

트럼프 정부 8년 이후 2025년의 기후정책

Climate policy in 2025 - after eight
years of Trump in the White House

출처: CEPS

목 차

- 1. 서론
- 2. 파리협정으로부터의 탈퇴
- 3. UNFCCC에 대한 트럼프 정부의 관여

CEPS COMMENTARY



Thinking Ahead for Europe

Climate policy in 2025 – after eight years of Trump in the White House

Milan Elkerbout

16 December 2016

The victory of Donald Trump has cast a long, dark shadow over the future of the Paris Agreement just days after its entry into force on 4 November 16, to the pleasant surprise of many. Although climate change hardly featured in the US election campaign, President-elect Trump acknowledged his doubts about the validity of climate science and stated his intention to withdraw from the global climate accord. He has also expressed support for fossil fuel use and concerns about the competitiveness of US industry.

The likely consequences of Trump's administrative stance towards (multilateral) climate action are compounded by a strengthened Republican Party in the US Congress, which continues to hold a majority of seats in both the House of Representatives and the Senate. As shown by the George W. Bush administration, GOP majorities are not conducive to progress on international climate policy.

Even so, President George W. Bush did not abandon the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), an international treaty and UN body which the US joined at its inception at the behest of President George H.W. Bush in 1992. If the Trump administration is indeed determined to retreat from international climate change policy, what are the options for doing so, and what is the outlook for the rest of the world and the UNFCCC processes?

Another question that deserves examination is what global climate policy will look like after eight years of President Trump. Why might US presidents tend to vote re-election? Facing Donald Trump as a sui generis case, by demystifying his electoral chances and confounding reasonable expectations with realistic thinking, has already led to positive consequences. Climate policy both domestically and globally should prepare for two terms of President Trump.

Withdrawal from the Paris Agreement

Now that the Paris Agreement has entered into force and become international law, no single country can "cancel" it as Trump announced he would do during his campaign) and it will continue to apply to the other UNFCCC Parties (i.e. the rest of the world), even if the US withdraws.

Withdrawal from the Paris Agreement can only be done three years after its entry into force, i.e. from 14 November 2019 onwards. It then takes another year to complete the withdrawal process. It is as a coincidence that the length of time required to completely withdraw from the

Milan Elkerbout is a Researcher at CEPS/Energy Climate House.



CEPS Commentaries offer concise, policy-oriented insights into topical issues in European affairs. The views expressed are attributable only to the author in personal capacity and not to any institution with which he is associated.

Also available for free downloading from the CEPS website (www.ceps.europa.eu)

© 2017 CEPS

CEPS – Place du Congrès 1 • B-1050 Brussels • Tel: (32) 21 229 39 11 • www.ceps.eu

1. 서론

도널드 트럼프의 미국 대통령 당선 소식과 함께 파리협정의 미래에 길고 어두운 그림자가 드리울 것이라고 예견되고 있다. 비록 기후변화가 미국 대통령 선거 캠페인에서 거의 드러나지 않았음에도 트럼프는 기후과학의 타당성에 대한 의심을 표명하며 기후협약 체결을 취소하겠다고 밝혔다. 그는 오히려 미국 산업 경쟁력에 대한 우려를 나타내며 화석연료 사용을 지지할 것이라고 말했다.

그의 기후변화에 대한 부정적 입장은 미국 의회 상·하원 과반수를 차지한 공화당의 여세와 힘을 합칠 것으로 보인다. George W. 부시 행정부 당시, 공화당 의원들의 대다수는 국제 기후 정책의 행보에 회의적인 입장이었다. 그럼에도 미국은 1992년 부시 대통령의 지시에 따라 최초로 유엔 기후변화협약 (UNFCCC) 과 국제조약에 참여하였다.

