

# 탈위기 지구질서와 환경의 국제정치 : 기후변화 대응체제의 현재와 미래

---

신범식  
서울대학교


2011년 3월

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.  
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고  
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2011 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원  
서울 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684



## 탈위기 지구질서와 환경의 국제정치 : 기후변화 대응체제의 현재와 미래<sup>1</sup>

신범식  
서울대학교

### I. 문제제기

이 글은 세계경제 위기 이후 새로운 양상을 보이고 있는 환경 국제정치의 현재와 미래를 기후변화대응체제 구축을 위한 노력을 중심으로 고찰해 보고자 한다. 21세기 인류의 삶을 예측함에 있어서 가장 심대하면서도 광범위한 도전이 제기될 환경 분야에서 인류는 특히 기후변화에 대해 어떤 대응체제를 구축할 것인가는 매우 중요한 실천적 질문이다. 인류가 지구상에 존재한 이래로 한 번도 겪어보지 못한 현상들이 출몰하고 이에 대한 대응에 급급해질 가능성이 커져가고 있다. 어쩌면 인류가 화석연료의 소비를 바탕으로 건설해 온 문명의 기초를 바꾸어야 할지도 모른다.

그런데 이러한 기후변화와 그에 대한 대응을 위한 노력의 장으로서 환경의 국제정치가 과연 이러한 도전에 잘 대응하고 있는지 의문스럽다. 환경 국제정치가 다음과 같은 특징들은 이 과제의 난이성을 잘 보여준다.

첫째, 원칙적으로 기후변화의 원인으로 지목되고 있는 온실가스 배출을 감축(mitigation)해야 한다는 데에는 대부분의 국가들이 동의하지만 이는 곧 개별 국가들의 경제성장에 심대한 지장을 초래할 수 있는 사안이기 때문에 누가 얼마나 부담을 질 것이냐는 질문은 매우 심각한 논점이 된다. 보편적 위협에 대한 대응의 필요성과 국가 중심적 이익 다툼이 모순적으로 연결되는 쟁점 영역이 기후변화의 국제정치의 장이다.

둘째, 기후 변화로 야기되는 문제는 ‘전지구적’ 범위에서 발생하기 때문에 그에 대한 해결책을 강구하기 위하여 역시 지구적 노력이 요구되는 것이 사실이지만, 지구 온난화로 인하여 대기 온도가 상승함으로써 야기된 기후변화가 각 지역별로 미치는 영향과 재해는 상이하기 때문에 각 지역별로 대응체제가 차별화되어 나타날 수 있다. 기후 변화는 단순한 기온과 해수면 상승뿐만이 아니라, 여기에 지역별로 상이한 다양한 피드백에 의해 홍수, 기근, 태풍 등의 다양한 재앙을 불러일으킬 수 있다(Intergovernmental Panel on Climate Chang 2007). 따라서 지역별 해법의 차별성과 우선순위가 달리 나타날 수 있다.

셋째, 이러한 기후변화의 영향이 가져올 피해는 각 국가 및 사회가 그에 대하여 얼마나 잘 적응(adaptation)할 수 있는지에 따라 달리 나타날 수 있다. 이러한 적응의 능력은 자원에 대한 의존도가 높고 경제력이 낮은 후진국이 더 작을 것이기에, 이들이 기후변화에 대해 훨씬 높은 취약성을 가지게 될 것이다. 이것은 기후변화가 국가별 수준에서 나타나는 부와 경제력의 불평등의 문제를 한층 복잡하게 만들 수 있음을 의미한다. 이런 성격은 환경의 국제정치에서 선진국과 개도국 및 저개발국 사이의 이견 및 대립전선을 형성하는 주된 요인이 된다.



넷째, 기후변화에 대한 책임을 묻는 많은 연구들이 각 국가별 온실가스 배출과 책임에 대한 연구를 진행해 왔는데, 흥미로운 점은 계급과 자본에 따른 배출 정도의 차이가 크다는 것이다. 예를 들면 선진국의 상위 10 퍼센트 인구가 하위 10 퍼센트 인구보다 7.5 배, 개도국의 하위 10 퍼센트 인구보다 155 배 더 많은 온실가스를 배출하고 있으며, 부유한 계층보다 가난한 계층이 기후변화의 부정적 영향에 대한 취약성이 훨씬 높다. 따라서 기후변화 및 환경의 국제정치는 이미 존재하고 있는 지구상의 불평등을 놓고 벌어지는 ‘지구적 정의’(global justice)의 문제와도 연관이 된다(Adger, et. al. 2006, 131-154).

결국 기후 변화는 지구, 지역, 선·후진국, 계층 등의 논점을 포괄하는 다층적이며 복합적인 공간정치학(spatial politics)의 문제를 야기하고 있으며(Barnett 2007, 1361-1363), 다층적인 대응을 요구하고 있다.<sup>2</sup> 따라서 기후변화라는 도전에 대한 대응은 개별 국가 차원에서만 진행될 것이 아니라 국제적 및 지구적 노력이 동시에 수반되어야 하는 성격을 지니며, 자연스럽게 환경의 국제정치는 강대국중심주의나 단편적 국제주의 또는 녹색좌파운동 등과 같은 기존의 배타적 방식만으로 풀어가기 어렵다. 또한 환경문제는 그 이슈에서도 과학기술, 무역, 안보 등과 동시에 연관되는 성격을 가지고 있기에 환경의 국제정치는 복합적 접근을 요구하고 있다.

이러한 환경 국제정치의 복잡성은 2008 년 말 세계를 강타한 금융 및 경제위기를 계기로 진행되고 있는 지구적 범위의 세력 변동을 배경으로 한층 복잡한 양상을 띠게 되었다. 특히 세계 경제위기는 기후변화대응체제 구축을 위한 노력의 향방에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 기후변화에 대처하기 위해 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)의 틀 속에서 진행되어 온 지구적 노력은 세계 경제위기 가운데 2009 년 코펜하겐 <기후변화협약 제 15 차 당사국회의>(15<sup>th</sup> Conference of the Parties: COP-15)를 기점으로 새로운 국면으로 들어가고 있는 것으로 보인다. 코펜하겐 회의는 이전 노력에 비하여 다음과 같은 차별성을 보인다. 우선, 그간 기후변화대응체제 형성에 소극적이던 미국이 이 지구적 정치과정으로 복귀하고 중국의 영향력이 강화됨으로써 새로운 리더십 형성을 위한 노력이 시작되었다는 점이고, 둘째, 그간 쌓여 온 환경 분야의 지구적 불평등 구조와 그 입장 차이가 선명하게 부각되었다는 점이며, 셋째, 유엔기후변화협약(UNFCCC) 하 교토체제 중심의 지구적 노력과 이를 개편하려는 노력의 대립이 선명하게 나타났다는 점이다. 이런 새로운 도전들을 해결하느냐 여부에 따라 국제정치는 전통적인 강대국 중심의 이익갈등을 특징으로 하는 ‘일상으로 복귀’(return to normalcy) 할 것이냐, 아니면 지금까지와는 다른 새로운 지구거버넌스를 형성하게 될 것이냐의 기로에 서게 된 것이다(Foreign Affairs July/August/1996; Washington Post June/17/2009; Giddens 2009). 과거의 근대적 대응으로 갈 것인지, 아니면 시대적 변화에 따른 새로운 지구적 환경거버넌스를 구축하는 길로 나설 것인지 이제 세계는 선택해야 한다.

이러한 지구적 내지 국제적 노력의 현황을 살피고 미래를 전망해 보기 위하여, 우선, 세계경제위기가 기후변화의 국제정치에 미친 영향을 살펴보고, 다음으로 코펜하겐 회의를 전후하여 나타난 기후변화의 국제정치의 대립구도를 분석하고, 이를 바탕으로 강대국정치의 특징과 지구거버넌스의 특징을 동시에 가지고 있는 기후변화의 국제정치가 향후 어떤 방식으로 전개될 것인지에 대하여 예측해 보도록 할 것이다.



## II. 세계 금융·경제위기와 기후변화대응 체제

세계 금융·경제위기는 기후변화대응체제의 형성에 전반적으로 부정적 영향을 미친 것으로 평가해 볼 수 있다.

첫째, 세계 경제위기는 각 국가들의 경제를 심각히 위축시킴으로써 기후변화대응체제가 경제회복 및 성장에 미칠 부정적 효과에 대한 우려를 한층 고조시키고 확산시켰다. 금번 세계 경제위기는 취약한 국가나 지역으로부터 시작되어 다른 지역으로 파급되는 양상을 보였던 과거 금융위기와는 달리 세계경제의 중심 미국에서 시작되어 전 세계의 경제를 동시에 침체시킨 파괴적인 것이었다. 이러한 경제위기는 그간 전개되어 온 유엔기후변화협약(UNFCCC)을 기반으로 한 교토체제를 개선하기 위한 노력과 오바마 행정부 출범 이후 기후변화의 국제정치에 복귀한 미국의 새로운 리더십 형성에 대하여 부정적인 영향을 끼친 것은 틀림없다. 환경거버넌스 구축에 대하여 긍정적인 입장을 가진 미국 민주당 정부의 출범과 기후변화에 대처하기 위한 지구적 노력의 필요성에 대한 공감의 확산이라는 절호의 조건이 만들어 낸 기회는 세계 경제위기라는 풍랑을 만나 적지 않은 추동력을 상실하게 되었다. 세계 경제위기는 기후변화대응체제 구축을 위한 지구적 노력이 정점에 도달할 즈음에 찬물을 끼얹는 형국을 연출하였던 것이다.

둘째, 기후변화 대응체제의 형성을 위한 최대 난제 중의 하나인 개도국과 선진국의 대립각을 더욱 예리하게 만들었다. 경제위기로 인한 세계경제활동의 침체가 석유 소비를 줄임으로써 오일 가격을 하락시켜 안정화시켰으며, 이는 자연스럽게 온실가스 배출량을 줄임으로써 기후변화대응체제에 대한 노력의 필요성을 단기적으로 감소시켰다는 주장도 있다. 하지만 이런 주장에도 불구하고 경제위기는 기후변화대응체제가 요구하게 될 온실가스 배출억제 조치들이 가져올 경제성장에 대한 부정적 영향에 대한 우려를 증폭시켰으며, 특히 이러한 저탄소 체제가 준비되어 있지 못한 개도국들의 우려와 반발이 한층 강화되는 가운데 이들의 경직적인 태도는 기후변화 협상과정에서 선진국과 개도국 간의 타협을 어렵게 만들었다. 기존 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 틀 속에서 교토체제는 선진국들의 의무적 감축(mitigation) 조치를 규칙화하는 데는 성공하였지만, 포스트교토체제는 이 의무적 감축조치에 대한 더 넓은 참여를 유도해야 한다는 과제를 안고 있다. 이 상황에서 선진국과 개도국의 입장 차이가 커진 것은 향후 협상 과정에 대한 대단히 부정적인 조건으로 작용하고 있음에 틀림없다.

