

美 바이든 행정부 기후변화 대응 정책 동향과 전망

이정선 KOTRA 통상지원팀 부장(jeongsunny@kotra.or.kr)

1. 개 요

조 바이든 미국 대통령이 대선 공약대로 취임 직후부터 기후변화 대응에 적극적으로 나서고 있다. 취임 직후에는 파리협정에 재가입하고 2050년까지 탄소중립을 선언했다. 이를 실현하기 위한 기후관련 특별조직(국내기후정책실 : Office of Domestic Climate Policy) 을 백악관 내 만들고, 기후변화 특사(John Kerry)와 국가기후보좌관(Gina McCarthy)이라는 전대미문의 보직도 신설했다.

기후변화대응 행정명령도 잇따라 발표함으로써 정책 모멘텀 확대에 주력하고 있다. 지난 4월 22일에는 바이든 대통령 주도로 40개국 정상들과 함께 기후정상회의(화상)를 개최했는데, 이는 기후변화대응에 있어서도 국제무대에 미국이 돌아왔음(America is Back)을 알리는 선언적 의미가 짙다.

화상회의 직후 백악관에서는 범정부적인 기후변화대응 접근방안을 발표하면서 기후변화 대응을 위해 바이든 행정부가 총력전을 펼칠 것임을 예고했다.

※ 바이든 대통령 에너지·기후 공약 주요내용

: ①파리협정 재가입, ②50년까지 탄소배출 제로 달성 ('25년까지 타겟 목표 수립), ③2조 달러 규모 기후변화 대응 인프라 투자 확대, ④화석연료 보조금 폐지, ⑤가스석유산업 공유지 임대 신규허가 금지, ⑥키스톤 파이프라인 프로젝트 중단 등

본고에서는 지금까지 발표된 주요 행정명령과 범정부 기후변화대응 접근방안 등을 비롯한 행정부의 각종 발표자료 등을 짚어봄으로써, 바이든 정부의 기후정책 밑그림을 살펴볼 계획이다.

2. 행정명령으로 살펴본 바이든 행정부 기후변화 대응 정책

지난 1월 취임 직후 발표된 2개*의 행정명령은 향후 기후 정책과 관련한 방향성을 잘 제시해 준다. 이를 중점적으로 분석한 결과, 정책 방향은 4가지로 압축된다.

* '기후위기 대응을 위한 공중보건 및 환경보호, 과학기술 복원' 행정명령(E.O.13990/1.20) 및 '국내외 기후위기 대응' 행정명령(E.O.14008/1.27)

가장 첫 번째로는 기후변화 대응을 미국 외교·안보 정책의 핵심요소로 간주하고 있다. 특히, 미국 국가정보국장(Director of National Intelligence)이 국가 경제·안보 관점에서 기후변화 영향에 대한 보고서를 행정명령 발표 이후 120일 이내 제출하도록 한 점은 이를 잘 보여준다.

두 번째로는 G7, G20 등 국제적 협의채널을 통해 기후변화 아젠다를 우선적으로 논의할 전망이다. 앞서 언급한 바와 같이 취임 직후 파리협약 재가입을 추진했고, 국가결정기여(NDC: Nationally Determined Contribution) 목표 수립에 필요한 작업을 착수하도록 지시했다.

아울러 기후변화 대응에서 미국의 글로벌 리더십을 되찾기 위해 기후 정상회의를 필두로 에너지·기후 관련 포럼을 개최하겠다고 밝혔다. 약속대로 지난 4월 22일 지구의 날에 바이든 대통령 주재로 한국 등 40개국 정상들을 모아 기후 정상회의(화상)를 개최했다.

이번 정상회의를 통해 미국은 2030년까지 2005년 온실가스 배출량 대비 50~52%를 감축하겠다고 국가결정기여(NDC) 목표도 발표했다. 이는 오바마 행정부에서 2015년 제시한 목표치('25년까지 '05년 대비 26~28% 감축)를 갑절 수준으로 끌어올린 것이다.

