

기후변화와 경제, 개발, 안보, 행위자 넥서스: COP27과 한국의 기후외교

이태동 (연세대학교 정치외교학과)

국가와 비국가 행위자 간의 국제 관계를 주된 분석 단위로 삼는 국제정치는 전 지구적 기후변화 문제의 갈등과 협력을 이해하고 해결책을 모색하는데 발전적인 역할을 할 수 있다. 이 글은 11월 6일 열리는 제27차 기후변화협약 당사국총회(COP27, Conference of Parties 27)의 논점을 소개하고, 기후변화와 국제정치의 쟁점 주제로 국제정치경제, 안보, 개발, 행위자 연구의 어젠다를 제시하는 것을 목적으로 한다. 그리고 결론에서 한국의 기후외교전략을 제시한다. 격화되고 있는 지정학적 위험 요인과 기후변화와 관련된 다자외교가 강화되는 추세속에서 한국의 기후외교전략을 모색하고자 한다.

기후변화 당사국총회(Conference of Parties 이하, COP)는 UN 기후변화회의는 1995년부터 매년 개최되었다. COP는 기후 변화에 관한 유엔 기본 협약의 최고 의사결정 기관이다 협약의 당사자인 모든 국가는 COP에 대표되며, COP는 협약 체결 이후 협약의 이행을 검토하고 제도적·행정적 준비를 포함하여 협약의 효과적인 이행을 촉진하는 데 필요한 결정을 내린다. COP27의 주요 논점으로는 탄소 배출량 감소, 각국의 기후 변화 대비·대응 지원, 개발도상국에 대한 기술 지원 및 자금 조성이다.

한국은 COP27 등 기후변화 다자협력에서 중견국으로서의 역할을 수행해야 한다. 기후 적응, 감축에 적극적으로 임하며, 경쟁력 있는 기술들에 대한 협력 방안을 적극적으로 제안할 필요가 있다. 탄소시장 운영 경험과 노하우 관련 정책 협력도 요구된다. 그리고 한국은 기후변화 외교에서 다양한 행위자들의 등장에 주목해야 한다. 전 세계 도시들은 국가 및 중앙정부의 하위 단위(sub-national entities)를 넘어서, 기후변화 국제정치와 정책에 있어 중요한 행위자가 되고 있다. 아울러 기후변화와 관련해서 주목해야 할 새로운 행위자는 기업이다. 기업은 주주와 구성원의 이익을 향상시켜야 할 뿐만 아니라 ESG (Environment, Society, Governance)경영을 통해 기후변화와 같은 지구적 과제를 해결하고 유엔 지속가능발전 목표를 달성하기 위한 해결책을 제공하는 데 중요한 역할을 한다.

목 차

1. COP27과 기후다자외교
2. 기후변화와 국제관계
3. 기후변화와 국제경제 넥서스
4. 기후변화와 국제개발 넥서스
5. 기후변화와 안보 넥서스
6. 기후변화와 새로운 행위자
7. 한국의 기후외교

*후변화 당사국총회
(Conference of Parties 이
하, COP)는 UN 기후변화회
의는 1995년부터 매년 개최
되어 옴. COP는 기후 변화에
관한 유엔 기본 협약의 최고
의사결정 기관임.*

1. COP27과 기후다자외교

- ◆ 2022년 제27차 기후변화협약 당사국총회(COP27)가 11월 6~18일 이집트 샤름 엘 셰이크에서 개최됨. COP27은 유엔기후변화협약(UNFCCC)에선 협약 가입국의 정상급 인사들이 모여 기후위기 해결 방안을 논의하는 자리. 기후변화협약과 관련된 최고 의사결정이 이뤄지는 중요한 회의라고 할 수 있음. 2021년 영국에서 열린 COP26에서 ‘석탄화력발전 단계적 감축’ 문구를 합의문에 명시하고 파리협정 이행규칙을 완성하는 등 성과. 이번 회의에서는 기후변화로 피해를 입은 국가에 대한 배상 문제가 다뤄질 가능성이 높음.
- ◆ 기후변화 당사국총회(Conference of Parties 이하, COP)는 UN 기후변화회의는 1995년부터 매년 개최되어 옴. COP는 기후 변화에 관한 유엔 기본 협약의 최고 의사결정 기관임. 협약의 당사자인 모든 국가는 COP에 대표되며, COP는 협약 체결 이후 협약의 이행을 검토하고 제도적·행정적 준비를 포함하여 협약의 효과적인 이행을 촉진하는 데 필요한 결정을 내림. COP의 핵심 과제는 당사자들이 제출한 국가 통신 및 배출 목록을 검토하는 것임. 이를 바탕으로 COP는 당사자들이 취한 조치의 효과와 협약의 최종 목표 달성을 위한 진전을 평가함.¹⁾
- ◆ COP26은 글래스고 기후 합의(Glasgow Climate Pact) 채택. 개도국의 기후변화 적응(adaptation)에 대한 지원 강화, 온난화 억제 목표 달성을 위한 감축(mitigation)목표의 추가 상향, 석탄 및 화석연료 의존도 축소, 기후재원 확대 등 성과를 낳았음.
- ◆ COP26은 파리협정 제6조(국제 탄소시장 메커니즘)의 세부 이행지침 최종 합의. 기후변화 적응 및 손실과 피해(Loss and Damage)에 대한 논의. 글로벌 적응목표에 관한 작업 프로그램에 합의. 국가별 기후변화 적응 계획과 이행에 대한 지원을 강화하고, 적응 행동에 대한 모니터링과 평가 시스템 개발을 지원하며, 취약국에서의 적응 행동 강화 등에 대한 논의를 이어나감. 글로벌 메탄 선언(Global Methane Pledge)을 통해 2030년까지 메탄 배출량을 2020년 대비 30% 감축. 산림 및 토지 이용에 관한 글래스고 정상선언 채택. 미국과 중국의 기후행동에 관한 공동 선언. 메탄 배출 저감, 석탄 사용의 단계적 감축, 탈탄소화 촉진, 산림보호 등의 부문에서 상호 협력을 이끌어냄.

