issue BRIEF

기후변화에 대한 미국의 정치적 분열

2014-16
JUN. 3, 2014
통권 100호

아산정책연구원

최현정 | 연구위원

THE ASAN INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

美국립해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)의 발표에 따르면, 2014년 4월의 지구 평균 기온은 2010년 4월과 더불어 기상관측이 시작된 1880년 이후 가장 뜨거웠던 4월로 기록되었다.[1] 여름을 맞으며 더욱 뜨거워지는 기온의 변화만큼, 기후변화에 대한 미국의 정치적 대립도 뜨겁다. 5월의 시작과 함께 미국의 정치 상황, 즉 민주당–공화당 양당의 대립이 치열해지고 있는데, 그 대립은 정치적 성향에 따른 기후변화에 대한 입장 차이로부터 비롯되고 있다. 그동안 오바마케어(Obamacare)라는 민주당 정부의 상징적 정책에 대한 극심한 대립에 가려, 미국의 민주–공화당의 기후변화를 둘러싼 정치적 분열은 국제적으로는 크게 주목받지 못하였던 이슈였다.

전통적으로 환경이슈에 민감한 지지층을 지닌 민주당은 기후변화에 대한 보다 적극적인 미국의 역할을 강조하였다. 특히 2008년 12월 제44대 미국 대통령선거 과정에서, 기후변화에 대응하는 친환경 및 에너지 정책의 실현은 물론, 이와 관련된 신성장동력 분야에서 임기 내 5백만 개의 일자리 창출 등을 포괄하는 그린정책(Green Policy)은 당시 민주당 대통령 후보였던 오바마의 핵심 공약이었다. 이에 반해, 2012년 오바마 대통령의 재선을 위한 선거 과정에서 바로 그 그린정책을 민주당 정권의 '5대 주요 정책실패' 중 첫 번째로 지적하며 재선을 저지하려 했던 공화당은, 현시점에서의 미국의 국가경쟁력 확보를 최선의 정책지향점으로 여기면서 막대한 예산 투입과 현재의 에너지 수급 구조에 변혁을 가져올 적극적인 기후변화 대응 정책들에 대한 불용론을 주장해왔다.[2] 기후변화를 둘러싼 미국 정치권에서의 분열은 사회적 분열로 이어져, 미국 국민들 역시 기후변화를 과학이 아닌 정치로 이해하고 있는 것으로 보인다. 미국의 기후변화 대응은 정치적 판단이 과학적, 논리적 사실에 준거하지 않을 수 있다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

미국의 민주당과 공화당, 양당이 보여주고 있는 기후변화 이슈를 둘러싼 정치적 분열은

2015년까지 포스트-교토체제(Post-Kyoto Protocol System)를 위한 청사진을 마련해야 하는 국제사회에게 반가운 소식은 아니다. 아울러 2013년 정상회담에서 '기후변화 공동성명'을 채택한 것에 이어 지난 4월 서울에서 열린 정상회담에서도 기후변화에 대응하는 글로벌 파트너십을 확인했던 한미 양국의 관계에서, 미국 내의 기후변화를 둘러싼 정치적 분열은 양국의 공동 노력에 걸림돌이 되고 있음이 분명하다. 그러나 이러한 미국 내의 정치적 갈등이 한미 양국의 기후변화 대응 협력에 대한 우리의 정책적 의지를 축소해서는 안 된다. 오히려 양국의 협력 관계에서 우리가 의제를 선점하고 협력을 주도해 나갈 기회로 삼는 전략적 대응으로 차후 전개될 기후변화 외교에서 주도권을 잡을 수 있도록 준비해야 한다.

기후변화에 대응하는 저탄소사회로의 전환은 한국 경제의 성장 및 국가경쟁력 확보를 위해 새로운 창조적인 계기가 되는 만큼 지속해서 추진되어야만 한다. 미국의 경우와 달리 우리나라 기후변화의 위기 대응은 정치적인 분열 없이 정부, 국회, 국민들 모두로부터 지지를 받아 왔다. 이러한 국민적 합의를 저탄소사회로 나아가는 우리 경제와 사회의 발전은 물론 국제관계에서의 정치력을 높이는 동력으로 삼아야 한다. 즉, 중국과 미국 등 전통적 안보분야에서의 강대국들이 외면하면서 지도력의 공백을 보이고 있는 기후변화 국제협력에서 우리나라는 보다 적극적인 역할과 기여로 중견국가로서의 외교적 역량을 강화하는 기회로 삼아야 할 것이다.

1. 〈국가기후평가보고서〉 발간을 계기로 촉발된 논란

5월 초, 미국 정부는 인간의 활동에 의해 촉발된 기후변화로 홍수, 가뭄 등의 이상기후가 심각해짐과 아울러 미국 사회와 경제에 타격을 주고 있다는 내용의 〈국가기후평가보고서(National Climate Assessment)〉를 발표하였다. 미 의회가 정부에 대해 4년마다 작성하도록 요청하는 이 보고서는 이번이 세 번째로, 지난 2009년도의 보고서와는 비교할 수 없을 만큼 방대하고 체계적인 실증자료 분석과 사례를 들고 있다. 30개 챕터, 840페이지에 달하는 방대한 분량의 이번 보고서는 미국 내 각 분야 및 각 지역에서 발생하고 있는 현재의 피해와 과학적 예측을 분석하며, 예상되는 기후변화의 위기에 대해 매우 강한 메시지를 전달하고 있다. 즉 "인간의 활동에 의해 촉발된 기후변화는 예전에는 먼 미래 이야기로 생각되었지만 이제 현재의 과제가 됐다."라고 명확히 지적하면서, 기후변화는 미국의 사회경제적 안보에 치명적인 위협이 될 것으로 경고하였다.[3] 따라서 온실가스 배출 삭감을 위한 노력은 물론, 특히 기후변화에 의해 예상되는 기온, 강수량, 해수면 등의 변화와 예상할 수 없는 기상이변에 대응하여 미국 내 인프라와 생태계 손실을 막기 위한 보다 강력한

대응책을 요구하고 있다.

