

이슈브리프 314호
(2021.11.19)

영국 COP26 회의 결산 : 더 나은 녹색 미래를 위한 첫걸음

제314호

김호홍 신안보전략연구실
김경숙 신안보전략연구실



국문초록

10월 31일 영국 글래스고에서 개막한 유엔기후변화협약 당사국 총회(Conference of the Parties, 이하 COP26)가 2주간의 대장정을 마치고 13일(현지시간) 폐막하였다. 이번 COP26 회의는 금년 1월 새롭게 출범한 파리기후변화협정(The Paris Agreement)체제 하의 첫 회의로서 '글래스고 기후 조약'을 채택하였으나, 막판까지 진통을 겪으면서 마감 시한을 넘기는 등 갈등의 불씨를 남겼다. 세계 최대 온실가스 배출국인 중국(1위)과 러시아(4위)가 불참하면서 사실상 반쪽짜리 회의에 그쳤다는 혹평도 쏟아졌다. 이번에 채택한 '글래스고 기후 조약' 합의안은 개도국의 반대에 부딪혀 기대한 목표치에는 미치지 못하였으나, 석탄과 화석연료의 단계적 감축이 언급된 것은 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 또한, 선진국들은 천억 달러의 기후기금을 2025년까지 2019년 대비 두 배로 확대하기로 합의했다. 국가 온실가스 감축 목표(NDC)는 내년 총회에서 다시 점검하기로 했다.

향후 글로벌 기후대응은 미중 간 협력이 성패를 좌우하는 핵심적 요인이 될 것으로 예상되는데, 양국은 이번 COP26에서 기후변화 대응의 필요성에 한목소리를 담은 공동선언을 발표하였다. 미중은 기후변화 대응에 차이보다는 합의와 공동 협력을 강조하면서도 행동에서는 동상이몽의 모습을 보이고 있다. 미국은 기후변화 협력을 발판으로 양국관계를 풀어가자는 전략인 데 반해 중국은 이를 다른 현안에 연계해 미국이 먼저 중국에 대한 정책을 바꿔야 협력할 수 있다는 입장을 고수하였다.

한국은 이번 COP 회의를 통해 온실가스 감축 목표 상향 조정, '산림·토지 이용 선언'과 메탄 배출량을 30% 감축하는 '국제 메탄서약' 동참 등 기후선도 국가로서 면모를 보여주었다. 그린 뉴딜 ODA를 비롯한 기후 자원 확충, 개도국 지원 확대 등 공격적인 기후 행동 계획과 탄소중립 의지도 재확인하였다. 이번 COP26 회의에 참석한 북한은 산림 보호와 온실가스 감축을 강조하는 등 기후변화 대응에 적극적 태도를 보여주었다. 남북은 이러한 공감대를 바탕으로 2018년 남북 정상회담에서 합의하였으나 논의가 중단된 산림협력 대화를 시급히 재개해야 한다.

핵심어 : 26차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP26), 파리기후변화협정, 국가 온실가스 감축 목표(NDC), 탄소중립, 남북 산림협력

영국 COP26 회의 결산 : 더 나은 녹색 미래를 위한 첫걸음

김호홍 · 김정숙 (신안보전략연구소)

10월 31일 영국 글래스고에서 개막한 유엔기후변화협약 당사국 총회(Conference of the Parties, 이하 COP26)가 2주간의 대장정을 마치고 13일(현지시간) 폐막하였다. 전 지구적 기후변화에 대응하기 위해 200개국 대표단이 참여한 이번 회의는 밝은 미래를 만들기 위한 가장 좋은 기회이자 역사상 중요한 회의가 될 것으로 전망되었다. 11월 1일과 2일에는 바이든 미 대통령과 문재인 대통령 등 각국 지도자들이 참석하는 COP26 정상 회의가 개최되었다. 하지만, 이번 COP26 회의는 ‘글래스고 기후 조약’을 채택했음에도 불구하고 막판까지 진통을 겪으면서 마감 시한을 넘기는 등 향후 실행과정에서 갈등의 불씨를 남겼다. 뿐만 아니라 세계 최대 온실가스 배출국인 중국(1위)과 러시아(4위)가 불참하면서 사실상 반쪽짜리 회의에 그쳤다는 혹평도 쏟아졌다.

