

최종 보고서

Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구

2016. 2.

연구수행기관:
한국환경정책·평가연구원



제 출 문

환경부 장관 귀하

본 보고서를 「Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

연구 책임자 : 이승준 부연구위원

자 문 위 원 : 문진영 대외경제정책연구원 부연구위원

소병천 아주대학교 교수

안병옥 기후변화행동연구소 소장

임소영 산업연구원 부연구위원

2016. 2.

한국환경정책·평가연구원장

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구방향	4
3. 연구수행 방법	5
제2장 제네바 텍스트의 분석 및 중재안	7
1. 제네바 텍스트의 개요	9
2. 제네바 텍스트의 분석	10
가. 서문	10
나. 적응의 장기 및 글로벌 측면	12
다. 의무/기여/행동	14
라. 모니터링 및 평가	16
마. 정보, 지식 및 교훈의 공유	17
바. 제도적 장치	18
사. 손실과 피해	18
3. 제네바 텍스트의 중재안	20
제3장 공동의장의 제안문서 분석 및 중재안	23
1. 공동의장의 제1차 제안문서	25
가. 공동의장의 제1차 제안문서 분석	25
1) 합의문 초안(Part One: Draft Agreement)	25
2) 결정문 초안(Part Two: Draft Decision 1/CP.21)	31
나. 제1차 제안문서에 대한 중재안	31
2. 공동의장의 제2차 제안문서	32
가. 공동의장의 제2차 제안문서 분석	33
나. 공동의장의 제2차 제안문서에 대한 중재안	38

■ 차례 ■

제4장 파리 당사국총회 협상 중재안	39
1. 공동의장의 제3차 제안문서 분석	41
가. 합의문 분석	41
나. 결정문 분석	48
2. 공동의장의 제3차 제안문서에 대한 중재안	55
제5장 향후 대응방향	59
1. 파리 합의문의 개요	61
2. 우리나라의 대응방향	71
가. 단기 대응방향	71
나. 장기 대응방향	72
3. 향후 과제	74
제6장 결론	75
참고문헌	81
축약어	83

글상자 (Box) 차례

Box 1. 제네바 텍스트의 서문 1	10
Box 2. 제네바 텍스트의 서문 2	11
Box 3. 제네바 텍스트의 서문 3	11
Box 4. 제네바 텍스트의 서문 4	12
Box 5. 제네바 텍스트의 적응의 장기 및 글로벌 측면	13
Box 6. 제네바 텍스트의 적응의 의무/기여/행동 1	14
Box 7. 제네바 텍스트의 적응의 의무/기여/행동 2	15
Box 8. 제네바 텍스트의 적응의 모니터링 및 평가	16
Box 9. 제네바 텍스트의 적응의 정보, 지식 및 교훈의 공유	17
Box 10. 제네바 텍스트의 적응의 제도적 장치	18
Box 11. 제네바 텍스트의 손실과 피해	19
Box 12. 제네바 텍스트에 대한 2015 합의문의 중재안	20
Box 13. 공동의장의 1차 제안문서 합의문 초안 1	26
Box 14. 공동의장의 1차 제안문서 합의문 초안 2	28
Box 15. 공동의장의 1차 제안문서 합의문 초안 3	30
Box 16. 공동의장의 1차 제안문서 합의문 초안 4	30
Box 17. 공동의장의 1차 제안문서에 대한 2015 합의문의 중재안	32
Box 18. 공동의장의 2차 제안문서 합의문 초안	33
Box 19. 공동의장의 2차 제안문서 결정문 초안	36
Box 20. 공동의장의 2차 제안문서에 대한 2015 합의문의 중재안	38
Box 21. 공동의장의 3차 제안문서 합의문 초안	41
Box 22. 공동의장의 3차 제안문서 결정문 초안	48
Box 23. 공동의장의 3차 제안문서에 대한 2015 합의문의 중재안	55
Box 24. 파리협정 채택에 관한 제21차 당사국총회 결정문의 적응 및 손실과 피해 관련 사항	61
Box 25. 제21차 당사국총회 결정문에 포함된 적응 및 손실과 피해 관련 파리협정문	64




제 1 장

서 론



Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구



· 제1장 ·

서론

1. 연구의 배경 및 필요성

유엔기후변화협약(UNFCCC) 제17차 더반 당사국총회에서 결정한 더반 플랫폼 특별작업반(Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP) 설립(UNFCCC, 2012) 이후 ADP는 2012년부터 4년 동안 새로운 기후체제(이하 신기후체제)를 논의해 왔다. 구체적으로 더반 총회에서는 2015년 제21차 당사국총회에서 채택하는 것을 목표로 모든 당사국에 적용 가능한 협약 하의 새로운 의정서(a protocol), 다른 법적문서(another legal instrument), 또는 법적 효력이 있는 합의서(an agreed outcome with legal force)를 도출하기로 결정하였다(UNFCCC, 2012). ADP는 2012년부터 활동을 시작하여 더반 총회에서의 결정 사항대로 감축, 적응, 재정, 기술개발 및 이전, 행동 및 지원의 투명성, 역량배양에 관해 야심찬 신기후체제 합의서 도출을 위해 논의를 지속해 왔다.

신기후체제는 교토의정서(Kyoto Protocol)와 다르게 모든 당사국에 적용 가능(applicable to all)하고 당사국의 자발적인 참여(bottom-up)가 중요하다는 점을 기본으로 한다. 그리고 무엇보다 그동안 교토의정서 체제에서 충분히 논의되지 못한 기후변화 적응(adaptation)을 감축과 동등한 수준으로 다루어야 한다는 점에 많은 당사국들이 공감해 왔다¹⁾. 2014년 ADP 회의부터 당사국들은 적응과 관련하여 핵심적인 의제들을 논의해 왔다. 2014년 한 해 동안 당사국들은 신기후체제 합의문의 적응 의제와 관련하여 글로벌 목표, 의무와 기여 및 행동, 지식 공유, 모니터링 및 평가, 손실과 피해 등을 핵심적인 사항으로 도출하였다²⁾(UNFCCC, 2015a). 우리나라는

1) 2014-2015년 ADP 회의에서 적응과 관련한 활발한 논의를 통해 당사국들은 신기후체제에서 적응이 감축과 동등한 중요성을 가진다는 데에 공감대를 형성하였다.

2) UNFCCC(2015a)의 Annex에 포함된 'elements for a draft negotiating text' 참조.



2014년 제20차 리마 당사국총회 직전에 적응에 관련한 신기후체제 합의문의 구조에 대한 국가제안서를 제출하면서 신기후체제 합의문의 방향에 관한 안을 제시하기도 하였다(ROK, 2014).

2015년은 제21차 파리 당사국총회에서 신기후체제 합의문이 도출될 예정이었던 해로 그 어느 때보다 대내외적으로 기후변화협상이 중요하게 여겨져 왔다. 특히 적응과 관련하여 신기후체제 합의문에 대한 당사국들의 아이디어를 정리해 왔던 2014년의 ADP 회의와는 달리 2015년에 열린 다섯 차례의 ADP 회의에서는 당사국들이 공식 협상문서를 도출하고 최종 합의문 도출을 위한 협상을 통해 공식문서를 축약하는 일에 최선의 노력을 기울였다. 이에 우리나라도 기후변화협상에 참석하여 협상을 진행해 왔고 적응 분야에 있어서도 환경부 주도로 우리나라의 적응 관련 입장을 피력하고 신기후체제 합의문을 위한 중재안 마련에 노력을 기울였다. 이러한 차원에서 적응과 관련된 협약 내외부의 동향을 관찰 및 분석하고 협상에서 우리나라 대응전략 및 중재안을 마련하는 것이 2015년에는 매우 중요하였으며, 최종적으로 2015년 12월 12일 도출된 파리협정문(Paris Agreement)과 당사국총회 결정문(Decision 1/CP.21)에 따라 앞으로 우리나라의 대응방향을 제시하는 것이 필요한 시점이다.

2. 연구방향

본 연구는 2015년 ADP 회의 경과를 바탕으로 협약 사무국 및 공동의장이 제시하는 문서를 분석하고 이와 관련한 우리의 입장 및 중재안을 제시하는 방식으로 진행하였다. 그리고 우리의 중재안은 ADP 회의에서의 협상 대응을 위한 기초 자료로 활용하였다.

제네바 텍스트의 분석 및 중재안(제2장)에서는 제20차 리마 당사국총회 결정문의 Annex로 도출된 ‘Elements for a draft negotiating text³⁾’와 2015년 2월 제네바에서 열린 ADP 2-8 회의의 결과물을 최종적으로 정리하여 공식 문서화 한 제네바 텍스트(negotiating text⁴⁾)를 분석하고, 이에 대한 우리입장과 대응방향을 바탕으로 중재안을 제시하였다.

3) UNFCCC(2015a) 참조.

4) UNFCCC(2015b) 참조.



공동의장의 제안문서 분석 및 중재안(제3장)에서는 ADP 2-9 회의와 ADP 2-10 회의 이후에 ADP 공동의장(Co-chairs)이 제시한 문서 및 중재안을 분석하고, 이에 대한 우리입장과 대응방향을 바탕으로 중재안을 제시하였다.

파리 당사국총회 협상 중재안(제4장)에서는 ADP 2-11 회의 이후에 ADP 공동의장이 제시한 문서를 분석하고, 이에 대한 우리입장과 대응방향을 바탕으로 파리 당사국총회에서 최종적으로 우리가 제시할 수 있는 중재안을 마련하였다.

마지막으로 향후 대응방향(제5장)에서는 파리 당사국총회를 통해 최종 도출된 파리협정문(Paris Agreement)과 당사국총회 결정문(Decision 1/CP.21)을 검토하고 앞으로 우리나라가 중점적으로 고려해야 할 적응 관련 대응방향을 제시하였다.

3. 연구수행 방법

본 연구에서는 유엔기후변화협약의 공식 문서와 기후변화협상 및 동향 관련 국내외 문헌들을 이용하여 전반적인 협상동향과 당사국의 입장 및 논의 경과를 파악하였다. 그리고 2015년에 기후변화협상 대한민국 정부대표단으로 활동하며 ADP 회의의 적응 관련 세션에서 협상자(negotiator)로 참석하여 당사국들의 입장 및 논의경과를 파악하고 우리의 대응전략을 마련하여 현장 대응에 임하였다. 그리고 그 경험을 바탕으로 추가적인 대응전략을 구상하였다.

유엔기후변화협약과 관련한 문서들은 ADP 회의나 당사국총회 등의 실무회의로부터 도출된 공식 및 비공식 결과문서나 적응위원회 등을 포함하는 협약 내 기관들의 문서 등을 활용하였다. 국내외 문헌은 관련 논문과 기관들이 발행한 보고서 등을 고려하였다.

기후변화협상 실무회의에 참석하여 당사국 간 논의를 현장에서 관찰하고 각 당사국의 실무자들과 비공식적으로 논의한 사항들도 연구의 유용한 배경자료로 활용하였다. 또한 국내에서 기후변화협상과 관련한 관계 부처 회의나 기타 논의에 참여하여 정보를 수집함으로써 국내 현황을 파악하고 향후 전략 및 대응방향을 수립하는데 기초자료로 활용하였다.

제2장

제네바 텍스트의 분석 및 중재안



Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구

· 제2장 ·

제네바 텍스트의 분석 및 중재안

1. 제네바 텍스트의 개요

UNFCCC 협약의 Article 17에서는 의정서(protocol)에 관한 사항을 규정하고 있는데, 2항의 의정서 관련 문안(text)의 공개 시기와 관련하여 사무국이 의정서 채택을 위한 회기의 최소 6개월 이전에는 어떤 형태의 제안 문구라도 공개해야 한다고 언급하고 있다⁵⁾. 이에 따라 새로운 기후체제와 관련한 의정서 혹은 다른 형태의 새로운 법적 문서를 도출하기로 예정된 제21차 당사국총회가 2015년 11월 30일부터 시작됨에 따라 최소 2015년 5월 말까지는 공식 문서를 도출해야 하는 상황이었다. 2015년 5월 이전에 열리는 실무회의가 2월 스위스 제네바에서의 ADP 2-8 회의였고, ADP 공동의장은 최종 공식 협상문안을 도출하기 위해 제20차 당사국총회 결정문에 실린 ‘Elements for a draft negotiating text(UNFCCC, 2015a)’를 바탕으로 제네바 ADP 2-8 회의에서 각 당사국 및 그룹이 추가해야 한다고 언급한 문구를 모두 포함하여 2015년 2월 25일자로 공식 협상문서인 제네바 텍스트(Negotiating text)를 도출하였다⁶⁾(UNFCCC, 2015b). 기존 4쪽 정도였던 적응 및 손실과 피해(Adaptation and loss and damage) 관련 문안이 당사국들의 의견 추가로 공식 협상문안에서는 13쪽 정도로 늘어났다. 기존의 세부 주제인 1) 적응의 장기 및 글로벌 측면, 2) 의무/기여/행동/협약상의 의무, 3) 모니터링 및 평가, 4) 정보, 지식, 교훈의 공유, 5) 제도적 장치, 6) 손실과 피해의 틀은 그대로 유지하면서 각 주제별로 당사국이나 그룹이 추가한 사항들을 포함함으로써 공식 협상문안에는 더 많은 옵션과 내용을

5) UNFCCC(Article 17): 2. The text of any proposed protocol shall be communicated to the Parties by the secretariat at least six months before such a session (UN, 1992).

6) 공식 협상문서는 제17차 당사국총회 결정문 1/CP.17에서 언급하는 요소의 이행과 관련하여 Negotiating text라는 제목으로 문서가 도출되었으며, 이는 2015년 2월 제네바 ADP 2-8 회의에서 최종 도출된 안으로 흔히 제네바 텍스트(Geneva Text)라고 불린다.



담았다.

2. 제네바 텍스트의 분석

가. 서문(Preamble)

서문에서 적응과 관련하여 쟁점이 되는 부분은 적응의 특성, 감축 및 손실과 피해와의 관계, 시급성, 적응의 기인 등을 언급하는 단락들이다.

Box 1 | 제네바 텍스트의 서문 1

Option (a): *Emphasizing* that adaptation is a global challenge and a common responsibility that requires global solidarity and must be addressed with the same urgency as, and in political / legal parity with, mitigation,

Option (b): *Emphasizing* that adaptation is a global challenge that must be addressed with the same urgency as, and in balance with, mitigation, and that enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required in order to enable and support the implementation of adaptation actions [and recognizing that both climate-resilient development and adaptation to the impacts of climate change will be essential],

Option (c): *Emphasizing* that enhanced action and international cooperation on adaptation is urgently required to enable and support the implementation of adaptation actions aimed at reducing vulnerability and building resilience in [developing country Parties][Parties not included in annex X], taking into account the urgent and immediate needs of those [developing countries][Parties not included in annex X] that are particularly vulnerable,

Option (d): *Notes* that adaptation is a global challenge that must be addressed with the same urgency as mitigation,]

자료: UNFCCC(2015b)

Box 1은 서문에 포함된 내용으로 가장 포괄적인 적응의 필요성을 언급하고 있기 때문에 Option (b)와 (c)에서와 같이 국가 간 차별화(differentiation between developing and developed countries)나 지원(support)에 관한 사항을 언급하기보다 적응과 감축의 동등성



(parity)과 적응의 최상위 목표를 언급하는 것이 바람직하다. 서문에서 적응의 중요성과 최상위 목표가 언급될 경우 적응 섹션에서 적응의 구체적이고 실질적인 목표를 토대로 당사국의 의무나 행동과 관련한 사항 및 제도적 장치가 언급될 수 있을 것이다.

Box 2 | 제네바 텍스트의 서문 2

[*Affirming* that adaptation needs are a consequence of the temperature rise that results from inadequate mitigation action by all Parties and that adaptation is thus a global responsibility,]

자료: UNFCCC(2015b)

Box 2의 단락에서는 적응수요의 기인을 부적절한 감축에 따른 온도상승에 초점을 맞추으로써 적응을 전 지구적 책임으로 규정하고 있다. 물론 적응이 부족한 감축행동에 따라 필요한 행동이기도 하지만, 적응은 이상기후로 인해 변화하는 환경에 대한 대응을 의미하기 때문에 부적절한 감축과 그에 따른 온도변화만을 그 원인으로 규정하는 것은 부적절하다.

Box 3 | 제네바 텍스트의 서문 3

[*Recognizing* that loss and damage associated with the adverse impacts of climate change includes and in some cases involves more than what can be reduced by adaptation and is therefore distinct from adaptation,]

[*Recognizing* that the best available science acknowledges that even if warming is kept below 2 °C with high levels of adaptation, there will be residual loss and damage, in particular in developing countries,]

자료: UNFCCC(2015b)

Box 3의 단락에서는 손실과 피해와 관련한 제19차 당사국총회 결정문(UNFCCC, 2014)을 재인용하여 손실과 피해가 일부는 적응으로 극복할 수 있고 어떤 경우에는 극복할 수 없는 영향들을 포함한다고 언급하면서 손실과 피해가 적응과는 별개임을 강조하고 있다. 그러나 손실과 피해가 일부는 적응으로 극복할 수 있고 어떤 경우에는 그 이상의 것을 포함한다는 의미는 적응행동에

따라 손실과 피해의 규모가 결정될 수도 있다는 의미이다. 따라서 손실과 피해가 적응과 별개인 것이 아니라 오히려 깊은 연계성을 갖고 있다고 볼 수도 있기 때문에 본 단락의 적절성에 대한 추가 논의가 필요하다.

