ISSUE BRIEF

이슈브리프 259호
(2021. 4.29)

기후정상회의 결산 : 협력과 갈등의 공존 예고

제259호

김호홍 신안보전략연구실
박보라 신안보전략연구실



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

바이든 미 대통령이 주도하는 기후정상회의가 세계 주요 38개국 정상들이 참석한 가운데 4.22-23 간 화상으로 진행되었다. 이번 회의에서 정상들은 기후변화 대응에 적극 협력하겠다는 의지를 표명하면서도 미국의 주도권 문제와 선진국·개도국 간 책임 차별화 문제 등에 이견을 보임으로써 향후 기후패권을 둘러싼 갈등을 예고하였다. 지구촌은 이번 회의를 바탕으로 11월 영국 글래스고에서 열리는 제26차 유엔기후변화협약당사국총회(COP26)에서 향후 10년을 내다보는 새로운 목표를 채택하고 구체적 이행방안을 모색할 것이다. 또한, 올 3분기부터 미국·EU의 그린 딜 관련 예산 집행이 예상되고 EU는 5월 탄소 저감 목표설정을 위한 구체적인 논의에서 구속력 있는 합의를 도출할 가능성이 높은 만큼, 특히 '탄소 배출과 무역의 연계화' 논의 동향에 주목할 필요가 있다. 우리로서는 기후변화 대응에 큰 틀에서 적극 협력해 나가되, 국내 산업과 경제에 미칠 파급 영향을 점검하면서 기후변화-무역의 연계조치 본격화에 대비해야 한다. 특히 우리가 주관하는 5월 P4G회의 등 계기를 활용하여 중견국 리더로서 입지를 확보하는 한편 중장기적으로 그린 산업 경쟁력 강화 등 그린 경제 성장 중심의 산업구조 개선도 적극 추진해야 한다.

핵심어 : 기후정상회의, 바이든, 파리협정, 탄소중립

기후정상회의 결산 : 협력과 갈등의 공존 예고

김호홍 (신안보전략연구실) · 박보라(신안보전략연구실)

미국 주도하에 주요국 정상 참여, 기후문제의 외교안보 의제화

바이든 미 대통령이 주도하는 기후정상회의가 '지구의 날'에 맞추어 4월 22일에서 23일까지 이틀간 화상으로 진행되었다. 바이든 대통령 취임 후 미국 주도 기후관련 첫 다자외교 무대였던 이번 회의에는 시진핑 주석과 푸틴 대통령 등 세계 주요 38개국 정상들이 참석하였다. 기후문제를 다룬 정상회의로는 유엔 차원에서 사무총장의 제안으로 '기후행동 정상회의(UN Climate Action Summit)'가 4차례 개최된 바 있지만(2007년 고위급회의 포함) 특정국이 주도하여 이루어진 것은 이번이 처음이었다.

이번 기후정상회의는 新기후레짐인 '파리협정(Paris Agreement)' 의 본격 시행과 함께 개최되어 협정의 실행력을 제고하였으며, 중국과 인도, 러시아 등 기후 문제에 소극적이었던 국가의 정상들이 참석하여 기후변화 대응 필요성에 공감하고 적극 협력하겠다는 의지를 표명했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한, 이번 정상회의를 계기로 기후변화 대응이 단순한 환경의 문제를 넘어 기후안보(climate security)차원에서 외교안보 전략의 핵심 아젠다로 부상(浮上)했다는 점에서도 큰 의미가 있다. 반면 기후변화가 안보적 의제로 떠오르면서 그동안 잠재해 있던 기후변화 대응을 둘러싼 주요국 간 갈등요소 역시 확인할 수 있었다.

주요국의 기본입장과 전략

그동안 미국은 기후변화 문제에 일관성을 보여주지 못했다. 클린턴 행정부 시절에는 '교토의정서(Kyoto Protocol)'에 적극적으로 관여하였으나 부시 행정부 출범 후 2001년 3월 탈퇴하였다. 오바마 행정부는 2013년 6월 '기후행동계획(President's Climate Action Plan)'을 발표하는 등 파리협정 타결(2015.12)에 적극 기여하였으나 트럼프 행정부는 동 협정에서 탈퇴하였다

(2020.11). 바이든 행정부는 기후변화 문제에 가장 적극적 태도를 보여주고 있으며, 명분 있는 글로벌 이슈인 기후변화 대응을 선도해 나감으로써 국제사회의 리더십을 회복하겠다는 전략으로 접근하고 있다. 바이든 대통령이 중·러 정상과의 첫 대면 의제로 '기후문제'를 선택한 것은 이러한 전략적 계산에 따른 것으로 보인다. 바이든 대통령은 이번 기후정상회의를 주도하면서 '2030년까지 2005년 대비 50-52% 탄소 감축'이라는 공격적 목표를 제시하였는데, 이는 오바마 정부(26-38%) 대비 두 배 가까이 높은 수준으로 기후변화 이니셔티브에 대한 의지가 그만큼 강하다는 것을 보여준 것이다.

