

파리 기후협정 문서 분석

기후정책 전문가 제러드 윈(Gerard Wynn)이 신기후협정의 내용
- 감축, 적응, 기후재정 약속- 을 분석한다

2015.12.14 - 세계는 12 월 12 일 토요일 4 년의 협상의 결과물로서 역사상 최초의 보편적 기후변화 협정을 이끌어냈다. 190 개 가량 국가가 국가기후행동을 약속했으며, 모든 나라가 이번 세기에 온실가스 배출을 점차 줄여나간다는 글로벌 장기 목표에 합의했다.

파리 COP21 의 결과물(Paris outcome)은 크게 두 개로 나뉜다.

1. 파리협정(Paris Agreement) (12 페이지):

2020 년 이후 (그리고 잠재적으로는 이번 세기 전 기간 동안의) 새로운 기후행동 약속

2. 결정(Decision) (20 페이지): 2020 년 파리 협정 발효 전 국가의 의무

위의 문서에 담긴 몇 가지 이슈를 정리해본다.

■ 법적 구속력 있는 협정 (A legally binding agreement)

파리협정은 법적 구속력을 지닌다. 결정(Decision) 문서는 1992 년 유엔기후변화협약 하에서 파리협정(Paris Agreement)을 “ 채택할 것을 결정한다 ” 라고 명시한다(문단 1). “ 발효(entry in force) ” 라는 중요한 문구도 사용하는데, 이는 국제법 하에서 각 국이 협정의 구속력을 인정한다는 것을 의미한다(문단 8). 파리협정의 법적 구속력은 협정문서에서도 분명히 드러나는데(제 20 조, 제 21 조), “ 비준, 수락 혹은 승인 ” 에 따른다고 적고 있다(제 20 조 1 항). 파리협정은 최소 55 개국 이상, 글로벌 온실가스

배출량의 총합이 55% 이상에 해당하는 국가가 승인할 때 파리 협정은 효력을 발휘한다(제 21 조 1 항).

하지만 국가의 국내적인 기후행동 목표는 파리협정에 담겨있지 않다. 각국은 국내에서 시행할 목표를 각국의 기여방안(NDCs)으로 종합하고 이를 달성할 정책을 준비해야 할 법적 구속력 있는 의무를 지닌다(제 4 조 2 항). 하지만 목표 그 자체는 협정과는 별도의 “ 공개 등록부(public registry)” 에 포함된다. 일부 유럽연합 회원국은 각국의 기여방안(NDCs)에 법적 구속력을 부여하고, 이를 협정에도 명시하기를 원했다. 하지만 이는 애초에 불가능했을 것인데, 파리협정에 NDCs 가 들어가면 협정 자체가 의회의 승인대상이 되고, 미국 상원이 이를 거부했을 것이기 때문이다.

■ 협정 서문(Preamble of Agreement)

“ 서문(preamble)” 은 파리협정(Paris Agreement)과 결정(Decisions)에 모두 있는데, 구속력이 없는 문단으로 이루어졌으며, 이를 보면 협상 시 주요 논쟁지점이 무엇인지를 알 수 있다. 협정의 서문은 “ 노동력의 적절한 전환(just transition of the workforce)” 의 중요성을 인정하는데, 예를 들어 저탄소 전환에 맞게 석탄 탄광업의 변화를 도와야 하는 것 등이다. 볼리비아가 적극 선호했던 “ 어머니 대지(Mother Earth)” 보호의 중요성도 언급되어 있는데, 볼리비아는 전에 UN 의 기후협정을 방해하려고 했던 전적이 있다. 서문은 또한 “ 지속가능한 라이프스타일” 이 기후변화 대응에 중요하다는 점을 인정하고 있는데, 이는 특히 인도가 지지하는 내용으로 인도가 선진국보다 일인당 탄소배출량이 훨씬 적다는 점을 알리는 데에 도움이 된다고 생각한다.

■ 온도 목표(Temperature target)

협정의 글로벌 장기 목표는 세계 평균 온도상승을 산업화 수준 이상으로 2 도씨 보다 “ 훨씬 낮게” 제한하는 것이다(제 2 조). 이는 구속력이 없었던 2010 년 칸쿤합의(Cancun Agreement) 내용 - “ 2 도씨보다 아래로” - 보다도 진전된 내용이다. 협정은 또한 “ 온도 상승을 1.5 도씨로 제한하는 노력을 추구한다” 는 목표를 설정했다.