지금까지 미국 정부가 펴낸 어떤 보고서보다 상세하고 비전문가들도 이해하기 쉽도록 미국 내 기후변화 추이와 그에 따른 피해 예측을 담고 있기에, 미국 언론에서는 이 보고서의 내용은 매우 비중 있게 다루었다. 이 보고서가 전 세계의 평균보다 심한 미국 내 기후변화의 추세와 그 피해를 상세히 지적하고 있기는 하지만, 과학적인 논증을 통해 기후변화가 가져오는 전 지구적 위협과 그에 대응하는 국가 간의 협력을 역설한 것은 이미 오래전의 일이다. 이미 여러 차례 발표된 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)의 보고서 등을 통해서 기후변화의 현실은 경고된 바 있었다.[4] 특히 기후변화의 원인에 대해서 인간의 탄소원료 사용 등으로 인한 온실가스 배출에 따른 지구온난화가 주원인이라는 것은 이미 19세기 말부터 100여 년이 넘게 물리학자, 화학자들의 논증을 통해 과학적으로 증명되었다. 지난해 9월 발표된 〈IPCC 5차 보고서(WGI AR5)〉를 통해서 지구온난화에 의한 기후변화는 명백한(unequivocal) 사실로 규정되었고,[5] 기후변화 관련 분야의 97% 이상의 과학자들에 의해 인간에 의한(anthropogenic) 결과로 받아들여지고 있다.[6]

그러나 과학적인 논거를 제시하며 객관성을 지닌 예측을 제공하는 한편으로, 임기를 2년여 남겨 둔 오바마 정부의 마지막 〈국가기후평가보고서〉는 민주당의 기후변화와 관련한 대응정책 추진의 당위성을 부각하고 있다는 점에서 정치적 성격을 지니고 있기도 하다. 이러한 정치적 측면으로 기후변화를 둘러싼 논란을 가열시킨 것은 차기 공화당 대권 후보로 거론되는 마르코 루비오(Marco Rubio) 상원의원의 '기후변화는 인간의 활동에 의해 촉발되었다'는 과학적 결론에 대한 부정이었다. 루비오 상원의원은 〈국가기후평가보고서〉가 발표된 며칠 후, 한 방송국 인터뷰를 통해서 "과학자들의 주장처럼 인류활동 때문에 기후변화가 촉진된다고 믿지 않는다."라고 말했다.[7] 이 발언으로 루비오 상원의원은 기후변화를 부정하는 대표적인 인물(climate-science denier)로 언론을 장식하였다. 루비오 상원의원의 기후변화에 대한 의문 제기가 언론의 화제로 증폭된 것은 그가 2016년 대통령 선거의 공화당 예비주자라는 점과 함께, 바로 그 다음 날 미국에서 가장 큰 과학적 대중성과 권위를 지닌 두 기관인 미국항공우주국(National Aeronautics and Space Administration, NASA)과 미국과학진흥협회(American Association for the Advancement of Science, AAAS)에서 지구온난화의 위기와 관련된 연구 결과 두 건이 동시에 발표되면서, 정치가와 과학자들의 주장이 정면으로 대비되었기 때문이었다.[8] 두 연구 모두 '돌이킬 수 없는' 수준의 속도로 녹고 있는 남극 서부 빙하의 소멸에 관한 것으로, 그 결과로 현재의 문명이 위협받을 수 있는 지구 전체 해수면 높이의 상승을 전망하고 있었으며, 미국에 닥칠 피

해는 며칠 전 먼저 발표된 〈국가기후평가보고서〉보다도 더욱 클 것으로 예측하고 있었다.

2. 정치적 성향에 따른 기후변화 인식의 차이

지구온난화에 대한 미국 정치권의 성숙한 토론이나 정책적 대안의 제시는 지난 몇 년간 뒷걸음질쳐오고 있다. 2008년 공화당 대선 후보였던 존 매케인(John McCain) 상원의원은 2000년 민주당의 부통령 후보였던 조셉 리버만(Joseph Lieberman) 상원의원과 함께 2003년부터 2007년까지 세 차례나 초당적인 온실가스배출제한 법안(Climate Steward-ship Acts)을 공동 작성하여 입안하였고, 공화당의 정강에 지구온난화 대책을 포함하였다. 또한, 2009년 1월 '범국제적인 기후변화(Addressing Global Climate Change)' 제하의 美 상원 외교위 청문회에서 공화당 간사였던 리차드 루가(Richard Lugar) 상원의원은 "기후변화 문제 대응을 위해 오바마 행정부의 강한 리더십이 필요하며, 정부는 기후변화의 원인 및 영향을 다루는 데 있어 반드시 과학을 우선시해야만 한다."라고 말하며, 야당을 대표하는 입장에서 오바마 정부의 강한 기후변화 정책을 주문한 바 있었다.[9] 이러한 미국의 초당적 기후변화 대응노력은 2009년 하원에서 연방의회사상 처음으로 기후변화 대응 관련 법안을 통과시켰지만 거기가 끝이었다. 이 법안이 이듬해인 2010년 상원에서 공화당의 반대로 입법화되지 못하고 무산된 것이다. 그 이후부터 미국 정치에서 초당적인 기후변화 대응은 찾아볼 수 없게 되었다.

한 언론의 최근 기사에 의하면, 공화당 의원 278명(상원 45명, 하원 233명) 중에서 단 8명(3%) 만이 언론이나 공개석상을 통해 공식적으로 기후변화를 인정하는 발언을 했으며, 심지어 "기후변화를 믿지만 정치적 지지를 위해서 부정할 수밖에 없다."라는 공화당원까지 있다는 것은 정치적 판단은 과학적 논리와 합치하지 않을 수 있음을 알려주고 있다.[10] 특히 2010년 당내 극보수그룹인 티파티(Tea Party) 부활 이후, 공화당은 지구온난화가 사실인가, 인간에 의한 것인가라는 이미 대다수의 과학자로부터 대답을 얻은 해묵은 질문을 되풀이하면서, 기후변화를 민주당 정권의 정치적 어젠다로 규정해왔다. 티파티의 일원으로서 루비오 상원의원의 기후변화의 과학적 결론에 대한 도전적인 발언은 새로운 것이 아닌, "매일 변화하는 날씨(weather)는 있어도 기후(climate)의 변화는 존재하지 않는다."라는 기존의 입장을 되풀이하는 것이었다.