셋째, 세계 경제위기가 기후변화 대응체제 형성을 정치과정에서의 리더십 형성에 부정적 영향을 미쳤다는 점도 간과할 수 없다. 세계 경제위기 특히 2010 년 이후 불거진 유럽의 금융위기는 기존 교토의정서 중심의 기후변화대응체제를 앞장서 이끌어 온 유럽연합(European Union: EU)의 리더십에 부정적 영향을 미침으로써 기후변화대응체제 구축의 추진력을 약화시킨 측면이 있다. 이런 상황을 들어 일부에서는 세계 경제위기의 실질적 패자가 유럽이라는 주장도 있다. 그간 기후변화대응체제 논의의 주도권을 행사해 온 유럽은 여러 도전에 직면하게 되었다(Schreurs and Tiberghien 2007; Peichert and Meyer-Ohlendorf 2007). 극심한 경제위기 피해로 인해 긴축정책 추진 및 출구전략 마련이 필요한 유럽 국가들이 적극적으로 기후변화대응체제를 추진할 수 있을 것인가에 대한 의문도 제기되고 있다. 또한 미국에 의한 새로운 리더십 구축을 위한 노력이 절반만 성공한 점 및 개도국 입장을 대변하는 거부권력자(veto power)로서 중국의 부상은 기후변화대응체제 구축을 위한 정치과정에서의 리더십 구축을 훨씬 복잡하게 만들고 있다. 기후변화대응체제 구축과정의 지도적 역할을 감당할 국가들이 자국의 발등에 불이 떨어지고 또 이 정치과정의 리더십이 혼란에 빠져 있는 상황에서 기후변화대응체제의 지구적 프로세스를 끌어갈 추진력은 약해 보인다.

결국 세계 경제위기는 기후변화대응체제의 형성을 위한 개별국가들의 의지와 역량에 타격을 주어 그 추진력을 약화시켰고, 기후변화대응체제 형성을 둘러싼 선진국과 개도국의 이익과 입장의 차이를 첨



예화함으로써 제도화의 발목을 잡게 되었으며, 기후변화대응체제 형성을 위한 리더십의 문제마저 제기함으로써 포스트교토체제의 미래를 난망하게 만들고 있다.

### III. 2009년 <코펜하겐회의> (COP-15)

#### 1. 유엔 기후변화협약과 기후변화대응체제 구축 노력

기후변화에 대한 논의를 위하여 과학자들과 정책입안자들이 처음으로 모인 것은 1988년 <토론토 회의>에서였으며, 1988~1991년 사이에 많은 성과를 내게 되었다. 특히 기후변화의 효과에 대한 객관적이며 과학적인 평가를 위하여 기후변화국제패널(International Panel on Climate Change: IPCC)이 설립되어 정기적인 보고서를 발간하였고, 무엇보다도 1992년 <리우 데 자네이루 회의>에서 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 154개국이 조인함으로써 기후변화 방지를 위한 지구적 노력이 본격화 되었다.<sup>3</sup> <리우 정상회의>에서 기후변화협약이 채택된 이래 국제사회는 지구온난화에 따른 기후변화 문제를 해결하고자 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 1997년 일본에서 개최된 <제3차 당사국총회>(COP-3)에서는 선진국 및 동구권 국가의 감축의무를 명문화한 ‘교토의정서’가 채택되었고, 러시아의 비준으로 2005년에 발효됨으로써 기후변화에 대한 최초의 범지구적인 구속력을 지닌 대응체제를 마련하게 되었다. 이후 온실가스 배출에 대한 각국의 온실가스 감축의무 설정 및 그 이행방안과 관련된 범지구적 협상이 가속화되었다.

그런데 이처럼 꾸준히 발전해 온 유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 기후변화 대응체제 구축을 위한 지구적 정치과정의 특성은 다음과 같다. 첫째, 주요한 결정이 이루어지는데 대한 특별한 절차규정이 없기 때문에 다소 유동적인 과정적 특성을 지닌다. 의사결정을 위해서는 모든 당사국의 동의를 필요로 하기 때문에 각 국가들은 거의 준거부권(near-veto)을 갖는다고 할 수 있다. 미국이나 유럽연합같이 배출량이 크고 영향력이 큰 국가는 사실상의 거부권(de facto veto)을 갖는다고 할 수 있다. 둘째, 당사국총회에서 특정 결정을 내리는 과정에서 연합형성(coalition building)은 매우 중요한 정치과정적 특성이 되고 있다(Barnett 2007, 1367). 실제적으로 기후변화협약에 관련된 협상자들의 커뮤니티는 상대적으로 작으며, 또한 오랫동안 이 일을 해왔기에 업무외적으로도 서로 친밀한 관계를 맺고 있다. 셋째, 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 틀 속에서 기후변화 대응체제가 변화해 나가는 과정을 이해하기 위해서는 단순히 국가이익에 부합하는 경제학적 계산이나 합리적 선택 이론에서 예측할 수 있는 상황에 관한 연구 못지않게 좀 더 복잡하고 미시적인 기후협상가들 내부의 동학과 함께 다원적인 협상그룹의 논리와 행태를 이해하는 것이 필요하다(Conca 2006).

결국 유엔기후변화협약(UNFCCC)은 이처럼 다층적이고 복합적인 환경 국제정치의 지구적 과정의 중심에 위치하고 있으며, 따라서 국가, 지역기구, 비정부기구(NGO: Non-Governmental Organization), 분야별 전문가 등 다양한 행위자들이 참여하는 유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 기후변화대응체제 형성을 위한 노력을 지구적 과정이라고 부를 수 있을 것이다.



## 2. <코펜하겐 당사국총회>

유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 지구적 기후변화대응체제 형성을 위한 노력은 <제 13 차 당사국총회> 를 계기로 새로운 제도 구축을 위한 협상과정에 시동을 걸었다. 2007 년 인도네시아 발리에서 개최된 <제 13 차 당사국총회>에서 교토의정서의 실행계획이 만료되는 2012 년 이후의 범지구적 기후변화체제 구축을 위한 협상 프로세스인 ‘발리행동계획’이 채택되어 포스트교토체제에 대한 협상이 본격적으로 가동되게 되었다. 이 발리 행동계획은 지구 온난화에 따른 기후변화의 문제에 대한 선진국과 후진국의 ‘공동의 그러나 차별화 된 책임’(common but differentiated responsibility)의 원칙에 따라서 선진국과 개도국 모두의 ‘측정, 보고, 검증 가능한’(Measurable, Reportable, Verifiable: MRV) 감축(Mitigation), 개도국들의 적응(Adaptation), 선진국들의 개도국을 위한 관련 기술 및 재정 지원 등에 관한 원칙을 확정하게 되었다. 그리고 2012 년 이후의 포스트교토체제 구축에 대한 협상을 2009 년 12 월 덴마크 코펜하겐에서 개최되는 <제 15 차 당사국총회> 까지 완료하기로 결정하였다.<sup>4</sup> 따라서 <발리회의> 이후 세계 모든 국가들은 이 발리 행동계획 원칙에 의거하여 선진국이나 개도국을 불문하고 새로운 기후변화 대응체제의 구축 및 그에 대한 대응전략 연구에 부심하게 되었다.

[표 1] 발리행동계획 주요 내용

쟁점		내용
공유비전		범지구적 장기감축목표 설정을 포함한 공통의 비전 공유
감축	선진국	- 측정, 보고, 검증 가능한 적절한 국내적 감축공약 및 행동: 수량적 감축목표 설정 포함(quantified emission limitation and reduction) - 자국의 실정을 고려한 선진국 간 상응하는 노력(the comparability of efforts)
	개도국	- 기술, 재정 및 능력형성(capacity building)에 대한 지원을 통해 지속가능한 발전의 맥락에서 측정, 보고, 검증 가능한 국내적으로 적절한 감축행동(Nationally Appropriate Mitigation Action: NAMA)
적응		- 최빈개도국과 군소도서국 등 기후변화에 특히 취약한 개도국의 적응 활동 지원을 위한 국제적 협력 - 기후변화로 인한 위협의 분배와 보험 등을 포함하는 위험 관리 및 감소 전략
기술		- 개도국으로의 기술이전을 위한 장벽해소 방안 - 환경 친화 기술의 보급 및 이전 방안, 기술 혁신을 위한 R&D 협력
재원		- 개도국의 감축 및 적응 행동을 위한 공적자금을 포함하는 재정지원과 인센티브 제공 - 공공 및 민간 재원과 투자의 유동성

출처: 김용건 외 2009, 9.

2009 년 12 월에 열리기로 되어 있던 <제 15 차 당사국총회> (COP-15) 에 앞서 세계 각국은 협상의 타결을 위하여 5 차례의 주요 회의를 개최하면서 합의 도출을 시도하였지만, 감축 및 재원 등 핵심의제에 대한 선진국과 개도국의 첨예한 의견대립으로 협상의 교착상태가 지속되었다. 특히 이 협상과정의 중요 당사국인 미국이 온실가스 감축목표의 설정 및 관련정책에 대한 입법절차를 완료하지 못하고 있는 상황<sup>5</sup>에서 인도와 중국 등의 개도국들이 선진국의 ‘역사적 책임’ 원칙에 입각한 선결적 행동을 촉구하는 요구는 이 협상의 가장 중요한 쟁점이 되었다. 물론 코펜하겐 회의 직전에 미국, 중국, 인도, 브라질 등 주요 온



실가스 배출국들이 새로운 자발적 온실가스 감축목표를 발표함으로써 회담 결과에 대한 낙관적 전망이 나오기도 하였다.

하지만 선진국과 개도국, 미국과 중국 사이에 형성된 대립구도는 결국 해소되지 못하였고, 코펜하겐 회의는 거의 완전한 실패의 문턱에까지 도달하게 되었다. 회의 마지막 날 새벽에 열린 주요 28 개국의 정상들은 막후 회담의 형식으로 모여 합의문의 초안을 만들었지만, 이에 대한 반대 의견을 조정하기 위해 미국과 중국의 양자회담 및 미국과 주요 개도국인 중국, 인도, 브라질, 남아프리카공화국과의 회담을 거쳐 최종 합의문을 가까스로 도출하였다. 하지만 이 합의문은 일부 주요국 위주의 일방적 회의를 통해 도출된 투명성이 결여된 문서라는 비판이 제기되어 총회 결정문으로는 채택되지 못하고 향후 이를 유의하기(take note)로 한다는 정도로만 결론지어졌다. 결국 코펜하겐 회의는 포스트교토체제에 대한 구속력 있는 합의 도출에는 실패하고 <코펜하겐 합의문> (Copenhagen Accord)이라는 정치적 결의안만을 도출한 채 막을 내리게 되었다.

