

# 바이든 행정부 기후변화 정책의 안보적 함의 및 정책 고려사항

김호홍 수석연구위원 | 박보라 부연구위원  
chan1304@inss.re.kr | borapark@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 기후의 '안보의제화'와 미·EU의 대응
- III. 파리협정과 바이든 행정부의 기후변화 정책
- IV. 파급영향과 정책 고려사항

## 국문 초록

바이든 대통령은 취임 첫날 파리협정 복귀와 트럼프 행정부의 에너지 정책을 철회하는 행정명령에 서명함으로써 기후변화 대응에 적극적으로 나서고 있다. 바이든 행정부의 기후변화 대응 관련 주요 정책을 살펴보면 세 가지의 특징으로 요약할 수 있다. 첫째, 기후안보적 관점에서 기후변화를 외교정책과 국가안보의 핵심의제로 제시하고 있다. 둘째, 트럼프 행정부의 기후변화와 관련된 정책을 철회하고 국제사회에서의 기후 리더십을 회복하고자 한다. 셋째, 친환경 에너지 투자를 통해 일자리 창출이라는 새로운 성장산업으로 발전시키고자 한다. 기후변화는 전 지구적인 문제이기 때문에 국제사회의 공동대응이 필수적이지만, '탄소국경조정'과 같은 국가 산업 전반에 영향을 미치는 의제들이 충돌하기 때문에 국가 간 갈등의 소지가 남아있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 사항을 고려하여 우리 정부의 대응 방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 우리 정부의 기후변화 대응은 한미·남북 협력을 촉진하는 실용적 접근이 되어야 한다. 둘째, 기후변화 문제를 안보적 관점에서 포괄적으로 접근할 필요성이 있으며, 기후변화 관련 안보 위협에 대비한 국가 정보 활동을 강화해야 한다. 셋째, 국제사회 대응과 국민적 합의 형성을 병행적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다.

---

핵심어: 바이든 행정부, 기후변화, 기후안보, 기후리더십, 탄소국경조정

---

## I. 문제 제기

- 2021년 1월 선진국 중심의 ‘교토의정서(Kyoto Protocol)’ 시대가 막을 내리고 전 세계 주요국들이 참여하는 신기후변화 레짐 ‘파리기후변화협정’(Paris Agreement, 이하 파리협정)이 본격 시행
  - 파리협정은 2017년 미 트럼프 행정부의 탈퇴로 위기를 맞이했으나 바이든 행정부 출범과 함께 다시 복귀함으로써 동력을 확보
- 바이든 대통령은 ‘기후변화 선구자’로 불릴 만큼 이를 중시해 왔으며, 대선 과정에서 기후변화에 대한 트럼프와 차별성을 부각하면서 ‘기후정상회의’ 등을 통해 미국의 리더십을 회복하겠다는 의지를 표명
  - ※ 바이든 대통령은 2020.4.22-23 화상으로 개최되는 기후정상회의에 한·중·일·러 등 주요 40개국 정상을 초청하였으며, “기후정상회의는 강력한 기후대응의 시급성을 강조하게 될 것이라고” 강조(3.26)
- 특히, 기후변화 대응을 안보문제로 인식하여 국가안보보좌관실에 기후변화의 안보적 측면을 고려한 종합전략개발을 지시하였으며, 기후변화 특사로 「존 케리」 전 국무장관을 임명하고 국가안전보장회의(NSC)에 참가토록 하였음<sup>1)</sup>
  - ※ 오바마 대통령은 2016.9.21 기후변화문제를 ‘국가안보위협’으로 규정한 바 있으며, 트럼프 대통령은 2017.12.19 발표한 국가안보전략(National Security Strategy)에서 안보위협 항목에서 제외

1) 케리 특사는 “미국은 이제 곧 기후변화 위기를 국가 안보상의 위기로 대응하는 정부가 될 것”이라고 강조하였으며(20.11.24), 오스틴 국방장관은 “제반 활동과 위험 평가에서 기후변화에 대한 우선순위를 정하는 정책을 추진할 것”(will immediately take appropriate policy action to prioritize climate change consideration in our activities and risk assessment)이라고 언급(21.1.29).

- 이로 볼 때 바이든 행정부의 기후변화 정책은 단순한 환경문제를 넘어 안보적 함의를 가지는 핵심 정책이 될 것으로 보이며, 바이든 대통령은 ‘글로벌 공공재 창출’이라는 명분을 선점하여 국제질서의 주도권을 되찾겠다는 복안 하에 기후변화 정책을 강하게 추진해 나갈 것으로 전망
  - ※ 론 클레인 비서실장, 바이든 대통령 취임과 함께 시급히 해결해야 할 4대 국정과제로 △코로나19 △경기침체 △기후변화 △인종불평등을 제시하고, “미국의 리더십을 회복할 결단력 있는 조치를 취할 것”이라고 강조 (21.1.20)
  
- 기후변화 문제는 새로운 안보적 위협에 국제사회가 공동 대응한다는 당위성이 있지만 ‘탄소 국경조정’ 등 국가 산업 전반에 영향을 미치는 민감한 의제들이 충돌하기 때문에 협력보다는 갈등의 소지를 내포
  - 탄소국경조정 시행 시 전 세계 탄소배출량 1위 국가인 중국의 수출에 직접적인 영향이 미칠 것으로 예상, 기후변화 대응이 화웨이 제재에 이어 미·EU의 대중(對中) 압박 수단으로 작용할 가능성
  - 미중 갈등뿐만 아니라 세계 각국에서 기후변화로 인한 분쟁은 결국 소송으로 비화하는 경우가 빈번하며, 기후변화에 소극적 대응을 보인 각국 정부·대기업에 적극적인 불법행위 책임을 부여하려는 제소가 늘어나면서 향후 새로운 분쟁의 원인이 될 것으로 예상<sup>2)</sup>
  - 특히, 파리협정이 실효적 성과를 거두기 위해서는 최대 탄소 배출국인 미중의 협력이 절대적이지만<sup>3)</sup>, 양국 간 갈등이 고조되고 있는 상황에서 기후변화 문제가 무역 분쟁이나 인권 등 외교 현안과 연계 될 경우 정세 불안정 심화 요인으로 작용할 가능성
  
- 우리는 기본적으로 기후변화 국제 레짐에 적극 협력하면서 이를 새로운 성장 동력 창출의 기회로 삼겠다는 입장이지만,<sup>4)</sup> 기후변화 대응에 소극적이라는 그동안의 부정적 이미지를 해소하면서 한편으로는 신 기후레짐 국면에서 국익 극대화를 추구해야 하는 어려운 과제에 직면

2) 이혜경, “기후소송의 국제 동향과 시사점”, 『기후변화와 세계정치』 (서울대 국제문제연구소, 2020) pp. 53-104.

3) Ian Bremmer and Cliff Kupchan, “Top Risk 2021”, *Eurasia Group Report*, (Eurasia Group, 2021) p. 8.

4) 외교부, “기후변화 대응”, [http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_20150/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20150/contents.do) (검색일: 2021년 2월 2일).

