

포스트 교토체제 하 중국의 기후정책과 미중관계


원동욱
동아대학교

2012년 5월

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.

© 2012 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
서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



포스트 교토체제 하 중국의 기후정책과 미중관계

원동욱
동아대학교

1. 들어가는 말

기후변화(climate change)라는 인류 및 지구 차원의 위기에 대응하여 국제사회는 20여 년에 걸쳐 글로벌 거버넌스의 구축을 위해 지속적인 노력을 경주해 왔다. 이러한 노력의 과정에서 1992년 기후변화에 대한 국제사회의 기본적 대응 틀로서 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)이 체결되었고, 1997년에는 제3차 당사국회의(Conference of the Parties: COP-3)에서 선진국의 온실가스 감축의무를 명문화한 ‘교토의정서’(Kyoto Protocol)가 체결되었다. 하지만 이러한 결실에도 불구하고 개별국가의 자구(self-help) 노력에 기초한 국제사회의 거버넌스 구도는 적지 않은 한계를 노정하기도 하였다. 즉, 기후변화에 대한 실질적 대응과정에서 야기되는 개별국가의 이익에 대한 영향은 물론이고 중장기적으로 기후레짐의 구축이 가져올 국제정치경제질서의 재편을 둘러싸고 선진국-개도국간, 선진국 및 개도국 내부에 복잡하고도 다층적인 이해관계의 대립을 야기하였다. 중국을 비롯한 개도국의 감축의무 배제는 물론이고, 국제레짐의 구축에 있어 주도적, 핵심적 역할을 담당해 왔던 미국의 교토의정서 탈퇴 등 기후레짐에 대한 소극적, 부정적 태도는 온실가스 배출에 대한 실제적 규제의 내용을 담고 있는 교토의정서의 실질적 발효를 늦추게 한 주요한 원인이 되었다. 물론 2005년 러시아의 비준으로 교토의정서가 뒤늦게 발효되긴 하였지만, 특히 미국의 이러한 소극적, 부정적 태도는 중국을 위시한 주요 개도국들의 실질적 행동을 지연시키는 부정적 영향을 초래하였고, 기후변화라는 인류 공동의 위기에 효과적으로 대응할 수 있는 글로벌 거버넌스의 형성을 지체시켰다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 기후변화를 초래하는 온실가스의 감축을 위한 국제사회의 노력은 지속적으로 전개되어 왔다. 2007년 인도네시아 발리에서 개최된 제13차 당사국회의(COP-13)에서 교토의정서의 실행계획이 완료되는 2012년 이후의 포스트 교토체제를 논의할 협상 프로세스인 ‘발리행동계획’(Bali Roadmap)이 채택되었다. 이는 선진국과 개도국 모두를 아우르는, 기후변화에 대응하는 새로운 차원의 글로벌 거버넌스 구축을 위한 노력으로서, 2009년 12월의 코펜하겐 제15차 당사국회의(COP-15), 2010년 12월 칸쿤의 16차 당사국회의(COP-16)에 이어, 2011년 11월 더반에서 개최된 17차 당사국회의(COP-17)로 숨가쁘게 이어졌다. 하지만 포스트 교토체제를 구축하기 위한 국제사회의 이러한 노력은 또 다시 미국은 물론이고 중국, 인도 등 주요 개도국의 온실가스 의무감축에 대한 거부사로 인해 실질적 성과를 거두지 못했다. 즉 새로운 기대 속에서 이루어진 국제기후담판은 결국 무위로 끝나게 되었고, 보다 복잡하고 다층적인 궤도에 접어들었다. 그렇다면 ‘유엔 기후변화협약’ 체결 이후 20년에 걸친 국제기후담판은 이제 더 이상 실효성을 보장할 수 없는가? 국



제기후담판은 이제 유엔의 틀을 벗어나 새로운 구도를 필요로 하는가? 포스트 교토체제의 실질은 유엔에 의한 모든 회원국의 다자적 레짐에서 미국과 중국의 G2 구도에 의한 새로운 기후거버넌스 체제로의 이행인가?

주지하다시피 포스트 교토체제를 구축하는 과정에서 특히 미국과 중국의 역할은 매우 중요한 의미를 갖는다. 선진국의 대표주자인 미국과 개도국의 대표주자인 중국, 이들 양국은 실제 기후변화를 야기하는 전 세계 온실가스 배출의 40% 이상을 차지하는 주요 책임당사국일 뿐만 아니라, 포스트 교토체제를 구축하는 국제협상의 성공여부를 결정짓는 핵심적 행위자들이기 때문이다. 더욱이 ‘거절의 동맹’(alliance of denial)이라는 국제사회의 비난을 받아온(*New York Times* April/20/2007) 미중 양국은 그간 교토의정서의 감축의무에서 상대적으로 자유로울 수 있었지만, 포스트 교토체제 논의에서는 계속적으로 거부의를 피력하기에는 일정한 한계를 갖는다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 오바마(Barack Obama) 행정부의 출범 이후 미국은 국내적 차원에서 기후변화대응에 적극 나서면서도 유엔의 틀을 벗어나 자국 주도의 새로운 국제기후레짐을 구축하기 위한 노력을 진행하고 있다. 중국 또한 국제사회의 의무감축 압력이 증가하는 상황에도 불구하고 국내차원의 에너지절감과 온실가스 배출저감을 위한 정책적 조치를 강화하면서도 여전히 의무감축에 대한 거부의를 견지하고 있다. 특히 미중 양국간에는 유엔이라는 기존의 틀을 벗어나 기후문제에 대한 의견 차이와 갈등의 소지가 존재함에도 불구하고 기술적 분야를 중심으로 협력이 증진되고 있는 상황이다.

본 논문에서는 포스트 교토체제에 대응하여 핵심적 행위자로 등장하고 있는 중국이 국내외 차원에서 어떠한 정책적 방안들을 모색하고 있으며, 이를 토대로 국제사회의 온실가스 감축의무 압력에 어떻게 대응하고 있는지를 살펴볼 것이다. 그리고 포스트 교토체제와 관련한 핵심 당사자로서 미중 양국의 협력과 갈등에 대해서 고찰하고, 나아가 새로운 글로벌 기후거버넌스체제로서 G2의 가능성에 대해서 분석하고자 한다. 이를 통해 궁극적으로 기후문제를 둘러싼 미중관계와 포스트 교토체제의 향방을 전망하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다. 물론 오바마 행정부 출범 이후 미국의 기후변화에 관한 입장과 정책에 대한 분석이 함께 이루어져야 하지만, 본 논문에서는 지면상의 문제는 물론이고 책 전체의 취지에 맞추어 중국의 기후정책을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

II. 포스트 교토체제와 중국의 기후정책

1. 포스트 교토체제의 실질과 향방

1990년 국제기후담판이 시작된 이래로 온실가스 감축의무의 분담 등의 문제를 둘러싸고 국제적 정치투쟁이 날로 격렬하게 전개되어 왔다. 본질적으로 기후문제는 환경문제에 국한되지 않고, 경제 그리고 정치문제 등과 하나로 혼합된 의제이며, 국제기후레짐의 전개과정은 오늘날 세계가 직면하고 있는 여러 지구적 문제의 딜레마를 농축해 놓은, 복잡하고도 미묘한 국제정치의 축소판이라 할 수 있다. 국제기후레짐의 발전과정을 회고해 보면, 1992년에 통과된 ‘유엔기후변화협약’을 통해 대기중의 온실가스 농도를 안정시키는 장기적 목표와 일련의 기본원칙을 수립한 것이 첫 번째 중요한 이정표이다. 또한 1997년 교토회의(COP-3)에서 통과된 ‘교토의정서’는 이 협약의 틀 아래 처음으로 법률적 구속력을 갖춘 문건으로, 선진국과 체제전환국을 부속서 I국가로 지정하여 수량화된 감축목표를 규정함과 동시에 시장에 기초한 국제협력의 3가지 메커니즘을 도입한 두 번째 중요한



이정표이다.¹ 1995년부터 본격적인 담판이 전개되었던 것을 고려하면 2005년 2월 교토의정서의 발효까지는 10년에 걸친 지난한 과정이 존재하였다. 2001년 미국이 교토의정서 체제에서 퇴장하고 중국, 인도 등의 주요 개도국이 의무대상국에서 배제됨으로써 환경적 유효성은 크게 떨어졌지만, 교토의정서는 인류사회가 실제적 행동을 통해 기후변화라는 인류 공멸의 아젠다에 대응하여 내딛은 중요한 일보로서 그 의미가 자못 크다고 할 수 있다.

교토의정서의 기한이 만료되는 2012년 이후를 대비한 국제사회의 포스트 교토체제 논의는 일찍이 2005년 12월 캐나다 몬트리올에서 개최된 기후협약 제11차 당사국회의 및 제1차 협약국회의(COP-11/Meeting of the Parties: MOP-1)에서 시작되었다. 이 회의에서는 두 개의 협상트랙²을 채택하여 정식으로 새로운 담판이 가동되기 시작했으며, 날로 격렬해지고 다양한 변수로 충만한 포스트 교토체제의 개막을 알렸다. 또한 2007년 11월에는 인도네시아 발리에서 개최된 기후변화 제13차 당사국총회(COP-13)에서 ‘발리 로드맵’이 채택되어 장기적 행동대화를 끝내기로 결정하였다. 아울러 의무감축국가인 부속서 I국가의 추가적인 감축의무에 대한 논의가 이루어지는 교토의정서 협상트랙(Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: AWG-KP)과 달리 개도국을 포함한 기후변화협상 당사국의 감축·적응·기술·자금 등을 논의하는 장기협력행동 협상트랙(The Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action: AWG-LCA)이 설립되어 새로운 총체적 담판과정이 가동되었다.³ 하지만 2012년 이후 포스트 교토체제를 결정하기로 한 2009년 12월의 코펜하겐회의(COP-15)에서는 전 세계 100여개 국가의 정상들이 모였음에도 불구하고, 선진국과 개도국간의 이견차이는 물론이고 이해관계를 중심으로 형성된 다양한 그룹들간의 의견충돌로 인해 구속력 있고 구체적인 합의문 도출에 실패하였다. 또한 뒤이은 2010년 12월의 칸쿤 회의(COP-16)는 물론이고 2011년 11월의 더반 회의(COP-17)에서도 결국 이러한 갈등구도가 지속됨으로써 유엔이라는 다자적 틀 속에서 진행되어 온 포스트 교토체제 구축 논의는 최종적인 성과를 거두지 못하고 끝나고 말았다.⁴

사실상 이러한 한계에도 불구하고 포스트 교토체제와 관련한 논의는 국제기후담판 과정에서 일정한 전환을 가져왔다고 할 수 있다. 우선 무엇보다 최근 국제기후담판의 구도가 과거 유엔의 틀을 벗어나 G20, APEC, G2 등과 같은 보다 다양한 다자간, 양자간 협력기제로 확산되고 있다는 사실이며, 또한 ‘우산형 그룹’, 유럽연합, G77+1(개도국 그룹)이라는 3대 그룹⁵의 삼축정립 구도에서 세계 온실가스의 40%를 넘게 배출하는 미중 양국간의 공동 거버넌스(G2) 구도로의 전환이 모색되고 있다는 점이다. 이는 포스트 교토체제와 관련한 구속력 있는 합의서가 마련되지 않았고 여전히 협상 그룹간의 이해관계의 대립이 첨예하게 존재함으로써, 기후문제 해결과 관련한 유엔이라는 협력 틀에 대한 적지 않은 의구심과 실망이 나타난 결과이기도 하다.⁶

둘째, 국제기후담판의 성공에 있어 매우 중요한 리더십의 실종이다. 즉 교토체제의 구축과정에서 실질적 리더로서 역할을 수행해 왔던 유럽연합이 재정위기의 여파로 포스트 교토체제의 구축과 관련한 국제기후담판에서의 능력과 의지가 상당히 줄어들었다는 점이다. 실제로 코펜하겐회의나 칸쿤 회의, 더반 회의 등에서 유럽연합의 목소리는 다소 줄어들었고 별다른 역할을 수행하지 못했다.⁷ 물론 교토체제에서 감축의무를 이행하지 않았던 미국과 중국이라는 세계 최대 탄소배출국가가 유엔체제하의 국제기후담판 과정에서 적극적 역할을 수행하고 있지만, 이들이 ‘거절의 동맹’(Alliance of denial)에서 ‘이행의 동맹’(Alliance of implementation)으로 나아갈 수 있을지, 그리고 국제기후담판에서 ‘책임있는 강대국’으로서의 리더십을 발휘할 수 있을지에 대해서는 여전히 의문이다.