본 합의문은 그간 교토체제에 불참해 온 미국을 비롯 중국과 인도 등의 주요 개도국들이 참여하였을 뿐만 아니라 주요국 정상들의 논의를 통해 도출된 문서라는 점에서 적지 않은 의미를 지니고 있다고 평가된다. 이 합의문은 2°C 이하의 기온 상승 억제라는 장기목표 제시와 함께 선진국의 개도국 지원금 확대 등의 내용을 포함하고 있다는 점에서 긍정적이다. 그럼에도 불구하고 <발리회의> 이후 주요 쟁점이었던 교토체제의 존속, 새로운 합의의 법적 형태, 범지구적 감축 수준, 미국의 참여와 그에 따른 선진국 간 상응성 문제, 그리고 측정, 보고, 검증체제의 설계 및 의무준수체제 개선 등의 내용은 담아내지 못하였다. 따라서 이러한 쟁점 등에 대한 지속적인 논의를 위하여 두 개의 협상 트랙인 비의무감축국을 포괄하는 장기협력행동특별작업반(Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention: AWG-LCA)과 의무감축국 중심의 교토의정서특별작업반(Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: AWG-KP)이 2010년 12월 멕시코 칸쿤(Cancun)에서 개최되는 <제 16 차 당사국총회> 까지 존속하기로 결정되었다. 하지만 <칸쿤회의> 에서도 본질적인 쟁점을 해결할 돌파구를 찾지 못 하였으며, 다만 새로운 틀을 논의하는 협상의 불씨를 살리는데 성공하였을 뿐이다(UNFCCC 2010).

### 3. 코펜하겐 당사국총회의 의의와 이후 프로세스의 과제

넉넉하게 평가하여 절반의 성공이라 불릴 수 있는 <코펜하겐회의> 가 기후변화의 국제정치에 대하여 남긴 의미와 과제를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, '보편적' 기후변화대응체제 구축을 위한 정치과정은 아직도 규범(norm)설정의 단계를 넘어 규칙(rule) 제정의 단계로 넘어가고 있지 못하다는 점이다. 물론 교토의정서는 훌륭한 규칙 제정의 선례였으며 기후변화 레짐의 진보라고 평가 받을 수 있었지만, 의무감축국을 제한함으로써 보편적 기후변화대응체제로서의 성격을 부여받기에는 한계를 가지고 있음에 틀림없다. 기후변화국제패널(IPCC) 4 차 보고서 이후 기후변화의 과학적 논란이 많이 가라앉고 기후변화에 전지구적인 수준에서의 보편적인 대응 노력이 필요하다는 공동의 인식이 확산된 것은 사실이지만, 이 보편적 기후변화 대응체제를 구축함에 있어서 책임분담의 문제와 제도화 방식에 대한 합의에는 도달하지는 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 기후변화의 국제정치는 향후 기후변화대응체제 구축의 정치과정에서 기존 유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 논의틀을 지속해 나갈 것인가 아니면 최종적으로 보편적 기후변화 대응체제를 구축하기 위한 우회





로로서 다른 논의구조를 활성화시킬 것인가에 대한 고민들이 심화되고 있다. 이런 고민과 관련하여 가장 적극적으로 변화를 지지하는 입장에 있는 국가는 미국인 것으로 보인다.

둘째, 코펜하겐 회담을 전후하여 기후변화대응체제 구축을 위한 정치과정에서 비슷한 이익을 공유하는 연합(coalition) 집단 간의 균열구조의 대립이 첨예해졌다는 점을 주목할 필요가 있다. 우선, 선진국과 개도국이라는 전통적인 대립구도와 관련하여 1970년대 신경제질서(New International Economic Order: NIEO) 구축을 위한 논쟁 이래 선진국과 개도국 간 최대의 논쟁이 환경 영역에서 불거지고 있다. 이는 신경제질서(NIEO) 논쟁 이후 근본적인 해법을 찾고 있지 못하고 있는 선·후진국 간의 남북문제가 현 국제정치 내지 지구정치가 풀어야 할 과제로서 향후 지구거버넌스의 중요한 과제로 남아있음을 드러내 주는 계기가 되었다. 이 문제를 풀지 못할 경우 탄소배출 감축을 통해 기후변화에 대응하려는 교토체제의 대응 모델은 경제발전을 저해하는 형태로서 개도국들의 지지를 받아내기 힘들 것이며, 다른 대응 모델의 개발이나 기술발전에 의한 해법에 의존할 수밖에 없게 된다는 한계를 선진국들은 인식할 필요가 있다. 따라서 보편적 기후변화대응체제의 구축과 효과적 작동을 위해 선진국들이 개도국들을 지원하기 위한 기술 이전과 재정마련은 매우 중요한 과제로 떠오르고 있다.

또한 전통적인 선진국과 개도국 간의 대립구도의 내부를 보면 각 그룹 내에서도 입장별 연대의 구조가 분화되기 시작하였다는 점에도 주목할 필요가 있어 보인다. 선진국 그룹인 유럽, 미국, 일본 간에도 보편적 체제구축에 대한 입장차이가 나타나고 있으며, 개발도상국 내에서 중국과 인도와 같은 거대 경제국들과 한국이나 멕시코 등과 같은 선발개도국의 입장이 차이를 보이고 있다. 같은 개도국 그룹에 속하지만 중국과 인도 사이의 입장 차이도 나타나고 있으며, 기후변화로 절대 절명의 위기에 처한 군소도서국들과 이를 기회로 이용하려는 산유국들의 입장 간에도 큰 차이가 나타난다. 따라서 이러한 복잡한 구도를 아우르는 ‘민주적 정당성’과 실질적인 기후변화대응체제구축의 논의구조를 만들어야 하는 ‘제도적 효율성’ 사이의 균형을 어떻게 만들 수 있을 것인가에 대한 고민도 필요해 보인다.

셋째, 코펜하겐 프로세스는 기후변화대응체제 및 환경거버넌스 구축을 위한 정치과정에서 새로운 리더십과 논의구조 형성에 대한 필요성을 강화시켰다. 지금까지의 기후변화 대응체제의 구축과정에서 유엔(United Nations: UN) 중심의 다자주의적 노력이 주효했지만, <코펜하겐 회의>에서는 그 한계가 드러난 것으로 보인다. 한편으로는 유럽연합(EU)이나 미국 등의 핵심적인 국가들의 더 적극적인 노력의 필요성이 확인되었을 뿐만 아니라, 중국과 인도 등과 같은 주요 개도국의 중요성도 증대되었다. 문제는 기후변화대응체제 구축 과정에서 중국과 인도와 같은 새로운 중요 행위자의 존재감 내지 중량감은 확인하였지만, 그들에게 걸맞은 역할을 어떻게 규정하고 수용시키며 책임있는 행위자의 자리로 초대할 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요해 보인다. 따라서 환경거버넌스 구축을 위한 새로운 리더십의 형성을 위한 주요국들의 밀도 높은 논의가 더 자주 진행될 필요가 있다.

결국 세계 금융·경제위기의 여파로 나타난 기후변화 대응을 위한 물질적 기반 및 추진 리더십의 약화라는 부정적 영향은 <코펜하겐회의>의 절반의 실패에 영향을 끼쳤으며, 이 노력의 결과는 기후변화에 대처하기 위한 지구 거버넌스의 형성에 있어서 민주적 정당성 및 제도적 효율성의 결핍이라는 문제가 여전히 해결되고 있지 못함을 단적으로 보여주었다. 하지만 개별 국가들의 정책결정과정에서 기후변화 대응 정책의 중요성이 부각되고 정책 우선순위가 향상되는데 크게 기여하였다. 특히 각 국가들은 세계경제위기를 타개하기 위한 녹색 뉴딜정책을 추진하면서 감축 인센티브를 활용하는데 큰 관심을 보이고 있는 것은 거시적인 차원에서 긍정적 신호로 해석될 수 있을 것이다.



## IV. 기후변화대응체제에 대한 주요국의 입장

향후 기후변화대응체제의 미래를 전망하기 위해서는 기후변화대응체제에 대한 주요국들의 입장을 분석하고,<sup>6</sup> 그를 기반으로 기후변화대응체제의 새로운 연대구조와 리더십 형성 가능성을 타진하고, 그에 따른 지구적 거버넌스의 미래를 전망해 보는 작업이 필수적이다.

### 1. 기후변화의 국제정치에 나타난 대립구도

유엔기후변화협약(UNFCCC)은 교토의정서에 따른 기후변화 협상에 참가하는 국가들을 지역별로 5 개 군<sup>7</sup>으로 나누고 있지만, 이러한 지역별 그룹과 달리 협상에 임하는 입장에 따라 형성된 중요한 그룹의 중요성도 지적하고 있다. 사실 유엔기후변화협약(UNFCCC)을 중심으로 진행된 기후변화의 국제정치 과정에 나타난 대립구도를 단순히 지구적 남북문제로만 파악하기는 힘들어 보인다. 왜냐하면 선진국과 개도국의 각 그룹 내부에도 의견 차이가 분명히 존재하기 때문이다. 가령, 도서국가연합(Alliance of Small Island States: AOSIS)은 해수면 상승에 따른 국토 일부 내지 전부의 상실 가능성으로 안보상의 커다란 위협에 직면하면서 유럽연합(EU)이 추진하는 적극적인 온실가스 감축정책에 동조하고 있다. 그렇지만 같은 77 그룹(Group of 77: G-77)에 속해 있으면서도 석유수출국기구(Organization of the Petroleum Exporting Countries: OPEC)에 속한 나라들은 유럽연합(EU)의 입장에 대하여 반대 내지 견제하는 입장을 견지하고 있다. 또한 선진국 내에서도 유럽연합(EU)과 미국의 입장 차이는 대단히 크다(Vogler and Bretherton 2006, 1-22). 이처럼 기후변화대응체제 구축을 위한 국제정치에서 드러나는 분열구도는 단순치만은 않다. 따라서 기후변화 대응체제 형성에 대한 각 그룹별 입장 차이를 간략히 살펴볼 필요가 있다.

기후변화의 국제정치과정 상 주요 행위자들인 유럽연합(EU), 미국, 77 그룹(G-77), 중국, 석유수출국기구(OPEC) 그룹, 도서국가연합(AOSIS) 등의 입장을 살펴보면 다음과 같다.<sup>8</sup>

유럽연합(EU)은 <리우회의> 이후 자신의 역할을 기후변화의 국제정치에서 리더십을 강화하기 위하여 적극적으로 활동해 왔다. 유럽연합(EU)이 이러한 역할을 할 수 있었던 이유는 우선, 유럽의 시민, 기업가, 과학자들, 언론의 기후변화 대응 필요성에 대한 적극적인 자세와 활동이 있었기 때문이다. 다음으로, 유럽연합(EU)의 통합적 경제체제가 온실가스 배출감소에 드는 비용을 다른 선진국들보다 낮게 만들었기 때문이다. 특히 교토의정서에서 유럽은 배출량을 모아 다시 재조정 할 수 있는 당사자 자격을 가지기 때문에 비용절감에 유리하다. 또한 유럽연합(EU)은 청정에너지사업의 기술적 가치를 높이 평가하여 일찍부터 투자를 해 왔기 때문이다. 그리고 유럽연합(EU) 내 국가들은 기후변화에 따른 여파와 그 커다란 도전요인을 인지하고 있으며, 또 유럽이 다른 지역에 비해 그 피해가 매우 클 수 있다고 생각하기 때문이다. 가령, 관광산업이 입을 타격이나 네덜란드 침수 등의 문제는 매우 심각한 이슈로 받아들여지고 있다. 따라서 유럽연합(EU)은 교토의정서를 발효하고, 이를 강화하는데 대해 가장 적극적인 입장을 가지고 있다. 특히 준(準)비토권자인 미국이 교토의정서 비준을 거부한 2001 년 이후 유럽의 지구적 리더십은 결정적으로 강화되었다. 현 유엔기후변화협약(UNFCCC) 틀 속에서 기후변화의 국제정치과정이 계속 진행된다면 이러한 유럽의 리더십은 당분간 유지될 것이다. 하지만 <코펜하겐회의> 이후 기후변화 국제정치과정에서 유럽의 리더십은 회의적 여론에 직면하고 있다. 그럼에도 불구하고 교토의정서 의무감축국으로서 자신의 감축의무를 성실히 수행할 가능성과 능력을 지닌 유럽연합은 이를 적극적으로 실천하면서 자신의 입지를 높이려는 정책을 계속해 나갈 것이다.



