



신기후체제로서의 파리협정과 후속협상의 협상쟁점과 시사점

오진규

에너지경제연구원 기후변화연구팀 선임연구위원

Analysis of Negotiation on the Paris Agreement and the Follow-up Process and its Implications

Oh, Jin-Gyu

Senior Research Fellow, Climate Policy Research Team, Korea Energy Economics Institute, Ulsan, Korea

ABSTRACT

A new climate regime was intensively negotiated from 2011 to 2015, culminating in adoption of the Paris Agreement. The Agreement went into effect on 4th of November 2016. Follow-up negotiation to implement the Paris Agreement has continued since May 2016 and is expected to be finalized by 2018. This paper reviews and analyzes the process of establishment of the new climate regime based on the Paris Agreement, focusing on the main issues and the negotiating positions of major groups of developed and developing countries. This paper details various important issues determining the final outcome of the Paris Agreement and discusses the follow-up negotiation in the years 2016 and 2017. It concludes with discussion of the various implications of the Paris Agreement, which will determine important aspects of our future socioeconomic life well into the 21st century.

Key words: Climate Negotiation, Paris Agreement, New Climate Regime, Convention on Climate Change

1. 서 론

2015년 12월 파리에서 개최된 제21차 기후변화협약 당사국총회 (COP21, Conference of the Parties)에서 ‘파리협정’ (Paris Agreement)이 채택되면서 2011년 12월 남아프리카공화국 더반의 제17차 당사국총회에서 시작된 신기후체제에 대한 4년간의 긴 협상이 성공적으로 마무리 되었다. 나아가 파리협정은 예상을 뒤엎고 조기에 발효요건이 충족됨에 따라 2016년 11월 4일 발효되었다. 파리협정의 발효요건은 55개 이상 국가의 비준과 전지구 배출량의 55% 이상의 국가가 비준하는 것이었다.¹⁾ 2015년 파리 당사국총회에서 합의가 과연 도출될 수 있을 것이냐에 대하여 우려가 있었으나,

신기후체제에 대한 국제사회의 새로운 대응체제로서 ‘파리협정’을 채택함으로써 파리 당사국총회는 기후변화 대응에 있어서 역사적 총회로 기록되게 되었다. 파리협정은 선진국은 물론 개발도상국 (이하 개도국으로 약칭)도 감축에 참여하며, 그동안 교토의정서에 참여하지 않았던 미국도 참여하며, 조만간 교토의정서를 대체할 체제라는 점에서 신기후체제의 결정체라고 평가될 수 있다.

신기후체제 협상을 성공시키기 위한 노력은 다양한 형태로 나타났다. 파리 당사국총회는 총회 첫날 (2015년 11월 30일) 전세계에서 150개 국가의 국가 정상들이 참석하여 ‘Leader’s Summit’를 개최하여 파리협정 타결에 대한 정치적 동력을 제공하였다.³⁾ 그리고, 2014년도 9월엔 120여개 국가

1) 파리협정 제21조에서 발효요건을 규정하고 있음. 2016년 10월 5일 발효요건이 충족되어 규정에 따라 한달 후인 2016년 11월 4일 발효됨.
2) 1997년 채택된 교토의정서는 2005년에 발효된 바 있음.
3) 150개 국가의 국가 정상들이 하나의 주제로, 같은 시간에 동일한 장소에 모인 것은 인류 역사상 전무후무한 정치적 이벤트로서 주목을 받음.

† **Corresponding author:** jgoh@keei.re.kr (405-11 Jongga-ro, Jung-gu, Ulsan, Korea, T.052-714-2271)
Received October 17, 2018 / Revised October 29, 2018 / Accepted November 5, 2018

정상들이 참석한 ‘UN기후정상회의’가 개최된 바 있다.

한편, 2015년 12월 파리협정이 채택된 이후, 파리협정을 이행하는 데 필요한 세부이행지침을 마련하기 위한 후속협상 (Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement, 이하 APA로 약칭)이 진행중에 있다.⁴⁾ 후속협상은 2016년 5월부터 시작되었으며, 2018년 말 마무리하는 것을 목표로 진행되고 있다.

파리협정은 기후변화협약의 196개 당사국들이 4년간의 협상을 통해 만들어 낸 협정이며 파리협정 후속협상도 당사국 간의 협상을 통해 세부이행지침을 마련중에 있다. 협상과정에서 당사국별로, 또는 국가그룹별로, 또는 선진국과 개도국별로 서로 다른 입장이 대두되며, 논의와 조율과 협상의 과정을 거쳐 최종 문안이 합의되었다. 논의의 최종결과물인 파리협정의 각 조항의 문구는 수년간의 협상을 통해 대두된 당사국들의 다양하며 상충되는 이해와 입장이 복합적으로 반영되어 있다. 이에 따라, 파리협정의 각 조문의 문구만을 살펴 볼 경우, 조문에 반영된 다양한 의미를 정확히 파악하는 것이 매우 어렵다. 따라서, 각 조문의 형성과정에서 어떠한 입장과 이해대립이 대두되었으며 이들이 최종문안에 어떻게 반영되었는가에 대한 분석이 필요하다. 특히, 선진국과 개도국으로 대별되는 입장의 대립에 대한 이해는 후속협상 및 향후 이행될 신기후체제에 대한 이해와 시사점 도출에 필수적이라고 할 수 있다.

본 논문은 4년간 진행된 신기후체제의 협상과정에서 대두된 다양한 쟁점사항을 평가하고, 협상의 결과물로 채택된 파리협정의 주요 내용을 파리협정 협상과정에 참여한 경험과 결과를 토대로 논의하며, 현재 진행중에 있는 파리협정의 후속협상에 대하여 개관하고 시사점을 논의한다. 특히 최종적으로 합의된 조문의 배경과 실질적인 쟁점에 대하여 논의하고 평가한다.⁵⁾

본 논문은 제2장에서 신기후체제로서의 파리협정을 개관하고, 신기후체제 협상과정에서 대두된 쟁점사항을 논의하

고, 파리협정의 내용을 8가지로 나누어 상세하게 살펴 보고 평가한다. 제3장에서 2016년부터 개시되어 진행중인 파리협정 후속협상에 대하여 협상경과를 평가하고, 마지막으로 시사점을 논의한다.

2. 신기후체제로서의 파리협정 협상 경과

2.1 파리협정의 주요 조항 개관

파리협정 (Paris Agreement)은 전문과 총 29조의 조항으로 구성되어 있다.⁶⁾ 전문은 총 18개의 문항으로 이루어져 있다.⁷⁾ 이 중에서 제1조부터 제15조가 내용을 다루고 있는 조항이며, 제16조부터 제29조는 절차, 조직, 발효 등 제도와 절차적 사항을 다루고 있다.

제1조는 파리협정에 적용되는 용어의 정의 (Definition)로서 기후변화협약 제1조의 정의규정이 적용된다. 제2조는 파리협정의 목적 (Purpose)으로서 3가지 목적을 규정하였다. 첫째, 온도목표로서 산업화 이전 수준 대비 지구 평균 온도 상승을 2°C보다 훨씬 낮은 수준으로 유지하며, 동시에 이를 1.5°C로 제한하기 위해 노력할 것을 규정하였다. 둘째, 적응능력과 기후 회복력에 관한 사항으로서, 식량 생산을 위협하지 않는 방식으로 기후변화의 부정적 효과에 대한 적응능력을 증대시키고, 기후 회복적 (climate-resilient)이며 저배출형 발전을 규정하였다. 셋째, 재원에 관한 사항으로서, 저배출과 기후 회복적 발전과 일관되는 재정을 조성할 것을 규정하였다.⁸⁾

제3조는 모든 당사국들이 감축, 적응, 재정지원, 기술이전, 능력형성, 투명성의 6대 요소에 대하여 파리협정의 목적 달성을 위해 의욕적인 노력을 다하며 이를 통보할 것을 규정하였다. 여기서 규정한 6대 요소는 신기후체제의 핵심 틀이라고 할 수 있다. 제4조는 파리협정의 핵심사항으로서 온실가스 감축 (Mitigation)에 대한 상세한 사항을 규정하였다.⁹⁾ 국

4) 제21차 당사국총회는 파리협정 이행을 위한 세부이행지침을 마련하기 위해 후속협상기구 (APA: Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement)를 설치함.

5) 파리협정 (Paris Agreement)이라는 이름은 4년간의 협상중 협상 종료일인 2015.12.12.에 처음 등장하여 이의 없이 결정되었음. 12월 10일까지도 Draft Paris Outcome으로 불리었음.