1) <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>

- ◆ 그러나 COP26의 한계는 기후변화로 인한 피해와 손실 배상했으나 아직 제대로 이행이 이뤄지지 않았다는 점. 미국과 영국은 기후변화에 관해서는 협력하기로 선언했지만, 중국과 미국의 실무그룹은 중단됐고, 양자회의도 취소됨.
- ◆ COP27의 개최장소는 이집트의 Sharm El Sheikh(샤름엘셰이크)로 아프리카 지역에서 5번째 COP 개최 장소(COP22의 모로코 개최 이후 첫 COP). 공식 협상이 이뤄지고 대표단과 참관자들이 토론을 하고, 전시 및 문화 활동을 할 수 있는 블루존과 이집트 정부가 운영하며 일반인에게 개방된 그린존으로 구분되어 운영 예정. 이집트 정부의 인권 현황 논란으로 일부 인권·기후 운동가는 불참 의사.
- ◆ COP27의 회의구성은 2022년 11월 7일 ~ 18일, 2주의 기간 동안 개최. 11월 7일 ~ 8일: 세계 정상 회담. 그 이후 정부 관계자들의 기후 문제 관련 중요한 사안(금융, 탈탄소, 적응, 농업)을 다룰 예정. 둘째 주차: 성별, 물, 생물 다양성 등을 다룰 예정²⁾. 제27차 당사국 회의(COP 27), 제17차 교토 의정서 당사국 회의(CMP 17), 제4차 파리 협정 당사국 회의(CMA 4).
- ◆ 주요 논점으로는 탄소 배출량 감소, 각국의 기후 변화 대비·대응 지원, 개발도상국에 대한 기술 지원 및 자금 조성임. COP26에서의 미해결 사항 혹은 다루지 않았던 일부 논점 포함. 손실·피해(Loss and damage)에 대한 금융 지원, 글로벌 탄소시장 구축, 석탄 사용 감축 약속 강화 등임.
- ◆ 지구적 이행점검 (Global stocktake) 또한 다뤄짐. 파리협정의 특성은 당사국들이 자발적으로 국가온실가스감축목표 (NDC: Nationally determined contribution)을 설정하고 이행한다는 데 있음. 즉, 국가별로 감축목표를 이행하고 달성 정도를 모니터링, 보고, 검증 (MRV: Monitoring, Reporting, Verification)해야 함. 기후투명성 (Climate transparency, 기후 글로벌 파트너십)은 기후투명성 보고서에서 한국의 기후변화 대응을 파리협정의 1.5도 상승 제한을 달성하기 위해서 ‘상당히 부족 (highly insufficient)’하다고 평가함.
- ◆ 예상되는 난관으로 자금 지원 문제가 있음. 개도국의 탄소 배출 감축과 기후변화 대비를 위해 2020년까지 선진국은 매년 1000억 달러를 지원하

COP27의 개최장소는 이집트의 Sharm El Sheikh(샤름엘셰이크)로 아프리카 지역에서 5번째 COP 개최 장소(COP22의 모로코 개최 이후 첫 COP).

주요 논점으로는 탄소 배출량 감소, 각국의 기후 변화 대비·대응 지원, 개발도상국에 대한 기술 지원 및 자금 조성임. COP26에서의 미해결 사항 혹은 다루지 않았던 일부 논점 포함. 손실·피해(Loss and damage)에 대한 금융 지원, 글로벌 탄소시장 구축, 석탄 사용 감축 약속 강화 등임.

