

Post-2020 기후변화체제의 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’에 관한 연구

— 국제법적 분석과 최근 ADP 협상 동향을 중심으로 —

이재형* · 이천기**

차 례

- I. 논의의 배경
- II. ‘공동의 그러나 차별화된 책임’의 규범적 발전
- III. 유엔기후변화협약과 교토의정서에서의 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’
- IV. ADP협상의 논의 동향 및 차별화 방법
- V. ‘공동의 그러나 차별화된 책임’에 대한 당사국 입장
- VI. ‘공동의 그러나 차별화된 책임’의 분야별 적용
- VII. 결론

[국문초록]

유엔기후변화협약의 “공동의 그러나 차별화된 책임”(Common But Differentiated Responsibilities: CBDR) 원칙은 국제기후변화협상에서 핵심적인 개념이 되어 왔다. 현재 진행 중인 Post-2020 신기후변화체제 수립을 위한 ADP협상에서도 개발도상국들은 CBDR에 따라 ‘선진국/개발도상국’의 이분법적인 국가분류체제가 그대로 유지되어야 하고 그에 따라 의무의 차별화가 이루어질 것을 주장하고 있다. 반면 미국 등 선진국들은 ‘모든’ 당사국들이 하나의 틀에서 의무를 부담하되 구체적인 의무에 있어 동태적 개념의 CBDR이 반영될 수 있음을 주장하고 있다.

이러한 배경에서, 본고에서는 첫째, 국제기후변화체제에서 CBDR이 가지는 규범적 의미와 법적 지위, 연혁, CBDR이 개념화되고 해석되는 방식에 관해 논의하고, 둘째, 동 개념이 UNFCCC와 교토의정서에서 어떠한 방식으로 발현되어 있는지에 관해 설명한다. 그리고 마지막으로, 현재 ADP협상에서의 논의동향과 당사국들

* 고려대학교 법학전문대학원 교수

** 고려대학교 법학연구원 통상법연구센터 연구원

이 주장하는 CBDR의 개념을 살펴보고, 동 원칙이 감축 등 협상의 주요 쟁점으로 어떻게 반영되고 있는지를 살펴본다.

I. 논의의 배경

유엔기후변화협약¹⁾의 “공동의 그러나 차별화된 책임”(Common But Differentiated Responsibilities: 이하 “CBDR”)은 국제기후변화협상에서 당사국의 의무를 정하는데 있어 핵심적 개념이다. CBDR은 기후변화가 인류 공동의 관심사로서 기후변화로 인한 부정적 영향을 해결하는 데 모든 국가들이 공동의 책임을 부담하는 동시에, 국가별 책임 분담에 있어 선진국이 보다 큰 역사적 책임이 있으므로 더 높은 수준의 책임을 부담해야 함을 의미한다.²⁾

2011년 남아프리카 공화국 더반에서 개최된 제17차 기후변화협약 당사국총회(Conference of the Parties: 이하 “COP”)는 2020년부터 모든 당사국에 적용되는 신기후변화체제를 수립하기 위한 협상을 개시하기로 결정하고 ‘강화된 행동을 위한 더반플랫폼 특별협상그룹(Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action: 이하 “ADP”)을 설치하였다.³⁾ 신기후변화체제는 일부 당사국만이 감축의무를 부담하는 현재의 교토의정서 체제로는 기후변화에 충분히 대응할 수 없으므로 배출량이 급증하고 있는 개발도상국을 포함하여 모든 당사국이 감축 등의 노력에 공동으로 참여하여 효과적으로 기후변화에 대응하기 위한 새로운 질서를 의미한다. ADP협상은 2012년에 개시되어 COP21(파리)에서의 합의를 목표로 현재 진행되고 있다. 이 ADP협상에서도 CBDR에 대한 선·개도국의 입장이 대립되고 있으며 2015년 파리 합의 성공 여부의 핵심 쟁점이 되고 있다.

1) *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1992, 1771 UNTS 107. [이하 “협약” 또는 “UNFCCC”]

2) Pieter Pauw, Steffen Bauer, Carmen Richerzhagen, Clara Brandi, Hanna Schmole, *Different Perspectives on Differentiated Responsibilities: A State-of-the-Art Review of the Notion of Common but Differentiated Responsibilities in International Negotiations*, Discussion Paper, 2014, German Development Institute, p. 1.

3) Decision 1/CP.17, *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, FCCC/CP/2011/9/Add.1 (2011.12.9.).

기후변화협약은 1992년 당시의 24개 OECD 회원국과 시장경제로의 이행과정에 있던 동유럽 11개 국가로 구성된 “부속서I” 당사국 및 부속서I 국가 중 24개의 OECD 국가로 구성된 “부속서II” 당사국을, “비부속서I” 당사국으로부터 분리하여 규정하였다. 이러한 국가분류는 국가들의 1인당 국내총생산으로 측정된 경제적 부(富)의 수준을 반영한 것이다.⁴⁾

기후변화협약체제가 출범한지 20여년이 지났으나, 여전히 대부분의 개발도상국들은 신기후체제에서도 기존의 국가분류를 그대로 유지한 차별화를 주장하고 있다. 반면 미국 등 대다수 선진국들은 CBDR의 ‘법적’ 구속력을 부인하고 ‘모든’ 당사국들이 의무를 부담할 것을 주장해왔다.⁵⁾ 기존의 ‘부속서I / 비부속서I’의 이분법적인 접근으로는 오늘날의 온실가스 배출 현실을 적절히 반영할 수 없다는 것이다. 따라서 선진국들은 협약 체결 당시를 반영한 CBDR이 아닌 현실을 반영한 동태적 개념인 CBDR을 주장한다. 현재 진행 중인 ADP협상에서 CBDR에 대한 입장 차이는 감축약속 등 주요 쟁점에서 선진국과 개발도상국을 어떻게 차별화할 것인지에 대한 의견 대립으로 나타나고 있다.

II. ‘공동의 그러나 차별화된 책임’의 규범적 발전

1. 의의

국제환경법에서 CBDR은 모든 국가가 환경 보호에 공동의 책임이 있지만 각국의 경제적, 기술적 상황 등을 고려하여 각국이 차별화된 책임을 부담하여야 한다는 원칙이다.⁶⁾ 어떠한 환경 문제가 모든 국가들에게 공통적으로 영향을 미치고 영향을 받은

4) Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, p. 1.

5) T. Deleuil, “The Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after the Durban Conference of the Parties”, *Review of European Community & International Environmental Law* 21(3), 2012, p. 278; P. G. Harris, J. Symons, “Norm Conflict in Climate Governance: Greenhouse Gas Accounting and the Problem of Consumption”, *Global Environmental Politics* 13(1), 2013, p. 20.

6) 김홍균, 국제환경법, 제2판, 홍문사, 2015, p. 79.

모든 국가의 관심사이며 어느 한 국가의 노력으로 이 문제를 해결할 수 없으므로 문제 해결에 공동의 책임이 있지만, 역사적 책임 등에 있어 각국마다 정도의 차이가 있기 때문에 공동의 책임과 함께 차별화된 책임을 인정하는 것이다. CBDR은 일반국제법상 형평(equity)으로부터 유래된 개념으로서, 어떤 환경 문제에 역사적 책임이 있는 국가에게 보다 높은 수준의 책임을 부과함으로써 일국이 부담하는 의무를 다른 국가들의 의무와의 관계에서 공정하고 비례적으로 만드는 역할을 수행한다.⁷⁾

이에 따라, 국제환경법에서의 차별적 책임은 (i) 선진국과 개발도상국 사이에 주요 의무를 다르게 적용하는 규정, (ii) 이행과 관련하여 개발도상국에게 규정의 단계적 준수 허용 또는 보고서 제출 주기 등의 지연 허용, (iii) 재정지원, 기술이전, 역량배양 등 개발도상국에 대한 지원 등의 형태로 나타난다.

2. 연혁

CBDR의 근거가 되는 기본요소는 1972년 유엔인간환경선언(스톡홀름 선언), 1979년 GATT에서 채택된 수권조항(Enabling Clause) 등에서 찾아볼 수 있다.⁸⁾ 그럼에도, CBDR은 1992년 국제연합환경개발회의에 이르러서야 공식적인 국제법상의 ‘원칙’으로서 발전하게 된다. 이러한 점은 동 회의에서 채택된 ‘환경과 개발에 관한 리우선언’ 제7원칙에 명시되어 있다. 즉 제7원칙은 관련 부분에서 “전지구적 환경 악화에 대해 기여하는 바가 상이함을 고려하여, 국가들은 공동의 그러나 차별화된 책임을 가진다”고 규정하여 명시적으로 CBDR을 언급하고 있다.⁹⁾ 또한 제6원칙도 개발도상국의 특별한 사정이 우선되어야 함을 규정하였다. 리우선언 이후 CBDR은

7) P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, 3rd ed., Cambridge University Press, 2012, p. 233; R. Dellink *et al.*, “Sharing the Burden of Financing Adaptation to Climate Change”, *Global Environmental Change* 19(4), 2009, pp. 414-415; Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, pp. 3, 6; T. Honkonen, *The Common but Differentiated Responsibility Principle in Multilateral Environmental Agreements: Regulatory and Policy Aspects*, Kluwer Law International, 2009, p. 90.

8) L. Rajamani, *Differential Treatment in Environmental Law*, Oxford University Press, 2006, pp. 26-28; T. Honkonen, *supra* note 7, pp. 69-70.

9) 리우선언 제7원칙 관련 부분의 원문은 다음과 같다: “In view of the different contributions to global environmental degradation, states have common but differentiated responsibilities.”

국제기후변화규범에 있어 핵심적인 개념이 되었으며,¹⁰⁾ CBDR과 유사한 용어 또는 논리가 일반국제법 특히 국제환경법의 다양한 분야에서 성문화되게 된다.

대표적인 예로서, UNFCCC 제3조 1항에서는 “당사자는 형평에 입각하고 공통적 이면서도 그 정도에 차이가 나는 책임과 각각의 능력에 따라 인류의 현재 및 미래 세대의 이익을 위하여 기후체계를 보호해야 한다. 따라서 선진국인 당사자는 기후변화 및 그 부정적 효과에 대처하는 데 있어 선도적 역할을 해야 한다”고 규정하였다.¹¹⁾ 이에 따라 협약 제4조 3항은 선진국들이 개발도상국에 대하여 기후변화 문제 해결에 필요한 재정지원을 할 것을 규정하고, 동 조 5항은 기술이전과 역량배양을 위한 지원을 규정하고 있다.¹²⁾

3. 국제법적 지위

CBDR이 국제환경법에서 점차 광범위하게 인정되고 있으나 이 원칙을 국제관습법으로 인정할 수 있는지에 대해 상이한 의견이 있으며 부정적 견해가 우세하다. 국제관습법을 구성하기 위해서는 ‘법으로 수락된 일반 관행의 증거’와 이에 대한 법적 확신이 요구된다.¹³⁾ 그런데 CBDR은 하나의 규범원칙으로서의 정의와 내용, 적용범위가 여전히 불분명하여 일반 관행의 존재 요건이 충족될 수 없는 것으로 보인다.¹⁴⁾ 그리고 법적 확신의 대상이 되는 일반 관행이 존재하지 않으므로 법적 확신 또한 여전히 흠결된 상태라고 보인다.¹⁵⁾

그리고 UNFCCC 제3조의 “원칙”이라는 제목 하에 규정된 기후변화체제에서의 CBDR의 경우, 어느 정도까지 법적 구속력을 인정할 것인지가 문제되어 왔다.¹⁶⁾

¹⁰⁾ T. Deleuil, *supra* note 5, p. 272; L. Rajamani, *supra* note 8, p. 10.

