

## 오바마 정부의 기후변화 정책 평가 및 전망\*

오경택\*\* (제주평화연구원 객원연구위원)

기후변화에 대응하기 위한 국제적 노력이 성공하려면 미국이 온실가스 감축 의지를 갖고 지도력을 발휘해야 한다. 오바마 정부는 과거 미국 정부들과는 달리 국제적, 국내적으로 적극적인 기후변화 대응정책을 펼 것임을 선언하고 있다. 그런데 오바마 정부의 선언, 외교행위, 입법과정 등에도 불구하고, 미국이 기후변화 문제에 관해 진정 변화하고 있는가에 관한 회의론이 아직도 강하게 존재하고 있다. 그러한 회의론의 근거는 오바마 대통령의 의지가 감퇴했다는 점, 오바마 정부의 기후변화 외교에 큰 성과가 아직 없다는 점, 의회의 기후변화 입법 가능성이 낮다는 점, 반대하는 산업체의 영향력이 크다는 점, 미국인들은 기후변화 문제에 대해 무관심하다는 점 등이다. 그러나 오바마 정부의 기후변화 정책은 여러 가지 차원에서 과거와는 다른 근본적 변화 가능성을 내포하고 있다.

즉, 대통령의 전략적 접근, 관료들의 구성, 예산배정 CAFE강화 EPA를 통한 온실가스 규제 등의 국내정책, 다자적 양자적 외교행위의 방향, 의회 입법의 내용 및 과정, 산업체의 변화, 환경단체들의 역할, 여론의 이해 등을 통해 오바마 정부의 기후변화 정책이 실제로 변화하고 있고, 지속적으로 변화할 수 있는 조건이 개선되고 있다.

\*\* 전남대학교 교수



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)  
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512  
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

「JPI 정책포럼」에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760

목 차

- 1. 서론
- 2. 오바마 행정부의 정책
  - 가. 정책 기초
  - 나. 행정부의 구성
  - 다. 구체적 정책 변화
- 3. 의회의 입법
  - 가. 의회의 권한
  - 나. '미국 청정에너지 안보 법안' (ACES 법안 또는 Waxman-Markey 법안)
  - 다. 하원 법안에 대한 평가 및 반응
  - 라. 상원의 입법 과정
  - 마. 전망
- 4. 사회세력의 역할
  - 가. 산업체
  - 나. 환경단체
  - 다. 여론
- 5. 결론: 종합 평가 및 전망

1. 서론

기후변화에 대응하기 위한 국제적 노력이 성공하려면 미국이 온실가스 감축 의지를 가지고 지도력을 발휘해야 함. 미국은 세계 최대의 에너지 소비국이며, 중국과 함께 최대의 온실가스 배출국임(양국 합이 세계 총량의 40% 이상임). 또한 미국의 정치적 지도력과 경제적 지원 의지도 국제 조약의 성립 과정에 절대적으로 필요한 요소임. 오바마 정부는 과거 미국 정부들과는 달리 국제적, 국내적으로 적극적인 기후변화 대응정책을 펼 것임을 선언하고 있으나, 미국이 기후변화 문제에 관해 진정 변화하고 있는 것인가에 의구심을 가진 시각이 아직도 강하게 존재하고 있음. 특히 2009년 12월 열린 코펜하겐 당사국총회에서 미국의 지도력이 제한되고, 기대한 성과가 나오지 못하자 미국 변화에 대한 회의론이 더욱 커졌음.

○ 회의론

- 오바마 대통령의 의지가 감퇴했음. 오바마가 기후변화 문제를 언급할 때, 선거 유세 중에는 환경위협 자체의 심각성을 강조하였는데, 대통령 취임 후 온실가스 감축의 환경적 이득보다는 청정에너지에 의한 새로운 일자리 창출, 해외석유 의존도 감소 등 비 환경적 이득을 강조하고 있음.<sup>1)</sup> 또한 하원 법안의 '문제' 조항에 대해서도 지나치게 타협적임.<sup>2)</sup> 이는 결국 기후변화 문제 해결 의지의 후퇴로 볼 수 있음.
- 오바마 정부의 기후변화 외교의 실제 변화가 아직 없음. 1992년의 기후변화 기본협약이 논의되던 시기부터 최근의 조지 W. 부시 정부에 이르기까지 미국은 기후변화 대응을 위한 국제적 노력에 항상 방해자였음. 클린턴 행정부의 노력도 결국 성과가 없었고 부시행정부의 교토의정서 탈퇴로 이어졌음. 그와 같은 역사적 경험이 미국의 변화를 신뢰할 수 없게 함. 오바마 정부는 과거와 다른 정책을 펴한다고 하지만 아직 구체적 성과가 나온 것이 없음.<sup>3)</sup>
- 의회의 입법 가능성이 낮음. 행정부의 의지가 아무리 강해도 의회가 입법이나 조약비준으로 협

