

국가결정기여(NDCs) 달성을 위한 국가 간 협력을 위한 합의 방식 및 주요 내용

산업통상자원부 기술안보과 사무관 조 부 임

*논문접수 : 2022. 4. 27. *심사개시 : 2022. 4. 28. *게재확정 : 2022. 5. 9.

〈 목 차 〉

I. 서론	가. 한-중 기후변화 협정
II. 협력 합의 방식	나. 한-베 기후변화 기본협정
1. 조약의 체결	2. 자유무역협정(FTA) 내 기후변화 협력 규정 도입
가. 조약체결 의의	가. 자유무역협정(FTA) 협상 범위
나. 조약의 체결 주체	나. 자유무역협정(FTA) 내 기후변화 협력 도입
2. 기관간 약정의 체결	3. 소결
가. 기관간 약정 체결 의의	IV. 기후변화 협력 주요 내용
나. 체결 주체 및 내용	1. 스위스-페루 파리협정 이행 협정
3. 소결	2. 기후변화 협력 주요 내용
III. 기후변화 협력 합의 방식	V. 결론
1. 국가별 양자조약 체결	

I. 서론

2020년 1월 코로나19 바이러스가 전 세계적으로 퍼지면서 사람들의 움직임이 줄어들었다. 일부 국가들은 사람들 간의 접촉을 최소화하여 전염병 확산을 막고자 가 구당 필수인원만 통행할 수 있도록 하거나

입국자들에게 일정기간 격리를 요구하는 등의 행정명령을 내렸다. 국가 간 이동도 제한되었다.

코로나19 팬데믹(pandemic)은 인간에게 활동의 제약을 강요하였으나, 이 덕분에 이산화탄소, 질소산화물 등 대기오염물질

발생량이 오히려 감소되어¹⁾ 자연은 회복하는 시간을 갖게 되었다. 즉, 국제사회는 그간 함께 노력하자고 합의한 탄소중립을 코로나19 팬데믹으로 인해 의도치 않게 모범적으로 실천하게 된 것이다.

2021년 11월 영국 글래스고에서 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(Conference of Parties, 이하 COP)가 개최되어 120개국 정상, 197개 당사국 정부대표단 등 4만여 명이 참석하였다. 이번 당사국총회의 괄목할만한 성과는 파리협정 제6조 관련 국제탄소시장 지침(rulebook)²⁾을 타결한 것이라 할 수 있다. 특히, 가장 큰 쟁점인 ‘국제감축실적의 상응 조정(이중사용 방지)’에 대해 합의하였다. 다만, 상응 조정 방법론 등 세부사항을 구체화시키는데 시간이 필요하여 탄소시장이 운영되기 위해서는 1~2년의 시간이 필요한 것으로 전망된다.³⁾

우리나라는 파리협정의 당사국으로서 2015년 ‘2030 국가 온실가스 감축목표’를 최초 수립한 이후 이를 이해하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위해서 「탄소중립

기본법」을 제정하였다. 2015년 당시 우리나라는 국가 온실가스 감축목표를 37%로 수립하였으나, 「탄소중립기본법」의 입법취지와 국제 동향, 국내 여건 등을 고려하여 2021년 10월 국가 온실가스 감축목표를 2030년까지 2018년(총 배출량 727.6백만톤) 대비 40% 감축(‘30년 배출량 436.6백만톤)할 것으로 상향 조정하여 발표하였다. 이 중 국외 감축에 대해서는 기존 16.2백만 톤에서 33.5백만 톤으로 상향 조정하였다.⁴⁾

이번 제26차 COP를 통해서 파리협정 당사국들은 제6조 국제탄소시장 지침에 대해 타결하고 우리나라의 국외 감축 목표가 상향 조정된 만큼, 우리는 향후 국외 감축을 이행하기 위해서 어떠한 방식으로 접근해야 할지 고민이 필요하겠다. 특히, 파리협정 제6.2조는 국가결정기여(Nationally Determined Contributions, NDCs)를 위해 ‘국제적으로 이전된 완화 성과(Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMO)’를 사용하기 위해서 협력적 접근을 취할 수 있음을 언급하고 있어, 어떠한 방식의 협

* 본고는 개인적인 견해이며 정부의 공식적인 입장과는 무관합니다.

- 1) 이준이, ‘[IBS통신] 코로나19팬데믹은 기후에도 영향을 미쳤을까,’ 2021.07.09.
<https://www.hellodd.com/news/articleView.html?idxno=93423>(검색일 2022.1.29.).
- 2) Clifford Chance, COP26: Article 6 Rulebook for the New Global Carbon Market Mechanism Agreed, November 2021.
- 3) 관계부처합동 보도자료, 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26) 폐막, 2011.11.13.
- 4) 관계부처합동, 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안, 2021.10.18.

력적 접근을 통해 온실가스 감축목표를 달성할 수 있을지 고민이 필요하다.

이에 우선 우리 정부에서 어떠한 방식으로 다른 국가들과 국외 감축을 위한 협력을 합의할 수 있을지 고민이 필요하다. 다만, 우리 정부는 현재 정부 간 양자협정 등의 방식으로 국외감축 사업 협력국을 확대 중이며, 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)·공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 활용한 양자협력을 활성화하겠다고 발표한⁵⁾ 바 있다. 따라서 이번 연구를 통해 우리 정부가 발표한 동 양자협정, 양자협력 등에 대한 구체적인 현황을 점검해보고 향후 나아갈 방향에 대해서 고찰하고자 한다. 이를 위해, 우선 우리 정부에서 취할 수 있는 협력 합의 방식을 점검해보고 이후 현재 체결된 기후변화 관련 협정과 우리의 기체결 FTA 협정문을 중점적으로 검토해 보고자 한다. 그리고 마지막으로 스위스와 페루 간 체결한 파리협정 제6조를 이행을 위한 협정문을 통해 우리가 향후 고려해야 할 주요 내용을 살펴보고자 한다.

II. 협력 합의 방식

파리협정의 제6조는 국가결정기여(NDCs)를 이행하기 위해서 자발적으로 협력하는 것을 인정⁶⁾하고 있다. 협력의 방법으로 ‘국제적으로 이전된 완화 성과(ITMO)’의 사용을 자발적으로 참여할 수 있도록 하고 있으며, 이는 참여하는 당사자에 의해 승인된다.⁷⁾

국가 간 협력을 추진하기 위해서는 이러한 협력에 대한 합의가 있어야 하며, 합의를 명시하는 방법으로는 조약 체결, 기관 간 약정 체결, 공동 합의문(Joint Statement) 등의 방식이 있겠다.

다만, 공동 합의문⁸⁾의 성격과 내용을 고려하여 다음에서는 조약과 기관 간 약정과 관련 절차, 특징 등을 살펴보고 국가결정기여(NDCs)를 이행하기 위한 가장 적절한 방식을 검토해 보고자 한다.

5) 관계부처합동, 상계서, 10면.

6) 파리협정 제6조1항.

7) 파리협정 제6조 2항 및 3항.

8) 공동 합의문(Joint Statement, 공동 성명·공동 선언문 등으로 국문 번역되기도 함)은 정상회담 등 이후 국가 간 합의에 대한 확인을 문서화한 것으로 조약과 달리 구속력을 부여하고 있지 않다. 따라서 그 문안은 대부분 공동의 목표, 의견 등을 확인하거나 원칙, 의도 등을 제시하는 등 구속력이 없는 추상적인 합의 내용을 담고 있다.(정인섭, 조약법 강의, 2016, 396-397).

1. 조약의 체결

가. 조약체결 의의

조약은 국제법의 규율을 받는 법적 효력이 있는 문서⁹⁾로 “국제법 주체 간에 권리·의무 관계를 창출하기 위하여 서면 형식으로 체결되며 국제법에 의하여 규율되는 합의”¹⁰⁾이다. 따라서 국가 간 합의를 명시할 수 있는 가장 확실한 방법은 조약체결이라고 할 수 있다. 즉, 조약은 국가 간 법적인 권리와 의무를 창설시키는 구속력 있는 문서로 당사국들에게 이를 근거로 합의한 사항에 대한 이행을 강제할 수 있다.

우리 헌법¹¹⁾은 조약에 대해 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있어, 국내적으로도 체결된 조약을 이행해야 하는 법적인 의무와 책임이 있음을 명시하고 있다.

나. 조약의 체결 주체

국가가 조약 체결의 권한을 갖고 있으며¹²⁾, 국가의 재량으로 교섭의 담당자를 지정할 수 있다. 조약문을 교섭·채택하기 위해 국가를 법적으로 대표할 수 있는 자는 전권위임장(full powers)을 통해 임명된다.¹³⁾ 다만, 국가원수·정부수반 및 외무부장관은 자국을 대표하는 것으로 간주할 수 있어 전권위임장을 제시하지 않아도 된다.¹⁴⁾ 이와 관련하여 우리나라는 국내법 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」에 규정하고 있다. 다만, 외국정부 또는 국제기구와 중요한 사항에 관하여 교섭을 하거나, 조약에 서명 또는 가서명을 하는 경우에 외교부장관의 제청으로 대통령이 정부 대표를 임명할 수 있다.¹⁵⁾

한편, 통상조약¹⁶⁾의 체결을 목적으로 하

9) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제2조 1항의 조약의 정의는 다음과 같다.