Box 4 | 제네바 텍스트의 서문 4

[Recognizing that the best available science acknowledges that even if warming is kept below 2°C with high levels of adaptation, there will be residual loss and damage, in particular in developing countries,]

자료: UNFCCC(2015b)

Box 4의 단락에서는 적응과 함께 2oC 목표가 달성된다 하더라도 여전히 개발도상국에 잔여 손실과 피해가 있다는 사항을 언급하고 있는데, 이는 현재 노력을 하더라도 손실과 피해를 막을 수 없기 때문에 대응이 필요하다는 의미로 해석된다. 손실과 피해는 온도 제한과 관계없이 현재에도 얼마든지 발생할 수 있으며 일부 개발도상국의 손실과 피해는 부족한 적응에 기인할 수도 있기 때문에 손실과 피해가 무조건 발생한다는 주장은 합의문에서 다루기에 적합하지 않은 것으로 판단된다.

나. 적응의 장기 및 글로벌 측면(Long-term and global aspects of adaptation)

적응의 장기 및 글로벌 측면과 관련한 부분은 적응의 장기 및 글로벌 측면에서의 목표, 감축이나 온도변화와의 연계 등에 관한 사항을 다루고 있다.



Box 5 | 제네바 텍스트의 적응의 장기 및 글로벌 측면

50(Option1).3. All Parties commit to increase efforts to adapt to climate change impacts, reduce vulnerability and increase resilience in the context of the actual increase in global mean temperature, taking into account the relationship between mitigation ambition, associated climate change impacts, and consequent adaptation needs, costs, and co-benefits; 50(Option5). Decides to establish a global goal for adaptation to enhance adaptation commitments as a global responsibility; the goal has both qualitative and quantitative aspects, including elements of knowledge dimension informed by science, planning and policy aspects, adaptation needs and costs, including support, and recognition of adaptation investments by developing countries.

자료: UNFCCC(2015b)

Box 5의 단락 50(Option1).3에서는 모든 당사국이 기후변화 적응을 위해 노력하는 것을 의무로 언급하고 있으나, 이것을 평균온도 상승 및 감축과 연계하고 있다. 물론 감축노력과 적응, 온도상승 간에 어떠한 연관성이 있기도 하겠으나 명확한 연계성이 밝혀져 있지 않은 상황에서 이를 장기 및 글로벌 측면으로 언급하는 것은 적절하지 않다. 이를 언급하기 위해서는 평균온도나 감축이 적응과 어떤 방식으로 연계될 수 있는지 구체적인 언급과 논의가 필요할 것이다. 또한 의무사항(commit)으로 규정한 것에 대해 적응은 자발적 기여와 행동으로 이루어지는 것이며 부담(burden)이 되어서는 안 된다는 것이 ADP 회의를 통해 지속적으로 공감대를 형성하였다는 점에서 장기 및 글로벌 차원에서 의무를 규정하는 것은 적절하지 않다. 따라서 적응의 장기 및 글로벌 측면에서는 정성적인 최상위 글로벌 적응 목표를 언급하는 수준으로 문구가 정리되는 것이 선호된다.

단락 50(Option5)에서는 전 지구적 적응 목표를 책임과 연계하여 의무를 강화하기 위한 수단으로 언급하고 있다. 그러나 전 지구적 적응 목표는 단순히 책임을 묻고 의무를 강화하기 위한 수단보다 기후변화의 현실에서 취약성을 줄이고 회복력을 강화하는 실질적인 수단으로 설정되는 것이 필요할 것이다. 목표가 정성적인 측면과 정량적인 측면을 모두 포함하는 사항에 대해서는 취약성 감소 및 회복력 증진 등의 정성적인 목표 설정이 당사국 간 어느 정도 공감대가 형성되는데

반해 정량적인 목표를 설정하는 부분은 공감대가 형성될 수 있는 방법론이 마련되어 있거나 현실적으로 목표를 정량화 하는 것에 한계가 있기 때문에 2015 합의에서 언급하는 것은 불가능할 것이라는 의견이 많았다⁷⁾.

다. 의무/기여/행동(Commitments/contributions/actions)

의무, 기여, 행동과 관련한 섹션에서는 개별 및 공동 차원의 의무, 기여, 행동에 대해 언급하고 있는데 개별 차원에서는 국가 차원의 적응계획과 이행, 협약 4조와 관련한 의무, 선진국의 개발도상국에 대한 의무, INDC 등 다양한 사항을 다루었고, 적응이 기본적으로 부담이 되어서는 안 되기 때문에 의무(commitment)보다는 기여나 행동에 관한 사항을 다루는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다.

Box 6 | 제네바 텍스트의 적응의 의무/기여/행동 1

51. [*Option 1 (chapeau)*: [Each Party][Developing country Parties][Parties not included in annex X] to prepare and implement adaptation commitments / contributions / actions under Article 4 of the Convention by integrating / integrate adaptation within national development planning, mainstream adaptation into national policies, undertake a national adaptation plan (NAP) process, and strengthen governance and enabling environments subject to modalities and procedures to be developed and adopted by the governing body[, and articulated as nationally appropriate mitigation actions (NAMAs) as appropriate in the context of climate resilience and sustainable development trajectories, and including different approaches]:

54. [*Option 1*: Parties to communicate their commitments / contributions / actions / commitments under Article 4 of the Convention / adaptation priorities / support / level of support needs through the intended nationally determined contribution (INDC) process, in accordance with the modalities and procedures to be developed and adopted by the governing body / progress in enhancing adaptation action or integrating adaptation into planning, policies or action through biennial communications:

자료: UNFCCC(2015b)

7) 아프리카 그룹은 2013-2014년 ADP 회의를 통해 지속적으로 글로벌 적응 목표의 정량화를 주장하였으나 (Swaziland, 2013), 선진국은 적응 목표의 정량화가 현실적으로 어려움이 많다고 주장하며 반대하였다.



Box 6에 언급된 단락 51의 Option 1에서는 적응의 주류화를 언급하고 있는데, 적응은 모든 당사국에 해당되는 사항으로 ‘Each Party’라는 표현과 함께 적응행동(adaptation action)과 적응 주류화를 강조하는 것이 선호된다. 제네바 텍스트에서는 실제로 단락 51에 대해 총 10개의 옵션이 제시되었는데 개별 차원에서는 국가적응계획 및 적응정책을 통한 적응의 주류화가, 공동의 차원에서는 개발도상국의 적응을 위한 지원과 적응행동 및 협력 등에 대한 커뮤니케이션 사항 등이 어느 정도 당사국들의 공감대를 얻기도 하였다. 그러나 적응의 커뮤니케이션은 당사국들의 적응 현황에 대한 정보 공유를 통한 적응협력 및 행동 활성화 목적이 있기 때문에 INDC를 통해 제출하더라도 강제성보다 자발적인 참여를 유도하는 문구가 적합할 것이다. 이러한 커뮤니케이션과 관련한 사항이 단락 54에 반영될 필요가 있다.

Box 7 | 제네바 텍스트의 적응의 의무/기여/행동 2

53. [Developed country Parties shall:

- a. Fulfil their obligations under Article 4, paragraphs 3, 4 and 5, noting provisions in Article 4, paragraphs 7, 8 and 9, of the Convention, in accordance with paragraph 50 (Option 13) and 51 above;
- b. Ensure the provision of new and additional, adequate and predictable financial resources, technology development and transfer, and capacity-building to meet the costs of adaptation to the adverse impacts of climate change in developing countries, including the agreed full incremental costs of implementing adaptation measures taken in accordance with commitments under Article 4, paragraph 1, of the Convention;
- c. Provide support for adaptation on the basis of the short-term, medium-term and long-term adaptation needs, and regularly updated needs assessments, taking into account the evolving needs of developing countries and mitigation action of developed countries;
- d. Formulate adaptation support plans, including overall objectives, milestones and sources of finance for supporting the implementation of adaptation actions in developing countries, in terms of finance, technology development and transfer, and capacity-building in order to meet the urgent needs of developing countries and ensure long-term support in line with paragraph 50 (Option 13) above.]

자료: UNFCCC(2015b)

단락 53(Box 7)은 개발도상국의 적응과 관련한 선진국의 재정지원 의무를 언급하고 있는데 재정지원과 관련해서는 개발도상국의 적응재정 수요와 가능한 재원에 대한 연구를 중심으로 언급되는 것이 필요하고, 선진국의 재정지원 노력 및 개발도상국의 재정 활용에 대한 투명한 보고 노력에 대한 사항을 포함하여 간결하게 언급하는 것이 필요하다.

라. 모니터링 및 평가(Monitoring and evaluation)

모니터링 및 평가 부분에서는 모니터링 및 평가의 강화, 포함 내용, 원칙, 지원 등의 내용이 언급되었다.

Box 8 | 제네바 텍스트의 적응의 모니터링 및 평가

57. [Option 1: Monitoring and evaluation of, reporting on, and learning from plans, policies and programmes shall be strengthened and /or institutionalized:

- a. Strengthen and improve climate-related research and systematic observation and provide enhanced support;
- b. Consider indicators for governance and planning;
- c. Monitor gaps in adaptation and needs under different scenarios;
- d. Monitoring and evaluation to focus on the provision and adequacy of support;
- e. Assessment of adaptation support available from developed country Parties in relation to the needs of developing countries, taking into account cooperative actions and recognition of past investments by developing countries.

자료: UNFCCC(2015b)

Box 8과 같이 제네바 텍스트의 단락 57에서는 다양한 의미에서의 모니터링 및 평가가 언급되었는데, 모니터링 및 평가에 대한 범위를 먼저 규정해야 한다. 일부 제안된 사항들 중 기후 관련 연구, 관측 등은 지식 및 정보와 관련 있고 적응계획의 모니터링과 평가는 적응계획 수립 및 이행과 관련 있으며 적응 수요에 대한 격차를 모니터링 하는 것은 적응 현황을 분석하는 것으로 이를 명확히 구분하여 언급할 필요가 있다. 다양한 의미에서의 모니터링 및 평가를 모두 언급하기 보다 선진국과 관련해서는 국가적응계획의 모니터링과 평가를, 개발도상국에 대해서는 공여국의



지원을 받은 국가적응계획의 수립과 이행에 대한 모니터링과 평가를 언급하는 것이 필요할 것이다.

마. 정보, 지식 및 교훈의 공유(Sharing information, knowledge and lessons)

정보, 지식 및 교훈의 공유와 관련해서는 그 방식에 대한 가이드라인을 협약 차원에서 추진하는 것과 기타 기관들의 협력 관련 사항을 언급하고 있다.

Box 9 | 제네바 텍스트의 적응의 정보, 지식 및 교훈의 공유

61. **[Option 1:]** All Parties to enhance learning on adaptation through sharing of information, knowledge and lessons learned on adaptation practices, subject to modalities and procedures to be adopted / developed:

61.1. **Option (a):** The governing body shall request the SBSTA / Adaptation Committee to develop guidelines for strengthening the sharing of information, knowledge and lessons learned under the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change:

- a. Address the knowledge gap in the area of implementation of adaptation;
- b. Strengthen local and institutional capacity;
- c. Enhance regional and transboundary aspects;
- d. Encourage all Parties to implement education and public awareness programmes in accordance with paragraph 14 above.

Option (b): The COP shall request the concerned bodies to develop guidelines for strengthening the sharing of information, knowledge and lessons learned under the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change:

Option 2: All Parties shall cooperate to build resilience and adapt to the adverse effects of climate change through the sharing of information on best practices and lessons learned.]

자료: UNFCCC(2015b)

모니터링 및 평가 하의 적응 지식 관련 사항들과 정보, 지식 및 교훈의 공유 섹션의 단락 61의 내용들을 종합적으로 언급하는 것이 필요하다. 이는 또한 제도적 장치와도 연계되기 때문에 합의문에서 종합적으로 고려할 필요가 있다.

바. 제도적 장치(Institutional arrangements)

제도적 장치와 관련한 사항에서는 기존 제도적 장치를 합의문에 어떻게 포함할 것인지가 주요한 문제로 언급되어 왔다.

Box 10 | 제네바 텍스트의 적응의 제도적 장치

[Affirming that adaptation needs are a consequence of the temperature rise that results from inadequate mitigation action by all Parties and that adaptation is thus a global responsibility,]

자료: UNFCCC(2015b)

제도적 장치와 관련한 단락에서는 기존 협약 하의 제도인 적응위원회(Adaptation Committee) 등이 수행할 기능과 당사국들이 새롭게 제시한 clearinghouse, registry, global knowledge platform (우리나라 제안) 등의 기능들에 대한 다양한 내용이 포함되었다. 기존에 운영되고 있는 적응위원회 등의 기능을 논의하거나 새롭게 제시된 제도들에 관해 충분히 논의할 시간을 갖지 못했기 때문에 현실적으로 단락 67과 유사하게 협약 하의 제도적 장치들이 본 합의문에 대해 활동한다고 언급하고 추후에 결정문을 통해 그 기능을 정립해 나가는 것이 바람직할 것이다.

사. 손실과 피해(Loss and damage)

손실과 피해 문제에 대해서는 공식 협상문서가 도출되기까지 충분한 논의를 거치지 못하였고 당사국이 제시하는 사항들만 포함시켰다.



Box 11 | 제네바 텍스트의 손실과 피해

Option II (*proposed as a separate chapter on loss and damage*): [Article X: *Loss and damage*]

68. [An international mechanism to address loss and damage is hereby defined under this Protocol.

69. The purpose of the mechanism shall be to promote and support the development and implementation of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change.

70. The international mechanism on loss and damage shall draw upon and further develop the work undertaken pursuant to decisions 3/CP.18, 2/CP.19 and 2/CP.20, including the development of modalities and procedures for the mechanism's operation and support. It will involve, as appropriate, existing bodies and expert groups under the Convention, as well as relevant organizations and expert bodies outside the Convention, and be informed by relevant precedents in international law.

71. The international mechanism on loss and damage shall be subject to the authority and guidance of the [governing body][Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties] to this Protocol.

72. The [governing body][Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol] shall, at its first session, initiate a process to develop approaches to address irreversible and permanent damage resulting from human-induced climate change, and shall endeavour to complete this process within four years.]

자료: UNFCCC(2015b)

Box 11에서와 같이 손실과 피해에 관한 두 번째 옵션(Option II)에서는 합의문에 새로운 손실과 피해 매커니즘을 마련하는 단락을 추가하였다. 개발도상국은 새로운 매커니즘을 마련하여 손실과 피해 문제를 영구적으로 논의할 수 있도록 해야 한다고 주장하였으나, 이는 선진국이 반대하는 사항임과 동시에 제19차 당사국총회 결정문(2/CP.19)으로 도출된 바르샤바 매커니즘과의 관계도 명확하게 정립되지 않아 현실적으로 합의하기 힘들다는 견해가 많았다. 손실과 피해는 적응과 밀접한 관계를 가지며 재정지원보다 더 중요한 것은 손실과 피해를 최대한 방지할 수 있는 위험관리(risk management) 가이드라인을 수립하고 적응역량(adaptive capacity)을 높이는 것으로, 이러한 사항이 합의문에 언급될 필요가 있다. 그리고 바르샤바 매커니즘의 초기

2년 작업(2015-2016)이 현재 진행 중이기 때문에 그 활동을 그대로 인정하고 협약 하에서 독립적으로 진행되도록 하는 것이 필요하다.

3. 제네바 텍스트의 중재안

앞에서 언급한 제네바 텍스트에 대한 분석 결과를 바탕으로 우리나라가 제시할 수 있는 2015 합의문의 중재문안은 아래(Box 12)와 같다. 먼저 서문에서 적응의 중요성을 언급하고, 가장 핵심이 되는 글로벌 목표와 관련해서는 일반(general) 섹션에서 언급할 수 있다. 그리고 적응관련 내용을 언급하는 조항에서는 글로벌 목표를 달성하기 위해 당사국들이 취해야 할 행동에 관해 언급할 수 있을 것이다. 이러한 행동은 개별적 차원에서의 국가적응계획, 공동 차원에서의 적응지식 증진, 적응수요 충족, 손실과 피해 대응, 적응 사항에 대한 커뮤니케이션, 글로벌 목표 대비 달성 정도에 대한 협약 차원의 보고 정도로 언급이 가능하다.

Box 12 | 제네바 텍스트에 대한 2015 합의문의 중재안

2015 Agreement (Adaptation) - A suggested text

[Preamble]

Emphasizing that adaptation is a global challenge that should be addressed with the same urgency as mitigation,

Article x (General)

Parties hereby establish a long-term global goal for adaptation to reduce global vulnerability and exposure, and build ecological and socio-economic resilience to the adverse effects of present and future climate change.

Article xx

1. All Parties, in order to achieve the global adaptation goal under Article x (General), shall:
 - (a) Formulate and implement national adaptation plans as appropriate to the national circumstances as a country-driven process by considering:
 - (i) Monitoring and evaluation of the national adaptation plan processes;



- (ii) Periodic update of national adaptation plans;
- (iii) Technical guidelines on national adaptation plan process provided by SBSTA;
- (iv) National priorities on development plans, policies, and programmes;
- (v) UN Sustainable Development Goals
- (b) Promote knowledge on adaptation based on, inter alia, the global knowledge platform on adaptation defined in Article xxx of this Agreement
- (c) Reduce the gap between global adaptation needs and available resources by considering:
 - (i) Available financial and technological resources;
 - (ii) The gap between adaptation needs and available resources at the global and national levels;
 - (iii) Countries that urgently need adaptation actions
- (d) Address loss and damage of people and assets from climate-related extreme events by considering:
 - (i) Relationship between adaptation and loss and damage;
 - (ii) Comprehensive risk management plans in accordance with national circumstances;
 - (iii) Outcome of the Warsaw International Mechanism
- 2. All Parties shall submit information on their national adaptation plan processes as a part of Intended Nationally Determined Contributions.
- 3. Developed country Parties and other Parties in a position to do so are encouraged to provide support to developing country Parties, especially those described in Article 4, paragraph 8 (a) to (i), in reducing loss and damage associated with the adverse effects of climate change by building capacity for adaptation and comprehensive risk management systems.
- 4. Adaptation Committee under the Convention shall report the progress in the undertakings of this Article, paragraphs 1, 2, and 3, in relation to the global adaptation goal under Article x (General), every x years (same as the NDC cycle) to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.

