

# 파리협정과 Post-2020 신기후체제의 서막

- 유엔기후변화협약 파리총회의 주요 쟁점과 합의 결과를 중심으로 -\*

박시원\*\*

## <국문초록>

기후변화 국제체제에 있어 2015년은 중요한 해이다. 지금까지의 국제질서를 제공했던 유엔기후변화협약 하 교토의정서(Kyoto Protocol)가 2020년 완료됨에 따라 2015년 12월 파리총회(유엔기후변화협약 제21차 당사국총회)에서 교토이후 새로운 국제질서에 합의를 마무리하기로 하였기 때문이다.

본 글은 파리회의가 가지는 중요성과 여러 시사점에 주목하며, 지난 25년간 변화한 기후변화 국제규범의 변화를 살펴보고(II), 파리총회에서 협상쟁점 중 법적 쟁점에 관해 살펴보고자 한다(III). 파리총회의 결과를 쟁점별로 분석하고(IV), 이를 바탕으로 파리총회의 의의를 살펴보고 향후 과제를 간단히 살펴본다(V). 특히 합의문의 구속력, 감축목표(INDC), 차별화, 이행점검 이라는 네 가지 법적 쟁점에 대해 분석하였다.

파리협정은 195개국 이상의 당사국이 참여하여 국제적으로 구속력 있는 국제조약을 만들었다는 점에서, 그리고 감축노력에 참여하기로 한 국가들의 배출량이 전세계 배출량의 95%를 상회한다는 점)에서 의미 있는 신기후체제의 서막을 알렸다. 또한 기존의 교토의정서 식의 이분법적 국가차별화에서 벗어나 자국이 스스로 결정하는 차별화 방식을 택하였다는 점에서 보다 많은 국가들의 참여를 이끌어 낼 수 있었다. 교토의정서 식의 강력한 이행준수 및 제재조치에 대한 내용은 없지만, 대신 5년 단위로 각국의 감축목표를 설정하고 보고하고 이에 대한 국제적 이행점검을 실시하는 제도를 채택하였다. 각국은 감축목표를 설정할 때 기존 목표보다 보다 강화된 목표를 제시하여야 하는 의무를 지게 되었다. 이러한 의미있는 결과에도 불구하고 파리협정은 새로운 기후변화체제를 향한 첫걸음에 불과하며, 향후 각국의 협정 비준, 각국이 제시한 감축목표의 상향조정 정도, 각국의 감축의무 이행확보 수단, 개발도상국에 대한 실효적인 재정지원 등 다양한 쟁점을 해결해 나가야 하는 과제가 있다.

주제어: 유엔기후변화협약, 제21차 당사국총회, 파리총회, 신기후체제, 기후협상, 파리협정

DOI: 10.18215/envlp.16..201602.285

\* 2012년도 강원대학교 학술연구조성비로 연구하였음.

\*\* 강원대학교, 법학전문대학원, 조교수.

저자는 익명의 세 분의 심사자에게 특별한 감사를 전하고자 한다. 심사평과 제안으로 논문의 완성도와 결론 부분을 향상시킬 수 있었다.

I. 들어가며
II. 기후변화 국제규범 방향의 변화
III. 파리총회의 법적쟁점
IV. 파리총회의 주요결과
V. 파리총회의 시사점

## I. 들어가며

기후변화 국제체제에 있어 2015년은 중요한 해이다. 지금까지의 국제질서를 제 공했던 유엔기후변화협약 하 교토의정서(Kyoto Protocol)가 2020년 완료됨에 따라 2015년 12월 파리총회(유엔기후변화협약 제21차 당사국총회)에서 교토이후 새로운 국제질서에 합의를 마무리하기로 하였기 때문이다. 2009년 코펜하겐총회에서도 같은 임무가 주어졌지만, 코펜하겐에서 세계 지도자들은 일정 부분 정치적 합의를 이루었을 뿐, 새로운 국제법을 출범시키는 데에는 실패하였다. 포스트 교토체제에 대한 최종합의 시한이 2015년 12월인 것이다. 파리총회는 그런 의미에서 국제사회에 주어진 두 번째 기회이며, 국제사회가 놓쳐서는 안 될 기회이다.

Post-2020 기후체제는 최대한 많은 당사국의 참여(Participation), 참여하는 당사국들의 효과적인 온실가스 감축목표(effectiveness), 그리고 감축의무의 이행을 담보하는 의무준수체계(compliance) 이 세 가지 숙제를 해결할 수 있어야 한다.<sup>1)</sup> 교토의 정서는 국제적으로 합의한 최초의 온실가스 의무감축 협정이라는 큰 의의가 있지만, 많은 당사국들의 참여를 끌어내지 못했고, 각국이 약속한 감축목표의 이행을 담보하는 과제를 해결하지 못한 협정이었다. 파리총회는 2020년 만료되는 교토의 정서의 한계를 넘을 수 있는 새로운 기후체제를 설계할 목표로 하고 있다. 현재 우리는 국제기후체제를 규율할 국제법을 설계하는 세 번째 과정을 지나고 있다. UNFCCC를 도출시킨 International Negotiation Committee(INC) 단계, Kyoto Protocol을 도출시킨 Ad hoc Group on the Berlin Mandate(AGBM) 단계를 거쳐 더반회의에서 시작된 Ad hoc Working Group on the Durban Platform for

<sup>1)</sup> Keohane, Robert O. and Raustiala, Kal, Toward a Post-Kyoto Climate Change Architecture: A Political Analysis. UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper No. 08-14. 2008. Available at <http://ssrn.com/abstract=1142996>, (2016.1.30. 방문)

Enhanced Action(ADP)는 2020년 이후 기후체제설계를 담당하고 있다.<sup>2)</sup> 국제기후 변화체제의 변화와 그 방향성을 이해하는 것은 이제 모든 국가에게 중요한 숙제가 되었다. 각국이 지속가능발전이라는 정책목표를 수립하고 이행하는데 있어 저탄소 경제로의 전환이 중요한 정책수단이 되었기 때문이다. 유엔기후변화협약하 파리총회는 국내 저탄소 정책을 준비하는데 중요한 방향성을 제시하고 있다.

본 글은 파리회의가 가지는 중요성과 여러 시사점에 주목하며, 지난 25년간 변화한 기후변화 국제규범의 변화를 평가하고(II), 파리총회에서 협상쟁점 중 법적 쟁점에 대해 집중한다(III). 파리총회의 결과를 쟁점별로 분석하고(IV), 이를 바탕으로 파리총회의 의의와 향후과제를 간단히 살펴본다(V).

## II. 기후변화 국제규범 방향의 변화

### 1. 국제기후변화 협상의 특징

기후변화의 심각성은 정기적으로 발간되는 IPCC 보고서를 통해 알 수 있다. 기후변화의 과학적 사실에 관한 내용을 주기적으로 발표하는 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)의 2007년 제4차 평가보고서에 따르면 산업혁명 이후 지구 온도 상승을 2℃로 억제하기 위해서는 온실가스 농도를 450ppm으로 제한할 필요가 있다고 밝혔다. 또한 IPCC는 450ppm 목표를 맞추기 위해서는 부속서 제1국가(Annex I)는 2020년까지 1990년 대비 온실가스를 25~40% 감축해야 하며, 2050년까지 80~90%를 감축해야 한다. 그리고 부속서 제1국가 이외의 국가(Non-Annex I)는 배출전망치에서 상당히 감축(substantial deviation from baseline)해야 한다고 권고하였다.

지난 2014년 10월 IPCC는 제5차 평가보고서를 발간하였다.<sup>3)</sup> 제5차 평가보고서

<sup>2)</sup> Background of the UNFCCC: the international response to climate change. Available at [http://unfccc.int/essential\\_background/items/6031.php](http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php), (2016.1.30. 방문)

<sup>3)</sup> IPCC, Climate Change 2014, Synthesis Report(SR), 2015. IPCC는 국제환경연합(UNEP)과 세계기상기구(WMO)에 의해 설립되었고 1990년 이래 매 5~8년 간격으로 기후변화에 관한 과학적, 기술적 사안들을 종합하여 평가보고서를 발간하고 있다. 특히 유엔기후변화협약(UNFCCC) 체제 아래 진행되는 국제기후변화협상은 IPCC가 제시하는 과학적 결론(scientific findings)을 근간으로 이루어지는 양상을 보인다. 이에 따라 IPCC가 발표하는 보고서는 기후변화협상 논의와 전개방향을 이해하는데 중요한 의미를 갖는다고 평가되기도 한다. 이상윤 외, 『국제기후변화 협상동향과 대응전략(I)』, 한국환경정책·평가연구원,

는 지구온난화는 논란의 여지가 없는 명백한 사실로서 현 배출 추세대로라면 금세기 말에는 지구 평균기온이 산업화 이전 대비 3.7~4.8°C 수준으로 상승할 수 있다고 전망하며, 이 경우 기후변화로 인해 홍수, 가뭄 등의 증가, 생물종의 변화 및 멸종 위험 증가, 폭염사망자 증가 등 중대한 위험이 발생가능할 것이라 지적하였다. 또한 보고서는 모든 RCP 시나리오<sup>4)</sup>에서 북극 해양빙이 감소될 것이며,<sup>5)</sup> 1986~2005년과 비교하여 2081~2100년의 해수면 상승범위는 RCP 2.6에서 0.26~0.55m, RCP 8.5에서 0.45~0.82m가 될 가능성이 높다고 지적하였다.<sup>6)</sup> 온난화, 해양 산성화, 해수면 상승 및 그밖에 기후변화의 여러 측면은 생태계와 인간계에 부정적인 영향을 끼침으로써 위험을 증가시킨다고 지적하였다.<sup>7)</sup> 구체적인 예로, 21세기 온난화가 진행됨에 따라 물 부족과 주요 하천 범람에 영향을 받을 전 세계인구 비율은 증가할 것이며,<sup>8)</sup> 식량 생산량, 식량 접근성 및 식량 가격 안정성 등 식량안보도 타격을 받을 것이라고 지적하였다.<sup>9)</sup> 또한 기후변화가 심화될 경우 21세기에 걸쳐 많은 지역에서 질병률이 높아지며,<sup>10)</sup> 폭염, 가뭄, 홍수, 사이클론 등과 같은 극한 기후현상은 인간의 기반시설 및 주거정착, 인간의 질병률과 사망률, 정신건강 그리고 복지에 상당한 타격을 줄 것이라고 보고서는 전망하였다. 즉 인간은 현재 기후변동성에 상당히 취약하고 심각하게 노출되어 있음이 분명하며 그러한 노출 및 취약성은 사회, 경제, 문화, 정치, 제도 등의 측면에서 소외된 계층에게 더 높게 나타날 것이라는 점에서 보고서는 기후변화가 형평성 문제를 제기한다고 지적하였다.<sup>11)</sup>

2014, 94면.

4) Representative Concentration Pathways(RCP), 즉 ‘대표농도경로’는 대기 오염물질 및 토지이용 변화 등과 같은 요인들을 바탕으로 향후 온실가스 배출량과 대기 중의 농도가 2100년까지 어떻게 전개될지 나타내는 4가지 경로로서 IPCC 제5차 평가보고서를 위해 선정된 온실가스 배출 시나리오이다. 4가지 경로는, 당장 온실가스의 배출을 적극적으로 감축시키는 경우인 RCP 2.6, 온실가스 저감 정책이 어느 정도 실현되는 중간 시나리오인 RCP 4.5 및 RCP 6.0 그리고 BAU 시나리오로서 현재 추세로 온실가스가 배출되는 경우인 RCP 8.5 이다.

5) *Id.*, 2.2.3 Ocean, cryosphere and sea level, p.62.

6) IPCC, Climate Change 2014, Synthesis Report Summary for Policymakers, (2015), SPM 2.2 Projected changes in the climate system, p.13.

7) *Id.*, 2.3.2

8) 2.3.2 p.73.

9) *Id.*

10) *Id.*

11) IPCC 5th SR, 1.4 Extreme events, 1.5 Exposure and vulnerability, pp.53-54.

특히 보고서에서는 인류에 의한 온실가스 배출 집적이 산업화 이후 지속적으로 증가해왔으며, 특히 최근 40년(1970~2010년) 그 중에서도 최근 10년간(2000~2010년) 배출 증가 속도가 급속히 상승했다고 설명하고 있다.<sup>12)</sup> 최근의 이러한 추세는 라틴 아메리카와 중동 및 아프리카지역의 지속적인 배출 증가와 함께 아시아지역의 급격한 배출 증가에 기인함을 언급한다. 이에 반해 1990년 당시 소위 선진국이라 할 수 있는 경제개발협력기구(Organization of Economic Cooperation and Development, OECD) 회원국들의 배출증가율은 감소세에 있으며, 향후 비OECD 회원국들의 배출량이 OECD 회원국들의 배출량을 앞지를 것으로 전망한다. 이러한 누적배출량의 해석은 현재 협상에서 개도국의 감축필요성에 힘을 실어줄 것으로 해석된다.<sup>13)</sup>

보고서는 기후변화로 인한 위험 경감을 위해 2°C 수준으로 기온 상승 억제 필요성을 제기하였다. 이를 위해서는 대기 중 온실가스 농도를 평균적으로 450ppm(430~480ppm) 수준으로 안정화하는 배출경로가 필요하며, 따라서 2030년까지 전 세계 연간 온실가스 배출량을 30~50기가톤(GtCO<sub>2</sub>eq) 수준으로 유지하고 2050년까지 전 세계배출량을 2010년 대비 40~70% 감축해야하며, 세기말에 이르러서는 배출제로(zero emission) 달성이 필요하다고 권고하였다.

