

신기후체제 설계의 특징과 신기후체제에서 차별화 적용 방안*

이상윤**, 최도현

Characteristics of Post 2020 Architect and Application of
Differentiation in the Post 2020 Regime

Sangyun Lee** · Dohyun Choi

한국환경정책·평가연구원(Korea Environment Institute)

제출 : 2015년 6월 29일 수정 : 2015년 9월 14일 승인 : 2015년 8월 27일

국문 요약

2015년 프랑스 파리에서 열릴 UNFCCC 제21차 당사국총회에서는 신기후체제를 위한 합의문인 2015 합의 채택을 목표로 하고 있다. 이러한 상황에서 신기후체제의 설계 특징을 살펴보고 신기후체제 협상에서 가장 중요한 쟁점사항 중 하나인 차별화의 기술적인 적용방법에 대해 논의하였다. 연구 결과 자국이 스스로 정하는 기여(INDC)의 순환적 구조와 감축기여진전 규정을 통해 당사국 스스로 감축상황을 자동적으로 이룰 수 있는 구조로 신기후체제가 설계되어 있는 것이 특징이다. 또한, 이원화된 차별화 적용 방안은 신기후체제에서는 우리나라가 감축과 이행수단 지원 의무국으로 편입될 가능성이 높기 때문에 지양하는 것이 바람직하며 새로운 차별화 적용 방안을 지지하는 것이 필요하다고 판단된다. 차별화의 적용은 INDC와 기본개념을 같이 하는 자체적 차별화가 우리나라의 국익에 부합하며 자체적 차별화를 추진하기 위해서는 이와 관련된 기본 규칙 마련이 필요하고, 기본 규칙은 감축상황을 유도할 수 있도록 설계되어야 한다.

주제어 신기후체제, 2015 합의, 자국이 스스로 정하는 기여(INDC), 감축기여진전 규정, 자체적 차별화

Abstract

The 2015 Agreement, an initial architect of the Post-2020 Regime, is expected to be adopted at the twenty-first session of the Conference of Parties to be held in Paris in 2015. We discussed key characteristics of the Post-2020 Regime and applications of differentiation which is most contentious issue in the Post-2020 negotiation. In the Post-2020 Regime, automatic ambition increases of Parties could be accomplished through applications of the circular nature of Intended Nationally Determined Contributions (INDC) as well as the progression of mitigation efforts. In terms of differentiation, it would be better to advocate a new method to applying differentiation in the Post-2020 Regime taking into account our own national circumstances. Specifically, promotion of self-differentiation which fits nearly with the philosophy of INDC could be an alternative. In order to promote self-differentiation, rules to apply self-differentiation needs to be devised, and the purpose of such rules should be the ambition increase.

Keywords Post 2020 Regime, 2015 Agreement, INDC, No Backsliding, Self-Differentiation

* 본 연구는 한국환경정책·평가연구원 일반과제 “국제기후변화 협상동향과 대응전략 (I)” (GP2014-01-22)과 환경부 수탁과제 “2014년 유엔기후변화협약 신기후체제 협상 시나리오 분석 및 대응전략 수립 연구”를 편집하였음

** 교신저자 : sylee@kei.re.kr

I. 서론

2011년 남아프리카공화국 더반에서 열린 유엔기후변화협약(UNFCCC) 제17차 당사국총회에서는 새로운 기후체제에 대한 논의를 본격화하기로 결정하고 이를 위한 임시 작업반인 더반 플랫폼 특별작업반(Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP) 신설에 합의하였다. 이에 따라 2015년 제21차 당사국총회에서 채택하는 것을 목표로 모든 당사국에 적용 가능한 협약하의 새로운 의정서(a protocol), 다른 법적문서(another legal instrument), 또는 법적 효력이 있는 합의서(an agreed outcome with legal force)를 도출하기로 하였다. 신기후체제에 관한 합의서 도출을 위해 ADP는 2012년부터 그 활동을 개시하였고, ADP 회의를 통해 신기후체제와 관련하여 감축, 적응, 재정, 기술개발 및 이전, 행동 및 지원의 투명성, 역량배양을 모두 고려하기로 결정하고 2015년까지 작업을 완료하기로 하였다.

2013년 폴란드 바르샤바에서 개최된 제19차 당사국총회에서는 감축노력을 당사국 스스로 결정하여 제출하는 '자국이 스스로 정하는 기여(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)'에 합의하여 2014년 페루 리마 제20차 당사국총회에서 INDC 관련 제출정보를 결정하도록 하였다. 이와 함께 신기후체제를 위한 합의문인 2015 합의(2015 Agreement)를 2015년 프랑스 파리에서 열리는 제21차 당사국총회에서 채택한다는 것에 합의하였다. 그 결과 선진국은 감축의무, 개도국은 자발적인 감축행동이라는 교토의정서의 이원적인 구조에서 벗어나 모든 당사국이 감축기여를 제출하도록 함으로써 모든 당사국에 적용 가능한 체제를 구축하게 되었으며, 이러한 신기후체제의 기본정신을 INDC의 의의라 하겠다.

따라서 본 연구에서는 유엔기후변화협상에서 논의된 내용을 바탕으로 신기후체제의 설계 특징을 살펴보고 신기후체제 협상에서 가장 중요한 쟁점사항 중 하나인 차별화의 기술적인 적용방법에 대해 논의해 보고자 한다. 제Ⅱ장에서는 2014년 INDC와 관련된 협상결과를 소개하고 제Ⅲ장은 신기후체제 설계의 특징을 INDC의 순환적 구조와 감축기여진전을 연계하여 살펴 볼 것이다. 제Ⅳ장에서는 신기후체제에서 차별화 적용 방안을 현재의 차별화에 대한 이론적 분석과 신기후체제 협상에서 쟁점사항을 바탕으로 자체적 차별화 추진 전략을 논의할 것이다. 제Ⅴ장은 결론으로 본 연구 결과를 요약하는 것으로 마무리할 것이다.

II. 2014년 INDC 관련 협상결과

앞서 언급했듯이 제19차 당사국총회 결정문에는 모든 당사국이 2015년에 INDC를 제출하는데 합의하였다. 또한, 상기 결정문에는 제20차 당사국총회에서 당사국이 2015년에 제출할 INDC의 정보를 확인하여 합의하고 2015 합의에 포함될 요소도 확인할 것에 합의하였다. 이를 위해 2014년에 네 차례의 ADP 회의가 개최되어 INDC와 관련된 내용과 2015 합의에 포함될 요소에 대한 논의가 지속되었다.

1. 제20차 당사국총회 의의

2014년 페루 리마에서 열린 제20차 당사국총회에서는 기후행동을 위한 리마 요청(Lima Call for Climate Action)이라는 결정문을 채택하였고 여기에는 2015년에 모든 당사국이 INDC를 제출하는 것에 합의하였다. 또한 INDC에 감축은 의무적으로 포함되어야 하지만 적용은 당사국의 선택에 의해 포함될 수 있다고 명시하였다. INDC와 관련된 결정문이 채택됨에 따라서 교토의정서에 명시된 감축의무 당사국과 그 외의 당사국으로 이원화된 기후변화협약의 구조에서 모든 국가가 참여하는 신기후체제 출범을 초석으로 다졌고 이를 통해 신기후체제 구축을 위한 정치적 모멘텀을 유지했다는 점에서 부분적으로는 성공적인 당사국총회로 평가될 수 있다. 특히 제20차 당사국총회 이후 미국, 유럽연합, 중국 등 기후변화협약 주요 당사국들의 INDC 제출이 이어졌고, 이 같은 상황이 언론 기사화되면서 신기후체제에 대한 지속적인 관심이 유지되었다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있는 당사국총회로 볼 수 있다. 2015년 6월 현재 유럽연합, 노르웨이, 미국, 캐나다 등 다수의 선진국과 멕시코, 가봉, 에티오피아 등 다수의 개도국이 INDC를 제출한 상황이다.

그럼에도 불구하고 제20차 당사국총회는 성공적이지 못한 당사국총회로 평가할 수 있다. 당사국들이 제출할 INDC에 대한 사전협의 과정이 최소화되었기 때문에 당사국들의 야심찬 감축목표 제출을 유도하는 것에 한계가 있어 온실가스 감축의 실질적인 효과성의 측면에서는 많은 의문점이 남아있었다. 이와 더불어 INDC 관련 협상에 매진하다 보니 신기후체제 합의문에 고려되어야 할 많은 사항들에 대한 실질적인 논의 혹은 합의가 이루어지지 않았다. 이로 인해 신기후체제 협상에 있어서 논의가 필요한 쟁점 사항에 대한 합의가 2015년으로 미루어졌다.

