 위한 기후재원 공여 증대 의지를 표명하며 전지구적 기후위기 대응을 위한 선진국과 개도국 간 가교 역할을 지속할 것임을 약속하였다.

제28차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP28) 주요 결과

[전 지구적 이행점검(Global Stocktake, GST)]

파리협정 이행을 점검하는 ‘전 지구적 이행점검(파리협정 제14조)’의 제1차 결과가 금번 당사국총회에서 도출되었다. 이를 위하여 장관급 회의를 감축, 적응, 이행수단 등 각 부문별로 진행하였으며, 그 동안의 이행 상황을 검토하였다. 또한 이를 바탕으로 당사국들의 향후 방향을 제시하는 총 21페이지 196 문항의 결정문을 채택하였다.

먼저, 파리협정 이행의 긍정적 측면으로, 파리협정 채택 이전에 예측되었던 4°C 온도상승에서, 당사국들이 제출한 국별감축목표(NDC) 이행시 전 지구적 온도상승을 2.1~2.8°C로 제한할 수 있다는 점을 확인하였다. 아울러 파리협정 1.5°C 목표를 달성하기 위해서는 전 지구적 탄소배출을 2019년 대비 2030년에 43%, 2035년에는 60% 감축이 필요하며, 2025년 이전 배출 정점 도달 및 2050 탄소중립 달성이 필요하다는 기존 감축 경로를 재확인하였다.

특히 에너지 분야는 2030년까지 전 지구적 재생에너지 용량 3배 확충 및 에너지효율 2배 증대, 저감장치가 없는 석탄의 단계적 감축, 에너지시스템에서 화석연료로부터의 전환 등이 주요 의제로 논의되었다.

주목할 점은 유엔기후변화협약 최초로 1.5도 목표 달성을 위한 주요 감축 수단으로 재생에너지 외에 원자력, 저탄소 수소, CCUS 등이 명시되었으며, 이를 계기로 우리나라가 주도하는 무탄소에너지(CFE) 이니셔티브의 활성화를 위한 주요 전기가 마련될 것으로 예상된다.

NDC 관련해서는 경제 전반, 모든 온실가스 및 부문 포함, 1.5°C 목표에 부합하는 차기 NDC 제출을 독려했다.

적응에서는 전지구적 적응 목표 수립과 함께 향후 글로벌 단위의 적응이 나아갈 종합적인 방향을 제시했다. 그동안 적응 관련 사항이 여러 의제를 통해 논의되면서 전 지구적 현황을 점검할 창구가 부재했는데, 전 지구적 이행점검을 통해 전 지구적 적응의 종합적인 현황 점검과 구체적인 노력 방향을 제시했다.

이행 수단에서는 개도국의 지원 강화를 위한 기술 이행 프로그램의 설립이 결정됐고, 손실과 피해 관련 격년투명성보고서에 포함된 손실과 피해 정보를 바탕으로 사무국이 정기 종합보고서를 마련하기로 했다.

이번 전 지구적 이행점검의 결과를 확인에서 끝내지 않고, 더 강력한 기후 행동을 가속화하는 후속 조치를 위해 내년 당사국총회부터 연간 GST 대화체를 개최하여 GST의 결과가 어떻게 당사국의 NDC 준비에 정보를 제공하였는지 정보를 공유하고, 사무국은 관련 보고서를 발간할 예정이다.

[감축(Mitigation)]

지난 해 감축 의욕 및 이행의 강화를 위해 설립된 감축 작업프로그램*을 ‘정의로운 에너지 전환’ 주제로 금년에 처음으로 운영하였다. 초기 운영에 대한 부족한 부분을 보완하기 위한 절차적 개선사항과 당사국 간 논의 내용을 반영하는 결정문의 채택에 합의하였다.

* 2023년부터 2026년까지 운영되며, 별도 대화체(dialogue)를 구성하여 △부문 및 주제별 감축 방안, △기술, △정의로운 전환 등에 대한 의견 공유

세부적으로 감축 작업프로그램하에 운영되는 대화체의 참여 범위를 확대하고, 투자중심 이벤트에 다자은행, GCF 및 기타 금융기관의 참여 등 감축 작업프로그램이 보다 효과적으로 운영될 수 있는 개선 방안을 마련하였다.

[정의로운 전환(Just Transition)]

지난해 제27차 총회에서 최초로 출범을 합의한 ‘정의로운 전환 작업프로그램(JTWP*)’의 설계 및 운영방안에 대해 선진국과 개도국 간의 입장이 첨예하게 대립했다.

* Just Transition Work Programme

타협안으로 ‘정의로운 전환 작업 프로그램(JTWP)’을 2024년부터 착수하여 2026년까지 운영 후 재검토하고, 별도 대화체(dialogue)를 구성하여 에너지, 사회경제, 노동력 등 광범위한 주제에 대한 기회, 도전과제 및 장벽 등의 의견을 공유하기로 했다.

