



파리협정 제6조에 따른 남북 기후변화 협력

정민정

2021년 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회에서 파리협정 제6조(시장/비시장 메커니즘을 통한 국가 간 협력 조항) 세부이행규칙에 대한 합의가 이루어지면서, 당사국들은 동조를 활용한 국외감축 활동을 본격화할 수 있게 되었다. 특히 우리나라는 2030년까지 국가 결정 감축목표의 11.5%를 국외 감축분으로 설정함에 따라 향후 대규모 국외감축량 확보가 불가피하다. 이러한 점에서 파리협정 제6조제2항에 따라 보다 유연한 시장 메커니즘을 활용한 북한 내 감축실적의 국내이전과 더불어, 제6조제8항에 따라 ODA 등과 같은 비시장 메커니즘의 활용도 가능하도록 국회 차원의 입법적 보완을 검토할 필요가 있다.

1 파리협정 제6조

파리협정 제6조는 시장 및 비시장 메커니즘을 통해 온실가스 감축목표를 보다 효율적으로 달성하기 위한 국가 간 협력을 규정하고 있다. 동조에 따른 국가 간 협력은 참여 당사국 간에 자발적으로 승인된 배출권 거래 등을 통해 국제적으로 이전된 감축성과(ITMOs, Internationally Transferred Mitigation Outcomes)도 국가적으로 결정된 기여(NDC, Nationally Determined Contributions), 즉 국가별 감축목표를 달성하는 데 반영하는 방식 등으로 이루어진다(제1항 및 제3항).

(1) 주요내용

파리협정 제6조에 따른 국제협력 프레임워크는 크게 국가 간 온실가스 감축실적 거래에 관한 '시장 메커니즘'(제6조제2항 및 제4항)과 국가 간 협

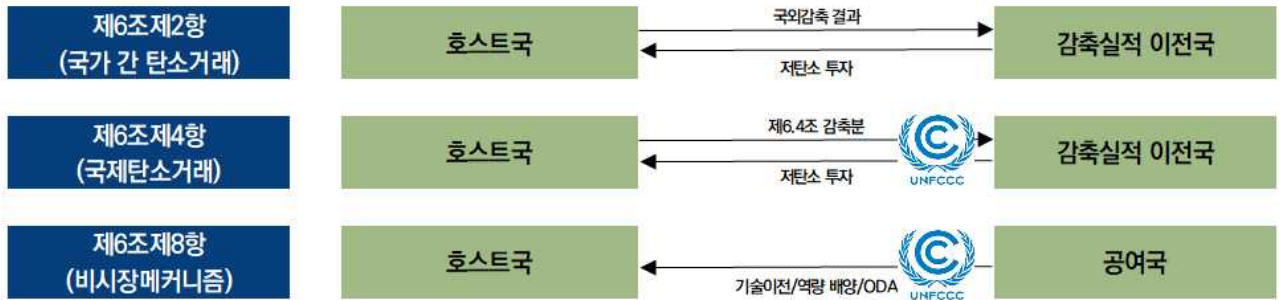
력은 하되 감축 실적의 이전이 수반되지 않는 '비시장 메커니즘'(제6조제8항)으로 구성되어 있다 ([그림 1] 참조).

여기서 시장메커니즘은 다시 참여 국가의 자율성을 보장하여 다양한 유형의 협력이 가능한 '제6조제2항¹⁾ 메커니즘'과, 파리협정 당사국회의(CMA²⁾)가 관리하는 감축 메커니즘인 '제6조제4항³⁾ 메커니즘'으로 구분된다. 제6조제2항 메커니

- 1) 2. 국가결정기여를 위하여 당사자가 국제적으로 이전된 완화 성과의 사용을 수반하는 협력적 접근에 자발적으로 참여하는 경우, 당사자는 지속가능한 발전을 촉진하고 거버넌스 등에서 환경적 건전성과 투명성을 보장하며, 이 협정의 당사자회의의 역할을 하는 당사자총회가 채택하는 지침에 따라, 특히 이중계산의 방지 등을 보장하기 위한 엄격한 계산을 적용한다.
- 2) Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement
- 3) 4. 당사자가 자발적으로 사용할 수 있도록 온실가스 배출 완화에 기여하고 지속가능한 발전을 지원하는 메커니즘을 이 협정의 당사자회의의 역할을 하는 당사자총회의 권한과 지침에 따라 설립한다. 이 메커니즘은 이 협정의 당사자회의의 역할을 하는 당사자총회가 지정한 기구의 감독을 받으며, 다음을 목표로 한다.