조하지 않으면 미국은 변화할 수 없음(클린턴 행정부 시절 교토의 정서의 경험). 미 의회는 아직도 지역적 이해관계에 좌우되어 민주당 주도의 실효성 있는 기후변화 에너지 입법이 어려울 것이며, 그럴 경우 미국의 국제적 지도력도 성립할 수 없음.<sup>4)</sup>

- 미국의 다양한 산업은 온실가스 감축에 반대하는데 큰 이해가 걸려 있고, 이들의 정치적 영향력이 지대함.<sup>5)</sup>
- 미국인들은 기후변화 문제에 대해 대체로 무관심하며, 에너지 다소비 생활에 익숙해 있음.<sup>6)</sup>

회의론들과는 달리, 오바마 정부의 기후변화 정책은 여러 가지 차원에서 과거와는 다른 근본적 변화 가능성을 내포하고 있다는 것이 이 글의 주장임. 우선 대통령의 의지, 행정부의 국내 및 외교 정책, 의회 입법의 내용 및 과정, 산업체의 변화, 환경단체들의 역할, 여론의 의미 등을 통해 오바마 정부의 기후변화 정책이 변화하고 있고, 지속적으로 변화할 수 있는 조건이 과거 어느 미국 정부 시절보다 높아졌다는 사실을 밝히려 함.

2. 오바마 행정부의 정책

가. 정책 기초

- 오바마는 대통령 후보시절부터 부시 정부와는 다른 적극적 기후변화 정책을 지지함.
- 오바마는 기후변화 정책 구상을 대통령 취임 직후 '미국을 위한 신 에너지 선언' (2009. 1. 21)으로 발표<sup>7)</sup>
  - 기후변화와 에너지에 관한 포괄적이고 장기적 전략수립 의지 표현
  - 기본 원칙은 스케줄 있는 구체적 온실가스 감축 목표 설정, 에너지 효율성 개선과 청정에너지 사용을 위한 노력, 석유수입 해외의존 감소, 녹색투자를 통한 경제 부양 등이며, 이들을 서로 연계된 포괄적

오바마 정부의 기후변화 정책은 과거 미국정부와는 다른 변화를 보이고 있음

온실가스 감축 목표 설정,  
에너지 효율성 개선,  
청정에너지 확대, 녹색투자를  
통한 경제부양을 연계

목표로 설정하고 추진방안을 천명함.

- 추진방안의 내용은 청정에너지 분야에 향후 10년간 1,500달러를 전략적으로 투자해서 500만개의 새로운 일자리 창출, 10년 이내에 현재 중동과 베네수엘라 수입석유 해당 분량 이상을 감축, 2015년까지 갤런당 150마일 수준의 연비를 지닌 플러그인 하이브리드카 백만대 보급, 재생에너지로 전기생산 비율을 2012년까지 10%, 2025년까지 25%로 확대, 2050년까지 온실가스 배출을 80% 줄이기 위해 배출총량거래제 수행 등.

1) 오바마에 대한 비판

○ 오바마의 정책 의지가 대통령 당선 이후 후퇴했다는 지적.

- 선거 유세 때와 비교하여 기후변화 정책의 필요성을 환경적 필요성 자체보다는 경제와 안보적 효과로 주로 설명하고 있다는 것.<sup>8)</sup> 즉 2009년 1월 발표한 기후변화 에너지 정책을 '미국을 위한 신에너지 선언'으로 명명한 사실이나, 후술할 하원 법안의 효과에 대한 설명도 새로운 일자리 창출, 해외석유 의존도 감소 등 비환경적 이득을 강조.

→ 이것은 국민들의 경기침체에 대한 최우선의 관심을 고려한 조정. (비록 연계된 문제이나), 미국민은 지구온난화보다는 에너지 문제에 더욱 관심을 가지고 있으므로 본질적 문제로부터의 후퇴라기보다는 이슈를 전략적으로 프레임하고 있는 것.

○ 하원 법안의 미약한 부분에 대한 타협적 태도<sup>9)</sup>

- 그린피스 등의 비판
  - 85%의 배출권을 판매가 아닌 무상 할당으로 배분하는 것으로 타협함. 이는 오바마가 제안했던 배출권의 100%를 경매로 판매하는 방식을 거부한 것임.
  - 농촌의 배출권 상쇄를 농업부가 감독하면 실효성 없음.

- 오바마는 사실상 구체적 조항에 대한 찬반 입장을 표시하지 않고 의회에서의 향후 타협의 여지를 남겨두고 있음.
- 그러나 법안에 있어서 타협 불가능한 기본원칙을 밝힘: 스케줄 있는 구체적 온실가스 감축 목표 설정, 에너지효율성 개선과 청정에너지 사용을 위한 강력한 노력, 재정적자 방지.<sup>10)</sup>
- 조금 부족하더라도 안하는 것 보다 하는 것이 낫다는 입장을 가지고 있음. 오바마는 환경단체들과는 달리 현실 정치인임.

나. 행정부의 구성

○ 오바마 행정부의 기후 에너지 관련 고위관료들의 성격도 역대 어느 행정부보다 친환경적 전문가들로 구성됨.