6) UNFCCC (2015). Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement. Bonn: UNFCCC. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>

7) 파리협정에서 각 조항에 대한 제목은 없음. 그간 협상 과정에서 일정한 제목하에 협상이 진행되었으나, 협상이 마무리되면서 정의, 목적 등의 제목은 협정에서 없애고 제1조, 제2조 등의 조항 번호만을 남겨 둠. 본 논문에선 이해를 돕기 위해 제목을 활용하여 설명함.

8) 내용 전달을 정확히 하기 위해 필요시 영문을 병기함.

9) ‘mitigation’을 ‘완화’라고 번역하기도 하나, 본고는 의미를 명확히 전달하기 위해 실질적인 의미로서 ‘감축’으로 명명하기로 함.

가기여 (Nationally determined contributions: 이하 NDC로 약칭)의 5년 주기의 제출, 감축목표의 특성, 선진국과 개도국의 감축목표 형식, NDC 관련 정보, NDC에 대한 산정, 장기저배출 발전전략의 제출 등을 규정하였다. 제5조는 산림을 포함하여 온실가스 흡수원 및 저장고를 보전하고 증진할 것을 규정하였다. 제6조는 NDC 이행시의 자발적 협력을 규정하였으며, 실질적으로 협력적 접근법, 시장메카니즘, 그리고 비시장 메카니즘 등 시장의 활용을 염두에 둔 자발적 협력사항을 규정하였다.

제7조는 기후변화에 대한 적응 (Adaptation)에 관한 사항으로서, 적응 능력 강화, 회복력 강화, 기후변화에 대한 취약성 축소를 규정하였다. 제8조는 기후변화로 인한 손실과 피해 (Loss and damage)에 관한 사항으로서, 극단적인 기상현상과 기후변화로 인한 손실과 피해를 방지할 것을 규정하였다.

제9조는 선진국의 개도국에 대한 재정지원 (Finance)에 관한 사항으로서, 선진국들은 다양한 자원·수단 경로를 통해 기후재원을 조성해야 함을 규정하였다. 제10조는 기술 개발 및 이전 (Technology development and transfer)에 관한 사항으로서, 기후변화에 대한 회복력 개선과 배출 감축을 위해 기술의 개발 및 이전을 위한 협력사항을 규정하였다.

제11조는 개도국의 능력형성 (Capacity building)에 관한 사항으로서, 기후변화의 부정적 영향에 특히 취약한 개도국의 능력형성을 위한 협력사항을 규정하였다. 제12조는 기후변화 관련 교육 및 공공참여 (Education, public participation)에 관한 사항으로서, 기후변화 교육, 훈련, 대중 인식, 공공의 참여, 정보에 대한 공공의 접근 강화와 이를 위한 협력사항을 규정하였다.

제13조는 투명성 체제 (Transparency)에 관한 사항으로서, 각국의 감축행동 (Action)과 선진국의 대개도국 지원 (Support)에 대한 투명성체제를 규정하였다. 제14조는 전지구적 이행 점검 (Global stocktake)으로서, 파리협정의 목적 달성을 위한 공동의 성과를 5년 단위로 평가할 것을 규정하였다. 제15조는 파리협정의 이행 촉진과 준수 증진을 위해 필요한 사항을

규정하였다. 파리협정은 제21조에서 발효요건을 규정한 바, 전지구의 배출량중 최소한 55퍼센트 이상을 차지하는 55국 이상의 당사자가 비준한 날부터 30일째 되는 날에 발효하도록 규정하였다.¹⁰⁾

2.2 신기후체제 협상의 3대 쟁점 사항

신기후체제에 대한 협상은 2011년 12월부터 개시되어 2015년 12월까지 진행되었다. 협상이 진행되는 동안 매년 12월에 당사국총회가 개최되어 결정문 (Decision)을 채택함으로써 신기후체제 협상에 대한 방향을 정하거나 중간 매듭을 지었다.¹¹⁾ 4년여간의 협상은 ‘Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)’라는 더반 특별 작업반을 통해 진행되었다. ADP는 기후변화협약 당사국총회 안에 신기후체제 협상을 진행시키기 위해 한시적으로 설립한 별도의 협상기구이다.

2011년 남아공 더반에서 개최된 제17차 기후변화협약 당사국총회는 더반결정문 (1/CP.17)을 통해¹²⁾, ‘신기후체제’를 협상하기 위한 협상기구로서 ADP를 별도로 설립하고 협상 일정을 확정하되, 2015년 12월의 제21차 당사국총회까지 협상을 완료하여 신기후체제 협정문을 채택하고, 2020년부터 이행하도록 결정하였다.¹³⁾ 이에 따라 ADP 협상회의가 매년 4회 정도 개최되었다. 2013년 폴란드 바르샤바에서 개최된 제19차 당사국총회는 국가기여 (INDC: Intended Nationally Determined Contributions)에 대하여 결정하였다 (1/CP.19).¹⁴⁾¹⁵⁾ 2014년 페루 리마에서 개최된 제20차 당사국총회는 국가기여의 범위와 국가기여 제출시 같이 제출해야 하는 정보 목록을 확정하였다 (1/CP.20). 그리고, 2015년 파리에서 개최된 제21차 당사국총회에서 파리협정이 채택되었다.

4년간의 협상과정에서 국가 그룹간에 치열한 협상이 진행된 바 주요 쟁점사항에 대해 살펴 본다. 쟁점은 주로 선진국과 개도국간의 쟁점으로 나타났다. 신기후체제 협상을 출범시킨 더반결정문 (2011년, 1/CP.17)은 4가지 쟁점사항을 시작부터 포함하고 있었다.¹⁶⁾ 첫째, 신기후체제는 ‘협약하의

10) 파리협정은 협정이 체결된 지 일 년이 채 되지 않은 2016년 10월 5일 발효요건이 달성되어, 2016년 11월 4일 발효됨.

11) 본 논문에서 문장의 시제는 과거시제와 현재시제를 적절히 병용함.

12) UNFCCC (2011). Decision 1/CP.17 Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Bonn: UNFCCC.

13) ADP는 ‘Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action’라는 이름에서 보듯이 행동강화를 위한 플랫폼에 대한 협상작업그룹으로서, 기후변화협약 당사국총회 산하에 한시적으로 설치된 협상기구임.

14) INDC (intended nationally determined contributions)는 다양한 요소를 내포하는 용어로서 번역이 쉽지 않음. 문자 그대로의 번역은 ‘국가기여’이나 협상과정에서의 취지를 반영한다면 ‘국가공약’의 의미를 지니며, 경우에 따라 ‘감축공약’ 또는 ‘감축목표’로 번역하는 것이 적절함. 본고에서는 4가지 용어를 문맥에 따라 병기함.

15) UNFCCC (2013). Decision 1/CP.19 Further advancing the Durban Platform. Bonn: UNFCCC.

(under the Convention) 체제가 되어야 함을 강조하였다. 둘째, 신기후체제는 ‘모든 국가에 적용 (applicable to all Parties)’될 것임을 강조하였다. ‘협약하의 체제’와 ‘모든 국가에의 적용’은 일견 당연한 문구로 보이나 내용상 선진국과 개도국간에 참여한 입장대립이 있는 문구이다.¹⁷⁾ 셋째, ADP 협상의 범위는 더반결정문 5항에서 규정하고 있는 바, 감축, 적응, 재정, 기술개발 및 이전, 행동 및 지원에 대한 투명성, 능력형성의 6가지로 규정하였다.¹⁸⁾ 넷째, 신기후체제 협정의 최종 형식에 관한 사항으로서, 의정서 (a protocol), 여타 법적 문서 (another legal instrument), 또는 법적 효력을 갖는 또 다른 형태 (an agreed outcome with legal force)의 3가지 형식을 규정하였다. 신기후체제의 형식으로서 최종적으로 어떤 형식으로 할 지는 미리 상정하지 않았다. 이들 이슈들은 4년 내내 협상의 쟁점이었으며, 파리협정 곳곳에 다양한 형태로 반영되었다.¹⁹⁾ 나아가 이들 이슈들은 현재 진행되고 있는 APA 후속협상에서도 쟁점으로 계속 부각되고 있다.