COP26 회의 의미와 한계: 공존을 위한 협력의 시험대

이번 COP26 회의는 2015년 파리협정 체결 이후 열리는 가장 중요한 기후회의로 꼽혔다. 먼저 지난 20여 년 이상 지속된 교토의정서(Kyoto Protocol) 시대가 막을 내리고 금년 1월 새롭게 출범한 파리기후변화협정(The Paris Agreement)체제 하의 첫 회의로서, 향후 새로운 국제 기후협력 레짐의 성패를 가늠하는 중요한 회의였다. 점점 더 심각해지고 있는 기후위기에 대응하여 지구촌이 어떻게 상호 이견과 갈등을 극복하고 조율된 방안을 수립해 낼 것인가 하는 것이 관전 포인트였다. 또한, 이번 회의는 각 회원국들이 앞으로 탄소배출량을 얼마나 감축할 것인지 구체적 계획을 전 세계 앞에 내놓아야 하는 회의라는 점에서 의미가 있었다. 1997년 일본 개최 제3차 COP 회의에서 주요 선진 37개국이 ‘온실가스 배출 감축’에 처음으로 합의한 이래 2015년 제21차 COP회의(파리)에서 선후진국을 망라하는 모든 당사국이 함께 노력키로 하고 이번 제26차 회의에서 감축계획을 공식 제출하기까지 24년이 걸린 것이다.

이제 기후문제는 인류 생존을 위협하는 중대한 전 지구적 안보문제로 떠올랐으며, 이를 해결하기 위해서는 높은 수준의 국제협력이 요구되는 시점에 이르렀다. 모든 구성원은 개별 행위자들의 극단적인 이익 추구가 전체의 공멸을 가져올 수 있다는

사실에 동의하고 기존의 공유지(기후) 소비 패러다임을 완전히 전환코자 합의된 제도에 순응할 것을 요구받고 있다. 그렇게 될 때 문제 해결의 실마리를 찾을 수 있게 되기 때문이며, 이번 COP26 회의는 그 첫 번째 시험대였다. 올해 의장국인 영국 보리스 존슨 총리는 “기후변화에 대처했다고 말하기에는 아직 갈 길이 멀지만 몇 가지 중요한 돌파구를 함께 만들었다”며 의미를 부여했다. 합의문에 석탄과 화석 연료가 언급된 것은 이번이 처음이기 때문이다. 하지만, 진일보한 합의임에도 불구하고 기대치에는 못 미친 합의였다. 선진국과 개발도상국 사이의 인식 차를 극복 하기가 쉽지 않았다.

주요 쟁점: 얼마나 줄일 것인가, 어떻게 협력할 것인가?

이번 COP26 회의에서는 21세기 중반까지 탄소 중립을 달성하는 방안과 산업화 시기에 대비하여 온도상승을 1.5°C 이하로 관리하는 문제, 생태계 보전, 기후변화 기금 확보, 파리협정 이행을 위한 세부규칙, 국가 간 협력 촉진 등 기후변화 대응을 위한 광범위한 의제들이 논의되었다. 그 가운데 가장 중요한 의제는 각국의 온실 가스 감축 계획(‘얼마나 줄일 것인가’)과 개도국들의 적극적인 참여를 이끌어내기 위한 기금조성(‘어떻게 협력할 것인가’) 문제였다.

최종 결과물인 ‘글래스고 기후 조약’ 합의안에는 이러한 의제들이 과감하고 공격적인 내용으로 담길 것으로 기대했으나 완화된 절충안으로 마무리되었다.