○ 역대 공화당 행정부에서는 기후변화 문제에 관해 부정적, 소극적 입장을 지닌 인물들이 행정부에 포진하고 있었으며, 심지어 민주당 클린턴 행정부에서도 경제관련 고위관료들은 온실가스의 적극적 감축에 반대했었음.<sup>11)</sup>

○ 오바마 행정부에서는 경기침체의 상황에서도 주요 관료들 간에 온실가스 감축의 필요성에 거의 공감하고 있음. 이들의 경력은 학자, 관료, 전문가 또는 환경운동가로서 각 분야에서 지구온난화 문제에 대한 강력한 대응을 지지해 온 공통점이 있음. 대통령의 의지와 함께 주요정책결정자들 간의 합의가 과거 어느 행정부보다 감축 정책을 추진하는 추동력과 지속력을 갖게 되었음.

오바마행정부의 기후변화 에너지관련 고위 정책결정자

오바마 정부의 주요 정책결정 직책으로서 우선 에너지 및 기후변화에 관해 범정부적 조정과 대통령의 직접적 관여를 가능케 하는 대통령 에너지 및 기후변화 담당 보좌관(Assistant to the President for Energy and Climate Change)직을 신설하여 클린턴 행정부에서 최장수 EPA청장을 역임한 캐롤 브라우너(Carol Browner)를 보좌관으로 임명. 다른 주요 인물들로는 환경청장(Administrator of EPA) 리사 잭슨(Lisa Jackson), 에너지부 장관(Secretary of Energy) 스티븐 추(Steven Chu), 환경평가

오바마 행정부의  
기후 에너지 관료들은  
친환경적 전문가들로 구성

경기부양을 위한 투자에  
그린산업 정책 포함,  
CAFE 강화 발표

위원회 위원장(Council on Environmental Quality: CEQ) 낸시 서틀리(Nancy Sutley), 기후변화특사(Special Envoy for Climate Change) 토드 스텐(Todd Stern), CEQ 특별보좌관(Special Advisor for Green Jobs, Enterprise and Innovation at the White House Council on Environmental Quality) 반 존스(Van Jones), 대통령 과학자문(Director of the White House Office of Science and Technology Policy, and Co-Chair of the President's Council of Advisors on Science and Technology) 존 홀드런(John Holdren) 등.

**다. 구체적 정책 변화**

○ 변화를 판단하는 더욱 중요한 기준은 구체적 정책임. 그런 의미에서 오바마 행정부의 기후변화 관련 정책들은 과거 정부와 근본적으로 다른 성격을 보여줌.

1) 경기부양책으로서 그린산업 정책

○ 오바마 정부는 7,872억 달러 규모의 '경기부양법안(The American Recovery and Reinvestment Act)' 을 마련  
- 에너지 분야에는 전체 부양규모의 약 8.4%인 총 650억 달러(재정 지출 430억 달러, 감세 220억 달러)가 지원될 예정<sup>12)</sup>

에너지 분야	재생에너지	재생에너지 생산, 전송, 연구	\$85억	\$434억
		화석연료 오염 처리기술 개발	\$34억	
	전력시스템	스마트그리드	\$110억	
		건물의 에너지 효율화	\$158억	
		전지개발, 고효율 가전제품 보조금 지급	\$47억	

- 에너지 고효율성 제품, 재생에너지 생산과 관련된 부품, 친환경건설에 관련된 수요가 증가할 전망이다.

2) 기업평균연비기준(Corporate Average Fuel Economy: CAFE) 강화 발표

○ 미국 자동차에 대한 CAFE 강화 발표(2009. 5. 19)<sup>13)</sup>

- 2012년부터 시행하여 2016년까지 35.5mpg(약15km/l) 달성하도록 요구

※ CAFE(Corporate Average Fuel Economy)  
→ 자동차 회사가 판매한 차들의 평균연비를 제조 회사별로 기준치를 지키도록 하는 규정

3) 환경청이 기존 청정대기법(Clean Air Act)에 따라 온실가스를 오염물질로 규제할 수 있도록 함(2009. 12. 7).

○ 1963년 제정된 청정대기법은 대기 오염물질을 정부가 규제할 수 있도록 규정. 다만 온실가스가 오염물질인가 하는 점이 문제였음. 2007년 미국 대법원은 온실가스도 청정대기법의 적용을 받는 대기 오염 물질이라고 판결했음. 그러나 규제에 앞서 정부가 위해성 여부를 판단하도록 했는데, 부시 정부는 아무런 후속 조치를 취하지 않고 있었던 것임.

○ 이번에 환경청이 구체적 규제 방안을 마련한다면 그것은 배출권거래 방식에 의한 감축을 규정한 의회 법안들보다 기업에 더 큰 부담으로 작용할 것임. 따라서 이 조치는 입법을 위해 의회를 압박하는 중요한 역할을 할 것임.

