



바이든 시대, 미국의 기후변화 정책과 쟁점

2021-15

최현정 선임연구위원

아산정책연구원

2021.05.11

미국의 46대 대통령 바이든(Joseph R. Biden)은 전임 트럼프 대통령과는 전혀 다른 기후변화 대응 정책들로 매우 극적인 변화를 보여주고 있다. 바이든 대통령은 선거 과정에서 공약했던 바와 같이 취임 첫 날인 1월20일에 파리기후협약(Paris Agreement) 재가입을 공식화한 것은 물론, 민주당 거물급 인사인 전 국무장관 존 케리(John Kerry)를 강력한 외교적 권한을 지닌 미국의 기후특사(The Special Presidential Envoy for Climate)로 임명하면서 지난 4년간 잃었던 기후변화 국제협력에서의 외교력을 되찾으려 하고 있다. 또한 지난 3월31일에는 2조 2,500억 달러(약 2,500조원) 규모의 인프라 투자 계획 중 상당부분을 그린인프라 관련 사업에 투자할 것임을 확정하였고, 4월21일 지구의 날을 맞으며 2035년까지 발전분야에서의 탄소중립, 그리고 2050년까지 국가적 탄소중립(Net-Zero)이라는 장기목표들과 더불어 2030년 온실가스 배출을 2005년 수준 대비 절반으로 감축하겠다는 목표를 재확인하면서 이전 녹색경제(Green Economy)를 주창했던 오바마 정부보다도 훨씬 강력한 기후변화 대응 정책기조들을 공식화하였다.

강력한 기후변화 대응 정책은 이전 트럼프 대통령과는 차별화되는 여러 정책 분야들 중에서도 가장 확연한 차이를 지니는 바이든 행정부의 핵심정책으로 꼽히고 있다. 특히 미국 경제의 재건과 일자리 창출과 연계되어 있는 탄소중립과 에너지 전환은 바이든 행정부의 막대한 인프라 투자계획의 핵심에 놓여 있다. 아울러 국가안보 차원의 의제로 다루고 있는 미국은 기후변화 대응을 위한 국제협력에서 다시 과거의 외교력과 지도력을

행사하고 있다. 바이든 대통령의 소집 요청으로 40개 주요국 정상들이 참여하며 4월22-23일 개최되었던 기후정상회의(Leaders Summit on Climate)는 바이든 시대 미국의 기후변화 리더십의 기점으로 여겨지면서 바이든 행정부의 등장은 기후변화 국제협력의 질서가 재정비되는 중요한 계기가 될 것으로 국제사회는 평가하고 있다. 이 글을 통해서, 취임 후 100여일이 지난 바이든 시대 美 행정부의 기후변화 대응 정책적 변화의 의미와 함께 미국이 전면으로 재등장한 기후변화 외교와 국제협력에서의 쟁점들, 그리고 한국의 국내외적 기후변화 정책 대응에 시사하는 점 등을 살펴보고자 한다.

바이든 행정부의 기후변화 대응 정책

바이든 대통령의 기후변화 대응 관련 정책의 방향성은 대통령 선거 과정을 통해서 이미 뚜렷한 청사진으로 제시되었던 바 있다. 당선인 시절 대통령직 인수위원회에서는 코로나 대응, 경제회복, 인종평등과 더불어 기후변화를 바이든 행정부의 4 대 주요국정과제 중 하나로 선정했었다 (취임 후, 의료보험, 이민제도 개혁, 미국의 국제적 지위 회복이 추가되어 7 대 주요국정과제로 확장). 특히 선거 기간 중 공약했던 바와 같이 취임 후 첫 업무로 파리기후협약에 재가입하였고, 그 외 대부분의 기후변화 관련 공약들도 정책들로 빠르게 현실화되고 있다. 선거 과정에서 공약으로 발표되었던 관련 주요 정책들은 대통령 행정명령(Executive Order)과 교서(Memorandum)의 형태로 취임 직후 일주일 만에 공식화되어 추진되고 있다.

바이든 행정부의 기후변화 정책은 선거 과정을 통해 발표되었던 관련 공약들을 비롯하여 최근 발표된 인프라 투자 계획("American Jobs Plan of 2021")까지 모두 일관성을 지니고 있으며, 구체적인 계획과 예산으로 뒷받침되면서 실행되고 있다 (첨부자료 참조). 바이든의 기후변화 관련 정책 공약들은 이전 트럼프 행정부의 기후변화에 대한 비과학적이고 정치적 목적 달성을 위한 정책 기조와 전혀 다른 정책 차별화로 전임 대통령과는 다른 과학적, 논리적 기반을 존중하는 합리적인 리더로서 선명성을 부각시키는데 큰 역할을 했다. 그러나, 취임 후 빠르게 이행되고 있는 바이든 대통령의 정책 내용들로 볼 때, 기후변화 대응 정책은

선거용 목적 이상의 확고한 철학과 방향성을 담은 정책 기조에 기반한 바이든 행정부의 대표 정책 분야로 꼽히기에 충분하다.