미국은 기후변화 대응체제 형성을 둘러싼 노력에 대하여 시기마다 상이한 태도를 보였다. 국내정치 의 외교정책에 대한 영향이 매우 컸기 때문이다. 하지만 기본적으로 두 가지 입장의 일관성은 유지되었는데, 하나는 다른 국가가 함께 조치를 취하지 않으면 미국은 동참하지 않겠다는 태도이고, 다른 하나는 배출감소에서 좀 더 유연한 시장주의적 접근법을 선호하는 태도이다. 이것은 미국이 다른 국가보다 배출 감소를 위해 많은 부담을 지게 될 것이라는 예측과 함께 석유, 에너지 기업들의 로비가 강하게 작동하였기 때문인 것으로 보인다. 하지만 1990년대 중반 이후 미국 내에서도 소극적인 자국 태도에 대한 비판의 목소리가 높아졌다. 친환경 산업의 기업적 가능성을 인지하기 시작한 기업들과 더불어 환경 관련 비정부기구(NGO)들의 활동도 증대되고 있다. 더불어 고유가의 도전에 대응하기 위하여 대체 에너지생산을 통해 석유에너지 의존을 줄임으로써 미국의 안보에 기여할 수 있다는 의견이 개진되면서 환경과 에너지 이슈의 적극적인 결합 현상이 나타나고 있다. 이러한 변화는 오바마 행정부 이후 미국이 기후변화 대응체제 형성과정에서 적극적으로 참여하면서 리더십을 행사하려는 노력을 기울이게 된 배경이 되었다.

문제는 기후변화 국제정치과정에서 미국이 자국 리더십을 구축함에 있어서 기존 국제정치과정의 틀에 만족해하지 못하고 있다는 점이다. 가령 미국은 2005년 7월에 중국, 인도, 호주, 한국, 일본 등이 함께 참여하는 청정개발 및 기후에 관한 아시아태평양 6개국 협력체제(Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate: AP6)를 만들었다. 이 국가들은 세계 인구의 45 퍼센트, 세계 온실가스배출의 40 퍼센트를 차지한다. 하지만 이 지역 환경협력체는 강제력 있는 규정을 가지고 있지 않으며, 유엔에서 반대하는 탄소포집저장(carbon capture and storage: CCS) 기술의 개발과 원자력 발전의 적극적 이용을 지지하는 등 기존 틀과는 다른 방향에서의 노력을 기울이고자 한다. 이는 미국과 호주가 기후변화의 국제정치에서 유엔기후변화협약(UNFCCC)와는 차별화되는 새로운 리더십을 구축하기 위하여 정당성을 축적하고 지역적 협력 기반을 다지려는 의도에서 만든 것이라는 평가가 지배적이다. 그러나 2001년 교토의 정서에 대한 비준을 거부한 이래 약화되었던 미국의 리더십은 2009년 코펜하겐 회의를 전후하여 기후변화 국제정치 과정에 대하여 적극적인 참여입장을 보이면서 점차 다시 강화되고 있다.

한편 개도국의 입장에서 주목해야 할 그룹은 역시 77 그룹(G-77)과 중국이다. 이들 개발도상국들의 기본적 입장은 기후온난화의 역사적 책임을 가지고 있는 선진국이 먼저 배출 감소를 실천해야 한다는 것이다. 그리고 선진국은 개도국들의 온실가스 배출 감축을 위하여 선진국들이 청정에너지기술의 개발과 이전에 적극적으로 나서야 하며, 개도국 산업구조의 개편을 위한 자금지원에도 적극적으로 나서야 한다는 것이다.

중국, 인도 등 역시 기후 변화가 초래할 결과에 대해서 크게 걱정하고 있는 것은 사실이다. 특히 중국은 개도국의 기본적인 논리인 선진국의 역사적 책임성에 대한 우선적 행동을 강조하고 있다. 하지만 조만간 최대 온실가스배출국이 될 중국으로서는 어떤 식으로든 책임 있는 감축조치를 취하여야 한다는 강한 압력에 노출되어 있다. 따라서 중국은 의무감축의 짐은 최대한 유예하면서 국가 에너지 활용의 고효율화 및 청정에너지 기술 개발 등에 힘을 쏟아 기후변화의 도전을 자국의 지속적인 국내총생산(GDP) 상승으로 연계하려는 최선의 노력을 기울이고 있으며, 이러한 환경 국제정치 과정을 미국에 맞서는 세계적 리더십 발휘의 기회로 만들려고 노력하고 있다. 이러한 중국의 정책적 지향은 한편으로는 남북문제로 대변되는 지구적 정의의 문제와 관련하여 정당성을 강화하는 명분 추구의 전략이면서 동시에 중국의 지속적 성장을 담보해 낼 실리추구의 전략이기도 하다.

이외에도 석유수출국기구(OPEC) 11개국의 정책은 기후변화 국제정치에서 주목할 만하다. 이들은 온실가스 배출 감축에 가장 반대하는 국가군들이다. 이들의 지난 20여 년의 행태를 보면, 유엔기후변화협약(UNFCCC)에서 결정과정을 지연하거나 방해하고, 석유소비 감소에 따르는 보상을 요구함으로써 골치 아픈 문제를 제기하고 있다. 특히 77 그룹(G-77)의 의장국 10개국 중 5개국이 석유수출국기구



(OPEC) 국가라는 점을 활용하여 77 그룹(G-77)에도 상당한 영향을 행사하고 있다. 하지만 석유수출국 기구(OPEC) 회원국들은 지구적 환경 국제정치에서 리더십을 행사하려 하기 보다는 자국의 이해를 보호하려는 방어적 동맹의 성격을 강하게 나타내고 있다. 그리고 주목할 만한 그룹으로는 이미 언급한 도서국가연합(AOSIS)이 있는데, 이들은 석유수출국기구(OPEC)과는 정반대의 입장에 처해 있다. 이들에게 기후변화로 초래되는 영향은 자국의 생존권이 달려있는 문제이기에, 기후변화 대응체제 형성에 대하여 매우 적극적이다. 이들은 유엔(UN)에서 20 퍼센트 정도의 의석을 차지하고 있어서 수적인 영향력의 행사에도 적극적이지만, 최근 들어서는 지구적 정의와 생존에 대한 자비 등과 같은 도덕적인 이유에서 다른 국가들에게 강하게 호소함으로써 기후변화 국제정치에 영향을 미치고 있다.

이상 기후변화의 국제정치적 분열구조에 대한 개괄을 통해 환경 국제정치는 다층적 및 복합적 성격을 가지고 있으며 기후변화대응체제 형성을 위한 노력은 크게 유엔기후변화협약(UNFCCC)을 중심으로 하는 지구적 과정과 주요한 국가군들을 중심으로 하는 국제적 과정으로 주도되고 있음을 알 수 있다. 현재 진행되고 있는 기후변화 대응체제 형성의 정치에서 유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 지구적 대응체제형성 노력이 진행되고 있지만, 그 과정에서 EU 와 미국을 비롯해 일본 등이 포함되는 선진국 진영, 호주, 한국, 멕시코가 주축이 되는 선발개도국 진영, 그리고 중국과 인도가 대표하는 개도국 진영 그리고 소위 '바닥의 10 억'(bottom billion)으로 불리는 저개발국 진영 사이의 입장 차이가 점차 커져가고 있다. 그래서 이러한 대립을 해소하기 위한 유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 지구적 과정이 한계를 노정함에 따라 점차 주요국들의 역할에 대한 기대가 증대하고 있으며, 미국과 중국의 역할에 대하여 세계가 예의 주시하게 된 것이다(Lieberthal and Sandalow 2009; The Asia Society and the Pew Center 2009).

향후 기후변화의 국제정치에서 선진국과 개도국의 대립은 여전히 이 정치과정의 중요한 축으로 작용하겠지만 미국과 중국의 역할과 상호작용은 새로운 정치과정의 축을 창조할 수도 있을 것이다. 그러나 이 기본축은 유럽연합(EU), 일본, 인도, 러시아 등은 물론 한국, 멕시코 등 선발개도국의 상이한 이해관계에 의하여 복잡하게 얽히면서 하나의 커다란 이해연관의 덩어리 속에서 작용할 수밖에 없다. 따라서 다층적이고 복합적인 환경의 국제정치에서 중국과 미국이 사이에 나타나는 강대국 정치의 경쟁적 속성이 지니는 비중을 이해하기 위해서는 이러한 분열구조 속에서 주도권을 형성하기 위한 리더십 경쟁의 양태를 이해하는 것이 중요하다. 지난 2009년 코펜하겐 회담은 지구적 환경대응체제에서 그간 행사해 온 유럽연합(EU)의 리더십의 한계를 드러냈다는 평가가 제기되고 있다(김용건 외 2009, 9). 그리고 전술한 바와 같이 2008-9년에 진행된 세계 금융·경제위기는 새로운 리더십의 형성을 부채질 하였다. 미국이 기후변화 대응체제 형성에 대하여 적극적으로 참여하면서 자국이 원하는 새로운 레짐 설계에 관심을 기울이고 있는 가운데, 새로운 강대국으로 부상한 중국이 더 적극적인 참여에 대한 부담을 요청 받고 있다. 따라서 이들 두 나라가 기후변화 국제정치에서 어떤 리더십의 형성을 주도할 것인가가 향후 환경 국제정치의 판도를 읽는데 있어 중요한 관찰 과제가 되고 있다.

