



2017년 제23차 기후변화 당사국총회 결과 및 시사점

오진규 에너지경제연구원 선임연구위원 (jgoh@keei.re.kr)

1. 서론

2017년 11월 6일부터 11월 17일까지 제23차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP23)가 독일의 본에서 개최되었다.¹⁾ 그리고, 파리협정(Paris Agreement)의 세부적인 이행지침을 협상하기 위한 ‘파리협정 특별작업반’(APA: Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement)의 제1차 4부회의(이하에서 APA로 약칭)도 병행하여 개최되었다.²⁾

금번 당사국총회의 주목할 사항으로, 첫째, 기후변화 협약 당사국총회 역사상 처음으로 군소 도서국가(Small Island States)가 의장국을 맡았다는 점이다. 작은 섬나라인 피지가 총회의 의장국을 맡음에 따라 기후변화의 심각성과 이에 대한 대책에 대하여 그 어느 때 보다 관심이 고조되었다.³⁾

둘째, COP23이 개최되기 이전인 2017년 6월 1일, 미국의 트럼프 대통령은 파리협정에서 탈퇴하겠다는 입장을 발표하였다.⁴⁾ 이에 대해 국제사회는 강력히 비난하였으며, 프랑스, 독일, 중국, 한국 등 주요국들은 파리협정은 비가역적인 협정이며 미국의 탈퇴선언에도 불구하고 파리협정의 이행에 한층 더 노력하겠다는 입장을 견지하였다.⁵⁾ 그리고, 이번 COP23은 국제사회의 파리협정 이행의지를 재확인하고 공고히 다지는 회의였다는 점에서 큰 의의가 있었다.

셋째, APA 특별작업반(APA 1차 4부회의)은 지난 2년간의 협상 논의를 취합하여 문서화하는 성과를 거두었다는 점이다. APA의 각 이슈별로 ‘비공식노트(Informal Notes)’라는 이름하에 각국의 입장, 그룹별 입장, 그리고 논의를 토대로 결과문서를 채택하였다.

1) 유엔기후변화협약 당사국총회(COP: Conference of the Parties to the UNFCCC)는 기후변화협약의 이행사항을 평가하고 대응방안을 논의하는 최고 의사결정기구로서 매년 1회 각료급회의로 개최됨.

2) APA는 파리협정의 후속협상을 진행하는 특별작업반으로서 2015년의 제21차 당사국총회 결정문(1/CP.21)에 의거하여 설립되었으며, 2016년 5월 APA 1차 1부회의가 개최된 이후 2017년 11월의 APA 1차 4부 회의까지 진행됨.

3) 당사국총회는 의장국을 맡는 국가에서 개최되나, COP23은 피지가 의장국의 역할을 수행하되, 회의 자체는 시설 등의 여건상 기후변화협약 본부가 있는 독일의 본에서 개최됨.

4) 미국의 탈퇴선언에 대한 상세내용은 ‘미국 트럼프 대통령의 파리 기후협정 탈퇴: 배경과 전망’(최원기, 주요국제문제분석 2017-22, 국립외교원 외교안보연구소)를 참조.

5) 파리협정 28조에 따라, 파리협정에서의 탈퇴는 파리협정 발효(2016년 11월 4일)이후 3년이 경과할 때 탈퇴의사를 서면으로 제출할 수 있으며, 그 후 1년이 지난 후에야 탈퇴가 효력을 발휘하게 됨. 즉, 미국은 3년이 경과할 때 탈퇴의사를 제출한다면, 2020년 11월 4일에 탈퇴가 효력을 갖게 됨. 그런데, 미국의 차기 대통령 선거는 2020년 11월 3일에 이루어질 예정임에 따라, 미국의 실질적 탈퇴는 불확실함.



2018년의 협상을 위한 기반 문서가 마련된 것이다. 의 제별 비공식노트는 ‘파리협정 이행을 위한 피지 모멘텀’ 제하의 결정문(1/CP.23)에 첨부문서로 반영되었으며 총 260 쪽의 방대한 분량이다.⁶⁾

APA는 2018년 까지 파리협정 세부이행지침에 대하여 협상을 완료해야 한다. 따라서, 금번 APA 제1차 4부에서 합의된 각 의제별 ‘Informal Note’를 토대로 2018년 한 해 동안 수차례의 협상이 진행될 예정이다. APA 협상이 완료되면 2018년 11월에 폴란드에서 개최될 파리협정 당사국총회(CMA: Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement) 제1차 속개회의에서 이들 세부이행지침이 최종 승인될 예정이다.⁷⁾ CMA는 파리협정 당사국총회로서 파리협정에 관한 최고 의사결정기구이다.

