

# 기후변화협약에 대비한 환경정책에 있어서의 정부·민간환경단체 정책 네트워크 모형에 관한 실증연구



정 병 옥  
경희대학교대학원 행정학과 석사 4학기

## 전 체 목 차

I. 서론
II. 기후변화협약에 대한 고찰
1. 기후변화협약의 현황
2. 온실가스 저감을 위한 경제적 유인수단과 가입 의무 사항
3. 기후변화협약에 대한 각국의 논리
III. 기후변화협약 대응정책 과정에서의 민간환경단체의 활동과 역할
1. 민간환경단체의 정책결정 참여의 이론적 근거
2. 기후변화협약과 관련한 민간환경단체의 활동 현황
IV. 실증분석
1. 연구의 설계
2. 조사결과 및 분석
V. 결론 : 기후변화협약과 관련한 민간환경단체의 역할과 전개방향

러한 성과들에 의해 보정된 사회시스템의 운용은 자원고갈, 환경오염 등의 문제들을 노출해 왔으며 이러한 상황은 미래에도 지속될 가능성이 크다고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

사회측면에서의 환경부문 문제는 복합적이고 구조적인 성격을 가지고 있으며 그 문제의 실체를 파악하기도 여간해서는 쉽지 않은 것이 사실이다. 환경문제는 우리 사회의 심각한 문제일 뿐만 아니라 또한 심각한 국제문제로 급격히 떠오르고 있다. 과거 이데올로기 중심의 동서대립의 세계질서가 깨지면서, 1992년 리우데자네이루에서 개최된 「유엔 환경개발회의」를 계기로 이제 바야흐로 범지구적 환경문제를 놓고 남북대립이 침체화되는 가운데 새로운 국제질서가 생겨나고 있는 것이다.

앞으로 다가올 21세기 무한경쟁시대의 새로운 밀레니엄은 두 가지 핵심적 기본 가치를 내재하고 있다. 그것은 정보통신분야의 기술혁신으로 인한 사회부문의 효율화 및 그로 인한 여러 파생 문제들과 지구환경에 있어서 자원문제의 새로운 접근 방법의 요구이다. 이러한 요구들에 대한 적절한 정

## I. 서론

오늘날 환경오염의 실제적 책임은 현실체제를 구성하는 각종의 조직들이라 할 수 있다. 에너지의 활용은 인류의 문명사적 성과들을 창출해 내었고 이

1) 인류 역사상 에너지는 성장을 뒷받침하는 주요한 도구(수단)로 인식되어 왔다. 그러나 국제환경규제를 둘러싼 현재의 여건은 성장의 의미에 대한 중대한 수정이 진행되고 있다. 따라서 에너지가 수행하여온 성장의 도구적 기능에 대한 수정이 또한 요구되고 있다. 그렇다면 최근 수 십년간 진행되어온 국제환경 규제의 논리를 어떻게 유추해 낼 수 있을 것인가? 이는 에너지에 대한 국제 사회 관심의 전환적 측면에서 고찰될 수 있으리라 믿는다. 즉, 에너지 정책의 관심은 공급안정성을 위한 자원확보에서 사회성장과 이에 긴요한 지식창출로 전환되어 왔다고 볼 수 있는 것이다. 이는 기존 연구의 검토과정에서 확인될 수 있듯이 에너지 문제의 분석 시각도 순수한 경제적, 금융적 관점에서 사회 체제 발전과 성장에 연계하여 조망하는 방법으로 전환하고 있음을 알 수 있는 것이다.

책적 대응은 앞으로의 국가발전에 있어 핵심적 기제로서 작용할 수 있는 것이다. 그러나 급박한 기후변화의 논의의 흐름 속에서 우리정부는 국제환경규제에 대한 취약한 대응논리를 보이고 있는 실정이다. 무엇보다도 환경문제의 전문성과 폭넓은 논의 부족으로 말미암아 구체적 환경정책의 면밀한 준비 없이, 국제환경협상에서의 뚜렷한 대응논리를 보여주지 못하고 있는 것으로 생각된다. 우리나라로서는 우리의 자발적 참여를 강력히 주장하는 미국 등 선진국에 대하여 우리의 경제성장, 산업구조상의 특수성과 온실가스 배출감축에 따른 파급효과 등을 설명·설득하여 의무부담의 직접적인 압력을 완화시키는 일도 중요하겠지만 에너지 절약·이용효율의 개선 등 비교적 비용이 적게 들면서 국제수지 개선 등 여러 가지 편익이 따르는 온실가스 감축수단을 추진하여, 경제성장과 환경보전을 동시에 이룩하는 계기가 될 수 있도록 철저히 노력하는 인식의 새로운 전환이 요구되어지고 있기도 하다. 무엇보다 국제적인 환경규제에 대한 대응이라는 피동적이며 방어적인 자세에서 탈피하여 경제성장과 환경보전을 조화롭게 달성한다는 적극적이며 건설적인 자세로의 근본적인 태도의 전환이 필요한 것으로 판단되고 있는 것이다.