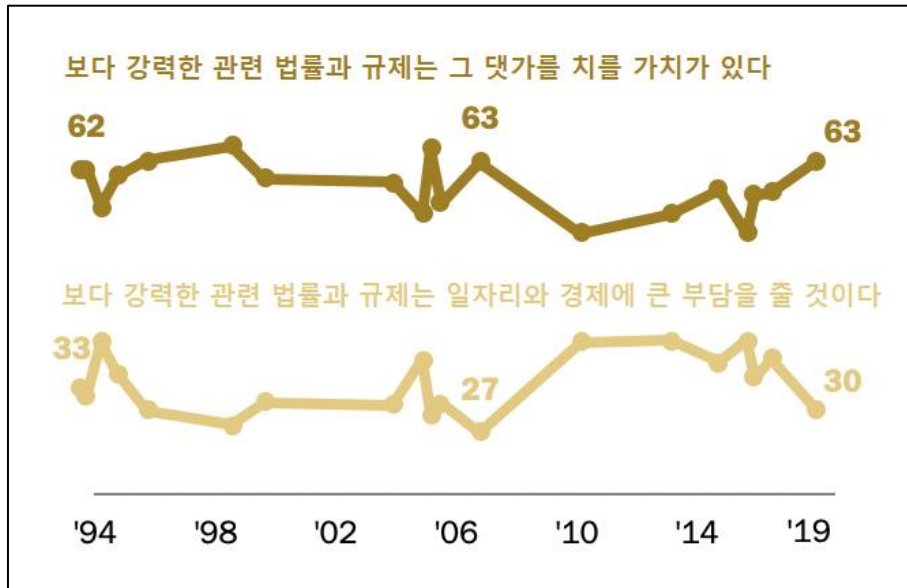
미국 정치에서 기후변화 문제를 처음으로 국가적 과제로 다루었던 오바마 행정부 시기 부대통령으로서의 오랜 경험은 바이든 대통령을 기후변화 이슈들에 대한 이해나 관련 대응 정책의 설계에 누구보다 잘 준비되어 있는 대통령으로 만들어주는데 도움을 주었을 것이다. 그러나, 바이든 대통령은 과거 부대통령으로서의 경험과 축적된 정책적 지식에 머무르는 것이 아니라, 그로부터 시간이 흐른 뒤 보다 심각해진 기후변화의 피해를 인지하고 그 정책적 필요에 응답하려는 의지가 더욱 커진 것으로 보인다. 바이든 행정부가 기후변화 관련 정책 수립 및 시행 과정에서 어느 정부, 어느 국가와 달리 처음으로 “기후변화(climate change)”가 아닌 “기후위기(climate crisis)”라는 단어를 공식적으로 사용하고 있다는 점에서 바이든 대통령의 변화한 상황인식을 엿볼 수 있기도 하다. 녹색경제(Green Economy)와 그린뉴딜(Green New Deal)로 상징되며 적극적인 기후변화 관련 정책들을 주창했던 오바마 행정부에 비해서도 한층 더 심화된 바이든 행정부의 기후변화 정책 추진 의지는 무엇보다 환경과 에너지, 그리고 일부 관련 산업 분야에서의 중점 과제였던 기후변화 이슈를 국가의 존망을 다루는 국정 중심과제로 다룬다는 점에서 더욱 주목받게 되었다. 기후변화의 공식적인 국가안보 의제화는 곧 기후변화 이슈들을 미국의 외교 및 안보 정책들과 직접적으로 연계시키는 것을 의미하며, 바이든 행정부는 이를 행정명령(Executive Order #14008)을 통해서 공식화했다.

오바마 행정부 초기, 탄소배출 감소와 에너지 전환을 주요 내용으로 하는 기후변화 대응 정책 의제들을 에너지 안보 차원에서 제도화하려는 노력이 있었다. 2009년 소위 미국의 “기후변화법안”이라 불리었던 <美 청정에너지안보법률안 (American Clean Energy and Security Act 혹은 Waxman-Markey Bill)>이 대표적이다. 오바마 정부의 적극적인 기후변화 대응 의지를 상징하면서 기후변화 대응 국가전략을 입법을 통해 제도화하려던 이 법안은 당시 다수당이었던 민주당 하원의원들의 압도적 지지를 받으며 하원을 통과했었지만, 상원에서는 표결조차 되지 못한 채 법안은 사멸된 바 있다. 이후, 오바마 행정부는 입법적

지지를 받지 못했던 국내 배출량감소 정책에서 에너지 전환 정책 추진으로 정책기조를 전환하여, 1963년 제정되었던 청정공기법(Clean Air Act)의 법률적 근거와 환경보호청(EPA; Environmental Protection Agency)의 규제를 기반으로 오바마 시기를 대표하는 기후변화 대응 국가전략인 청정발전계획(Clean Air Plan)을 수립하고 행정명령의 수단을 통해서 정책들을 시행할 수 있었다. 이렇게 입법을 통한 제도화가 아닌 행정명령에 근거하여 시행되었던 오바마 행정부의 주요 기후변화 정책들은 이후 등장한 트럼프 대통령의 행정명령들을 통해 쉽게 무력화되는 태생적인 한계를 지니고 있었다. 행정명령은 의회의 입법 또는 비준 과정을 거치지 않기에 행정부 수반인 대통령이 단독으로 정책을 펼칠 수 있는 강력한 수단이기도 하지만, 그 수명이 길지 않다는 점에서 정책적 한계를 지닌다. 이는 1937~2013년 기간동안 6,153개의 대통령 행정명령들 중 51%가 후임자에 의해 폐지되었거나 수정되었다는 사실에서도 알 수 있다.¹

대통령의 행정명령은 그 내용의 법적 권한에 대해서 의회나 주정부와 정치적 혹은 사법적 논쟁을 야기할 수 있다. 바이든 대통령의 기후변화 대응 관련 첫 행정명령 (Executive Order #13990)이 취임식날 발표된 직후, 텍사스 등 12개 주정부가 온실가스 배출에 의한 사회적 비용 계산의 권한은 법률에 따라 의회가 가지고 있으며 키스톤 XL 파이프라인 건설의 승인 취소는 대통령의 월권이라는 이유로 연방정부에 대해 무효소송을 제기했다. 바이든 행정부의 기후변화 대응 주요 정책들이 입법으로 제도화되지 못한 채 추진되고 있다는 점에서, 행정명령의 법률적 해석을 두고 앞으로도 의회 혹은 주정부와 바이든 행정부 간의 갈등은 지속될 것이다. 그럼에도 불구하고, 현재 美 의회 상·하원의 구성이 지닌 특성 상 바이든 행정부 역시 행정명령에 의존하는 정책 추진을 계속할 수밖에 없을 것이다. 즉, 현재 美 의회 구성이 민주당이 상·하원 모두 다수당이기는 하지만, 상원은 50대 50(상원 구성이 여·야 동수일 경우 상원의장인 부대통령의 소속정당으로 다수당 결정), 그리고 하원은 219대 211로 상·하원 모두 절대 다수를 확보한 다수당 지위가 아니라는 점에서, 또 다시 과거 “기후변화법안(Waxman-Markey Bill)”과 같은 법률 제정을 위해 행정부의 정치력을 소모할 것으로 예상되지는 않는다.

그림 1. 환경·기후변화 관련 법률과 규제의 강화에 대한 미국 여론 추이



주: “잘 모르겠음”이라고 선택한 응답은 포함되지 않음

자료: Pew Research Center, “Survey of U.S. Adults, conducted on Jan. 9-14, 2019.”