온도 목표는 파리회의에서 중요 쟁점사안이었다. 과학자들은 2 도씨가 올라가면 극지방의 빙상(ice sheet)이 더 많이 더 빨리 녹을 확률이 더 많다고 주장한다. 일례로 그린랜드의 빙상만 녹더라도 세계 해수면은 7 미터가 상승할 것이다. 그렇기 때문에 저지대 군소도서국은 1.5 도씨를 지지했다. 반대로 사우디아라비아를 비롯한 일부 화석연료 생산국은 이에 반대했다. 지구 온도는 이미 1도씨 높아진 상황이며, 1.5도씨로 온난화를 제한하는 것은 탄소 배출과 화석연료 사용을 급격히 줄여야 한다는 것을 의미한다.

■ 선진국/개도국 차별화(Differentiation between rich and poor)

지난 몇 년간 기후협상의 주요 장애물은 개도국과 선진국의 책임분담 방안이었다. 1992년 유엔기후변화협약 하에서 선진국은 부속서 1 (Annex1)에 목록화되어 있다. 이에 따라 그 후 20년 이상 부속서 1 국가와 비부속서 1 국가의 책임 분담은 이분화되어 왔다. 선진국은 이제 이러한 이분법에 동의하지 않으며, 특히 대한민국과 사우디아라비아와 같은 “개도국” 이 일부 선진국을 경제적으로 앞선 상황이기도 하다.

파리협정은 이러한 난국을 타개했다. 파리협정에서는 “부속서 1”에 대한 언급을 하지 않는다. “각기 다른 국가 상황에 비추어”라고 명시하며, 보다 유연한 책임분담 적용했다(제 2 조 2 항). 협정 전반적으로는 선진국과 개도국의 책임이 여전히 다르지만, 고정된 국가 목록을 제시하지는 않았다. 제 3 조는 “모든 당사국은 야심찬 노력을 수행하며 이를 알린다”라고 강조한다.

■ 장기 배출 목표(A long-term emissions goal)

파리협정의 가장 큰 의의는 장기목표를 설정하여 온실가스 배출을 단계적으로 줄이게 되면서, 화석연료 사용에 전환점이 마련되었다는 점이다. 주요 단계를 보면, 각 국은 “가능한 빨리 온실가스 배출의 글로벌 피크(peak) 달성을 목표로 하며”, “그 후에는 급격한 사용 감축에 착수, … 배출원(sources)에서 발생하는 인간의 활동으로 배출양과

흡수원(sinks)으로 제거되는 양의 균형을 ... 이번 세기 후반에 달성한다”(제 4 조 1 항). 다시 말해, 이번 세기 후반의 일정 시점 이후, 모든 배출량(“ 배출원”)은 같은 양의 온실가스를 대기로부터 제거(“ 흡수원”)함으로써 상쇄되어야 한다. 나무심기가 한 방법이 될 것이다. 일부 전문가에 따르면 화석연료를 사용을 줄여 배출량을 줄이는 것보다는 농업 등의 분야에서 나오는 배출량 감축이 더 쉽다. 따라서 2050 년 이후 온실가스 순배출 제로 목표는 이산화탄소 배출의 점차적인 저감을 2050 년이 되기 훨씬 이전에 달성하고, 이르면 2050 년 경에는 화석연료 사용을 줄인다는 것을 의미한다.

■ 장기 기후협정(A long-term climate agreement)

협정은 장기 과정을 출범시켰다. 각국은 2020 년부터 시작하여 5 년마다 새로운 기후행동목표를 제출하는 데에 합의하며(결정 23 문단), 온실가스 단계별 감축이라는 장기 목표가 달성될 때까지 협정을 존치하기로 했다. 국내의 기후행동 목표는 “ 각국의 기여(NDCs)” 로 불리고 있다. 모든 국가는(제 4 조 2 항) 새로운 NDCs 를 5 년 마다 제출해야 하며(제 4 조 9 항), 선진국이 이를 주도한다(제 4 조 4 항). 각국은 NDCs 목표를 계속 확대해갈 것이며(제 4 조 3 항), “ 당사국의 현재 NDC 보다 진전된 내용으로 가능한 가장 높은 목표를 반영” 할 것이다.

■ 단기적인 목표 상향(Raising ambition in the short term)

거의 모든 국가(현재 총 195 개 국가 중 189 개)가 2020 년 이후 2025 년 혹은 2030 년까지 기후행동을 약속했다. 하지만 분석에 따르면 각국의 약속사항들은 지구 평균온도를 2 도씨 이하로 제한하기에는 너무 미약하다. 이에 대한 대응으로, 결정(Decision)은 2018 년 국가들이 모여 자국의 목표를 상향조정 할지를 심의하기로 했다(결정 문단 20). 앞으로 국가들은 5 년마다(2018 년, 2023 년...) 종합적인 이행점검(global stocktaking)을 통해 탄소 배출량 저감, 적응, 기후재정 목표를 계속 조정하기로 했다(제 14 조 1 항)

■ 탄소거래(Carbon trading)

탄소 가격 설정은 기술 중립적이라는 이유에서 많은 세계 지도자들로부터, 또 저비용으로 탄소를 줄이는 방안이라는 점에서 경제학자들에게 인기 있는 아이디어이다. 파리협정은 두 가지 탄소 거래방식을 만들어냈으나, 이에 따르는 자세한 규칙은 향후 5년간 마련되어야 할 것이다.