이러한 쟁점에 대한 배경을 평가하면, 첫 번째 쟁점으로 ‘협약하의 체제’ (under the Convention)는 개도국의 입장을 반영한 사항이다. 신기후체제는 1992년에 채택된 기후변화협약의 후속 체제이어야 하며, 기후변화협약을 대체하거나 변형시키는 체제가 되어선 안된다는 것이었다. 이를 위해 기후변화협약의 원칙이 준수되어야 하며, 그중에서도 ‘공동의 그러나 차별적 책임원칙’ (CBDR: Common But Differentiated Responsibilities)이 신기후체제에도 핵심적으로 적용되어야 한다는 것이다. ‘공동의 그러나 차별적 책임원칙’은 기후변화협약에서 선진국의무와 개도국의무를 구분하는 가장 중요한 원칙이다. 따라서, 신기후체제에서도 선진국과 개도국간에 이분법적 차별화 시스템이 유지되어야 하며, 온실가스 감축에 관한 한 선진국과 개도국의 의무는 차별화되어야 한다는 것이었다. 이에 대해 미국, EU 등 선진국은 1992년의 기후변화협약 채택 당시와 지금을 비교해 보면, 경제발전과 온실가스 배출에 있어서 선진국과 개도국의 이분법적 구분은 변화

된 상황을 반영하지 못하는 시대에 뒤떨어진 개념이라고 주장하였다. 개도국의 온실가스 배출 총량이 선진국의 배출 총량 보다 더 많아지기 시작했으며, 세계 1위 배출국도 선진국이 아니라 개도국에 있다는 점을 강조하였다. 기후변화협약의 원칙이 중요하지만 그 원칙을 동태적으로 적용하여 ‘진화하는 CBDR’ 즉, ‘evolving CBDR’을 주장하고 선진국과 개도국을 이분법적으로 차별화할 수 없다고 주장하였다.

이것에 대립되는 쟁점이 두 번째 이슈인 ‘모든 국가에의 적용’ (applicable to all Parties)에 관한 사항이다. 이것은 선진국의 입장을 대변하는 개념이다. 신기후체제가 모든 국가에 적용되는 체제라는 것은 당연한 사항인 것 같으나, ‘모든 국가에의 적용’이 실제로 의미하고자 하는 것은 ‘공동의 그러나 차별적 책임의무’의 원칙중 ‘공동의 책임의무’를 강조하는 것이며, 이제는 선진국과 개도국간에 차별성을 인정하지 않고 모든 국가가 의무, 특히 감축의무를 부담해야 한다는 주장이다. 선진국만의 감축노력으로는 기후변화를 막을 수 없기 때문에, 신기후체제에선 개도국도 모두 감축에 기여해야 한다는 것이었다. 더 이상 선진국과 개도국간에 이분법적 차별성은 인정할 수 없다는 것이었다. 이에 대해, 개도국들은 지난 25년간 세계의 경제는 더욱 양극화되었으며, 개도국의 경제성장이 선진국의 지난 200여년간의 역사적 책임을 대체할 수 없다고 반론을 제기하였다. 개도국들은 모든 국가가 감축에 기여해야 하지만, 감축의 책임과 감축의 정도는 선진국과 개도국간에 당연히 차별화되어야 한다고 주장하였다. 차별화의 정도는 후속협상에서도 계속 대두되고 있는 쟁점이다.

세 번째 이슈, 즉 ADP 협상의 범위와 신기후체제의 범위에 대한 쟁점을 살펴 본다. 더반결정문 (1/CP.17)은 감축, 적응, 재정, 기술개발 및 이전, 행동 및 지원의 투명성, 능력형성의 6가지에 대해 협상하도록 규정하였다. 이들 6가지 이슈에 대해 선진국과 개도국이 강조하는 우선순위와 입장이 크게 다르게 나타났다. 선진국은 감축과 투명성을 중시하였다. 반면, 개도국은 재정, 기술, 능력형성의 3대 요소로 이루어진

16) 2011년의 더반 당사국총회에 관한 사항은 박시원 (2012.9)도 다양한 내용을 논의하고 있음.

17) 더반 결정문의 2항: 2. Also decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action;

18) 더반 결정문의 5항: 5. Also decides that the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action shall plan its work in the first half of 2012, including, inter alia, on mitigation, adaptation, finance, technology development and transfer, transparency of action and support, and capacity-building, drawing upon submissions from Parties and relevant technical, social and economic information and expertise;

19) 의정서 (a protocol), 여타 법적 문서 (another legal instrument), 또는 법적 효력을 갖는 또 다른 형태 (an agreed outcome with legal force)에 대한 논의는 법적 형식에 관한 논의로서 본 고에서 상세히 다루지 않음. 파리협정은 3가지 옵션중 여타 법적 문서의 형식을 갖게됨.

지원과, 적응을 강조하였다. 개도국중 군소도서국과 최빈국은 감축도 중시하였다. 선진국은 기후변화 방지를 위해서는 온실가스의 감축이 핵심이며, 선진국은 물론이고 개도국도 감축에 동참해야 하며, 감축에 대한 검증을 위해 투명성체제를 구축해야 한다고 강조하였다. 신기후체제는 모든 국가가 감축에 참여하는 감축체제가 되어야 한다고 주장하였다. 반면, 개도국은 기후변화가 현재진행형으로 일어나고 있는 현상이며, 향후 상당 기간 기후변화가 진행되는 것은 불가피하기 때문에, 개도국에 더 필요한 것은 적응이라고 강조하였다. 그리고, 개도국의 감축 참여를 위해서는 선진국이 개도국에 대해 재정지원과 기술이전, 그리고 능력형성을 지원해 주어야 한다고 주장하였다. 따라서, 신기후체제는 모든 국가의 참여를 유인하기 위해 적응, 재정지원, 기술이전, 능력형성이 반드시 반영되어야 한다고 강조하였다. 이러한 논란은 국가기여에 대한 협상에도 이어졌다.

바르샤바 결정문 (2013년)은 2조 (b)항에서 선진국과 개도국을 불문하고 모든 나라가 국가기여 (INDC: intended nationally determined contributions)를 설정하고 제출하도록 결정하였다.²⁰⁾ 앞서의 신기후체제의 범위에 대한 논란이 국가기여 (INDC)에 대해서도 확산되었다. 개도국이 주장하는 ‘협약하의 신기후체제’는 기후변화협약에서와 마찬가지로 국가의무에 대해 선진국과 개도국을 차별하자는 것이었다. 그러나, 선진국이 주장하는 ‘모든 국가에의 적용’은 선진국과 개도국에 대해 원칙적으로 차별을 둘 수 없다는 것이었다. 선진국은 모든 국가가 법적 강제성을 가지는 의무 (Commitment)를 이행해야 한다고 주장하였다. 반면, 개도국은 법적 강제성이 없는 행동 (Action)을 이행할 수 있음을 주장하였다. 의무와 행동의 양 개념을 포괄하기 위한 문안으로서 기여 (Contribution)라는 문구가 만들어졌으며, 이 과정에서 INDC의 개념이 탄생된 것이다. 결국 INDC에서 ‘Contribution’이라는 용어는 개도국에도 적용할 수 있도록 하기 위해 만들어진 용어이다. 모든 국가에 적용 (applicable to all Parties)되기 위해

법적 강제성이 약화된 개념이 사용되게 된 것이다.

국가기여 또는 국가공약의 범위는 2014년의 리마결정문에서 확정되었다. 선진국들은 국가기여에 감축만을 포함시킬 것을 주장하면서, 국가기여는 실질적으로 감축공약을 의미한다고 주장하였다. 반면, 개도국들은 국가기여는 신기후체제의 논의의 범위를 모두 포괄해야 하며, 감축, 적응, 재정지원, 기술이전, 능력형성, 투명성의 6대 요소를 모두 포함해야 한다고 주장하였다. 특히 재정, 기술, 능력형성으로 이루어지는 3대 지원사항에 대한 요소를 반드시 포함해야 한다고 주장하였다. 아프리카 국가들을 중심으로 한 개도국들은 적응이 국가기여에 반드시 포함되어야 한다고 주장하였다. 협상결과 원하는 국가는 적응을 국가기여에 포함시킬 수 있도록 하였다.²¹⁾ 재정, 기술, 능력형성은 국가기여와 연계되지 않는 것으로 결론지었다.

2.3 파리협정 협상의 세부 쟁점 및 결과

파리 당사국총회는 2건의 문서를 채택하였다. 하나는 ‘파리협정’ (Paris Agreement)으로서 2020년 이후에 적용될 신기후체제에 대한 새로운 협정이다. 또 하나는 매 당사국총회에서 결정하는 결정문 (1/CP.21)이다.²²⁾ 파리 당사국총회 협상의 가장 중요한 문서는 파리협정이다. 그러나 파리결정문도 파리협정 못지 않게 중요한 문서이다.²³⁾ 파리협정 자체에 담기 어려운 기술적인 사항이나 세부적인 사항은 파리결정문에 담았다. 또한, 국가간에 입장 차이가 매우 커서 당사국총회 기간에 합의를 도출하기 어려웠던 사항들도 파리결정문을 통해 추후 계속해서 논의할 수 있는 길을 열어 두었다. 2020년 이후에 당사국총회에서 결정해야 될 사항들도 결정문에 담았으며, 이를 토대로 후속협상이 진행되고 있다.

