

# 환경 및 기후변화 국제정치와 한국 외교

---

신범식  
서울대학교

2012년 7월

## 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  
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684



## 환경 및 기후변화 국제정치와 한국 외교

신범식  
서울대학교

### I. 문제제기

21세기 들어 기후변화 대응을 둘러싸고 다양한 입장을 지닌 국가들 간에 벌어지고 있는 각축은 환경 국제정치에서 가장 심각한 싸움이 붙어있는 지점이다. 기후변화는 1980년대 중반 이후 주요한 국제적 환경 외교 영역으로 부상했다. 기후변화로 인한 현재와 미래의 환경 재해들에 대한 경고가 과학자/전문가 그룹에 의해 심각하게 제기되고 있으며, 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 영역에서 기후변화의 미래에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 비정부기구들의 대응 활동과 현재 이미 시작된 기후변화의 영향력이 미디어의 광범위한 보도를 통해 알려지면서 일반 시민들의 기후변화 인식도 고양되고 있다. 이제 기후변화는 자유무역질서와 에너지·자원·식량 문제 등과 맞물리면서 환경 외교의 영역에서 벗어나 국제정치 제반 영역에서 핵심적인 도전으로 인식되고 있다.<sup>1</sup>

2010년대에 전개되고 있는 기후변화 대응체제를 둘러싼 국가 간 협력과 경쟁의 상호작용은 적어도 지난 반세기 동안 지구 정치의 중요한 축으로 급성장한 환경 영역에서의 지구적 거버넌스를 재편하고 또한 환경 영역의 의제가 다른 영역과 연계되는 방식을 결정하는 중요한 분야가 될 것임에 틀림없다. 한국은 비교적 최근에 이 문제에 대한 깊은 관심을 가지게 되었고 현재 국제무대에서 기후변화 외교의 가시성을 높이기 위한 노력을 경주해 온 것이 사실이지만 한국 기후변화 외교가 당면하고 있는 도전의 파고는 높고도 본질적인 성격을 띠고 있기 때문에 한국의 입지에 대한 근본적·미래적 고려와 그에 기초해 잘 고안된 외교 전략의 마련이 절실한 것도 사실이다.

이를 위해서는 우선 현재 진행되고 있는 기후변화 대응체제 구축을 위한 국제적 노력의 현황과 쟁점 그리고 전망을 살펴보는 것이 필요하다. 또한 향후 10년 정도의 시간 속에서 전개되는 기후변화의 국제정치 과정에서 한국의 입장은 어떤 상황에 놓여 있게 될 것이며 어느 정도의 운신의 폭을 가지게 될 것인지에 대해 가늠해 보아야 한다. 그리고 한국은 자국 이익의 실현을 포함하여 기후변화 국제정치의 다층적 요구를 조화롭게 실현해 갈 수 있는 어떤 전략적 지향을 마련할 수 있을 것인지에 대한 좀 더 개방적이고 폭넓은 논의가 필요해 보인다.

따라서 본고는 기후변화 대응체제 형성을 두고 전개되는 국제정치 구도를 파악하고, 기후변화 국제정치에서 한국의 대응이 보여준 기회와 도전이 무엇인가를 밝힌 후, 한국 환경·기후변화 외교의 과제와 바람직한 대응 전략을 도출하고자 한다.



## II. 기후변화 국제정치의 현황과 쟁점

### 1. 교토체제와 포스트교토체제 사이

1988년 기후변화에 대한 논의를 위하여 과학자들과 정책 입안자들이 처음으로 캐나다 토론토에 모인 이후 기후변화 국제정치는 1988-1991년을 지내며 지구적 거버넌스 구축이라는 성과를 거두었다. 특히 기후변화의 효과에 대한 객관적·과학적 평가를 위해 기후변화국제패널(International Panel on Climate Change: IPCC)이 설립되어 정기적으로 보고서를 발간하게 되었다.<sup>2</sup> 또한 1992년 <리우 정상회의> (Rio Earth Summit) 에서 154개국이 조인하여 1994년에 발효된 유엔기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)은 현재 192개국이 참여하는 기후변화 대응체제 형성을 위한 지구 정치의 중심 과정으로 자리 잡았다. 하지만 지구 수준에서의 온실가스 감축을 지향하는 이 협약은 기본적으로 구속력 있는 법 규정을 제시하지는 않는다. 다만 이 협약에 참여하는 23개의 선진국이 감축 목표를 달성하기 위하여 노력하기로 했던 점이 긍정적이었다(Elliott 1998; Paterson 1996). <리우 정상회의> 에서 기후변화협약이 채택된 이래 국제사회는 지구온난화에 따른 기후변화 문제를 해결하고자 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 1997년 일본에서 개최된 <제3차 당사국회의> (3<sup>rd</sup> Conference of the Parties: COP-3)에서는 선진국 및 동구권 국가의 감축의무를 명문화한 <교토의정서> 가 채택되어 2005년 발효됨으로써 기후변화에 대한 최초의 구속력 있는 범지구적 대응체제를 마련하는 성과를 거두었다. UNFCCC가 다층적이고 복합적인 기후변화 국제정치의 지구적 과정의 핵심에 위치하게 된 것이다(Bodansky and Diringer 2010).

UNFCCC는 주요 정책을 결정하는 특별한 절차규정이 없으며 의사결정을 위해서는 모든 당사국의 동의가 필요하기 때문에 각 국가들은 거의 '준거부권'(near-veto) 내지 '사실상의 거부권'(de facto veto)을 가지며, 따라서 구속력 있는 규칙에 대한 합의 도출이 쉽지 않다. 따라서 UNFCCC의 의사결정 과정인 <당사국회의>에서의 연합형성과 그 막후에서 활동하는 과학자들을 비롯한 전문가들, 비정부기구(Non-Governmental Organization: NGO) 등의 조정 및 중재 기능이 중요한 역할을 하게 되어있다(Barnett 2007, 1367; Conca 2006). 국가, 지역기구, NGO, 여러 분야의 전문가 등 다양한 행위자들이 참여하는 UNFCCC야말로 지구적 기후변화 대응체제의 형성을 위한 노력의 중심이며, 교토체제 형성의 핵심적 기능을 감당해 왔다.

그런데 <교토의정서>가 채택된 지 15년, 발효된 지 7년이 지났어도 각국의 온실가스 감축의무 설정 및 그 이행방안과 관련하여 UNFCCC 중심의 범지구적 협상은 아직도 그 결론을 내리지 못하고 있다. 2007년 인도네시아 발리에서 개최된 <제13차 당사국총회>에서 <교토의정서>의 실행계획이 완료되는 2012년 이후의 범지구적 기후변화체제 구축을 위한 협상 프로세스인 <발리행동계획>이 채택된 바 있다. <발리행동계획>은 지구 온난화에 따른 기후변화의 문제에 대한 선진국과 후진국의 "공동의 그러나 차별화된 책임"(common but differentiated responsibility)의 원칙에 따라 선진국과 개도국 모두의 "측정, 보고, 검증 가능한"(MRV: Measurable, Reportable, Verifiable) 감축/완화(Mitigation)행동, 개도국들의 적응(Adaptation), 선진국들의 개도국을 위한 관련 기술의 이전 및 재정 지원 등에 관한 원칙을 확정하였다. 그리고 2012년 이후의 포스트교토체제 구축에 대한 협상을 2009년 12월 덴마크 코펜하겐에서 개최되는 <제15차 당사국총회>까지 완료하기로 결정하였다.<sup>3</sup> 하지만 이 협상과정은 아직 구체적인 결과물을 내놓고 있지 못하다. UNFCCC 중심의 국제정치 과정에서 강대국 간 각축과 선진국-개도국 사이의 경쟁이 최근 한층 강화되면서 <코펜하겐 당사국총회>는 아무런 결론을 도출하지 못하고 협상 시한을 연장하기에 급급해 하며 막을 내렸다. 물론 지구적 협상과정이 지속되고 있다는 점은 다행스러운 일임에



분명하지만, 코펜하겐 이후 기후변화 국제정치는 새로운 국면에 접어들고 있는 것으로 보인다.

하지만 당사국총회의 결정이 아니라 회원국들이 “유의하기로”(take note)한 〈코펜하겐 합의문〉(Copenhagen Accord)은 자칫 파행으로 치달을 수 있었던 지구적 협상과정의 동력을 어렵사리 살려내었다는 점에서뿐만 아니라 향후 협상에 있어 몇 가지 중요한 원칙들을 구원해 냈다는 점에서 완전히 무의미한 노력만은 아니었다.<sup>4</sup> 우선, 기후변화 대응에 대한 “공동의 그러나 차별화된 책임과 상응하는 능력”(common but differentiated responsibilities and respective capabilities)에 따라 대응한다는 원칙을 재확인 하였고, 장기적으로 지구 기온상승을 산업혁명 이전 시기 대비 섭씨 2도 이내로 맞춘다는 목표를 재확인하였다. 또한 장기 감축에 대한 원칙으로 최대한 빠른 시일에 지구적 및 국가적 배출량의 정점을 달성한다는 원칙도 확인하였다.<sup>5</sup>

또한 다소 모호한 부분이 남아있지만 감축행동 및 재정지원과 관련된 합의들도 있었다. 우선, 기존 부속서 I 국가와 비(非)부속서 I 국가의 구분이 지속되었고, 부속서 I 국가의 중기 감축목표는 2010년 1월 31일까지 기후변화협약 사무국에 제출하도록 하고 이들의 감축 및 재정지원은 향후 채택될 가이드라인에 따라 측정, 보고, 검증(MRV)하기로 하였다. 그리고 비(非)부속서 I 국가들은 국가별 적합한 감축행동 계획을 2010년 1월 31일까지 사무국에 제출하기로 하고, 이 감축행동 결과는 2년마다 국가보고서(National Communication)를 통해 국내의 측정, 보고, 검증을 거쳐 제출하기로 하였다. 특별히 이들의 감축행동은 국제적 협의(consultation)를 받을 수 있도록 했는데, 이 개념을 해석함에 있어서 중국 등의 개도국은 주권을 강조한 반면, 선진국들은 국제적 검증을 강조하는 차이를 보였다. 하지만 개도국의 감축행동 중 국제적 지원을 받는 감축행동은 등록부(Registry)에 등록하고 당사국총회 가이드라인에 따라 국제적인 측정, 보고, 검증 절차를 거치도록 합의하였다. 그리고 재정지원 원칙과 관련하여 선진국은 2010년부터 2012년까지 300억 달러를 감축 및 적응 기금으로 지원하고, 2020년까지는 연간 1천억 달러를 조성하기로 약속하였다.<sup>6</sup>

코펜하겐에서 어렵사리 살려낸 불씨를 지피는 일이 2010년 멕시코 칸쿤에서 열린 〈16차 당사국총회〉의 주요한 과제가 되었다. 하지만 2010년 〈칸쿤 당사국총회〉 직전에 있었던 〈중국 텐진 실무협상〉 까지도 선진국과 개도국, 미국과 중국 간의 입장 차이는 좁혀지지 않았다. 미국은 중국 등이 국제적 기준에 부합된 투명한 보고 시스템에 대해 동의하지 않는 것에 문제를 제기했고, 중국은 선진국들이 실질적 감축행동을 보이지 않으면서 개도국들의 참여를 요구하는 것은 불공평하다고 맞받았다. 특히 미국은 2010년 상원에서 기후변화 법안이 통과되지 못하였고, 하원 역시 공화당 다수로 바뀌면서 오바마(Barack Obama) 대통령의 ‘2005년 대비 온실가스 17퍼센트 감축 목표’를 실제로 달성하는 문제가 난관에 봉착하였다. 이런 상황 하에서 참여국들이 칸쿤에서 바랄 수 있었던 목표는 코펜하겐 합의 수준 이하로 합의 내용이 떨어지지 않도록 하여 기후변화 협상의 동력을 이어가는 것 정도였다. 하지만 미중 간 투명한 보고의 필요성에 대한 이해와 양해의 정도가 다소 높아지고 청정에너지 기술 이전에 대한 기초적 합의가 이루어지는 등의 긍정적 신호가 나타나기도 했다.

이런 분위기 속에서 개최된 〈칸쿤 당사국총회〉는 지속과 단절이라는 두 측면의 성격을 모두 갖고 있는 회의로 평가되고 있다.

우선, 〈칸쿤 회의〉에서도 선진국과 개도국, 특별히 미국과 중국의 입장 차이는 좁혀지지 않고 계속되었다. 일본은 〈교토의정서〉 하 감축 공약국들이 지구 전체 배출량의 27퍼센트만을 차지하는 상황에서 교토체제의 2차 공약 기간을 받아들일 수 없다고 주장하였고, 유럽연합(European Union: EU) 역시 미국, 중국, 인도 등 주요 경제국들의 참여 없이 〈교토의정서〉를 연장하는 것은 의미가 없다고 주장하였다. 호주, 캐나다 등의 우산 그룹(Umbrella Group)은 개도국의 구속적 감축을 의미하는 “감축행동의 국제적 협의 및 분석”(International Consultations and Analysis) 체제의 수립을 주장하였다. 반면, 개도국들은 선진국의 적극적 감축 조치의 선이행과 개도국에 대한 재정 및 기술 지원 공약의 이행을 강조하였다.



하지만 <칸쿤 협정문> (Cancun Agreements)을 통해 재정 부문에 대한 코펜하겐 합의문 내용이 당사국총회 회원국들의 공식 합의로 받아들여진 점은 지구적 협상과정의 지속성이 강화되었음을 의미한다. 공유비전으로 기온 상승폭을 산업화 이전 기준 섭씨 2도 이하로 유지하기로 합의하고, 개도국들의 에너지체제 개선과 삼림보호 및 온난화에 대한 적응을 위해 2010년에서부터 2012년까지 300억 달러, 2020년까지 연간 1,000억 달러의 재정이 개도국들에게 지원된다는 내용도 확인되었다. 녹색기후펀드(Green Climate Fund) 설립과 녹색기술 이전 메커니즘 설립 등에 대해서도 기본적인 틀이 합의되었다. <교토의정서> 1차 이행기간과 2차 이행기간의 간극이 없도록 노력한다는 내용도 합의되었다(환경부 2010).

