

미·중(美·中) 간 기후변화 협력과 경쟁

이태동 (연세대학교 정치외교학과 교수)

기후변화의 지정학

2020년 미국 바이든 정부의 등장으로, 기후변화를 둘러싼 미·중간 경쟁 구도가 가속화되고 있다. 유럽은 탄소 중립, 그린 뉴딜, 탄소국경조정 정책의 선제적 도입으로 기후변화 분야에서 국제적 리더 역할을 주도해왔다. 이에 반해, 트럼프 대통령 시기의 미국은 기후변화 과학을 부정하며 파리 협약을 탈퇴하고, 화석 연료 산업을 지원하는 정책을 펼쳤다. 중국은 국제 기후 정치 무대에서 미국의 영향력이 약화됐던 것을 활용하여, 적극적으로 기후와 생태 분야에서의 교두보 확보를 위해 노력 중이다.

기후변화의 지정학에서의 경쟁과 협력은 결국 통상 문제로 다가올 가능성이 크다. 즉, 탄소를 많이 배출한 생산품을 무역을 통해 거래할 때, 주요 수입국들이 관세 등을 부과하는 것이다. 유럽과 미국이 탄소국경조정의 강화를 통해 기후변화를 국제 통상에 활용할 수 있다. 이로 인해 중국은 수출 중심의 산업이 탄소국경조정의 대상이 되지 않도록 에너지와 산업 구조 조정에 박차를 가하는 동시에 국제 협상 무대에서 자국에게 불리한 결정이 내려지지 않도록 노력할 것이다.

최근 미·중간의 관계를 봤을 때, 기후변화 분야에서도 협력보다는 경쟁 구도로 나아갈 가능성이 커 보인다. 미국과 중국 간 기후변화 관련 협력, 협력과 갈등을 양상을 파악하기 위해, 양국의 기후변화 정책을 우선 살펴본 후, 협력과 경쟁의 가능성을 타진한다.

미국 바이든 정부의 기후변화 정책

바이든 행정부 등장으로 유럽 단독으로 이끌었던 기후변화 대응은 국제 연대 속에서 가속될 가능성이 커졌다. 바이든 정부의 환경 정책 키워드는 경제와 환경 보호의 양립이다. 바이든 대통령은 임기 첫날부터 파리 협약에 재가입, 키스톤 (미국-캐나다 송유관 파이프) 프로젝트 파기 등 트럼프 정부의 정책을 철회하는 행정명령 (Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad Executive Order) 을 내림으로써 환경 문제 해결을 향한 강력한 의지를 나타냈다.¹

¹ [The White House. 21. 6. 23.](#)

바이든 정부의 기후와 환경 계획은 향후 10년 동안 연방 정부에서 \$1.7조 투자를 할 것이고 다른 민간 부분(주(state), 지역, 기업)으로부터 투자를 레버리징하여 총 \$5조 이상의 투자를 할 것이라고 밝혔다. 바이든 정부의 행정명령은 사업체에게 청정에너지 사용을 장려함으로써 2035년 까지 100퍼센트 청정 전력(clean electricity)으로 만드는 것이 목표이다.

이 목표를 달성하기 위해 관련 있는 데이터, 정보, 도구들과 교육, 트레이닝 등을 활용하여 지역 대학과 국가 연구실 간 협력 하에 2050년까지 제로 배출 경제(net-zero emission economy)를 만들 것이라고 선언했다. 바이든 정부의 탄소 중립 정책은 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 1) 전기 자동차로 전환, 2) 2035년까지 전력 생산에서 오는 온실 가스 제로 (GHG) 배출 감소 3) 오일과 가스로부터 오는 메탄의 감소이다. 수송과 에너지, 산업 분야에서의 완화 (mitigation)을 통해 궁극적으로는 2050년까지 탄소 중립 실현을 계획하고 있다.

