

# 신(新)기후체제 협상의 쟁점과 파리 기후총회의 결과

안병옥 소장 ahnbo21@hanmail.net  
기후변화행동연구소

## 1. 개요

불과 몇 주 전 테러로 130명이 사망했던 비극의 도시 파리에서 ‘지구행성과 미래세대의 승리’를 선언하는 반전이 이루어졌다. 1992년 유엔기후변화협약이 체결된 이래 196개 모든 당사국에 법적 구속력이 있는 보편적인 기후합의인 파리협정이 타결된 것이다. 파리협정 문은 2020년 이후 신기후체제 출범을 위해 국제사회가 지켜야 할 제반 규범을 담고 있다. 파리협정 타결의 의미는 선진국과 개도국의 갈등요인이었던 주요 쟁점이 상당 부분 해소되었다는 데에 있다. 아래에서는 신기후체제 협상에서 제기되었던 주요 쟁점과 제21차 기후변화협약당사국총회(COP21)에서 도출된 결과를 간략하게 살펴보고자 한다.

## 2. 기후변화 협상의 발자취

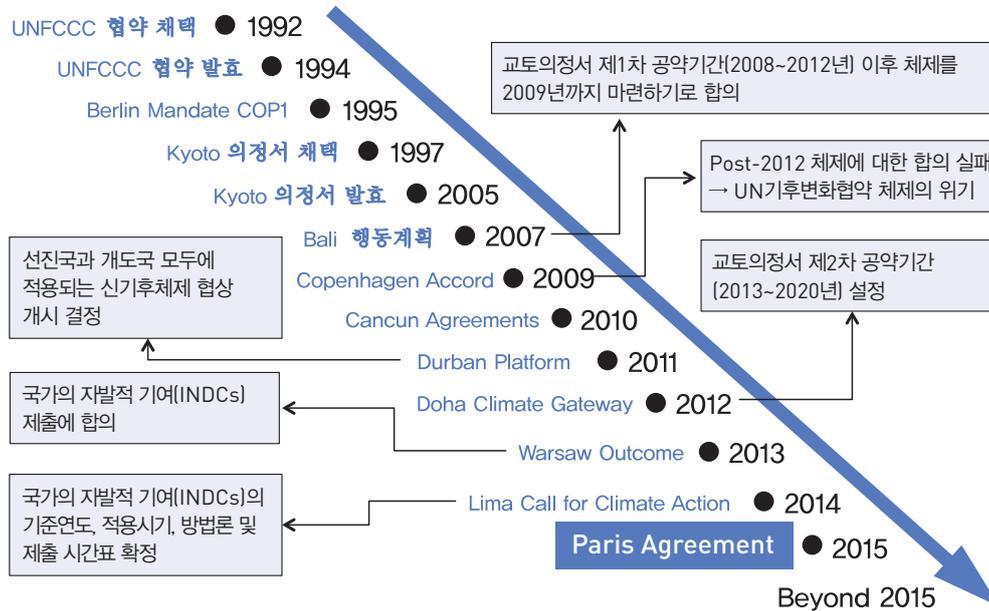
지구촌 공동의 기후변화 대응을 상징하는 교토의정서와 파리협약은 1992년 154개국의 서명으로 채택된 ‘기후변화에 관한 유엔기본협약(UN Framework Convention on Climate Change, 이하 기후변화협약)’의 산물이다. 기후변화협약은 협약 당사국들을 선

진국 그룹인 부속서 I 국가와 개발도상국 그룹인 비부속서 I 국가로 구분하고 ‘공동의, 그러나 차별화된 책임(common, but differentiated responsibility)’을 협약의 기본 원리로 제시했다.

국제사회의 기후변화 대응은 1997년에 열린 기후변화협약 제3차 당사국총회에서 의미 있는 진전을 맞게 되었다. 제1차 공약기간인 2008년부터 2012년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 평균 5.2% 감축하도록 선진국(부속서 I 국가)에게 의무를 부여한 교토의정서가 채택된 것이다. 교토의정서는 선진국에게 탄소배출권거래제 등 유연한 감축수단의 적용을 허용하고, 산림과 토지를 온실가스 흡수원으로 인정하는 내용을 담고 있다. 교토의정서는 2004년 11월 러시아의 비준이 이루어지면서 2005년 2월 발효되었다.

