



2014년 리마 기후변화 당사국총회 결과 및 시사점

오진규 에너지경제연구원 선임연구원 (jgoh@keei.re.kr)

1. 서언

지난 12월 1일부터 12일까지 제20차 기후변화협약 당사국총회(COP20)가 페루의 수도 리마에서 개최되었다.¹⁾ 리마 당사국총회는 회의 종료 공식 시한을 하루 넘기면서 12월 14일 오전 ‘ADP 관련 당사국총회 결정문’에 합의하고, 이를 ‘Lima Call for Climate Action’으로 명명하면서 폐막되었다. 금번 당사국총회에는 188개국 당사국 및 국제기구, 언론 등 약 11,100 여명이 참석한 바, 2013년의 바르샤바 총회 때 보다 많은 수가 참석하여, 신기후체제 구축에 대한 높은 관심이 표출되었다.

금번 당사국총회 2달여 전 2014년 9월 23일 뉴욕에서 ‘UN기후정상회의’가 개최되어 기후변화에 대한 세계 지도자들의 관심 제고와 신기후체제 협상에 대한

정치적 동력을 제공하였다. UN기후정상회의는 세계 120여 국가에서 국가정상들이 참석하였으며, 우리나라에서도 박근혜 대통령이 참석하여 기후변화 대응을 위한 에너지산업에 대해 기조연설을 하였다. 또한, IPCC는 2014년 10월, 제5차 기후변화 평가종합보고서(Synthesis report)를 발표하며 전지구적 기후변화의 심각성과 기후대응의 시급성을 강조하였다.²⁾

당사국총회의 여러 회의체중 가장 중요한 회의체는 2011년 12월 남아공 더반에서 출범되어 2015년 12월 파리에서 종료하기로 예정되어 있는 ADP(Ad-hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action) 회의체이다.³⁾ ADP는 ‘행동강화를 위한 더반플랫폼 작업반’으로 명명되며, 2020년 이후에 전세계적으로 적용될 ‘신기후체제’ 협정을 만드는 작업을 핵심목표로 하고 있다.⁴⁾ 이와 병행하여

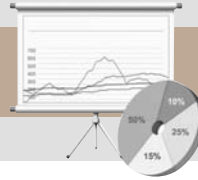
1) 이와 병행하여 제10차 교토의정서 당사국총회(COP/MOP10)도 개최됨. 기후변화협약 당사국총회의 당사국과 교토의정서 당사국총회의 당사국은 거의 일치함. 단, 미국은 기후변화협약 당사국이긴 하지만 교토의정서 당사국은 아님.

2) 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)는 제40차 총회(2014.10.27~10.31, 덴마크, 코펜하겐)에서 ‘기후변화에 대한 IPCC 제5차 평가종합보고서(SyR, Climate Change 2014 Synthesis Report)’를 채택함.

3) 당사국총회에서는 통상 과학기술부속기구(SBSTA), 이행부속기구(SBI)가 동시에 개최되어 그 결과를 당사국총회에서 최종확정하는 절차를 밟음. 금번 당사국총회는 SBSTA, SBI 부속기구회의와는 별도로 ADP 협상이 진행된 것임.

4) 이를 Post-2020 작업이라 함.

5) 이를 Pre-2020 작업이라 함.



2020년까지의 감축강화방안도 논의하고 있다.⁵⁾ 본고에서는 리마 당사국총회중⁶⁾ ADP 회의의 논의 및 협상결과를 중심으로 살펴 본다.

2. ADP 논의 경과

ADP는 세 가지 사항을 동시에 논의하였다. 첫째로, '신기후체제' (Post-2020) 협정의 골간을 이룰 핵심요소(elements)를 논의하여 2015년 회의로 이첩시키는 사항이었다.⁷⁾ 둘째로, 국가공약과 함께 제출해야 하는 정보목록(information)을 확정하는 사항이었다.⁸⁾ 셋째로, 상기 2가지 사항과 함께, 2015년 협상의 기본방향을 설정해 주는 'ADP 관련 당사국총회 결정문'을 논의하는 사항이었다.⁹⁾ 본고에서는 세 번째 사항을 논의한다.