“이 협약의 목적상 (a) 조약이라 함은 단일의 문서 또는 2 또는 그 이상의 관련 문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특성의 명칭에 관계없이, 서면 형식으로 국가 간에 체결되며 또한 국제법에 의해 규율되는 국제적 합의를 의미한다.”

10) 외교부, ‘알기쉬운 조약업무’, 2006.3, 8면.

11) 헌법 제6조1항.

12) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제6조.

본 연구에서는 조약의 체결 주체를 국가에 한정해서 검토하였으며, 국제기구, 조약체결권이 있는 지방정부 등의 조약체결 권한을 부인하는 것은 아니다. 따라서 정부의 개별 기관이나 지방자치단체는 조약 체결의 주체가 될 수 없음.

13) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제2조1항C호.

14) 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제7조2항.

15) 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」 제5조.

16) 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 제2조 1항.

는 교섭을 위하여 정부대표를 임명하는 경우에는 산업통상자원부장관 요청으로 정부 대표를 임명하게 된다. 즉, 외국정부 또는 국제기구와 중요한 사항에 관하여 교섭을 하거나 중요한 국제회의에 참석하거나 할 시에는 산업통상자원부장관의 요청에 따라 외교부장관이 임명한다. 중요 조약에 서명 또는 가서명을 하는 정부대표 임명의 경우에는 산업통상자원부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.¹⁷⁾¹⁸⁾

하게 타국과 협력해야 할 일도 발생한다.

정부기관 간 약정은 모(母)조약의 구체적인 이행 시, 조약을 체결하기에는 그 내용이 일회성에 그치거나 시급성이 있는 협력이 필요시, 또는 조약을 체결하기에 앞서 양국 간에 우선적인 합의를 추진해야 할 사안 등이 있을 시 등 다양한 상황에 대해 우리의 정부기관이 타국의 관련 정부기관과 유연하게 적시에 사안을 대응할 수 있도록 한다.

2. 기관간 약정의 체결

가. 기관간 약정 체결 의의

국제 협력이 활발해지고 긴밀해짐에 따라 정부 내 개별부처 간 국제교류가 빈번하게 이뤄지고 있으며 대외 업무도 확대되고 있다. 특히, 팬데믹, 요소수 부족 사태와 같은 예상치 못한 일들의 발생 시 조속

나. 체결 주체 및 내용

(1) 체결 주체 및 효력

기관 간 약정은 체결 주체가 국가 대 국가 아닌 정부기관 대 정부기관 간 합의이다. 중앙행정기관¹⁹⁾이 동일 또는 유사한 업무를 수행하는 외국 정부기관과 체결할 수 있다.²⁰⁾ 체결 주체가 국가를 대표하는

1. “통상조약”이란 우리나라가 세계무역기구 등 국제기구 또는 경제연합체에 가입하거나 다른 국가 등과 체결하는 다음 각 목의 조약 중 「대한민국헌법」 제60조제1항에 따른 국회동의 대상인 조약을 말한다.

가. 세계무역기구 등 국제기구 차원에서 체결되어 포괄적인 대외 시장개방을 목적으로 하는 조약

나. 지역무역협정 또는 자유무역협정 등 지역적 또는 양자 차원에서 체결되어 포괄적인 대외 시장개방을 목적으로 하는 조약

다. 그밖에 경제통상 각 분야의 대외 시장개방으로 인하여 국민경제에 중요한 영향을 미치는 조약

17) 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」 제11조 1항.

18) 단, 이 경우 국제관례에 따라 외교부장관이 서명할 수 있다. 이는 조약체결의 상대국의 전권위임장이 외교부장관일 경우 우리도 대통령이 아닌 외교부 장관의 서명을 통해 발급하여 양국간 균형을 맞추기 위함이다(정인섭, 조약법 강의, 2016, 61면).

19) 「외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정」 제2조 2항 참조.

20) 「외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정」 제2조 1항.

기관이 아니기 때문에 기관 간 약정은 국제법적 의미의 조약은 아니다. 따라서 조약과 같은 국제법적 효력은 인정되지 않는다. 또한 이는 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약”이 아니므로 국내법적인 효력이 있다고 할 수 없다.²¹⁾

기관 간 약정은 이렇듯 정부기관 간 법적 권리·의무관계를 창설하지 못하고 비법률적 구속력만 갖게 된다고 볼 수 있다.²²⁾ 그렇다고 하더라도 기관 간 약정은 정부기관 간의 합의이므로 국가 전반적인 대외적인 신뢰도 및 국제관계를 고려하여 이행을 소홀히 할 수는 없다.

(2) 체결 범위

기관 간 약정의 가능 범위는 당사자인 중앙행정기관의 소관업무 사항으로 한정한다.²³⁾ 다만, 중앙행정기관은 소관업무 범위 내의 약정을 체결한다고 하더라도 국가 간의 국제법적 권리·의무를 발생시키거나, 기정 예산 외 재정적 부담이 되거나, 입법이 필요한 사항, 주권의 제약을 가져오는 사항, 관계 법령을 넘어서는 사항들을 포함해서는 안된다.²⁴⁾

3. 소결

우리나라는 파리협약에 따른 국가결정기여(NDCs)를 달성하기 위한 국가 간 협력을 합의하기 위해 국제법의 규율을 받는 조약 체결 또는 관련 업무를 소관으로 하고 있는 중앙행정기관 간 약정을 체결하는 방식을 고려해 볼 수 있겠다.

앞서 살펴본 바와 같이, 국제법의 규율을 받는 국가 간 권리와 의무를 생성할 수 있는 조약은 당사자 간 합의한 사항에 대한 이행 부담을 지울 수 있어, 신뢰를 기반으로 한 기관 간 약정보다 법적 안정성이 있다고 하겠다. 따라서 파리협약, 즉 국제협약을 이행하기 위해 국가 간 합의를 문서화 하는 것이므로 당사자 간 이행의 담보를 위해서 조약을 체결하는 것을 우선적으로 고려할 수 있겠다. 다만, 현재 국내외적으로 ITMO를 실행하기 위한 합의된 일관적인 방식, 체계 등이 부재한 상황에서 이와 관련한 모든 협력사항을 구체화하여 조약을 체결하는 것이 현실적으로 용이하지 않다.

이러한 점을 고려 시 현재 국가 간 ITMO를 합의하기 위한 가장 합리적인 방

21) 외교부, 알기쉬운 기관간 약정 업무, 2007.10, 22면.

22) 외교부, 알기쉬운 기관간 약정 업무, 2007.10, 23면.

23) 「외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정」 제4조 1항.

24) 「외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정」 제4조 2항.

안으로 조약 체결을 통해 주요 내용을 합의하고 향후 추진하고자 하는 프로그램 또는 프로젝트 별로 관련 내용을 구체화하여 관련 중앙행정기관 간 약정을 체결을 통해 이행하는 방식을 고려할 수 있겠다.

다음에서는 국가 간 ITMO 협력을 합의하기 위한 조약의 형태와 내용에 대해서 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

III. 기후변화 협력 합의 방식

1. 국가별 양자조약 체결

우리나라는 기후변화와 관련하여 양국 간 협력을 합의하기 위해 체결한 양자조약은 2건으로 체결 상대국은 중국과 베트남이다.²⁵⁾ 특히, 2015년 12월 파리협정이 채택된 이후 체결된 베트남과의 「대한민국 정부와 베트남사회주의공화국 정부 간의 기후변화 협력에 관한 기본협정」(이하 「한-베 기후변화 기본협정」)은 2021년에 체결

된 파리협정 제6조를 언급하며 국가결정 기여(NDCs)에 대한 협력을 규정하고 있어 온실가스 국외 감축분에 대한 협력을 명시화하고 있다.

가. 한-중 기후변화 협정

우리나라는 중국과 2015년 1월 양국 간 기후변화에 대한 포괄적 협력기반을 조성하기 위해 「대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 기후변화협력에 관한 협정」(이하 「한-중 기후변화 협정」)을 체결하였다.²⁶⁾ 양국은 2013년부터 3년간 연례적으로 ‘한-중 기후변화 양자대화’를 개최²⁷⁾하여 기후변화와 관련한 정책 등에 대하여 논의 한 바 있다.²⁸⁾

협정문의 구성은 전문(前文)과 목적, 협력활동, 협력분야, 공동위원회, 보충약정 등을 포함한 9개 조항으로 구성되어있다.²⁹⁾ 전문에서 양국은 “「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」(이하 UN기후변화협

25) 다자조약으로는 1994년 3월 발효한 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」 및 2005년 2월 발효한 관련 의정서인 「교토의정서」, 2016년 발효한 「파리협정」이 있음.