하지만 처음부터 교토의정서의 한계는 분명했다. 미국이 불참하고 중국과 인도 등 배출량이 많은 개도국도 제외되면서 의무 감축 대상은 전 세계 배출량의 약 24%에 불과했기 때문이다. 선진국과 개도국의 책임분담을 둘러싼 논란도 가열되기 시작했다. 선진국들은 감축의무를 갖는 국가의 수가 너무 제한적이어서 전 지구적인 기후변화 대응에 한계가 있다는 주장을 폈다. 중국과 인도 등의 온실가스 배출량 증가속도가 너무 빠르기 때문에 이들 국가가 참여하지 않는 어

그림1 유엔기후변화협약(UNFCCC)이 걸어온 길



편 체제도 더 이상 의미가 없다는 것이다.

개발도상국들의 감축 참여 여부는 2007년경부터 재정지원 문제와 함께 기후변화협상의 핵심 쟁점이었다. 하지만 중국과 인도 등은 자신들에게 감축부담을 요구하는 것이 전형적인 ‘사다리 건너차기’라는 논리로 맞섰다. 온실가스 배출의 역사적인 책임은 선진국에게 있기 때문에 추가 감축은 물론이고 개발도상국의 기후변화 대응을 돕기 위한 선진국들의 재정지원과 기술이전이 선행돼야 한다는 것이다. 이렇듯 상반된 시각은 2009년 덴마크 코펜하겐에서 열린 제15차 당사국총회에서 파열음을 내면서 협상 실패와 유엔이 주도해왔던 다자 협상의 무용론 확산에 기여하게 되었다.

기후변화협약 체제의 붕괴까지 거론되던 분위기가 반전된 것은 2011년 남아공 더반에서 열린 제17차 당사국총회에서의였다. 당시 194개국 대표단은 교토의정서를 대체하는 신기후체제를 2020년 이후 출범시킨다는 전제 아래 이에 관한 협상을 늦어도 2015년 말까지 마무리한다는 시간표에 극적으로 합의했다.

### 3. 신기후체제의 쟁점과 파리 총회의 결과

교토의정서 체제와 신기후체제 사이에는 근본적인 차이가 존재한다. 교토의정서는 온실가스 감축에 초점을 맞추고 선진국들의 감축목표를 하향식으로 정한 반면, 신기후체제는 선진국과 개도국이 모두 참여하는 상향식 체제이다. 신기후체제는 감축, 적응, 재정, 기

표1 교토의정서 체제와 신기후체제의 비교

구분	교토의정서	신기후체제
대상범위	온실가스 감축에 초점	포괄적 대응 (감축, 적응, 재정, 기술, 역량배양, 투명성)
대상국가	1차 공약기간 : 37개 선진국 2차 공약기간 : 38개 선진국 (미, 일, 캐나다, 러, 뉴질랜드 불참)	선진국 + 개도국에 모두 적용
감축목표 설정방식	하향식(Top-down)	상향식(Bottom-up)
이행기간	1차 공약기간 : 2008~2012년 2차 공약기간 : 2013~2020년	2020년 이후 출범

술, 역량배양, 투명성 등 주요 과제를 각 국가가 자발적으로 정해 제출하는 국가의 자발적 기여(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs)에 기초해 다루게 된다(표1 참조).

기후변화협약 당사국총회는 선진국과 개도국이 벌이는 전쟁터나 다름없다는 평가를 받았다. 파리협정의 타결은 주요 쟁점이 해소되면서 총성이 멈추고 평화의 깃들게 되었다는 사실을 의미한다(표2 참조).