- 이에 본 보고서는 파리협정 시행과 바이든 대통령 당선을 계기로 기후변화 문제가 국제사회의 중요한 이슈로 대두된 상황에서 바이든 행정부 기후변화 정책이 가지는 안보적 함의 및 우리에게 주는 시사점을 살펴보고 정책 고려사항을 제안하는 데 목적을 두고 있음
  - ※ 기후변화 문제는 탄소배출 감소뿐만 아니라 에너지와 산업, 기후난민, 기후 정의 등 다양한 내용들을 포괄하는 광범위한 의제이지만 본 보고서에서는 안보적 측면을 중심으로 논의를 전개
- 바이든 행정부의 기후변화 정책을 안보적 관점에서 다룬 선행연구는 없으며, 이와 관련된 기존 연구는 다음과 같음
  - 기후변화 문제의 안보적 의미와 관련해서는, 기후변화에 대한 UN 안전보장이사회의 역할을 분석한 ‘기후변화와 안보의 상관관계에 관한 일고찰’(김성원, 2016), 유엔차원의 논의의 흐름과 기후변화와 안보의 연계이론을 정리한 ‘기후변화와 안보에 대한 국제적 논의 동향과 한국의 대응 방향’(최원기, 2013)이 있음
  - 바이든 행정부 기후변화 정책과 관련해서는, ‘바이든 대통령 당선자의 기후·에너지 공약과 시사점’(신동원 외, 2020), ‘바이든 미 신행정부의 기후변화 정책과 우리나라에의 시사점’(심상민, 2020), ‘국제사회의 탄소 중립 정책 방향과 시사점’(박영석 외, 2021) 등이 있음
- 본 연구는 기존 연구에서 개별적으로 다루고 있는 바이든 행정부의 기후변화 정책과 안보적 의미를 연계하여 분석하고 있으며, 정책 고려사항으로 남북미 또는 남북협력 문제, 국민적 합의형성과 인식제고 문제 등 구체적인 대안을 제시하고 있다는 점에서 차별성이 있음

## II. 기후의 '안보의제화'와 미·EU의 대응

### 1. 기후의 안보의제화

- 기후변화의 안보적 접근은 안보를 안전과 지속의 관점에서 정의하는 두 가지 개념에서 출발하고 있음
  - 두 개념은 안보를 각각 '만일의 사태로부터 개인적·집단적 안전을 보장하는 문제'<sup>5)</sup>와 '인간의 생존·번영에 관한 가장 중요한 요소를 지속적으로 누릴 수 있도록 보장하는 것'으로 정의<sup>6)</sup>
  - 국가안보의 개념이 과거 전통안보(traditional security)의 영역을 넘어 환경, 에너지, 인권 등 비전통 위협요인으로까지 확장되면서 글로벌 신안보 이슈들의 '안보화' 논의를 촉진
    - ※ 기후변화가 유발하는 다양한 형태의 신안보 위협요인에 효과적으로 대응하기 위해서 국가적·지역적·지구적 차원에서 새로운 제도적 장치를 마련할 필요가 있다는 문제의식 대두
- 기후변화 문제가 안보적 차원에서 본격 논의된 배경에는 안보개념의 확대와 함께 기후변화에 내재되어 있는 △위협 증폭제 역할 △기후분쟁 △기후안보 등 요인들이 복합적으로 작용
- (위협증폭제로서의 기후변화) 기후변화가 인간안보와 국가경제, 난민, 영토 상실 등 기존의 안보위기 수준을 더 악화시킨다는 점에서 안보문제로 간주해야 한다는 주장<sup>7)</sup>

5) Mamunur Rashid, Joy Jacqueline, Pereira, Rawshan Ara Begum, Sara Aziz and Mazlin Bin Moktar, "Climate Change and its Implications to National Security", *American Journal of Environmental Sciences*, Vol. 7 No. 2 (2011) p. 150.

6) M. Soroos, *The Endangered Atmosphere: Preserving a Global Commons*, (Columbia: University of South Carolina Press, 1997) p. 339.

7) United Nations General Assembly, "Climate Change and its Possible Security Implications Report to the Secretary-General", *Sixty-fourth session: Item 114 of the Provisional Agenda*, (United Nations General Assembly, 2009) pp. 1-29.

※ 기후변화 문제가 △최빈국의 인간안보 문제를 증가시키고, 경제발전을 저해하는 직접적인 원인이 되며 △기후변화 문제에 즉각 대응하지 못할 경우 대규모 난민사태가 발생하여 갈등을 심화시킬 것이고 △해수면 상승에 따른 영토상실과 국가상실 가능성을 증가시킬 뿐만 아니라 △수자원 등 국제 공유자원에 대한 갈등을 유발할 수 있다는 점에 주목

- (기후분쟁) 기후변화는 취약국의 수자원, 식량, 에너지 등 자원갈등을 심화시켜 새로운 분쟁과 폭력의 원인으로 작용하며, 기후변화가 유발하는 자원고갈에서 비롯되는 분쟁 발생지역의 확대 및 빈도를 증가시킬 가능성이 높기 때문에 국제안보 문제에 해당한다는 입장<sup>8)</sup>
- (기후안보) 기후변화가 유발하는 다양한 차원의 부정적 영향이 빈곤 심화 등 인간의 취약성을 심화시키면서 새로운 안보불안 요소로 대두되고, 이러한 불안과 위협이 장기간 지속될 것이라는 점에 주목하면서 기후변화의 인간안보 위협 측면을 강조<sup>9)</sup>
  - 기후변화로 인한 혹서·혹한, 홍수·가뭄 등 자연재해의 파급력이 점차 확대되면서 인간의 생명과 재산의 안전에 대한 중대한 위협을 제기하는 ‘고충격(high-impact) 사건’으로 발전하는 경우가 빈번<sup>10)</sup>

## 2. 바이든 행정부 이전 미·EU의 기후변화 대응

### 가. 미국

- H. W. 부시 행정부(1989~1992) 당시에는 기후변화 개념에 대한 논의가 있었지만 시급성과 중요성 측면에서 설득력을 얻지 못해 기후변화 연구프로그램을 법제화하는 「지구변화연구법(Global Change Research Act of 1990)」 제정을 제외하면 연방 차원의 적극적인 기후변화 대응정책은 수립되지 않았음<sup>11)</sup>

8) UNOCHA, “Understanding the Climate–Conflict Nexus from a Humanitarian Perspective: A New Quantitative Approach”, *OCHA Policy and Studies Series*, (2016) pp. 6–9.

9) United Nations Development Program, “A Typology and Analysis of Climate–Related Security Risks in the First Round Nationally Determined Contributions”, *Policy Brief Climate Change*, (New York: UNDP, 2020) pp. 1–17.

10) World Meteorological Organization, “State of the Global Climate 2020”, *Provisional Report*, (Geneva: WMO, 2020) p. 17.

11) Tracking the U.S. Congress, <https://www.govtrack.us/congress/bills/101/s169> (accessed: March 26, 2021).

- 클린턴 행정부(1993-2000)는 전임 행정부의 소극적인 기후변화 정책기조를 비판하고 대선 당시부터 강력하게 주장한 친환경·신재생 에너지 산업 활성화 및 다양한 에너지정책과 기후변화 대응을 위한 입법을 시도(의회외 반대로 무산)
  - ※ 당시 『군사작전과 환경(2000)』<sup>12)</sup> 등 국가안보전략에 환경안보 개념을 적극적으로 포함시켰으며, 기후변화 취약국의 정치적 불안정과 분쟁 발생이 미국의 군사개입을 요구할 수 있고, 대규모 기후난민 발생 및 테러공격의 취약성 증가라는 측면에서 국가 및 국제안보문제로 인식
- G. W. 부시 행정부(2001-2008)는 기후변화 대응을 위한 국제협약인 교토의정서 비준을 거부하는 등 기후변화 국제협력에 비협조적 태도를 유지하였으며, 대내적으로도 기후변화·에너지 소비규제 정책과 입법 측면에서 후퇴
  - ※ 부시 행정부의 소극적 태도에 대하여 미국외교협회(CFR)는 미국이 국제사회의 기후변화 대응을 주도해 나가야 한다는 적극적인 입장을 권고한 바 있으며, 기후변화 대응을 위해 필요한 제도 개혁 및 새로운 규범 형성 필요성을 강조<sup>13)</sup>
- 오바마 행정부(2009-2016)는 포괄적이고 장기적인 관점에서의 기후변화에 대응한다는 기조를 견지하였으며, 연방차원의 온실가스 감축규제 입법에는 실패하였으나 행정명령 13513호를 통해 기후변화 적응전담반 구성 등 강력한 기후변화 대응정책을 수립·시행<sup>14)</sup>
  - 2기 행정부는 「기후행동계획(2013)」을 통해 △연방차원의 온실가스 감축 △기후변화 대비·대응계획 수립 △기후변화 대응 국제협력 주도 등을 핵심 정책으로 발표하고 적극적으로 추진

12) Headquarter, *FM 3-100.4 MCRP 4-11B Environmental Considerations in Contingency Operations*, (Department of Army, 2000).