¹¹⁾ 협약 제3조 1항의 원문은 다음과 같다: “The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.”

¹²⁾ 협약 제4조 3항 내지 5항.

¹³⁾ 국제사법재판소(ICJ) 규정 제38조 1항(b).

¹⁴⁾ T. Honkonen, *supra* note 7, p. 89.

¹⁵⁾ *Ibid.*, p. 302.

¹⁶⁾ Pananya Larbprasertporn, “The Interaction Between WTO Law and the Principle of

CBDR원칙이 협정상 법적 의무가 아니라 연성법에 가깝다는 견해가 있는데, 그 이유로 (i) 협약 제3조의 제목이 “법적 원칙”이 아니라 단지 “원칙들”이라고 되어 있으며, (ii) 제3조의 CBDR원칙은 어떠한 구체적인 법적 의무를 부과할 때 일반적으로 사용되는 “shall”이 아니라 “should”와 함께 기술되어 있고, (iii) 그 내용도 다소 의미가 모호한 용어들로 표현되어 있다는 점이 지적된다.¹⁷⁾

그러나 제3조는 조약의 일부이므로 법적 구속력이 있는 규정임은 분명하다. 다만, 그 내용에 있어 당사국들에 대해 ‘구체적인’ 의무를 부담시키는 것이 아니므로 이후 법적 분쟁해결과정에서 당사국이 타방 당사국의 조약 위반을 주장하기 위해 직접 원용할 수 있는 법적 근거가 될 수는 없다. 이는 동 조약 내의 다른 규정 또는 추후 합의를 통해 보다 구체적인 의무로 구현되게 된다. 실제로, 협약 제4조와 교토의정서 제3조에서 오로지 부속서I 국가들에게만 온실가스 감축의무를 부과할 수 있었던 것은 협약 제3조상의 CBDR원칙에 근거한 것이다.

Ⅲ. 유엔기후변화협약과 교토의정서에서의 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’

1. 기후변화협약 및 교토의정서의 이분법적 국가분류

기후변화협약은 당사국을 이분법적인 국가분류에 따라 부속서I과 비부속서I 당사국으로 분류하였다. 부속서I에는 총 43개 당사국이 포함되었는데, 당시 OECD 회원국

Common but Differentiated Responsibilities in the Case of Climate-Related Border Tax Adjustments”, *Goettingen Journal of International Law* 6, 2014, pp. 149-150.

¹⁷⁾ A. M. Halvorsen, “Common But differential Commitments in the Future Climate Change Regime - Amending the Kyoto Protocol to include Annex C and Annex C Mitigation Fund”, *18 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2007, pp. 247, 256; P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *International Law and the Environment*, 3rd ed., Oxford University Press, 2009, fn. 122; L. Rajamani, “The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments Under the Climate Regime”, *9(2) Review of European Community and International Environmental Law*, 2000, p. 124, fn. 42; E. Hey, “Common but Differentiated Responsibilities”, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, 2012, para. 18; T. Honkonen, *supra* note 7, p. 297.

들과 소련 붕괴 이후 동유럽권의 시장경제전환국들로 구성되었다. 나머지 당사국들은 비부속서I로 분류되었다. 이러한 분류는 당사국들의 경제발전 수준에 따라 이루어진 것이다.¹⁸⁾

협약과 교토의정서 당사국들 사이의 차별화는 (i) 최종 목표에 직접 연관성을 가지는 배출 감축 등 ‘핵심 의무’에 있어 부속서I·비부속서I 국가들의 차별화, (ii) 의무 이행과 관련하여 의무의 엄격성이나 이행 시기의 차별화, (iii) 재정 및 기술지원 제공의 무 및 수혜조건의 차별화 등으로 나타난다.

2. ‘공동의 그러나 차별화된 책임’의 근거규정

(1) 협약 전문

협약 전문에서는 기후변화를 ‘인류의 공통 관심사’로 설명하고, “공동의 그러나 차별화된 책임과 개별적 능력”(이하 “CBDR-RC”)에 관해 “기후변화의 세계적 성격에 대응하기 위해서는 모든 국가가 공동으로 부담하지만 그 정도에 차이가 나는 책임, 각각의 능력 및 사회적·경제적 여건에 따라 가능한 모든 협력을 다하여 효과적이고 적절한 국제적 대응에 참여하는 것이 필요함을 인정”할 것을 확인하였다.¹⁹⁾ 이렇듯 차별화된 책임을 부여하는 근거로서 전문에서는 (i) 역사적 책임, (ii) 불필요한 경제적·사회적 비용이 다른 국가들 특히 개발도상국에게 야기되지 않도록 할 필요성, (iii) 개도국이 경제발전과 빈곤 퇴치에 집중할 수 있도록 해야 할 필요성, 그리고 (iv) 개도국들의 기술적·과학적 능력의 부족을 언급하였다.²⁰⁾

(2) 협약 제3조 1항

CBDR원칙은 협약에서는 CBDR에 “개별적 능력”이라는 용어가 추가되어, CBDR-RC의 형태로 표현되어 있다. 그리고 협약의 전문과 제3조 1항에서 ‘감축’을 특별히 언급하고 있지는 않으나, CBDR원칙은 지금까지 대부분의 경우 온실가스

18) T. Deleuil, *supra* note 5, p. 279.

19) 협약 전문 6번째 문장.

20) 협약 전문 3, 10, 16, 21, 22번째 문장.

배출의 ‘감축’과 관련하여 논의되어 왔다.²¹⁾ CBDR에서 예를 들어 ‘적용’이 강조되게 된다면, 부속서I 당사국이 역사적 배출량에 대해 자신의 책임을 인정하는 것으로 해석될 수 있고 결국 비부속서I 당사국들의 적용에 필요한 기술 및 재원에 대해 지나치게 책임을 부담하게 될 수 있다는 선진국들의 우려가 반영된 것이다.

(3) 교토의정서

1997년 채택되어 2005년 발효된 교토의정서는 CBDR을 적용함에 있어 대부분이 선진국으로 이루어져 있는 ‘부속서I’ 국가와 대부분 개발도상국인 ‘비부속서I’ 국가로 이분법적 체제를 채택하고 있다. 부속서I 국가들은 교토의정서의 부속서 B에 따라, 온실가스 배출을 제한하거나 감소시킬 법적 의무를 부담한다. 그런데 비부속서I 국가들 또한 교토의정서를 비준하였으나, 의정서에서는 이들 국가에게는 배출량 감축의무를 부과하지 않았다.²²⁾ 의정서 제10조는 ‘모든’ 당사국이 협약 제4조 1항에 따라 부담하는 의무의 “이행을 계속 진전”시킬 것을 규정하고 있으나, 부속서I에 포함되지 아니한 당사국에 대하여는 어떠한 새로운 공약도 도입하지 않음을 명시하고 있다.

IV. ADP협상의 논의 동향 및 차별화 방법

1. ADP협상의 논의 동향

ADP는 “모든 당사국에 적용될 수 있는 협약 하의 새로운 의정서, 법적 문서 또는 법적 효력을 갖는 합의결과”²³⁾를 도출할 것을 위임받았다. 그런데 ADP협상을 출범시

²¹⁾ D. J. Cipler, T. Roberts, M. Khan, “The politics of international climate adaptation funding: justice and divisions in the greenhouse”, *Global Environmental Politics* 13(1), 2013; Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, p. 5.

²²⁾ M. Weisslitz, “Rethinking the Equitable Principle of Common but Differentiated Responsibility: Differential versus Absolute Norms of Compliance and contribution in the Global Climate Change Context”, *13 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2008, pp. 473-484; M. Brookman, “A Review of the book: Equality Among Unequals in International Environmental Law”, *25 Colombia Journal of Environmental Law*, 2000, pp. 370-371.

킨 2011년 더반플랫폼 결정에는 CBDR에 관한 언급이 없었다. 마찬가지로, 2012년 COP18(도하)와 2013년 COP19(바르샤바) 총회결정도 협약에 규정된 “원칙들”에 대해 일반적으로 언급하고 있을 뿐이며 CBDR을 명시적으로 언급하지 않았다. 그러나 ADP협상은 협약상의 원칙에 따라 이루어져야 하므로,²⁴⁾ 협약상의 원칙 중 하나인 CBDR은 그 자체로서 ADP의 위임사항이라 할 수 있으며 실제로 많은 당사국들은 CBDR이 ADP의 작업에 핵심이라는 입장을 보인 바 있다.²⁵⁾ 따라서 신기후체제 하에서 선진국·개발도상국 간의 의무에 있어 간극을 줄이고 ‘모든 당사국에’ 적용될 수 있는 의무를 형성하는 데에는 CBDR의 해석이 핵심적인 역할을 할 것이다.

2014년 COP20(리마) 결정에서는 2015년에 CBDR-RC 원칙을 반영하는 의욕적인 합의에 이르러야 할 당사국들의 약속을 강조함으로써, CBDR이 당사국총회 결정에 처음으로 명시적으로 등장하게 되었다.²⁶⁾ 다만 동 항에서는 단서로서 “상이한 국가별 상황을 고려하여”라는 표현이 추가되었는데, 일각에서는 이러한 단서가 첨부된 것은 CBDR-RC의 해석에 보다 동적인 해석을 도입한 것이라고 평가하고 있다. 즉, 당사국들의 국내 상황이 변화함에 따라 공동의 그러나 차별화된 책임도 변화해 나가야 한다는 것이다.²⁷⁾ 반면 다른 일각에서는 위 단서는 기존 CBDR-RC 원칙에서의 ‘개별적 능력’과 사실상 차이가 없기 때문에 CBDR-RC 원칙의 해석에 크게 변화가 없다고 본다. 당사국의 개별적 능력을 고려하는 데에는 당사국의 상이한 국내 상황에 대한 고려가 필연적으로 수반된다는 논리이다.²⁸⁾

23) Decision 1/CP.17, *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, FCCC/CP/2011/9/Add.1, para. 2: “Also decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action;”

24) Decision 1/CP.19, *Further advancing the Durban Platform*, FCCC/CP/2013/10/Add.1.

25) Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, p. 16.

26) Decision 1/CP.20, *Lima Call for Climate Action*, FCCC/CP/2014/10/Add.1, para 3: “[...] Underscores its commitment to reaching an ambitious agreement in 2015 that reflects the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances;”

27) C2ES, *Differentiation in a 2015 Climate Agreement*, Center for Climate and Energy Solutions, 2015, p. 2.

28) *Ibid.*

한편 CBDR을 신기후체제에 반영하는 방법에 대해서는, ADP협상에서 선·개도국 사이에 극심한 견해 차이를 보이고 있다. 일부 개발도상국들은 협약의 부속서에 기초한 당사국 분류가 신기후변화체제에 그대로 반영되어야 할 것을 주장하는 반면, 선진국들은 당사국들이 자신의 능력과 상황에 맞는 기여를 약속함으로써 스스로 차별화하는 방법을 지지하고 있다. 그런데 최근의 논의는 ‘자체적 차별화’(self-differentiation)에 가깝게 진행되고 있는 것으로 판단된다. 예를 들어, 2013년 COP19(바르샤바)에서 ADP 공동의장은 모든 당사국들이 새로운 기후협정에 첨부될 ‘각국이 개별적으로 결정하고 의도한 기여’(Intended Nationally Determined Contributions: 이하 “INDC”)를 2015년 COP21(파리)보다 충분히 이전에 준비하여 사무국에 제출할 것을 요청하였는데, INDC는 신기후체제에서 자국이 기여할 수준을 스스로 결정한다는 점에서 후술하는 자체적 차별화를 반영한 것으로 여겨진다. 한편 선진국들은 대체적으로 INDC에 감축에 대한 기여만을 포함할 것을 주장하는 반면, 개발도상국들은 감축 외에 적응, 개발도상국에 대한 재정지원, 기술이전 및 역량배양도 포함할 것을 주장하고 있다. 2014년 COP20(리마) 결정문에서는 각국이 제출하는 INDC에 포함되어야 할 정보에 관한 추가적인 지침이 제공되었다.²⁹⁾

이처럼 당사국총회 결정에서 기여를 각국이 개별적으로 결정한다는 점을 강조한 것은 차별화 논의가 ‘자체적 차별화’에 좀 더 비중을 두고 이루어지고 있음을 간접적으로 보여주는 것이다. 단, 현재의 협상 문안은 협약의 부속서에 기초한 차별화를 내용으로 하는 다양한 옵션을 여전히 포함하고 있다. 따라서 차별화의 방법에 대한 합의가 파리 당사국총회에서 신기후변화체제에 대한 합의를 도출할 수 있는지에 대한 핵심이 될 것으로 보인다.