4) 국제적 지도력 회복 노력

: 부시 정부와는 달리 오바마는 미국이 국제적 온실가스 감축 노력에 향후 지도력을 발휘할 것을 선언

○ UN 기후변화 협약에 복귀하고, 포스트 교토의정서의 틀에서 공조 약속

- 코펜하겐 합의에 따라 미국의 감축목표 선언: 2020년까지 2005년 대비 17% 감축

○ 에너지와 기후에 관한 주요국 포럼(MEF) 활용

환경청은 기존법으로 온실가스 규제 가능토록 하고, 국제적 지도력 회복 노력

중국과의 양자간 협력의  
중요성 강조

- G8(미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 이태리, 캐나다, 러시아), 호주, 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 멕시코, 남아프리카공화국 등 16개국과 EU 및 UN

- 2009년 6월 22일 멕시코 회의에서는 2050년까지 세계적으로 온실가스 배출량을 1990년 대비 50% 감축하기 위하여 선진국은 1990년 대비 80% 이상 감축할 것을 선언. 또한 G8 정상회담과 연결하여 개최된 2009년 7월 9일의 이탈리아 회의에서는 멕시코회의의 목표를 G8 정상회담 선언문에 포함시켰으며, 지구 평균기온 상승을 산업혁명 이전 보다 섭씨 2도 이내로 제한이 필요하다고 합의함.

- 이와 같은 일련의 주요국 회의를 통해 미국은 기후변화 협상에 있어서 지도력 회복 의지를 알리는 효과를 얻음.

5) 중국과의 양자간 협력 강조

○ 중요성

- 중국은 세계 최대의 온실가스 배출국. 중국이 현재의 성장 방식을 유지할 경우 2030년까지 배출량의 지속적 증가 예상. 따라서 미국과 중국의 협조 없이는 기후변화 저지를 위한 국제적 노력이 실효성이 없게 됨.

- 중국의 감축에 가시적 진전이 있는 경우 미 의회에서 기후변화 에너지 법안이 통과되는데 큰 도움이 됨.

- 핵심 국가 간의 양자적 논의가 다자적 접근보다 용이함.

○ 미중 전략 및 경제대화(2009. 7. 27~28)

- 기후변화 문제를 핵심 의제 중 하나로 다룸.

- 2005년 차관급 전략대화를 시작했고, 2006 장관급 경제대화를 실시했으나, 오바마 행정부는 안보, 경제, 기후변화를 통합해 논의하는 자리로 격상시킴.

- 회의 결과 에너지, 기후변화, 환경보호 분야의 공동협력을 위한 양해각서(MOU) 서명

○ 청정에너지 연구센터 공동 설립 합의

- 2009. 7. 14 미 에너지부 스티븐 추 장관과 상무부 개리 록 장관의 중국 방문시 합의

- 미국과 중국은 에너지효율, CCS 기술, 청정자동차 등의 공동개발을 위한 Clean Energy Research Center 설립에 총 \$1,500만 규모 투자하여 2009년 말부터 운영 예정

○ 중국 국내정책의 변화

- 자체적으로는 온실가스 저감을 위한 실질적 노력을 하고 있음.

· 11차 5개년 개발계획(2006-2010) 기간 중 에너지 집약도를 20% 저감 목표

· 2020년까지 재생에너지 사용 비율을 18%로 확대 예정

- CDM의 적극적 활용

○ 중국 국가발전개혁위원회(NDRC)와 국무원 발전연구센터(DRC)의 '2050 중국 에너지 및 CO<sub>2</sub> 배출 보고서'(2009. 8)

- 2030년까지 배출량이 정점에 도달할 수 있도록 구체적 감축목표 필요

- 배출량 정점, 감축 목표 시점, 구체적 감축량에 관한 최초의 고위급 보고서(기후변화 정책결정에 관한 최고위 자문단)

○ 중국의 기후변화 외교

- 중국의 공식적 대외 입장은 구속적 감축목표 설정에 대한 반대.

- 코펜하겐 합의에 따라 2010년 초 온실가스 감축목표를 UNFCCC에 제출

중국도 국내적으로 온실  
가스 감축 노력

미 하원은 2009년 6월 온실가스 감축 목표와 배출총량거래제를 내용으로 하는 'ACES 법안' 통과

: 2020년까지 2005년 대비 GDP당 40~45% 감축

- 미중 양국의 노력과 이해가 접근
  - 개도국 감축행동의 필요성 중국도 인정
  - 미국 정부 안팎에서 중국의 개도국적 현실 이해 필요성 제기
  - 구체적 협조의 진행: 미중 전략 및 경제대화, 청정에너지연구센터 공동설립

### 3. 의회의 입법

#### 가. 의회의 권한

- 의회는 입법, 조약비준, 주요인물 임명동의, 통상규제, 예산배정 및 지출 승인 등을 통해 환경외교에 막대한 영향을 미칠 수 있음.
- 이와 같은 권한 자체도 강력할 뿐 아니라 미국 국내 입법의 가시화가 없으면, 다른 나라들이 미 행정부만의 의무 감축 약속의 실현 능력을 믿지 않게 될 것이고 미국의 지도력도 성립할 수 없게 됨. 세계는 미 의회가 클린턴 정부 당시 교토의정서 이행을 좌절시킨 사건을 목격함. 따라서 미국 기후변화 에너지법안의 성공 여부가 국제적 온실가스 감축의 실효성을 좌우하는 결정적 변수임. 즉, 의회의 변화가 없다면 오바마 정부의 기후변화 정책이 변화하고 있다고 주장하기 어려움.