2.3.1 목표 (Purpose)의 설정²⁴⁾

파리협정의 가장 중요한 사항중의 하나가 온도목표를 정했다는 점이다.²⁵⁾ 파리협정 제2조는 1항 (a)에서 온도상승 한

20) 2. (b) To invite all Parties to initiate or intensify domestic preparations for their intended nationally determined contributions, without prejudice to the legal nature of the contributions, in the context of adopting a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2 and to communicate them well in advance of the twenty-first session of the Conference of the Parties (by the first quarter of 2015 by those Parties ready to do so) in a manner that facilitates the clarity, transparency and understanding of the intended contributions, without prejudice to the legal nature of the contributions;

21) Decision 1/CP.20의 paragraph 12 (FCCC/CP/2014/10/Add.1).

22) 이를 파리결정문이라고 명명함.

23) 파리협정은 파리결정문 (1/CP.21, FCCC/CP/2015/10Add.1, 12.12, 2015)의 부속서 (Annex)의 형식으로 첨부되어 채택됨.

24) 파리협정 2조:

1. This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response

도를 2°C로 정하고 나아가 1.5°C로 더 낮추도록 노력할 것을 규정하였다. 지구의 평균기온의 상승을 산업화 이전 대비 2°C보다 상당히 낮은 (well below 2°C) 수준으로 유지하고, 기온 상승을 산업화 이전 대비 1.5°C로 제한하도록 노력 (pursuing efforts)할 것을 규정하였다.

이는 1992년에 채택된 기후변화협약의 제2조에서 기후시스템에 위협한 인위적 간섭을 방지할 수 있는 수준으로 온실가스의 대기중의 농도를 안정화해야 한다고 추상적인 원칙을 규정한 이후, 23년만에 구체적인 목표를 설정한 것이며 이를 온도목표로서 규정한 것이다. 파리협정의 온도목표는 앞으로 인류가 기후변화에 대응하는 준거로서 매우 중요한 역할을 할 것으로 평가된다.

파리협정 제2조는 기후변화협약의 이행을 증진함에 있어서 기후변화의 위협에 대한 범지구적 대응 강화를 목표로 선언하고 있다. 범지구적 대응 강화를 위해 장기 온도목표 (제2조 1항 a), 적응 (제2조 1항 b), 재정 (제2조 1항 c)의 3가지에 대해 규정하였다. 적응목표로서, 기후변화의 악영향에 대한 적응능력을 증진시키며, 기후복원력과 저배출 발전을 조성하는 능력을 증진시키는 것으로 규정하였다 (제2조 1항 b). 재정목표로서, 재정흐름이 저배출 발전과 기후복원적 발전을 향한 경로에 합치되도록 할 것을 규정하였다. 이어서, 파리협정 제2조 2항은 파리협정의 이행과정에서 형평성 원칙과 ‘공동의 그러나 차별적 책임’의 원칙과 ‘상이한 국가여건’을 고려할 것을 규정하였다.

협상과정에서 파리협정에 협정의 목적을 규정하느냐 여부와, 목적의 구체적 내용에 대해 다양한 입장이 표출되었다. 초반에는 목적의 영문 용어를 ‘Objective’로 하고 협상이 진행되었으나, 후반에 ‘Purpose’로 약화되어 논의되었다. 목적을 정성적 목표만 설정하느냐, 정량적 목표를 설정하느냐, 둘다 설정하느냐도 논란이 되었다. 미국은 목적 설정에 대해 매우 소극적인 입장을 보였다. 반면, 44개 도서국가로 이루어진 군소도서국연합과 최빈국은 정량적 목표를 강조하면서 2도

목표도 불충분하며 1.5도 목표를 설정해야 한다고 주장하였다. EU는 2도 목표를 지지하였다.

목적의 내용에 대해서도 다양한 입장이 표출되었다. 중국 등 개도국들은 신기후체제는 기후변화협약의 연장선에 있어야 하며, 파리협정의 목적은 기후변화협약의 이행 (implementation)을 증진 (enhance)하는 데 있어야 함을 강조하였다. 파리협정은 기후변화협약에 대한 ‘이행협정’이 되어야 한다고 주장하였다. 이에 대해, 미국은 강력히 반대하였다.

목적 조항을 평가해 보면, 첫째, 각국의 참여한 입장대립에도 불구하고 치열한 협상 끝에, 파리협정에 목적을 규정함으로써 인류사회의 기후변화 대응 및 적응을 위한 강력한 지침점을 설정한 것으로 평가할 수 있다. 특히, 2도보다 훨씬 낮은 수준과 1.5도로의 노력도 동시에 규정함으로써 매우 강한 목표를 가지게 되었다. 둘째, 적응이 목적에 포함됨으로써 감축과 더불어 적응이 기후변화대응에서 차지하는 역할이 강화되게 되었다. 셋째, 협상 첫째 주 마지막 초안에도 없었던 재정 흐름의 조성이 목적에 포함되어 개도국의 입장이 강화되어 향후 개도국 재정지원을 강화시키는 근거가 될 것으로 평가된다. 넷째, 중국이 주장한 ‘공동의 그러나 차별적 책임’의 원칙은 미국이 주장한 ‘상이한 국가여건 (in the light of different national circumstances)’과 병렬적으로 규정됨에 따라 국가여건의 변화에 따라 책임도 변할 수 있으나 여전히 차별적 책임도 유효함을 인정하여 양자의 입장이 균형을 이룬 것으로 평가된다. 그러나 양자의 개념을 구체화하는 후속협상에선 다시 논란이 야기되고 있다.

2.3.2 감축 (Mitigation)²⁶⁾

기후변화 방지를 위해서는 온실가스 배출에 대한 감축이 절대적으로 필요한 바, 파리협정 제4조에서 감축 (Mitigation)에 대해 규정하고 있다. 그런데, 감축의무를 규정하는 방식에 대한 협상 끝에, 감축을 명시적으로 표기하지 않고 감축 및 적응, 그리고 기술이전 및 재정지원 등을 포괄적으로 함축할

to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by:

- (a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;
 - (b) Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production;
 - (c) Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development.
2. This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.

25) 보다 정확한 표현은 온도 상승에 대한 한도목표임.

26) 감축부분은 중요성을 감안하여 협상경과와 그 결과를 상세히 논의함.

수 있는 용어로 통일하여 규정하기로 하였으며, 이에 따라 ‘국가 기여’, 즉, 영어로 ‘Nationally determined contribution’으로 표기하였다.²⁷⁾ 그러나, 이는 실제로 감축공약 또는 감축 목표를 의미한다.

제4조 1항은 제2조에 규정한 2도/1.5도의 장기 온도목표를 달성하기 위한 국가들의 공동노력을 규정한 조항이며 배출량 차원에서 공동의 장기적인 목표를 규정하였다.²⁸⁾ 제4조 1항은 국가들의 장기적인 공동노력을 세 단계로 설정하였다. 첫째, 온실가스의 전지구적 배출정점 (global peaking)을 조속한 시기에 달성하도록 규정하였다. 이 과정에서 개도국의 배출 정점은 선진국 보다 늦게 달성될 수 밖에 없음을 인정하였다. 둘째, 배출정점 도달 이후, 최신의 과학적 정보에 근거하여 급속한 배출감축 (rapid reduction) 단계로 전환한다. 셋째, 금세기의 후반기에 흡수와 배출의 균형 (balance)을 달성하도록 한다. 여기서, 흡수와 배출의 균형은 순배출 제로를 간접적으로 표현한 것이다. 군소도서국가는 순배출 제로가 아니라 총배출 제로를 주장하기도 하였다.

배출정점과 관련하여 도서국가들은 2030년까지 달성하도록 명시할 것을 주장하였으나, 최종적으로 연도는 명시하지 않고 ‘가능한 한 조속히 (as soon as possible)’라고 결론지었다. 배출경로와 관련하여, 도서국가 및 아프리카 국가들은 2060~2080년까지 온실가스 배출량을 제로로 할 것을 요구하였다.²⁹⁾ 일부 국가들은 2050년까지 2010년 대비 40~70% 감축을 명시할 것을 주장하였다. 배출과 흡수의 균형시기가 명시되지는 않았지만 대체로 2050년 후반을 의미하는 것으로 평가되고 있다.