ADP 논의의 진전을 마무리하는 'ADP 관련 당사국총회 결정문'에 대한 협상은 처음부터 난항을 겪었다. 공동의장은 금번 ADP 회의가 개시되기 전인 11월 11자로 당사국총회 결정문에 대한 의장초안을 제출하였다.¹⁰⁾

의장초안(11월 11일자)을 보면 본문은 43개의 문장으로 이루어졌다. 그리고, 국가공약(INDC) 부수 정보(information)에 대한 3가지 옵션을 제시한 부속서(Annex)가 추가되어 총 12페이지에 달하는 분량을 가

지고 있었다.¹¹⁾ 의장초안(11월 11일자)에 대한 협상과정에서 각국의 제안이 제출되었으며, 이는 195페이지에(12월 6일자) 달하는 등 협상이 어렵게 진행되었다. 마침내 ADP 차원에서 결론을 내지 못하자, 당사국총회 의장(페루 환경부장관)이 논의를 이끌었다. 이를 통해 당사국총회 의장초안이 12월 12일 제출되었다. 그러나 당사국총회 의장초안(12월 12일자)에 대해서도 당사국간에 상당한 이견이 표출되었다. 협상결렬의 위기에서 회의를 이틀 연기하면서 마지막 협상을 진행하여, 마침내 12월 14일 새벽 ADP에 대한 당사국총회 결정문이 채택되어 2주간의 협상이 종료되었다. 당사국총회는 'ADP에 대한 당사국총회 결정문'을 'Lima Call for Climate Action'(Decision 1/20)이라고 명명하며 합의문 채택을 기념토록 하였다.¹²⁾ 다음에 2주간의 'ADP에 대한 당사국총회 결정문' 협상과정에서 논의된 사항을 중심으로 살펴 본다.

3. ADP 쟁점 및 협상 결과

가. 국가공약(INDC)의 범위

금번 리마 당사국총회는 2013년의 바르샤바 당사국총회의 연장선상에서 다양한 이슈에 대해 협상을 진행

6) 이하에서 당사국총회 또는 총회를 혼용함.

7) 아래 '3. 바'에서 논의사항을 정리함.

8) 아래 '3. 다'에서 논의사항을 정리함.

9) 최종적으로 회의를 이틀 연장하면서 Decision 1/CP.20 으로 채택되었으며, 아래 3에서 상세히 살펴 봄.

10) <http://unfccc.int/resource/docs/2014/adp2/eng/12drafttext.pdf>, (ADP.2014.12.DraftText)

(DRAFT TEXT on ADP 2-7 agenda item 3, Implementation of all the elements of decision 1/CP.17, Advancing the Durban Platform for Enhanced Action Draft by the Co-Chairs, 11 November 2014)

11) 본문 문장중 1~22 문단은 2020년 이후의 사항(Post-2020)을 다루고 있고, 문단 23~43까지는 2020년 이전의 사항(Pre-2020) 사항을 담고 있음.

12) http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf(12월 14일).



〈바르샤바 총회(2013년) 결정문(1/CP.19) 중 국가공약 관련 문구〉

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;

하였다. 그중에서도 감축공약 또는 국가기여라고 정의될 수 있는 ‘국가공약’(Intended Nationally Determined Contribution, INDC)에 관한 사항이 가장 중요한 사항이다.¹³⁾

2013년에 개최된 바르샤바 총회는 2020년 이후(Post-2020)의 국가공약의 설정방식을 결정한 바, 각국의 국가공약은 각국이 자체적으로 설정하도록 하였으며, 각국에 대해 국가공약 설정을 위한 국내적 준비 절차를 개시하고, 2015년 초반에(well in advance) 국가공약을 제출할 것을 요청한 바 있다. 나아가, 준비된 국가의 경우 2015년 3월까지 국가공약을 제출하도록 요청하였었다.

