



2016년 마라케시 기후변화 당사국총회 결과 및 시사점

오진규 에너지경제연구원 선임연구위원 (jgoh@keei.re.kr)

1. 서론

2016년 11월 7일부터 11월 18일까지 제22차 기후변화협약 당사국총회(COP22)가 모로코 마라케시에서 개최되었다. 동시에 제1차 파리협정 당사국총회(CMA1, 2016.11.15~11.18)도 개최되었다.¹⁾ 이는 파리협정(Paris Agreement)이 2016년 11월 4일 조기에 발효됨에 따른 것이다. 또한, 파리협정의 세부적인 실행지침을 추가적으로 협상하기 위한 파리협정 후속협상 특별위원회(APA 1차 2부, 이하에서 APA로 약칭)도 개최되었다.²⁾

금번 회의의 주목할 사항은 바로 CMA1이 개최되었다는 점이다. 모두의 예상을 깨고 협정 채택 이후 1년이 채 못 되어 파리협정이 조기에 발효됨에 따라 역사적인 파리협정 제1차 당사국총회가 개최된 것이다. 1997년에 채택된 교토의정서의 경우 7년여가 지난 2005년에야 발효된 바 있다. 그러나, 파리협정 제1차 당사국총회에서 채택하기로 계획되었던 파리협정의 세부적인 실행

지침은 논의가 전혀 진전되지 않은 상황이다. APA 1차 1부회의가 2016년 5월 개최되어 APA의 공식의제에 합의했을 뿐이다. 앞으로 2년여 논의가 진행되어야 할 상황이다. 따라서, 2018년까지 APA에서 파리협정에 대한 세부실행지침을 논의하도록 하기 위해, 파리협정 제1차 당사국총회는 총회를 종료하지 않고 정회(suspend)하며, 2017년 말에 재개(resume)하여 2017년의 1년간의 논의 진전사항을 점검하고, 다시 정회한 후 2018년 12월에 다시 재개하여 파리협정에 대한 최종적인 세부 실행지침을 채택하기로 결정하였다.

금번 회의의 핵심이었던 APA 협상위원회(APA 1차 2부회의)는 파리협정의 세부적인 실행지침에 대한 협상의 작업일정과 작업방식 등 절차적인 사항에 대해 결론을 도출하였다. 물론 파리협정의 세부 실행지침에 대한 개념적이며 초기적인 논의도 병행되었다. APA는 향후 2018년까지 파리협정의 세부 실행지침에 대한 협상을 완료하기로 결정하였으며, 2017년 5월에 APA 1차 3부 회의를 개최하여 주요 이슈별로 국가제안서를 토대로

1) CMA는 Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement의 약자로 파리협정에 따른 당사국총회를 의미함.

2) APA는 Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement의 약자로 파리협정의 후속협상을 진행하는 협상위원회인. APA는 파리결정문에 의거하여 설립됨. 2016년 5월 APA 1차 1부회의가 독일 본에서 개최된 바 있음.



협상을 진행하기로 결정하였다. 본고는 다음에서 APA 협상위원회의 논의를 중심으로 파리협정의 세부적 실행 지침에 대한 후속협상의 주요사항들을 살펴 본다.

2. APA 협상위원회의 논의의제

2015년 12월 채택된 파리협정은 기후변화 대응에 대한 핵심적 구조를 규정하고, 세부적인 실행지침은 2~3년간 후속협상을 통해 마무리하도록 하고, 후속협상을 진행할 특별위원회로서 APA를 설립하였다. APA는 2016년 5월 첫 회의로서 1차 1부회의를 개최하였으며, 2016년 5월 2주간의 협상 끝에 파리협정의 후속협상의 핵심의제로서 다음과 같은 5가지를 확정하였다.

이중 의제 3은 감축에 관한 세부 실행지침을 논의하며, 의제 4는 적응보고서에 관한 세부 실행지침을 논의한다. 의제 5는 투명성체제의 방식·절차·지침에 대하여 논의하며, 의제 6은 글로벌 이행점검에 관한 사항을 논의한다. 의제 7은 의무준수에 관한 사항을 논의한다. 한편, 파리협정상의 시장메카니즘에 관한 사항은 APA가 아니라 협상 부속기구인 과학기술자문기구(SBSTA)에서 논의하도록 한 바 있다. APA에서 협상을 진행할 5가지 이슈, 즉 감축, 적응, 투명성체제, 글로벌이행점검, 의무준수와 부속기구에서 협상을 진행할 시장의 6가지 사항이 향후 2018년까지의 협상의 핵심을 이루고 있다.