환경문제는 그 내용과 형식적 측면에서 다양함과 광범함을 갖고 있다. 보존과 개발의 논쟁은 환경정책결정에 영향력을 행사하는 기업, 정부, 국회, 민간환경단체, 이익집단, 여론 사이에서 서로의 입장차이와 경제적·정치적 속성에 따라 사회적 규제로서의 환경규제의 수준과 방법에 엄청난 갈등을 초래하기도 하며 때로는 정부 정책에 적대적 관계에 놓이기도 하는 것이다.

그 동안 기후변화협약에 대한 논의는 산업계와 정부를 중심으로 폭넓게 논의가 이루어지고 있는

중이다. 특히 이산화탄소배출저감의 이슈는 산업구조의 중·장기적 구조개편과 이에 따른 매우 고통스러운 노력과 작업들이 수반되어야 하는 문제임에 그 특성을 내포하고 있다 할 것이다. 현재 기후변화협약에 대한 환경정책에 영향을 미치는 사회이익단체로는 이산화탄소 등 온실가스 규제를 오히려 강화해야 한다고 주장하고 있는 민간환경단체와 이를 반대하고 협약적용 논리에 적극 반대하고 있는 기업단체들이 주축이 되고 있다.

환경문제의 정책이슈 채택과 환경보호정책의 강도 및 방법은 지배적 사회이념, 서로 다른 이해관계를 가진 집단들의 정치활동, 그리고 정부기관 및 행정지도자의 이념적 성향과 정치적 권력 등의 정치적 요소에 의해 커다란 영향을 받는다. 에너지 정책 기능 및 에너지 수요·공급관리 강화나 경쟁력 있는 에너지 산업구조 형성의 실현 논의는 기존의 제도나 조직들의 재구성 속에서 비롯된다. 따라서 국내 산업구조의 개편과 생활패턴의 변혁을 물고 올 수 있는 기후변화협상에서는 정부, 산업, 및 민간환경단체와 국제기구 등을 포함한 종합적 협조체계의 네트워크가 형성되어야 할 것이다.

본 연구의 목적은 이러한 환경정책의 이슈들 가운데 특히, 기후변화협약의 정책적 대응을 중심으로 민간환경단체와 정부의 환경정책 네트워크 모형을 집중적으로 분석하고자 한다. 그 동안 정부와 산업계의 대응은 소극적 협상전략을 위주로 많은 논의와 연구가 진행되어 왔다. 그러나 기후변화협약의 구체적 이슈에 관한 민간환경단체의 정책참여나 의견수렴 작업은 거의 전무하다고 볼 수 있을 것이다. 기후변화협약의 대응에서 성공적인 정책결정은 전문성과 효율적 대응논리라는 환경정책의 무의사결정적 패턴<sup>2)</sup>이 아닌, 여러 가지 대안을 검토하여 가장 종합적인 정책대안을 구하는 작업

2) 환경문제에 대한 의제설정 자체를 제한하는 것이 "성장과 개발" 이데올로기에서 연유되었다고 보는 관점이 환경정책의 구조적 무의사결정론이다. 또한 환경정책의 행태적 무의사결정이란 환경정책문제가 정책화되지 못하게 하는 것으로서 이는 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)라는 개념을 통해 그 이유를 찾아 볼 수 있다. 한편 환경정책 집행의 제도적 무의사 결정이라는 것은 결정된 정책이 제대로 집행되지 않게 하는 것을 말한다고 볼 수 있으며 이는 법적 문제점과 제도적 문제점에서 비롯된다. Dye, T. R. 「Understanding public policy」, Prentice-Hall, 1984, pp. 324~335

으로 보완되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 기후변화협약에 대응하는 환경정책의 의제 채택과 결정단계를 중심으로 민간환경단체와 정부의 건설적 네트워크 모형<sup>3)</sup>에 관해 연구를 하도록 한다.

