



파리 기후협약 이후 글로벌 정책대응 동향과 시사점

이승준 연구위원

파리 협정을 계기로 금융안정위원회 등 국제기구를 중심으로 기후변화로 인한 위험을 금융산업을 통해 관리하는 정책 방안에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음. 중앙은행과 금융감독기관 차원에서도 파리 협정의 녹색 및 저탄소 경제로의 전환을 지원하고 지속가능성장을 촉진하기 위해 NGFS가 결성되고 향후 기후변화로 인한 통화정책의 변화 가능성도 제기됨. 이와 같은 기후변화 관련 정책동향은 향후 투자관련 위험과 이를 반영하는 보험감독제도에도 영향을 미칠 것으로 보이며 이에 대한 지속적인 모니터링이 필요함

■ 전 세계적으로 이상기후와 자연재해가 빈발하면서 그 원인으로 지목되는 지구온난화 등 기후변화¹⁾의 심각성에 대한 인식과 이에 대한 정책적 대응의 필요성이 높아지고 있음

- 2019년 6월에 유럽은 1880년 관측이 시작된 이래 최고 기온을 기록하였으며, 과학자들은 기후변화로 인하여 이상고온의 확률이 5배에서 100배 높아진 것으로 결론 내림²⁾
 - 2019년 1월에는 북반구인 미국 중서부에 기록적 폭한이 찾아온 반면 남반구의 호주에서는 폭염이 동시에 나타나는 등 극단적 이상기온 현상이 발생함³⁾
- 세계기상기구(WMO)에 의하면 2005년에서 2015년 사이에 일어난 자연재해의 80%가 기후변화와 관련되어 있으며 이는 막대한 재산피해로 이어짐
 - 지구온난화로 해수면 온도가 섭씨 1도 상승할 때마다 4-5등급의 대형 열대성 폭풍이 25~30% 증가하는 것으로 보고됨⁴⁾
 - 세계적으로 2005년에서 2015년 사이에 자연재해로 발생한 경제적 피해는 1조 3천억 달러가 넘는 것으로 보고됨⁵⁾

1) 기후변화는 기후 패턴의 통계적인 변화가 장기에 걸쳐 지속되는 현상으로 정의되며 평균적 변화뿐 아니라 변동성의 확대도 함께 이르는 말임

2) CNN(2019. 7. 26), "Europe's heat wave is shattering temperature records and cities are struggling to cope"

3) New York Times(2019. 1. 29), "US Midwest Freezes, Australia Burns: That is the Age of Extremes"

4) Holland, G. and Bruyère, C.L. Clim Dyn(2014), "Recent intense hurricane response to global climate change", *Climate Dynamics*, vol. 42, pp. 617~627

〈표 1〉 신규 기후변화협약 비교

구분	교토 의정서	파리 협정
주안점	온실가스 감축	온실가스 감축 포함 포괄적 대응 (감축, 적응, 재정지원, 기술이전, 역량강화, 투명성)
감축 대상국가	37개 선진국 및 EU (미, 일, 캐나다, 러시아, 뉴질랜드 불참)	선진국 및 개도국 모두 대상 (미, 중 불참)
감축목표 설정	하향식(Top Down)	상향식(Bottom Up)
적용시기	1차 공약기간: 2008~2012년 2차 공약기간: 2013~2020년	2021년 1월

자료: 관세부처(환경부, 외교부) 합동 보도자료(2016. 4. 22), “기후변화협약 파리협정 서명”에서 수정함

■ 2016년 11월 4일부터 효력이 발효⁵⁾된 파리 협정(Paris Agreement)은 선진국은 물론 개발도상국까지 모든 국가가 지구온난화를 일으키는 온실가스의 감축에 참여하도록 하는 신기후체제임

- 모든 참여국은 온실가스 감축의무를 실행함으로써 산업화 이후 기온 상승폭을 섭씨 2도 이내로 묶을 것을 목표로 하며 가능한 섭씨 1.5도 이하로 제한하도록 노력하기로 함
- 각국은 온실가스 감축을 위한 이행방안을 자체적으로 수립하고 이행하며, 국제사회는 각국의 이행상황을 점검하는 시스템을 만들어 2023년부터 유엔 기후변화협약 사무국이 점검을 실시할 예정임⁷⁾
 - 국가별 기여방안(NDC)을 스스로 정하는 방식을 채택하여, 5년마다 상향된 목표를 제출하되 공통의 차별화된 책임을 감안하는 감축 목표를 점진적으로 채택함
- 우리 정부도 파리협정에 따른 신기후체제와 관련 국제협상에 적극적으로 대응하고 이를 위한 정부 부처 간 공조체계를 유지하는 등 ‘경제와 환경의 조화’를 정책 방향으로 제시함⁸⁾
 - 파리협정의 이행을 위하여 ‘2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 로드맵’을 확정하고 이행평가 체제를 구축 중에 있음
- 2015년 12월 12일 세계 195개 참가국의 만장일치로 채택된 파리 협정은 2020년 말에 만료되는 교토의 정서를 대체하게 되며 기후변화협약⁹⁾으로서는 최초로 국제법으로 효력을 가짐
 - 1992년 리우 유엔기후변화협약⁹⁾을 시작으로 1997년 교토 의정서(제3차 유엔기후변화협약)를 거쳐 2015년 파리협정에 이르는 기후변화 관련 국제협약을 이끌어냄