2) <https://www.euronews.com/green/2022/10/08/what-is-cop27-everything-you-need-to-know-about-egypts-landmark-climate-conference>

기로 약속했으나, 목표 달성에 실패해 기한을 2023년으로 연기함. 동시에 개도국은 기후변화 취약성으로 인한 손실·피해 보상을 요구하고 있음. 피해와 손실에 대한 과학적 근거와 경제적 산출에 있어 이견을 표출할 것으로 예상됨. 선진국이 보상금 지불을 반발하자 독일 본 기후변화회의에서 보상금 지불 논의가 배제되었으나, EU는 COP27에 해당 논의가 필요하다는 점을 인정함³⁾.

2. 기후변화와 국제관계

기후변화 대응은 수많은 도전과 난관에 봉착함. 기후변화의 원인인 온실가스 배출이 인간 경제활동의 기본이 되는 화석연료 사용에 기인하기 때문임. 수많은 이해관계자가 다층적으로 온실가스 배출에 영향을 끼친다는 사실은 그만큼 문제 해결을 어렵게 만들.

- ◆ 기후변화 대응은 수많은 도전과 난관에 봉착함. 기후변화의 원인인 온실가스 배출이 인간 경제활동의 기본이 되는 화석연료 사용에 기인하기 때문임. 수많은 이해관계자가 다층적으로 온실가스 배출에 영향을 끼친다는 사실은 그만큼 문제 해결을 어렵게 만들.
- ◆ 지구 대기는 공유재로 누군가는 자신의 이익을 도모하며 책임을 지지 않으려는 무임승차 문제를 수반함. 이러한 무임승차 문제를 완화할 수 있도록 기후변화를 다루는 데 있어서 협력은 필수적임. 특히 기후변화는 한 개인이나 한 국가의 문제를 넘어선 지구적 문제이기 때문에 국제협력은 반드시 필요함.
- ◆ 기후변화의 국제정치는 기후 과학만큼 복잡함. 전 세계 국가와 이해관계자들이 다른 가치와 이해를 가지고 상호작용하는 분야이기 때문임. 이에 국제정치학에서 기후변화를 주제로 다루는 연구들이 늘어나고 있는 추세임.
- ◆ 기후변화는 복합적 문제임. 특히 국제 관계의 시각에서, 기후변화 문제는 다양한 국제 이슈와의 연계(Nexus)와 다양한 행위자들의 역할을 고려할 필요가 있음(이태동 2022).

3) <https://www.bbc.com/news/science-environment-63316362>

3. 기후변화와 국제경제 넥서스

- ◆ 기후변화와 무역의 주된 관심사는 “생산과 소비의 공간적 분리와 재화의 전례 없는 이동이 기후변화에 어떻게 영향을 끼치는가?”, “무역과 관련된 제도를 통해 기후변화에 대응하는 방법은 무엇인가?”로 요약됨. 첫째, 무역이 국제 생산과 소비 활동에 영향을 주고, 산업 구조나 에너지원의 활용에 따라 온실가스 배출에도 순 혹은 악영향을 끼칠 수 있음. 둘째, 지역적이거나 지구적 기후변화 피해를 막기 위해 국제환경협약 중 무역 관련 조항이나 관세 등의 무역 정책을 사용할 수 있다는 것임 “이러한 국제환경무역 조항은 왜 발생하고, 누가 주도하는가?”, “그 영향은 국가와 산업마다 어떻게 다르게 나타나는가?”와 같은 질문으로도 이어짐.
- ◆ 기후 변화와 경제, 특히 무역 문제가 실제 정책으로 나타난 것이 현재 형성 중인 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM)임. 탄소국경조정이란 “시장의 온실가스 배출규제에 의해 발생하는 비용을 반영하여 목적지 시장에서 교역상품의 가격을 조정하는 조치”임. 기후변화정책을 시행하는 국가들의 A 그룹으로 인해, 정책을 시행하지 않는 국가들의 B 그룹으로 온실가스 배출원인 산업과 투자가 이동하는 탄소 누출(carbon leakage)을 방지하려는 목적을 가지고 있음. 탄소 누출과 경제적 경쟁력을 다루는 한 가지 방법은 경쟁 수입품에 대한 국경 조정 조치를 부과하는 것임. 예를 들어, 수입할 때 배출 허용량을 구매하고 당국에 넘겨야 하는 상품의 수입업자에게 의무를 부과하는 형태가 있음.
- ◆ 선진국 사례를 보면, 실제로 유럽연합은 2023년부터 2025년까지 탄소국경조정제를 인증서구매가 필요 없는 과도기적 형태로 운영한 후에 2026년부터 본격 발효할 예정이며 우선 적용 대상은 철강과 알루미늄, 시멘트, 전기 및 비료 등의 품목이 될 예정임. 유럽연합 외에도 미국, 일본 및 캐나다 등 주요 국가들 또한 유럽연합과 같은 탄소국경조정제와 유사한 제도 도입을 검토하고 있음. 유럽연합에서 수입 비중이 가장 큰 국가들인 중국과 러시아 그리고 터키 등의 피해가 예상됨. 대한민국 역시 EU에 대한 수출 비중이 높은 편이기에 CBAM으로 인한 부정적 영향을 예상할 수 있지만 부정적 영향을 훨씬 크게 받을 중국에 비하면 한국 제품의 EU 시장 점유율이 상대적으로 증가할 수 있다고 예측하고 있음.
- ◆ 미국의 인플레이션감축법안 (Inflation Reduction Act:IRA)도 이런 맥