아울러 본 연구논문에서는 현 상황에서 민간환경단체들이 생각하고 있는 기후변화협약에 대한 정부정책의 평가와 현재 기후변화협약의 정부·민간환경단체 정책네트워크 모형에 있어서의 요인별 상관관계를 설문조사를 통하여 실증분석 하도록 하였다. 이러한 모형에 관한 기존 연구는 거의가 논리전개에 입각한 서술전개 방식을 취하고 있었으며, 특히 기후변화협약에 관련하여 활동을 펴고 있는 민간환경단체의 실상조차 파악되지 않은 상태에서 이와 같은 주제의 실증분석은 거의 전무한 상태라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 일단 빈도분석에 입각한 틀을 중심으로 민간환경단체에 대한 조사분석을 활용하여, 기후변화협약 대응정책에서의 정부·민간환경단체 정책네트워크 모형에 관한 변수선정 작업과 요인분석에 의한 상관관계를 도출해 내고자 한다. 조사의 대상으로서 본 연구는 국내에서 활동하고 있는 민간환경단체 중 기후변화협약에 대한 정책적 의견을 개진하고 있는 한국기후에너지연대 소속 12개 단체의 민간환경단

체를 설문조사의 표본집단으로 설정하여 연구를 수행하였다.

## III. 기후변화협약에 대한 고찰

산업혁명이라는 인류 역사상 거대한 혁명적 변화 이후, 인류의 폭발적 증가와 과학기술의 양적 성장은 지구의 자정능력을 초월하였으며, 오존층 파괴와 지구 온난화 현상<sup>4)</sup> 등 균형파괴의 현상들을 초래하였다. 이에 환경에 대한 인식은 날로 새로워지기 시작했으며, 그에 대한 필연적 결과로써 범 세계적인 환경보호 대책이 요구되게 되었다.

### 1. 기후변화협약의 현황

#### (1) 기후변화협약 제3차 교토 당사국 총회

기후변화협약은 유엔 총회의 결의에 의해 에너지 사용 억제 등을 통하여 CO<sub>2</sub> 온실가스 배출을 규제하는 것을 목적으로 하여 “기후변화협약에 관한 유엔기본협약(기후변화협약)”으로 1992년 5월에 채택되었다.<sup>5)</sup> 이 협약에 의하면 각국은 온실가스 배출·흡수 현황에 대한 국가보고서를 작성하고, 온실가스 배출 감축을 위한 국내 정책 수립 및 시

3) 어느 특정한 정책분야에서 이해관계가 있는 정부 및 비정부 부문의 정책집단들이 정책의 형성과 집행과정에 영향을 미치고자 서로 경쟁하며 타협하는 정치의 장을 정책 네트워크(policy network)라 한다.

4) 교토회의에 참석한 선진국대표들이 일반적으로 온실가스를 해안선의 범람, 이상기후, 농작물 피해, 질병 창궐 등을 일으키는 주범으로 기정 사실화, 국제사회에서 정치적 이슈로 쟁점화하고 있는데 대해 정작 세계의 저명한 과학자들은 “비과학적인 발상”이라며 회의적 입장을 표명하고 있다. 미국 칼럼비아대학 라몬트 도허티 지구관측소의 제럴드 본드박사팀은 교토회의에 즈음해서 미국의 과학저널 사이언스지 최근호에 발표한 논문에서 “우리는 지금 한랭기를 벗어나 온화기 초기에 접어들었다”고 지적, 지구온난화가 자연현상에 의한 것임을 강력히 시사했다. 본드박사팀은 북대서양 해저의 고대 침전물을 면밀히 조사한 결과 약 1천4백년 내지 1천5백년 주기(보다 정확하게는 1천4백70년 주기)로 냉온기가 교차한다는 사실을 발견했다고 밝혔다. 그런가 하면 미국 콜로라도주 소재 국립 해양대기국(NOAA)의 조너선 오버팩박사팀도 역시 사이언스지 최근호에 호수와 해양의 침전물과 나이트, 북극의 얼음 등을 분석한 결과 1천5백년의 냉온주기는 보다 큰 주기인 10만년 주기로 찾아오는 빙하기 내에서 발생한 작은 주기에 해당하는 것이라고 주장했다. 말하자면 과학자들은 지구가 다시 차가워질 수 있기 때문에 앞으로 점점 더 더워질 것이라고 예단할 수는 없다고 보고 있는 것이다. 문화일보, 1997. 12. 11, “지구온난화는 자연현상일 뿐” 내용 요약. 그러나 지구온난화의 온실효과는 이산화탄소, 메탄, 이산화질소, 프레온가스등이 대표적인 주범으로 지적되고 있으며 이 중 이산화탄소가 지구전체온실효과의 60%를 차지하면서 지구의 온도를 계속 높이는 주범 역할을 하고 있다는 것이 과학계의 정설로 이해된다. 자세한 동아일보, 1998. 5. 13. -더워지는 지구- “탄산가스 CO<sub>2</sub> 온난화 초래 생태계파괴우려” 참조.