이로써 일부에서는 <칸쿤 합의> 를 통해 기후변화 대응체제의 위기적 국면을 일정 부분 극복되고 협상의 지속성이 확보되었다는 평가가 가능해 졌다고 보기도 한다(Financial Times December/12/2010). 사실 2009년 시한이었던 <유엔기후변화협상> (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention: AWG-LCA) 과 <교토의정서특별작업반> (Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: AWG-KP)의 활동이 <칸쿤 회의> 까지 지속되어 협상의 두 트랙이 유지되었고, 자발적 감축 행동 공식화에 대한 개도국의 동의나 재정, 적응, 기술 지원 문제의 구체화에 대한 선진국의 동의는 긍정적 평가를 받을 수 있는 대목이다.

하지만 비판자들은 <칸쿤 협정> 이 <코펜하겐 합의문> 을 추인한 것에 불과하며 선진국들의 획기적인 온실가스 감축 공약이 없었다는 점을 지적한다. 특히 선진국들이 감축 목표를 의무화하지는 않으면서 개도국들의 자발적 감축 목표치를 기후협약체제 내로 공식화 했다는 점은 기존 기후변화체제의 중대한 수정을 의미하는 것일 수도 있다는 것이다. <교토의정서> 체제의 전망에 대한 공감대가 부재한 가운데, 재정 조성 방안이 있어서도 여전히 큰 이견이 존재하여 미래의 불확실성을 더하고 있다고 평가하였다.<sup>7</sup>

국제 기후 거버넌스 측면에서 <칸쿤 합의> 는 기후변화 대응체제 형성 과정에서 미국 중심의 새로운 협상 패러다임이 등장하고 확산되는 계기가 되었다는 평가도 있다(International Forum on Globalization 2010). 미국은 코펜하겐 합의 이후 이를 지지하기 위해 군소도서국 및 개도국들을 중심으로 재정 지원을 약속하고 이면 합의를 이루기 위한 노력을 기울여 왔다. 이같은 미국의 노력을 잘 드러내 주는 접근법이 바로 “서약과 검토”(pledge and review) 방식이다. 기존 <교토의정서> 체제는 역사적 책임에 따른 선진국들의 우선적인 의무 감축 원칙을 강조하고 있는데 반하여, 이 접근법은 모든 주요 온실가스 배출국들은 개도국 지위나 1인당 온실가스 배출량 정도와 상관없이 온실가스 감축을 위한 자발적인 국가 공약을 제시하고 조화롭게 실행에 참여하여야 함을 강조하고 있다. 만약 이러한 접근법이 힘을 얻게 될 경우 기존 <교토의정서> 체제의 기본 원칙을 대폭 수정하고 새로운 자발적 감축 체제로 전환되는 계기를 마련할 수도 있다.

이러한 기후변화 대응체제 구축을 위한 국제적 노력의 지속은 193개국 정부대표단 및 NGO 등 2만 여 명이 참석했던 <더반 당사국총회> (COP-17)에서 채택된 <더반 플랫폼> (Durban Platform for Enhanced Action)에서도 확인되었다. 회기를 연장하며 2011년 12월 11일 폐막된 <더반 회의> 에서 기후변화협약 당사국들은 2012년 만료되는 <교토의정서> 의 의무이행 기간을 2013년에서 2017년까지 5년 연장하였고, 선진국과 개발도상국 양자를 모두 규율하는 구속력 있는 감축체제를 만들기 시작해 그 구체적 규정을 2015년까지는 합의하고 2020년부터는 발효되도록 하는 일정에 합의하였다. 이러한 합의는 중국이나 인도와 같이 온실가스를 다량 배출하는 개도국이 의무감축에 참여하지 않을 경우 <교토의정서> 연장을 거부하던 부속서I 국가들이 입장을 누그러뜨림으로써 가능했다. <교토의정서> 가 연장됨에 따라 당초 2012년 중단될 위기에 처해있던 지구적 온실가스 감축노력은 법률적 공백 없이 지속되게 되었다.<sup>8</sup>

세계 주요 언론들의 반응을 살펴보면, <더반 회의> 가 이룩한 진전에 대해 엇갈린 평가를 내린 가운데,<sup>9</sup> 회의가 실질적 감축에 필요한 감축 목표, 기간, 방법과 녹색기후기금 분담률 및 지원방안 등과 관련



된 구체적 합의는 다음 당사국총회로 미뤄지는 등 실질적 성과를 거두지는 못하였다는 비판적 평가가 많은 편이다. 국내의 한 분석에 따르면, 2020년 새로운 기후변화체제 도입 이전까지는 한국이 강제적인 감축의무를 부담하지 않아도 되고, 특히 새로 도입되게 될 기후변화체제 역시 강력한 수준의 강제적 부담보다는 각국에서 제시하는 감축목표 수준에서 결정될 것으로 예상됨에 따라 기업에게 직접적인 부담으로 작용하지 않을 것이라는 전망이 있다(장현숙 2011). 문제는 우리 기업의 입장에서 안도할 조건이 만들어진다는 것이 꼭 기후변화대응체제의 미래가 긍정적이란 것을 의미하는 것은 아니라는 점이며, 따라서 좀 더 세심한 관찰과 대응의 유연성을 견지하는 것이 중요할 것이다.

[표 1] 2008년 주요국 온실가스 배출현황

순위	지역	CO <sub>2</sub> 배출량(백만톤)	배출 비중(%)
	전 세계	293억 8,100만톤	100
1	중 국	65억 824만톤	22.2
2	미 국	55억 9,592만톤	19.0
3	러시아	15억 9,383만톤	5.4
4	인 도	14억 2,764만톤	4.9
5	일 본	11억 5,114만톤	3.9
6	독 일	8억 386만톤	2.7
7	캐나다	5억 5,091만톤	1.9
8	영 국	5억 1,063만톤	1.7
9	이 란	5억 501만톤	1.7
10	한 국	5억 127만톤	1.7

출처: IEA, 2010 Key World Energy Statistics

기후변화 대응체제의 미래와 관련해 <더반 플랫폼> 이 가지는 의의에 대하여 긍정적인 평가를 내리는 이유들로는 다음과 같은 논거를 들고 있다(Andrew Light 2011). 첫째, <더반 회의> 를 통하여 <교토 의정서> 의 공약기간이 연장되었으며, 이로써 기후변화체제의 미래에 있어 교토체제가 가지는 중요한 부분들이 보존될 수 있게 되었다. 둘째, <더반 회의> 를 통하여 <칸쿤 회의> 까지는 개념 수준에 머물러 있었던 녹색기후기금과 청정기술센터 등이 현실화 되었다. 셋째, <더반 회의> 를 통하여 섭씨 2도 이내 목표와 현재의 자발적 감축 목표 사이의 격차를 언급하며 섭씨 2도 목표의 달성을 위한 추후 일정이 논의되었다. 넷째, <교토의정서> 와 <칸쿤 합의문> 을 대체할 새로운 법적 체계의 마련을 위한 로드맵이 마련되었다. 다섯째, 이것은 특히 중요한 부분으로, <더반 회의> 를 통해서 향후 기후변화대응체제를 규정하게 될 법체계는 선진국과 개도국의 구분을 두지 않는 대칭적이며 보편적인 성격의 기초를 가지게 되었다는 점이다. 여섯째, <더반 합의> 를 바탕으로 1997년 미국 상원의 <버드-하겔 결의안> 에 입각한 기후변화 조약에 대한 거부 기세를 누그러뜨릴 수 있게 되었다.

그럼에도 불구하고 캐나다가 2013년부터 <교토의정서> 에서 탈퇴하기로 결정하였고 그 뒤를 이어 일본과 러시아도 같은 선택을 하면서 <교토의정서> 의 연장은 주로 EU회원국에 국한 되는 한계를 가지게 된



것도 사실이다.<sup>10</sup> 이러한 추이를 두고 <더반 플랫폼>은 꺾이기뿐인 말잔치에 불과하다는 비판들도 있다. 하지만 EU가 <교토의정서>의 연장을 지지 및 수용한 것은 그동안 교토체제를 통하여 선진국으로부터 많은 지원을 얻어왔던 개도국들의 지지를 이끌어 내는데 결정적인 조건이 되었으며, 이로써 보편주의 원칙에 대한 수용이 개도국의 일방적인 양보가 아니라 상호 양보에 의한 타협이라는 구도를 만들어 낼 수 있었다는 점은 대단히 중요한 의미를 가진다. 이로써 기후변화 국제정치에서 <코펜하겐 회의> 이후 타격을 입었던 EU의 리더십이 다시 힘을 얻게 되었다.<sup>11</sup> 그리고 이런 EU의 처신이 중국과 미국으로 하여금 새로운 법적 기초에 대한 합의를 가능하게 했다는 점도 지적되어야 한다. 미국과 중국의 참여문제가 이 회의를 통해서도 완전한 해법을 찾은 것은 아니지만 적어도 선진국과 개도국의 구분이라는 장벽은 무너뜨린 것이며, 구체적인 법안 마련을 위한 미국과 중국의 힘겨루기가 당분간 계속되겠지만 적어도 의무감축의 비대칭성을 둘러싼 소모적 논쟁을 넘어 좀 더 구체적인 기준 마련을 위한 싸움이 시작될 수 있을 것으로 예상해 볼 수 있다. 따라서 한국은 향후 전망을 위해 당사국 총회의 추이를 계속 관찰하여야 하며, 지금까지와는 달리 섭씨 2도 목표와 참여국들의 자발적 감축목표의 설정 사이에 나타난 격차를 넘어서기 위한 국제적 노력에 한국이 어떻게 기여하면서 우리의 입지를 다질 수 있을지 연구할 필요성이 커지고 있다.

## 2. 기후변화 대응체제의 쟁점과 미래

<코펜하겐 당사국총회> 이후 향후 전망이 불투명한 상황에서 기후변화 협상 시나리오로 다음 세 가지가 제시된 바 있다(김용건 외 2009, 147-149). 첫째, <교토의정서>가 존속되는 체제, 즉 교토체제가 보완되면서 유지되는 상황, 둘째, <교토의정서>를 넘어서는 새로운 체제가 출범하는 상황, 셋째, 지지부진한 협상이 계속되는 교착 상황 등이다. 그리고 다수의 전망들이 미국 등의 강력한 반대로 첫째 시나리오의 실현 가능성이 낮아진 가운데, 중국이나 인도 등의 반발로 둘째 시나리오의 전개도 쉽지 않게 되면서, 세 번째 시나리오, 즉 향후 당사국총회가 수년간 특별한 진전을 이룩하지 못하고 결국 총회에서 공식적인 법적 문서가 채택되지 않는 상황이 지속되면서 기후변화대응체제에서의 UN의 역할과 기능이 크게 축소되고, 모든 국가의 감축의무는 국내적 의무로 국한되며, 기존의 UNFCCC는 단지 국가별 감축의무를 기록, 검토하는 역할만을 담당하게 될 가능성이 높은 것으로 예상되고 있다.

하지만 <더반 회의>를 통하여 적어도 향후 방향에 대한 가닥은 잡힌 것으로 볼 수 있다. 즉 교토체제의 2차 의무공약 기간을 설정하여 <교토의정서>를 연장하는 임시 조치로 개도국 등에게 돌아가는 혜택을 유지하면서, 이후 협상과정을 통해서 <교토의정서>를 대체하는 새로운 보편적이며 연역적인 기후변화대응체제를 2020년까지 구축한다는 청사진이 마련된 것이다.

중요한 변화는 선진국과 개도국을 가르는 의무감축 개념을 포기하고 자발적 감축원칙에 기초하되 “서약과 검토” 원칙이 힘을 발휘하게 되었다는 점이다. 일견 이것은 미국의 입장이 관철된 것처럼 보이지만 이러한 연성 감시체제에 기초한 자발적 감축 원칙에 근접한 합의를 이룸으로써 미국도 더 이상 비행동(non-action)의 핑계를 찾기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 이제부터는 역사적 책임이나 감축 행위의 선후를 둘러싼 논쟁보다 자발적 감축 목표를 어떤 기준에 따라, 어느 정도로 적정하게 정할 수 있을 것인가에 대한 실질적 논의가 더 중요해질 것으로 보인다.

또한 이러한 자발적 감축 문제와 더불어 ‘적응’과 관련된 문제에 대한 논의가 그 폭과 정도를 넓혀 활성화될 전망이다. 특히 녹색기후기금의 조성 및 청정기술에 대한 관심이 높아가는 가운데 누가 얼마나 기여하고 또 누가 얼마나 얻을 것인가의 경쟁이 이 적응 조치를 둘러싸고 한층 더 강화될 것으로 예측된다. 따라서 지금까지 선진국과 개도국 사이의 이분법적 대립구도의 전선은 좀 더 복잡한 균열구도로 복잡해



질 것이며, 다각적인 이해와 유연한 대응체계를 구축하는 것이 각국 기후변화 외교에 기본적으로 요청되고 있다.

그렇다면 향후 기후변화의 국제정치에서 형성될 주요한 전선(戰線)으로는 어떤 것들이 있는지 파악하는 일이 긴요하다.

우선, 기후변화 국제정치의 대립전선이 과거에 비해 더욱 복잡하게 형성되고 있는 상황과 관련하여 선진국과 개도국 간 대립전선의 영역별 확장 가능성에, 특히 환경과 무역이 연계되는 상황에 주의를 기울일 필요가 있다.<sup>12</sup> 물론 감축의 방법과 정도를 두고 벌어질 선진국과 개도국 사이의 대립구도는 향후에도 지속될 것이다. 하지만 선진국과 개도국 사이 갈등의 기본 쟁점은 기존의 역사적 책임 및 공동대응 원칙이 충돌하면서 나타난 의무적/자발적 감축 목표의 설정을 둘러싼 논쟁이 계속되는 가운데 점차, 기후변화 문제가 무역 영역과 연계되면서 쟁점이 확대될 것으로 보인다. 무역과 기후변화 영역이 점차 결부되면서 자유주의 무역원칙과 기후변화 대응체제의 정의 원칙의 충돌로 야기될 수 있는 쟁점들은 향후 국제정치에 중대한 도전이 될 수 있다(이찬송·윤순진 2010, 163-193).