또 다른 중요한 특징은 내수 경제 활성화를 통해 위의 조치를 취한다는 점이다. 바이든의 정책은 전기차와 수소차뿐만 아니라 풍력, 태양광을 통해서 신재생 에너지 내수 시장에 기반을 마련하려고 한다. 이를 위해 The Buy American Executive Order (상품들은 미국인들에 의해 만들어 져야 하며, 미국산을 써야 한다)를 통해 내수 경제에 박차를 가했다.² 즉, 중국 등으로부터 전기차, 풍력 발전, 태양광 설비 시설을 수입하여 탄소 중립을 실현하는 것이 아닌, 미국에서 생산되는 제품과 서비스로 탄소 중립을 추구한다.

미국이 기후변화 문제에 있어 중국과 경쟁 혹은 갈등의 상황이 예상되는 몇 가지 근거들이 존재한다. 우선, 중국을 비롯한 타국에서 탄소 배출에 기반을 둔 수출업은 탄소국경조정 (쉽게 말해, 탄소를 많이 배출해서 만든 상품에 수입 관세)의 영향을 받을 수 있다. 2021년 3월 8일 미국 무역대표부 (USTR)은 바이든 행정부가 기후변화에 대응하기 위해, 탄소국경조정을 검토하고 있음을 밝혔다.³ 연례 보고서 9가지 주제 중 코로나 19 회복, 노동자 보호에 이어 3번째 우선순위이다. 특히 탄소국경조정의 대상으로 중국을 겨냥할 경우, 미-중 무역 관계는 악화될 가능성도 존재한다.

바이든 정부가 야심차게 추진하고 있는 미국일자리계획 America Jobs Plan에도 중국에 대한 경계의 목소리가 담겨있다. 미국일자리계획은 도로, 항만, 교통 시스템과 전력망, 전기차 등의 인프라에 대한 투자를 통해 일자리를 창출하려는 계획이다. 백악관의 공식 문서에서도 중국에 대한 인식과 경쟁 관계를 명시하고 있다. (미국이 중국과 경쟁하기 위한 포석 "position the United States to out-compete China"; 대통령의 일자리 계획은 우리 시대의 두 거대한 도전인 기후 위기와 권위주의 중국의 야심에 대응하기 위해 국가를 통합하고 동원할 것이다. "the president's plan will unify and mobilize the country to meet the *great challenges* of our time: *climate crisis and the ambitions of autocratic China.*")⁴

² [Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers 2021. 6. 23.](#)

³ [UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report 2021. 6. 23.](#)

⁴ ["FACT SHEET: The American Jobs Plan." 2021. 6. 23.](#)

중국 시진핑 정부의 기후변화 정책

2020년 9월, 75차 유엔총회 화상연설에서 중국의 시진핑 주석은 2060년까지 탄소중립을 실현하겠다고 국제 사회에 선언했다. 2030년까지 온실가스 배출 정점을 찍고, 2060년에는 순배출을 영으로 만들겠다는 계획이다. 2021년 전국적인 탄소배출권 거래 시장을 위한 법안을 발표하고 세부적인 제도를 마련하고 있다.

중국의 탄소 중립 정책은 산업과 에너지 전환의 일환으로 추진되고 있다. 경제 성장과 발전을 희생하지 않으면서, 시장 기제와 기술 혁신을 통해 탄소 배출량을 감축하려는 구조조정 측면이 강하다. 특히 태양광과 풍력, 전기자동차 산업 육성을 통해 탄소 중립 산업을 확장하려는 계획이다. 탄소 중립을 실현하기 위한 산업 구조조정에는 매년 약 130조 위안이 들 것으로 추정하고 있다. 중국 정부는 녹색 금융, 녹색 채권 발행으로 필요 자금을 조달할 계획을 가지고 있다.

2021년 3월, 중국은 2021-2025년까지 진행될 14차 경제 5개년 계획을 발표하였고, 여기에 '지속가능성'이 포함되어 있다. 중국의 14차 5년 계획의 주안점은 과학 기술에 기반한 도시화와 지속가능성의 양립이다. 즉 중국의 14차 5년 도시화 계획의 키워드는 "지속 가능한 도시화"이다. 중국 정부는 환경 부분에서 1) 에너지 전환과 재생 에너지, 2) 지리적 재균형과 새로운 도시화, 3) 기술 인프라 구축, 4) 지방 자치와 지역에서의 자원 5) 지속가능성 있고 강력한 성장을 위한 중앙 정부의 강화에 조치를 취할 것임을 밝혔다.