아울러, SBSTA 및 SBI* 공동의장 체계 하에 공동 컨택 그룹**을 운영하여 파리협정 당사국총회(CMA)에서 채택할 결정문 초안을 논의할 예정이다.

* 과학과 기술 자문을 위한 부속기구회의(SBSTA: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice) 및 이행을 위한 부속기구(SBI: Subsidiary Body for Implementation)

** Joint Contact Group: 당사국 및 이해관계자 그룹의 협의 및 협력을 촉진하기 위한 의사결정 기구

[파리협정 제6조(국제탄소시장)]

파리협정 제6조(국제탄소시장)의 실질적 이행을 위한 기술지침 협상에서 당사국 간의 이견차이*로 합의에 실패하고 내년도에 계속 논의를 진행하기로 했다. 이로 인해 제6.2조 정보 제출 양식* 등 국제 감축 사업 이행에 필요한 세부 기준 마련에 추가적인 시간이 소요되고, 제6.4조 메커니즘 사업의 등록 개시 시점이 다소 늦춰질 것으로 전망된다.

* 국가간 자발적 국제감축 협력사업(제6.2조)에서는 제6.2조의 정의의 지침 포함여부, 감축실적의 승인 절차 구체화 수준, 협정 제6.4조에서는 흡수원에 대한 감독기구 권고안의 채택에 대한 반대 등

** 합의된 전자적 양식(AEF) 및 정례정보 표 등 ITMO 활용 및 보유 관련 정보 제출을 위한 양식

[적응(Adaptation)]

지난해 제27차 총회에서 전지구적 적응 목표 체계 설립에 착수하기로 결정함에 따라, 회기 전 4차례의 워크숍과 총회 기간 중 치열한 논의 끝에 전지구적 적응 목표 체계(Framework for the Global Goal on Adaptation)'을 설립하기로 결정했다.

전지구적 적응 목표 체계는 파리협정 7조 1항에 명시된 정성적인 목표(▲적응역량 강화, ▲회복력 증진, ▲취약성 저감)에 대한 구체적인 목표치를 제시한 것으로 전지구적 적응 목표 달성 및 전체적인 진전 검토에 지침을 제공하기 위해 마련됐다.

전지구적 적응 목표 체계는 전 세계 차원에서 달성해야 하는 부문별 및 정책주기별 목표치(target)를 제시하고 있으나, 구속력은 없어 각 국가에 큰 부담으로 작용하지는 않을 것으로 예상된다. 다만, 전 세계가 기후변화 적응을 위해 나아가야 하는 방향성을 제시했다는 점에서 큰 의의를 가지며, 아직 발전 가능성이 상당부분 남아있다는 점에서 향후 긴밀한 동향 관찰이 필요할 것으로 보인다.

[손실과 피해(Loss and Damage)]

이번 총회의 개막식에서는 기후변화로 인한 손실과 피해 대응을 위한 기금의 운영방안을 담은 결정문이 채택되었다. 지난해 제27차 당사국총회에서 손실과 피해 대응을 위한 기금 및 지원체계를 마련하기로 합의한 지 1년만으로, 당사국들이 그간 준비위원회(Transitional committee)를 구성해 다섯 차례 회의를 통해 마련한 권고안과 같은 내용이다.

기금의 초기재원 구성과 관련하여 아랍에미리트(UAE)는 1억불 공여를 약속하며 의장국으로서 리더십을 발휘하였고, 독일, 미국, 일본 등 일부 국가들도 정상회의를 통해 재원 공여*를 선언하였다.

* UAE 1억불, 독일 1억달러, 이탈리아 1억유로, 미국 1750만불, 일본 1천만불 등

또한 세계은행(World Bank)이 4년의 잠정 기간동안 동 기금 및 사무국을 유치하되, COP28 종료 8개월 이내 전제 조건* 충족 여부를 기금 이사회(Board)가 확인한 후에 업무를 개시하기로 했다.

* △기금의 운영규칙이 WB의 정책보다 우선, △모든 개도국(WB 비회원국 포함)이 기금에 직접 접근 가능, △유엔기후변화협약 당사국총회(COP 및 CMA)의 지침 준수 등

아울러, 개도국 손실과 피해대응 기술지원을 위한 ‘산티아고 네트워크’ 사무국으로 유엔재난위험경감기구(UNDRR, United Nations Office for Disaster Risk Reduction)와 유엔프로젝트조달기구(UNOPS, United Nations Office for Project Services) 컨소시엄을 지정하고, 기후변화협약당사국총회(COP)와 파리협정당사국총회(CMA)의 공동관할 하에 두기로 했다.