결국 21세기 핵심적 논점 중의 하나인 복합적이며 완성되지 않은 기후변화대응체제의 형성을 위한 정치과정에서 가장 중요한 과제는 환경 국제정치적 리더십 형성과 관련되어 있다. 물론 기후변화의 국제정치는 단순히 합리적 국익을 추구하는 각 국가들의 상호작용만이 아니라 실제로 국가 이외의 국제기구, 비정부기구(NGO), 기업 등의 다양한 행위자들의 참여로 전개되고 있으며, 이를 종합하는 지구적 거버넌스 형성에 대한 요청은 그 어느 때보다 높아가고 있다. 지금까지 국가만이 먼저 행동한 적은 없으며, 또 국가만이 혼자 행동하여 문제를 해결할 수도 없다. 그럼에도 불구하고 국가는 여전히 기후변화의 국제정치에서 핵심적인 행위자이며, 환경 국제정치 과정에 의한 기후변화대응 체제 구축에 있어서 국가의 역할은 여전히 중요해 보인다. 특히 기후변화의 도전에 대한 지구적 노력이 한계를 보이는 최근 상황에서는 주요국들의 적극적 대응을 요구하는 목소리가 더욱 높아가고 있다. 따라서 환경 국제정치의 미래를 예측하는



데 있어서 국가들의 이합집산에 대한 관찰과 특히 기후변화 대응체제 구축을 위한 강대국들의 전략을 관찰할 필요가 있다.

## 2. 주요국의 기후변화대응체제 구축 전략

주요국들의 기후변화대응을 위한 국제정치적 전략은 [표 2]<sup>9</sup> 와 같이 정리될 수 있다. 기술적인 부분에는 훨씬 복잡한 논쟁이 있지만, 국제정치적 함의를 지니는 주요 쟁점과 그에 대한 입장을 정리하여 본 것이다.<sup>10</sup>

[표 2] 주요국 별 기후변화대응체제 구축에 대한 전략

국가	국제적 대응	국내적 대응
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UNFCCC 기본틀 인정, 그러나 포스트교토체제를 위한 기후변화협약 형성은 귀찮적으로 접근</li> <li>- 코펜하겐 합의문은 새로운 기후변화협약의 출발점으로 인식</li> <li>- 개도국 중 다량 온실가스 배출국의 동참을 통한 공동의 노력 강조</li> <li>- 지적재산권으로서의 환경기술 가치 인정, 시장주의에 입각한 기술이전 문제에 접근</li> <li>- 탄소관세 관련 무역 및 국경조치 가능성 열어둠</li> <li>- 개도국 지원 기금 마련에 긍정적, 2012 년까지 마련하기로 한 300 억 달러 조성에서 36 억 달러 제공, 그러나 그 사용은 개도국의 완화노력과 연계된 패키지 형태로 집행되어야 함을 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방 수준에서는 공화당과 민주당 사이의 시각차로 인한 입법과정이 지연되고 있으나 기존 법률에 기초한 행정명령을 통한 기후변화대응정책을 추진</li> <li>- 지방 주정부 차원의 온실가스 감축노력과 정책을 구체화하고 있음</li> <li>- 신재생에너지 산업에 대해 800 억 달러를 집중 투자함</li> <li>- 원자력에너지 사용 확대 검토</li> <li>- Cap &amp; Trade 조치에 대한 적극적인 수용의 입장</li> </ul>
EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UNFCCC 기본틀 인정, 교토의정서를 유지 보완하는데 중점을 둠</li> <li>- AWG-LCA 와 AWG-KP 협상절차의 연계를 강조하여 선진국/개도국의 공동 협력을 촉구</li> <li>- 개도국 중 OECD 국가들은 선진국에 상응하는 감축의 실행을 요구</li> <li>- 선진국/개도국 구분 없이 NAMA 를 등록하여 이행하는 'schedule'을 호주와 함께 제안 (단 선진국은 구속력 있는 감축 결과를, 개도국은 구속력 있는 감축노력을 지향하도록 요청함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적극적인 회원 개별국가들의 국내조치 적용을 바탕으로 EU 전체 차원에서 감축의 효율성 및 효과를 극대화하려는 전략을 취함</li> <li>- 대내적으로 탄소세 등을 통한 규제의 방법과 함께 기업 등 경제주체의 자발적 감축을 유도하는 인센티브를 개발하려는 정책에 착목함</li> <li>- 신재생에너지 기술개발에 적극적으로 노력을 기울임</li> <li>- 탄소시장 활성화시켜 탄소거래에서의 우위를 확보하려 함</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU와 함께 교토체제의 유지·보완하려는 입장에서 새로운 의정서의 도입과 부속서 I 국가군의 재분류를 주장</li> <li>- 개도국 지원을 위한 기금 마련에는 긍정적, 그 사용 방법에서도 미국의 입장을 지지</li> <li>- 기술이전에 대해서도 시장주의 원칙 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가장 높은 수준의 감축 목표치를 제시함, 이미 에너지 사용 고효율화를 달성하여 국내적 감축 여력이 많이 모자람</li> <li>- 감축방법으로 신축성 메카니즘 포함시켜 감축목표의 30%는 해외에서 감축하려함</li> <li>- 친환경기술개발에 국제적 노력을 강조</li> </ul>
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UNFCCC 기본틀 유지 및 강화 지지, 포스트교토체제의 형성은 연역적으로 접근</li> <li>- 코펜하겐 합의문은 기존 체제의 보완조치로 인식</li> <li>- 선진국들이 역사적 책임에 근거하여 의무감축을 선결적으로 요청함</li> <li>- 1 인당 배출량 기준으로 감축량 설정을 주장</li> <li>- 지구 공공재로서의 환경기술 가치 인정, 개도국들의 적응기재 강화를 위한 도구로서 기술이전 문제에 접근</li> <li>- 탄소관세 관련 무역 및 국경조치 절대 반대</li> <li>- 대규모 개도국지원 기금 마련 요청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기후변화 대응정책에 우선할 수 없는 지속적 성장이 정치권력의 정당성의 근거가 되고 있는 상황적 압박이 큼</li> <li>- 기후변화에 대한 책임있는 참여로부터 자유로울 수 없다는 인식이 확산됨</li> <li>- 기후변화 대응책 마련과 실천을 위한 국내 제도적 정비 강화해 감</li> <li>- 도시화와 소비수준의 상승으로 급속한 탄소배출 증가가 예상되는 가운데, 자발적 감축의 목표를 달성할 수 있는 방안 찾기에 부심</li> <li>- 친환경 및 신재생에너지 관련 기술의 개발을 국가적 수준에서 강력하게 추구하고 있음</li> </ul>



인도	- UNFCCC 기본틀 유지 및 강화 지지, 포스트교토체제의 형성은 연역적으로 접근 - 코펜하겐 합의문은 기존 체제의 보완조치로 인식 - 선진국들의 기후 부채(climate debt)를 갚는 방안으로 기술 및 자본 이전에 적극적으로 나서도록 촉구함	
호주	- 선진국/개도국 구분 없는 모든 당사국의 NAMA 를 등록하고 이행할 것을 제안 - 선진국은 수량화된 배출제한 및 감축목표를 공약하고 감축책임과 능력을 지닌 개도국은 감축공약/행동을 적시해야 함	
남아공	- 개도국은 NAMA 를 취해야 하며, 이 국제적 인증을 위한 등록부의 설치가 필요함 - 개도국은 자발적으로 NAMA 를 등록하되 기술지원과 재정지원을 NAMA 와 연계할 필요 있음	
한국	- 선진국과 개도국의 입장차이를 극복하는 방안으로 개도국의 자발적인 NAMA 와 그 등록부 설치 그리고 NAMA crediting 을 제안함 - NAMA 와 탄소시장의 연계를 통해 개도국으로의 재정 및 기술지원 확대를 도모	- 저탄소 녹색성장의 개념과 전략을 수립하고 실천에 들어감

이러한 주요국들의 입장은 선진국 내에서도 미국과 EU 의 입장이 다소 차별성을 드러내고 있으며, 중국과 인도가 개도국의 입장을 대변하고 있으며, 이러한 선진국과 개도국 진영 사이에서 새로운 선발개도국 한국이 제안한 국가별적정감축조치(Nationally Appropriate Mitigation Action: NAMA)를 중심으로 양 입장의 조율을 시도하고 있다.

대체로 감축(mitigation)과 관련해서는 개도국의 감축행동은 선진국으로부터의 재정지원 및 기술이전에 의해 촉진되어야 한다는 개도국들의 주장에 선진국들이 어느 정도 동의하고 있다. 하지만 선진국의 일방적인 감축행동 노력 실천에 대한 요구는 공동노력에 대한 필요성으로 대립되고 있다. 그리고 일본 등 일본, EU 등 선진국들은 경제발전 수준과 1 인당 국내총생산(GDP)을 기준으로 일부 개도국을 선진국으로 편입하는 개도국 졸업제도와 개도국에 대한 세분화 등을 주장하기도 한다.



[표 3] 국가별 온실가스 감축 목표

국가	중기(2020년) 감축목표			장기(2050년) 감축목표
	목표치	LULUCF	교토체제 포함여부	
미국	2005년 대비 -20%	예	예	2005년 대비 -83%
일본	1990년 대비 -25%	미정	미정	1990년 대비 -80%
캐나다	2006년 대비 -20%	예	아니오	2006년 대비 -60~-70%
뉴질랜드	1990년 대비 -10~-20%	예	예	1990년 대비 -50%
호주	2000년 대비 -5~-15% or -25%	예	예	2000년 대비 -60%
러시아	1990년 대비 -20~-25%	미정	미정	
스위스	1990년 대비 -20~-30%	예	예	
EU	1990년 대비 최소 -20~-30%	아니오 (-20%) 예(-30%)	예	1990년 대비 -80~-95%
한국	BAU 대비 -30%			
중국	2005년 대비 탄소집약도 방식 GDP의 -40-45%			
인도	2005년 대비 탄소집약도 방식 GDP의 -20-25%			
브라질	BAU 대비 -40%	예		
싱가포르	BAU 대비 -16%			
멕시코	BAU 대비 -30% (선진국 재정, 기술 지원 전제)			
남아공	BAU 대비 -34%, 2025년까지 -42% (선진국 재정지원이 전제)			
인도네시아	BAU 대비 -26%, 선진국 지원 시 -41%	예		

적응(adaptation) 조치와 관련하여 개도국들은 특히 최빈국 및 군서도서국의 취약성 평가 및 능력 형성을 위한 선진국으로부터의 기술이전과 재정지원의 필요성이 중요하다는 점을 강조하고 있으며, 선진국들도 그에 공감하고 있다. 다만 기술 지원문제와 관련하여 개도국이 지적재산권 체제에 대한 정부의 개



입을 통한 개편 주장에 대하여 선진국들은 기술개발과 투자 유인책으로 지적재산권 보호와 시장주의적 원칙을 지키는 것이 중요하다는 입장을 견지하고 있다. 재정지원에 대한 필요성도 모두 공감하지만 그 사용과 관련하여 감축 및 적응조치와 연계되는 패키지의 형성에 대한 논의는 계속될 것으로 보이며, 세계은행 내에 설치된 적응기금(Adaptation Fund)에 대한 개도국들의 조속한 사용을 위해 절차를 간소화해 줄 것을 요청하고 있다.