이와 관련하여 의무감축 부담을 현재 지고 있고 앞으로도 지게 될 선진국의 입장에서 감축의무를 지고 있지 않은 개도국의 산업경쟁력이 높아짐에 따라 자국의 산업을 보호하기 위한 조치를 취할 수 있는 가능성이 존재한다. 선진국 입장에서 자국 산업의 보호를 위하여 취할 수 있는 정책으로는 탄소세의 도입, 탄소 관세 내지 탄소세의 국경조정, 수입제한 조치 등을 상정해 볼 수 있다. 국내 생산 제품에 함유된 탄소량에 따라 부과하는 탄소세는 에너지 고효율의 국내기업을 보호하면서 동시에 그 기준에 미치지 못하면서 자국에 투자하여 진출한 개도국 기업을 견제하는 방안이 될 수 있다. 물론 탄소세가 자국의 온실가스를 감축하는 중요한 정책수단이 될 수 있지만, 이는 일찍부터 온실가스 감축을 위해 노력해 온 선진국 기업들의 경쟁력을 높여줌으로써 탄소배출과 관련해 상대적으로 취약한 개도국 기업들을 견제하는 효과도 가져올 수 있는 것이다. 한걸음 더 나아가 선언적으로, 즉 의무적이거나 자발적이거나 명시적으로 탄소감축 노력을 하지 않는 국가들로부터의 수입품에 대해서는 관세를 부과하고 역으로 이들 국가들에 대한 수출품은 세금을 환급하는 탄소세의 국경조정은 강력한 위력을 발휘할 수 있으며, 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 체제의 간접세 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대되면서 선진국들의 정책수단으로 자주 검토되고 있다(이로리 2010, 161-185). 하지만 선진국들의 입장에서는 이런 조치들보다도 탄소함유량이 높은 제품에 대한 수입을 제한하거나 할당량을 부과하는 조치야말로 가장 강력한 정책수단이 될 수 있을 것이다.

문제는 환경보호의 목적으로 채택되는 이러한 규제적 정책수단이 선진국의 보호주의를 정당화하는데 악용될 소지가 있기 때문에 개도국들은 자국의 지속적 경제성장을 방해하는 이러한 조치들을 수용하려 들지 않을 것이며,<sup>13</sup> 이러한 대립구도는 전세계적인 무역전쟁을 야기할 가능성이 높은 잠재적 전장으로 인식되어야 한다.

또한 수출입과 직접 관련된 분야 이외에도 선진국과 개도국 사이에서 신재생에너지 개발에 대하여 지급되는 개발보조금이나 환경표준 설정을 두고 논쟁이 발생할 수 있다. 환경보호를 위해 신재생에너지에 거는 기대가 높으며 실제로 이에 대한 많은 재원이 선진국들에 의해 관련 기업들에 대한 보조금의 형태로 지급되고 있다. 문제는 이 투자가 WTO 체제에서 허용 가능한 보조금으로 인정될 수 있는지 여부에 대해서 논쟁의 소지가 높다는 점이다(김홍균 2009, 65-85). 더구나 선진국들이 자본과 기술을 바탕으로 환경산업의 신성장동력을 선점하려는 목적으로 개도국의 재생에너지 시장 개방과 해당 기술에 대한 지적 재산권 보호를 강하게 요구하게 될 경우 분쟁 가능성을 더욱 높이게 될 것이다. 개도국들은 이러한 기술에 대한 공공재로서의 성격을 강조하며 무상기술 이전을 요청하는 방식으로 맞대응하게 될 것이기 때문이다. 마찬가지로 일정한 에너지효율 및 온실가스저감 기준을 설정하고 이를 충족시키는 상품에 대해



서만 판매를 허용하는 환경표준을 설정하고 보편화하려는 선진국들의 노력은 개도국들의 입장에서 비판적 시각으로 기능하여 차별과 규제의 근거로 작동할 수 있기에 강력히 반발할 수 있다.

다음으로 새로운 균열구도의 출현에 대해서도 주의를 기울일 필요가 있다. 상술한 바와 같은 선진국과 개도국 사이의 대립구도에서 그 쟁점 영역이 확대됨과 동시에 선진국 내부와 개도국 내부에서도 각각 대립구도가 형성되고 있다. 앞서 교역과 관련된 보호주의의 고조와 보조금지급 및 비관세장벽 등과 관련된 문제는 선진국과 개도국 사이에서만뿐만 아니라 선진국들 사이에서도 분쟁을 야기할 수 있는 요인들이다. EU나 미국 그리고 일본과 호주 같은 국가들 사이에서 나타나는 국가이익의 대립구도는 기존 환경 국제정치에서도 심심치 않게 나타나곤 했다.<sup>14</sup> 또한 기후변화 국제정치 및 환경 국제정치 일반에서의 주도권을 쥐기 위한 환경 표준경쟁 또한 선진국 내 갈등의 소재를 제공할 수 있다. 가령, 자동차의 배출가스 기준을 놓고 유럽, 미국, 일본 자동차 업계가 벌인 논쟁은 각국 자동차 산업의 이익 이외에도 표준선점을 위한 경쟁의 대표적 사례로 언급될 수 있을 것이다(*Financial Times* December/15/2009). 이처럼 기후변화의 국제정치에서 규제의 논리가 강화되면 될수록 선진국들 사이에서 나타나는 신기술의 개발 및 표준을 선점하기 위한 경쟁은 더 격화될 것이다. 하지만 선진국 그룹들은 높은 환경 인식과 소득 수준이라는 공통점을 가지고 있어 환경기준과 목표 설정의 범위가 유사하고, 환경 국제정치에서의 리더십 구축이라는 유사한 목표를 추구하고 있으며, 나아가 기존의 다양한 영역에서의 분쟁해결 방식으로부터 학습된 상호작용의 경험을 가지고 있기에 비교적 합리적 방법으로 그룹 내부 이견의 폭을 좁힐 수 있는 가능성이 커 보인다.

개도국들 사이에서 커져가고 있는 균열구도에 대해서도 주의를 기울일 필요가 있다. 개도국은 그 입장에 따라 다양한 하위 그룹으로 나누어 볼 수 있는데, 한국, 멕시코, 대만, 싱가포르, 이스라엘 등의 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 회원국이거나 높은 경제수준을 구가하고 있는 선발개도국 그룹, 기후변화가 국가의 존립에 크게 영향을 미치는 기후변화 취약국가들인 군서도서국연합(Alliance of Small Island States: AOSIS), 기후변화 규제에 의한 손해를 우려하고 있는 산유국 그룹, 그리고 기타 77 그룹 등을 들 수 있다. 이들 그룹들은 향후 기후변화 협상이 진행되는 과정에서 복잡한 이익의 균열구도를 형성하게 될 가능성이 커 보인다. 최근 일련의 당사국총회에서 군서도서국연합은 신속하고 강력한 감축을 요구하면서 필요하다면 선진국 그룹과 연대를 통한 압력 행사에 동참할 가능성을 시사하기도 했다. 이들 그룹은 향후 선진국들을 중심으로 추진될 수 있는 기후변화 관련 무역 규제에 동참할 가능성이 높아 보인다. 반면 산유국 그룹은 화석연료 사용 억제 및 화석 연료 자원개발 제한에 따른 자국 손해에 대한 보상이 이루어져야 함을 역설하며 이를 녹색기후기금에서 할당할 것을 요청하고 있다(*Financial Times* November/10/2009). 사실 사우디아라비아나 베네수엘라 같은 산유국들은 <코펜하겐 합의문>에 서명도 하지 않았다. 이 두 그룹의 입장은 거의 영합게임(zero-sum game)에 가까운 대립구도를 보이고 있다. 선발개도국들의 기회주의적 입장에 대한 비판이 높아지고 있는 가운데, 중국, 인도, 브라질 등 교토체제 최대의 수혜국들이 최근 경제성장에 힘입어 친환경 기술 개발에도 매진하게 되면서 친환경 기술의 상품화에 가세하는 상황에서 개도국에 대해 기술 및 재정적으로 지원을 하는 문제는 선진국-개도국의 단순 이분법적 구도만으로는 풀기 어려운 문제가 되고 있다.

개도국 내의 갈등은 기후변화 관련 사업의 분야별 이익 차이에 따라서 더욱 첨예하게 나타난다. 산림 전용방지프로그램(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: REDD)이나 청정 개발체제(Clean Development Mechanism: CDM) 등의 사업에 대한 개도국들의 입장 차이가 나타나고 있으며, 개도국 내에서 해당 사업에 진출할 수 있는 여건, 자본, 기술을 보유한 국가들은 이를 통해 훨씬 큰 이익을 창출하면서 동시에 기술 및 자본을 선진국으로부터 이전 받음으로써 개도국 내 불평등을 심화시키는 요인이 되기도 한다. 또한 국가별 산업구조의 차이에 따른 규제와 표준의 설정은 WTO <도하라



온도〉를 좌초시킬 만큼 복잡하고 지난한 조정의 과정을 요구하게 될 것이다(이찬송·윤순진 2010, 184-186).

따라서 기존의 탄소배출 감축 목표의 설정과 의무 할당을 둘러싸고 벌어졌던 선진국-개도국 사이 논쟁은 〈더반 회의〉 이후 보다 복잡한 분열구도 속에서 쟁점별로 다양한 이합집산이 이루어질 것이 예상되는 바, 이제는 국제환경 협상의 거시구도에 대한 대응과 미시적 산업 및 쟁점 부문에 대한 대응이 동시에 준비되어야 할 것이다.

효과적 기후변화대응체제의 구축이 2020년으로 미뤄진 것은 기후변화 방지를 위한 지구적 노력이 후퇴했음을 보여주는 것이 사실이지만, 무의미한 대립과 공방을 넘어 새로운 해법을 찾기 위한 시간으로 선포되어야 할 것이다. 한국의 입장에서도 2020년까지 개도국 지위가 유지되고 강제적 감축의무를 부담하지 않게 된 것은 다행한 일일 수 있으나, 이 시간을 한국의 기후변화 대응력을 키우고 준비하는 시간으로 만드는 지혜가 필요하다. 이러한 방안을 구상하기 위해 기존 한국의 환경 및 기후변화 외교를 비판적으로 검토해 볼 필요가 있다.

### III. 한국 환경 및 기후변화 외교의 전개

환경 국제정치가 기후변화 대응체제의 형성을 둘러싼 복합적 지구정치과정으로 변화하고 있는 가운데, 세계 각국은 이에 적응하고 대응하기 위한 비상한 노력을 요청 받고 있으며 한국도 예외는 아니다. 국내 한 연구는 지구적 수준에서 진행되고 있는 환경 국제정치에 참여해 온 한국의 환경외교를 관망적 참여기(1972-1987), 수동적 대응기(1989-1996), 능동적 대응기(1997-2007), 적극적 주도기(2007-현재) 등의 네 시기로 구분해 설명하고 있다(김영호 2010). 한국 환경 외교는 앞의 두 시기에 환경을 보호하기 위한 국제적 노력에 수동적이며 소극적으로 대응하는데 급급하였으나, 1992년에 체결된 〈바젤협약〉(Basel Convention on Hazardous Waste)에 한국이 가입하게 된 시점(1994년)을 전후로 환경보전에 대한 국제적 노력에 적극적으로 동참하는 방향으로 변모하였고, 포스트교토체제에 대한 논의가 시작된 시기에 출범한 이명박 정부 들어 “저탄소 녹색성장” 패러다임이 채택된 이후 선제적 의제설정과 주도적 리더십 발휘를 위한 노력을 경주하는 방향으로 적극화되었다.

1987년경을 전후하여 한국 정부는 미국과 환경협력에 관한 양해각서를 체결했고, 프랑스, 호주, 덴마크, 독일, 베트남, 및 카자흐스탄 등과 환경 협력을 진행하기 시작하였으며, 세계은행 등 국제기구와도 환경 협력을 추진하기 시작하였다. 사실 이 시기에 이르기 전까지는 한국의 환경외교가 전반적으로 방어적 입장에서 수행되었던 것으로 평가된다(오경택 2010). 하지만 1986-1989년 사이에 한국은 유엔환경계획(United Nations Environment Program: UNEP) 집행이사국으로 피선되면서 환경청 직원을 1989년부터 1명씩 파견하였고, 매년 1만 달러의 기여금을 지불하면서 환경 국제정치의 변동 양상을 관찰하는 일을 게을리 하지 않았다(외교통상부 1990, 139). 그 결과 한국은 1991년 외무부 내 과학환경과를 설립하고 〈리우 회의〉를 준비할 수 있었다.

한국은 1992년 〈몬트리올 의정서〉를 비준했는데, 1994년 케냐 〈나이로비 회의〉에서 협약 5조 국가군의 지위 부여와 관련된 논란 중에 조성된 다자기금의 혜택을 받지 않는 조건으로 의무감축의 10년 유예기간을 적용 받는 개도국 지위를 유지할 수 있었다. 그 외에도 1993년 〈멸종위기에 처한 야생 동식물의 국제무역에 관한 협약〉(Convention on International Trade in Endangered Species: CITES)을 비준하고,



1994년 <바젤 협약>도 비준하였다. 그러나 무엇보다 한국이 1993년 12월 <유엔 기후변화협약>을 비준한 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 선진국들로부터 의무감축의 압력을 받는 가운데, 개도국의 지위를 유지하면서 비부속서I 국가 자격으로 분류되어 기후변화협약을 비준하게 된 한국은 세계화 시대의 파고 속에 날로 높아가는 외부적 도전과 경쟁의 영향력이 국내 정치경제와 맞물리면서 발생하는 새로운 위기에 대한 적극적 대응의 필요성을 절감하게 된다. 개도국 지위를 유지하는데 성공한 한국은 1993년 일본과 환경 분야 협력에 관한 협정을 맺고, 멕시코, 스위스, 모나코, 리히텐슈타인 등의 5개국과 함께 환경건전성 그룹(Environmental Integrity Group: EIG)을 구성하는 등 기후변화 외교의 강화를 위한 적극적인 노력을 기울이게 되었다.