행으로 선진국의 경우 2000년까지 1990년 수준으로 이산화탄소 배출을 감축해야 한다는 것이다.<sup>6)</sup>

동 기후변화협약은 모든 국가의 온실가스 배출 감축을 위한 노력을 촉구하고 특히 선진 국가를 대상으로 해서는 2000년까지 온실가스 배출량을 1990년 수준으로 감축할 것을 규정하였다. <표 1>에서 살펴볼 수 있듯이 지금까지의 협상 추이를 살펴보면 95년과 96년에 기후변화협약의 제1차 및 2차 당사국 총회가 베를린과 제네바에서 각각 개최되었으며, 지난 97년 12월 일본에서 제3차 회의가 열렸던 것이다. 이러한 연장선에서 지난 97년 12월 1일부터 11일까지 일본 교토에서 열렸던 기후변화협약 제3차 당사국 총회는 지구 온난화 방지를 위해 미국 등 38개 선진국들의 온실가스 배출량을 2012년까지 평균 6% 감축하는 것을 골자로 한

「교토 의정서」를 채택하고 폐막되었다.<sup>7)</sup> 교토 협의의 구체적 내용을 살펴보면 첫째, 제3차 당사국총회는 개도국들의 의미 있는 참여문제를 의정서에 포함시키지는 미국 등 일부 선진국들의 주장에 대해 중국 등 개도국들의 강력한 반발로 결국 관련 조항을 삭제하게 되었다. 둘째, 「교토 의정서」는 미국, 일본, 유럽연합(EU) 등 38개 선진국들의 온실가스 감축목표를 평균으로, 국가별 감축 목표율을 차등 적용하고 있다. 셋째, 이 의정서에서는 또한 감축 대상 가스의 종류를 이산화탄소, 메탄 등 6가지로 정하고 국가간 온실가스 배출권거래제를 인정함으로써 논의의 진전을 이루고 있는 것이다.

결국, 교토회의의 핵심적 맥락은 선진국들이 오는 2006년부터 2010년까지 온실가스 배출량을 90년 대비 평균 5%선으로 감축키로 합의함에 따라<sup>8)</sup> 향

<표 1> 기후변화협약 관련일지

연 도	기후변화협약 관련일지
1972. 12	UN환경계획(UNEP)설립 및 제1차 UN환경개발회의 개최
1985. 10	온실기체의 기후변화에 대한 영향평가 회의(오스트리아 Villach)
1988. 11	세계기상기구(WMO), 유엔환경계획(UNEP) 주관하에 기후변화에관한 정부간 협의회(IPCC)설립
1990. 8	기후변화의 원인, 영향 및 대응에 관한 IPCC 종합보고서 발표
1990. 11	제45차 UN총회에서 기후변화협약 제정을 위한 정부간협상위원회(INC)설치의결
1992. 5	제5차 INC회의에서 기후변화협약 채택
1992. 6	제2차 유엔환경개발회의(브라질 리우)
1992. 12	우리 나라 가입
1994. 3	기후변화협약 발효
1995. 3	기후변화협약 제1차 당사국 총회(베를린)
1996. 7	기후변화협약 제2차 당사국 총회(제네바)
1997. 12	기후변화협약 제3차 당사국 총회(교토)
1998. 11	기후변화협약 제4차 당사국 총회(부에노스아이레스)