그러나 기후변화대응체제의 미래를 예측해 보는데 있어서 중요한 것은 이 환경 거버넌스의 중심축이 어떻게 변화하고 어떤 리더십이 주요한 영향력을 발휘하게 될 것인가의 문제일 것이다. 역시 중요한 논점은 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 틀을 유지하면서도 교토의정서를 대체할 새로운 협약을 체결할 것인지 아니면 기존 교토의정서를 보완할 것인지에 대한 입장의 차이일 것이다. 중국 등은 이에 대하여 보완을 바라며, 그 보완 협약을 바탕으로 연역적인 포스트교토체제의 구축을 선호하며, 미국 등은 새로운 협약의 체결을 지향하면서 다양한 우회적 통로들을 활용하여 보편적 기후변화 레짐을 구축해 가는 귀납적 접근법을 선호하는 것이다. 따라서 향후 기후변화대응체제의 미래는 미국과 중국이 대변하는 이 두 입장이 어떻게 절충될 수 있을 것인가에 달려 있다고 볼 수 있을 것이다.

## V. 기후변화대응체제의 미래 : 제도화와 리더십

2009년 12월의 <코펜하겐 회의> 및 그 이후 회담 프로세스에서 드러난 복잡한 대립구도는 당분간 기후변화대응체제의 규칙제정과 제도화를 위한 노정이 순탄치만은 않을 것이라는 것을 보여주었다. 당시 회원국들이 유의하기로 한 코펜하겐합의문(Copenhagen Accord)에 의거하여 선진국의 감축목표치 및 개도국의 감축조치 등의 내용을 담은 기후변화대응 국가계획을 미국은 물론 중국, 인도 등을 포함하여 세계 주요국들이 2010년 상반기에 제출하였다. 물론 이를 새로운 협약체결의 과정으로 연결하려는 미국의 입장과는 달리 중국과 인도는 기존 협약의 보완과정으로 이해하면서 근본적인 접근법의 차이를 해소하고 있지 못한 것이 사실이지만, 아무튼 유엔기후변화협약(UNFCCC) 틀을 중심으로 하는 기후변화 대응 프로세스는 계속되고 있다. 다수의 당사국들이 제시한 자발적 감축목표를 성실히 이행하겠다는 의지가 <칸쿠회의>(COP-16)에서 총회의결로 확인되었지만, 이것이 미국이 주도하는 행동에 기초한 새로운 접근법의 시작인지 교토체제를 보완하는 체제가 될 것인지에 대한 전망은 아직도 확정하여 말하기 어려워 보인다. 이와 관련하여 포스트코펜하겐 협상 과정의 전개에 대한 시나리오로는 다음과 같은 세 가지 예상이 제기되었다(김용건 외 2009, 147-149).

첫째, 코펜하겐합의문과는 별개로 교토의정서가 존속되는 체제이다. 즉 기존 교토체제가 보완되면서 유지되는 상황이다. 이 시나리오가 실현되기 위해서는 교토의정서를 유지하려는 개도국의 협상력, 미국의 여타 선진국과 상응한 수준의 감축목표 제시, 그리고 개도국에 대한 높은 수준의 재정 및 기술적 지원 약속 등이 보장되어야 할 것이다. 그러나 이러한 시나리오는 <코펜하겐회의> 및 <칸쿠회의>의 협상결과를 볼 때 다소 가능성이 떨어지는 것으로 판단된다. 하지만 <칸쿠회의>에서는 1,000억 달러 규모의 그린펀드 조성에 대한 합의가 있어서 다소 희망적인 측면이 나타나고 있는 것이 사실이다.

둘째, 교토의정서를 넘어서는 새로운 체제가 출범하는 상황이다. <코펜하겐 합의문>을 바탕으로 새로운 체제에 대한 논의의 불씨를 살린 <칸쿠회의> 이후 이 논의가 충실하게 발전되어 교토의정서 중심의 체제가 사실상 끝나고 새로운 국제적 합의가 채택됨으로써 새로운 체제가 출범하는 상황이다. 이 시나





리오가 가능하기 위해서는 새로운 국제적 합의가 지금까지 발전되어 온 교토체제의 핵심내용을 상당부분 포함하여 개도국의 반발을 최소화할 수 있어야 할 것이다. 새로운 국제적 합의가 서명과 비준절차 등을 통해 안정적인 법적 지위를 얻기 위해서는 최대한 많은 당사국의 적극적인 지지가 필요하기 때문이다. 이를 위해 무엇보다 선진국과 개도국 간의 감축행동 이행 현황을 측정(Measure), 보고(Report), 검증(Verify)하는 시스템이 분명하게 차별화되고, 개도국의 감축목표 미달성 시 국제적 제재가 없도록 명시적인 합의가 전제되어야 할 것이다.

셋째, 지지부진한 협상이 계속되는 교착상황이다. 세 번째 시나리오는 2010 년 이후의 당사국총회가 수년간 특별한 진전을 이룩하지 못하고 코펜하겐합의문도 일정한 수준의 지지를 얻지 못하여 결국 총회에서 공식적인 법적 문서가 채택되지 않는 상황이다. 이는 기후변화체제를 이끌고 나갈 유엔(UN)의 역할과 기능이 크게 축소되어 모든 국가의 감축의무는 국내적 의무로 국한되고 기존의 유엔기후변화협약(UNFCCC)는 단지 국가별 감축의무를 기록, 검토하는 역할만을 담당하게 되는 것을 의미한다. 이 경우 G20, <주요경제국포럼> (Major Economies Forum on Energy and Climate: MEF)과 같은 주요국의 다자회담이 기후변화 어젠다를 적극적으로 논의하는 새로운 장으로 부각될 가능성이 높다.

예상된 바와 같이 2010 년 12 월 칸쿤 회의는 코펜하겐 합의문을 기초로 한 새로운 기후변화협약의 구성을 위한 새로운 논의의 가능성을 살리는데 성공하였지만, 이 새로운 또는 보완된 기후변화협약의 미래는 아직도 매우 불투명하다. 이러한 상황이 지속되면서 유엔기후변화협약(UNFCCC) 프로세스가 지지부진한 교착상황을 지속하게 될 경우, 미국을 중심으로 한 선진국들은 강대국 중심적 접근이나 다른 대화통로를 활용하는 국제주의적 접근을 동시에 모색할 가능성이 커 보인다. 이렇게 될 경우 기후변화대응체제 구축의 정치과정은 이슈와 토론의 장이 분절화되고 귀납적인 국제주의적 접근법이 기존 지구주의적이며 연역적인 하향적(top-down) 접근법을 압도하게 될 가능성이 높다. 이러한 행동에 기초한(action-oriented) 귀납적 국제주의적 동학에 대해 지구시민사회 및 지식공동체가 어떻게 대응할지도 주요한 변수가 될 수도 있지만, 결국 새로운 체제는 미국이나 중국과 같은 주요국들의 의지와 합의 도출을 위한 지속적인 노력이 없이는 구축되기 어려울 것이다. 이를 위해서는 잘 만들어진 제도적 메커니즘을 구축하는 일보다 국가별 참여를 촉진할 수 있는 인센티브를 강화시키는 아이디어를 창출하는 것이 더 중요해 보인다.

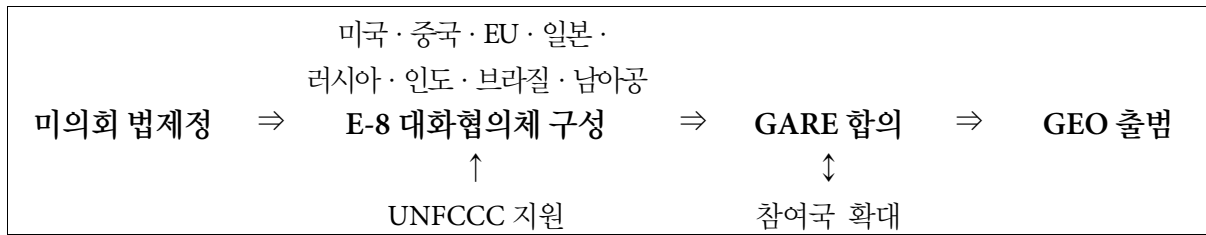
이상의 고찰을 통하여 기후변화대응체제의 미래를 전망함에 있어서 다음과 같은 제도화의 가능성을 상정해 볼 수 있을 것이다.<sup>11</sup>

첫째, 유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 지구주의적 노력이 성공적으로 제도화되는 안이다. 이는 주로 ‘BASIC 그룹’ (BASIC group: China, India, Brazil and South Africa)으로 불리는 브라질, 인도, 중국, 남아공 등이 계속하여 지지하는 방안이다. 시간이 걸려도 원칙에 대한 합의와 규칙의 제정이라는 순서를 밟아 연역적인 하향식(top-down) 접근에 따라 기후변화대응체제 구축을 이루어야 한다는 것이다. 물론 교토의정서를 지속할지 보완할지에 대해서는 의견의 차이가 있지만 이 그룹들은 보완에 무게를 두고 있는 것으로 보인다.

둘째, 기존 지구주의의 한계를 인정하고 강대국 중심적 접근을 통하여 새로운 기후변화대응체제를 구축하자는 주장이다. 주요국 G2-G8 중심으로 ‘탄소배출에 관한 일반협정’(General agreement to reduce emissions: GARE)를 체결하는 것으로부터 시작하여, 점진적으로 그 범위나 이슈를 확장해감으로써 포괄적인 ‘지구환경기구’(Global Environmental Organization)의 형성을 지향해 가는 귀납적인 접근법을 보여준다. 이는 미국의 브루킹스 연구소 등에서 제안되고 있으며, 이러한 접근법은 지구적 핵심의제 중의 하나가 되고 있는 미-중관계를 풀어나가면서 리더십을 강화하려는 미국의 의도를 반영하고 있다.



[그림 1] 무역레짐 형성과 유비된 환경레짐 형성 시나리오



셋째, 포괄적 국제주의에 입각하여 기존 유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 논의틀을 다변화함으로써 지구주의적 한계를 극복하는 방안이다. <코펜하겐회의> 를 준비하는 과정에 미국이 기후변화협상의 새로운 추동력을 창출하기 위하여 주도하였던 <주요경제국포럼>(MEF) 또는 세계경제위기 이후에 지구적 조정과정의 중추적 역할을 감당하고 있다고 평가받는 <주요 20 개국 회의> (G20)등을 활용하여 기후변화대응체제 구축을 위한 핵심적인 의제에 대한 합의를 바탕으로 점진적으로 별도의 기구를 발전시킴으로써 새로운 국제적 레짐을 형성해 볼 수도 있을 것이다. 특히 <주요경제국포럼>(MEF)의 경우는 기술선진국 등을 중심으로 구성되어 있어서 이미 저탄소경제에 대한 비전을 전파하고 있는 상황이다. 그리고 이 포럼은 기본적으로 유엔(UN)과 공조하는 조직으로 갈 가능성이 높아 보인다. G20 을 활용하는 경우에는 기후변화의 문제를 에너지 문제와 결합하여 경제와 개발의 성격을 강조하면서 처리해 나가게 될 가능성도 있다. 유엔기후변화협약(UNFCCC) 틀보다는 유연한 논의구조를 만들 수 있다는 장점이 있으며, 논의의 구도도 훨씬 단순하여 효율성의 측면에서도 긍정적인 구상으로 평가받고 있다.