2. 신기후체제의 차별화 방안

(1) 당사국을 분류하는 방법

2015년 합의에서 당사국을 차별화하는 방안으로 당사국을 분류하여 분류된 국가별

²⁹⁾ Decision 1/CP.19, *Further Advancing the Durban Platform*, FCCC/CP/2013/10/Add.1, para. 14.

로 의무의 내용을 결정하는 방법이 있을 수 있다. 국가분류의 방법으로는 협약의 기존 부속서 I / 비부속서 I 체제를 유지하는 방법과 2015년 합의에서 새로운 국가분류를 고안하는 방법이 있을 수 있다. ADP협상에서 일부 당사국들은 기존의 부속서 I / 비부속서 I 체제와 그에 따른 협상상 관련 규정이 차별화에 있어 충분하다는 입장을 보인 반면 다른 일부 당사국들은 탄소배출총량, GDP 대비 배출량, 인구수, 관련 기술 발전정도 등을 차별화를 위한 지표로서 주장하였다.³⁰⁾ 한편 미국은 '자체적 차별화'를 주장하는 한편 만일 국가분류를 하는 경우 기존의 부속서 체제는 현실을 반영할 수 없으므로 세계은행의 소득 지표 등을 이용한 국가 재분류를 주장하였다. 그런데 국가 재분류의 가장 큰 문제점은 어떠한 지표에 근거해서 국가분류가 이루어져야 모든 당사국들의 컨센서스를 도출해 낼 수 있을 것인지를 다.

그리고 역사적 배출량의 경우에도, 그 정확한 수치를 측정하는 것이 어렵고 당사국 사이에 합의에 이르기 매우 어렵다. 예를 들어, (i) 기본적인 필요(basic needs)로부터 발생한 탄소배출을 역사적 배출량 산정에서 배제시킬 것인지, (ii) 그러한 배출을 소비자 또는 생산자에게 귀속시켜야 하는지, (iii) 어떠한 온실가스까지를 역사적 배출량의 산정범위로 설정할 것인지, (iv) 역사적 배출이 산업혁명과 함께 시작되었다고 보아야 하는지 아니면 인간활동에 기인한 기후변화에 관한 최초의 과학적 증거가 발견된 시점부터 시작되어야 하는지 등이 문제될 수 있다.³¹⁾

(2) 당사국 의무를 분류하는 방법

2015년 합의에 규정될 의무 자체를 (i) 당사국의 정책이나 조치를 통한 '노력의무'와 목표 및 달성시기에 초점을 두는 '결과적 의무', (ii) 보고 등 절차적 의무와 감축 등 실제적 의무 등으로 분류하는 방법이 있을 수 있다.³²⁾

이 경우 예를 들어 실제적 온실가스 감축의무는 그 유형, 범위, 규모, 적용범위, 법적 성격 등에 따라 세부적으로 추가 분류될 수 있고, 유형과 범위에 따른 분류를 위해서는 경제 전반에 걸친 절대적인 감축 목표, 부문별 감축목표, 재생에너지 효율성

³⁰⁾ ADP, *Summary of the round tables under Workstream 1 on the 2015 agreement ADP 2, part 1, note by the co-chairs* (2013.5.21).

³¹⁾ R. Dellink *et al.*, *supra* note 7; Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, p. 18.

³²⁾ C2ES, *supra* note 27, p. 4.

목표, 에너지 효율성 목표 등이 활용가능하다.

그리고 의무분류와 국가분류를 모두 갖추고 양자를 연계시키는 방식으로 규정할 수도 있을 것이다. 일례로, 특정 국가분류에 속하는 당사국은 특정 분류에 속하는 의무를 부담하도록 하는 방법이 가능하다. 또는 복수의 의무유형을 정하고 당사국들로 하여금 이 중 한 개 유형을 자유롭게 선택하도록 하는 방식도 가능하다.

(3) 당사국이 자신의 의무 수준을 정하는 방법: 자체적 차별화

국가분류 또는 의무분류 없이 모든 당사국들이 자신의 국내상황과 역량을 고려하여 스스로 자신이 준수할 의무를 정할 수 있도록 하는 ‘자체적 차별화’의 방법이 있다. 자체적 차별화의 경우 당사국의 국가주권 행사에도 보다 융통성이 부여될 수 있기 때문에 Post-2020 체제에 보다 많은 국가들의 참여가 가능할 것이라 예상된다. 단, 협정 자체에서 당사국에게 명시적으로 국가나 의무유형의 분류를 결정해주는 하향식 방식이 아닌 관계로, 자체적 차별화 방식의 경우 그 자체만으로는 해당 당사국이 원래 부담해야 할 책임 및 기여수준에 ‘상응하는’ INDC를 제출할 것인지에 대해 달리 확인할 수가 없을 것이다. 따라서 첫째, 자체적 차별화 체제 하에서는 일국이 제기한 INDC에 대해 다른 국가들이 평가를 하고, 만약 기대되는 수준 이하의 공약만이 제출된 경우 이를 당사국간 협이나 당사국총회에서의 논의 등을 통해 조율할 수 있도록 하는 제도가 추가적으로 필요하다. 이러한 평가를 위해 객관적 판단요소들을 포함하는 ‘기준체제’(reference framework)를 확립해야 할 필요성이 제기되었던 바 있다.³³⁾ 단, 이러한 기준체제는 일국의 INDC를 변경시킬 수는 없고, 정보공유적·권고적 성격만을 가져야 한다는 주장이 있다.³⁴⁾

둘째, 2014년 COP20(리마) 당사국총회 결정에서는 각 당사국이 UNFCCC 사무국에 INDC를 제출할 것을 재차 권고하면서,³⁵⁾ 제출된 INDC에서 당사국이 ‘기존 공약수

³³⁾ 스와질란드가 아프리카 그룹을 대표해서 ADP Workstream I에서 2013년 10월 8일에 제출한 문서에서 “원칙에 근거한 기준 체제”(principle based reference framework)를 제안한 것도 이러한 맥락에서였다. *Submission by Swaziland on behalf of the African Group - Workstream I of the ADP* (2013.10.8.), para. 4.

³⁴⁾ C2ES, *supra* note 27, p. 4.

³⁵⁾ Decision 1/CP.20, *Lima Call for Climate Action*, FCCC/CP/2014/10/Add.1 (2015.2.2.), para. 9: “[...] Reiterates its invitation to each Party to communicate to the secretariat its intended

준보다 하향된 수준의 공약'을 하는 것을 금지하였다.³⁶⁾ 이 규정 또한 앞서 우려한 바와 같이 자체적 차별화 과정에서 당사국들의 INDC 수준이 낮아질 것을 사전에 방지하기 위해, 2015년 합의에서의 당사국 공약 수준을 그 유형, 범위, 또는 노력에 있어 기존 교토의정서의 공약 수준 및 2010년 COP16(칸쿰)에서의 감축 서약보다 낮추지 못하도록 의도한 것으로 해석된다.

여기서는 차별화 방안을 감축을 중심으로 검토하였으나, 동일한 논리가 적응, 재정 지원, 투명성 등에도 적용될 수 있을 것이다. 예를 들어 적응에 있어서, 국가분류가 도입되는 경우 특정 국가그룹 당사국이 타방 국가그룹 당사국이 적응을 이행하는데 필요한 재원을 제공하는 내용의 공약을 할 수 있다. 재정의 경우에도 특정 국가그룹만이 재원을 제공하도록 규정할 수도 있고, 모든 당사국의 자체적 차별화가 적용되는 경우라면 그러한 재정적인 공약의 내용과 수준을 스스로 결정할 수 있게 될 것이다. 또한 투명성과 관련해서도, 당사국들은 국가분류에 따라 또는 자체적 선택에 따라 상이한 보고의무를 부담할 수도 있을 것이다.

V. '공동의 그러나 차별화된 책임'에 대한 당사국 입장

1. 미 국

미국은 교토의정서 채택 당시 부속서I 국가들에게만 주된 실체적 의무를 부과하는 것에 대해 강력히 반발하였으며, 미국 상원은 1997년에 버드-하겔 결의³⁷⁾를 채택하여 개발도상국이 구속력 있는 온실가스 배출감축을 부담하지 않는 기후변화체제에 참여하는 것을 원칙적으로 금지시켰다.³⁸⁾ CBDR에 근거하여 개발도상국들이 배출감축의

nationally determined contribution towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2;"

³⁶⁾ *Ibid.*, para. 10: "[...] 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;"

³⁷⁾ *Byrd-Hagel Resolution*, Senate Resolution 98, 105th Congress, 143 Cong. Rec. S8138.

³⁸⁾ Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, p. 27.

무에서 배제되는 교토의정서 체제는 미국에게 경제적으로 불공정한 불이익을 야기할 것이며, 향후 온실가스 배출의 주된 증가는 개발도상국들에서 이루어질 것인데 그러한 배출이 교토의정서 체제 내에서 규율되지 않는다는 점은 수용할 수 없다는 이유에서였다.³⁹⁾

이후에도 미국은 변화된 국제상황을 반영하여 개발도상국들도 기후변화 완화에 보다 많은 책임을 져야 한다고 일관되게 주장하고 있으며, 협약상의 CBDR-RC의 해석도 변화가 가능하다는 입장이다.⁴⁰⁾ 더반플랫폼을 설립하는 COP 결정문에 형평 및 CBDR-RC 원칙에 관한 언급이 일체 없었는데 이는 미국이 동 결정에 그러한 용어가 포함되는 것에 반대했기 때문이었다.

미국은 새로운 기후협정 하에서의 감축약속은 투명한 방법으로 이루어져야 하고, 각 국가의 국내 상황에 맞는 약속 수준을 각 당사자가 개별적으로 제출해야 한다고 주장해왔다. 2015년 합의에 협약의 기존 이분법적인 부속서 체제를 유지하는 것은 기후변화 및 온실가스 배출과 관련하여 “극적이고 역동적으로” 변화하고 있는 현실을 충분히 반영하지 못한다는 이유에서 강력히 거부 입장을 보이고 있다.⁴¹⁾

2. EU

EU는 ADP 협상에서 다른 선진국들과 함께 Post-2020 기후변화체제는 CBDR-RC의 보다 차별화된 해석에 기초한 것이어야 한다는 입장을 개진해오고 있다.⁴²⁾ 즉 협약에서 기존에 유지되어 온 이분법적 국가분류에 따라 당사국의 의무가 차별화되는, CBDR의 정적인 해석에 동의할 수 없으며,⁴³⁾ 개발도상국이라도 배출량

³⁹⁾ Pieter Pauw *et al.*, *ibid*; P. Christoff, “The Bali roadmap: Climate change, COP 13 and beyond”, 17(3) *Environmental Politics*, 2008, p. 467.