제4조 2항은 개별국가의 의무를 규정하고 있다.³⁰⁾ 각국은 달성하고자 하는 ‘국가기여/감축목표/감축공약 (NDC)’을 주기적으로 수립하고, 제출해야 한다고 규정하였으며 ‘shall’로 규정함으로써 법적 강제성을 부여하고 있다. 이어서 각국은 감축목표를 달성하기 위해 국내적으로 감축수단을 추구하도록 규정하였다. 제4조 2항은 개별 국가에 대하여 의무를 부과하는 조항으로서 중요한 의미를 가지는 조항이다. 감축목표에 대해 3단계로 구분하였다. 첫째, 감축목표를 주기적으로 수립해야 하는 의무이다. 둘째, 이를 제출하는 단계이다. 셋째, 이를 이행하는 단계이다. 즉, 감축목표 달성을 위해 국내적 이행을 추구하는 단계이다. 여기서 주목해야 할 것으로서, 감축목표의 수립, 제출은 주기적인 의무라는 점이다. 제4조 9항에서 5년 단위로 주기를 규정하였다. 그리고, 첫째와 둘째 단계의 의무는 ‘shall’로 규정하여 법적 강제력을 가지는 사항이다. 그런데, 셋째의 이행단계는 ‘intends to’로 하여 법적 강제력이 약한 상태로 규정되었다.

제4조 3항은 감축목표의 성격에 대해 규정하고 있다.³¹⁾ 각국의 주기적 감축목표는 기존 수준 보다 진전 (progression)되어야 하며, 동시에 가능한 최고의 의욕 (highest possible ambition)을 반영하도록 규정하였다. 3항의 중요한 의미는 각국은 매년 그전 보다 더 강한 감축목표를 제출해야 한다는 점이다.

제4조 4항은 선진국과 개도국의 감축목표의 형식을 규정하고 있으며, 그 형식을 선진국과 개도국간에 서로 다르게 규정하고 있다.³²⁾ 선진국은 경제전체에 대해 절대량의 감축목표 (economy-wide absolute emission reduction targets)를 설

27) 본 소절에서는 4조의 협상에서의 의도를 살리기 위해, ‘NDC: nationally determined contribution’를 ‘감축목표’로 기술함. 2015년에 제출된 국가기여는 INDC (Intended Nationally Determined Contribution)로서 ‘의도된 (Intended)’ 국가기여이며, 이는 파리협정 채택 이후에는 특별한 이견이 없는 경우 NDC로 전환됨. 파리협정 발효 이후 차기의 국가기여는 NDC로서 INDC상의 ‘intended’라는 문구가 제외되게 됨.

28) 파리협정 4조 1항: 1. In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century, on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty.

29) 이 과정에서 decarbonization, zero emissions, climate neutrality 등의 개념이 주장됨.

30) 파리협정 4조 2항: Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.

31) 파리협정 4조 3항: 3. Each Party’s successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party’s then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.

32) 파리협정 4조 4항: 4. Developed country Parties should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets. Developing country Parties should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move over time towards economy-wide emission reduction or limitation targets in the light of different national circumstances.

정하도록 규정하였다. 개도국에 대해서는 점진적으로 경제전체에 대한 감축목표 또는 제한목표 (economy-wide emission reduction or limitation targets)로 이행할 것을 규정하였다. 선진국에 대해서는 절대량 감축을 요구하고 있는 반면, 개도국에 대해서는 이를 요구하고 있지 않아 차이를 두고 있다. 개도국은 BAU (Business As Usual) 목표나 탄소집약도 목표가 가능함을 의미한다. 이 조항은 파리협정 전체에서 선진국과 개도국을 구분하고 있는 몇 안 되는 조항중의 하나이다.

제4조 8항은 정보 제출에 관한 사항이다. 모든 국가는 감축목표에 대하여 명확성과 투명성을 높이며 이해를 증진시키기 위해 요구되는 정보를 제출해야 한다. 정보의 목록은 파리결정문에 다음과 같이 규정하였으며, 추후 협상을 통해 추가할 수 있도록 하였다 (파리결정문 27항).³³⁾ 파리결정문은 기준연도, 계획기간, 적용범위, 목표수립 계획절차, 온실가스 배출 및 흡수 추정시에 사용되는 가정 및 방법론, 국가별 상황의 관점에서 자국의 국가공약이 얼마나 공평하고 의욕적 (fair and ambitious)이라고 고려하는 지에 대한 정보, 자국의 국가공약이 협약목적 달성에 기여하는 정도에 관한 정보를 보고하도록 규정하였다.

제4조 9항은 감축목표의 주기를 규정하고 있다. 각국은 매 5년마다 감축목표를 제출해야 한다.³⁴⁾ 그리고, 제14조에 규정된 글로벌 이행점검에 의해 정보의 영향을 받도록 (informed by)함으로써, 글로벌 이행점검이 각국의 감축목표에 영향을 줄 수 있는 길을 열어 놓았다.

제4조 19항은 장기 저배출 발전전략에 관한 사항이다. 모든 국가는 장기 저배출 발전전략을 수립하고 이를 제출하도록 노력할 것을 규정하였다. 제4조 19항과 관련하여, 파리결정문 36조에서 장기 저배출발전전략, 특히 금세기 중반을 시계로 하는 장기 저배출 발전전략을 수립하여 2020년 까지 제출할 것을 요청하고 있다. 조항에 명문화되지는 않았지만, 장기 저배출 발전전략 요구의 핵심은 각국이 2050년 장기 감축목표를 설정하고 배출경로도 설정해야 한다는 점이다.

2.3.3. 적응 (Adaptation)

기후변화 방지를 위한 노력에도 불구하고 어느 정도의 기후변화는 불가피하며, 따라서, 기후변화에 대한 적응이 필요하다는 공감대가 형성되어, 파리협정에서 적응 (Adaptation)에 대한 조항 (제7조)이 별도로 규정되었다. 나아가 손실과 피해에 대한 조항 (제8조)도 따로 규정되었다. 어느 정도의 기후변화는 불가피하다는 점은 제2조에서 온도변화 한도를 2도/1.5도로 설정한 데서 나타나고 있다.

개도국들, 특히 아프리카 국가들, 최빈국, 군소도서국가들은 기후변화가 현재 진행중에 있으며, 그 피해도 미래의 사항이 아니라, 현재진행형이며 기후변화로 인한 피해가 심각하게 발생하고 있다고 강조하였다. 따라서, 기후변화 최소화를 위하여 국제사회는 온실가스 감축을 위해 노력을 해야 하지만, 현재 피해를 입고 있는 개도국들에 대해 적응노력을 고취시키고 적응에 대한 재정적 지원을 강화해야 하며, 이러한 것들이 전지구적 차원에서 이루어져야 한다는 것이 개도국들의 주장이었다. 이에 반해, 선진국들은 적응은 중요한 사안이나, 적응은 글로벌 (global)한 해법이 있기 어려우며 각국 내에서 지역적 (local)으로 방안이 도출되고 적용되어야 한다는 입장을 보였다. 즉, 적응은 글로벌 이슈가 아니라 지역적 이슈이며, 해법도 지역적 해법이 필요한 것이며, 개도국 스스로 먼저 적응노력을 해야 한다는 것이었다.

제7조 1항은 적응에 대한 목표를 설정한 바, 적응능력의 제고, 회복력의 강화, 취약성의 감소라는 3가지 목표를 규정하였다. 그러나, 제4조 1항의 감축목표는 정량적인데 반해, 제7조 1항의 적응목표는 정성적인 목표이다. 이는 성격상 적응은 목표설정이 쉽지 않기도 하지만, 선진국들이 정량적 목표 설정에 반대하였기 때문이다.

그러나, 제7조 2항에서 기후변화에 대한 장기적, 전지구적 대응에 있어서 적응이 핵심이라는 점을 규정함으로써, 적응이 감축과 함께 중요한 요소로 인정되게 되었으며 사회경제 정책 수립시 적응을 통합적으로 반영하도록 하였다 (제7조 5항). 그리고, 적응을 위한 재정지원 문제는 기후변화에 특히

33) 결정문 1/CP.21 paragraph 27: Agrees that the information to be provided by Parties communicating their nationally determined contributions, in order to facilitate clarity, transparency and understanding, may include, as appropriate, inter alia, quantifiable information on the reference point (including, as appropriate, a base year), time frames and/or periods for implementation, scope and coverage, planning processes, assumptions and methodological approaches including those for estimating and accounting for anthropogenic greenhouse gas emissions and, as appropriate, removals, and how the Party considers that its nationally determined contribution is fair and ambitious, in the light of its national circumstances, and how it contributes towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2; 이는 2014년의 리마결정문 (1/CP.20)의 paragraph 14와 동일함.

34) 파리협정 4조 9항: 9. Each Party shall communicate a nationally determined contribution every five years in accordance with decision 1/CP.21 and any relevant decisions of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement and be informed by the outcomes of the global stocktake referred to in Article 14.

취약한 개도국 그룹들에 대해 재정지원이 강화되도록 규정되었다(제7조 6항). 개별국가에 대한 의무로서 각국은 적응계획을 수립하도록 하였으며(제7조 9항), 적응보고서를 주기적으로 제출해야 하며(제7조 10항), 적응보고서는 공공기록부에 기록되도록 하였다(제7조 12항). 개도국들의 강력한 요구에 의해, 적응이 감축과 동등하게 중요한 위치를 차지하여 앞으로 적응에 대한 행동과 국제적 지원이 강화될 것으로 평가된다.