Article xxx

- 1. A global knowledge platform on adaptation is hereby defined.
- 2. The purpose of the global knowledge platform on adaptation shall be to promote knowledge production, data collection, and information sharing with a view to facilitating adaptation actions of and co-operations among Parties.
- 3. The governing body of this Agreement shall establish an ad hoc working group on the global knowledge platform on adaptation in the first year after this Agreement comes



- into effect and the working group will be terminated by the decision of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.
4. The Ad Hoc Working Group on the global knowledge platform on adaptation is encouraged to collaborate with institutional arrangements, expert groups, and adaptation organizations including, inter alia, Nairobi Work Programme, Adaptation Committee, Executive Committee of the Warsaw International Mechanism, Least Developed Countries Expert Group.
5. The Ad Hoc Working Group on the global knowledge platform on adaptation, with a view to achieving Article xx, paragraph 1 (b), of this Agreement, shall adopt and implement adaptation knowledge promotion programmes including:
- (a) Adaptation registry that:
 - (i) Records and showcases national adaptation actions, contributions, and programmes;
 - (ii) Monitors and identifies progress and gaps in adaptation from a global perspective
 - (b) International clearing house that:
 - (i) Reposits information on adaptation methods, technology, metrics and indicators, and a roster of adaptation experts;
 - (ii) Pools information on the work of institutional arrangements under the Convention and makes that information accessible to all Parties;
 - (iii) Shares best practices, experiences, lessons learned in relation to adaptation actions
 - (c) Research initiatives that work on:
 - (i) Methodologies to assist Parties to regularly assess impacts, vulnerability, and adaptation needs;
 - (ii) Metrics and indicators to evaluate the effectiveness of adaptation actions;
 - (iii) Methodologies to identify the costs and benefits of adaptation actions by considering non-economic losses;
 - (iv) Risk analysis and management
 - (d) Education and public awareness programmes that:
 - (i) Enhance understanding of global and regional implications of adaptation;
 - (ii) Facilitate regional networks and workshops;
 - (iii) Provide guidelines on adaptation processes and risk management
6. The governing body of this Agreement shall make the information, data, and knowledge from the outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on the global knowledge platform on adaptation fully available on the UNFCCC website with a view to facilitating adaptation actions of and co-operations among Parties.

자료: 저자작성

제3장

공동의장의 제안문서 분석 및 중재안



Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구



· 제3장 ·

공동의장의 제안문서 분석 및 중재안

1. 공동의장의 제1차 제안문서

ADP 2-10 회의를 앞둔 7월 24일에 공동의장이 공개한 시나리오 노트에서는 제네바 텍스트에 관해 논의한 ADP 2-9 회의에서의 결과를 바탕으로 각 옵션들을 합의문(Agreement)과 결정문(Decision 1/CP.21)에 포함될 요소들로 나누어 제시하였다(UNFCCC, 2015c). 즉 제네바 텍스트에 포함된 요소로부터 ADP 2-9에서 당사국 간 논의를 통해 문안을 수정하였던 사항을 반영하여 ADP 2-9의 결과문서를 도출하고 이를 1)합의문에 포함될 요소(Part One: Draft Agreement), 2) 결정문에 포함될 요소(Part Two: Draft Decision 1/CP.21), 3) 어느 곳에 포함할지 추가 논의가 필요한 요소(Part Three: Provisions whose placement requires further clarity among Parties in relation to the draft agreement or draft decision)로 나누어 제시하였다. 그리고 이를 공동의장의 작업방식(Co-chairs' tool)이라 하였다. 이러한 공동의장의 작업방식은 제네바 텍스트의 기계적 병합 및 축소에 한계를 느낀 ADP 2-9 회의의 결과에 따라 파리에서의 결과물에 보다 신속히 접근하기 위한 시도로 판단된다. 그러나 공동의장이 적응과 관련하여 손실과 피해 관련 내용을 Part Three에 분류함으로써 ADP 2-10 회의에서 G-77/China를 포함한 개발도상국은 손실과 피해가 Part One으로 분류되지 않은 것에 대해 유감을 표시하며 합의문과 관련하여 손실과 피해를 논의하지 않으면 더 이상 신기후체제 논의를 지속할 수 없다고 강하게 주장하기도 하였다.

가. 공동의장의 제1차 제안문서 분석

1) 합의문 초안(Part One: Draft Agreement)

합의문 초안의 적응 섹션은 총 4가지 주제, 즉 공동의 노력(collective efforts), 개별적 노력



(individual efforts), 감축과 적응의 연계 접근(joint mitigation and adaptation approaches), 적응 커뮤니케이션(communication of individual efforts, priorities and needs)로 구분하였고, 각 주제에 적합한 기존 옵션들을 정리하였다.

Box 13 | 공동의장의 1차 제안문서 합의문 초안 1

COLLECTIVE EFFORTS [Option 1:

8.1. A global goal for adaptation is hereby established with the purpose of: *{para 1 opt 6 SCT}*

a. Enhancing the implementation of adaptation actions, in particular in developing countries, as part of enabling economic development in the context of sustainable development; *{para 1 opt 6 SCT}*

b. Reducing vulnerability, and building resilience as well as sustainable development of communities to climate change impacts, particularly the most vulnerable communities, through collective actions based on Parties' common but differentiated responsibilities. *{para 1 opt 7 SCT}*

8.2. [The global goal for adaptation shall provide for: the supporting of enhanced adaptation and the sharing of best practices by all Parties; the understanding of adaptation needs in the light of mitigation ambition; the provision of adequate support for developing countries to meet their adaptation needs.] [The goal has both qualitative and quantitative aspects, including a knowledge dimension informed by science, planning and policy aspects.] *{para 1 opt 6 SCT}*

8.3. The global goal for adaptation affirms that adaptation is a global responsibility. *{para 1 opt 6 SCT}*

Option 2: All Parties, in accordance with the principles and provisions of the Convention, its Article 4, and their common but differentiated responsibilities and previous decisions of the Conference of the Parties (COP) [~~shall~~][~~should~~][~~other~~] commit to cooperate to adapt to the adverse effects of climate change, ensure resilience[, adaptive capacity], and that adaptation is addressed with the same urgency as mitigation[,] and protect [citizens and] ecosystems in the context of the **limit to global average temperature increase referred to in Article 3** and to achieve sustainable development [in the context of poverty reduction and maintaining food security], while recognizing the local, national and transboundary dimensions of adaptation[, agree on a long-term vision on adaptation. *{para 1 opt 1 and*



elements of Section C SCT)

The purpose of adaptation in the long-term vision is to [reduce][limit] the risks caused by climate change for both human beings and ecosystems in the context of sustainable development]. *{para 1 opt 1 d. SCT}*

Option 3: All Parties [shall][should][other] [cooperate][increase efforts][undertake adequate measures] to [[adapt] [build resilience] to the adverse effects of climate change][reduce vulnerability][protect ecosystems and people, their livelihoods and safety, and to [enable][achieve] sustainable development, while recognizing the local, national, and transboundary dimensions of adaptation] [in the context of the actual increase in global mean temperature], taking into account the relationship between mitigation ambition, associated climate change impacts, and consequent adaptation needs, costs, and co-benefits [in order to achieve climate-resilient sustainable development]. *{para 1 opts 4 and 5 SCT}*

Option 4: In accordance with the ultimate objective of the Convention, Parties agree to strive towards our planet's resilience to the impacts of climate change, including through the deployment of necessary means of implementation, and to address the adaptation needs of all Parties corresponding to the actual temperature increase resulting from the effectively implemented mitigation action.

All Parties shall increase efforts and cooperation to adapt to the adverse effects of climate change while recognizing the local, national and global dimensions of adaptation by integrating adaptation within national development planning and policies, undertaking national adaptation processes, establishing enabling environments and implementing adaptation actions, thus contributing to sustainable development. *{para 1 opt 2 SCT}*

Option 5: All Parties [shall][should][other] enhance adaptation as a key component of the long-term global response to climate change in terms of both preparing for the unavoidable impacts of climate change and enhancing resilience in the face of future climate uncertainties.] *{para 1 opt 3 SCT}*

자료: UNFCCC(2015c)

Box 13에서와 같이 공동의 노력과 관련해서는 글로벌 적응목표와 공동의 노력에 관한 의무(commitment) 관련 사항들을 5개의 옵션으로 포함하였는데, 제네바 텍스트에서의 10개 이상의 옵션보다는 간소화 되었으나 이 5개의 옵션 모두 그간 제시된 다양한 제안사항이 혼재되어 있어 특정 옵션을 지지하기 보다는 이를 종합할 수 있는 새로운 중재문안의 개발 및 제안이 필요하다.

이를 위해 적응이 감축과 마찬가지로 시급한 문제임을 언급하는 적응에 대한 기본적인 정치적 입장을 언급하고 공동의 노력에 관한 기본적인 의무 사항인 협력을 언급한 후 적응의 글로벌 목표를 정의할 수 있을 것이다. 적응의 글로벌 목표는 우리나라가 2014년 제20차 당사국총회 직전에 제출한 국가제안서(ROK, 2014)를 통해 제안한 취약성 감소, 회복력 제고 등의 정성적인 목표를 언급할 수 있을 것이다.

Box 14 | 공동의장의 1차 제안문서 합의문 초안 2

INDIVIDUAL EFFORTS *Option 1:* All Parties have the obligations to plan, act on and integrate climate change adaptation and to affect the objective of the Convention in line with Article 2 of the Convention. *{para 2 opt 1 SCT}*

Option 2: All Parties *[shall][should][other]* undertake universal individual *[commitments][actions]*. *{para 2 opt 7 SCT}*

Option 3: All Parties should take adaptation actions. Those Parties with limited capacities require support from those countries in a position to provide such support. *{para 5 opt 3 SCT}*

Option 4: All Parties shall in accordance with Article 4, paragraph 1, of the Convention: *{para 2 chapeau of opt 2 SCT}*

a. Prepare and implement their adaptation obligations by taking into account climate change considerations in their national development planning and national adaptation plans (NAPs). Such climate change considerations shall be country-driven, gender-sensitive, participatory and fully transparent, take into account vulnerable groups and ecosystems, be based on science and traditional and indigenous knowledge, and promote the engagement of subnational and local authorities and other stakeholders; *{para 2 opt 2 a. - b. SCT}*

b. Cooperate in sharing the best practices in the implementation of adaptation as envisaged in Article 8 (Option 1). *{para 2 opt 2 c. SCT}*

Option 5: [Each Party][Developing country Parties][Parties not included in annex X] *[shall][should][other]* [prepare and implement adaptation *[commitments][contributions][actions]* *[commitments under Article 4 of the Convention]* by integrating/integrate adaptation within national development planning, mainstream adaptation in national policies, undertake a NAP process, and strengthen governance and enabling environments subject to the modalities and procedures to be developed and adopted



by the governing body[, and articulated as nationally appropriate mitigation actions (NAMAs), as appropriate, in the context of climate resilience and sustainable development trajectories, and including different approaches]. *{para 2 opts 3 and 4 SCT}*

Option 6: [Parties][Each Party] ~~[shall]~~~~[should]~~~~[other]~~ [take steps to engage in a][undertake] [the] national adaptation plan[ning] process[es] to reduce vulnerability and strengthen resilience to medium- and longterm climate change impacts, integrate [climate resilience] [adaptation] into national development planning and action, mainstream adaptation in a coherent manner into policies, programmes and activities, in particular national development planning processes and strategies and strengthening governance and enabling environments, recognizing that each Party's adaptation plans, policies and other actions need to fit its circumstances and priorities. *{para 2 opts 4 and 5 SCT}*

Option 7: Parties are encouraged to prepare, maintain, communicate and implement an adaptation component in their nationally determined contributions, which may include, inter alia, their undertakings in adaptation planning, taking into account the relevant guidance developed under the Convention and following the processes and timelines for the development of national adaptation plans.

Developing country Parties may further include in the adaptation component of their contributions an assessment of vulnerabilities and specific needs with regard to finance, technology and capacity-building for the implementation of their adaptation actions.] *{para 2 opt 6 SCT}*

자료: UNFCCC(2015c)

Box 14의 개별적 노력과 관련해서는 국가적응계획, 개발도상국에 대한 지원, 적응 주류화, INDC를 통한 적응 관련 사항의 커뮤니케이션에 관한 사항들을 7개의 옵션으로 포함하고 있는데, 개별적 노력과 관련하여 국가적응계획과 적응 주류화가 핵심사항인 만큼 이를 중점적으로 다루고, 커뮤니케이션 관련 사항은 커뮤니케이션 부분에서 언급하는 것이 필요할 것이다.

Box 15 | 공동의장의 1차 제안문서 합의문 초안 3

JOINT MITIGATION AND ADAPTATION APPROACHES [Option 1: Parties

[shall][should][other] take into account joint mitigation and adaptation approaches.²¹ {para 3 opt 1 SCT}

Option 2: All Parties [shall][should][other] address climate resilience and sustainable development trajectories that combine adaptation to and mitigation of climate change and its impacts.] {para 3 opt 2 SCT}

자료: UNFCCC(2015c)

Box 15의 감축과 적응의 연계 접근과 관련해서는 구체적으로 논의된 사항이 없으며 연구가 필요한 영역으로 합의문에서 규정하기에는 어려움이 있다. 앞으로 감축과 적응의 연계성을 고려하기 위해서는 본 사항이 합의문에 포함된다 하더라도 Option 1의 문장 수준에서 더 이상 구체화되지 않는 것이 적합할 것이다.

Box 16 | 공동의장의 1차 제안문서 합의문 초안 4

COMMUNICATION OF INDIVIDUAL EFFORTS, PRIORITIES AND NEEDS [Option 1: All Parties [shall][should][other], [in accordance with [Article 4, paragraph 1, of][their obligations under] the Convention][, and well in advance of the beginning of the commitment period, as part of the communication of mitigation, finance, and technology development and transfer undertakings], [develop, update periodically and] communicate [to the Conference of the Parties, through the secretariat] [their undertakings on adaptation][their national adaptation priorities] [for a given commitment period], using existing reporting channels, where appropriate, and drawing where available on existing strategies and plans. {para 2 opt 2 d. and para 7 opt 1 SCT}

Option 2: Parties [shall][should][other] communicate their [commitments][contributions] [actions][commitments under Article 4 of the Convention][adaptation priorities][support] [level of support needs] [progress in enhancing adaptation action or integrating adaptation into planning, policies or action] through [biennial communications][the INDC process], in accordance with the modalities and procedures to be developed and adopted by the governing body. {para 7 opt 2 SCT}

Option 3: Developed country Parties [shall][should][other] communicate their commitments



under Article 4 of the Convention through biennial communications, including [intended nationally determined contributions (INDCs)][nationally determined contributions (NDCs)].
{para 7 opt 4 1st sentence SCT}

Option 4: Developing country Parties [shall][should][other] communicate their actions on the level of support needed in order to enhance adaptation action or integrate adaptation into planning, policies or action through biennial communications, including [INDCs][NDCs].
{para 7 opt 4 2nd sentence SCT}

자료: UNFCCC(2015c)

Box 16의 커뮤니케이션 부분에서는 당사국들의 적응 관련 행동의 커뮤니케이션에 관한 사항을 다루고 있는데, Option 3과 4에서는 선진국과 개발도상국을 이원화하여 커뮤니케이션 의무를 설정해 두었으나 적응 노력에 대한 모든 국가의 행동 및 기여라는 표현으로도 충분히 선진국과 개발도상국의 노력을 표현할 수 있으므로 이분법적 표현보다 단일한 국가 표현이 적절할 것이다.

2) 결정문 초안(Part Two: Draft Decision 1/CP.21)

ADP 2-10에서는 대부분의 회의 시간을 합의문 초안 논의에 할애함에 따라 결정문 초안에 대한 논의가 거의 이루어지지 못했다. 이는 결정문 1/CP.21와 이후의 당사국총회 결정문들이 2015 합의에 따른(accompanying) 구체적인 이행사항을 순차적으로 언급할 것이기 때문에 당사국들이 제한된 시간 내에서 합의문 도출이 중요하다고 판단한 것으로 해석된다. 결정문은 ADP 2-11에서도 충분히 논의되지 못했는데 합의문의 윤곽이 드러나야 그에 따른 결정문도 어느 정도 윤곽이 드러날 수 있기 때문이다. 무엇보다 합의문이 파리 당사국회의에서 채택될 경우 파리 당사국총회뿐만 아니라 이후의 당사국총회를 통해 필요한 사항들이 결정문을 통해 지속적으로 갱신될 것이므로 당사국이 합의문 논의에 집중한 것으로 생각된다.

나. 제1차 제안문서에 대한 중재안

공동의장의 1차 제안문서에 대한 분석을 토대로 다음과 같은 합의문의 중재안을 제시할 수 있다(Box 17).

Box 17 | 공동의장의 1차 제안문서에 대한 2015 합의문의 중재안

2015 Agreement (Adaptation) – A suggested text

Article x

1. Adaptation is a global challenge and must be addressed with the same urgency as mitigation.
2. All Parties, in accordance with the principles and provisions of the Convention, its Article 4, and their common but differentiated responsibilities and previous decisions of the Conference of the Parties commit to cooperate to adapt to the adverse effects of climate change, while recognizing the local, national and transboundary dimensions of adaptation.
3. A global goal for adaptation is hereby established with the purpose of enhancing the implementation of adaptation actions.
4. The global goal for adaptation is to reduce vulnerability, and build resilience as well as sustainable development of communities to climate change impact through collective and individual efforts.
5. Each Party, to achieve the global goal for adaptation, shall prepare and implement adaptation actions and contributions by integrating adaptation within national development planning or national policies and undertaking a national adaptation plan process subject to the modalities and procedures to be developed and adopted by the governing body.
6. Parties should take into account joint mitigation and adaptation approaches.
7. Parties shall communicate their contributions and actions on adaptation efforts through the INDC process in accordance with the modalities and procedures to be developed and adopted by the governing body.