⁴⁰⁾ See, e.g., United States Government, *U.S. Submission on Elements of the 2015 Agreement* (2014.2.12.), p. 1; H. Winkler, L. Rajamani, “CBDR&RC in a regime applicable to all”, *Climate Policy* 14(1), 2013, pp. 6-7.

⁴¹⁾ United States Government, *U.S. Submission on the 2015 Agreement* (2013.10.17.), p. 3; United States Government, *U.S. Submission on Elements of the 2015 Agreement* (2014.2.12.), p. 1; United States Government, *U.S. Submission - September 2014* (2014.9.17.), p. 5.

⁴²⁾ H. Winkler, L. Rajamani, *supra* note 40, pp. 6-7.

⁴³⁾ EU, *Submission of Italy and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States* (2014.10.14.), p. 4.

이 많은 국가의 경우 온실가스 감축의무를 이행해야 한다는 견해이다. 따라서 EU는 2015년 합의가 모든 당사자들에게 적용되는 법적 구속력 있는 협정으로서 채택되어야 한다고 주장하고 있다.⁴⁴⁾

EU는 2015년 합의가 협약의 원칙들 및 당사국들의 공동의 그러나 차별적인 책임과 각국의 구체적인 상황을 충분히 존중하는 것이어야 한다는 점을 강조해왔다. 그럼에도 모든 당사국은 온실가스 배출을 제한 또는 감축해야 하는데, 이러한 약속은 각국의 책임과 역량, 국내적 상황과 개발 필요에 따라 공정하고, 충분하며, 의욕적인 것이어야 함을 지적하였다.⁴⁵⁾ 또한 2015년 합의에 궁극적으로 모든 당사국들의 약속내용이 기입되도록 하는 단계별 접근법을 제시하고 이 경우 각국마다 공약의 내용은 상이할 수 있으나, 투명하고 정량화할 수 있고, 검증가능하고 의욕적인 것이어야 한다고 주장하였다.⁴⁶⁾

EU는 INDC에 따라 당사국들이 자신의 국가상황과 능력에 따라 기여유형과 노력 수준을 스스로 결정할 수 있고, 모든 당사국들이 자신의 책임과 능력을 감안하여 공정하고 의욕적인 기여 수준을 제출해야 한다고 주장한다. 기여를 자체적으로 결정하게 됨으로써 협약상의 CBDR-RC가 신기후체제에서도 지속적으로 운용가능할 것이며, 따라서 이 개념은 2015년 합의의 핵심적 요소로 다뤄져야 한다는 입장이다. INDC를 통해 CBDR-RC를 변화하고 있는 현실을 맞추어 역동적으로 운용할 수 있으며 공정성을 담보할 수 있어 '형평에 기초한' Post-2020 체제를 보장할 수 있다고 보고 있다.⁴⁷⁾

3. 중 국

중국은 기후변화 완화를 선진국들의 주된 의무로서 주장해 왔으며, 국제기후변화협

44) D. Torney, *Outsiders' Perceptions and EU Influence in the World: the Case of Climate Change*, NFG Working Paper No. 4/2013, p. 10.

45) EU, *supra* note 43, p. 3.

46) EU, *Further Elaboration of Elements of a Stepwise Process for Ambitious Mitigation Commitments in the 2015 Agreement* (2013.9.16.), p. 3.

47) EU, *Submission by Greece and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States* (2014.5.28.), p. 3; EU, *supra* note 43, pp. 3-4.

상에서는 공정성과 형평을 반복해서 강조해 왔다. 중국은 기후변화 문제를 ‘남북문제’의 논의방향으로 유도하기 위한 전략적 수단의 일환으로 CBDR 원칙을 적극 활용하여 왔다.⁴⁸⁾ ADP 협상에서 중국은 신기후체제는 선진국의 역사적 책임을 반영하는 것이어야 함을 다시 한 번 강조하고, 선진국과 개발도상국 사이의 차별화가 “협약 체제의 기반 그 자체”이므로, 협약의 부속서 체제는 Post-2020 체제에서도 여전히 적용가능하다고 주장한다. 또한 개발도상국의 개발 상황과 역량이 신기후변화체제에서도 충분히 고려되어야 한다는 입장을 개진하고 있다.⁴⁹⁾

4. 인도

인도는 기후변화협상에서 오랜 기간 동안 CBDR 원칙을 지지하여 왔으며, 모든 당사국들에게 온실가스 배출 감축의무를 부과하지는 선진국들의 주장에 강력히 반대해왔다. 2011년 COP17(더반)에서 더반플랫폼 설립을 위한 협상이 진행되던 당시에 인도는 ‘형평’에 관해 새롭게 토론이 진행되어야 할 필요성이 없음을 주장하였으며, ADP 협상에서는 “모든 당사국에 적용될 수 있는”이란 용어가 UNFCCC의 부속서 체제에 반드시 변화가 가해져야 한다는 의미는 아니라고 강조하고 있다. 즉 부속서I 당사국은 수량화된 배출감축목표를 지속적으로 의무로서 부담해야 하고, 비부속서I 당사국은 역사적 책임과 역량을 감안하여, 선진국으로부터 재원과 기술이전을 받아 ‘국가적으로 적절한 완화 약속 혹은 행동’만을 이행하면 된다는 주장이다.⁵⁰⁾

5. 브라질

브라질은 2015년 합의는 CBDR-RC 원칙을 반영하는 것으로서 부속서I 국가와

48) P. Stalley, “Forum: Principled Strategy: the Role of Equity Norms in China’s Climate Change Diplomacy”, *Global Environmental Politics* 13(1), 2013, p. 3.

49) Government of China, *China’s submission on the work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action* (2013.3.5.), p. 1, para. 2; Government of China, *China’s Submission on the Work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action* (2014.3.6.), pp. 1-2.

50) Government of India, *Submission by India on the work of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action: Workstream I*, 2013.

비부속서I 국가의 의무가 법적으로 구분되는 것이어야 한다고 주장하였다. 나아가 각 당사국이 자신의 역사적 책임과 국내적 상황과 역량을 고려하여, 2015년 합의 하에서 스스로 감축목표를 정해야 한다는 입장을 보였다.⁵¹⁾ 동일한 맥락에서, 2013년 COP19(바르샤바)에서 브라질은 IPCC가 역사적 책임의 산정을 위한 참조공식을 고안해 줄 것을 요청하였다. 이에 대해 BASIC그룹(브라질·중국·인도·남아프리카공화국) 등이 지지를 보냈으나, 미국, EU, 호주, 캐나다는 반대 입장을 보였다.⁵²⁾

한편 보다 최근인 2014년 11월 6일에 ADP협상에 제출한 문서에서 브라질은 (i) CBDR-RC 원칙은 각국의 자발적 기여의 유형과 노력 수준에 있어서의 차별화를 통해 2015년 합의에서도 성공적으로 운용될 수 있고, (ii) 기후변화와 관련된 다양한 문제를 해결하는 데 있어 선진국들이 실효적으로 선도적인 입장을 보여야 하고, (iii) 당사국들의 현재 약속 수준을 넘어서 약속 수준이 진전할 것, 즉 감축 노력에 있어 '공약 후퇴 금지'를 보장하는 데 차별화가 핵심이라는 입장을 개진하였다.⁵³⁾

또한 (iv) 자발적 기여를 통한 차별화는 "동심적 차별화"(Concentric differentiation) 접근법을 통해 달성될 수 있다고 주장하였다. 예를 들어 감축의 경우, 이 접근법 하에서 첫째, 모든 당사국들은 협약의 CBDR-RC에 따라 각국의 자발적 기여를 제출하여 이행하고,⁵⁴⁾ 둘째, 감축에 있어 모든 당사국들은 자발적 기여 내에 정당화된 감축목표와 행동을 포함시키고 아래 [그림1]에서와 같이 차별화를 이행해 나가야 한다. 감축유형에 따라 당사국의 국가분류가 결정되는데, 모든 부속서I 당사국은 원의 처음부터 원의 중심부에 해당하는 의무('경제 전반에 걸친 절대적인 감축 목표')까지를 모두 부담하며, 모든 당사국은 시간의 흐름에 따라 CBDR-RC에 기초하여 점차적으로 원 변두리로부터 중앙에 위치한 의무까지를 모두 부담하게 된다. 일단 원 중앙부에 위치한 의무를 부담하게 된 경우 이를 반복할 수 없다. 즉 당사국들의 의무 수준은 점차 [그림1]의 원 안쪽으로 향하게, 시간이 지날수록 강력한 감축유형으

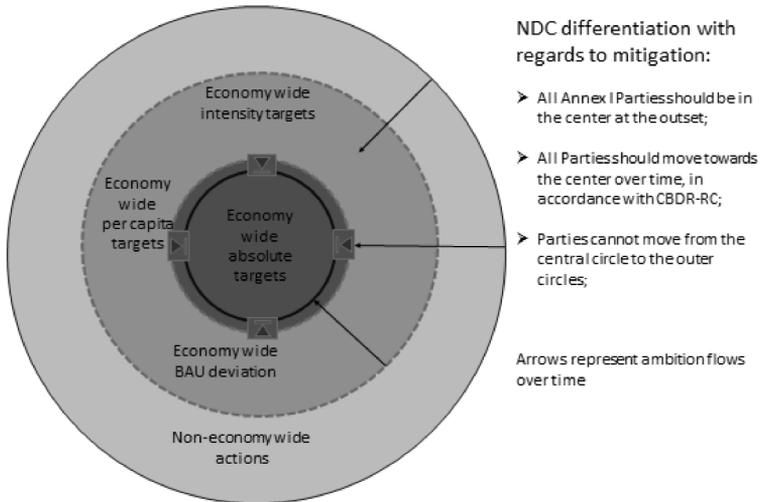
51) Government of Brazil, *Views of Brazil on the implementation of all the elements of Decision 1/CP.17, (a) matters related to paragraphs 2 to 6, on the work of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (2013.9.13.).

52) IISD, "Summary of Warsaw Climate Change Conference", *Earth Negotiations Bulletin 12*, International Institute for Sustainable Development, 2013.

53) Government of Brazil, *Views of Brazil of the Elements of the New Agreement under the Convention Applicable to All Parties* (2014.11.6.), p. 1, para. 2.

54) *Ibid.*, p. 3, para. 1.

로 진화하게 된다.⁵⁵⁾



[그림 1] 감축에 있어서의 자발적 기여(NDC) 차별화 방안⁵⁶⁾

6. 군소도서국가연합

군소도서국가연합(The Alliance of Small Island State: 이하 “AOSIS”)은 기후변화에 취약한 국가들로서 당사국들이 온실가스 감축목표를 높여줄 것을 지속적으로 주장해왔다.⁵⁷⁾ 2009년 COP15(코펜하겐)에서는 향후 ‘모든’ 당사국들이 공동의 그러나 차별화된 책임과 개별적 능력에 따라 국내 감축행동에 착수해야 한다는 입장을 개선하고, 선진국이 선도적 입장을 취하여 2020년까지 1990년 대비 최소 45%로 배출량 수준으로 총체적인 배출량을 감소시키는 것을 목표로 설정해야 한다고 주장하였으며, 개발도상국들이 2020년까지 기준배출량 수준보다 상당히 낮은 수준까지 감축

⁵⁵⁾ *Ibid.*, p. 5. 또한 한국환경정책·평가연구원, 국제기후변화 협상동향과 대응전략(1), 2014, 31면 참조

⁵⁶⁾ Government of Brazil, *Views of Brazil of the Elements of the New Agreement under the Convention Applicable to All Parties* (2014.11.6.), p. 5.

⁵⁷⁾ Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, p. 21.

