

미국의 기후변화 대응전략은 어떻게 바뀔까?

[글] 이상훈 소장 energyvision@naver.com
녹색에너지전략연구소

최근 세계 최고의 뉴스메이커로 부상한 인물은 단연 트럼프 미국 대통령일 것이다. 그는 대선 과정부터 미국인은 물론 세계인의 이목을 끄는 거친 언행, 과격하고 논쟁적인 공약으로 언론의 조명을 받았다. 다수의 예상을 깨고 미국 대통령에 당선된 뒤에도 분열과 혼란을 부추기는 발언을 자제하지 않았으며, 미국 대통령의 행정명령을 내세우거나 각료와 비서진 임명을 통해 설마했던 대선 공약을 일방적으로 밀어붙이려는 기세이다.

트럼프 행정부의 정책노선은 오바마 행정부와 뚜렷한 대조를 보일 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 공화당의 정치적 전통을 계승하고 있으면서, 정치적 수사마저 빼버린 노골적이고 공격적인 태도는 과거 공화당 기반의 행정부와도 차이를 나타내고 있다. 우선 통상, 외교, 국방, 복지, 경제, 이민, 내무 등 대부분의 정부 정책에서 오바마 행정부의 정책 기조를 바꾸거나 색깔을 지우거나 단절적인 변화를 행하고 있다.

미국의 기후변화 대응방침 또는 이와 관련된 에너지 정책에서도 오바마 지우기가 본격화될 전망이다. 대선 과정부터 취임 이후까지 트럼프 대통령이 발언했던 내용, 인수위원회와 행정부에 참여하는 인물의 면면 등을 종합할 때, 기후변화 대응정책의 변화는 충분히 예상되는 부분이다. 트럼프 행정부의 기후변화 정책은 미국은 물론이고 국제사회의 기후변화 대응에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.

그림1 제15차 기후변화협약 당사국총회(코펜하겐)

자료 Official White House Photo by Pete Souza

기후변화 대응에 적극 앞장선 오바마 행정부

오바마 대통령은 취임한 지 9개월 만인 2009년에 노벨 평화상 수상자로 지목되었다. 그의 비서실장조차 납득하지 못할 만큼 놀라운 이 결정에 논란이 제기되기도 했다. 그러나 군축 및 평화에 대한 노력과 더불어 최대의 생태적 위협인 기후변화에 전향적으로 나선 미국의 행보에 대한 기대가 반영된 것이라는 해석이 있었다. 실제로 오바마 대통령은 2008년 대선 과정에서 기후변화협약의 복귀, 재생에너지 확대 및 에너지 효율 향상에 대한 투자를 포함한 녹색뉴딜정책을 추진하겠다고 약속한 바 있다.

기대에 부응하듯 오바마 대통령은 2009년 12월 10일 노르웨이에서 노벨 평화상을 수상한 직후 곧바로 제15차 기후변화협약 당사국총회가 열리는 덴마크 코펜하겐으로 향했다. 전 세계인의 관심 속에서 그가 공항에 도착하여 회의장으로 향하는 장면이 방송으로 생중계되었다. 그는 중국의 원자바오 총리를 설득하는 데 총력을 기울여 중국을 협상테이블에 앉히는 데 성공했다. 그러나 다른 개도국의 반대로 코펜하겐 합의는 채택되지 못하였다.

한편 오바마 행정부와 민주당은 2009년에 기후변화 대응을 위한 ‘미국 청정에너지 안보법’을 추진하였다. 기후변화 대응에 적극적인 의지가 담긴 이 법안은 재생가능 에너지 확대, 에너지 효율 향상, 연비 강화, 건물 에너지 절감, 총량제한 배출권 거래제 도입 등의 규제와 장치를 통해 2020년까지 온실가스 배출량을 당시 기준으로 17% 줄이는 내용을 골자로 하고 있다. 하지만 결국 공화당의 완강한

반대로 법안이 통과되지 못했고, 이후 오바마 대통령은 자신의 최대 관심사인 건강보험 개혁에 집중하느라 기후변화 대응정책은 한동안 진전을 보이지 못했다.