본고는 APA의 논의를 중심으로 파리협정의 세부적 이행지침에 대한 후속협상의 주요 사항들을 살펴 보고, 또한 COP23 결과중 주요 사항을 살펴 본다. 본고의 구성은 다음과 같다. 2절에서 APA 협상의 논의경과를 살펴보고, 3절에서 금번 APA 협상의 주요 내용을 살펴 본다. 4절에서 제23차 당사국총회의 주요 결정사항을 논의하고 5절에서 시사점을 간략히 논의하고자 한다.

2. APA 협상 특별작업반(제1차 1부~3부) 논의 경과

2015년에 프랑스 파리에서 개최된 제21차 기후변화

협약 당사국총회는 파리협정과 파리협정 채택에 대한 결정문(1/CP.21, 이하 파리결정문으로 칭함)을 채택한 바 있다. 파리협정은 전문과 29개 조항으로 구성되어 있으며, 이중 당사국들의 행동에 대한 규정은 제1조에서 제15조에 규정되어 있다.

한편, 파리결정문에 따라 파리협정의 세부이행지침을 논의할 특별작업반(APA)이 설립되었고 APA에서 논의해야 할 사항으로 제3조(일반의무), 제4조(감축), 제7조(적응), 제13조(투명성), 제14조(글로벌 이행점검), 제15조(의무준수)에 대하여 세부이행지침을 논의하도록 규정되었다. 제6조(시장)의 세부이행지침은 당사국총회의 과학기술자문 부속기구(SBSTA: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice)에서 논의하도록 되어 있다.

이러한 배경하에, APA는 2016년 5월 1차 1부 회의를 개최하였고, APA의 5대 의제를 확정하였다. 5대 의제는 파리협정 제3조 및 제4조와 관련하여, 감축에 관한 세부 이행지침(의제 3), 파리협정 7조와 관련하여, 적응보고서에 관한 세부 이행지침(의제 4), 파리협정 13조와 관련하여, 투명성체제의 방식·절차·지침(의제 5), 파리협정 14조와 관련하여, 글로벌 이행점검에 관한 사항(의제 6), 파리협정 15조와 관련하여, 의무준수에 관한 사항(의제 7)이다. 한편, 파리협정 제6조의 시장의 세부이행지침은 과학기술자문 부속기구(SBSTA: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice)에서 논의하도록 하였다.

이에 따라 APA에서 논의하는 5가지 이슈, 즉 감축,

6) APA의 의제별로 보면, 감축의 Informal note는 180p, 적응은 16p, 투명성은 46p, 글로벌이행점검은 7p, 이행준수는 14p에 달함. 의제별로 논의의 속도와 내용이 다르기 때문에 Informal note의 분량도 서로 다름.

7) 제24차 기후변화협약 당사국총회(COP24)와 제1차 파리협정 당사국총회(CMA1) 속개회의는 2018.12.3(월)~14(금)간 폴란드 카토비체(Katowice)에서 개최 예정임. 제25차 기후변화협약 당사국총회는 브라질에서 개최될 예정임.



적응, 투명성체제, 글로벌이행점검, 의무준수와 부속기구에서 논의하는 시장의 6가지 사항에 대한 세부이행지침이 마련되어야 파리협정이 실질적으로 작동되는 것이다.

2016년 11월 모로코의 마라케시에서 개최된 APA 1차 2부 회의는 지침의 범위에 대하여 선진국과 개도국간에 입장이 대립되어 세부사항에 대한 논의는 진전되지 못한 채, 2017년 4월 1일까지 국가제안서를 제출하고, 2017년 5월 6일 라운드테이블 회의를 개최하기로 합의하였다.⁸⁾ 2017년 5월 독일의 본에서 개최된 APA 1차 3부 회의는 지침의 범위에 대한 논란에 더하여 세부이행지침의 적용시기 등에 대한 입장 대립이 지속된 상태에서, 2017년 9월 15일~9월 30일간 의제별로 국가제안서를 제출하기로 합의하였다.⁹⁾ 2017년 11월, 제23차 당사국총회와 병행하여 독일의 본에서 APA 1차 4부 회의가 개최되었다. 논의 결과 'Informal Note'를 채택하였음은 앞에 기술한 바와 같다.

3. APA 제1차 4부 특별작업반의 논의사항

본 소절은 2017년 11월 개최된 APA 제1차 4부 회의의 논의사항을 정리한다. APA 의제중 감축, 투명성체제, 글로벌이행점검 논의사항과 부속기구에서 논의중인 시장의 논의사항을 살펴 본다.