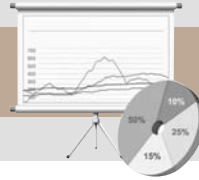
바르샤바 총회에서 결정된 국가공약(INDC)의 개념은 첨예하게 다른 국가간의 입장을 절충하는 과정에서 개념적 모호성을 가지게 되었다. 이러한 모호성은 바르샤바 총회에서 국가공약에 대한 기본합의를 도출하는 데 기여하였으나, 2014년 내내 그 개념에 대해 국가간에 상이한 주장을 하게 된 요인이 되게 되었으

며, 이러한 상황은 2015년까지도 이어질 것으로 전망된다.

국가공약에 대한 첫 번째 논쟁은 그 국가공약의 범위(scope)에 관한 것이다. 선진국들은 국가공약에 감축(mitigation)만을 포함시킬 것을 주장하고 ‘국가공약’은 사실상 ‘감축공약’이 되어야 함을 주장하였다. 반면, 개도국들은 국가공약은 6가지 요소, 즉 감축(mitigation), 적응(adaptation), 재정(finance), 기술(technology development and transfer), 능력형성(capacity-building), 그리고 투명성(transparency of action and support)에 대한 사항이 모두 국가공약에 포함되어야 함을 주장하였다. 이러한 입장대립은 2011년의 ADP 출범을 위한 결정문에서 규정되어 있는 6대 요소에 대한 중요도를 어떻게 평가하느냐와 관련이 있다(Decision 1/17, para 5).¹⁴⁾

선진국들은 기후변화 방지를 위해서 가장 시급하고 근본적인 사항은 온실가스의 감축이라고 강조하고 있다. 따라서, 국가공약도 감축만을 대상으로 하는 감축

13) INDC(Intended Nationally Determined Contribution)는 다양한 요소를 포괄하고 있기 때문에 적절한 번역이 쉽지 않음. INDC는 논자에 따라 국가기여, 감축공약, 감축의무 등 다양하게 번역되어 사용되고 있으나, 본고는 공약의 포괄적 성격과 국가적 성격을 고려하여 ‘국가공약’으로 명명하기로 함.



공약이 되어야 함을 주장하였다. 선진국들은 다른 요소들이 국가공약에 다양하게 포함될 경우 감축의 시 급성과 우선순위가 훼손될 것을 우려한다. 반면, 개도국들은 기후변화 대응을 총체적으로 하기 위해선 기후변화의 다양한 요소들을 반영해야 한다고 강조하고 있다. 아프리카 개도국, 중남미 개도국, 그리고 멕시코는 기후변화가 먼 미래의 일이 아니라 실제 각국에서 일어 나고 있는 심각한 현상이기 때문에 기후변화에 대한 적응(adaptation)이 국가공약에 포함되어야 한다고 주장하였다. 군소도서국가들은 기상이변으로 인한 손실과 피해(loss and damage)에 대한 대응방 안도 국가공약에 포함할 것을 주장하였다.

또한, 개도국들은 선진국의 대개도국 재정지원 사 항이 선진국들의 국가공약에 반드시 포함되어야 할 것을 주장하였다. 개도국들은 온실가스 감축의 책임 과 여력이 없기 때문에 선진국의 재정적 지원이 수반 되어야만 온실가스 감축을 실행할 수 있음을 강조하 고 있다. 2009년의 코펜하겐 당사국총회에서 선진국 들은 2020년까지 연 1000억불의 재원을 조성하여 개 도국의 기후변화 대응에 지원하겠다고 약속한 바 있

다. 개도국들은 이러한 자원조성의 목표와 시기, 규모 등을 구체화하여 선진국 각국의 국가공약으로서 명시 적으로 설정하라고 요구하였다.

상당한 논란 끝에, 6대 요소를 모두 균형적으로 다 루기로 하였으며(Decision 1(예정)/CP20, para 2),¹⁵⁾¹⁶⁾ 적응 관련 사항은 전문에 그 중요성을 부각시 키는 것으로 결정하였다.¹⁷⁾¹⁸⁾ 반면, 개도국들이 주장 한 재정지원 사항은 매우 약화되어 일반적인 사항으 로서 합의되었다.¹⁹⁾ 이로서, 선진국들은 재정지원 사 항을 국가공약으로서 포함시키지 않아도 되게 되었다.