- 5) 기후변화협약의 논의의 출발점은 1992년 리우에서 개최된 UN환경개발회의에서 우리 나라를 포함한 세계 각국이 기후변화협약, 정확히는 기후변화에 관한 국제연합 기본협약(UN Framework Convention on Climate Change)에 서명, 참가하면서부터 본격화되었다.
- 6) 기후변화협약의 경우 석탄, 석유등의 화석연료 의존비율이 80%가 넘는 우리 나라의 실정에 비추어 볼 때 LNG 등 청정연료로 대체하기 위한 비용 증가로 철강, 비철금속, 시멘트, 석유화학, 제지 등 에너지다소비업종의 경쟁력 약화가 예상된다. 반면에 공해방지 시설업, 에너지 건설업, 에너지 이용 기기의 제품개발 등의 부문에서는 신규사업기회의 창출이 예상되고 있다. 김병진, "국제환경협약의 영향과 우리의 대응방안", 「경희대 행정문제연구」, 제4권 제1호, p. 11
- 7) 교토의정서는 협약 조약국 중 55개국 이상이 비준하고 비준서를 제출한 선진국들의 이산화탄소 배출량이 90년 대비 55%이상 초과되면 90일 이후 발효된다.
- 8) 문화일보, 1997. 12. 11, "각국의 온실가스 대책"

후 온실가스 문제가 선후진국을 막론한 세계인의 최대 관심사로 등장하였다는 사실이다. 교토회의의 핵심 쟁점사항은 이산화탄소 감축목표 설정, 감축 정책 및 조치의 구체화 방안, 개도국에 대한 감축참여 요구 등으로 구분되어진다. 이를 크게 살펴본다면 EU의 적극적 입장과 비EU의 소극적 입장으로 대별되는데, 비EU는 일본, 미국, 캐나다, 호주 등이 주류를 형성하고 있다. 교토회의의 결과를 정리해 본다면 우선, 온실가스 감축에 대해 법적 구속력을 갖는 세계 최초의 합의도출을 지적할 수 있다. 38개 선진국은 이산화탄소 등 온실가스를 1990년 기준 52%(2008년~2012년 5년간) 감축할 것을 주요 골자로 하는 「교토의정서」를 채택한 바 있다. 주요 선진국들을 중심으로 온실가스배출 삭감목표율에 합의하였는데 2010년 현재 90년 대비 일본 6%, 미국 7%, 유럽 8%의 삭감결정이 이루어진 바 있다. 여기서 주목할 점은 미국은 배출권거래제도 등 배출여력이 있는 국가와의 공동이행을 염두에 두고 0% 감축주장에서 7%의 추가감축에 합의한 사실이다. 한국 및 멕시코 등 선발개도국의 참여문제는 교토회의에서 제외되었는데 이는 중국을 포함한 개도국들의 선진국 누적 책임론에 밀려서 제외된 것이다.

## (2) 기후변화협약 제4차 부에노스아이레스 당사국 총회

아르헨티나 부에노스아이레스에서 지난 11월 2일부터 열린 유엔기후변화 협약 제4차 당사국총회가 지난해 12월 합의된 교토 의정서를 이행하는 행동계획에 합의하고 14일 폐막됐다. 1백75개국 참가국들은 당초 지구온난화 방지를 위한 개도국들의 이산화탄소등 가스배출감축 문제를 다루려 했으나 중국, 인도 등의 강력한 반발로 논의조차 되지 못했다. 한편, 주최국인 아르헨티나가 배출량을 스스로 정한 나라들(Annex B그룹)에 들어갈 것을 공식적으로 선언했으며, 아직 기준을 뒤로한 채 미국은 교토협약의안에 서명한 바 있다. 1백75개국이 참여한 이번 총회에서 채택된 행동계획에는 ① 교토에서 정한 각국의 온실배출 기준치 이하로 이산화탄소 등 온

실가스를 줄인 나라가 그 차이만큼 가스량을 다른 나라와 매매하는 배출권 거래제도, ② 선진국이 개도국에 배출 감축 시설을 설치할 경우 그만큼 자국에서 발생하는 가스량을 줄일 수 있다는 청정개발체제(CDM), ③ 선진국간의 기술 이전 등 그 노력에 따라 감축 실적을 인정해주는 공동 이행제도 시행 등을 포함하고 있다. 이와 함께 그동안 온실가스 자발적 감축과 기술 및 재정지원 등의 선후를 놓고 줄다리기를 벌였던 선진국과 개도국간의 갈등도 2000년까지 이해 당사자간의 협상을 통해 함께 해결하기로 했다. 정부는 이에 따라 2000년부터 가능해질 선진국의 에너지 효율개선 및 청정기술 이전, 온실가스 감축을 위한 재정지원 등을 위해 구체적인 정책 마련에 들어가기로 한 것으로 알려지고 있다.