#### 나. '미국 청정에너지 안보 법안' (ACES 법안 또는 Waxman-Markey 법안)

- 2009. 6. 26. 미국 하원에서 통과된 최초의 포괄적 기후변화 에너지 법안
- 주요 내용

- 전력회사는 2012년에 6%로 시작하여 2020년까지 신재생에너지 사용 및 에너지효율성 개선을 통해 전력 수요의 20%를 충당하도록 규정
- 2005년도 배출량 대비 온실가스 감축 목표 설정 : 2012(-3%), 2020(-17%), 2030(-42%), 2050(-83%)
- 2012년부터 대규모 배출원에 대하여 배출총량거래제 (cap-and-trade) 도입
- 배출권 상쇄(offset) 허용: 국내 상쇄와 국제 상쇄 프로그램 운영
- 국경조치(border adjustment)의 시행
- 온실가스 감축 노력을 도외시 하는 국가의 특정 수입품에 대해 관세를 부과

#### 다. 하원 법안에 대한 평가 및 반응

- 국제적 관심사인 2020년의 온실가스 감축목표는 2005년 대비 17% 감축으로서 EU의 1990년 대비 20% 감축목표나 일본 하토야마 정부의 1990년 대비 25% 감축목표에 비교하면 미약한 목표이지만 미국 최초의 구체적 감축목표 설정이라는 점에서 의미가 있음.
- 오바마 대통령은 동 법안에 대해 "좋은 출발"이라고 평가.
- 앨 고어 등 환경운동권도 대체로 긍정적으로 평가.
- 6월말 미국을 방문 중이던 독일의 메르켈 총리도 미국 정책의 큰 변화("sea change")를 목격했다고 언급.<sup>14)</sup>

#### 라. 상원의 입법 과정

- 2010년 4월 중순 현재 John Kerry(D-Mass.), Lindsey Graham (R-SC), Joe Lieberman(I-Conn.) 의원 공동 발의로 상원 통합 법

상원도 기후에너지 관련 법안 입안 중

미국의 산업체는  
과거 온실가스 감축 노력을  
방해해 옴

안으로 입안 중.

<예상되는 내용><sup>15)</sup>

- 2020년 감축 목표는 2005년 대비 17% 감축(하원 법안과 동일)
- 청정대기법에 의한 EPA의 규제를 동 법안이 흡수
- 주별 감축 규제 중지
- 미국 내 석유, 가스, 원자력 생산 확대

마. 전망

- 상원에서 기후에너지 통합 법안이 통과되려면 100석 중 60표가 필요. 현재 지지 41, 반대 31, 미정 27 이므로, 지지표를 모두 유지하면서 미정 중 19명을 확보해야 통과 가능함.<sup>16)</sup>
  - 상원은 하원보다 더욱 지역적 균열이 심하나, 통과가 불가능한 것은 아니고 법안이 다양한 지역적 이해관계를 반영하면서 통과를 위한 타협 과정을 거치게 됨.
- 통합 법안이 상원을 통과할 경우, 상원법안과 하원법안이 상하 양원 협의위원회(Conference Committee)에서 조정을 거쳐 상하 양원의 승인을 얻은 후 대통령이 서명함으로써 법률로서 확정되게 됨.
- 오바마 대통령의 대중홍보, 동원활동, 대 의회 협상능력이 입법과정을 촉진하는 데 매우 중요한 역할을 할 것으로 보임.

4. 사회세력의 역할

가. 산업체

- 1) 관련 산업체는 1997년까지 단결하여 온실가스 감축을 위한 국제적 규제 수립을 방해.

- 석유와 석탄 등 화석연료 생산 정제업, 유틸리티 공급자, 교통 운송업, 에너지 집약적 산업(철강, 화학, 유리, 알루미늄, 시멘트, 종이 등), 자동차제조업

2) 업계의 분열

- 교토의 협상과정에서 업계가 분열.
  - 대형 보험회사들이 이산화탄소 규제를 적극적으로 옹호하기 시작함.
- 2000년대에 온실가스 감축에 동의 하는 기업들 등장.
  - DuPont, Shell, Alcoa, BP 등의 글로벌 기업들이 2010년까지 온실가스를 1990년 수준 대비 15% 감축할 것을 자발적으로 약속.
  - 주요기업들과 NGO들이 손잡고 2007년 1월 미국 정부에 온실가스 감축을 지속적으로 촉구하기 위하여 U.S. Climate Action Partnership을 설립.
  - 청정에너지, 에너지효율 관련 기업들의 등장
  - 현재 GM 등 Big3는 경영 위기에 빠져 공적 자금 지원을 받고 있는 중으로서, 오바마 정부의 연비개선 정책에 따라 수밖에 없음.
- 업계의 전향적 변화의 이유
  - 규제의 불가피성에 대한 인식
  - 기후변화로 인한 실제적 피해
  - CDM과 배출권거래제 등 시장메커니즘으로 창출된 새로운 상업적 기회 발견
  - 에너지효율성 향상, 신재생에너지 생산 등에 관련된 기업이나 동일 분야의 개척이 용이한 경우 직접적 이윤 창출 가능
  - 기업 이미지 하락에 따른 기업가치 하락 방지

