

# 파리협정 후속협상 동향과 농업의 역할

권 세 중

외교부 기후변화환경외교국 심의관

## 1. 파리협정의 체결과 신기후체제의 서막

2015년 12월 12일은 기후변화 협상에 있어 기념비적인 파리협정이 타결된 날이다. 파리협정은 기존의 선진국과 개도국 간 이분화된 체제를 극복하고 모든 기후변화협약 당사국들이 참여하는 보편적이고 포괄적인 기후체제이다. 파리협정 체결은 교토의정서 이행 과정에서 선진국들만의 리그가 가진 취약성이 드러난 결과이기도 했다. 교토의정서는 미국이 초기부터 참여하지 않은 상태에서 결국 캐나다가 탈퇴하고, 제2차 공약기간을 앞두고 일본, 러시아, 뉴질랜드 등이 불참을 하게 되자 나머지 참가국들이 온전히 이행을 해도 전세계 배출량의 22% 밖에 영향을 미치지 못하는 결함을 안게 되었다.

이에 따라 선진국들은 자신들에게 불리한 의무적 이행에서 벗어나고자 하였고 배출량이 증가하고 있는 개도국들이 신규로 참여토록 함으로써 모든 국가가 자발적으로 참여하는 체제를 목표로 하여 새로운 기후체제의 틀을 마련하였다. 당사국들의 이행사항도 온실가스 감축만이 아니라 적응을 포괄하고 투명성과 함께 자원, 기술, 역량배양 등 이행수단 등을 핵심요소로 포함하였다. 이에 따라 각국이 5년마다 제출하는 국가결정기여(NDC: Nationally Determined Contribution)에서 보듯이 국가의 목표 역시 이전의 감축 공약(commitment)에서 국가가 (자발적으로) 결정하는 기여(contribution)로 바뀐 것이다.

파리협정은 지구 평균온도의 목표를 장기적으로 2도보다 훨씬 이하로 억제하는 데 두고 있으며 1.5도 이하로 유지하도록 노력할 것을 요구함으로써 명실 공히 온도 목표를 정해 놓았다. 이러한 지구 공동의 목표는 파리협정이 가야 할 일종의 나침반으로서 산업화 이래 진전되어 온 지구평균 온도를 억제하기 위해서는 기존의 산업과 경제방식으로는 안되고 저탄소를 향한 에너지 전환과 산업과 경제구조를 개편해야 하는 장기적 추세에 대한 방향을 제시하고 있다.

신기후체제의 또 다른 특성은 측정, 보고, 검증(MRV: measurement, reporting, verification)으로 요약되는 투명성 체제의 강화와 정기적으로 지구 전체 차원에서 파리 협정의 목표 달성을 점검하는 글로벌 이행점검(global stocktake)을 실시하도록 한 데 있다. 이는 각국이 개별적으로 이행하는 기여의 총량과 실제로 지구적으로 나타나는 지구평균 온도 등의 종합결과 등을 비교하여 개선방향을 모색하는 준거 틀을 마련할 것으로 기대된다. 이를 위해 파리협정에서는 최고의 의욕수준(highest ambition)과 진전(progression)의 원칙을 설정해 놓고 있다. 이는 각국이 국가결정기여(NDC)를 유엔에 제출할 때마다 이전 보다 후퇴하지 않고 향상된 수준을 반영하여 제출토록 하는 것이다.

파리협정은 2016년 4월 22일 뉴욕에서 반기문 유엔사무총장 주최 하에 175개국이 참석하여 서명

하였고 같은 해 11월 4일 발효하였다. 우리나라는 발효를 앞둔 11월 3일 97번째로 비준서를 기탁하였다. 2017년 6월 15일 현재 148개국이 비준을 완

료하였으며 파리협정을 이행하기 위한 세부 실무 협상이 개시되어 진행 중에 있다.