26) 2015.1.29. 서명, 2015년 2월 28일 발효.

27) 외교부 보도자료, 제1차 한-중 기후변화협력 공동위원회, 2016.6.20.(배포).

28) 외교부 보도자료, 제2차 한-중 기후변화협상 양자대화 개최 예정(안), 2014.8.22.(배포).

양국 정상은 2014년 7월 초 개최된 정상회의에서 양국 간 기후변화 협력 강화에 합의하고, 기후변화협력 협정을 체결기로 합의함에 따라, 동 양자대화에서 ‘한-중 기후변화협력 협정’ 체결을 위한 실무협의를 진행.

29) 제1조 목적, 제2조 협력활동, 제3조 협력분야, 제4조 공동위원회, 제5조 보충약정제6조 비용 및 지원, 제7조 다른 협약과의 관계, 제8조 분쟁해결, 제9조 발효·개정 및 종료.

약)을 효과적으로 이행하기 위한 공동의 노력이 중요함을 재확인”한다고 밝히는 등 양국 간 기후변화 협력의지를 보여주고 있다.

주요 협력분야(제3조)는 UN기후변화협약의 국제 교섭 및 협력, 온실가스 감축 등을 포함한 기후변화대응과 저탄소 발전 및 녹색성장 촉진을 위한 정책 및 조치, 온실가스의 모델링 등을 포함한 과학기술로 규정하고 있다. 이 외에 기후변화와 관련된 양국이 합의한 분야에 대해서도 협력이 가능하도록 규정하고 있다. 또한 공동위원회(제4조)를 설치하여 협정의 이행을 도모하였으며, 보충약정(제5조)을 규정하여 양국 간 협력을 구체화하기 위하여 정부기관, 연구기관, 대학 및 기업 간의 특정 협력 프로그램에 대한 보충약정을 체결할 수 있도록 규정하고 있다.

「한-중 기후변화 협정」은 5년간 유효함을(제9조) 규정하고 있다. 다만, 어느 한쪽 당사자가 협정에 대한 종료 의사를 동 협정의 종료 의사를 6개월 전에 서면으로 통보하지 않는 한, 5년씩 자동 갱신된다.³⁰⁾

양국은 동 협정 발효 후 ‘한-중 기후변화 협력 공동위원회’를 개최³¹⁾하여 배출권 거래제, 파리협정 후속협상과 관련한 국가결정기여(NDC), 적응, 투명성 등 주요 이슈 논의, 파리협정 제6조에 대한 국제적 합의를 위해 협력을 지속하기로 합의하는 등 협의를 계속하고 있다. 비록 「한-중 기후변화 협정」 내에 파리협정, 국가결정기여(NDCs) 등을 명시적으로 협력분야 중 하나로 규정하지는 않았지만, 파리협정은 UN기후변화협약을 기반으로 발전시킨 국제적 합의³²⁾임을 고려 시 충분히 그 협력 범위에 해당한다고 볼 수 있다.

나. 한-베 기후변화 기본협정

2017년 5월 우리나라의 제안으로 베트남과 논의가 시작된 「한-베 기후변화 기본협정」은 2021년 5월에 체결되었다.³³⁾ 협정문의 구성은 전문(前文)과 목적, 협력분야, 협력활동, 시장메커니즘, 과학 및 기술협력, 보충 약정 등을 포함한 15개 조항으로 구성되어 있다.³⁴⁾

전문에서 기후변화 대응을 위한 국제적

30) 「한-중 기후변화 협정」 제9조에 규정되어 있으며, 동 협정 종료와 관련한 우리정부 입장에 대한 외교부의 대외공지가 없어 동 협정은 유지되고 있는 것으로 보임.

31) 외교부에 보도자료에 따르면 공동위원회는 4차례 개최되었으며 제1차 2016.2.20., 제2차 2017.7.26., 제3차 2018.6.28., 제4차 2019.11.1. 개최됨(외교부 홈페이지, 검색일 2022.2.19.).

32) 박덕영, ‘파리협정의 주요 내용과 우리의 대응,’ 국제법평론 2020-III(통권 제57호), 2020.10, 30-31.

33) 2021.5.31. 서명, 2021.11.27. 발효.

인 합의인 「UN기후변화협약」, 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서」(이하 “교토의정서”), 「파리협정」을 언급함으로써 기후변화 대응을 위한 양국 간 협의의 기반을 확인해 주고 있다.

주요 협력분야(제2조)는 온실가스 배출 감축 및/또는 제거, 기후변화 적응 역량 개선, 기후기술, 파리협정 시장 메커니즘의 활용 및 국가 인벤토리(national inventory)의 측정·보고·검증(Measurement·Reporting·Verification, MRV)에 관한 역량강화 등을 규정하고 있으며, 이 외에 기후변화와 관련된 양국이 합의한 분야에 대해서도 협력이 가능하도록 규정하고 있다. 또한 국가 결정기여(NDCs)를 달성하기 위해 사용되는 프로그램 촉진 활동을 포함한 협력활동(제3조)을 규정하고 있으며 양국에 유익한 완화 결과의 사용을 포함한 시장 메커니즘(제4조)의 잠재력을 활용하기 위해 노력할 것을 규정하고 있다. 국가결정기여 이행을 위한 과학 및 기술협력(제5조), 공동실무작업반(제6조)을 설치하여 협정의 이행을 도모하였으며, 연구소, 대학 등 비국가 행위자 간 및 정부와 비국가 행위자와의 협력(제7조)도 규정하고 있다. 보충약정(제8조)

을 규정하여 양국 간 협력을 구체화하기 위하여 정부기관, 회사, 투자자, 연구소 등 간의 특정 협력 프로그램에 대한 보충약정을 체결할 수 있도록 규정하고 있다. 협력 활동에 따라 생성된 지식재산권과 정보에 대한 비밀유지(제10조)에 대해서도 규정하고 있다.

「한-베 기후변화 기본협정」은 협정문 구성은 「한-중 기후변화 협정」과 유사하나 몇 가지 다른 특징이 있다. 우선 「한-베 기후변화 기본협정」은 전문에서 온실가스 감축 또는 파리협정이 채택된 후에 논의되고 체결된 협정임에 따라 「한-중 기후변화 협정」과 달리 전문에 「UN기후변화협약」뿐만 아니라 이를 이행하기 위한 「교토의정서」와 「UN기후변화협약」하의 신기후체제³⁵⁾인 「파리협정」에 대해 언급하고 있다.

또한 「한-중 기후변화 협정」의 목적은 기후변화 분야에서의 협력을 언급하고 있는 반면, 「한-베 기후변화 기본협정」은 ‘온실가스 배출 감축 및/또는 제거,’ ‘당사자가 저탄소 및 기후 회복경제로 전환하는 것을 촉진’이라는 다소 구체적인 목표를 규정하고 있다. 이와 함께 협력분야도 동협정의 목적을 달성하기 위해 온실가스 배

34) 제1조 목적, 제2조 협력분야, 제3조 협력활동, 제4조 시장 메커니즘, 제5조 과학 및 기술협력, 제6조 공동실무작업반, 비국가 행위자 간 및 비국가 행위자와의 협력, 제8조 보충 약정, 제9조 비용 및 지원, 제10조 지식재산권 및 비밀유지, 제11조 다른 협정과 관계, 제12조 분쟁해결, 제13조 발효, 제14조, 제15조 종료.

35) 박덕영, 전계서, 31면.

출 감축 및/또는 제거, 기후변화 적응 역량 개선, 파리협정의 시장 메커니즘의 활용 및 국가 인벤토리의 측정, 보고, 검증(MRV)에 관한 역량강화 등 세부적으로 규정하고 있다. 반면 「한-중 기후변화 협정」은 「UN기후변화협약」 이행을 포함한 국제 교섭 및 협력, 온실가스 감축 정책, 시장메커니즘 및 배출권 거래제, 온실가스의 모델링 및 체계적 관리, 저탄소 기술 등 다소 포괄적인 협력 분야를 규정하고 있다.

특히 「한-베 기후변화 기본협정」은 협력 활동으로 국가결정기여(NDCs)를 달성하기 위한 프로그램 촉진, 측정·보고·검증(MRV), 적응 전략 등에 대한 역량 강화 등 구체적

활동으로 규정하고 있다. 한편, 「한-중 기후변화 협정」은 기후변화와 대응 정책 및 조치에 관련된 데이터·정보 등의 교환, 기후변화 전문가·공무원 등의 교류 등 다소의 건교환적인 협력활동으로 규정하고 있다.