그러나 트럼프 정부가 진정으로 국제 기후변화 정책으로부터 탈퇴한다고 결정한다면 어떻게 될 것인가? 또 과연 트럼프 대통령의 8년 집권 이후 전 세계 기후 정책이 그와 같이 변한다면 어떻게 될 것인가? - 여기서 계속 8년 집권이라고 하는 이유는 미국 대통령들은 대부분 재선에 성공하기 때문이다. 단순히 대중들의 기대로 인해 트럼프의 재선 가능성을 무시하거나 합리적인 예측을 등외시하며 그를 독특한 경우(sui generis)라고 치부하는 것 자체가 이미 불행한 결과를 초래한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 국내적으로나 국외적으로 기후정책은 트럼프 대통령의 집권 8년 후를 대비해야 한다.

2. 파리협정으로부터의 탈퇴

파리협정이 지난 11월 4일 본격적으로 발효되어 국제법의 적용을 받게 된 지금, 어떠한 개별 국가도 ‘협약’ 을 취소할 수 없다. 가령 미국이 탈퇴한다고 하더라도 계속해서 나머지 UNFCCC 당사국들에게 적용될 것이 당연하다. 또한 파리협약으로부터의 탈퇴는 공식 발효된 이후 3년 후인 2019년 11월

4일부터 가능하며, 탈퇴 절차를 거치는데 그로부터 1년이 소요된다. 사실 협약 탈퇴를 위한 소요 기간과 미국 대통령 임기가 동일한 것은 우연이 아니다. 파리협약의 법적 성격은 미국 정치와 어느 정도 연결되어있기 때문이다.

파리협약의 4.4항은 다음과 같이 명시하고 있다: “제안” 이 아니라 선진국 당사국은 “반드시” 경제 전반의 배출 감축 목표를 달성해야 한다. 따라서 파리협정에서 합의된 대다수의 과정들이 국가가 스스로 약속하는 것이 아닌 법적으로 구속력을 지니고 있음을 밝히고 있다.

이러한 ‘미국탈퇴방지(US-proofing)’ 에 대한 노력에도 불구하고 만약 트럼프 대통령이 8년 동안 집권하게 된다면 파리협약 탈퇴를 위한 충분한 시간이 주어질 것이다. 아울러 그는 UNFCCC 로부터의 탈퇴를 결정할 수도 있다. 아마도 그의 뚜렷한 목표의식이라면 1년 내에도 가능할 것이다. 이것이 진정 현실로 나타난다면 이전에는 없었던 유례없는 행보가 될 것이며 기후 회의론의 선언이 시작된 것이라 할 수 있다.

미국의 탈퇴가 실제로 이루어진다면 글로벌 기후 리더십에는 과연 어떤 일이 일어날 것인가? EU의 기후행동(EU climate action)은 매우 선두적인 기후 리더십을 가지고 있는 동시에 당연히 여겨지고 있으며, 국가별 탄소배출 할당량이 감소하면서 기후 리더십의 영향력이 제한될 수 있다. 중국이 그 뒤를 이을 후계자가 될 가능성이 높지만 미국이나 유럽연합의 주도 하에 이루어졌던 양상과는 완전히 다른 리더십을 보일 것이다. 아마도 장기적인 기후변화 대처보다는 대기질이나 국내 사정과 연결되어 공동으로 이익을 볼 수 있는지를 살필 가능성이 높다. 최근 WTO의 녹색상품 무역협상에서 나타난 중국의 입장을 볼 때 중국이 모든 분야의 환경적 측면을 이끌진 않을 것으로 짐작해볼 수 있다.

3. UNFCCC에 대한 트럼프 정부의 관여

미국의 탈퇴는 국제 기후 정책에 분명히 거대한 타격을 입힐 것이다. 그러나 만약 트럼프가 UNFCCC를 탈퇴하지 않는 대신에 파리 협약 이행을 목적으로 하는 협상들에 참여한다면?

앞으로 있을 회담들에 있어 중요한 토픽은 다음과 같을 것이다. 1) 국가별 노력을 비교하여 의지를 제고시키는데 기여할 투명성과 검토제도(review mechanism) 2) 선진국으로부터 1,000억 달러에 달하는 기후기금의 개도국 이전 실현 3) 저감대책과 시장메커니즘으로 인한 부작용을 논의하는 ‘반응 조치(response measure)’ 가 그것이다.