사실 IPCC 제5차 평가보고서의 내용이 새로운 사실은 아니다. 인류는 기후변화 문제의 심각성을 인지하고 1980년대부터 국제사회 차원의 대응노력을 진행하여왔다. 그럼에도 불구하고 IPCC 제5차 평가보고서에서 지적하고 있듯이, 온실가스 배출량은 계속 증가하였고, 그 증가폭은 최근 10년 사이에 가장 높다고 하니, 국제차원의 노력이 가시적인 효과를 거두고 있지 못하고 있다는 것이 분명하다. 기후변화라는 문제가 갖는 심각성, 위기의 실현가능성 등을 생각할 때, 이를 해결하고자 하는 국제노력이 성공하지 못한 이유에 관해 국제정치경제 전문가들을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 기후변화 문제는 한 국가의 노력으로 해결이 어렵고 국제공조가 필요한 국제적 문제라는 점, 둘째, 현재의 노력의 결과가 미래에나 발현되어 동시대의 정치인들의 행동변화를 유인하기 어려운 세대 간의 문제라는 점, 셋째, 온실가스 배출이 인간의 모든 영역의 경제활동과 연관이 있어 전례 없는 수준의 행동 변화, 기술변화, 제도변화를 요구한다는 점에서 정치적으로 해결하기 어려운 문제라고 지적한다.<sup>14)</sup> 또한 국제기후변화협상이 진행되면서 협상쟁점들이 다양

12) IPCC, Climate Change 2014, 1.2.1 Natural and anthropogenic radiative forcings, 1.2.2 Human activities affecting emission drivers, pp.44-46.

13) 이상윤 외. 전개서, 97-98면.

14) Keohane, Robert & David Victor, "The Regime Complex for Climate Change",

화하고 190개국 이상의 당사국들의 이해관계가 복잡해졌다. 감축목표, 감축부담의 공정한 배분, 개도국을 위한 기술 재정 지원, 기후변화로 인한 사회적·경제적 영향에 대한 적응 등, 참여한 의견대립을 총의(consensus)에 기반하여 결정해야 하는 의사결정방식은 합의를 더욱 어렵게 하고 있다. 주권국가간의 합의에 바탕을 둔 국제공조는 그자체로 쉽지 않지만 문제가 복잡하고 장기간 거쳐 발생하며, 해결책을 위한 사회적·경제적 부담이 클 경우, 그리고 문제해결을 위한 공정한 의무부담 방식에 있어 당사국가 간의 의견이 다를 때, 국제협력은 더욱 어려워진다. 이것이 기후변화 국제협력에 내재된 태생적 어려움이다.<sup>15)</sup>

## 2. 유엔기후변화협약과 교토의정서

현실적 어려움을 차치하고, 이상적인 국제 기후체제를 상정해 볼 때, 최대한 많은 당사국의 참여(Participation), 참여하는 당사국들의 효과적인 온실가스 감축목표 채택(effectiveness), 그리고 감축의무를 이행을 담보하는 의무준수체계(compliance)가 중요한 요소라고 설명한 바 있다.<sup>16)</sup>

1992년 체결된 유엔기후변화협약(UNFCCC)은 기후변화문제에 대응하기 위한 첫 번째 국제법으로서 194개국 당사국들이 참여하였다. 그러나 UNFCCC의 본문에는 협약의 목표가 전지구적 온실가스 농도 안정화라고 명시할 뿐, 구체적으로 개별적인 감축목표를 제시하지 않았다. 구체적이고 개별적인 감축목표는 교토의정서에 명시되었다. 교토의정서의 감축목표는 Annex-I 국가 그룹(당시 OECD 회원국인 선진국과 동유럽국가)이 1990년대 기준 총 5.2% 감축을 달성하는 것이다. 교토의정서의 의의는 최초로 국제사회에서 개별국의 온실가스 감축의무목표를 규정하였을 뿐만 아니라 해당국가가 이를 이행하지 못할 경우, 즉 의무 불이행시 제재조치를 마련하였다는 점이다.<sup>17)</sup> 교토의정서

---

*Perspectives on Politics*, 9:1, 7-23, 2011.

15) Chasek, Pamela, "Creating Space for Consensus: High-Level Globe-Trotting in to the Bali Climate Change Conference". *International Negotiation* 16: 87-108, 2011.

16) Keohane & Raustiala, *supra* note.

17) 정량적 감축목표(QELROs)와 관련, 보고 및 검토 시스템을 통해 목표와 관련된 문제가 발견될 시에 의무준수위원회 집행분과(Enforcement Branch of the Compliance Committee)가 문제를 담당한다. 집행분과는 당사국이 교토의정서의 정량적 감축목표 이행 및 보고 의무를 준수하지 않았다고 결정할 수 있다. 집행분과가 미준수 결정(declaration of non-compliance)을 발표하면 당사국은 미준수를 해결하고, 이행 노력을 감

의 이러한 의무준수체제(compliance mechanism)는 당시 국제법으로서 상당히 실험적이며 혁신적인 조치로 평가받는다. 그러나 의정서에 명시된 감축목표의 구체성과 이와 연계된 불이행시 강제적 제재조치는 당사국의 참여의지를 저해하는 결과를 초래하였다. 2011년 더반총회에서 교토의정서 제2차 공약기간이 설정되기도 전부터 일본, 러시아, 캐나다 등 교토의정서 제1차 공약기간의 감축목표 달성이 어려운 국가들은 2차 공약기간에 참여하지 않을 것임을 발표하였다. 2016년 현재 캐나다, 일본, 러시아, 뉴질랜드가 교토의정서에 불참을 결정하여, EU와 동유럽 국가, 호주만이 교토의정서에 참여하는 국가로 분류된다. 이는 전 지구 배출량의 약 15%만을 포함한다.<sup>18)</sup>

### 3. 코펜하겐 회의 이후 국제협상동향

선진국과 개도국의 견고한 장벽을 인정하는 교토의정서를 극복하며 모든 국가 참여할 수 있는 새로운 국제법의 필요성이 제기되었고, 이를 위해 교토의정서 협상트랙과 별도의 협상트랙이 2007년 제13차 당사국총회인 발리회의에서 개시되었다.<sup>19)</sup> 2009년 코펜하겐에서 협상이 완결된 예정이었지만, 선진국과 개도국의 첨예한 대립 속에서 공식적인 합의문 결의는 실패하였고 정치적 결의문 형태의 코펜하겐 합의문이 발표되었다. 코펜하겐 회의는 외교적 기대에 비해 못 미치는 결과였으나 포스트 교토 기후체제의 근본적인 방향을 제시한 의미있는 회의였다. 코펜하겐 회의를 앞두고 전세계 주요 배출국이 스스로 정한 중기 감축목표를 발표하기 시작하였다. EU와 선진국을 중심으로 중기감축목표가 발표되었고, 우리나라, 멕시코, 인도네시아 등 주요 개발도상국도 자발적인 목표를 발표하였다. 이렇게 발표된 목표는 2010년 제16차 당사국총회인 칸쿤회의에서 총회결정문(COP Decisions)으로 채택되어 명문화되었다. 그러나 소위 칸쿤목표라고 일컬어지는 이러한 각국의 자발적 중기감축목표는 교토의정서 식의 의무준수체제 대신 감축목표이행의 투명성을

---

행한다는 계획서(plan)와 이행보고서(progress report)를 제출하여야 한다. 집행분과는 미준수국 의무이행과 관련해서 문제가 해결되지 않는 경우, 문제가 해결될 때 까지 교토의정서 메커니즘 참여자격을 보류(suspend) 할 수 있다. 집행분과에서 당사국의 할당된 감축목표를 준수하지 않았다는 결정을 내리는 경우, 제2차 기간에 할당된 감축목표치의 30%가 추가 할당된다. 의무준수위원회 집행부가 숙고하고 있는 사항이나 집행부가 내리는 결정은 당사국총회(CMP)에 보고된다. UNFCCC(2005), Decision 27/CMP.1., Annex, section V.

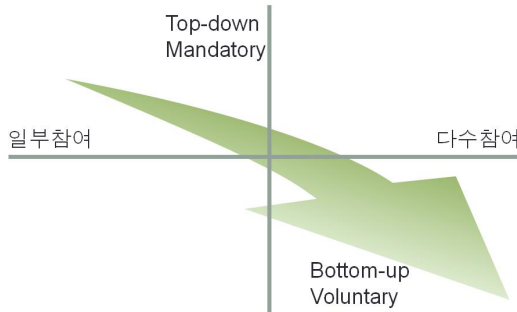
18) 외교부, 기후변화 바로알기, 2015.11. 24면.

19) UNFCCC(2007), Decision 1/CP.13. Bali Action Plan.

높이는 측정·보고·검증체제(Measurement, Report, and Verification)가 강조되는 특징을 갖는다. 칸쿤목표를 제출한 국가는 미국을 포함한 모든 선진국과 40여개의 개도국이 총 73 목표를 제출하였으며 28개의 EU 회원국은 단일 목표를 제시하였다.<sup>20)</sup> 칸쿤 목표를 제시한 국가는 전지구 배출량의 약 83.1%를 차지하여<sup>21)</sup>, 교토의 정서 감축목표 참여국에 비해 칸쿤목표 참여국이 상당히 증가한 것을 알 수 있다.

즉, 기후변화에 대응하는 국제체제는 교토의정서의 일부 국가의 참여와 강제 무체제에서 다수 국가의 참여와 자발적 목표와 투명성을 강조하는 체제의 방향으로 바뀌었다고 정리할 수 있다. 이를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

[그림1] 국제기후체제의 변화양상



출처: 저자 작성

### III. 파리총회의 법적쟁점

올해 말 열린 파리총회는 두 가지 면에서 중요한 회의이다. 2011년 제17차 당사국총회인 더반회의에서 2020년부터 모든 나라들이 참여하는 UNFCCC 협약 하 새로운 합의문을 도출하기로 합의하고, 이를 위한 새로운 협상 트랙(행동 강화를 위한 더반 플랫폼 작업반, Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP)을 개시하기로 합의하였다.<sup>22)</sup> 이 새로운 기후체제가 2020

<sup>20)</sup> CAIT Climate DATA Explorer, Pre-2020 Pledge, available at <http://cait.wri.org/pledges/>

<sup>21)</sup> *Id.*

<sup>22)</sup> UNFCCC(2011), Decision1/CP.17. Establishment of an Ad Hoc Working Group on the



년부터 발효할 수 있도록 더반 플랫폼 작업반은 2012년 상반기에 협상을 개시하여 2015년 파리총회까지 협상을 완료하기로 합의하였기 때문이다. 또한 2013년 제19차 당사국총회인 바르샤바 회의에서 당사국들은 각국이 자발적으로 결정한 감축기여분을 2015년 파리총회 이전에 제출하기로 합의하였다.<sup>23)</sup> 이에 따라 포스트 2020 국제기후체제를 설계하는데 있어 파리총회가 큰 주목을 받았다.

아래는 파리총회에서 논의된 여러 이슈 중 법적 쟁점에 관해 살펴보고자 한다.

### 1. 합의문의 구속력 (Legal Nature)

파리총회의 첫 번째 쟁점은 모든 당사국들이 참여하는 UNFCCC 하 새로운 합의문의 법적 구속력이다. 2011년 더반총회 결정문 문안에서는 법적 구속력에 대한 합의가 이루어지지 않은 채, 세 가지 옵션을 모두 병기하고 있었다. 즉, 새로운 의정서, 법적 문서 혹은 법적 효력이 있는 합의서(a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force)를 모두 상정하고 있었다.<sup>24)</sup>

선진국만이 감축의무를 진다는 점은 교토의정서 합의 이후 지난 15년간 국제협상이 난항을 겪었던 주된 이유 중 하나였다. 교토의정서가 합의될 당시인 1997년 세계 배출량 구도와 현재 배출량 구도는 상당히 변하였다는 점에서 선진국은 급증하는 개도국의 배출량에 아무런 규제가 없는 교토체제의 유효성에 대하여 지속적으로 의문을 제기해 왔다. 반면에 개도국은 선진국의 역사적 책임이 해소되지 않았을 뿐만 아니라 개도국에 있어서는 경제발전과 빈곤 퇴치가 최우선과제라는 점을 들어 구속력 있는 감축의무 부담을 전혀 고려하지 않는 입장을 견지하였다. 특히 코펜하겐 회의 이후 교토의정서 연장이 불투명해지고 유엔 주도의 일원화된 국제규범이 동력을 잃고 있다는 회의론이 확산되면서 모든 국가가 참여하는, 구속력 있는 기후체제의 탄생은 요원한 것으로 인식되었다. 이러한 배경에서 2011년 더반총회에서 2020년부터 미국과 중국, 인도 등 주요 배출국이 모두 동일한 기후체제에 동참하기로 합의했다는 사실은 의미가 큰 것으로 평가할 수 있다.<sup>25)</sup> 그러나 선

---

Durban Platform for Enhanced Action.

23) UNFCCC(2013), Decision1/CP.19. Further Advancing the Durban Platform, para 2.

24) UNFCCC(2011), Decision1/CP.17.

25) 더반총회의 자세한 분석은 박시원, “제17차 유엔 기후변화 더반 당사국 총회의 평가와 정책적 시사점” 환경정책연구, 11:3, 149-170면 참조.

