



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1323호 | 2017년 6월 20일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 미국 트럼프 대통령의 파리협정 재협상 결정의 배경과 전망

이혜경\*

### 1. 들어가며

미국 트럼프 대통령은 2017년 6월 1일 “파리협정의 재가입이나 미국에게 공정한 완전히 새로운 협정을 체결하기 위한 협상을 시작할 것이며, 그러한 협상이 성공하면 좋고 성공하지 못해도 괜찮다”는 입장을 밝혔다. 또한 미국은 “녹색 기후기금(GCF)에 대한 기금 지원 약속, 국가감축목표(NDC)를 포함한 파리 협정하의 비구속적 의무를 이행하지 않을 것”이라고 밝혔다.

그러나 2017년 5월말 G7정상회담에서 미국을 제외한 주요 선진국들이 파리협정의 신속한 이행에 대한 강력한 의지를 재확인하였던 점을 상기하면 재협상은 쉽지 않을 것으로 보이며, 2017년 7월 초 열릴 G20 정상회담에서 이 이슈가 어떻게 다루어질지 주목을 받고 있다.

트럼프 대통령의 이러한 결정은 오바마 대통령이 국내외에서 적극적으로 추진했던 기후변화 정책을 전면 부정하는 것으로, 민주당과 공화당의 뿌리 깊은 견해 차이를 보여주는 것이다.

이 글에서는 유엔기후변화협약이 체결된 1992년부터 현재까지 미국의 행정부·입법부·사법부를 중심으로 기후변화 관련 주요 논쟁 사례를 살펴보고 향후의 쟁점들을 전망해보고자 한다.

### 2. 미국내 기후변화정책 관련 논의의 역사

#### (1) 미국의 교토의정서의 불참 배경

미국은 1992년 조지 H.W. 부시 대통령이 상원의 비준서를 기탁함으로써 유엔기후변화협약(UNFCCC) 당사국이 되었다. 그러나 그 이후 유엔기후변화협약의 구체적 이행을 위해 보다 강력한 국제 협정을 논의하는 과정에서 1997년 7월 미국 상원은 브라질·중국·인도·멕시코·한국 등 주요 개도국이 포함되지 않는 국제협약의 비준을 반대한다는 내용의 바이드-하겔 결의안(Byrd-Hagel Resolution)을 95 대 0으로 통과시켰다. 주요 개도국을 포함하지 않는 국제 협정에 미국이 참여하여 온실가스 감축을 할 경우 실업, 무역불이익, 에너지 비용 증가 등을 초래하여 경제에 해가 될 것이 우려된다는 논리였다.

1997년 12월 클린턴 대통령은 교토의정서(Kyoto Protocol)에 서명하였으나 상원의 비준을 기대하기는 어려운 상황이었다. 2001년 3월 조지 W. 부시 대통령은 미국이 교토의정서를 반대한다는 입장을 국내외에 분명히 하였고, 일부 상원의원들의 교토의정서와 기후변화 정책에 대한 질의서한에 대한 답장에서 온실가스는 청정

\* 사회문화조사실 환경노동팀 입법조사관, 법학박사, 788-4737, hlee@nars.go.kr

대기법(Clean Air Act)상 오염물질이 아니라며 온실가스를 규제하지 않는 이유를 설명했다. 2002년 부시 행정부는 온실가스집약도 목표를 세우고 세제혜택·자율규제 등 대안을 마련했다. 그러나 2007년 연방대법원이 온실가스가 청정 대기법상 오염물질이라고 근소한 차이(5 대 4)로 판시하여, 환경보호청(EPA)은 청정대기법에 근거해 온실가스 규제를 시작하게 되었다.

## (2) 자발적 감축 목표 달성의 난항

2005년 교토의정서 발효 시 바이드-하겔 결의안이 지목했던 주요 개도국은 모두 비준을 하였다. 그러나 미국의 불참을 하나의 빌미로 삼아 러시아·일본·캐나다 등이 탈퇴하여 교토의정서 제2차 공약기간(2013~2017년)은 큰 타격을 받았다. 이에 유엔기후변화협약을 이행할 새로운 조약의 필요성이 대두되어 오랜 협상 끝에 2015년 말 파리협정(Paris Agreement)이 체결되었다.

파리협정 체결 준비과정에서 주요국들은 자발적으로 국가감축목표를 제출하였고, 미국의 오바마 행정부는 2005년 기준으로 2025년까지 온실가스 배출을 26~28% 줄이는 내용을 담은 자발적 감축 목표를 2015년 3월 제출하였다. 미국은 자발적 감축 계획이 파리협정 문안에 포함될 경우 파리협정이 상원의 비준 대상이 되고 비준이 난항을 겪을 것을 예상하여 자발적 감축계획이 파리협정에 포함되는 것을 반대하였고, 각국의 자발적 감축계획은 협정과 별도의 공개등록부(public registry)에 실리게 되었다.

그 결과 파리협정은 유엔기후변화협약이나 교토의정서와는 달리 미국법상 상원의 동의가 필요 없는 행정명령(executive order)의 성격을 지니게 되어, 2016년 오바마 대통령의 서명으로 미국

은 파리협정의 당사국이 되었다.