13) Joshua Busby, "Climate Change and National Security: An Agenda for Action", *CFR Report*, No. 32 (Council on Foreign Relations, 2007).

14) 박기령, "미국의 기후변화 대응에 관한 정책 및 법제연구: 2009년 이후 오바마 행정부를 중심으로", 「현안분석 16-19-6」 (세종: 법제연구원, 2016) pp. 6-9.



- 트럼프 행정부는 2016년 대선 당시부터 기후변화 개념에 회의적이었으며, 오바마 행정부의 기후변화 대응정책 및 법제에 대한 재검토 필요성을 제기하는 한편, 화석연료 산업에 대한 규제철폐·완화 등을 주장하였으며, 결국 파리협정을 탈퇴(2020)

## 나. EU

- EU는 국제사회에서 기후변화의 안보의제화를 1990년대부터 지속적으로 주도해왔으며, 기후변화의 국제적 리더 역할을 자임
  - 유엔 기후변화협상의 진전 여부와 관계없이 자체적으로 가장 높은 수준의 기후변화 정책과 선도적인 자발적 감축 체제를 구축하였을 뿐만 아니라 기후변화 협상의 주요의제를 설정하고 협상 타결을 주도<sup>15)</sup>
- EU 이사회는 기후변화로 야기되는 환경적 위험이 단순히 환경문제가 아니라 EU의 정치적·안보적 이해에 직접적인 영향을 주는 안보 문제로 규정하고, 적극적이고 공세적인 기후외교를 추진<sup>16)</sup>
  - ※ 유엔기후변화협약(UNCC)과 별도로 EU 회원국들에게 탄소배출 감축목표 상향조정 촉구(2019.3), 유럽과 전 세계 기후·환경위기 결의안 주도(2019.12), 유럽그린딜 내 온실가스 배출량의 55% 감축 목표 포함(2020) 등<sup>17)</sup>
- EU가 기후변화의 안보의제화에 적극적인 배경에는 기후변화 문제해결의 시급성과 국제사회 인식 제고 필요성에 대한 의지뿐만 아니라 기후외교에서 EU의 주도권을 강화코자 하는 정치적 동기도 내포

15) 최원기, "기후변화와 안보에 대한 국제적 논의 동향과 한국의 대응방향", 「주요국제문제분석 2013-09」(서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2013) p. 5.

16) European Commission, "Climate Change and International Security", Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council S113/08 (2008) pp. 1-11.

17) European Parliament, "EU Agricultural Policy and Climate Change", European Parliamentary Research Service Briefing, (EPRS, 2020) p. 11.

### Ⅲ. 파리협정과 바이든 행정부의 기후변화 정책

#### 1. 파리협정의 의미와 주요 의제

##### 가. 의미

- 파리협정은 기존의 ‘교토의정서’(2005년 발효)를 대체하는 신 기후변화 레짐으로, 2015년 12월 파리 개최 제21차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP21)에서 195개국이 채택
  - 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 대비 2°C 보다 낮은 수준으로 유지하되 1.5°C 이하 제한을 위해 노력한다는 목표를 정하고, 각국으로 하여금 5년마다 향상된 온실가스 감축 목표(NDC) 제출을 의무화
  - 교토의정서와 달리 선진국과 개발도상국이 함께 참여하는 범지구적 기후 레짐으로, 주요 탄소 배출국인 중국과 인도의 동참으로 정책의 실효성을 제고하고 온실가스 감축 문제뿐만 아니라 개도국에 대한 기술·재정 지원 등 포괄적 내용들을 규정
    - ※ 교토의정서는 △온실가스 감축에 중점을 두고 △37개 선진국과 유럽연합(EU)에만 의무를 부과, 탄소 다배출국인 중국과 인도가 제외됨으로써 형평성·실효성 측면에서 의문이 제기되었으며 △미국과 일본·캐나다·러시아·뉴질랜드 등 주요국의 불참으로 리더십에 한계를 내포
- 파리협정의 본격 시행은 △인류 공동의 위협에 선진국·개도국이 함께 대응하는 ‘실효적 범지구적 협력체’를 구축했다는 점과 △미중 간 갈등이 고조되는 상황에서 ‘경쟁과 공존’의 기조 하에 명분 있는 협력시대가 조성됨으로써 긴장 완화의 계기가 될 수 있다는 점에서 의미가 있음
  - ※ 미국과 중국은 2021년 주요 20개국(G20) 기후변화 금융 실무그룹(‘지속가능한 금융그룹’) 공동의장국을 맡기로 합의 하였으며, 존 케리 바이든 대통령 기후변화특사는 3.23 중국 개최 기후변화 장관급회의에 참석

- 다만, 기후변화 문제가 단순한 환경의 차원을 넘어 국가안보 전략과 경제 및 산업 전반에 영향을 미칠 수 밖에 없다는 점에서 갈등 소지 상존
  - 특히 ‘기후변화 행정부(climate change administration)’로 불리우는 바이든 행정부가 파리협정 복귀를 통해 기후리더십 확보를 본격화할 것으로 예상되기 때문에<sup>18)</sup> 중국을 비롯한 여타국들의 견제로 오히려 갈등을 심화시킬 소지가 있다는 점도 고려할 필요
  - 미국무역대표부(USTR)는 바이든 행정부의 무역의제 보고서에 탄소국경조정 도입을 고려하고 있음을 명시<sup>19)</sup>, 향후 보호무역 등 새로운 무역장벽으로 작용할 가능성이 있음을 시사

## 나. 주요 의제

- 온실가스 감축목표 조정 문제
  - 파리협정은 국가별로 2020년 말까지 ‘30년 국가온실가스 감축목표(NDC, 의무사항)’를 제출하고 ‘50년 장기 저탄소 발전전략(LEDs, 권고사항)’을 제출토록 규정
  - 2021년 1월 말 기준 총 29개국에서 LEDs를 제출하였으며, 2019년 유엔 기후행동정상회의 이후 세계적으로 우리나라(‘50년’)를 포함하여 약 70여개 국가가 탄소중립을 선언<sup>20)</sup>
  - 우리나라는 2019년 10월 「기후변화 대응 기본계획」에서 ‘2030년에 2017년 배출 온실가스(7.9억톤) 대비 24.4% 감축(5.3억톤)’을 목표로 제시하였으며, 2020년 12월 ‘2050 탄소중립 전략’을 발표
    - ※ ‘2050 탄소중립 전략’은 △전기수소의 활용 확대 △혁신적 에너지 효율 향상 △탈 탄소 미래기술 개발 및 상용화 촉진 △지속가능한 산업혁신 △자연생태의 탄소흡수강화 등 5대 기본방향으로 추진

18) 국립외교원 외교안보연구소, 『2021 국제정세전망』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020), p. 164.

19) United States Trade Representative, “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, (USTR, 2021) p. 3.

20) 임재규, “미국의 기후변화 정책과 우리의 대응전략,” 국가안보전략연구원 신안보 전문가 간담회 자료, (2021년 2월 17일).