셋째, 국제기후담판과 관련한 협상그룹간의 이견은 물론이고 소위 ‘3대 그룹’ 각자의 내부에서도 서로 다른 목소리가 출현하는 등 포스트 교토체제의 구축과 관련하여 더욱 복잡하고 다층적인 구



도가 형성되고 있다는 점이다. 유럽연합의 회원국간에는 감축승인과 자금공여 문제에서 이견이 나타났으며, '우산형 그룹'의 경우도 온실가스 감축계획 제정에 대해 반대하던 초기의 입장에서 코펜하겐회의 이후에는 내부의 입장차이를 보이게 되었다. 또한 G77+1의 개도국 그룹의 경우에도 BASIC(Brazil, South Africa, India and China)⁸의 형성으로 내부의 이견이 나타났으며, BASIC 내부에서조차 일정한 입장차이가 존재하고 있다.

결론적으로 포스트 교토체제의 구축을 위한 국제기후담판은 새로운 행위자 구도의 변화와 함께 보다 실천적인 방향으로 나아가고 있음에 분명하다. 하지만 자구(self-help)를 통해 협력을 증진해야 하는 국제사회의 현실을 감안할 때 리더십의 결여와 새로운 리더십 창출의 어려움은 포스트 교토체제의 미래를 어둡게 하고 있는 것이 사실이다. 더욱이 이해관계에 따른 협상그룹간, 그리고 협상그룹내의 다양한 입장차이가 보다 심화되고 있다는 점은 향후 포스트 교토체제가 풀어야 할 과제가 얼마나 어려울 것인가를 예감하게 한다. UNFCCC의 최종적 논의의 결과, '더반 플랫폼'(Durban Platform)이 채택되어 2012년 말 만료되는 교토의정서 시한을 최소 5년 더 연장하고, 2020년 이후부터는 주요 개도국들을 포함한 모든 당사국이 온실가스 감축체제에 참여하는 포스트 교토체제를 출범시키는 것에 국제적 잠정 합의를 도출했지만 미국, 중국 등 온실가스 최대배출국이 감축의무에 대한 거부 의사를 보임에 따라 구체적 실행력에 분명한 한계를 노정하고 있다.

이처럼 오늘날 포스트 교토체제 구축과 관련된 논의는 매우 복잡한 형국을 보이고 있으며, 일련의 심각한 도전에 직면하고 있다. 무엇보다도 국제정치경제의 새로운 주도권을 잡기 위한 미국 및 중국 등 주요 국가들의 정치적, 전략적 의도가 기후문제에 내재되어 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 실제로 기후변화와 관련한 국제담판은 각국의 국가이익은 물론이고 미래 국제정치경제 구도를 결정짓는 중요한 장으로서 여러 영역에 걸쳐 각자의 입장에 따른 갈등과 대립이 존재하기 마련이다. 교토체제를 논의하던 시기에는 주로 기후변화의 책임과 의무를 둘러싼 선진국과 개도국간의 의견대립이 주요한 측면을 이루었다면, 선진국의 양적 감축의무가 결정된 교토의정서 체결 이후에는 이 외에도 선진국간, 심지어는 개도국간에도 경제적 이해관계와 생태적 취약성 등의 차이로 인해 점차 일정한 의견 대립이 형성되어 왔다. 이러한 포스트 교토체제 구축과 관련된 복잡한 대립구도에서 미중간 공동 거버넌스(G2) 구도로의 전환은 기본적으로 선진국과 개도국간의 대립이라는 구조적 틀에서 제한받을 가능성이 크다.

2. 중국 기후정책의 내용과 특성

최근 G2로 부상한 중국은 국제기후담판 초기부터 주요 행위자로서 'G77+1(China)' 모델을 통해 개도국의 대변자로서 역할을 수행해 왔다. 즉 중국은 "중등 선진국의 발전수준에 도달하기 전까지는 어떠한 강제적이고 절대적인 배출감축 의무를 떠맡지 않겠다"는 기본 입장을 유지해 왔으며, 또한 기후변화 관련 국제담판에서 줄곧 온실가스 배출에 있어 선진국의 역사적 책임을 강조하였고, 개도국의 경우 우선적 임무는 경제의 발전과 빈곤의 소멸에 있다는 개도국 그룹(G77)의 입장을 대변해 왔다. 하지만 2007년 이후 포스트 교토체제 구축을 위한 논의가 본격화되고, 그 과정에서 기후문제가 다시 국제사회의 핵심적 의제로 부상함에 따라, 더욱이 이산화탄소(CO₂) 배출량에서 이미 세계 1위라는 오명을 쓰게 된 중국은 과거와 달리 새로운 변화에 대응한 기후정책을 제시하고 있다. 즉, 과거 기후문제에 대한 인식과 대응능력에서 선진국과 상당한 격차를 보여왔던 중국은 포스트 교토체제에 대비하여 자국을 포함한 개도국에 대한 온실가스 의무감축 논의 자체를 부정하



던 과거 입장에서 자발적 감축목표를 설정하는 등 일정한 변화를 보이고 있다. 이미 중국은 포스트 교토체제 하 국제기후체제 구축을 위한 논의에서 핵심적 역할을 수행하고 있을 뿐만 아니라, 국내적 차원에서도 이에 상응하는 대응체제를 구축해가고 있는 상태이다. 그럼에도 불구하고 기후 변화와 관련한 중국 내 정책결정과정의 특성이나 국내기업의 낮은 기술수준, 그리고 주민들의 인식 미비 등으로 인해 적지 않은 문제에 봉착해 있는 것 또한 사실이다. 여기서는 최근 중국 기후 정책의 내용과 특성을 밝힘으로써 포스트 교토체제에 대응하기 위한 국내외적 배경과 문제점을 살펴보고자 한다.

1) 중국 기후정책의 배경과 내용⁹

과거 중국의 정치과정에서 환경보호라는 의제는 상대적으로 부차적이며 종속적인 변수에 불과했다. 더욱이 기후문제는 환경보호와 관련한 의제에서도 대기 및 수질오염 등에 비해 별다른 주목을 받지 못했던 것이 사실이다. 개혁개방 이후 급속한 경제성장의 과정에서 다양하고도 심각한 환경오염 및 생태파괴라는 문제에 직면하여 중국은 문제의 경중완급에 따라 그 정책적 우선순위를 설정했으며, 기후문제는 애초 비교적 생소한 영역으로서 국제담판을 위한 대외정책적 측면에서만 논의되고 다루어져 왔다. 이러한 점은 중국정부가 환경목표를 설정한 기존 계획이나 문건에서도 잘 드러난다. 즉 ‘국가환경보호 9차 5개년 계획 및 2010년 장기목표’, ‘국가환경보호 10차 5개년 계획’은 물론이고 2005년 12월에 발표된 ‘과학발전관 실행을 통한 환경보호 강화에 관한 국무원 결정’(國務院關於落實科學發展觀加強環境保護的決定)에서도 기후변화는 여전히 중국내 가장 중요한 환경의 제로 등장하지 않았다.

하지만 2007년 들어 이러한 상황에 중대한 변화가 나타나기 시작했다. 2007년 10월 후진타오 총서기는 중국공산당 ‘17대 보고’에서 환경 및 자원문제를 당시 중국의 발전이 직면한 가장 주요한 문제로 간주하며 ‘생태문명’ 건설이라는 중요한 개념을 제시함으로써 환경보호의 중요성이 급격히 상승하게 되었다(〈人民網〉 2007/10/24). 이와 동시에 기후변화 의제 역시 중국정부의 관심과 주목을 받게 되었다. 2007년 6월 중국정부는 처음으로 ‘중국 기후변화대응 국가방안’(中國應對氣候變化國家方案)을 발표하여 기후변화문제에 대한 중국의 입장과 대책을 제시하였다. 그리고 기후변화와 에너지절약 및 탄소배출저감을 위한 업무를 지도하기 위해 원자바오 국무원 총리를 조장으로 하는 ‘국가기후변화대응 영도소조’(國家應對氣候變化領導小組)를 설립하였다.¹⁰ 또한 그 후속적 조치로서 ‘11차 5개년 계획’에서 해당기간(2006-2010) 단위 GDP 당 에너지소모를 20% 정도 줄이고, 주요 오염물질 배출총량을 10% 감소시킨다는 구속적 지표를 제시한 바 있다.¹¹ 또한 설정된 임무의 실행을 담보하기 위해 중국정부는 ‘에너지절약 및 탄소배출감축 종합적 업무방안 관련 통지’를 발표하여, 업무책임제의 실시와 함께 에너지절약 및 탄소배출저감 지표의 완성 정도를 각 지방정부의 경제사회발전의 종합적 평가체계에 집어넣음으로써 정부 내 지도간부의 종합적 평가와 국유기업 책임자의 업무평가에 중요한 기준으로 삼았다.¹²

기후문제에 대한 중국정부의 이러한 자세 전환과 대응변화를 가져온 배경적 요인은 무엇보다 국내적으로 기후변화가 가져오는 여러 부정적 영향에 대한 지도부의 인식 심화와 함께, 새로이 다가오는 포스트 교토체제에 대비하여 저탄소체제로의 성장방식의 전환을 위한 내부적 역량구축의 측면으로 이해할 수 있다. 특히 2006년 12월에 중국 과기부, 기상국, 중국과학원 등 12개 국가부처의 전문가로 구성된 TFT에 의해 최초로 ‘기후변화국가평가보고서’(氣候變化國家評估報告)가 발간되었으며, 이 보고서에서는 향후 20-100년 사이 중국의 지표면 온도가 뚜렷이 증가하는 추세를 보



일 것이며, 전체적으로 볼 때 기후변화로 인한 중국내 수자원의 결핍과 자연재해의 증가는 물론이고, 농업, 삼림 및 기타 자연생태시스템 등에 심각한 악영향이 초래될 것으로 예측한 바 있다 (中國環境與發展國際合作委員會 2008). 이렇듯 기후변화가 초래하는 생태적 취약성의 증가추세에 대한 과학적 연구결과는 중국정부로 하여금 기후변화에 대한 적극적 대응을 추동시킨 요인이자, 후진타오 체제의 핵심적 키워드라 할 수 있는 ‘과학적 발전관’에 따른 지속가능한 성장을 위한 저탄소체제 추진의 동력으로 작용했다고 볼 수 있다. 또한 이는 국내적 대응은 물론이고 기후문제와 관련한 국제담판에 중국이 보다 능동적으로 나서게 된 배경이기도 하다.