2013년 10월의 한 조사에 의하면, 티파티 공화당원/지지자 중에서 25%만이 지구온난화를 인정하였고, 나머지 70%는 부정하였다. 그에 반해 非티파티(Non-Tea Party) 공화당원/지지자의 경우 61%가 지구온난화를 인정하였고 30%만이 부정하여, 공화당 지지세력

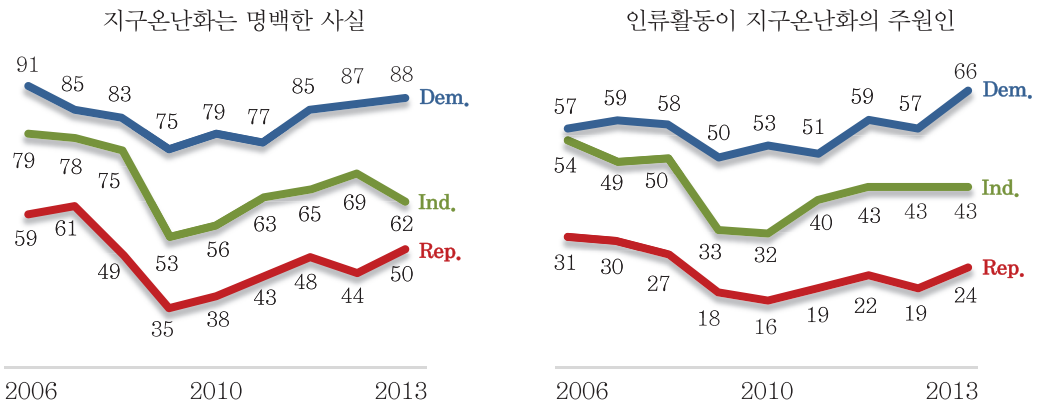
내부에서도 기후변화를 이해하는 데 있어서 매우 큰 인식의 차이가 있음을 보여주고 있다.[11] 즉, 강경보수세력인 티파티 공화당원들에 의해서 지구온난화를 부정하고 기후변화 대응 친환경 및 신재생 에너지정책을 민주당의 정치적 어젠다라고 평가절하하는 공화당의 反기후변화 정책노선이 주도되고 있음을 엿볼 수 있다.

기후변화나 지구온난화가 과학적인 근거를 지닌 현상이 아닌 민주당의 정치적 어젠다로 낙인 찍히게 된 것은 비단 공화당의 정치적 판단에 따른 민주당 정권에 대한 견제 때문만은 아니다. 오바마 정권의 진보적 성향을 비판하는 헤리티지 재단(Heritage Foundation)과 같은 보수성향 정책연구소들과 폭스(Fox), 워싱턴 포스트(Washington Post)와 같은 보수언론들은 기후변화의 과학적 논거를 정치적인 해석으로 바꾸어 버리면서, 국가적 대응이 필요한 기후변화의 위협은 오바마 대통령의 '정치적 어젠다(political agenda)' 혹은 '사기(hoax)'로 전락시켜 버렸다.[12] 거기에 '코크 家 형제들(Koch brothers)'이나 엑슨모빌(ExxonMobil) 등으로 대표되는 석유와 가스와 같은 전통적 에너지 관련 기업들의 온실가스 배출 규제정책을 저지하기 위한 로비나 반대논리 개발을 위한 금전적 지원은 기후변화를 둘러싼 정치적 분열을 더욱 가중시키는 촉매 역할을 하고 있다. 온실가스배출 규제 입법을 저지하기 위한 '反기후변화대책(climate change counter-movement, CCCM)' 로비에 관한 최근 연구에 따르면, 2003년부터 2010년까지 140여 개 기업과 단체들이 91개 CCCM관련 기관 대상으로 5,299회에 걸쳐 5억 5천8백만 달러에 달하는 로비자금이나 재정지원을 지출한 것으로 분석되고 있다.[13] IRS의 데이터를 근거로 한 연구임을 감안할 때, 기후변화 대응 입법에 반대하기 위한 비공식적인 로비나 지원에 관련된 기업, 기관, 단체들의 수와 금액 규모는 더욱 클 것이라 예상할 수 있다.

3. 기후변화 이슈에 관한 국민적 분열의 문제점

기후변화를 둘러싼 미국 내의 정치적 분열은 타협으로 좁혀지기 어려운 과학적 인식이나 믿음의 차이에서 비롯되기도 하겠지만, 정치적 판단에 의한 의도적인 전략의 산물일 수도 있다. 정치적 판단이 반드시 논리적이지 않을 수도 있고, 정치적 입장이나 결정이 반드시 과학적인 기반과 합치되지 않을 수도 있다. 정치적 판단은 주로 가치의 판단이지 논리적이고 과학적인 판단이 아니기 때문이다. 그러나 미국의 정치권이 보여주고 있는 기후변화에 대한 정치적 분열과 정쟁(政爭)이 가져오는 큰 문제점은 그것이 정치적 영역에서의 문제로만 남는 것이 아니라 국민적 분열로 이어지고 있다는 것이다. 그리고 국민적 분열은 결국 여러 관련 연구들과 〈국가기후평가보고서〉에서 경고하고 있는 미증유의 재난과 위기의 가능성에 대한 대응에 있어 국가적 결집을 어렵게 만들고 있다.