한국은 1995년 WTO에 가입하고 1996년 12월 OECD에 가입하게 되었다. 그리고 1997년 4월 77그룹에서 탈퇴함으로써 개도국 그룹과 차별화되면서 국익의 보호를 위한 기후변화 외교의 기본 입장을 정하는데 고심하게 된다. 1997년 <습지보호협약>(Convention on Wetlands), 1999년 <사막화방지협약>(United Nations Convention to Combat Desertification: UNCCD)을 비준하는 등 다양한 환경 레짐에 대한 참여 수준을 높여왔다. 한국은 2000년 유엔 분담금을 유엔 총 예산의 1퍼센트로 확대하고, 2005년에는 2퍼센트로 증액하여 11위의 유엔 분담금 제공국이 되었다. 2000년 몽고와 환경 관련 양자협약을 체결하였고, 개도국들의 환경보존사업을 지원하는 지구환경기금(Global Environment Facility: GEF)에 참여하여 1994-2002년까지 1,700만 달러를 기부하였다. 2000년 1월에 채택된 <바이오안전성의정서>와 관련 스위스, 멕시코, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드, 노르웨이 등과 화해그룹(Compromise Group)을 구성하기도 하였다. 그리고 한국은 비부속서I 국가의 자격으로 2002년 11월 <교토의정서>를 비준하였다. 2003년 <제9차 당사국총회>에서 한국, 멕시코, 스위스 등의 EIG는 기후변화에 국한하지 않고 다른 환경 분야에서도 협력을 확대하기로 뜻을 모았다.

<발리 당사국총회>를 전후하여 본격화되기 시작한 포스트교토체제 논의가 시작되면서 비슷한 시기에 출범한 이명박 정부는 2008년 8월 15일 한국의 향후 60년 국가 비전으로 “저탄소 녹색성장” 정책을 발표하였다. 이명박 대통령은 2008년 7월 일본 도야코에서 개최된 <G8 기후변화 확대정상 회의>에 참가하여 동아시아기후파트너십(East Asia Climate Partnership: EACP)의 창설을 천명하였다. 2008년 10월 습지보호를 위한 <제10차 람사르협약 당사국 총회>가 창원에서 개최되어 140여 개국 2,300여명의 정부 및 NGO 대표들이 참석하여 <창원선언문>이 채택하였다. 또한 한국은 2009년 5월 <동아시아 기후포럼>을 개최하였다.

이러한 적극적 회의 외교와 더불어 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 확대에도 힘을 쏟아 1991년 5,750만 달러, 1995년 1억 1,600만 달러 수준에서 2008년에는 7억 7,900만 달러로 증액되었다.<sup>15</sup> 2009년 7월 “녹색성장 국가계획 및 5개년 계획”이 수립되었고, 향후 5년간 매년 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)의 2퍼센트 수준으로 녹색사업에 투자한다는 목표가 설정되었다. 그리고 한국은 2009년 11월 독자적인 온실가스 감축목표로서 2020년까지 배출전망(Business As Usual: BAU) 대비 30퍼센트를 감축하겠다고 발표하였는데, 이는 선진국 지원을 전제조건으로 하고 있지 않는 자발적이며 선도적인 감축목표를 설정한 것으로 국제적 인정을 받기도 하였다. 그 이외에도 당사국총회에서 선진국과 개도국 사이의 의무감축 목표의 설정과 방식을 놓고 벌어진 지루한 힘겨루기 국면을 타개하기 위하여 개도국들이 국가별로 적절한 목표를 설정하고 자발적으로 감축을 실천해 가되 그 감축 목표의 등록을 통해 자율적 이행 여부를 모니터링하고 그에 따라 크레딧을 부여받는 방안, 즉 나마(Nationally Appropriate Mitigation Actions: NAMA) 등록부 설치 및 크레딧 부여 방안을 제안하여 선진국과 개도국 사이의 입장차를 좁히려는 창의적이고 주도적인 노력을 기울이기도 하였다.<sup>16</sup> 또한 <코펜하겐 당사국총회>에서 이명박 대통령은 2012년 <18차 당사국총회> 유치 의사를 피력하고 글로벌녹색성



장연구소(Global Green Growth Institute: GGGI) 설립 의사를 밝혔으며, 당사국총회 유치에는 실패했지만 2010년 6월 GGGI 연구소를 설립하였다. 국내적으로는 저탄소 녹색성장 기본법이 국회를 통과하여 2010년 4월 14일부터 시행되게 되었다.

이상의 전개 과정 속에서 나타난 한국의 기후변화 외교의 기본 입장은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 한국은 2007년 이후 기후변화 외교에서 선진국과 개도국의 중간자적 입장을 통해 기후변화 대응체제의 발전에 긍정적 영향을 주기 위하여 노력해 왔다. 즉, 선진국과 개도국 간 가교역할을 통해 대립요소들을 해결하고, 실제적인 국제 기후변화 대응 행동이 나타날 수 있도록 힘써왔다. 한국은 기후정의(climate justice)의 관점에서 선진국들의 역사적 책임을 강조하고 그들의 선도적이고 우선적 감축을 지속적으로 주장해 왔다. 이것은 궁극적으로 국제적 기후정의를 바로 세워 남북문제 해결의 기초가 될 규범적 틀을 구현하기 위한 노력이었다. 아울러, 한국은 “공동의 그러나 차별화된 책임” 원칙을 강조하면서도 각 국가의 상응한 역량에 따라 감축행동을 실행하자고 제안하였다. 이와 관련하여 한국이 선진국과 개도국의 대립으로 발생한 협상의 난항을 극복하고자 제시한 NAMA 등록부 설치방안은 가교외교의 설득과 타협 노력의 결과였다. NAMA 등록부 설치 방안은 선진국들의 의무 감축과 개도국들의 자발적인 감축을 동시에 격려함으로써 국제적인 기후변화 대응체제의 안정과 발전을 강구하는 방안이다. 특히 한국이 제시한 세 가지 유형 중 하나인 ‘선진국 지원 자발적 감축 행동 방안’은 2009년 <코펜하겐 합의서>에 포함되었고, 2010년 <칸쿤 합의문>에도 채택되었다. 이 방안은 선진국들에게는 개도국들의 자발적 감축행동이 측정, 보고, 검증이라는 투명성원칙 속에 이루어져야 한다는 점을, 개도국들에게는 감축 행동에 따른 크레딧 발행을 인센티브로 제공된다는 점을 강조하여 타협의 가능성을 높였다.

둘째, 기후변화의 국제정치에서 한국의 리더십 강화를 위한 노력을 경주하였다. 이를 위하여 전술한 바와 같이 국내 산업계 반대에도 불구하고 2020년까지 배출전망(BAU) 대비 30퍼센트 감축이라는 목표를 설정하여 다른 국가들로부터 긍정적 평가를 받았다.<sup>17</sup> 2010년 녹색성장기본법을 시행하고, 향후 GDP 2퍼센트 이상의 재정을 녹색산업에 투자한다는 비전을 제시함으로써 역사적 책임에 따라 감축목표가 설정되어야 한다는 기후정의의 원칙을 강조하면서도 현재와 미래에 대한 배출 책임을 지겠다는 선도적인 모습을 보였다. 또한 한국은 한국과 유사한 협상 위치에 처한 멕시코, 스위스, 리히텐슈타인 등과 연대해 환경건전성그룹(EIG)을 구성해 협상의 역동성을 보였고, 동아시아에서는 싱가포르 등의 지지를 획득하였다. 자국을 지지해 줄 수 있는 국가들을 섭렵해 리더십 형성의 토대를 마련하는 것은 전형적인 중견국가 협상 전략이다. 아울러, 중간그룹 형성은 선진국과 개도국의 타협을 이루기에 용이한 구도를 제공해주기도 하였다. 뿐만 아니라 한국은 현재의 경제적 지위에 상응하여 개도국들의 기후변화에 대한 적응을 지원하기 위한 기금 조성에도 참여하기로 하였다. 동아시아기후파트너십(EACP)을 통해 2008년부터 2012년까지 2억 달러 제공을 약속하였고, 현재 이 사업이 활발히 집행되고 있다.<sup>18</sup> 기후변화 적응을 위한 기금 조성에 대한 한국의 기여는 개도국들의 자발적인 참여를 격려하고 이들의 기후 적응에 실제적인 도움을 줌으로써 기후외교에 있어서 한국의 리더십을 높여주는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 한국은 동(북)아시아 지역 차원에서의 환경 및 기후변화 협력을 촉진하기 위하여 다양하고 적극적인 외교적 노력을 경주하고 있다. 1990년대 들어서서 한국은 본격적으로 동북아시아 지역 환경 문제를 해결하기 위해 노력하였다. 과거 역사 문제로 지역 내 리더십 발휘에 어려움을 겪고 있는 일본이나 강경한 주권 불가침 입장을 고수하는 중국의 한계가 한국의 이니셔티브에 유리하게 작용하여, 한국이 환경 협력을 통해 초국경 환경오염 문제를 해결하는 동시에 다자 지역주의 발전을 심화를 주도할 수 있는 기회를 제공했다. <동북아시아환경협력계획>(North East Asia Sub-regional Programme for Environment Cooperation: NEASPEC)와 <북서태평양보전실천계획>(Northwest Pacific Action Plan: NOWPAP)의 첫 개최지는 모두 한국이며, 특별히 <한중일 3국환경장관회의>(Tripartite Environment Ministers



Meeting: TEMM) 개최를 제안한 것 역시 한국이었다. 한국 정부는 다자 회의체의 사무국을 한국 내 설치하기 위해 노력했고, 북한을 제외한 모든 역내 국가들과 양자 환경협약을 체결했다. 한일 환경공동위원회, 한중 환경공동위원회, 한러 환경공동위원회 등이 이러한 환경외교의 대표적인 예이며, 환경정보 공유, 공동정책 개발, 공동 환경사업 실시 등이 이루어지고 있다. 특히 기후변화 대응과 관련하여 한국은 2008년 7월 <G8 확대정상회담>에서 EACP를 제안하며 아시아 개도국들의 녹색 성장을 위해 2억 달러를 제공하였다. 또한 한국은 2009년 5월, 아세안(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 10개국과 몽고, 중국 등을 초청하여 <동아시아 기후포럼>을 개최하여 저탄소 녹색성장 패러다임에 대해 논의하고 <동아시아 저탄소 녹색성장 서울 이니셔티브>를 채택하였다.

넷째, 새로운 발전의 패러다임의 모색을 통한 국가 역량의 강화이다. 이는 지속가능한 성장을 위한 한국의 경제와 기술의 발전 그리고 한국적 경험의 수출과 공유라는 국가전략과 깊은 연관을 가진다. 2009년 <코펜하겐 기후회의>에서 한국 정부는 글로벌녹색성장연구소(GGGI)의 설립을 통해 선진국과 개도국의 공동 기술 개발과 공유를 제안했고, 2010년 6월 이 연구소를 설립했다.<sup>19</sup> 한국이 설립한 글로벌 녹색성장연구소는 공동 기술개발과 기술공유를 비전으로 삼고 있는데, 이는 개도국들의 경제 성장에 대한 열망을 이해하고 반영하는 동시에 과거 한국의 경제 성장 노하우를 녹색 기술과 접목시켜 21세기 새로운 경제 성장 모델로 제시하고자 하는 것이다. 지적재산권 문제로 인해 기후관련 기술 이전에 적극적인 모습을 보이지 못하는 선진국과 달리 한국은 정부와 민간의 공동 노력을 통해 기술 개발 및 공유를 실현하고자 노력함으로써 새로운 국제 규범 창출에 있어서 선도적인 역할을 수행하고 기후위기를 극복하기 위한 공동의 노력을 기울이고 있다. 한국이 제안한 연구소에 덴마크와 아랍에미리트공화국 등의 국가들이 참여 의사를 밝히고 있다.

<발리 회의> 이후 한국 기후변화 외교가 이같이 적극적으로 변화해 온 이유는 무엇인가?

첫째, 이 같은 한국의 환경외교의 변화상은 한국의 국제정치적 지위의 변화와 밀접히 관련되어 나타나고 있는 것으로 보인다. 한국은 1990년대 중반까지 여러 지표들에 의해 개발도상국으로 분류되었다. 그러나 1996년 OECD에 가입한 이후 그 국제적 위상이 달라지고 있으며, 이에 따라 자연히 국제적 의무 이행에 대한 안팎의 기대도 높아지고 있다. 세계은행 통계에 따르면, 2009년 한국의 GDP는 8,325억 달러로 세계 15위였고, 무역 규모는 세계 11위를 차지했다. 1979년 수출규모 150억 달러에 비해 2009년 약 3,600억 달러에 이를 만큼 비약적으로 성장했다. 2008년 시작된 세계금융위기를 타개를 위한 전 세계 주요 경제 20개국이 모인 자리에 한국이 포함되었으며, 2010년에는 <G20 정상회의>를 서울에서 개최하기도 했다. 이러한 성장에도 불구하고 한국은 여전히 대부분의 환경협약에서 개도국 지위를 유지하고 있다. 따라서 국제 환경보존에 있어 경제력에 상응하는 한국의 역할을 기대하는 국제사회 및 시민사회의 요구가 커지고 있으며, 이러한 내외의 압력은 한국이 환경 및 기후변화 외교에 임하는 태도를 변화시킨 기본적인 요인이 되고 있는 것이 사실이다. 특히 기후변화대응체제 형성과 관련하여 한국은 대체적으로 기후협약 초기 수동적이고 방어적인 자세로 협상에 임했으나, 1996년 OECD 가입 이후 점차적으로 참여태도가 적극적으로 전환되기 시작했으며 2007년 <발리 회의> 이후 뚜렷한 전향적 자세를 보이게 되었다. 이는 지구대기환경협력에 있어서 한국이 수동적인 약소국 위치에서 탈피하여 중견국가의 영향력을 발휘하기 시작하게 되면서 나타난 변화라고 볼 수 있다.