진국과 개도국이 모두 참여하는 새로운 국제체제를 규율하는 합의서의 법적 성격을 둘러싼 협상은 당사국간의 첨예한 대립이 계속 유지되었다.

전통적으로 법적 구속력 있는 국제법을 통한 국제협력을 선호하는 EU와 기후변화 문제로 인해 직접적인 피해를 입고 있는 군소도서국 등은 2020년 이후 기후체제가 구속력 있는 의정서를 통해 규율되어야 한다는 입장이었다. 이에 반해 전통적으로 강제력 있는 국제법을 통한 국제협력 체제에 회의적인 미국과, 선진국과 함께 똑같이 법적 구속력 있는 의정서에 의해 규제받기를 염려하는 개도국은 의정서의 채택을 반대하는 입장이었다. 이러한 당사국의 입장은 파리총회 전까지 계속 대립하였다.

더반총회결정문 상의 세 가지 법적 성격 옵션을 상세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 협약 하 새로운 의정서(protocol)이며, 의정서의 대표적인 예로 교토의정서를 참고할 수 있다. 두 번째 옵션은 새로운 법적 문서(another legal instrument)로서, UNFCCC 협약이 열거하고 있는 협약의 개정(협약 제15조), 새로운 부속서, 혹은 부속서 개정(협약 제16조) 등을 뜻하는 것으로 풀이된다.<sup>26)</sup> 마지막 옵션인 법적 규제가 있는 합의서(an agreed outcome with legal force)는 협약 상 정의되지 않은 표현으로, 그 뜻이 명확하게 해석하기 쉽지 않다. 협상문 초안에 따르면 동 옵션은 “legal outcome”이라고 표현되어 있었으나, 총회 일정을 넘기고 12월 11일(일요일) 최종 합의된 문서에는 “an agreed outcome with legal force”라는 표현으로 대체되었다. 이는 국제법 합의를 끝까지 관철시키고자 했던 EU가 “legal outcome”이라는 표현이 너무 모호하고 광범위하다고 주장하자, 법적 구속력 이슈에 가장 강력하게 반대해온 인도가 대안으로 브라질이 제시한 “an agreed outcome with legal force”라는 표현을 받아들인 양보의 결과물이었다.<sup>27)</sup>

의정서는 국제법 상 조약의 한 형태로 이해되며, 유엔기후변화협약 제17조는 의정서를 통해 기후체제를 확장할 수 있다고 명시하고 있다.<sup>28)</sup> 새로운 국제합의를 의정서 혹은 새로운 법적 문서(another legal instrument)라는 법적 장치로 만들자는 표현은 교토의정서를 도출시킨 베를린 위임서에 이미 사용된 바 있다.<sup>29)</sup> 또한 이

<sup>26)</sup> Werksman, Jacob. 2009. "'Taking Note' of the Copenhagen Accord: What It Means". World Resources Institute (WRI).

<sup>27)</sup> Raman, Meena. 2011.12.14. "Major clash of paradigms in launch of new climate talks". Third World Network Durban News Update, No.25.; England, Andrew and Pilita Clark. 2011.12.11. "Climate talks reach new global accord". Financial Times.

<sup>28)</sup> Rajamani, Lavanya. 2015. Negotiating the 2015 Climate Agreement: Issues relating to Legal Form and Nature, Cape Town. MAPS. p 2-3.

것이 의미하는 협약의 개정, 새로운 부속서, 부속서의 개정 등은 유엔기후변화협약에서 협약의 본문과 같은 효력을 갖는 것으로 명시하고 있다. 따라서 새로운 법적 문서의 법적 효력도 협약과 마찬가지로 법적 구속력이 있는 국제법을 의미한다. 이와 비교하여 새롭게 제안된 “an agreed outcome with legal force”라는 표현은 사전적인 의미에서 법적 규제가 가능한 구속력 있는 법적 문서를 뜻한다고 볼 수 있지만, 이번 더반회의의 협상동향과 타결의 배경을 고려할 때 뉘앙스적인 측면에서 의정서나 협약의 개정, 혹은 부속서보다는 법적 구속력이 약한 문서를 뜻하는 것으로 해석할 수 있다. 인도 등 일부 국가는 이것이 당사국총회 결정문(COP Decisions)을 의미한다고 해석하기도 한다.<sup>30)</sup>

합의문의 법적 성격과 관련하여 합의문의 법적 안정성과 국내법에 미치는 효력을 생각할 때, Post-2020 국제기후체제를 규율할 합의문은 의정서 등의 조약형태가 되는 것이 적절할 것으로 생각된다. 그러나 유념해야할 점은 합의문의 법적 형태가 합의문에 담길 모든 내용에 법적 구속력을 부여하는 것은 아니라는 점이다. 합의문의 구속력과 그 내용의 구속력은 별개의 논의이다. 대표적인 예가 유엔기후변화협약이다. 유엔기후변화협약은 전형적인 구속력 있는 조약이지만, 본문에서 구체적이고 개별적인 감축목표를 제시하지 않고, 전지구 온실가스 농도 안정화라는 목표만을 제시하고 있다는 점에서 내용의 구속력은 없으며 단지 명목상의, 규범적인 법적 성격에 지나지 않는다. 또한 유엔기후변화협약은 별도의 의무준수체제를 갖추고 있지 않다는 점에서 이 명목상의 규범적인 목표를 강제할 구속력이 부재하다.

따라서 파리총회의 합의문의 법적 성격만으로는 향후 국제기후체제의 효과성을 담보할 수는 없다. 그 안에 담길 내용의 구체성과 의무준수체제의 여부와 연계될 때 법적 성격은 의미를 가질 수 있을 것이다.

## 2. 감축목표 (INDC)

파리총회의 가장 중요한 쟁점은 국가가 자발적으로 정하는 감축목표의 내용과 절차에 관한 것이다. 특히 자발적 감축기여분(Intended Nationally Determined

<sup>29)</sup> UNFCCC(1995), Decision 1/CP.1, Berlin Mandate: Review of Adequacy of Article 4, para 2 (a) and (b) of the Convention, including proposals related to a Protocol and decisions on follow-up.

<sup>30)</sup> Submission by India, “In Views on a Workplan for the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action” Submission from Parties, FCCC/ADP/2012/MISC3 (30 April 2012), 33-34.

Contribution, INDC)의 구속력 여부, 사전협의 및 사후조정 절차, 목표갱신 주기가 세부 쟁점이다. 교토의정서에서 일부 국가들만이 의무감축목표를 지닌 것에 비하여 포스트 교토체제에서는 최대한 많은 국가의 참여를 유도하기 위하여 각자가 자국의 상황에 맞는 감축목표를 결정하고 이를 국제사회에 제출하는 방식을 채택하는 것에 공감대가 이루어졌다는 점은 앞에서 설명한 바 있다. Post-2020 기후체제를 설계하는 ADP 협상에서 2020년 감축목표 수립방식인 상향식 (bottom-up) 서약 및 검토(pledge and review) 방법은 참여국을 유인하는 차원에서는 유용하지만 투명성 확보와 범지구적 목표인 2°C 억제 달성을 담보하기에는 어렵다는 비판이 제기되었다. 따라서 당사국이 국내적으로 감축공약 또는 기여(Nationally Determined Commitments/Contributions, NDC)를 설정하되 자국의 NDC가 기후변화협약의 기본 원칙과 형평성에 얼마나 부합하는지, 그리고 과학에 기초하여 적절한지 등을 설명하는 기회를 갖도록 해야하며 국제적으로 합의된 규칙과 가이드라인 적용이 필요하다는 의견 등이 제시되었다.<sup>31)</sup>

이러한 논의를 바탕으로 2013년 말 개최된 제19차 당사국총회인 바르샤바 총회에서는 당사국들로 하여금 자국이 정하는 기여(INDC)를 준비하여 제21차 당사국총회 훨씬 이전에, 특히 준비가 된 국가는 2014년 1/4분기까지 제출하도록 결정하였다.<sup>32)</sup> ADP 논의에서는 공약(commitment)과 기여(contribution) 또는 행동(action)이라는 용어가 혼용되어 사용되었으나, 선진국은 감축공약(commitment) 그리고 개도국은 감축행동(action)이라는 발리행동계획에 근거한 기존의 이원화된 차별화에 대해 선진국이 반대입장을 표명하고, 중국 및 인도 등이 포함된 강성개도국 협상 그룹에 해당하는 LMDC(Like-minded Developing Countries)가 자신들도 감축행동도 공약으로 규정되는 것에 반감을 표함에 따라 일종의 타협점에 해당하는 ‘INDCs(Intended Nationally Determined Contributions)’가 최종적인 결정문 문구로 채택되었다.<sup>33)</sup>

31) 이상윤 외, 전제서, 21면.

32) UNFCCC(2013), Decision 1/CP.19, para 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 contribution, without prejudice to the legal nature of the contributions;” (강조필자)

즉, 공약이라는 단어는 교토의정서에 쓰인 용어인 만큼, 국제법에 따른 법적 구속력이 있는 의무라는 점을 시사한다는 점에서 일부 개도국이 끝까지 반대한 것이다. 결국 Contribution의 법적 구속력은 국가들이 발표하고 최종 결정된 목표치(NDC)가 어느 문서에 실릴 것인지 여부, 그리고 문안에 무엇을 의무화 할 것인지 표현되는지에 따라 결정될 것이다.<sup>34)</sup> ADP 논의에서 일부 국가들은 NDC가 2015 합의문의 일부로 실릴 것을 주장하였다. EU, 최빈국, 호주, 남아공 등의 제안서에 따르면 NDC는 합의문의 부속서(annexes), 부록(appendices), 첨부(attachments), 혹은 이행계획서(schedules) 문서로 실릴 수 있다고 주장하였다. 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 브라질은 NDC가 2015 합의문과는 다른 별도의 문서, 즉 COP Decision 혹은 informal documents, 혹은 online 상의 기재 등을 통해 명시하는 안을 제안하였다. 이들 국가들은 2015 합의문은 조약과 같은 성격의 문서라고 가정할 때, NDC가 합의문에 포함된다면 NDC를 재조정하고 업데이트하는 것이 오래 걸리고 절차도 복잡하게 될 것이라며 우려하였다. 동시에 NDC의 법적 성격이 국제체제에 구속되지 않고 순수하게 국내적 자발적 목표치라는 점을 강조하는 것이다. 또한 NDC의 법적 성격을 규정하는 데 있어 파리총회에서 NDC 관련 절차를 의무화할 것인지, 아니면 NDC 이행결과를 의무화할 것인지도 쟁점이다. 만약 절차 뿐 아니라 그 결과를 의무화 한다면 의무를 이행하지 않을시 일종의 제재가 있을 수 있다는 점을 시사하기 때문이다. 파리총회에서는 NDC가 궁극적으로 어느 문서에 포함될지, 2015 합의문과의 관계를 어떻게 규정할지, 그리고 문안에서 무엇을 의무화 할 것인지에 관해 합의를 이루어야 할 것이다.

이때 NDC 앞에 ‘의도하는(intended)’라는 용어가 삽입된 것은 자국이 정하는 기여는 해당국가에 의해 의도된, 즉 잠정적인 기여로 제출 이후 명확성 확보 등을 위한 절차를 거쳐 최종적으로 확정하는 단계가 추가적으로 필요하다는 점을 시사한다.<sup>35)</sup> 2013년 바르샤바 총회에서 투명성 확보를 위해 각국의 기여 관련 정보 제출과 사전적인 협의(ex ante consultation) 또는 사후조정(ex post adjustment) 절차가 필요하다는 주장이 다수 당사국들에 의해 제기되었으나 COP19 결정문 상에는 이러한 절차 적용이 구체적으로 명기되지 않았다. 대신 결정문 상에 Intended라는 용어 삽입과 함께, 명확성과 투명성 이해를 촉진하는 방식으로(in a manner that

33) 이호무, 『신기후변화체제 대비 국가포지셔닝을 위한 전략 연구』, 에너지경제연구원, 2013.

34) Rajamani, *supra* note, 14-20.

35) 이상윤 외, 전게서, 21면.

facilitates the clarity, transparency, and understanding of the intended contribution s)<sup>36)</sup> 기여가 제시되어야 한다고 명시함으로써 NDC 확정에 앞서 명확성, 투명성, 이해 제고를 위한 추가적인 절차와 구체적인 관련 정보의 제출이 필요함을 암시하였다.<sup>37)</sup> 파리총회에서는 INDC를 NDC로 확정하는 절차에 대해 합의를 이루어야 할 것이다.