적응과 별도로 제8조에서 기후변화로 인한 ‘손실과 피해’(Loss and damage)에 대해 규정하였다. 손실과 피해는 적응으로 인해 회피될 수 있는 범위를 넘어선 피해로서, 적응과 별개의 이슈라는 군소도서국가의 입장이 반영되어 독립된 조항으로 규정되게 되었다. 극단적인 기상이변과 서서히 발생하는 기후변화(slow onset events) 등 기후변화로 인한 손실과 피해를 최소화하는 것이 중요함을 규정하고(제8조 1항), 조기경보시스템, 응급상황에 대한 대응, 서서히 발생하는 기후변화, 비가역적 피해, 위험 관련 보험 등에 대해 국제적으로 협력하도록 규정하였다(제8조 4항). 단, 군소도서국가들이 주장했던 손실과 피해에 대한 보상 문제는 선진국의 반대로 반영되지 않았다. 그러나, 궁극적으로 한정된 재정지원이 적응과 ‘손실과 피해’로 분산되어 지원되는 결과를 초래할 가능성이 높다.

2.3.4 재정 (Finance)

재정지원은 제9조에 규정되어 있다. 선진국들의 대개도국 재정지원의 확대는 개도국들이 협상기간 내내 가장 강하게 주장한 한 이슈이다. 개도국들은 2009년의 코펜하겐 당사국 총회에서 선진국들이 약속한 1000억불의 재정지원 규모를 확대하고자 노력하였다. 그러나, 협상결과 재정지원 규모에 대한 양적인 목표는 제시하고 못하고, 재정지원에 대한 전반적인 원칙과 제도를 확정하는 선에서 타결되었다. 재정지원과 관련한 이슈를 보면, 첫째, 선진국이 개도국에 지원해야 하는 재정지원의 규모와 목표를 정량적으로 결정하느냐의 문제였다. 개도국들은 재정지원의 정량적 목표를 설정해야 한다고 강하게 주장하였다. 그러나, 미국의 반대로 파리협정에는 정량적 목표는 규정하지 않고, 대신에 파리결정문 53항에 언급하는 것으로 하여 우회적으로 합의되었다. 파리결정문 53항은 2025년까지 연 1000억불 조성에 대한 현재의 선진국의 노력을 지속하고, 2025년 전에 이를 확대하는 방안을 설정하도록 하였다. 그리고 파리협정 제9조 3항에서 기후재정에 대해서도 진전의 원칙 (progression beyond previous

efforts)을 규정함으로써 재정지원을 지속적으로 확대해야 한다는 근거를 마련하였다.

둘째, 재정지원을 해야 하는 국가의 범위를 확대하는 것에 관한 이슈였다. 미국 등은 선진국 뿐 만 아니라 개도국중에서도 능력이 있는 주요 개도국은 재정지원을 해야 한다고 주장하였다. 이는 우리나라와 중국, 멕시코 등을 염두에 둔 주장이었다. 협상 내내 ‘Parties in a position to do so’라는 문구로 능력있는 개도국도 재정지원에 참여해야 한다는 논의가 진행되었으나, 마지막에 중국 등의 반대입장이 반영되어 ‘Other Parties’라는 일반적 용어로 합의되었다. ‘Parties in a position to do so’ 문구의 경우 ‘position to do so’를 누가 결정할 수 있느냐는 중국 등의 반대논리가 받아들여진 것이다. 중국은 기후변화협약과 파리협정상의 재정지원은 선진국의 과거의 과도한 배출에 대한 역사적 책임에서 발생하는 의무이기 때문에, 중국이 재정지원의 당사자가 될 수 없다는 강경한 입장을 견지하였다.

셋째, 재정지원의 대상 분야에 대한 사항으로서, 재정지원이 감축과 적응에 균형되게 이루어지는 것으로 합의되었다. 선진국들은 감축에 대한 재정지원을 강조하였고, 개도국들은 적응에 대한 지원을 요구하였다. 재원과 관련하여 선진국들은 민간재원의 중요성을 강조한 반면, 개도국들은 공공재원의 역할을 강조하였다. 선진국들은 공공재원은 최빈국과 군소도서국가의 적응 지원에 주로 사용되어야 한다고 주장하고, 여타 부분은 민간부문을 통해 지원이 이루어져야 하며, 이러한 관점에서 개도국들이 민간재원에 대한 투자유인(enabling environment)을 마련해야 한다고 강조하였다.

2.3.5 기술 (Technology)

파리협정 제10조는 기술개발 및 기술이전에 대해 기술개발의 중요성, 국제협력의 중요성 등을 선언적으로 규정하였다. 가장 논란이 되었던 사항은 기술이전 목표의 설정에 관한 사항이었다. 개도국들은 감축에 대해 정량적인 목표를 설정한 것과 유사하게, 기술이전에 대해서도 정량적인 목표를 정해야 한다고 주장하였으나, 미국 등의 반대로 결과적으로 장기목표 대신 장기비전(long-term vision)이라는 정성적인 비전으로 합의되었다(제10조 1항). 모든 국가들은 기술개발과 이전을 위해 협력을 강화하기로 하였으며(제10조 2항), 이를 위해 기술프레임워크를 설치하여 장기비전 달성을 위한 노력을 총괄하도록 하였다(제10조 3항). 기존에 선진국에서 개도국으로 기술을 이전한다는 개념은 파리협정에선 거의 없어지고, 모든 국가가 같이 협력해야 한다는 개념으로 전환되었다.

지적재산권에 대한 사항도 전혀 언급되지 않았다. 기술개발과 관련하여 혁신의 역할이 크게 강조되었으며, 혁신을 위한 연구개발에 대한 지원과 기술주기의 초기단계에서 개도국의 기술접근을 강화하기로 하였다 (제10조 5항).

2.3.6 능력형성 (Capacity Building)

제11조에 규정된 능력형성 조항은 개도국의 능력형성, 특히 최빈국과 군소도서국의 능력형성에 초점을 맞추고 있다. 능력형성은 개도국 주도로 이루어져야 하며 개도국의 필요에 부응해야 한다고 규정하였다. 이 과정에서, 선진국들은 개도국에 대한 지원을 확대하도록 하였다. 각국에 대하여 능력형성과 관련된 활동을 정기적으로 보고하도록 하였으며, 국제기구의 역할을 강조하였다.

2.3.7 투명성 (Transparency)

제13조에 규정된 투명성체계 (Transparency Framework)는 각국의 감축이행에 대한 검증을 명확히 하기 위해 미국이 협상 초기부터 강력하게 주장한 사항이다. 투명성체계의 범위, 선개도국간 차별화 방안, 지원 등에 대해 입장이 대립되었다.

투명성체계는 감축행동에 대한 투명성과 지원에 대한 투명성을 모두 다루도록 결정되었다. 감축행동에 대한 투명성은 각국의 감축행동에 대한 명확성, 이행점검 등 명확한 이해증진을 목적으로 하고 있다 (제13조 5항). 선진국의 대 개도국 지원에 대한 투명성체계는 각국이 제공한 지원과 각국이 받은 지원에 대한 명확성을 제공하는 것을 목적으로 하고 있다 (13조 6항). 투명성체계의 이행은 촉진적이며, 비침해적이며, 비징벌적이며, 국가주권을 존중하는 방식으로 시행되어야 한다 (13조 3항)고 규정하여, 이행검증에 대한 개도국의 우려를 해소하고자 하였다. 투명성체계는 일원화된 체제로 하되, 개도국의 능력 등을 고려하여 유연성을 제공하는 내재적 유연시스템 (built-in flexibility)으로 하기로 하였다 (제13조 1항). 각국은 온실가스 인벤토리를 주기적으로 제출해야 하고, 자국의 감축목표에 대한 이행 정도를 추적할 수 있는 정보를 주기적으로 제출해야 한다 (13조 7항). 한편, 선진국들은 재정지원, 기술이전, 능력형성을 위한 대개도국 지원에 대한 정보를 제출해야 한다 (13조 9항). 투명성체계를 작동시

키기 위한 세부적인 방식, 절차, 지침은 후속협상을 통해 결정하도록 하였다 (13조 13항).