3. APA 협상위원회의 결정사항

〈표 1〉 파리협정 후속협상(APA)의 5대 의제

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.
4. Further guidance in relation to the adaptation communication, including, inter alia, as a component of nationally determined contributions, referred to in Article 7, paragraphs 10 and 11, of the Paris Agreement.
5. Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement.
6. Matters relating to the global stocktake referred to in Article 14 of the Paris Agreement:
 - (a) Identification of the sources of input for the global stocktake;
 - (b) Development of the modalities of the global stocktake.
7. Modalities and procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement.

자료: FCCC/APA/2016/3



금번 APA는 정치적인 사항과 기술적인 사항들을 논의하였으며, 향후 논의방식과 협상일정에 대해 합의하였다. 6가지 요소별로 국가제안서를 제출토록 하였으며, 요소별 국가제안서에 대해 UNFCCC 사무국이 취

합 또는 종합작업을 수행하도록 하였으며, 이를 토대로 2017년 5월을 전후하여 라운드테이블, 회기중 워크숍, 회기간 워크숍을 시행하기로 결정하였다. 그리고, 2018년 12월 까지 APA 협상을 매듭 짓기로 합의하였다.

〈표 2〉 APA 작업 및 논의일정

의제	국가제안서 제출일자	사무국 작업	논의절차
감축	2017. 4. 01	취합	라운드테이블
적응	2017. 3. 30	종합	워크숍
투명성	2017. 2. 15		회기간 워크숍
글로벌 이행점검	2017. 4. 30		
이행준수	2017. 3. 30		
2017.5 이후의 작업계획	2017. 4. 30		
시장	2017. 3. 17		라운드테이블

자료: FCCC/APA/2016/L.4

4. APA 협상위원회의 주요 논의사항

가. 감축 NDC의 특성·정보 및 산정방식에 대한 추가지침

감축과 관련하여 국가기여(Nationally Determined Contribution, 국가결정기여, 국가공약, 감축공약 등으로 번역, NDC)의 특성(features), 정보, 산정(accounting)의 3가지 이슈에 대한 추가 실행지침(further guidance)에 대한 논의가 진행되었다. 그런데, NDC(국가기여)에 대한 파리협정상의 위임사항에 대한 해석, NDC의 범위, 선개도국간 차별화 등 정치적 이슈에 대해 선진국과 개도국의 입장이 크게 대립되었다. 이에 따라, 세부내용에 대한 실질적인 논의는 거의 진전을 이루지 못하였다. 다만, NDC의 국가결정권, 즉 NDC는 외부적으로 강요되는 것이 아니라 주권국가가 주권에 입각하여 독자적으

로 결정해야 한다는 점에 대해서는 모든 국가가 입장을 같이 하였다.

중국, 인도, 사우디 등 강성 개도국들은 파리협정상 NDC의 범위는 감축, 적응, 이행수단(재정지원, 기술이전, 능력배양)을 포함하는 포괄적 개념으로 정의되어 있음을 강조하였다. 나아가, 이들 개도국들은 파리협정의 여러 조항에서 선진국과 개도국간의 차별화를 규정하고 있는 바, 이러한 차별성을 구체화하는 것이 협상의 목표가 되어야 한다고 강조하였다. 반면, 미국 등 선진국들은 후속협상에서 논의할 NDC의 세부 실행지침은 감축에 관한 것이어야 하며, 여타 사항에 대한 논의는 협상의 대상이 아니라고 주장하였다. 파리협정상 제4조의 NDC는 감축에 관한 사항이기 때문에 후속협상도 감축에 대한 세부사항만을 논의해야 한다고 주장하였다. 개도국들은 파리협정 제3조와 제4조가 동시에 고려되어야 한다고 주장하였다. 특히, 인도는 형평성과 ‘공



동의 그러나 차별적 책임'(Common But Differentiated Responsibilities, CBDR)이 파리협정의 핵심임을 강조하고, NDC의 차별성에 근거하여 논의가 이루어져야 함과, 특히 파리협정 3조에 포괄적으로 규정된 NDC의 역할에 대해 강조하였다.