오바마의 기후 정책이 뚜렷이 나타난 시기는 재선에 성공한 후 마지막 3년 동안이었다. 오바마는 연임 이후 기후변화에 우선순위를 두었고, 공화당의 반발이 예상되는 만큼 의회를 거쳐 새로운 입법을 추진하기보다는 행정명령이라는 우회로를 택하여 2013년 6월 야심찬 기후변화행동 계획을 발표하였다. 주된 내용은 미국 환경보호청(EPA)이 신규 및 기존 발전소에 대한 온실가스 배출기준을 제정하도록 주정부·산업계· 이해관계자와 긴밀히 협력하고, 혁신적인 에너지 기술에 투자를 지원하도록 80억 달러의 금융 보증을 제공하며, 2020년까지 600만 가구에 전력을 공급할 수 있도록 태양광 풍력 설치를 공공부지에 허용하는 등의 조치였다. 또한 기후변화 영향에 대응하는 적응 계획을 강화하고 기후변화 대응을 위한 국제적 노력을 주도하겠다고 밝혔다.

그후 2025년까지 화력발전소에서 배출되는 온실가스 배출량을 40% 감축하는 청정전력계획(Clean Power Plan)을 도입하였고, 녹색기후기금(Green Climate Fund)에 분담금을 내도록 독일·프랑스·일본 등과 협력하였다. 또한 오바마 행정부는 보수와 진보가 격렬하게 대립해온 사업, 즉 캐나다 앨버타에서 미국 일리노이와 텍사스로 연결되는 키스톤 XL 송유관 건설사업에 대해 거부권을 행사하였다. 수질과 생태계 등 환경을 위협하고 기후변화 대응을 약화시킨다는 이유에서였다. 오바마는 북극해 상당 부분의 해상 시추도 금지하는 결정을 내렸다.

무엇보다도 노벨 평화상 수상에 걸맞은 오바마 최고의 업적은 중국의 시진핑과 협력하여 역사적인 파리협정 채택에 결정적 기여를 한 점이다. 코펜하겐 회의와 기후변화 법안에서 좌절을 겪은 후 첫 번째 임기에서 오바마케어에 집중했다면, 2기에 들어서는 행정명령을 통해 환경과 기후 문제에 전향적으로 대응하면서 중국과 손잡고 기후변화 대응 체제인 파리협정을 주도하였다. 중국은 극심한 미세먼지 오염 개선을 위해 석탄 이용을 줄여야 할 상황이었기 때문에 협력이 가능했다.

오바마 행정부의 이와 같은 노력에도 우려되는 부분이 없지 않다. 우선 행정명령은 의회를 거치지 않고 주요 정책을 바꿀 수 있는 수단이지만, 대통령이 바뀌면 손쉽게 폐지될 수 있기 때문이다. 더욱이 국제협약은 강대국이 이행하지 않을 때 강제할 방법이 거의 없다. 결국 미국과 중국이 지속적으로 리더십을 발휘하지 않는다면 파리협정의 효력은 크게 약화될 수 있다. 트럼프가 미국의 새로운 대통령에 당선되면서 이런 우려가 현실화될 상황에 직면하였다.

트럼프 행정부는 기후변화 대응에 열린 마음이다?

트럼프의 대선 공약집을 보면 기후변화에 관한 내용을 별로 찾아볼 수 없다. 그러나 선거 과정에서 기후변화는 중국이 날조한 것이며 파리협정은 갈가리 찢어릴 것이라고 과격한 발언을 했다. 또한 환경과 기후변화를 담당하는 핵심 참모 마이론 이벨(Myron Ebell)은 파리협정은 위헌적이며 오바마 행정부의 청정전력계획은 불법적이라고 언급한 바 있다. 기업경쟁력연구소 소장 출신인 그는 트럼프 당선자의 환경보호청 인수팀장을 맡아서 자신의 주장을 관철할 기회를 잡게 되었다. 대선 투표를 며칠 앞둔 시점에서 트럼프는 기후변화 대응 관련 연구, 기술개발, 투자에 대한 예산 1,000억 달러를 삭감하여 경제 활성화 분야에 활용하겠다는 입장을 밝히기도 하였다.

트럼프가 대통령에 당선되자 미국의 기후변화 정책이 얼마나 어떻게 바뀔지에 대해 다양한 전망이 쏟아졌다. 특히 제22차 기후변화협약 당사국총회가 진행 중이었던 마라케시 회의장은 트럼프 당선 소식에 크게 술렁이기도 했다. 그러나 세계 최강대국 미국의 정책이 급변하지는 않을 것이라는 가느다란 희망이 공유되었고, 존 케리 국무부 장관이 이끄는 미국 대표단도 트럼프 당선을 의식한 발언을 따로 하지 않았다. 그간 미국 국방부는 ‘국가안보에 대한 당면한 위협’이라며 기후변화를 소요와 충돌의 유발요인이라 주요한 안보 위협으로 인식해왔다. 미국 연방기구도 국가 안보에 대한 시각에서 기후변화 영향을 고려하는 흐름이 유지되었던 만큼 선거 캠페인과 행정부 정책은 다를 것이며, 대통령에 취임하면 트럼프의 태도가 달라질 것이라는 평가도 나왔다. 트럼프도 당선자 신분이 된 후 ‘뉴욕타임즈’와의 인터뷰에서 “기후변화 대응에 열린 마음을 가지고 있다”고 밝힌 바 있다.