기후변화관련 입법의 의회통과가 어려움을 겪자 오바마 정부는 2014년 행정명령의 형식으로 청정발전계획(Clean Power Plan)을 추진하는 돌파구를 마련하였다. 청정발전계획은 석탄화력발전소의 탄소 배출을 전국적으로 규제하는 내용을 담고 있어, 이에 반발한 주와 석탄 산업계 등의 제소가 이어졌다.

연방대법원은 2016년 2월 이례적으로 하급심 판결 선고 시까지 청정발전계획의 실행을 명하는 대통령의 행정명령의 효력을 정지(stay)하는 결정을 근소한 차이(5 대 4)로 내렸다. 이 판결 직후 진보성향의 스칼리아 대법관이 타계하였고, 후임으로 트럼프 대통령이 보수성향의 고서치 대법관을 임명하였기 때문에 현재 대법원은 보수성향의 대법관이 다수를 이루는 상황이 되었다. 따라서 향후 청정발전계획에 대한 법적 논쟁이 연방대법원까지 이어진다면 청정발전계획을 반대하는 쪽에 유리한 판결이 나올 가능성이 높아졌다.

현재 하급심에서 계류 중인데 2017년 3월 트럼프 대통령이 석탄화력발전소에 대한 규제 등을 해제하는 ‘에너지 독립 행정명령’에 서명하자, 환경단체들은 법원이 신속하게 심리를 진행할 것을 촉구하고 있다.

오바마 대통령이 다음 정권에도 승계되기를 희망했던 청정에너지에 관한 비전은<sup>1)</sup> 트럼프 대통령의 미국 우선 에너지 정책(America First Energy Plan)을 통하여 폐기되고 있다. 이에 반발하는 환경단체들은 이산화탄소보다 10배 이상의 온실효과를 내는 메탄의 누출 규제 일시 해제, 키스톤 XL 송유관의 허용 등을 제소하고 있다.

1) Barak Obama, “The Irreversible Momentum of Clean Energy”, *Science*, 20 January 2017.

### (3) 환경 예산 삭감 및 GCF 지원 중단

트럼프 행정부가 의회에 제출한 2018년 예산안은 환경보호청 예산을 2017년 대비 31% (26억 달러) 감축하는 것과 냉장고 텔레비전 컴퓨터 등의 에너지효율 표시(labeling) 제도인 에너지 스타(Energy Star) 등 50개 이상의 환경보호청 프로그램을 폐지하는 내용을 담고 있다.<sup>2)</sup> 환경보호청 예산에 대한 의회 심사 과정에서 이례적인 삭감안에 대한 격렬한 공방이 이루어지고 있다.

오바마 대통령은 2014년 G20정상회담에서 향후 4년간 30억 달러를 녹색기후기금에 지원하기로 약속하였다.<sup>3)</sup> 그러나 2016년 3월 28명의 공화당 의원들은 녹색기후기금을 포함한 유엔기후협약과 관련한 재정 지원이 위법이라는 반대서한을 국무부에 보냈다. 1994년 대외수권법(Foreign Relations Authorization Act 1994)은 국제적으로 국가(statehood)로 인정받지 못하는 단체나 기구에 국가로서의 회원국 지위를 부여하는 유엔 산하 기구에 대한 기금 지원을 금지하고 있는데, 팔레스타인(State of Palestine)이 유엔기후변화협약에 참여하게 되었으므로, 유엔기후변화협약과 관련한 모든 재정지원을 중단하여야 한다는 것이 주요한 이유였다. 이에 대해 미국 국무부는 기후변화협약 관련 자금지원이 법적으로 문제가 없다는 회신을 하였고, 오바마 대통령 임기 중 녹색기후기금에 약속했던 재정지원 30억 달러 중 10억 달러를 이행하였다.

2) "Budget FY 2018- America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again", *US Office of Management and Budget*, 2017.

3) Richard K. Lattanzio, "International Climate Change Financing: The Green Climate Fund (GCF)", *Congressional Research Service*, R41889, 2 February, 2015.

그러나 2017년 6월 트럼프 대통령은 파리협정 탈퇴와 녹색기후기금 지원 철회를 선언했다. 이 선언 1주일 전에 공화당 상원의원 22명은 파리협정 탈퇴를 요구하는 서한을 트럼프 대통령에게 보냈는데, 이 의원들은 2012년 이래로 석유, 가스, 석탄 산업계로부터 천만달러 이상의 선거자금을 받은 것으로 알려졌다.<sup>4)</sup> 공화당의 대외수권법 위반 주장은 표면상 반(反)팔레스타인 성향을 보이고 있지만 실질적으로는 기후변화이슈가 복잡한 경제·산업적 이해관계와 얽혀 있음을 보여준다.