COP 4에 대한 관심의 초점은 선진국에 이은 개발도상국의 선두 그룹에 있는 한국을 비롯, 멕시코, 브라질, 칠레, 아르헨티나 등이 자발적으로 이산화탄소 배출량을 선언할 것인지여부와 교토에서 합의한 새로운 제도를 어떤 모습으로 구체화할 것인가 하는 것이었다. 그러나 각국의 이산화탄소 배출량 논의는 화석 연료를 경제기반으로 삼고 있는 석유수출국기구(OPEC) 산유국들과 인도, 중국의 반대로 의제로도 채택되지 못한 채 봉쇄됐다. 청정개발제도 등은 이해가 상충되는 선진국과 개도국간에 의견 차이를 좁히지 못하고 '부에노스아이레스 행동계획'이란 이름으로 2000년 6차 회의 때까지 개도국에 대해 온실가스 감축 기술과 비용을 지원하는 방안 등 3개항을 확정하기로 했다.

흔히 '유연성 메커니즘'이라고 이름 붙은 이 제도 가운데 이번 회의에서 가장 관심의 대상이 된 것은 청정개발제도이며 우리 나라를 비롯한 대부분의 개발도상국은 이 제도를 도입함으로써 기술 도입은 물론 자본 유치 및 자국내에서 실질적으로 이산화탄소를 줄일 수 있다는 이점 때문에 이를 환영하는 입장이다. 유연성 메커니즘의 시행을 둘러싸고 과거에 한 목소리를 내던 77그룹 간에도 부에노스아이레스 총회에서 의견이 갈라지고 있다고 할 수 있다. 산유국과 인도, 중국 등은 가능한 온실가스 저감 노력에 반대하는 입장이고, 온실가스 배

출이 거의 없으면서도 지구 온난화에 가장 큰 위협을 느끼고 있는 42개의 섬나라 연합체는 어떠한 온실가스 저감 대책이든 환영하고 있다. 또 한국을 비롯한 멕시코 등 개발도상국 선두 그룹들은 청정 개발제도에 관심을 표시하면서 비교적 독자적인 노선으로 기후변화협약 전략을 짜고 있다. 우리나라는 오는 2018년경에 자발적으로 온실가스 배출량을 결정할 입장을 밝히고 있으나<sup>9)</sup> 미국등 여러 경로를 통해 이미 압력이 가해지고 있는 실정이며, 세계의 시각도 2018년 까지 보다는 보다 빨리 입장을 밝히기를 요구하고 있다. 온실가스 저감 노력이 피할 수 없는 세계의 조류라면 앞으로 논의될 유연성 메커니즘에서 개도국에 적용될 내용과 규칙 등 세부 사항들을 면밀히 검토하여 우리가 수용할 수 있는 조건이 되도록 대응전략을 수립한 후 협상에 임하는 것이 부에노스아이레스 회의 이후 우리에게 남겨진 과제이기도 한 것이다.

## 2. 온실가스 저감을 위한 경제적 유인수단과 가입의무 사항

### (1) 경제적 유인수단

일단 기후변화협약 제3차 당사국 총회와 제4차 당사국 총회에서 우리 나라는 온실가스 배출량 감축대상국에서 제외되었다.<sup>10)</sup> 앞으로 본격화될 온실

가스규제가 중화학 산업위주의 국내산업 구조에 미치게 될 경제적 영향은 국제통화기금(IMF)에 의한 여파보다 더욱 클 것으로 예상되고 있다.<sup>11)</sup> 현재 우리 나라가 OECD에 가입해 있다는 점과 장기적으로 어떠한 형식이든 개도국들도 온실가스 삭감 의무에의 참여가 불가피하다는 점을 감안할 때, 이제 우리는 의무참여를 전제로 한 협상대책 및 환경정책을 시급히 준비해야 할 것이다.

현재 구체적인 기후변화협약의 경제적 유인수단은 탄소세<sup>12)</sup>, 배출권거래제<sup>13)</sup>, 공동이행<sup>14)</sup>, 에너지 효율기준제<sup>15)</sup> 등이 논의되고 있다.