또한, 기후변화 대응 및 환경 관련 보다 강력한 법률적 제도화와 규제의 필요성에 대한 미국의 여론이 과거와 크게 달라지지 않았다는 점에서 (그림 1), 미 의회의 입법을 통한 기후변화 전략과 정책의 제도화를 통한 정착은 바이든 행정부에서도 당분간 시도되지 않을 것이다. 비록 입법을 통한 기후변화 정책의 제도화가 아니라는 점에서 여전히 한계를 지니지만, 행정명령을 통해서라도 강력한 기후변화 대응 정책들을 펼치고자 하는 바이든 행정부의 정책 추진전략은 법률이나 규제 강화에 대한 필요성에 대해서는 큰 변화가 없지만, 환경보호와 기후변화 대응 관련 정책 우선순위의 상향 필요성에 대해서는 매년 그 요구가 증가하고 있는 미국 사회의 여론 추이에 응답하는 정치적 방안으로 해석될 수도 있다 (그림 2).

그림 2. 환경보호 및 기후변화 대응 정책의 우선순위 관련 미국 여론 추이



주: 2014 년 이전까지는 “기후변화” 대신 “지구온난화”로 질문. 2015년에는 지구온난화(38%)와 기후변화(34%)를 모두 항목에 포함. 2016년부터는 “기후변화”로 질문
자료: Pew Research Center, “Survey of U.S. Adults, conducted on Jan. 8-13, 2020.”

바이든 행정부의 기후변화 외교와 국제협력

국가안보 차원으로 다루어 질 기후변화는 바이든 행정부 외교와 국제협력의 주요 주제로 자리잡았다. 지난 4년간 기후변화 부정론자인 트럼프 대통령의 집권으로 미국은 기후변화 국제협력 무대에서 사라졌었다. 바이든 대통령은 취임 당일 파리기후협약에 재가입을 지시함으로써 이전 트럼프 시대와는 전혀 다르게 전개될 미국의 기후변화 외교와 국제협력의 방향을 상징적으로 보여주었다. 이후 2월 화상으로 열린 G7 정상회의와 뮌헨안보회의(MSC; Munich Security Conference)와 같은 다자협력의 장을 통해서 바이든 대통령은 “미국이 돌아왔다(America is back)”고 선언하면서 동맹(alliance)과 함께 다자주의(multilateralism)로의 복귀를 강조하기도 했다. “미국 최우선주의(America First)”를 주창했던 트럼프와는 극명하게 대비되는 다자주의에 중점을 두고 있는 바이든 행정부 외교정책의 기조는 국제사회의 다자협력이 필수적인 기후변화 분야에서 미국의 리더십에 대한 기대를 높여주고 있다.

지난 4 월 22-23 일 바이든 행정부의 요청으로 화상 개최되었던 기후정상회의 (Leaders Summit on Climate)는 미국이 주도하는 기후변화 국제협력이 바이든 행정부 기후변화 외교의 기조라는 것을 명확히 보여주었다. 40 개국이 참여한 기후정상회의는 2009 년 오바마 대통령의 주도로 구성되었던 에너지·기후 주요경제국포럼 (MEF; The Major Economies Forum on Energy and Climate)을 계승, 확대한 것이라고 공식적으로 밝히고 있다. 에너지·기후 주요경제국포럼(MEF)은 파리기후협약의 이행을 촉진하기 위한 당시 세계 온실가스 배출량의 87%를 차지했었던 17 개 주요경제국들의 기후변화 대응 협력 및 협상을 위한 회의체였지만, 트럼프 대통령 집권 이후 유명무실해졌던 회의체였다. 바이든 대통령은 MEF 의 주요 배출국가들 뿐만 아니라 사우디아라비아, UAE 와 같은 중동 산유국과 나이지리아, 가봉 같은 아프리카 국가들, 그리고 대표적인 기후변화 피해국가인 마셜군도와 같은 작은 섬나라도 기후정상회의에 참여하게 함으로써, 기후변화 대응 국제협력과 협상의 중개자로서 보다 큰 리더십을 행사하는 미국의 위상을 국제사회에 확실하게 각인시킬 수 있었다.

기후변화 대응 국제협력의 지도력과 외교력을 얻기 위해서는 무엇보다 자국 내의 강력한 기후변화 대응 정책기조의 설정과 이행이 뒷받침되어야 하며, 국제협력의 의제들을 선점하고 선도할 수 있어야 한다. 이러한 점에서, 바이든 행정부가 주도했던 첫 기후변화 외교의 장이었던 기후정상회의는 미국이 기후변화 다자협력체제의 핵심국가로 복귀했음을 알리기에 충분했다. 회의에 참여하는 선진국들에게 보다 의욕적인 감축목표 설정을 요청했던 미국은 기존의 국내 감축목표의 2 배에 달하는 2030 년까지 2005 년 수준대비 50-52% 감축이라는 진취적인 목표를 회의 직전에 발표함으로써,² “예시로서 선도한다(Lead by example)”이라는 선진외교의 전형을 보여주었다. 또한 미국은 기후정상회의를 통해서 국제사회가 지금까지 공식적으로 설정해 놓은 지구평균온도의 산업화이전 대비 상승 2°C 제한 목표(“2°C Goal”)를 보다 의욕적인 1.5°C 제한 목표로,³ 그리고 2050 년까지 범지구적인 탄소중립을 목표로 해야 한다는 국제협력 목표 설정 관련 의제들에 대해서도 매우 적극적인 리더십을 보여주었다. 미국은 올 11 월 영국에서 개최되는 제 26 차 유엔기후변화협약

당사국총회 (UNFCCC COP26)에서 보다 진취적인 온실가스 감축목표 설정과 국가결정기여(NDC, Nationally Determined Contribution) 제출을 독려하며 다시 한 번 이를 주요 의제로 삼으려 할 것을 예상할 수 있다.

파리기후협약의 재가입, 2 월의 G7 과 MSC, 그리고 4 월의 기후정상회의까지 바이든 행정부는 다자협력체제에서의 미국의 리더십을 재확립할 수 있었으며, 특히 기후변화 국제협력에서 지난 4 년간의 실종되었던 미국의 리더십은 매우 신속하고 효과적으로 회복되었다. 그러나, 이러한 기후변화 다자협력이 아닌 양자협력, 특히 기후변화 국제협력에서 몇 년 간의 미국의 공백을 채우며 리더십을 쌓아왔던 중국과의 양자협력에 있어서 바이든 행정부의 외교력이 어떠한 성과를 거두지는 의문이다.