[표 1] 주요국의 탄소중립 정책 추진현황

국가	내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2021.1.20. 파리기후변화협정 복귀</li> <li>• ‘청정에너지 인프라 계획’ 추진을 통해 2050년까지 탄소배출 ‘net-zero’ 달성 계획</li> <li>• 바이든 임기 4년간 5대 분야에 2조 달러 규모의 예산 투입 (자동차, 전력, 건축, 청정에너지 혁신)</li> </ul>
EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2019.12 발표 ‘European Green Deal’을 통해 ‘2050년까지 탄소중립’을 선언함</li> <li>• 2030년까지 탄소배출 1990년 대비 55% 감축 추진</li> <li>• 2030 및 2050 목표달성을 위해 친환경 재생에너지 비중 증대, 관련 산업 기술 개선, 배출권 거래제 강화 등 제시</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2019.6 ‘2050년까지 온실가스 배출량 80% 저감’을 골자로 하는 ‘2050 장기저탄소 발전전략’ 발표</li> <li>• 스가 총리, 2020.10.26 ‘2050 탄소중립 실현’ 선언</li> <li>• 2020.12.25. ‘2050년 탄소중립 그린성장 실행계획’ 발표</li> </ul>
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020.9 ‘2030을 기점으로 탄소 배출량을 감소하고 2060년까지 탄소배출 중립 달성’ 발표</li> </ul>

\*출처: 언론보도 내용 등을 참조하여 저자가 작성

- 탄소국경조정(Carbon Border Adjustment, CBA) 문제
  - 탄소국경조정은 온실가스 배출 관련 국가 간 감축의욕의 차이를 보정하는 무역제한 조치로서, 다양한 형태를 포함하고 있다는 점에서 ‘탄소국경세’ 보다 광의의 의미로 해석<sup>21)</sup>
    - ※ 특정 국가 또는 지역의 탄소 감축정책 시행에 따라 온실가스 배출원이 역외로 이탈하는 이른바 ‘탄소누출(Carbon Leakage)’현상을 방지하기 위해 추진
  - CBA에 가장 적극적 태도를 보이고 있는 EU는 3월 10일 유럽의회 총회에서 결의안을 채택하였고, 바이든 행정부도 다양한 형태의 ‘탄소국경조정’을 추진할 가능성
    - ※ 바이든 대통령은 선거과정에서 “각국의 기후변화 동참을 독려키 위해 무역조치 동원”을 언급하였고, 탄소집약적 수입품에 대해 탄소조정료(carbon adjustment fees) 또는 할당량(quota) 부과를 공약
  - CBA는 무역과 산업에 영향을 미치는 민감한 이슈로서 중국과 러시아 등 주요국이 반대하고 있고 정확한 탄소량 측정 등 많은 기술적 어려움을 안고 있어 시행까지는 난관이 예상<sup>22)</sup>

21) Ibid.

22) Ibid.

## 2. 바이든 행정부의 기후변화 정책

### 가. 기본 인식과 방향

- 바이든 행정부의 기후변화 정책은 △기후변화를 외교정책과 국가안보의 핵심 의제화 △트럼프 행정부의 기후변화 정책 철회 및 리더십 회복 △친환경 에너지 투자를 통한 일자리 창출이라는 3가지로 요약<sup>23)</sup>
- 이러한 기조는 바이든 대통령의 ‘기후안보적 관점’을 보여주는 것으로,<sup>24)</sup> 대선공약 「청정에너지 혁명과 환경 정의를 위한 계획」에서는 기후변화를 ‘실존하는 위협’이라고 표현하면서 최우선적인 국가안보과제로 제시<sup>25)</sup>
  - 기후변화에 대해 △국내적으로 재난재해 증가를 유발하여 공동체를 파괴할 뿐만 아니라 △글로벌 차원에서도 역내 불안정성으로 인한 군사적 수단 동원과 대테러 환경의 취약성을 심화시킴으로써 미국의 국가안보를 위협하게 된다는 점을 강조<sup>26)</sup>
- 기후변화 이슈에서 주도권 회복을 우선과제로 적극 추진
  - 바이든 대통령 취임 직후 파리협정에 복귀하고 「키스톤 XL 파이프라인」 프로젝트 허가를 취소하는 등 ‘트럼프 지우기’에 나섬으로써 기후변화에 대한 적극적 대응 의지를 나타냄<sup>27)</sup>

23) 3월 현재 바이든 행정부의 기후변화대응과 관련된 공식문서는 발표되지 않았기 때문에 바이든 대통령의 대선공약, 주요 언론과의 인터뷰, 취임 직후 서명한 행정명령의 내용을 중심으로 작성함.

24) Leslie Kaufman, “Biden Just Linked Climate and Security. Next Comes Military Money”, Bloomberg, Jan 29, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-29/biden-just-linked-climate-and-security-next-comes-military-money> (accessed: March 14, 2021).

25) <https://joebiden.com/climate-plan/> (accessed: March 3, 2021).

26) 기후변화와 테러리즘 증가에 대해서는 다음을 참조. “Climate Change Could Mean More Terrorism in the Future”, UNODC, <https://www.unodc.org/nigeria/en/climate-change-could-mean-more-terrorism-in-the-future.html> (accessed: March 12, 2021); “How Terrorists Leverage Climate Change”, New Security Beat, <https://www.newsecuritybeat.org/2019/09/terrorists-leverage-climate-change> (accessed: March 12, 2021).

27) The White House, “Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis”, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis> (accessed: February 23, 2021).

- 중국과 EU의 협력을 확보하면 기후변화 이니셔티브가 가능할 것이라는 인식하에<sup>28)</sup> 중국과도 일정 부분 협력할 것으로 예상
  - ※ 4월 세계기후정상회의 개최 및 G7, G20 정상회의에서 기후변화 대응 이니셔티브를 제시하고 주요 경제국간 기후협상 무대인 오바마 정부의 「에너지·기후주요경제국포럼(MEF)」 복구를 추진할 가능성
- 존 케리 특사는 UAE에서 개최된 ‘UAE 지역 기후대화’에서 기후변화 대응과 파리협정의 성공을 위해 다자협력을 강조하였으며, 국제사회의 적극적 대응을 촉구(4.6)<sup>29)</sup>, 인도 기자간담회에서는 친환경 투자와 탄소국경세 도입을 주장(4.8)<sup>30)</sup>
  - ※ ‘UAE 지역 기후대화’ 참가국: UAE, 수단, 모로코, 이집트, 이라크, 쿠웨이트, 바레인, 카타르, 오만, 요르단
- 한편, 기후변화 대응을 위한 구체적 사업으로 ‘청정에너지 혁명’과 ‘그린 뉴딜’을 핵심적 과제로 제시하고 있는데,<sup>31)</sup> 이는 민주당의 ‘그린 뉴딜 결의안’ 및 오바마 2기 행정부의 ‘기후행동계획 2013’과 일맥상통<sup>32)</sup>
  - ‘그린 뉴딜’은 제2차 세계대전 이후 최대 규모의 국가·사회·경제·산업 분야의 자원 동원 전략으로 △온실가스 배출 순 제로 △일자리 창출 △인프라와 산업투자 △지속가능한 환경 △정의와 형평성 보장을 목표로 제시<sup>33)</sup>
    - ※ 특히 ‘그린 뉴딜’ 사업은 청정에너지 경제는 경제성장과 일자리 창출의 기회라고 간주하는 가운데 기후변화 대응 강화 필요성과 함께 사실상 환경문제와 경제(무역)문제가 연계되어야 한다는 측면을 강조<sup>34)</sup>

28) 오기출, “바이든의 승리 후 우리의 기후변화 대응전략은 있는가”, 기후변화와 그린뉴딜을 연구하는 의원모임 세미나 발제문, 2020년 11월 10일 <https://www.youtube.com/watch?v=ApraY6bNOus> (검색일: 2021년 2월 18일).