표2 기후변화협상의 쟁점과 파리협정의 주요 내용

쟁점	파리협정의 주요 내용
전문 (Preamble)	<ul style="list-style-type: none"> <li>기후변화에 취약한 국가와 최빈국의 수요, 특히 재정지원과 기술이전의 필요성을 인식</li> <li>식량안보, 기아 종식의 근본적 우선권과 기후변화의 영향에 대한 식량생산 시스템의 특별한 취약성을 인식</li> <li>기후변화 대응에서 인권, 건강권, 원주민 권리, 지역 공동체, 이주민, 아동, 장애인, 취약계층, 개발권, 성 평등, 여성의 역량강화, 세대 간 평등에 대한 당사국의 의무를 고려</li> </ul>
장기 목표 (Long-Term Target)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2조 1항 : 산업화 이전 대비 지구 평균기온 상승 폭을 2℃ 훨씬 아래로 억제하고, 1.5℃ 상승 억제를 위해 노력</li> <li>제4조 2항 : 인위적인 온실가스 배출량과 흡수원에 의해 제거되는 양의 균형을 21세기 후반부에 달성</li> </ul>
국가 기여 (Nationally Determined Contribution, NDC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제4조 3항 : 개별 국가가 제출하는 '국가 기여(NDC)'는 현재 수준의 기여보다 진전된 내용이어야 함</li> <li>제4조 9항 : 5년 주기로 유엔기후변화협약 사무국에 제출</li> <li>제4조 13항 : 온실가스 배출/흡수량 중복 계산 방지</li> <li>제6조 5항 : 한 국가의 '국가 기여(NDC)'에 적용된 감축 활동은 호스트 국가의 '국가 기여(NDC)'에 사용될 수 없음</li> </ul>
손실과 피해 (Loss and Damage)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제8조 2항 : '기후변화 영향 관련 손실과 피해에 관한 바르샤바 메커니즘'은 파리협정 당사국총회의 권한과 지도의 대상</li> </ul>
재정 (Finance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제9조 5항, 7항 : 선진국은 개도국에 지원되는 공공 재정 규모를 포함하는 정량적이고 정성적인 정보를 격년마다 제공</li> </ul>
투명성 (Transparency)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제13조 1항 : 개선된 '투명성 프레임워크' 설정</li> <li>제13조 3항 : '투명성 프레임워크'는 국가주권을 존중하고 개별 당사국에 과도한 부담을 지우지 않으면서 촉진적, 비간섭적, 비징벌적 방식으로 적용</li> <li>제13조 7항 : 모든 당사국은 온실가스 배출과 흡수에 관한 인벤토리 보고서 및 '국가 기여(NDC)'의 진전을 추적할 수 있는 정보를 정기적으로 제공</li> </ul>
종합 이행점검 (Global Stocktake)	<ul style="list-style-type: none"> <li>제14조 2항 : 2023년 첫 점검을 시작으로 5년마다 주기적으로 국제사회의 종합적인 이행 점검을 추진</li> <li>제14조 1항 : 종합 이행점검에는 완화, 적응, 기타 실행 및 지원수단 등을 포함</li> </ul>

파리협정문은 이번 세기 말인 2100년까지 산업화 시대 이전 대비 지구 평균기온 상승폭을 2℃ 훨씬 아래로 유지하는 것을 목표로 1.5℃까지 제한할 수 있도록 노력한다고 제시했다. 지구 평균기온 상승폭을 2℃ 이내로 제한하는 목표와 1.5℃로 제한하는 목표의 차이는 크다. 우선 화석연료 이용을 중단하는 시점이 달라진다. 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)가 발간한 제5차 보고서에 따르면, 지구 평균 온도 상승 폭을 2℃ 이하로 억제하려면 전 세계 온실가스 배출량을 2050년까지 2010년 대비 40~70% 줄여야 한다. 또한 21세기 후반부에는 화석연료의 완전 퇴출이 불가피하다. 반면 1.5℃ 상승 억제에 대해서는 아직 과학적인 합의가 이루어지지 않았다. 일부 과학자들은 화석연료의 완전 퇴출 시기가 2050년경으로 앞당겨져야 할 것으로 전망한다. 파리협정은 IPCC가 2018년까지 지구평균 기온 1.5℃ 상승 억제를 위한 감축 경로와 영향을 제시하도록 했다.