가. APA 제1차 4부 특별작업반의 비공식노트 채택

APA 제1차 4부회의는 지난 2년간 4차례에 걸쳐 진행된 논의결과와 국가제안서를 토대로 각 의제별로 '비공식노트(Informal Notes)'를 채택하였다. 감축(의제3)은 180페이지, 적응(의제4)은 16p, 투명성(의제5)은 46p, 글로벌이행점검(의제6)은 7p, 이행준수(의제7)는 14p에 달하는 비공식노트를 채택하였다. 비공식노트는 의장단이 당사국들의 국가제안서와 협상중에 제기한 입장들을 토대로 취합하여 작성한 문서로서, 아직 당사국간에 합의된 사항을 담은 문서는 아니다. 그러나, 다양한 입장들을 문자화하여 취합함으로써 2018년 논의의 시작문서가 된다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

나. 감축 NDC의 특성, 정보 및 산정에 대한 지침 (의제 3)

감축과 관련하여 국가결정기여(NDC: Nationally Determined Contribution)의 특성(Features), 정보(Information), 산정(Accounting)의 3가지 사항을 구체화하기 위한 세부이행지침에 대하여 논의가 진행되었다.¹⁰⁾ 특성은 NDC가 지녀야 할 특성 또는 바람직한 요소를 논의하는 사안이다. 정보는 NDC의 명확성, 투명성, 이해제고를 위해 NDC 제출시 함께 제출해야 하는 정보를 논의하는 사안이다. 산정은 NDC 목표달성의 산정방식에 대한 사항을 논의하고 있다.

NDC의 특성, 정보, 산정에 대한 구체적인 논의 이전, 선진국과 개도국간에 입장이 첨예하게 대립되는 사항

8) 이에 따라, 우리나라는 2017년 4월 14일 감축(의제3)과 관련하여 한국 단독의 국가제안서를 제출함.

9) 이에 따라, 우리나라는 2017년 9월 26일 감축(의제3)과 관련하여, EIG(Environmental Integrity Group, 환경건전성그룹, NDC의 정보 및 산정) 공동제안서와 한국 단독의 국가제안서(NDC의 특성)를 제출함.

10) NDC는 국가결정기여, 감축목표, 감축공약 등으로 번역됨.



들이 있었다.¹¹⁾ 첫째로, 감축 NDC에 관한 지침이 다루어야 할 범위(Scope)에 대한 사항이다. 중국, 인도, 사우디 등 개도국들은 NDC는 파리협정 3조에 규정되어 있으며, 3조에 따르면 NDC는 감축 뿐 만 아니라 적응, 재정, 기술, 능력형성, 투명성의 6대 요소를 모두 포괄하는 것이라고 주장하였다. 이에 따라 NDC에 대한 세부이행지침도 감축 뿐 만 아니라 다른 부문들, 특히 적응과 재정지원에 대한 세부이행지침도 마련되어야 한다고 주장하였다. 이에 대해, EU 및 군소도서국가들은 NDC의 세부이행지침의 범위는 감축에 국한되어야 한다고 주장하였다.

둘째로, 개도국이 강하게 주장하는 사항으로, 형평성, ‘공동의 그러나 차별적 책임’(CBDR: Common But Differentiated Responsibilities) 및 차별화의 반영방식에 관한 사항이다. 중국, 인도 등 개도국들은 모든 지침에 형평성이 반영되어야 하며, 역사적 책임 그리고 역량적 차이에 근거한 선진국과 개도국간의 명백한 차별성이 반영되어야 한다고 주장하였다. 이에, 개도국들은 NDC 관련 지침이 선진국 지침과 개도국 지침으로 구분되어 정해져야 한다고 주장하였다. 한편, EU 등 선진국들은 파리협정이 모든 국가에 적용되는 협정이기 때문에 지침이 양분화되는 것은 있을 수 없다고 주장하였다. 공통의 지침안에서 개도국에 대해 적절한 유보조항을 만들어서 차별성을 반영하면 된다는 입장이다. 지침의 범위와 차별성의 반영방법은 정치적 이슈로서

2018년 내내 쟁점이 될 것으로 보인다.

NDC의 특성(Future)에 대한 지침은 감축목표의 설정을 위해 요구되는 특성이 어떠한지에 관한 사항을 다루고 있다. 금번 회의에서 우리나라를 포함하여 대부분의 국가들이 NDC의 특성은 파리협정 4조에 자세히 규정되어 있으며 추가적인 특성은 필요하지 않다는 입장을 표명하였다. 이에 대해 스위스 등 일부 국가들은 NDC의 정량화(quantification)와 합산가능성(aggregation)을 추가적인 NDC의 특성으로 주장하였다. 그러나, 추가적인 특성을 논의한다면 이는 파리협정 4조를 재협상하는 결과를 초래하기 때문에 추가적인 특성을 논의하지 말아야 한다는 입장이 대다수 국가의 입장이었다. 결과적으로 추가적인 특성은 본격적으로 논의하지 않고 정보와 산정에 대한 논의에 주력하기로 하였다.