이러한 평가는 코펜하겐 당사국총회에 대한 평가와 맥락을 같이 한다. 더반에서 신기후체제를 준비하는 데 합의한 것은 2009년 코펜하겐 당사국총회의 연장선상에서 이루어진 것으로 볼 수 있다. 2009년 코펜하겐에서 열린 제15차 당사국총회는 제20차 당사국총회와 비슷하게 절반의 실패와 절반의 성공을 거둔 당사국총회로 평가된다. 제15차 당사국총회에서 교토의정서 이후 체제에 대한 협의를 마무리하기로 하였으나 당사국 간 공식 결정문 합의에 실패하면서 정치적 결의안 수준의 코펜하겐 합의문(Copenhagen Accord)을 채택하는데 머물렀다. 당사국총회 결정문이 만장일치로 채택되지 못했다는 점에서는 실패한 당사국총회라는 평가가 가능하다. 그러나 코펜하겐 당사국총회에서는 100여 개의 당사국들이 자국의 2020년 감축목표 또는 행동을 국제사회에 서약(pledge)하였는데(박시원 외, 2010), 여기서 주목할 점은 감축의무가 없는 개도국이 자발적으로 온실가스 감축을 서약하였다는 것이다. 이를 바탕으로 기후변화에 대한 전 지구적 대응과 동참이라는 정치적 모멘텀을 형성하였고 이것이 상기 당사국총회가 성공적이었다고 평가할 수 있는 근거이다. 이와 더불어 감축 중심의 기후변화 대응 구조에서 감축 이외 적응, 기술, 재정 등의 중요성도 인식하여 기후변화대응에 중요한 요인으로 포함되어 기후변화 대응과 관련된 패러다임 변화를 가져오는 기반을 구축하였고 이를 통해 범지구적 공유비전을 설정하였다고 평가된다.

앞서 언급하였듯이 리마 당사국총회에서 부정적인 결과가 도출되긴 하였으나, 당사국총회에서 유지한 기후 대응에 대한 정치적 모멘텀을 지속시키면서 2015 합의를 성공적으로 도출할 필요성이 있다. 2015년 파리 당사국총회에서 2015 합의에 실패하여 코펜하겐과 같은 수준의 정치적 결의안이 채택될 경우 기후변화협약 자체에 대한 회의적인 시각이 대두될 것으로 판단될 수 있기 때문이다. 정치적인 모멘텀의 유지와 함께 최근 전 세계 절반의 온실가스를 배출하는 미국과 중국이 신기후체제 협상에 적극적으로 임하면서 중심적인 역할을 하고 있는 것은 성공적인 2015 합의 도출에 대한 청신호로 받아들여진다.

2. INDC 관련 쟁점사항

2014년 INDC 논의의 쟁점사항은 INDC 범위, 사전협약, INDC 제출시기, 주기 및 구조로 압축될 수 있다. 첫 번째는 INDC의 범위에 대한 논의인데 2014년 3월에 열린 ADP 2-4 회의에서 개도국이 INDC는 감축만 포함하는 것이 아니라 적응, 재정, 기술개발

및 이전, 능력배양, 행동과 지원을 위한 투명성이 모두 포함되어야 한다고 주장하면서 시작되었다. 이에 대해 선진국은 INDC는 감축만 포함해야 하고 다른 요소는 2015 합의에 포함할 수 있다는 입장을 표명하였다. 2014년 6월 ADP 2-5 회의에서 INDC의 범위와 관련된 논의가 지속되었고, 점차 INDC의 범위에 감축 외 적응과 재정이 포함되는지에 대한 논의로 압축되었다. 강성개도국의 경우 INDC에 적응과 재정은 반드시 포함되어야 한다고 주장한 반면, 최빈국과 군소도서국은 보고(reporting) 부담을 이유로 INDC에 적응은 제외하고 재정만 포함하는 것을 주장하였다. 요컨대 선진국의 경우 INDC는 감축만 포함한다고 주장하였지만 강성개도국¹⁾은 INDC에 감축, 적응, 재정을, 최빈국²⁾과 군소도서국³⁾은 INDC에 감축과 재정을 포함하는 안을 주장하는 것으로 협상그룹 간 이견이 발생했다. 2014년 10월 ADP 2-6 회의에서 중남미카리브연합(AILAC)과 아프리카 그룹이 강성개도국의 주장을 지지하면서 INDC의 범위에 대한 합의가 어려울 것으로 예상되었다.

제20차 당사국총회에서 INDC와 관련된 결정문을 논의하는 과정에서도 INDC의 범위에 대한 논의는 지속되었다. 입장이 유사한 개도국(Like-Minded Developing Countries, LMDC)을 대변한 말레이시아는 개도국이 INDC에 적응과 재정을 포함시키려는 노력을 경주하는 이유는 제19차 당사국총회에서 논의했던 INDC 보다 현재 논의되고 있는 INDC가 복잡해지면서 신기후체제에서 INDC가 가지는 비중이 증가했으며, 이 때문에 신기후체제는 감축과 이외 요소 간 동등성이 보장되어야 한다는 차원에서 적응과 재정도 INDC에 포함되어야 한다는 것을 주장하였다. 이러한 발언은 신기후체제에서 INDC의 비중이 줄어들면 강성개도국도 INDC의 범위를 감축으로 한정할 수 있다는 것으로 해석될 수 있어서 합의의 실마리를 풀었다고 볼 수 있다. 따라서 신기후체제에서 INDC의 비중을 줄이기 위해서는 모든 당사국이 2015년에 INDC를 제출한다는 측면에 중점을 두고, 제출 후 사전협의나 감축상향 등에 대한 부분은 없애거나 최소화하는 방법이 있을 수 있다. 따라서 제20차 당사국총회 결정문에는 INDC의 범위를 감축은 의무적으로, 적응은 선택적으로 하자는 선진국의 주장을 수용하는 한편 사전협의 과정을 최소화하자는 개도국의 주장도 수용하였다.

1) 강성개도국은 입장이 유사한 개발도상국 그룹(Like-Minded Developing Country)으로 대표적인 나라는 중국, 인도, 사우디아라비아, 말레이시아 등이 있다.

2) 최빈국(Least Developed Countries)은 소득 수준이 낮은 나라로 투발루, 케냐, 방글라데시, 네팔 등이 있다.

3) 군소도서국(Alliance of Small Island States)의 대표적인 나라는 몰디브, 나우루, 피지 등이 있다.

두 번째는 INDC의 범위와 함께 언급된 사전협약에 대한 사항이다. INDC의 사전협약은 각각의 당사국이 제출한 INDC의 이해와 투명성 증진을 위해 필요하다. ADP 공동의장은 사전협약의 절차로 당사국이 제출한 INDC에 대해서 다른 당사국이나 외부기관에 질문을 할 수 있고, 해당 당사국은 이러한 질문에 응답하는 과정을 제안했다. 이러한 질의응답 절차를 마련함으로써 당사국이 애초에 야심찬 INDC 제출을 유도하려는 의도로 추측된다. 하지만 INDC의 범위를 타협하는 과정에서 사전협약이 최소화되었고, 제20차 당사국총회 결정문에서 사전협약과 관련된 내용은 당사국이 제출한 INDC를 기후변화협약 사무국 홈페이지를 통해 공개하고 2015년 10월 1일까지 제출된 INDC를 대상으로 2015년 11월 1일까지 총량적인 영향을 평가하는 보고서를 제출하는 것으로 마무리되었다. 따라서 당사국이 제출한 INDC에 대한 설명 혹은 질의응답과 관련된 공식적인 기회는 없는 것이다.

세 번째는 INDC의 제출시기에 대한 사항이다. 제19차 당사국총회에서는 준비가 된 당사국은 2015년 1/4분기에 INDC를 제출하고 나머지 당사국은 제21차 당사국총회 ‘훨씬 이전(well in-advance)’에 제출하는 것에 합의했다. 2014년 ADP 회의에서 준비된 당사국의 범위와 함께, ‘훨씬 이전’이면 구체적으로 언제인지에 대한 논의가 꾸준히 이루어졌다. 먼저 준비된 당사국의 경우 선진국은 주요경제국이나 주요배출국도 1/4분기에 제출해야 한다는 것을 암시하였고, 개도국의 경우 선진국은 1/4분기에 제출해야 한다는 주장으로 맞섰다. 하지만 제19차 당사국총회 결정문에 부합하여 기본적으로 INDC는 자국이 스스로 정하는 것이기 때문에 ‘준비된 국가의 제출시기’에 대해서는 큰 논란이 없었다. 이에 반해 ‘훨씬 이전’의 구체적인 시기에 대해서는 논란이 많았다. 공동의장은 INDC 관련 결정문 초안을 준비하는 과정에서 모든 당사국이 INDC를 2015년 6월 31일까지 제출하는 방안을 제안하고 제출하지 못한 당사국은 미제출 이유를 해명하는 방안을 제안하였다. 이 제안은 다수의 당사국이 반대하면서 제20차 당사국총회 결정문에 제19차 당사국총회 결정문을 그대로 가지고 올 것을 제안하였다. 결론적으로 제20차 당사국총회 결정문에도 INDC의 제출시기를 구체적으로 제시하지는 못했지만 기후변화협약 사무국은 2015년 10월 1일까지 제출된 당사국의 INDC의 총량적 효과에 대한 종합보고서를 2015년 11월 1일까지 제출하도록 명시하여 2015년 10월 1일을 제출시기로 정했다는 해석이 가능하다.