다른 한편 1990년 유엔기후변화협약 담판이 시작된 이후 국제사회는 기후변화문제에 대응하기 위한 글로벌 거버넌스의 구축을 위해 20여 년에 걸친 오랜 논의를 진행해 왔으며, 그 동안 중국은 온실가스 배출에 있어 현저한 위상 변화를 겪어왔다. 국제에너지기구(International Energy Agency: IEA)의 보고에 따르면, 중국은 2007년에 배출총량에 있어 이미 미국을 뛰어넘어 세계 제1의 온실가스 배출국이 되었으며, 1인당 온실가스 배출량의 경우에도 세계 평균수준보다 5%를 넘어섰고, 전 세계적으로 새로이 증가한 이산화탄소(CO₂)의 절반가량이 중국에서 비롯된 것으로 밝혀졌다(에너지경제연구원 2009). 이렇듯 온실가스 배출과 관련한 변화된 위상에 따라 중국은 ‘기후위협론’과 같은 국제사회의 더욱 거센 압력에 직면하게 되었으며,¹³ 포스트 교토체제의 구축과 관련하여 중국의 적극적 역할과 책임이 요구되었다. 특히 2007년 발리에서 개최된 제13차 당사국총회(COP-13)에서 교토의정서의 실행계획이 종료되는 2012년 이후의 포스트 교토체제 구축을 위한 협상 프로세스로서 ‘발리 로드맵’이 채택되었고, 2009년 12월에 코펜하겐 제15차 당사국총회(COP-15)에서 포스트 교토체제 구축을 위한 협상을 완료하기로 결정함에 따라, 중국 또한 ‘책임있는 강대국’으로서 대응체제의 구축과 협상전략의 마련에 부심하게 되었다.

그 결과, 중국은 2009년 5월 20일 국가발전개혁위원회 기후국(氣候司)의 명의로 코펜하겐회의에 관한 중국정부의 입장을 밝히는 공식적 문건을 발표하였다(國家發展和改革委員會 2009). 이 문건에서는 중국이 줄곧 주장해 오던 협약과 의정서의 기본 틀 유지, ‘공동의 그러나 차별화된 책임’ 원칙 고수, 지속가능발전의 원칙 견지, 감축·적응·기술·이전·재정지원의 동등한 중시 등의 내용을 담고 있다. 이 문건에서 무엇보다도 부각되는 사항은 물론 전제조건으로 ‘측정·보고·검증 가능한’(Measurable, Reportable, Verifiable: MRV) 선진국의 자금, 기술, 역량구축 지원을 명시하고 있지만, 중국을 포함한 개도국의 국내적 감축행동의 필요성을 인정함으로써 기후변화와 관련한 개도국과 선진국간 이해관계의 조정을 시도한 점이라 할 수 있다.¹⁴ 특히 코펜하겐 회의를 눈앞에 둔 2009년 11월 26일 중국 국무원은 선제적 조치로서 2020년까지 단위 GDP당 CO₂ 배출량을 2005년 대비 40~45% 감축할 것이며, 구속력 있는 지표로서 국민경제와 사회발전 중장기 계획에 포함시킬 것이라는 입장을 공식적으로 발표했다(中國氣候變化新息網 2009).¹⁵

2009년 코펜하겐 회의부터 이미 국제사회를 향해 책임있는 탄소저감 정책을 약속한 중국정부는 2011년 3월 개최한 양회(兩會, 전국인민대표회의 및 전국인민정치협상회의)를 통해 ‘12차 5개년 계획’(國民經濟和社會發展第十二个五年規劃綱要)에서 탄소배출 저감목표 및 이를 위한 신규정책들을 집중적으로 발표하였다(〈中國經濟網〉 2011/03/17).¹⁶ 특히 향후 5년간 집중투자가 진행될 분야로 신재생에너지, 에너지 절약 및 환경보호, 전기자동차 등을 포함하는 ‘7대 전략적 신흥산업’을 설정하였다. ‘12차 5개년 계획’의 주요 키워드의 하나인 환경보호 및 저탄소 경제건설은 중국정부가 이 기간 가장 중점을 두는 분야이다. 중국정부는 이 기간 화석연료의 비중을 1차 에너지소비 중 11.4%까지 축소하고, 단위 GDP당 에너지 소비의 16% 절감은 물론이고, 기후변화와 관련하여 단위 GDP당 탄소배출량을 17% 감축한다는 목표를 세웠다. 또한 주요 오염물질 배출에 대한 총량 제한



을 실시하여 화학적 산소요구량(COD) 및 이산화황(SO₂) 배출 8% 감축, 암모니아질소 및 질소산 화물 배출량의 10% 감축 목표를 세웠다. 이 외에도 에너지절약과 탄소배출감축 규제 메커니즘 구축을 위해서 관련법규와 표준을 마련할 것을 약속하였으며, 환경세 마련, 기업에 대한 보조금 지급, 탄소배출권 거래제도 마련 등의 정책을 추진하기로 결정하였다.

2) 중국 기후정책의 특징과 문제점

“자발적 감축목표의 설정, 하지만 의무감축에 대한 거부”로 요약되는 중국의 기후정책은 후진타오 집권 2기 내부적으로는 ‘과학적 발전관’에 따른 저탄소체제로의 지속가능한 성장을 위한 능동적 역량구축 조치이며, 그리고 대외적으로는 ‘발리로드맵’을 계기로 포스트 교토체제에 대한 논의 본격화와 국제사회의 의무감축 압력증가에 대응하기 위한 협상전략이라 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 중국은 2020년까지 자체적인 감축목표치를 공표하고, 그 실행성을 담보하기 위한 여러 정책적 조치들을 강구하고 있다. 하지만 중국정부의 이러한 의욕적 조치들은 기후정책의 제정과 집행과정에서 나타나는 제반 특징과 문제점으로 인해 그 실행성을 담보하기에는 다소 역부족이다.

중국 기후정책의 특징은 정부, 기업, 주민 등 세 가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 우선 다른 영역에서와 마찬가지로 정부의 기후정책의 결정과정에서도 민간의 참여가 배제된 채 정책의 하향식 집행구도만이 설정되어 있다는 점이다. 또한 발전단계의 제약에 따른 현상이기는 하지만 정부 내 환경관련 부처의 실질적 위상이 여전히 높지 않고, 기후정책의 제정에 있어 경제부처들의 목소리가 상대적으로 클 수밖에 없는 구조적 한계 역시 지적하지 않을 수 없다. 특히 하향식 정책결정 구도는 기후정책의 제정이나 집행과정에서 중앙과 지방의 적지 않은 편차를 드러내기도 한다. 중앙정부가 대체로 기후변화와 관련된 적극적 정책조치를 취한다 하더라도 지방정부는 대체적으로 자기 지역의 경제성장에 보다 주력하는 경향을 보인다.¹⁷ 지방정부의 경우에는 물과 대기 등 기본적인 가시적인 환경오염문제의 심각성으로 인해, 지구차원의 기후변화나 그에 상응하는 탄소배출감축 등과 같은 거시적인 득실을 고려하기에는 역부족인 상황이다. 특히 경제적으로 낙후한 지역의 경우에 그 지방정부의 정책적 우선순위에서 환경문제는 상대적으로 뒤로 밀리게 되며, 더욱이 기후문제는 별다른 주목을 받지 못하는 상황이다. 물론 2008년 6월 이후 성(省)급 차원에서 기후변화대응방안을 마련하는 노력이 진행되어 왔고, 2010년 10월 1일에는 기후변화에 취약한 칭하이성(青海省)을 시작으로 법제화(青海省應對氣候變化辦法)가 추진되고 있지만(〈中国天气网〉 2010/10/08), 아직 그 효과는 미미한 상태이다.

기업의 측면에서 살펴보면, 중국이 비록 세계 제조업기지로 부상하였지만 중국기업들 중 상당 비중이 여전히 저부가가치 제조업에 머물러 있고, 글로벌 생산구조에서 이윤은 낮고 에너지 소모는 큰, 공급사슬(supply chain)의 하단부 역할을 떠맡고 있는 상황이다. 즉 중국의 제조업체들은 대체로 노동력의 착취와 노동시간의 연장 등과 같은 비합리적 방식을 통해 이윤의 최대화를 추구하고 있을 뿐이다. 더욱이 이들 기업들은 이윤율은 물론이고 브랜드 이미지에 대한 중시정도가 낮을 뿐만 아니라, 사회적 책임감이나 도덕의식 또한 높지 않다. 기술적 수준이 낮고 비용 대비 효과의 측면에서 명확한 경제적 이익을 가져다 줄 수 없다는 판단에서, 에너지 절약이나 온실가스 배출감축에 대한 이들 기업의 관심은 높지 않으며, 특히 중국 내 양적으로 많은 중소기업들의 경우에는 그 적극성이 상당히 떨어지는 상황이다. 물론 저탄소경제에 대한 중국정부의 정책적 지원에 따라 외자기업 외에도 대규모 국영기업이나 일부 민영기업의 경우 기후문제에 대응하기 위한 노력을 이미 시작하였지만, 대다수 중국기업들의 경우에는 여전히 저탄소경제에 대한 이해는 물론이고 기후



변화의 중요성에 대해 별다른 주목을 하고 있지 못하다(姜克隽 外 2010, 22).

온실가스 감축에 대한 주민들의 인식 측면에서 살펴보면, 최근 중국인민대학교 환경대학의 정시엔강(曾賢剛) 교수가 실시한 중국 주민의 탄소배출저감에 대한 설문조사결과에서 볼 수 있듯이 중국 도시주민들의 CO² 배출감축에 대한 지불의사는 교육 정도, 가정 연간소득, 직업유형, 소재지 별로 일정한 차이를 보이기는 하지만 대체적으로 낮게 나타난다.¹⁸ 즉 기후변화에 대한 관점, 전 세계 CO² 배출감축의 적정도, 미래 기후정책에 대한 평가, 기후변화 방지를 위한 지불의사, 국가별 비용분담의 원칙 등의 문항이 포함된 이 설문조사 결과는 미국 등 선진국과 비교할 때 상당한 격차를 보이는 것으로 파악된다. 설사 중국정부가 최근 들어 저탄소경제로의 전환을 적극적으로 추진하고 있고, 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 관련된 많은 정책적 조치를 취하고 있지만, 기층민중의 경우에는 이에 대한 문제의식이 불충분하기 때문에 정책의 실질적 집행과정에서 적지 않은 한계와 문제를 초래할 수밖에 없다.