기후 변화와 경제, 특히 무역 문제가 실제 정책으로 나타난 것이 현재 형성 중인 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM)임. 탄소국경조정이란 “시장의 온실가스 배출규제에 의해 발생하는 비용을 반영하여 목적지 시장에서 교역상품의 가격을 조정하는 조치”임.

락에서 이해 가능함. 이는 재생에너지에 대한 투자와 함께 글로벌공급망 체인에서 환경과 정보통신관련 기술 우위를 지키고자 하는 노력이며 한국을 포함한 대미 수출국가들에게 부정적인 영향을 끼칠 요소를 다분히 가지고 있음. 이와 같이 선진국들의 그린 뉴딜에는 무역과 통상 분쟁 소지가 있는 탄소국경조정제도가 포함되어 있음. EU는 탄소국경조정제도를 이 다자무역체제 규범에 합치하도록 설계하고 운영하는 것이 핵심이라고 주장함. 이는 여전히 CBAM을 적용함에 있어 자유 무역과 기후변화를 동시에 고려하는 국제무역-환경제도가 미비하기 때문임. 보다 근본적으로는 자유무역과 환경보호라는 양대 가치의 충돌이며, 선진국과 개발도상국의 기후변화에 대한 역사적 책임에 관한 갈등임. 국제적으로 기후변화 대응과 환경보호의 비용 부담과 분배에 대한 합의가 없는 상황에서 국가들의 개별적 대응을 어느 범위까지 허용할 것인가의 문제이기도 함.

- ◆ 기후 완화 정책 기준이 국내에만 엄격하게 적용된다면 유럽연합 산업의 경쟁력이 감소할 수 있음. 또한 국내외 모든 제품에 적용하면 보호주의라는 비난이 제기될 수 있음. EU는 이미 무역과 환경 기준을 적용하고 있는 WTO를 활용하여 새로운 표준(standards)을 확산시키려는 것으로 보임. 기후변화는 국제적인 문제인 동시에 정치경제의 문제임. “무역 이외에도 해외직접투자는 국가들의 온실가스 배출과 기후변화 정책에 어떤 영향을 끼치는가?”, “반대로 기후변화는 해외직접투자, 무역과 무역 정책에 어떤 영향을 끼치는가?”, “특히 개발도상국들을 대상으로 무역과 국제경제의 흐름들이 온실가스 배출, 경제 성장, 기후정책과 산업에 어떻게 영향을 끼칠 것인가?” 과 같이 기후변화와 국제정치경제는 향후 이론과 정책적으로 중요한 질문과 심도 있는 깊은 연구가 필요한 분야임.

4. 기후변화와 국제개발 넥서스

국제정치경제의 문제 중 선진국과 개발도상국의 기후변화 책임에 대한 입장 차이는 국제협력을 어렵게 만드는 요소임.

- ◆ 국제정치경제의 문제 중 선진국과 개발도상국의 기후변화 책임에 대한 입장 차이는 국제협력을 어렵게 만드는 요소임. “선진국과 개발도상국들은 역사적으로 온실가스 배출에 얼마만큼 책임이 있으며, 앞으로 이 책임을 어떻게 배분할 것인가?”, “역사적인 책임은 적지만 온실가스 배출이 급격하게 늘고 있는 개발도상국들의 기후변화 완화를 어떻게 해결할 수 있을까?”, “국제 기후변화협상에서 선진국과 개발도상국의 책임은 어떻게 반영되고 이행되는가?” 와 같은 질문들을 고려할 필요가 있고 이는 이

후 다를 개발 협력의 문제와도 밀접한 연관을 가짐.