첫째, 탄소저감장치가 없는 석탄발전을 단계적으로 감축하고 비효율적인 화석연료 보조금을 단계적으로 중단하기 위한 노력을 가속화하기로 하였다. 초안에 있던 석탄 발전 ‘중단’ 이 인도를 중심으로 하는 개도국들의 반대에 부딪쳐 ‘감축’으로 수정되었고, 단계적이라는 표현도 강조되었다. 결국 이번 총회에서 선진국들은 온실 가스를 가장 많이 배출하는 중국과 인도 등을 설득하는 데 한계를 보여주었고, 개발도상국은 과거 온실가스를 많이 배출한 선진국에 더 큰 책임을 돌리는 데 주력 하였다. 국가 상황에 맞추어 가장 빈곤하고 취약한 나라에 맞춤형 지원을 제공해야 한다는 것이 개발도상국들의 논리였다.

둘째, ‘기후기금’ 확보와 관련해서 선진국들은 천억 달러의 기후기금을 2025년까지 2019년 대비 두 배로 확대하기로 합의했다. 기후변화의 책임은 선진국이 더 크지만 그 영향에 대한 부담은 개도국이 더 많이 지고 있으며, 이러한 ‘책임 소재와 부담의 불일치’를 해결하기 위한 수단 중의 하나가 기후 기금이다. 기후변화 대응에는 산업

전환과 기술개발 및 도입, 사회구조 전환 등 비용이 필요하고, 개발도상국들의 실질적 협력을 이끌어 내기 위해서는 이러한 사업에 필요한 재정지원이 필수적이다. 2009년 코펜하겐 기후변화협약총회(UNFCCC)에서 선진국은 개발도상국이 온실가스를 줄일 수 있도록 2020년까지 매년 최소 1천억 달러의 기후기금을 제공키로 했으나 이 약속은 지켜지지 않았다. OECD에 따르면 2019년 한 해 개발도상국에 지원된 기금은 약 800억 달러에 그쳤다. 코로나19 여파로 각국의 지출이 늘어나면서 모금에 실패한 것이다. 바이든 대통령이 연간 114억 달러 지원을 약속하면서 선진국들의 참여를 독려했으나 여의치 않았다. 이번 회의에서 참가국들은 선진국들이 연 1천억달러 기후기금 약속을 지키지 않은 데 ‘깊은 유감’을 표명하고 2025년까지 시급히 금액을 높이라고 촉구하였다. 기금 문제는 앞으로도 기후문제 해결에서 가장 ‘뜨거운 감자’가 될 것임을 시사하는 대목이다.

셋째, 지구온도 상승폭을 1.5도 이내로 제한하기 위해 5년마다 하기로 한 각국의 온실가스 감축 목표(NDC: Nationally Determined Contribution)를 내년 총회에서 다시 점검하기로 했다. 이번 회의에서 각 국가들이 제시한 NDC는 자국의 산업 구조와 경제 상황 등을 고려한 것으로 전체적으로 볼 때 크게 미흡한 수준에 그쳤다. 특히 중국, 인도, 러시아 등은 ‘1.5도’에 부합하지 않는 감축 목표를 제출하는 등 소극적 태도를 보여주었다. 기후 전문가들과 환경단체들은 이번에 글래스고에 제출된 목표대로라면 2100년 지구 온도 상승폭은 2.4도에 달할 것이라고 주장했다. 이들은 개도국은 물론이고 기후변화 대응을 주도하는 선진국들 역시 온실가스 배출량을 줄이거나 화석연료를 단계적으로 줄이는 데 비협조적이며 기후위기 대응 흐름에 역행하는 모습을 보이고 있다고 비판하였다.

넷째, 이번 회의에서는 파리협정 6조인 국제 탄소시장 지침이 채택되었다. 파리협정을 이행하기 위한 세부 규칙(‘카토비체 기후 패키지’)이 완결됨에 따라 국가 간 온실가스 배출권을 거래하는 탄소배출권 시장에 더 투명하고 통일된 국제 규범이 마련되었다.