자료: 저자작성

2. 공동의장의 제2차 제안문서

파리 당사국총회 이전의 마지막 실무회의인 ADP 2-11 회의를 앞두고 공동의장은 ADP 2-10에서의 논의 결과를 바탕으로 2015 합의문과 당사국총회 결정문에 대한 공동의장의 제안 문구를 제시하였다(UNFCCC, 2015d). 공동의장이 제시한 이 합의문과 결정문 초안은 실제 합의문과



결정문의 형태를 갖고, 각 의제에서 논의된 핵심적인 내용들을 포함하였다. 그러나 전반적으로 적응에서 쟁점사항이 되는 국가 차별화(developing and developed country Parties)와 지원(support) 등에 관한 사항들을 생략하고 손실과 피해에 관련해서도 간략하게 언급함으로써 ADP 2-11에서 회의 시작 전부터 G-77/China를 포함한 개발도상국의 반발을 불러일으켰다.

가. 공동의장의 제2차 제안문서 분석

공동의장의 2차 제안문서에서는 합의문과 관련하여 적응은 Article 4에서, 손실과 피해는 Article 5에서 언급하였다(Box 18). 합의문을 통해 주체를 Parties 혹은 Each Party로 규정하여 글로벌 적응목표, 감축과의 관계, 원칙, 협력 및 지원, 적응계획, 적응 커뮤니케이션 등을 언급하였다. ADP 2-10에서 손실과 피해의 중요성과 신기후체제에서 이를 심각하게 다루어야 한다는 점에는 공감대를 형성하였으나, 합의문에 새로운 매커니즘을 설립해야 한다는 개발도상국과 당사국총회 결정문을 통해 바르샤바 매커니즘을 지속해야 한다는 선진국의 의견이 대립되었다. 공동의장의 2차 제안문서에서는 합의문에서 손실과 피해를 적응과는 별도의 Article에 배치하고, 손실과 피해의 중요성과 이를 위한 협력의 필요성을 인지한다는 수준으로 언급하였다.

Box 18 | 공동의장의 2차 제안문서 합의문 초안

Article 4 (ADAPTATION)

1. Parties share the goal of increasing resilience and reducing vulnerability to climate change, recognizing that adaptation is a challenge faced by all, with local, national, regional and international dimensions, and that it is a key component of and contribution to the long-term global response to climate change to protect people, livelihoods and ecosystems.
2. Parties recognize that, the greater their mitigation efforts, the less adaptation will be needed.
3. Parties acknowledge that adaptation action should follow a country-driven, gender-sensitive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and, as appropriate, traditional and indigenous knowledge, with a view to integrating adaptation into relevant social, economic and environmental policies and actions, where appropriate.



4. Parties further recognize the importance of international cooperation and support for adaptation efforts and the importance of taking into account the needs of those developing countries that are particularly vulnerable, recognizing the particular vulnerabilities of LDCs and small island developing States (SIDS).
5. Parties [shall][should][other] enhance their cooperation, including with respect to:
 - (a) Sharing information, best practices, experiences and lessons learned;
 - (b) Strengthening institutional arrangements to support the synthesis of relevant information and knowledge as well as the provision of technical guidance and support;
 - (c) Early warning and emergency response preparedness.
6. Each Party [shall][should][other] engage in a national adaptation planning process and enhance its adaptation plans, policies and actions. Such plans, policies and actions will vary depending on each Party's national circumstances and priorities, and could include:
 - (a) Undertaking assessments of climate change impacts and vulnerability;
 - (b) Prioritizing action with respect to the people, places, ecosystems and sectors that are most vulnerable to climate impacts;
 - (c) Strengthening governance and enabling environments for adaptation;
 - (d) Monitoring, reporting, evaluating, and learning from, adaptation plans, policies, programmes and actions.
7. Each Party [shall][should][other] submit an adaptation communication that:
 - (a) May include its plans, priorities and/or needs;
 - (b) May be submitted independently or in conjunction with another communication;
 - (c) May be updated every [X] years in accordance with a decision of the CMA.
8. The adaptation communications referred to in paragraph 7 above shall be recorded in a registry made publicly available by the secretariat in accordance with modalities to be decided by the CMA at its first session.
9. Developing country Parties are eligible for support in the implementation of this Article.
10. There shall be a high-level session on adaptation every [X] years, the modalities of which are to be decided by the CMA at its first session.
11. The Adaptation Committee and the Least Developed Countries Expert Group shall serve this Agreement.

Article 5 (LOSS AND DAMAGE)

Parties acknowledge the importance of addressing loss and damage associated with climate change impacts and recognize the need for international cooperation and solidarity[, including through the institutional arrangements as defined in [this Agreement][decision 1/CP.21]].

자료: UNFCCC(2015d)



공동의장의 2차 제안문서 합의문 초안(Box 18)에서 적응과 관련한 Article 4의 7항에서는 적응 커뮤니케이션의 제출 및 제출주기를 규정하기 어려우며 제출은 하되 세부적인 사항은 당사국이 결정하도록 하는 조치가 필요하다. 그리고 적응 커뮤니케이션의 목적이 분명하게 드러나는 것이 필요하며 plans, priorities and needs 보다 적응관련 행동, 기여, 필요를 언급하는 것이 선호된다.

Article 4의 9항과 관련해서는 협약의 기본 원칙인 CBDR-RC를 토대로 시대에 따라 책임과 능력이 변화하기 때문에 합의문의 지속성을 고려할 때 지원 대상을 developing country로 규정하는 것이 장기적으로 판단하기에 애매한 부분이 있다. 또한 협약에서 개발도상국에 대한 지원 사항이 언급되었기 때문에 합의문에서는 별도로 이와 관련한 문구를 포함할 필요는 없을 것으로 판단된다.

Article 4의 11항에서는 협약 하의 위원회나 전문가 그룹 등 다양한 제도적 장치의 변동성을 고려할 때 합의문에서 적응위원회와 최빈개발도상국 전문가 그룹만을 명확하게 규정하는 것보다 협약 하의 적응 관련 제도들이 본 합의에 대해서도 그 역할을 하는 것으로 규정하는 것이 바람직할 것이다.

손실과 피해는 합의문에서 최소한 인지하는 수준(acknowledge)에서 포함될 수 있을 것으로 예상되나, 매커니즘이나 보상(compensation) 등의 핵심사항이 합의문 혹은 결정문 어느 곳에 포함될지는 앞으로의 논의에 따라 결정될 것으로 예상된다. 그리고 개발도상국이 주장하는 손실과 피해를 논의하는 영구성(permanence)과 확신(assurance)이 합의문이나 결정문에서 어떤 방식으로 언급되는지가 중요한 사항이다.

공동의장의 2차 제안문서의 적응 결정문 초안(Box 19)에서는 당사국의 역할보다 제도를 통한 이행을 주로 언급하였다.



Box 19 | 공동의장의 2차 제안문서 결정문 초안

ADAPTATION

35. *Decides* that the process to formulate and implement national adaptation plans (NAPs), national adaptation planning processes, and/or other adaptation strategies, plans or priorities should:

- (a) Not be prescriptive or result in the duplication of efforts;
- (b) Facilitate country-owned and country-driven action;
- (c) Involve and facilitate the participation of relevant stakeholders, in particular women and indigenous peoples, in planning, decision-making, and monitoring and evaluation, and give priority to the poorest and most vulnerable communities and people;
- (d) Be participatory and inclusive, building on existing community-driven and traditional adaptation efforts, in all interested developing countries, in particular in the least developed countries, small island developing States and countries in Africa;
- (e) Promote climate resilience and sustainable development trajectories;
- (f) Not be a prerequisite for financial, technological or capacity-building support for adaptation actions;

36. *Requests* the [SBSTA][Adaptation Committee] to develop modalities and procedures for the operation of the registry referred to in Article 4, paragraph 8 of the Agreement with a view to making recommendations to the IPC at its [second] session. In developing these modalities and procedures, the [SBSTA][Adaptation Committee] should take into account paragraph 35 above;

37. *Requests* the secretariat to make available an interim registry in the first half of 2016 for the recording of adaptation communications, in accordance with Article 4 of the Agreement, pending the adoption by the CMA of the modalities and procedures referred to in paragraph 36 above;

38. *Establishes* a technical and knowledge platform under the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change in order to:

- (a) Disseminate and enhance the use of climate change scenarios and of methods and tools for assessing impacts and vulnerability, as well as information on the outcomes and effectiveness of adaptation;
- (b) Develop and strengthen global, regional, national and local capacities, as well as social capacities, to address adaptation concerns and to use adaptation metrics;



- (c) Promote, coordinate and strengthen adaptation knowledge platforms, centres and networks at all levels in order to fill adaptation knowledge gaps;
 - (d) Scale up adaptation benefits, practices and outcomes;
 - (e) Incorporate the sustainable management of ecosystems into adaptation planning and actions; (f) Enhance the understanding of the global implications of adaptation actions, of interlinkages among local, national and global adaptation actions, and of progress made in reducing vulnerability at all levels and in achieving the global goal for adaptation;
39. *Requests* the Adaptation Committee to operationalize the technical and knowledge platform referred to in paragraph 38 above;
40. *Invites* all relevant United Nations institutions and international, regional and national financial institutions to provide information to Parties through the UNFCCC secretariat on how their development assistance programmes and finance incorporate climate-proofing and climate resilience measures;
41. *Requests* the IPC to prepare a recommendation to the CMA regarding Article 4, paragraph 7, of the Agreement;
42. *Also requests* the IPC to prepare a recommendation to the CMA regarding Article 4, paragraph 10, of the Agreement;
- LOSS AND DAMAGE*
43. *[Recalls decisions 2/CP.19 and 2/CP.20 on the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts;]*
- [There has been significant progress on the subject of loss and damage, most notably general acceptance that it needs to be included in the Paris outcome. At the end of ADP 2.103, two proposals were put forward that show growing understanding and progress. Questions remain about content and placement that require further discussion by Parties.]*

자료: UNFCCC(2015d)

결정문 초안(Box 19)에서는 합의문을 실행하기 위한 사항을 제시한다는 점에서 결정문 초안의 35항과 관련하여 합의문 초안의 Article 4의 3항에서 언급한 적응 원칙을 중복해서 언급할 필요가 없으며 합의문과 결정문 간에 적응 원칙에 대한 언급을 어떤 방식으로 전개할지 논의가 필요하다. 38항과 관련해서는 결정문에 제도적 장치와 관련하여 AILAC 및 멕시코가 제안한 technical



and knowledge platform에 관한 사항만 포함되었으나, ADP 2-10에서 제도적 장치에 관한 사항이 충분히 논의되지 않았고 추가적인 논의가 필요하기 때문에 앞으로의 당사국총회 논의를 통해 제도적 장치에 대한 구체적인 사항을 추가하는 것이 필요하다.

나. 공동의장의 제2차 제안문서에 대한 중재안

공동의장의 제2차 제안문서와 관련하여 적응 의제에서 우리나라는 두 가지 사항에 대한 중재안을 제시할 수 있다. 즉 Article 4의 7항 및 11항과 관련하여 제안하는 중재안은 Box 20과 같다.

Box 20 | 공동의장의 2차 제안문서에 대한 2015 합의문의 중재안

7. Each Party should submit an adaptation communication that:
- (a) May include its adaptation actions, contributions, and needs;
 - (b) May be submitted independently or in conjunction with another communication;
 - (c) May be updated with a nationally determined frequency.
11. Institutional arrangements on adaptation under the Convention shall serve this Agreement.

자료: 저자작성

제4장

파리 당사국총회 협상 중재안



Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구

· 제4장 ·

파리 당사국총회 협상 중재안

1. 공동의장의 제3차 제안문서 분석

파리 당사국총회 이전에 공동의장은 ADP 2-11에서의 논의결과를 토대로 수정된 문안을 제공하였다(UNFCCC, 2015e). 이 문안에는 제2차 제안문서와 같이 문안에 많은 변화를 주지 않고 가급적 ADP 2-11에서 당사국들이 논의한 사항을 그대로 반영하였다. 본 문서가 파리에서의 ADP 마지막 회의인 ADP 2-12 회의에서 최종적으로 활용될 문서였다.

가. 합의문 분석

합의문(Box 21)은 총 12개 단락으로 구성되어 글로벌 적응목표, 적응 원칙, 국제협력, 각 당사국의 국가적응계획, 적응 커뮤니케이션, 제도적 장치를 언급하였다. 손실과 피해 부분은 ADP 2-11을 통해 추가로 논의되지 않아서 ADP 2-12에서 논의될 예정이었다.

Box 21 | 공동의장의 3차 제안문서 합의문 초안

Article 4 (ADAPTATION)

1. **Option 1:** Parties hereby establish the [global goal][long-term vision] of enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change, [in accordance with the objective, principles and provisions of the Convention, including common but differentiated responsibilities and respective capabilities, with a view to [enabling climate-resilient sustainable development and] ensuring adaptation in the context of the goal of holding the increase in the global average temperature [below 2 °C][below [2 or] 1.5 °C] referred to in Article 2].

Parties recognize that adaptation is a [global] challenge faced by all with local, national, regional and international dimensions, and that it is a key component of and contribution to the long-term global response to climate change to protect people, livelihoods and ecosystems[, taking into account the urgent and immediate needs of those developing



countries that are particularly vulnerable].

Option 2: Parties share the goal of increasing resilience and reducing vulnerability to climate change, recognizing that adaptation is a challenge faced by all, with local, national, regional and international dimensions, and that it is a key component of and contribution to the long-term global response to climate change to needed protect people, livelihoods and ecosystems.

2. **Option 1:** [Parties recognize that adaptation will be needed regardless of the level of mitigation reached and that [less adaptation will be needed if[, inter alia,] their collective mitigation efforts are greater].]

Option 2: [The [global goal][long-term vision] for adaptation shall be the basis for, inter alia:

(a) Assessment of the adequacy of support from developed country Parties to developing country Parties and a platform to undertake such an assessment through strengthened measurement, reporting, and verification of support;

(b) Recognition of the adaptation efforts of developing countries;

(c) Recognition of increased adaptation needs and associated costs in the light of mitigation efforts, taking into account that adaptation will be needed regardless of the level of mitigation reached, and also taking into account the relationship between aggregate mitigation ambition, associated climate change impacts and adaptation needs and cost, and recognizing there are limits to adaptation.]

Option 3: No text

3. **Option 1:** Parties [acknowledge][X] that adaptation action should follow a country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent approach, [respecting [human rights][the right to life][the rights of people under occupation] and] taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and[, as appropriate,] traditional and indigenous [and local knowledge systems][peoples knowledge] and [local] knowledge,] [taking into account relevant activity on adaptation of United Nations specialized organizations] with a view to integrating adaptation into relevant social, economic and environmental policies and actions, where appropriate.

Option 2: Parties acknowledge that adaptation action should follow a country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and, as appropriate, traditional, indigenous and local knowledge systems, [taking into account relevant activity on adaptation of United Nations specialized organizations,] with a view to integrating adaptation into relevant socioeconomic and environmental policies and actions, where appropriate.

4. Parties further recognize the importance of [international cooperation and] support for



adaptation efforts and the importance of taking into account the needs of those developing countries that are particularly vulnerable, recognizing the particular vulnerabilities of the LDCs and SIDS. [Parties included in Annex II to the Convention shall enhance the support for the implementation of paragraph 7 of this Article, national adaptation plans and the other adaptation actions, in accordance with the provisions of Article 4 of the Convention, recognizing the urgent and immediate needs and special circumstances of developing country Parties, especially those that are particularly vulnerable.]

5. Parties [shall][should] enhance [their] cooperation, including with respect to:

- (a) Sharing information, good practices, experiences and lessons learned[, including through a knowledge dimension informed by science, planning and policy aspects to implement adaptation action;]
- (b) [Strengthening institutional arrangements [under the Convention] to support the synthesis of relevant information and knowledge as well as the provision of technical [support and] guidance [and support][to Parties];]
- (c) [Strengthening information available to underscore the importance of systematic observation of the climate system for advancing scientific knowledge on climate change and advising informed policymaking to include] [early warning and emergency response preparedness][comprehensive climate risk management];
- (d) [Assessment of the adequacy of support referred to in paragraph 2 (option 2(a)) of this Article with a view to ensuring transparency and accountability;]
- (e) [Assisting developing countries to identify adaptation needs, priorities, support provided and received for adaptation actions and efforts, challenges and gaps and encouraging good practices;]
- (f) [Improving the effectiveness and durability of adaptation actions.]

6. Each Party, in accordance with [Article 4, paragraph 1, of the Convention and] its national circumstances and priorities [shall][should] engage in [a] [national] adaptation planning [process], [including national adaptation plans,] and/or enhance other relevant plans, policies, actions and/or contributions, which could include:

- (a) Assessments of climate change impacts [and][or] vulnerability [with a view to identifying the vulnerable people, places, ecosystems and sectors];
- (b) [Prioritizing action with respect to the most vulnerable people, places, [and] ecosystems [and sectors];]
- (c) Strengthening [governance and enabling environments for][arrangements for the implementation of] adaptation;
- (d) Monitoring[, reporting], evaluating and learning from adaptation plans, adaptation plans,



policies, programmes and actions;

(e) [Building resilience of socioeconomic and ecological systems, including through economic diversification and sustainable management of natural resources;]

(f) [Enhancing the implementation of plans, policies and actions in a manner that is continuous and shall have continuous and enhanced international support;]

(g) [Strategies and approaches for enhancing the effectiveness of adaptation planning and actions in the context of broader economic and development efforts.]

7. Each Party [shall][should][may] submit [[an] adaptation communication[s]][communications or undertakings on adaptation] that [shall][should][may], with a view to sharing good practices, experiences and lessons learned, including on progress in implementing adaptation action, and to build capacity] include :

(a) Its priorities[, experiences, efforts], needs, plans [and actions];

(b) [The level of support needed by developing country Parties to enhance adaptation action;]

(c) [Actions on provision of support to developing country Parties by developed country Parties.]