온실가스 감축에 대한 국내외적인 압력에도 불구하고 이처럼 지방정부의 소극적 태도와 기업의 기술수준의 한계, 그리고 기후문제의 심각성에 대한 주민들의 인식 미비 등으로 인해 중국은 사회경제적 측면에서 볼 때 저탄소경제로의 전환에 있어 상당한 곤란에 처해있다고 볼 수 있다. 실제로 중국이 계획대로 2020년까지 탄소배출강도를 2005년 대비 40-45% 줄이겠다는 목표를 실현하는 것조차 그리 쉽지 않다. 그 이유는 우선 중국의 인구증가를 들 수 있다. 설사 중국이 이미 저출산율 시대에 진입하기는 하였으나, 중국내 연구결과에 따르면 방대한 인구규모와 인구증가의 관성으로 인해 2029년까지 지속적인 증가가 이루어져서 대략 14.42억 명에 달할 것으로 예측된다(陳衛 2006, 94). 이러한 인구증가로 인한 취업압력, 소비패턴의 변화 그리고 대규모 기초인프라 건설 등 향후 수십 년은 중국에게 탄소배출강도를 줄이는데 쉽지 않은 과제를 던져주고 있다고 하겠다. 둘째는 소득증가에 따른 생활 및 소비수준의 향상과 관련된 것이다. 중국의 1인당 GDP는 2011년 기준으로 이미 5,000달러를 넘어섰고, 베이징, 톈진, 상하이, 선전 등 주요 대도시들의 경우 1인당 GDP가 이미 10,000달러를 넘어선 상태로서 지속적인 증가추세를 보이고 있다.¹⁹ 소득의 증가는 필연적으로 생활수준의 개선과 소비증가를 가져오며, 이는 필연적으로 탄소배출을 유발하는 에너지소모의 증가를 가져올 수밖에 없다. 셋째는 공업화수준이다. 중국의 현 공업화 단계는 중화학공업을 위주로 하는 단계로서 철강, 자동차, 조선, 기계 산업 등의 발전이 미래 중국의 에너지 수요와 온실가스 배출증가에 매우 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다. 넷째는 도시화 수준이다. 중국 도시화 진전의 가속화는 현존 도시의 확장과 새로운 도시의 생성을 의미한다. 이로 인해 기초 인프라 건설에 소요되는 원자재 생산이 획기적인 규모로 늘어나고 있고, 이러한 원자재 생산의 대부분은 에너지소모 및 탄소배출 증가를 초래한다. 다섯째는 국제무역의 분업화구조이다. 중국은 국제분업구조에서 있어 비교적 말단에 속하며, 대부분의 수입이 고부가가치 제품과 서비스인 반면 수출은 주로 에너지 고소모형 제조업 제품이다. ‘메이드 인 차이나’는 세계 각국의 소비자 수요를 만족시킴과 동시에 간접적으로 대량의 에너지를 수출하는 셈이다.²⁰ 여섯째는 자원환경의 제약이다. 석탄을 위주로 하는 중국의 에너지소비구조는 단기간 내에 변화될 가능성이 없으며, 에너지 구조 조정의 난이도가 클 수밖에 없다. 따라서 저탄소체제로의 전환 과정에서 중국은 다른 국가들에 비해 더욱 많은 자금과 기술적 압력에 직면한 상황으로 더욱 많은 대가를 지불해야 한다.

중국은 현재 추격(catch-up) 혹은 압축적 공업화 방식을 따라 이미 공업화의 중간단계로 접어들어 괄목할 만한 경제적 성과를 보여주었지만, 그에 따른 심각한 자원고갈 및 환경파괴라는 대가를 치루어 왔다. 환경오염과 자원 및 에너지 부족 등의 문제에 직면하여 중국은 후진타오 집권 2기에 들어와 ‘과학적 발전관’을 기치로 새로운 발전의 길을 모색하고 있으며, 이를 통해 지속가능



한 경제성장방식을 추구하고자 한다. 만일 저탄소경제가 기후변화라는 세계적 배경아래 필연적 추세이자 선택이라고 한다면, 중국의 경우 그 전략적 주안점은 저탄소경제로의 능동적 전환을 통해 평화적으로 '생존의 한계'를 돌파하는 것일 것이다. 저탄소경제를 통해 중국은 자신의 탄소배출과 에너지소비를 줄이는 동시에 기후문제와 관련한 국제적 압력을 완화시킬 수 있으며, 또한 미국 등 다른 국가와의 마찰도 줄이면서 지속적 발전을 위한 국제적 환경을 조성할 수 있기 때문이다. 하지만 중국과 같이 공업화의 중간단계에 있는 경우 저탄소체제로의 전환과정은 매우 복잡하면서도 장시간을 요하는 과정일 수밖에 없다. 이러한 배경 아래 중국은 한편으로 온실가스의 감축의무를 거부하거나 지연시키는 전략을 구사하면서도, 다른 한편으로 자발적 감축목표의 설정과 함께 기후변화와 관련한 다자간, 양자간 국제담판에 적극적으로 임하면서 국제적 위상과 이미지를 제고하려는 다소 이중적 태도를 보이고 있는 것이다. 이러한 중국의 이중적 태도는 아직까지 온실가스 감축의무를 수용하고 있지 않는 미국과의 '거절의 동맹'을 통해 유지되고 있으나, 포스트 교토체제가 압박하고 미국의 기후외교가 공세적으로 변화하고 있는 상황에서 언제까지 유효할 것인가는 다소 의문이다. 중국이 여전히 '거절의 동맹'에 숨어 유엔 주도(UNFCCC)의 느슨한 협력구도에 머물 것인지 아니면 미국과 함께 새로운 공동의 기후거버넌스를 구축하고 이에 적극 참여할 것인지, 이 부분에 대해서는 기후문제를 둘러싼 미중관계를 다루는 다음 장에서 구체적으로 다루기로 한다.

IV. 글로벌 기후거버넌스와 미중관계

1. 포스트 교토체제와 미중관계

미중 양국은 세계 최대의 온실가스 배출국으로서 기후문제와 관련한 양국의 협력이 순조롭게 이루어진다면 지구적 차원의 감축행동에 매우 긍정적 영향을 미칠 뿐만 아니라 지구온난화에 대한 국제사회의 공동대응에 대한 확신을 제고시켜 줄 수 있다. 즉 선진국은 물론이고 개도국에게도 기후변화를 둘러싼 국제협력의 모범을 제공해 줄 수 있을 것이다. 결국 기후문제와 관련한 미중 양국의 협력은 포스트 교토체제를 구축해 나가는데 있어 결정적 요소라 할 수 있다. 하지만 미중간 기후협력의 과정은 순탄하지 않으며, 오히려 국제기후협력의 진전과정에 따라 양자간 모순과 이견이 증가하고 있는 상황이다. 미중 양국은 일찍이 기후변화 영역에서 협력을 전개해 왔으나 실질적 진전이 이루어지지 않은 채 적지 않은 문제점을 보여주었다. 기후변화를 둘러싼 국제정치의 분열구도가 매우 복잡하다는 점, 그리고 국내정치적으로도 미국 내 정치세력간 대립구도, 중국의 감축의무에 대한 완고한 거부 등이 포스트 교토체제 구축과 관련한 미중간 협력을 구조적으로 제약할 뿐만 아니라 양국간 갈등을 조성하는 문제들이다.²¹ 구체적으로 온실가스 배출감축과 관련한 미중간 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 배출감축의 원칙을 둘러싼 문제이다. 미중 양국은 기후문제의 해결을 위한 국제사회의 규범인 '공통의 그러나 차별화된 책임' 원칙과 '측정, 보고, 검증 가능한'(MRV: Measurable, Reportable, Verifiable) 원칙에 대한 실제적 이해에 있어 서로 다른 입장과 태도를 보이고 있다. 우선 중국의 입장에서 '공통의 그러나 차별화된 책임' 원칙은 탄소배출의 역사적 측면에서 개도국의 특수한 위상에 대한 특별한 고려이자, 국제적 기후협력의 기본적 토대가 된다. 하지만 미국의 경우는 이 원칙이 소수 국가의 온실가스 배출만을 제한하고 대다수 국가의 배출은 문제삼지 않아 지구온난화를 가속시킬 뿐이며, 개도국을 포함한 모든 국가가 반드시 온실가스 배출저감 행동에 참여해



야 한다는 입장이다. 또한 각국의 온실가스 감축행동에 대해서도 미국은 ‘측정, 보고, 검증 가능한’ 원칙을 강조하는 반면, 중국은 이에 대해 적당한 형식과 시점에 대외적으로 국내감축행동 및 그 효과를 공표할 수 있지만, ‘발리로드맵’에 따라 개도국은 자발적 감축행동을 취할 뿐이지 ‘측정, 보고, 검증 가능한’ 원칙의 국제적 감시를 수용할 의무가 없다고 주장한다(中央政府门户网站 2009).

둘째, 감축기제를 둘러싼 문제이다. 미중간 이견은 교토의정서의 기한이 끝난 후 감축논의를 두 개의 트랙으로 진행할 것이냐 아니면 하나의 트랙으로 진행할 것이냐의 문제에서 주로 나타난다. 두 개의 트랙은 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’ 원칙을 존중하는 기초 위에 이루어지는 제도적 장치이며, 중국 등 개도국이 포스트 교토체제에서도 지속적으로 진행되기를 원하는 제도적 선택이다. 하지만 코펜하겐 회의에서 미국 등 서방국가들은 개도국 중 배출량이 많은 국가들의 경우 감축의무가 없다는 것을 이유로 교토의정서 기한이 지난 뒤에는 하나의 트랙을 실시해야 하며, 개도국 또한 감축의무를 결정짓는 새로운 협정 체결에 참여해야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 포스트 교토체제 협상논의를 통해 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’ 원칙에 배치된다는 이유로 중국을 비롯한 개도국들의 강렬한 반대에 부딪힌 바 있다.

셋째, 감축기준을 둘러싼 문제이다. 한편으로 중국은 방대한 인구를 기준으로 단위 GDP당 배출감축이라는 배출강도를 기준으로 취하지만, 미국은 배출총량 기준을 선호한다.²² 실제로 두 가지 기준 모두 기후변화협약의 규정에 부합하지만, 미국은 중국 역시 배출총량 기준을 채택해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 다른 한편 미국은 2020년을 세계 모든 국가의 탄소배출 피크년으로 설정하자고 제안하고 있지만, 중국은 자국의 에너지구조, 발전단계, 1인당 평균 GDP, 기술수준 등 여러 요인에 따른 불확실성이 내재해 있다는 점에서 현재까지 아직 탄소배출 피크년 설정에 동의하고 있지 않다.²³

넷째, 감축목표를 둘러싼 문제이다. 코펜하겐 회의 개최 전 중국은 대외적으로 2020년까지 단위 GDP당 CO₂ 배출량을 2005년 대비 40-45%로 감축하겠다는 온실가스 감축목표를 공포하였다. 미국 또한 2020년까지 온실가스 배출총량을 17% 감소시키고, 2025년까지 30%, 2030년까지 42%, 2050년까지 83% 감축한다고 제시하였다. 미중 양국은 서로의 감축목표에 대해 각기 이견을 보이고 있다. 중국은 미국이 설사 2020년까지 2005년 대비 17%를 감축한다고 하지만 만일 1990년을 기준으로 보면 실제로는 단지 3-4% 감축에 불과한 것으로, 이는 기후 변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)이 선진국에 요구한 1990년 기준 25-40% 감축이라는 목표에 턱없이 부족한 것으로 간주한다. 미국 역시 IPCC의 요구가 2020년까지 주요 개도국의 탄소배출량이 ‘어떤 감축조치를 취하고 있지 않은 정상수준’에 비해 20-30% 감축해야 한다는 것을 지적하며, 중국의 자발적 감축목표는 이 기준에 훨씬 못 미치는 상황이라고 비판하고 있다.

다섯째, 재정지원과 기술이전을 둘러싼 문제이다. 재정지원의 측면에서 IPCC의 권고에 따르면 기온상승을 2 이내로 통제하기 위해 선진국이 GDP의 0.5-1%에 해당하는 대략 매년 3,000억 달러를 개도국에 지원해야 한다. 하지만 미국은 물론이고 선진국들은 이를 적극적으로 실행에 옮기지 않고 있다. 기술이전에 있어서도 중국 등 개도국들은 미국이 우대조건 혹은 무상으로 기술을 이전해야 한다고 주장하지만, 미국은 관련 기술이 기업 등 민간부문의 지적재산권에 해당한다는 이유로 기술이전의 완전한 상업적 거래를 강조하고 있다.

여섯째, 탄소관련세를 둘러싼 문제이다. 미국의 하원이 2009년 6월 26일 통과시킨 ‘미국 청정 에너지안전법’(ACES Act, American Clean Energy and Security Act)에서는 만일 미국이 관련 국제적 다자협정에 가입하지 않는다면 2020년부터 미국 대통령이 온실가스 감축조치를 취하지 않는 국가들로부터 철강, 시멘트, 유리, 펄프 등의 수입제품에 제한조치를 취하고, 이들 제품에 탄소세를 부



과하기로 규정한 바 있다(GovTrack 2009). 중국은 이러한 미국의 탄소세 징수가 WTO의 기본규정을 위배한 것으로 국제무역질서를 흔들고 단지 개도국의 이익에 심각한 손상을 줄 것이기 때문에 이에 대한 강력한 반대의사를 보이고 있다.