### 3. 미국의 파리협정 탈퇴 관련 쟁점 검토

파리협정은 당사국이 협정 발효 3년 이후 서면으로 탈퇴를 통고할 수 있고, 탈퇴통고를 접수한 날로부터 최소 1년이 지난 후에 탈퇴의 효력이 발생한다고 규정하고 있다. 따라서 미국이 파리협정 탈퇴의 서면 통보를 할 수 있는 시점은 2019년 11월 4일 이후이며, 탈퇴의 효력이 발생하는 시점은 빨라야 2020년 11월 4일이 된다. 미국의 다음 대통령 선거가 2020년 11월 3일에 치러질 예정인 점을 감안하면, 사실상 트럼프 대통령의 재임기간 중 파리협정 이행의 당사국 지위를 벗어나기 어려운 상황이다. 그러나 트럼프 행정부가 현재 취하고 있는 정책으로는 오바마 행정부가 국제사회에 약속했던 온실가스감축 목표를 달성하기 어려울 것으로 보여 국제사회의 비난을 피하기 어려울 것으로 보인다.

미국 국내적으로는 미국의 파리협정 탈퇴가 다음 대선 이슈로 부상할 가능성이 있다. 참고로 2016년의 여론조사에서는 미국인의 13%가 미국

4) "The Republicans who urged Trump to pull out of Paris deal are big oil darlings", *The Guardian*, 1 June 2017.

의 파리협정 불참을 지지한 반면, 69%가 참여를 지지하고 있는 것으로 나타났으며<sup>5)</sup> 트럼프의 파리협정 탈퇴 선언이후 1억명 이상의 미국인과 6조 달러 규모에 이르는 경제주체들이 파리협정의 준수를 지지하는 선언을 한 바 있다.<sup>6)</sup>

한편 파리 협정은 유엔기후변화협약을 탈퇴한 경우는 파리협정도 탈퇴한 것으로 보고 있어, 미국이 유엔기후변화협약 탈퇴 절차를 밟을 경우 빠르면 탈퇴의 서면 통고 후 1년 후에 탈퇴의 효과가 발생할 수 는 있다. 하지만 파리협정과는 달리 상원의 승인 절차를 거쳐 체결된 유엔기후변화협약의 경우 탈퇴 시 상원의 의결을 거쳐야 한다는 의견이 지배적이어서, 트럼프 행정부로서는 정치적 부담이 있는 선택이 될 수 있다. 미국이 유엔기후변화협약을 탈퇴하지 않는다면, 미국은 협약상의 '정책 및 조치의 상세한 내용 및 효과분석 보고' 등의 의무를 여전히 지게 된다.

#### 4. 기후변화협상의 불확실성 증대

이상에서 살펴본 바와 같이 파리협정과 유엔기후변화협약의 공식적인 탈퇴가 여러 가지 부담이 있는 만큼, 트럼프 행정부는 당분간 단순 불이행의 행보를 보일 가능성이 높은 것으로 보인다. 이에 기후변화협상에서 미국의 공백을 누가 채울지에 관심이 모아지고 있다. 리더십의 부재가 지속될 경우 탈퇴도미노가 일어날 수 있기 때문이다.

미국을 제외한 주요국들이 파리협정을 지지하고는 있지만 각국의 경제적 이해관계에 따라 미묘한 입장 차이를 보이고 있는 점도 주목할 필요

5) Anthony Leiserowitz et al, "Politics & Global Warming, November 2016", *Yale Program on Climate Change Communication et al.*, 2016.

6) 선언을 한 125개 도시, 9개주, 902명의 사업 투자자, 183개 대학의 명단은 <http://www.wearestillin.com> 참조

가 있다. 트럼프 대통령의 재협상 선언 직후인 2017년 6월 2일 벨기에를 방문한 리커창 중국총리와 도날트 투스크 EU정상회의 상임의장은 중국과 유럽연합은 파리협정을 충실히 이행할 것이라는 점을 밝혔다. 그러나 중국이 기후변화 대응의 일환으로 철강제품의 과잉 생산을 줄여야 하는지에 대해 양측의 이견이 커서 최종공동성명을 발표하는 데는 실패한 것으로 알려지고 있다.<sup>7)</sup> 또한 러시아 푸틴 대통령은 트럼프 대통령의 재협상 주장에 대하여 비난할 생각이 없다는 발언을 하여, 거대 산유국인 미국과 러시아가 기본적인 이해관계를 같이한다는 점을 보여주었다.

#### 5. 나가며

트럼프 대통령의 파리협정 재협상 선언은 미국내 산업 갈등이 국제적으로 표출된 사례라는 점에서 트럼프 정부가 제기하고 있는 여러 통상(通商) 갈등과 일맥 상통하는 측면이 있다.

한국은 대미관계에서 미국산 원유·가스 수입을 늘려 무역적자의 통상압력을 피하고 미국내 다양한 에너지 시장에 참여할 수 있다면 중동의 존도가 높은 자원외교를 재검토할 필요가 있다.

중장기적으로는 청정에너지 중심의 소비구조로 개선해 나가는 것이 우리 국익에 부합하고 파리협정의 정신에도 합치하는 길이므로 국가감축목표의 달성을 지속적으로 추진해 나감으로써 경제와 환경의 실익을 챙겨나가야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

7) Nicola Casarini, "A New Era for EU-China Relations? How They Are Forging Ahead Without the United States?", *Foreign Affairs*, 6 June 2017.