그림 1. 본 실무회의 의제토의 현장



그림 2. 회의를 배경으로 한 우리정부 대표단

## 2. 파리협정 이행을 위한 세부협상 동향

파리협정 체결 1년 후인 2016년 11월 모로코 마라케시에 개최된 제22차 기후변화협약 당사국총회(COP22)는 파리협정 이행방안 마련을 위한 후속 협상을 2018년 개최되는 제24차 당사국총회(COP24)까지 완료할 것을 결정하였다. 이런 상황에서 금년 5월 8일부터 2주간 독일 본에서는 본격적인 실무 협상회의가 처음으로 개최되었다. 본 실무회의의 핵심 의제는 국가 감축목표와 관련하여 각국이 제출할 정보목록과 산정기준 등을 더 명확화 하기 위한 추가적인 지침을 마련하는 것이다. 아울러 투명성 체제의 방식과 절차를 어떻게 설정해야 할지의 세부적인 이슈와 시장 메커니즘 지침 마련 방안 등에도 관심이 집중되었다. 이외에도 개도국의 주된 관심사인 적응보고(adaptation communication)를 어떻게 할 것인지, 그리고 파리협정을 이행하고 약속을 준수하기 위한 절차와 방법은 어떻게 규정해야 하는지도 주요 협상 이슈였다.

특히 선진국과 개도국의 이해가 첨예하게 대립한 감축 관련 NDC 정보와 산정 추가지침과 관련해서는 주로 세 방향에서 대립노선이 노정되었다. 첫째는 NDC의 적용범위에 관한 것으로서 개도국들은 NDC가 감축뿐만 아니라 적응, 이행수단을 포함하는 여러 요소간 균형적 접근을 강조한 데 비해, 선진국들은 NDC의 범위를 감축 중심으로 구성해야 한다고 주장했다. 둘째 NDC 정보의 목적과 관련 선진국들은 국별 감축목표를 계량화하여 지구온도의 상승을 억제하는 파리협정의 장기적 목표 달성을 평가할 수 있는 기반을 마련하는데 둔 반면, 개도국들은 감축 노력의 계량화 보다는 각국이 제출한 NDC의 명확성, 투명성, 이해도를 높이는 데 방점을 두었다. 셋째, NDC에서 제공하는 정보의 차별화에 대해 선진국들은 절대량 감축방식, 배출전망치 방식, 배출원단위 방식 등 국가 간 다양한 NDC 형태에 따라 추가적인 정보 지침이 필요하다고 보나, 개도국들은 NDC 형태 보다는 선진국과 개도국 간 역량차이가 있으므로 이분법적인 차별화를 주장하며 맞섰다. 투명성

체제에 있어서도 선진국들은 모든 국가를 포괄하는 공통의 단일한 체제를 상정하고 능력이 현저히 부족한 최빈개도국(LDC) 등에 대해서만 선별적으로 유연성을 부여할 수 있다는 입장인 반면, 개도국들은 형평성과 공통의 차별적인 책임 원칙에 근거하여 선진국과 개도국 간 차별적으로 적용되는 공통의 차별화된 투명성 원칙을 강조했다. 아울러 개도국들은 투명성이 선진국의 감축행동 뿐만 아니라 개도국에 대한 지원에도 균형적으로 적용되어야 한다는 점에 기초하여 세부의제에 대한 입장을 개진하였다. 투명성 체제 논의는 △기본 원칙, △국가 온실가스 인벤토리, △이행경과 추적정보 등 8개 항목을 중심으로 구체화되었으며 여타 의제에 비해서는 비교적 진전을 이루었다.

한편, 시장 메커니즘 논의에 있어서는 기본요소에 대한 초보적인 수준에서만 의견 개진이 이루어졌다. 특히 파리협정 6.2조에 규정된 협력적 접근법과 관련 국제적으로 이전 가능한 감축결과물(ITMO: internationally transferred mitigation outcome)의 산정방법, ITMO를 통해 NDC 목표를 달성하는 방안 등에 대한 다양한 의견 개진이 있었다. 파리협정 6.4조 하의 지속가능발전 메커니즘(SDM: Sustainable Development Mechanism)에 있어서 개도국들은 중앙집권적이고 확고한 감독을 통해 개도국의 지속가능발전을 지원하는 방향으로 구축되어야 함을 강조하였으며, 선진국들은 기존의 청정개발체제(CDM: Clean Development Mechanism)보다 상이하게 구성되어야 하고 환경적 건전성이 확보되어야 함을 강조하였다.