2000년대 들어서  
주요기업들이 감축행동에  
동참

미국여론은 연관된 문제임에도 불구하고 일반적으로 온실가스 감축보다는 에너지 안보에 더욱 관심

○ 그러나 여전히 상당수 기업은 ACES법안에 반대하는 등 기후변화 문제를 도외시

나. 환경단체

- ACES 법안에 대한 상이한 반응
  - 워싱턴로비에 치중하는 전문적 환경단체들은 법안의 통과를 지지하나, Greenpeace 등 사회운동성을 강조하는 단체들은 법안이 타협에 의해 지나치게 약해지고 있다고 반대
  - 부시행정부 때와는 달리 환경단체들이 정책결정에 참여할 수 있는 채널이 넓어져서 영향력이 확대됨.

다. 여론

- 1) World Public Opinion 조사(2009. 4~7)
  - 메릴랜드 대학교 PIPA가 2009년 4월 4일부터 7월 9일까지 19개국 18,578명을 대상으로 실시한 조사(World Public Opinion)
    - “자국 정부가 기후변화 문제에 더 높은 우선순위를 부여해야 하는가”에 전체 응답자의 평균 60%가 “그렇다,” 12%는 “낮춰야 한다,” 18%는 “현재 적절하다”고 응답.
    - 미국 응답자의 52%가 높여야 한다고 답했고 21%가 낮춰야 한다고 답했으며 24%가 적절하다고 답함. 이는 세계 평균보다는 낮은 비율이지만 미국 응답자들도 기후변화 문제에 대한 보다 적극적 대응을 원하는 사람들이 많다는 결과를 시사함.
- 2) ACES법안에 대한 미국 여론<sup>17)</sup>
  - ACES법안에 대한 지지여부를 묻는 질문에 두 개의 조사에서 상반된 결과 나옴.
    - Rasmussen Reports

- 1000명에게 ACES법안의 지지여부 질문
- 응답자의 12%는 강력한 지지, 25%는 강력한 반대 표명
- 42%가 법안이 경제에 미칠 부정적 영향을 예상

· Zogby Poll

- 1005명에게 ACES법안의 지지여부 질문
- 응답자의 45%는 강력한 지지를 표명하고 있고, 단지 19%만 강력한 반대

○ 이유

- Zogby Poll은 질문할 때 법안이 재생에너지 사용을 확대하고, 온실가스를 감축하고, 에너지효율을 높이는 조치를 포함하고 있다는 내용을 간단한 설명하고 있음. 반면 Rasmussen 조사는 응답자들이 법안에 대한 뉴스를 접했는지만 확인함.
- 즉, 일반인들에게 온실가스 감축이 에너지 문제 해결과 관련된 것으로 인식될 때 보다 적극적 지지를 보인다고 해석할 수 있음.

3) Pew Center 조사(2007년~2009년)

- 미국민들이 정부에 원하는 최우선과제가 무엇인지 실시한 조사 결과도 유사함. 즉, 에너지 문제 대책은 비교적 상위에 속하고 있으나, 지구온난화 대책은 계속 하위에 위치하고 있는 것으로 나타남. 경기 침체 이후에는 에너지 문제에 대해서는 여전히 긴급성을 느끼고 있으나, 지구온난화 문제에 대해서는 우선순위가 최하위로 추락함.

4) 오바마 정부의 여론에 대한 이해

- 일반인은 전문가들 보다 기후변화 문제와 에너지 문제를 별개로 인식하면서, 기후변화보다는 에너지 문제에 더욱 많은 관심을 보임.
- 이와 같은 일반인의 인식을 오바마 대통령이나 의회의 지도자들도 잘 이해하고 있음.

오바마 정부도 여론의 성격을 이해하고 있음

오바마의 기후변화 대응의지가  
후퇴한 것이 아니라  
전략적 접근

→ 정책, 법안의 이름이나 그 효과를 설명할 때 기후변화, 지구온난화, 온실가스 감축과 같은 용어 대신 청정에너지, 안보, 일자리 등으로 표현함.

〈사례〉

- 오바마가 2009년 1월 발표한 기후변화 에너지 정책을 ‘미국을 위한 신에너지 선언’으로 명명.

- ACES법안의 효과에 대한 오바마의 설명에도 청정에너지에 의한 새로운 일자리 창출, 해외석유 의존도 감소 등을 강조.