그림 1. 미국 국민들의 정치적 성향에 따른 기후변화에 대한 이해 (%)



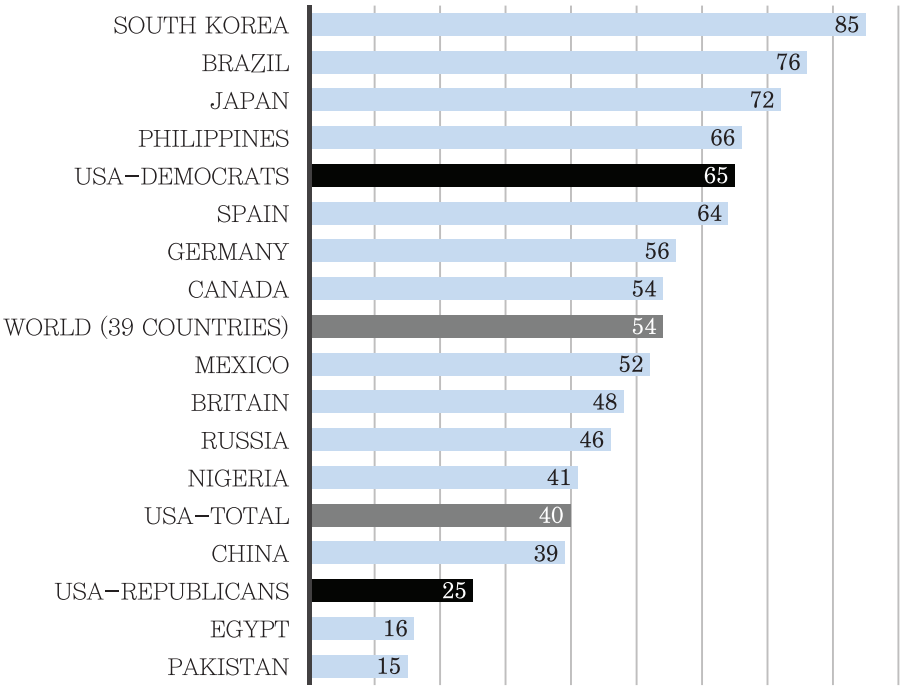
출처: Pew Research Center, *October 2013 Survey.*

2013년 10월 미국 Pew Research Center의 조사에 의하면, 미국 성인들의 67%가 기후변화를 명확한 증거(solid evidence)를 보여주며 진행 중인 현상으로 인정하고 있고, 26%는 명확한 증거가 없는 주장일 뿐이라며 기후변화를 부정하고 있는 것으로 나타났다.[14] 그러나 2/3에 달하는 다수의 국민이 기후변화를 인정하고 있음에도 불구하고, 많은 학자의 우려처럼 기후변화가 인류에게 다가오고 있는 중대한 위기로 인식하는 국민은 많지 않다. 즉, 미국 국민들의 40%만이 기후변화를 현실에서의 중대한 위협으로 인지하고 있는데, 이는 조사대상이었던 39개국 평균인 54%보다 낮은 기후변화 위협에 대한 대중인식(public awareness)을 보여주는 것이다.

미국 국민들의 기후변화에 대한 낮은 위기의식보다 더욱 큰 문제는 국민들의 정치적 성향에 따라 기후변화의 위험을 이해하는 데 큰 차이를 보이고 있다는 점이다. 민주당 지지자들의 65%가 기후변화를 위협으로 여기고 있는데 반해, 공화당 지지자들은 겨우 25%만이 기후변화가 위협이라고 인식하고 있어, 정치적 성향을 기반으로 과학적 결론을 재평가하고 있음을 알 수 있다. 민주당 지지자들은 평균보다 높은 위기의식을 지니고 있음에 반해, 공화당 지지자들이 지닌 기후변화에 대한 위기의식은 중국 국민들(39%)보다도 낮으며, 파키스탄(15%), 이집트(16%) 국민들과 함께 가장 낮은 3개 그룹에 속할 정도이다(그림 2).

이러한 미국 기후변화의 위기에 대한 낮은 경각심은 결국 국민의 1/3 정도만이 기후변화에 대응하는 정책적 필요성을 느끼고 있어, 국내외의 많은 과학적 경고에도 불구하고 국민들이 여타의 위기 대응에 비해 매우 낮은 관심을 지니게 되는 것으로 이어지고 있다. 교

그림 2. 기후변화를 주요위협(major threat)으로 인지 (%)



출처: Pew Research Center, *2013 Global Attitudes Survey*.

육이나 사회경제적인 선진성에도 불구하고, 유독 낮은 기후변화에 대한 경각심은 미국이 기후변화 분야에서는 비정상적(outlier)이라는 자조적인 평가를 할 정도까지 이르게 된 것이다.[15]

미국의 기후변화 대응에 있어 정치적 분열과 낮은 경각심은 잠재적인 미국 내의 위기 가능성이 커지는 것에만 그치는 문제가 아니다. 미국은 중국에 이어 세계에서 두 번째로 많은 온실가스를 배출하고 있는 나라로서, 미국의 기후변화에 대한 무대응은 곧 기후변화의 억지와 적응을 위해 공동의 대응전략을 모색하고 협력을 증진해나가고 있는 국제사회의 노력과 의지를 약화시킬 수 있기 때문이다. 미국은 2005년에 발효된 〈교토의정서(Kyoto Protocol)〉의 의무이행 대상국가임에도 불구하고, 국내 정치상황에 막혀 기후변화 국제협력에 어떠한 기여도 하고 있지 않다. 1998년 클린턴 행정부 당시 미국은 이 의정서에 서명까지 하였으나, 지금까지 미국 의회는 비준을 거부하고 있기 때문이다. 이후 2001년 정권을 잡은 공화당의 부시 정부는 중국의 예외적 지위 인정과 국내 산업의 경쟁력 보호를 이유로 교토의정서 비준을 상원에 요청하지도 않았다. 현 오바마 정부 역시 2008년 대통령

표 1. 미국 대통령과 의회가 반드시 해결해야 할 문제들 (2013년)

(단위: %)

	Total	Rep.	Dem.	Ind.
무역/재정 적자 해소 관련 주요 입법	70	81	65	70
이민 관련 주요 입법	51	53	54	49
총기 관련 주요 입법	46	19	71	42
새로운 기후변화 관련 정책 수립	**34**	**15**	**47**	**35**