파리협정은 각국이 NDCs 달성을 위해 “협력” 하는 방안을 선택할 수 있다고 적고 있는데, 바로 탄소 배출권 거래이다(제 6 조 2 항, 3 항). 예를 들어, 한 국가의 오염배출자가 배출한도 이하로 배출했다면, 여기에서 나온 탄소 배출권을 다른 나라에 있는 오염배출자에 팔 수 있는 것이다. 이러한 “협력적인 접근법”은 현재 존재하는 국가·지역 탄소시장을 연결하는 데에 도움이 될 것이다. 이를 위해서는 배출상한제 간의 탄소 배출권 거래 산정 방식을 비교적 간략하고 명확하게 만들어야 한다.

협정 제 6 조 4 항은 “지속 가능한 개발 메커니즘”의 설립을 의미하는데, A 국가가 B 국가의 배출량 저감 비용을 대신 지불하고, 이로부터 저감된 양을 A 국가의 배출량 산정시 적용할 수도 있게 하였다. 이 경우에, 탄소 배출권 판매국 B는 배출 상한선을 맞추지 못할 수도 있을 것이다. 그래서 B는 자의적으로 설정한 기준에 맞춰 배출 감축량을 계산할 수도 있다. 결국 이러한 탄소상쇄체제 하에서의 감축량 산정은 좀 더 까다로워서 신뢰성의 우려가 제기될 수도 있다.

■ 적응, 그리고 “손실과 피해”(Adaptation, and “loss and damage”)

적응은 기후변화로 인한 피해를 피할 수 있도록 국가가 취할 수 있는 조치를 의미한다. 수방(水防)시설 설치 등이 이에 해당한다. 제 7 조 1 항은 지금까지 기후 협상에서 빠져있었던 글로벌 적응목표를 새롭게 설정하면서, 빈국·취약국의 환영을 받았다. 하지만 심한 폭풍이나 해수면 상승과 같은 기후변화는 적응이 불가능할 수도 있다. 기후변화 취약국은 기후변화 피해에 대한 보상을 원하기도 했다. 제 8 조는 “손실과

피해”라는 개념을 처음으로 인정한다. 하지만 결정(Decision) 문서 문단 52 에서는 기후 보상을 위해 선진국이 배상책임을 수용하지 않는다는 점을 명확히 했다.

■ 재정(Finance)

재정은 20 년동안 UN 기후협상에서 끈질기게 제기되어온 이슈이다. 핵심은 개도국의 경제성장 권리와 선진국이 개도국의 경제성장이 저탄소 성장이 될 수 있도록 하는 재정 지원 의무 사이에서 균형을 맞추는 것이다. 선진국은 또한 취약국의 기후 피해와 적응 비용 일부를 지원해야 한다. 제 9 조 3 항은 선진국이 재정지원에 선도적으로 나서야 함을 말하며, 그러한 “기후재정은 이전의 노력 이상으로 진전되어야 한다”, 곧 지원금액을 계속 높여야 한다고 쓰고 있다. 제 9 조 2 항에서는 개도국도 기후재정을 자발적으로 제공할 수 있다고 명시한다. 결정(Decision) 54 문단은 2020 년 이후에는 연간 1,000 억 달러가 기후재정의 최소 기준으로 적용될 것이라고 적고 있다.

■ 투명성(Transparency)

투명성 또한 기후협상의 난제 중 하나였다. 선진국은 이미 매년 국가 배출량을 보고하고 있으며, 2 년마다 한번씩 배출 목표 달성을 위한 경과 보고서도 제출한다. 개도국은 그러한 의무가 없다. 선진국은 개도국을 포함하여 모든 당사국의 보고가 없이는 파리협정이 의미가 없다고 주장했다. 제 13 조 1 항은 감축과 재정 지원 두 분야에서 “강화된 투명성 프레임워크”를 도입함을 명시한다. 이제는 거의 모든 국가가 “정기적으로” 배출량을 측정할 것이며(제 13 조 7 항), NDCs 관련 경과 보고를 할 것이다. 결정(Decision)의 문단 91 은 이러한 보고가 적어도 2 년에 한번 있을 것이라고 적고 있다.

출처 = Gerard Wynn(2015), Climate Home, *Decoding the Paris climate deal: What does it mean?*,
<http://www.climatechangenews.com/2015/12/12/decoding-the-paris-climate-deal-what-does-it-mean/>