* 기후 취약국의 손실과 피해를 방지·최소화·해결을 위해 조직·기관·협력체계와 전문가들의 기술적 지원 촉진을 목적으로 설립(COP25, 마드리드)되었으며, 제27차 당사국총회에서 △사무국 설립 및 선정 절차, △자문기구 설립 및 구성 등에 합의

이번 총회 결정을 바탕으로, 기존 손실과 피해 대응 바르샤바국제매커니즘 집행위원회와 함께 산티아고네트워크 자문이사회와 손실과피해 기금이사회가 새롭게 구성됨으로써, 국제사회의 기후위기 대응 노력이 가시화될 전망이다.

[투명성(Transparency)]

파리협정 투명성 체계 협상에서는 1년 앞으로 다가온 격년투명성보고서(BTR*)의 작성 및 제출 기한 준수를 위하여, 개도국에 필요한 자원과 역량 배양 지원 현황을 확인하고, 2025년 6월까지의 구체적인 지원 계획 등을 담은 결정문을 최종 채택했다.

* Biennial Transparency Report : 모든 당사국이 '24년부터 격년 주기로 UN에 작성·제출해야 하는 보고서 / 1차 BTR은 2024년 12월 31일까지 의무 제출

파리협정의 모든 당사국은 격년투명성보고서를 통해 온실가스 배출 및 흡수량, NDC 이행·달성 경과 등 정보를 제출해야 하나, 개도국은 자체적인

보고 시스템이 없거나 전문가 부족으로 인하여 보고서 제출에 차질이 예상되고 있는 상황이다.

앞으로 선진국들의 경험을 개도국에 공유하기 위한 촉진적 대화체(facilitative dialogue) 운영, 개도국의 BTR 작성을 재정적으로 지원하고 있는 지구환경금융(GEF)과 개도국 간 워크숍 개최 등을 통하여 개도국에 대한 구체적 지원이 이뤄질 예정이다.

한편, 유엔기후변화협약 사무국은 개도국 전문가를 양성하는 대표적인 역량배양 프로그램으로서 한국 정부와 '17년부터 공동으로 기획·운영 중인 '국제 온실가스 전문가 교육과정'을 언급하고, 개도국들의 지속적인 관심과 참여를 요청했다.

[재원(Finance)]

이번 총회에서는 '25년 이후 새로운 기후재원 목표(NCQG*)를 '24년말까지 수립하기 위해 '24년 NCQG 작업 방식 및 절차 등에 대해 합의하였다.

* New Collective Quantified Goal : COP26('21년)에서 '24년까지 NCQG 수립에 합의

'24년 당사국총회('24.11월) 이전에 NCQG 관련 당사국간 협상문 초안(draft negotiating text)의 주요한 틀이 마련될 수 있도록 규모, 기간 등 NCQG 주요 구성 요소 논의를 위해 적어도 연 3회 이상 워크숍 형태의 기술전문가 대화와 당사국간 회의를 연계 개최하는 등 NCQG 논의에 보다 속도를 내기로 하였다.

한편, 당사국들은 선진국의 기후재원 1,000억불 조성 목표* 이행 관련, '21년에 선진국이 동 목표를 달성하지 못한 점에 대해 유감을 표시했으나, 선진국의 지속적 노력에 따라 '22년 동 목표의 달성('24년에 검증 가능) 등 긍정적인 진전을 기대하기로 하였다.

* COP16('10년)에서 선진국은 개도국의 기후변화 대응을 위해 연간 1,000억불 조성('~20년)을 약속, COP21('15년)에서 이를 연장(~'25년)

[기술지원(Technology Development and Transfer)]

유엔기후변화협약 기술메커니즘 정책 결정기구인 기술집행위원회(TEC*)와 기술협력 이행기구인 기후기술센터네트워크(CTCN)는 지난 27차 총회(COP27)에서 확정된 8대 중점 기술분야**에 따른 기술협력 현황과 시사점을 분석한 공동연차보고서를 최초로 발표·확정했다.

* (Technology Executive Committee, 기술집행위원회) 개도국 기술지원 활성화를 위해 유엔기후변화협약 사무국 산하에 설립된 정책기구

** 디지털화, 물-에너지-식량 시스템, 에너지 시스템, 건물 및 인프라, 기술로드맵, 국가혁신시스템, 기술 수요평가, 비즈니스와 산업

이번 총회에서는 기술집행위원회 주도로 AI 이니셔티브*('AI4ClimateAction')를 신규 출범하여, 선진국이 개도국을 대상으로 하는 기술지원 분야에서 AI·디지털이 강조됐다. 또한 선진국이 개도국 현지에 실질적인 기술이전을 촉구하는 내용이 최종 결정문에 반영됐다.