기후 관련 협상자들이 당면한 관심사는 2018년에 개최될 ‘2018 informal dialogue’ 이다. 본 회담은 2020년 이전 절감 목표 달성 의지와 함께 파리 협약에 포함된 1.5°C 목표를 달성하자는 취지의 IPCC 스페셜 리포트의 배경 하에 열린다. 이 같은 움직임은 2023년부터 5년마다 행해질 전 세계적으로 행해질 ‘점검(stocktakes)’ 을 위한 중요한 선례가 될 것이다. 그러나 만약 미국과 같은 주요 배출국이 ‘점검’ 을 거부한다면 이는 다른 개별국가 뿐 아니라 국제사회 차원의 의지를 꺾을 수 있다.

하지만 일각에서는 미국 각 주에서 급속도로 이뤄지고 있는 재생 가능한 경제 발전과 지속적인 시도를 지적하면서 기후정책에 대한 트럼프 정부의 위협은 매우 제한적이라고 주장하고 있다. 실제로 캘리포니아와 RGGI(Regional GreenHouse Gas Initiative: 뉴욕, 뉴햄프셔, 델라웨어, 로드아일랜드, 매사추세츠, 메릴랜드, 메인, 버몬트, 코네티컷의 미국 북동부 9개 주에서 시행중인 지역 온실가스 이니셔티브) 와 같은 주는 탄소 가격제를 이미 도입하여 시행하고 있으며, 마라케시 COP 22에서 모든 참여 당사국들에 의해 파리협약의 이행을 지속할 것을 재확인한 바 있다. 이처럼 미국의 각 주들이 이행 의무를 새롭게 다지고 경제 발전이 계속해서 개선되는 한 지속적인 배출 감축 의무는 보장될

것이다. 그러나 파리협약은 전 세계적인 의지를 다지는 시작일 뿐 아직 축배를 들기엔 이르다. 배출 감축의 속도는 점점 빨라져야 한다. 2°C 미만은커녕 2°C 를 위한 탄소예산은 8년간의 정체를 허용하지 않을 것이다.

트럼프의 연임 이후에 전 세계는 실패한 파리 기후협약문, 국가별 감축활동 점검의 의지를 꺾는 형편없는 투명성, 빠르게 사라진 1,000억 달러의 기후 기금, 기후정책의 정체, 국제시장 메커니즘의 비기여(no contribution)와 같은 어두운 기후 현실을 맞이하게 될지도 모른다. 무엇보다 2030년 이후 모든 국가들에게 새로운 의무를 할당할 2개의 주요 기후 회의인 ‘2018 informal dialogue’ 와 ‘2030 global stocktake’ 를 준비하는 데에 있어서 어려움을 겪을 것이다. 2030년은 ‘2030년 프레임워크’ 가 2014년 10월 유럽위원회에서 합의되었던 것처럼 EU가 2040년의 목표를 설정할 해가 될 것이다. 트럼프 행정부의 8년은 이후 국내 기후 정책에도 큰 반향을 불러일으킬 것이다.

트럼프의 당선이 아니더라도 파리 협약의 목적을 달성하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 아무리 많은 주와 도시에서 기후행동을 시행하고 재생에너지 비용이 크게 감소할지라도 트럼프 정부의 환경정책 기조는 전 세계적인 협약의 위반 및 사기 저하를 (그것들이 무엇보다 필요한 때에) 결코 보상할 수는 없을 것이다.

※ 동 보고서는 요약 및 번역본입니다. 상세 내용은 원문을 참조하십시오.
원문은 (원문 - Climate policy in 2025 - after eight years of Trump in the White House)에 게재되어 있습니다.

해외발간보고서 요약분석

트럼프 정부 8년 이후 2025년의 기후정책

발행일 : 2017년 2월 2일
발행처 : 한국환경산업기술원
가 격 : 원