[표1] 기후변화대응 관련 미중간 쟁점

쟁점	미국	중국
배출감축의 원칙		
‘공동의 그러나 차별화된 책임’(common but differentiated responsibility) 원칙		- 탄소배출의 역사적 측면에서 개도국의 특수한 위치에 대한 특별한 고려이자 국제적 기후협력의 기본적 토대
‘측정, 보고, 검증 가능한’(MRV) 원칙	- 모든 국가에 적용되어야 함	- 개도국의 경우 자발적 감축행동을 취할 뿐이지 이를 수용할 의무는 없음
감축기제	- 교토의정서 기한이 완료된 이후에는 선진국과 개도국을 포함하는 하나의 트랙을 실시해야 함	- 포스트 교토체제에서도 두 개의 트랙을 유지해야 함
감축기준	- 배출총량 기준 - 2020년을 모든 국가의 탄소배출 피크년으로 설정	- 배출강도 기준 - 온실가스 배출 피크년 설정 거부
감축목표	- 2020년까지 온실가스 배출총량 2005년 대비 17% 감축	- 2020년까지 단위 GDP 당 CO2 배출량 2005년 대비 40-45% 감축
재정지원 및 기술이전	- 재정지원 소극적 - 기술이전의 완전한 비즈니스화 추진	- 미국 등 선진국의 개도국에 대한 재정지원 강조(GDP의 0.5-1%) - 우대 및 무상 기술이전
탄소관련세	- 2020년부터 온실가스 감축 미이행 국가에 탄소세 부과	- 탄소세 징수는 WTO 기본규정 위배로 강력한 반대의사

이처럼 미중 간에는 포스트 교토체제 구축과 관련하여 구체적인 방식에서 적지 않은 의견 차이를 보이고 있지만 그렇다고 협력이 전혀 이루어지지 않는 것은 아니다. 미중 양국은 기후문제와 관련하여 서로 많은 공동의 이익을 갖고 있다고 인식하고 있으며, 양국간 대화의 핵심 의제중 하나로 이미 ‘기후변화’를 설정하고 있다. 더욱이 현재의 미중 양국 지도자들은 기후문제의 시급성을 깨닫고 있을 뿐만 아니라 양국간 합의 없이는 포스트 교토체제의 구축이 불가능하다고 믿고 있다. 실제로 2009년 이후 매년 개최되는 미중 전략경제대화(Strategic Economic Dialogue)와 같은 양자



간 대화의 틀과 2008년부터 가동되기 시작한 ‘미중 에너지환경협력 10개년 계획’ 등에서 기후변화 방지를 위한 양국 협력의 기반도 마련되어 있다. 이처럼 미중 양국은 기후협력을 에너지 영역과 함께 양국관계의 전반적 진전을 가져오게 하는 중요한 영역으로 인식하고 있으며, 기후변화에 대한 대응측면에서도 점점 더 많은 인식의 공유와 함께 실질적 협력의 지평을 확대해 나가고 있다.

중국은 제4세대 지도부의 ‘과학발전관’에 기초하여, 아직까지 별다른 성과를 보이고 있지는 않지만 최근 들어 저탄소체제로의 전환을 추진하면서 지속가능한 성장전략을 실시하고 있다. 기후변화 대응은 객관적으로 볼 때 국내 경제 및 에너지구조의 조정을 필요로 하며, 중국의 경우 국내 경제성장방식의 전환, 자원절약형 사회 및 환경친화형 사회 구축이라는 새로운 정책적 목표와 긴밀히 결합되어 당-국가의 중시를 받게 되었다. 한편 미국의 경우는 오바마 대통령 집권 이후 글로벌 금융위기에 따른 타격으로 인해 경제회복이 가장 중요한 정책적 과제로 부상하였다. 하지만 오바마의 경우 기후변화 대응과 경제회복간에는 실제적으로 공동의 정책적 의미를 내포한다고 간주하고 있으며, 따라서 기후변화 대응을 전략적 측면에서 처리해야 할 핵심문제로 보고 있다.²⁴ 이러한 미중 양국 지도부의 기후문제에 대한 적극적 태도는 양국의 협력을 위한 국내정치의 우호적인 분위기를 조성해 주었으며, 동시에 양자 및 다자간 기후협상에서 미중 상호간 인식의 공유를 확대시켜가고 있다고 볼 수 있다.²⁵ 하지만 미중 양국간 기후협력은 에너지 사용의 효율화 및 청정에너지 개발 등의 분야에서 상호 투자와 연구협력이 확대되고 있을 뿐, 글로벌 기후거버넌스의 구축을 위해 과거 의무감축에서 회피하던 ‘거절의 동맹’에서 벗어나 ‘이행의 동맹’으로 넘어가고 있다고 볼 수는 없다.

2. G2 개념의 글로벌 기후거버넌스에 대한 미중간 입장분석

글로벌 금융위기를 벗어나기 위한 방안 외에도 포스트 교토체제와 관련한 논의에서 가장 주목을 받고 있는 것은 미중 양국간 거버넌스(G2)에 관한 것이다. 특히 중국은 코펜하겐 회의 이후 미국과 함께 글로벌 기후거버넌스 구축에 있어 막강한 영향력을 미칠 수 있는 G2로 성장했음은 부인할 수 없는 사실이다. 애초 G2의 개념은 미국발 금융위기가 세계를 강타하던 2008년 7월 미국의 경제 싱크탱크인 피터슨국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics: PIIE)의 프레드 버그스텐(Fred Bergsten) 소장이 ‘외교’(Foreign Affairs)에 기고한 글에서 처음으로 제기되었다(Bergsten 2008).²⁶ 그는 이 기고문에서 미국과 중국이 동등한 협상으로 세계경제를 함께 이끌어가는 G2 구도를 주장하였다. 미국의 전 대통령 국가안보보고문을 지낸 브레진스키 또한 일본 요미우리 신문과의 인터뷰에서 “양자관계의 측면에서 미국은 중국과의 관계를 강화하여 G2 관계를 확립해야 한다”고 피력한 바 있다(田一楓 2009). 물론 이러한 주장은 중국을 미국의 ‘패권 파트너’로 흡수하는 형태가 아니라, 기존 국제경제규범을 무시하기 시작한 중국을 미국 주도의 국제규범에 포섭하기 위한 시책으로 이해된다. 또한 제재 및 보복조치의 강화와 같은 중국과의 대결구도는 미국에 실익이 없기 때문에 진정한 글로벌 거버넌스의 구축을 위해서는 미중 전략경제대화를 뛰어넘은 G2의 형성이 필요하다는 것이다. 그리고 이러한 배경 아래 코펜하겐 회의를 전후해서는 글로벌 기후거버넌스와 관련하여 G2의 개념과 주장이 새롭게 출현하였다.

확실히 기후문제와 관련한 국제협력의 측면에서 보면 G2의 개념과 주장은 협력의 지속성과 효율성을 촉진하는데 매우 유리할 것이다. 미중 양국간 G2 개념을 기후거버넌스로 확장하는 것은 양국이 전 세계 온실가스 배출의 40% 이상을 차지하고 있다는 점 외에도, 앞으로의 포스트 교토 체제를 구축하기 위한 선진국과 개도국 양자의 협력을 이끌어내는데 상당히 긍정적 역할을 할 수



있을 것으로 기대되기 때문이다. 하지만 문제는 미국과 중국이 G2에 대한 인식과 태도에서 상당한 차이를 갖고 있다는 사실이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 미국의 입장

우선 미국은 2009년 이후 G2 개념에 대해 매우 긍정적이고 적극적인 태도를 보이면서, G2 개념의 기후거버넌스로의 확산을 위해 노력하고 있다.²⁷ 과거 부시 행정부의 소극적 태도와 달리 오바마 행정부는 기후변화를 미국 경제회복의 새로운 기회이자 글로벌 리더십 유지의 단초로 간주하여 국가의 주요 정책과제로 추진해 왔다. 또한 오바마 행정부의 싱크탱크 그룹에 해당하는 두 연구기관이 제시한 ‘에너지 및 기후변화 방지를 위한 미중간 협력 로드맵’에 기초하여,²⁸ 미국은 중국과의 전략경제대화 구축을 통해 에너지 및 기후문제를 주요 협력의제 가운데 하나로 설정하였다. 미국은 특히 자국의 경제회복에 유리한 사업분야이자 중국측 수요가 큰 신재생 및 청정에너지 분야나 온실가스 감축기술 분야 등에서 실질적 협력을 강화해 가고 있다. 다른 한편 미국은 협력의 유용성이 떨어진다고 자체 평가하는 유엔 주도의 기후변화 협력 틀과는 상이한, 그리고 심지어 이를 대체할 수 있는 글로벌 기후거버넌스, 즉 미국이 주도하고 그 안에 중국이 포섭된 G2 개념의 기후거버넌스 구축을 선호하고 있다. 그렇다면 이를 통해 결국 미국이 얻고자 하는 것은 무엇일까? 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 중국을 온실가스 감축을 위한 동반책임자이자 국제압력의 방패막이로 삼겠다는 것이다. 미국은 역사적으로 온실가스의 최대 배출국이자 최근까지도 세계 최대의 배출국으로서, 특히 2001년 교토의정서에서 탈퇴한 이후 국제여론의 강한 비판과 압력을 받아 왔다. 하지만 2007년 이후 중국이 미국을 뛰어넘어 세계 제1의 온실가스 배출국이 되었다는 통계수치가 최근 발표되면서 국제적 압력은 동시에 중국으로 향하기 시작하였다. 미중 양국이 함께 기후변화에 대한 주요 책임을 짊어진다는 G2 개념은 미국과 발전단계나 수준이 다른 중국에게는 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없는 상황에서, 미국이 이를 활용하여 국제여론의 압력을 분산 혹은 전가하려는 의도라 할 수 있다.

둘째, 중국을 유인하여 공동의 기후거버넌스를 구축함으로써 기후정책의 본격적 추진에 대한 미국 국내정치적 저항을 줄이려는 의도로 볼 수 있다. 실제로 세계 유일무이한 초강대국으로서의 미국이 기후문제와 관련하여 오랫동안 주도적 리더십의 역할을 수행하지 못했던 원인에는 감축의무를 짊어지는 것에 반대하는 미국 의회의 압력이 크게 작용해 왔던 것이 사실이다. 그리고 미국 의회는 중국과 같은 주요 개도국이 구속력 있는 감축의무를 수용하고 있지 않는 것이 공평하지 못하다는 변명을 제기해 왔다.²⁹ 이러한 점에서 G2 개념의 기후거버넌스로의 확산은 바로 중국으로 하여금 미국과 대등한 수준의 감축의무를 짊어지게 함으로써 미국정부가 의회에 대해 명분을 획득하기 위한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 기후의제의 주도권을 행사함으로써 쇠퇴추세에 있는 미국의 글로벌 패권 혹은 리더십을 유지 또는 복원하려는 의도의 하나로 볼 수 있다. 미국발 글로벌 금융위기와 이라크, 아프카니스탄 전쟁 등으로 9·11 사건 이후 미국의 쇠퇴하던 리더십은 더욱 약화되었으며, 특히 국제기후레짐에 있어서도 ‘교토의정서’의 탈퇴와 기후변화에 대한 소극적 정책으로 인해 미국의 국가이미지는 이미 상당히 큰 손상을 입은 바 있다. 오바마 행정부의 등장 이후 미국은 이러한 부정적 국면을 타개하기 위한 여러 노력을 진행하였고, 특히 G2 개념의 기후거버넌스로의 확산을 통해 교토체제 이후 국제기후담판에서 잃어버린 지도적 지위를 성공적으로 복원하려는 노력을 보여 왔다.