출처: Pew Research Center, *February 2013 Survey*

선거 출마선언을 통해 이 조약의 조속한 비준을 약속했으나, 여전히 그 우선순위는 여타의 문제들에 묻혀 버렸고 의회 비준을 받기 위한 노력이 돋보였던 적은 없었다. 미국은 교토의정서를 통한 범국제적인 기후변화 대응 노력은 물론, 온실가스 배출의 역사적인 책임으로부터도 등을 돌리고 있다. 비의무대상국(Non-Annex I Party)인 중국, 인디아, 브라질과 같은 온실가스 다량배출 국가들과 함께 기후변화 대응 국제협력을 위해 상응하는 기여를 제공하지 못하고 있는 미국은 실제로 기후변화라는 국제적 이슈에서 어떠한 리더십도 가지고 있지 못해서, 이후 미국의 외교적 위상에도 커다란 부담으로 작용하게 될 것이다.

4. 美 공화당의 反기후변화 노선 변화 가능성

기후변화의 위협에 대해서는 이미 많은 과학적 연구들을 통해 경고되었다. 심지어 기후변화는 위기와 안보의 문제에 대해 가장 보수적일 수 있는 미국의 군사전문가들에 의해서까지 미국의 안보에 심각한 위협으로 규정되고 있다.[16] 기후변화 자체의 위협뿐만 아니라, 기존의 물, 식량, 에너지 등의 안보 위협들을 증폭시키는 촉매 역할을 하여 세계질서와 미국의 이익에 반하게 될 것이므로, 지금 당장 온실가스 감축과 기후변화 대응을 위해 적극적으로 노력하지 않는다면 경제적 대가는 물론 군사적으로도 그 대가를 치를 것이라고 경고하고 있다.

현재의 위협은 물론 미래에 예상되는 위기의 대응, 그리고 국가이익과 안보의 실현을 위해서도 정치적 분열은 어떤 면으로도 바람직하지 않다. 그 결과가 국민과 사회의 분열, 그리고 국가자원의 비효율적 분배로 이어지는 것은 물론, 미리 대비할 수 있는 위기대응의 기회를 놓쳐 더 큰 위기와 피해로 연결되기 때문이다. 특히 미국 사회에 뿌리 깊게 자리

잡은 기후변화 위기 대응에서의 국민적 분열은 미국 내에 국한된 문제가 아닌 전 세계가 공유하는 지구온난화의 문제와 직접 연계되어 있다는 점에서 매우 우려될 수밖에 없다.

그나마 다행스러운 것은 지금 이상으로 그 정치적 분열이 더욱 악화될 것 같지는 않다는 것이다. 오바마 현 정부에 대해 反기후변화 대응 전략을 펴고 있는 공화당 내부에서 우려와 반성의 목소리가 나오고 있기 때문이다. 2012년 공화당 대통령 경선 후보였던 존 헌츠먼(Jon M. Huntsman)과 같은 중진들이 현재 공화당의 反기후변화 전략이 잘못된 것임을 인정하며, 2008년 대선까지 공화당은 환경이나 기후변화와 같은 분야에 있어 정치적이기보다는 실용적인 노선을 지녔음을 상기시키고 있다.[17] 즉, 헌츠먼에 의하면 정권이 민주당으로 넘어간 이후, 기후변화 문제를 反오바마 전략의 도구로 사용하면서 정치성을 지닌 문제로 변질시켰다는 것이다. 따라서 300여 명의 미국 과학자들이 펴낸 〈국가기후평가보고서〉 등을 통해서 증명되고 있는 기후변화의 과학성에 대해 부정하거나 극단적인 의구심을 갖는 것이 아니라, 정책적인 대안과 해결점을 찾는 것이 공화당의 개혁적인 창당정신을 되살리는 데 훨씬 유익할 것이라고 조언하고 있다. 아울러, 2012년 대통령 선거 당시 공화당 대통령 후보였던 미트 롬니(Mitt Romney)의 패인 중 하나가 공화당의 反기후변화 노선이 기후변화 위기를 의식하고 있는 중도층 다수의 표를 얻지 못했다는 선거 분석 등도 2016년 차기 대통령 선거에서 공화당의 노선에 변화에 가능성을 높여줄 수 있을 것으로 보인다.[18]

그리고 비록 미국의 민주-공화당 간의 정치적 분열에도 불구하고, 미국 국민들 2/3가 기후변화를 인정하고 있다는 점에서 국가적인 기후변화에 대한 관심과 정책적 대응의 요구는 계속될 것으로 보인다. 여기에 기후변화의 직·간접적인 피해가 커지면서 기후변화를 위협(threat)으로 여기는 미국인이 늘어난다면, 지금 미국 정치가 보여주고 있는 기후변화에 대한 정치적 분열은 줄어들게 될 것이다. 그리고 2016년 대선이 시작되면 현 공화당의 강경한 反기후변화 전략은 분명히 지금처럼 과학적 사실을 부정하는 극단적인 수준에서 벗어나 민주당 현 정부의 정책적 실패를 논리적으로 부각시키는 쪽으로 수정될 수밖에 없을 것이다. 이는 미국 국민의 다수가 기후변화를 인지하고 있다는 점과 기후변화를 위협적으로 인지하는 중도층을 의식할 수밖에 없기 때문이며, 많은 선거인단(Electoral College)이 배분되어 있어 대선결과를 크게 좌우하는 플로리다와 캘리포니아 등의 지역은 미국에서 기후변화의 피해에 가장 민감한 지역이기 때문이기도 하다.

비록 2014년 현재의 미국 정치는 기후변화를 둘러싸고 분열된 양상이지만, 오바마 정부가 출범하던 2009년까지만 해도 지금 같은 정치적 분열은 없었다. 이는 곧 미국 사회의

기후변화 논란은 민주-공화 양당 간의 이념적인 기초나 정치적 전통이 아니라, 현 정부의 정책노선을 폄하하는 정치적 전략으로 인해 확대된 측면이 크기 때문이다. 즉, 전술한 헌츠먼의 지적과도 같이, 결국 反기후변화론자들은 공화당의 전통 속에 들어있는 합리성을 찾아가게 될 것이다.