넷째, 시장중심 국제주의적 대안으로 기존의 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 틀 속에서 환경문제를 논의하자는 주장이다. 별다른 성과를 거두지 못하였지만 사실 2000 년 도하라운드 는 환경에 대한 깊은 관심을 가지고 시작되었다. 따라서 세계무역기구(WTO)의 틀을 가지고 환경문제를 접근하는 것이 불가능한 것은 아니다. 환경문제를 이슈별로 나누어 합의 가능한 과제들을 먼저 풀어가면서 궁극적으로는 기후변화대응체제의 뜨거운 감자인 환경과 무역, 탄소관세 등의 문제까지도 세계무역기구(WTO) 구조 속에서 풀어갈 수도 있을 것이다.

다섯째, 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 틀과는 별개로 새로운 국제기구인 지구에너지기구(Global Energy Organization)를 만들어 이로부터 환경 및 기후변화 문제에 접근하자는 자원중심적 국제주의 대안이다. 에너지 문제는 각국들이 화급히 해결하여야 할 문제로 국가들의 협상 태도와 밀도를 변화시킬 수 있으며, 또한 에너지와 기후변화문제는 동전의 양면과 같아서 환경에 직접 가는 길이 막혀 있을 때에는 우회로를 찾아 볼 수도 있을 것이다.

이러한 다양한 제도화의 가능성 중에서 현재 넷째, 다섯째 안에 대한 반향이나 지지는 그다지 커 보이지 않다. 왜냐하면 무역과 에너지 분야의 전문가들은 이 이슈가 복잡한 기후변화 문제와 결합되어 본질적인 동력이 상실될 것을 우려하고 있는 듯하다.

현재 첫째 대안에 대한 입장이 가장 광범위한 지지를 받고 있는 것이 사실이다. 하지만 유엔기후변화협약(UNFCCC) 중심의 논의 구조가 2010 년 12 월 <칸쿠회의> 이상의 성과를 거두지 못하고 이후 계속하여 지지부진한 협상과정이 지속될 경우 또는 그럴 가능성이 높아갈 경우 둘째 또는 셋째 틀을 통하여 보완적 노력을 병행해 나가거나 아예 이런 새로운 틀을 통한 논의가 기후변화대응체제 구축의 추동력을 창출할 가능성이 커 보인다. 왜냐하면 세계경제위기 이후 새롭게 변화하는 미-중관계와 세력균형의 변동은 미국과 중국의 경쟁적이며 협력적인 리더십의 가능성을 높이고 있기 때문이다. 따라서 중단기적으로는 둘째 및 셋째 안을 중심으로 전개되는 논의가 기후변화대응체제 구축의 추동력을 창출할 가능성에도



주목해 볼 필요가 있다. 그렇지만 이미 언급한 바와 같이 이러한 노력은 장기적으로는 보편적이며 지구주의적 환경거버넌스를 형성하려는 시도로 연결될 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 기후변화대응체제의 효율성은 둘째 및 셋째 대안이 담보해낼 가능성이 높지만, 그 민주적 정당성은 결국 첫째 대안이 담보해 낼 수밖에 없기 때문이다.

정리하자면, 미중관계가 환경국제정치의 문제를 극복할 주요한 축으로 발전하게 될 것은 분명해 보인다. 그러나 환경국제정치가 지니는 복합적 성격으로 인하여 미-중관계가 환경국제정치를 결정하는 압도적 요인이 되기는 어렵다. 그간 중요한 역할을 해 온 EU의 리더십이 비록 코펜하겐 프로세스를 통하여 한계를 드러내었지만 여전히 EU의 입지와 역할은 중요하다. 그럼에도 불구하고 세계경제위기 이후 기후변화대응체제 형성을 위한 새로운 추동력의 창출은 미국과 중국의 협력을 통하여 형성될 가능성을 높아지면서 미국과 중국의 역할이 중요해지기 시작하였다. <코펜하겐 회의> 이전까지 서로를 감축조치 거부 및 비대응의 구실로 삼았던 ‘거부의 동맹’(alliance of denial)의 텃과 ‘자살계약’(suicide pact)의 관계에서 벗어나(*The New York Times* April/20/2007; Chandler 2008), 지구적 공공재의 생성과 제공이라는 측면에서 양국은 ‘실천의 동맹’(alliance of implementation)으로 나갈 필요성과 압박을 점차 강하게 받고 있다. 양국의 협력 필요성은 국제정치의 어떤 다른 영역보다 높은 것이 사실이다. 양국은 환경의 국제·지구정치가 승자와 패자를 가르는 방식의 해법을 피하고 공생의 길을 찾기 위한 노력을 기울이는데 대한 합의에 도달하는 것이 중요하다. 이러한 양국협력이 기후변화 대응에 대한 전향적 조치로 연결될 수 있다면 이는 양국의 경성 및 연성 권력으로 공히 기능하면서 양국의 지도력과 명분력을 강화시키는 기제가 될 가능성이 높다. 하지만 이들이 서로를 핑계로 지속적으로 아무런 조치도 취하지 않는다면 양국의 경성 및 연성 권력이 공히 타격을 받을 것이다.

향후 국제정치에서는 다극성이 강화되면서 미국과 중국의 리더십이 각축을 벌일 가능성이 높게 예측되고 있는 가운데, 환경 국제정치에서도 미중관계의 기본축이 가지는 중요성이 증대될 것임에 틀림없다. 하지만 환경정치의 분열구도와 환경문제의 지구적 파급성이란 조건은 유럽연합(EU), 일본, 인도, 러시아, 브라질, 남아공 등의 주요 환경 8 개국(E8) 그룹과 호주, 한국 등의 중견국들이 가세하는 주요국들 중심의 집단적 논의체제를 강화시키면서 환경의 국제정치의 기본축과 상호작용하여 그 대세를 결정하게 될 것이다. 이러한 국제정치적 상호작용은 다시 환경관련 제도의 발전을 촉발하게 될 것이고, 이 과정에서 비정부기구 및 세계시민사회의 압력이 제도와 상호작용하는 훨씬 복잡한 형태의 환경의 지구거버넌스가 작동하게 될 것이다. ■



## 주(註)

- <sup>1</sup> 이 글은 <국제정치논총> 51 집 1 호에 게재된 “기후변화의 국제정치와 미-중관계”를 바탕으로 ‘기후변화 국제정치의 미래’라는 주제에 초점을 두고 수정 및 보완 과정을 거쳐 작성되었다.
- <sup>2</sup> 이와 같이 사회·계층적이며 국가적이며 지구적인 성격이 혼재되어 있는 환경의 국제정치의 특성은 그 출현 과정에서부터 예견되어 있었다. 원래 환경의 국제정치는 국가 내부의 비정부기구 및 지식공동체로부터 문제가 제기되었고, 이러한 사회세력이 초국가적 노력으로 연결됨으로써 국제기구 UN 을 움직여 글로벌거버넌스 구축노력이 시작되었으며, 이것이 국가 차원의 각국 정부를 변화시키고 기업 행동의 변화를 촉발하게 되었다. 이러한 영향의 고리는 환경문제가 가지고 있는 복합성을 단적으로 보여주는 것이다.
- <sup>3</sup> 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 기본적인 목적은 지구적 수준에서의 온실가스의 감축에 있다(Article 2: ‘stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system’). 하지만 이 협약은 법적으로 구속력 있는 규정을 제시하고 있지는 않다. 다만 이 협약에 참여하는 23 개의 선진국이 감축 목표를 달성하기 위하여 노력하고 있다는 점이 긍정적이다. 1994 년부터 효력이 발생한 유엔기후변화협약(UNFCCC)에는 현재까지 192 개국이 조인함으로써 전지구적 환경정치의 중심 프로세스로 자리 잡고 있다. 이 유엔기후변화협약(UNFCCC) 활동의 중심 논의의 장은 당사국총회(COP)인데, 1997 년 3 차 당사국총회에서 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었고 2005 년 발효되었다(Elliott, L. 1998; Paterson, M. 1996).
- <sup>4</sup> 이후 코펜하겐 회의의 경과에 대한 자세한 내용은 다음을 참조하였음(김용건·김이진·박시원 2009).
- <sup>5</sup> 미국 하원은 ‘American Clean Energy and Security Act’(웁스만-말키 법안)을 2009 년 6 월에 통과시켰으나, 미 상원은 ‘Clean Energy Jobs and American Power Act’(케리-복서 법안)을 통과시키는데 실패함으로써 국내법적 기반을 갖추지 못한 상황에서 국제적 협상의 입지가 매우 좁아지게 된 것이다.
- <sup>6</sup> 이와 관련된 자세한 내용은 다음을 참조. (김용건 외 2009)
- <sup>7</sup> 유엔기후변화협약(UNFCCC)가 열거하고 있는 그룹들은 다음과 같다. 첫째, 130 여개 국가에 달하는 가장 많은 국가들이 포함되어 있는 77 그룹(G-77)이다. 여기에는 34 개국의 도서국가연합(AOSIS), 유엔(UN) 아프리카지역 국가그룹, 50 개국의 저개발국가그룹 등이 포함되어 있으며, 각각의 그룹들은 G-77 의 틀 내에서만이 아니라 개별적으로 자국이 속한 그룹의 이익을 증진하기 위한 노력을 기울이고 있다. 특히 도서국가연합은 COP-3 에서 최초로 의무적 온실가스 감축기준을 제시한 그룹이기도 하다. 둘째, 유럽연합에 속한 27 개국이다. 그리고 가장 커다란 이 그룹의 이해를 대변하는 국가는 중국이다. 셋째, 소위 우산그룹(Umbrella Group)으로 불리는 집단으로 환경시장주의를 지지하는 선진국들의 느슨한 연대 모임으로, 그 구성원이 다소 유동적이긴 하지만 교토의정서 협상과정에서 활발한 활동을 보인 JUSSCANNZ(Japan, the USA, Switzerland, Canada, Australia, Norway and New Zealand)를 중심으로 하여 아이슬란드, 러시아, 우크라이나가 가세하고 있다. 넷째, 환경통합그룹(Environmental Integrity



Group)이 있으며, 스위스, 한국, 멕시코 등이 속하고 있다. 그 이외에도 기타그룹으로 석유수출국기구(OPEC), 중앙아시아, 코카서스, 알바니아, 몰도바 그룹(Central Asia, Caucasus and Moldova: CACAM)과 아랍 리그 그리고 프랑스어권 국가그룹 등도 있다. [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/2714.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php)

<sup>8</sup> 다양한 그룹의 입장은 다음을 참조. (Bang, Heggelund and Veatne 2005-2006; Grubb and Brack 1999; Gupta 2005-2006; Grubb, Vrolijk, and Brack 1999; Gupta 1997; Newell 2000)

<sup>9</sup> 표의 전반적인 내용은 필자의 작업이지만, 일부 내용은 김용건 외(2009)의 [표 2-6]을 참조하였음.