세 번째로는 에너지·환경규제 강화를 예고했다. 우선은 부처별로 트럼프 행정부때 취해진 조치를 검토하여 유예하거나 수정 또는 철회 여부를 결정하도록 했다. 특히, ①오일 가스분야 메탄가스 배출 감축, ②자동차 연비, ③가전·기계 에너지절약 기준 및 ④유해 공기오염 물질 배출기준과 관련해서는 의견 수렴 후에, 구체적인 시한을 정해두고 결정토록 구체화하여 이 4가지 분야 내 규제는 강화될 것으로 전망된다.

여기서 한 걸음 더 나아가 각 연방정부 기관들이 온실가스로 인한 비용을 추계토록 지시했는데, 탄소, 아산화질소, 메탄의 사회적 비용 등이 이에 해당한다.

마지막 네 번째로는 청정에너지 전환을 가속화할 전망이다. 이를 위해 우선적으로는 화석 연료와 연관된 기존 조치를 바로잡았다. 키스톤 송유관 건설 허가를 취소하고, 석유·천연가스 시추에 필요한 신규허가와 연방정부 화석연료 직접 보조금 지급을 중단시켰다.

이어서, 연방정부 구매력과 자산을 활용한 미국 청정에너지 산업육성 조치를 내놓았는데, 이는 다음의 세 가지로 압축된다.

- ① 범정부 청정에너지 산업부흥 종합계획 수립 : '35년까지 전기분야 내 무탄소공해 실현 및 연방·주·로컬 정부 內 청정·무탄소 차량 사용 등의 내용을 포함해야 함.
- ② (바이 아메리칸) 청정에너지 개발 및 에너지 효율 증대에 필요한 조달시 의무화
- ③ 연방 소유 토지와 연안 내 재생에너지 생산 확대 : '30년까지 해상풍력 에너지 생산 2배 확대 목표

연방정부의 인프라 투자도 확대토록 하였다. 예산관리국장이 연방정부별 청정에너지 기술과 시설 확보를 위한 예산을 파악하여, 2022년도 예산요청시 우선적으로 반영토록 하였다.

3. 기후정상회의 이후 범정부적 기후변화 대응 접근방안

앞서 언급한 바와 같이 기후정상회의에서 미국은 신규 국가결정기여(NDC) 목표치를 밝혔다. 회의 직후 백악관에서는 기후변화 대응을 위한 바이든 정부의 ‘범정부적 접근방안(whole-of government approach)’ 발표를 통해 8개 부문별 세부계획을 공개하였는데, 기후대응을 위해 신속하게 전방위로 노력하겠다는 의지를 국제사회에 다시 한 번 알리려는 뜻으로 풀이된다.

부문	주요 계획
탄소 중립 달성과 기후 변화 대비 모금	· ‘24년까지 기후변화 대응 자금을 3배 증액하고, 관련 기구 예산 증액을 위한 국제 기후 재정 계획 신설 및 미국 주도의 기후회담 유치 지속
에너지 시스템 변화	· 화석연료 주요 생산국*과 탄소 중립 기술 논의 * 캐나다, 노르웨이, 카타르, 사우디아라비아 · ‘30년까지 450기가와트(gw)의 재생 에너지 생산 목표 달성을 위해 중국, 인도와 파트너십 체결
운송 부문 활성화	· 전기 자동차와 기반 산업 개발에 대한 투자 증진과 항공·선박 산업의 탄소 배출량 감축 노력
미래를 위한 인력 구축 및 경쟁력 확보	· 친환경·스마트 기술 기반의 제조산업 구축과 저탄소 경제로의 전환 촉진을 위한 수출입 은행(EXIM) 청정에너지 자문위원회 구성
청정 기술 개발을 위한 기술 혁신	· 국내 수소 에너지, 탄소 포집, 산업 에너지 저장 기술 개발을 지원하며 해외 친환경 발전 기술 개발을 위한 투자 및 핵융합 발전 기술 공유 검토
기후위기 취약국을 위한 긴급 지원	· 태평양 기후대비 정책과 카리브해 에너지 복원 정책을 연동하여 취약한 섬의 청정에너지 개발과 운송, 관련 일자리 창출을 위한 지원
생태계 보전형 탄소 감축 정책	· 열대 우림 재건을 위한 산림 기금(LEAF)에 10억 달러, 해안가 생태계 보전을 위한 국립해양대기청(NOAA)에 3,400만 달러 투자
국내외 안전·보안 증진	· 2년 내 국내외 기관에서 국방부의 기후 위기대응 매뉴얼(DCAT)을 도입하도록 목표를 제시하는 한편, 추후 동맹국과 DCAT 공유 가능성 검토