- 의회의 하원과 상원도 각각 포괄적 기후변화 에너지 법안을 ‘The American Clean Energy and Security Act of 2009’ 과 ‘Clean Energy Jobs and America’s Power Act’ 로 표현.

○ 오바마 정부의 지도자들이 여론의 의미를 정확히 알고 있다는 점도 입법화의 성공가능성을 높여주는 요인.

5. 결론: 종합 평가 및 전망

○ 오바마 정부의 기후변화 정책은 회의론들과는 달리 정부, 비정부적 차원에서 과거와는 다른 변화를 보여주고 있음.

- 오바마의 기후변화 대응 의지가 후퇴했다는 주장: 오바마의 의지를 판단하는 중요한 기준은 그의 구체적 정책임. 가장 중요한 정책은 기존 청정대기법에 의해 환경청이 온실가스를 오염물질로 규제할 수 있도록 한 것. 이 조치는 구체화된다면 현재의 의회 법안보다 더욱 기업에 부담이 될 수 있으므로, 의회의 입법화를 촉진하는 중요한 역할을 할 것임. 또한 자동차 제조사들의 반대로 오랜 동안 실현되지 못했던 기업평균연비기준(CAFE)의 강화를 시행하도록 했음. 또한 오바마 정부는 7,872억 달러 규모의 경기부양법안에 8.4%에

해당하는 총 650억 달러를 녹색성장 분야에 배정함으로써 온실가스 감축 노력을 포함시킴. 오바마 행정부의 기후 에너지 관련 고위 관료들의 성격도 역대 어느 행정부보다 친환경적 인물들로 구성되었음. 끝으로 오바마가 대통령이 된 후에 기후변화 에너지 정책을 환경적 필요성보다는 경제와 안보적 효과로 주로 설명하는 것은 기후변화 문제를 소홀히 다루겠다는 시그널 이라기보다는 효과적 목표달성을 위해 이슈를 전략적으로 프레임하고 있다고 보는 것이 적절할 것임.

- 미국 정부는 과거 온실가스 감축에 관한 국제적 노력을 방해해 왔으며, 아직도 지도력을 인정할 만한 가시적 성과가 없다는 주장: 오바마 정부에 들어와서 2009년 말까지 아직 국제적 감축 협상이 큰 성과를 내지 못하고 있는 것은 사실이나, 기후변화 문제에 대한 오바마의 국제적 활동이 전임자인 부시의 그것과는 명백히 차별화됨. 오바마 정부는 기후변화 협상에 관한 유엔프로세스에 적극적으로 참여하고 있으며, 주요국회의와 중국과의 양자 간의 협의를 통해 국제적 합의 도출 과정에 관여하고 있음. 보다 실효성있는 지도력은 중국과의 협의 진전, 국내 입법의 성공 여부에 깊이 관련되어 있음. 중국도 온실가스 감축의 필요성을 인정하고 있고, 입법과정도 진행 중이므로 아직 미국의 지도력 회복에 대한 기대를 버릴 때는 아님.

- 의회의 기후변화 에너지 입법이 실패할 것이라는 주장: 있는 온실가스 감축을 내용으로 하는 기후변화법의 입법 여부는 국제적 온실가스 감축 가능성을 좌우하는 결정적 변수가 될 것임. 현재 하원을 통과한 ACES법안을 모체로 상원의 법안과 통합된 포괄적 기후변화 에너지법(가칭)이 궁극적으로 성립될 가능성이 높음. 의회 내 강력한 반대가 존재하므로 용이하지는 않겠지만, 과거 어느 때보다 입법에 유리한 상황임.

- 기업의 반대 역할: 기업은 오염자로서 뿐 아니라 생산, 고용, 혁신의 주체이며, 막강한 정치적 영향력을 행사한다는 점에서 기업의 변화가 있어야 미국 기후변화 정책이 변할 수 있다고 전망할 수 있음. 여

행정부, 의회, 산업체의  
변화가 있음

미국주들의 자발적 대응  
노력도 주목할 필요

전히 온실가스 감축에 반대하는 기업들이 있으나, 다양한 이유로 감축의 불가피성 또는 감축으로 파생되는 상업적 기회를 인식하기 시작하는 기업들이 늘어나고 있음. 이러한 변화는 행정부 및 의회의 기후변화 정책 변화의 중요한 촉진제 및 지지 요인으로 작용하고 있음.

- 미국인의 태도: 여론조사에 의하면 다수 미국인은 정부가 기후변화 문제 대응에 더욱 힘써야 한다는 데에는 공감하고 있으나, 에너지 문제에 해결에 대해서 상대적으로 더 높은 관심을 보이고 있음. 경기침체의 상황에서 온실가스 감축은 경제부양, 일자리 창출, 에너지 안보와 연계되는 문제로 인식되어야 여론의 지지를 확보하면서 기후변화 에너지 입법과 정책이 성공할 수 있음. 대통령과 의회가 이 점을 잘 알고 전략적으로 대응하고 있다는 사실이 정책의 성공가능성을 높여주는 요인으로 작용하고 있음.