을 해야 한다고 주장하였다.⁵⁸⁾ AOSIS는 기후변화에 맞서기 위한 행동은 모든 당사국들에 의해 취해져야 하나, 동시에 선진국의 의한 역사적 책임 문제도 새로운 기후협정에서 중요한 문제로서 다루어져야 하며 따라서 선진국들이 “기후변화와 그로 인한 부정적 영향에 대응하는데 지도력을 보여야” 한다고 주장하였다.⁵⁹⁾

7. 남아프리카공화국

남아프리카공화국은 기후변화협상에서 BASIC그룹의 회원국으로서, 역사적 배출량, 인간개발, 국가의 개별적인 능력을 종합적으로 고려하는 다기준 접근법을 주장해왔다.⁶⁰⁾ 2011년 COP17(더반)에서 남아공은, 인도 등 다른 개발도상국들이 법적 구속력을 가지는 새로운 기후협정의 출범이 협약상의 CBDR-RC 원칙에 부합하지 않다고 주장하며 반대 입장을 개진한 것과는 달리, 이러한 신기후변화체제의 도입을 지지하며 2015 합의에 ‘모든 당사국에게 적용되는, 법적 구속력 있는, 차별화된 약속’이 포함되는 것에 찬성하였다.⁶¹⁾ 특히 남아공은 선진국의 경우 절대적인 배출감축목표를, 개도국은 BAU 시나리오 대비 상대적인 감축목표를 부담해야 한다는 입장을 개진하였다.⁶²⁾ 이러한 입장에 비추어 볼 때, 남아공은 CBDR-RC 원칙을 상당히 유연하게 해석하고 있다고 생각된다.⁶³⁾

8. 그 밖의 당사국 및 국가그룹

⁵⁸⁾ AOSIS, *Proposal by the Alliance of Small Island States for the survival of the Kyoto Protocol and a Copenhagen Protocol to enhance the implementation of the United Nations framework convention on climate change*, 2009.

⁵⁹⁾ AOSIS, *Implementation of all the elements of decision 1/CP.17, (a) matters related to paragraphs 2 to 6: submission by the Republic of Nauru on behalf of the Alliance of Small Island States (AOSIS)*, 2013.

⁶⁰⁾ K. Hallding, M. Olsson, A. Atteridge, A. Vihma, M. Carson, M. Román, *Together Alone: BASIC Countries and the Climate Change Conundrum*, Nordic Council of Ministers, 2011, p. 101.

⁶¹⁾ L. Rajamani, “The Changing Fortunes of Differential Treatment in the Evolution of International Environmental Law”, *International Affairs* 88(3), 2012, p. 620.

⁶²⁾ IISD, “Summary of Bonn Climate Change Conference (2013.4.29.-2013.5.3.)”, *Earth Negotiations Bulletin* 12, International Institute for Sustainable Development, 2013.

⁶³⁾ Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, p. 27.

그 외에 스위스, 호주, 뉴질랜드 등 당사국과 아프리카그룹, 중남미·카리브연합(AILAC), 열대우림국가연맹 등도 ADP 협상에서 신기후체제에서의 CBDR 내지 차별화 문제에 관한 자신의 입장을 담은 문서를 제출하였다.

<표 1> 그 밖의 당사국·국가그룹의 ADP Submission 제출내용⁶⁴⁾

당사국/국가그룹	제안 내용
스위스	<ul style="list-style-type: none"> 2015년 협정은 ‘모든’ 당사국들에 적용가능해야 하고, 공정하면서도 역동적인 차별화가 보장되어야 한다고 보고, 차별화는 형평 및 CBDR원칙을 포함하여 협약 원칙에 근거해야 하고, 기후변화와 관련된 현실이 변화하고 있음을 감안하여 ‘역동적인 차별화’가 필요하며 ‘자체적 차별화’가 각 당사국의 구체적인 사정을 반영하기 위한 최선의 수단이라고 주장하였다. 단, 자체적 차별화의 효과적인 이행을 위해서 ‘공약 후퇴 금지(no backsliding), ‘과학적 증거에 근거한, 가능한 한 높은 수준의 감축노력’, ‘경제 전반에 걸친 절대적인 감축 목표의 점진적인 달성’ 등 추가 요소가 필요함을 주장하였다.⁶⁵⁾
호주	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화는 주요 경제국들을 포함한 ‘모든’ 국가들이 공동의 행동을 취해야 하며, 2015년 합의의 가장 중요한 기능은 모든 국가들이 공동의 감축행동을 할 수 있을 공통의 장을 만드는 데 있다고 보았다. 자발적 기여를 통해 당사국들은 자신의 국가별 상황, 역량, 국내정책에 적합한 행동을 선택할 수 있다고 주장하였으며, 1992년 당시 결정된 국가분류를 2020년 이후까지 활용하는 것은 신기후체제에서 정치적으로나 경제적으로나 실행가능하지 않다고 하였다.⁶⁶⁾ 단, 모든 당사국들이 동일한 기준을 적용받아야 한다는 의미는 아니며, 현재의 그리고 변화하고 있는 상황과 능력을 적절히 반영할 수 있을 방법을 강구해야 한다고 주장하였다. 보다 구체적으로는, (i) 자발적 기여의 이행, (ii) 자발적 기여에 상응하는 적절한 유형의 사전정보 제출, (iii) 상이한 기여와 능력을 수용할 수 있을 정도의 유연성을 가진, 공통의 투명성 및 회계규칙 등을 제안하였다.⁶⁷⁾
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> 차별화와 관련하여, (i) 일부 당사국이 자체적으로 해당 규칙을 따를 능력부족을 선언하는 경우(“opting-out”)를 제외하고는 ‘모든’ 당사국들에 동일한 규칙이 적용될 가능성, 반대로 (ii) 국가상황이 주된 고려요소로서 상향식 접근법에 따라 ‘모든’ 당사국에게 적용되는 공통규칙이 없을 가능성(당사국들이 직접 특정 규칙에의 준수를 선택하는 “Opting-in” 방식) 등 2가지 가능성을 제시하였다.⁶⁸⁾ 고정된 국가분류를 2015년 합의에 두는 것에 대해 “상당히 회의적인” 입장을

64) 당사국 및 국가그룹의 ADP Submission을 필자가 번역·요약함.

	<p>보이면서, 이분법적 국가분류를 유지하는 경우에도, 역동적이고 국가적으로 적절한 CBDR-RC를 구현하기 위해 추가적인 제도가 필요하다고 보았다. 기여를 자체적으로 결정하는 것은 당사국들이 국가상황에 맞게 감축 유형과 수준을 스스로 선택하게 해 줄 것이며, 단 국가마다 공약유형이 상이하므로 상이한 사전·사후 투명성 요건이 적용되어야 할 것이다. 1992년에 정해진 국가분류는 2020년 기후체제에서 심각한 한계를 보이므로 감축 기여는 국가분류에 따라 정해지는 것이 아니라 '자체적으로 결정'되어야 하며, 국가분류체제에서 이탈함으로써 보다 효율적인, 규칙에 근거한 체제를 달성할 수 있을 것이라는 입장을 보였다.⁶⁹⁾</p>
<p>캐나다</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2015년 합의는 모든 당사국에게 적용될 것이나, 새로운 체제 하 당사국들의 기여 수준에 대해서는 국가별 상황과 능력을 반영하여 차별화가 이루어져야 한다고 주장하였다. 이에 국내경제의 구조, 인구증가, 지리 및 기후 등 다양한 국내적 요소들에 따라 당사국의 온실가스 배출 감축 수준이 결정될 것이며, 당사국의 능력을 반영한 다양한 접근법을 수용해야 2015년 합의에서 당사국 참여와 기여 수준을 제고시킬 수 있을 것이라고 보았다.⁷⁰⁾
<p>러시아</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2015년 합의는 UNFCCC에서 합의된 모든 원칙을 준수해야 하고 현재의 사회경제적인 개발현실이 고려되어야 할 것이나, 협약상의 원칙들을 일면적으로 해석하는 것은 지양해야 한다고 주장하였다. 또한 2015년 합의에서는 현재의 이분법적인 국가분류에서처럼 정적인 유형의 국가분류가 유지되어서는 안 되며, 국가분류는 모든 국가가 공유할 수 있는 객관적이고 과학적인 정보에 근거해서 이루어져야 한다고 보았다. 또한 국가의 사회경제적인 개발 수준이 높아질 경우 국가분류 및 의무 수준의 조정이 유연하게 이루어지도록 해야 한다고 주장하였다.⁷¹⁾
<p>멕시코</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2015년 합의가 각 당사국의 구체적인 국가별 상황에 따라 '모든' 당사국의 참여를 목표로 해야 하고, 감축은 2015년 합의의 핵심 요소이므로 모든 당사국들이 '동일한 규칙'(예: 동일한 기간, 동일한 MRV규정 등) 하에서 '국제법적으로 동일한 형태를 취하는' 적절한 공약을 해야 한다고 주장하였다. 단, 공약수준은 CBDR-RC 및 형평 원칙에 따라 상이할 수 있으며, 온실가스 배출을 줄이기 위해 과학적으로 권고되는 바에 상응하는 수준이어야 한다고 보았다. 또한 선진국들은 '경제 전반에 걸친 수량화된 감축목표'를 제출하는 등 선도적인 입장을 보여야 하며, 다른 당사국들에게는 구체적인 국가별 상황에 따라 절대적인 감축 목표, 탄소집약도 감축목표, 배출전망치(Business As Usual: BAU) 대비 감축 목표, 부문별 감축계획 및 전략 등 다양한 유형의 공약이 허용될 것을 주장하였다.⁷²⁾
<p>볼리비아</p>	<ul style="list-style-type: none"> 당사국별로 연간 배출총량을 할당하는 방법으로서, '모든 국가에게 적용가능한 전세계 배출총량(global emission budget) 체제에의 당사국 참여를 위한 복합 지표'를 제안하였다. 선진국들이 기후변화 대응에 선도적인 역할을 할 수 있는 유일한 방법은 교토의정서에서의 하향식 접근법을 2015년 합의에서도 유지하는 방법뿐이라고 주장하였다. 이 경우 선진국과 개발도상국 간 차별화된 전세계