비록 기후정상회의를 통해서 중국은 기후변화 분야에서 미국과의 협력이 필요함과 긍정적인 가능성을 언급했지만, 몇몇 국가의 노력이 아니라 UN 중심의 다자협력체제를 구심점으로 삼아야 한다고 강조함으로써 미국의 선도 역할을 견제하는 모습을 보였다. 아울러, 일본, 캐나다 등과 더불어 보다 진취적인 감축목표를 요구받았던 중국은 목표를 상향조정한 여타 국가들과는 달리 2030 년을 온실가스 배출의 최고점으로 삼고, 2060 년까지 탄소중립을 이룬다는 기존의 목표를 되풀이하러 미국의 요청에 부합하지 않았다. 시진핑 주석은 전세계의 동등한 노력보다 선진국과 개도국 간의 차별화된 의무(differentiated responsibilities)가 더욱 중요하다는 점을 언급하며 미국을 비롯한 선진국들의 책임을 강조하기도 했다. 2017 년 10 월 제 19 차 중국공산당 당대회(National Congress of the Communist Party of China)에서 시진핑 주석은 “중국은 기후변화 국제협력 분야에서 운전자석 (driver’s seat)에 앉아 있으며, 중요한 참여국, 공여국, 그리고 선도국(participant, contributor, and torchbearer)”이라면서 주도적이고 적극적인 외교적 역할을 강조했었다.⁴ 다보스포럼과 같은 외교무대에서 범국제적 문제들을 해결하기 위한 국제협력체제에서 트럼프의 미국우선정책으로 야기된 리더십 부재(“leadership vacuum”)를 중국이 맡게 될 것이라고 공언했었다.⁵ 그러나, 미국이 다시 국제적인 리더십을 되찾으려

하는 상황에서, 기후변화 협력을 위해 기후정상회의에서 미국과 마주했던 중국은 트럼프 시기와는 달라진 모습을 보여주었다.

기후변화 국제협력은 분명 미·중 간 가장 공통의 관심과 이익을 지닌 협력가능성이 가장 높은 분야로 일컬어 지고 있다. 그러나, 적어도 기후정상회의에서 보여준 중국의 모습은 큰 기대를 갖게 해주는 것은 아니었다. 사실, 이러한 양국 간의 미묘한 긴장관계는 이미 예정되어 있었다. 바이든 대통령은 중국 외교의 근간이라 할 수 있는 일대일로(BRI, Belt & Road Initiative) 전략에 따른 개도국 대상 개발원조사업들이 反환경적이며 온실가스 배출 억제라는 국제적 노력과 역행하고 있다고 지적하면서 이를 바로잡을 것이라 선거 기간 중 여러 차례 공언해 왔기 때문이다. 바이든 행정부의 중국 일대일로 전략에 대한 비판적 인식이 근거 없는 정치적 비난 만은 아니다. 아프리카, 아시아, 중동, 유럽의 65 여개 국가들을 대상으로 광범위하게 지원되고 있는 중국의 BRI 개발원조는 2027년까지 1.2조~1.3조 달러(약 1,400-1,600조원)에 이를 것으로 전망되는데, 이 중 BRI 개발원조의 대부분은 에너지와 교통분야에 투자되고 있고 특히 에너지 분야는 BRI 개발원조의 총지출 중 44%에 달하는 중점분야이다.⁶ 여기에서 문제는, 중국이 국내적으로는 세계적으로 알려진 신재생에너지 투자 국가이지만, 중국의 BRI 원조국가에 대한 개발원조 투자는 온실가스 배출의 주범인 석탄발전소의 건설과 직접적으로 관련되어 있다는 점이다.

중국 정부는 BRI 원조가 기후변화에 대응하는 파리기후협정과 UN의 지속가능성장목표(SDGs, Sustainable Development Goals)에 기여할 것이라고 선전하고 있고,⁷ 시진핑 주석 역시 2017년 BRI 포럼의 개회연설에서 BRI 개발원조가 “녹색개발(green development)의 비전과 친환경, 저탄소, 순환, 그리고 지속가능한 방식”이라고 공언했었다.⁸ 그러나, 현실은 이러한 중국의 주장과는 큰 차이가 있다는 것이다. 세계 석탄연료의 절반 가량(46%, 2019년)을 생산하고 있는 중국이 국내에서의 신재생에너지 집중투자로 수요가 줄게 된 중국산 석탄을 공급하기 위한 새로운 시장 개척의 목적으로 해외 석탄발전소 건설에 일대일로 개발원조를 활용하고 있다는 미국의 주장은 이러한 사실에 근거하고 있다. 실제로 한 조사에 의하면, 2014년부터 2017년까지의 기간에 중국의 6개 주요 정책은행에서 BRI

원조국가를 대상으로 한 투자 중 91%가 석탄, 석유, 천연가스 등 온실가스를 배출하는 발전소 건설과 관련되어 있었다.⁹ 한 예로, 2016 년 중국의 BRI 개발원조의 이름으로 전세계의 240 개 석탄발전소 건설과 관련된 투자를 하였으며, 2020 년까지 단 11%의 해외 발전소 건설만이 신재생에너지 사업(수력발전 제외)과 관련이 있는 것에 비해서 40%는 석탄발전소 건설에 투자되고 있다. 그 대표적인 석탄화력발전소 건설사업으로 2020 년 파키스탄의 싸르(Thar) 지역의 19 억 달러 규모, 2019 년 터키 아다나(Adana) 지역의 14 억 달러 규모, 2018 년 남아프리카공화국 델마스(Delmas) 지역의 25 억 달러 규모, 2018 년 짐바브웨 환지(Hwange) 지역의 10 억 달러 규모, 2017 년 베트남 두옌하이(Duyen Hai) 지역의 18 억 달러 규모, 2016 년 방글라데시 칼라파라(Kalapara) 지역의 20 억 달러 규모의 프로젝트 등이 있다.¹⁰

기후위기 시대의 국가안보의 관점에 기후변화를 다루고 있는 미국의 입장에서, 기후변화 대응 협력의 당사국인 중국이 근본적으로는 결코 동지적(like-minded) 관계는 아니라고 판단하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고, 기후변화 대응 관점에서 중국의 BRI 개발원조가 “친환경으로 위장(greenwashing)”하고 있다는 미국의 비판적인 입장은 이미 바이든 대통령의 공식적인 발언들을 통해서 공식적으로 지적된 바 있고,¹¹ 더구나 중국의 BRI 원조가 투입된 국가들을 대상으로 새로운 대체 개발금융의 개발과 제공까지 공언했었다. 기후정상회의를 일주일 앞두고 존 케리 기후특사가 바이든 행정부 출범 이후 미국 고위 당국자 중 처음으로 중국을 방문하면서 미국은 “중국과 일부 분야에서 매우 큰 의견차이를 지니고 있지만 기후변화 협력문제는 따로 분리해서 추진할 것”이라고 밝혔었지만, 미국으로부터 자국의 핵심 외교기조까지 비난받고 있는 중국이 과연 미국의 진정한 협력 동반자가 될 수 있을 것인지에 대해서 큰 의문이 남는다. 신장 위구르 지역, 홍콩, 대만 등 미·중 간의 여러 지정학적 문제들과 대비하여 기후변화 대응은 양국의 대표적인 협력 의제 손 꼽히고 있다. 그렇지만, 기후변화 대응이 결코 국가별 경제적 손익계산에서 자유롭지 않기에, 입장이 다른 양국 간의 협력 의제가 아닌 또다른 갈등의 소지로 변모하게 될 가능성도 크다.