INDC의 마지막 쟁점은 목표갱신 주기에 관한 것이다. ADP 논의에서 5년 주기 목표단위와 10년 주기 목표단위가 제안되었다. 미국, 최빈국, 군소도서국은 자국이 정하는 기여의 주기는 기여의 이행 효과성, 범지구적 목표 달성 등을 고려하여 5년으로 설정하자고 주장하였다. 5년 주기를 주장하는 가장 근본적인 이유는 감축 기여를 극대화하자는 것이다. 만일 10년 주기로 하면 첫 16년간 감축량이 낮은 상태가 지속될 수 있다는 점을 우려하는 것이다. 이에 반해 유럽연합, 일본, 남아프리카공화국 등은 기여주기를 10년으로 주장하고 있다. 10년 주기를 주장하는 가장 근본적인 이유는 많은 개도국의 참여를 유도할 수 있다는 점이다. 대부분 개도국은 친환경적인 에너지 정책이 보급되어 있지 않아 단기간 국가정책을 바꾸기 어렵다는 현실을 반영한 것이다. 10년 주기가 설정된다면 국가정책을 재정비할 충분한 시간이 주어지기 때문에 많은 개도국에게 현실적인 목표라는 것이다. 제20차 당사국총회인 리마총회에서 각 국은 INDC를 제출함에 있어 현재의 노력보다는 더 강화된 목표를 제출해야 한다는 후퇴금지원칙에 합의한 바 있다(“progression beyond the current undertaking of that Party”).<sup>38)</sup> 만약 후퇴금지원칙과 함께 5년 목표주기가 합의된다면 이는 국내정책에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 국가차원에서 온실가스 목표를 5년마다 갱신해야 하는 것은 큰 부담이며, 이는 실무적으로 전 경제영역에서 온실가스 감축목표를 실행하지 않을 수 없게 할 것이기 때문이다.

### 3. 차별화 (Differentiation)

ADP 논의의 중요한 쟁점 중 하나는 유엔기후변화협약의 원칙이 신기후체제에 어떻게 적용될 것인가에 관한 것이다. 특히 협약의 제3조에 명시된 협약의 원칙 중 가장 잘 알려진 것은 형평성(equity)과 공통의 그러나 차별된 책임 및 능력(common but differentiated responsibility and respective capability) 원칙이다. 당사

<sup>36)</sup> UNFCCC(2013), Decision 1/CP.19, para 2(b).

<sup>37)</sup> 이상윤 외, 전제서, 22면.

<sup>38)</sup> UNFCCC(2014), Decision 1/CP.20, ‘Lima Call for Climate Action’, FCCC/CP/2014/10/Add.1.

국들의 의무사항(commitment)을 제시하는 협약 제4조는 맨 처음 문장에서 모든 당사국의 의무는 “공통의 그러나 차별된 책임(CBDR)과 각자의 개발 우선순위, 목표, 상황을 고려하여” 부여된다고 설명하고 있다. 이후 감축의무 설계에 대한 국제협상에서 개도국은 선진국의 역사적 책임에 기반한 리더십과 자신들의 감축의무 설정을 피하려는 논리로서 CBDR 원칙을 꾸준히 강조하여 왔다.

교토의정서가 합의되는 과정에서 CBDR 원칙에 따른 ‘차별화’ 개념은 선진국의 역사적 책임과 직결되는 맥락으로 이해되었고, 교토의정서에서 일부 선진국만 감축의무와 재정지원을 받는 이원화체제의 이론적 배경 역할을 하였다. 더 나아가 협약의 제4조 3항과 4항은 부속서 II에 속한 선진국에게 개도국이 협약 이행에 수반되는 합의된 모든 비용(agreed full costs)을 충당하기 위해 새롭고 추가적인(new and additional) 재원(financial resources)을 제공해야할 것을 의무로 명시하고 있다.<sup>39)</sup> 또한 선진국은 기후변화의 부정적 영향에 특히 취약한 개도국의 적응을 위해 재정을 지원하여야 한다.<sup>40)</sup> 나아가 동조 7항은 개도국의 효율적인 협약 이행은 선진국의 재정 및 기술 이전 의무 이행 여부에 따라(depend on) 결정된다고 하여 선진국의 재정 지원과 개도국의 협약 의무를 직접적으로 연계시키고 있다.<sup>41)</sup> 이러한 재정지원의무조항은 선진국에게 상당한 부담이 아닐 수 없다.<sup>42)</sup> 그러나 교토의정서를 대체하는 신기후체제에서도 CBDR 원칙이 선진국과 개도국을 이분화하는 개념으로 적용될 수 있을 것인가? 점차 개도국의 온실가스 배출량이 증가하고 있으며, 미국을 포함한 선진국은 과거의 책임 뿐 아니라 현재와 미래의 책임도 중요한 고려사항임을 강조하고 있는 시점에서 개도국과 선진국의 이원화체제를 가능하게 했던 CBDR 원칙의 적용은 변화할 가능성이 높아졌다.

더반플랫폼은 2020년 이후 신기후체제 협상구도를 개시하며, 새로운 체제를 설계하는데 있어 중요한 원칙을 별도로 명시하지 않았다. 일부학자들은 더반플랫폼 결정문에 CBDR 원칙이 명시되지 않은 것은 상당히 중요한 변화라고 강조하며 이

39) 유엔기후변화협약 제4조 3항

40) 유엔기후변화협약 제4조 4항

41) 유엔기후변화협약 제4조 7항

42) 선진국에게 집중된 의무조항은 현재의 선진국과 개도국의 팽팽한 협상 분위기를 생각할 때 일견 의아스러울 정도로 편향된 협상결과이지만, 협약이 체결될 1992년 당시만 해도 기후변화의 원인이 선진국의 산업화 과정의 결과물이라는 인식이 절대적이었고, 비슷한 재정메커니즘이 비교적 성공적으로 운영되고 있던 오존층보호를 위한 비엔나협약의 후속 조치인 오존층파괴물질에 대한 몬트리올 의정서(The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)의 재정메커니즘, “The Multilateral Fund”에 관한 내용을 참조한 결과이다. 몬트리올 의정서 제10장.

는 새로운 체제 하에서 CBDR의 해석도 변할 것임을 예고하는 것이라 해석한다.<sup>43)</sup> 개도국은 구체적인 원칙에 대한 명칭은 없어도 새로운 체제가 협약 하에서 진행 될 것이라는 표현('under the Convention')만으로도, CBDR, 형평성 등 기존 협약의 원칙이 신기후체제에도 그대로 적용될 수 있다고 해석한다.

어느 국가도 CBDR 원칙 자체나 그 중요성을 부정하지 않는다. 국제환경법의 성공(effectiveness)을 담보하기 위해서는 당사국들은 자신들이 참여하고 있는 국제 체제가 형평한 체제라는 믿음이 있어야 한다.<sup>44)</sup> 그렇지 않으면 그 국제체제는 오래 지속될 수 없다. 교토의정서는 좋은 예라고 할 수 있다. 부속서 I, 비부속서 I 국가를 구분하고 일부 국가에게만 감축의무를 지우는 것이 당시 국제정치담론에는 받아들여졌을지라도 선진국들은 교토의정서 방식의 국가분류가 형평하지 못하다고 느꼈고, 그것이 궁극적으로 교토의정서 종결을 가져온 중요 요인이었다. 개도국은 물론 선진국들도 ADP 제안서를 통해 CBDR 원칙이 계속 신기후체제의 지침이 될 것임을 지지하고 있지만, 그 적용에 관하여는 차이가 있다. 선진국은 모든 국가에 적용되는 체제의 특징, 즉 포괄적인 참여에 방점을 두고 있으며, 그 일환으로 변화하는 현실에 적용할 수 있는 유연하고 역동적인 체제를 강조한다. CBDR 원칙의 다른 해석도 과거의 책임에만 한정되지 않는다. 인도를 포함한 개도국은 역사적 책임, 개도국의 발전권리는 여전히 유효한 CBDR 원칙의 고려요소이며, 신기후체제에서도 감축의무는 선진국에게만 해당하며 개도국의 감축은 온전히 자발적인 것이어야 한다고 주장한다.

신기후체제 협상에서 논의되고 있는 감축목표의 차별화 구현방법으로 ① 교토의 정서의 부속서 I, 비부속서 I 국가 구분을 그대로 적용하자는 안(G77+China, 강성 개도국)과 ② Equity Reference Framework 등 새로운 지표에 따라 국가구분을 새롭게 설정하자는 안, ③ 자체적으로 감축목표의 형태와 수준을 스스로 차별화하자는 안 등이 논의되고 있다. 코펜하겐 총회(COP15)까지 협상회의에서는 차별화 방안으로 일부 선발개도국을 부속서 I 국가로 포함시켜 부속서 I 국가범위를 확대하는 방안이 논의되었지만, 개도국을 세분화하는 방안은 모든 개도국의 큰 반대에

43) Bodansky & Rajamani, Evolution and Governance Architecture Draft: October 28, 2012 in International Relations and Global Climate Change, eds. by Detlef Sprinz and Urs Luterbacher (2d ed., MIT Press, 2013).

44) Young, Oran R. Effectiveness of International Environmental Regimes: Existing Knowledge, Cutting-edge Themes, and Research Strategies, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, Vol. 108, No. 50, 19853-19860, 2011.



부딪혀 더 이상 대안으로 논의되지 않고 있는 실정이다.

차별화 논의는 비단 감축목표 뿐 아니라 재정지원<sup>45)</sup>, 투명성<sup>46)</sup>, 의무준수<sup>47)</sup> 등의 분야에도 적용될 수 있다.<sup>48)</sup>

#### 4. 투명성과 이행점검 (Transparency and Review)

환경 상태를 지속적으로 평가하고 환경에 피해를 가하는 국가 활동에 대한 정보를 공유하는 것은 국제환경협약의 공통된 목적 중의 하나이다.<sup>49)</sup> 정보를 체계적으로 축적하고 정보의 접근을 용이하게 하는 것은 개별 국제환경협약 하 당사국의 이행상태를 점검하는 도구이며, 예방적인 조치를 가능하게 하여 궁극적으로 협약의 성공을 담보하는 기초작업이라 할 수 있다.<sup>50)</sup> 기후변화협약에서 온실가스 감축량을 측정하고 보고하고 검증하는 MRV(measurement, reporting, and verification) 제도는 당사국들의 온실가스 감축의무와 관련된 정보를 축적하고 검토하는 일련의 총 과정을 체계화하는 제도이다.

기후변화협약과 교토의정서의 MRV 제도는 자연스럽게 부속서 I 국가의 감축의무와 관련된 정보를 중심으로 발전되어왔으며, 부속서 I 국가와 비부속서 I 국가의 MRV 의무조항은 상당히 수준차이가 있었다. Post-2020 기후체제를 논하는데 있어 감축조항과 더불어 MRV 제도설계에 대한 활발한 논의가 있었다. 논의의 중심은 전반적인 투명성 강화, 특히 개도국의 감축행동 강화와 MRV 체제의 강화에 있었

45) 개도국들의 감축 및 적응사업을 위해 재정적으로 지원할 의무가 모든 당사국에게 동일하게 적용될 수 있다는 안, 또는 협약에 명시된 부속서 II, 즉 선진국에게만 적용될 수 있다는 안, 또한 재정을 제공할 의향과 능력이 있는 국가들의 자발적 의사에 따라 적용될 수 있다는 안 등으로 ADP 재정분야에서 차별화 원칙이 논의되고 있다.

46) 신기후체제의 투명성 제도가 모든 당사국에 동일하게 적용되는 안, 선진국과 개도국에게 차별적으로 적용되는 안, 동일하게 적용하되 개도국에게 일정 유예기간을 인정하는 방안 등으로 ADP 투명성 분야에서 차별화 원칙이 논의되고 있다.

47) 모든 국가에게 동일한 의무준수규칙이 적용되는 안과, 선진국과 개도국에게 차별화된 의무준수규칙이 적용되는 안이 논의되고 있다. 교토의정서의 의무준수체제는 선진국의 의무감축목표이행의 문제점을 논의하는 이행분과와 의무감축목표 이외의 사안, 특히 개도국의 이행의 어려움을 도와주는 목적의 촉진분과가 이분화되어 진행된 바 있다.

48) 이재형·이천기, “Post-2020 기후변화체제의 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’에 관한 연구 - 국제법적 분석과 최근 ADP 협상 동향을 중심으로”, 환경법연구, 제37권 3호, 2015, 205-211면.

49) Sands, Phillippe. Ch. 17 "Environmental Information", Principles of International Environmental Law. 2nd Ed. Cambridge: Cambridge University Press. p. 826.

50) *Id.*

고, 결과적으로 선진국과 개도국의 MRV 제도가 상당히 유사해지는 경향을 보이고 있다. 개도국 감축행동의 MRV와 관련하여, 더반 당사국총회에서 당사국들은 MRV의 목적이 “개도국 감축노력의 투명성을 높이고 모든 국가간 상호신뢰를 형성”하기 위함이라 합의하기도 하였다.<sup>51)</sup> 또한 ADP 협상에서는 교토의정서 출범 당시 논의의 핵심이었던 의무준수 및 제재조치에 대한 논의가 약화되고 투명성을 제고하는 MRV 강화논리가 강해지고 있는 경향이다.

신기후체제에서 MRV 제도를 차별화하는 것은 가능할 것인가? 바르샤바 총회에서 합의된 결정문에 따르면 선진국과 개도국간의 MRV 제도는 형식상 상당히 유사하나 내용적인 면에서 개도국에게 느슨하게 적용될 여지가 충분히 있어 보인다. 개도국 격년갱신보고서를 검토하는 전문가집단이 개도국의 감축적절성은 검토할 수 없다는 결정문이 대표적인 예다. 형식적으로 비슷한 틀 내에서 세부적 차별이 어느 정도 구현되고 있다고 평가할 수 있으며 이러한 차별성이 계속 유지되는 것이 바람직할 것이다.

## V. 파리총회의 결과

### 1. 합의문의 구속력

파리총회는 현지시간 2015년 12월 12일 파리협정(Paris Agreement)을 채택하며 마무리되었다.<sup>52)</sup> 파리협정은 선진국과 개발도상국이 모두 포함된 총 195개국이 참여하고, 참여 국가들의 온실가스 배출량 또한 전세계배출량의 약 90%에 이르는 점에서 진일보한 체계라는 평가를 받을 수 있다.