전반적으로 「한-베 기후변화 기본협정」은 파리협정 제6조에서 규정하고 있는 국가결정기여(NDCs)를 이행하기 위한 양국 간 협력에 초점을 두고 협정문을 구성한 것으로 사료된다. 이에 한 가지 아쉬운 점은 ITMO와 관련한 온실가스 감축 활동에 대한 승인, 검증 및 평가, 이전 인증, 상응 조정 등에 대한 구체적 규정이 부재하다는 것이다.

<중국과 베트남과의 협정 주요내용 비교>

한-중 기후변화협력 협정		한-베 기후변화 기본협정	
조항	주요내용	조항	주요내용
전문	「UN기후변화협약」 재확인	전문	「UN기후변화협약」, 「교토의정서」 재확인, 기후변화 문제 협력을 안내하는 중심적역할을 담당하는 「파리협정」
제1조	목적: 국제협상 협력, 기후변화 대처위한 공동 협력사업 추진	제1조	목적: 온실가스 배출을 감축 및/또는 제거
제2조	협력활동: 기후변화와 대응 정책 및 조치에 관련된 데이터 등 교환, 세미나 등 개최	제2조	협력분야: 온실가스 배출 감축 및/또는 제거, 기후기술 개발 및 이전에 관한 협력, 국가 인벤토리 측정, 검증(MRV) 등
제3조	협력 분야: 「UN기후변화협약」 포함한 국제 교섭 및 협력, 온실가스 감축, 기후변화적응 등 관련 정책, 온실가스 모델링 및 체계적 관리 등에 대한 과학과 기술	제3조	협력 활동: 검증(MRV) 등 역량강화, 국가결정기여(NDCs) 달성하기 위한 사업 및 프로그램 촉진 활동 등
제4조	공동위원회: 협정 이행 촉진 위해 공동위원회 설치	제4조	시장 메커니즘: 시장 메커니즘의 잠재력 활용 노력
제5조	보충약정: 특정 협력 프로그램을 위한 정부기관, 연구기관, 대학 및 기업 간의 보충약정 체결 장려	제5조	과학 및 기술협력: 과학 및 기술협력을 통해 국가결정기여(NDCs) 이행할 수 있음을 인식
제6조	비용 및 지원	제6조	공동실무작업반: 협정 이행 촉진 위해 공동실무작업반 설치
제7조	다른 협약과의 관계	제7조	비국가 행위자 간 및 비국가 행위자와의 협력

한-중 기후변화협력 협정		한-베 기후변화 기본협정	
조항	주요내용	조항	주요내용
제8조	분쟁해결	제8조	보충약정: 협력 촉진을 위한 정부기관, 회사, 투자자, 연구소 및 대학 및 사회기관 간의 보충약정 체결 장려
제9조	발효, 개정 및 종료	제9조	비용 및 지원
		제10조	지식재산권 및 비밀유지
		제11조	다른 협정과의 관계
		제12조	분쟁해결
		제13조	발효
		제14조	개정
		제15조	종료

한편, 두 협정 모두 정부기관, 기업, 연구소, 대학 등 간에 보충 약정을 체결할 수 있도록 규정³⁶⁾하고 있어, 향후 협력 프로그램에 따라 협력 이행에 필요한 규정을 구체화하여 별도로 체결할 필요성이 있다.

2. 자유무역협정(FTA) 內 기후변화 협력 규정 도입

우리나라는 '99년에 협상을 개시한 「한-칠레 FTA」를 시작으로 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)을 체결해 오고 있다. 현재 우리나라는 57개국과 18건의 FTA를 체결하였으며³⁷⁾, 우리를 포함한 15개 국가가 합의한 역내포괄적경제동반

자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)도 금년 2월 1일 발효하였다.

이하에서는 우리나라의 기체결 FTA 네트워크를 활용 및 신규 FTA 협상을 통하여 여러 국가들과 국가결정기여(NDCs) 이행을 위한 국외감축과 관련한 협력 방안에 대해서 검토해 보고자 한다.

가. 자유무역협정(FTA) 협상 범위

(1) WTO 협정

세계무역기구(World Trade Organization, WTO)의 체제의 근간이 되는 1947년에 채택된 「관세 및 무역에 관한 일반협정」

36) 「한-베 기후변화 기본협정」은 보충 약정 체결 당사자에 추가적으로 ‘투자자’와 ‘사회기관’을 언급하고 있다.

37) <https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/ov/> (검색일 2022.2.20.).

상기 18건의 FTA는 현재 발효 중이며, 2020.12월 서명한 한-인도네시아 CEPA와 2021.2월 서명한 한-감보디아 FTA, 2021.5월 서명한 한-이스라엘 FTA를 포함 시 현재 58개국과 21건의 FTA가 체결되었음.

(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)는 전문(前文)에서 ‘관세 및 그 밖의 무역장벽을 실질적으로 감축하고 국제상 거래에 있어서의 차별적 대우를 철폐할 것을 지향’한다고 밝히고 있으며, 제I조에서 모든 회원국에 대한 무조건적인 최혜국대우(Most-Favored-Nation, MFN)를 부여할 것을 규정하고 있다.

하지만 이러한 최혜국대우 적용에 대한 일부 예외를 두고 있다. 이 중 하나는 제XXIV조 영토적 적용, 국경무역, 관세동맹 및 자유무역지역이다. 동 조항을 통해서 관세동맹(customs union), 자유무역지역(free trade area)은 최혜국대우의 예외를 적용받을 수 있도록 규정하고 있다.

이때, 자유무역협정은 당사국 내 존재하였던 상응하는 관세 또는 그 밖의 상거래 규정보다 더 높거나 더 제한적³⁸⁾이어서는 안 되며, 실질적으로(substantially) 모든 상품무역에 대하여 철폐되어야 한다.³⁹⁾ 따라서 자유무역협정 체결의 가장 큰 목적은 당사국 간의 상품에 대한 관세 및 비관세 장벽을 철폐하는 것이다. FTA는 이렇듯

당사국 간에 실질적으로 모든 상품무역에 대한 자유화를 추구하고 있다. 이와 함께 「서비스무역에 관한 일반협정」(General Agreement on Trade in Services, GATS)의 제5조 경제통합에 근거하여 서비스도 FTA에 포함될 수 있다.⁴⁰⁾

FTA 협상 범위, 즉 규율대상에 대해서는 제한을 두고 있지 않아 상품과 서비스 뿐만 아니라 지적재산권, 투자, 환경, 정부 조달 등도 당사국 간에 합의⁴¹⁾만 된다면 FTA 협정문 대상이 될 수 있다. 일부는 FTA 당사국 간에 “무역의 창출과 동시에 경쟁력 및 효율성의 제고라는 소기의 성과를 거두기 위해서는 FTA의 규율상 가능한 포괄적으로 넓게 규정하는 것이 바람직하다.”⁴²⁾는 의견도 있다.

(2) 통상조약법

우리나라의 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」(이하 ‘통상조약법’)은 통상조약 중 하나를 지역무역협정 또는 자유무역협정으로 규정하면서 동 조약의 목적을 ‘포괄적인 대외시장 개방’으로 규정하고 있다.⁴³⁾

38) GATT 제XXIV조5항(b)호.

39) GATT 제XXIV조8항(b)호.

40) 현재 WTO 통계에 따르면 발효된 지역무역협정은 353건이며, 이 중 FTA는 307임. 동 FTA 내 176건은 상품과 서비스에 대한 협정문을 포함함. <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllIRTAList.aspx>(검색일: 2022.2.20).

41) 고준성, 자유무역협정의 법적 고찰, 법무부, 2003년, 86-87.

42) 고준성, 상계서, 87면.

‘포괄적인 대외 시장개방 목적’을 달성하기 위해서는 상품 및 서비스·투자 시장 개방뿐만 아니라 시장개방에 영향을 미치는 정책·법률과 관련한 사안을 포함하여 교섭하는 것이 필요하겠다. 특히, 교섭 당사국 국내 제도가 우리 기업들의 수출, 투자 등에 대한 활동이나 기업경영에 애로가 된다면 이를 개선하기 위해 해당 분야를 포함하여 FTA 협정문을 구성 및 협상해야겠다. 한편 국제사회에서 중요한 사안으로 논의되고 있는 환경, 보건 등과 관련한 다양한 분야에 대해 논의하고 함께 협력할 수 있는 제도적 장치를 FTA 내 도입하는 방안도 생각해 볼 수 있겠다.

따라서 FTA 협정문은 상품 및 서비스뿐

만 아니라 교섭 상대국의 수출입 환경, 정책 등을 고려하여 수출입을 제한할 수 있는 무역구제, SPS, 환경 등 분야, 수출입 및 기업활동에 영향을 미칠 수 있는 지재권, 반부패, 노동 등 분야, 수출입 증진 기반을 형성하는 데 필요한 협력 분야 등도 함께 규정해야 할 것이다.