둘째, 국제규범의 영향력 확대이다. 국내정책에 대한 국제규범의 영향을 설명한 연구에 의하면 국제규범은 일정한 사회 현상에 대해 동일한 이해와 목표를 공유한 정책결정자, 전문가 그룹의 인식공동체를 통해 전파되거나, 정부에 압력을 행사하는 초국가적 지지그룹들에 의해 확산된다고 한다(Haas 1989, 377-403; Keck and Sikkink 1998). 한국 기후변화 외교의 변화는 국제 기후변화 규범의 확산에 따른 국제정세의 변화에 대해 한국 정부가 능동적으로 대응해야 할 필요성이 커졌기 때문으로 보인다. 실제로 한국



내에서도 환경 관련 비정부기구들의 수가 급속히 늘어났는데, 1986년 21개에 불과했던 환경단체는 1993년 133개로 증가하였다. 또한 환경문제에 대한 언론 보도는 1987년 873건에서 1992년 8,884건으로 증가함으로써 환경에 대한 관심과 규범이 확산되고 있음을 보여준다(윤이숙 2010, 3).

셋째, 한국의 전향적인 환경 및 기후변화 외교는 한국의 사회경제적 체제전환과 이에 따른 장기적인 국가이익의 관점에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 에너지안보 확보와 신성장동력 발굴은 한국 경제의 지속적 발전을 위하여 필수불가결한 요소이다. 한국의 화석연료 의존율이 80퍼센트이며 에너지 수입대금으로 2007년 949.8억불, 2008년 1,409억불을 지출하고 있는 실정이다. 특히 한국 내 주력산업들이 에너지 다소비 산업들이고, 한국의 에너지 효율성은 OECD 평균에 미치지 못하고 있다. 또한 한반도에서 진행되는 기후변화 속도 및 기온 상승 폭도 역시 지구 평균의 2배가 넘어 아열대성 기후가 서서히 전개되고 있고, 집중호우로 인한 피해도 늘고 있다. 이런 배경은 한국이 적극적인 기후변화 외교를 펼치게 되는 동인으로 작용하게 된 것으로 보인다.

하지만 이런 배경에 더하여 한국의 적극적 환경 및 기후변화 외교의 동력은 무엇보다 국제사회에서의 리더십을 신장하고자 하는 목적의식에 의하여 직접적으로 추동되고 있는 것이 사실이다. 포스트교토 체제 논의시기에 들어와 한국의 부속서 I 그룹 참여에 대한 국내외적인 압력이 높아가면서 소극적인 방어 전략에서 탈피하여 적극적인 협상리더십을 구축하려는 노력이 시작되었다. 자발적인 감축 노력과 적극적인 기후변화 외교를 통해 선진국들의 압력으로부터 벗어나는 동시에 선진국과 개도국의 가교역할을 통해 국제적 리더십을 신장하려고 한 것이다. 특히 기후변화 국제정치에서 나타나고 있는 선진국-개도국 사이의 분열구도 속에서 중간자 역할을 수행함으로써 리더십을 발휘할 수 있을 것이라는 기후변화 국제정치의 구조적 환경에 대한 인식은 한국의 적극적 기후변화 외교의 직접적 동인을 제공하였다. 즉, 기후변화 대응체제를 둘러싼 국제정치의 전개 상황이 신장된 국력을 바탕으로 중견국가<sup>20</sup>적 리더십을 발휘하여 국제적 위상을 강화하려는 한국의 외교적 지향과 맞물리면서 한국의 적극적 기후변화 외교가 추진된 것이다.

이러한 한국의 적극적 기후변화 외교의 추진 결과 기후변화 국제정치 속에서 한국의 가시성이 증대된 것은 사실이며, 한국의 적극적 노력이 국내외적으로 긍정적인 결과를 가져온 것도 사실이다. 선진국과 개도국의 사이에서 자발적 감축의 의미를 부각시키며 NAMA 등록부의 활용을 제시한 한국의 제안은 교착상태에 이르던 포스트교토 기후변화협상 과정에서 의미 있는 타협책으로 등장하였고, 향후 기후변화 대응체제 감축 방안 구축을 위한 모델로서 주목을 받았으며, 한국의 자발적 감축목표의 설정은 고무적 노력으로 평가 받고 있다.

하지만 한국의 기후변화 국제정치에서의 가시성의 신장은 비판적 견지에서 재검토되고 보완될 필요가 있다. 본질적인 의미에서 한국은 기후변화 대응체제 구축에 결정적인 영향력을 가진 것은 아니며 그 구조적 특성 속에서 한국의 중간자적 위치를 활용하여 리더십을 마련하려는 노력을 기울인 것에 불과하다. 그리고 이러한 리더십이 지속적이고 의미 있는 권력으로 자리잡기 위해서는 그러한 노력의 지속적 실천을 통해 연성권력을 강화해 나가야 하며, 이를 위해서는 다시 그 지속적 실천을 위한 내부적 규범 및 제도 역량을 강화하는 것이 필수적이다. 이런 견지에서 볼 때에 지속적 실천을 가능하게 하는 한국의 내적 역량, 특히 환경국가로서의 역량은 아직 충분치 못한 것이 사실이며, 이를 지속적으로 개선해 나가기 위한 ‘환경국가’로서의 체질개선이 상당 기간 동안 추진되어야 할 필요가 있다.

이러한 필요와 관련하여 이명박 정부는 기후변화에 대응하기 위한 국가 장기개발비전으로 “저탄소 녹색성장”을 채택하고,<sup>21</sup> 지난 60년간의 양적 성장에서 향후 60년 질적 성장으로의 패러다임 전환을 천명했다. 이 패러다임에 따라 수립된 <기후변화대응 종합기본계획>을 발표했으며(국무총리실 2008, 10), 기존에 존재하던 기후변화대책위원회, 국가에너지위원회, 지속가능발전위원회가 합쳐져 대통령 직속 녹색



성장위원회를 설립하는 등의 조직개편도 단행했다.<sup>22</sup> 2010년에는 <저탄소 녹색성장 기본법>이 국회를 통과했다. 정부는 일련의 이념적, 제도적, 조직적 변화들을 통해 녹색성장 정책 추진을 위한 토대 구축 사업을 진행한 뒤, 2009년 7월, 녹색성장위원회는 <녹색성장을 위한 국가 전략>을 발표하고 2009년에서 2013년을 목표로 한 <5개년 행동계획>을 발표하였다. 3개의 정책 목표와 10개의 정책 방향으로 구성된 이 계획에 따르면 한국은 2020년까지 세계 7위, 2050년까지 세계 5위의 녹색 강국 달성을 목표로 하고 있다.

그러나 이명박 정부의 적극적인 정책 추진에도 불구하고 2013년 도입 예정이었던 총량거래제가 2015년 이후로 미루어졌으며, 에너지세나 탄소세 도입은 아예 실시되지 못하고 있다. 더구나 국민들의 에너지 소비는 최근 더욱 급증하고 있으며, 이는 전력부족 사태를 야기하고 있다. 이명박 정부 들어서서 GDP 대비 에너지 집약도는 높아가고 에너지 효율성은 오히려 악화되는 결과가 나타나고 있다. 전기요금 현실화 등을 통한 전기 수요 감소 목표도 제대로 실행되지 못하고 있다. 특히 녹색성장 정책에 4대강 사업과 원자력 에너지 개발을 포함시킨 것은 많은 정치적 논쟁을 불러왔다.

이명박 정부는 OECD, UNEP 등의 국제기구에서 녹색성장 패러다임의 세계화를 선도하려고 노력했고, GGGI 등을 통해 녹색기술 개발과 전파에 리더십을 발휘하려고 했지만, 여전히 한국의 녹색성장 정책이 국제적으로 인정받기엔 시기상조로 평가된다. 우리가 아무리 외부에서 환경국가로서의 가시성을 높이고 활발한 외교를 펼친다 할지라도 한국의 환경국가로서의 내적 역량은 그 외부적 가시성에 한참 미치지 못하고 있는 것이 사실이다. 이 간극을 메우는 작업이 없는 한국이 진정한 환경국가로서의 연성권력을 강화하고 그 리더십을 확보하는 것은 결코 쉽지 않아 보인다.

#### IV. 한국 환경 및 기후변화 외교의 과제

주지하다시피 한국은 아직 환경 및 기후변화 국제정치에서 자기 역할과 입지를 안정화시킨 것으로 보기 어렵다. 그리고 환경 권력 내지 리더십을 충분히 발휘할 조건을 갖추고 있지도 못하다. 물론 이미 검토해 본 것처럼 한국 환경외교가 본격화된 것은 그리 긴 시간이 못 된다. 하지만 점점 빠른 속도로 고갈되고 있는 환경용량의 안정적 점유와 지속가능한 발전을 위하여 기존 환경 및 기후변화 국제정치에서 한국이 성공적으로 힘을 발휘한 지점이 어디였는가를 비판적으로 검토하고 나아가 기후변화 문제와 관련하여 한국이 가지는 기회적 요인과 강점은 살려 나가고 미비점은 보완해 나가야 할 것이다.

첫째, 한국은 중견국가 외교의 가장 유력한 분야로서 기후변화의 도전이 주는 기회를 내실 있게 활용해야 한다. 기후변화의 국제정치에서 드러나고 있는 개도국과 선진국 사이의 대립 구도는 최근 들어 급속히 부상하고 있는 강대국 중국과 쇠퇴하고 있는 미국의 양강 대립구도와 중첩되면서 한층 복잡한 양상을 띠고 있다. 한국은 포스트코토레짐의 형성과정에서 중견국가 기후외교를 열정적으로 펼쳐오고 있는데, 이 과정에서 일정한 가시성을 획득하는데 성공했다고 평가된다.

하지만 한국이 최근과 같이 적극적 기후변화 외교를 지속한다고 할지라도 교토체제의 형성과정에서 일본이 행했던 정도의 역할이나 EU가 행사했던 정도의 환경 리더십을 획득할 수 있을 것인지에 대해서는 비판적으로 점검해 볼 필요가 있다. 경제력을 포함한 한국의 물리력의 한계는 물론이고 서구 선진국들이 가진 것과 같은 국제적 사안에 대한 조정력의 부재는 한국이 빠른 시간 내에 EU나 일본과 같은 환경



권력 내지 리더십을 획득하기에는 어려운 상황이 연출되고 있음을 드러내 준다. 따라서 기후변화 국제정치에서 한국의 권력획득과 리더십 구축에 대한 전략을 기초부터 다시 점검해 볼 필요가 있다.

기후변화 국제정치는 그 구조상 다층적 특성을 강하게 드러내고 있는 대표적 영역이다. 우선 기후변화 지구정치의 핵심 프로세스인 UNFCCC 중심의 협상과정과 기후변화 대응체제의 형성이 중요한 기본축이 된다. 하지만 이 지구적 과정의 운용과 기본방향을 결정하는 것은 유럽 제국(諸國), 미국, 일본을 비롯하여 떠오르는 중국, 인도, 그리고 러시아 등의 국가들 간 세력관계가 매우 중요한 역할을 감당할 수밖에 없다. 특히 최근 기후변화 국제정치에서 미중관계의 중요성이 매우 커지고 있는 실정이다.<sup>23</sup> 미중관계가 서로를 핑계로 행동을 지체하는 “자살적 계약관계”(Chandler 2008)를 청산하고 기후변화 방지를 위한 상생의 협력과정으로 진입하는데 있어서 중견국가의 역할에 대한 기대가 어느 시기보다 높은 것이 사실이다. 중견국들은 UNFCCC 중심의 지구적 프로세스를 재활성화하고 강대국 힘겨루기의 난맥을 타개하기 위하여 다양한 노력을 시도하고 경주할 필요가 있다.

그런데 중견국이 물리적 기반의 한계와 연성권력의 한계라는 취약성을 넘어서기 위해서는 다층적 지구정치과정을 활성화해야 할 필요성이 커지고 있다. G8을 확대한 G20의 역할이 환경영역에서 강화될 필요가 있으며, EU의 환경협력이나 동아시아기후파트너십 등과 같은 지역단위의 프로세스도 더욱 활성화될 필요가 있다. 그리고 시민사회나 비정부기구 차원의 횡적 연대도 지역 및 지구 수준에서 구체적인 역할을 협력과 분업적 견지에서 떠맡을 필요가 있다.

이런 복합적 구도 속에서 전개되고 있는 환경 및 기후변화 국제정치에서 한국의 환경외교가 지니는 한계는 명백하게 드러날 수밖에 없다. 따라서 최근 UNFCCC 중심의 기후변화 국제정치 과정에서의 가시성 강화를 위한 한국 환경외교의 노력은 좀 더 다층적 의미에서의 복합외교로 전환될 필요가 있다. 동시에 선진국의 입장과 개도국의 입장 차이를 줄이기 위한 가교국가(bridge state)로서의 기능도 복합국가로서 다층적 역량을 강화해 가는 견지에서 조정될 필요가 있다. 이를 위해서 외교부, 환경부, 지경부 등 정부 해당 부처의 조정과정을 강화하며, 비정부기구, 연구단체, 지식인집단 등과 같은 폭넓은 정책네트워크의 구성을 통한 다기적 복합외교력을 강화할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 환경 국제정치의 다층적 과정은 국가 수준의 대응으로만은 충분치 않다. 국가, 시민사회, 기업, 전문가 집단의 총체적인 대응이 필수불가결하다.

최근 한국 외교의 중요한 화두가 되고 있는 복합외교의 가장 중요한 실천분야가 바로 문화와 환경 그리고 과학기술 등과 연계되어 새롭게 떠오르는 국제정치 영역에서라는 사실을 기억해야 한다. 이러한 총체적 대응을 위해 국가적 수준에서 환경대응이라는 목적 하에 정보 수집 및 연구, 공론화와 정책수립, 실천, 대외적 대응 등을 일관되게 관리할 수 있는 네트워크를 구성하는 일이 필요하다. 기존의 녹색성장위원회가 한 정권의 제도로서 끝나지 않고 국가의 핵심적 목표 중의 하나로 재구성 및 정착되어야 할 필요가 바로 여기에 있다.