[그림 1] 파리협정 제6조에 따른 탄소거래 메커니즘



※ 자료: Zero Carbon Analytics, "Article 6 of the Paris Agreement at COP28: What is at stake?", Briefing, 2023, p.2.

즘은 유엔기후변화협약(UNFCCC, UN Framework Convention on Climate Change)의 직접적 규제를 받지 않는 상향식의 자발적 시장체제인 데 비해, 제6조제4항 메커니즘은 UNFCCC 기구가 규제·감독하는 하향식 시장 체제라는 점에서 차이가 있다.⁴⁾ 이에 따라 제6조제2항 메커니즘에서는 시장거래의 대상이 되는 감축 실적⁵⁾을 ‘국외감축성과’라고 부르지만, 제6조제4항 메커니즘에서는 ‘제6.4조 감축분’(A6.4ER, emission reductions)이라고 부르며, 그 발행을 위해서는 UNFCCC 지침에 따른 감독기구의 허가가 필요하다.

가. 지속가능한 발전 증진 및 온실가스 배출의 완화 촉진
 나. 당사자가 허가한 공공 및 민간 실체가 온실가스 배출 완화에 참여하도록 유인 제공 및 촉진
 다. 유치당사자 국내에서의 배출 수준 하락에 기여. 유치당사자는 배출 감축으로 이어질 완화 활동으로부터 이익을 얻을 것이며 그러한 배출 감축은 다른 당사자가 자신의 국가결정기여를 이행하는 데에도 사용될 수 있다.
 라. 전지구적 배출의 전반적 완화 달성

4) 2022년 UNFCCC 내 감독기구가 설치되었고, 2024년부터 그 운영이 시작되면 기존 교토의정서의 청정개발체제(CDM, Clean Development Mechanism)를 대체하게 될 것이다. CDM은 교토의정서상 감축 의무가 있는 선진국이 의무가 없는 개도국에서 감축사업을 추진하여 발생한 감축실적(CER, Certified Emission Reduction)을 자국 목표 달성에 활용하는 체제이다.
 5) 국외 온실가스 배출 활동을 새로운 기술 등을 도입하여 줄이거나, 온실가스 흡수원인 나무를 심는 등 그 결과로서 발생한 감축량을 산정하여 이산화탄소상당량톤(tCO₂eq)의 실적으로 발급한다.

(2) 당사국총회의 이행규칙 합의경과

2021년 10월 31일 ~ 11월 13일 영국의 글래스고에서 개최된 UNFCCC 제26차 당사국총회(COP26, 26th Conference of the Parties)에서 국제탄소시장에 관한 ‘파리협정 세부이행규칙’(Paris Rulebook)이 합의됨으로써 국가 간 온실가스 배출권 거래를 규율하는 국제규범의 근간이 마련되었다.⁶⁾ 당사국들이 파리협정 제6조에 따른 국외감축 활동에 나설 수 있게 된 것이다.

우리나라는 COP26 폐회 직후인 지난 2021년 12월 23일 새로운 NDC⁷⁾를 UNFCCC 사무국에 제출하였는데, 여기서 2030년까지 새로운 NDC의 11.5%에 해당하는 3,350만 톤의 온실가스 배출을 다른 국가와의 거래를 통해 국외에서 감축하겠다고 공약했다. 이처럼 NDC상 국외감축 목표를 별도로, 그것도 높게 설정한 나라는 우리나라가 유일하다. 우리의 에너지 집약적 산업구조상 NDC 목표 제고를 위해서는 국외감축 비중을 높일 필요가 있었을 것이다. 이는 UNFCCC와 파리협정 당사국인 북한과의 협력 필요성이 대두되는 배경이기도 하다.⁸⁾

6) 이후 2022년 COP27에서는 기후 재앙을 겪는 개발도상국들에 대한 ‘손실과 피해’ 보상을 위한 기금 조성이 합의되었고, 2023년 COP28에서 ‘기후 손실과 피해기금’이 공식 출범하였으나 ‘화석연료 단계적 퇴출’에 대한 합의를 도출하지 못하고 폐회된 바 있다.