- ◆ 자연과학과 경제학 연구에서는 시뮬레이션 결과 1850년부터 2005년까지 CO2 농도 증가에 대한 기여도(지구 기온 상승, 해양 온난화, 해빙 감소)는 선진국 61%, 개발도상국 39%로 추정됨. 단순 탄소 주기 모델은 선진국과 개발도상국의 기여도를 각각 70%와 30%로 추정했고 20세기 후반 선진국들은 개발도상국들로부터 제조된 제품의 수입을 통해 효과적으로 그들의 이산화탄소 배출량을 수출해온 것으로 나타남. 이러한 역사적 책임이 어떻게 분배되어야 할지는 규범적인 문제인 동시에 정책과 경제에 직접적으로 영향을 끼칠 수 있는 국제정치경제의 주요한 요소가 될 수 있음.
- ◆ 선진국과 개발도상국의 갈등 조정을 위한 개발협력에서 기후변화 문제의 선진국개발도상국의 갈등을 줄이고, 개발도상국의 기후대응 능력을 향상시키기 위해 다양한 개발협력 메커니즘이 작동하고 있음. 기후변화와 개발협력은 선진국이 개발도상국에게 가져야 하는 책임 및 경제적 원조를 명시함으로써 앞서 살펴본 불균형을 줄여나가고 제도를 통해 협력 효과를 향상시키려는 목적을 가지고 있음. 특히 지속가능한 저탄소 성장을 지향하는 녹색 ODA는 경제성장과 환경과의 탈동조화(Decoupling)를 통해 개발협력의 방법으로 제시되고 있음. 이는 개발도상국의 기후변화 대응에 대한 기술적 투자와 원조를 통해 경제성장을 도모하게 하는 동시에 탄소 배출을 감축시킨다는 전략임.
- ◆ 한국은 지속가능성을 통해 경제성장과 개발협력을 촉진시키고자 하는 공적개발원조를 녹색 ODA로 정의하고 있음. 녹색 ODA는 “1) 화석연료 사용 저감, 환경친화 기술과 산업 육성, 지속가능한 발전 도모, 친환경 에너지 개발협력, 2) 자원의소비형경제 사회구조에서 에너지와 자원 이용 효율성 향상, 자원순환 촉진 경제-사회구조로의 전환과 관련된 개발협력”이라는 기준 및 분류로 수행됨.
- ◆ 기후변화와 개발에 관한 향후 연구 질문을 다음과 같이 생각할 수 있음. “국가별 녹색개발협력은 어떤 상황이고 왜 유사하거나 다른가?”, “국제개발협력 분야에서 왜 국가들은 기후변화 관련 공적 원조를 증가시키거나 감소시키는가?”, “기후변화 분야 개발협력과 다른 개발협력 분야와의 상충이나 호혜성은 어떤 면들이 있고 어떻게 변하고 있는가?”, “기후변화 관련 개발협력은 수여국의 탄소 배출과 경제성장, 기술발전에 어떤 영향을 끼치는가?”, “수여국이 원하는 기후변화 관련 수요는 무엇이고, 이 수

요가 어느 정도 충족되고 있는가?”, “수여국의 기후 개발협력 수요 충족에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?”

5. 기후변화와 안보 넥서스

- ◆ 기후변화로 인한 영향은 경제적 불평등과 분배의 실패, 갈등을 관리할 정치외교제도의 미작동, 이미 존재하는 문화적 갈등을 통해 국가 간 갈등을 증폭시킬 요소로 작용함. 이에 따라 기후변화가 국가, 국제 및 인간안보에 미치는 영향과 그에 대한 인식이 증가하고 있음.
- ◆ 기후변화와 안보를 연결하려는 연구 질문은 다음과 같음. “기후변화가 심각해지면 갈등을 넘어 (국제) 분쟁을 촉발할 수 있는가?”, “만약 그렇다면 어떤 조건 하에 기후변화 위기가 무력 분쟁에까지 영향을 끼치게 되는가?”
- ◆ 코펜하겐 학파는 사안이 실존적 위협으로 표현되는 과정을 ‘안보화’의 과정으로 명명함. 이들은 기후변화와 안보와 관련된 연구들은 기후변화가 기존의 사회 경제 제도와 어떻게 작동하는지, 실제 자원고갈, 분배에 어떻게 영향을 끼치는지에 대해 일차적으로 고찰함. 이들은 국가와 국제기구가 기후변화 거버넌스에서 어떤 역할을 하게 되는지, 국가의 개입이 효과적이지를 평가함. 이는 국제정치학에서 기후변화가 폭력적인 충돌을 유발할 수 있다는 가설에 대한 논의를 포함하여 기후변화와 인간 안보 사이의 가능한 연관성의 범위를 체계적으로 탐구하는 것임.
- ◆ 기후 위기를 위협요소로 인식하면서, 안보라는 개념의 재정의 측면에서 군사적 충돌과 같은 전통적인 요소 외에도 안보에 대한 부가적 위협 및 인간 안보를 점점 더 고려하게 됨. 기후변화는 비록 광범위한 경제적, 사회적, 정치적 영향을 미치지만, 기본적으로 환경 문제임. - 기후변화를 완화하기 위해 보다 효과적인 조치를 취하는 데 있어 가장 큰 걸림돌은 필요한 광범위한 조치를 취할 책임을 누가 져야 하는지에 대한 합의임. 코펜하겐 학파는 “무엇을 안보 문제로 분류하는가?”, “누가 그 문제에 어떻게 대처하는가?” 라는 질문을 강조함.
- ◆ 기후변화는 안보화 이론가들에게 흥미로운 사례 연구 주제임. 왜냐하면 많은 기후 안보적 수사에도 불구하고, 세계 정책 대응의 효과는 세계가 직면한 문제의 심각성에 훨씬 뒤쳐지고 있기 때문임.