기후변화 국제협력 분야에서 전통적 협력동반자인 EU는 미국의 협력체제 복귀를 가장 반기고 있다. 특히 트럼프 시기 EU 국가들 만이 동의하고 추진하고 있던 탄소국경세(carbon border tax)를 포함하는 탄소국경조정메커니즘(CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism) 논의에 미국이라는 거대 시장과 리더십이 새로운 전기를 마련해 줄 수 있기 때문이다. EU는 2019년 12월 발표한 유럽그린딜(European Green Deal) 합의를 통해서 EU 배출권거래제도(ETS)에 이은 제도적 장치로서 탄소국경세를 추진할 것이라 예고했고, 올 3월 EU 의회는 2023년까지 전력, 철강, 석유화학제품 등 특정 품목의 수입 시 탄소국경세를 부과할 것을 요청했다. 지난 3월 美무역대표부(USTR)가 의회에 제출했던 연례보고서(2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report)를 통해서 바이든 행정부 역시 탄소국경세를 검토하고 있다고 밝혔다. USTR 연례보고서에서, 바이든 행정부는 통상정책의 중점과제 9개들 중 코로나 극복, 노동자 보호에 이어 세번째로 탄소국경조정메커니즘(CBAM)을 포함하는 기후변화 대응을 우선순위에 둬으로써 “외교정책, 국가안보전략, 그리고 무역정책은 기후변화 대응과 분리할 수 없다”¹²고 공언해 왔던 바이든 대통령의 국정기조를 재확인시켜 주고 있다. 2050년까지 탄소중립 달성이라는 공통의 목표를 가진 바이든 행정부의 출현으로 EU가 주도하던 탄소국경세 논의는 급물살을 타고 구체화될 것으로 전망되는데, 이는 개도국을 대변하면서 탄소국경세로 무역수지에 큰 타격을 입게 될 중국과의 관계에 있어서 또 하나의 중요한 갈등 요소를 내포하고 있기도 하다.

맺는 말: 한국의 기후변화 정책과 국제협력에 주는 시사점

바이든 시기의 미국은 오바마 시기보다도 훨씬 더 야심찬 온실가스 감축목표들을 설정하고 녹색경제를 이끌기 위한 재정과 녹색산업 육성 정책들을 동반하면서 여타 선진국들에게 보다 의욕적인 감축목표 설정을 요구할 수 있는 선도적인 지도력을 보여주고 있다. 그리고, 현재 여전히 배출량이 증가하고 있는 개도국들은 물론 기후변화 피해국들의 기후변화 대응 국제협력 동참을 위해 선진국들의 확대된 지원을 종용하는 외교력도 보여주고 있다. 지난

트럼프 집권 기간 동안 국내외적으로 계기를 잃었던 미국의 기후변화 대응 국제적인 리더십을 빠르게 회복해 가고 있다고 평가할 수 있다.

바이든 시기 미국의 기후변화 대응 국내외 정책들은 非이성적, 非과학적이었던 이전 정부와의 정책적 차별화는 물론 민주당의 전통적인 친환경 정책기조를 기반으로 기후변화에 대한 미국 사회의 늘어난 관심을 반영하는 대표적인 국정과제로 손꼽히게 되었다. 기후변화(climate change)가 아닌 기후위기 (climate crisis)의 도래에 대응하고 있는 국제사회는 바이든 행정부의 진취적인 리더십을 환영하고 있다. 바이든 행정부의 기후변화 대응 국내정책은 온실가스 감축과 에너지 전환, 그리고 그 과정에서의 청정 일자리 창출이 핵심이다. 기후변화 외교정책으로는 바이든 행정부는 최대 배출국가인 중국과의 갈등관계를 최소화하며 협력관계를 마련해야 한다는 가장 큰 외교적 과제를 지니고 있지만, 국제사회로부터 기후변화 리더십을 지닌 국가로서 인정을 받으며 EU 와의 협력으로 탄소국경조정메커니즘(CBAM, Carbon Border Adjustment Mechanism) 등 실효성있는 기후변화 대응 국제공조체제를 구현하여 국제사회의 기후변화 대응에 역사적인 이정표를 마련할 수도 있을 것이다.

파리기후협약에 가입한 우리나라는 2020 년 12 월, 2030 년 국가 온실가스 감축목표로 2017 년 배출량 7 억 910 만 톤 대비 24.4% 감축한다는 국가결정기여(NDC, Nationally Determined Contribution)를 UN 기후변화협약사무국(UNFCCC, UN Framework Convention on Climate Change)에 제출하였으며, 장기적으로는 2050 년 탄소중립을 실현할 것임을 국제사회에 공언한 바 있다. 이에 앞서, 국제사회에서 기후변화 논의가 본격화되기 시작했던 2000 년대 말, 금융위기 극복에 집중하던 선진국들을 대신하여 중견국가로서 기후변화 대응 국제협력 분야에서 선도국가가 될 것임을 선언했었다. 이후 녹색성장(Green Growth)을 국제적인 협력의제로 발전시키며 모범적인 중견국가 리더십을 인정받을 수 있었고, 녹색기후기금(GCF, Green Climate Fund)의 본부를 유치하는 등 실질적인 외교적 성과를 남기기도 했다. 그러나, 2010 년 중반부터는 아쉽게도 모범국가가 아닌 “기후범죄자(climate villain)”라는 국제사회의 평가를 얻을 만큼 위상이 추락하게 되었고,¹³