7) 2018년 총배출량 대비 40% 감축

8) 국내법체계상 해석론에 따르면, 헌법 제3조 영토조항의 규범적 성격을 인정하여 남북관계는 국가 대 국가의 관계가 아닌 한민족 내부의 관계로 정의된다. 그러나 현실적으로 국제사회에서는 북

2 남북 기후변화 협력 가능성

남북한 모두 파리협정 당사국으로서 온실가스 배출 감축이라는 국제법적 의무를 부담하는 만큼, 남북 상호 협력 필요성 및 가능성이 존재한다. 또한, 동 협정 제6조에 따른 비정치적·비군사적 국가 간 협력 메커니즘은 남과 북 양측이 호혜적인 협력방안 마련에 나서는 계기로 활용될 수 있을 것이다. 이 경우 남북 간 기후변화 협력을 통해 기존에 고착상태에 있던 남북 간 철도·산림·에너지협력과 같은 연성협력 이슈가 재조명될 여지도 있다.

(1) 시장메커니즘의 활용

파리협정 제6조제2항 또는 제6조제4항 메커니즘을 활용하여 북한에서 획득한 온실가스 감축실적을 국내로 이전하여 우리나라의 국가 NDC상 국외감축목표 달성에 활용하는 방안이다. 특히 제6조제2항 메커니즘은 우리가 북한에 저탄소 투자를 하면서 양자 간 합의로 다양한 메커니즘을 설계할 수 있다는 장점이 있다. 물론 이 경우 남북 모두 이중계상 방지⁹⁾ 및 환경건전성 보장과 더불어, 파리협정상 투명성 체계에 따른 보고기준을 준수하여야 한다. 파리협정에서는 국가 간 감축실적의 이동이 단순히 비용효과적인 측면에서 뿐만 아니라, 기후변화 문제 해결을 위해 보다 야심차고, 지속가능한 발전과 함께 환경건전성도 추구할 것을 요구하고 있기 때문이다. 남북협력 구상단계에서는 다음과 같은 사업들이 우선적으로 고려될

수 있다.

먼저, 저탄소 교통 및 수송이 전 세계 온실가스 감축 논의에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있는 점을 고려할 때, 남북 철도협력은 글로벌 온실가스 감축을 위한 최우선적인 남북협력 대상이 될 수 있을 뿐만 아니라, 한반도에서 유럽까지의 대륙횡단 여객·물류 연결이라는 잠재적 사업성도 있다.

다음으로, 북한이 2019년 9월 UNFCCC 사무국에 제출한 NDC에서 산림녹화를 통해 온실가스를 감축하겠다는 의지를 밝혔다는 점에서, 산림녹화를 우선적인 남북협력 대상으로 꼽을 수 있다. 특히 우리나라는 앞으로 대규모 국외 감축량을 확보해야 하는 과제를 안고 있는바, 산림 분야 REDD+사업¹⁰⁾ 차원의 북한에 대한 대규모 산림녹화사업으로 돌파구를 마련할 수도 있을 것이다.

마지막으로, 북한 내 재생에너지 지원을 통해 북한에 저탄소 에너지 체계 구축을 지원하거나,¹¹⁾ 몽골과 같이 태양광, 풍력 등이 풍부한 지역에서 전력을 생산하여 북한을 거쳐 우리나라로 이동시키는 동북아 슈퍼그리드 사업 추진도 검토해 볼만 하다.

이러한 남북협력 사업들이 파리협정 제6조제2항에 따른 시장메커니즘에 따라 실현된다면, 우리나라의 에너지 집약적 산업구조상 한계를 극복할 수 있는 효과적인 대안이 될 수 있고, 온실가스 배출권 확보가 필요한 민간 부문의 자발

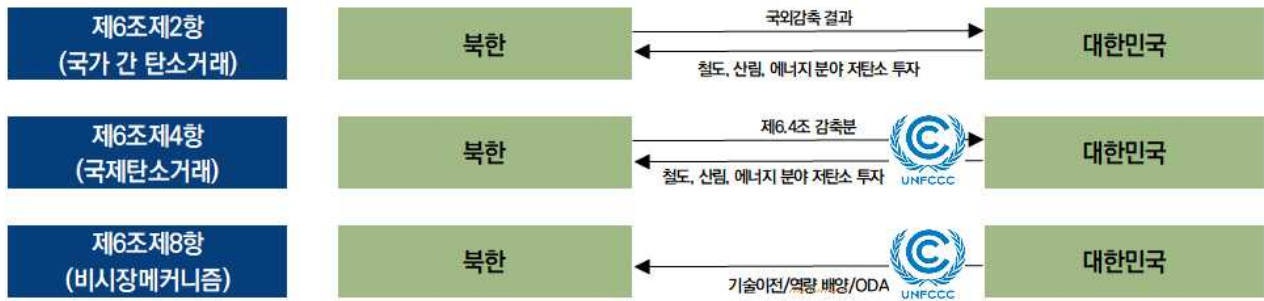
한이 하나의 독립된 주권국가로서 인정되고 있는 만큼, 파리협정 제6조에 따른 국가 간 배출권 거래 대상이 될 수 있을 것이다.