네 번째는 INDC의 구조에 관한 사항인데 이는 거의 합의에 도달했다고 평가할 수 있다. 기본적으로 INDC는 한 기여주기가 끝나면 다음 기여주기로 자동으로 넘어가는

순환적 구조로 이루어져야 한다는 공동의장의 주장에 이의를 제기한 당사국은 없었다. 이러한 순환적 구조의 장점은 새로운 기여의 주기에 대한 협상과 당사국의 비준을 생략할 수 있다는 것이다. 제20차 당사국총회의 결정은 2015년에 제출하는 INDC에 한정적으로 적용되고 있기 때문에 순환적 구조에 대한 내용은 2015 합의에 포함될 것으로 예상되며, '당사국은 "successive INDC"를 제출해야 한다'고 명시될 것으로 예상된다.

INDC의 순환 구조는 거의 합의단계에 이르렀지만 INDC의 순환 주기는 아직 합의된 바가 없다. 미국, 군소도서국, 최빈국은 INDC의 효과성 증진을 이유로 5년 주기를 주장하고 있는 반면, 유럽연합, 우리나라, 일본, 강성개도국은 온실가스 정책의 변화를 꾀할 수 있는 충분한 시간이 필요하다는 이유로 10년 주기를 주장하고 있다. 5년 주기의 주요한 이유인 INDC의 효과성은 INDC의 주기가 짧으면 이에 대한 사후평가가 신속히 이루어지기 때문에 사후평가를 반영한 새로운 기여를 제출할 수 있고 이것이 감축상향에 도움 된다는 점이다. 10년 주기의 중요한 이유는 개도국의 경우 온실가스 정책의 변화를 통해 감축상향을 유도해야 한다는 점이다. 부연하면 대다수 개도국의 에너지, 도시, 산업과 관련된 장기계획은 친환경적 패러다임하에서 기획되지 않았기 때문에 이러한 계획의 수정이 필요하다. 따라서 10년 주기를 설정하면 주요 국가계획의 수정을 통해 실현 가능성이 높은 INDC 제출이 가능하다는 것이다. 제20차 당사국총회에서는 INDC의 주기는 합의에 이르지 못하고 이는 2015년에 제출되는 INDC 주기는 당사국의 사정을 고려하여 스스로가 결정하기 때문에 당사국 간 상이한 주기를 제출할 것으로 예상된다.

2015년에 당사국이 제출하는 INDC는 공통의 주기가 없고 이것이 2015 합의에 주는 의미는 크다. 일단 2015년에 제출하는 INDC는 2021년에서 2025년까지 혹은 2021년에서 2030년까지의 주기로 제출하기 때문에 이후에 당사국 간 INDC의 주기를 맞추기 위해서는 특별한 조항이 필요하다. 만일 INDC의 주기가 5년이 된다면 공통의 INDC 주기 문제는 2015년에 5년 주기로 제출하는 당사국만 2026년부터 2030까지의 INDC를 제출하면 되기 때문에 의외로 쉽게 풀릴 수 있다. 2015년 2월 ADP 2-8 회의에서 유럽연합이 2030년 이후 5년 주기를 수용할 수 있다는 의사를 표명하였기 때문에 10년 주기를 지지하는 우리나라는 INDC의 주기에 대한 향후 협상동향을 예의주시할 필요가 있다. 마지막으로 2015 합의에서 INDC의 범위로 적응과 재정이 포함된다면 이에 대한 구조와 주기도 추가적으로 설계되어야 한다. 특히, 적응과 재정에 대한 구조와 주기가 감축과 동일한지 아니면 상이한지에 대한 검토도 필요하다.

Ⅲ. 신기후체제 설계의 특징

온실가스 감축량을 사전에 정하고 감축량을 당사국에 할당하는 하향식 방식을 택했던 교토의정서 체제와는 달리 신기후체제에서는 INDC를 통해 당사국이 스스로 감축기여를 정하도록 하는 상향식 방식을 선택하였다. 따라서 신기후체제의 성패는 당사국이 초기에 얼마나 야심찬 감축목표를 제시하도록 유도할 수 있는 시스템을 개발하는 것이라고 할 수 있다. 결론적으로 INDC의 순환적 구조와 감축기여진전 규정을 통해서 당사국이 야심찬 감축목표를 제시할 수 있는 틀은 설계되었다고 하겠다.

1. INDC 순환적 구조

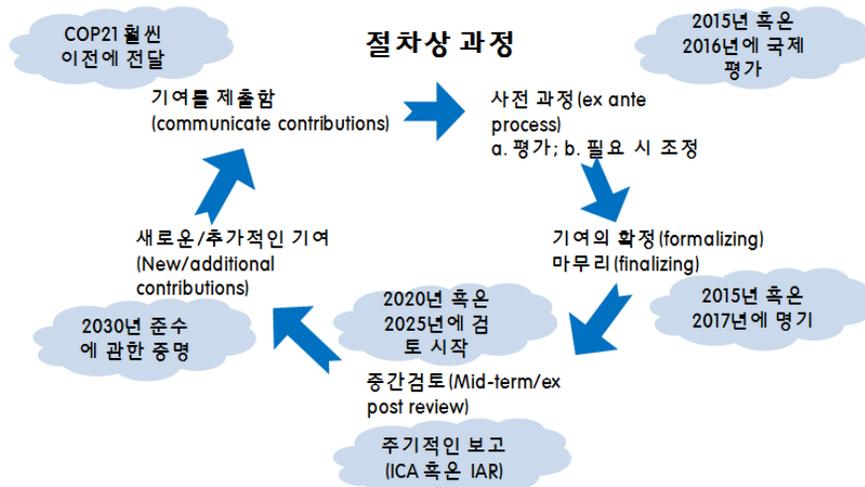
ADP 2-5 회의에서 공동의장은 지금까지 회의에서 당사국이 발언한 내용과 당사국의 국가제안서(national submissions)를 바탕으로 INDC의 순환적인 구조를 기획하였다. 순환적인 구조를 제안한 근본적인 이유는 한 번의 비준을 통해 지속가능한 INDC를 설계하기 위함이며, 2015 합의가 이루어져서 의정서 형태의 합의문이 도출될 경우 이에 대한 국내비준이 완료되어야 의정서의 효력이 발생한다. 만일 INDC의 순환적 구조가 합의문에 포함되지 않을 경우 하나의 INDC 주기가 종료된 후 새로운 INDC 주기가 시작되기 위해선 다시 국내적 비준절차를 거쳐야만 한다. 하지만 교토의정서 2차 공약 기간에 대한 비준과정을 살펴보면 비준에 상당한 시간이 소요됨을 알 수 있고 이 때문에 발생하는 시간적 손실이 상당하다. 따라서 이를 방지하기 위해 신기후체제에서는 2015 합의문에 대한 한 번의 비준으로 INDC의 연속성을 가지게 하는 구조로 설계되는 것이다⁴⁾.

공동의장이 제안한 INDC의 순환적인 구조를 구체적으로 설명하면(그림 1 참조), 먼저 제19차 당사국총회 결정에 의거해 2020년 이후 기여를 제21차 당사국총회 훨씬 이전(well in-advance)에 제출하면 2015년에 사전과정(ex ante process)을 거치는데, 여기는 각 당사국이 제출된 기여의 평가와 필요시 조정이 포함될 수 있다. 사전절차가 마무리 되면 마무리 시점에 따라서 2015년 아니면 늦어도 2017년까지 기여가 확정(formalizing) 혹은 마무리(finalizing)된다고 제시하였다. 기여의 주기가 5년이면 2020년, 10년이면

4) 현재 제네바 텍스트에 INDC의 순환적인 구조는 섹션 J(Time frames and process related to commitments/contributions / Other matters related to implementation and ambition)에 정의되고 있고, INDC의 업데이트란 표현을 통해서(Geneva Text para 165) 2015 합의를 통해 장기적인 기여의 주기를 설정하고, 5년 혹은 10년 주기의 기여를 제출하고 이를 지속적으로 업그레이드 한다는 개념인 것이다(UNFCCC, 2015).

2025년에 중간검토(mid-term review)를 시작하며 중간검토는 기존의 검토와 같이 주기적으로 하는 방안도 제안되었다. 마지막 과정은 2025년 혹은 2030년 기여 준수에 대한 증명을 하는 것으로 마무리 된다. 중간검토가 종료되고 나면 새로운 기여를 준비하여 제출하고, 새로운 기여가 제출되면 앞서 설명한 주기가 반복된다.