8. The [adaptation communication[s]][communications or undertakings on adaptation] referred to in paragraph 7 of this Article [shall][should][may] be:

(a) Submitted independently[, included in,] or in conjunction with another communication, including a national adaptation plan, an [intended] nationally determined contribution, and/or a national communication[, in a manner that does not create an additional burden for [developing country] Parties;]

(b) **Option (a):** [Updated [periodically] every [X] [five] years [periodically] in [conjunction with the mitigation cycle][accordance with modalities to be decided by the [CMA][CMP]].

Option (b): No text

9. **Option 1:** The [[an] adaptation communication[s]][communications or undertakings on adaptation] referred to in paragraph 7 of this Article shall be [recorded in [a registry][[another][other] modalit[y][lies]]] made publicly available by the secretariat [on the UNFCCC website][in accordance with modalities to be decided by the [CMA][CMP] at its first session].

Option 2: No text.

10. **Option 1:** [There shall be a [high-level session][global stocktake] on adaptation every [X] years with the purpose of [raising the profile of adaptation efforts undertaken and considering experiences, challenges and future priorities, with a view to increasing the effectiveness of adaptation actions][enhancing the implementation of adaptation action based on on [the] [an] adaptation communication[s]][communications or undertakings on adaptation] referred to in paragraph 7 of this Article, assessing the adequacy of support



and recognizing the adaptation efforts of developing countries], and guided by modalities to be adopted by the [CMA][CMP] at its first session.]

Option 2: [The [CMA][CMP] shall facilitate the communication of adaptation efforts for the stocktake referred to in Article 10.]

Option 3: No text.

11. **Option 1:** [The AC and the Least Developed Countries Expert Group], the Adaptation Fund, the Green Climate Fund (GCF), the Least Developed Countries Fund, the Special Climate Change Fund, the Technology Executive Committee, the Consultative Group of Experts on National Communications from Parties not included in Annex I to the Convention, and other relevant bodies] shall serve this Agreement[, be enhanced and their work intensified, as appropriate, within their respective mandates][under the guidance of the CMA].]

Option 2: Institutional arrangements for adaptation under the Convention shall serve this Agreement. The CMA shall, based on a review of institutional arrangements under the Convention, further elaborate the adaptation framework for this Agreement in order to enhance its coherence and effectiveness, building on, consolidating and coordinating institutional arrangements relevant to adaptation under the Convention.

12. **Option 1:** [[Developing country] Parties [in need][other Parties in need of support] are eligible for support in the implementation of this Article.]

Option 2: [Developed country Parties shall provide developing country Parties, taking into account the needs of those that are particularly vulnerable, with long-term, scaled-up, predictable, new and additional finance, technology and capacity- building, in accordance with the relevant provisions of the Convention, to implement urgent, short-, medium- and long-term adaptation actions, plans, programmes and projects at the local, national, subregional and regional levels, in and across different economic and social sectors and ecosystems][Developed countries [shall][should] transfer technology, in particular for early warning systems through United Nations mechanisms in order to make it accessible for all].

Option 3: No text. {*Text on adaptation support to be considered in Articles 6, 7, 8, and 9.*}

Article 5 (*LOSS AND DAMAGE*)

Option I:

1. [An international mechanism to address loss and damage is hereby defined under this Agreement/Protocol and shall be bound by the principles and provisions of the Convention, in particular common but differentiated responsibilities and respective capabilities.

2. The purpose of the mechanism shall be to promote and support the development and implementation of approaches to address loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including extreme events and slow onset events, in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change.

3. The international mechanism on loss and damage shall draw upon, further develop and



elaborate on the work of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts pursuant to relevant decisions of the COP, including the development of modalities and procedures for the mechanism's operation and support. It can involve, as appropriate, existing bodies and expert groups under the Convention, as well as relevant organizations and expert bodies outside the Convention, and be informed by relevant precedents in international law.

4. The international mechanism on loss and damage shall be subject to the authority and guidance of the [governing body][CMP][CMA] and supported through the Financial Mechanism of the Convention.

5. The [governing body][CMP][CMA] shall, at its first session, establish a climate change displacement coordination facility to help coordinate efforts to address the displacement of people as a result of extreme impacts of climate change.

6. The [governing body][CMP][CMA] shall, at its first session, initiate a process to develop approaches to address irreversible and permanent damage resulting from human-induced climate change, and shall endeavour to complete this process within four years.]

Option II: [No reference to loss and damage (no Article 5).]

자료: UNFCCC(2015e)

적응을 언급하는 Article 4의 1항에 관해서는 글로벌 목표를 간략히 언급하고 인간, 생태, 생태계를 보호하는 것이 핵심임을 언급하는 Option 2가 선호된다. 그러나 본 합의문도 협약 하에서 이루어지는 것이므로 'in accordance with the objective, principles and provisions of the Convention, including...'과 같이 협약을 다시 언급할 필요는 없다. 2항에서는 글로벌 목표를 적응 수요나 감축과 연계하여 설명하고 있는데, 감축과 적응의 관계를 현실적으로 명확히 정의하기 어렵고 적응 수요와 관련한 사항은 다른 단락에서 지원과 관련하여 언급되기 때문에 Option 3의 no text가 선호된다.

적응행동의 기본 원칙을 언급하는 3항에서는 Option 1과 2가 유사하지만 Option 2에 핵심적인 사항이 잘 나타나 있다. 다만 Option 2에서 'taking into account relevant activity on adaptation of UN specialized organization' 부분은 불필요할 것으로 판단된다.

국제협력을 언급하는 4항에서 지원(support)과 관련한 사항이 언급되는데, 국제협력에 이미 지원과 관련한 사항이 포함되므로 지원 관련 사항은 언급할 필요가 없다. 그리고 5항도 국제협력



과 관련한 사항이므로 4항과 5항을 병합하는 안을 고려할 필요가 있다. 5항에서는 협력 강화에 대한 구체적 사항을 언급하고 있는데, (b)의 ‘under the Convention’은 본 합의문이 협약 내에서 유효하기 때문에 언급할 필요가 없고, (d)의 ‘adequacy of support’ 관련 사항은 투명성 섹션에서 다루는 것이 바람직할 것이다.

개별 국가의 국가적응계획 및 관련 정책이나 행동에 대한 구체적 사항을 언급하는 6항에서는 개별 국가의 행동인 만큼 강제성을 표현하는 shall 보다 should를 사용하는 것이 선호되며, 마찬가지로 본 단락에서도 Convention을 언급할 필요는 없다. 본 단락에서 언급되는 대부분의 구체적 사항들이 적절하지만 약간의 문구조정은 필요할 것으로 보인다.

적응 커뮤니케이션의 목적과 포함해야 하는 사항을 언급하는 7항에서도 커뮤니케이션을 강제(shall)하는 것 보다는 ‘should submit’가 선호되며, 개발도상국의 지원 수요뿐만 아니라 필요한 노력(the level of support and effort needed by developing...)도 포함하는 것이 필요하다. 적응 커뮤니케이션의 제출방식 및 주기를 언급하는 8항에서 적응에 관한 사항은 INDC나 NC(National Communication) 형태로 제출하는 것이 가능할 것이며, 이에 따라 제출 주기에 대해서는 언급할 필요가 없고 (b)의 경우 Option 2의 ‘no text’가 선호된다. 적응 커뮤니케이션의 기록방식을 언급하는 9항과 관련해서는 등록부(registry)를 통해 기록이 가능한데, 협약 웹사이트(UNFCCC website) 형태가 얼마나 존속될 것인지에 대한 보장은 없으므로 ‘or in accordance with modalities to be decided by the CMA[P]’라는 언급은 필요할 것이다.

고위급 세션(high level session) 혹은 글로벌 스탁테이크(global stocktake)에 관한 사항을 언급하는 10항에서는 그 개념과 목적이 명확하지 않은 고위급 세션보다 글로벌 스탁테이크가 적합해 보이지만, 이러한 사항도 글로벌 스탁테이크를 언급하는 Article 10에서 다루는 것이 적절할 것이므로 Option 3의 ‘no text’가 선호된다.

제도적 장치에 관한 사항을 다루는 11항에서는 특정 제도들의 이름을 언급하지 않는 것이 장기적인 관점에서 합의문의 지속성(durability)과 유동성(flexibility) 측면에서 바람직할 것이며, 기존 협약에서 활동하는 제도들이 본 합의와 관련해 활동을 지속하고 구체적인 사항은 CMA[P]에서 결정하는 것이 적절하므로 Option 2가 선호된다.

개발도상국의 적응에 대한 지원을 언급하는 12항에서 지원과 관련한 사항은 협력(cooperation) 부분에서 언급되기 때문에 Option 3의 'no text'가 선호된다.

손실과 피해를 언급하는 Article 5는 전반적으로 개발도상국의 주장대로 합의문에 새로운 매커니즘을 설립하는 사항, 이주 조정시설(displacement coordination facility) 설립 등에 관한 사항 등을 언급하고 있다. 그러나 선진국 입장에서 이러한 사항을 수용하기 어려우므로 손실과 피해의 중요성을 인식하고 결정문에서 추후 언급되는 사항에 대해 협력을 위한 최선의 노력을 해야 한다는 내용을 Article 5에서 간략하게 언급하는 것이 선호된다.

나. 결정문 분석

결정문에서는 적응위원회(Adaptation Committee) 등의 제도적 장치를 통한 적응행동에 대한 언급이 다수를 차지하였다. 그러나 ADP 2-11에서 여전히 결정문에 대한 사항은 논의되지 못하고 파리 당사국총회에서 논의해야 하는 부담을 남겼다.

Box 22 | 공동의장의 3차 제안문서 결정문 초안

ADAPTATION

47. [Decides that the activities referred to in Article 4, paragraph 6, of the Agreement should:

- (a) Not be prescriptive or result in the duplication of efforts;
- (b) Facilitate country-owned and country-driven action;
- (c) Involve and facilitate the participation of relevant stakeholders, in particular women[, local communities] and indigenous peoples, in planning, decision-making and monitoring and evaluation, and give priority to the poorest and most vulnerable communities and people;
- (d) Be participatory and inclusive, building on existing community-driven and traditional adaptation efforts[, in all interested developing countries, in particular in the least developed countries (LDCs), small island developing States (SIDS) and countries in Africa], recognizing the urgent and immediate needs and special circumstances of developing country Parties, especially those that are particularly vulnerable];
- (e) Promote climate resilience and sustainable development trajectories;
- (f) **Option 1:** [Not be a prerequisite for financial, technological or capacity-building support for adaptation actions];

Option 2: [Facilitate access to financial, technological and capacity-building support for adaptation action, without being a prerequisite;]]



48. [*Requests* the [SBSTA][Adaptation Committee (AC)][Least Developed Countries Expert Group (LEG)] to develop modalities and procedures to assist developing countries to assess their adaptation needs without placing an undue burden on them, [taking into account the urgent needs of those developing countries that are particularly vulnerable,] through existing mechanisms under the Convention;]

49. [*Requests* the [SBI][AC][Standing Committee on Finance (SCF)][LEG] to develop methodologies for taking the steps necessary to ensure that the level of support meets the needs for adaptation in developing countries in the context of the limit on the global average temperature increase referred to in Article 2 of the Agreement, and to make recommendations for adoption by the Conference of the Parties at its [X] session;]

50. [*Requests* the [AC][SBSTA][SCF][LEG] to develop methodologies and approaches for recognizing the adaptation efforts of developing countries to respond to climate change;]

51. [*Requests* the operating entities of the Financial Mechanism of the Convention and developed country Parties to provide financial support for undertaking the adaptation needs assessments referred to in paragraph 48 above;]

52. [*Requests* the AC to:

(a) Review the work of the adaptation-related institutional arrangements under the Convention in 2017, to ensure and enhance the coherence of their work, to prepare recommendation for consideration at the twenty-third session of the COP, and to identify improvements in the articulation of those arrangements in order to respond effectively to the needs of Parties, for consideration by the COP and the IPC at their twenty-third and second sessions, respectively;

(b) Establish and maintain stronger linkages with the GCF, [taking into account the balanced 50:50 approach of the allocation of financing between mitigation and adaptation,] the AF and other funds;

(c) Evaluate information on finance, technology and capacity-building support for adaptation;

(d) Provide recommendations on existing methodologies for adaptation;

(e) Take such other actions as may be appropriate to enhance and support via finance, technology transfer and capacity-building for adaptation efforts;

(f) Identify, as outlined in Article 4, paragraph [X], of the Agreement, the implications of the aggregate mitigation effort for projected regional impacts on the basis of the best available science, with the aim of assisting developing countries particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, including the LDCs, SIDS and Africa with:

(i) National adaptation planning;

(ii) Identifying gaps in capacities and knowledge in the light of projected impacts;

(iii) Developing strategies to address projected impacts;]

53. [*Decides* that the AC shall report annually to the CMA on priority areas of concern for regions;]



54. **Option 1:** *Requests* the [SBSTA][SBI][AC [and the LEG]] to develop modalities and procedures for the operation of the [registry] [other modality] referred to in Article 4, paragraph 9, of the Agreement, with a view to making recommendations to the [IPC][CMP][CMA] at its [second][first] session;

Option 2: No text (*linked to option [X] in the agreement*).

55. [*Requests* the GCF to establish programmes for expedited support for the LDCs for the formulation of NAPs as defined in decisions 1/CP.16 and 5/CP.17 and the subsequent implementation of policies, projects and programmes identified by them;]

56. **Option 1:** [*Requests* the secretariat to make available an interim registry in the first half of 2016 for the recording of [adaptation communications][communications on adaptation], in accordance with Article 4 of the Agreement, [such as plans, priorities, needs, actions and/or contributions], pending the adoption by the CMA of the modalities and procedures referred to in paragraph 54 above;]

Option 2: No text (*linked to option [X] in the agreement*)

57. [*Requests* the [AC][LEG][SBSTA][SBI] to [record][compile] priorities and needs communicated by Parties as established in Article 4, paragraph 7, of the Agreement, with a view to the IPC making a recommendation to the [CMA][CMP] at its [first][X] session;]

58. [*Establishes* a technical and knowledge platform under [the AC, building on] the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to change, in order to[, inter alia], facilitate]:

(a) Disseminate and enhance the use of climate change scenarios and of methods and tools for assessing impacts and vulnerability, as well as information on the [outcomes and effectiveness of adaptation][adaptation benefits, practices and outcomes, in line with Article 4, paragraphs 1(g) and 5, of the Convention];

(b) Develop and strengthen [global,] regional, national and local capacities, as well as social capacities, to address adaptation concerns [and to use adaptation metrics];

(c) Promote, coordinate and strengthen adaptation knowledge platforms, centres and networks at all levels in order to fill gaps in adaptation knowledge;

(d) [Scale up adaptation benefits, practices and outcomes;]

(e) Incorporate the sustainable management of ecosystems into adaptation planning and actions;

(f) Enhance the understanding of the [global][international][and regional] implications of adaptation actions, of interlinkages among local, national, [regional] and [global][international] adaptation actions[, and of progress made in reducing vulnerability at all levels and in achieving the [global goal for adaptation] [Article 2, and Article 4, paragraph 1, of the Agreement];

(g) [Enhance regional cooperation to foster adaptation actions;]

59. [*Requests* the AC to operationalize the technical and knowledge platform referred to in paragraph 58 above [and, where possible, to build on existing work and processes to



strengthen coherence];]

60. [Requests the SBI and the SBSTA to review, by 2016, the institutional arrangements for adaptation under the Convention, encompassing the Cancun Adaptation Framework, the AC, the Nairobi work programme and the LEG, to enhance the coherence and effectiveness of their work in the light of Article 4 of the Agreement;]

61. *Invites* all relevant United Nations institutions and international, regional and national financial institutions to provide information to Parties through the secretariat on how their [development assistance][climate finance] programmes and finance incorporate climate proofing and climate-resilience measures;

62. [Requests Parties to strengthen regional cooperation on adaptation where appropriate and, where necessary, to establish regional centres and networks, in particular in developing countries, with support from developed country Parties as previously agreed to in decision 1/CP.16, paragraph 13;]

63. *Requests* the [IPC][COP][AC][LEG] to prepare a recommendation[, including modalities for streamlining and simplifying existing adaptation reporting instruments and mechanisms], for the [CMA] [CMP] regarding Article 4, paragraph 7, of the Agreement;

64. [Also requests the IPC to prepare a recommendation for the CMA regarding Article 4, paragraph 10, of the Agreement;]

LOSS AND DAMAGE

[Option 1: (paragraphs 65-65septies)]

65. *Recalls* decisions 2/CP.19 and 2/CP.20 on the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts;

65bis. *Invites* all Parties to reduce the risk of and address loss and damage associated with the adverse effects of climate change;

65ter. *Encourages* all Parties to strengthen early warning systems and comprehensive risk management planning for both extreme and slow onset events associated with the adverse effects of climate change;

65quater. *Decides* that the Warsaw International Mechanism will, following its review in 2016, continue to serve as the mechanism for loss and damage;

65quinquies. *Requests* the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism, which guides the implementation of the functions of the Warsaw International Mechanism, to develop guidance for a comprehensive approach to climate risk management;

65sexies. *Also requests* the Executive Committee to establish, as part of its work plan, a clearing house for risk transfer that serves as a repository for information on insurance and risk transfer that serves as a repository for information on insurance and risk transfer, in order to facilitate Parties' efforts to develop and implement comprehensive risk management strategies;

65septies. *Further requests* the Executive Committee to complement, draw upon the work of and involve, as appropriate, existing bodies and expert groups under the Convention,



as well as that of relevant organizations and expert bodies outside the Convention, to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to displacement, migration and planned relocation in the context of climate change, where appropriate, at the national, regional and international levels;]

[Option 2: (paragraphs 65-65quinquies)

65. Encourages Parties to develop early warning systems and risk management plans for both extreme events and slow onset events and to communicate them to the secretariat as part of their national communications, in accordance with the modalities and procedures to be developed and adopted by the Conference of the Parties;

65bis. *Agrees* that, as part of its work, the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts shall develop guidelines for a comprehensive approach to climate risk management;

65ter. *Establishes* a financial technical panel under the Warsaw International Mechanism, which shall explore approaches for:

- (a) Establishing regional and subregional pools to support regional and subregional risk transfer schemes;
- (b) Providing support for microfinance initiatives;
- (c) Exploring finance for slow onset events;

65quater. *Decides* to develop interim modalities and procedures for the operation of a climate change displacement coordination facility, which shall:

- (a) Assist in developing arrangements for emergency relief;
- (b) Assist in providing organized migration and planned relocation;

65quinquies. *Establishes* under the Warsaw International Mechanism a clearing house for risk transfer, which shall:

- (a) Provide a repository for information on insurance and risk transfer;
- (b) Assist Parties in developing risk management strategies and finding the best insurance schemes;
- (c) Facilitate financial support for rehabilitation;]

자료: UNFCCC(2015e)

국가적응행동의 원칙을 언급하는 단락 47에서 적응행동의 원칙이 합의문 Article 4의 3항에서 언급되고 있으며 합의문의 기타 단락에서 지속적으로 언급되기 때문에 본 단락이 불필요하며 결정문에 포함하지 않는 방안이 필요하다.