파리협정의 세 가지 목표는 협정 제2조에 나타난다. 첫째, 산업화 이전과 대비하여 지구 평균기온 상승을 2°C보다 상당히 낮은 수준으로 유지하는 것으로 하고, 지구 평균기온 상승을 1.5°C 이내로 제한하기 위한 노력을 추구한다는 목표를 제시하였다. 둘째, 기후변화 적응력을 강화하고 기후회복력 증진을 추구하며, 셋째,

<sup>51)</sup> Decision 2.CP.17, page 4, “Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011, Addendum, Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session” FCCC/CP/2011/9/Add/1.

<sup>52)</sup> Decision 1/CP.21, 'Adoption of the Paris Agreement' (hereinafter 'Paris Agreement') FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1

온실가스 저배출 및 기후회복력 개발을 위한 재원 조성을 마련한다는 목표를 제시하였다.

파리협정은 전문 및 29조항으로 구성되어 있으며 그 형태는 일반적 조약의 형태를 갖추고 있다. 파리협정은 절차적인 면에서 유엔기후변화협약 제21차 당사국총회의 결정문의 부속서(Annex) 형태로 당사국들의 컨센서스로 채택되었으며 유엔 사무총장을 공탁소(Depository of the Agreement)로 정하고, 오는 2016년 4월 22일 고위급 협정 서명식을 개최하며, 발효가 되기 전까지 잠정적으로 발효의 효력을 미치는 것으로 합의하는 등의 절차를 설명하고 있다.<sup>53)</sup> 또한 형식적으로 발효조항(제21조), 협정 이행을 위한 기관 지정에 관한 조항(제16조, 제17조, 제18조, 제19조)을 두고 있다. 협정내의 개별 의무에 대한 구속력은 아래에서 별도로 논하겠지만, 파리협정은 전지구적이며 법적 구속력 있는 국제조약의 성격을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 파리협정과 함께 채택된 당사국총회 결정문(COP Decision)은 파리협정을 발효하고 이행하기 위한 구체적인 사항을 정하고 있다.

이는 파리총회 이전에 파리에서 합의될 새로운 문서의 법적 형태로 세 가지 옵션(protocol, another legal instrument, agreed outcome with a legal force)이 있었음을 상기할 때<sup>54)</sup>, 결과적으로 파리협정은 이름은 의정서라 명명하지 않았지만 내용과 형식상 새로운 의정서 혹은 조약의 법적 성격을 갖는다고 평가할 수 있다. 유엔기후변화 제17조에 따르면 협약을 구체화하고 확대하는 방법으로서 의정서를 채택할 수 있다고 명시하고 있다. 협약 제17조는 의정서의 구체적인 내용과 명칭을 설명하고 있지 않지만 의정서를 채택하기 위한 절차를 설명하고 있다. 이에 따르면 의정서는 이를 채택하기 위한 당사국총회가 열리기 6개월 전에 사무국에서 의정서의 내용을 당사국들에게 공개해야한다.<sup>55)</sup> 참고로 사무국이 지난 2015년 2월 유엔 6개 공식언어로 배포한 ‘제네바 협상초안’(Geneva Negotiating Text)<sup>56)</sup>은 사무국의 설명에 따르면 ‘제21차 당사국총회에서 의정서, 새로운 법적문서, 혹은 법적 규제가 있는 합의서를 채택하기 위해 필요한 모든 법적, 절차적 요건을 충족한다’.<sup>57)</sup>

53) *Id.*, paras 1~11.

54) Decision 1/CP.17, 'Establishment of an Ad Hoc Working Group on a Durban Platform for Enhanced Action, 2011', FCC/CP/2011/9/Add.1 (15 March 2012), para 2.

55) FCCC, Article 17(2).

56) 'Negotiating Text' FCCC/ADP/2015/1 (25 February 2015).

57) UNFCCC 사무국이 당사국에서 보낸 외교문서 (Note Verbale from the the UNFCCC to Parties) (19 March 2015), available at [https://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/adp\\_negotiating\\_text\\_english.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/adp_negotiating_text_english.pdf).

‘6개월 원칙’ 이외에도 협약 제17조는 의정서에 발효조항을 요구한다.<sup>58)</sup> 이에 따라 교토의정서는 발효조건으로 온실가스 배출량이 55퍼센트를 상회하는 부속서 I 국가를 포함한 협약 당사국의 55퍼센트가 의정서에 가입한 90일 이후에 의정서가 발효됨을 명시하였다.<sup>59)</sup> 파리협정도 교토의정서와 비슷한 형식의 발효조항을 갖추고 있다. 전세계 배출량의 55퍼센트 이상을 차지하고 협약 당사국의 55퍼센트가 넘는 당사국들이 파리협정에 가입하고 30일 이후 협정이 발효된다는 조건을 명시하고 있다.<sup>60)</sup>

그렇다면 파리협정은 유엔기후변화 협약의 새로운 의정서인가? 분명하지 않다. 파리협정은 의정서라는 표현을 일부러 피하고 있는 인상을 준다. 의정서 채택을 명시하고 있는 협약 제17조의 언급도 하지 않는다. 분명한 것은 파리협정은 법적 성격의 세 번째 옵션이었던 법적 규제가 있는 합의서(an agreed outcome with legal force)는 아니라는 점이다. 이 옵션은 결과문의 법적 구속력을 반대하며 당사국총회의 결정문(COP Decision) 형태를 선호했던 인도의 강한 주장으로 더반회의의 마지막에 삽입된 표현으로, 후에 학자들은 그 법적 구속력이 모호한 것으로 분석하였다.<sup>61)</sup> 즉, 이 옵션이 총회결정문, 혹은 국제법으로서는 구속력이 없지만 국내법을 통해 구속력을 확보하는 문서 등으로 분석되었으나 어느 경우에도 국제법적으로 확고하게 법적 구속력이 있는 문서라고 보기 힘들다는 것이다. 그러나 파리협정은 어느 면으로 보나 국제조약의 형태를 띠고 있는 문서이다. 법적 구속력은 모호하지 않다는 뜻이다. 그런 의미에서 세 번째 옵션이었던 법적 규제가 있는 합의서는 아닌 것으로 보인다.

그렇다면 파리협정은 두 번째 옵션이었던 새로운 법적 문서(another legal instrument)인가? 새로운 법적 문서는 교토의정서를 태동시킨 Berlin Mandate에서 나오는 표현이며, 협약에서도 여러차례 나오는 표현이다. 협약에서 직접적으로 언급하고 있는 개정(amendments)<sup>62)</sup>, 부속서의 개정(amendments to the annexes)<sup>63)</sup>, 혹은 의정서(protocol)<sup>64)</sup> 뿐만 아니라 협약에서 직접적으로 명시하지 않지만 언급

<sup>58)</sup> FCCC, Article 17(3).

<sup>59)</sup> Kyoto Protocol, Article 25(1).

<sup>60)</sup> Paris Agreement, Article 21(1).

<sup>61)</sup> Rajamani, Lavanya, 2015, Negotiating the 2015 Climate Agreement: Issues relating to Legal Form and Nature, Cape Town, MAPS, p. 6-7.

<sup>62)</sup> FCCC, Article 15.

<sup>63)</sup> FCCC, Article 16.

<sup>64)</sup> FCCC, Article 17.

만 하고 있는 ‘모든 관련 법적 문서(any related legal instrument)’를 뜻한다고 할 수 있다. 예를 들어 협약 제2조는 협약의 목적이 협약 뿐 아니라 ‘모든 관련 법적 문서’에 적용된다고 표현하고 있고, 협약 제7조 2항은 당사국총회가 협약 뿐 아니라 ‘모든 관련 법적 문서’의 이행을 주기적으로 점검할 수 있다고 표현한다. 또한 협약의 제14조 8항은 협약의 분쟁해결조항이 당사국총회가 채택할 수 있는 ‘모든 관련 법적 문서’에까지 적용된다고 밝히고 있다. 이러한 표현에 따르면 협약은 당사국총회가 채택할 수 있는 문서의 종류가 직접적으로 명시하고 있는 의정서, 개정, 부속서, 부속서의 개정에만 한정하지 않고 있음을 추론할 수 있다. Rajamani 교수는 이러한 추론에 따라 당사국 총회는 의정서라고 명명하지 않고도 국제법상 조약의 조건을 충족하는 문서를 채택할 수 있다고 주장하고 있다.<sup>65)</sup> 특히, 비엔나 협약은 조약의 정의를 ‘국가간의 서면으로 합의된, 국제법의 지배를 받는 국제적 합의문으로, 하나의 문서나 두 개, 혹은 그 이상의 문서로 구성될 수 있으며, 명칭에 구애받지 않는다’라고 하여 명칭보다는 실제적 요건이 조약의 정의를 충족시킨다고 강조하고 있다.<sup>66)</sup>

Rajamani 교수의 분석이 유의미한 이유는 파리협정을 준비하며 미국이 보였던 국가입장 때문이다. 미국은 ADP 협상 시작부터 구속력 있는 문서 채택을 지지하나 의정서라는 명칭에 큰 거부감을 나타냈다. 이는 미국헌법상에서 미국경제에 상당한 영향을 미치는 모든 조약은 미국 상원의 비준을 통과하도록 요구하고 있고, 교토의정서를 채택하는 과정에서 미국 상원이 만장일치로 개도국과 차별된 의무를 지는 어떠한 온실가스 배출 규제 관련 의정서를 반대한 역사가 있기 때문이다.<sup>67)</sup> 따라서 미국은 ADP 협상에서 중국과 인도 등 개도국을 테이블 위에 함께 끌어들이면서도 동시에 상원의 비준을 우회할 수 있는 새로운 합의문의 법적 문서를 위해 고민하였다. 따라서 미국은 모든 국가에서 적용되는 법적 구속력이 있는 합의이되, 상원의 비준을 피하고 행정부 권한으로 통과시킬 수 있는 국제합의를 요구하였다. 이를 위해 중요한 것은 적어도 명칭에서 조약이나 의정서를 피하되, 동시

<sup>65)</sup> Rajamani, Lavanya, 2015, *Negotiating the 2015 Climate Agreement: Issues relating to Legal Form and Nature*, Cape Town, MAPS, p. 5.

<sup>66)</sup> Vienna Convention, Article 1(a).

<sup>67)</sup> 당시 미국 상원은 95대 0의 표결로 “Byrd-Hagel Resolution”을 채택하여 클린턴 행정부의 의정서 가입을 원천적으로 무력화시켰다. S.Res.98 - A resolution expressing the sense of the Senate regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at <https://www.congress.gov/bills/105th-congress/senate-resolution/98>

에 다른 국가들의 행동을 구속할 수 있는 비엔나협약 상의 실제 ‘조약’의 효과가 있는 문서였다. 그 결과, 미국은 Copenhagen Accord 협상 당시부터 새로운 합의의 명칭을 유엔기후변화협약의 이행을 보다 확대하는 차원에서 “이행합의문(implementing agreement)”으로 제안한 바 있다.<sup>68)</sup> 최근에는 비엔나협약의 조약으로서 기능하기 위한 최종조항 혹은 종결조항(final clauses)이 포함되어야 할 것을 제안하기도 하였다.<sup>69)</sup> 파리협정은 이러한 미국의 제안이 반영되어 파리협정(Paris Agreement)으로 결정되었고, 협정 본문의 이행을 위한 발효절차, 개정 또는 폐기, 의사결정방법, 분쟁해결방법, 언어 등 행정적, 기술적 조항을 기록하는 최종조항을 두고 있다.<sup>70)</sup>

즉, 파리협정은 국제법 상 조약의 법적 성격을 가지는 구속력 있는 법적 문서로 할 수 있으며, 단지 미국의 국내정치상황을 배려(?)하기 위해 그 명칭은 조약, 의정서로 쓰지 못한 것으로 파악할 수 있다. 즉, 더반회의에서 제시한 세 가지 옵션 중에서는 두 번째 옵션이었던 새로운 법적 문서에 가까우며 그 결과는 의정서와 다름없는 국제조약이라고 할 수 있다.

## 2. 감축목표 (INDC)

ADP 논의에서는 공약(commitment)과 기여(contribution) 또는 행동(action)이라는 용어가 혼용되어 사용되었으나, 감축의 ‘의무’성에 대한 여러 당사국의 의견차이로 일종의 타협점에 해당하는, ‘각국의 자발적 기여, INDCs(Intended Nationally Determined Contributions)’이라는 표현이 최종문구로 채택되었다는 점은 앞에서 밝힌바 있다. ‘자발적 기여’라는 표현은 교토의정서에서 쓰인 ‘공약’과 차별화하려는 의도를 반영한다. 교토의정서의 ‘공약’은 국제법 상 법적 구속력이 있는 의무를 의미했다. 결국 ‘자발적 기여’의 법적 구속력은 최종적인 기여(NDC)의 내용이 어느 문서에 실릴 것인지 여부, 그리고 문안에 무엇을 의무화 할 것인지 표현되는지에

<sup>68)</sup> U.S. Submission on Copenhagen Agreed Outcome (4 May 2009), available at [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/usa040509.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/usa040509.pdf)

<sup>69)</sup> U.S. Submission on Elements of the 2015 Agreement (12 February 2014), available at [http://unfccc.int/files/documentation/submissions\\_from\\_parties/adp/application/pdf/u.s.\\_submission\\_on\\_elements\\_of\\_the\\_2105\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/u.s._submission_on_elements_of_the_2105_agreement.pdf)

<sup>70)</sup> Decision 1/CP.21, 'Adoption of the Paris Agreement FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 para 105. Paris Agreement Article 20(서명 및 비준), Article 21(발효), Article 22(개정), Article 23(부속서), Article 24(분쟁해결), Article 25(투표), Article 26(공탁소), Article 28(탈퇴), Article 29(공식언어).