그림 1 공동의장이 제안한 INDC 순환적 구조



자료: UNFCCC ADP 2-5 회의결과를 바탕으로 저자가 작성.

제20차 당사국총회에서 2015년에 제출되는 INDC에 대한 실질적인 사전협의 절차는 없는 것으로 합의하였기 때문에 2015 합의를 통해 기여의 확정이나 기여 준수에 대한 증명 절차에 대해서 논의될 것으로 예상된다. 만일 당사국이 INDC의 순환적 구조에 사전협의를 포함하는 것에 합의한다고 하면 사전협의를 신기후체제가 효력을 발휘한 후에 제출되는 INDC에서부터 적용될 것으로 예상된다.

INDC의 순환적 구조가 가지는 시사점은 당사국에 의해 확정된 NDC⁵⁾는 과거에 제출한 INDC의 연장선상에 있어야 한다는 것이다. 달리 말하면 온실가스 감축을 일회성 노력으로 접근하지 않고 장기적인 관점에서 접근해야 한다는 것이다. 따라서 INDC의 순환적인 구조는 당사국에게 온실가스 감축과 관련된 장기목표를 설정하고 장기목표를 달성할 수 있는 수단으로 중기계획을 세우고 중기계획을 구현하기 위한 행동계획

5) INDC는 당사국이 감축목표 의도를 제시하는 것이고(Communicating Intended Nationally Determined Contributions) 이것이 UNFCCC 절차를 통해 확정되는 경우 "Intended"가 사라지면서 당사국이 정하는 기여인 NDC로 변화하는 것이다.

(Action Plan)을 수립하는 체계적인 절차를 강요한다고 하겠다. 만일 INDC가 순환적 구조를 갖지 않는다면 이전에 확정된 NDC와 새로 제출되는 INDC는 독립적이라는 것을 의미한다.

INDC의 순환적인 구조를 우리나라에 적용하면 우리나라가 2050년에 도달하고자 하는 온실가스 감축 관련 비전을 설정하고 2030년과 2040년에 달성해야 하는 지점을 중기계획으로 설정하고 이를 구현할 수 있는 감축정책을 설계하는 실행계획을 기획하여야 한다. 이러한 노력으로 우리나라 온실가스 감축과 관련된 청사진을 사전에 제시할 수 있어서 일관성 및 실효성 있는 온실가스 감축 정책을 기획하여 실행할 수 있다. 기업의 입장에서 미래에 대한 불확실성이 사라지면 기업경영에 도움이 되어 온실가스 감축으로 인한 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 방안을 개발할 수 있다. 하지만 2030년과 2040년 INDC를 개별적으로 준비한다면 과거와 미래의 온실감축 정책 간 부조화가 생길 수 있어서 국가경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 종합하면 INDC의 순환적인 구조는 각 당사국의 온실가스 감축을 장기적인 관점에서 준비하도록 하여 온실가스 감축이 국가경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 방안 마련을 강요했다고 할 수 있다.

2. 감축기여진전 규정

INDC가 순환적인 구조가 되면서 앞서 제출된 감축기여가 다음 감축기여의 기준선이 될 수 있다. 달리 말하면 미래에 제출할 감축기여는 과거에 제출한 기여와 비교할 수 있고 이로 인해 감축상향을 위한 다양한 노력이 가능하다. 2014년 10월에 열린 ADP 2-6 회의에서 논의된 이후 2014년 11월 공동의장이 준비한 제20차 당사국총회 INDC 관련 결정문 초안에는 2015년에 제출되는 INDC의 감축기여진전 규정이 정의되었다(UNFCCC, 2014a; 표 1 참조). 이 문안을 보면 “undertaken by it under the Convention or its Kyoto Protocol”의 해석이 감축기여진전 규정을 정의하는 중요요소이다. 교토의정서를 언급함으로써 선진국에 대한 감축의무는 분명히 감축기여진전 규정에 해당된다는 것을 분명히 하였다. 여기서 굳이 협약을 언급한 이유는 개도국이 자발적으로 약속한 감축행동도 감축기여진전 규정에 해당된다는 것을 염두에 둔 것으로 판단된다.

표 1 감축기여 진전 규정 차이점

2014년 11월 공동의장 버전	제20차 당사국총회 결정문 10문항
<p>Agrees that achievement of the aggregate level of ambition indicated as necessary by the scientific findings assessed in the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change through nationally determined contributions requires:</p> <p>(a) Implementation of contributions by each Party beyond any commitment or action currently undertaken by it under the Convention or its Kyoto Protocol:</p>	<p>Agrees that each Party's intended nationally determined contribution towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2 will represent a progression beyond the current undertaking of that Party;</p>

자료: UNFCCC(2014a; 2014b).

제20차 당사국총회에서 브라질은 의무와 자발적 공약의 차이를 지적하면서 2015년에 제출하는 INDC에서 감축기여진전 규정은 선진국에만 적용된다는 것을 우회적으로 주장하였다. 달리 말하면 개도국의 자발적인 감축행동은 조기행동으로 이에 대한 보상이 있어야 하지만 이것이 신기후체제에서 개도국의 발목을 잡는다는 것은 형평성의 원칙에 위배된다는 것이다. 실제로 제20차 당사국총회 결정문인 “Lima Call for Climate Action” 10항에는 공동의장의 제안보다 다소 애매하게 감축기여진전 규정이 정의되어 있다(표 1 참조). 예컨대 “progression beyond the current undertaking of that Party”의 문구는 감축의무와 행동의 구분 없이 2015년에 제출되는 INDC는 이전의 감축목표보다 진전되어야 한다고 해석될 수 있다. 하지만 진전의 수준이나 범위가 모호하기 때문에 진전의 해석은 각 당사국에 일임하였고 INDC에 대한 실질적인 사전협약이 없는 현실을 고려하면 당사국은 감축기여진전 규정의 해석에 대한 정치적 위험만 감수하면 된다고 판단된다.

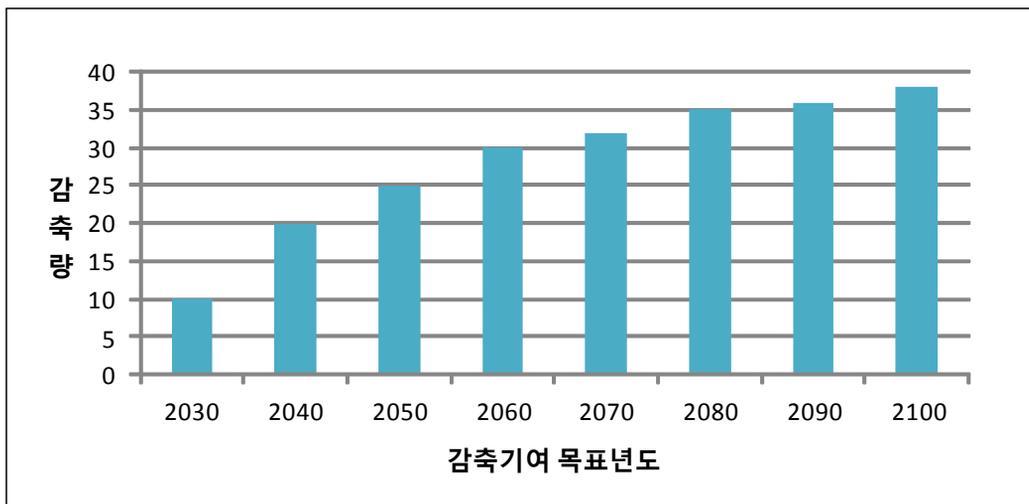
감축기여진전 규정은 신기후체제에서 당사국의 감축상향을 이룰 수 있는 좋은 수단이 될 수 있지만 감축기여진전에 대한 범위는 아직 명확하지 않은 것이 현실이다. 감축기여진전의 범위는 크게 감축의 정도, 감축기여의 유형, 감축기여의 범위로 구분될 수 있다. 감축의 정도는 감축기여의 총량이 지속적으로 전진해야 한다는 것이다. 예를 들면 당사국 A가 INDC 주기에 2005년 대비 5%를 감축목표로 제출하였다면 다음 주기에 5%를 초과하는 감축목표를 설정해야 감축기여진전 규정을 만족한다고 하겠다. 감축기여의 유형은 감축기여가 절대적 감축목표, 상대적 감축목표, 계획이나 정책에 의한 감축목표 설정으로 규정될 수 있기 때문에, 모든 당사국은 중국에는 절대량 감축

목표를 제출해야 한다는 대원칙을 세우는 것을 의미한다. 감축기여의 범위는 감축기여를 제출할 시 제출되는 산업부분 및 온실가스의 정도가 과거에 비해 감소하지 않아야 한다는 것을 의미한다. 일단 감축기여진전 규정이 2015 합의에 포함된다면 2016년 협상부터 이것의 정의 및 범위는 당사국총회 결정문을 통해 업데이트 될 것으로 판단된다.