	<p>배출총량 할당은 CBDR-RC에 기초해서, 그리고 역사적 책임 지표(HRI), 생태 발자국지표(EFI), 기술적·재정적 능력 지표(CI), 개발상태 지표(SDI) 등 4개 지표에 복합적으로 기초해서 결정할 것을 제안하였다.⁷³⁾</p>
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> 모든 당사국들이 2015년 합의 하에서 자발적 기여를 제출할 공동의 의무를 부담해야 한다. 그리고 CBDR-RC 및 “자기나라의 특수한 국가적, 지역적 개발 우선순위·목적 및 상황”의 맥락에서 자발적 기여 개념을 볼 경우 기여에 당사국마다 다양한 유형이 있을 수 있음을 의미한다고 보았다. 단, NDC를 제출할 의무는 모든 당사국이 공통적으로 부담한다는 견해를 제시하였다.⁷⁴⁾
일본	<ul style="list-style-type: none"> 2015년 합의는 국제사회의 오늘날과 미래의 변화를 적절하게 반영하는 지속적인 체제이어야 하므로, 협약 제3조 1항의 CBDR-RC 원칙은 ‘역동적으로’ 해석되어야 한다고 주장하였다.⁷⁵⁾ 2015년 합의가 “모두에게 적용가능”해야 함이 동 협정의 핵심이며, CBDR-RC는 역동적으로 해석되어야 한다고 보았다. 또한 부속서에 근거한 이분법적 국가분류가 2015년 합의에 도입되는 것을 지지하지 않는다는 입장을 보였다.⁷⁶⁾
아프리카 그룹	<ul style="list-style-type: none"> 협약 제4조에 규정되어 있는 차별화된 공약, 즉 선진국들은 ‘경제 전반에 걸친 수량화된 감축 목표’를 공약하고 부속서II 당사국들은 개발도상국의 감축 및 적응행동을 지원하기 위해 재정과 기술을 약속하는 내용이 2015년 합의에도 반영되어야 한다고 주장하였다.⁷⁷⁾ 2015년 합의 전문에 과학에 의한 지도, 형평, CBDR-RC, 역사적 책임에 대해 구체적인 언급이 있어야 하고, 국가별 상황에 대한 고려가 이루어져야 한다고 주장하였다.⁷⁸⁾ 또한 2015년 합의를 통해 대기공간 및 자원에 대한 공정한 공유가 이루어져야 하며, 부속서I 당사국의 역사적 책임, 전지구적 적용에 대한 책임, 기술지원과 능력지원에 대한 책임이 강조되어야 한다고 보았다.⁷⁹⁾
LMDCs	<ul style="list-style-type: none"> “모든 당사국에게 적용가능한”이란 용어가 단일성을 의미하는 것은 아니며, 협약상 규정과 원칙에 따라 ‘적용’되는 데 있어 차별화는 가능하다고 주장하였다. 또한 현재의 국가분류는 역사적 책임을 반영하는 것이므로 2015년 합의에서도 유지되어야 한다고 주장하였다.⁸⁰⁾ 부속서I 국가들이 협약 제3조 1항에 따라 온실가스 배출 감축에 있어 선도적 역할을 해야 하며 부속서I 국가들의 감축노력 사이에도 형평성이 있어야 한다고 지적하였다.⁸¹⁾
AILAC	<ul style="list-style-type: none"> 감축의무가 보편적으로 적용되어야 한다는 것이 완전한 의미의 보편성을 의미하지는 않으며, 형평을 보장하기 위해 ‘공정한 차별화의 이행’이 중요하다고 하였다. 따라서 당사국의 기여는 각국의 국가상황, 능력, 책임과 어려움에 기초하여 ‘자체적으로 결정’되어야 하고, 기여를 위해 필요한 경우 또는 자국의 능력수준을 넘어 기여를 하려는 경우에는 지원이 이루어져야 한다고 하였다. 또한 감축에 있어 선진국들이 역사적 책임과 능력을 감안하여 선도적인 역할을 해야 하며, 그러한 노력이 선행되는 경우에만 AILAC 국가들도 자신의 능력 하에서 기후변화 관련 조치를 이행할 수 있음을 강조하였다.⁸²⁾

<p>열대우림 국가연맹</p>	<p>▪ 당사국의 자발적 기여는 법적 구속력이 있고 모든 당사국에게 적용가능하며, 부속서I 국가와 비부속서I 국가를 구분하는 것이어야 한다. 그리고 비부속서I 국가가 NDC를 준비하는 데 부속서I 국가가 지원을 제공해주어야 하며, 개발도상국의 기여 및 감축노력은 선진국으로부터의 지원을 조건으로 하는 것이어야 한다고 주장하였다.⁸³⁾</p>
------------------	---

- 65) Government of Switzerland, *Submission by Switzerland on Differentiation* (2015.2.5.), pp. 1-3.
- 66) Government of Australia, *Submission to the Ad-Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) on the 2015 Agreement* (2014.5.28.), p. 1.
- 67) Government of Australia, *Submission to the Ad-Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) on the 2015 Agreement* (2014.10.13.), p. 1.
- 68) New Zealand, *Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action - Work Stream 1* (2014.3.14.), p. 6, para. 20.
- 69) New Zealand, *Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action - Work Stream 1 - Elements of the 2015 Agreement* (2014.10.8.), pp. 7-8, paras. 8-10.
- 70) Canada, *Canada ADP Submission* (2014.6.6.), p. 3.
- 71) Russian Federation, *Submission of information, views and proposals on the work of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action: approaches to 2015 Agreement* (2014.4.30.), pp. 1, 2.
- 72) Government of Mexico, *Submission by Mexico to the Ad-Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) - 2015 Agreement: Indicative elements for a Legally Binding Instrument (LBI)* (2014.5.29.), pp. 2-3.
- 73) Government of Bolivia, *Proposal on the Compound Index of Countries' Participation in the Global Emissions Budget under the Convention Applicable to All Parties* (2014.11.20.), pp. 1-2.
- 74) Government of Singapore, *Submission by Singapore to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Actions (ADO) - Workstream 1* (2014.5.22.), pp. 1-2.
- 75) Government of Japan, *Submission by Japan - Information, views and proposals on matters related to the work of Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) Workstream 1* (2014.5.14.), p. 1.
- 76) Government of Japan, *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action - Submission by Japan* (2014.10.13.), p. 1.
- 77) Government of Swaziland, *Submission by Swaziland on behalf of the Africa Group In respect of Workstream I: 2015 Agreement under the ADP* (2013.4.29.), p. 2.
- 78) Government of Sudan, *Submission by Sudan on behalf of the Africa Group: Elements of the draft negotiation text under the ADP* (2014.5.31.), p. 2.
- 79) *Ibid.*, p. 3.
- 80) LMDCs, *Submission on Elements of the 2015 Agreed Outcome* (2014.3.8.), p. 3.
- 81) LMDCs, *Proposal from the Like-Minded Developing Countries in Climate Change (LMDC) - Decision X/CP.20 - Elements for a Draft Negotiating Text of the 2015 ADP Agreed Outcome of the UNFCCC* (2014.6.3.), pp. 3, 4.

9. 우리나라의 차별화 방안 제언

신기후변화체제에 적용할 CDDR에 대하여 선진국과 개발도상국은 전술한 바와 같이 그 해석을 다르게 하고 있다. 선진국은 변화된 현실을 반영한 동태적 해석을 주장하는 반면 개발도상국들은 선진국의 해석이 협약 원칙을 변경하는 것이라고 반발한다. 그런데 조약의 문언은 ‘1969년 조약법에 관한 비엔나협약’ 제31조에 따라 해석되어야 하므로 협약 문언의 통상적 의미에 따라 해석되어야 한다. 그런데 협약 문언의 의미는 고정적인 것이 아니라 협약 체결 또는 발효 후에 공동체에서 공유하는 의미에 따라 동태적으로 변화한다는 것이 국제법규의 일반적 해석에 부합한다. 그러므로 동태적 해석을 긍정하는 것이 명분에 부합한다. 그러나 해석은 새로운 규정을 제정하거나 기존 규정을 개정하는 것이 아니라 기존 규정의 의미를 명확하게 하는 것이다. 따라서 기존 규정의 문언을 이탈하는 해석에 동의하여서는 아니 된다.

신기후변화체제의 차별화 방법에 대하여 선진국은 주로 자체적 차별화를 지지하는 반면, 개발도상국은 부속서II/비부속서I의 기존 국가 분류를 지지한다. 협약의 부속서II/비부속서I의 국가 분류는 협약 채택 당시의 경제 상황과 역사적 책임을 반영한 것으로서 개발도상국에 의한 배출이 급증한 현 시점에 수용되기 어려울 것으로 보인다. 만일 국가 분류에 따른 차별을 유지하는 경우 현재의 경제상황과 역사적 책임을 반영한 새로운 국가 분류가 시도될 수 있다. 우리나라는 2010년 이산화탄소 배출량 세계 7위, 2011년까지 이산화탄소 누적배출량 세계 14위, 2010년 1인당 이산화탄소 배출량 세계 5위로서 역사적 책임에서 자유로울 수 없다. 특히 전술한 바와 같이 미국은 국가 재분류가 필요한 경우 세계은행의 소득에 기초한 국가 분류가 원용될 수 있음을 주장한 바 있다. 세계은행의 분류에 의하면 우리나라는 최고소득국가이며 OECD회원국으로서 경제상황이 최상위에 속한다. 따라서 국가 재분류가 시도되는 경우 우리나라는 기존 선진국과 유사한 수준의 의무를 부담할 가능성이 매우 높다. 그리고 우리나라의 다수 산업과 경쟁관계에 있는 중국과 상당한 수준의 의무 부담 차이를 야기할

82) AILAC, *Submission on the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform (ADP)* (2014. 3.10.), p. 4.

83) Coalition for Rainforest Nations, *Submission of Views on the Work of the ADP* (2014.6.2.), p. 2.

우려가 있다. 그러므로 우리나라가 능력에 상응하는 책임을 부담할 수 있는 자체적 차별화를 지지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

VI. '공동의 그러나 차별화된 책임'의 분야별 적용

1. 감축

감축과 관련하여 전세계적으로 장기감축목표가 모든 당사국에게 동일하게, 또는 서로 다른 국가그룹에게 상이하게 적용될 수 있을 것이다. 만약 2015년 합의에서 상이하게 적용하는 경우 (i) 최대배출연도(peaking year)에 차별을 두는 방법, (ii) 특정 국가그룹에게만 최대배출연도를 두도록 하는 방법,⁸⁴⁾ (iii) 역사적 책임, 생태발자국(Ecological footprint), 국가 역량 및 개발수준 등에 근거하여 배출허용량에 차별을 두는 방법⁸⁵⁾ 등이 가능할 것이다.

그리고 (i) 유형, 범위, 규모, 적용범위, 시기, 법적 성격 등에 있어 차별화된 감축약속 내지 기여를 설정하는 방법, (ii) 일부 당사국에게는 무조건적인 감축 의무 내지 기여를 부과하고, 다른 일부 당사국에게는 일정 수준 조건적인 감축 의무 내지 기여를 부과하는 방법,⁸⁶⁾ (iii) 기후협정을 중심으로 부속되어 있는 다수의 상이한 하부문서에서 각기 상이한 감축약속 내지 기여 수준을 규정하는 경우⁸⁷⁾ 등이 가능하다. 더 나아가 '모든' 당사국들의 감축약속 내지 기여를 완전히 '자체적 차별화'하는 것도 가능하다.⁸⁸⁾

한편 ADP 공동의장이 작성한 2015년 10월 23일 합의문 초안은 (i) 부속서I 당사국의 법적 구속력 있는 감축 공약과 부속서II 당사국의 비구속적 감축 약속을 규정하는 방안과 (ii) 각 당사국이 자신의 비구속적 감축 약속을 스스로 정하는 방안이 옵션으로 포함하고 있으며 각국의 배출 정점에 대한 차별화가 포함되는 등 감축 분야의 차별화

⁸⁴⁾ *Geneva Negotiating Text*, FCCC/ADP/2015/1 (2015.2.25.), paras. 5, 17.

⁸⁵⁾ *Ibid.*, paras. 7, 17.

⁸⁶⁾ *Ibid.*, para. 21.

⁸⁷⁾ *Ibid.*, para. 27.

⁸⁸⁾ *Ibid.*, para. 21.

에 대한 당사국 사이의 이견이 계속되고 있다.⁸⁹⁾ 선진국의 감축약속과 개발도상국의 감축약속에 대하여 법적 구속력을 달리하는 것은 선진국의 강력한 반발을 초래할 것으로 보인다. 부속서I 당사국에 한하여 법적 구속력 있는 감축의무를 부과한 교토의 정서에 미국이 참여하지 않았으며, 캐나다가 탈퇴하고 일본, 러시아, 뉴질랜드가 2차 공약기간에 참여하지 않은 전례에 비추어 선진국과 개발도상국 약속의 법적 성질을 달리하는 합의는 어려울 것으로 판단된다. EU 등이 모든 감축약속에 법적 구속력 부여를 주장하고 있으나 개발도상국의 약속에 법적 구속력을 부여하기 어려운 현실을 고려하면 감축약속에 법적 구속력을 부여하지 않고 다만 선진국이 보다 의욕적인 감축약속을 하는 것으로 합의하는 것이 가장 현실적인 방안으로 판단된다. 배출 정점과 관련하여 선진국은 이미 배출 정점을 도과한 반면 개발도상국은 여전히 경제개발의 필요성으로 인하여 배출이 증가하고 있다는 점을 감안하면 이에 대한 차별은 불가피할 것으로 판단된다.