따라 결정될 것임도 앞에서 밝힌바 있다.

파리협정은 감축의 의무내용으로 모든 국가가 스스로 결정한 감축 목표를 제출할 것을 명시하였다. 목표 제출은 의무로 하되, 이행은 각국이 국내적으로 담보하기로 결정하였다.<sup>71)</sup> 파리협정 제4조 3항에 따르면 차기 감축 목표 제출시, 이전 수준보다 진전된 목표(progression beyond the Party's then current NDC)를 제시해야 하고 최선의 노력(highest possible ambition)을 경주해야 할 것임을 원론적인 차원에서 언급하고 있다. 이 전진원칙에는 “will”이라는 조동사를 사용하여,<sup>72)</sup> 당사국들의 강제적인 의무사항이 아니지만 협정에서 여러 차례 반복되어 나오는 만큼 감축 목표를 국내적으로 이행하는데 있어 중요한 원칙이라고 할 수 있을 것이다. 또한 INDC의 제출 주기는 5년으로 합의되었다.<sup>73)</sup> 예상하였듯이, 짧은 제출 주기와 전진원칙은 국내감축정책을 진행해나가는 데 있어 큰 부담으로 작용할 것이다. 이에 더하여, 당사국은 5년 주기로 협정이행사항을 점검하는 ‘국제사회 공동 차원의 종합적인 이행점검(Global Stocktake)’이라는 새로운 절차를 갖기로 합의하였고,<sup>74)</sup> 새로운 INDC를 제출할 때마다 반드시 Global Stocktake의 결과를 반영해야한다.<sup>75)</sup> 첫 번째 Global Stocktake는 2023년에 진행될 예정이며, 감축뿐 아니라 협정의 장기목표를 달성하는데 있어 이행사항을 점검하며, 적응, 개도국 지원의 현황도 점검의 대상이다.<sup>76)</sup>

감축목표의 중요한 법적 쟁점은 최종적인 NDC가 어느 문서에 실릴 것인지(housing) 여부였다. 파리협정은 NDC를 공개등록부(public registry) 형태로 수록하고 유엔기후변화협약 사무국이 등록부를 관리하기로 합의하였다.<sup>77)</sup> NDC를 파리협정의 부속서나 부록으로 실지 않고 사무국이 관리하는 온라인상으로 공개될 것이

71) Paris Agreement Article 4(2). "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."

72) Paris Agreement Article 4(3). "Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution... "

73) Paris Agreement Article 4(9).

74) Paris Agreement Article 14.

75) Paris Agreement Article 4(9). "Each Party shall ... be informed by the outcomes of the global stocktake referred to in Article 14."

76) Paris Agreement Article 14.

77) Paris Agreement Article 4(12).

예상되는 협정과 별도의 등록부에 신는다는 점은 NDC의 법적 성격이 국제체제에 구속되지 않고 국내적 자발적 목표치라는 점을 강조하는 것이다. 일반적으로 협약의 부속서(Annex)나 부록(Appendix)은 협약의 일부로 파악하여 개정시 협약을 개정할 때와 같은 당사국들의 비준이 필요하다. 기술하는 방식에 따라 협약 부속서는 구속력을 배재할 수도 있으나 보통 협약과 같은 법적 성격을 갖는다고 보는 것이 일반적이다. 파리협정은 NDC를 협정이 아닌 공개등록부라는 별도의 문서에 실음으로서 당사국이 원할 때 NDC의 조정이나 업데이트도 용이하도록 하였다. 파리협정 제4조 11항은 조동사 may를 사용하여 필수적은 아니라 원할 때 언제든지 NDC를 상향조정 가능하다고 밝히고 있다. 이는 미국, 캐나다, 뉴질랜드 등이 주장했던 내용이 반영된 것이라 할 수 있다.

감축과 관련하여 온실가스 감축목표의 효과적 달성을 위해 UN기후변화협약 중심의 탄소시장 외에도 국제적으로 이전되는 감축 결과물(internationally transferred mitigation outcomes)을 통한 당사국 간의 자발적인 협력도 인정하는 등 다양한 형태의 국제 탄소시장 메커니즘 설립의 기초를 마련하고 있다.

마지막으로 파리협정에서 INDC의 주목할 만한 결정으로는 INDC의 범위가 감축뿐만 아니라 적응, 재정, 기술, 능력배양, 투명성 모두 포함되었다는 것이다.<sup>78)</sup> 이는 감축만을 의무사항으로 정하려는 선진국과 감축뿐만 아니라 적응, 재정지원 등의 내용을 모두 파리협정의 중요한 의무사항으로 포함하려는 개도국의 다툼에서 개도국의 입장이 관철되었음을 의미한다. 또한 기여의 전진원칙이 감축뿐만 아니라 적응, 재정지원, 투명성 등에도 모두 적용되어 선진국, 개도국 모두를 압박할 것을 의미한다.

### 3. 차별화

신기후체제 협상 차별화는 선개도국간 가장 첨예하게 논의되었던 쟁점이라고 할 수 있다. 개도국은 선진국과 개도국의 의무를 명확히 구분하는 기후변화협약과 교토의정서 상의 ‘공통의 그러나 차별된 책임(CBDR)’ 원칙을 신기후체제에도 그대로 준용할 것을 주장하였으나, ADP 협상개시와 함께 협상 상의 완전한 이분법적 구분은 더 이상 유효하지 않으며 일부 선진국이 결코 받아들이지 않을 것이 분명하였다. 따라서 파리협정에서 CBDR의 원칙이 어느 정도 반영될 것인지, 아니면 선진국과 개도국 구분없이 완전한 자체적 차별화 원칙만이 적용될 것인지가 관건

<sup>78)</sup> Paris Agreement Article 3.



이었다. 차별화 논의는 비단 감축목표 뿐 아니라 재정지원<sup>79)</sup>, 투명성<sup>80)</sup>, 의무준수<sup>81)</sup> 등의 분야에도 적용될 수 있다.<sup>82)</sup>

결론적으로 파리협정은 전반적으로 국가 스스로 자국의 상황에 따라 차별화하고 이를 설명하는 방식의 차별화 원칙이 주를 이루고 있다. 협정 전반에 걸쳐 공통의 그러나 차별된 책임이라는 표현은 사용되었지만, 이 표현이 기후변화협약 상의 부속서 I 국가와 비부속서 I 국가간의 의무 차별화를 의미하지는 않고, 선진국과 개도국의 원론적인 구분으로 사용되고 있다. 선진국과 개도국의 구분은 여전히 존재하나 기후변화협약 상의 부속서 I 국가, 비부속서 I 국가의 명칭이 언급되지 않았다는 것은 중요한 변화이다. 교토의정서 제1차 공약기간의 이후의 기후체제를 논의했던 2007년 제13차 당사국총회였던 발리 총회 협약에서 쓰였던 부속서 I 국가, 비부속서 I 국가라는 표현대신 국가 구분이 가변적인 선진국과 개도국이라는 표현만이 사용된 것은 기후체제 맥락에서 큰 변화였다.<sup>83)</sup> 그러나 발리 총회 이후 개도국의 꾸준한 반대에 의해 2009년 제15차 당사국총회였던 코펜하겐 총회에서는 다시 감축분야에서 부속서 I 국가, 비부속서 I 국가의 명칭이 부활하였다. 이제 파리협정은 감축분야에서도 부속서 I 국가, 비부속서 I 국가 명칭을 없애고 선진국과 개도국이라는 표현만을 사용하였다. 이로서 해묵은 부속서 I 국가 구분은 사라진 것으로 보인다.

파리협정에 나타난 선진국과 개도국의 구분은 다음과 같다. 파리협정의 제4조 4항은 선진국은 주도적인 역할을 하면서 동시에 경제전반에 걸친 절대량 감축목표

79) 개도국들의 감축 및 적응사업을 위해 재정적으로 지원할 의무가 모든 당사국에게 동일하게 적용될 수 있다는 안, 또는 협약에 명시된 부속서 II, 즉 선진국에게만 적용될 수 있다는 안, 또한 재정을 제공할 의향과 능력이 있는 국가들의 자발적 의사에 따라 적용될 수 있다는 안 등으로 ADP 재정분야에서 차별화 원칙이 논의되고 있다.

80) 신기후체제의 투명성 제도가 모든 당사국에 동일하게 적용되는 안, 선진국과 개도국에게 차별적으로 적용되는 안, 동일하게 적용하되 개도국에게 일정 유예기간을 인정하는 방안 등으로 ADP 투명성 분야에서 차별화 원칙이 논의되고 있다.

81) 모든 국가에게 동일한 의무준수규칙이 적용되는 안과, 선진국과 개도국에게 차별화된 의무준수규칙이 적용되는 안이 논의되고 있다. 교토의정서의 의무준수체제는 선진국의 의무감축목표이행의 문제점을 논의하는 이행분과와 의무감축목표 이외의 사안, 특히 개도국의 이행의 어려움을 도와주는 목적의 촉진분과가 이분화되어 진행된 바 있다.

82) 이재형 · 이천기, “Post-2020 기후변화체제의 ‘공통의 그러나 차별화된 책임’에 관한 연구 - 국제법적 분석과 최근 ADP 협상 동향을 중심으로”, 환경법연구, 제37권 3호, 2015, 205-211면.

83) 국가차별화 의제에 관한 발리회의, 코펜하겐회의 결과의 비교 분석은 김용건 · 김이진 · 박시원, 온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 I, 한국환경정책평가연구원, 2009 참조.

를 제시하고 개도국은 중국에는 경제전반에 걸친 절대량 감축목표를 제시하도록 노력해야 한다.<sup>84)</sup> 차별화를 적용하는 하나의 예시이다. 재정분야에서 선진국은 개도국의 감축과 적응 의무 이행을 위해 재정지원을 해야할 의무를 진다.<sup>85)</sup> 구체적으로, 선진국들이 2025년까지 연간 최소 1천억 달러(\$100 billion)를 조성하는 것을 목표로 현재 추진 중인 모금활동을 지속하기로 하였다. 또한 지원의 조건으로 개도국의 보다 높은 감축의욕을 전제하고 있다.<sup>86)</sup> 이는 협약에서 개도국의 감축행동의 조건으로 선진국의 재정지원 의무를 부과한 것과는 다른 차원이라고 할 수 있다. 개도국의 감축상향을 유도하는 조항이라 평가할 수 있다. 투명성 분야에서도 선진국과 개도국의 차별성은 크게 약화되었다. 선진국과 개도국의 보고 의무 중 다른 점은 선진국은 개도국에 제공하는 지원에 관한 내용을 포함해야 하며, 개도국은 자신들이 필요하고 지원받은 재정, 기술, 능력배양 지원내용을 포함해야 한다.<sup>87)</sup> 개도국에게는 보다 유연성을 고려할 수 있으나 전반적으로 선진국이 주장했던 선진국과 개도국을 구분하지 않고 투명성 제고를 위한 측정, 보고, 검증(MRV) 체계를 설계하게 되었다.

더욱 중요한 점은 파리협정은 선진국과 개도국을 별도로 정의하지 않고 있다는 점이다. 교토의정서에서 선진국은 부속서 I에 속한 국가라는 명확한 근거가 있었던 것과는 다른 점이다. 이제 파리협정에서 선진국과 개도국의 차별도 약화되었으며 선진국과 개도국의 정의도 분명하지 않아 그 경계는 더욱 모호하게 되었다.

#### 4. 투명성과 이행점검

Post-2020 기후체제를 논하는데 있어 감축조항과 더불어 MRV 제도설계에 대한 활발한 논의가 있었다. 특히 ADP 협상에서는 교토의정서 출범 당시 논의의 핵심이었던 의무준수 및 제재조치에 대한 논의가 약화되고 투명성을 제고하는 MRV 강화논리가 강해지고 있다는 점은 앞에서 살펴보았다. 이는 교토의정서에서 강력한

<sup>84)</sup> Paris Agreement. Article 4(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 target in the light of different national circumstances."

<sup>85)</sup> Paris Agreement. Article 9(1).

<sup>86)</sup> Paris Agreement. Article 9(2).

<sup>87)</sup> Paris Agreement. Article 13(9), (10).

의무준수 및 제재조항을 마련하고도 이를 실제 집행하는 데 있어 어려움을 겪었던 경험에서 비롯된 결과였다. 실제 교토의정서의 제1차 공약기간의 감축목표를 준수하지 못하리라고 예상되었던 캐나다는 공약기간 완료 전 교토의정서 탈퇴함으로써 교토의정서 상의 의무준수 조항의 집행을 무력화시켰고, 이는 국제법의 강제적 이행이 현실에서 적용되기가 얼마나 어려운지 여실히 보여주었다.