3. 자동감축상향 구조

신기후체제에서 당사국간 공감대가 형성되어 감축과 관련된 신기후체제 설계의 윤곽이 분명해지고 있다. 앞서 설명했던 INDC의 순환적 구조와 감축기여진전 규정을 연계하면 신기후체제에서는 시간이 경과함에 따라 당사국의 감축상향이 자동으로 이루어지는 구조로 설계되었다. 즉 INDC의 자동갱신을 통해 감축기여를 주기적으로 제출해야 하고 주기적인 제출은 이전에 제출했던 감축기여에 비해 후퇴하지 않아야 하기 때문에 INDC의 주기가 갱신됨에 따라 감축상향이 이루어지는 구조로 설계되었다고 하겠다. 예를 들어 당사국 A가 2030년까지 감축기여로 2005년 대비 온실가스 10% 감축을 설정했다고 가정하면 2040년 감축목표는 2005년 대비 10% 이상이어야 하기 때문에 20%를 설정할 수 있고 그 이후에 감축량이 점진적으로 증가한다는 것이다 (그림 2 참조).

그림 2 신기후체제 당사국 A 감축상향 예시



앞서 소개한 감축기여진전은 절대량 감축목표를 수용하는 당사국에게는 쉽게 적용 가능하지만 배출전망치(Business As Usual, BAU) 대비 감축량을 채택하는 당사국에 적용하기는 어렵다. 가장 근본적인 이유는 BAU의 기준점은 예측치이고 이는 항상 변하기 때문이다. 예를 들어 2030년 감축목표로 2030년 BAU 대비 30% 감축을 제출했다고 하면 2040년 감축목표로 2040년 BAU 대비 35% 감축목표가 감축기여진전 규정에 부합되는지는 분명하지 않다. 비록 비율적으로 30% 감축에서 35% 감축으로 5% 진전이 있었지만 예측치에 따라 감축총량은 그렇지 않을 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 2030년에 배출한 온실가스 총량과 2040년에 배출한 온실가스 총량을 비교하면 되지만 이러한 경우 상대적 감축목표를 제시하는 근본적인 목적과 부합되지 않기 때문에 문제가 될 수 있다. BAU는 절대량 감축목표에 비해 오차의 범위가 크기 때문에 배출통계나 다른 준비가 더 필요한 개도국이 절대량 감축목표로 전환하기 위한 가교 역할을 한다. 하지만 상대적 감축목표를 감축총량으로 환산하여 감축기여진전 규정을 적용한다는 것은 상대적 감축목표를 제출하는 가장 중요한 이유를 박탈하는 것이기 때문에 이를 개도국이 수용하기 힘들 것으로 예상된다. 감축기여진전 규정의 범위나 정의에 대한 구체적인 논의를 통해 이러한 문제에 대한 해결책이 나와야 할 것이다.

이와 더불어 만일 신기후체제가 시간이 흐름에 따라 감축상향이 자연히 유도될 수 있는 구조라고 하면 신기후체제에서 가장 중요한 부분은 많은 당사국이 참여하는 것이다. 즉 어떻게 하면 모든 당사국이 참여할 수 있는지에 대한 고민을 해야 한다는 것이다. 2014년 11월에 중국과 미국은 미래 기후변화 노력과 관련된 합의에 도달하였다(김홍재, 2014). 온실가스 배출량 1위인 중국은 구체적으로 2030년까지 온실가스 배출 정점에 도달하며 2030년에는 화석연료가 아닌 다른 대체 에너지원의 비중을 20%까지 도달하는 것에 합의하였다. 한편 온실가스 배출량 2위인 미국은 구체적으로 2025년까지 온실가스 배출량을 2005년 대비 26~28%까지 감축하겠다고 발표하였다. 따라서 신기후체제에 미국과 중국의 참여가 확실시되고 있고 이것은 다른 당사국의 참여를 유도할 가능성이 높다고 하겠다.

종합하면 제20차 당사국총회를 거치면서 미국과 중국을 포함한 많은 당사국이 신기후체제에 동참할 가능성이 높아졌고, 신기후체제에서 INDC의 순환적 구조와 감축기여진전 규정에 대한 합의가 확실시되고 있어서 실질적인 온실가스 감축을 위한 신기후체제의 초기설계는 잘 되었다고 평가할 수 있다. 2015 합의 이후에 초기설계를 기술적으로 적용할 방법에 대한 구체적인 논의가 시작될 것으로 판단되는바 온실가스 감축

상향을 자동으로 달성할 수 있는 다양한 방안이 마련된다면 칸쿤에서 합의한 2100년까지 온도상승폭을 산업화이전 대비 2°C 이내로 제한한다는 목표 달성이 가능할 것이다.

IV. 신기후체제 차별화 적용 방안

기후변화협상에서 가장 중요한 원칙중 하나는 공통된 그러나 차별화된 책임과 각자의 능력(Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR-RC)이다. 1972년 스톡홀름선언과 1992년 리우선언의 내용을 통해 국제 환경 협약의 기본원칙이 마련되었는데, 특히 CBDR 원칙은 개도국의 참여를 확보하기 위한 것이다. 리우선언 7항에는 지구 환경 침해에 대한 제각기 다른 책임을 고려하여 공통된 그러나 차별화된 책임을 진다는 것을 명시하고 있다(United Nations, 1992). 기후변화 협약과 함께 생물다양성 협약과 사막화 방지 협약 등 다양한 환경협약에서도 CBDR의 원칙이 적용되고 있다. 이번 절에는 차별화가 다른 협약에 적용되는 사례를 조사하고 신기후체제에서 차별화 논의의 쟁점을 정리하였다. 마지막으로 자체적 차별화 추진을 위한 방안을 소개하고자 한다.

1. 다른 협약에서 차별화 적용 사례

생물다양성협약과 사막화방지협약에서 CBDR에 대한 상세한 원칙을 규정하고 있고 (Birnie, Boyle, 2002; Kiss, Shelton, 2004), CBDR이 상기 협약에 적용되는 방식은 <표 2>에 정리하였다. 먼저, 생물다양성협약은 생물다양성 보전을 위한 역량 및 재원이 부족한 개도국에 대해 역사적 책임이 있는 선진국들의 재정 지원이 필요한 상황임을 인지하고 있다. 협약 제6조는 선진국이 개도국 지원을 위해 특수한 상황 및 능력에 부합하는 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다. 재정 지원 외에도 유전자원을 활용해 발생하는 금전적, 비금전적(공동연구, 기술이전 등) 이익을 선진-개도국 간 상호 합의된 계약조건에 따라 공유할 수 있도록 합의했다. 생물다양성의 보전 및 구성 요소의 지속가능한 이용을 비롯해, 협약의 3대 목표 중 하나인 유전자원의 이용으로부터 발생하는 이익의 공평한 공유는 2014년 나고야의정서 발효를 통해 접근, 공유, 준수에 관한 의무 사항의 효과적인 이행을 위한 투명한 법적 체계를 갖추었다. 그러나 최근 유전자원 제공자(provider)인 주요 개도국들이 중간소득국(middle-income countries)으로 성장

함에 따라, 이들 국가 내에 바이오기술회사 및 제약 회사들과 같은 유전자원 이용자(user)도 증가하고 있는 상황이다. 이것은 역사적 책임을 강조한 차별화 방식인 선진-개도국 구도가 경제전환 및 세계 정치 상황 변화에 더 이상 적용되기 어려운 상황임을 의미하며, 이보다는 나고야의정서에서 적용된 유전자원 이용자-제공자 구도가 오히려 차별적 책임 원칙에 더 부합할 수 있음을 알 수 있다(Pauw et al., 2014: 32-33).

표 2 주요 협약의 공통된 그러나 차별화된 책임 원칙 적용 방법

		생물다양성협약	사막화방지협약
차별화된 책임 원칙		<ul style="list-style-type: none"> • 선진국의 기술 및 재정 지원(협약 1조, 20조) • 유전자원의 접근 및 이익의 공정하고 공평한 공유(협약 1조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 선진국의 개도국 지원(협약 4조) • 특별 상황에 대한 우선순위(협약 7조) • 지역적 차원 고려(협약 15조)
이행 진전 과정	차별화 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> • 이익 공유(협약 15조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원받을 자격(협약 4조) • 차별화된 의무(협약 5, 6조) • 지역적 차별화(협약 15조)
	참여 메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> • 접근 및 기술이전 촉진(협약 16조) • 재정 지원(협약 20, 21조) • 정보교환/과학·기술협력(협약 17, 18조) • 연구/비상사태 고려(의정서 8조) • 역량/재정 자원 고려(의정서 22, 25조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 지원(협약 20조) • 기술 이전(협약 18조) • 과학·기술 협력 촉진(협약 17조) • 지역적 다차원 거버넌스 이행(협약 15조)

자료: Pauw et al.(2014) 31-36쪽 참고하여 저자 작성.