* 개도국의 온실가스 감축 및 기후변화 적응 행동을 위한 변혁적인 기후솔루션을 발굴하고, 스케일-업 하는 과정에서 AI 기술의 활용 방안을 모색하기 위한 다자 협의체

국가 간 기술협력 플랫폼으로서 CTCN 대한민국 협력연락사무소의 역할을 확대하고자, 인천 송도에 위치한 CTCN 대한민국 협력연락사무소의 성과를 향후 발간되는 TEC-CTCN 공동연차보고서에 제시하도록 하는 내용이 결정문에 포함됐다.

정부대표단 활동

우리 대표단은 이번 총회 개최 이전부터 전 지구적 이행점검(GST), 감축, 파리협정 제6조 등 주요 의제에 대해 국가제안서를 제출하고 우리 측 입장을 적극 개진했으며, 환경건전성 그룹(EIG)* 및 유사 입장국들과 긴밀히 공조하여 회의 결과 문서에 우리 국익이 최대한 반영될 수 있도록 노력했다.

* 환경건전성그룹(Environment Integrity Group): 한국, 스위스, 멕시코, 모나코, 리히텐슈타인, 조지아로 이루어진 기후변화 협상단

이번 총회에서 유엔기후변화협약(UNFCCC) 사무국 및 관련기구 직위에 대한 선거가 시행되었으며, 우리나라는 △기후기술센터네트워크(CTCN) 이사회* 이사(과기부 기초원천연구정책관), △청정개발체제(CDM) 집행위원회** 위원(탄녹위 민간위원), △재정상설위원회(SCF)*** 위원(기재부 녹색기후기획과장) 재임이 확정됐다.

* CTCN Advisory Board : UNFCCC 하 기술 메커니즘 이행기구인 CTCN의 자문 역할 수행 및 운영 전반에 대한 의사결정

** CDM Executive Committee : 교토의정서 하 청정개발체제 총괄 및 관련 규정 제정

*** Standing Committee on Finance : UNFCCC 기후 재원 논의 전반 주도

한편, 내년 제29차 유엔기후변화협약 당사국총회는 아제르바이잔에서 개최하기로 결정됐다.

아울러, 제28차 기후변화협약 당사국총회의 결과를 국민과 공유하고 향후 국제사회의 방향과 우리나라의 전략을 논의하기 위해 오는 12월 18일 코엑스 그랜드컨퍼런스룸에서 COP28 결과 공유 대국민 포럼 및 기자 간담회를 개최한다.

담당 부서 <총괄>	환경부 기후변화국제협력팀	책임자	팀 장	임두리 (044-201-6600)
		담당자	사무관	박소현 (044-201-6606)
	외교부 기후변화외교과	책임자	팀 장	조은정 (02-2100-7859)
		담당자	사무관	이세혁 (02-2100-7861)
	산업통상자원부 기후에너지통상과	책임자	과 장	윤진영 (044-203-4890)
		담당자	사무관	성하진 (044-203-4892)
	기획재정부 녹색기후기획과	책임자	과 장	정혜경 (044-215-8750)
		담당자	사무관	유경화 (044-215-8754)
	과학기술정보통신부 기후환경대응팀	책임자	팀 장	이찬영 (044-202-4511)
		담당자	사무관	황윤지 (044-202-4545)
	2050 탄소중립녹색성장위원회 국제협력담당관실	책임자	과 장	최재하 (044-200-1969)
		담당자	사무관	오지영 (044-200-1970)



□ 배경 및 목적

- 제28차 기후변화협약 당사국총회(COP28)의 결과를 국민과 공유하고, 향후 국제사회의 방향 및 우리나라의 전략을 함께 논의 필요
- 청년·미래세대를 포함한 다양한 연령층과 함께하여 국민의 관심도를 제고하고, 사회 각계의 주체별 활동을 공유하며 다채로운 논의의 장 조성

□ 대국민포럼 개요

- (주제(안)) “COP28 파리협정의 전지구적 이행점검, 현재와 미래는?”
- (일시/장소) '23.12.18.(월), 13:20~17:00 / 코엑스 그랜드컨퍼런스룸(401호)
- (주최/주관) 환경부·탄녹위·외교부 공동주최 / 한국환경공단
- (참석자) 환경부장관, 탄녹위원장, 담당부처 관계자 및 의제 담당자, 산업계·학계, 청년 등 약 1천여명(온·오프라인)
- (주요내용)
 - (COP28 대표발제) “전지구적 이행점검”을 바라보는 청년들의 시각
 - (세션 ❶) “기후행동 가속화를 위한 우리의 노력”
 - ※ 청년, 기업, 학계, 지자체·현장 등 각 주체별 탄소중립 활동 및 성과 공유
 - (세션 ❷) “COP28 의제 협상 결과 및 향후 전망”
 - ※ 감축, 적응, 손실과 피해, GST 등 COP28 의제별 주된 성과 발표·토론
- (기자간담회) 포럼 종료 이후 참석 기자단 대상으로 질의응답 등 진행