NDC의 투명성, 명확성, 이해제고를 위해 제출해야 하는 정보의 추가적인 목록에 대해서도 선진국과 개도국간에 입장이 대립되었다. EU 등 선진국들은 NDC의 투명성, 명확성, 이해제고를 위해 당사국들이 추가적인 정보를 제출해야 한다고 주장하였다. 특히, NDC 이행상황에 대한 추적(track)을 위해 이를 위한 정보가 제출되어야 한다고 강조하였다. 나아가, NDC상의 감축목표와 각 당사국들의 국내조치와의 연계성에 대한 정보가 제출되어야 한다고 주장하였다. 또한, 개도국 대부분이 BAU 대비 감축목표로서 NDC를 제출한 바, BAU에 대한 상세한 정보가 요구된다고 강조하였다. 개도국들은 감축에 대한 정보는 파리결정문에서 도출된 정보로 충분한 반면, 선진국들의 개도국에 대한 재정지원 및 기술이전의 현황에 대한 세부적이며 구체적인 정보가 추가적으로 제출되어야 한다고 주장하였다. 산정(accounting)과 관련하여 EU 등 선진국들은 NDC 이행의 진전사항 추적을 위해 산정이 중요함을 강조하였다.

군소도서국가연합은 NDC의 글로벌 영향(impacts)을 반영할 수 있는 특성과, 합산(aggregation)을 가능케 하는 정보를 요구하고, NDC 종류별로 정보목록을 논의해야 함을 주장하였다.

나. 투명성 체제

투명성 체제의 추가지침과 관련하여 기술적 논의가 진행되었다. 개도국들은 기존의 격년보고서 및 격년경신보고서, 국제협의 지침의 의무사항과 비의무사항 요

소를 기반으로 신규 방법론의 개발이 필요하며, 이를 고려하여 유연성 적용을 할 것을 요구하였다. 나아가, 선·개도국간 이원화된 방법론 개발이 필요하며, 유연성은 개도국에만 적용하는 것을 주장하였다.

EU, 미국 등 선진국들은 당사국 주도의 지침 개발이 필요하고 당사국 제안서가 먼저 제시되어야 하며, 동일한 주제로 기술워크샵을 개최하여 논의를 진행하는 방안을 지지하였다. 미국은 방법론을 기존 체계에서부터 발전시키는 것이 아니라, 신규 투명성체제의 주요 요소에 대한 새로운 논의에서 시작할 필요가 있음을 강조하였다.

다. 전지구적 이행점검

전지구적 이행점검과 관련하여 전지구적 이행점검을 위한 투입자료, 시행방식, 시행결과, 향후 작업방향을 중심으로 논의가 이루어졌다. 전지구적 이행점검을 위한 투입자료와 관련하여 최신의 이용가능한 과학자료 및 형평성을 반영할 수 있는 자료가 필요하며, 투입자료의 리스트는 완벽하게 포괄적일 필요는 없다는 데 대해 당사국들은 의견을 같이하였다. 동시에, IPCC 보고서가 최신의 과학이라는 점과 중요한 투입자료라는 점에 대해서도 당사국들간 공감대가 형성되었다. 그러나, 중국은 IPCC 보고서와 비IPCC 자료 간 균형을 필요성을 강조하였다. 군소도서국가 및 최빈개도국 등 개도국들은 감축과 적응, 이행수단에 관한 자료 간에 균형 있는 고려를 주장하였으며, 손실 및 피해 관련 자료에 대해서도 고려할 것을 주장하였다.

전지구적 이행점검의 시행방식과 관련하여, 전지구적 이행점검은 포괄적이고 촉진적이며 감축, 적응, 이행수단 등 모든 요소를 포함하여 균형잡힌 방식으로 시행되어야 하며, 기술적 과정과 정치적 과정이 결합된 형태가



되어야 한다는 데 대부분의 당사국들이 공감하였다. 그러나, 인도 및 중국 등 개도국들은 형평성과 '공통의 그러나 차별화된 책임원칙'(CBDR)에 기초하여 전지구적 이행점검 시행이 필요함을 주장하였다. 콜롬비아, 브라질, 남아공, 일본 등은 정치적 논의에 앞서 적어도 일년 이상 기술적 논의가 진행되어야 한다는 입장을 주장하였다.

전지구적 이행점검의 시행결과와 활용과 관련하여, 선진국 및 일부 개도국은 감축의욕 상향 메커니즘으로서 전지구적 이행점검의 중요성을 강조하였다. EU, 군소도서국가, 콜롬비아 등은 전지구적 이행점검의 결과는 의욕 상향을 위한 명확한 방향성을 제시해야 한다는 입장을 강조하였다. 한편 중국, 인도 등 강성개도국들은 재정 및 기술적 지원 강화에 대한 전지구적 이행점검의 중요성을 강조하였다.