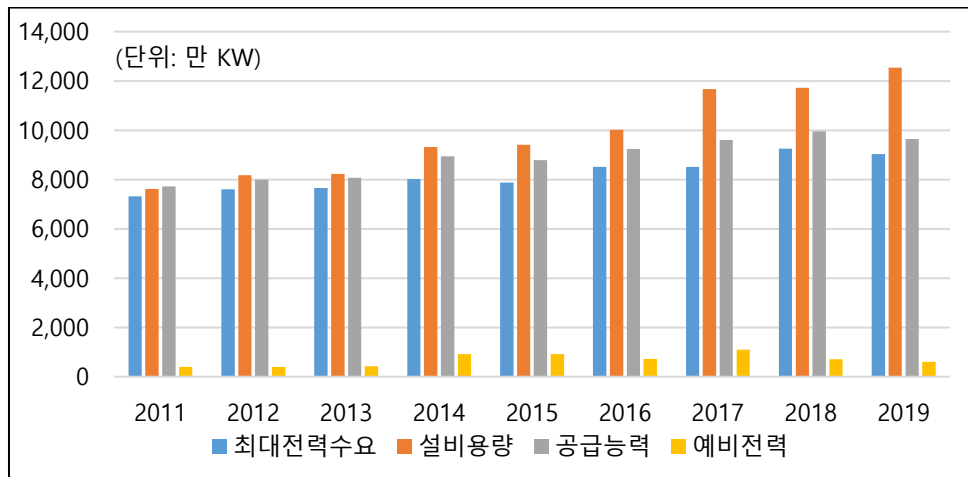
이제는 기후변화 국제협력은 우리의 외교정책의 우선순위에서 멀어져 있다. 한 나라가 국제협력의 리더십을 얻기 위해서는 그 국가에 내재되어 있는 관련 분야의 국가경쟁력이 선행되어야 하지만, 기후변화대응지수(CCPI, Climate Change Performance Index) 2020 년 61 개국 중 58 위, 온실가스 배출 세계 7 위, 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 이산화탄소 배출량 증가율 1 위, OECD 국가 중 석탄발전 비중 상위 4 위 및 재생에너지 발전 비중 하위 2 위 등이 최근 몇 년 간 국제기구나 연구기관에서 발표한 기후변화 대응 관련 국가별 지표에서 드러난 현재 한국의 위상이다.¹⁴

한·미 관계는 전통적인 지정학적 개념의 동맹이 주축이 되어 왔지만, 바이든 시대에 들어 변화하고 있는 미국의 외교적 핵심가치에 대해서도 고려를 해야만 한다. 즉 현재 바이든 행정부의 국가안보를 도모하는 외교정책은 물론 무역, 산업, 노동 등 모든 경제정책을 관통하는 핵심가치 중 하나가 기후위기(climate crisis) 대응이라는 점을 주목해야만 한다. 우리나라의 국내외 정책 수립의 기초에 기후변화 대응에 대한 고려가 심각하게 다루어지고 있는지에 대해서는 의문이 남지만, 미국 바이든 행정부의 기후변화 대응에 대한 진지함에 대해서는 우리 정부도 어느 정도 인지하고 있는 것으로 보인다. 문재인 대통령이 바이든 대통령과 처음으로 마주할 수 있었던 기후정상회의에서 이후 한국의 해외 신규 석탄발전 사업에 대한 개발원조 금융 지원 중단을 선언한 것은 비록 기존 진행사업에 대한 투자 중단까지는 포함하지는 못 했지만, 미국이 중국의 해외 석탄발전 지원에 대해 심각한 우려를 표명하고 있다는 점에서 미국과의 기후변화 대응 협력관계에 우리도 긍정적인 신호를 보낸 것이라 평가한다.

한국 정부는 2050년까지의 탄소중립과 함께 올해 안으로 보다 의욕적인 감축목표를 국제사회에 제시할 것이라고 기후정상회의를 통해서 다시 한 번 공언을 했다. 현재 한국의 국가온실가스 감축목표를 달성하기 위한 이행계획의 핵심은 재생에너지의 발전비중을 2030년까지 20%에 이르게 한다는 결과적인 수치에 초점이 맞춰져 있다. “재생에너지 3020 이행계획”에 따라, 신재생에너지는 2015년 3.7%에서 2019년 6.5%의 발전량 비중을 차지하며 가시적인 증가세를 보이고 있다.¹⁵ 그러나 동시에 추진 중인 탈원전 정책으로

말미암아, 안정적인 전력공급이라는 에너지 안보에는 불안정성을 가져오는 결과를 초래하고 있기도 하다 (그림 3). 즉, 태양광을 중심으로 재생에너지에 대한 집중적인 투자는 전체적인 발전설비용량을 증가시켰지만, 전력공급능력이나 예비전력의 비축 문제에는 취약점을 보이게 되었고, 발전비용의 상승에 따른 전력비 상승을 야기하게 되었다. COVID-19로 기인된 비상 상황이 종료되고 경제가 정상화될 경우 급증하게 될 전력소비에 대응하는 에너지 안보를 위해서는 석탄은 물론 유류, 천연가스 등 탄소연료에 대한 사용억제가 국제적인 규범으로 되어가고 있는 상황에서 현재의 탈원전 정책에 대한 재고가 필요하다.

그림 3. 연도별 전력수급 실적



주: 최대전력 발생일 기준

자료: "전력수급 동향." *e-나라지표* (국정모니터링지표). www.index.go.kr.

미국의 리더십이나 국제사회의 합의로부터 야기되는 외부로부터의 기후변화 대응 요구는 우리가 준비되어 있지 않은 부분에 있어서는 심각한 부담으로 여겨질 수도 있다. 특히 바이든 행정부가 보다 의욕적인 감축목표를 제시할 것을 요구하고 있는 상황에서 이를 외교정책은 물론 통상정책과 연계할 경우, 다배출 제조업 중심의 산업구조를 지닌 한국과 같은 경제는 심각한 타격을 얻게 될 수도 있다. 그러나 한편으로, 바이든 대통령의 등장으로 국제적인 관심이 제고되고 있는 기후변화 대응 녹색기술 개발과 산업화는 우리 경제에게 새로운 기회를 제공하고 있다.