그간 우리의 기체결 FTA 협정문도 ‘포괄적인 대외 시장개방’을 위해서 상품 시장개방뿐만 아니라 서비스·투자 시장개방, 지재권을 포함하고 있으며, 이러한 시장개방을 원활히 활용할 수 있도록 원산지, 통관, 무역구제, SPS, 환경, 반부패, 노동, 협력⁴⁴⁾ 등 다양한 분야도 함께 포함하고 있다.⁴⁵⁾

<우리 기체결 FTA 내 환경·협력 챕터 사항>

챕터	기체결 FTA
협력	한-싱가포르 FTA, 한-ASEN FTA, 한-인도 CEPA, 한-페루 FTA, 한-호주 FTA, 한-콜롬비아 FTA, 한-중 FTA, 한-뉴질랜드 FTA, 한-베트남 FTA, RCEP, 한-인니 CEPA(서명)*, 한-캄보디아 FTA(서명)*, 한-필리핀(타결)*
환경/지속가능한개발	한-캐나다 FTA, 한-미 FTA, 한-EU FTA, 한-페루 FTA, 한-호주 FTA, 한-뉴질랜드 FTA, 한-콜롬비아 FTA, 한-터키 FTA, 한-중 FTA, 한-중미 FTA, 한-영 FTA,

*를 제외한 FTA는 발효

- 43) 제2조(정의)1항나목: 지역무역협정 또는 자유무역협정 등 지역적 또는 양자 차원에서 체결되어 포괄적인 대외 시장개방을 목적으로 하는 조약.
- 44) 우리의 기체결 FTA 중 한-싱가포르, 한-아세안, 한-인도, 한-페루, 한-중국, 한-뉴질랜드, 한-베트남, 한-콜롬비아, 한-중미, 한-인도네시아, 한-캄보디아 등 FTA에 협력챕터 포함.
- 45) 우리의 기체결 FTA 이외 USMCA(US-Mexico-Canada Agreement), CPTPP(Comprehensive and Partnership Agreement for Trans-Pacific Partnership), EU-캐나다 포괄적경제무역협정(EU-Canada Comprehensive Economic Trade Agreement) 등도 환경, 무역과 환경 등의 챕터를 도입하였음.

나. 자유무역협정(FTA) 內 기후변화 협력 도입

EU의 탄소국경조정 메커니즘(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 등이 우리 기업의 수출에 부정적 영향⁴⁶⁾으로 작용될 가능성을 고려 시, 국가결정기여(NDCs), ITMO를 포함한 각국의 환경정책은 우리 기업의 수출에 장애가 될 수 있음을 예상할 수 있다. 따라서 국가결정기여(NDCs), ITMO 등 환경 정책과 관련하여 우리 기업이 협력국 內 시장진출에 차별적인 조치를 적용받지 않고, 정책 관련 투명성을 확보할 수 있도록 국가 간 협력을 통해 우리 기업의 공평한 경쟁의 장(level-playing-field)을 마련하는 것이 필요하겠다.

이와 같이 FTA 상대국 또는 협상 대상 국가의 국가결정기여(NDCs), ITMO 정책은 우리 기업의 수출입에 영향이 예상된다. 즉, 이는 포괄적인 대외시장을 개방하는데 있어서 영향을 미칠 수 있다. 따라서 국가결정기여(NDCs), 그리고 이를 이행하기 위한 ITMO를 포함한 기후변화 협력과 관련한 협정문안도 FTA 체결·교섭 상대국과 합의가 된다면, 포괄적인 대외시장 개방을 위해서 우리의 기체결 또는 협상 중인 FTA 내에 도입이 가능하다. 이미 우리

의 기체결 FTA 중 일부는 환경 문제를 논의하기 위해서 관련 규정, 환경 챗터 등을 도입한 바 있다.

(1) 기체결 FTA

우리의 기체결 FTA 중 환경, 무역과 지속가능한 발전 챗터 등을 도입하여 환경과 관련한 협력 사항들을 규정하고 있는 사례를 찾아볼 수 있다. 비록 이러한 협정문들이 국가결정기여(NDCs), ITMO 등에 대한 구체적 협력사항을 직접적으로 언급하고 있지는 않지만, 다자간 환경협정 등을 언급하고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 특히, ‘한-캐나다 FTA’, ‘한-뉴질랜드 FTA’, ‘한-호주 FTA’ 등은 환경챗터를 별도로 두고 있으며 다자간 환경협정에 대한 의무를 준수할 것을 규정하고 있으며, ‘한-EU FTA’, ‘한-콜롬비아 FTA’, ‘한-터키 FTA’ 등에서는 무역과 지속가능한 발전 챗터에서 탄소 시장과 관련된 사안에 대해 협력할 것을 규정하고 있다.

따라서 이러한 FTA 체결국가들과 환경 관련 규정들 도입을 근거로 공동위원회, 협력위원회, 환경위원회 등을 통해서 국가결정기여(NDCs) 등을 포함한 기후변화와 관련한 협력을 논의할 수 있겠다.

46) 이다솜, ‘전경련 “EU탄소국경조정제도 시행 시 韓 기업 피해”(21.7.20), 이투데이 <https://www.etoday.co.kr/news/view/2045939> (검색일 2022.2.20.).

<우리 주요 기체결 FTA 內 환경·지속가능한 발전 챕터>

기체결 FTA (발효: 상품무역협정기준)	챕터	관련 주요 내용
캐나다 (2015.1월)	제17장 환경	○ 상호 관심 있는 무역 관련 환경문제에 대하여 적절하게 협의하고 협력하기로 약속 등 (제17.3조 다자간 환경협정)
뉴질랜드 (2015.12월)	제16장 환경	○ 기후변화를 포함한 무역 관련 환경 문제를 다루기 위하여 양 당사국의 역량과 능력을 향상(제16.1조 목적) ○ 기후변화를 포함한 세계적 또는 지역적 환경 문제에 대한 국제 사회의 대응으로서 국제 환경 거버넌스와 협정의 가치 및 중요성 인정, 양 당사국이 당사국인 다자간 환경 협정과 국제무역규칙 간 상호지지 강화 노력 등(제16.3조 다자간 환경 협정) ○ 세계 탄소시장과 관련된 문제 및 무역이 기후에 미치는 부정적 영향을 다루는 방안을 포함하여, 현재와 미래의 국제기후변화체제의 무역 관련 측면에 관한 협력(부속서 16-가 협력. 1.라.)
호주 (2014.12월)	제18장 환경	○ 양 당사국이 당사국인 다자간 환경협정이 환경보호에 중요한 역할을 하고, 이러한 협정의 이행이 협정의 환경적 목표를 달성하는데 중대함을 인정. 국제무역협정의 상호 지지를 증진시키는 수단을 지속적으로 추구(제18.2조 다자간 환경협정) ○ 협력분야는 환경 법과 규정이 무역에 미치는 영향, 국제기후변화체제의 무역관련 측면, 무역관련 환경문제 및 생물다양성의 무역관련 측면을 포함(제18.8조 협력)
EU (2011.5월)	제13장 무역과 지속가능한 발전 및 부속서	○ 다자간 환경 협정 효과적 이행 약속, 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약과 교토 의정서」의 궁극적 목적 달성 약속 재확인, 「발리행동계획」에 따라 미래 국제기후변화체제 발전에 관해 협력 등(제13.5조 다자간 환경 협정) ○ 세계 탄소시장과 관련된 문제, 무역이 기후에 미치는 부정적 영향을 다루는 방안, 그리고 저탄소 기술 및 에너지 효율을 증진하는 수단을 포함하여, 현재와 미래의 국제기후변화체제의 무역 관련 측면에 관한 협력(부속서 13 무역과 지속가능한 발전에 관한 협력 1.바.)
콜롬비아 (2016.7월)	제16장 무역과 지속가능한 발전 및 부속서	○ 상호 관심 있는 협력활동(부속서 16-가 규정)을 증진하기로 합의(제16.14조) ○ 국제 기후변화체제의 무역 관련 협력, 무역과 지속가능한 발전의 사회적 또는 환경적 측면을 담당하는 국제 포럼에서의 협력, 국제적으로 합의된 지침의 효과적 이행과 후속조치 등 협력 (부속서 16-가)
터키 (2013.5월)	기본협정 제5장 무역과 지속가능한 발전	○ 다자간 환경 협정의 가치 인정, 협력, 효과적 이행 약속, 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약과 교토 의정서」의 궁극적 목적 달성 약속 재확인, 「발리행동계획」에 따라 미래 국제기후변화체제 발전에 관해 협력 약속 (제5.5조 다자간 환경 협정) ○ 세계 탄소시장과 관련된 문제, 무역이 기후에 미치는 부정적 영향을 다루는 방안, 그리고 저탄소 기술 및 에너지 효율을 증진하는 수단을 포함하여, 현재와 미래의 국제기후변화체제의 무역 관련 측면에 관한 협력 (제5.10조 협력)
영국 (2021.1월)	제13장 무역과 지속가능한 발전 및 부속서	○ 다자간 환경 협정 효과적 이행 및 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약과 교토의정서」의 궁극적 목적 달성하겠다는 약속 재확인 (제13.5조 다자간 환경 협정) ○ 세계 탄소시장과 관련된 문제, 무역이 기후에 미치는 부정적 영향을 다루는 방안, 그리고 저탄소 기술 및 에너지 효율을 증진하는 수단을 포함하여, 현재와 미래의 국제기후변화체제의 무역 관련 측면에 관한 협력 (부속서 13)

이외에 우리 기체결 FTA 內 환경, 협력 등의 챕터가 없는 국가들과 국가결정기여(NDCs), ITMO 등의 협력 활동이 필요하거나, 이와 관련한 기후변화 기본협정을 맺을 필요가 있다면, FTA 內 공동위원회를 활용하여 그 논의의 시작을 추진하는 방안이 있다. 일반적으로 공동위원회에서 FTA 협상의 전반적인 논의사항을 다루고 있으므로 공동위원회 개최 시 우리 측의 하나의 의제로 기후환경 분야를 제안하여 논의하는 방안이 있겠다.