나. 기후변화협약의 원칙의 반영

기후변화협약의 원칙을 어느 정도 반영하느냐도 중 요한 협상 대상이었다. 개도국들은 기후변화협약의 원칙을 충분히 반영해야 하며 신기후체제(Post-2020) 협상으로 인해 기후변화협약이 개정 또는 재작 성되는 결과를 초래해선 안된다는 강경한 입장이었 다. 반면, 선진국들은 기후변화협약의 원칙의 중요성 은 인정하나 1992년에 기후변화협약이 채택된 이후

- 14) Decision 1/CP17, para 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.
- 15) Decision 1(예정)/CP20, para 2. *Decides* that the protocol, another legal instrument or agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties shall address in a balanced manner, inter alia, mitigation, adaptation, finance, technology development and transfer, and capacity-building, and transparency of action and support.
- 16) 당사국총회 결정문은 일반적으로 해당 총회에서 가장 중요한 결정문의 번호를 1번으로 함. 따라서, ADP 관련 당사국총회 결정문이 '1/CP20'가 될 것으로 예상되 나, 본고 작성 당시 결정문의 번호가 확정되지 않아 '예정' 이라고 표현함. 이하에선 '예정'을 별도로 표기하지 않기로 함.
- 17) Decision 1/CP20 전문 일부: *Affirming* its determination to strengthen adaptation action through the protocol, another legal instrument or agreed outcome with legal force under the Convention to be adopted at the twenty-first session of the Conference of the Parties(November-December 2015).
- 18) 군소도서국가가 주장한 '손실 및 피해'는 국가공약에 포함하지 않기로 함.
- 19) Decision 1/CP20 para 4. *Urges* developed country Parties to provide and mobilize enhanced financial support to developing country Parties for ambitious mitigation and adaptation actions, especially to Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change; and recognizes complementary support by other Parties.



세계의 경제지형이 크게 변화되었으므로 원칙을 동태적으로 적용해야 한다는 입장이었다.

기후변화협약은 3조에 5개의 원칙을 천명하고 있는데, 이중에서도 3조 1항에 ‘공동의 그러나 차별적 책임’(CBDR)과 ‘형평성’ 원칙이 개도국들이 강조하고 있는 중요한 원칙이다.²⁰⁾ 본 조항은 현재 세대와 미래세대를 위해 기후시스템을 보호함에 있어서, 형평성과 ‘공동의 그러나 차별적 책임’(CBDR)에 따라 대응해야 하며, 이러한 차원에서 선진국들이 기후변화 대응에 있어서 선도적 역할을 해야 함을 선언하고 있다.²¹⁾ 본 원칙의 핵심은 기후변화 대응에 있어서, 특히 온실가스 감축의무에 있어서 선진국과 개도국은 차별되어야 한다는 데 있다. 이러한 원칙에 따라, 기후변화협약과 교토의정서에는 선진국만 감축의무가 있고 개도국은 감축의무가 없는 상태이다. 이러한 감축의무상의 선·개도국 이분법을 유지하고자 하는 것이 개도국의 입장이고, 이러한 이분법을 없애자는 것이 선진국의 입장인 것이다.

개도국들은 ADP 협상이 ‘기후변화협약 하’(under the Convention)에 이루어져야 하며, 이는 기후변화협약의 원칙과 주요 조항들이 신기후체제에도 반드시 반영되어야 함을 의미한다고 주장한다. 신기후체제가 현재 존재하고 있는 기후변화협약을 재작성하거나 재해석하거나 수정하는 방향으로 추진되지 않아야 함을 강조하고 있는 것이다. 앞서 언급한 대로, 가장 중요

한 사항은 현재 선진국과 개도국으로 양분화되어 있는 의무시스템이 신기후체제에서도 그대로 유지되어야 한다는 사항이다. 즉, ‘공동의 그러나 차별적 책임’의 원칙에 따라 감축의무가 선진국과 개도국으로 구분되어 있는 현재의 시스템이 변경되지 않아야 한다는 것이 개도국들의 주장이다.