NDC의 정보(Information)와 관련된 세부지침은 NDC의 명확성(Clarify), 투명성(Transparency), 이해제고(Understanding)를 위해 어떤 정보가 필요하며, 어떤 정보를 제출해야 하는지에 관한 사항을 다루고 있다. 파리협정 채택 이전에 많은 국가들이 감축목표를 제출하였으며 이때에도 여러가지 정보를 제출한 바 있다. 이 당시의 정보는 2014년 리마에서 개최된 제20차 당사국 총회에서 결정한 정보의 목록에 따른 정보들이며, 이는 파리결정문 27항에 그대로 재수록되어 있다.¹²⁾ 파리결정문 27항에 규정된 정보는 다음과 같이 6가지 사항에

11) 기후변화 관련 협상은 협상그룹별로 입장이 대립되며, 때로는 국가별로 입장이 대립됨. 본 고에서 선진국은 EU를 필두로 하여, 호주, 캐나다, 미국, 일본 등을 포괄하여 표현함. 한편, 개발도상국 그룹은 130여개 국가로 협상에서 가장 큰 그룹을 형성하고 있으며, 이중, 40여개 국가로 구성된 군소도서국가의 입장은 EU와 유사하며, 칠레, 콜롬비아 등 남미의 일부 국가들도 EU와 유사한 입장을 가지고 있음. 본고에선 EU 및 군소도서국과 대립되는 입장을 가지는 국가군으로서 중국, 인도, 사우디 등을 포함하는 국가를 개도국으로 지칭하여 기술하고자 함. 우리나라는 스위스, 멕시코, 모나코, 리히텐슈타인의 5개 국가로 구성된 환경건전성 그룹(EIG: Environmental Integrity Group)에 속함.

12) 파리결정문, 1/CP.21, 27항: 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;



관한 정보이다.

- ① 기준점 관련 정보 (quantifiable information on the reference point)
- ② 이행기간 (time frames and/or periods for implementation)
- ③ 감축목표의 범위 (scope and coverage)
- ④ 계획과정 (planning processes)
- ⑤ 추정관련 가정 및 방법론 (assumptions and methodological approaches)
- ⑥ 공평성과 의욕성 (fair and ambitious)

EU는 상기 여섯 가지 정보에 대해 세부적인 하위개념의 정보를 추가할 것을 주장하였다. 특히, 이행기간의 세부정보로서 배출경로의 명기를 강조하고, 계획과정과 관련하여 2050 장기저탄소발전전략과의 관계를 명시할 것을 강조하였다. 방법론과 관련하여 감축목표에 대한 진전추적을 위한 상세한 정보를 요구하였다. 그리고, 선진국과 개도국에 공통적으로 적용되는 공통정보를 목록화할 것을 강조하였다.

반면, 중국, 인도, 브라질 등 개도국들은 상기 여섯 가지 정보 목록은 그 자체가 강제적인 정보 목록이 아니며, 선택적인 정보 목록이라고 주장하였다. 그리고, 감축에 대한 정보뿐 만 아니라, 선진국들의 개도국에 대한 재정지원에 대해서도 정보의 목록을 작성할 것을 주장하였다. 또한, 정보 목록은 선진국 목록과 개도국 목록으로 이원화되어야 하며, 선진국 목록은 상세한 목록이 필요하며 개도국 목록은 개괄적인 목록이 적절하다고

주장하였다. 나아가 개도국의 능력상, 개도국의 정보가 반드시 정량적 정보가 될 수는 없다는 점을 강조하였다.

우리나라는 감축목표 형식별로 필요한 정보가 다르다는 점을 강조하였다. 감축목표는 절대량 감축목표, BAU 대비 감축목표, 집약도 감축목표, 정점 목표, 정책 및 조치 목표 등으로 다양한 바, 각 형식별로 요청되는 정보가 달라야 함을 강조하였다.

NDC의 산정(Account) 관련 지침은 NDC의 산정에 관한 기술적인 사항을 다루고 있다. 산정 지침과 관련된 조항은 파리협정의 4조 13항 파리협정 4조 13항¹³⁾과 파리결정문 31항이다. 파리협정 4조 13항은 산정지침의 요건을 규정하고 있는 바, 산정지침은 환경적 건전성, 투명성, 정확성, 완전성, 비교가능성, 일관성을 가져야 하며, 이중계산을 방지할 수 있어야 한다고 규정하였다. 파리결정문 31항은 IPCC에서 설정한 방법론과 공통메트릭스를 활용할 것과, 감축목표의 설정과 이행시에 방법론이 일관성을 유지해야 할 것을 규정하고 있다.