협력의 방식을 고려 시, 즉각적으로 관련 사항을 논의하고 시행이 필요한 시급성이 있는 협력 사안에 대해서는 협력을 위한 기관 간 약정을 체결하여 진행하는 방식이 있겠다. 다만, 시간적으로 충분하고 그 필요성이 요구된다면 기후변화 기본협정 등 조약을 별도로 체결하는 방안도 고려해 볼 수 있겠다.

(2) 신규 FTA

우리나라에서 현재 협상 중이거나 협상 여건을 조성하고 있는 상품무역을 포함한 FTA는 11건⁴⁷⁾으로 이들 협정문에 국가결정기여(NDCs), ITMO 등을 포함한 기후변화 협력과 관련한 사항을 도입할 수 있

겠다.

먼저 협정문 구성 방식을 생각한다면 다음의 세 가지 방안이 있겠다. 우선, FTA 협정문 내에 기후변화 챕터를 도입하여 관련 협력 내용을 구체적으로 규정하는 방식을 생각해 볼 수 있겠다. 그다음으로는 협력 또는 환경 챕터 내에 하나의 조문 또는 하부 절로 구성하여 기후변화와 관련된 협력 내용을 규정하는 방안이 있겠다. 하지만, 협상 상대국에 따라 별도의 환경 또는 기후변화 챕터를 FTA 협정문에 도입하는 것을 부담스러워하거나 구체적인 협력내용을 합의하기 어렵다면, 협력챕터 內 하나의 협력사항으로 기후변화 협력을 규정하는 방안을 택할 수 있다. 이러한 경우라도 협정 발효 후 향후 이를 근거로 당사국들 간에 기후변화 협력에 대한 구체적인 내용을 협의할 수 있겠다.

협정문안은 앞서 검토한 「한-베 기후변화 기본협정」 중 협력 분야는 온실가스 배출 감축 및/또는 제거, 기후기술 개발 및 이전에 관한 협력, 국가 인벤토리 측정, 검증(MRV) 등, 협력 활동으로는 검증(MRV) 등 역량강화, 국가결정기여(NDCs) 달성하기 위한 사업 및 프로그램 촉진 활동 등을

47) <https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/ov/> (검색일 2022.2.20.).

우리나라에서 협상중이거나 협상 여건조성 중인 FTA는 12건이나 서비스·투자에 한정하여 협상중인 한-러시아 서비스·투자 FTA는 제외하였음.

주요 내용으로 하는 조항을 도입하는 방안을 고려할 수 있겠다. 다만, 이러한 협력 및 협력 활동에 대한 이행강제성을 위해서 이행을 관리 및 감독할 수 있는 위원회 설립, 분쟁 발생 시 이를 해소하기 위한 분쟁 해결절차 적용 등에 관한 규정도 함께 도입해야 할 필요성이 있다.

3. 소결

국가결정기여(NDCs)를 포함한 기후변화 협력을 위해 양자조약을 체결하는 방안과 FTA 협정문 내 도입하는 방안을 검토해 본 결과 법률상으로는 두 가지 방안이 다 가능하다. 다만, 기후변화 협력을 요하는 상대국과 현재 FTA 체결국인지, FTA 협상국인지, 기후변화만을 규정하는 양자조약을 우선적으로 체결하는 것이 효과적인지, 협력의 내용이 시급성이 있는지 등을 검토하여 기후변화 협력을 어떠한 방식으로 진행할지 결정하여 추진하는 것이 필요하겠다.

한편, 동 조약들을 이행하는 데 있어서 양국 간 분쟁이 있을 시, 기후변화 협정인 「한-중 기후변화 협정」과 「한-베 기후변화

기본협정」은 “당사자 간의 협의를 통하여 해결”하도록 규정하고 있다. 이에 반하여 우리의 기체결 FTA는 분쟁해결 챕터를 도입하여 패널 구성, 분쟁 절차 등을 규정하여 일정기간 안에 분쟁이 해결될 수 있도록 하고 있다. 따라서 분쟁해결 측면에 있어서는 FTA 내 기후변화 협력 등의 내용을 도입하여 운용하는 게 효율적이라 하겠다.⁴⁸⁾

IV. 기후변화 협력 주요 내용

스위스는 온실가스 배출량을 1990년 대비 2030년까지 50 퍼센트를 감축할 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해서 스위스는 페루와 파리협정 제6조에 따른 감축 활동의 이행 협력을 위한 협정⁴⁹⁾(이하 “스위스-페루 파리협정 이행 협정”)을 체결하였으며, 세계에서 처음으로 ITMO의 환경 건전성(environmental integrity)의 확보를 위한 기준을 설정하였다.⁵⁰⁾ 스위스는 페루 이후에 가나, 세네갈, 조지아, 바누아투, 도미니카 공화국, 태국, 아이슬란드, 모로코 왕국, 칠레 등과 파리협정 제6조를 이행하기 위한 협력 사항을 규정하는 협정을 체결하였

48) 「한-중 기후변화 협정」과 「한-베 기후변화 기본협정」 내 위원회를 통해서 분쟁해결에 대한 절차 등을 추가적으로 협의하여 협정을 개정하는 방안도 고려할 수 있다.

49) Implementing agreement to the paris agreement between the Swiss Confederation and the Republic of Peru

50) <https://www.carbon-mechanisms.de/en/news-details/first-bilateral-agreement-on-article-6-cooperation-signed> (검색일 2022.4.19)

다.⁵¹⁾ 이들 협정은 구성 및 내용이 유사하게 규정되어 있다.

다음에서는 「스위스-페루 파리 이행 협정」의 주요 내용을 살펴보고 향후 우리의 기후변화 협력 협정 등에 도입해야 할 구체적인 규정에 대해서 검토해보고자 한다.

1. 스위스-페루 파리협정 이행 협정

「스위스-페루 파리협정 이행 협정」(이하 “이행 협정”)은 21개 조문⁵²⁾으로 구성되어 있으며, 그중 파리협정 제6조를 이행하는데 있어서 주요 규정으로는 환경 건전성

(Environmental integrity), 승인 (Authorization), 승인 양식(Authorization Form), 모니터링, 검증 및 평가(Monitoring, Verification and Examination), 이전 인증 (Recognition of transfer), 등록부(registry), 상응 조정(corresponding adjustment), 연간 보고(Annual reporting), 격년 보고(Biennial reporting), 국제기후재정의 이중계산 금지 (No double counting with international climate finance) 등이 있다.

이 중 제3조 환경 건전성은 제4항에서 감축활동⁵³⁾에 대해서 규정하고 있다. 이러한 활동들은 세계 탄소 배출량이 증가하는

51) <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/info-specialists/climate-international-affairs/staatsvertraege-umsetzung-klimauebereinkommen-von-paris-artikel6.html> (검색일 2022.4.19).

52) 전문, 제1조 일반 정의, 제2조 목적, 제3조 환경 건전성, 제4조 지속가능 개발, 제5조 승인, 제6조 승인 형식, 제7조 모니터링, 검증 및 평가, 제8조 이전 인증, 제9조 등록부, 제10조 상응 조정, 제11조 연간 보고, 제12조 격년 보고, 제13조 국제기후재정의 이중계산 금지, 제14조 주무 당국, 제15조 공통의 부패 척결, 제16조 발효, 제17조 개정, 제18조 분쟁해결, 제19조 협정 폐기, 제20조 이전 인증의 중단, 제21조 종료.