넷째, 중국의 부상에 대한 견제 의도이다. 기후문제와 관련하여 배출권 다툼은 일종의 발전권



의 문제일 수 있다. 새로운 강대국으로 급부상하고 있는 중국은 경제력, 국토면적, 인구규모, 국제 정치적 영향력 등의 측면에서 미국의 국제적 지위를 위협할 수 있는 유일한 도전국가로 인식되고 있다. 미국의 경우 G2 개념의 기후거버넌스로의 확산은 유엔과 같은 복잡하고도 비효율적으로 보이는 다자간 담판방식을 대체하여 중국과의 직접적인 대화와 압력을 통해 한편으로는 에너지분야와 연결된 실질적인 협력이익을 추구하면서도 다른 한편으로는 기후변화라는 명분을 가지고 도전 국가로서의 중국의 부상을 일정하게 견제할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

2) 중국의 입장

이러한 미국의 입장과는 달리 중국의 경우에는 공식적이던 비공식적이던 G2 개념에 대해 소극적이며, 심지어 부정적인 입장을 드러내고 있는 것이 사실이다. 더욱이 G2 개념의 기후거버넌스로의 확산에 대해서 중국은 확연히 경계심리를 보이고 있다. 중국은 정부나 학계차원에서 모두 G2 개념에 대한 부정적 입장을 보이고 있으며, 특히 원자바오(溫家寶) 중국 총리는 2009년 5월 유럽연합(EU) 지도자와의 회견에서 “세계가 G2 구도로 전개될 것이라는 것은 아무런 근거도 없고 잘못된 것이다”(《搜狐新聞》 2009/05/21). 라는 입장을 분명히 하였다. 또한 중국 외교부 차관인 허야페이(何亞非)는 “기후변화는 세계 각국이 서로 연합해서 대응해야 하며, 선진국인 미국과 개도국인 중국은 기후변화에 대한 책임과 의무에서 본질적인 차이가 있으므로, 중국과 미국을 함께 거론하는 것은 법률적으로나 사실에도 부합하지 않는다”(《新浪》 2009/12/13)고 지적한 바 있다. 이렇듯 G2 개념과 이 개념의 기후거버넌스로의 확산에 대해 중국이 부정적 견해를 갖고 있는 이유는 다음과 같다.

첫째, 이로 인해 중국이 과도한 감축의무를 짊어질 수밖에 없는 상황이 출현할 수도 있다는 점이다. G2 개념이란 실제적으로 국제사회로 하여금 미중 양국에게 더욱 많은 국제적 책임과 의무를 기대하게 할 것이다. 온실가스 배출량이라는 측면에서 중국은 이미 확실히 미국과 대등하거나 미국을 뛰어넘는 상황이지만, 정치, 경제, 사회, 기술, 자원, 에너지 등 전체적인 대응능력 차원에서는 미국과는 여전히 상당한 거리가 존재하는 것이 사실이다. 따라서 중국은 G2 개념이 자신에게 기후거버넌스 측면에서 짊어질 수 없거나 짊어질 필요가 없는 온실가스 감축책임을 강요할 수 있다는 점을 우려하고 있다.

둘째, 'G77+1'의 구도로 국제기후담판에 임해오던 중국으로서는 G2 개념으로 인해 개도국들의 지지에서 벗어날 수 있다는 점이다. 중국은 현재까지도 여전히 자국의 위상을 개도국으로 설정하고 있으며, 그 동안 국제기후담판 과정에서 기본적으로 개도국 그룹의 입장에 서서 그들의 대변자 역할을 수행해 왔다고 볼 수 있다. 따라서 일단 G2 개념은 중국이 미국과 공동으로 기타 개도국에 대한 감축의무 압력을 행사할 수 있다는 것으로 인식되어 그들로부터 반대에 부딪힐 뿐 아니라, 최근 새롭게 구축한 BASIC 그룹 또한 와해될 가능성에 직면하게 될 것이다. 이로 인해 결국 중국은 더 이상 국제기후담판에서 개도국 그룹에 속하지 못하고 고군분투해야 하며, 더 나아가 국제무역, 인권, 빈곤감축 등과 같은 영역에서도 다른 개도국들로부터 고립되는 상황에 직면하게 될 수 있다는 우려를 갖고 있다.

셋째, 근본적으로 G2 개념은 중국의 지속적 경제성장을 가로막을 수 있다는 점이다. G2 개념이 적용되면 ‘기후변화협약’의 주요 원칙의 하나인 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’원칙은 ‘차별화’(differentiate)의 의미가 사라지고 결국 미중 양국이 온실가스 감축에 대해 ‘공동의’(common)의 책임을 진다는 의미만 가질 뿐이다. 따라서 중국이 우려하는 바는 포스트 교토체제에서 논의되어야 할 감축책임, 적응지원, 자금공여, 기술이전 등의 여러 측면에서 중국 또한 그에 상응하는 의무를 이



행해야 하는 상황에 직면하게 되고, 개도국으로서 받을 수 있는 권리를 상실하게 된다는 점이다.

위에서 살펴본 바와 같이 미중 양국간의 입장 차이를 감안할 때 앞으로 형성될 포스트 교토체제의 새로운 구도로서 G2의 가능성은 그다지 높지 않다. 물론 그렇다고 기후문제와 관련한 미중 양국간 협력의 필요성이나 그 중요성이 간과될 수는 없다. 이미 언급한 바와 같이 미중 양국은 전 세계 인류가 뿜어내는 온실가스의 각기 22%, 24%를 배출하고 있다. 전 세계 온실가스의 46%를 배출하는 이 두 나라 사이에 합의가 이뤄진다면, 포스트 교토체제의 출현은 더욱 더 속도를 낼 수 있을 것이다. 포스트 교토체제로 가는 국제기후담판은 여전히 어렵고 요원해 보이지만, 유엔을 기본 틀로 하고 G20, APEC, 주요 경제국포럼(Major Economies Forum: MEF) 등과 같은 기존 논의 구도의 활용과, 무엇보다 미중 양국간의 경쟁과 협력을 견인차로 하는 새로운 글로벌 기후거버넌스의 출현이 불가능한 것만은 아닐 것이다.

V. 결론

기후문제는 21세기 인류사회가 직면하고 있는 가장 심각한 도전 가운데 하나로써 인류의 생존과 국가의 발전에 큰 영향을 미치고 있다. 개별국가나 지역을 뛰어넘어 지구차원에서 발생하는 기후변화라는 공멸의 아젠다에 대응하여 국제사회는 기존 갈등과 대립의 현실주의적 정치구도를 뛰어넘어 협력과 대화의 새로운 정치구도를 요구받고 있다. 국제사회는 이미 개별국가 차원의 노력으로는 기후변화라는 공멸의 문제를 해결할 수 없으며, 범세계적인 공조가 필요하다는 공감대를 형성하고 있다. 단기적으로 기후변화를 방지하기 위한 온실가스 배출감축에 따른 비용을 부담하지 않고 오로지 편익만 공유하려는 무임승차(free-riding)의 문제를 해결하기 위해서는 실질적인 구속력을 갖춘 국제적 합의가 필수적이다.³⁰ 더욱이 포스트 교토체제를 앞두고 향후 모든 국가의 지속적 참여를 가능케 하기 위해 미참여국에게 비용을 부담시키는 실행방안이 논의되기도 한다. 오랜 기간에 걸쳐 발생할 불분명한 편익을 전제로 단기간내에 감축비용을 지불해야 하기 때문에 포스트 교토체제의 구축은 교토체제보다 더욱 어려워지면서도 강화된 메커니즘이 필요한 상황이다.

포스트 교토체제를 위한 국제사회의 동향에 능동적으로 대처하지 못하는 경우 중국은 물론 많은 국가들은 수출경쟁력 및 신성장동력 창출의 기회를 상실할 수 있다. 왜냐하면 기후변화 방지 및 완화에 동참하지 않는 국가에 대해서는 국제적 차원에서 무역제재 등의 조치를 가하는 등 '녹색보호주의'(green protectionism)가 대두되고 있는 추세이기 때문이다.³¹ 최근 온실가스 감축 분야 시장이 급속도로 성장하면서 기후변화에 대한 대응차원을 넘어 신성장동력 차원에서 그 중요성이 부각되고 있기도 하다. 결국 기후변화에 대한 능동적 대응에 소홀할 경우 무역제재에 따른 수출피해, 에너지 효율화 지연 및 유망분야에서의 국제경쟁력 약화 등으로 막대한 비용을 부담하게 될 것이다.

그럼에도 불구하고 현재 기후변화에 대한 책임과 대응능력에서 가장 선두에 위치한 미국은 여전히 포스트 교토체제의 감축의무에 참여하고 있지 않고, 유럽연합과의 감축의무 이행에서도 협조가 이루어지지 않는 상황이다. 최근 거행된 더반회의(COP-17)에서도 중국은 이러한 구도를 활용하여 감축의무 압력을 우회하면서 소기의 성과를 거둔 것으로 자평하고 있다(中國氣象局 2011). 중국이 적극적인 기후변화협약의 비부속국으로서 미국과 유럽연합간에 균형외교전략을 구사할 수 있다면, 중국으로서는 국제기후담판구도에서 상당히 유리한 위상을 차지하게 되는 셈이다. 왜냐하면 미국과 유럽연합 모두 중국과의 협력을 중시하고 있으며, 이를 통해 포스트 교토체제를 구축하기 위한 국제담판에서 자기 위상을 강화하려 하기 때문이다. 하지만 미국의 경우 오바마의 재집권



이 이루어지고 녹색뉴딜의 적극적 추진에 따라 양적 감축목표를 받아들인다면, 이는 미국과 유럽 연합간 일정정도 입장의 합치가 이루어지는 것으로 중국에게는 거대한 압력으로 작용할 수 있다.

최근 국제기후담판구도의 발전추세를 볼 때 중국과 미국은 기후변화 영역에서 커다란 의견 일치를 보았으며, 양자 모두 저탄소경제의 발전추세에 따라 국제경제정치질서의 전환과 재건을 공동으로 추진하겠다는 의도를 표명하였다. 비록 유럽연합과 미국으로부터의 감축압력이 여전히 존재하지만, 중국이 국내적으로 적극 실시하고 있는 에너지 절감정책으로 확보한 담판 우세는 단기적으로는 소실되지 않을 것으로 예견된다. 그 이유는 우선 미국의 국내정치적 요소는 불가피하게 미국 정부의 국제담판에 간여하거나 심지어 이를 좌지우지할 수 있기 때문이다. 의회의 다수를 점하고 있는 공화당과 그 지지세력은 여전히 미국 국내경제상황을 기후변화에 대한 국제적 의무승인보다 중요하게 여기고 있다. 미국 정부가 의회의 감축승인을 얻어내지 못한다면 중국에게 구체적인 감축요구를 행사할 수 없을 것이다. 둘째, 중국과 미국은 이미 정부측면에서 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’ 원칙에 일정한 인식공유가 이루어져 있으며, 2020년 이전의 제2 감축의무이행기까지는 미국이 중국측에 감축의무를 요구하지 않을 것임을 표명한 바 있다.³² 즉 아직까지 중국에 대한 선진국의 압력은 하나의 힘으로 모아지지 않은 상황이다. 셋째, 중국은 미래 국가발전계획에서 탄소배출강도에 대한 제한조치를 강화할 예정이며 기후변화에 대한 대응차원을 넘어 에너지안보 측면에서도 에너지 절감과 온실가스 감축 영역에서 국가정책의 실시강도를 높이고 있다. 이에 따라 중국은 점차 저탄소 발전의 방향으로 나아갈 것이며, 미국 등 선진국 또한 이미 이러한 사실을 인정하기 시작했다는 점이다. 넷째, 중국은 아직 국제법에 의해 감축국가로 확정되지 않은 상황에서 기타 신흥국가들과 연합하여 여전히 역사적 배출책임을 갖고 있는 선진국에 대한 외교적 공세를 가할 수 있다.