4. 기타 기후변화 대응 관련 행정부 발표내용

여타 행정부 발표내용으로도 향후 바이든 정부의 정책방향을 가늠해 볼 수 있다.

특히 미국 정부의 기후변화대응 통상정책과 관련해서는 최근 미 무역대표부가 발표한 2021년도 통상아젠다(2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report)와 WTO 각료결의안 초안을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

미 무역대표부(USTR)는 매년 2~3월 당해연도 통상정책아젠다를 미국 의회에 보고해야 하는데, 이 아젠다를 통해 미국 통상정책의 우선순위와 분야별 정책방향을 가늠해 볼 수 있다. 지난 3월 1일 발표한 2021년도 통상아젠다에서는 ‘코로나19 팬데믹 해결과 경제회복’, ‘노동자 중심 통상정책 마련’ 다음으로 ‘지속가능한 환경보호 및 기후변화 대응’ 관련 내용이 기술되었는데, 기후변화대응을 위해 통상정책을 적극 활용할겠다는 의지로 읽힌다.

세부적으로는 먼저, 무역협상 내 강력한 환경기준을 포함하고 집행할 것을 예고했다. 이를테면 불법벌목이나 야생동물 거래금지 등이 이에 해당한다. 또한, 2050년 탄소중립을 위해 탄소국경세 도입을 검토하겠다는 계획도 공식적으로 밝혔다.

지난 4월 22일 기후정상회의 개최 이후, 동맹국과 온실가스 감축방안 수립을 위해 협력하면서도, 교역국이 기존 무역협정 내 환경 기준을 위반할 경우 강경하게 대응하겠다고 언급한 점은 눈여겨 볼 필요가 있다.

미국이 WTO에 제출한 각료결의안* 초안을 통해서는 ‘환경규정’위반을 보조금 지급과 동일하게 간주하여 회원국들이 상계관세를 부과할 수 있도록 제안했다. 트럼프 행정부 시기인 2020년 12월에 WTO에 제출되었지만, 바이든 행정부 정책기조와 유사한 내용을 포함하고 있어 동 제안이 지속적으로 추진될 가능성이 있는 만큼 지속적인 모니터링이 필요하다. 참고로, 각료결의안 초안은 각료회의에서 만장일치로 승인되어야 하는데, 코로나19 팬데믹으로 인해 각료회의 개최가 지연되고 있다.

* [Advancing Sustainability Goals Through Trade Rules to Level the Playing Field\(WT/GC/W/814\)](#)

재무부에서도 재닛옐런 장관이 명시적으로 금융재정 인센티브를 통해 국내외 기후 위기에 대처할 것이라고 강력한 지원의사를 밝혔다. 재무부 내 관련 조직을 신설하고, 오바마 행정부 시절 국가안보회의(NSC) 에너지·기후 담당자 존 모턴을 기후 고문으로 임명하면서 탄소 배출량 감소에 필요한 투자자금 조달을 담당토록 했다.

에너지부에서는 제니퍼 그랜홈 장관이 10년 내 태양광·배터리의 가격과 수소 에너지 가격을 각각 50, 80% 낮춰, 천연가스 의존량을 줄이겠다고 발표한 바 있다.