지원과 관련한 형식, 방법론 등에 대한 개발을 요청하는 단락 48에서 재정지원과 관련한 단락 51에 대해서는 개발도상국에 대한 지원 방식 등을 논의하기 이전에 적응과 관련하여 글로벌



차원에서 어느 정도의 격차(gap)가 있는지 먼저 분석하는 것이 필요하다. 그리고 단락 48에서 단락 51의 요청사항이 적응위원회를 대상으로 할 경우 단락 52와 병합이 가능하므로 문구를 정리할 필요가 있다.

적응위원회에 대한 요청사항을 언급하는 단락 52에서 (a)는 단락 60에서 이미 언급하였으므로 불필요하고 (c)는 단락 48에서 51 사이에 언급하여 불필요하다. 그리고 (d)와 (e)에서 적응 관련 방법론을 권고하거나 이행수단(MOI) 강화를 위한 행동을 취하라는 사항은 내용이 너무 광범위하고 적응위원회 역할에 적합하지 않아 불필요하며, (f)는 이미 다른 단락에서 포함하고 있으므로 불필요하다. 마지막으로 (b)의 기금 관련 사항은 GCF의 감축과 적응에 대한 50:50 재원 배분 관련 문구를 제외하고는 포함하는 것이 가능할 것이다.

적응위원회가 매년 CMA에 우선순위 지역을 보고해야 한다는 단락 53과 관련하여 지역의 우선분야가 매년 급변할 것으로 보이지 않으며 각 지역의 적응 우선사항은 IPCC 5차 평가보고서를 포함하여 앞으로 지속적으로 보고될 것이므로 본 사항은 적응위원회가 보고하기보다 IPCC의 보고를 따르는 것이 적절할 것이고 따라서 본 단락을 포함하지 않는 것이 선호된다.

합의문에서 언급한 등록부(registry)나 기타 기록방식에 대한 개발을 언급하는 단락 54는 합의문의 옵션에 따라 결정되는 사항이며, 등록부나 기타 기록 방식에 대한 형식 및 절차를 개발하도록 요청하는 Option 1이 선호된다.

LDC의 NAP 수립 지원에 대한 프로그램 설립을 GCF에 요청하는 단락 55와 관련하여 우선적으로 LDC의 NAP수립지원 프로그램을 설립하는 것 보다 GCF가 LDC의 NAP 수립지원 가능성을 파악하도록 요청하는 것이 우선이므로 문구를 수정해야 한다.

합의문에서 언급한 등록부와 관련하여 임시 등록부(interim registry) 준비를 요청하는 단락 56과 관련해서는 합의문에서 등록부가 언급될 경우 이를 결정문에서 사무국에 요청하는 것이 필요하지만, 당장 적응 커뮤니케이션이 제출되지 않은 상황에서 2016년에 임시 등록부를 준비할 필요는 없으므로 Option 2의 'no text'가 선호된다. 합의문에서 언급한 등록부 내용에 대한 기록을 요청하는 단락 57은 단락 54와 연계하여 SBI 등에서 형식 및 절차를 개발하도록 요청할 경우 개발되는 형식 및 절차에 따라 해당 기관이 기록할 것이므로, 단락 54로 설명이 가능하여



본 단락은 불필요하다.

기술 및 지식 플랫폼(technical and knowledge platform) 설립에 관한 사항은 단락 58과 59에서 언급되고 있다. 단락 58의 (a)는 IPCC와 연계하여 정보를 획득할 수 있고, (b)와 (g)는 (f)에서 언급하고 있으며, (c)는 등록부를 통해 점진적으로 발전시키는 방향이 바람직하며, (d)와 (e)의 내용은 적응위원회에서 역할을 하기보다 각 국가 차원에서 진행하는 것이 바람직하므로 (f)를 적응위원회에 요청하는 문구로 포함하는 것이 선호된다. 단락 59에서는 적응위원회가 기술 및 지식 플랫폼을 운영하도록 언급하고 있으므로, ‘기술 및 지식 플랫폼’이라는 새로운 제도를 설립하기보다 꼭 필요한 기능을 적응위원회 혹은 기존의 다른 기관에서 수행하도록 하는 것이 바람직하다.

제도적 장치에 대한 검토를 요청하는 단락 60과 관련하여 제도적 장치의 검토에 관한 사항이 합의문에 언급되었으므로 본 단락의 내용은 적절하다. 다양한 국제기구들의 프로그램이 어떻게 기후탄력적 수단을 포함하는지 언급하도록 하는 내용을 담고 있는 단락 61은 국제협력 차원에서 협약 외부 기관이 어떻게 참여하는지에 대한 정보를 수집하는 의미에서 필요한 단락이다. 지역 센터 및 네트워크 설립 등을 통한 지역 협력 강화를 언급하는 단락 62는 이미 칸쿤적응체제(Cancun Adaptation Framework)에서 언급된 사항으로 단락 60에서 언급한 제도적 장치의 검토를 통해 언급하는 것이 적절하므로 본 결정문에는 포함하지 않는 것이 선호된다. 기존 보고장치(reporting instrument)를 간략하게 만드는 방식을 논의하는 단락 63에 대해서는 합의문의 적응 커뮤니케이션과 관련하여 보고 장치에 대한 논의가 필요하므로 필요한 단락이다. 글로벌 스탠다딩 관련한 준비를 언급하는 단락 64는 글로벌 스탠다딩과 관련한 섹션에서 언급하는 것이 바람직할 것이다.

단락 65는 손실과 피해 관련 사항을 담고 있다. 첫 번째 옵션인 Option 1은 미국을 포함한 선진국이 두 번째 옵션인 Option 2는 G-77/China를 포함한 개발도상국이 제안한 옵션으로, 선진국은 손실과 피해가 결정문에만 포함되는 것으로 제안하였고 개발도상국은 합의문과 결정문에 손실과 피해를 모두 포함하는 것으로 제안하였다. Option 1의 단락 65는 바르샤바 매커니즘에 대한 재확인으로 포함 가능하고, Option 1의 단락 65bis와 65ter는 당사국들이 리스크를 줄이고



리스크 관리 및 조기경보 시스템을 마련해야 한다는 사항으로 Option 2의 단락 65와 병합 가능하지만, 커뮤니케이션에 관한 사항은 명확히 결정된 것이 없으므로 일단 제외하는 것이 바람직하다. Option 1의 단락 65quater는 바르샤바 매커니즘을 지속한다는 문구로 합의문에서 새로운 매커니즘을 설립하지 않을 경우 결정문에서 가장 중요한 문구가 될 것이며, ‘following the review in 2016’ 문구를 넣지 않는 것도 고려할 필요가 있다. Option 1의 단락 65quinquies는 리스크 관리 관련 가이드라인을 개발하는 것을 요청하는 문구로 Option 2의 단락 65bis와 병합 가능하다. Option 1의 단락 65sexies는 리스크 이전(risk transfer)과 관련한 정보공유체계(clearinghouse) 설립에 관한 요청으로 Option 2의 단락 65quinquies와 병합 가능하지만, 재건을 위한 재정지원(financial support for rehabilitation)에 관한 사항은 명확하지 않다. Option 1의 단락 65septies는 이주와 관련한 사항을 고려하는 것에 대한 요청으로 Option 2의 단락 65quater와 병합 가능하다. 마지막으로 Option 2의 단락 65ter는 재정 기술 패널(financial technical panel)에 관한 사항으로 손실과 피해에 대한 가이드라인 및 개념이 어느 정도 마련된 후에 결정문에서 순차적으로 논의되는 것이 필요하므로 제외하는 것이 선호된다.

2. 공동의장의 제3차 제안문서에 대한 중재안

파리 당사국총회를 앞둔 공동의장의 제안문서에 대해 우리나라는 다음과 같은 중재안을 제시할 수 있다.

Box 23 | 공동의장의 3차 제안문서에 대한 2015 합의문의 중재안

Article 4 (ADAPTATION)

1. Parties share the goal of increasing resilience and reducing vulnerability to climate change, recognizing that adaptation is a challenge faced by all, with local, national, regional and international dimensions, and that it is a key component of and contribution to the long-term global response to climate change to protect people, livelihoods and ecosystems.
2. Parties acknowledge that adaptation action should follow a country-driven,



- gender-responsive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and, as appropriate, traditional indigenous and local knowledge systems, with a view to integrating adaptation into relevant socio-economic and environmental policies and actions, where appropriate.
3. Parties further recognize the importance of international cooperation for adaptation efforts and the importance of taking into account the needs of those developing countries that are particularly vulnerable, recognizing the particular vulnerabilities of Least Developed Countries and Small Island Developing States, taking into account:
 - (a) Sharing information, good practices, experiences and lessons learned on adaptation action;
 - (b) Strengthening institutional arrangements to support the synthesis of relevant information and knowledge as well as the provision of technical support and guidance;
 - (c) Strengthening information available to underscore the importance of systematic observation of the climate system for advancing scientific knowledge on climate change and advising informed policy-making;
 - (d) Assisting developing countries to identify adaptation needs, priorities, support provided and received for adaptation actions and efforts, challenges and gaps encouraging good practices;
 - (e) Improving the effectiveness and durability of adaptation actions.
 4. Each Party, in accordance with its national circumstances and priorities should engage in a national adaptation planning process and enhance other relevant plans, policies, actions, and/or contributions, which could include:
 - (a) Assessments of climate change impacts and vulnerability;
 - (b) Prioritizing action with respect to the most vulnerable people, places, ecosystems and sectors;
 - (c) Strengthening governance and enabling environments for adaptation;
 - (d) Monitoring, evaluating, and learning from adaptation plans, policies, programmes and actions;
 - (e) Building resilience of socio-economic and ecological systems, including through economic diversification and sustainable management of natural resources;
 - (f) Enhancing implementation of plans, policies and actions in a continuous manner;
 - (g) Strategies and approaches for enhancing the effectiveness of adaptation planning and actions.
 5. Each Party should submit an adaptation communication that:
 - (a) May include:
 - (i) Its priorities, experiences, efforts, needs, plans and actions;
 - (ii) The level of support and effort needed by developing country Parties in order to enhance adaptation action;



- (iii) Actions on provision of support to developing country Parties by developed country Parties.
 - (b) May be submitted in conjunction with another communication, including an intended nationally determined contribution or a national communication;
 - (c) Shall be recorded in a registry made publicly available by the secretariat on the UNFCCC website or in accordance with modalities to be decided by the CMA[P].
6. Institutional arrangements for adaptation under the Convention shall serve this agreement. The CMA[P] shall, based on a review of institutional arrangements under the Convention, further elaborate the adaptation framework for this Agreement, in order to enhance its coherence and effectiveness, building on, consolidating and coordinating institutional arrangements relevant to adaptation under the Convention.

Article 5 (LOSS AND DAMAGE)

Parties acknowledge the importance of addressing loss and damage associated with climate change impacts and shall make best effort to address relevant international cooperation and solidarity defined in the COP decision 1/CP.21 and thereafter.

1/CP.21 (ADAPTATION)

1. Requests the Adaptation Committee, in collaboration with other adaptation and financial institutions, to:
 - (a) Develop methodologies and approaches to recognize the gap between adaptation needs and available resources, and make recommendations for adoption by the Conference of the Parties at its 24th session;
 - (b) Establish and maintain stronger linkages with the GCF, AF, and other funds;
 - (c) Enhance the understanding of the global and regional implications of adaptation actions, of interlinkages among local, national, regional and global adaptation actions, and of progress made in reducing vulnerability at all levels and in achieving the global goal for adaptation addressed in Article 4, paragraph 1 of the Agreement;
2. Requests the SBI to develop modalities and procedures for the operations of the registry referred to in Article 4, paragraph 5 of the Agreement with a view to making recommendations to the CMA[P] at its second session;
3. Requests the GCF to consider the feasibility of a support program for the LDCs for the formulation of NAPs as defined in decision 1/CP.16 and 5/CP.17, and the subsequent implementation of policies, projects and programs identified by them with a view to making recommendations to the CMA[P] at its second session;
4. Requests the SBI and SBSTA to review, by 2016, the institutional arrangements for adaptation under the Convention, encompassing the Cancun Adaptation Framework, the



Adaptation Committee, the Nairobi work programme, and the LEG, to enhance the coherence and effectiveness of their work in light of Article 4 of the Agreement;

5. Invites all relevant United Nations institutions and international, regional and national financial institutions to provide information to Parties through the UNFCCC secretariat on how their programmes incorporate climate-proofing and climate resilience measures;
6. Requests the SBI to prepare a recommendation including modalities to streamline and simplify existing adaptation reporting instruments and mechanisms to the CMA[P] regarding Article 4, paragraph 5 of the Agreement.

1/CP.21 (LOSS AND DAMAGE)

1. Recalls decisions 2/CP.19 and 2/CP.20 on the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts;
2. Encourages all Parties to reduce the risk of and address loss and damage associated with the adverse effects of climate change by strengthening early warning systems and comprehensive risk management planning for both extreme and slow onset events associated with climate change;
3. Decides that the Warsaw International Mechanism under the Convention will continue to serve as the mechanism for loss and damage;
4. Requests the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism to:
 - (a) Develop an initial guideline for a comprehensive approach to climate risk management as a result of its initial 2-year work(2015-2016) and make recommendations for adoption by the Conference of the Parties at its 23rd session;
 - (b) Establish a clearinghouse for risk transfer that serves as a repository for information on insurance and risk transfer and assists Parties in developing risk management strategies and finding best insurance schemes;
 - (c) Consider modalities and procedures required to enhance coordination and cooperation with regard to displacement, migration and planned relocation in the context of climate change as a result of its initial 2-year work(2015-2016) with a view to making recommendations to the Conference of the Parties at its 23rd session;

자료: 저자작성

제 5 장

향후 대응방향



Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구

· 제5장 ·

향후 대응방향

1. 파리 합의문의 개요

제21차 당사국총회에서는 예정보다 하루 연장된 2015년 12월 12일에 최종적으로 파리협정문⁸⁾(Paris Agreement)을 채택하고, 이를 제21차 당사국총회 결정문의 Annex에 수록하였다 (UNFCCC, 2015f). 본 결정문에서는 Annex에 수록된 파리협정을 집행하기 위한 결정사항 (Decisions to give effect to the agreement)을 통해 적응 및 손실과 피해에 관한 결정사항을 Box 24와 같이 제시하였다.

Box 24 | 파리협정 채택에 관한 제21차 당사국총회 결정문의 적응 및 손실과 피해 관련 사항

III. DECISIONS TO GIVE EFFECT TO THE AGREEMENT

ADAPTATION

42. *Requests* the Adaptation Committee and the Least Developed Countries Expert Group to jointly develop modalities to recognize the adaptation efforts of developing country Parties, as referred to in Article 7, paragraph 3, of the Agreement, and make recommendations for consideration and adoption by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its first session;

43. *Also requests* the Adaptation Committee, taking into account its mandate and its second three-year workplan, and with a view to preparing recommendations for consideration and adoption by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its first session:

(a) To review, in 2017, the work of adaptation-related institutional arrangements under the

8) 2015년까지 ADP 회의를 진행해오면서 신기후체제 합의문을 '2015 Agreement' 혹은 'Paris Agreement' 등으로 언급하였고 국내에서는 '2015 합의' 등으로 언급해 왔으나, 최종적으로 법적 구속력을 갖는 'Paris Agreement'가 도출됨에 따라 이를 '파리협정문'으로 언급한다.