2.3.8 전지구적 이행점검 (Global Stocktake)

감축과 관련하여 중요한 절차로서 전지구적 이행점검이 규정되었다 (제14조). 제14조 1항은 당사국총회가 파리협정의 이행상황에 대하여 주기적으로 점검할 것을 규정하였다. 이행점검의 목적은 파리협정의 목적과 온도목표를 달성하는데 대한 진전사항을 평가하기 위한 것이다. 첫 번째 전지구적 이행점검은 2023년에 시행하며, 그 후 매 5년마다 시행할 것을 규정하였다 (제14조 2항). 그리고 전지구적 이행점검의 결과가 각국의 행동과 지원을 갱신하고 증진함에 활용되어야 함을 규정하였다 (제14조 3항).³⁵⁾

전지구적 이행점검의 목적은 파리협정의 이행상황에 대해 주기적으로 점검하고자 하는 것이다. 특히 각국이 제출한 감축목표의 이행을 통해 2도/1.5도 온도목표 달성에 얼마나 진전이 있는지를 전지구적 차원에서 검토하고자 하는 것이다. 주목해야 할 사항은 전지구적 이행점검의 결과를 어떻게 활용할 것인가에 관한 사항이다. 협상과정에서, EU와 군소도서국가는 이행점검 결과를 통해 2도/1.5도 온도목표 달성에 미흡한 것으로 평가되는 경우 각국의 감축목표를 조정할 수 있도록 해야 한다는 입장이었다. 그러나, 미국, 중국 등은 NDC (Nationally Determined Contribution)의 핵심 성격이 각국의 독자적 국가결정 (Nationally Determined)에 있음을 들어 이에 반대하였다. 결과적으로 전지구적 이행점검의 결과가 각국의 행동과 지원을 갱신함에 있어서 영향을 주어야 한다는 선에서 합의되었다. 앞으로 이행점검의 결과의 활용에 대해 논란이 지속될 것이다. 한편, 이행점검의 범위는 감축에만 국한되지 않고 선진국의 대개도국 지원 (재정지원, 기술이전 등)도 포함하도록 하였다. 주기적으로 이행점검을 할 때, 감축행동을 점검함과 동시에, 선진국의 대개도국 지원사항도 충분히 이루어지고 있는지에 대해서도 점검해야 한다.

3. 파리협정의 후속협상³⁶⁾

파리협정은 그 자체로서 완결된 것이 아니다. 파리협정과 파리결정문을 통해 몇 가지 이슈에 대해 추가적인 협상을 하

35) 개별국가의 감축목표 등 의무사항에 대한 이행준수 (compliance)는 제15조에서 별도로 규정하고 있음. 제14조는 전지구적 차원에서의 공통적 진전사항 (collective progress)을 점검한다는 점에서 제15조와 차이가 있음.

36) 본 소절은 “2016년 마라케시 기후변화 당사국총회 결과 및 시사점”, 에너지포커스, 제13권 제4호, 에너지경제연구원 (2016. 12.)과 “2017년 제23차 기후변화 당사국총회 결과 및 시사점”, 에너지포커스, 제15권 제1호, 에너지경제연구원 (2017. 3.)을 참조.

도록 결정하였기 때문이다. 이에 따라, 파리협정의 세부이행 지침을 추가적으로 협상하기 위하여 파리협정 후속협상 특별 작업반 (Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement, APA)이 당사국총회 산하에 설립되었으며 2016년과 2017년에 걸쳐 네 차례의 APA 협상회의가 진행되었다.³⁷⁾ APA 협상회의는 2018년 말까지 협상을 진행할 예정이다.

한편, 파리협정이 2016년 11월 4일 발효됨에 따라 제1차 파리협정 당사국총회 (Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement, CMA)가 개최되었다. APA 후속협상에 대한 시간을 주기 위해 총회를 폐회하지 않고 휴회하고 2018년 연장회의로서 재개하여 APA 협상결과를 채택하기로 하였다. 이를 토대로 파리협정은 2020년부터 실행에 들어 가게 된다.

2016년 5월 제1차 1부 (APA 1-1) 후속협상이 개최되어 향후의 협상의제를 논의하고 확정하였다. 2018년 11월까지의 협상의 주제로서 다음의 5가지 이슈에 대해 후속협상을 진행하기로 확정하였다.³⁸⁾

- 1) 국가기여/감축 (NDC)의 특성, 정보, 산정방식에 대한 추가지침의 개발
- 2) 적응 국가기여의 보고 (Adaptation communication)에 관한 추가지침의 개발
- 3) 투명성 프레임워크 (Transparency Framework)의 방법론·절차·지침의 개발
- 4) 전지구적 이행점검 (Global Stocktake)을 위한 투입정보와 방법론의 개발
- 5) 이행준수위원회의 운영방식 및 절차의 개발

2016년 11월 개최된 제1차 2부 (APA 1-2) 후속협상 회의는 다음과 같은 협상일정을 확정하였다. 5가지 APA 의제에 대해 국가제안서를 제출하도록 결정하고 후속 협상 방식에 대해 결정하였다. 즉, 감축 (2017년 4월 1일 까지 제출), 적응 보고서 (2017년 3월 30일), 투명성체계 (2017년 2월 15일), 전지구적 이행점검 (2017년 4월 30일), 이행준수위원회 (2017년 4월 30일)에 대해 국가제안서 제출시한을 결정하였

다. 이들 국가제안서를 통해 협상을 진행하고 있으며, 2018년 12월 까지 APA 협상을 매듭짓기로 결정하였다.³⁹⁾

4차례의 APA 협상회의에서 이슈별로 선진국과 개도국은 상당히 다른 입장을 표명하였다. APA의 의제 3에 제시된 감축 이슈와 관련하여, 국가기여 (NDC: Nationally Determined Contribution)의 특성 (features), 정보, 산정 (accounting)의 3가지 이슈에 대한 추가지침 (further guidance)에 대한 논의가 진행되었다. 그런데, NDC의 범위, 선개도국간 차별화의 두 가지 정치적 이슈에 대해 선진국과 개도국의 입장이 크게 대립되었다. 또한, 의제 3의 해석과 관련하여 APA 위임사항의 범위에 대한 논란이 제기되었다.⁴⁰⁾ 중국, 인도, 사우디 등 강성 개도국들은 APA 의제 3의 위임사항은 감축, 적응, 이행수단 (재정지원, 기술이전, 능력배양)의 전범위에 대해 협상하도록 한 것이라고 주장하였다. 반면, 미국 및 EU 등 선진국들은 의제 3의 위임사항은 감축에 대한 이행지침만 마련하는 것이라고 강하게 주장하여 입장이 대립되었다. 이러한 입장 대립은 파리협정상 NDC의 범위에 대한 해석의 차이에서 기인한다. 중국, 인도 등 개도국들은 NDC의 범위는 파리협정 제3조에 규정되었으며, 감축, 적응, 이행수단 (재정지원, 기술이전, 능력배양)을 포함하는 포괄적 개념으로 정의되어 있음을 강조하였다. 반면, 미국 및 EU는 NDC는 파리협정 4조에 규정되어 있음을 강조하면서 개도국의 해석에 대해 반대하였다. 한편, 선진국과 개도국간의 세부이행지침의 차별화와 관련하여, 선진국들은 모든 국가에 동일하게 적용되는 이행지침을 마련해야 한다고 주장한 반면, 개도국들은 선진국과 개도국의 이행지침을 별도로 하여 두 가지의 지침을 마련해야 한다고 주장하였다. 이러한 입장대립은 해소되지 않고 있으며 협상 마지막에 가서야 정치적으로 타협을 볼 수 있는 쟁점으로 평가된다.

투명성 체제의 추가지침과 관련하여 개도국들은 기존의 격년보고서 및 격년갱신보고서에 따른 이원화된 투명성 체제를 주장한 반면, 미국 등 선진국들은 공통의 투명성 체제를 강조하였다. 전지구적 이행점검과 관련하여, 전지구적 이행

37) APA는 Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement의 약자로 파리협정의 후속협상을 진행하는 협상위원회임. 이는 신기후체제에 대한 협상이 2011년부터 2015년까지 ADP (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action)를 통해 진행된 것과 유사한 절차임.

38) FCCC/APA/2016/L.1 참조.

39) FCCC/APA/2016/L.4

40) APA Agenda 3. Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21 on:

(a) Features of nationally determined contributions, as specified in paragraph 26;

(b) Information to facilitate clarity, transparency and understanding of nationally determined contributions, as specified in paragraph 28;

(c) Accounting for Parties' nationally determined contributions, as specified in paragraph 31.

점검을 위한 투입자료, 시행방식, 시행결과, 향후 작업방향을 중심으로 논의가 이루어졌다. 그러나, 전지구적 이행점검의 범위에 대하여 감축을 중심으로 다루고자 하는 선진국과 지원을 중심으로 다루고자 하는 개도국간에 입장이 크게 대립되었다.