얼마 전, 美국립기상청(National Weather Service)과 NASA의 지구관측소(Earth Observatory)에서는 관측역사상 가장 심한 엘니뇨(El Niño) 현상이 있었던 1997~1998년 기간과 동일한 패턴으로 2014년 현재 엘니뇨 현상이 진행되고 있으며, 올해도 홍수, 가뭄, 이상기후 등 전 세계가 기후변화의 극심한 피해가 예상된다고 발표하였다.[19] 그리고 그 발표의 불과 며칠 후, 보스니아-세르비아에 120년 만의 최악의 폭우와 홍수가 발생하여 국토의 1/3이 물에 잠기는 피해를 당하였다. 예상대로 슈퍼 엘니뇨가 발현될 경우, 불행하게도 미국도 그 피해에서 예외가 될 수는 없을 것이며, 올해의 기상이변과 피해는 세계사회는 물론 미국 국민들의 기후변화에 대한 경각심을 높여주게 될 것으로 예상된다. 안타까운 현실이지만, 기후변화의 피해가 커지고 위기의식이 고조되는 만큼, 미국 사회의 기후변화를 둘러싼 정치적 분열은 줄어들 것이고 기후변화의 과학적 예측에 기반을 둔 바람직한 정책적 대안을 모색하게 될 것이다.

5. 맺는말: 한국 정치의 기후변화 대응

한국 사회가 지닌 기후변화에 대한 위기의식은 국민의 85%가 중대한 위협으로 여기면서 세계 어느 나라보다도 높은 편이다. 특히, 기후변화 대응 정책은 96.7%에 달하는 절대다수의 국민들이 정권이나 정치적 이해관계와 상관없이 지속하여야 하는 정책으로 지지하고 있다.[20] 높은 국민적 지지를 기반으로, 우리나라의 기후변화 대응 정책은 높은 수준의 정치적 합의를 지닌 정책으로 전개되었다. 이명박 전 대통령의 그린정책은 미국 의회에서 외면받았던 오바마 대통령의 경우와는 달리, 국회에서 여·야당의 지지를 받으며 범정치적인 국가전략으로 전개될 수 있었다. 그 결과, 여타의 국가에서 유래를 찾아볼 수 없는 기후변화 대응 입법으로서 〈저탄소 녹색성장 기본법〉 제정법안이 여·야 의원 140인 찬성 (40인 반대, 10인 기권) 지지를 받으면서 법제화 되었고(2009.12), 산업계의 반대가 컸던 탄소배출권거래제(Emission Trading Scheme, ETS) 시행을 주요 내용으로 하는 〈온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률〉도 148인 찬성(반대 무, 기권3)이라는 압도적인 국회의 지지를 받으며 법제화될 수 있었다(2012.5). 어느 나라에서도 유래 없는 강력한 기후변화 대응 입법에 대한 절대적인 지지였다.

또한, 우리 정부는 신재생에너지, 스마트그리드 등 녹색기술 분야를 창조경제를 이끄는 신성장동력으로 육성하는 산업정책을 추진하며, 기후변화의 위기를 기회로 삼아 미래 국가경쟁력을 확충해 나가고 있다. 2015년부터 시행되는 탄소배출거래제도와 같은 신제도의 성공적인 정착은 기후변화에 대응하는 한 걸음 앞선 기업 활동은 물론, 탄소에너지 소비의 선진화와 저탄소 산업구조로의 개편을 통한 창조경제의 부흥에도 긍정적인 결과를 가져올 것으로 기대된다. 이러한 한국의 종합적인 기후변화 대응은 국제사회에서도 모범적이라고 인정받고 있다.[21]

한편, 한국의 기후변화 정책 추진이 기후변화 문제에 대한 미국 정치의 분열로 인해 영향을 받지 않을까 하는 우려가 있다. 지구온난화와 기후변화가 정치적 수사(rhetoric)가 아닌 과학적으로 증명된 인류가 직면하고 있는 위협인 이상, 기후변화의 대응은 무엇보다 우선시되어야 하는 국가 생존과 안보의 문제이다. 따라서 미국 정치가 지닌 정치적 분열이나 정쟁(政爭)의 분위기에 우리의 기후변화 대응 정책과 의지가 영향을 받지는 않을 것이다. 오히려, 보다 적극적으로 우리보다 앞서 있는 미국의 기후변화 대응 연구와 녹색기술 개발을 위한 민간 차원의 교류와 협력을 확대하여 우리의 대응능력을 향상하는 동시에 미국 사회의 기후변화 위기에 대한 대중 인지력을 높일 수 있도록 하고, 기후변화 피해가 심각한 캘리포니아 등의 주정부와는 정책적 협력도 모색해야 한다. 비록 국가 대 국가의 협력은 아닐지라도, 이러한 대미관계는 양국의 기후변화의 위기가 심각해지고 미국에서도 기후변화에 대응하는 국민적 합의가 이루어졌을 때 한미의 전통적인 외교관계가 더욱 큰 힘을 발휘할 수 있도록 하는 기초가 될 수 있을 것이다. 또한, 국내적으로는 미국의 反기후변화론자들의 주장을 근거로 우리나라에서도 탄소배출 억제의 부담을 지고 있는 기업들과 산업계가 규제나 개선을 위한 입법과 정책 추진을 막으려는 시도도 예상되는바, 한국 정부와 시민사회는 이러한 시도에 단호하게 대처하고 감시해야 할 것이다. 국민적 지지를 받는 기후변화 대응 정책의 지속적인 추진을 통해 미국이나 국제사회에 좋은 선례(best practice)를 제공하는 녹색 강국으로 발전해야만 한다.