2009년 코펜하겐 회의에서부터 신기후체제 MRV 체제 논의의 중심은 전반적인 투명성 강화, 특히 그 동안 명목상의 보고의무만을 지고 있던 개도국에게 보다 강화된 감축행동과 그 행동의 MRV를 요구하는 것이었고, 결과적으로 선진국과 개도국의 MRV 제도가 상당히 유사해지는 경향을 보이고 있었다. 파리총회는 그동안의 이러한 논의경향의 결과물로서 선진국과 개도국에게 전반적으로 통합되고 강화된 MRV 체제를 구축하였다.

파리협정 제13조는 감축과 개도국 지원에 관한 투명성 제도를 설명하고 있다.<sup>88)</sup> 파리협정의 투명성 체제의 성격은 각국의 다른 역량을 고려한, 유연성 있는 강화된 제도이며,<sup>89)</sup> 개도국에 대한 유연성 적용 원칙을 향후 설정할 신규 지침에 명시하도록 지시하고 있다.<sup>90)</sup> 또한 새로운 MRV 체제는 기존 협약 하의 경험을 토대로 이를 강화하며, 행동을 촉진하는, 비침해적, 비처벌적인(facilitative, non-intrusive, non-punitive manner) 방식으로 이행되어야 함을 분명히 하고 있다.<sup>91)</sup> 원래 이 표현은 개도국이 개도국의 MRV 체제를 위하여 강하여 주장하였던 내용인데, 파리협정의 최종문안은 모든 당사국에 적용되는 원칙으로 담기게 되었다.

감축분야의 보고(reporting) 대상은 국가 온실가스 인벤토리와 파리협정의 제4조에 명시된 감축의무(NDC)의 이행에 관한 성과를 점검하는 데 필요한 정보(information necessary to track progress)를 포함한다.<sup>92)</sup> 적응분야의 보고 대상은 기후변화 영향과 적응과 관련한 정보(information related to climate change impacts and adaptation)로서 포괄적인 표현을 담고 있다.<sup>93)</sup> 다만 감축분야의 보고는 “shall”이라는 표현을 쓰고 적응분야의 보고는 “should”라는 표현을 쓰고 있어 의무의 강도가 다를 수 있음을 내포하고 있다. 또한 지원분야의 보고 의무는 선진국에게만

88) Paris Agreement. Article 13.

89) *Id.*, para 1.

90) *Id.*, para 2.

91) *Id.*, paras 3-4.

92) *Id.*, para 7.

93) *Id.*, para 8.

국한되며, 개도국의 재정, 기술이전, 능력향상을 위한 지원을 한 내용을 반드시 보고(shall)해야 하며<sup>94)</sup>, 개도국은 받은 지원에 관해 보고할 의무(should)가 있다.<sup>95)</sup>

감축과 선진국의 지원 관련 보고된 내용은 모두 기술 전문가 검토(technical expert review)를 거치게 된다.<sup>96)</sup> 개도국의 감축 보고내용을 검토하는 과정은 반드시 개도국의 능력향상이 필요한 부분을 찾도록 도와주어야 한다(shall include assistance in identifying capacity-building needs).<sup>97)</sup> 모든 당사국은 재정지원 의무와 관련한 이행을 점검하기 위해 촉진적이고 다자적 검토(shall participate in a facilitative, multilateral consideration of progress)를 수행하여야 한다.<sup>98)</sup> 그리고 파리협정 제1차 당사국총회(Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement)에서 투명성 체제에 대한 신규 공통 규칙, 절차, 지침을 채택하기로 하였다.<sup>99)</sup>

파리협정은 감축의무의 이행 및 파리협정의 준수를 촉진하기 위한 기구로 12명의 과학, 기술 및 법률 전문가로 구성된 위원회를 구성하기로 하였다.<sup>100)</sup> 교토의정서에서 이행준수위원회에서 이행 촉진을 위한 촉진분과와 선진국의 의무준수를 집행하는 집행분과라는 두 트랙의 기구를 유지했던 것과 달리 파리협정에서는 촉진적, 비징벌적, 투명성을 제고하는 성격의 하나의 위원회만을 설치하였다. 이는 교토의정서 상의 강력한 제재 규정의 실패를 교훈삼아 실효성이 없는 의무준수위반에 대한 제재규정보다 투명성을 확보하고 이행촉진을 위한 명목상의 위원회를 둔 것으로 풀이할 수 있다. 위원회 운영방식과 절차는 추후 당사국 총회 결정문을 통해 결정하기로 하였다.

#### IV. 파리총회의 시사점

ADP 논의가 진행된 지난 4년간 국제사회의 분위기를 고려할 때, 파리총회에서

---

<sup>94)</sup> *Id.*, para 9.

<sup>95)</sup> *Id.*, para 10.

<sup>96)</sup> *Id.*, para 11.

<sup>97)</sup> *Id.*

<sup>98)</sup> *Id.*

<sup>99)</sup> *Id.*, para 13.

<sup>100)</sup> Paris Agreement. Article 15.

어떤 식으로라도 결과물이 도출될 것이라는 예상이 지배적이었다. 이는 지난 2009년 코펜하겐에서 기대에 못 미친 결과물로 인해 강도 높은 비판을 감내해야했던 것을 교훈삼아 코펜하겐의 실수를 반복해서는 안 된다는 협상 공동체의 위기의식 때문이기도 하다. 또한 코펜하겐에서 마지막까지 신기후체제에 수세적으로 대응했던 미국과 중국이 최근 기후변화 논의에 보다 적극적으로 참여하고 있는 모습에서도 긍정적인 기대를 갖게 하였다. 지난 2015년 6월에 열린 G7 회담에서는 2100년까지 탈탄소화 목표를 제시하기도 하여 국제적인 반향을 일으키기도 하였다.<sup>101)</sup> 또한 민간차원에서 신기후체제 합의를 지지하는 목소리가 높아지고 14대 글로벌 기업은 유엔기후변화회의에서 민간에게 장기간 확실한 정책방향성을 제시하고 배출권거래제나 탄소세와 같은 탄소가격정책을 도입해달라는 지지 성명서를 발표하기도 하였다.<sup>102)</sup>

이러한 긍정적인 국제사회 분위기와 맞추어 많은 당사국들이 INDC를 제출함에 따라 합의가능성이 더욱 높아지게 되었다. 지난 2015년 10월 1일까지 147개국 이 총 119개의 INDC를 UNFCCC 사무국에 제출한 것으로 발표되었다. 11월 1일 발간된 사무국의 종합보고서 (Synthesis Report)에 따르면 제출된 INDC의 공약 이행 시 2100년까지 산업혁명 이전 대비 2.7°C 온도상승이 예상되며 이는 전지구적 목표인 2°C에는 못 미치나 목표달성이 가능할 수 있는 범위이다.<sup>103)</sup> 물론 제출된 INDC 분석에 따르면 2010-2030년에도 온실가스 배출량의 절대적 수치는 여전히 증가추세이며, 대다수 개도국의 INDC가 조건부 INDC임에 따라 배출경로의 상위 25%는 모든 조건이 달성되었을 때를 상정한 수치이다. 그러나 모든 조건이 달성되리라는 보장은 없다는 측면에서 현재 제출된 INDC가 기후변화 문제를 해결하는데 충분하지 않다는 점도 시사하고 있다.

파리총회 이후 중요한 질문은 파리총회의 결과로 채택된 파리협정이 교토의정서와 달리 전지구적인 문제인 기후변화의 문제를 실질적으로 해결하는 실효성 있는 국제법으로 자리매김할 수 있는지 여부이다. 논의의 첫 시작에서 언급했던 성공적

<sup>101)</sup> Connolly, Kate, "G7 leaders agree to phase out fossil fuel use by end of century", The Guardian (2016.6.8), available at <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/08/g7-leaders-agree-phase-out-fossil-fuel-use-end-of-century> (last visit 2016. 1. 30).

<sup>102)</sup> Center for Climate and Energy Solutions, "A Call for Climate Action in Paris" Available at <http://www.c2es.org/international/paris-statement> (last visit 2016. 1. 30).

<sup>103)</sup> UNFCCC, "Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions", FCCC/CP/2015/7, Oct. 30, 2015. Available at <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf> (last visit 2016. 1. 30).

인 기후체제의 결정적인 세 가지 요인을 다시 상기할 필요가 있다. 최대한 많은 국가의 참여, 참여하는 국가의 높은 감축 목표, 그리고 국가가 실제 목표를 이행준수하는 것이 그것이다. 지금까지 진행된 ADP 협상의 추이를 살펴볼 때, 많은 국가의 참여라는 요소는 충족된 것으로 보인다. 이제 중요한 것은 계속적으로 감축의 욕을 고취시키는 것과 국가들의 이행준수를 담보하는 노력일 것이다. 그런 점에서 파리협정의 여러 부분에서 강조하는 전진원칙(감축목표 후퇴방지 원칙)과 최근 시민단체가 자국의 정부를 상대로 감축목표를 상향할 것을 요구한 국가소송에서 승소한 네델란드의 판결<sup>104)</sup>은 중요한 시사점을 제공한다. 또한 이행준수 차원에서 투명성을 제고하고자 하는 파리협정의 방향성은 옳다고 판단된다. 또한 5년이라는 짧은 목표설정주기와 주기적인 지구적 이행점검절차(global stocktake)는 각국의 이행을 감시하는 역할을 할 것이라 기대된다. 이와 더불어 감축목표 이행에 대한 정보가 등록부와 이행점검절차를 통해 공개되기 시작하면 당사국 뿐만 아니라 이행준수 여부에 관해 전문가 집단, 연구자, 시민사회도 이행 여부 모니터링에 참여하고 문제를 제기하고 국제여론을 통해 압력을 행사할 것으로 예상된다.

파리협정이 한국에 미치는 시사점은 네 가지 정도로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 저탄소경제라는 세계 경제 환경 변화에 충분히 준비되었는지 자문해 보아야 할 것이다. 기존 교토의정서 체제 아래서 기후변화 문제에 미온적이었던 미국과 중국은 지난 몇 년간 긴밀한 공조아래 파리협정 체결에 적극적인 모습을 보였다. 두 슈퍼파워 국가가 파리협정에 협조했다는 것은 온실가스 감축이라는 아젠다가 세계경제의 흐름이며, 이를 적극적으로 대응하는 것이 자국의 경제에 이익이라는 판단을 마쳤기 때문일 것이다. 두 국가의 기후변화 공조가 기술협력에 치중하고 있다는 것은<sup>105)</sup> 이러한 경제변화에 두 나라가 적극적으로 대비하고 있다는 것을 반증한다. 파리협정 이후 한국은 저탄소경제라는 세계적 흐름에 발맞추어 가고 있는지, 우리 산업계는 저탄소 기술에 경쟁력을 갖추고 있는지 보다 면밀히 분석하고 대비해야 할 것이다.

둘째, 한국 정부는 장기적인 관점에서 국내 온실가스 감축정책 강화에 노력을 기울여야 할 것이다. 2010년 ‘저탄소녹색성장기본법’ 입법 이후 우리나라는 세계에

<sup>104)</sup> 판례의 상세한 분석은 박시원·박태현, “기후변화와 국가의 책임 - 최근 정부에 온실가스 감축 상향을 명한 네델란드 판례를 중심으로” 환경법과 정책, 제15권, 2015을 참조.

<sup>105)</sup> US White House, Press Release, 2015. 9. 25. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-united-states-and-china-issue-joint-presidential-statement> (last visit 2016. 1. 15).

서 선도적으로 감축정책을 위한 입법정비를 한 것으로 평가받아 왔지만, 실제 온실가스 감축의 실적은 만족스럽지 못하다. 실제 외국 연구소에서 발표한 우리나라의 기후변화대응지수에 따르면 한국은 조사대상 58개국 가운데 54위를 기록하기도 하였다.<sup>106)</sup> 온실가스 배출량이 지속적으로 증가하고 있으며, 재생에너지의 비중이 1%대로 미비하다는 것이 주요 이유였다. 우리나라의 장기적인 온실가스 감축정책은 ‘저탄소녹색성장기본법시행령’ 제4조에 따라 「녹색성장 국가전략」을 효율적·체계적으로 이행하기 위해 5년마다 「녹색성장 5개년 계획」을 수립해야 하며, 부문계획으로 저탄소녹색성장 기본법 또는 개별법에 따라 기후변화대응 기본계획과 국가에너지 기본계획, 배출권거래제 기본계획 등을 수립해야 한다. 문제는 온실가스 감축의 장기적인 정책을 제시하는 기후변화대응 기본계획과 그 하부계획인 온실가스 감축 로드맵과 에너지정책 관련 최상위 국가계획이며 에너지정책의 기본방향을 설정하는 에너지 기본계획, 그리고 에너지 관련 하부계획인 전력수급기본계획이 서로 일치하지 않는다는 점이다.<sup>107)</sup> 2014년 에너지 기본계획을 수립하는 산업부와 온실가스 감축 로드맵을 수립하는 환경부가 서로 에너지수요전망에 대한 의견합의를 이루지 못하면서 각자 계획을 발표하였고, 두 계획은 서로 다른 에너지 전망을 담고 있다. 온실가스 감축을 위한 가장 중요한 과제인 에너지 믹스에 대한 장기적인 비전이 부족한 현실을 여실히 보여주는 예이다. 과거에는 화석연료의 고갈에 대한 염려가 있었다면 이제는 이미 매장이 확인된 화석연료도 더 이상 태울 수 없는 시대가 되었다. 많은 외국 언론은 파리협정의 체결을 “화석시대의 종언”으로 평가하고 있는 반면, 국내에서는 화석연료 사용의 감축을 위한 심도 깊은 고민이 가시적이지 않다.