EU는 그동안 유엔기후변화협약(UNFCCC)과 교토의정서, 파리협정 등 기후변화 국제레짐 출범에 결정적 기여를 하였고 '2050 탄소중립' 추진에 앞장서는 등 기후 외교에서 주도권 강화를 추구해 왔다. 이번 기후정상회의에서도 이러한 입장 하에 기존의 탄소감축 목표(1990년 대비 40% 감축)보다 대폭 상향된 목표(55%)를 제시하였다.

중국은 최근 기후변화 국제협력에 적극 동참하는 가운데 미국의 독주를 견제하면서 독자적인 리더십 영역 구축을 시도하고 있다. 트럼프 행정부의 파리협정 탈퇴 선언(2017.6)에도 불구하고 동 협정에 대한 지속 이행의지를 표명하면서 EU와 함께 '기후행동 각료회의(Ministerial on Climate Action)'를 주도한 바 있다. 또한, 중국은 기후 대응에서 '차별 책임론'을 지지하며 선진국의 적극적 지원을 주장하는 등 개도국 입장 대변 역할을 자임하고 있다. 미국은 이번 정상회의 전에 케리 특사를 중국에 파견하여 협조를 구하는 등 공을 들였으나 시진핑 주석은 "미국을 포함한 국제사회와의 협력"을 강조하면서도 상향된 목표를 제시하지 않고 '2060년 탄소중립'이라는 기존의 입장을 유지하였다.

러시아와 인도도 중국과 마찬가지로 새로운 감축목표를 제시하지 않았으며, 특히 러시아는 기후변화 문제를 '유엔 차원에서 논의되어야 한다'고 언급함으로써 미국의 기후패권 시도를 견제하겠다는 입장을 분명히 하였다. 이에 대해 바이든 대통령은 폐막연설을 통해 기후변화 대응을 위한 협력의 길에 러시아가 함께하기를 기대한다고 응수하였다.

일본은 스가 정부 들어 기후변화 문제에 전향적인 태도를 보여주고 있다. 아베 정부는 '2030년까지 2013년 대비 26% 감축'을 목표로 제시하면서도 '탄소중립' 선언에 미온적이었지만 스가 정부는 '2050년 탄소중립'을 선언(2020.10)하였으며, 이번 정상회의에서도 대폭 상향된 탄소감축 목표(46%)를 제시하였다. 스가 총리는 이번 회의에서 "탄소배출 감축을 위한 전 세계적 노력에서 지도력을 발휘한 준비가 되어 있으며 최고 수준의 목표를 계속 추진할 것"을 강조하였다.

행간에 숨어있는 갈등의 징후들

이번 회의에 참석한 정상들은 모두 기후변화 대응을 위한 협력 필요성에 공감하면서도 각론에서는 국가별로 입장 차이를 드러냄으로써 향후 구체적 논의 과정에서 험로를 예고하였다.

먼저 기후변화 대응 논의의 주도권 문제이다. 이번 회의에서는 미국의 '기후 패권' 시도와 이에 대한 중·러의 견제가 두드러졌다. 바이든 대통령은 대선 과정에서 '글로벌 리더십 회복'을 공약으로 제시하고 이를 일관되게 추진해 오고 있는데, 기후정상회의는 그 첫 번째 시도였다. 이번에 공격적인 탄소감축 목표를 먼저 제시하고 각 국가들로 하여금 이에 협조할 것을 압박한 것도 이러한 전략의 일환이었다. 미국의 제안에 대해 보리스 영국 총리는 '획기적(game-changing)'이라며 동조했고 일본도 지지 입장을 나타냈다. 그러나 중국과 러시아는 각각 다자주의와 유엔 중심을 주장하며 반대 입장을 드러냈고, 인도 역시 선진국 책임론을 강조하면서 미온적 반응을 보였다. 온실가스 배출 1-4위 국가 가운데 미국을 제외한 나머지 세 나라가 미국이 주도하는 기후변화 대응 프레임워크에 제동을 거는 모양새이다.

다음은 선진국과 개도국 간 '책임의 차별화' 문제이다. 이 문제는 기후대응 협력을 어렵게 하는 핵심 사안으로 탄소감축 목표 조정 및 개도국에 대한 지원 문제와도 연관이 있다. 중국과 인도를 중심으로 하는 주요 탄소배출국들은 그동안 선진국들이 발전과정에서 탄소배출에 책임이 있기 때문에 기후변화 대응 부담에서 이를 반영해야 한다는 주장을 지속하고 있다. 중국이 탄소중립의

목표를 2060년으로 늦추고 개도국에 대한 선진국들의 지원을 주장하고 있는 것도 같은 맥락이다. 이번 회의에서 시진핑 주석은 “선진국의 구체적 지원”을 강조하였고, 무디 인도 총리는 “개도국 지원을 약속한 자금의 조기 집행”을 요구하였다. 이러한 관점은 미국과 일본, EU등 선진국들과 온도차가 있는 것으로 민감한 갈등 요인으로 남아있다.