9) 남북한의 파리협정 제6조 메커니즘 활용 후 전 지구적 온실가스 배출량이 활용 전의 배출량보다 적거나 최소한 같아야 한다는 것이다.

10) Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries, 산림전용·산림황폐화로부터의 탄소배출 감축(REDD)과, 산림 탄소 축적 보존, 지속가능한 산림경영, 조림과 산림복원을 통한 산림 탄소 축적 증진(plus) 사업을 의미한다.

11) 주로 석탄화력 발전소를 통해 전력을 생산·공급해온 북한에 태양광 발전소와 같은 재생에너지 발전 설비를 설치하여 발전량을 대체할 경우, 기존 북한의 석탄화력 발전소에서 배출되었던 온실가스 배출량만큼 감축실적으로 인정될 수 있다.

[그림 2] 파리협정 제6조에 따른 남북 기후변화 협력 메커니즘



적인 참여로 소요재원도 원활히 조달·투자될 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 비시장메커니즘의 활용

현재 북한이 전술한 파리협정 제6조제2항 및 제4항에 따른 시장메커니즘상 요건을 충족하기는 쉽지 않은 것으로 보인다. 북한이 감축실적 이전 대가로 우리나라로부터 재정적 수입만 기대하면 되는 상황이 아니고, 그 이전이 스스로의 NDC 달성에 실질적으로 연계되어 있어야 하기 때문이다. 따라서 남북 기후협력 초기에는 시장메커니즘과 함께 파리협정 제6조제8조에 따른 기술이전, 역량배양, ODA 등 비시장 메커니즘의 활용도 고려될 필요가 있다.

그런데, 우리나라의 국외감축 목표 이행을 위한 구체적인 절차를 규정하고 있는 현행 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장기본법」과 동법 시행령¹²⁾이 1997년 채택된 교토의정서 연장선상의 청정개발체제(CDM)에 머물러 있으면서, UNFCCC 기구가 규제·감독하는 하향식 시장체제로서 소규모 사업에 적합한 파리협정 제6조제4항 메커니즘의 활용에 관해서만 규정하고 있는 점은 개선될 필요가 있는 것으로 보인다. 무엇보다 2021년 합의된 파리협정 제6조 세부이행규칙을 반영하여, 제6조제4항 메커니즘보다 유연하면서 국가 또는 준국가 단위의 다양한 협력활동에 활용될 수 있는 제6조제2항 메커니즘에 관한 입법을 서둘러야 할 것으로 보인다.¹³⁾

3 입법정책적 과제

2021년 11월 파리협정 제6조 세부이행규칙이 마련된 만큼, 향후 당사국들의 국외감축 활동이 본격화될 것으로 전망된다. 남과 북이 파리협정 제6조에 따른 시장 메커니즘 등을 통해서 상호 협력할 경우 그 어느 국가 간 협력보다 서로의 NDC 달성에 효과적으로 기여할 가능성이 크다. 나아가 그동안 진전을 보지 못하던 철도·산림·에너지협력과 같은 남북 간 연성협력 이슈들도 기후위기 대응 차원에서 재조명되고, 새로운 추진동력을 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

12) 동법 제35조 및 동법 시행령 제32조~제38조 참조.

13) 참고로, 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 “남북교류협력법”)에 따르면 남북한 간 경제협력은 분단국 특유의 거래로서, 민족 내부 거래로서의 성격과 국제 거래의 성격을 모두 가지고 있다(제12조와 제26조 참조). 파리협정 제6조에 따른 온실가스 배출권 거래에는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장기본법」을 우선적으로 적용하되, 남북 저탄소 협력을 촉진하는 데 필요한 범위에서 남북교류협력법을 적용하는 것이 지금까지의 남북관계 관련 법체계와 가장 부합해 보인다.