산정은 기술적인 요소들이 많아 논의의 속도는 더디게 진행되고 있다. EU는 산정밸런스를 통해 감축목표 이행의 진전을 추적할 수 있어야 하며, 산정지침과 파리협정 제6조에 근거한 시장에 관한 지침이 일관성을 가져야 함을 강조하였다. 산정의 범위는 IPCC에서 명시하고 있는 모든 부문을 포함해야 할 것을 강조하였다.

중국, 인도 등은 산정의 범위에 있어서 감축 뿐 만 아니라 재정지원도 포함되어야 하며 형평성을 반영하여 선진국과 개도국간에 차별화된 산정지침이 개발되어야 함을 강조하였다. 브라질은 공통메트릭스로서 지구온난화 지수와 별도로 지구온도지수를 사용할 수 있어야 함

13) 파리협정 4조 13항: Parties shall account for their nationally determined contributions. In accounting for anthropogenic emissions and removals corresponding to their nationally determined contributions, Parties shall promote environmental integrity, transparency, accuracy, completeness, comparability and consistency, and ensure the avoidance of double counting, in accordance with guidance adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.



을 강조하였다.

우리나라는 기준점 산정과 시장의 상응하는 조정 관련 입장을 제시하였다. 기준점 산정은 IPCC의 최신 가이드라인을 사용하고 지구온난화 지수를 사용하며 인벤토리 관련 방법론적 일관성이 중요함을 강조하였다. 그리고, 시장의 상응하는 조정과 관련하여 감축목표의 차별성이 고려되어야 함을 강조하였다.

다. 투명성 체제(의제 5)

투명성체제는 파리협정 13조에 대한 세부적 방식, 절차, 지침(MPG: Modalities, procedures and guidelines)을 논의하는 의제이다. 투명성체제는 감축 및 적응 행동에 대한 투명성과 지원에 대한 투명성 모두를 포괄한다. 투명성체제는 파리협정 13조 7(a)항의 온실가스 인벤토리의 보고사항, 13조 7(b)항의 감축목표 이행상의 진전추적을 위한 정보의 보고를 중심으로 논의가 진행되고 있다.¹⁴⁾

금번회의에서 투명성 체제 논의는 큰 주제로서 ①개요 및 원칙, ②온실가스 인벤토리, ③감축 이행경과, ④적응, ⑤지원 제공, ⑥지원 수혜, ⑦기술검토, ⑧다자고려의 여덟 가지의 항목을 논의하였다. 이들에 대한 기술적 논의에 앞서서 개도국에 대한 유연성 부여 방식이 정치적으로 논란이 큰 이슈였다. 투명성체제를 하나의 공통체제로 하고 그 안에서 개도국에 대한 차별성을 부여할 것이냐, 또는 개도국에 대한 차별성을 부여하기 위해선·개도국에 달리 적용되는 두개의 이원화된 체제로 할 것이냐가 큰 쟁점사항이었다.

중국과 인도 등 개도국들은 선진국의 투명성 요소와 개도국의 투명성 요소는 동일할 수 없으며, 이에 MPG가 이원화되어 만들어져야 한다고 주장하였다. 또한, 감축에 대한 투명성 뿐 만 아니라, 지원에 대한 투명성도 강화되어야 한다고 강조하였다.

반면, EU 등 선진국들은 선진국과 개도국 모두 동일하게 적용되는 방식, 절차, 지침(MPG)을 강조하였다. EU는 개도국의 능력이 선진국과 다르기 때문에 이를 반영하는 것은 불가피하나, 하나의 투명성 체제내에서 반영해야 한다고 주장하였다. 즉, 하나의 체제내에서 개도국에 유연성을 부과하는 방식을 제안하고 있다.

온실가스 인벤토리 보고와 관련하여, EU, 뉴질랜드 등 선진국들은 2006 IPCC 지침을 활용하여 7대 온실가스를 보고하며 지구온난화 지수를 활용할 것을 제시하였다. 반면, 중국 등 개도국들은 선진국은 격년보고서 지침을 활용하되, 개도국은 국가보고서 지침을 활용할 것을 주장하였다.

감축목표 진전추적 정보와 관련하여, EU 등 선진국은 산정밸런스를 활용하고 시장과의 연계를 강조하였다. 중국 등 개도국들은 개도국의 격년갱신보고서의 지침을 활용할 것을 강조하였다.

지원 정보와 관련하여, 중국 등은 재정지원이 신규지원인지에 대한 정보가 중요함을 강조하고 기후재원에 대한 정의가 이루어져야 함을 주장하였다.