<sup>10</sup> 미국의 공식적인 입장 (US Climate Action Report 2010) 및 미 국무부 홈페이지(<http://www.state.gov>) 답화문 및 공식 발표 참조. 중국의 입장은 “China’s National Climate Change Programme(中國應對氣候變化國家方案),” <http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf>; 中華人民共和國 國家發展和改革委員會 應對氣候變化司, “落實巴厘路線圖: 中國政府關於哥本哈根氣候變化會議的立場”, 中華人民共和國國家發展和改革委員會 웹사이트, [http://qhs.ndrc.gov.cn/gwtd/t20090521\\_280386.htm](http://qhs.ndrc.gov.cn/gwtd/t20090521_280386.htm) (검색일: 2010.10.28.) 등을 참조. 기타 에너지경제연구원, 〈주간 해외에너지 동향〉, 무역환경정보네트워크 〈기후변화 e-News Letter〉 등 참조.

<sup>11</sup> 주요 G2~G8 중심으로 ‘탄소배출에 관한 일반협정(GARE: General Agreement to Reduce Emissions)’ 체결 구상은 다음을 참조. (Antholis 2009). 지구환경기구(Global Environmental Organization)의 형성을 지향해 가는 귀납적인 접근법에 대해서는 다음을 참조. (Runge 2009). 주요경제국포럼(Major Economies Forum on Energy and Climate) 중심의 논의에 대해서는 다음을 참조. <http://www.majoreconomiesforum.org> (검색일: 2011. 2. 22). 자유무역 레짐 내 환경기술 이전을 통해 문제 해결책을 제시한 글로 다음을 참조. (Brewer 2009; The World Bank 2008; Carraro and Egenhofer 2007). 지구에너지기구(Global Energy Organization)에 관한 제안은 다음을 참조. (Bradford 2007; Goldthau and Witte 2010; Lesage, Graaf and Westphal 2010).



## 참고문헌

---

- 김용건·김이진·박시원. 2009. 《온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구》. 서울: 한국환경정책평가연구원.
- 무역환경정보네트워크. 〈기후변화 e-News Letter〉 2010.
- 에너지경제연구원. 〈주간 해외에너지 동향〉 2010.
- 원동욱. 2006. “중국 환경문제에 대한 재인식: 경제발전과 환경보호의 딜레마.” 〈환경정책연구〉 5, 1. 〈동아일보〉. 2010. 1월 15일.  
〈세계일보〉. 2010. 10월 12일.  
〈연합뉴스〉. 2010. 10월 5일.
- Adger, N., et. al. eds. 2006. *Fairness in adaptation to climate change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Antholis, William. 2009. "Five “Gs”: Lessons from World Trade for Governing Global Climate Change." In *Climate Change, Trade, and Competitiveness: Is a Collision Inevitable?* ed. L. Brainard and I. Sorkin, 121–138. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Arts, Bas. 1998. *The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Convention*. International Books.
- Asia Society & Pew Center. 2009. *Common Challenge and Collaborative Response: A Roadmap for US-China Cooperation on Energy and Climate Change*.
- Bang, G., G. Heggelund and J. Vevatne. 2005. “Shifting Strategies in the Climate Negotiations.” *FNI Report*.
- Barnett, Jon. 2007. “The Geopolitics of Climate Change.” *Geography Compass* 1,6.
- Brainard, Lael and Isaac Sorkin. eds. 2009. *Climate Change, Trade, and Competitiveness: Is a Collision Inevitable?*. Brookings Institution Press.
- Brewer, Thomas L. 2003. “The Trade Regime and the Climate Regime: Institutional Evolution and Adaptation.” *Climate Policy* 3,4.  
\_\_\_\_\_. 2004. “The WTO and the Kyoto Protocol: Interaction Issues.” *Climate Policy* 4,1.  
\_\_\_\_\_. 2009. “Technology Transfers and Climate Change: International Flows, Barriers, and Frameworks,” in Brainard and Sorkin, 93-113
- Carraro, Carlo and Christian Egenhofer ed. 2007. *Climate and Trade Policy: Bottom-up Approaches towards Global Agreement*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Conca, K. 2006. *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge, M.A.: MIT Press.
- Elliott, L. 1998. *The global politics of the environment*. London: Macmillan.
- Giddens, Anthony. 2009. *The Politics of Climate Change*. Cambridge: Polity.
- Goldthau, Andreas and Jan Martin Witte ed. 2010. *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Grubb, M., C. Vrolijk, and D. Brack. 1999. *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*. London: Royal Institute of International Affairs and Earthscan.



- Gupta, J. 1997. *The Climate Change Convention and Developing Countries: From Conflict to Consensus?*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Kagan, Robert. 1996. "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy." *Foreign Affairs* July/August.
- Kagan, Robert. 2009. "Obama, Siding With the Regime." *Washington Post* June 17.
- Lewis, Joanna I. 2007-2008. "China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiations." *The Washington Quarterly* Winter.
- Lesage, Dries, Thijs Van de Graaf and Kirsten Westphal. 2010. *Global Energy Governance in a Multipolar World*. Farnham: Ashgate.
- Lieberthal, Kenneth and David Sandalow. 2009. *Overcoming Obstacles to U.S.-China Cooperation on Climate Change*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China Leaders, Structures, and Processes*. Oxford: Princeton University Press.
- Lin, Teh-Chang. 2007. "Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: A Social Movement with Chinese Characteristics." *Issues & Studies* 43,4 December.
- Miler, Alice. 2008. "The CCP Central Committee's Leading Small Groups." *China Leadership Monitor* 26.
- National Development and Reform Commission. 2007. *China's National Climate Change Program* June 30.
- Newell, P. 2000. *Climate for Change: Non-state Actors and the Global Politics of the Greenhouse*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Paterson, M.. 1996. *Global warming and global politics*. London: Routledge.
- Runge, C. Ford. 2009. "The Climate Commons and a Global Environmental Organization," in Brainard and Sorkin, 139-170
- Schreck, Sarah C. 2006. "The Role of Nongovernmental Organizations in International Environmental Law." *Gonzaga Journal of International Law* 10.
- Schreurs Miranda A. and Yves Tiberghien, 2007. "Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation." *Global Environmental Politics* 7,4 November.
- State Council Information Office. 2008. *White Paper: China's policies and actions on climate change* October 30.
- Sussman, Glen. 2004. "The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership." *International Political Science Review* 25,4.
- Switzer, Jacqueline V. 1994. *Environmental Politics*. New York: St. Martin's Press.
- The World Bank, 2008. *International Trade and Climate Change: Economic, Legal, and Institutional Perspectives*. Washington D.C.: The World Bank.
- Vogler, J. and C. Bretherton. 2006. "The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change." *International Studies Perspectives* 7,1.
- William Chandler. 2008. "Breaking the Suicide Pact: US-China Cooperation on Climate Change." Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace May.



- Yang, Guobin. 2005. "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China." *The China Quarterly* 181.
- The New York Times*. 2007. April 20.
- 미 하원 에너지상공위원회 홈페이지. <http://energycommerce.house.gov> (검색일: 2009.7.26).
- 케리 상원의원 홈페이지. <http://kerry.senate.gov/cleanenergyjobsandamericanpower/intro.cfm> (검색일: 2009.10.30).
- Bradford, I. Colin Jr. 2007. "World Energy Needs, Climate Change and Governance," Brookings and Center for International Governance Innovation  
[http://www.l20.org/publications/28\\_4n\\_Global-Energy-Council-\\_full.pdf](http://www.l20.org/publications/28_4n_Global-Energy-Council-_full.pdf) (검색일: 2010.10.28).
- Department of Climate Change, National Development and Reform Commission of China. "Letter including autonomous domestic mitigation actions." *United Nations Framework Convention on Climate Change*.  
[http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/chinacphaccord\\_app2.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/chinacphaccord_app2.pdf) (검색일: 2010.10.28).
- Hoover Institution, Stanford University.  
<http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/5689> (검색일: 2010.10.27).
- Houser, Trevor. 2007. "China's Energy Consumption and Opportunities for U.S.-China Co-operation to Address the Effects of China' Energy Use." testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission June.  
[http://www.uscc.gov/hearings/2007hearings/written\\_testimonies/07\\_06\\_14\\_15wrts/07\\_06\\_14\\_houser\\_statement.php](http://www.uscc.gov/hearings/2007hearings/written_testimonies/07_06_14_15wrts/07_06_14_houser_statement.php) (검색일: 2008.10.30).
- International Energy Agency. 2008. *Energy Technology Perspectives 2008: Fact Sheet-The Blue Scenario* June. [http://www.iea.org/Textbase/techno/etp/fact\\_sheet\\_ETP2008.pdf](http://www.iea.org/Textbase/techno/etp/fact_sheet_ETP2008.pdf) (검색일: 2010.10.28).
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2007. *Climate change 2007: climate change impacts, adaptation and vulnerability: summary for policymakers*. Geneva, Switzerland: IPCC Secretariat.  
[http://media.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/ipcc\\_document\\_040607.pdf](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/ipcc_document_040607.pdf) (검색일: 2010.10.28).
- Peichert, Henrike, and Nils Meyer-Ohlendorf, "G8 Impact on International Climate Change Negotiations."  
[http://ecologic.eu/download/zeitschriftenartikel/meyer-ohlendorf/g8\\_impact\\_on\\_international\\_climate\\_change\\_negotiations.pdf](http://ecologic.eu/download/zeitschriftenartikel/meyer-ohlendorf/g8_impact_on_international_climate_change_negotiations.pdf) (검색일: 2010.9.22).
- UNFCCC, "Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention," Draft Decision [-/CP.16] (검색일: 2010.12.22).
- U.S. Special Envoy for Climate Change. "Quantified economy-wide emissions targets for 2020." UNFCCC, [http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/unitedstatescphaccord\\_app.1.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/unitedstatescphaccord_app.1.pdf) (검색일: 2010.10.28).
- China Daily*. "Chinese divided over new environmental policy."  
[http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-03/19/content\\_6550342.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-03/19/content_6550342.htm) (검색일: 2010.10.28).





## 필자약력

서울대학교 정치외교학부 교수. 신범식 교수는 서울대학교 외교학과 및 대학원을 졸업하고 러시아 국립 모스크바국제관계대학(MGIMO)에서 정치학 박사학위를 수여했으며, 한국슬라브학회 총무이사를 역임 하였다. 주요 연구분야는 러시아 외교정책과 유라시아 국제관계이다. 주요 논저로는 《21세기 유라시아 도전과 국제관계》(편저)(서울: 한울아카데미, 2006), 《러시아의 선택: 탈소비에트 체제전환과 국가·시장·사회의 변화》(공저)(서울: 서울대학교, 2006), *Russian Nonproliferation Policy and the Korean Peninsula* (공저)(Carlisle: U.S. Army War College, 2007), “Russia's Perspectives on International Politics” (Acta Slavica Iaponica, 2009) 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년 1월 아시아안보연구원(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보연구센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
김하정 아시아안보연구원 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) [hjkim@eai.or.kr](mailto:hjkim@eai.or.kr)  
김양규 아시아안보연구원 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) [ygkim@eai.or.kr](mailto:ygkim@eai.or.kr)