29) U.S. Department of State, “Joint Statement from the United Arab Emirates Regional Climate Dialogue”, (DoS Office of the Spokesperson, 2021) <https://www.state.gov/joint-statement-the-united-states-and-the-united-arab-emirates-working-together-on-climate-challenge/> (accessed: April 13, 2021).

30) U.S. Department of State, “Briefing with Special Presidential Envoy for Climate John Kerry”, (DoS Office of the Spokesperson, 2021) <https://www.state.gov/briefing-with-special-presidential-envoy-for-climate-john-kerry/> (accessed: April 13, 2021).

31) <https://joebiden.com/climate-plan/> (accessed: March 3, 2021).

32) 임재규, “미국의 기후변화 정책과 우리의 대응전략”, pp. 4-5.

33) Ibid., pp. 4-5.

34) 신동원·양유경·이창훈, “바이든 대통령 당선자의 기후·에너지 공약과 시사점”, 『KEI 포커스』 제8권 제16호 (2020) p. 7.

## 나. 기후변화 관련 「행정명령」·「국가안보지침」 주요내용

- 바이든 대통령은 취임직후 기후관련 특별조직을 신설하고 기후변화 대응 「행정명령」(1.20/1.27)을 발표하였는데, 행정명령에서는 향후 기후변화 대응이 국가안보정책에서 중요의제가 될 것임을 시사<sup>35)</sup>
  - ※ 특사(John Kerry) 및 기후변화 차르(Gina McCarthy)를 임명
- 행정명령에는 다음과 같은 사항들이 포함되어 있음
  - 기후변화 대응을 외교안보 정책의 핵심으로 간주하며, 국가정보국장(Director of National Intelligence)은 120일 내에 국가의 경제 안보 관점에서 기후변화 영향에 대한 보고서를 제출
  - 21개 연방 정부기관·부처를 포함하는 태스크포스를 창설, 기후변화 대응에 있어서 전 행정부가 긴밀하게 협력하는 ‘포괄적인 접근방식(Whole of Government Approach)’을 채택
  - G7과 G20 등 국제협의체를 통해 기후변화 아젠다를 우선적으로 논의하며, 파리협정 재가입에 필요한 탄소 감축 관련 ‘국가결정기여(NDC: National Determined Contribution)’ 목표 수립에 착수
    - ※ 파리협정 탈퇴 전 미국은 2005년 대비 2050년 탄소 배출량 감축목표를 80%로 제시하였으나, 바이든 행정부는 이를 ‘2050년 탄소 배출량 제로’로 상향 조정, 향후 NDC 변화에 주목 필요
  - 트럼프 행정부시 정책을 부처별로 면밀하게 검토, 유예와 수정 및 철회 여부를 고려하며 △「키스톤 XL 파이프라인」 프로젝트 허가 취소 △석유-천연가스 시추 신규허가 중단 △연방정부 화석연료 직접 보조금 중단 등 청정에너지 전환을 가속화
    - ※ 이와 함께, 연방정부 구매력과 자산을 활용한 청정에너지 산업 성장 촉진 정책을 적극 추진 → ‘범정부 청정에너지 산업부흥 종합계획’ 수립과 함께 연방정부에 미국산 제품 조달을 강조하는 「Buy American법」을 레버리지로 신재생에너지 시장 확대 및 일자리 창출

35) The White House, “Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis”, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis> (accessed: February 23, 2021).

- 바이든 행정부는 2021년 3월 3일 「잠정국가안보전략지침(Interim National Security Strategy Guidance)」을 발표, 미국의 대외정책과 국가안보전략이 새로운 단계에 접어들었음을 시사<sup>36)</sup>
- 동 지침은 새로운 안보위협으로 △전 세계적인 감염병의 유행 및 생물학적 위험 △기후위기 증가 △사이버위협 △세계경제 붕괴 △인도주의적 위기의 지속 △폭력적 극단주의와 테러리즘 △핵·WMD 확산을 지목하고 이 중 일부는 이미 실존하는 위기로 강조
- 미국의 국가안보 강화를 위하여 동맹의 재활성화와 인도·태평양 지역 및 유럽과의 협력관계 강화를 언급하고, 기후변화를 비롯한 글로벌 과제에 대응하기 위해 국제질서를 주도하는 위치로의 복귀를 선언

## IV. 對韓 파급영향과 정책 고려사항

### 1. 시사점과 파급 영향

- 바이든 행정부 대외전략은 민주주의와 인권 가치에 기반을 둔 자유주의 국제 질서를 강조하는 가운데, 트럼프 행정부에서 약화된 미국의 리더십을 회복하는 데 역점을 두고 있음<sup>37)</sup>
  - 이를 위해 동맹협력을 강화하고, 기후변화를 비롯한 글로벌 공통의 과제들을 양자 및 다자 틀 내에서 해결하는 데 주도적 역할을 추구해 나갈 것이며,<sup>38)</sup> 이 과정에서 중국 등 주요국들과 갈등과 마찰도 예상
  - 한미 관계에서는 트럼프 행정부에 비해 방위비 분담(3.18 가서명)을 비롯한 동맹 현안 갈등은 줄어들겠지만 △인권·기후변화 등 ‘가치지향 외교’에 어떻게 부응할지 문제와 △동맹 네트워크에 어느 정도로 적극성을 보일 것인가의 문제는 새로운 과제로 대두<sup>39)</sup>

36) Joe Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*, (Washington D.C.: The White House, March 2021) p. 7.

37) 국회입법조사처, “바이든 신행정부의 주요정책 전망과 시사점,” 2021. 1. 27, p. 37.

38) 이재현, “바이든 행정부의 동남아정책 전망,” 아산정책연구원, 「ISSUE BRIEF」, 2020-34 (2020), p. 2.

39) 이상현, “바이든 행정부의 외교정책 전망,” 세종연구소, 「세종정책브리프」, 2021-02 (2021) p. 2.



- 바이든 대통령에게 기후변화 문제는 다음과 같은 점에서 특별한 의미를 가지고 있음
  - 바이든 대통령 개인적인 관심사일 뿐만 아니라 의원시절과 부통령 임기 중 적극적이고 공격적인 기후변화 정책을 추진하였으며,<sup>40)</sup> 전통적으로 기후변화 문제는 민주당 정부의 ‘가치지향성’을 부각하는 상징적 의미를 내포
    - ※ 바이든의 기후변화 정책은 전통적으로 민주당의 공유된 노선으로 미국의 변화를 반영, 오바마 정부의 정책(2025년까지 2005년 대비 26-28% 감축)의 연장선상에 있고, 탄소 중립은 2020년 민주당 대선 후보들의 공통된 공약이기도 함<sup>41)</sup>
  - 2020년 대선 과정에서도 기후변화 문제는 반 이민정책과 함께 핵심 쟁점으로 부각되었으며, 바이든 대통령은 트럼프 식 ‘자국이익 중심 외교’와 차별화 할 수 있는 대표적인 글로벌 정책 이슈로 기후변화를 강조
  
- 이러한 기조에 따라 향후 바이든 행정부는 기후변화 문제를 더 이상 ‘부가적’인 의제가 아니라 ‘핵심적’ 문제로 다루어 나갈 것이며, 중국을 비롯하여 기후변화 문제에 소극적인 국가들에 대한 유무형의 압박을 지속 강화할 것으로 전망되기 때문에 이는 그동안 기후변화에 소극적이라는 평가를 받아온 우리에게 부담으로 작용
  - 국제사회는 우리나라가 국가위상에 비해 기후변화 대응에 소극적이라고 평가하고 있으며, 일각에서는 △온실가스 배출량 지속 증가 △높은 석탄발전 비중 △신규 석탄발전소 건설 △해외 석탄 발전 금융지원 △화력발전소 수출 재정지원 등의 이유로 ‘기후악당(climate villain)’으로 비난
    - ※ 2020년 12월 유럽 평가기관 공동으로 발표한 ‘2021 기후변화 대응지수(Climate Change Performance Index)’에서 한국은 전체 61개국 가운데 53위로 ‘매우 미흡(very low)’한 최하위권에 포함<sup>42)</sup>

40) 오바마 행정부(바이든 부통령)는 2009년 1월 21일 ‘미국을 위한 신재생에너지 선언’을 발표했으며, 민주당은 「미국 청정 에너지 안보법(ACES, Waxman-Markey 법안)」 제정을 통해 재생가능 에너지 확대, 에너지 효율 향상, 연비강화, 건물 에너지 절감, 총량제한 배출권 거래제 도입 등을 추진하였으나 공화당의 반대로 무산된 바 있음.