우리나라는 개도국에 대한 유연성 부여는 필요하나, 하나의 체제내에서 능력이 부족한 개도국에 대해 한정적으로 유연성을 부여해야 한다는 입장을 제시하였다. 그리

14) 파리협정 7조: 7. Each Party shall regularly provide the following information:

(a) A national inventory report of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases, prepared using good practice methodologies accepted by the Intergovernmental Panel on Climate Change and agreed upon by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement; and
(b) Information necessary to track progress made in implementing and achieving its nationally determined contribution under Article 4.



고, 투명성 개선계획이 투명성체계 전반의 효과성 제고에 기여한다는 입장을 제시하였다. 그리고, 검토방식과 관련하여, 격년 보고서를 공평하면서도 효율적인 방안으로 검토할 수 있는 방식을 개발해야 할 것을 강조하였다.

라. 전지구적 이행점검 (의제 6)

전지구적 이행점검(Global stocktake)은 파리협정 14조에 대한 세부이행지침을 논의하는 의제이다. 전지구적 이행점검은 파리협정의 이행상황과 장기목표에 대한 진전사항을 평가하는 절차이며 2023년을 시작으로 5년마다 진행되도록 되어 있다. 그리고, 전지구적 이행점검의 결과는 각국의 감축목표 설정에 고려하도록 되어 있다. 이에 따라 본 의제는 전지구적 이행점검에 사용될 투입자료의 파악(파리결정문 99항)과 전지구적 이행점검의 시행방식의 개발(파리결정문 101항)에 대하여 논의하고 있다.

투입자료와 관련하여, IPCC 보고서 및 기후변화협약 부속기구의 보고서, 개도국의 적응노력에 관한 정보, 선진국의 기후재정 지원에 관한 정보, 기술이전에 관한 정보, 감축 및 지원 관련 투명성체제의 보고정보가 중요하다는 데 공감대가 형성되었다.

그리고, 시행방식과 관련하여 촉진적이고 포괄적이며 균형적으로 진행되어야 하며, 최신의 과학과 형평성을 반영해 전지구적 이행점검을 시행해야 한다는 점에 공감대가 형성되었다. 또한, 전지구적 이행점검은 투입자료를 수집·취합 및 검토하는 기술적 단계에 이어, 고위급이 참여하는 정치적 단계로 진행되어야 한다는 데 대해 공감대가 형성되었다. 기술적 단계는 부속기구에서 컨택그룹을 구성해 진행하고, 정치적 단계는 파리협정 당사국총회가 주최하는 것에 대해서도 공감대가 형성되었다. 그리고, 기술적 단계는 당사국들과 함께 IPCC 저자 등 외부전문가 등이 참여하는 기술워크숍을 개최하

고, 기술적 단계의 결과물은 정책제언 등이 아닌 사실만을 담은 보고서 형태가 되어야 하며, 정치적 단계는 파리협정 당사국총회의 결정문이나 정치적 선언문으로 한다는 데 대해 공감대가 형성되었다.

그러나, 전지구적 이행점검시 형평성을 반영하는 방안에 대해 논란이 지속되었다. 인도 등은 형평성 반영과 관련하여 공평한 탄소예산에 대해 논의할 것을 주장한 반면, 뉴질랜드 등은 형평성은 감축목표의 다양한 형식에 이미 반영되어 있음을 주장하였다. 또한, 인도 등은 기후변화협약 및 파리협정상의 공식적 보고서만 활용되어야 한다고 주장한 반면, 일부 국가들은 사무국의 자료도 활용 가능하다고 주장하였다.

전지구적 이행점검의 결과가 차기 감축목표에 어떻게 반영되어야 하는가에 대한 문제도 중요한 사항으로 논의된 바, 전지구적 이행점검의 결과가 차기 감축목표 설정에 반영되어야 하나, 동시에 감축목표의 국가결정권을 저해하지 않아야 한다는 입장들이 제기되었다.

마. 시장 관련 논의

시장 관련 논의는 파리협정 6조에 대한 세부이행지침을 논의하는 의제로서 과학기술자문 부속기구(SBSTA)에서 진행되고 있다. 파리협정 6조는 감축목표를 달성함에 있어서 국제적으로 이전가능한 감축결과물(Internationally Transferred Mitigation Outcomes)을 활용할 수 있도록 하고 있으며, 협력적 접근법, 신규메카니즘, 비시장접근법의 3가지 유형을 상정하고 있다.