선진-개도국의 양분화된 구도는 사막화방지협약에서도 마찬가지로 고려되는데, 특히 협약의 이행단계에서 발견된다. 협약은 선진국이 개도국, 특히 최빈개도국의 특별한 필요와 상황을 충분히 고려해야 함을 협약의 원칙으로 규정하고 있으며, 협약 제4조에서는 개도국은 협약의 이행을 위하여 선진국으로부터 지원 받을 자격(eligible for assistance)이 있음을 명시하고 있다. 그러나 동시에 협약 제1조에서는 피해당사국(affected country Parties)을 명확히 정의하고 있는데, 개도국뿐만 아니라 사막 지역을 포함하는 호주, 스페인 미국과 같은 OECD 국가들도 사막화, 토지황폐화, 심한 가뭄의 피해나 위협을 받을 경우 피해당사국으로 분류될 수 있다. 이는 지구적 차원의 생물 다양성협약 및 기후변화협약과는 다르게, 사막화방지협약은 국가 또는 지역적 차원에서 고려되어야 함을 의미한다. 이 때문에 협약의 이행과정에서 공통의 차별화된 책임 원칙의 적용이 다른 협약들보다 상대적으로 복잡해지는 결과를 가져왔다. 특히, 협약 제7조를 통해 피해당사국 중 아프리카에 우선순위를 부여하고 있으며, 지역적

이행 부속서에 따라 소구역 및 지역적 행동 계획(Subregional and regional action programmes)을 준비(협약 제11조)하는 등 차별화된 책임을 강조한다(Pauw et al., 2014: 34-36).

요약하면 협약의 초기에는 CBDR에 의한 차별화는 선진국과 개도국을 중심으로 진행되었지만 협약이 진화하면서 선진국과 개도국에 의한 차별화보다 좀 더 명확한 차별화 적용방식이 출현하면서 선진국과 개도국 간의 차별화는 약화되는 경향을 보였다. 생물다양성 협약에서의 이용자-제공자 구도라든지 사막화방지협약에서의 피해당사국-지원국 구도가 이에 대한 모범사례라 할 수 있다. 초기의 선진국과 개도국을 중심으로 한 차별화의 구도는 개도국의 협약참여를 유도하는 방법으로 활용되었다고 할 수 있다.

2. 차별화 관련 쟁점사항

현재 교토의정서는 감축의무를 지는 부속서 I 당사국과 개도국에 대한 재정지원 의무를 지는 부속서 II 당사국과 이러한 의무에서 자유로운 비부속서 당사국으로 구분된다. 즉 특정한 의무를 지는 부속서 당사국과 의무가 없는 비부속서 당사국으로 이원화하고 있다. 부속서 I 당사국에는 1992년 당시 OECD(Organization for Economic Co-operation and Development) 가입국과 러시아와 동유럽 국가를 포함한 경제 전환국(Economic In Transit, EIT)이 포함되어 있다. 부속서 II 당사국은 부속서 I 당사국에서 경제전환국을 제외한 당사국이 포함된다. 비부속서 국가는 부속서 I 당사국이 아닌 당사국을 포함하고 49개 당사국은 최빈국으로 분류되어 경제적인 능력이 부족하다는 이유로 협약에서 특별한 대우를 받는다. 1992년 이후에 OECD에 가입한 우리나라는 기후변화협약에서 OECD 국가임에도 불구하고 비부속서 당사국으로 구분되어 있고 멕시코와 칠레도 우리나라와 같이 OECD 가입국이면서 기후변화협약 비부속서 당사국으로 구분되어 있다.

이원화된 국가구분에 따라 차별화가 적용되고 있는 현 체제에 반대하는 당사국들은 이원화된 국가구분이 1900년대 초반의 배출량과 경제상황에 따라 만들어진 것이기 때문에 급변하는 국제정세를 고려하면 이러한 국가구분은 시대에 뒤떨어지며 현재의 국제정세 및 경제상황을 정확히 반영하지 못한다고 주장한다. 예를 들면 IPCC AR5에서 현재 비부속서 당사국의 온실가스 배출량은 부속서 I 당사국의 온실가스 배출량보다

많다는 것을 지적하고 있다(IPCC, 2014). 다수의 개도국도 현재 이원화된 국가구분에 의거한 차별화 적용 방안에 대한 문제점에 공감하고 있다. 따라서 브라질은 2014년 10월 ADP 2-6 회의에서 감축유형에 따른 차별화 적용방안인 동심적 차별화를 하나의 대안으로 제시하였고, 최빈국을 대변하여 투발루는 이원화가 아닌 다원화된 국가구분을 제안하였다. 투발루가 제안한 다원화는 기존의 부속서 I 과 비부속서 I 당사국에 주요 배출국을 신설한다든지 부속서 II와 비부속서 II 당사국에 주요경제국을 신설하는 것으로 제안될 가능성이 있다. 이러한 경우 쟁점은 주요배출국과 주요경제국에 대한 감축 혹은 이행수단의 의무화일 것이다.

현재의 국가구분체제가 신기후체제에서도 유지되면 우리나라에 큰 도움이 되는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 달리 말하면 감축의무가 없는 비부속서 당사국으로서 자발적인 감축노력을 하고 있고 이행수단 지원 의무가 없는 당사국임에도 불구하고 금전적 혹은 비금전적 지원을 아끼고 있지 않다고 주장할 수 있다. 이러한 경우 국제사회에 기후변화와 관련된 진정성을 인정받을 수 있고 이로 인해서 우리나라의 국가 브랜드 가치가 상승하여 수출증대 등의 부수적인 효과를 기대할 수 있다. 따라서 이러한 장밋빛 전망에 기인하여 일부 전문가는 우리나라의 경우 차별화와 관련한 적극적인 발언을 자제하여 신기후체제에서도 교토의정서와 같은 부속서 체제를 고수해야 한다고 주장하고 있는 실정이다.

하지만 현실적으로 판단하면 현재 교토의정서 부속서 체제에 의한 차별화를 지지하는 당사국은 강성개도국 중에서도 일부이고 브라질, 투발루를 포함한 다수의 개도국은 현재의 이원화된 체제가 세계경제와 온실가스 배출 현황과 부합되지 않는다는 문제 의식을 가지고 있는 것으로 판단된다. 이러한 분위기에서 우리나라의 미온적인 태도로 이원화된 차별화 적용에 공감대가 형성되어 신기후체제에서 차별화가 부속서 체제로 확정되는 경우가 하나의 시나리오가 될 수 있다. 하지만 이러한 경우 새로운 부속서 체제를 위한 국가 재분류 주장이 대두될 가능성이 높고 국가 재분류가 진행되는 경우 우리나라는 감축 및 이행수단 지원 의무국으로 편입될 가능성이 높다. 예를 들어 투발루가 제안하였듯이 부속서를 세분화 한다고 하더라도 온실가스 다배출 당사국과 OECD 가입국으로서 우리나라는 감축의무국임과 동시에 재정지원 의무국으로 편입될 것이다.

2015년 2월에 개최된 ADP 2-8 회의에서 이원화된 차별화 적용방안에 대해 미국은 현재 차별화를 적용할 수 있는 세 가지 방안이 논의되고 있다고 전제하면서 첫 번째 방안은 현재의 시스템을 신기후체제에 유지하는 것으로 미국은 이 방안을 절대로 수용

할 수 없다는 것을 분명히 하였다. 두 번째 방안은 우리나라, 스위스, 미국이 지지하여 온 자체적 차별화이고 INDC의 성격을 고려하면 가장 합리적인 대안이면서 미국이 가장 선호하는 차별화 적용방안이라고 소개하였다. 세 번째 방안은 이원화된 차별화 적용방안이 계속 주장되는 경우 현재의 국제정세와 상황에 맞도록 부속서 체제를 만들어 신기후체제에 적용하자고 제안하면서 이것은 미국이 선호하지 않는 대안임을 분명히 하였다. 구체적으로 상기 방안은 부속서를 X와 Y 당사국으로 구분하고 부속서 X 당사국은 온실가스 배출량이 높은 당사국으로 온실가스 배출량은 일인당 배출량을 활용하는 방안을 제안하였다. 부속서 Y의 경우 경제적인 능력이 있는 당사국으로 OECD 가입국이라든지 세계은행 소득 수준을 활용할 수 있다는 구체적인 방안까지 제시하였다.