외교안보적 함의: 미중 협력과 갈등의 공존, COP의 도전과 과제

이번 COP26 회의는 기후대응 문제가 외교안보적으로 매우 중요하게 대두되고 있는 시점에서 개최되었으며, 특히 미중 간 경쟁과 갈등이 향후 글로벌 기후대응의 성패를 좌우하는 핵심적 요인이 될 것이라는 관점에서 주목을 받았다. 일찍이 미국과 중국은 글로벌 이슈인 기후변화 문제에 공동 협력키로 약속한 바 있다. 오바마

대통령과 시진핑 주석은 2014년 11월과 2015년 9월 두 차례 정상회담을 통해 기후변화 대응 및 온실가스 감축에 협력하기로 합의한 내용의 공동선언문을 발표하였다. 바이든 정부 들어서도 중국은 바이든 대통령 주재 기후정상회의(Leaders Summit on Climate, 2021.4.22.-23)에 시진핑 주석이 참석하는 등 협력적 기조를 유지하고 있으나, 한편으로는 미국의 이니셔티브를 견제하는 모습을 보여주었다.

바이든 대통령은 역대 어느 대통령보다 기후문제에 많은 관심을 가지고 있으며, 기후변화 협력을 글로벌 리더십 회복의 핵심 아젠다로 설정하고 있다. 취임 직후 파리기후변화협약 복귀를 선언하고 전 세계 40여 개국 정상과 온라인으로 기후정상회의를 개최하는 등 기후문제에 대한 주도적 역할 의지를 감추지 않았다. 이번 COP26 회의는 바이든 대통령의 녹색 리더십을 행동으로 보여주는 중요한 공식 무대였다.

시진핑 주석이 불참한 가운데 열린 COP26에서 미중 양국은 기후변화 대응의 필요성에는 한목소리를 냈다. 미중 기후특사가 공동선언을 발표한 것이다. 하지만 세부 접근방안에서는 이견을 좁히지 못했다. 양측 모두 기후변화 대응에 공동 협력의 필요성을 강조하면서도 실제 행동에서는 동상이몽의 모습을 보여주고 있다. 이번 미중 정상회담(11.16)에서도 양 정상은 기후변화를 비롯한 글로벌 아젠다에 협력한다는 원론적 입장만 표명하였다.

바이든 대통령은 이번 COP26 회의에서 ‘2050년 탄소중립 실현’ 목표를 강조하면서 국제사회의 기후변화 관련 논의를 주도하였다. COP26에 맞물려 미국이 메탄 배출 대폭 감축 조치를 발표한 것은 여타 국가들의 적극적 동참을 설득하기 위한 선제조치였다. 미국은 2023년부터 시작해 2035년까지 메탄 배출을 2005년 대비 74% 감축하는 것을 목표로 제시하였다. 또한, 유럽연합(EU)과 함께 2030년까지 메탄 배출을 2020년 대비 최소 30% 감축하는 국제메탄서약을 제시했고, 이 서약에는 한국을 비롯해 100여개 국가가 참여했다. 그러나, ‘국제메탄서약’은 중국과 러시아, 인도와 같은 메탄 최대 배출국가들이 불참하면서 반쪽짜리 서약이라는 한계를 드러냈다.

한편, 중국 시진핑 주석은 로마에서 개최된 G20 정상회의(10.30-31)에는 영상으로 참석하였고, COP26 회의에는 불참했다. 연설도 정상으로는 유일하게 서면으로 대체하였다. 시 주석은 서면 연설문에서 기존 입장 즉, 기후변화 대응을 위한 선진국의 책임 강화와 개발도상국에 대한 지원 확대를 재강조하였다. 중국은 ‘2030년 탄소

배출량 정점 달성 후 2060년 탄소중립 실현' 목표를 고수하였다. 세계 1위 탄소 배출국(전세계 배출량의 27%) 중국의 소극적 태도는 장기적으로 글로벌 기후문제 대응과 협력을 어렵게 할 것으로 예상되며, 당장 이번 COP26 회의의 실질적 성과를 제약하는 요인으로 작용하였다.