둘째, 환경 영역의 이슈들에 대한 한국의 적응력을 지속적으로 업그레이드해야 한다. 거시적·미시적 수준에서 급속하게 변화해 가는 환경·기후변화 국제정치의 중요한 이슈들을 주의 깊게 관찰하고, 그에 대한 대책을 연구하고 준비해야 할 필요가 있다. 앞서 이야기한 한국의 중견국가 또는 가교국가 역할을 위한 역량의 한계를 지적하는 것은 외부 환경의 변화에 대해서는 문을 닫고 그 변화를 무시하고 내적 정책에만 초점을 맞추라는 이야기가 아니다. 한국이 환경 영역에서의 준비태세를 지속적으로 업그레이드하는 것은 지구적·지역적 수준에서의 새로운 환경리더십 구축의 가장 기초적인 요건이 될 것이다.

이와 관련하여 중단기적으로 당면한 과제는 환경, 특히 기후변화 문제와 무역 이슈가 연계되는 상황을 예의 주시할 필요가 있으며, 장기적으로는 기후변화가 안보 이슈와 연계되는 상황까지도 고려한 중장기 대응계획을 세워둘 필요가 있다.



또한 다자협상 과정에서 제기되는 이슈들의 변화를 추적하고 대응하는 것이 중요하다. 특히 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM), 탄소시장의 발전 방향, 환경기금의 조성 및 운용, 친환경 기술의 개발과 공급, 신재생에너지 개발 등의 이슈에도 주의를 기울여야 하며, 이는 국가미래 성장동력으로서의 가능성이란 적극적·공세적 견지에서뿐만 아니라 국가 안보와 연관되는 방어적 견지에서도 인력과 재원의 투입을 신속하게 증대시켜야 할 분야이다.

그 외에도 개별 국가차원에서 진행되는 자발적인 감축 노력을 위한 여러 가지 정책과 제도들에 관한 모니터링 체제와 활용전략을 마련해야 할 것이다. 특별히 다양한 품목들의 수출 및 수입 국가에서 시행 중인 기후변화 관련 규제들을 지속적으로 모니터링하고 대비해야 한다. 가령, 2012년 7월 1일부터 호주에서는 배출권거래제가 시행될 예정이며, 이것이 호주와의 교역에 미칠 영향을 기업들이 예의 분석할 필요가 있다. 또한 신재생에너지사업, 에너지효율화 사업 등을 준비하고 있는 기업들은 CDM을 통한 크레딧(Certified Emission Reductions: CER) 확보 방안을 검토하여 활용할 계획을 세우는 것도 필요하다. 하지만 이를 위해서는 CDM 인증을 위한 필수 요건인 '추가성 입증'이 가능한 사업인지에 대한 검토와 함께 발생된 크레딧의 판로 확보 가능성에 대한 평가가 선행되어야 한다. 왜냐하면 추가성 입증 부족으로 CDM 사업을 유엔에 등록하는데 실패한 사례가 다수 발생하고 있기 때문이다. 그리고 2012년 이후 등록된 CDM 사업으로 발생된 크레딧의 경우 유럽배출권거래시장(Emission Trading Scheme: EU-ETS)에서 판매할 수 없는 상황이다(장현숙 2011). 하지만 이러한 문제는 개별 기업들의 역량에만 맡기기에는 어려운 측면이 있다. 따라서 국가 및 기업 연구소의 협력 및 분업체계를 통하여 환경 및 기후변화 국제 사업 동향을 모니터링하고 기업 및 민간에 제공하는 체제를 국가가 조직하되, 이와 관련되어 기업이나 조직 별로 흩어진 인력과 재원을 조율하여 부족한 예산과 인력 활용의 효율화를 기할 필요가 있다.

셋째, 동북아에서 한국은 중국과 일본의 경쟁적 관계 속에서 중일간 경쟁과 불신의 틈새를 매우며 지역적 환경협력을 촉진하는 역할을 감당할 수 있는 지정학적 위상을 더욱 전향적으로 활용해야 한다. 그런데 환경 분야에서의 지역 협력은 안보나 경제 분야와 달리 공공재 증진이라는 목표를 합의하는 것은 어렵지 않지만 그를 위해 실질적 재원을 투여할 수 있는 가능성은 낮은 특성을 지닌다. 따라서 환경 분야에서의 협력은 자칫 말 잔치에 끝날 수 있는 가능성이 높은 것도 사실이다.

그러므로 동(북)아시아 지역적 수준에서 수행되는 한국의 환경 및 기후변화 외교는 매우 구체적인 환경 이슈를 선정하여 협상과 협력을 실천함으로써 실질적인 결실을 맺는 성공의 경험을 축적해 나가는 방향으로 집중될 필요가 있다. 기존의 1993년의 <동북아시아환경협력계획>(NEASPEC), 1994년의 <북서태평양보전실천계획>(NOWPAP) 그리고 1999년의 <한중일 3국환경장관회의>(TEMM) 등의 지역 환경협력의 제도적 틀이 마련되었지만(윤이숙 2010), 이 틀을 통한 구체적인 성과들을 축적하는데 좀 더 집중할 필요가 있다. 특히 국가적 이익이 첨예하게 걸려있는 동북아 황사문제, 어족자원의 관리, 원자력 오염에 대한 대응 등과 같은 공동의 의제에 대하여 한중일 3국 협력의 형태를 한층 고양시킨 지역 공동 대응 대책을 수립하고 실천하는 일을 적극적으로 추진해 갈 필요가 있다. 이러한 노력과 지역정치 과정의 내실화는 지역적 수준에서 제기되고 있는 환경 및 기후변화의 도전에 대하여 역내 국가들의 대응능력을 높여 주는데 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라 환경 이슈 영역에서의 협력이 다른 영역에서의 협력으로 이전되는 효과(spill-over effect)를 기대해 볼 수 있는 이점을 가지고 있다.

기후변화와 관련된 지역 협력 문제와 관련하여 특히 주의를 기울일 필요가 있는 부분이 국제적인 배출권 거래제의 시행을 준비하는 일이다. 이 제도의 실행과 관련하여 유럽이나 미주 그리고 아시아 지역의 배출권 거래시장의 형성과 운용 특성이 다른 것이 사실이며, 특히 한중일 3국의 탄소배출량은 지구적 수준에서도 최고에 이른다. 따라서 <더반 회의> 이후 가닥을 잡아가고 있는 자발적 감축과 그에 대한 크레



덧 부여, 그리고 향후 동아시아 3국의 탄소배출권 거래가 가능하게 될 경우를 대비하여 동아시아 탄소거래 시장을 형성하는 계획과 이에 대한 대비가 필요하다.

넷째, 이상과 같은 지구적·지역적 차원에서의 환경 외교 보완 이외에도 한국의 환경 및 기후변화 외교의 진정한 취약점은 역시 국내적 체질 개선이 이루어지지 않고 있다는 측면을 언급하지 않을 수 없다.

이명박 정부의 녹색성장 정책은 한국 사회 전반에 환경 및 기후변화 문제에 대한 국가적 체질 개선의 필요성을 각성시켜 주었다는 점에서 일정한 평가를 받을 만하다. 하지만 진정한 체질 개선을 지금부터 시작되어야 한다. 일본과 EU는 환경 분야에서 오랜 기간 동안 전문성을 축적해 온 인재와 조직을 보유하고 있는데 반하여 한국은 원대한 목표를 가지고 있으면서도 아직 이를 실행할 수 있는 인재, 조직, 예산이 뒷받침되고 있지 못하다(정성춘 외 2010). 한국이 ‘환경 국가’(Environmental State)로 거듭나지 않고 기존 방식대로 단기간 자금을 투입하고 한국 환경외교의 가시성을 높이는데 급급한 접근법으로는 지구적·지역적 수준에서 한국의 환경 리더십은 물론 환경 경쟁력의 증대를 기대하기 어렵다.

우선, 한국의 환경 국가로서의 내적·외적 역량을 강화하기 위하여 ‘환경주류화’(Environmental Mainstreaming)의 시행을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 본래 환경주류화 개념은 유럽연합이 저개발국가들에 대한 개발정책을 지원함에 있어서 환경적 목적과 부합하는, 통합적 방향에서 지속가능한 개발을 추진하도록 정책을 평가하고 추진하기 위하여 고안된 개념이다.<sup>24</sup> ODA 공여국이 된 한국이 이런 EU의 정책을 참고하여 환경 분야 협력정책을 추진하는 것이 필요하지만, 대외적 개발협력에 적용되던 개념을 창조적으로 수용하여 한국의 국내 환경정책을 재구성하는데 적용해 볼 필요가 있다.

이와 관련하여 EU가 역내정책 및 회원국의 국내정책에서 프로젝트 단위의 환경영향평가(Environmental Impact Assessment: EIA) 제도를 강화하면서 동시에 그것을 넘어선 전략환경평가(Strategic Environment Assessment: SEA) 제도를 실행했던 것을 변용 및 수용하여 유사한 제도적 장치를 마련하는 일부터 시작해 볼 수 있을 것이다.<sup>25</sup> 국내외의 개발정책이 몇 개월이 아니라 수년에 걸쳐 이루어지는 경우가 많아진 만큼, 또한 새만금사업이나 경부고속철도사업 추진 과정에서 환경영향평가제도가 지닌 한계가 잘 드러난 만큼, 프로젝트 계획단계에서 미처 고려하지 못한 환경문제가 이슈화될 수 있는 가능성이 그만큼 높아졌다. 따라서 환경관련 평가는 프로젝트 단계보다 높은 수준인 프로그램 및 정책의 고안 및 입안 단계에서 환경관련 영향을 평가함으로써 그에 수반하는 개별 프로젝트를 유연하게 수정, 추진할 수 있도록 해야 할 것이다.

결국 이와 같이 정책 입안 과정에서부터의 환경관련 영향을 평가하고 지속가능한 발전을 추진함으로써 경제적, 사회적, 환경적 목표 간의 균형적인 통합을 추구할 수 있게 될 것이다. 나아가 이러한 한국의 환경국가로의 변용 경험은 개도국들을 위한 모델로서 전파될 수 있으며, 한국의 대개도국 지원정책과 ODA 정책을 추진하는 데에도 수원국들의 상황에 적합하게 고안된 효과가 나타나도록 유도함으로써 궁극적으로 한국의 연성권력 증진에 기여할 수 있게 될 것이다.

다음으로, 환경 정책 주체의 다기화를 통한 환경 역량의 강화 방안을 모색해 보아야 한다. 내실 있는 환경 역량의 강화를 위해서는 환경 정책 및 지구/지역적 환경 협력의 주체로서 지방, 기업, 그리고 가계의 역할을 재조명하고 활성화하는 노력이 절실하다(Linstorth and Bell 2007; Shin 2007; Urpelainen 2009).

특히 미국이나 일본의 경우에 드러나듯이 환경정책의 주체로서 지방의 역할은 매우 긴요하며, 지방이 중앙정부의 한계를 보완할 뿐만 아니라, 새로운 환경 정책의 축으로 성장할 수도 있음을 알 수 있다. 가령, 미국의 경우 연방 차원의 논의가 정치적 제약으로 담보 상황에 처한 데 비해 지방 차원의 탄소감축 노력은 적극적이데, 2006년 캘리포니아 주는 자동차의 이산화탄소배출제한규정을 채택하였고, 다른 16개 주도 이를 채택하였다. 주 정부 차원에서 에너지 효율성 증진 위한 정책을 본격적으로 실천하기 시작하였다. 또한 2008년 가을 미국 동북부 10개 주가 “지방온실가스감축계획”(Regional Greenhouse Gas Initia-



tive) 프로그램을 통해 온실가스 배출총량제한 및 거래제를 도입했으며, 2009년 기준 미국 800개 이상 도시의 시장들이 <교토의정서>의 타켓 또는 그 이상의 온실가스 감축계획을 선언하였다. 이로써 전체의 절반에 해당되는 주정부에서 탄소배출감축목표를 설정하고 그 실천을 시작했다는 사실에 주목해 볼 필요가 있다(Chandler 2008). 기후변화 대응을 위한 국제정치과정이 다소 지연되더라도 국내 체질 개선을 위한 노력은 이미 시작된 상황인 것이다. 미국식 모델과 일본식 모델의 중간형에 가까운 한국에서도 지방의 환경 및 기후변화 정책의 역할을 좀 더 강화해 나갈 필요가 있다(신상범 2010).

나아가 지방 정부는 주권 원칙의 경직성을 벗어나 좀 더 자유로운 초국경 연대를 형성하는 주체가 될 수 있다. 자치단체국제환경협의회(International Council for Local Environmental Initiatives: ICLEI)와 같은 국제기구는 물론 유럽 환경 관련 도시네트워크의 역할 등을 고려하여 한국의 지방 환경 역량을 강화해 나가는 모델을 개발해 나갈 필요가 있다. 중앙정부의 독점적 정책입안과 주관적 재원 배분보다 경쟁을 통한 재원 배분의 비율을 높여감으로써 지방의 환경 역량 증대를 유도하고, 지방의 정책 실행과 중앙의 감시, 검증, 평가 역할의 비율을 조정해 가는 것이 필요하다. 하지만 초국가네트워크의 구성에서 중앙과 지방이 협력하는 정책모델을 개발하는 것이 한국적 상황에서 더 적절해 보인다.

또한 기업들이 친환경적 체질개선을 위한 계획과 실천을 유예하지 않고 적극적으로 추진해 나갈 수 있도록 국가가 과감한 투자와 유인책을 동원해야 할 것이다. <더반 당사국총회> 이후 <교토의정서>가 2017년 또는 2020년까지 연장되고 한국은 개도국 지위를 인정받는데 성공하였다. 그 결과 2020년까지 강제적 감축 의무를 지지는 않아도 되며 자연스럽게 기업들에게 당장 큰 부담이 부과되지는 않을 것이다. 하지만 이것이 다행인지 불행인지 판단하기가 쉽지 않다. 세계가 기후변화의 피해를 줄일 수 있는 기회를 점점 더 잃어가고 있는 것이 아닌가 하는 우려의 목소리가 높은 것도 사실이다.