<표 2> 협약 당사국들의 감축의무를 차별화하는 방식에 관한 예시
(학계논의 포함)⁹⁰⁾

접근법	내 용
동일한 의무를 부과하나, 의무의 엄격성이나 공약내용에 차별을 두자는 주장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 모든 당사국들은 온실가스 배출을 제한하거나 감축할 의무를 부담하나, 일부 국가의 경우 다른 국가보다 좀 더 강한 수준의 의무를 부담하도록 하는 방식이다. ▪ 의무의 세부 내용에 있어서도, 상이한 유형의 공약이 적용될 수 있다. 예를 들어, 일부 국가는 정량화된 감축목표(QELRO)를 이행해야 하는 반면 다른 일부 국가들은 재생에너지목표나 에너지효율목표를 이행해야 할 공약을 부담하게 될 수 있다.
비부속서I 국가들 사이에 차별을 두자는 주장	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기후변화 문제에 대처하는 데에는 부속서I 국가들의 책임이 여전히 중요하나, 개발도상국 사이에도 일정 차별화를 두어 일부 개발도상국에게 책임을 부과하는 것이 장기적으로는 향후 대다수 개발도상국의 참여를 이끌어내는 데 중요하다는 견해이다. 즉 이 방식 하에서는,

⁸⁹⁾ UNFCCC, *Draft Agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action - Work of the - Version of 23 October 2015@23:30hrs* (이하 “Draft Agreement”), Art. 3, para. 3.

⁹⁰⁾ Pieter Pauw *et al.*, *supra* note 2, p. 27; P. Christoff, *supra* note 39, pp. 13-14의 내용을 기반으로 필자가 추가내용을 보충함.

	<p>비부속서I 국가들을 세부 분류하여 일부 개발도상국의 경우 기후변화 완화에 있어 다른 개발도상국들보다 높은 수준의 책임을 부담하도록 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 예를 들어 1인당 탄소배출량, 국가별 탄소배출총량, GDP당 탄소집약도 등 3개 요소에 근거하여 개발도상국을 3개 그룹으로 세부 분류할 것이 제안되었다.
<p>경제발전수준과 탄소배출량 이외의 기준을 두자는 주장</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가 온실가스 배출총량, 1인당 배출량, 전세계 배출량에서 차지하는 비중, 1인당 배출량이 전세계 1인당 평균배출량에서 차지하는 비중, GDP 대비 배출량, 배출량 증가율, 인간개발지수(Human Development Index: HDI), 누적 배출량, 기후변화 취약성 지수(Climate vulnerability indicator) 등 지표들은 개별적으로는 협약 제3조에 따른 CBDR 원칙을 충분히 반영하지 못하므로 ‘복합지표’(composite indicators)를 개발하여 활용하자는 주장이 있다. ▪ 국가 간에 차별화된 의무를 설정함에 있어 국가의 경제발전수준과 탄소배출량 이외에 기후변화 완화 가능성, 완화 비용, GDP 대비 배출량 등 추가적인 지표들을 검토하자는 제안이 제기되기도 하였다.
<p>지표 바스켓 방식 (Indicator basket)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 협약상 형평과 관련된 주요 원칙들을 적절하게 반영할 수 있는 지표들의 바스켓을 만들자는 제안이다. 이들 지표는 정량적으로 측정 가능해야 하며, 실제 시계열 자료에 근거해야 하고 지속적으로 갱신되어야 한다.
<p>기본배출과 추가배출을 구분하여 차별화하는 주장</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 온실가스 배출에 대한 책임을 생산자가 아니라 소비자에게 귀속시키는 주장의 연장선에서, 빈도국에서의 생존을 위한 온실가스 기본배출(survival emissions)에 대한 책임은 부유국에서의 사치재를 위한, 즉 온실가스 추가배출(luxury emissions)에 대한 책임과는 구분되어야 한다는 견해이다. ▪ 단, 단순히 개발도상국에서 해당 사치재가 생산되었다는 이유만으로 탄소배출량 산정에 그러한 사치재 생산이 배제되는 것은 아니다. 특히, 오늘날에는 부유한 개발도상국들이 등장하고 이에 따라 이들 개발도상국에서도 온실가스 추가배출이 늘어남에 따라 이러한 구분은 모호해졌다.

2. 적음

기후변화 취약국의 적응을 지원할 의무를 2015년 합의에서는 모든 당사국들에게 확장 적용하거나, 또는 그러한 지원의무를 부속서II 국가들, 그 외 선진국들, 그리고 개발도상국이나 기후변화 취약국의 적응을 지원할 의향 또는 능력이 있는 국가들만으로 국한하는 것이 가능하다.⁹¹⁾ 그리고 적응에 관한 약속 내지 기여는 상이한 국가그룹마다 상이하게 차별화가 이루어질 수도 있고, 모든 국가에 동일하게 적용될 수도 있을 것이다. 예를 들어 선진국에게는 자신이 제공한 적응 지원에 대해 보고를 할 것을, 그리고 개발도상국에게는 자신이 필요로 하는 적응 지원에 관하여 보고를 할 것을 의무화하는 것도 가능하다. 또는 모든 당사국들에게 자국의 적응 계획을 제출할 것을 요구할 수도 있다.⁹²⁾

ADP 공동의장의 합의문 초안은 적응 분야의 차별화 방안으로 개도국의 적응 이행을 위한 선진국 또는 부속서II 당사국의 지원, 선진국의 조기경보시스템 등의 기술이전 등을 옵션으로 포함하고 있다.⁹³⁾ 개발도상국의 적응을 위한 지원을 일부 당사국으로 제한하는 경우 우리나라도 장래 개발도상국 지원을 의무적으로 부담할 가능성이 있으므로 모든 당사국이 개발도상국의 적응을 위하여 협력하는 의무를 규정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

3. 재정지원

재정을 제공·동원할 의무가 모든 당사국들에게 동일하게 적용될 수 있고, 또는 부속서II 국가들, 그 외 선진국들, 그리고 재정을 제공할 의향 또는 능력이 있는 국가들만으로 국한하는 것도 가능하다.⁹⁴⁾ 그리고 2015년 합의에서 복수의 국가그룹을 두게 되는 경우에는, 기금의 수혜자격 및 권한 유무를 상이한 국가그룹마다 상이하게 차별화하는 것이 가능하다. 예를 들어, 기후변화 취약국에게는 기금 지원에 있어 ‘특별한 고려’가 부여될 수 있을 것이다.⁹⁵⁾

ADP 공동의장의 합의문 초안은 재정지원 의무를 모든 당사국, 선진국, 부속서II

⁹¹⁾ *Geneva Negotiating Text*, *supra* note 84, para. 51.

⁹²⁾ *Ibid.*, para. 54.

⁹³⁾ *Draft Agreement*, *supra* note 89, Art. 4, para. 12.

⁹⁴⁾ *Geneva Negotiating Text*, *supra* note 84, paras. 79, 103.

⁹⁵⁾ *Ibid.*, para. 82.

당사국으로 하는 옵션을 포함하고 있으며, 재정지원 의무에 법적 구속력 부여하고자 하는 개발도상국의 주장과 이를 배제하려는 선진국의 주장이 모두 포함되어 있다.⁹⁶⁾ 재정지원이 가능한 당사국은 선진국과 일부 개발도상국에 한정될 것이다. 그러므로 재정 지원 주체에 관해서는 선진국과 지원 의사가 있는 국가로 한정하는 것으로 충분할 것이다. 그런데 협약의 기존 부속서II 체제를 유지하고자 하는 경우 국가 재분류 논의가 대두될 수 있으므로 부속서II를 기준으로 재정 지원 주체를 명시하는 것은 바람직하지 않을 것으로 보인다. 그리고 장래의 경제상황을 예측하기 어려운 시점에 일정액의 지원을 구속력 있는 약속으로 하는 것은 선진국의 반발을 초래할 것으로 보인다.

4. 기술개발 및 이전과 역량배양

2015년 합의에서는 기술개발 및 이전과 역량배양에 관해 모든 당사국들의 강화된 협력행동을 규정할 수도 있고, 또는 선진국에게 보다 높은 수준의 책임을 지우는 등 차별화된 의무를 부과할 수도 있을 것이다.⁹⁷⁾ ADP 공동의장의 합의문 초안은 개발도상국의 기술개발을 위한 지원 필요와 선진국이 개발도상국의 기술개발을 위한 구체적 계획 설정, 재정 지원과 협력을 하여야 한다는 규정이 옵션으로 포함되어 있다.⁹⁸⁾ 그리고 개발도상국의 역량배양을 위하여 모든 당사국 또는 선진국이 지원을 강화하여야 한다는 규정이 옵션으로 포함되어 있다.⁹⁹⁾ 개발도상국이 기후변화에 대응함에 있어 필요한 기술과 역량이 부족한 상황이므로 이에 대한 지원이 불가피할 것이다. 그런데 기술 이전과 관련된 지적재산권 문제 등이 해결되지 않는 상황에서 정량적인 기술이전 의무 등에 한계가 있을 것으로 보인다.

5. 투명성

⁹⁶⁾ *Draft Agreement, supra note 89, Art. 6, para. 10.*

⁹⁷⁾ *Geneva Negotiating Text, supra note 84, paras. 130, 132, 138.*

⁹⁸⁾ *Draft Agreement, supra note 89, Art. 7, para. 4.*

⁹⁹⁾ *Ibid., Art. 8, para. 3.*

2015년 합의 내에서 투명성을 확보하기 위한 방안으로 (i) 단일한 공동의 제도 및 절차가 모든 당사국들에게 적용될 수 있고, (ii) 상이한 국가그룹에게 상이한 절차가 적용되는 공동의 제도를 둘 수도 있을 것이다. 또는 (iii) 상이한 국가그룹에게 상이한 절차를 부과하는 2개 이상의 제도를 두는 것도 가능하고, (iv) 초기에는 국가그룹마다 상이한 절차가 적용되나, 이후 시간의 흐름에 따라 단일한 공통된 제도가 적용되도록 할 수도 있을 것이다.¹⁰⁰⁾ ADP 공동의장의 합의문 초안은 투명성 분야의 차별화와 관련하여 선진국과 개발도상국의 검증 방법을 달리하며, 개발도상국에 대한 선진국의 지원에 대한 투명성 강화를 옵션으로 포함하고 있다.¹⁰¹⁾ 개발도상국은 온실가스 배출량 측정 및 보고 능력에 한계가 있으므로 선진국과 동등한 수준의 보고 및 검증 방법을 적용하기 어려울 것으로 보인다. 그러므로 선진국과 개발도상국 사이에 궁극적으로 공동의 검증 방법을 적용하되, 일정한 경과 기간 동안 개발도상국에 대하여 검증 주기와 수준을 완화하고 선진국의 지원을 강화할 필요가 있다.

6. 이행준수제도

이행준수제도와 관련해서 차별화는 다음의 두 가지 형태로 가능하다고 보인다. 첫째, 상이한 범주에 속하는 국가들에게 상이한 이행준수제도가 적용되는 경우가 있을 수 있다. 또한 교토의정서 이행준수제도의 협조분과위가 개발도상국들의 이행 문제를 다루고 선진국들의 경우 강제분과위의 규율대상이 될 수 있을 것이라는 제안도 있어 왔다. 즉, 새로운 이행준수제도도 ‘이분화된’ 구조를 띌 수 있다.