이러한 미국의 제안은 두 가지 시사점을 가질 수 있다. 첫 번째 자체적 차별화가 미국이 가장 선호하는 방안이며 새로운 부속서 체제의 신설은 선호하지 않는다고 천명함으로써 국제사회에 자체적 차별화를 지원하는 당사국의 지지를 호소했다고 판단된다. 따라서 우리나라가 자체적 차별화를 통해 우리나라의 국익을 극대화하면서 기후변화에 효과적인 대응을 할 수 있다고 판단되면 자체적 차별화를 지지할 수 있는 방안을 개발하여 국제사회에 발표해야 할 것이다. 두 번째로 우리나라는 경제적인 능력이 있는 국가로 분류되어서 부속서 Y에 편입될 가능성이 높지만 중국은 우리나라와는 다른 소득 경제국이기 때문에 부속서 Y에 편입되지 않을 가능성이 높다(표 3 참조).

표 3 세계은행 소득기준 국가구분

분류명	기준	대표국
저소득 경제국	1,045USD 이하	방글라데시, 네팔, 탄자니아, 케냐, 소말리아, 말라위, 우간다 등 34개국
중하위 소득 경제국	1,046 - 4,125USD	이집트, 인도, 인도네시아, 필리핀, 수단, 우크라이나, 베트남 등 50개국
중상위 소득 경제국	4,126 - 12,745USD	브라질, 중국, 이란, 남아공, 멕시코, 태국, 투발루 등 55개국
상위 소득 경제국	12,756USD 이상	홍콩, 싱가포르, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 카타르, UAE 등 75개국
OECD 상위 소득 경제국	12,756 USD 이상 + OECD 회원국	대한민국, 일본, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 칠레, 스위스 등 31 개국

자료: World Bank(undated), <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>.

표 4 국가별 온실가스 배출량

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2011(%)
전 세계		29,733	30,256	30,236	31,502	32,579	100
순위	국가명						
1	중국	6,326	6,685	7,573	7,997	8,715	26.8
2	미국	6,026	5,845	5,435	5,697	5,491	16.9
3	EU27	4,258	4,191	3,867	3,940	3,838	11.8
4	러시아	1,581	1,646	1,554	1,642	1,788	5.49
5	인도	1,366	1,471	1,598	1,601	1,726	5.30
6	일본	1,254	1,216	1,105	1,179	1,180	3.62
7	이란	489	512	563	565	625	1.92
8	한국	503	522	524	581	611	1.87
9	캐나다	593	578	550	547	552	1.70
10	사우디	393	422	438	469	513	1.57
11	브라질	401	427	407	451	475	1.46
12	멕시코	444	453	421	432	462	1.42
13	남아공	457	490	477	473	461	1.42
14	인도네시아	372	370	406	414	427	1.31
15	호주	434	425	424	424	392	1.20

자료: US IEA(undated).

또한, 온실가스 배출량에 의한 부속서 X도 우리나라의 경우 상위에 위치해 있지만, 중국은 2011년에 전체 배출량이 세계 1위인 반면(표 4 참조), 미국이 제안한 일인당 배출량은 낮아서 부속서 X에도 편입되지 않을 가능성이 높다. 기후변화협약은 당사국을 대상으로 협상을 하는 것이기 때문에 총배출량도 무시할 수 없음에도 불구하고 미국이 일인당 배출량을 구분의 기준으로 제안한 것은 중국을 의식한 포석으로 판단된다. 따라서 부속서 X와 Y의 재편이 가시화되고 중국이 묵인한다면 신기후체제에서는 새로운 부속서 체제가 탄생할 가능성을 배제할 수 없다. 이렇게 된다면 우리나라는 감축과 이행수단 지원 의무국이 되지만 우리나라의 무역 경쟁국인 중국과 인도는 감축과 이행수단 지원 의무국이 되지 않을 가능성이 높기 때문에 국제무역에서 우리나라가 불리한 위치에 놓일 가능성이 높다.

종합하면 우리나라는 현재의 장밋빛 전망 혹은 희망에서 벗어나 국제정세를 직시하여 차별화의 기술적 적용방법으로 이원화된 체제보다는 새로운 체제를 지지하는 것이 바람직하다고 판단된다.

3. 자체적 차별화 추진 방안

미국이나 스위스 등 선진국을 중심으로 자체적 차별화가 신기후체제에서 차별화를 적용하는 방법으로 주장되고 있다. 자체적 차별화는 당사국이 스스로 자국의 특별한 상황을 고려해서 기후변화와 관련된 기여를 정하는 것을 의미한다. 예컨대 우리나라는 에너지 집약적인 산업구조에 재생에너지 개발 잠재력이 낮기 때문에 국가의 개발과 부합되는 온실가스 감축을 위해서는 국가경제에 대한 근본적인 체질개선이 선행되어야 하므로 온실가스 감축 노력을 장기적인 관점에서 접근해야 하는 특별한 상황을 국제사회에 설명하고 이러한 특수한 상황에 기인하여 온실가스 감축에 접근해야 한다는 것이다. 자체적 차별화는 제19차 당사국총회에서 결정된 INDC와 기본적인 개념이 동일하다고 할 수 있다. INDC의 경우 기후변화와 관련된 당사국의 기여를 당사국이 자국의 경제적, 정치적, 환경적, 정책적 변수를 고려하여 스스로 정하는 것을 기본 개념으로 하고 있기 때문에 자체적 차별화도 INDC와 기본개념을 같이 한다고 할 수 있다.

하지만 자체적 차별화에 대한 개도국의 시선은 아직은 냉랭하다. 가장 주된 이유는 자체적 차별화는 당사국이 기후변화와 관련된 기여를 아무런 제약 없이 제안할 수 있다는 것에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 기후변화의 직접적인 영향을 받는 최빈국이나 군소도서국의 경우 자체적 차별화를 통해 감축상향이 충분히 유도되지 않는 경우 직접적인 피해 당사국이 될 수 있을 것으로 추측된다. 이러한 이유로 스위스는 국가 제안서를 통해 자체적 차별화 적용을 위한 기본 규칙을 마련해야 한다고 주장하였고, 이러한 기본 규칙의 목적은 야심찬 감축기여 제출을 유도하는 것이라고 주장하였다 (Switzerland, 2015). 스위스의 제언을 참고하여 자체적 차별화를 모든 당사국이 수용하기 위해서는 감축상향을 유도할 수 있는 네 가지 영역에 대한 규칙의 설계가 필요하다. 네 가지 영역은 1) 제출된 감축기여를 국제사회에 설명하는 방법, 2) 사전협의, 3) 사후 평가, 4) 회계 및 측정, 보고, 검증(Measurement, Report, and Verification, MRV)이다. 물론 2015 합의에서는 자체적 차별화의 적용방식에 대한 목적(purpose)과 지속가능한 원칙(durable principle)만 수록되어야 한다. 이러한 목적과 원칙을 달성하기 위한 기술

적인 방법은 당사국총회 결정문으로 채택하여 시대에 상황에 맞는 적용 방법을 찾아가야 한다.

첫 번째, 제출된 감축기여를 국제사회에 설명하는 방법은 당사국이 사전에 야심찬 감축목표를 설정할 수 있는 방향으로 설계되어야 한다. 2014년 10월 공동의장이 제안한 INDC 관련 결정문 초안 17항에서는 당사국이 제출한 INDC의 이해증진을 위해 당사국 혹은 외부 기관들이 제출된 INDC에 대한 질문과 그에 대한 해당 당사국의 소명 기회를 주는 기회를 마련하도록 명시했다(UNFCCC, 2014a). 이런 절차가 완성되면 각 당사국은 국제사회에서 자국의 이미지 제고를 위해 보다 야심찬 감축목표를 제출해야 하는 이유가 분명해진다고 하겠다. 제20차 당사국총회 결정문에서 이러한 부분은 삭제되었고 각 당사국이 제출한 INDC를 당사국 웹페이지에 공개하고 2015년 10월 1일까지 제출된 INDC에 대한 총량적인 평가를 수록한 종합보고서를 2015년 11월 1일까지 준비하도록 명시하였다(UNFCCC, 2014b). 따라서 2015년에 제출될 INDC는 각 당사국이 국제사회에 자신의 INDC에 대한 소명과정을 포함하지 않기 때문에 야심찬 감축목표를 제출할 동기부여가 약한 것이 사실이다. 따라서 2030년 이후에 제출되는 INDC에 대해서는 제출된 INDC에 대한 분석과 질문/소명 절차가 확립될 경우 자연스럽게 야심찬 감축 목표 제출을 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

두 번째, 제출된 INDC에 대한 사전협의 과정에 대한 절차가 마련되어야 하는데, 사전 협의의 목적은 모든 당사국이 제출한 감축기여의 총량이 2100년까지 온도 상승폭을 산업화 이전 대비 2°C 이내로 억제한다는 목표와 부합되는지를 평가하고 부합하지 않는 경우에 대한 대책을 수립해야 하는 것이다. 사전협의 이전에 스스로 정한 차별화의 원칙에 질의응답을 하는 과정에서 당사국들이 자발적으로 감축상향을 제안할 수 있는 방안에 대한 개발이 필요하다. 하지만 부족분에 대한 하향식 할당은 모든 당사국이 신기후체제에 참여하는 것에 걸림돌이 된다는 측면에서 바람직해 보이지는 않는다. 자발적인 감축목표 상향이 합의된다면 이것을 유도할 수 있는 보상구조의 설계가 필요하고, 2015 합의에 이러한 부분이 포함되면 2016년 이후에 본격적으로 논의될 수 있다.