따라서 기후변화 국제정치의 흐름과 별도로 국내법 차원에서 시행되고 있는 각종 규제정책 및 관련 기업과의 논의 구조를 활성화시켜 2020년까지의 유예기간을 환경역량 강화를 위한 기회로 삼아야 한다. 현재 정부는 일부 기업들이 의무적으로 온실가스를 저감해야 하는 온실가스 에너지목표관리제를 시행하고 있다. 아울러, 대다수 기업들이 참여하는 배출권거래제 도입을 위해 2011년 4월 10일 <온실가스 및 배출권 거래에 관한 법률(안)>이 국회에 제출되었고, 2012년 5월 2일 심의를 거쳐 통과된 이 법안은 지난 5월 14일 공포되었다. 하지만 기업들의 준비와 적응을 위해 2015년 1월로 그 시행시기는 미뤘다. 다른 개도국들과 비교하여 그리 나쁜 일정은 아니지만 한국이 환경국가로서의 역량과 리더십을 수립하기 위해서는 이 기간을 잘 활용하는 것이 중요하다. 기업들은 정부 정책에 관심을 가지고 지속적인 의견 개진을 통해 규제와 지원이 조화를 이룰 수 있도록 정책 입안과정에 적극적으로 참여하는 것이 필요하고, 정부는 규제정책을 수단으로 환경역량을 증진시키는 과정에서 기업들이 잘 준비되도록 유도하여 피해를 최소화하고 다양한 지원정책을 펴 기업들이 이 시간을 성장하는 기회로 활용할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 특히 기업별 전략을 수립하는데 정부, 연구소, 기업, 전문가집단 등의 협력네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 주요 경쟁업체가 중국, 대만, 일본, 인도, 미국 등 감축의무를 지지 않는 국가에 속해 있는 업체일 경우, 국내법에 의한 규제가 경쟁력에 영향을 끼칠 수 있으므로 철저한 대비가 필요하며, 역으로 해외에 지사를 보유한 기업의 경우 양자 간 크레딧 상호인증을 제도화하면 자사의 배출권확보에 유리한 입지를 다질 수 있으므로 이러한 기업별 맞춤형 전략을 수립하는데 정부와 기업 그리고 전문가 네트워크가 공동의 대책을 마련할 수 있도록 힘과 지혜를 모아야 할 것이다.

그리고 가계의 경우 환경역량을 강화하는 것은 지속적인 교육을 통한 의식 및 생활스타일의 변화를 유도하는 것이 중요하지만, 이는 좀 더 긴 시간이 소요되는 과제이다. 따라서 좀 더 신속하면서도 근본적인 효과를 얻기 위해서는 에너지 및 전기료를 인상하고, 기존 에너지 사용량을 기준으로 가정에서의 에너지 사용을 줄이도록 유도하는 '시장메커니즘을 통한 당근과 채찍 병용 정책'을 추진할 필요가 있다. 이를



통해서 에너지 사용을 줄이고 가계 및 기업의 온실가스 감축을 유도하는 법제 및 세제의 개편과 관련 정책을 조속히 시행해 나갈 필요가 있다.

결국, 중앙 정부, 지방 정부, 기업과 가계의 환경 역량 강화를 위한 체질 개선과 역할 재조정은 단순한 정부의 부처나 분과에서 담당할 정책의 문제가 아니라 국가의 정치적 체질을 전반적으로 개선하여 이념적, 제도적, 조직적, 구조적으로 환경국가로서 거듭나는 총체적인 과제로 인식되어야 할 것이다. 이러한 변화 없이 기후변화 대응체제에서 리더십을 구축하고 이를 적극적으로 선용하여 녹색성장의 비전을 실현해 나간다는 것은 허언에 불과할 것이다.

끝으로, 이러한 대외적·대내적 환경 및 기후변화 대응정책의 실천과 관련하여 가장 중요한 추동력은 역시 자발적으로 설정한 2020년 국가 온실가스 감축 목표, 즉 배출전망치(BAU) 대비 30퍼센트의 온실가스 감축을 한국이 자국의 상황과 목표에 맞는 시간 계획을 수립하여 조속히 실천함을 통해서 얻을 수밖에 없다. 이미 이를 위한 법적·제도적 틀을 구축한 만큼, 더 이상 다른 나라의 눈치를 보거나 기업 사정 봐주기 식의 유예는 지양되어야 한다. 이와 같은 적극적인 실천은 크게 두 가지 의미에서 중요성을 지닌다. 하나는 이미 지적한 바와 같이 이러한 실천을 통해 한국이 총체적 환경역량을 강화하여 기후변화 시대 국제정치와 국제경제에서의 리더십과 권력 그리고 이익을 창출하도록 이끈다는 적극적인 의미이다. 하지만 그에 못지않게 중요한 것은 중장기적으로 기후변화의 거대한 영향이 지구를 강타하게 되는 시나리오가 현실화될 경우에 이러한 총체적 체질 개선이 한국의 국운을 결정하는 중요한 실마리가 될 수 있다는 매우 수세적이지만 현실주의적인 의미에서의 고려와 대비이다.

## V. 한국 환경 및 기후변화 외교의 선택

〈코펜하겐 당사국총회〉 이후 굴곡을 겪던 기후변화 국제정치는 〈더반 당사국총회〉 이후 새로운 방향의 윤곽을 잡아가고 있다. 대체적으로 기후변화 대응체제는 교토체제와 같은 강제적 규제 레짐으로 가기는 어려울 것이다. 아마도 각국은 자발적으로 자국의 감축 목표를 설정하여 보고하고 국제적으로 이를 검증 및 인증 받는 기제에 대한 논의를 진행할 가능성이 높다. 그러나 이러한 변화는 지구 환경보호와 지속가능한 발전을 위한 기후변화 대응체제 구축이라는 연역적 방식 보다는 개별 국가들의 사회, 경제적 이익을 더 우선적으로 추구하는 가운데 대책의 타협을 추구하는 귀납적 기조가 강화될 가능성을 다분히 안고 있다. 〈더반 당사국총회〉 이후 캐나다, 러시아, 그리고 일본의 행태에서 보이듯이 온실가스 배출을 줄여 기후변화를 막는다는 명분이 자국의 이익에 반할 경우 불참, 탈퇴 등의 방식으로 협상을 거부하는 행태가 만연될 가능성이 높다(장현숙 2011).

따라서 2015년까지 협상을 통해 만들어질 새로운 기후변화 대응체제도 각국별 경제 이익이 대립되면서 실질적 감축 체제를 구축하는데 많은 난관에 봉착할 가능성이 높다. 특히 유럽 발 재정위기 등으로 인해 세계 경제 위축이 장기화되고 있는 현재 상황을 볼 때에 가까운 장래에 지구공동체가 강력한 감축 목표를 합의하기는 상당히 어려울 것이 분명하다. 더구나 기후변화 국제정치의 가장 적극적인 리더십을 행사해온 유럽이 현재 겪고 있는 곤경은 이러한 예상에 더욱 힘을 실어준다.

이러한 추세를 예상이나 하고 있었던 것처럼 기후변화와 관련된 다수의 전망보고서들은 이미 수년 전부터 매우 암울한 기후변화 관련 미래 시나리오를 제시하고 있다.<sup>26</sup> 물론 이러한 예측들은 각국의 안이한 대처에 대한 경종이라는 의미를 가지기도 하지만 이러한 시나리오들이 완전히 무시하기 힘든 개연적



근거를 가지고 있다는 점에서 우리의 우려를 더욱 깊게 만드는 것도 사실이다. 이 전망들은 21세기 중반 이후의 심각성을 경고하고 있지만 이미 21세기 전반기에 변화의 조짐들이 나타나고 있다. 특히 우려되는 바는 기후변화가 환경 영역의 문제에 국한되기 보다는 당장 무역과 경제의 문제로, 그리고 점차 안보의 문제로 확산되면서 비선형적 위기를 촉발시킬 가능성이 높다는 점이다. 따라서 환경 영역의 중요성은 갈수록 높아져 결국 국민국가의 의제들 중 가장 중요한 안보나 경제 영역이 가지는 중요성에 필적하는 수준에까지 도달할 수밖에 없다.

따라서 한국의 환경 및 기후변화 외교는 기후변화 대응체제 구축을 위한 협상과정에서 한국의 가시성을 높이거나 연성권력 확보를 통한 리더십 구축이라는 수준의 목표로 제한되어서는 안 된다. 그보다는 훨씬 근본적인 국가적 목표와 연관될 수밖에 없다. 따라서 한국의 환경 및 기후변화 외교는 궁극적으로 국가의 생존과 번영을 담보하는 기본적 조건에 대한 고민과 실천으로 귀결되어야 하며, 이는 안과 밖을 나누어서 생각할 수 없는 과제들을 제시한다.

첫째, 환경국가로 거듭나기 위한 국가의 정치, 경제, 사회의 체질개선과 환경역량 강화를 위한 노력이 내부로부터 시작되어야 한다. 이와 관련하여 “환경주류화”와 “전략적 환경평가” 개념을 창의적으로 결합한 환경국가로서의 이념, 제도, 조직, 정책 과제를 총체적으로 재구성하여야 하며, 이는 대내적 정책의 수준에서만뿐만 아니라 한국의 원조, 개발, 경제협력 등과 같은 전반적인 대외적 정책에도 적용되는 것이어야 한다.

둘째, 환경, 특히 기후변화의 국제정치과정에서 쟁점 영역들이 서로 연계되고 복합화 되는 과정과 그 효과에 대한 심층 연구를 진행하고, 적극적이고 방어적 차원에서 모두 대책을 마련하는 일이 시급하다. 특히 환경 분야를 하나의 독자적인 분야로 취급하는 접근법으로는 효과적인 대비책을 강구할 수 없다. 적극적으로는 새로운 성장동력을 창출하는 차원에서 고려되어야 할 뿐만 아니라 방어적으로는 경제 및 군사적 측면을 아우르는 안보적 위기대응 수준에서도 고려되는 포괄적 성격의 것이어야 한다. 적극적 대응 전략과 방어적 대응 태세가 모두 준비되어 있지 않으면 안 된다.

이와 관련해서 기후변화 의제가 경제 분야, 특히 무역과 에너지 그리고 특히 식량과 연계되는 양태에 대하여 예의주시하여 대응할 필요가 있다. 기후변화의 여파는 미국과 중국의 경쟁, 그리고 미국/유럽 발 경제위기의 장기화로 인한 세계 경제 침체와 더불어 조만간 국가 간 무역 마찰이나 탄소세 전쟁을 야기할 가능성이 있다. 이에 한국은 거의 대비되어 있지 못하다. 설령, 이 세계경제 위기를 국제제도와 집단적 리더십의 조정과 중재로 넘어간다고 하더라도 이는 다시 에너지 경쟁을 부추기고 에너지 위기를 조장하게 될 가능성이 높다. 그리고 이런 에너지 경쟁구도는 기후변화로 한층 악화된 환경과 연관되면서 심각한 지역적 및 지구적 식량위기로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 에너지 다량 수입국, 탄소 다배출국, 에너지 효율 후진국인 한국에게 이러한 도전은 국가의 번영에 대한 심각한 도전이 될 수 있다. 따라서 기후변화 문제와 무역, 에너지, 식량 등의 문제가 함께 연동되어 나타날 수 있는 비선형적 위기 증폭에 대한 대비가 필요하다.

이는 다시 이런 종류의 위기에 대해서는 아무짝에 쓸모 없는 핵무기를 틀어쥐고 버티려는 북한 정권의 취약성을 더욱 악화시켜 예상치 못한 도발이나 붕괴를 유발할 가능성도 배제할 수 없으며, 동북아의 휘발성 높은 긴장이 기후변화로 인한 비선형적 위기발생에 노출되지 않도록 지역협력 및 조정 기재를 마련하기 위한 노력을 시급히 서두를 필요가 있다. 따라서 동(북)아시아 수준에서 환경협력, 에너지협력, 식량협력을 위한 다양한 기재를 개발 및 제도화하고 실천해 나가는 것이 시급하다. 이런 협력은 기후변화로 인한 위기의 비선형적 증폭을 막을 수 있는 거의 유일한 수단이 될 것이다.

셋째, 한국이 환경국가로서의 체질 개선과 환경 역량을 강화하면서, 기후변화의 포괄적 도전에 대한 창의적 준비를 해 나가는 노력은 자연스럽게 환경 및 기후변화 국제정치의 지구적·지역적 수준에서 한



국의 연성권력과 경성권력 그리고 리더십을 자연스럽게 강화시키게 될 것이다. 카타르가 돈을 들여 한국을 누르고 <18차 UNFCCC 당사국 총회>를 유치하였다고 해서 카타르의 환경 리더십이 세워지지 않는다. 그에 걸맞은 내공을 먼저 쌓는 것이 중요하다. 이 같은 환경국가로서의 내공은 선진국과 개도국의 대립과 갈등을 넘어서는 것이다. 단순히 한국 환경·기후변화 외교의 가시성을 높이기 위한 내실없는 노력은 지양해야 하며, 특히 그 과정에서 강대국들 간 확장된 의도의 경쟁과 분쟁에 휩싸이지 않도록 해야 한다. 다시 한 번 강조하지만 한국의 환경·기후변화 외교의 출발은 역설적이게도 안으로부터 시작되어야 한다. 환경국가로서의 내적 역량을 준비하는 것이 중요하며, 이같은 역량에 대한 내적 준비를 통하여 점차적으로 적극적인 대외적 투사의 여건을 마련하고 적절한 리더십의 구축이 가능해 질 것이다. ■

## 주(註)

<sup>1</sup> 환경 국제정치의 전개와 환경 국제정치에서 기후변화 문제가 부각된 과정 및 중요성에 대해서는 다음을 참조. Paterson 2000; Chasek, Downie and Brown 2005; Speth and Haas 2006; Buykoff ed. 2010.

<sup>2</sup> 기후변화의 국제정치에서 과학자들과 전문가들의 역할 그리고 IPCC의 구성에 대해서는 다음을 참조. Bolin 2007.

<sup>3</sup> 코펜하겐 회의의 경과에 대한 자세한 내용은 다음을 참조. 김용건 · 김이진 · 박시원 2009; 신범식 2011.

<sup>4</sup> 코펜하겐 당사국총회의 경과에 대해서는 코펜하겐 기후회의 홈페이지 참조.

<http://www.copenhagenclimatecouncil.com/get-informed/climate-negotiations-updates/what-is-the-unfccc.html> (검색일: 2010.10.20).