53) Article 3.4. Mitigation Outcomes shall originate from activities that:

- a. Do not lead to an increase in global emissions;
- b. Are in line with the low emission development strategy of each Party;
- c. Foster the transition to low emission development, in accordance with net zero carbon
- d. Do not include activities based on nuclear energy and avoid locking in levels of emissions, technologies or carbon intensive practices incompatible with the achievement of the long-term goal of the Paris Agreement, in particular any activities based on the continued use of fossil fuels;
- e. Promote enhanced climate action and safeguard against incentives for low ambition by the Parties involved;
- f. Mitigate the risk of carbon leakage;
- g. Are based on conservativeness in baseline setting, including consideration of the lower and of projected emission development;
- h. Consider all existing and planned national policies, including legislation;
- i. Include consideration of other factors for incentivizing enhanced climate action by the Transferor;
- j. Apply attribution of the Mitigation Outcomes to the sources of finance, where adequate; and
- k. Prevent any negative environmental and social impacts, including on air quality and biodiversity, social inequality and discrimination against population groups based on gender, ethnicity or age.

방향이어서는 안되며, 저탄소 발전 전략 방침에 따른 것이어야 하며, 2050년까지 넷제로(net-zero) 탄소 배출에 합치하는 저탄소 발전 전략으로의 전환을 조성, 원자력을 기반으로 하는 활동 배제 등을 포함하고 있다.

제5조 승인은 NDC 또는 다른 감축 목표를 위한 감축의 국제 이전 및 사용은 자발적이어야 하고 각 당사국의 승인을 획득해야 하며, 이전자(Transferor)의 승인은 취득자(Receiver)의 승인을 위한 요건임을 규정하고 있다. 또한 각 당사국은 승인 요청을 제출하는 절차를 마련해야 하고 감축활동 계획서류(Mitigation Activity Design Document, MADD)를 포함한 국가 요건(its national requirements)을 공표해야 하며 이에 대한 개정사항에 대해서 상대국에 통지할 것을 규정하고 있다. 이전자(Transferor)가 설정한 국가 요건에는 가격(price), 기간(term), 방식(modality) 등 최소한의 적절한 조건들을 포함하도록 규정하고 있다. 그리고 제6조 승인 양식에서는 승인 결정(authorization statement)은 MADD와 감축활동의 정의, 적용된 기준 또는 기준치 방법론의 정의, 모니터링 및 평가 보고에 대한 요건, 감축활동에 대한 제공 기간(crediting period)의 정의 등을 검토(reference) 하도록 규정하고 있다.

제7조 모니터링, 검증 및 평가에서는 이전 요건(requirements for transfer)에 대해서 제시하고 있으며, 이러한 요건은 다른 국내 또는 국제시스템 또는 목표에 따른 감축의 이중 요청 금지, 승인 결정의 내용과 불일치 증거가 없어야 함, 감축 활동의 이행에 있어 이전자의 인권 또는 국내법을 침해했다는 증거가 없어야 한다는 것이다.

그리고 제10조 상응 조정에서는 이전 감축의 이중 계상을 방지하기 위한 방안들을 제시하고 있다. 상응 조정은 NDC에 포함된 분야 및 온실가스로부터의 방출과 제거에 적용되며, 먼저 이전된 모든 감축분을 추가하고 한 당사국의 NDC에 대해 사용된 감축분은 차감하는 것을 통해 적용된다고 규정하고 있다. 이와 더불어 단해년(single-year) NDC와 다해년(multi-year) NDC에 대한 적용 방식도 함께 규정하고 있다.

한 가지 특이점은 제15조에 부패방지(Common concern and fight against corruption) 조항을 도입했다는 것이다. 특히 이행 협정상의 승인 또는 이전 인증을 받기 위해 직간접적으로 뇌물을 제공하는 것을 불법행위로 규정하고 있다는 것이다.⁵⁴⁾ ITMO의 핵심이 되는 단계인 허가 또는 이전 인증은 담당자의 평가가 수반되는 행위이기 때문에 평가에 영향을 미칠 수 있

는 담당자의 부패행위를 예방, 적발하고자 이러한 조항을 도입한 것으로 사료된다.

2. 기후변화 협력 주요 내용

우리가 가장 최근에 체결한 「한-베 기후 변화 기본협정」에는 ITMO와 관련한 협력 활동을 중심으로 규정하고 있지만, 이에 대한 구체적인 기준에 대해서는 규정하고 있지 않다. 한편, 앞서 살펴본 바와 같이 최근에 스위스가 체결하고 있는 이행 협정은 감축 활동에 대한 환경 건전성, 승인, 승인 양식, 모니터링, 검증 및 평가, 이전 인증, 상응 조정 등에 대해 비교적 구체적으로 규정하고 있음을 알 수 있다.

향후 우리의 양자 또는 다자간 체결하려는 기후변화 기본협정 또는 FTA 내에 관련 챕터 등을 도입하여 NDC를 달성하기

위한 ITMO 관련 구체적인 내용을 합의하는데 「스위스-페루 파리협정 이행 협정」을 참고할 수 있겠다. 물론 우리 입장에서는 NDC 달성을 위해 국외감축분을 활용해야 하기 때문에 이러한 협정들을 체결하는 상대 국가들은 개발도상국일 가능성이 높다는 점을 고려했을 때는 상대국의 감축 이전을 위한 역량강화 지원 등 협력 활동에 대한 규정을 배제하기는 힘들겠다.

따라서 앞서 검토한 우리의 기체결 기후 변화 기본협정의 규정, 스위스가 체결한 이행 협정들을 고려하여 협정문 구성을 한다면 하기 ‘기후변화 협정(안)’ 표와 같은 조문 구성이 필요할 것으로 생각된다. 다만, 구체적인 협정문안을 고안할 시에는 에너지, 기후변화와 관련한 정부정책을 고려하여 협정문안을 작성할 필요가 있겠다.

<기후변화 협정(안)>

조항	제목	주요내용
전문	-	협정 체결 배경, 파리협정의 이행의 중요성 등
제1조	일반 정의	협정 내 중요 용어의 정의
제2조	목적	협정을 체결하는 목적
제3조	협력 분야	협정의 목적을 달성하기 위해 해당 기본협정의 협력 분야

54) Article 15 Common Concern and fight against corruption

The parties agree to combine their efforts to fight corruption and, in particular, declare that any offer, gift, payment, remuneration or benefit of any kind whatsoever, made to whomever, directly or indirectly, with a view to being awarded an authorization or a recognition of transfer under this Agreement, will be construed as an illegal act or corrupt practice. Any act of this kind constitutes sufficient grounds for suspending recognition of transfers pursuant to Article 20. The parties shall promptly inform each other of any well-founded suspicion of an illegal act or corrupt practice.

조항	제목	주요내용
제4조	협력 활동	협력 분야에 해당하는 협력 활동
제5조	비국가 행위자 간 및 비국가 행위자와의 협력	비국가 행위자 간 및 비국가 행위자와의 협력 활동 장려
제4조	환경 건전성	이전 및 사용 승인된 감축의 환경 건전성에 대한 최소한의 원칙 및 기준
제5조	승인	ITMO 승인 방식, 기관 설치, 요건 등
제6조	승인 양식	승인 결정에 포함되어야 하는 주요 내용 등
제7조	모니터링, 검증 및 평가	모니터링, 검증 및 평가와 관련한 방식, 검증 및 평가에 대한 공표, 관련 정보의 접근 등
제8조	이전 인증	감축에 대한 이전 요건, 인증 방식, 절차 등
제9조	등록부	이전 인증에 대한 등록부의 공표, 등록부에 포함되어야 하는 내용 등
제10조	상응 조정	ITMO 이중 계산 금지, 상응 조정 방식 등
제11조	보고	파리협정의 사무국에 ITMO 관련 보고 제출 의무 등
제12조	국제기후재정의 이중계산 금지	국제기후재정의 이중계산 금지
제13조	주무 부처	담당 부처
제14조	반부패	승인 또는 이전 인증 시 부패행위 방지
제15조	비용 및 지원	협력 활동의 이행과 관련한 비용부담 방안 등
제16조	지식재산권 및 비밀유지	협력 활동에 따른 지식재산권 처리 방안 등
제17조	보충 약정	협정 이행을 위한 정부, 민간 기관 등의 약정 체결 근거 등
제18조	다른 협정과의 관계	기후변화와 관련한 협정과의 관계
제19조	분쟁 해결	분쟁 해결 방식, 관할 범위 등
제20조	공동실무 작업반	협정의 이행을 위한 관리 감독 기구 설치, 주요 업무 등
제21조	개정	협정 개정 방식 등
제22조	중단/파기	협정 중단 및 파기 방식 등
제23조	발효	협정 발효 시기
제24조	종료	협정 종료 방식 등

한 가지 추가적으로 고려해야 할 사항은 분쟁해결에 대한 방식이다. 현재 우리의 「한-베 기후변화 기본협정」이나 스위스의 이행 협정 내의 분쟁해결은 1개의 조항으로 분쟁 당사자 간의 협의로 해결할 수 있다고 간략하게 규정되어있다. 하지만 감축에 대한 계산, 이전, 상응 조정 등 기술적인 측면을 고려 시 이에 대한 분쟁발생을

단순히 협의만으로 해결이 가능한 지 생각해 볼 필요가 있겠다. 향후에 기후변화 협정이 FTA 내 하나의 챕터로 포함된다면 FTA 협정에 마련되어 있는 분쟁해결 절차를 이용할 수 있겠지만, 기후변화 협정이 단독으로 체결된다면 분쟁해결 절차, 방식 등에 대한 구체적인 규정을 도입하는 것이 필요한 지 고민해 봐야겠다. 특히, 협의를

포함한 분쟁해결 절차의 기간, 온실가스 감축과 관련한 기술적인 분쟁이 발생 시와 관련한 민간 전문가 도입 등과 관련한 규정에 대해 고려할 필요성이 있겠다.