지도력이 부재한 현 기후변화 국제협력체제를 중견국가인 우리나라로서는 국제관계에서의 정치력을 향상할 수 있는 기회로 삼아야 한다. 현재 부진하게 진행 중인 기후변화 국제협력 상황에서, 우리나라의 기후변화 대응에 대한 높은 국민적 지지와 정책적 성과는 외교적으로도 한걸음 도약하여 국가적 위상을 높일 수 있는 기반이 되어줄 것이다. 이미 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute, GGGI)라는 국제기구의 설립, 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF) 사무국 유치 등의 성과와 함께, 국제협력 증진의 전략으로서 선진국과 개도국의 입장차이를 줄일 수 있는 대안으로 국가적정감축행동

(Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMA) 등록부를 제안하는 등 우리나라의 선도적인 기후변화 외교는 중견국가로서의 국격을 높이는 데 크게 기여한 바 있다. 우리나라의 기여와 선도적 역할이 지속된다면, 기후변화 대응을 위한 국제협력의 증진은 물론 우리의 외교적 역량도 더욱 강화될 수 있을 것이다.

기후변화에 대한 미국의 정치적 분열은 기후변화나 지구온난화를 증명하기 위한 오랫동안 축적된 과학적 노력에도 불구하고, 정치적 선택과 판단은 과학적이지 않을 수 있음을 보여주는 미국의 특수한 상황(American exceptionalism)이라 할 수 있다. 정치는 타협과 경쟁의 과정이기도 하지만, 사회와 국민을 통합하고 미래의 생존과 번영을 보장하기 위한 과정이 되어야만 한다. 우리가 살고 있는 21세기의 과학적 결론이 여전히 의심이나 사회적 분열의 대상이 되고 있는 기후변화 대응을 둘러싼 미국의 정치적 분열을 볼 때, 보수나 진보의 정치적 가치판단이 아니라 국가적 미래를 먼저 고려하는 한국 정치의 기후변화 대응은 높이 평가받을 수 있을 것이다.

본 문건의 내용은 필자의 견해로 아산정책연구원의 공식 입장과는 다를 수도 있습니다.

1. 2014년 4월의 세계평균기온은 2010년 4월과 동일한 14.47℃를 기록하였다. 이는 20세기의 4월 평균기온인 13.7℃보다 0.77℃ 높은 기온으로, 특히 중부시베리아 지역의 경우 1981~2010년의 4월 평균기온보다 무려 5℃ 이상 높았다. "April 2014 Global Temperature Ties for Warmest on Record." *The Weather Channel*. May 20, 2014. http://www.weather.com/news/science/environment/april-2014-global-temperature-ties-warmest-record-noaa-20140520. Accessed on May 22, 2014. 또한 NASA에 의하면, 2014년 4월은 대기 중 이산화탄소 함유량이 월평균 400ppm 이상이었던 인류역사상 첫 번째 달이었다. http://mashable.com/2014/05/13/nasa-2nd-warmest-april. Accessed on May 14, 2014.
2. "The Big Fail: Top 5 Failed Obama Policies." At http://www.gop.com/news/research/the-big-fail-top-5-failed-obama-policies. Accessed on Sep. 10, 2012.
3. 이 보고서에 따르면, 21세기 말 미국의 평균기온은 탄소배출의 저감을 위한 근본적인 개선노력이 있을 경우 1.8~2.8℃(3~5°F), 지금의 추세 그대로라면 2.8~5.6℃(5~10°F) 정도의 평균기온 상승이 있을 것을 예측하고 있다. *US National Climate Assessment 2014*: p. 29.
4. 〈IPCC 5차 보고서(WGI AR5)〉에 따르면, 지난 100여년 동안 지구 평균기온은 0.89℃ 상승하였으며, 현재 추세로 온실가스를 배출한다면(RCP8.5), 21세기 말에는 전 지구의 평균기온이 3.7℃, 해수면은 63cm 상승하는 것으로 전망하고 있다. 또한, UN IPCC를 비롯 전세계의 과학자들은 산업화 이전의 평균기온 2℃ 이상 상승할 경우 지구 생태계의 파괴를 가져올 것으로 보고, UN은 지구평균기온 2℃ 상승의 억제를 목표로 전지구적 공조를 도모하고 있다. 그러나 과학자와 기상학자들의 공통적인 견해는 지금의 추세라면 지구의 평균기온은 21세기 말에는 산업화 이전의 평균기온보다 3℃ 이상 상승할 것으로 보고 있다. The World Bank. 2012. *Turn Down the Heat: Why a 4℃ Warmer World Must Be Avoided*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
5. "기후시스템의 온난화는 명백하며, 1950년대부터의 많은 관측된 변화들은 지난 수세기 동안 전례가 없었던 것들이다. 대기와 해양의 온도가 상승하였고, 눈과 얼음의 양이 줄었고, 해수면이 상승했으며, 온실가스의 농도가 높아졌다." IPCC's Working Group I, *The IPCC Fifth Assessment Report: Summary for Policymakers* (AR5 SPM), p. 4.
6. 기후변화 관련 학자 1,372명의 저술들과 그들의 인용 데이터들을 분석한 결과 97% 이상의 연구자들이 기후변화의 인간원인설(the tenets of anthropogenic climate change)을 지지하는 것으로 나타났다. William R. L. Anderegg. et al. 2010. "Expert Credibility in Climate Change." *National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 107 (27): 12107-12109. 한편, 학술지의 기후변화 혹은 지구온난화 관련 11,944편의 연구논문 요약문(abstracts)을 대상으로 했던 또 다른 연구에서는 66.4%는 언급하지 않고 있고, 32.6%는 인간원인설을 지지하고 있는데 반해, 0.7%는 인간원인설을 부정하였고, 0.3%는 그 원인에 대해 불확실하다고 결론짓고 있다고 분석하였다. John Cook et al. 2013. "Quantifying the Consensus on Anthropogenic Global Warming in the Scientific Literature." *Environmental Research Letters*, vol. 8: 1~7.
7. 美 ABC 방송 〈This Week〉에서의 인터뷰 (2014.5.11)
8. "The Unstable West Antarctic Ice Sheet: A Primer." http://www.nasa.gov/jpl/news/ant-

arctic-ice-sheet-20140512. Accessed on May 17, 2014; and Ian Joughin, Benjamin E. Smith, and Brooke Medley. 2014. "Marine Ice Sheet Collapse Potentially Under Way for the Thwaites Glacier Basin, West Antarctica." *Science*, vol. 344: 735~738.