기후 위기를 위협요소로 인식하면서, 안보라는 개념의 재정의 측면에서 군사적 충돌과 같은 전통적인 요소 외에도 안보에 대한 부가적 위협 및 인간 안보를 점점 더 고려하게 됨.

- ◆ 기후변화와 안보와의 연결을 비판적으로 고찰해 볼 필요가 있음. 기후변화 안보 주장이 설득력을 가지려면, 어떤 기후 요소가, 어떻게 사회경제적인 변인들에 영향을 끼치고, 결국에는 국가 간 갈등, 분쟁 혹은 인간 안보에 영향을 끼치는가에 대한 세심한 고려가 필요함. 기후변화로 인한 홍수, 가뭄, 태풍 등의 극한 기후 현상은 잘 작동하지 않는 정치, 경제 시스템에서 그 영향이 커진다. 사회적으로 기존의 갈등 구조가 갈등을 증폭시키기도 함. 즉, 기후변화의 인간 안보 위협은 생존과 직결된 물, 공기, 기온, 농작물 등의 자원에 문제를 일으키기 때문에, 이러한 환경 변화의 영향을 면밀히 모니터링하고 사례마다 어떻게 유사하게, 혹은 다르게 나타나는지에 대한 면밀한 분석이 필요함. 예를 들어, 기후변화와 밀접한 연관관을 가진 에너지 안보에 대한 국가 전략 비교는 화석연료의 무기화와 지정학적 위협, 온실가스 저감, 에너지 공급 다양화 방안으로서의 재생에너지/원자력 사용 확대/축소를 설명할 수 있음. 또한 다른 새로운 안보 이슈(예, 전염병 팬데믹으로 인한 보건 안보)와 기후변화의 안보화를 비교하는 연구는 위협 원인, 사회-경제-정치 제도의 대응, 국가와 비정부 행위자의 역할 등에 대한 메커니즘을 밝힐 수 있음.

6. 기후변화와 새로운 행위자

- ◆ 전 세계 도시들은 국가 및 중앙정부의 하위 단위(sub-national entities)를 넘어서, 기후변화 국제정치와 정책에 있어 중요한 행위자가 됨. 도시는 기후변화의 영향이 지역마다 다르다는 과학의 지역화(Localization of Science)에 따라 유사하면서 차이를 가진 기후변화정책을 펼침. 지방정부는 지역 과학자들의 조언을 고려하여, 기후 정책 목표를 수립하고, 이행을 위한 거버넌스와 제도를 개발함. 정치적 리더십과 행정 기관, 이해관계자들, 과학자들과 함께 도시의 기후변화 저감과 완화 정책이 만들어지며 시행됨(이태동 2022).
- ◆ 도시는 홀로 기후변화 문제에 대응하지 않음. 초지방 관계는 도시들이 국경을 넘어 다른 도시와 연계를 맺고 네트워크 및 거버넌스를 형성함으로써 더욱 효과적인 탄소 감축과 기후 적응을 할 수 있는가를 살핌. 도시 네트워크는 지속가능성에 관한 새로운 실험을 실행하는 행위자로 부상함. 기후변화 적응과 완화 정책을 향상시키기 위해, 도시들은 다음과 같은 일련의 노력을 기울임. 도시들은 C40 도시 기후 리더십 그룹(C40

전 세계 도시들은 국가 및 중앙정부의 하위 단위(sub-national entities)를 넘어서, 기후변화 국제정치와 정책에 있어 중요한 행위자가 됨.