농업이슈와 관련하여 당사국들은 농업문제가 기술적 요인과 정책적 요인이 결부된 복합적 의제이며 식량안보에 있어서도 중요한 의제임에는 공감하나 동 이슈를 논의하는 과학기술자문부속기구

(SBSTA)의 역할 및 농업의제 논의에 대한 방향설정에는 선진국과 개도국 간 이견이 노정되었다. 선진국들은 농업의 향후 작업계획에 초점을 맞춰 SBSTA의 역할을 다양한 견해를 통해 농업관련 요소들의 심화되고 구체적인 논의 진전을 강조한 데 반해, 개도국들은 SBSTA 이외의 다른 이행 기구에게도 이행에 필요한 위임을 부여하고 이를 통해 자원, 기술, 역량배양에 있어 지원을 얻고자 하였다. 농업이슈는 선진국과 개도국 간 견해 차이로 결정문 채택에 상당한 진통을 겪었으나 결국 워크숍 등을 통해 농업관련 이슈의 당사국간 의견 교환, 차기 회의시 농업의제 논의의 지속성 부여에 관한 내용을 담은 결정문을 도출하였다. 그러나 스위스 등 주요 선진국들은 농업 의제가 지난 수년간 진전 없이 논의되어 온 점을 고려하여 동의제 논의를 중단했다가 2019년에 재개하는 방안을 제안하기도 하였다.

총체적으로 본 실무회의에서는 협상의 문만 열어 놓고 결과는 예단할 수 없는 상황에서 주요 의제별로 선진국과 개도국 간 치열한 탐색전이 전개되었다고 평가할 수 있다. 특히 개도국은 선진국과 차별화 전략을 통해 자신들에 대한 부담을 최소화하려 하였다. 선진국과 개도국 간 대립노선으로 인해 의제별 협의는 비공식 협의(informal consultation)를 중심으로 진행되었고, 협상 결과도 공식적으로 합의하거나 인정한 문서가 아닌 그간의 논의 결과를 목록화한 수준의 비공식 노트(informal note) 정도만 나올 수 있었다.

향후 협상의 방향과 관련하여 2018년 파리협정 이행방안 협상 기한을 남겨두고 치열한 탐색전을 거친 각국 대표들은 5월 협상에서의 논의를 바탕으로 오는 9월 새로운 국가제안서를 제출하고 이를 기반으로 하여 11월 주요 의제별 라운드 테이블 및 제23차 당사국총회(COP23)에서 후속논

의를 본격화해 나갈 예정이다. 각국 대표들은 파리협정의 주요 문안들을 둘러싼 세부 이슈에 대한 기술적 논의를 더 진행한 후에 COP23을 계기로 합의문 초안을 마련하여 협상을 진행할 것으로 보인다. 이를 위해서는 비공식 노트로 채택된 회의 문서들이 공식화된 합의 결과물로 전환되어야 하는데 이 과정에서 다시 한 번 선진국과 개도국 간 본격적 줄다리기 싸움이 전개될 것으로 예상된다.

한편, 지난 6월 1일 미국 트럼프 대통령의 파리협정 탈퇴 선언으로 향후 협상동향과 관련하여 중요한 변수가 돌출하였다. 트럼프 대통령은 파리협정 탈퇴를 전격 선언하면서 송도에 소재한 녹색기후기금(GCF)에 대한 공여도 중단하겠다고 하였다. 그러나 파리협정을 탈퇴하려면 발효후 3년이 경과해야 탈퇴 신청서를 유엔에 제출할 수 있고 신청서 접수후 1년이 지나야 효력을 발하므로 최소한 4년의 시간이 소요된다. 결국 트럼프 대통령 임기 중에는 파리협정에 남아 있을 수밖에 없다. 미국 내부적으로는 연방정부의 정책에 반하는 주 정부, 시민단체, 기업, 학계의 목소리도 커지고 있고 국제사회와 연대하면서 기후대응 활동을 모색하고 있다. 이런 와중에 중국이 EU와 공동보조를 취하면서도 지원을 요청하는 개도국의 목소리를 강하게 대변하고 독자적인 위상을 제고하려고 하고 있어 향후 협상과 기후리더십을 둘러싼 향방은 복잡한 국면에 처하게 되었다.