5) Hassol et al(2016), “(Un)Natural Disasters: Communicating Linkages Between Extreme Events and Climate Change”, WMO

6) 우리나라는 2016년 4월 22일에 뉴욕 유엔본부에서 파리협정에 서명하였으며, 55개 나라가 비준하고 이들의 온실가스 배출량 총합이 전 세계 배출량의 55% 이상이면 파리협정이 발효되는데 2019년 9월 말 현재 186개 나라가 비준함

7) 파리협정 제14조에서 협정의 목적과 장기목표의 전체적인 진전 상황을 확인하는 절차로서 국제적 이행상황 점검(Global Stocktake)을 규정함

8) 2030 온실가스 감축 로드맵을 포함한 「제3차 녹색성장 5개년(19-’23) 계획」을 확정하여 발표함: 보도자료(2019. 5. 20), “제3차 녹색성장 5개년(19-’23) 계획”

9) United Nations Framework Convention on Climate Change; 기후변화협약(UNFCCC)은 1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 유엔 환경개발회의에서 채택되어 1994년 3월에 발효된 국제협약으로, 기후체제가 위험한 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 대기 중 온실가스 농도를 안정화 하는데 그 목적이 있음

- UN은 1989년 창립된 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)¹⁰⁾을 통하여 기후변화와 관련된 논의를 지속적으로 이어오고 있음

■ **파리협정 이후 국제기구를 중심으로 기후변화로 인한 위험을 금융산업을 통해 관리하기 위한 권고안과 정책방안이 제시되고 이를 구현하기 위한 논의가 현재도 활발하게 이루어지고 있음**

- 기후변화로 인한 위험은 크게 물리적 위험(Physical Risk)과 전환적 위험¹¹⁾(Transition Risk)으로 나눌 수 있음¹²⁾
 - 물리적 위험은 지구온난화 같은 평균기온의 상승과 해수면의 상승 등 기후의 추세변화와 이에 따른 폭풍, 가뭄, 홍수, 이상고온, 산불 등 자연재해의 증가로 인하여 발생하는 위험을 말함
 - 전환적 위험은 기후변화에 대응하기 위한 정책적 전환에 따라 저탄소 경제로 이행하는 과정에서 특정 산업과 그 산업에 속한 회사의 자산가치 변동으로 발생하는 위험을 말함
- 2015년 G20 재무장관의 요청에 따라 금융안정위원회(FSB)는 기후관련 금융공시 작업반¹³⁾을 구성하여 기후변화로 인하여 발생하는 금융위험을 인식하고 이에 대응하기 위한 방안을 모색함
 - 지배구조, 기업전략, 위험관리, 측정 및 목표의 4가지 영역에서 기후변화 위험을 반영한 금융회사 공시체계에 대한 권고를 담은 보고서를 2017년 발간함
- 유럽연합(EU)도 2018년 지속가능 금융에 대한 실행계획¹⁴⁾을 만들어 EU가 파리협정을 통해 약속한 2030년 온실가스 감축목표를 달성하기 위해 금융산업을 통한 다양한 실행방안을 제시함
 - 통일된 EU 분류체계 구축¹⁵⁾과 이에 기반한 지속가능 금융상품 개발, 자산운용 및 기관투자자의 지속가능 측면의 의무를 명확화, 금융소비자의 지속가능성 관련 선호 반영, 지속가능성을 건전성 요건에 반영, 기업공시를 통한 지속가능 관련 투명성 제고 등의 방안을 제시함
- 보험권역에서도 환경문제 등 지속가능성 이슈에 대한 보험감독자들의 국제적 의견교환을 위해 지속가능 보험포럼(SIF¹⁶⁾)을 만들고 2018년 7월, 보험권역 기후변화위험에 관한 보고서를 발표함¹⁷⁾

10) Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC)는 기후변화 관련 과학적 논의를 통하여 국제적 대응을 이끌어 내기 위해 UN 환경계획과 국제기상기구(WMO) 주도로 1989년 창설됨

11) 전환적 위험은 이행적 위험으로도 부름

12) 기후변화로 인하여 피해를 입은 당사자가 기후변화에 책임이 있다고 믿는 기업이나 정부를 대상으로 소송을 제기하면서 발생하는 위험인 법적 위험(Legal Risk)을 기후변화 위험으로 포함하기도 함