오늘날 중국은 기후문제와 관련하여 매우 어려운 선택의 갈림길에 서 있다고 할 수 있다. 탄소배출 감축을 위해 GDP 성장속도를 늦추게 되면 현대화라는 목표가 늦춰질 수밖에 없고, 실업률의 증가 등 국내적 모순도 심화될 수밖에 없기 때문이다. 하지만 GDP 성장속도를 늦추지 않는다면 현재의 기술수준이나 에너지소비구조로 볼 때 국제사회의 감축압력이 더욱 증가하게 될 것이다. 이것은 바로 성장과 공평간의 모순적 상황으로 중국의 정책결정자들이 양자 사이에서 어떻게 균형을 이루는가가 매우 중요할 수 있다. 결국 중국은 2020년 이전까지는 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’ 원칙을 고수하면서 국제기후담판에서 미국 등 선진국의 압력에 대응하면서도, 다른 한편으로 기후문제와 관련한 미국과의 양자간 협력의 기회를 적극 활용함으로써 신재생에너지 개발 및 온실가스 감축 관련 기술을 습득하는데 주력할 것으로 보인다. 또한 국내적 차원에서 자발적 감축목표를 설정하고 동시에 그 실행력을 제고함으로써 저탄소경제로의 진입에 박차를 가할 것으로 보이며, 2020년 이후의 감축의무에 대비하는 내부적 역량 강화에 힘쓸 것으로 전망된다. 장기적으로 볼 때 중국은 국제기후담판이나 미국과의 기후협력의 의사일정 및 의제설정 등에서 보다 전면적이고 적극적으로 나서게 될 것이며, 중국이 주도하는 세계 각국의 탄소배출감축방안을 제시함으로써 기후담판의 고지를 차지하려 할 것이다. 이를 통해 중국은 세계 제1의 온실가스 배출대국으로서 날로 강화되는 국제사회의 압력에 대응하여 포스트 교토체제 구축에 있어 과거 수동적인 입장에서 적극적으로 능동적인 입장으로 전환해 나갈 것으로 전망된다.



주(註)

- 1) 교토의정서는 기후변화협약의 구체적 이행 방안으로서 온실가스의 감축목표와 일정 등을 정하여 2005년 2월부터 발효되었다. 교토의정서에는 온실가스 감축이행의 신축성을 보장하기 위해 배출권거래(Emission Trading), 공동이행(Joint Implementation), 청정개발체제(Clean Development Mechanism) 등과 같은 유연성체제를 도입하였는데, 이들을 ‘교토메커니즘’(Kyoto Mechanism)이라 부르기도 한다.
- 2) 소위 ‘투 트랙’(Two Track)이란 교토의정서에서 설립된 특별 워킹그룹(AWG)이 부속서 I에 속한 국가(선진국과 체제전환국)에 대해 제2기의 감축의무에 대한 답판을 진행함과 동시에 미국 등 교토의정서 미가입국이 답판에 참여할 수 있도록 기후협약의 틀 내에서 2년간 기후변화에 대응하는 국제적 장기행동을 촉진시키기 위한 대화를 가동한 것을 말한다.
- 3) 그 목표는 2012년 이전 내지 더욱 먼 장기협력행동을 통해 “전면적이고 효과적이며 지속적으로” 협약의 집행을 강화하는 것으로서, 2009년 말 코펜하겐에서 예정된 기후협약 제15차 당사국총회(COP-15)에서 업무를 끝내기로 계획하였다.
- 4) 2011년 12월에 채택된 더반플랫폼(Durban Platform)에서는 교토의정서 제1차 의무감축 공약기간(2008-2012)이 2012년 말 만료됨에 따라 EU, 호주, 뉴질랜드, 스위스, 노르웨이 등 주요 선진국들은 2차 공약기간(2013-2017) 설정을 약속하였고, 2020년 이후부터는 중국, 인도 등 주요 개도국이 모두 참여하는 단일 온실가스 감축체제를 출범시킬 것에 합의하였으며, 이를 위해 2015년까지 협상을 완료하여 법적 구속력을 갖춘 새로운 의정서를 채택하기로 하였다. 하지만 일본, 러시아, 캐나다는 주요 온실가스 배출국인 미국 및 중국이 온실가스 의무감축에 참여하지 않는다는 것을 이유로 2차 공약기간 설정에 불참하는 등 포스트 교토체제의 불확실성은 여전하다(Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action 2011).
- 5) 3대 그룹이란 호주, 캐나다, 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 러시아, 우크라이나, 미국을 포함하는 소위 ‘우산형 그룹’(Umbrella Group)과 유럽연합(EU), 그리고 G77+China의 개도국 그룹을 말한다.
- 6) 기후문제를 둘러싼 복잡하고 다층적인 갈등으로 교토의정서에 이은 새로운 합의를 이끌어내지 못한 것에 대해 국내외적으로 다양한 비판이 전개되었으나, 그럼에도 불구하고 UNFCCC의 다자적 틀 내에서 기후변화 답판은 계속되고 있다. 혹자는 UNFCCC를 기후변화 국제정치의 ‘지구적 거버넌스의 기본 축’(axis of global process)으로 자리잡고 있으며, 국가, 지역기구, NGO, 여러 분야의 전문가 등 다양한 행위자들이 참여하는 UNFCCC 중심의 기후변화대응체제 형성노력은 복합적인 지구적 정치과정의 중요 구성요소로 간주하기도 한다(신범식 2011, 131).
- 7) 미국 브루킹스연구소(Brookings Institute)의 중국문제 전문가 리버탈(Kenneth G. Lieberthal)은 코펜하겐 회의와 관련하여 “유럽연합은 회의의 진전에 있어 결코 적극적인 추진 역할을 수행하지 못했다. 단지 지속적으로 개도국과 미국을 협상테이블로 끌어들이려 의견의 일치를 이루게 하는 역할에 불과했다”고 지적한 바 있다(張斐斐 2009).
- 8) 2009년 12월 코펜하겐회의에서 중국 주도로 브라질, 남아프리카공화국, 인도 등 다른 주요 개발도상국들과 함께 이루어낸 협상그룹으로, 이들 국가의 머리글자를 따서 ‘BASIC’이라 부른다.
- 9) 이하의 내용은 원동욱 2011을 참조하였음.
- 10) 국가기후변화대응영도소조는 실제 명칭은 ‘국가기후변화대응 및 에너지절약·배출감축공작 영도소조’(國家應對氣候變化及節能減排工作領導小組)로서, 2007년 6월 12일에 설립되었다. 이 영도소



조의 산하에는 국가기후변화대응 영도소조 판공실과 국무원 에너지절약 및 탄소배출감축공작 영도소조 판공실이 설치되었고, 전자는 기존의 국가기후변화대책협력소조 판공실이 개선·강화된 것이고, 후자의 경우 통합조정과 에너지절약 업무는 국가발전개혁위원회 주도로, 그리고 배출감축 업무는 환경보호총국(현재의 환경보호부) 주도로 이루어지도록 하였다(中國國務院 2007).

- 11) 中國國家發展和改革委員會組織編制(2007) 참조. 중국정부는 이 목표를 전면적으로 달성하게 된다면 기존과 비교해서 전체 ‘11차 5개년 계획’기간 탄소배출총량이 15억 톤 이상 감소할 수 있을 것으로 예상하였다. 하지만 최근 발표된 공식문건에 따르면, 단위 GDP당 에너지소모가 원래 목표치에서 다소 떨어진 19.1% 감소한 것으로 나타나 있다(中國國務院 2011).
- 12) 과거 중국정부의 공무원 평가제도는 경제성장지표를 중심으로 구성되어 있었으며, 따라서 경제성장이 최대 관심사인 지방정부의 경우에는 공무원들의 기후변화의 중요성에 대한 인식 미비 외에도 관련 인력 및 자금의 부족, 기술적 낙후성 등을 이유로 기후변화에 대한 대응에 소극적으로 대처해왔다고 볼 수 있다.
- 13) ‘중국위협론’의 기후버전인 ‘기후위협론’에 대해서는 馬建英(2009, 1-8) 참조.
- 14) 물론 이 문건은 대체로 과거와 마찬가지로 중국을 위시한 개도국의 이해관계를 충분히 반영하고 있다. 포스트 교토체제를 구축하는데 있어 현재 교착상태에 처해 있는 선진국 내부의 갈등 관계를 적절히 활용하는 한편, 기후변화와 관련해서 경제적, 생태적 취약성을 드러내고 있는 개도국간의 입장을 조율하는 중요한 기제로 활용하려는 의도라고 해석된다.
- 15) 이러한 중국의 공식발표에 대해 미국 등 국제사회는 환영의 뜻을 밝히고 있으나, GDP 단위 기준의 경우 절대적인 CO2 배출량은 여전히 늘어날 것으로 보인다. 이 외에도 중국은 1차 에너지원에서 차지하는 비화석연료의 비중을 15%로 증가시키고, 삼림면적을 2005년 대비 4,000만 ha, 삼림축적량은 13억 m³로 증가시킨다는 내용이 포함되었다. 이러한 일련의 정책적 조치는 ‘자발적’이라는 전제가 달려있긴 하지만, “중등 선진국 수준에 도달하기 전까지는 어떠한 감축의무도 짊어질 수 없다”는 과거 중국의 입장에서 진일보한 것으로 평가된다.
- 16) 이 ‘계획’에서는 기후변화에 대응차원을 넘어 오염물질 배출총량을 제한하고 음용수 수질 개선과 관리방안을 엄격히 시행하는 등 오염물질에 대한 규제도 대폭 강화하는 방향으로 정책이 마련되었다. 또한 화력발전, 철강, 금속, 화공, 건축자재 업계에 대한 이산화황, 암모니아질소 배출 제한 강화, 차량 배기가스 배출 제한을 명문화하였다. 또한 최근 일본의 후쿠시마 원전사태 이후 이슈로 떠오르고 있는 원자력 발전소에 대해서도 관리 및 감독을 강화하는 것을 명시하였다.
- 17) 국제여론 및 국제정치의 압력에 따라 중국 중앙정부는 기후정책을 제정할 때 상대적으로 적극적인 모습을 보이지만, 지방정부의 경우에는 그 적극성이 상대적으로 약한 편이다. 국가-성(省)-시(市)-현(縣)-향(鄉)이라는 중국정치체제의 기본구도는 각급 지방정부 차원에서 매우 큰 자율공간이 제공되어 자기 관할지역의 매년 GDP 성장을 위해 기업가식 행동을 취하게 되며, 이를 통해 평가시스템이 작동되어 왔다. 물론 최근 들어 환경 및 에너지 효율의 제고라는 항목이 각급 지방정부 지도자의 평가요소로 포함되는 상황이지만, 대부분의 지방관원들은 여전히 GDP 성장을 제일의 목표로 설정하고 있다(Liberthal and Sandalow 2009, 33-35).
- 18) 구체적 설문결과와 분석내용에 대해서는 曾賢剛(2011) 참조.
- 19) 중국내 통계자료에 따르면, 중국은 2011년에 1인당 GDP 5,450달러를 넘어섰고, 텐진, 상하이, 베이징의 경우에는 각기 13,392달러, 12,784달러, 12,447달러에 달해 세계은행 기준으로 이미 중