41) 신동원·양유경·이창훈, “바이든 대통령 당선자의 기후·에너지 공약과 시사점”, pp. 3-5.

42) 유럽의 독립평가기관인 저먼워치, 뉴클라이밋연구소, 기후행동네트워크(CAN)는 전 세계 온실가스 배출량의 90%를 차지하는 온실가스 다 배출 상위 국가의 기후 정책을 비교 평가하여 ‘기후변화대응지수(Climate Change Performance Index)’를 매년 발표하고 있으며, 우리나라는 2020년 58위에서 2021년 53위로 5계단 상승했지만 여전히 최하위 수준임.

- 바이든 행정부의 각국에 대한 압박은 형식적으로는 양자관계 보다는 파리협정을 비롯한 다자 틀 내에서 이루어질 가능성이 높고, 내용적으로는 온실가스 감축목표의 상향조정과 고탄소 배출업종에 대한 지원·투자 중단요구 등 다양한 형태로 나타날 것으로 전망<sup>43)</sup>
  - 바이든 행정부의 탄소국경조정 정책이 가시화 될 경우 대외 수출 의존도가 높은 우리나라의 경우 철강과 석유화학 등을 중심으로 산업 전반에 타격을 입을 것으로 예상<sup>44)</sup>
- 따라서, 우리로서는 기후변화를 안보의제화 하고 무역과 연계시킨다는 기초 하에 강력한 기후변화 이니셔티브를 추구하는 바이든 행정부의에 협력하면서도 국익을 확보할 수 있는 전략적 대응이 필요

## 2. 정책 고려사항

### 가. 기본 관점과 접근방향

- 한미·남북협력을 촉진하는 실용적 접근:  
기후변화 문제는 바이든 행정부 핵심정책으로서 북한도 동 문제에 적극적 관심을 가지고 있는 만큼, 기후변화 의제를 활용하여 한미·남북 협력을 촉진시킬 수 있는 방안 모색
- 안보적 관점의 포괄적 접근:  
기후변화 대응이 단순한 환경 문제에 머무르지 않고 외교와 안보, 무역, 산업구조 등 국정운영 전반에 영향을 미치는 ‘글로벌 안보이슈’라는 인식하에 접근
- 국제사회 대응과 국민적 합의형성의 병행적 접근:  
탄소국경조정 등 기후변화 쟁점의제에 대한 국제사회 움직임을 예의주시하면서 대응해 나가되, 핵심 이슈들이 최종 타결까지는 상당한 시간이 소요될 것이라는 점을 감안하여 우선적으로 국내 산업 경쟁력 강화 및 산업계 국민들의 인식제고에 주력

43) 심상민, “바이든 미 신행정부의 기후변화정책과 우리나라에의 시사점,” 「주요국제문제분석 2020-51」 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020) p.13.

44) 한국의 주요 수출 지역인 미국과 중국, EU가 모두 2023년 탄소 국경세를 도입할 경우 경우 국내 기업이 지급해야 할 세금은 약 6,100억원 규모에 이르며, 2030년에는 1조 8,700억원 규모가 될 것으로 추정(그린피스 서울사무소, “기후변화 규제가 한국경제에 미치는 영향 분석”, 2021.1).

## 나. 추진 사항

- 한미 협력 강화 및 남북 협력 촉진의 기제로 활용
  - 미국이 주도하는 기후정상회의를 비롯한 기후변화 대응 다자주의 활동에 적극 동참하고 공조를 강화, 그동안 우리가 기후변화에 소극적이라는 기존의 이미지를 불식시키는 것이 중요
  - 바이든 행정부의 「탄소중립계획」과 우리의 「2050 탄소중립 추진전략」을 연계할 수 있는 구체적인 방안 마련(한-미 공동 이니셔티브 수립 및 핵심 분야 공동 R&D 추진 등)
    - ※ 자율주행차·인공지능·데이터 등 4차 산업혁명 인프라 중심의 디지털 혁신 분야와 친환경 일자리 전환 협력 방안도 모색
  - OECD DAC 가입 10주년(2020) 기념의 연장선상에서 우리가 경쟁력을 보유한 청정에너지·전력 인프라 분야 등 USAID와 그린 ODA를 연계한 제3국 공동 진출 개발협력 추진
    - ※ 원조 수혜국에서 공여국으로 전환한 유일한 사례인 우리의 ODA 경험을 기후변화 대응을 위한 지속가능한 개발 협력으로 확대, 국제사회의 책임을 다하겠다는 의미를 부여
  - 북한이 탄소배출권 판매 등과 관련하여 기후변화 문제에 관심이 많은 점을 감안하여 남북관계 진전시 회담 의제로 기후변화 문제를 우선 제안하며, 남북 간 본격적인 경험 추진 시 탄소배출량의 대폭 증가 가능성이 있는 만큼 이에 대비한 남북 공동연구 및 협력 추진 구상단계부터 기후변화 대응역량 구축 문제 중점 협의
    - ※ 북한은 유엔기후변화협약(1994), 교토의정서(2005), 파리협정(2016) 등 기후변화 관련 국제 협력체에 적극 참여하고 있으며, 바이든 당선 직후 외무성 홈페이지를 통해 기후변화 문제를 “어느 한 나라의 문제가 아니라 전 지구적 문제”라고 규정하고 “파리협정 당사국으로서 의무를 성실히 이행하기 위해 노력하고 있다”고 강조(20.12.14)
  - 기후변화 문제가 바이든 대통령의 관심사라는 점을 감안하여 기후변화 공동 대응을 위한 ‘남·북·미 3자 협력’도 적극 추진(존 케리 기후변화 특사의 방북, 남북미 학술 공동연구 등)
- 기후변화 대응에 ‘안보적 관점’ 반영 및 국가정보활동 강화
  - 기후안보적 관점에서의 기후변화 대응은 △실존 위협에 대한 국가차원 대응의 현실적 필요성 △기후변화 문제의 중요성·심각성에 대한 인식 제고 △바이든 행정부와 문제의식 공유라는 외교적 함의를 내포