이 과정에서, 신기후체제 협상과정에서 대두되었던 쟁점사항들이 재론되기 시작하였다. 파리협정까지는 구심력이 작용하였으나, 세부적이며 기술적인 후속협상에 들어서서 원심력이 작용하기 시작한 것으로 평가된다. 이러한 상황은 2018년 말까지 지속될 것으로 예상된다.

4. 파리협정과 후속협상의 시사점

2011년 12월부터 장장 4년간에 걸친 다자간 협상 끝에 기후변화 대응을 위한 새로운 체제로서 역사적인 ‘파리협정’이 채택되었다. 과연 파리총회에서 협상이 마무리될 수 있을까 하는 의구심도 많았었다. 파리협정의 기초가 된 문서는 2015년 2월 제네바 실무회의에서 마련된 협상초안인 바, 총 90페이지에 224개의 문장과 수많은 옵션으로 가득한 초안이었다. 이것이 12페이지에 29조항의 파리협정으로 합의되기 까지 많은 난관이 있었으나, 파리총회 첫날 150개 국가의 국가수반이 참석하여 정치적 모멘텀을 제공하는 등, 국제사회의 노력으로 역사적인 파리협정이 합의되었다. 이어서 파리협정의 세부적인 이행방안에 대하여 후속협상(APA)이 진행되고 있다. 다음에 파리협정의 의의 및 시사점, 그리고 후속협상에 대해 살펴 본다.

첫째, 파리협정은 명실공히 신기후변화 체제를 출범시킨 국제 조약으로 평가될 수 있다. 기후변화협약과 교토의정서의 경우 온실가스 감축의무가 선진국에만 부과된 상태였다. 파리협정에선 선진국은 물론 개도국도 온실가스 감축 및 억제에 참여하고 있다. 온실가스 감축의 범위가 선진국에서 개도국까지 확대된 것이다. 한편, 교토의정서에 불참함으로써 사실상 2000년부터 기후변화체제에서 떠나 있었던 미국이 파리협정을 계기로 국제적 기후변화체제안으로 들어오게 되었다.⁴¹⁾ 교토의정서상의 2차 공약기간이 종료되는 2020년부터 교토의정서는 사문화되고 파리협정이 국제적 기후대

응 체제로서의 역할을 하게 된다.⁴²⁾

둘째, 파리협정은 5년 주기의 감축목표 설정 및 강화방식을 규정하여 기후변화 대응에 대한 주기적인 시스템을 구축하였다. 감축목표는 5년 마다 설정하도록 하였으며, 진전(progressive)원칙과 5년 주기의 전지구적 이행점검을 통해 감축목표를 강화하도록 하였다. 감축목표의 주기는 2025년 또는 2030년부터 시작되며, 전지구적 이행점검의 주기는 2023년부터 5년 주기로 이루어진다. 전지구적 이행점검의 결과가 다음기의 감축목표 설정에 영향을 주게 된다. 이러한 주기적 시스템은 2도/1.5도 온도목표가 달성될 때 까지, 그리고 그 이후에도 지속되는 항구적 시스템으로 자리 잡게 되었다.

셋째, 파리협정은 인류의 기후변화 대응에 대한 정량적 지향점을 제시함으로써 향후 전지구적 온실가스 감축이 가속화될 것으로 평가된다. 기후변화협약에서 정성적인 농도 목표가⁴³⁾ 제시된 이후 23년만에 2도/1.5도가 파리협정에 명문화되고, 이를 달성하기 위해 온실가스 감축에 대하여 정점의 조기 달성, 이후 급속한 감축, 금세기 후반 배출과 흡수의 균형이라는 구체적인 배출목표를 규정하였다. 각국의 감축목표는 이러한 글로벌 차원의 목표와 연계되어 수립되게 될 것이다.

넷째, 파리협정의 이행을 위한 세부이행지침에 대한 협상이 진행중에 있다. 선진국과 개도국간의 쟁점도 파리협정 협상 당시의 쟁점과 같다. 국가기여의 범위, 선개도국간의 차별성의 반영방식에 대해 논란이 거듭되고 있는 바, 우리나라는 양 그룹의 입장을 적절히 균형적으로 반영하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다섯째, 파리협정은 저탄소 사회 및 경제로의 전환이 본격화되는 시발점으로서 각국의 기후변화 대응을 가속화시키는 시스템으로서 역할을 할 것으로 평가된다. 2020년까지 각국에 대해 저배출발전전략 제출을 의무화하고 있다. 저배출발전전략은 2050년에 대한 개괄적 감축목표를 포함해야 한다. 저탄소 및 온실가스 저배출 사회로 전환하기 위해 각국은 초장기적 시계를 가지고 계획을 수립하고 이행해야 한다.

여섯째, 우리나라는 2030년 국가 감축목표로서 BAU 대비 37%의 감축을 국내외에 천명하였다. 2030 감축목표를 달성하기 위한 세부적인 이행계획을 준비해야 하며, 이 과정에서 우리나라의 사회경제 시스템을 저탄소시스템으로 전환하여

41) 그러나 미국의 트럼프 대통령은 2017년 6월 1일 파리협정 탈퇴의사를 발표함.

42) Cléménçon (2016)은 파리협정에 대해 실패라는 관점에서 평가함.

43) 기후변화협약 (1992년) 제2조: ‘The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. ...’ 참조.

국제적 의무를 다함과 동시에 전세계적으로 저탄소 산업의 발전에 선도적 역할을 하는 방안을 강구해야 한다.

마지막으로, 파리협정에서 5년 주기의 감축목표 시스템을 구축하였기 때문에 우리나라도 5년 단위의 상시적 온실가스 감축계획 수립 및 이행을 위한 시스템을 국내적으로 구축해야 한다. 동시에, 2050년을 목표로 하는 저배출발전전략도 수립해야 한다. 온실가스 감축을 비용의 측면에서만 볼 것이 아니라 글로벌 차원의 저탄소 경제로의 전환에 즈음하여 새로운 경쟁력 창출의 기회로 삼아야 할 것이다.

사 사

본고는 2011년 부터 2015년까지 진행된 4년간의 신기후체제 협상회의와 2016년~2017년의 후속협상에 정부대표로 참여한 결과를 토대로 작성한 것입니다.

REFERENCES

- Cléménçon R. 2016. The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal failure or Historic Breakthrough?, *Journal of Environment & Development*, Vol. 25 (1), p. 3~24.
- EU. 2014. Submission on Mitigation in the 2015 Agreement.
- Government of China. 2014. China's Submission on the Work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action.
- Government of Malaysia. 2014. Proposal from Like-Minded Developing Countries: Elements for a Draft Negotiating Text of the 2015 ADP Agreed Outcome of the UNFCCC.
- Government of U.S.A. 2014. U.S. Submission on Elements of the 2015 Agreement.
- Lee HM, OH JG, Kim HS, Kim SG. 2011. UNFCCC Conference of Parties of year 2011: Outcome and future prospects, *Energy Focus*, Korea Energy Economics Institute. 8 (4): 4~22.
- Lee HM, OH JG, OH SB, Lee KG. 2012. Climate Change Conference of Parties of year 2012: Outcome and implications, *Energy Focus*, Korea Energy Economics Institute. 9 (4): 4~21.
- Lee HM. 2013. Warsaw Climate Change Conference of Parties of year 2013: Outcome and implications, *Energy Focus*, Korea Energy Economics Institute. 10 (4): 4~20.
- Oh JG. 2014. Lima Climate Change Conference of Parties of year 2014: Outcome and implications, *Energy Focus*, Korea Energy Economics Institute. 11 (4): 4~12.
- Oh JG. 2015. Paris Climate Change Conference of Parties of year 2015: Outcome and implications, *Energy Focus*, Korea Energy Economics Institute. 12 (4): 4~11.
- Oh JG. 2016. Marrakech Climate Change Conference of Parties of year 2016: Outcome and implications, *Energy Focus*, Korea Energy Economics Institute. 13 (4): 43~48.
- Oh JG. 2018. The 23th Climate Change Conference of Parties of year 2017: Outcome and implications, *Energy Focus*, Korea Energy Economics Institute. 15 (1): 4~13.
- Park SW. 2012. The 17th Durban UN Conference of Parties: Assessment and its implication, *Journal of Environmental Policy and Administration*. 11 (3). 149~170.
- UNFCCC. 2011. Decision 1/CP.17 Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.
- UNFCCC. 2012. Decision 2/CP.18 Advancing the Durban Platform.
- UNFCCC. 2013. Decision 1/CP.19 Further advancing the Durban Platform.
- UNFCCC. 2014. Decision 1/CP.20 Lima Call for Climate Action.
- UNFCCC. 2015. Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement.
- UNFCCC. 2016. Decision 1/CP.22 Preparations for the entry into force of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement.
- UNFCCC. 2017. Decision 1/CP.23 Fiji momentum for implementation.