기후문제가 진영 간 갈등으로 비화될 소지가 있다는 것도 우려스러운 대목이다. 이번 회의에서는 미국의 기후변화 이니셔티브에 협조하는 그룹(일본과 캐나다, EU 등)과 이를 견제하는 그룹(중국, 러시아)이 분명히 드러났다. 탄소배출 감축 목표 설정과 기후변화 대응을 위한 재정 부담에서 선진국과 개도국 간 입장차이도 진영 간 갈등을 부추길 수 있는 요인들이다. 이러한 제반 상황으로 볼 때 향후 기후변화 대응에 있어서도 미·중을 양대 축으로 하는 대립구조 형성의 가능성을 배제할 수 없다.

각국이 강력한 탄소배출 감축 의지를 표명하였음에도 불구하고 구체적 이행방안을 제시하지 못하고 있다는 점도 아쉬운 부분이다. 미국의 경우 ‘2030년 탄소배출 50% 감축’을 위해서는 재생에너지 비중의 2.5배 확대, 전기차 판매 비중의 30배 이상 확대 등 에너지 부분의 전면적인 전환이 필요한 것으로 알려졌다. 여타국들도 상향된 탄소배출 감축 목표를 이행하기 위해서는 재생에너지 발전 등 산업구조 재편이 필요하지만 구체적인 이행계획을 내놓지는 못하였다. 이번 회의에 참석한 국제에너지기구(IEA) 파티 비롤 사무총장이 “2021년 예상 탄소배출량은 15억톤으로 역사상 두 번째”임을 지적하면서 각국에 “구체적 변화를 이끌어 낼 것”을 촉구한 것도 이러한 우려를 반영한 것이다.

전망과 정책 고려사항

이번 기후정상회의는 성사 자체만으로 큰 의미가 있다. 바이든 대통령도 폐막 연설에서 이제 시작에 불과하다고 강조하였다. 지구촌은 이번 회의에서 나온 공감대를 바탕으로 11월 영국 글래스고에서 열리는 제26차 유엔기후변화협약당사국총회(COP26)에서 향후 10년을 내다보는 새로운 목표를 채택하고 구체적 이행방안을 모색할 것이다.

앞에서 살펴 본 바와 같이 기후 문제는 '생명과 인도적 위기 대응'이라는 대의와 명분에도 불구하고 각국의 안보 전략과 경제·산업 구조에 결정적 영향을 미치는 민감한 문제로서, 협력과 갈등의 요소를 동시에 안고 있다. 따라서, 이번 기후정상회의를 통해 정상간 협력의 공감대가 형성되었지만 향후 구체적 이행 논의단계에서는 논쟁이 불가피하고 의미 있는 합의 도출까지는 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 전망된다.

이제 기후문제는 '총성 없는 전쟁'으로 새로운 외교안보의 영역으로 깊숙이 들어와 있다. 따라서 우리의 대응에도 치밀한 전략과 고민이 필요하다. 우리나라는 이번 기후정상회의에서 '2050 탄소중립 실현을 위해 연내 추가 상향된 감축 목표 제시'를 약속하고 '해외 석탄화력 발전에 대한 공적 금융지원 중단' 방침을 밝힘으로써 국제사회의 기후대응 노력에 적극 협력하겠다는 의지를 보여주었다.

우리는 5월 30일부터 진행되는 '2021 P4G(녹색성장 및 글로벌 목표 2030을 위한 연대) 정상회의'를 주관한다. P4G회의는 각 대륙별 중견국가들로 구성되어 있으며, 기업·시민사회가 참여하는 민관 파트너십 활동을 통해 기후문제 해결의 실행력을 높이는 국제협력체이다. 이번 P4G회의는 시기적으로 '기후정상회의'의 바통을 이어 받아 핵심 의제 관련 중견국들의 입장을 11월 개최될 '유엔기후변화총회(UNFCCC COP26)'로 넘겨주는 역할을 한다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다.

특히, 이번 기후정상회의에서 주요국들이 상향된 탄소배출 목표를 제시한 만큼 11월 유엔기후변화총회에서 탄소배출 감축목표에 합의할 가능성도 예견된다. 또한, 올 3분기부터 미국과 EU를 중심으로 그린 딜 관련 예산 집행이 예상되며, EU는 5월 탄소 저감 목표설정을 위한 구체적인 논의에서 탄소 저감 목표 논의는 구속력 있는 합의로 연결될 가능성이 있다. 미국 역시 그린 딜 예산집행과 더불어 산업별 강력한 탄소배출규제를 예고하고 있다. 이러한 국제사회의 움직임 속에서 특히 '탄소배출과 무역의 연계화' 논의 동향에 주목할 필요가 있다.

우리로서는 바이든 행정부가 의욕적으로 추진하고 있는 기후변화 대응에 큰 틀에서 적극 협력해 나가되, 우리의 산업과 경제에 미칠 파급 영향을 면밀하게 점검하면서 '기후변화-무역의 연계조치 본격화'에 철저히 대비해야 한다. 또한 우리가 주관하는 5월 P4G회의 등 계기를 활용하여 기후변화 외교에서 중견국 리더로서 입지를 확보하는 한편, 중장기적으로 그린 산업의 경쟁력 강화 등 탄소중립 달성을 위한 그린 경제 성장 중심의 산업구조 개선도 지속 추진해 나가야 한다.

//끝//

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