반면 선진국들은 ADP 협상이 ‘모든 국가에 적용’(applicable to all Parties)되어야 함을 강조하고 있다. 즉, 신기후체제는 선진국과 개도국에 차별적으로 적용되는 체제가 아니라, 선진국과 개도국을 불문하고 차별없이 공통적으로 적용되는 체제가 되어야 한다는 주장이다. 1992년 기후변화협약이 채택된 이후 개도국의 경제적 위상이 크게 높아졌으며, 이에 따라 온실가스 배출도 많아지는 상황을 반영해야 한다는 것이다. 특히, 온실가스 배출 세계 1위가 미국에서 중국으로 변하고 있는 상황을 고려해야 한다는 것이다.²²⁾

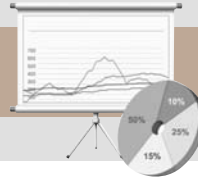
선진국과 개도국의 양분법 유지와 양분법 폐지는 기후변화협약 협상의 근본을 다루는 문제이기 때문에 쉽게 결론내기 어려운 사안이다. 이에 따라, 리마 총회에서도 개도국 입장을 주로 반영하되 선진국 입장에 반영하는 절충안이 채택되었다. 즉, 신기후체제 합의는 ‘공동의 그러나 차별적 책임과 개별적 능력’을 반영하되 ‘상이한 국가여건’을 동시에 반영하도록 하였다.²³⁾ 따라서, 구체적인 양분법 유지 또는 폐지 등에 대한 최종 결론은 다음 협상으로 미루어지게 되었다.

20) 기후변화협약 3조 1항. The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.

21) 그러나, 동시에 본 조항에는 ‘각국의 능력’이라는 개념도 반영되어 있음. 이는 기후변화협약 협상 당시 선진국들의 입장이 반영된 개념임.

22) 선진국들은 evolving CBDR을 제안하고 있음.

23) Decision 1/CP.20 para 3. Underscores its commitment to reaching an ambitious agreement in 2015 that reflects the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances.



다. 국가공약(INDC) 관련 정보 제공

리마 당사국총회는 국가공약 제출시 함께 제출해야 하는 정보(information) 목록에 대해 협상을 진행한 결과 다음의 항목에 대해 정보를 제출하는 것으로 결정하였다.²⁴⁾ 국가공약과 동시에 정보를 제출하는 이유는 국가공약의 명확성과 투명성을 높이며 국가공약에 대한 이해를 증진시키기 위한 것이다. 논란에도 불구하고 정보의 실질적 내용은 주로 '감축공약'에 해당될 수 있는 내용들이다.

- 기준연도(reference point, including a base year)
- 계획기간(time frames and/or periods for implementation)
- 적용범위(scope and coverage). 이때 scope은 산업, 수송 등 온실가스 배출부문, coverage는 이산화탄소, 메탄 등 온실가스 종류에 따른 범위를 의미
- 목표수립 계획절차(planning processes)
- 온실가스 배출 및 흡수 추정시에 사용되는 가정 및 방법론(assumptions and methodological approaches)
- 국가별 상황(national circumstance)의 관점에

서, 자국의 국가공약이 얼마나 공평하고 의욕적(fair and ambitious)이라고 고려하는 지에 대한 정보

- 자국의 국가공약이 협약목적 달성에 기여하는 정도에 관한 정보

협상과정에서 EU와 미국 등 선진국들은 매우 상세한 정보 목록을 요구하였으나, 개도국들이 두가지 관점에서 이를 반대하여 매우 간략한 정보 목록만이 합의되게 되었다. 첫째로, 개도국들은 정보는 감축공약에 대한 정보 뿐만 아니라 적응공약과 재정공약에 대한 정보도 제시되어야 한다고 주장하였다. 둘째로, 정보의 목록과 형식에 있어서 선진국에 적용되는 사항과 개도국에 적용되는 사항이 동일할 수 없으며, 선진국과 개도국간에 차별되어야 한다고 주장하였다. 협상 끝에 최소한의 공통된 정보목록만을 결정문의 본문에서 규정하는 것으로 합의하였다.²⁵⁾