<sup>5</sup> 합의문 초안에는 2050년까지 선진국들이 80퍼센트 감축한다는 내용이 포함되어 있었는데, 중국이 섭씨 2도 온도 상승 억제와 선진국들의 장기적 감축 목표를 바탕으로 개도국들의 감축 목표가 자동적으로 설정되는 것이 아니냐는 반론에 의해 명시적인 수치가 포함되지 못하였다.

<sup>6</sup> 그러나 어느 국가가 얼마만큼의 재정적인 기여를 할 것인지에 대해 명시하지 않았으며, “의미있는 감축 행동(meaningful mitigation actions)과 실행의 투명성(transparency on implementation)이 지켜지는 가운데 지원 한다” 고 명시함으로써 개도국들의 감축 참여와 재정 지원을 연계시키려는 선진국들의 의도가 잘 나타나고 있다.



- <sup>7</sup> International Forum on Globalization. 2010. "Analysis and Resources on Cancun (COP16)". <http://ifg.org/programs/cop16cancun.html> (검색일: 2012.02.26).
- <sup>8</sup> 더반 회의의 결과에 대한 논의는 다음을 참조. 장현숙 2011.
- <sup>9</sup> 가령 뉴욕타임스(*New York Times* December/11/2011), 월스트리트저널(*Wall Street Journal* December/13/2011), 블룸버그(*Bloomberg* December/12/2011) 등의 기사를 참조.
- <sup>10</sup> 전세계 온실가스배출량 국가 순위 1위(중국, 22퍼센트), 2위(미국, 19퍼센트), 3위(러시아, 5.4퍼센트), 4위(인도, 4.9퍼센트), 5위(일본, 3.9퍼센트), 7위(캐나다, 1.9퍼센트) 등 전세계 배출량의 59퍼센트를 차지하는 주요 국가들이가 교토의정서 2차 감축 이행에 불참하게 되어 교토의정서 연장에 35개국만이 참여함으로써 온실가스 감축효과를 기대하기 어려운 것이 사실이다.
- <sup>11</sup> 물론 이같은 EU의 행동을 벼랑 끝에서 벌이는 도박에 비유하는 비판도 있지만, EU의 이런 노력으로 더반 플랫폼이 실현되어 새로운 기후변화체제가 구축될 경우 그간 환경 국제정치에서 누려왔던 EU의 국제정치적 리더십은 다시 힘을 얻을 수 있게 될 것으로 보인다.
- <sup>12</sup> 환경과 무역의 연계에 관한 개괄적 논의는 다음을 참조. Brainard and Sorkin ed. 2009; The World Bank 2008.
- <sup>13</sup> 실제로 인도와 중국이 포함된 개도국 그룹은 개도국들에 대한 관세부과나 수입제한조치에 대해 강력히 대응한다는 입장을 확인하였다. (*Financial Times* November/5/2009).
- <sup>14</sup> 1994년 당시 미국이 유럽산 자동차에 대하여 부과하였던 자동차 연료세는 유럽공동체와 미국 사이 환경-무역분쟁의 대표적 사례로 손꼽힌다. 이외에도 EU가 환경 국제정치에서 새로운 표준을 설정하기 위해 적극적 입장을 보이며 나타난 다양한 분쟁과 국가들 간의 이익 충돌에 대해서는 다음을 참조. Kelemen 2010; Kelemen and Vogel 2010.
- <sup>15</sup> 2009년 11월에 한국은 OECD 개발원조그룹(Development Assistance Committee: DAC)에 24번째 회원으로 가입함으로써 세계에서 처음으로 원조수혜국이 공여국이 되는 선례를 남겼다.
- <sup>16</sup> 국제기후레짐에서 한국이 국제사회에 기여하기 위해 제시한 방안은 "국내적으로 적절한 감축행동(Nationally Appropriate Mitigation Actions: NAMA) 등록부 설치"이다. 개도국들이 자발적으로 취하는 온실가스 감축 행동에 대해 국제적으로 인정(international recognition)해 주어야 한다는 것이다. 구체적으로 한국은 개도국의 자발적 행동이 선진국 지원 NAMA, 독자적인 NAMA, 그리고 탄소배출권을 발행 받는 NAMA 등으로 구분할 필요가 있으며, 이를 통해 개도국들의 온실가스 감축 참여 제고, 선진국들의 기술 이전, 기존 시장 중심적 메커니즘의 발전 등이 이루어질 수 있다고 주장했다.



- <sup>17</sup> 2009년 11월 한국 정부는 BAU 대비 30퍼센트 감축을 국가 중기 감축목표로 확정하여 발표했다. 이는 기후변화에 관한 정부 간 패널(International Panel on Climate Change: IPCC) 권고사항은 물론 EU가 주장하는 개도국의 감축 필요수준 중에서도 가장 높은 수준에 해당하는 것이었다.
- <sup>18</sup> 동아시아기후파트너십 홈페이지. <http://eacp.koica.go.kr> (검색일: 2011.08.15).
- <sup>19</sup> 글로벌녹색성장연구소 홈페이지. <http://www.gggi.org> (검색일: 2011.08.15).
- <sup>20</sup> 중견국가 개념과 중견국가의 외교적 가능성에 대해서는 다음을 참조. Holbraad 1984, 67-91; 김치욱 2009.
- <sup>21</sup> 이명박. 2008. “제63주년 광복절 및 대한민국 건국60년 경축사”.  
<http://www.greengrowth.go.kr>(검색일: 2011.09.15).
- <sup>22</sup> 녹색성장위원회 홈페이지. <http://www.greengrowth.go.kr> (검색일: 2011.9.26).
- <sup>23</sup> 기후변화의 국제정치와 미중관계에 대해서는 다음의 글을 참조. 신범식 2011.
- <sup>24</sup> 환경주류화에 대한 자세한 논의는 다음을 참조. European Commission 2004; Dalal-Clayton and Bass 2009; Dalal-Clayton and Bass 2011.
- <sup>25</sup> 전략환경평가 개념에 대해서는 다음을 참조. Dalal-Clayton and Sadler 2005.
- <sup>26</sup> CAN. 2007. “National Security and The Threat of Climate Change” .  
<http://www.cna.org/sites/default/files/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change%20-%20Print.pdf>; Campbell, et al 2007; Dyer 2011. 또한 앞 책의 2008년판이 한국 관련 시나리오가 첨가되어 한국에서 발간되었는데, 한국 부분(권 다이어 2011, 310-321)을 참조.



## 참고문헌

- 권 다이어. 2011. 《기후대전》. 310-321. 파주: 김영사.
- 김영호. 2010. “한국 혼경외교의 전개과정.” <한국학술연구원 주관 12차 코리아포럼> 발표자료집, 4월 12일. 서울.
- 김용건 · 김이진 · 박시원. 2009. 《온실가스 감축의무 협상동향 및 대응방향 연구》. 147-149. 서울: 한국환경정책 · 평가연구원.
- 김치욱. 2009. “국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 개념화와 시사점.” <국제정치논총> 49, 1.
- 김홍균. 2009. “기후변화협약체제와 WTO체제의 충돌과 조화.” <법학논총> 26, 4: 65-85.
- 신범식. 2011. “기후변화의 국제정치와 미-중관계.” <국제정치논총> 51, 1.
- 신범식. 2011. “탈위기 지구질서와 환경의 국제정치: 기후변화 대응체제의 현재와 미래.” 《위기와 복합: 경제위기 이후 세계질서》. 하영선 편, 227-260. 서울: 동아시아연구원.
- 신상범. 2010. “한국 지방정부 환경외교: 창원시의 사례.” <한국학술연구원 주관 12차 코리아포럼> 발표자료집, 4월 12일. 서울.
- 오경택. 2010. “한국의 기후변화 외교.” <한국학술연구원 주관 12차 코리아포럼> 발표자료집, 4월 12일. 서울.
- 외교통상부. 1990. <외교백서>. 139. 서울: 외교통상부.
- 윤이숙. 2010. “동아시아 지역협력과 한국의 환경외교.” <한국학술연구원 주관 12차 코리아포럼> 발표자료집, 4월 12일. 서울.
- 이찬송 · 윤순진. 2010. “기후변화의 국제정치경제: 기후변화레짐 내 환경-무역 갈등.” <한국사회와 행정연구> 21, 3: 163-193.
- 장현숙. 2011. “더반 기후변화회의의 결과 및 시사점.” *Trade Focus* 10, 61.
- 정성춘 · 김규판 · 이형근 · 김균태 · 오태현. 2010. 《일본과 EU의 환경 분야 대외협력 전략과 시사점》. 서울: 대외경제정책연구원.
- 환경부. 2010. <제16차 기후변화협약 당사국총회 주요 결과>. 미발간 자료.
- 이명박, 2008. “제63주년 광복절 및 대한민국 건국60년 경축사”. <http://www.greengrowth.go.kr>(검색일: 2011.09.15).
- 국무총리실 기후변화대책기획단. 2008. “기후변화대응 종합기본계획”. <http://green.korea.kr/>
- 동아시아기후파트너십 홈페이지, <http://eacp.koica.go.kr> (검색일: 2011.08.15).
- 글로벌녹색성장연구소 홈페이지, <http://www.gggi.org> (검색일: 2011.08.15).
- 녹색성장위원회 홈페이지, <http://www.greengrowth.go.kr>(검색일: 2011.9.26).
- Barnett, Jon. 2007. “The Geopolitics of Climate Change.” *Geography compass* 1, 6: 1367.
- Bodansky, Daniel and Elliot Di ringer. 2010. “The Evolution of Multilateral Regimes: Implications for Climate Change.” PEW Centre.
- Bolin, Bert. 2007. *A History of the Science and Politics of Climate Change: The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boykoff, Maxwell T. eds. 2010. *The Politics of Climate Change: A Survey*. London: Routledge.



- Brainard, Lael and Isaac Sorkin. eds. 2009. *Climate Change, Trade, and Competitiveness: Is a Collision Inevitable?*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Campbell, Kurt, et al. 2007. *The Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change*. CSIS and CNAS.
- Chandler, William. 2008. *Breaking the Suicide Pact: US-China Cooperation on Climate Change*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Chasek, Pamela S., David L. Downie and Janet W. Brown. 2005. *Global Environmental Politics*. Boulder: Westview Press.
- CNA. 2007. "National Security and The Threat of Climate Change."  
<http://www.cna.org/sites/default/files/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change%20-%20Print.pdf>
- Conca, Ken. 2006. *Governing water: contentious transnational politics and global institution building*. MA: MIT Press.
- Dalal-Clayton, D. B. and B. Sadler. 2005. "Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience." London: International Institute for Environment and Development.
- \_\_\_\_\_ and S. Bass. 2009. "The Challenges of Environmental Mainstreaming: Experience of Integrating Environment into Development Institutions and Decisions." London: International Institute for Environment and Development.
- \_\_\_\_\_. 2011. "Environmental Mainstreaming Diagnostic"(Draft). London: International Institute for Environment and Development.
- Dyer, Gwynne. 2011. *Climate Wars: The Fight for Survival as the World Overheats*. Oneworld.
- Elliott, Lorraine. 1998. *The global politics of the environment*. London: Macmillan.
- European Commission. 2004. "Putting Mainstreaming into Practice." European Commission.
- Haas, Peter. 1989. "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control." *International Organization* 43, 3: 377-403.
- Harvey, Fiona. 2010. "Cancun, a 'Beacon of Hope' for Climate Deal." *Financial Times*, December 12.
- Holbraad, Carsten. 1984. *Middle Powers in International Politics*. 67-91. London: Macmillan Keck, Margaret and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kelemen, R. Daniel. 2010. "Globalizing EU Environmental Regulation." *Journal of European Public Policy* 17, 3: 335-349.
- \_\_\_\_\_ and David Vogel. 2010. "Trading Places: The Role of the United States and the European Union in International Environmental Politics." *Comparative Political Studies* 43, 4: 427-456.
- Linstorth, Tommy and Ryan Bell. 2007. *Local Action: The New Paradigm in Climate Change Action*. Burlington: University of Vermont Press.
- Paterson, Matthew. 1996. *Global warming and global politics*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Understanding Global Environmental Politics: Domination, Accumulation, Resistance*. London: Macmillan Press LTD.



- Shin, Sangbum. 2007. "East Asian Environmental Cooperation: Central Pessimism and Local Optimism." *Pacific Affairs* 80, 1.
- Speth, James G. and Peter M. Haas. 2006. *Global Environmental Governance*, Washington, DC: Island Press.
- The World Bank. 2008. *International Trade and Climate Change: Economic, Legal, and Institutional Perspectives*. Washington D.C.: The World Bank.
- Urpelainen, Johannes. 2009. "Explaining the Schwarzenegger Phenomenon: Local Frontrunners in Climate Change Policy." *Global Environmental Politics* 9, 3.
- Light, Andrew. 2011. "Six Reasons Why the Durban Decision Matters".  
[thinkprogress.org/romm/2011/12/18/391533/six-reasons-why-the-durban-decision-matters/](http://thinkprogress.org/romm/2011/12/18/391533/six-reasons-why-the-durban-decision-matters/)
- Financial Times*. 2009. November 5.
- Financial Times*. 2009. December 15.
- Financial Times*. 2009. November 10.
- New York Times*. 2011. December 11.
- Wall Street Journal*. 2011. December. 13.
- Bloomberg*. 2011. December 12.



## 필자약력

서울대학교 정치외교학부 교수. 신범식 교수는 서울대학교 외교학과 및 대학원을 졸업하고 러시아 국립모스크바국제관계대학(MGIMO)에서 정치학 박사학위를 수여했으며, 한국슬라브학회 총무이사를 역임하였다. 주요 연구분야는 러시아 외교정책과 유라시아 국제관계이다. 주요 논저로는 《21세기 유라시아 도전과 국제관계》(편저), 《러시아의 선택: 탈소비에트 체제전환과 국가·시장·사회의 변화》(공저), *Russian Nonproliferation Policy and the Korean Peninsula* (공저), “Russia's Perspectives on International Politics” 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 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 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 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) [hjkim@eai.or.kr](mailto:hjkim@eai.or.kr)  
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) [ygkim@eai.or.kr](mailto:ygkim@eai.or.kr)