둘째, 상이한 유형의 의무에 대해 또는 상이한 ‘당사국 집단’에 대해 차별화를 하는 것도 가능하다. 모든 절차를 차별화하는 것보다는, 대응조치의 적용에 있어 차별화를 두는 것 또한 가능할 것이다. 그리고 그러한 차별화는 상이한 유형의 의무에 따라 발생할 수 있다. 예를 들어, 교토의정서 이행준수제도는 보고 의무 및 배출목표량과 관련된 의무의 비준수에 대해 상이한 조치를 규정하고 있었다. 이러한 접근법은 상이한 국가집단에 대해 상이한 대우를 취해지는 것으로 해석 가능하다. 또한 상이한 국가집단에 대해 상이한 조치를 취하는 것 또한 가능할 것이다.¹⁰²⁾

100) *Geneva Negotiating Text*, *supra* note 84, para. 141.

101) *Draft Agreement*, *supra* note 89, Art. 9, para. 5.

ADP 공동의장의 합의문 초안은 개발도상국의 주장에 의해 선진국에 한하여 적용되는 강제집행기능과 개발도상국의 이행수단에 대한 선진국의 지원 약속 의무를 이행준수제도 대상으로 하는 옵션을 포함하고 있다.¹⁰³⁾ 선진국과 개발도상국의 차별화는 감축 등에 대한 약속 수준에서 이루어지고, 약속의 이행에 대해서는 공통적인 절차가 필요할 것으로 보인다. 특히 강제집행기능을 개발도상국에 대하여 요구할 수 없는 것이 현실이며 교토의정서를 통하여 선진국에 적용하기도 어려운 면이 나타났다. 한편 선진국의 개발도상국에 대한 지원을 이행준수제도에 포함하는 문제는 대부분의 선진국이 INDC에 이를 포함하고 있지 않으며 법적 구속력 있는 구체적 약속에 선진국이 반대하고 있다는 점에서 실현하기 어려울 것으로 보인다.

VII. 결 론

Post-2020 신기후변화체제에 적용될 2015년 합의를 위하여 현재 진행 중인 ADP 협상에서도 CBDR의 개념, 기존의 이분법적인 국가분류 유지 여부 등 차별화 방법, 감축·적용·재정지원·기술이전·역량배양·투명성·이행준수제도 등 분야별로 차별화를 어떻게 적용할 것인지 등에 대해 당사국 사이의 입장이 첨예하게 대립하고 있다.

개발도상국들이 지속적으로 주장하고 있는 기존의 '부속서I / 비부속서I'의 이분법적인 국가분류는 오늘날 기후변화 및 온실가스 배출과 관련해서 급변하고 있는 국제·국가상황에 비추어 볼 경우 지나치게 단순하고 정적인 개념으로 보인다. 신기후변화체제에서 이러한 국가분류를 지속한다면, 과연 어떠한 방법을 통해 당사국들의 감축 등의 의무를 차별화할 것이며, 만약 지표를 활용해 당사국을 분류한다면 지표선정과 각 지표간의 가중치에 관하여 국가간의 첨예한 이견 대립으로 협상이 진전되기 어려울 것이다.

COP19(바르샤바)와 COP20(리마)에서 각국의 감축의무를 INDC의 형태로 제출

¹⁰²⁾ S. Oberthür, *Options for a Compliance Mechanism in a 2015 Climate Agreement*, Institute for European Studies Working Paper (ACT 2015), p. 12.

¹⁰³⁾ *Draft Agreement*, *supra* note 89, Art. 11, paras. 1-4.

하는 것에 컨센서스가 이루어진 점에 비추어 보건대, 비록 현재 ADP 협상에서는 상당 수 개발도상국들이 여전히 기존 ‘부속서I / 비부속서I’의 이분법적 국가분류를 주장하고 있으나 궁극적으로 ‘자체적 차별화’로 귀결될 것으로 보인다. 자체적 차별화의 경우 각 당사국이 스스로 자신의 의무유형과 수준을 결정하게 되므로, 국내기후정책을 입안·운용하는 데 있어서도 상대적으로 많은 유연성을 확보할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 자체적 차별화가 최대한 다수의 국가들을 신기후변화체제 내로 끌어 들여 그 적용범위를 최대화할 수 있다는 점에서 가장 바람직한 방안으로 보인다. 그리고 스스로 의무수준을 정함으로써 발생할 수 있을 당사국들의 도덕적 해이나 제도 남용의 문제는 공약후퇴금지를 규정하거나 일정한 주기별로 공약 수준을 높이는 방식 등의 보충적 규정을 통해 규제가 가능할 것이다.

우리나라도 신기후변화체제에서 CDR 원칙에 기초한 차별화가 어떻게 적용되는지에 상당한 국가적 이해관계를 가지고 있다. 그런데 우리나라는 이산화탄소 배출량, 배출 증가율, 누적 배출량 및 일인당 국민소득 등 각종 지표에 비추어 보면 온실가스 배출에 상당한 책임을 부담해야 할 위치에 있다. 그러므로 다른 개발도상국이 주장하는 국가 분류를 도입하는 경우 상당한 수준의 책임을 부담하는 국가군으로 분류될 가능성이 높다. 따라서 당사국이 스스로 자신의 책임 수준을 정하는 자체적 차별화가 우리나라의 이익에 부합될 것으로 판단된다.

논문투고일 : 2015. 10. 31. 심사일 : 2015. 11. 5. 게재확정일 : 2015. 11. 30.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김홍균, 『국제환경법』, 제2판, 홍문사, 2015.
 한국환경정책·평가연구원, 『국제기후변화 협상동향과 대응전략(I)』, KEI, 2014.

2. 외국문헌

- Birnie, P.; A. Boyle; C. Redgwell, *International Law and the Environment*, 3rd ed., Oxford University Press, 2009.
 Brookman, M., “A Review of the book: Equality Among Unequals in International Environmental Law”, 25 *Colombia Journal of Environmental Law*, 2000.
 Christoff, P., “The Bali roadmap: Climate change, COP 13 and beyond”, 17(3) *Environmental Politics*, 2008.
 Cipler, D. J.; T. Roberts; M. Khan, “The politics of international climate adaptation funding : justice and divisions in the greenhouse”, *Global Environmental Politics* 13(1), 2013.
 C2ES, *Differentiation in a 2015 Climate Agreement*, Center for Climate and Energy Solutions, 2015.
 Deleuil, T., “The Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after the Durban Conference of the Parties”, *Review of European Community & International Environmental Law* 21(3), 2012.
 Dellink, R.; Michel den Elzenb; Harry Aikinga; Emmy Bergsmaa; Frans Berkhouta; Thijs Dekkera; Joyeeta Guptaa, “Sharing the Burden of Financing Adaptation to Climate Change”, *Global Environmental Change* 19(4), 2009.
 Hallding, K.; M. Olsson; A. Atteridge; A. Vihma; M. Carson; M. Román, *Together Alone: BASIC Countries and the Climate Change Conundrum*,

- Nordic Council of Ministers, 2011.
- Halvorssen, A. M., “Common But differential Commitments in the Future Climate Change Regime - Amending the Kyoto Protocol to include Annex C and Annex C Mitigation Fund”, *18 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2007.
- Harris, P. G.; J. Symons, “Norm Conflict in Climate Governance: Greenhouse Gas Accounting and the Problem of Consumption”, *Global Environmental Politics* 13(1), 2013.
- Hey, E., “Common but Differentiated Responsibilities”, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Vol. II*, 2012.
- Honkonen, T., *The Common but Differentiated Responsibility Principle in Multilateral Environmental Agreements: Regulatory and Policy Aspects*, Kluwer Law International, 2009.
- IISD, “Summary of Warsaw Climate Change Conference”, *Earth Negotiations Bulletin* 12, International Institute for Sustainable Development, 2013.
- _____, “Summary of Bonn Climate Change Conference (2013.4.29.-2013.5.3.)”, *Earth Negotiations Bulletin* 12, International Institute for Sustainable Development, 2013.
- Larbprasertporn, Pananya, “The Interaction Between WTO Law and the Principle of Common but Differentiated Responsibilities in the Case of Climate-Related Border Tax Adjustments”, *Goettingen Journal of International Law* 6, 2014.
- Oberthür, S., *Options for a Compliance Mechanism in a 2015 Climate Agreement*, Institute for European Studies Working Paper (ACT 2015).
- Pauw, Pieter; Steffen Bauer; Carmen Richerzhagen; Clara Brandi; Hanna Schmole, *Different Perspectives on Differentiated Responsibilities: A State-of-the-Art Review of the Notion of Common but Differentiated Responsibilities in International Negotiations*, Discussion Paper, German Development Institute, 2014.

- Rajamani, L., “The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments Under the Climate Regime”, *9(2) Review of European Community and International Environmental Law*, 2000.
- _____, *Differential Treatment in Environmental Law*, Oxford University Press, 2006.
- _____, “The Changing Fortunes of Differential Treatment in the Evolution of International Environmental Law”, *International Affairs* 88(3), 2012.
- Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, 3rd ed., Cambridge University Press, 2012.
- Stalley, P., “Forum: Principled Strategy: the Role of Equity Norms in China’s Climate Change Diplomacy”, *Global Environmental Politics* 13(1), 2013.
- Torney, D., *Outsiders’ Perceptions and EU Influence in the World: the Case of Climate Change*, NFG Working Paper No. 4/2013.
- Weisslitz, M., “Rethinking the Equitable Principle of Common but Differentiated Responsibility: Differential versus Absolute Norms of Compliance and contribution in the Global Climate Change Context”, *13 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2008.
- Winkler, H.; L. Rajamani, “CBDR&RC in a regime applicable to all”, *Climate Policy* 14(1), 2013.

[Abstract]

‘Common But Differentiated Responsibilities’ under the
Post-2020 Climate Change Regime

- Focused on the Analysis from International Law Perspective and a Review
on Recent ADP Negotiations -

Lee, Jaehyoung

(Professor, School of Law, Korea University)

Lee, Cheon-Kee

(Researcher, Legal Research Institute, Korea University)

Under the United Nations Framework Convention on Climate Change and international negotiations thereunder, the principle of “Common But Differentiated Responsibilities”(CBDR) has long been a pivotal concept for differentiation between developed and developing countries. In particular, under the ongoing ADP negotiations which aim to develop a 2015 Agreement which will be applied from the Post-2020 period and onwards, developing countries are still arguing for differentiation based on fixed categories of states which distinguish between developed and developing countries. On the contrary, many developed countries including the United States strongly resist against such categorization under a new climate change regime, arguing that ‘all’ Parties should be subject to one single legal framework as a whole and the evolving concept of CBDR can only be reflected upon in context of each specific obligations.

Against this backdrop, in this paper the authors firstly examine the normative meaning, legal status, and negotiating history of CBDR; secondly, shed light on relevant provisions under UNFCCC and Kyoto Protocol, and bifurcated state categorization thereunder; lastly, analyze Party submissions to, and recent discussion under, the ADP negotiations and discuss how CBDR can eventually be embodied and reflected upon under the 2015 Agreement for each major ‘pillars’ including mitigation and adaptation.

주 제 어: 공동의 그러나 차별화된 책임, 차별화, 감축, 더반플랫폼, 역사적 책임, 각국이 개별적으로 결정하고 의도한 기여

Key Words: Common But Differentiated Responsibilities (CBDR), Differentiation, Mitigation, the Durban Platform, Historical Responsibility, Intended Nationally Determined Contributions (INDC)