라. 국가공약 제출후의 조치

EU는 국가공약 제출 후 상세한 평가과정을 거칠 것을 요구하고, 평가결과에 따라 각국의 감축공약을 재조정하도록 하는 방안을 주장하였다. 특히, 각국의 '감축공약'을 합제한 결과가 2° 목표에 미흡할 경우

24) Decision 1/CP.20 para 14. Agrees that the information to be provided by Parties communicating their intended 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 intended nationally determined contribution is fair and ambitious, in light of its national circumstances, and how it contributes towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2.

25) 결정문 의장 초안에는 매우 상세하고 구체적인 정보목록을 부속서(Annex)에 넣는 것으로 되어 있었으나, 개도국의 반대로 세부적인 정보목록을 규정한 부속서 자체는 삭제되고, 대신에 본문에서 간결한 정보목록을 규정하는 것으로 합의함.



감축목표를 전반적으로 상향시키는 방안을 제도화할 것을 주장하였다.²⁶⁾ 국가공약에 대한 평가방안으로서, EU는 국가 뿐만 아니라 옵서버 기구도 특정 국가의 감축공약에 대해 질의 및 의견을 제기할 수 있으며, 해당 국가는 한 달 이내에 사무국을 통해 질의에 대한 응답을 하도록 하고, 사무국이 이를 기후변화협약 홈페이지에 공개하도록 하는 등의 세부적인 절차를 주장하기도 하였다. 또한, 2015년 6월 상세한 평가 워크숍을 개최할 것을 요구하기도 하였다.

한편, 미국은 상세한 평가과정에 대해서는 EU와 입장을 같이 하였으나, 감축공약의 재조정에는 반대하였다. 감축공약을 재조정하는 경우 최초 감축공약을 낮게 설정할 유인이 작용할 것이라는 입장이었다.

그러나, 개도국들은 국가공약 제출 후의 평가절차에 대해 반대하였다. 현재로서는 각국에 대해 국가공약을 조속히 설정하여 제출하도록 하는 것이 급선무임을 강조하였다. 평가절차가 강화되는 경우 국가공약 제출 자체가 제약을 받을 것이라고 우려하였다.

결과적으로 리마 총회에서는, 각국이 제출한 국가공약을 기후변화협약 사무국 홈페이지에 공개하고, 사무국은 2015년 10월 1일까지 각국이 제출한 국가공약에 대해 총합적 효과(aggregate effect)에 대한 종합보고서를 2015년 11월 1일까지 작성하는 것으로 결정되었

으며, EU가 제안한 모든 평가절차는 삭제되었다.²⁷⁾

마. 기타 논의사항

감축공약의 비후퇴원칙(no backsliding)에 대한 논란도 이어졌다. 군소도서국가와 EU를 중심으로 감축공약은 주기적으로 작성되어야 하며 매년 감축의 강도가 강해져야 한다고 주장하였다.²⁸⁾ 이는 2° 또는 1.5° 목표 달성을 위해 반드시 이루어져야 하는 조치라고 강조하였다. 이에 대해 일부 개도국들은 비후퇴 원칙은 선진국의 감축공약에만 적용되어야 한다고 주장하기도 하였다. 최종적으로 완화된 형태로 비후퇴 원칙이 결정문에 반영되었다.²⁹⁾

국가공약 제출시기에 대해서도 논란이 있었다. 2013년 바르샤바 총회에서 국가공약 제출시기를 2015년 초반(well in advance of the twenty-first session of the COP, 2015년을 의미)으로 하고, 준비된 국가는 2015년 1/4분기에 제출토록 요청한 바 있다. 이에 미국과 EU는 2015년 초반이라는 시기를 2015년 5월 31일로 확정할 것을 강하게 주장하였다. 그러나, 개도국의 반대로 국가공약 제출시기에 대한 바르샤바 총회의 결정문을 재확인하는 것으로 결론을 맺었다.³⁰⁾

26) 한때 EU는 '국가공약'(INDC: Intended Nationally Determined Contribution)에서 'Intended' 대신에 'Proposed'을 주장함. 이는 평가 후에 감축량을 재조정하여 최종적으로 확정하고자 하는 의도를 담은 것이었음.