- 미국 주들의 자발적 대응: 마지막으로 오바마 정부의 변화를 지지하는 중요한 요인은 미국 주(state)들의 자발적 온실가스 감축 행동임. 미국의 북동부, 서부의 주들은 부시 정부 시기부터 연방정부의 정책보다 앞서서 감축정책을 실시해 왔음. 즉, 북동부 10개주에서는 Regional Greenhouse Gas Initiative라 하여, 해당 주들 간에 탄소배출권 경매를 실시하고, 전력회사의 CO<sub>2</sub> 배출을 2014년까지 현재 수준으로 억제하는 동시에 2018년까지 2008년 대비 10%를 감축하는 정책을 선언. 여기에 미 북동부의 200개 화력발전소(연간 배출량 1.9억톤)가 참여함.<sup>18)</sup> 캘리포니아는 2016년까지 자동차 연비를 30% 개선하고, Global Warming Solution Act(2006)를 통해 2020년까지 온실가스 배출량을 1990년 수준으로 감축한다는 목표를 세움. 또한 캘리포니아를 비롯한 미 서부 7개주와 캐나다 서부 4개주(미 경제의 20%, 캐나다 경제의 70% 차지)는 Western Climate Initiative를 통해 향후 12년 이내 온실가스 배출량을 2005년 대비 15% 감축 목표에 합의함.<sup>19)</sup> 이와 같은 행동이 의회 입법과정에서 반대 세력에게 압력으로 작용.

오바마 정부의 기후변화  
정책은 근본적 변화가  
진행 중

○ 이상과 같은 이유들로 인해 오바마 정부의 기후변화 정책은 근본적 변화가 진행 중인 것으로 분석되며, 이와 같은 변화 추세는 오바마 시대에 지속될 것으로 전망함.

주석

- \* 이 글은 『세계지역연구논총』 28집 1호(2010)에 게재된 논문을 수정 요약한 것임.
- 1) John Broder, "Obama, Who Vowed Rapid Action on Climate Change, Turns More Cautious," New York Times (April 11, 2009).
- 2) Leslie Kaufman, "Disillusioned Environmentalists Turns on Obama as Compromiser," New York Times (July 11, 2009).
- 3) John Broder and James Kanter, "Despite Shift on Climate by U.S., Europe Is Wary," New York Times (July 8, 2009); 또한 유엔회의에서 몇몇 개도국들의 주장도 이러한 맥락에 해당된다.
- 4) Shailagh Murray and Dan Balz, "Despite Majority, Obama to Be Tested," Washington Post (June 30, 2009).
- 5) 클린턴 정부에 대한 산업체의 정치활동은 오경택, "지구온난화 레짐형성에 관한 미국의 정책결정과정 연구: 환경운동단체와 업계의 역할을 중심으로," 『한국정치학회보』 33집 2호 (1999) 참조.
- 6) 갤럽의 1995년에서 2007년 사이 조사에서 미국이 당면한 제일 중요한 문제가 환경이라고 답한 응답자는 불과 0~5% 사이에 그침. 계간 Gallup Poll(1995-2000)과 월간 Gallup Poll(2001-2007) in Kathryn Harrison, "The Road Not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States," Global Environmental Politics 7:4 (November 2007), p. 94; The Pew Research Center For The People & The Press, "Economy, Jobs Trump All Other Policy Priorities in 2009, Environment, Immigration, Health Care Slip Down the List"(Washington, DC: The Pew Research Center For The People & The Press, 22 January 2009).

- 7) Barack Obama and Joe Biden, "New Energy For America" (Jan. 21, 2009). [www.barackobama.com](http://www.barackobama.com)
- 8) Broder, "Obama, Who Vowed .....", New York Times (April 11, 2009).
- 9) Kaufman, "Disillusioned .....", New York Times (July 11, 2009).
- 10) 오바마의 Washington Post와의 인터뷰 내용. "Transcript of White House Interview on Climate-Change Bill" Washington Post (June 28, 2009).
- 11) 오경택, "지구온난화 .....", 『국제정치논총』(1999) 참조.
- 12) 도표는 박현수, "오바마 시대의 미국 경제정책 방향과 시사점," 삼성경제연구소 Issue Paper (2009. 7. 13), pp. 42-43 참조.
- 13) "Obama to Unveil Most Aggressive Auto Fuel Standards," New York Times (May 18, 2009).
- 14) Broder and Kanter, "Despite .....", New York Times (July 8, 2009).
- 15) Darren Samuelsohn, "Senate Leaders Reaffirms Plans for Climate Bill Debate as Sponsors Prepare Bloc-To-Bloc Talks," New York Times (April 13, 2010).
- 16) Ibid.
- 17) John Carey, "Dueling Polls on Support for Climate Legislation," Business Week (Aug. 11, 2009).
- 18) Associate Press (Sept. 29, 2008).
- 19) LA Times (Sept. 24, 2008).

**편집:** 오경택 (제주평화연구원 객원연구위원, 전남대학교 교수)