- 상위 소득수준에 도달한 것으로 나타났다(〈新華網〉 2012).
- 20) 1997-2003년 동안 미중간 교역에서 내포된 에너지문제에 대한 연구결과에 따르면, 이 기간 미국은 중국으로부터의 '메이디 인 차이나'의 수입을 통해 온실가스 배출의 3~6% 감축 효과가 있었으며, 미국으로의 수출제품의 생산을 위해 중국이 배출한 온실가스는 총 배출량의 7~14%에 이르는 것으로 평가되었다(Shui and R. Harriss 2006, 4063-4068; 馬建英 2009 재인용).
 - 21) 기후변화 국제정치에서 미중간 협력의 구조적 제약과 관련해서는 신범식(2011, 147-149) 참조,
 - 22) 중국이 현재 강조하고 있는 단위 GDP당 이산화탄소 배출량의 삭감은 일종의 탄소밀도 방식의 감축방안이다. 다시 말해서 중국의 현재 주도 전략은 탄소밀도 즉 단위 GDP당 배출삭감을 통해 GDP의 증가속도가 둔화되지 않도록 하는 것이다.
 - 23) 2010년 4월 8일 중국 국가발전개혁위원회 에너지연구소 한원커(韓文科)소장은 국가전산망의 내부소식을 통해 중국의 이산화탄소 배출량이 2020년에서 2035년 사이에 피크년에 도달할 것이라는 예측치를 발표하였다. 이 예측치는 2009년 12월 중국 과학기술부 완강(萬鋼)부장이 발표한 2030-2040년의 예측치보다 10년이 빠른 셈이다(吉林经济信息网 2010).
 - 24) 미국 오바마 행정부의 기후정책과 관련해서는 Johnson (2009), Roman and Carson (2009) 참조.
 - 25) 장하이빈(張海濱) 베이징대 교수는 2001년과 2007년을 상호 비교하여 미중 양국간 국제기후담판에서의 인식공유와 불일치에 대한 분석을 통해 기후변화와 관련한 많은 의제에서 양국간 의견 불일치가 점차 줄어드는 반면, 인식의 공유는 점차 확대되는 추세임을 주장하고 있다(張海濱 2007).
 - 26) 이러한 G2 개념의 등장은 미국발 금융위기 이후 전 세계적 경제위기에 대응하는 과정에서 새로운 경제대국으로 부상한 중국의 협력이 필요하다는 미국의 이해관계를 보여준다.
 - 27) 2009년 이후 미국 힐러리 국무장관, 펠로시 하원의장, 두 명의 화교출신 장관 등의 중국방문에서 시작하여 제1차 미중간 전략경제대화에서 '기후변화, 에너지, 환경협력 강화 MOU'의 체결, 그리고 코펜하겐 회의 전날 오바마 대통령의 중국방문에 이르기까지 중국에 대한 미국의 잦은 접촉과 대화노력은 바로 이러한 글로벌 기후거버넌스로서 G2에 대한 당시 미국의 적극적 희망을 반영해 주고 있다고 할 수 있다.
 - 28) 그 구체적 내용은 The Asia Society and the Pew Center (2009) 참조.
 - 29) 2001년 미국 부시 정부가 '교토의정서'에서 탈퇴한 것은 사실상 중국과 인도 등 주요 개도국이 구속력 있는 감축의무에서 벗어나 있다는 것이 주요 논거이자 변명이었다.
 - 30) 세계은행은 최근 기후변화 완화로 인한 이익이 일종의 공공재적 성격을 지니기 때문에 국제협력이 이루어지지 않고 일부 국가들이 무임승차할 경우 무역분쟁이 발생할 것이라고 강조한 바 있다.
 - 31) 최근 글로벌 기후변화에 대한 국제사회의 대응은 다자간 협력체계의 강화, 녹색보호주의의 대두, 온실가스 배출에 대한 기업규제 등으로 요약된다. 구체적인 내용은 강희찬 외 (2009) 참조.
 - 32) 2011년 12월 더반회의에서 미국과 중국의 이러한 감축의무 거부와 관련해서 러시아, 일본, 캐나다 등은 이들이 구속력 있는 감축체제에 참여하지 않는 한 교토의정서 제2차 공약기간의 감축의무는 받아들일 수 없다는 의사를 공식적으로 밝힌 상태이다.



참고문헌

- 강희찬 외. 2009. “기후변화협약, 한국기업에 위기인가 기회인가.” <삼성경제연구소 CEO 인포메이션> 제715호.
- 신범식. 2011. “기후변화의 국제정치와 미-중관계.” <국제정치논총> 51집 1호.
- 에너지경제연구원. 2009. 《IEA 세계 에너지 전망》. 의왕: 에너지경제연구원.
- 원동욱. 2011. “국제기후담판에서 중국의 입장변화 분석 : 과정과 동인을 중심으로.” <중소연구> 35권 3호.
- Asia Society and Pew Center. 2009. “Common Challenge and Collaborative Response: A Roadmap for US-China Cooperation on Energy and Climate Change.” *Asia Society and Pew Center* February.
- Bergsten, Fred C. 2008. “A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge.” *Foreign Affairs* July/August.
- GovTrack. 2009. “H.R. 2454 (111th): American Clean Energy and Security Act of 2009.”
<http://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr2454> (검색일: 2012. 2. 12)
- Johnson, Toni. 2009. “Climate Policy in the Age of Obama.” *Council on Foreign Relations Analysis Brief* January 27.
- Liberthal, Kenneth G. and David B. Sandalow. 2009. “Overcoming Obstacles to U.S.-China Cooperation on Climate Change.” *John L. Thornton China Center Monograph Series* Number 1, January.
- New York Times*. 2007. “Warming and Global Security.” April 20.
- Roman, Mikael. and Marcus Carson. “Sea Change: US Climate Policy Prospects Under the Obama Administration.” *The Commission on Sustainable Development* March
- Shui, Bin and Robert C. Harriss. 2006. “The Role of CO2 Embodiment in U.S.-China Trade.” *Energy Policy* Vol.34, Iss.18: 4063-4068.
- The World Bank. 2007. “International Trade and Climate Change: Economic, Legal and Institutional Perspectives.” *The Environment and Development*.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. 2011. “Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action”.
http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf(검색일: 2011. 12. 11).
- Zoelick, Robert B. 2005 “Whither China: From Membership to Responsibility?” *Remarks to National Committee on U.S.-China Relations* September 21.
http://www.kas.de/wf/doc/kas_7358-544-1-30.pdf(검색일: 2010. 11. 20).
- 陳衛. 2006. “中國未來人口發展趨勢: 2005~2050年”. <人口研究> 第30卷, 第4期.
- <人民網>. 2007. “胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告”.
<http://politics.people.com.cn/GB/1024/6429094.html> (검색일: 2010. 11. 24).
- 張海濱. 2007. “中美應對氣候變化合作:挑戰與機遇”. <國際經濟評論> 第6期.
- 中國國務院. 2007. “關於成立國家應對氣候變化及節能減排工作領導小組的通知”.
http://www.gov.cn/zwgk/2007-06/18/content_652460.htm (검색일: 2010. 9. 12).



- 中国国家发展和改革委员会. 2007. “中国应对气候变化国家方案”.
http://www.sdpc.gov.cn/xwfb/t20070604_139486.htm (검색일: 2010. 5. 4).
- 中国环境与发展国际合作委员会. 2008. “《气候变化国家评估报告》摘要”. http://www.china.com.cn/tech/zhuanti/wyh/2008-02/26/content_10785924.htm(검색일: 2010. 12. 5).
- 中国国家发展和改革委员会. 2009. “落实巴厘路线图: 中国政府关于哥本哈根气候变化会议的立场”.
http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbqt/2009qt/t20090521_280387.htm (검색일: 2010. 5. 4).
- 馬建英. 2009. “中国‘气候威胁论’的深层悖论”〈世界经济与政治论坛〉第3期.
〈搜狐新聞〉. 2009. “溫家宝會見歐盟領袖稱中美共治世界無根”. <http://news.sohu.com/20090521/n264093389.shtml>(검색일: 2011. 8. 5).
- 中国外交部. 2009. “外交部在哥本哈根介绍中国应对气候变化政策等”.
http://www.gov.cn/xwfb/2009-12/12/content_1485654.htm(검색일: 2011. 4. 13).
- 張斐斐. 2009. “李侃如: 雙邊區域會談將取代全球氣候談判”. <http://www.eeo.com.cn/Politics/official/2009/12/31/159633.shtml>(검색일: 2010. 8. 5).
- 田一楓. 2009. “中美共治: 如何作出正確解讀”. <http://bbs.ifeng.com/viewthread.php?tid=3643961> (검색일: 2010. 8. 4).
- 〈新浪〉. 2009. “何亞非駁斥氣候領域‘中美共治’提法”. <http://news.sina.com.cn/o/2009-12-13/030016762944s.shtml>(검색일: 2010. 8. 5).
- 刘欢. 2009. “我国宣布温室气体减排清晰的量化目标”.
<http://www.ccchina.gov.cn/cn/NewsInfo.asp?NewsId=20714> (검색일: 2009. 11. 27).
- 吉林经济信息网. 2010. “碳排放量或将 2020-2035 年达到峰值”.
<http://www.jilin.cei.gov.cn/news/viewArticle.html?id=402880a82793f6ea0127e03f7c500573>
(검색일: 2011. 5. 4).
- 姜克雋 外. 2010. 《气候变化与中国企业》<http://www.wwfchina.org/wwfpress/publication/climate/CCandCE.pdf>(검색일: 2011. 10. 12).
- 〈中国天气网〉. 2010. “中國地方政府開始立法應對氣候變化”.
<http://www.weather.com.cn/climate/qhbhyw/10/1122823.shtml> (검색일: 2011. 7. 24).
- 中國國務院. 2011. “国务院关于印发‘十二五’节能减排综合性工作方案的通知”.
<http://www.chinagb.net/policy/nationalism/20111130/82361.shtml> (검색일: 2011. 12. 2).
- 中国气象报社. 2011. “德班气候大會取得五大成果”.
http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xxxfw/2011xbz/xbzzy/201112/t20111214_156545.html
(검색일: 2011. 12. 16).
- 〈中国经济网〉. 2011. “中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要”.
http://www.ce.cn/macro/more/201103/16/t20110316_22304698.shtml (검색일: 2011. 3.17).
- 曾賢剛. 2011. “我國城鎮居民對 CO² 減排的支付意願調查研究.”〈中國環境科學〉第31卷, 第2期.
〈新華網〉. 2012. “2011年各省市人均GDP数据出炉 25省份超4000美元”.
http://news.xinhuanet.com/local/2012-02/07/c_122667889.htm (검색일: 2012. 4. 23).



필자약력

원동욱(元東郁) 동아대학교 국제학부 중국학 전공책임교수. 서울대학교 중어중문학과를 졸업하고 중국 北京大學(Beijing University)에서 국제정치학 전공으로 석,박사학위를 취득하였다. 또한 한국 교통연구원 동북아북한연구센터 책임연구원 및 대통령실 동북아시아위원회 경제협력분과 전문위원 등을 역임하였다. 주요 연구 분야는 중국 환경, 에너지, 교통물류와 동아시아 협력분야이며, 최근 논문으로는 “국제기후담판에서 중국의 입장변화 분석: 과정과 동인을 중심으로”(2011), “북중경협을 빛과 그림자: '창지투 개발계획'과 북중간 초국경 연계개발을 중심으로”(2011), “중국의 대북정책과 동맹의 딜레마: 천안함 사건을 중심으로”(2010), “중국 에너지외교의 새로운 변화와 한중간 에너지 협력게임”(2009), “동아시아 지역주의와 중국의 전략”(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 지역 안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 EAI 중국연구패널의 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 아시아안보센터 외교안보팀장 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr