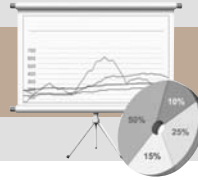
27) Decision 1/CP.20 para 16. Requests the secretariat to:

(a) Publish on the UNFCCC website the intended nationally determined contributions as communicated;

(b) Prepare by 1 November 2015 a synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions communicated by Parties by 1 October 2015.

28) (11월 11일 초안) 10. Agrees that achievement of the aggregate level of ambition ... requires: (a) Implementation of contributions by each Party beyond any commitment or action currently undertaken by it under the Convention or its Kyoto Protocol.

29) (최종 합의문, Decision 1/CP.20) para 10. Agrees that each Party's intended nationally determined contribution towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2 will represent a progression beyond the current undertaking of that Party.



바. 2015 협정문 요소 논의

리마 당사국총회의 주요 의제중 하나가 신기후체제 협정문의 핵심요소(elements)에 대한 협상이었다. 이에 대한 협상은 당사국총회 일정중 전반 1주일만 진행되었다.³¹⁾ 협상결과는 ADP 관련 당사국총회의 결정문(Decision 1/CP20)의 부속서(Annex)로 첨부되어 2015년 협상의 기본문서로 이첩되었다.³²⁾ 신기후체제에 대한 협상완료 시한이 1년 남짓 남은 상황에서 2011년부터 시작하여 지난 2년간의 논의를 어느 정도 정리하여 기본문서로 이첩한 것은 금번 리마 총회의 큰 성과이다.

신기후체제 협정문의 핵심 요소들에 대해 쟁점별로 선진국과 개도국들의 입장이 크게 대립되었다.³³⁾ 기후변화협약의 원칙의 반영 정도, ‘공동의 차별적인 책임(CBDR)’ 원칙 및 형평성 반영방안, 국가별 여건의 반영방식, 부속서 체제의 유지 여부, 선진국의 재정지원, 선진국의 기술이전, 국가공약의 구체화 방안, 국가공약의 범위, 국가공약의 목표연도, 장기감축목표의 설정 여부 등에 대해 주요 협상그룹간에 팽팽한 입장대립이 지속되었다. 이러한 입장대립은 2015년 협상에서도 상당기간 지속될 것이다.

국가공약의 범위와 관련하여, 개도국들은 감축을 포함한 6가지 요소(감축·적응·재원·기술·능력배양·투명성)가 통합적 및 균형적으로 적용되어야 하

며 특히 선진국의 재정지원이 중요함을 주장하였다. 재정지원의 경우 2020년까지의 재정지원 로드맵이 설정되어야 하며, 2020년 이후의 재정지원 계획도 수립해야 함을 강조하였다.

반면, 선진국들은 감축만이 국가공약에 포함되어야 한다는 입장을 강조하고, 개도국에 대해 조건이 첨부되지 않은 감축공약을 제출할 것을 요구하였다. 감축의 경우, 선진국들은 계량화의 필요성을 강조하였다. 개도국들은 다양한 형태의 감축공약이 가능해야 함을 강조하였다. 국가공약의 목표연도와 관련하여 미국은 2025년, EU 및 대부분의 국가들은 2030년을 선호하였다. 군소도서국가들은 2050년의 장기목표를 설정할 것을 강조하였다.

4. 시사점

리마 당사국총회는 2015년의 파리 당사국총회에 대한 실무적 징검다리 역할을 한 총회로 평가될 수 있다. 당초에 ‘신기후체제’ (Post-2020) 협정의 골간을 이룰 핵심요소(elements)에 대한 협상의 진전과, 국가공약 제출시 병행해서 제출해야 하는 정보목록에 대한 결정, 그리고 ADP에 관한 당사국총회 결정문에 대한 협상이라는 세 가지 의제가 리마 당사국총회중 ADP 관련 사항이었다.