그러나 냉정한 분석가들은 트럼프 대통령이 말보다는 행동으로 기후변화 정책을 되돌리거나 폐기하려 들 것이며, 그에 대한 실행은 그리 어렵지 않을 것으로 예상하였다. 오바마의 기후변화행동 계획이 대통령 행정명령에 의존하는 구조이기 때문에 차기 대통령이 결심하면 정책은 얼마든지 되돌릴 수 있는 것이다. 더군다나 기후변화 대응에 무관심하고 심지어 적대적인 공화당 의원들이 상원과 하원을 장악했기 때문에 기후변화 정책에서 오바마 지우기는 충분히 예측가능한 일이다.

트럼프의 당선에 대한 에너지 산업계의 반응은 민감한 편이다. 석탄을 비롯한 화석연료 개발과 관련한 기업들, 캐터필러를 비롯한 장비업체, 화석연료 운반과 관련한 철도회사의 주가는 상승한 반면 베스타스, 노르데스, 테슬라자동차 등 재생에너지와 에너지 신산업계의 주가는 하락세를 보였다.

미국은 파리협정을 탈퇴할까?

트럼프가 미국 대통령에 취임한 후 두 달이 지나면서 트럼프 행정부가 어디로 나아갈지 분명해지고 있고, 세계인의 우려도 동시에 커지고 있다. 짧은 기간 동안 서명한 계획과 행정명령, 여전히 계속되는 거친 발언, 그리고 장관과 비서진 구성을 통해 대통령 트럼프의 철학과 의지가 명확해지고 있기 때문이다. 트럼프가 세일가스, 석유, 천연가스와 석탄의 생산에 대한 규제를 완화하면서 기후변화에 대응하기 위한 성과를 되돌릴 다양한 조치를 추진하리라는 것은 분명해지고 있다. 환경보호청 장관이 취임하기 전에 환경보호청 홈페이지에서 기후변화 관련 정보가 삭제되었고, 오바마가 거부했던 키스톤 XL 송유관 계획이 다시 허가될 방침이다. 트럼프는 첫 번째 의회연설에서 기후변화를 아예 언급하지 않음으로써 기후변화를 의도적으로 무시했다는 평가를 받았다.

한편 트럼프 행정부에서 환경보호청장에 취임한 스콧 프루이트(Scott Pruitt)의 행보에도 시선이 집중되고 있다. 기후변화에 대한 그의 입장은 마이론 이밸과 마찬가지라는 보도가 있지만 그의 발언은 신중한 편이다. 최근의 발언에 따르면, 오바마 정부가 기후변화 의제에 치우쳐 대기질과 수질 같은 환경보호청 우선순위를 소홀히 다루었다면서 환경보호청의 기후 규제를 폐지할 뜻을 비쳤다. 환경보호청의 예산도 삭감되어, 환경보호청의 기후 규제 기능은 현저히 약화될 전망이다.

화력발전 온실가스 배출량 규제를 목적으로 도입되었던 청정전력계획의 폐기도 거의 확실해지고 있다. 이 계획은 법적인 논란이 제기되어 미국 대법원이 집행을 보류한 상태인데, 시행도 되기 전에 트럼프의 행정명령을 통해 폐기될 것으로 보인다.

그림2 미국의 2018 예산안(3월 17일 발표)



자료 http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/03/18/2017031800171.html

주 환경보호청(EPA)의 예산이 31% 삭감되어 소속 공무원 3,200명 감원, 기후변화 연구 50여 개가 폐지될 전망

오바마가 주창한 미션아이노베이션(Mission Innovation)도 무력화될 것으로 보인다. 미션아이노베이션은 세계 22개국과 유럽연합이 청정에너지 기술 투자를 확대하겠다는 합의와 협력으로, 이를 주창한 미국 정부가 무관심해진다면 근본부터 흔들릴 것이다. 기후변화 대응 연구와 관련한 예산도 삭감되어 기후변화와 에너지 관련 연구를 주도해온 대학과 연구기관은 혹한기에 접어들 것으로 보인다. 벌써 미국의 연구기관에 재직 중인 외국계 연구자들은 혹한기를 피해 해외 이주를 고민 중이라는 후문이 있다.