13) Task Force on Climate-related Financial Disclosures(TCFD)는 Michael Bloomberg가 이끄는 민간 금융전문가로 조직되고 운영되는 작업반임

14) EU(2018. 3), "Sustainable Finance: Commission's Action Plan for a greener and cleaner economy"

15) 경제활동을 지속가능성관점에서 분류함

16) Sustainable Insurance Forum(SIF)

17) IAIS(2018. 7), "Issues Paper on Climate Change Risks to the Insurance Sector"

■ 중앙은행과 금융감독기관도 녹색 및 저탄소 경제 전환과 지속가능성장 촉진을 위해 NGFS¹⁸⁾를 창립하고 2019년 4월 보고서를 발표하였으며, 향후 기후변화로 인한 통화정책의 변화 가능성도 제기되고 있음

- NGFS는 2017년 12월 파리의 'One Planet Summit'에서 8개 중앙은행 및 감독기관이 설립¹⁹⁾한 단체로, 현재 5개 대륙을 대표하는 36개 회원과 6개의 옵저버를 두고 있음
- 2019년 4월, NGFS는 기후변화가 경제적·재정적 금융 위험의 원천이라고 결론 내리면서²⁰⁾ 향후 금융시스템의 대응방안을 논의하였으며, 'A Call for Action'을 통해 이를 위한 6가지 권고내용을 발표함
 - 기후변화 위험을 금융안정성 및 미시건전성 감독에 통합, 중앙은행의 자체 포트폴리오 관리에 지속가능성 통합, 공공기관 사이의 기후변화 데이터 공유, 인식 및 지적 능력의 축적과 기술 지원 및 지식 공유 장려, 강건하고 국제적 일관성을 가진 기후 및 환경 관련 공시, 경제활동 분류체계 개발지원 등을 제안함
- 특히 미국 샌프란시스코 연방준비은행에 의하면 기후변화로 자연재해가 증가하고 이로 인한 손실은 거시경제에 충격을 줄 수 있으며 장기적으로 통화정책에도 영향을 줄 수 있음²¹⁾

■ 이처럼 기후변화에 대한 글로벌 정책적 대응방안에 대한 논의가 빠르게 진행되면서 각국 정부의 움직임도 가시화되고 있어 우리나라도 기후변화 관련 논의와 정책 동향에 대한 지속적인 모니터링이 필요함

- 예를 들어, 최근 호주 New South Wales주 독립평가위원회²²⁾는 한국전력이 투자한 바이롱 석탄광산 개발사업이 지속가능 개발원칙에 부합하지 않아 공익에 맞지 않는다고 사업 반력을 결정함²³⁾
 - 지구온난화를 악화시키는 석탄산업 및 발전에 대한 투자는 좌초자산(Stranded Assets)으로 분류되며 우리나라에서도 이로 인한 손실액이 앞으로 크게 늘어날 것으로 보고됨²⁴⁾
- 해외 보험감독 기관도 스트레스 테스트 등을 통해 기후변화가 보험회사에 미치는 영향을 평가하는 등 향후 기후변화 위험을 보험감독에 반영하는 추세가 국제적으로 확산될 것으로 전망됨²⁵⁾
 - 기후변화 위험을 금융감독에 반영하는 글로벌 추세는 국제적 정합성 측면에서 우리나라 금융감독에도 반영될 것으로 보이므로 금융회사는 관련 위험에 선제적으로 대응할 필요가 있음 **kiri**

18) Central banks and supervisors Network for Greening the Financial System

19) 설립에 참여한 8개 국가는 멕시코, 영국, 프랑스, 네덜란드, 독일, 스웨덴, 싱가포르, 중국 등이며 참여 기관은 Banco de Mexico, Bank of England, Banque de France and Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution(ACPR), De Nederlandsche Bank, Deutsche Bundesbank, Finansinspektionen(The Swedish FSA), Monetary Authority of Singapore, the People's Bank of China 등임

20) NGFS(2019. 4), "A Call for Action : Climate Change as a Source of Financial Risk"

21) FRBSF(2019. 3. 25), "Climate Change and the Federal Reserve", FRBSF Economic Letter

22) Independent Planning Commission

23) 연합뉴스(2019. 9. 18), "한전이 7억 달러 투입한 호주 탄광사업 허가 반려... 차질 불가피"

24) Carbon Tracker(2019. 3), 「저렴한 석탄, 위험한 착각: 한국 전력시장의 재무위험 분석 보고서」, Analyst Note

25) 최창희(2019. 8. 19), 「기후변화 관련 해외 보험감독 동향」, 『KIRI Report』, 이슈 분석, 보험연구원