- 기후안보는 기후변화가 기존 지정학적 위험과 환경적 위험을 가속·확대하는 증폭제라는 인식을 바탕으로 기후변화가 유발하는 직·간접적 안보위협 제거와 영향 완화가 핵심<sup>45)</sup>
    - ※ 기후변화 대응에는 전력·수송·산업공정 및 재료연구 등 다양한 산업분야의 기술 혁신이 필수적이라는 점에서 혁신기술을 노린 중국·러시아의 스파이활동 증가도 예상<sup>46)</sup>
  - 따라서 기후변화로 파생되는 지정학적·환경적 위험이 다양한 국가·비국가 행위자와 연계되면서 국가안보 위해 요소들이 대폭 증가할 우려가 있는 바, 국가적 차원의 능동적·선제적 대처 필요
  - 중장기적으로 청와대 국가안보실 내 기후변화문제 전담 컨트롤타워 조직을 신설, 환경·통상·국방·지자체 등 범정부적 차원의 대응과 함께 전문가 그룹 가동, 대국민 설득 등 종합적 대응전략 수립·시행
    - ※ 기후변화 문제를 국가안보적 차원에서 다루고 있는 바이든 행정부(케리 특사)와 포괄적인 정책협의를 할 수 있는 중량급 전문가가 업무를 전담하면서 민관 협력 및 정부 각 부처를 조정 통제할 필요
  - 국가정보원의 기후변화 관련 조직과 기능을 보강, 국내외 국가정보목표 우선순위(PNIO)에서 기후변화 정보수집의 비중을 늘리고, 위협요인 식별과 유관국 대응동향 수집 등 국익보호 및 예방정보 활동 강화
- 탄소국경조정 메커니즘 실현 가능성에 대비
    - 바이든 행정부의 출범을 통해 미국의 그린 뉴딜 정책뿐만 아니라 EU가 추진 중인 CBA의 실현 가능성이 증대되었으며, EU는 3월 10일 유럽의회 총회에서 CBA 결의안 채택
    - 동 결의안은 에너지 집약적 산업계 대상 탄소배출권 무상할당 폐지조항이 삭제된 채 통과되어 ‘2050 기후중립’ 목표달성과 동시에 자국 산업계 보호를 의도한 것으로 향후 EU 내 정치적 갈등 소지를 내포
      - ※ 탄소배출권 무상할당 대상 업종 목록의 개혁이 전제되지 않으면 어떤 방식의 CBAM 이더라도 ‘내국민대우원칙’에 부합하지 않기 때문에 사실상 어느 국가도 받아들이기 어려운 내용으로, 6.1 예정된 유럽위원회의 CBAM 구상안 제안에 주목 필요

45) 심상민, “바이든 미 신행정부의 기후변화정책과 우리나라에의 시사점”, p. 6.

46) Daniel Hoffman, “Intelligence community’s challenges and opportunities in the face of climate change”, Washington Times, February 13, 2020 <https://www.washingtontimes.com/news/2020/feb/13/intelligence-community-can-help-climate-change> (accessed: March 11, 2021).

- 미국 역시 탄소 국경세 추진에는 동의하면서도 EU 안에 유보적 입장을 취하고 있으며, 입법 추진은 코로나19 등 해결이 시급한 국내문제를 우선 처리한 후 추진할 것으로 예상
- 따라서, 우리는 먼저 입장을 밝혀 전략을 노출시키는 것 보다는 미국·EU 등이 구체적으로 제시할 탄소국경조정 방안을 지켜보면서 우리의 산업과 무역구조 등을 감안한 최선의 방안 제시
- 중견국으로서 우리의 역할 확대 및 위상 제고
  - 파리협정은 교토의정서와 달리 선진국뿐만 아니라 개도국들도 함께 참여하고 있기 때문에 우리는 민주주의와 경제발전의 경험과 함께 강력한 기술력을 보유한 중견국으로서 선진국과 개도국을 연결하는 국제협력의 가교 역할을 할 수 있을 것으로 예상<sup>47)</sup>
  - 미국·EU 등 기후변화 선도국과의 협력 체제를 구축하는 한편, 여타 중진국들과의 긴밀한 소통을 통해 리더십을 발휘하고, 한중일 미래협력 의제로 부상할 기후변화 대응협력에서 주도적 역할 수행
  - 5월 서울 개최 예정인 ‘녹색성장 및 글로벌 목표 2030을 위한 연대정상회의(P4G)’에서 우리의 비전과 이니셔티브를 포함하는 「서울 선언」을 발표하는 등 기후변화 대응 논의를 주도
    - ※ 4월 기후정상회의와 6월 G7 정상회의, 11월 제26회 기후변화 총회(COP26) 등 주요 계기를 적극 활용하여 우리의 위상을 제고
  - 바이든 대통령은 녹색기후기금(GCF)에 대한 지원을 재개할 것으로 예상되는 만큼, 우리도 GCF의 투자사업 참여를 통해 해외 그린 뉴딜 사업을 활성화하고, 본부 소재국으로서 녹색기후기금 위상 제고 방안을 적극 모색할 필요
    - ※ 녹색기후기금은 인천 송도에 본부가 있으며, 개도국의 온실가스 감축과 기후변화에 대응하기 위해 만들어진 국제금융기구로 기금규모 목표액은 세계은행과 아시아개발은행과 대등한 수준(초대 사무총장을 우리가 역임)
  - 기후금융 국제협의체에 적극 참여, 아시아개발은행(ADB)·그린분야 다자개발은행(MDB) 등과 협력사업을 발굴하고 우리가 설립한 국제기구인 글로벌 녹색성장연구소(GGGI)와 협력도 적극 추진

47) 최충익·이동관·최준호, “기후변화 국제협력 패러다임 변화에 따른 남북한 환경협력 방안,” 『한국지적정보학회지』 제21권 제2호 (2019) p. 193.

- 국내산업 경쟁력 제고 및 국민적 합의 형성 노력 강화
  - 세계 주요국은 그린 뉴딜 정책 추진을 위해 친환경 산업부문을 집중 육성하고 있으며, 이에 따라 향후 친환경 산업분야의 기술경쟁력 제고 및 기술표준 선점 경쟁이 가속화 될 전망
  - 우리 산업은 철강(38.7%)과 석유화학(17.9%), 시멘트(12.1%) 등 에너지 다소비 소재산업 중심구조로 편성되어 탄소중립화 과정에서 기술개발과 생산설비 교체, 재생에너지 기반 전력소비 등으로 막대한 경제적 비용 지불이 예상되는 상황
  - 이러한 점을 감안할 때 탄소국경조정 시행에 대비, 산업계에 대한 적극적 설득작업이 필수적이며, 국내 주요산업의 경쟁력 보호를 위한 정부와 산업계의 역할 배분 및 적정 비용분담 구조 개발이 필요
    - ※ 미국·EU 등은 국가주도 방식의 탄소배출 저감 기술을 개발 중이며, 일자리 소멸에 대비, 친환경 분야 일자리로의 전환 정책 적극 추진
    - ※ 기후변화 대응정책 수립단계부터 기후변화 영향 및 취약성 평가를 강화하여 기후변화 취약산업 및 계층보호를 포함하는 맞춤형 대책 추진
  - 한편, 기후변화 대응과 관련한 국민적 의식 형성이 시급하며, 산업계와 청년층의 ‘기후적대감’을 해소하고 기후변화 정책에 대한 동참을 견인하기 위한 다각적인 공감대 구축 전략 개발이 필요
    - ※ 에너지 전환정책에 대한 연령별 지지도 조사결과 20대가 가장 낮은 지지율(65.3%)을 보였으며, 국내에서는 세계적 추세에 비해 기후변화보다 경제적 불안정·소득 불평등·부패·젠더 갈등을 더 시급한 문제로 인식하는 경향<sup>48)</sup>

---

48) 국제앰네스티 한국지부, “Z세대가 바라보는 전 세계 ‘당면과제’는 기후변화”, 2019년 12월 10일 <https://amnesty.or.kr/31550/> (검색일: 2021년 3월 16일).