### 3. 우리나라의 NDC 이행과 농업의 역할

우리나라는 2015년 6월 에너지, 산업, 폐기물 등 경제 전반에 걸쳐 2030년까지 배출전망치(BAU) 대비 37%를 감축한다는 목표를 제출하였다. 2016년 12월에는 파리협정을 반영하여 '제1차 기후변화 대응 기본 계획'과 우리의 감축 목표 달성

을 위한 '2030 온실가스 감축 로드맵'을 발표하였다. 특히 2030 로드맵은 감축목표 달성을 위한 이행방안으로 8개 부문별로 세부 온실가스 감축 목표와 구체적인 이행조치를 명시하고 있다.

우리나라 농업 분야의 온실가스 배출량은 2013년도 기준 21.3백만 톤 가량으로 총배출량의 3.1%를 차지하고 있다. 다른 분야에 비해 온실가스 배출량이 상대적으로 적으며 배출원도 대규모 단지가 있는 것이 아니고 불특정하게 분포되어 있어 감축의무를 부담시키기가 매우 어렵다. 그럼에도 농업분야에서는 간단관개 면적 확대 및 화학비료 사용 절감, 가축분뇨 처리시설 및 양질 조사료 보급 확대, 농업분야 에너지 이용효율화를 통한 화석연료 축소 등의 온실가스 감축을 모색하고 있다. 이외에도 농가의 소득 창출과 저탄소 농업기술 도입으로 인한 경쟁력 확보 등을 위해 2개의 온실가스 감축사업을 시행하고 있다. 첫째는 "농업·농촌 자발적 온실가스 감축사업"으로 농업인이 자발적으로 저탄소 농업기술을 채택하여 온실가스를 감축하면 감축실적을 검증하여 정부가 구매하거나 배출권거래시장에서 거래할 수 있도록 자문을 지원하고 있다. 이 사업을 통해 2016년까지 45,262톤의 온실가스 감축 효과를 본 것으로 평가된다. 둘째는 "저탄소 농축산물 인증제"로서 소비자들에게 익숙한 농축산물에 탄소배출 정보를 인증, 표시하여 판매함으로써 농가의 자발적 감축을 유도하고 소비자에게 윤리적 소비 선택권을 유도하는 것이다. 이 제도를 통해 2016년까지 367건을 인증하여 18,060톤의 온실가스를 감축하였으며 윤리적 가치를 선호하는 소비자가 증가하면서 저탄소 인증 농산물에 대한 수요와 함께 사업에 참가하는 농가도 지속적으로 증가하고 있다.

그럼에도 농업분야는 범지구적인 평균기온 상승

으로 농작물 재배지 변화, 외래 병충해의 유입, 기상재해 등으로 막대한 피해가 우려되고 있어 이에 대한 적응대책이 시급하다. 우리나라는 농업 인구가 2000년 4백만 명에서 2015년 260만 명으로 감소된 데다 빠른 속도로 고령화되고 있다. 또한 각종 개발행위로 인해 농지면적도 2000년 1,715ha에서 2015년 1,675ha 수준으로 감소하여 식량안보에도 불리한 요인이 증가하고 있다. 여기에 집중적인 호우 증가와 국지성 가뭄의 빈발 등도 농업 생산성에 영향을 미치고 있다. 이에 따라 우리나라 농업은 기후변화로 인한 농업피해를 최소화하면서 농업 생산성을 유지하고 농업으로 발생하는 온실가스를 줄여야 하는 다중적 도전에 처해 있다.

이에 따라 우리나라는 기후변화의 부정적인 요인을 줄이면서 식량 안보를 확보해 나간다는 차원에서 기후변화 적응정책을 추진하고 있다. 이러한 정책에는 기상재해에 대한 조기정보시스템 확충, 외래 병해충에 대한 방제기술 개발, 기후변화에 적합한 품종과 재배기술의 개발, 농작물 피해보상체계의 정립 등이 있다. 특히 피해보상과 관련, 파리협정에 기후변화의 부정적 영향으로 인한 ‘손실과 피해’에 관한 조항(제8조) 채택 과정에서 제기된 논란에서 보듯이 매우 민감한 사항이다. 국가 차원에서도 정부의 보상 범위를 확대하더라도 민간차원에서 기후변화로 인한 피해에 대한 보험제도 구축에 있어 새로운 개념 정립과 접근 필요성이 요구되고 있다.