세 번째, 자체적 차별화를 통해 수립된 감축목표가 달성되었는지에 대한 평가가 이루어져야 하고, 달성하지 못한 경우 어떠한 제재가 가해져야 하는지가 결정되어야 한다. 준수를 촉구하기 위해서는 미준수에 대한 어떤 수준의 처벌이 있어야 하지만 처벌의 수준이 너무 강한 경우 많은 당사국이 신기후체제에 참여하지 않을 수 있기 때문에 적절한 수준을 설정하는 것이 중요하다. 우선적으로 국제법 중에서도 특히 환경 분야

에서는 합의된 사항에 대한 미준수에 따른 처벌이 어렵다는 사실을 직시해야 한다. 또한, 미준수에 대한 처벌의 수준이 많은 당사국이 부담을 느끼지 않는 수준이라면 감축목표를 달성해야 하는 동기부여가 당사국에 부여되지 않는다. 이러한 특수성을 고려하면 당사국이 스스로 감축목표 달성을 위해 노력할 수 있는 시스템 구축에 주력해야 한다. 먼저 감축목표를 달성하지 못한 당사국에게 해명의 기회를 제공하고 해명과 함께 다른 당사국이 이에 대해 질의할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 이를 통해 특정 당사국이 감축목표를 달성하기 힘든 납득할 만한 사유가 확인되면 미준수에 대한 처벌은 없지만 그렇지 않은 경우 다음 감축목표는 이전에 달성하지 못한 기준에서 감축기여진전 규정을 적용하고 새로운 기여의 제출에 따른 국제사회에서의 소명과정이나 사전협의를 보다 엄격히 적용되는 방안이 하나의 대안이 될 수 있다.

마지막으로 모든 당사국은 자체적 차별화를 통해 어떤 회계규정이나 MRV 시스템을 자신의 감축기여에 적용할지 스스로 결정한다는 것이 원칙이 되어야 하지만 회계규정이나 MRV 시스템은 다수의 대안 형태로 만들어져서 그 안에서 당사국이 스스로 결정해야 한다. 이것이 중요한 이유는 회계규정의 경우 공통회계규정을 통해 당사국이 제출하는 감축기여에 대한 투명성을 증진시키고 상호 비교성을 높여야 하기 때문이다. 따라서 회계규정이나 MRV 시스템의 대안 개발은 가능하면 엄격도를 기준으로 단계별로 개발되는 것이 감축기여후퇴와 연계하여 적용이 가능하다.

종합하면 감축부분에서 자체적 차별화를 추진하기 위해서는 감축상향을 이룰 수 있는 구조를 설계하고 그 구조의 핵심은 당사국이 스스로 결정하지만 상기 결정을 국제사회에 설명하고 이해시키는 과정을 견제장치로 추가하였다. 신기후체제에서 자체적 차별화를 추진하기 위해 감축 이외 요소에 대한 자체적 차별화가 적용 가능한지, 만일 가능하다고 한다면 적용 방법은 어떻게 되어야 하는지에 대한 고민도 수반되어야 하겠다. 이 부분은 본 연구의 범위 외의 문제이기 때문에 본 연구에서는 논외로 하였다.

V. 결론

하향식 방식을 추구했던 교토의정서와는 달리 신기후체제는 모든 당사국이 스스로의 여건에 부합하는 감축목표를 제출하는 상향식 방식을 채택하였다. 이것을 이루는 방법으로 당사국이 합의한 것은 모든 당사국이 INDC를 2015년까지 제출하는 것이고 이에

대한 논의가 2014년 ADP 회의에서 이루어졌다. 2014년 ADP 회의에서 INDC의 범위, 사전협의, INDC 제출시기, INDC 절차 및 주기 등에 대한 논의가 이루어 졌고 그 결과물이 제20차 당사국총회 결정문에 수록되었다(1/CP.20; UNFCCC, 2014b).

앞서 언급했듯이 신기후체제는 온실가스 감축을 상향식 방식으로 달성하고자 하기 때문에 감축목표를 제출할 때 야심찬 감축목표가 중요하다고 할 수 있다. 따라서 신기후체제 기본 설계의 특징은 당사국이 감축목표 상향을 자동적으로 이룰 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. INDC의 순환적 구조와 함께 감축기여진전 규정을 통해 시간이 흐름에 따라 당사국 스스로 감축상향을 이룰 수 있는 구조로 설계되어 있다. 달리 말하면 INDC의 순환적 구조를 통해 이전에 확정된 NDC가 후에 제출되는 INDC의 기준점이 될 수 있고, 감축기여진전 규정을 통해 미래의 감축목표는 과거의 감축목표에 비해 진일보해야 한다는 것이다. 물론 기초설계를 통해 이것을 달성할 수 있는 체계를 수립하였지만 이것을 기술적으로 적용할 방법을 강구할 시 자동 감축상향 시스템의 강도가 결정될 것으로 판단된다.

이와 더불어 신기후체제에서 차별화 적용방법은 뜨거운 감자로서 강성개도국은 교토 의정서의 부속서 체제를 신기후체제에서도 가지고 가자고 주장하고 있다. 이에 대해 선진국은 부속서 체제에 의한 국가구분은 현실을 반영하지 못하기 때문에 신기후체제에 적용 가능한 새로운 차별화 적용방법이나 국가 재분류를 통한 새로운 부속서 체제를 만들자고 주장하였다. 하지만 현재의 국제정세를 고려하면 새로운 부속서 체제가 추진되는 경우 우리나라는 감축과 이행수단 지원 의무국으로 편입되었지만 우리나라의 무역 경쟁국인 중국이나 인도는 감축과 이행수단 지원 비의무국으로 편입될 가능성이 높은 것이 현실이다. 따라서 우리나라의 입장에서는 자체적 차별화를 추진하는 것이 합리적인 대안으로 판단되면 자체적 차별화를 추진하기 위해서는 이와 관련된 기본원칙이 수립되어야 한다. 기본원칙의 목적은 당사국이 스스로 자발적인 감축목표를 제출할 수 있는 시스템 구축에 있고, 이를 위해서 제출된 감축기여를 국제사회에 설명하는 방법, 사전협의, 사후 평가, 회계 및 MRV에 대한 기본규칙 설계가 필요하다.

신기후체제는 당사국이 스스로 야심찬 감축목표를 제출하고, 이러한 감축목표가 자동으로 상향되는 선순환 구조로 설계되어 있다. 물론 이런 기초설계의 효과가 2015 합의를 기술적으로 적용하는 논의에서 경감될 수 있다. 따라서 감축상향을 위한 기초설계와 함께 이를 적용할 수 있는 방법이 효과적으로 설계된다고 하면 2°C 목표 달성이 가능할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 박시원, 김이진, 김용건, 이정석, 이고은. 2010. 『온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구 II』. 한국환경정책·평가연구원.
- 파이낸셜뉴스. 2014.11.12. “이산화탄소 최대 배출국 미·중, 온실가스 감축 합의”
<http://www.fnnews.com/news/201411121404580519> [2015.2.6].
- Birnie, P. and A. Boyle. 2002. *International Law and the Environment*, 2nd Edition, Oxford University Press. p.798.
- IPCC. 2014. *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*.
- Kiss, A. and D. Shelton. 2004. *International Environmental Law*, 3rd Edition, Transnational Publishers, Inc. p.904.
- Pauw, P., S. Bauer, C. Richerzhagen, C. Brandi, and H. Schmole. 2014. *Different Perspectives on Differentiated Responsibilities: A State-of-the-Art Review of the Notion of Common but Differentiated Responsibilities in International Negotiations*. German Development Institute. http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_6.2014..pdf [2015.6.22].
- Switzerland. 2015. "Submission by Switzerland on Differentiation".
http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/126_99_130676269671152450-Swiss_Submission_Differentiation.pdf [2015.1.21].
- UNFCCC. 2015. Negotiating Text. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/01.pdf> [2015.9.14].
- UNFCCC. 2014a. ADP.2014.11.DraftText, "ADP 2-7 agenda item 3 Implementation of all the elements of decision 1/CP.17: Advancing the Durban Platform for Enhanced Action".
- _____. 2014b. Decision 1/CP.20, "Lima call for climate action".
- United Nations. 1992. *Rio Declaration on Environment and Development 1992*.
<http://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf> [2015. 6. 22].
- US Energy Information Agency(US EIA). undated. *International Energy Statistics*.
<http://www.eia.gov> [2014.09.15].
- World Bank. undated. *Country and Lending Groups*.
<http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups> [2015. 6. 22].