## 참고문헌

- 국립외교원 외교안보연구소. 『2021 국제정세전망』 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020.
- 국제앰네스티 한국지부. “Z세대가 바라보는 전 세계 ‘당면과제’는 기후변화”. <https://amnesty.or.kr> (검색일: 2021년 3월 16일).
- 대한민국 정책 브리핑. “강해진 대한민국, 높아진 국격…국제사회 ‘우뚱’”. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148882698> (검색일: 2021년 1월 18일).
- 박기령. “미국의 기후변화 대응에 관한 정책 및 법제연구: 2009년 이후 오바마 행정부를 중심으로”. 『현안분석 16-19-6』. 세종: 법제연구원, 2016.
- 신동원·양유경·이창훈. “바이든 대통령 당선자의 기후·에너지 공약과 시사점”. 『KEI 포커스』 제8권 제16호 (2020).
- 심상민. “바이든 미 신행정부의 기후변화정책과 우리나라에의 시사점.” 『주요국제문제분석 2020-51』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020) pp.1-28.
- 오기출. “바이든의 승리 후 우리의 기후변화 대응전략은 있는가”. 기후변화와 그린뉴딜을 연구하는 의원모임 세미나 발제문, 2020년 11월 10일 <https://www.youtube.com/watch?v=ApraY6bNOus> (검색일: 2021년 2월 18일).
- 외교부. “기후변화 대응”. [http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_20150/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20150/contents.do) (검색일: 2021년 2월 2일).
- 이혜경. “기후소송의 국제 동향과 시사점.” 이태동 편. 『기후변화와 세계정치』. 서울대 국제문제연구소, 2020. pp. 53-104.
- 임재규. “미국의 기후변화 정책과 우리의 대응전략.” 국가안보전략연구원 신안보 전문가 간담회 자료, (2021년 2월 17일).
- 장은교, “바이든, 취임 첫날 '키스톤 파이프라인' 중단시킨다”. 『경향신문』, 2021년 1월 19일, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=202101182142001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202101182142001) (검색일: 2021년 3월 11일).
- 최원기. “기후변화와 안보에 대한 국제적 논의 동향과 한국의 대응방향”. 『주요국제문제분석 2013-09』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2013) pp. 1-18.
- 최충익·이동관·최준호. “기후변화 국제협력 패러다임 변화에 따른 남북한 환경협력 방안.” 『한국지적정보학회지』 제21권 제2호 (2019) pp. 190-197.
- 현혜란. “미국 기후특사, 마크롱 면담…기후변화 대응 금융지원 방안 논의”. 연합뉴스, 2021년 3월 11일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210311179900081> (검색일: 2021년 3월 13일).

- Biden, Joe. *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington D.C.: The White House, March 2021.
- Bremmer, Ian and Cliff Kupchan. “Top Risk 2021”, *Eurasia Group Report*, (Eurasia Group, 2021) pp. 1– 27.
- Busby, Joshua. “Climate Change and National Security: An Agenda for Action”, *CFR Report*, No. 32 (Council on Foreign Relations, 2007) pp. 1–41.
- European Parliament. “EU Agricultural Policy and Climate Change”, *European Parliamentary Research Service Briefing*, (EPRS, 2020) pp. 1–12.
- Headquarter. *FM 3–100.4 MCRP 4–11B Environmental Considerations in Contingency Operations*, U.S. Department of Army, 2000.
- Hoffman, Daniel. “Intelligence community's challenges and opportunities in the face of climate change”, *Washington Times*, February 13, 2020 <https://www.washingtontimes.com/news/2020/feb/13/intelligence-community-can-help-climate-change> (accessed: March 11, 2021).
- Joe Biden 홈페이지. <https://joebiden.com> (accessed: February 22, 2021).
- Kaufman, Leslie. “Biden Just Linked Climate and Security. Next Comes Military Money”, *Bloomberg*, Jan 29, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-29/biden-just-linked-climate-and-security-next-comes-military-money> (accessed: March 14, 2021).
- New Security Beat. “How Terrorists Leverage Climate Change”, <https://www.newsecuritybeat.org/2019/09/terrorists-leverage-climate-change> (accessed: March 12, 2021).
- UNODC. “Climate Change Could Mean More Terrorism in the Future”, <https://www.unodc.org/nigeria/en/climate-change-could-mean-more-terrorism-in-the-future.html> (accessed: March 12, 2021).
- The White House. “Executive Order on Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-protecting-public-health-and-environment-and-restoring-science-to-tackle-climate-crisis> (accessed: February 23, 2021).
- Rashid, Mamunur. Joy Jacqueline. Pereira, Rawshan Ara Begum, Sara Aziz and Mazlin Bin Moktar. “Climate Change and its Implications to National Security”, *American Journal of Environmental Sciences*, Vol. 7 No. 2 (2011) pp. 150–160.



- Soroos, M. *The Endangered Atmosphere: Preserving a Global Commons*, Columbia: University of South Carolina Press, 1997.
- Tracking the U.S. Congress. <https://www.govtrack.us/congress/bills/101/s169> (accessed: March 26, 2021).
- United Nations General Assembly. “Climate Change and its Possible Security Implications Report to the Secretary-General”, *Sixty-fourth session: Item 114 of the Provisional Agenda*, (United Nations General Assembly, 2009) pp. 1-29.
- United Nations Development Program. “A Typology and Analysis of Climate-Related Security Risks in the First Round Nationally Determined Contributions”, *Policy Brief Climate Change*, (New York: UNDP, 2020) pp. 1-17.
- UNOCHA. “Understanding the Climate-Conflict Nexus from a Humanitarian Perspective: A New Quantitative Approach”, *OCHA Policy and Studies Series*, (2016) pp. 1-32.
- United States Trade Representative. “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, (USTR, 2021) pp. 1-308.
- U.S. Department of State. “Briefing with Special Presidential Envoy for Climate John Kerry”, <https://www.state.gov/briefing-with-special-presidential-envoy-for-climate-john-kerry/> (accessed: April 13, 2021).
- U.S. Department of State. “Joint Statement from the United Arab Emirates Regional Climate Dialogue”, <https://www.state.gov/joint-statement-the-united-states-and-the-united-arab-emirates-working-together-on-climate-challenge/> (accessed: April 13, 2021).
- World Meteorological Organization. “State of the Global Climate 2020”, *Provisional Report*, (Geneva: WMO, 2020) pp. 1-38.

## Abstract

---

Ho-Hong Kim

Bora Park

(Institute for National Security Strategy)

On the first day of his inauguration, President Biden has declared that he will actively respond to climate change by signing two Presidential executive orders. One is to reinstate the US to the Paris climate agreement and the other is to cancel the controversial Keystone XL pipeline. It can be summarized by three topics in the Biden administrations' climate change plans. First, climate change is represented as a major agenda in foreign policy and national security from the climate security perspective. Second, it seeks to withdraw the Trump administration's energy policies related to climate change and restore climate leadership in the international community. Third, it intends to develop and expand green jobs by investing eco-friendly energy infrastructure. Even though climate change requires global cooperation due to its global impact, it has some potential challenges in responding. Climate change issues influence the industrial economy nationwide as the climate change plans compel the industries to transform themselves into green service economy. During the transformation process, issues such as carbon border taxes have conflicted between stakeholders. Considering these issues, recommendations for climate change plans for Korea are as follows: First, the Korean government's climate change policy should

---

## Abstract

---

be a pragmatic approach to promoting ROK-U.S. cooperation as well as inter-Korean cooperation. Second, it needs take comprehensive and whole-of-government approach on the perspective of climate change security, enhancing the national intelligence in responding the security threats derived from climate change. Third, it needs to establish the climate change plans in regarding the international community and raise public awareness in parallel.

---

Keywords: Biden Administration, Climate change, Climate security, Climate change leadership, Carbon Border Tax

---

# INSS

## 전략보고

April 2021. No. 118

국가안보전략연구원

📍 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩  
☎ 02-6191-1000 📠 02-6191-1111 🌐 [www.inss.re.kr](http://www.inss.re.kr)