파리협정 6조 2항의 협력적 접근법의 지침과 관련하여, 환경건전성 보장 방안, 이중계산 방지 방안, 적합한 산정방식, NDC 미포함 부문의 감축결과물 인정여부 등이 논의되었다. 환경적 건전성을 보장하기 위해 투명성 체계에서의 보고가 제안되었으며, EU는 감축산출물에



대한 상응하는 조정을 위한 방안으로 산정밸런스의 개념을 제안하였다. 싱가포르를 단년도 감축목표 국가는 감축 산출물을 중간년도에 누적하여 목표연도에 사용하는 방식을 제안한 바, 이는 우리나라의 입장에도 맥을 같이한다. 일본은 상응조정 방안으로 누적사용방식, 발행연도 방식, 평균 방식 등을 제안하였다.

6조 4항에 기반한 신규메커니즘의 규칙, 방침, 절차와 관련하여, 추가성 및 베이스라인 설정에 있어 NDC의 영향, 전반적 감축방안, 이중 계상 방지방안, 교토메커니즘 전환여부 등이 논의되었다. 당사국의 NDC를 고려하여 추가성과 베이스라인의 설정이 필요하다는 입장(EU)과 개별 프로젝트에 반영하는 것은 불가능하다는 입장(브라질)이 대립되었다. 이중사용 방지와 관련하여, 상응하는 조정을 통한 방안(EU)과 상응하는 조정이 적용될 수 없다는 입장(브라질)이 대립되었다. 도서국가는 전반적 감축 달성을 위해 발행된 감축 결과물의 특정 비율을 폐기해야한다고 주장하였다. 교토메커니즘 전환과 관련하여, 브라질은 CDM 전환의 당위성을 주장한 반면, EU는 등록된 사업의 경우에 재평가를 통해 인정할 수 있다는 입장을 제시하였다.

6조 8항의 비시장 접근법의 작업프로그램과 관련하여, 비시장 접근법의 이행 및 조정 방안, 비시장 접근법 프레임워크 조직 방법 등이 논의되었다.

4. COP의 주요 논의사항

가. Pre-2020 논의사항

금번 총회에서 중국, 인도 등 개도국들은 2011년 남아공 더반의 제17차 당사국총회에서 합의한 사항중 Post-2020 (2020년 이후) 기후변화 대응문제는 파리협정 채택으로 적절히 이행되고 있는 데 반해, Pre-2020 (2020년 이전) 기후변화 대응문제는 그동안 실질적으로 논의되지 못하였음을 지적하고, 이에 대한 대응방안을 논의할 것을 강력히 요구하였다. 특히, 2012년 12월 채택된 도하개정안에 대하여 선진국들의 비준이 이루어지지 않아 발효가 지체되고 있는 데 대해 강하게 문제를 제기하였다.¹⁵⁾

이에 대해, COP23 당사국총회 의장이 당사국들에게 도하개정서의 비준을 촉구하는 서한을 보내기로 결정하였다.¹⁶⁾ 그리고, 각 국가가 파리결정문의 Pre-2020 이행의 진전사항에 대한 정보를 2018년 5월 1일까지 제출하도록 결정하였다. 이중 중요한 사항은 칸쿤합의문에 있는 2020 감축목표의 이행사항에 대한 정보이다.¹⁷⁾ 이들 정보가 제출되면 사무국이 취합하여 2018년 탈라노아 대화의 투입자료로 활용하도록 하였다. Pre-2020 사항은 감축 뿐 만 아니라 재정지원도 포함하고 있다.

그리고, Pre-2020 관련 이행점검은 제24차 당사국총회(2018)에 이어 제25차 당사국총회(2019)에서도 시행하기로 하였다.

나. 탈라노아(Talanoa) 대화¹⁸⁾

15) 도하개정서는 교토의정서상의 선진국들의 제2차 감축공약을 규정하고 있는 개정서로서, 2013년~2020년까지의 선진국 감축의무를 규정하고 있음. 그런데, 도하개정서에 미국, 캐나다, 일본, 뉴질랜드, 러시아는 참여하지 않아 감축의무가 규정되어 있지 않음. EU와 동구사회주의 국가, 북구유럽 등의 감축의무만 규정하고 있음.

16) 우리나라는 2015.5.27 도하개정서를 비준함. 도하개정서의 발효를 위해서는 당사국의 3/4인 144개 국의 비준이 필요함. 동 결정문이 채택된 2017.11.6 기준으로 84개국이 비준하였음. 그 이후, 유럽 국가들의 비준이 이어져서 2018년 2월 5일 현재 108개 국가가 비준함.

17) 우리나라는 Pre-2020 목표로서, 2020년 BAU 대비 30% 감축목표를 제출한 바 있음.

18) 탈라노아 대화(Talanoa)는 피지와 태평양 도서국 등에서 합의를 도출하기 위해 활용되는 전통적 대화방식으로서 포용적이며 투명한 대화방식으로 알려짐.