Convention, with a view to identifying ways to enhance the coherence of their work, as appropriate, in order to respond adequately to the needs of Parties;

(b) To consider methodologies for assessing adaptation needs with a view to assisting developing countries, without placing an undue burden on them;

44. *Invites* all relevant United Nations agencies and international, regional and national financial institutions to provide information to Parties through the secretariat on how their development assistance and climate finance programmes incorporate climate-proofing and climate resilience measures;

45. *Requests* Parties to strengthen regional cooperation on adaptation where appropriate and, where necessary, establish regional centres and networks, in particular in developing countries, taking into account decision 1/CP.16, paragraph 13;

46. *Also requests* the Adaptation Committee and the Least Developed Countries Expert Group, in collaboration with the Standing Committee on Finance and other relevant institutions, to develop methodologies, and make recommendations for consideration and adoption by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its first session on:

(a) Taking the necessary steps to facilitate the mobilization of support for adaptation in developing countries in the context of the limit to global average temperature increase referred to in Article 2 of the Agreement;

(b) Reviewing the adequacy and effectiveness of adaptation and support referred to in Article 7, paragraph 14(c), of the Agreement;

47. *Further requests* the Green Climate Fund to expedite support for the least developed countries and other developing country Parties for the formulation of national adaptation plans, consistent with decisions 1/CP.16 and 5/CP.17, and for the subsequent implementation of policies, projects and programmes identified by them;

LOSS AND DAMAGE

48. *Decides* on the continuation of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, following the review in 2016;

49. *Requests* the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism to establish a clearinghouse for risk transfer that serves as a repository for information on insurance and risk transfer, in order to facilitate the efforts of Parties to develop and implement comprehensive risk management strategies;

50. *Also requests* the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism to establish, according to its procedures and mandate, a task force to complement, draw upon



the work of and involve, as appropriate, existing bodies and expert groups under the Convention including the Adaptation Committee and the Least Developed Countries Expert Group, as well as relevant organizations and expert bodies outside the Convention, to develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change;

51. *Further requests* the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism to initiate its work, at its next meeting, to operationalize the provisions referred to in paragraphs 49 and 50 above, and to report on progress thereon in its annual report;

52. *Agrees* that Article 8 of the Agreement does not involve or provide a basis for any liability or compensation;

자료: UNFCCC(2015f)

단락 42에서는 적응과 관련한 파리협정문 Article 7의 3항에서 언급된 ‘개발도상국의 적응 노력을 공인할 수 있는 방식’을 개발하도록 적응위원회와 최빈개발도상국 전문가그룹에 요청하였다. 그리고 단락 43에서는 적응의 제도적 장치에 대한 검토와 적응 수요를 평가하는 방법론의 고려를 적응위원회에 요청하였다.

협정문과 관련하여 손실과 피해에 관해 필요한 사항들을 언급하였는데, 단락 48에서는 손실과 피해에 관한 바르샤바 매커니즘의 지속을 결정하였다. 개발도상국은 협정문에 새로운 매커니즘을 영구적으로 정착시키는 것을 목표로 협상을 진행하였으나, 최종적으로 바르샤바 매커니즘을 통해 손실과 피해 문제를 다루는 것을 합의하였고, 바르샤바 매커니즘의 지속은 협정문이 아닌 결정문에서 언급되었다. 단락 49와 50에서는 바르샤바 매커니즘 집행위원회에 요청하는 사항이 포함되어 있는데, 리스크 이전과 관련한 정보공유체계(clearinghouse) 설립과 기후변화와 관련한 이주에 대한 통합적 접근방법 개발을 위한 테스크포스 설립에 관한 사항이 포함되어 있다. 기존에 개발도상국은 손실과 피해 문제와 관련하여 이주 조정시설(displacement coordination facility)을 설치하는 사항을 제안하였으나, 이를 결정문을 통해 이주와 관련한 통합 접근법을 개발하는 수준으로 합의에 이르렀다. 마지막으로 단락 52에서는 협정문의 Article 8에서 언급되는 손실과 피해에 관한 사항이 책임 혹은 보상(liability or compensation)에 대한 근거를 제공하지 않는다는 것을 결정문을 통해 언급하였다. 미국을 포함하는 선진국은 손실과 피해에 관한

논의를 통해 손실과 피해에 관한 사항이 협정문에 포함될 경우 협정문이 지속되는 기간 동안 개발도상국이 손실과 피해에 관한 책임과 보상 문제를 끊임없이 제기할 것을 우려하였고, 협상 과정에서 개발도상국의 입장으로 손실과 피해를 협정문에 일부 포함시키는 대신 이것이 책임과 보상 문제를 언급하는 근거가 되지 않도록 결정문에 명확히 언급하는 것을 주장한 것으로 보인다.

파리협정문에서는 Article 7을 통해 적응에 관한 사항을, Article 8을 통해 손실과 피해에 관한 사항을 최종 채택하였다.

Box 25 | 제21차 당사국총회 결정문에 포함된 적응 및 손실과 피해 관련 파리협정문

PARIS AGREEMENT

Article 7

1. Parties hereby establish the global goal on adaptation of enhancing adaptive capacity, strengthening resilience and reducing vulnerability to climate change, with a view to contributing to sustainable development and ensuring an adequate adaptation response in the context of the temperature goal referred to in Article 2.
2. Parties recognize that adaptation is a global challenge faced by all with local, subnational, national, regional and international dimensions, and that it is a key component of and makes a contribution to the long-term global response to climate change to protect people, livelihoods and ecosystems, taking into account the urgent and immediate needs of those developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change.
3. The adaptation efforts of developing country Parties shall be recognized, in accordance with the modalities to be adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its first session.
4. Parties recognize that the current need for adaptation is significant and that greater levels of mitigation can reduce the need for additional adaptation efforts, and that greater adaptation needs can involve greater adaptation costs.
5. Parties acknowledge that adaptation action should follow a country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent approach, taking into consideration vulnerable groups, communities and ecosystems, and should be based on and guided by the best available science and, as appropriate, traditional knowledge, knowledge of



indigenous peoples and local knowledge systems, with a view to integrating adaptation into relevant socioeconomic and environmental policies and actions, where appropriate.

6. Parties recognize the importance of support for and international cooperation on adaptation efforts and the importance of taking into account the needs of developing country Parties, especially those that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change.

7. Parties should strengthen their cooperation on enhancing action on adaptation, taking into account the Cancun Adaptation Framework, including with regard to:

- (a) Sharing information, good practices, experiences and lessons learned, including, as appropriate, as these relate to science, planning, policies and implementation in relation to adaptation actions;
- (b) Strengthening institutional arrangements, including those under the Convention that serve this Agreement, to support the synthesis of relevant information and knowledge, and the provision of technical support and guidance to Parties;
- (c) Strengthening scientific knowledge on climate, including research, systematic observation of the climate system and early warning systems, in a manner that informs climate services and supports decision-making;
- (d) Assisting developing country Parties in identifying effective adaptation practices, adaptation needs, priorities, support provided and received for adaptation actions and efforts, and challenges and gaps, in a manner consistent with encouraging good practices;
- (e) Improving the effectiveness and durability of adaptation actions.

8. United Nations specialized organizations and agencies are encouraged to support the efforts of Parties to implement the actions referred to in paragraph 7 of this Article, taking into account the provisions of paragraph 5 of this Article.

9. Each Party shall, as appropriate, engage in adaptation planning processes and the implementation of actions, including the development or enhancement of relevant plans, policies and/or contributions, which may include:

- (a) The implementation of adaptation actions, undertakings and/or efforts;
- (b) The process to formulate and implement national adaptation plans;
- (c) The assessment of climate change impacts and vulnerability, with a view to formulating nationally determined prioritized actions, taking into account vulnerable people, places and ecosystems;
- (d) Monitoring and evaluating and learning from adaptation plans, policies, programmes and actions; and
- (e) Building the resilience of socioeconomic and ecological systems, including through



economic diversification and sustainable management of natural resources.

10. Each Party should, as appropriate, submit and update periodically an adaptation communication, which may include its priorities, implementation and support needs, plans and actions, without creating any additional burden for developing country Parties.

11. The adaptation communication referred to in paragraph 10 of this Article shall be, as appropriate, submitted and updated periodically, as a component of or in conjunction with other communications or documents, including a national adaptation plan, a nationally determined contribution as referred to in Article 4, paragraph 2, and/or a national communication.

12. The adaptation communications referred to in paragraph 10 of this Article shall be recorded in a public registry maintained by the secretariat.

13. Continuous and enhanced international support shall be provided to developing country Parties for the implementation of paragraphs 7, 9, 10 and 11 of this Article, in accordance with the provisions of Articles 9, 10 and 11.

14. The global stocktake referred to in Article 14 shall, inter alia:

- (a) Recognize adaptation efforts of developing country Parties;
- (b) Enhance the implementation of adaptation action taking into account the adaptation communication referred to in paragraph 10 of this Article;
- (c) Review the adequacy and effectiveness of adaptation and support provided for adaptation; and
- (d) Review the overall progress made in achieving the global goal on adaptation referred to in paragraph 1 of this Article.

Article 8

1. Parties recognize the importance of averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including extreme weather events and slow onset events, and the role of sustainable development in reducing the risk of loss and damage.

2. The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts shall be subject to the authority and guidance of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement and may be enhanced and strengthened, as determined by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement.

3. Parties should enhance understanding, action and support, including through the Warsaw International Mechanism, as appropriate, on a cooperative and facilitative basis with respect to loss and damage associated with the adverse effects of climate change.



4. Accordingly, areas of cooperation and facilitation to enhance understanding, action and support may include:

- (a) Early warning systems;
- (b) Emergency preparedness;
- (c) Slow onset events;
- (d) Events that may involve irreversible and permanent loss and damage;
- (e) Comprehensive risk assessment and management;
- (f) Risk insurance facilities, climate risk pooling and other insurance solutions;
- (g) Non-economic losses;
- (h) Resilience of communities, livelihoods and ecosystems.

5. The Warsaw International Mechanism shall collaborate with existing bodies and expert groups under the Agreement, as well as relevant organizations and expert bodies outside the Agreement.

자료: UNFCCC(2015f)

파리협정문의 적응을 언급하는 Article 7은 적응의 글로벌 목표(1항), 적응의 역할(2항), 개발도상국의 적응노력(3항), 적응/감축/재정의 연계성(4항), 원칙(5항), 지원 및 협력의 중요성(6항), 공동의 협력(7항), UN 기구의 지원(8항), 개별국가의 적응계획 및 행동의 이행(9항), 적응 커뮤니케이션(10~12항), 지원(13항), 글로벌 스탭테이크의 목적(14항)으로 구성되어 있다. 이로써 2014~2015년의 ADP 회의에서 지속적으로 언급되고 큰 틀에서 공감대를 형성하였던 적응의 글로벌 목표와 공동 및 개별적 노력과 의무, 지원과 관련한 사항이 적응 협정문의 큰 뼈대를 이루게 되었다. 우리나라는 2014년 11월 사무국에 국가제안서를 제출하여 적응 합의문이 글로벌 목표를 토대로 이를 실현하기 위한 의무 및 기여, 그리고 제도적 장치 등에 관한 사항으로 구성될 필요가 있음을 언급한 바 있다(ROK, 2014).

적응의 글로벌 목표와 관련한 1항에서는 우리나라가 국가제안서를 통해 제안하였듯이⁹⁾ 적응의 글로벌 목표를 수립하는 것이 필수적이며 그 목표는 현실적으로 정성적인 목표여야 한다는

9) 우리나라는 사무국에 제출한 국가제안서(ROK, 2014)를 통해 적응의 상위 글로벌 목표가 'to reduce global vulnerability and exposure, and build ecological and socio-economic resilience to the adverse effects of present and future climate change'가 될 수 있음을 언급하였다.



언급에 따라 2015년 ADP 회의를 통해 적응의 글로벌 목표가 적응역량을 강화하고 회복력을 높이며 취약성을 줄이는 것이라는 데 당사국들의 공감대를 형성해 온 바 있다. 1항의 마지막 부분에서 ‘in the context of the temperature goal referred to in Article 2’라는 부분이 최종적으로 추가되었는데, 적응의 글로벌 목표를 감축 및 온도상승과 연계하여 정량화해야 한다고 지속적으로 주장했던 개발도상국의 입장(Swaziland, 2013)을 간접적으로 반영한 사항이라 판단된다. 비록 명확하게 글로벌 목표의 정량화에 대한 언급은 없으나 ‘in the context of the temperature goal’이라고 언급함으로써 온도목표와의 연계성을 간접적으로나마 문구로 남겨두었다고 볼 수 있다.

적응의 역할과 관련한 2항에서는 적응이 모든 국가 및 지역 단위에서 직면하게 된 글로벌 도전 과제를 언급하면서도 기후변화에 특히 취약한 개발도상국의 시급하고 즉각적인 요구를 고려해야함을 강조하고 있다. 이는 적응의 특성과 관련하여 모든 당사국이 직면한 문제임을 주장한 선진국과 개발도상국의 수요를 고려해야 한다는 개발도상국의 주장이 절충된 문구이다.

개발도상국의 적응노력과 관련한 3항에서는 개발도상국의 적응노력을 공인하는 사항을 언급하고 있는데, 이는 개발도상국의 적응노력을 인정해 주는 장치를 마련한다는 표면적인 의미도 있겠으나 이번 협정문을 통해 적응과 관련하여 Article 7의 13항 등을 통해 개발도상국에 대한 지원이 강조되고 있는 상황에서 지원을 받는 개발도상국의 투명한 적응행동 이행을 모니터링하고 평가하는 장치를 마련하고자 하는 숨은 의도도 있을 것이라 판단된다.

적응, 감축, 재정의 연계성을 언급하는 4항은 그동안 선진국과 개발도상국 간 대립되었던 적응, 감축, 재정의 연계성을 일반적인 수준에서 언급함으로써 절충안을 마련한 것이다. 적응, 감축, 재정의 연계성은 적응 목표의 정량화와 연계되기 쉬운데, 일단 4항에서는 선진국과 개발도상국이 모두 수용할 수 있는 수준에서 1) 현재 적응수요가 상당하고, 2) 감축수준이 높으면 부가적인 적응노력에 대한 필요가 줄어들고, 3) 높은 적응수요는 더 많은 적응비용을 수반함을 언급하였다.

지원과 관련한 6항과 13항에서는 개발도상국에 대한 지원과 협력의 중요성을 언급하며 공동의 노력, 개별적 노력, 적응 커뮤니케이션과 관련하여 지속적이고 강화된 지원이 제공되어야 함을 언급하였다. ADP 2-11에서 대부분의 합의문 초안 문구에 지원과 관련한 사항을 포함하려고



했던 개발도상국의 제안 문구에서 일부 조항으로 지원 관련 사항이 정리된 것을 알 수 있다.

협력과 관련한 7항에서는 간균적응체제를 고려하여 적응행동 강화와 관련한 협력 증진을 하는데 있어 몇 가지 사항을 고려하는 것으로 최종 결정하였다. 즉 1) 적응행동과 관련한 과학, 계획, 정책, 이행에 관한 정보, 모범사례, 경험, 교훈의 공유, 2) 관련 정보 및 지식을 종합하기 위한 제도적 장치와 기술지원 및 지도 강화, 3) 연구, 기후 시스템과 조기경보 시스템의 체계적 관찰 등을 포함한 기후 과학적 지식 강화, 4) 개발도상국의 효과적인 적응사례, 수요, 우선순위, 지원, 도전과제 및 격차 등을 파악하기 위한 원조 제공, 5) 적응행동의 효과성과 지속성 증진을 최소한의 사항으로 언급하였다. 그리고 8항에서는 이러한 노력을 위한 UN 기구들의 지원을 권고하였다.

개별국가의 적응계획 및 행동의 이행과 관련한 9항에서는 각 당사국이 적응계획과정 및 행동의 이행에 관여해야 하고, 이러한 사항이 관련 계획, 정책, 기여의 개발 및 강화를 포함함을 언급하였다. 그리고 관련 계획, 정책, 기여의 개발 및 강화는 1) 적응행동의 이행, 2) 국가적응계획의 수립 및 이행, 3) 국가 우선순위 행동을 선정하기 위한 기후변화 영향 및 취약성 평가, 4) 적응계획, 정책, 프로그램, 행동의 모니터링, 평가 및 학습, 5) 경제다변화 및 자연자원의 지속가능한 관리 등을 통해 사회경제계 및 생태계의 회복력 증진 등을 포함할 수 있음을 언급하였다.

적응 커뮤니케이션은 10, 11, 12항에서 다루고 있는데, 각 당사국이 적응 커뮤니케이션을 주기적으로 제출하고 갱신해야 함을 언급하고 있다. 그리고 적응 커뮤니케이션에는 각 당사국의 우선순위, 이행과 지원 수요, 계획 및 행동 등의 내용이 포함될 수 있다. 주기적 제출 및 갱신의 방식은 국가적응계획(national adaptation plan), 국가가 정하는 기여(a nationally determined contribution), 국가 보고서(national communication) 등이 가능하며, 이러한 보고서의 일부로 제출하거나 별도의 보고서로도 제출할 수 있다. 그리고 제출된 사항은 사무국에서 등록부(public registry)에 기록함으로써 관리하게 된다.

글로벌 스탁테이크(global stocktake)를 언급하는 협정문의 Article 14와 관련하여 Article 7의 14항에서는 적응과 관련한 글로벌 스탁테이크가 1) 개발도상국의 적응노력 공인, 2) 적응행동 이행 강화, 3) 적응 및 적응을 위한 지원의 적절성과 효과성 검토, 4) 글로벌 적응목표를 달성하는 데 있어서 전반적인 진척 검토의 목적이 있음을 언급하였다.



협정문의 Article 8에서는 손실과 피해에 관한 사항을 언급함으로써 개발도상국이 2014년부터 지속적으로 손실과 피해를 합의문에 포함하고 적응과는 별개로 다루어야 한다고 주장했던 사항이 받아들여졌다고 볼 수 있다. 특히 2015년 ADP 회의를 통해 개발도상국은 손실과 피해 매커니즘의 영구성(permanence) 보장과 손실과 피해를 지속적으로 논의하고 지원한다는 확신(assurance)이 만족되어야 함을 주장하였다. 이에 따라 합의문에 적응과는 별개의 조항으로 손실과 피해에 관한 조항을 만들고 새로운 매커니즘을 설립하는 안을 제시하기도 하였다. 최종적으로 협정문에서 손실과 피해가 적응과 별도의 조항으로 삽입되기는 하였으나, 기존 협약 하의 바르샤바 매커니즘을 지속하고 바르샤바 매커니즘에 대한 권한을 파리협정에 관한 당사국총회에 있음을 협정문의 Article 8과 제21차 당사국총회 결정문(Decision 1/CP.21)에 적절하게 배치하여 선진국과 개발도상국의 입장을 모두 반영하고자 하였다. 전반적으로는 협정문에 손실과 피해가 적응과 별개로 언급된 것으로 개발도상국의 요구가 많이 받아들여진 것으로 판단된다.