Cities Climate Leadership Group), 글로벌 시장 협약(the Global Covenant of Mayors), 로컬 환경 이니셔티브를 위한 국제 위원회(the International Council for Local Environmental Initiatives) 같은 협력적인 네트워크를 형성함. 이러한 도시들의 초지방 기후변화 네트워크에서의 도시 상호작용을 살펴본 이태동(Lee 2018)의 연구에 따르면, 도시들의 학습(learning)과 사회화(socialization) 네트워크는 협동(collaboration) 네트워크와 밀접한 상관관계가 있음. 즉, 초지방 관계에서 도시 간의 정책 공유와 규범의 내재화는 기후변화 관련 정책 협력을 증가시킨다는 것임.

기후변화와 관련해서 주목해야 할 새로운 행위자는 기업임

- ◆ 기후변화와 관련해서 주목해야 할 새로운 행위자는 기업임(이태동 2022). 기업은 주주와 구성원의 이익을 향상시켜야 할 뿐만 아니라 기후변화와 같은 지구적 과제를 해결하고 유엔 지속가능발전 목표를 달성하기 위한 해결책을 제공하는 데 중요한 역할을 함. 최근 기업들은 사업체로서 그들의 본질적인 이유인 이윤 창출을 추구하는 동시에 사회적 그리고 환경적 목표를 통합하려는 ESG (Environment-Society-Governance)를 도입하고 있음. ESG는 저탄소 전환에 대한 투자를 조정하는 도구로 점점 더 많이 사용되고 있으며, 원칙적으로 기업의 기후 전환 위험 및 기회에 대한 중요한 미래 전망 정보를 제공하는 데 도움이 될 수 있음. ESG는 기업 경영만의 문제는 아니며 세계공급망이 촘촘히 연결되어 서로에게 영향을 끼치는 시기에 ESG는 국제정치경제의 시각으로 이해되고 설명될 필요가 있음.
- ◆ “국가-기업 관계에서 ESG는 환경과 사회, 거버넌스 문제를 기업 경영에 포함하여 촉진하기 위해 몇 가지 사항들이 고려되어야 함. 기업이 이윤을 추구하는 과정에서 환경에 영향을 끼치고, 이해관계자들이 복잡하게 얽혀있기 때문에, 기업 운영의 환경 영향과 이해관계자 파악이 중요해지고 있음. 기업이 이해관계자들의 요구를 만족시킬 경우엔 조직의 지속가능성은 달성될 것이며, 이해관계자가 단순히 ‘당사자’로 인식되고, 기업 활동이 이해관계자의 이익에 반한다면 조직은 실패할 수 있음. 따라서 지속가능성-비즈니스 넥서스는 마케팅, 제품 개발, 기업 거버넌스 및 공급망 관리를 포함한 비즈니스 내의 이슈, 국제 규제와 기업 간 역학 관계를 다루어야 함. 이는 지속가능성 과제들 사이의 복잡한 상호연결에 대한 경영진의 더 큰 관심이 ESG 계획과 시행에 필요하다는 것임. 특히 ESG와 관련된 국제표준에 대한 논의나, 앞서 살펴본 국제공급망(global supply chain)에서의 무역 규제 등은 국제정치적 접근으로 기업의 ESG를 이해하는 태도가 필요함.

- ◆ ESG와 기후 대응을 위한 기업의 지속가능성 경영은 기회와 도전을 동시에 부가함. ESG 경영을 통해 선점효과 (first-mover advantage)를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 이에 대한 시장 대응을 기대할 수 있음. 특히 ESG 성과가 높은 기업에는 투자하지만, 그렇지 않은 기업에는 투자를 철회하겠다는 투자 운용사나, 연기금 투자의 방향을 봤을 때, 국제화된 투자 시장에서 기업의 ESG 역량은 중요한 고려 요소가 되어가고 있음. 기업의 ESG 평가와 이를 근거로 한 투자는 한 국가만의 문제가 아닌 국제적인 보고 기준으로 논의되고 있기 때문에 국가별 차이를 면밀히 살펴야 함.
- ◆ 하지만 ESG 보고 및 평가 접근법은 재무적 중요성 또는 비재무적 중요성(예: 사회적 및 환경적 영향)을 명확하게 보여주는 단계는 아니기 때문에 투자자들은 현재 측정치가 재무 성과에 긍정적 또는 부정적 영향을 시사하는지, 심지어 그 정도를 명확하게 파악할 수 없음. 비록 아직 탐구되어야 할 부분이 존재하지만 이러한 기업 부문에서의 기후 대응을 위한 노력은 근본적으로 지속가능한 발전과 탄소 중립을 달성하는데 기여함. ESG의 결과 및 효과를 효율적으로 사용하기 위해서는 정책 입안자들과 사회가 기업이 민간 주체로서 수행하는 역할을 잘 이해해야 함(이태동 2022).