30) Decision 1/CP20 para 13. *Reiterates* its invitation to all Parties to communicate their intended nationally determined contributions 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 nationally determined contributions.

31) 후반 1주는 ADP 관련 당사국총회 결정문(Decision 1/CP20)에 대한 협상에 전력하느라, 신기후체제 협정문의 핵심요소에 대한 추가적인 협상은 진행되지 않음.

32) Decision 1/CP20의 Annex 로 첨부되었으며 39 페이지에 달함.

33) 앞에서 살펴 본 바와 같이, 쟁점별 선진국과 개도국간의 입장대립은 ADP 관련 총회 결정문(Decision 1/CP20)에 대한 협상에서도 유사하게 지속됨.



ADP 일정을 수일간 연장하면서 ADP에 관한 당사국총회 결정문에 가파스로 합의함으로써 소기의 성과를 달성하였다고 평가될 수 있다. 신기후체제 협정문의 핵심요소는 ADP에 관한 당사국총회 결정문의 부속서로 첨부하여 2015년 협상으로 이관하는 데 성공하였다. 그리고, 국가공약 관련 정보목록은 결정문의 본문에서 정의하는 방식으로 합의하였다. 그리고, 국가공약의 제출시기, 국가공약의 범위, 기본원칙, 제출 후의 조치 등에 대해서도 결정문에 명기함으로써 국가공약에 대한 기본지침에 대해 합의하였다. 이에 따라, 우리나라는 합의된 국가공약의 기본지침을 고려하여 우리나라의 국가공약 설정작업을 진행해야 할 것이다.

한편, 2015년 한해 동안 리마 당사국총회에서 이첩되어 온 신기후체제 협정문의 주요요소(elements)를 토대로, 2020년 이후에 모든 국가에 적용되어야 할 신기후체제를 구축하기 위한 협정문 도출에 관한 협상이 가속화될 것이다.³⁴⁾ 이는 교토의정서의 2차공약에 참여하는 선진국이 EU를 제외하고 미미하여 교토의정서의 역할이 사실상 역사에서 사라지는 가운데, 향후의 기후변화 대응에 대한 새로운 국제질서를 새롭게 창출하는 작업이 될 것이다. 특히, 선진국 뿐만 아니라 개도국도 온실가스 감축의무를 지게되는 새로운 기후변화 대응레짐(regime)을 만드는 작업이 될 것이다.

이 과정에서 선·개도국 양분화 문제, 감축공약의 방식과 수준, 감축공약의 차별화 문제 등이 주요 쟁점으로 대두될 것으로 전망된다. 국가공약과 관련하여,

2015년 3월에 미국과 EU가 국가공약을 제출할 예정이다. 여타 선진국들의 국가공약 제출 동향을 주목할 필요가 있다. 또한, 2015년 6월에는 중국이 국가공약을 제출할 것으로 알려졌다. 여타 개도국들도 국가공약 제출을 준비하고 있다.

한편, 2015년 5월 말에는 신기후체제 협정문 초안이 완성되어야 한다. 11월에는 10월까지 제출된 각국의 국가공약, 특히 감축공약을 토대로 종합보고서가 작성될 예정이며, 12월 파리에서 신기후체제 출범을 위한 당사국총회가 개최된다. 신기후체제 출범과 관련하여, 우리나라는 국내적으로 2030 감축공약 준비를 가속화해야 하며, 대외적 협상차원에서 우리나라의 국제적 위상과 동시에 우리나라의 경제산업적 여건을 반영하기 위해 지속적으로 노력해야 할 것이다. 궁극적으로 저탄소사회의 전환을 위한 정책을 적극적으로 추진해야 할 시점이다.

34) 2015년의 협상은 결정문의 부속서로 첨부된 핵심요소 문서 뿐만 아니라, 협상중에 새로운 국가 제안서를 토대로 진행될 예정이다.