협정문 Article 8의 1항에서는 손실과 피해에 대한 중요성을 언급하고, 2항에서는 파리협정에 대한 당사국총회가 바르샤바 매커니즘에 대한 권한을 가짐을 언급함으로써 바르샤바 매커니즘이 파리협정 하에서 지속적으로 언급될 수 있음을 시사하였다. 그러나 바르샤바 매커니즘을 지속한다는 문구는 국제법적 구속력을 갖는 협정문에는 포함되지 않고 제21차 당사국총회 결정문에 삽입됨으로써 개발도상국 입장에서는 손실과 피해 매커니즘에 대한 영구성을 완전히 법적으로 보장하는 데 실패하였다.

손실과 피해에 관한 당사국들의 이해, 행동, 지원 강화를 언급하는 3항과 4항에서는 이를 위한 협력과 촉진 분야를 강제하지 않고 가능한 분야(may include)로 언급하였다. 즉 협력과 촉진 분야는 1) 조기경보 시스템, 2) 비상사태 대비, 3) 서서히 일어나는 변화, 4) 영구적인 손실과 피해를 포함하는 사건, 5) 통합 리스크 평가 및 관리, 6) 리스크 보험기구 등의 해결책, 7) 비경제적 손실, 8) 공동체, 생계 및 생태계의 회복력 등을 포함할 수 있다. 그리고 마지막 5항에서는 바르샤바 매커니즘이 여타의 기관들과 협력해야 한다는 사항을 언급하였다.

미국은 제21차 당사국총회 이전에 손실과 피해에 대한 합의문 초안을 제안하면서¹⁰⁾, 합의문에 포함된 손실과 피해 관련 사항이 어떠한 책무(liability)나 보상(compensation)을 언급하는 것이



아님을 명확히 문구로 삽입하기도 하였다. 이 부분은 최종적으로 협정문에는 언급되지 않았으나 제21차 당사국총회 결정문 단락 52를 통해 파리협정문의 Article 8이 책무나 보상과 관련한 근거를 제공하지 않음을 명확히 하였다. 2015년 ADP 회의를 통해 미국은 손실과 피해에 관한 사항이 합의문에 포함될 경우 이것이 특정 국가를 지목해서(finger pointing) 앞으로 지속적으로 책무나 보상을 요구하는 수단이 되어서는 안 된다는 점을 주장해왔기 때문에 선진국 측의 입장을 반영하기 위해 결정문에 최종적으로 반영된 것으로 보인다.

2. 우리나라의 대응방향

제21차 당사국총회를 통해 도출된 결정문 및 파리협정문과 관련하여 앞으로 특별작업반과 파리협정 당사국총회 등을 통해 후속 협의가 진행될 예정이다. 이에 우리나라는 적응분야와 관련하여 후속 협의에서 대응해야 할 점을 고려하여 준비해야 하고, 장기적으로는 파리협정이 발효된 이후 신기후체제 하에서 필요한 적응활동 계획을 수립할 필요가 있다.

가. 단기 대응방향

파리협정의 타결 이후 후속 협의에서는 기존 제도적 장치들을 통해 파리협정의 이행과 관련하여 필요한 작업들을 요청할 것으로 예상된다. 그리고 당사국들 간에 합의가 필요하여 추가 논의가 진행되어야 할 부분은 주로 협력과 지원에 관한 사항들일 것이다. 협정문의 Article 7과 8에서는 주로 큰 틀에서 어떠한 사항들이 협력과 지원에 포함되는지 언급하였으나, 앞으로 후속 협의에서는 이러한 협력과 지원 사항들을 이행하는 구체적인 방식(modality)을 논의할 것으로 예상된다. 지원과 관련해서는 공동의 노력, 개별적 노력, 커뮤니케이션 등을 원활히 추진하기 위해 개발도상국에 대해 지원해야 하는 구체적인 방식과 자원, 기술이전 등을 논의할 것으로 예상된다. 그리고 적응 커뮤니케이션과 글로벌 스타크테이크의 구체적인 방식에 대해서도 논의할 것으로 예상되기 때문에 이러한 부분에 대해 우리의 입장을 정립하고 협상에 임하는 것이 필요하다.

10) 제21차 당사국총회 이전 손실과 피해에 관한 미국의 비공개 제안을 참고하였다.



나. 장기 대응방향

결정문(1/CP.21)의 단락 45에서는 당사국들이 적응 관련 지역 협력을 강화하도록 요청하는 사항이 채택되었는데, 우리나라는 현재 국가기후변화 적응대책과 연계하여 지자체의 세부시행계획 수립을 바탕으로 지역의 적응행동 강화를 모색하는 중이다. 지자체의 적응 중요성에 대한 인식을 제고하여 예산을 확보하는 일도 필요하지만, 무엇보다 지역 공동체를 중심으로 지역의 고유한 기후변화 취약성과 영향을 파악하고 이에 대한 일반인의 인식을 제고할 필요가 있다. 지역 대학이나 연구소 등을 통해 지역의 고유한 적응 우선순위를 연구하고 이를 교육과 홍보를 통해 일반인들에게 홍보하고 지역주민의 전통 지식을 통합함으로써 인식 제고와 함께 적응행동을 유도할 필요가 있다.

결정문 단락 47에서는 GCF가 최빈개발도상국 및 기타 개발도상국의 국가적응계획 수립에 대한 지원을 촉진하도록 요청하는 사항을 언급하고 있는데, GCF가 적응과 관련하여 개발도상국의 국가적응계획 지원 사업을 추진할 경우 우리나라는 국가적응대책 수립 및 이행의 경험을 바탕으로 개발도상국 지원 사업을 추진할 수 있도록 준비하는 것이 필요하다.

손실과 피해에 관련한 결정문 단락 49에서는 바르샤바 매커니즘 집행위원회에 당사국들이 통합 리스크 관리 전략을 개발하고 이행하도록 리스크 이전에 관한 정보공유체계를 설립하도록 요청하고 있는데, 우리나라는 기존의 리스크 관리 전략을 검토하고 필요한 경우 기후변화와 관련한 리스크 관리 전략을 개발 및 이행하기 위한 작업에 착수할 필요가 있을 것이다.

협정문 Article 7의 첫 번째 항인 글로벌 목표와 관련하여 적응역량과 취약성 감소는 이미 우리나라 적응대책 및 기타 적응활동에서 언급되고 있지만 회복력 강화(strengthening resilience)에 대해서는 그 의미와 방향에 대해 구체적으로 논의된 경우가 없다. 사회경제계 및 생태계 별로 회복력의 의미가 다를 수 있기 때문에 이에 대한 구체적인 논의와 기후변화에 대한 회복력 강화 방안을 논의하고 이를 정책으로 발전시켜야 한다. 이와 더불어 5항에서 언급하는 적응의 원칙도 함께 논의하고 구체적인 사항들에 대해 연구나 교육을 통해 그 의미를 정립하고 대응방향을 확립할 필요가 있다.

개별국가의 적응계획 및 행동의 이행과 관련한 협정문 Article 7의 9항에서 적응행동의 이행,



객관적인 기후영향 및 취약성 평가와 적응 우선순위 선정, 적응정책의 모니터링 및 평가, 회복력 제고 등의 사항은 적응정책과 관련하여 이제 우리나라가 추진 중인 사항들로 장기적인 안목으로 투자하고 개발해 나가야 할 부분들이다. 앞으로는 적응대책을 수립하는 것을 넘어 계획 사항들을 어떻게 실천하고 모니터링 및 평가할 것인지, 그 결과로 어떻게 기후 회복력을 제고할 것인지 등에 대해 논의를 진행해야 한다. 그리고 이러한 개별적 노력을 바탕으로 협정문 Article 7의 7항의 협력을 달성할 수 있을 것으로 보인다. 우리나라는 최근 GCF에 1억 달러(USD) 지원을 약속하였는데, 재정지원뿐만 아니라 그동안 축적해 온 기술과 지식을 전달하는 데도 많은 노력과 투자가 필요할 것이다.

우리나라는 2015년 INDC 제출을 준비하면서 적응과 관련한 사항을 일부 포함하였지만, 앞으로는 협정문 Article 7의 10~12항에 언급된 주기적인 적응 관련 보고서 제출과 갱신이 필요하다. 먼저 제출형태(NAP, NDC, NC 등)에 대한 논의가 필요하고, 그 일부로 제출할 것인지 하나의 독립적인 보고서로 제출할 것인지에 대한 결정이 필요하다. 그리고 보고서에 포함될 내용에 대한 논의가 필요한데, 합의문에서 언급한대로 우선순위, 이행과 지원 수요, 계획과 행동 등 다양한 측면을 고려해야 한다. 그리고 사무국에서 정리하는 등록부를 통해 우리의 적응행동을 점검하고, 또 우리가 지원할 수 있는 개발도상국의 적응활동 등에 대한 정보를 수집하는 일이 수반되어야 할 것이다.

손실과 피해에 관한 바르샤바 매커니즘과 관련해서는 우리나라가 특별히 활동하는 사항이 현재로서는 없지만 앞으로 손실과 피해 문제가 매우 중요해 질 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 대비가 필요하다. 협정문 Article 8의 3항에서 언급하였듯이 바르샤바 매커니즘을 통해 손실과 피해에 관한 이해, 행동, 지원을 강화하는 방안을 논의하고 연구하는 사업을 추진해야 할 것이다. 이는 협약 차원에서 우리나라가 활동하는 것도 포함되지만 이와 관련된 당사국들과의 협력을 통해 사업을 진행하는 것도 고려해 보아야 한다. 국내에서 적응법의 필요성을 충분히 인식하고 법 제정을 추진함과 동시에 국제적인 차원에서 적응뿐만 아니라 손실과 피해에 관해 우리가 지원할 수 있는 기술, 정보 등의 역량배양에 관한 사항도 고려해 보아야 할 것이다.



3. 향후 과제

우리나라의 대응방향을 바탕으로 앞으로 적응 및 손실과 피해에 관한 대응을 강화하기 위해 정부 부처나 관련 기관들의 구체적인 연구 활동이 요구된다. 특히 적응과 관련해서는 지역의 적응행동 강화, UNFCCC 적응 관련 제도 활동 참여, 감축과 적응의 연계성 등에 대한 연구가 요구되며, 손실과 피해와 관련해서는 위험이전(risk transfer) 전략, 손실과 피해에 대한 이해 강화 등에 관한 연구가 요구된다. 잠재적인 연구주제는 다음과 같다.

지역의 적응활동 강화를 위한 중앙정부와 지자체의 협력방안 마련: 적응은 지역이 가진 환경에 영향을 받기 때문에 지역의 전통지식 등을 활용하여 기후변화 취약성을 분석하고 적응 우선순위를 도출하여 효과적인 적응이 가능하도록 중앙정부와 지자체 간 재정, 기술, 역량배양 등의 구체적으로 필요한 협력방안을 설계한다. 국가 차원의 적응대책이 목표하는 바를 성취하기 위해 필요한 지역 차원의 적응 활동과 이를 위한 협력방안을 제시한다.

국제사회의 적응 활동 기여방안 마련: UNFCCC에서 진행되고 있는 나이로비 작업 프로그램, 국가적응계획 관련 협력, 바르샤바 매커니즘 등의 활동에 적극 참여할 수 있는 우리나라 주요 기관들의 활동 가능 분야를 검토하고(action pledge 등), 이를 위한 접근방안을 제시한다. 그리고 관련 위원회인 적응위원회, 최빈개발도상국 전문가 그룹, 재정상설위원회, 바르샤바 매커니즘 집행위원회 등에서 우리나라가 활동하기 위한 향후 대응방향을 제시한다.

기후변화 대응을 위한 감축과 적응의 연계성 강화 연구: 감축과 적응의 연계성에 대한 연구는 초기단계로 다양한 관련 사례를 발굴하고 잠재적인 시너지를 분석하여 감축과 적응의 연계성을 강화하고 이를 활용할 수 있는 방안을 제시한다.

손실과 피해 대응을 위한 체계 마련: 손실과 피해의 정의를 포함하여 기후변화로 인한 손실과 피해와 그 대처방안, 지원 등에 관한 기존의 사례를 분석하고 손실과 피해와 관련하여 중점적으로 고려해야 할 의제를 도출함으로써 이에 대한 대응방안을 제시한다.

손실과 피해의 위험이전 방안 설계: 일부 국가에서는 손실과 피해에 따른 위험이전(risk transfer)을 위해 보험 문제를 연구하고 있는데, 구체적 사례를 바탕으로 가능한 위험이전 전략을 마련한다.

제6장

결론



Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구



· 제6장 ·

결론

신기후체제의 적응 및 손실과 피해 의제와 관련하여 2014년에는 합의문에 어떤 내용을 담아야 하고 그에 대한 각 당사국의 입장은 어떠한지에 대해 활발히 논의하였다. 2015년의 ADP 회의 및 제21차 당사국총회의 파리위원회(Comité de Paris)에서는 최종 합의문을 도출하기 위해 그동안 당사국 간에 논의했던 의제를 공식협상문서로 도출하고 이에 대한 협상을 진행하였다. 그리고 최종 협정문을 채택하였다.

적응과 관련한 파리협정문(Paris Agreement)은 대체적으로 선진국과 개발도상국의 다양한 입장을 절충한 협정문으로 해석된다. 물론 2014년에 진행된 당사국 간의 적응 관련 논의에 비한다면 개발도상국의 의견이 협정문에 많이 반영되었다고도 볼 수 있다. 특히 적응에서 지속적이고 강화된 지원에 관한 사항이 명확하게 언급되었고, 손실과 피해는 적응과 별도의 조항으로 포함되었고 비록 결정문 상에서 바르샤바 매커니즘의 지속을 약속하였으나 협정문에서는 파리협정 당사국총회에 바르샤바 매커니즘에 대한 권한을 주면서 손실과 피해 논의의 지속성을 강화하는 성과를 거두었다. 협약에서 적응 및 손실과 피해가 CBDR-RC의 원칙을 기반으로 개발도상국에 대한 지원 중심으로 논의된다는 사실을 상기하면 전체 당사국이 참여하는 신기후체제를 도출하기 위해서는 어느 정도 개발도상국의 입장을 존중해줄 수밖에 없는 상황이었다. 그 대신 지속적인 지원을 약속하면서 개발도상국의 적응노력을 인지할 수 있는 장치를 마련하도록 하는 조항도 포함하고 적응 커뮤니케이션에 대한 사항을 포함하면서 어느 정도 지원과 더불어 적응행동에 대한 모니터링도 가능하도록 적응 관련 신기후체제의 기반을 다졌다고 판단된다.

2014년과 2015년의 ADP 협상회의를 통해 우리나라는 적응과 관련한 국가제안서를 제출하여 적응과 관련한 신기후체제 합의문이 어떠한 구조를 가져야 하는지에 대한 생각을 제안하기도 하였다. 최종 채택된 파리협정문의 적응 관련 조항의 골격이 우리나라가 제안한 사항과 크게 다르지 않으며 핵심적인 사항들을 포함하고 있다. 그리고 협상회의를 통해 우리나라 입장에서



적응에 중요하다고 판단되는 사항들을 발언하기도 하였다.

당사국 간에 진통은 있었지만 파리협정이 비교적 순조롭게 타결되고 협정문과 그에 따른 결정문이 도출되었다. 앞으로 우리나라는 파리협정에 따른 후속 협상회의에서 적응협력과 지원, 커뮤니케이션 등의 적응 관련 부분과 손실과 피해의 구체적인 이행방식 등에서 우리 입장을 고려하여 대응해야 한다. 그리고 장기적인 관점에서 파리협정문을 바탕으로 글로벌 적응목표와 우리나라 적응전략을 비교하여 부족한 부분에 대해 보완하고, 공동의 협력, 국가 및 지역 단위의 노력, 지원, 커뮤니케이션 등의 사항에 대해 우리나라가 추진해야 할 법과 정책의 개선, 그리고 사업의 내용에 대한 계획을 구체적으로 수립하고 실행해야 한다.

참고문헌·축약어



Post-2020 신기후체제 협상 적응의제 대응방안 연구



참고문헌

- ROK. 2014. “Submission by the Republic of Korea on its views on adaptation in the 2015 Agreement (national submission to the UNFCCC secretariat)”.
- Swaziland. 2013. “Submission by Swaziland on behalf of the African Group on adaptation in the 2015 Agreement (national submission to the UNFCCC secretariat)”.
- UN. 1992. United Nations Framework Convention on Climate Change.
- UNFCCC. 2012. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011 (FCCC/CP/2011/9/Add.1). UNFCCC, pp.2-3.
- _____. 2014. Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013 (FCCC/CP/2013/10/Add.1): Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts(Decision 2/CP.19). UNFCCC, pp.6-8.
- _____. 2015a. Report of the Conference of the Parties on its twentieth session, held in Lima from 1 to 14 December 2014 (FCCC/CP/2014/10/Add.1). UNFCCC, pp.2-44.
- _____. 2015b. Negotiating text (FCCC/ADP/2015/1). UNFCCC, pp.1-90.
- _____. 2015c. Scenario note on the tenth part of the second session of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP.2015.4.InformalNote).



- _____. 2015d. Non-Paper (ADP.2015.8.InformalNote).
- _____. 2015e. Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (Edited version of 6 November 2015).
- _____. 2015f. Adoption of the Paris Agreement: Proposal by the President (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1).



축약어

AC	Adaptation Committee
AF	Adaptation Fund
ADP	Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action
AILAC	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe
CBDR-RC	Common But Differentiated Responsibilities-Respective Capabilities
CMA	Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement
CMP	Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol
COP	Conference of the Parties
GCF	Green Climate Fund
INDC	Intended Nationally Determined Contribution
IPC	Intergovernmental Preparatory Committee
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LDCs	Least Developed Countries
LEG	Least Developed Countries Expert Group
MOI	Means of Implementation
NAMA	Nationally Appropriate Mitigation Action
NAP	National Adaptation Plan
NC	National Communication



NDC	Nationally Determined Contribution
ROK	Republic of Korea
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
SCF	Standing Committee on Finance
SIDS	Small Island Developing States
UN	United Nations
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change