*ESG와 기후 대응을 위한
기업의 지속가능성 경영은
기회와 도전을 동시에 부
가함.*

7. 한국의 기후외교

- ◆ 한국의 기후외교는 인류가 직면한 기후변화 문제에 공동으로 대처하는 핵심 협력 분야임을 인식, 실질적인 협력 제도를 설계하고 이행해야 함. 기후변화 대응 협력이 위기에 대한 경제적, 기술적, 국제적 기회가 될 수 있도록 활용할 수 있는 전략들을 구축하고 시행해야 함.
- ◆ 기후외교의 협력 분야로 기후변화와 재생에너지 관련 기술 협력을 들 수 있음. 스마트 그리드, 배터리 분야 표준화 기술 협력, 재생에너지 활용 증대 정책과 방안 공유 협력, 재생에너지 사회적, 경제적 수용성 확보 방안 협력, 수소에너지와 연료 전지 기술 협력과 표준 마련 협력, 전기차, 수소차 생산 개발과 기술 개발 협력 등임.
- ◆ 기후변화 적응 및 금융 파트너십도 한국의 기후 변화 외교 정책으로 고려될 필요성. 탄소시장 연계를 통한 국가 간 탄소 거래 규모의 경제 확보, 기후 적응 인프라 구축을 위한 금융 체계 구축 협력, 저개발국과 도서국가에

*한국의 기후외교는 인류가
직면한 기후변화 문제에 공
동으로 대처하는 핵심 협력
분야임을 인식, 실질적인 협
력 제도를 설계하고 이행해
야 함.*

한국은 기후변화 다자협력에서의 중견국 역할을 수행해야 함. COP27 등 기후변화 다자협력에서 중견국으로서의 역할 수행임. 기후 적응, 감축에 적극적으로 임하며, 경쟁력 있는 기술들에 대한 협력 방안을 적극적으로 제안할 필요. 탄소시장 운영 경험 과노하우 관련 정책 협력도 요구됨.

대한 기후적응 인프라 구축 지원, 기후변화 관련 개발 협력 추진 등임.

- ◆ 녹색 물류 네트워크 구축 정책으로, 항공, 해운 물류 부분의 기후변화 저감 정책 이행 네트워크 구축, 친환경 선박, 연료, 항만 인프라 기술과 정책 공유, 항만 에너지 사용 전기화와 재생에너지 시스템 구축 등을 정책 옵션으로 검토가 요구됨.
- ◆ 한국은 기후변화 다자협력에서의 중견국 역할을 수행해야 함. COP27 등 기후변화 다자협력에서 중견국으로서의 역할 수행임. 기후 적응, 감축에 적극적으로 임하며, 경쟁력 있는 기술들에 대한 협력 방안을 적극적으로 제안할 필요. 탄소시장 운영 경험과 노하우 관련 정책 협력도 요구됨.

참고문헌

- 강연화. “기후변화 대응과 녹색 ODA.” 『국제개발협력』 제4호 (2009).
- 김성진. “해외 탄소국경조정제의 동향과 한국에의 함의.” 『해외환경정책동향』 한국환경연구원 1호 (2021).
- 김유철. “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로.” 『국가안보와 전략』 제21집 3호 (2021).
- 양주영, 임소영, 김정현. “탄소국경조정에 대한 주요국의 입장과 국내 무역 경쟁력 변화.” 『산업연구원』(2021).
- 이재승, 김성진, 정하윤. “환경협력을 통한 평화구축의 이론과 사례.” 『한국정치연구』 제23집 3호 (2014).
- 이재형, 이천기. “Post-2020 기후변화체제의 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’에 관한 연구-국제법적 분석과 최근 ADP 협상 동향을 중심으로-.” 『환경법연구』 제37집 3호 (2015).
- 이태동. “환경과 무역에 관한 최신 연구 동향.” 『해외환경정책동향』 한국환경연구원 1호 (2021).
- 이태동. “기후변화와 국제정치: 경제, 안보, 개발, 행위자 연구 어젠다.” 『국제정치논총』 제62집 1호 (2022).
- Lee Taedong. “Local Energy Agencies and Cities’ Participation in a Translocal Climate Governance.” *Environmental Policy and Governance* 28-3 (February, 2018).

❖ 저자 약력

■ 이태동

이태동 교수는 연세대학교 언더우드 특훈 교수(2019-22)이자 정치외교학과 교수로 환경-에너지-인력자원 연구 센터장을 맡고 있다. 주된 관심사로 도시의 기후변화와 에너지 정책을 국제관계와 비교정책의 관점에서 분석하는 연구를 하고 있으며, 환경-에너지 정치, 마을학개론, 시민사회와 NGO 정치 등의 과목을 가르치고 있다.

기획 및 감수: 이재준 (제주평화연구원 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)
전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760