### (2) 가입국 의무사항

기후변화협약은 협회가입국에 대해 경제적 유인 수단과는 다른 일반 및 특별 의무사항을 규정하고 있다. 여기에서 일반의무사항은 선진국과 개도국에 공동으로 적용된다. 각국은 모든 온실가스의 배출량 통계작성 및 국가이행사항을 가입국 총회에 제출하도록 하며 특히 선진국은 협약 발효 후 6개월, 개도국은 3년이내에 제출하도록 규정되어 있다. 또한 기후변화방지에 기여하는 국가정책을 수립·시행하여야 하고 이를 가입국 총회에 보고해야 한다.

한편 에너지·수송·산업부문의 기술개발은 기후변화관측체계의 확충과 함께 산림과 생태계를 보호하는 의무사항을 명시하고 있으며 국민의식

9) 정부는 부에노스아이레스 제4차 협약 당사국총회에서 우리나라의 온실가스 감축 의무화를 선진국보다 10년 유예해달라는 협상안을 제시키로 했다. 환경부, 외교통상부, 산업자원부, 농림부, 과학기술부 등 기후변화협약 관련 5개부처 관계자는 지난달 30일 국무조정실 주재로 실무대책회의를 갖고 부에노스아이레스 총회에서 우리나라가 차차기 협약기간인 2018~2022년에 감축의무 이행을 시작하겠다는 입장을 밝히기로 했다. 정부는 우리나라가 선진국에 비해 온실가스 배출량이 많지 않고 환경기술수준이 낮으며 경제난을 겪고 있어 2008~2012년은 물론 차기인 2013~2017년에도 감축의무 이행이 불가능하다고 결론지은 것으로 알려졌다. 환경산업신문 98. 9. 22.

10) 우리나라와 같은 선발개도국의 경우 교토총회에서는 의무조항에서 제외되었지만 제4차 또는 제5차 총회에서 의무이행조항에 편입될 가능성이 매우 높다. 이는 선진국들이 3차 총회와 같이 개도국의 일괄가입 추진 방식보다 경제수준에 따른 선별 방식으로 전환할 예정인 것으로 알려져 있고 그 일차적 선별대상국으로 우리 나라를 지목하고 있기 때문이다. 따라서 우리 나라는 조만간 어떠한 형태이든 의무이행이 불가피할 것이라는 점을 직시하고 본격적인 대응방안을 마련해야 할 것이다. 또한 우리 나라가 기후변화협약의 이산화탄소 배출량감축의무를 받아들일 것이라는 뜻을 최근 관련 국가들에게 통보한 것으로 98. 7. 17일 언론에 발표되었다. 이 같은 외교적 통보는 사실상 국제사회에 대한 공식적 약속이어서 에너지 사용량을 줄이기 위한 경제구조의 재편 등 획기적인 대책마련이 요구된다는 지적이 일고 있다. 이 보도에 따르면 우리 나라는 외교경로를 통해 작년말 교토 기후협약 총회에서 38개 선진국들이 약속한 2008년 보다 10년 늦은 2018년부터 감축목표에 맞추겠다는 뜻을 밝혔다고 관계자들이 밝히고 있다. 전재완, "기후변화협약이 한국경제에 미치는 영향", 석유화학, '97 12월호, p. 5, 한국경제, 1998. 7. 17

도 등 광범위한 분야에서 범국가적으로 공동협력을 요구하고 있다. 특별의무사항은 OECD 회원국과(우리 나라와 멕시코 제외) 동구권 국가에 적용된다. 이는 크게 네 가지 범주로 구분할 수 있는데 이의 내용은 다음과 같다. 첫째, 2000년까지 90년 수준으로 온실가스의 배출동결을 들고 있다. 둘째, 국가정책의 이행실적, 온실가스 배출 및 제거에 대

한 전망, 각종 정책 및 수단의 온실가스 절감효과를 의무적으로 가입국 총회에 보고해야 한다. 셋째, 온실가스 저감을 위한 경제적 유인수단의 도입·적용을 권고하고 있으며 마지막으로 개도국에 대한 재정지원 및 기술이전에 대해 노력한다. 이상과 같은 내용을 <표 2>로 정리하면 다음과 같다.