오바마가 약속한 30억 달러의 기후재정 지원도 이행되기 어려울 것이다. 오바마는 퇴임 직전에 5억 달러를 추가로 유엔기후기금에 납부했지만 트럼프는 더 이상 유엔 기후프로그램에 비용을 분담할 의사가 없음을 분명히 함으로써 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)의 조성과 운용에 차질을 빚을 전망이다.

한편 미국 내 재생에너지 투자와 시장에도 부정적 영향이 따를 수 있다. 미국은 주별로 신재생에너지 공급의무화제도(Renewable Portfolio Standard, RPS) 목표를 설정하고 재생에너지 보급 확대를 추진하는 구조이기 때문에 재생에너지 투자와 시장에 연방정부의 영향력은 상대적으로 제한적이다. 하지만 오바마 행정부가 시행한 투자세액공제(Investment Tax Credit, ITC)와 생산세액공제(Production Tax Credit, PTC)가 미국의 태양광 및 풍력 보급을 확대하는 데 큰 역할을 해왔던 만큼 트럼프 행정부에서 세계 인센티브가 유지될지 불투명하다. 미국은 2015년 풍력 용량 8.6GW, 태양광 용량 7.3GW의 설비를 신규로 설치하여 세계 2위의 풍력시장, 세계 3위의 태양광 시장을 차지했다. 2016년에 미국은 태양광을 신규로 13.7GW 보급하여 세계 2위 태양광 시장으로 올라섰다. 그런데 석탄 생산 및 소비 촉진을 비롯하여 화석연료의 개발과 활용 정책에 우선순위를 둔다면 재생에너지 확대 및 비중 제고는 후순위로 밀려날 것이다.

트럼프 행정부가 파리협정에서 공식적으로 탈퇴할지는 아직도 분명하지 않다. 그가 총애하는 장녀 이반카와 그의 남편 쿠시너가 이에 반대한다는 설도 있고, 틸러슨 국무장관도 기후변화 대응을 인정하기 때문에 트럼프 행정부가 파리협정을 탈퇴하지는 않을 것이라는 분석도 있다. 하지만 파리협정에서 미국이 공식적으로 탈퇴하지 않더라도 파리협정의 진전을 약화시킬 가능성은 매우 높다.

기본적으로 파리협정은 자발적인 국가별 기여방안(Nationally Determined Contributions, NDC)의 이행을 토대로 하며, 미국과 중국의 리더십이 파리협정의 취약한 체제를 보완해주는 무형의 장치로 기능한다. 국가별 기여방안의 이행은 자발성에 기초하기 때문에 미국의 리더십이 사라진다면 일부 다른 국가들의

나쁜 행동을 국제사회가 제어하기는 어려울 것이다. 기후협상을 이끌어가는 두 측이 미국과 중국인데, 미국이 제 역할을 하지 않는다면 중국만으로 협상을 지탱하고 진전시키기도 쉽지 않을 것이다.

물론 파리협정은 195개국의 합의로 체결되었기 때문에 설령 트럼프 행정부가 보이콧을 하더라도 그 시간적 공간적 영향은 제한적이다. 국제사회에 대한 영향력과 미국의 위상을 고려할 때 미국이 국제사회에서 스스로 고립을 자초하는 정책을 강력히 밀어붙이거나 유지하기는 쉽지 않을 것이다. 그리고 트럼프 행정부가 기후협상에 부정적 영향을 드리울수록 캘리포니아를 비롯한 주정부와 미국 도시들은 반대로 더욱 더 기후변화 대응을 강화할 것으로 보인다. 트럼프 대통령 취임 이전에는 그의 공약이 얼마나 진지하게 실제 정책과 조치로써 실행될지 알 수 없었으나, 현재는 분명해진 상태다. 남은 질문은 트럼프 행정부가 얼마나 빠른 속도로 오바마의 기후변화 정책과 조치를 폐기할 것인가, 미국 사회는 어떻게 이를 저지할 것인가로 좁혀졌다. 이제 세계는 당분간 미국에 의존하지 않고 파리 협정을 이행해야 하는 힘겨운 도전에 나서야 할 것이다. **W**

참고문헌

- 에너지경제, 트럼프 당선 화석연료 각광..신재생에너지 후퇴, 2016.11.10
- EPA homepage, Clean Power Plan (www.epa.gov/cleanpowerplan)
- Executive Office of the President, 2013, The President's Climate Action Plan, (obamawhitehouse.archives.gov)