연례 유엔 기후변화협약(COP)은 기후 문제를 공동으로 다룰 수 있는 유일한 장치이다. 하지만, 저마다의 관점을 가진 200개 국가가 참여하는 만큼 합의 도출이 쉽지 않다. 올해로 26번째 회의가 열렸으나, 지구 온도상승을 막는 데 충분하지 않았다. 그동안 지구 온도는 산업화 이전보다 최소 섭씨 1.1도 상승했고, 지금도 상승이 진행 중이다. 이번 회의에서도 2030년까지 탄소배출량을 절반가량 줄이는 합의를 도출하는 데 진통을 겪었다. 그럼에도 불구하고 COP는 기후 문제 해결에 있어 필수적이고 유용한 다자 메커니즘이다. 파리협정이 새롭게 출범한 후 처음 개최된 이번 COP회의에서 참가국들은 활발한 소통과 조율을 통해 합의문 및 이행규칙을 만들어냄으로써 기후 문제 해결을 위한 다자협력의 가능성을 보여 주었다. 다만, 이번 회의에서도 드러난 바와 같이 지구적 문제 관련 컨센서스를 가로막는 개별 국가의 이해관계 대립과 미중 간 주도권 경쟁, 선진국-개도국 간 구조적 불신 등은 기후 문제 해결을 어렵게 하는 도전요인들로서 앞으로 COP회의가 풀어나가야 할 과제로 남게 되었다.

우리의 대응: 글로벌 가치외교를 선도하는 선진국 도약의 기회

이번에 합의한 '글래스고 기후 조약'을 얼마나 신속하게 이행하는지에 기후대응의 미래가 달려 있다. 앞으로 10년이 중요한 이유이다. 지구촌 미래의 중심국가인 한국이 기후변화 대응에서 리더십을 발휘해야 하는 이유이기도 하다. 우리는 새로운 녹색 미래를 선도하는 국가로서 위상에 걸맞은 책임과 역할 및 기여를 주저하지 말아야 한다.

우리는 지난 세기 전쟁의 폐허 속에서 화석에너지를 활용해 눈부신 경제성장의 기적을 일구어낸 세계 유일의 국가이다. 이제는 그런 에너지를 통한 지속 가능한 발전의 틀을 구축하고 이를 바탕으로 또 한 번의 기적을 만들 기회를 맞이하고 있다. 기후변화 문제는 단순한 환경 문제를 넘어 국가 미래를 좌우할 수 있는 핵심의제라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 글로벌 신기후 체제 경쟁에서 뒤처지지 않고 오히려 이를 선도하면서 확고한 녹색 리더십을 구축하고, 이를 바탕으로 우리의 앞선 기술력을 더하여 시너지 효과를 창출해나가야 한다. 그렇게 한다면 지속 가능한 미래 성장

동력 창출뿐만 아니라 선진국으로 진입하는 첩경이 될 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 이번 COP 회의는 한국이 기후선도 국가로서 면모를 보여주는 데 중요한 계기가 되었다. 한국은 이번 COP26 회의에서 온실가스 감축 목표를 상향 조정했고, 2030년까지 산림 파괴를 멈추고 토양 회복에 나서는 ‘산림·토지 이용 선언’과 메탄 배출량도 30% 감축하는 ‘국제 메탄서약’에도 동참했다. 그린뉴딜 ODA를 비롯한 기후 재원 확충과 개도국 지원 확대 등 공격적인 기후 행동 계획과 탄소 중립 의지를 재확인하였다. 한국은 지난 5월 P4G 정상회의를 성공적으로 개최한 바 있다. 이러한 성과를 바탕으로 2023년 개최 예정인 COP28 회의 유치에 적극 나설 필요가 있다. 이번에 발표한 ‘산림·토지 이용 선언’을 바탕으로 남북 산림협력을 위한 대화도 적극적으로 추진해야 한다. 한편, 북한은 이번 COP26 회의에서 산림 보호와 온실가스 감축을 강조하는 등 기후변화 대응에 적극적인 모습을 보여주었다. 남북 산림협력은 2018년 정상회담에서 이미 합의한 사항으로 구체적 협력 방안 논의가 진행되다가 중단된 만큼 조속히 재개되어야 한다. 당면한 자연재난에 함께 대응할 필요성은 물론이고, 장기적으로 남북 상생을 위한 생명공동체 형성을 위해서도 기후협력은 더 이상 늦출 수 없는 중요한 사업이기 때문이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.