9. "Addressing climate change will require extraordinary leadership by the Obama administration. The President's team must consistently promote good science to address both the causes and effects of climate change." Senator Richard G. Lugar's Opening Statement for Hearing on Climate Change at Senate Committee on Foreign Relations on January 28, 2009.
10. "'Virtually No Republican' in Washington Accepts Climate Change Science." *Tampa Bay Times*, May 18, 2014. http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2014/may/18/jerry-brown/jerry-brown-says-virtually-no-republican-believes-/. Accessed on May 19, 2014.
11. 2013년 10월의 한 조사에 의하면, 지구온난화를 명백한 사실로 인정하는 공화당원/지지자들과 부정하는 공화당원/지지자들의 비율은 둘 다 46%로 동일하였으나, 티파티 공화당원/지지자 들 중에서는 25%만이 지구온난화를 인정하였고, 70%는 부정하였다. 非티파티 공화당원/지지자의 경우 61%가 지구온난화를 인정하였고 30%만이 부정하여, 공화당 지지세력 내부에 있어서도 기후변화를 이해하는 데 있어서 매우 큰 인식의 차이가 있음을 보여주고 있다. Pew Research Center. "GOP Deeply Divided Over Climate Change." *Survey Report*, November 1, 2013. http://www.people-press.org. Accessed on May 14, 2014.
12. 그 예로, "Five Myths about Extreme Weather and Global Warming." Heritage Foundation Issue Blog, March 31, 2014. http://blog.heritage.org/2014/03/31/five-myths-extreme-weather-global-warming/. Accessed on May 17, 2014; and "Climate is a Hoax Because of the Medieval Warm Period." *Fox News Sunday*, February 16, 2014.
13. 이 연구의 결과에 따르면, 전통적으로 가장 적극적인 지원을 해왔던 두 기업, 즉 Koch Industries와 ExxonMobil은 최근에 들어 CCCM 관련 기관에 대한 공식적인 재정지원을 줄이고 있는 것으로 나타났다. 그러나 흥미롭게도 그 자금 기부자들의 비공개로 추적이 어려운 Donors Trust 와 Donors Capital Fund와 같은 제3의 재단(third-party pass-through foundations)을 통한 지원 규모가 급격히 증가하고 있다. Robert J. Brulle. 2013. "Institutionalizing delay: foundation funding and the creation of U.S. climate change counter-movement organizations." *Climate Change*, vol. 122 (4): 681~694.
14. 나머지 7%는 기후변화는 '명확한 증거(solid evidence)'가 아닌 인정도 부정도 할 수 없는 '복합적인 증거(mixed evidence)'를 지니고 있다고 응답하였다. Pew Research Center, *October 2013 Survey*. http://www.people-press.org/2013/11/01/gop-deeply-divided-over-climate-change/. Accessed on May 16, 2014.
15. "Americans are Outliers in Views on Climate Change." *New York Times*, May 6, 2014. http://www.nytimes.com/2014/05/07/upshot/americans-are-outliers-in-views-on-climate-change.html?_r=0. Accessed on May 19, 2014.

16. Center for Naval Analyses (CAN). 2007. *National Security and the Threat of Climate Change*. Alexandria, VA: Center for Naval Analyses.
17. Jon M. Huntsman, Jr. "The GOP Can't Ignore Climate Change." *New York Times*, May 6, 2014.
18. Peter Aldhous. "Republican Voters Want Action on Climate Change." *New Scientist*, April 10, 2013.
19. NASA Earth Observatory. "Is El Niño Developing?" May 14, 2014. http://earthobservatory.nasa.gov/IOTD/view.php?id=83653&eocn=home&eoci=iotd_image. Accessed on May 19, 2014.
20. 한국 리서치가 전국 성인 남녀 1천명을 대상으로 한 설문조사(2012.1.15~17)에 의하면, 전체응답자 중 96.7%는 '기후변화 대응 녹색성장 정책은 다음 정부에서도 지속해야 할 정책'으로 응답. *환경일보*, 2012년 1월 27일 자.
21. "한국은 배출권거래제, 온실가스 감축, 신재생에너지 정책, GDP 2% 예산할당 등 녹색 경제로의 전환 정책 시범 사업을 통해 계획에서 행동까지 앞장서고 있으며, 녹색성장이라는 이상을 현실로 실천하는 한국은 세계의 모범이다." Achim Steiner, UNEP사무총장의 Global Green Growth Summit 2012에서의 모두 발언(2012.5.10).



최현정 박사는 아산정책연구원 글로벌 거버넌스센터 기후변화와지속성장 프로그램 연구위원이다. 공군사관학교 국방학과 교수요원(1995~1998), 일본 동경대학 사회과학연구소(2003~2004) 방문연구원, IT전략연구원(現 한국미래연구원) 연구위원(2006)을 역임하였고, 제17대 대통령직인수위원회 정책연구위원(2008), 청와대 국정기획수석실 행정관(2008~2010) 및 녹색성장기획관실 선임행정관(2010~2013)을 역임하였다. 주요 연구분야는 기후변화, 녹색성장, 신성장동력, 동아시아 발전주의 국가 모델과 산업정책, 국가미래전략 등이다. 최근 저서로는 *Green Growth for a Greater Korea: White Book on Korean Green Growth Policy, 2008~2012* (Seoul: Korea Environment Institute, 2013) (With KIM Sang-hyup)이 있다. 연세대학교 정치외교학 학사와 정치학 석사, 미국 Purdue University에서 정치학 박사 학위를 취득하였다.



94340
9 791155 700556 비매품
ISBN 979-11-5570-055-6
ISBN 978-89-97046-06-5(세트)

WWW.ASANINST.ORG