V. 결론

우리 정부는 2021년 12월 23일 유엔기후변화협약 사무국에 ‘2018년 대비 2030년까지 40% 온실가스를 감축’할 계획을 제출한 바 있다. 이는 우리 정부의 기존 37% 감축 목표에서 3% 상향된 수치이다.⁵⁵⁾ 이러한 목표 달성을 위해서 우리 정부는 국내감축뿐만 아니라 국외감축 수단도 활용할 방침이다.

제26차 당사국총회를 통해 파리협정 제6조가 구체화 된 만큼, 각국은 상대적으로 온실가스 감축 여력이 높은 국가들과 협력하기 위해 노력할 것으로 보인다. 이미 일본의 경우 태국, 에티오피아, 인도네시아, 사우디아라비아, 베트남, 케냐 등과 여러 프로그램을 통해 온실가스 감축을 위한 노력을 추진하고 있다.⁵⁶⁾ 스위스는 페루를 포함하여 10개 국가와 국외감축과 관련한 협정을 체결 한 바 있다. 우리나라도 온실가스 국외감축 목표 달성을 위해 여타국들

과 적정 시점에 협력을 추진해야 하겠다.

「한-중 기후변화 협정」은 2014년 8월 협의를 시작하여 5개월만인 2015년 1월에 서명하였으나, 「한-베 기후변화 기본협정」의 경우 2017년 5월에 협상을 개시하여 4년만인 2021년 5에 서명하였다. 10개 챕터를 논의한 한-캄보디아 FTA가 화상으로만 협상을 개최하여 7개월 만에 타결선언을 한 것과 비교한다면, 양자조약을 체결하는데 소요되는 시간은 결코 짧지 않다.

또한, 양자 조약을 체결하더라도 향후 관련 중앙행정기관 간 약정을 체결하여 추진하고자 하는 프로그램 또는 프로젝트 별로 관련 내용을 구체화하여 이행이 필요하다는 것을 고려 시에 기후변화 협력이 필요한 상대국과의 협상을 개시하여 이행하기까지 상당한 시간이 소요될 것으로 생각된다.

앞서 언급한 바와 같이 국외감축에 대한 협력을 요하는 국가들은 이를 추진하기 위해서 여러 국가들과 접촉을 하여 교섭을 진행하고 있는 만큼, 우리도 기후변화 협력을 요하는 상대국과 양자 또는 다자 조약, FTA 등을 검토하여 적시에 기후변화 협력협정을 체결하도록 해야겠다.

55) 관계부처합동, 제2차 기후변화대응 기본계획, 2020년, 18면.

56) 오채운 외 4명, ‘신기후체제 한, 협력적 접근에 대한 대응 방향: 일본 경험 사례를 중심으로,’ 녹색기술센터, 2017, 196-201.

참 고 문 헌

단행본 및 연구논문

고준성, 자유무역협정의 법적 고찰, 법무부, 2003

박덕영, “파리협정의 주요 내용과 우리의 대응”, 국제법평론 2020-III(통권 제57호),
2020.10

외교부, 알기쉬운 기관간 약정 업무, 2007.10

오채운·문성삼·이화영·최경란·양수연, “신기후체제 한, 협력적 접근에 대한 대응 방향:
일본 경험 사례를 중심으로,” 녹색기술센터, 2017

정인섭, 조약법 강의, 2016

Clifford Chance, “COP26: Article 6 Rulebook for the New Global Carbon Market
Mechanism Agreed”, November 2021

보도자료 및 정부보고서

외교부 보도자료, ‘제1차 한-중 기후변화협력 공동위원회,’ 2016.6.20.

외교부 보도자료, ‘제2차 한-중 기후변화협상 양자대화 개최 예정(안),’ 2014.8.22.

관계부처합동 보도자료, ‘제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26) 폐막,’ 2011.11.13.

관계부처합동, ‘2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안,’ 2021.10.18.

이다솜, ‘전경련 “EU탄소국경조정제도 시행 시 韓 기업 피해”(21.7.20), 이투데이

이준이, ‘[IBS통신] 코로나19팬데믹은 기후에도 영향을 미쳤을까,’ 2021.07.09.

웹사이트

FTA강국, KOREA, <https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/ov/> (검색일 2022.2.20.)

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/info-specialists/climate—international-affairs/staatsvertraege-umsetzung-klimauebereinkommen-von-paris-artikel6.html> (검색일 2022.4.19.)

국내법/국제법

정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률

통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률

외국정부기관과의 기관 간 약정 체결 및 관리에 관한 규정

관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)

서비스무역에 관한 일반협정(GATS)

기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서

기후변화에 관한 국제연합 기본협약

파리협정

조약법에 관한 비엔나 협약

대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 기후변화협력에 관한 협정

대한민국 정부와 베트남사회주의공화국 정부 간의 기후변화 협력에 관한 기본협정

Implementing agreement to the paris agreement between the Swiss Confederation and the Republic of Peru

[국문초록]

국가결정기여(NDCs) 달성 위한 국가 간 협력을 위한 합의 방식 및 주요 내용

조 부 임

작년 10월 말에 개최되었던 제26차 COP을 통해서 파리협정 당사국들은 제6조와 관련된 국제탄소시장 지침에 대해 타결하였다. 우리 정부도 국외감축 목표를 기존 대비 상향한 바 있다. 특히 파리협정 제6.2조는 국가결정기여(NDCs)를 위해 '국제적으로 이전된 완화 성과(ITMO)'를 사용하기 위해서 협력적 접근을 취할 수 있음을 규정하고 있는 바, 우리는 향후 국외감축을 이행하기 위해서 어떠한 방식으로 접근해야 할지 고민이 필요하겠다.

국외감축을 위해 협력을 합의하는 방식에는 당사국 간 협정체결, 기체결 FTA 내 또는 신규 FTA 체결 시 관련 내용을 협정문에 도입하는 방안이 있겠다. 우리나라는 국외감축 목표를 달성하기 위해서 기후변화 협력을 요하는 상대국과 양자 조약, FTA 등을 검토하여 시의적절하게 협력 협정을 체결해야겠다.

협정 또는 FTA 내 관련 챕터의 주요내용은 NDC를 달성하기 위한 ITMO 관련한 협력, 방식 등의 조항으로 구성될 것이며, 이에 대한 주요 내용은 환경 건전성, 승인, 승인 양식, 모니터링, 검증 및 평가, 이전 인증, 등록부, 상응 조정, 보고, 국제기후재정의 이중계산 금지 등이 있겠다. 한편, 우리의 협정 체결 상대 국가들은 개발도상국일 가능성이 높다는 점을 고려한다면 상대국의 감축 이전을 위한 역량강화 지원 등 협력 활동에 대한 규정들을 포함해야 할 필요성이 있다. 다만, 구체적인 협정문안을 고안할 시에는 에너지, 기후변화와 관련한 정부정책을 고려하여 협정문안을 작성할 필요가 있겠다.

주제어

조약, 자유무역협정, 국가결정기여(NDCs), 기후변화, 국외감축 이전, 파리협정

[Abstract]

Treaties for cooperation between countries to achieve nationally determined contributions (NDCs)

Buim Cho

At the 26th COP, the Parties to the Paris Agreement reached an agreement on International Carbon Market Rules related to Article 6. The Korean government also has raised its target of ITMO. In particular, Article 6.2 of the Paris Agreement stipulates that cooperative approaches can be taken to use of internationally transferred mitigation outcomes towards nationally determined contributions. Against this backdrop, it is needed to consider how to cooperate with other countries to meet NDCs.

There are several ways to agree on cooperation for mitigation outcomes. These are concluding bilateral or plurilateral treaties, concluding a new FTA, or introducing relevant articles or chapters into enacted FTA. In order to achieve the NDCs, it is necessary for the Korean government to review the ways and contents to cooperate in a timely manner.

The provisions of an agreement for ITMO-related cooperation to achieve NDCs could include Environmental integrity, Authorization, Authorization Form, Monitoring, Verification and Examination, Recognition of transfer, registry, corresponding adjustment, Reporting, No double counting with international climate finance and so on.

Key words

Treaties, Free Trade Agreement(FTA), Nationally Determined Contributions (NDCs), Climate Change, Internationally Transferred Mitigation Outcomes (ITMOs), Paris Agreement