지자체-중앙정부와의 긴장감과 중국의 석탄 의존량으로 미루어 짐작해 볼 때 탄소 중립 정책의 실효성에 대해서는 의문이 든다는 분석도 있다. 또한, 이 5개년 계획에는 탄소 세금, 탄소 배출권 거래제 뿐만 아니라 탄소 배출량에 대한 뚜렷한 기준과 석탄 사용량 감소에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 않았다는 것을 지적하는 목소리도 있다.⁵

그럼에도, 미국보다 먼저 국제적으로 탄소중립을 선언함으로써 트럼프 대통령 재임 시, 기후변화 외교에서 미국의 빈자리를 대체하며 국제적 리더십 강화를 추구하는 움직임을 보였다. 최근에는 탄소중립 정책의 강화를 위해 국내적으로 최고 지도부가 포진한 탄소중립 소조를 구성했다. 중국의 경제를 담당하는 수장인 류허 부총리, 국가발전개혁위원회의 허리핑 주임 등 각 부처 수장들이 소조에 참여함으로써 탄소 중립 실현을 위한 정치적 의지를 보여주고 있다.⁶ 중국이 정치적 리더십을 바탕으로 국내적, 국제적인 탄소 중립 정책을 강화할 것으로 예상할 수 있다. 또한 중국은 세계의 공장이자 세계 탄소배출 1위국이므로, 탄소국경조정을 통한 우회적 통상 압박을 경계할 것으로 예상된다. 이 경우, 중국과 미국의 기후변화, 탄소 중립, 통상을 둘러싼 경쟁이 심화될 가능성이 커진다.

미-중간 기후변화 협력 가능성

기후변화 문제를 둘러싼 미-중간의 협력 요소가 전혀 없는 것은 아니다. 커트 캠벨 백악관 국가안보회의 인도태평양조정관은 코로나 19와 더불어 기후변화가 미국과 중국이 협력할 수 있는 분야로 꼽기도 했다. 인류 공동의 문제에 공동으로 대처했을 때, 미중간

⁵ [Asia Society Policy Institute 2021. 6. 23.](#)

⁶ [아주뉴스. 21. 6. 1](#)

공동의 이익을 얻을 수 있을 것이라는 주장이다.⁷ 공동의 이익은 기후 위기로 인한 위험의 저감과 동시에 산업과 에너지원의 전환을 통한 경제적 이익을 포함한다.

2021년 4월 22일 미국이 주도한 기후변화 정상회의에서 각국의 정상들은 개발도상국의 에너지 전환 지원 확대, 온실가스 저감을 위한 저탄소 교통, 에너지, 건물 확대, 파리기후협약 당사국 총회에서의 협력에 동의하였다. 그러나 2015년 오바마-시진핑 정상 회담에 이은 미-중 기후변화작업반 (CCWG, USChina Climate Change Working Group) 설립과 구체적인 협력 사업 (탄소 포집, 활용, 저장 CCSU 등)에 대한 합의⁸에 비하면 현재 성명과 후속 계획의 구체성은 떨어지는 편이다.

기후변화 협력은 미중 간의 세계 패권을 향한 경쟁의 틀 속에서 봐야 할 것이다. 기후변화 문제 대응에 있어, 온실가스 최대 배출국이자 국제적으로 영향력 있는 두 국가의 협력은 필수적이다. 그러나 두 강대국이 대만, 남중국해, 인권, 통상, ICT 신기술, 코로나 원인 등의 문제에서 갈등하고 있는 상황에서 기후변화 문제에서만 협력을 기대하기는 어려움이 있다. 기후변화 협력은 양자의 형태보다는 파리협약의 당사국회담 등을 통한 다자 협력이 주를 이룰 것으로 예상된다. 특히, 다자 협력을 통해 탄소국경조정과 탄소시장 등에 대한 논의에 대한 합의를 이룰 수 있을 때, 기후변화 국제협력의 가능성을 모색해 볼 수 있을 것이다.

(집필: 2021년 6월 25일)

⁷ [Cambell, Kurt. Foreign Affairs.](#)

⁸ [에너지경제연구원. 미국과 중국의 기후변화정상회담 주요 내용과 시사점](#)