<계속>

<표 2> 기후변화협약의 가입국 의무사항

의 무 사 항	일 반 의 무	특별의무(OECD 회원국 및 동구권국가)
온실가스 통계작성 및 제출	• 이산화탄소 등 온실가스의 배출 및 흡수량	• 의무화
온실가스 감축목표	• 구체적으로 규정 안됨	• 2000년까지 90년 수준으로 온실가스 배출 동결 노력
국가전략추진	• 기후변화방지 국가프로그램 수립·이행 및 공표	• 상기목표 달성을 위한 국가정책 채택 및 구체적 이행성과 보고
공동협력사항	• 온실가스 저감기술 및 공정 개발 보급·확대	• 개도국에 대한 재정 및 기술지원

- 11) 에너지경제연구원에 따르면 2010년까지 2000년 수준으로 CO<sub>2</sub> 감축 의무가 부과될 경우(총 6천8백50만톤) 산업활동의 위축으로 GDP가 감소할 전망이다. 또 탄소세 도입으로 에너지소비 억제에 효과를 거두기 위해서는 배출당 1천1백71만원씩 총 3천8백여 조원의 탄소세를 부과해야 하며 이로 인해 국내물가는 13.3% 오를 것으로 추정됐다. 그보다 더 낮은 의무(2020년까지 2010년 수준으로 감축)를 지게되더라도 GDP는 8.8%가 감소하고 탄소에 부담이 2백30조원에 이르러 국내물가가 6.4%나 오를 것으로 예상됐다. 에너지경제연구원, 「지구온난화 방지를 위한 에너지부문 환경문제 대응방안 연구」, 1993. 에너지경제연구원, 「기후변화협약 관련 국가보고서 작성 및 대응방안 연구」, 오건규 외, 1995. 동아일보, “다가온 CO<sub>2</sub> 감축압력 국내산업-물가 타격”, 997. 12. 1.
- 12) EU는 1992년 5월 탄소세의 도입을 결정하고 그해 6월에 개최된 UN 환경개발회의에서 범선진국 차원에서의 탄소세 도입을 주장하였으나, 내용은 1993년 모든 화석연료에 대해 석유환산 배럴 당 3달러를 부과하고 이후 매년 세액을 1달러씩 인상하여 2000년에는 10달러를 부과하는 것으로 되어있다. 이러한 EU의 탄소세는 역내에서도 영국의 반발로 시행이 유보되고 있다. 개별 국가차원에서는 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등이 이미 탄소세를 도입·시행하고 있다. 《기후변화협약 최근동향과 각국의 정책방향 (II)》, 환경부 국제협력관실, 1997. 11.
- 13) 런던 국제석유거래소는 이에 관한 청사진을 만들어 금명간 영국정부에 제출, 승인을 얻은 후 올 가을 아르헨티나 부에노스아이레스의 온난화방지 회의에서 관계국들과 합의를 거쳐 본격 창설작업에 들어갈 계획이다. 경향신문, 1998. 1. 8.
- 14) 공동이행(Joint Implementation)은 온실가스 감축비용이 높은 선진국이 상대적으로 비용이 낮은 개도국에 기술이전이나 재정지원을 통해 줄인 배출량을 양국의 온실가스 배출 감축실적으로 인정하는 제도를 말한다. 현재 네덜란드와 폴란드, 미국과 멕시코간에 발전소 건설을 중심으로 시범사업을 진행 중이다. 공동이행에 대해 미국은 모든 국가가 온실가스 감축목표를 예외 없이 정확히 달성한다는 것은 불가능하므로 실행 가능성 검토를 거쳐 2008년 이후에 도입하자고 제안하고 있다. 이에 반해 개도국들은 이와 같은 의무이행의 신축성 조치에 대해 선진국들이 감축비용이 적게 드는 개도국을 이용해 쉽게 배출 감축의무를 달성하려는 의도로 파악하고 이를 불신하는 입장이다. 신성휘, 전게서, p.15.
- 15) 에너지 효율기준은 에너지 효율성 기준을 통하여 온실가스 배출을 억제하고, 대기에 배출된 온실가스를 다시 흡수하는 흡수원을 보호하는 국제기준을 설정하여 체약국들이 따르도록 하는 것이다. 이는 국제적 기준을 통일적으로 따라야 하는 점에서 시한과 목표는 각국의 재량에 의하여 감축하는 것과 구분된다.