셋째, 감축목표의 후퇴방지원칙 혹은 진전원칙에 따라 우리나라는 앞으로 보다 강화된 감축목표를 제출해야하는 의무를 갖게 되었다. 우리나라는 이미 두 차례

106) 2015년 12월 8일 독일 민간연구소 저먼워치(German Watch)와 유럽기후행동네트워크(CAN Europe)가 발표한 기후변화대응지수(Climatic Change Performance Index, CCPI) 2016에 따르면, 우리나라는 37.64점을 얻어 조사대상 58개국 가운데 54위를 기록했다. 2010년 발표에서는 31위였다는 점을 고려하면 불과 5년 만에 23단계나 추락한 셈이다. 기후변화대응지수(CPI) 평가 대상에는 온실가스를 전 세계 배출량의 1% 이상 배출하는 58개국만 포함되며, 평가에는 온실가스 배출수준, 온실가스 배출량 변화추이, 재생에너지, 에너지효율, 기후보호정책 등의 지표가 적용된다. German Watch & CAN Europe, Climate Change Performance Index Results 2016, pp. 3-5, <https://germanwatch.org/en/download/13626.pdf> (last visit 2016. 1. 15).

107) 김이진·이수철, 온실가스 감축 관련 국가 계획 현황 및 개선방향 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2013.

감축목표를 유엔기후변화사무국에 제출하면서 경제전반에 걸친 수량적 감축목표를 제시한 바 있으며, 이미 제시한 INDC보다 앞으로 수치적으로 상향된 목표를 제출해야 할 것이다. 형식적으로도 상대적 목표였던 배출전망치(BAU) 기준의 감축목표를 점차 절대량으로 표기하여 제출해야 하는 부담을 안게 될 것이다. 향후 우리나라의 목표 설정과정에서 단지 파리협정 상의 진전원칙에 대한 부담 뿐만 아니라 국제사회의 여론과 강대국의 현실적 압박도 예상된다. 실제 2015년 6월 우리나라 정부는 INDC를 설정하는 과정에서 오바마 미국 대통령은 박근혜 대통령에서 직접 전화를 걸어 “최대한 야심찬 온실가스 감축목표를 제시함으로써 기후변화 대응 분야에서의 리더십을 발휘해주시기”를 바란다는 요구를 전하였던 경험이 있다.<sup>108)</sup> 2015년 6월 정부는 2030년까지의 온실가스 감축과 관련, 4개 시나리오(2030년 배출전망치(BAU: Business As Usual) 대비 14.7%, 19.2%, 25.7%, 31.3% 감축)를 담은 <Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진계획(이하 추진계획)>을 발표했다가 2015년 6월 30일 국무회의에서 ‘2030년 BAU대비 37% 감축’을 최종안으로 확정하기도 하였다. 이 최종안도 기대이하라는 국내외 비판을 받았다.<sup>109)</sup> 향후 우리나라는 자발적 감축목표를 제출할 때마다, 국제 여론과 강대국의 압박에 노출될 것으로 예상된다. 한국이 기후변화 대응에 선도적인 중견국가로서 환경외교 리더십을 주장하는 한, 국제 여론과 상대국의 반응에 민감해 질 것이다.

넷째, 파리협정은 국가 차별화가 약화되어 적어도 감축분야에서 선진국과 개도국의 구분이 사실상 의미가 없다. 교토의정서에서 부속서 I 국가와 여타 국가간의 차별이 명확했던 것과 다르게 파리협정은 부속서 I에 대한 언급 없이 선진국과 개도국에 대한 약화된 의무 차이를 설명하고 있을 뿐, 선진국과 개도국을 별도로 정의하고 있지도 않다. 이제 우리나라는 선진국, 혹은 부속서 I 국가의 포함여부와 관계없이 감축목표를 주기적으로 설정하고 보고해야할 의무가 있다. 재정 의무 및

108) 청와대 보도자료, ‘대통령, 오바마 대통령과 전화통화’, <청와대뉴스> No.938, 2015. 6. 12. [http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh%5Byear%5D=2015&srh%5Bmonth%5D=6&srh%5Bpage%5D=3&srh%5Bview\\_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=11076](http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh%5Byear%5D=2015&srh%5Bmonth%5D=6&srh%5Bpage%5D=3&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=11076) (last visit 2016. 1. 15).

109) 국내 시민단체 뿐만 아니라 각국의 INDC를 분석하는 국제연구단체 컨소시엄(CAT Consortium)도 “국제사회 공동의 노력에 부합하지 않는 부적절한(inadequate) 목표”라고 지적하였다. CAT Consortium, “Assessment: South Korea’s INDC”, Climate Action Tracker. July 2, 2015. <http://climateactiontracker.org/countries/southkorea.html> (last visit 2015. 1. 15). 우리나라의 INDC의 다양한 문제점에 관한 비판적 분석은 최현정, “Post-2020 온실가스 감축목표의 문제점: 한국 INDC의 평가”, 아산정책연구원, 2015 참조.



여타 개도국 지원 관련 의무와 관련하여 우리나라는 선진국인가 개도국인가? 선진국과 개도국에 대한 분명한 정의가 부재한 상태에서 우리나라는 선진국에 가까운 능력을 갖춘 국가로서 여타 개도국 지원에 대한 압박이 높아질 수 있을 것이다.

파리협정은 195개국 이상의 당사국이 참여하여 국제적으로 구속력 있는 국제조약을 만들었다는 점에서, 그리고 감축노력에 참여하기로 한 국가들의 배출량이 전 세계 배출량의 95%를 상회한다는 점<sup>110)</sup>에서 의미 있는 신기후체제의 서막을 알렸다. 또한 기존의 교토의정서 식의 이분법적 국가차별화에서 벗어나 자국이 스스로 결정하는 차별화 방식을 택하였다는 점에서 보다 많은 국가들의 참여를 이끌어 낼 수 있었다. 교토의정서 식의 강력한 이행준수 및 제재조치에 대한 내용은 없지만, 대신 5년 단위로 각국의 감축목표를 설정하고 보고하고 이에 대한 국제적 이행점검을 실시하는 제도를 채택하였다. 각국은 감축목표를 설정할 때 기존 목표보다 보다 강화된 목표를 제시하여야 하는 의무를 지게 되었다. 이러한 의미 있는 결과에도 불구하고 파리협정은 새로운 기후변화체계를 향한 첫걸음에 불과하며, 향후 각국의 협정 비준, 각국이 제시한 감축목표의 상향조정 정도, 각국의 감축의무 이행확보 수단, 개발도상국에 대한 실효적인 재정지원 등 다양한 쟁점을 해결해 나가야 하는 과제가 있다. 또한 감축 목표의 이행이 국내적 노력에 맡겨져 있어 파리협정의 체결을 이끌었던 미국과 중국이라는 두 강대국의 향후 이행 의지가 특히 중요할 것으로 보인다.

본 논문은 파리총회가 갖는 다양한 쟁점 중에서도 법적 쟁점과 관련한 의제만 분석하여, 재정, 적응, 손실과 피해 등에 대한 중요한 의제는 지면상 다루지 않았다. 앞으로 파리총회를 성실히 이행하기 위해 우리 사회도 파리총회의 결과와 시사점을 면밀하게 분석하는 작업이 계속되어야 할 것이다.

투고일자 2016.02.02, 심사일자 2016.02.16, 게재확정일자 2016.02.17

<sup>110)</sup> 2015년 12월 15일까지 총 187개국이 160개의 INDC를 UNFCCC 사무국에 제출하였다. 이는 전 세계 배출량의 95%를 차지한다. Climate Action Tracker, Available at [www.climateactiontracker.org/indcs.html](http://www.climateactiontracker.org/indcs.html) (last visit 2015. 12. 15).

## 참고문헌

### [국내문헌]

- 김용건 · 김이진 · 박시원, 온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 I, 한국환경정책평가연구원, 2009
- 김이진 · 이수철, 온실가스 감축 관련 국가 계획 현황 및 개선방향 연구, 한국환경정책 · 평가연구원, 2013.
- 박시원, “제17차 유엔 기후변화 디반 당사국 총회의 평가와 정책적 시사점” 환경정책연구, 11:3
- 외교부, 기후변화 바로알기, 2015.11
- 박시원 · 박태현, “기후변화와 국가의 책임 - 최근 정부에 온실가스 감축 상향을 명한 네덜란드 판례를 중심으로” 환경법과 정책, 제15권, 2015
- 이상윤 외. 국제기후변화 협상동향과 대응전략(I), 한국환경정책·평가연구원, 2014
- 이재형 · 이천기, “Post-2020 기후변화체제의 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’에 관한 연구 - 국제법적 분석과 최근 ADP 협상 동향을 중심으로”, 환경법연구, 제37권 3호, 2015
- 이호무, 신기후변화체제 대비 국가포지셔닝을 위한 전략 연구, 에너지경제연구원. 2013
- 청와대 보도자료, ‘대통령, 오바마 대통령과 전화통화’, <청와대뉴스> No.938, 2015. 6. 12
- 최현정, “Post-2020 온실가스 감축목표의 문제점: 한국 INDC의 평가”, 아산정책연구원, 2015

### [외국문헌]

- Bodansky & Rajamani, Evolution and Governance Architecture Draft: October 28, 2012 in International Relations and Global Climate Change, eds. by Detlef Sprinz and Urs Luterbacher, 2d ed., MIT Press, 2013
- CAT Consortium, “Assessment: South Korea’s INDC”, Climate Action Tracker. July 2, 2015
- Center for Climate and Energy Solutions, "A Call for Climate Action in Paris"
- Chasek, Pamela, “Creating Space for Consensus: High-Level Globe-Trotting in to

- the Bali Climate Change Conference”. *International Negotiation* 16: 87-108, 2011
- Climate Action Tracker, as of Dec. 15, 2015
- Connolly, Kate, "G7 leaders agree to phase out fossil fuel use by end of century", *The Guardian*, 2016.6.8
- England, Andrew and Pilita Clark. "Climate talks reach new global accord". *Financial Times*, 2011.12.11
- German Watch & CAN Europe, Climate Change Performance Index Results 2016
- IPCC, Climate Change 2014, Synthesis Report(SR), 2015
- IPCC, Climate Change 2014, Synthesis Report Summary for Policymakers, 2015.
- Keohane, Robert O. and Raustiala, Kal, *Toward a Post-Kyoto Climate Change Architecture: A Political Analysis*. UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper No. 08-14. 2008
- Keohane, Robert & David Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspectives on Politics*, 9:1, 7-23, 2011
- Raman, Meena. 2011.12.14. "Major clash of paradigms in launch of new climate talks". Third World Network Durban News Update, No.25
- Rajamani, Lavanya. 2015. *Negotiating the 2015 Climate Agreement: Issues relating to Legal Form and Nature*, Cape Town. MAPS
- UNFCCC(1995), Decision 1/CP.1
- UNFCCC(2007), Decision 1/CP.13. Bali Action Plan
- UNFCCC(2011), Decision1/CP.17. Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action
- UNFCCC(2013), Decision1/CP.19. Further Advancing the Durban Platform
- UNFCCC(2014), Decision 1/CP.20
- UNFCCC 사무국이 당사국에서 보낸 외교문서 (Note Verbale from the the UNFCCC to Parties), 19 March 2015
- UNFCCC, "Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions", FCCC/CP/2015/7, Oct. 30, 2015
- U.S. Submission on Copenhagen Agreed Outcome, 4 May 2009
- U.S. Submission on Elements of the 2015 Agreement, 12 February 2014
- US White House, Press Release, 2015. 9. 25

Werksman, Jacob. 2009. "'Taking Note' of the Copenhagen Accord: What It Means". World Resources Institute (WRI)

<Abstract>

## Post-2020 Climate Regime and Paris Agreement

- Key Issues and Agreed Results of UNFCCC COP 21 -

Park, Si-Won\*

The year 2015 was a significant timing for the global climate regime. The Kyoto Protocol under the UN Framework Convention on Climate Change, the single international law governing climate change, was to terminate in 2020. The international society agreed to agree by 2015 in Paris the post-2020 climate governance.

Recognizing the significance of the Paris meeting, this article studies the history of the global climate regime for the past 25 years (II), identifies the legal issues of the Paris meeting (III), analyzes the results of the meeting by issues (IV), and summarizes the impact of the Paris meeting and the future work (V). In particular, this articles focuses on four legal issues - legal character of the agreement, INDC, differentiation, and review of implementation of the agreement.

The Paris Agreement represents a significant step forward in global climate regime as it is an internationally binding treaty agreed by more than 195 parties and the participating parties represents more than 95% of global emission. In addition, it overcame the dichotomy of Kyoto Protocol, and facilitated broader participation among parties with the principle of self-differentiation. Although the Paris Agreement does not contain the articles on strong compliance and punitive penalty clauses, it has a strong transparency system where each party has to submit its emission targets and a global stocktake which tracks the progress of implementation of the Agreement. Each party shall submit a new emission target which shows a progress beyond the previous target. Despite these significant results, the Paris Agreement is only a stepping stone for the new climate regime.

---

\* Professor, Kangwon National University School of Law

In coming years, parties must solve all the remaining issues including ratification process, inducement of higher INDC, implementation of each INDC, assurance of meaningful assistance to developing countries.

Key words: UNFCCC, COP 21, Paris Meeting, Post-2020 Climate Regime, Climate Negotiation, Paris Agreement