파리협정은 선진국의 재정 공여 규모를 매년 확대해 2020년부터는 매년 1,000억 달러를 개도국에 제공하기로 한 코펜하겐 회의의 결정을 재확인하고 2025년까지 매년 1,000억 달러 이상을 지원하기로 했다. 구체적인 재정 지원 로드맵을 협정문에 넣으려 했던 개도국들이 한 발 물러서고 선진국들도 2020년 이후 재정지원의 필요성에 동의한 결과다. 하지만 선진국들의 약속이 '휴지 조각'으로 변할 가능성은 여전히 남아있다. 따라서 앞으로는 재정지원 로드맵의 구체화와 지원 액수 산정의 범위와 방식에 대한 합의가 주요 의제로 다뤄질 가능성이 높다.

최근 몇 년간 기후변화협상에서 가장 뜨거운 이슈로 부상했던 '손실과 피해' 문제는 원론적인 수준에서 합의문에 포함됐다. '기후변화 영향 관련 손실과 피해에 관한 바르샤바 국제 메커니즘'을 지속하며, 정보제공과 리스크 전가(risk transfer) 문제를 다루는 청산기

관(clearinghouse)을 설치한다는 내용이다. 하지만 ‘손실과 피해’ 메커니즘은 개도국들이 새로운 재정지원을 요구할 수 있는 근거가 될 수 있다는 점에서, 내년부터 전개될 기후변화 협상에서도 주요 의제가 될 것으로 예상된다.

## 4. 시사점

파리협정이 모든 문제의 해결책일 수는 없지만 파리 이전과 이후의 세계는 분명히 다를 것이다. 파리협정은 개별 국가들의 자발성에 기초하고 있는 신기후체제의 한계 속에서도 ‘탈(脫)탄소 경제’로의 전환을 서둘러야 한다는 명확한 신호를 보낸 것으로 해석된다. 협정문에는 온실가스 배출량을 꾸준히 감소시켜 2050년부터 2100년까지 어느 시점부터 인간의 활동으로 배출하는 온실가스의 양이 숲과 바다 등 자연이 흡수하는 양보다 적도록 하게 한다는 내용이 포함됐다. 목표가 2℃이냐 1.5℃이냐는 시기의 문제일 뿐, 화석연료 퇴출은 이제 움직일 수 없는 대세라는 뜻이다.

파리협정이 타결되면서 태양광과 풍력 등 세계 신재생에너지 시장이 크게 성장할 것으로 기대된다. 저탄소경제로의 전환을 위해서는 온실가스를 유발하지 않는 신재생에너지 확대가 불가피하기 때문이다. 국제에너지기구(IEA)에 따르면, 2040년까지 건설될 신규 발전소의 약 60%가 신재생에너지를 생산할 것으로 전망된다.

파리총회는 ‘100% 재생에너지’라는 비전이 공유되는 가운데 반기문 유엔 사무총장, 각국 정부 수반 및 고위관료들, 지방정부의 수장들, 국제기구 및 NGO의 대표들이 한목소리로 에너지효율 향상과 신재생에너지의 시대가 열리고 있음을 증언한 장이었다. 연간 360조 원 규모로 성장한 청정에너지 시장은 저유가와 경기침체의 악조건에도 가파른 성장세를 보여 왔다.

신기후체제에서는 성장 속도가 더 빨라질 것이다.

신기후체제에서는 에너지효율 향상과 신재생에너지 확대를 선도해 왔던 지방정부와 도시들의 역할 또한 한층 더 커질 전망이다. 최근 석탄, 원전 같은 중앙집중형 에너지에서 태양광, 풍력, 바이오에너지 등 지역 분산형 에너지로 전환을 서두르는 지자체도 늘어나고 있다. 집, 사무실, 학교, 공장에서 필요한 에너지를 직접 생산하는 건물이 곧 발전소인 시대가 다가오고 있는 것이다. 서울시의 ‘원전하나줄이기 사업’은 새로운 시대를 여는 마중물 구실을 해왔다. 원전하나줄이기 2단계 사업인 ‘에너지 살림도시, 서울’을 지렛대 삼아 신기후체제의 높은 파고를 훌쩍 뛰어넘을 수 있을 것으로 확신한다. 

### 참고 문헌

- 안병욱, 2015, 파리 기후변화협상 ‘총성’ 멈추고 ‘평화’ 깃들다, 경향신문, 2015.12.19.
- 파리협정문 (<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>).