라. 시장 관련 논의

시장 관련 논의는 과학기술자문회의(SBSTA)에서 진행되었다. 파리협정 6조의 주요 이슈에 대하여 초기 단계의 개념적 논의가 진행되었다. 진전을 위한 인센티브, 감축 상향, 환경적 건전성, 지속가능 발전 등에 대한 개념 논의가 진행되었다.

파리협정 6조 2항에 규정되어 있는 협력적 접근법과 관련하여, 다수의 국가들은 환경적 건전성과 지속가능 발전의 중요성에 공감하였으나, 환경적 건전성의 이행 방식과 타 조항과의 관계에는 이견을 보였다. EU는 파리협정의 6조 2항과 NDC 산정(4조 13항), 투명성(13조)과의 연계를 강조하였다. 브라질은 상응하는 조정과 이중계산 방지는 6조 2항에만 적용됨을 주장하였다.

파리협정 6조 4항에 규정되어 있는 감축 메커니즘에 서는 기존 메커니즘과 감축 메커니즘 간의 관련성, 감축

범위 설정 등에 대해 국가간 입장 차이를 보였다. 브라질은 기존 메커니즘(특히 CDM)에서의 전환의 중요성을 강조한 반면, 일본 등은 기존 메커니즘과의 차이 발생으로 인한 새로운 메커니즘의 설계 필요성을 강조하였다. 감축 범위의 경우, 프로젝트 기반의 우선적 개발을 선호하는 국가(일본, 브라질)와 범위 확대를 선호하는 국가(EU, EIG, 파나마, 남아공)로 입장차를 보였다.

파리협정 6조 8항에 규정되어 있는 비시장 접근법의 경우 그 중요성은 다수의 국가들이 공감하였으나, 사례 제시, 정량화 수준, 거버넌스 등의 의견을 제시하면서 향후 개념 구체화의 필요성을 제기하였다.

5. 시사점

제22차 기후변화협약 당사국총회(COP22), 제1차 파리협정 당사국총회(CMA1), 파리협정 후속협상 특별위원회(APA1-2)가 동시에 개최된 금번 총회는 2015년 12월 역사적인 파리협정이 채택된 이후 처음으로 개최된 총회로서 파리협정 세부실행지침에 대한 후속협상의 일정 및 논의방식을 확정하였다. 이로써 2018년 까지 파리협정을 실질적으로 작동시킬 세부 실행지침에 대한 협상이 진행될 예정이다.

2015년 12월의 파리협정 채택 이전까지는 모든 나라가 감축목표를 담은 국가기여(INDC)를 제출하도록 하는데 국제사회가 전력을 다하였다면, 앞으로 2년간은 파리협정의 실질적 이행 및 국가기여의 시행상황을 추적하고 검증하는 시스템을 구축하는 데 국제사회의 노력이 가속화될 것으로 보인다. 감축, 적응, 투명성체제, 글로벌 이행점검, 의무준수, 시장 등의 핵심요소에 대한 구체적인 실행지침에 대한 협상이 진행될 것이다. 협상 세계에서 회자되는 경구가 있는 바, 'Devils in Details'



가 그것이다. 실질적인 이해관계는 구체적인 실행지침을 통해 반영되게 되며, 파리협정의 성패는 바로 세부적인 실행지침의 성패에 달려 있다는 것이다. 우리나라는 세부적인 실행지침의 중요성을 고려하여 최선의 협상입장을 정립해야 할 것이다.

우리나라는 2016년 11월 3일 파리협정을 비준하였다. 이제 우리나라는 파리협정 당사국으로서 파리협정의 국내적 이행을 위해 다각도의 노력을 다해야 할 것이다. 우리나라가 국가기여로 제출한 '2030년 BAU 대비 37% 감축' 목표의 달성을 위해 구체적이고 비용효과적인 감축방안을 도출해야 할 것이다. 동시에, 2050년을 시계로 하는 장기 저배출 발전전략도 조속히 수립하여 국내 이해당사자들에게 명확한 목표와 시그널을 제시해야 할 것이다. 저탄소 생산 및 저탄소 소비패턴의 정착, 저탄소 사회 구축을 통한 국제사회에의 기여, 신기후체제에서 국제적으로 경쟁력 있는 산업의 육성을 위해 비용효과적이며 혁신적인 전략을 강구해야 할 시점이다.