바이든 행정부의 변화된 기후외교 기조에 대응하는 것 이상으로, 에너지 다소비 제조업 중심의 우리 산업구조에 혁신적인 변화를 가져오기 위해서는 청정에너지 기술 및 산업에 보다 적극적인 정책적 관심과 투자가 필요하다. 단기적 목표가 아닌, 전력소비가 늘어나게 될 4차 산업혁명에 대비하면서 2050년 탄소중립 목표를 달성하기 위해서 우리의 지형에 맞는 녹색기술 개발과 아울러 이를 산업화하는 것이 중요하다. 현재 경제성을 지닌 저가의 태양광 설치로 재생에너지 설비용량을 늘려 단기적인 전환목표를 달성하는 것이 아니라, 우리에게 적합한 녹색기술을 개발하고 이를 국제표준화 할 수 있다면, 기후변화를 대응하는 과정을 우리 경제와 산업의 도약 기회로 삼을 수 있을 것이다. 모든 기술이 표준화 경쟁을 하게되는 만큼, 새로운 기술 분야에 대한 도전은 따라가는 것이 아닌 선도하는 전략을 마련해야만 한다. 녹색기술 개발과 관련하여, 바이든 행정부가 다시 추진할 것이라 공표한 산업국가들의 녹색기술개발 협력체인 "Mission Innovation (MI)" 이니셔티브에 대한 적극적인 관심과 참여가 필요하다.¹⁶ MI가 정부만이 아닌 녹색기술 개발 민간기업체 간의 협력과 경쟁을 도모한다는 점에서, 그동안 잃었던 녹색성장 주도국가로서의 리더십을 되찾는 한편, 이차전지 분야 등 실질적인 산업적 측면에서도 국제적인 경쟁력을 잃지 않고 새로운 녹색기술 개발을 선도하기 위해서 한국 정부와 기업은 적극적인 관심과 참여가 필요하다.

트럼프 집권기간 동안, 상대적으로 주목받지 못했던 기후변화 분야는 현 바이든 행정부에 의해서는 미국의 국내 정치경제는 물론 외교적 차원에서도 우선순위를 갖는 의제로 자리잡게 되었다. 바이든 행정부의 기후변화 우선주의는 집권초기부터 친환경 정책과 에너지 전환을 우선순위에 두어 왔던 문재인 정부에게 위기가 아닌 기회이다. 1992년 기후변화 대응 국제협력체제가 탄생한 이후 30년동안 선진국과 개도국의 입장 차이에 기인하여 실질적이고 유효한 국제협력에는 한계가 있어 왔다. 이에 기후변화 국제협력 분야에서는 선진국과 개도국의 간극을 좁힐 수 있는 중견국가의 역할이 주목받아 왔고, 한국은 2000년대 후반 기후변화 국제협력에서 외교적 존재감을 드러내는 선도 역할을

수행했던 바 있다. 기후변화 대응과 같은 범국제적 의제에서 리더십을 갖기 위해서는 무엇보다 국내에서의 대응에서 모범을 보여야 한다는 점을 잊지 말아야 한다.

<첨부자료> 바이든 대통령의 기후변화 관련 주요 정책 발표 내용

발 표	주 요 내 용
선거공약	<ul style="list-style-type: none"> - 취임 첫 날 파리기후협약 재가입, 100 일 안에 세계기후정상회의 개최 - 2050 년 탄소 순배출 제로 달성, 2035 년까지 전력(발전) 부문 탄소중립 달성 - 2035 년까지 환경/청정에너지 산업 및 저탄소인프라에 2 조 달러 규모 투자 - 2030 년까지 전기차 충전소 50 만개 추가, 모든 버스를 전기자동차로 교체 - 전기자동차 생산/소비에 세제 혜택 및 보조금 지원 - 재생에너지 사용 확대 (태양광 지붕 800 만개, 태양광 패널 5 억개, 풍력터빈 6 만 기) - 건물 400 만채와 주택 200 만호의 친환경 전환, 친환경 공공주택 150 만 호 공급 - 화석연료 보조금 금지, 가스와 석유산업 대상 공유지 임대 신규허가 금지 - 키스톤(Keystone) XL 파이프라인 프로젝트 중단 - 지속가능한 사회인프라와 청정에너지 개발 - 도로, 교량, 건물, 전력망, 수자원 등의 분야에서 기후변화 재난 대응 회복탄력성 (resilience) 강화를 위한 사회인프라 확충 및 일자리 창출 - 허리케인, 해수면 상승, 자연재난을 겪는 카리브해와 중미지역의 국가들과 기후변화 적응과 회복탄력성 강화를 위해 협력 - G20 국가들과 함께 탄소다배출 프로젝트에 대한 무역금융 철폐 - G7 및 다국적 무역금융기관과 함께 최빈국 제외한 국가들 대상 탄소지원 금융 중지 - 미·중간 협정을 통한 중국의 석탄 및 다배출 기술에 대한 보조금 철폐 유도 - 중국의 일대일로(BRI, Belt & Road Initiative) 정책의 외교적 지원과 연결된 탄소 발자국 검증, 일대일로(BRI) 가입국을 대상으로 새로운 대체 개발금융의 개발과 제공 - 기후변화 위기를 국가안보 의제에 포함
인수위 "중점과제"中	<ul style="list-style-type: none"> - 미국 노동자와 산업의 청정에너지 혁신 주도 - 기후변화 대응을 위해 붕괴된 사회인프라 재구축 - 2035 년까지 발전 분야에서 탄소중립 달성 - 4 년간 건물 400 만채 및 주택 200 만채의 친환경적 업그레이드 - 고효율 가전제품의 구입 지원