파리결정문(1/CP.21)은 20항에서 파리협정 4조 1항의 장기목표¹⁹⁾에 대한 진전사항을 평가하기 위해 2018년 1년간 촉진적 대화(facilitative dialogue)를 개최하도록 결정한 바 있다.²⁰⁾ 이는 주로 Pre-2020, 즉 2020년 이전까지의 국제사회의 감축행동에 대해 평가하기 위한 대화로 인식되어 있다. 금번 COP23에서 2018년 1년간 진행할 촉진적 대화를 의장국인 피지의 전통을 반영하여 Talanoa 대화라고 이름을 명명하고 시행하기로 하였다. 탈라노아 대화는 2018년 1월 부터 시작되며, 준비단계와 정치적 단계의 2단계로 진행하기로 결정하였다. 이 과정에서 IPCC의 1.5도 특별보고서의 결과를 검토하기로 하였다. 탈라노아 대화는 ①‘Where are we?’, ②‘Where do we want to go?’, ③‘How do we get there?’의 세가지 주제를 중심으로 진행하기로 결정하였다. 정치적 단계는 2018년의 제24차 당사국총회의 각료급회의에서 진행하기로 하였다. 탈라노아 대화는 2023년 부터 5년 단위로 시행될 글로벌 이행점검과 유사하나, Pre-2020(2020년 이전)을 점검 기간으로 하는 예비적 점검의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

런을 위한 징검다리 총회로 평가된다. 금번 총회의 가장 큰 의미는 파리협정 세부이행지침에 대하여 각국의 국가제안서와 4차례의 APA 협상회의의 논의를 토대로 ‘비공식노트’(Informal Notes)가 각 의제별로 마련되었다는 데 있다. 이를 토대로 2018년 한 해 동안 협상을 진행하여 2018년 12월 파리협정 세부이행지침을 채택할 계획이다. 2016년과 2017년은 각국의 입장이 취합되는(+) 과정의 협상이었다면, 2018년은 각국의 입장을 절충하고 때론 삭제하는(-) 과정의 협상이 될 것으로 예상되어 매우 치열한 협상이 될 것으로 예상된다. 이에, 우리나라는 2번의 국가제안서를 통해 제시한 우리나라의 기본 입장을 토대로 협상에 임해야 할 것이다.

국내적으로는 우리나라가 2009년의 코펜하겐 총회시 제시한 ‘2020년 BAU 대비 30% 감축’ 목표의 이행에 대한 점검을 시행하고, 2018년 진행될 Talanoa 대화에 대비해야 한다. 그리고, ‘2030년 BAU 대비 37% 감축’ 목표에 대하여 세부적인 감축이행방안을 설정해야 한다. 동시에 2050년 장기 저배출 발전전략을 조속히 수립하여, 저탄소 사회·경제 체제로의 전환을 추진해야 할 시점이다.

5. 결어

제23차 기후변화협약 당사국총회(COP23)와 파리협정 특별작업반(APA1-4) 회의가 동시에 개최된 금번 총회는 2018년 까지 진행되는 파리협정 세부이행지침 마

참고문헌

〈국내 문헌〉

오진규, “2015년 파리 기후변화 당사국총회 결과 및

19) 파리협정 4조 1항: 4.1, 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.

20) 파리 결정문 20항: 20, Decides to convene a facilitative dialogue among Parties in 2018 to take stock of the collective efforts of Parties in relation to progress towards the long-term goal referred to in Article 4, paragraph 1, of the Agreement and to inform the preparation of nationally determined contributions pursuant to Article 4, paragraph 8, of the Agreement;



시사점,” 에너지포커스, 제12권 제4호, 에너지
경제연구원, 2015. 12

최원기, “미국 트럼프 대통령의 파리 기후협정 탈퇴:
배경과 전망,” 주요국제문제분석 2017-22, 국
립외교원 외교안보연구소, 2017

〈외국 문헌〉

UNFCCC (2014), “Decision 1/CP.20 Lima Call for
Climate Action,” UNFCCC, 2011

UNFCCC (2015), “Decision 1/CP.21 Adoption of
the Paris Agreement,” UNFCCC, 2011

UNFCCC (2017), “Decision 1/CP.23 Fiji Momentum
for Implementation,” UNFCCC, 2017

_____, “FCCC/APA/2017/L.4: Draft
conclusions proposed by the Co-Chairs,”
UNFCCC, 2017

_____, “FCCC/APA/2017/L.4/Add.1:
Items 3-8 of the agenda, Addendum,”
UNFCCC, 2017

〈웹사이트〉

[http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/
eng/10a01.pdf#page=2](http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf#page=2)

[http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/
eng/10a01.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf)

[http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/
eng/l13.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/l13.pdf)

[http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/
104.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/104.pdf)

[http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/
104a01.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/104a01.pdf)