증권거래위원회에서도 타 부처와 보조를 맞춰 기후변화 관련 상장기업의 기후관련 리스크 정보 공시 강화를 검토하겠다고 밝힌 바 있다. 현재 미국은 자율적으로 ESG 공시 여부를 선택 가능한데, 공시요건이 강화되면 상장기업의 기후관련 리스크, 의무 준수여부 투명공개 및 투자자 대상 충분한 정보를 제공하도록 하는 내용을 포함할 가능성이 높다. 민주당 주도로 기업의 기후위험과 관련된 투자내역을 공표하도록 의무화하는 법안을 재도입하려는 움직임도 관측되고 있어 기후관련 기업의 공시의무 강화에 한층 더 무게가 실리고 있는 상황이다.

가장 눈에 띄는 행보를 보인 곳은 미국의 중앙은행인 연방준비제도이다. 기후변화가 금융 시스템에 미칠 잠재적 위험에 대응하기 위해, 산하에 ‘금융안정 기후위원회(Financial Stability Climate Committee)’와 ‘기후 감독위원회(Supervision Climate Committee)’를 신설했다. 금융안정기후위원회는 기후변화가 어떻게 금융기관에 체계적인 위험을 가하는지 거시 건전성 위험에 집중하고, 기후 감독위원회는 기후변화에 따른 금융 위험에 대응할 프로그램 마련에 나설 계획이다. 공화당을 중심으로 연준의 임무 범위를 넘어섰다는 비판도 제기되고 있으나, 제롬 파월 연준의장은 “기후변화는 경제와 금융 시스템에 장기적인 영향을 미칠 수 있다”며 논란을 일축했다.

5. 향후 전망 및 시사점

이제까지 살펴본 바와 같이 바이든 행정부에서는 대내외적으로 기후변화 대응을 위해 일사불란하게 움직이고 있다. 무엇보다, 단순한 환경규제 강화로 그치는 것이 아니라 연방 정부 자산과 구매력을 레버리지로 삼아, 전기차와 같은 기후변화 대응산업을 미국의 미래 핵심역량으로 육성코자 한다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다.

지난 3월 말에 바이든 대통령이 발표한 2.2조 달러 규모 경기부양안(The American Jobs Plan)에서는 기후변화 대응 기술 개발에 350억 달러를 배정했다. 이중, 대형 에너지 저장시설, 탄소포집 기술, 수력, 원자력, 희토류 분리, 해상풍력, 바이오 연료, 쿼텀 컴퓨팅, 전기차 등 기술개발에 150억 달러를 떼놓았다. 해상풍력용 해저케이블, 태양광모듈, 대용량 에너지저장장치(ESS), 전기차 부품 등 관련 분야에 강점을 지닌 우리기업 진출이 기대되는 대목이다.

다만, 미 의회에서는 초당파적으로 연방 인프라 프로젝트 추진시, 바이 아메리칸 조항이 반드시 포함될 것을 요구하고 있어 향후 진행방향에 세심한 모니터링이 필요하다. 경기부양안을 마중물 삼아 자국 그린산업을 육성하려는 마중물로 사용하려는데, 외국산이 끼면 동력이 줄어 들 것을 염려해서다.

이와 같은 맥락에서, 바이든 행정부는 기후변화대응을 외교 안보정책의 핵심축으로 규정한 바, 기후정책과 무역정책을 연계하여 교역국에 대한 압박 수위를 높일 공산이 크다. 특히, 환경규제 강화에 따른 자국 기업 경쟁력 약화를 상쇄할 목적으로 검토 중인 '탄소국경세'가 실제 도입될 경우, 시멘트·석유화학·철강 등 탄소배출이 집중된 산업을 중심으로 영향이 불가피한 상황인 만큼 이에 대한 추이 분석과 선제적인 대비가 필요한 시점이다.