<p>행정명령 #13990 (2021.1.20)</p>	<p><i>*Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 공공보건과 환경을 위해 모든 정책 수립에 과학적 방법을 준수 - 새 행정부의 환경준칙에 따라 과거 정부에서 이행된 관련 정책들에 대한 평가 - 키스톤 XL 파이프라인 사업 승인 취소 및 국가소유지 내 석유 및 천연가스 시추 중단 - 온실가스 배출에 따른 순농업생산성, 건강, 홍수 위험 증가 등의 재산피해, 생태계 가치사슬 파괴 등으로 손실되는 사회적 비용 추산 - 기후변화 오염원의 감소가 가져올 이익을 추산
<p>대통령교서 (2021.1.27)</p>	<p><i>*Memorandum on Restoring Trust in Government Through Scientific Integrity and Evidence-Based Policymaking</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 모든 행정부서들의 과학적 진실과 증거에 입각한 정책수립 준수 - 과학기술정책국(OSTP) 및 국가과학기술위원회(NSTC)는 과학적 진실과 증거에 입각한 정책 수립의 감독과 평가를 주관
<p>행정명령 #14007 (2021.1.27)</p>	<p><i>*Executive Order on the President's Council of Advisors on Science and Technology</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 과학과 데이터에 입각한 정책 수립 준수 - 대통령 과학기술자문위원회(PCAST) 재건
<p>행정명령 #14008 (2021.1.27)</p>	<p><i>*Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 기후변화 위기를 미국 외교정책 및 국가안보의 필수요소로 다룰 것 - 기후특사(The Special Presidential Envoy for Climate)에게 기후변화 대응 외교 및 국제협력 관련 전권을 부여 (*초대 기후특사로 존 케리(John Kerry) 임명) - 백악관 내 국내 기후변화정책을 총괄하는 국내기후정책부(Office of Domestic Climate Policy)를 설치하고, 이 부서를 책임질 기후비서관(Assistant to the President and National Climate Advisor)을 임명 (*초대 기후비서관으로 오바마 행정부의 EPA 수장이었던 지나 맥카시(Gina McCarthy)를 임명) - 진취적인 감축전략을 담은 국가결정기여(NDC; Nationally Determined Contribution) 개발 및 기후재정계획 수립 - DNI(Director of National Intelligence)의 기후변화의 안보적 측면을 추산 - US AID 등 양자 및 다자 개발협력 관련 부서와 모든 업무에서의 기후변화 측면 고려 - 21 개 연방정부기관과 부서들이 참여하는 "국가기후 TF(National Climate TF)" 구성 - 연방정부기관들은 저탄소 발전 전력과 전기자동차를 우선 구매

	<ul style="list-style-type: none"> - 국가소유 토지와 영해에서의 석유, 천연가스 신규 채굴 금지 및 화석연료 채굴을 위한 임대와 허가에 대한 재평가 - 2030년까지 해상 풍력발전을 2 배로 늘리기 위한 정책 개발 - 화석연료 관련 보조금 폐지 - 청년세대 중심의 "민간기후단(Civilian Climate Corps)" 발족 기후변화 대응 및 녹색경제의 주역으로 교육 - 2030년까지 미국 국토 및 영해의 최소 30% 규모 보호구역 지정 추진 - 석탄발전소 지역공동체와 에너지 전환을 위한 워킹 그룹 설치 및 지원
<p>인프라 투자계획 中 (2021.3.31)</p>	<p>* "American Jobs Plan of 2021"의 \$2.25 Trillion Infrastructure Plan 중, 대표적인 기후변화 관련 계획 및 예산</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전기자동차 장려금: \$174 billion - 재난 대응 복원력 증진: \$50 billion - 전력망 개선 및 청정에너지 개발: \$100 billion - 수자원 체제 정비: \$66 billion - 청정에너지 생산: \$46 billion - 기후변화 대응 관련 기술 개발: \$35 billion

자료: Joe Biden for President, Official Campaign Website (joebiden.com); Biden-Harris Transition Team Website (buildbackbetter.gov); The U.S. Federal Register (www.federalregister.gov); The White House Briefing Room Website (www.whitehouse.gov/briefing-room) 등 참조

-
- ¹ 유혜영. "바이든의 행정명령, 트럼프의 행정명령." 한겨레 신문 칼럼. 2021년 1월 31자.
- ² 2015년 파리협약 당시 오바마 행정부는 온실가스 배출을 2025년까지 2005년 수준 대비 26-28% 감축하겠다는 국가결정기여(NDC)를 제출했었다.
- ³ 파리기후협정에 따르면, 국제사회는 기후변화 국제협력의 지구적 목표 설정에 있어 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 대비 2°C 이하로 제한하고, 1.5°C로 제한하기 위해 노력한다고 합의하였다.
- ⁴ "News Analysis: CPC's governance wisdom leading China to bigger role in global development." *Xinhua Net*. October 22, 2017: www.xinhuanet.com/english/2017-10/22/c_136698421.htm.
- ⁵ "In Davos, Xi makes case for Chinese leadership role." *Reuters*. January 18, 2017: www.reuters.com/article/us-davos-meeting-china-idUSKBN15118V.
- ⁶ Morgan Stanley. "Inside China's Plan to Create a Modern Silk Road." March 14, 2018: www.morganstanley.com/ideas/china-belt-and-road.
- ⁷ Chen, Han. "Greener Power Projects for the Belt & Road Initiative." Natural Resources Defense Council (NRDC), April 22, 2019: www.nrdc.org/experts/han-chen/greener-power-projects-belt-road-initiative-bri.
- ⁸ "Full Text of President Xi's Speech at the Opening of the Belt and Road Forum." *Xinhua Net*. May 14, 2017: www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm.
- ⁹ CFR (Council on Foreign Relations). "The Climate Challenge and China's Belt and Road Initiative." March 31, 2021: www.cfr.org/blog/climate-challenge-and-chinas-belt-and-road-initiative; and Saha, Sagatom. "The climate risks of China's Belt and Road Initiative." *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76 (5): pp. 249-255.
- ¹⁰ CFR. "The Climate Challenge and China's Belt and Road Initiative."
- ¹¹ "Biden's focus on climate change could turn up the pressure on China's mega infrastructure program." *CNBC News*. January 14, 2021: www.cnbc.com/2021/01/14/climate-change-biden-could-up-pressure-on-chinas-belt-and-road-initiative.html.
- ¹² "The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice." Biden-Harris-Democrats (미국 46대 대통령선거 민주당후보 바이든/해리스 공식홈페이지): <https://joebiden.com/climate-plan>.
- ¹³ "South Korea leads list of 2016 climate villains." *Climate Home News*. April 11, 2016: www.climatechangenews.com/2016/11/04/south_korea_climate_villains.
- ¹⁴ "기후위기, 한국이 기후악당이라 불리는 이유." *한겨레 21*, vol. 1328. 2020년 8월 30일: http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/49163.html.
- ¹⁵ "에너지원별 발전량 현황." e-나라지표 (<https://www.index.go.kr/main.do>).

¹⁶ “Mission Innovation”은 2015 년 오바마 대통령과 빌 게이츠(Bill Gates)의 주도로 24 개국(EU 포함)의 정부와 민간기업들이 참여한 녹색기술 개발 및 신산업과 일자리 창출 등을 목적으로 설립된 국제협력체이다. 트럼프 대통령 집권이후 유명무실하게 되었지만, 2021 년 4 월 기후정상회의 후 바이든 대통령은 “Mission Innovation 2.0”으로 명명하며 녹색기술 개발의 국제적인 협력체로 계승, 발전시킬 것이라 밝혔다. www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate.