

News & Issue

뉴스와 쟁점

라틴아메리카 국제기후외교 참여와 기후협상 결정 요인

하상섭

2016년 콜롬비아의 게릴라 세력 무장혁명군(FARC)과 평화협정을 맺은 공로로 노벨평화상을 받은 후안 마누엘 산토스 콜롬비아 대통령은 2010년 9월 유엔총회 연설에서 라틴아메리카 지역은 “기후변화로 인한 지구를 구하기 위해 중요한 역할”을 해야 한다고 주장한 바 있다. 21세기 들어 이 지역은 “빈곤극복, 삶의 질 향상, 세계 시장 참여 그리고 환경보호를 위해 경제적으로, 환경적으로, 그리고 경제발전 이슈에서 통합해 가야 한다”고 언급하기도 했다. 이와 같은 산토스 대통령의 언급이 아니라도 이미 이 지역의 기후변화에 대한 관심과 이를 해결하기 위한 국제적 리더십은 다양한 국제행사 참여 혹은 개최를 통해 증명되고 있다. 1992년 브라질의 ‘리우 지구정상회의’ 개최, 2012년의 ‘Rio+20’ 개최, 개별 국가 차원에서도 아르헨티나(1998년 COP4, 2004년 COP10), 멕시코(2010년 COP16), 페루(2014년 COP20)는 이미 기후변화당사국총회(COP)를 개최하는 등 기후변화 국제회의를 선도하고 있으며, 실질적으로 많은 글로벌 어젠더(GCF 설립, INDC 국가보고서 제출 합의, 350 캠페인, 기후정의 등)를 창출해 내고 있다.

사실 라틴아메리카 및 카리브 지역의 기후변화 관련 적극적인 국제협상 참여에 대한 중요성은 타 지역과 비교해 이 지역의 주요 특징인 ‘기후

변화 영향(impacts)에 대한 높은 취약성(vulnerable)'에서 비롯된다(IPCC 5차 평가 보고서). 카리브 지역의 산호초 생물군계의 붕괴 위기, 안데스 빙하의 빠른 용빙 현상(15년 이내 사라질 위기에 처해 있다), 해수면 상승과 연안 해안 침식 위험 증가, 아마존 열대우림의 황폐화, 극심한 날씨 변화 강도 및 횡수 증가(열대 폭풍, 허리케인, 가뭄 등) 등에 대한 취약성이 증가하고 있으며 국가별 차이는 있지만 여전히 '적응' 능력은 다소 부족하기 때문이다.

이에 대한 이 지역 국가의 초기 대응은 언급했듯이, 다양한 제도적 대응(예를 들어 멕시코의 2012년 기후변화일반법 제정) 그리고 다양한 국제협상 참여를 통한 경제 지원 유도, 국제개발협력을 통한 적응과 완화 차원의 원조 강화 혹은 기후 비즈니스 투자 증대, 적응과 완화 분야(재생에너지, 예방 및 과학적 측정 기술) 등 기술이전에 대한 다양한 기회 창출을 들 수 있다. 물론 좀 더 거시적 차원에서 살펴보면 라틴아메리카 지역의 또 다른 특징인 풍부한 천연자원(농산물, 화석연료, 광물, 산림 등)의 보유와 이 막대한 자원의 지속가능한 이용에 대한 논쟁, 예를 들어 기후변화 취약성에 대한 대응 차원에서 '보존과 개발' 논쟁이 향후 이 지역뿐만 아니라 세계의 경제, 무역, 환경 등에 막대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 더불어 이 지역의 지속적인 경제성장을 위해서 필요한 에너지소비 증가, 교통 증가 그리고 농업 부문 등 다양한 부문에서 지속적으로 온실가스 배출이 증가할 수밖에 없다는 딜레마에서 나온다.

에드워드스와 로버츠는 『분열된 대륙: 라틴아메리카와 기후변화의 글로벌 정치학』(A Fragmented Continent: Latin America and the Global Politics of Climate Change)에서 이러한 라틴아메리카 지역의 기후변화 관련 딜레마에 대한 해결, 혹은 라틴아메리카 국가의 국제기후협상 적극 참여는 다음과 같은 네 가지 차원의 변수를 통해 결정된다고 주장한다(p.170-4).

첫째, 라틴아메리카 지역은 천연자원 개발과 기후변화 영향에 대한 취약성을 해결해야 하는 딜레마를 안고 있으며, 향후 개발계획과 환경보호 정책 선택의 문제가 대내적으로는 기후변화 대응 정책에서, 대외적으로는 기후외교 국제협상 과정에서 상당히 영향을 미치는 중요 변수라고 얘기한다. 국제무역에서 여전히 1차 상품 수출 중심의 경제 구조는 최근 국제

시장에서 원자재 가격 하락으로 다시 한 번 취약성을 드러낸 이 지역의 자원 의존 경제 특징과 향후 자원개발 정책 그리고 또 다른 중요 정책으로 부상한 탄소 저감 정책 사이에서 선택의 기로에 놓이게 되었다는 것이다. 또 다른 부문, 예를 들어 생물자원을 활용한 산업 생산성 증대 논쟁도 이 지역이 기후변화 대응 차원에서 계획 중인 생물다양성 보호 정책에도 압박을 줄 수 있다고 주장한다.

하지만 이러한 현상은 최근 이 지역에서 기후변화 영향과 대응 취약성으로 인해 발생하는 다양한 형태의 경제사회적 피해 증가로 인해 기후변화 정책에 대한 시민과 정치 엘리트, 혹은 정책결정자의 관심을 고조되고 있으며, 특히 국제기후협상을 통한 문제 해결 방식에 관심을 갖기 시작했다고 분석하고 있다. 결론적으로 자연 또는 환경을 중심에 두고, 자원개발과 기후변화 취약성 대응 차원의 정책 가운데 어느 것을 선택하느냐의 논쟁이 기후 외교에도 상당히 영향을 미치리라는 것이다.

둘째, 라틴아메리카 개별 국가의 자국 경제발전 중심의 정책 선택은 종종 기후나 환경정책보다 우선하는 경우가 많다. 해외투자 유인, 국내 일자리 창출에 대한 우선 고려 혹은 경제 발전 선호 현상은 개별 국가의 경제 성장 모델에서 중요하다. 심지어 기후변화 대응에 대한 선진국의 협력 및 투자 기금조차 라틴아메리카 국가는 경제성장을 위한 중요한 재원으로 여기고 있다고 에드워즈스와 로버츠는 분석한다.

예를 들어, 선진국으로부터 구체적이고 실현가능한 기후 기금의 현실화 없이는 자국 스스로 기후변화 완화 부분에서 실질적인 정책 대응을 할 수 없다는 브라질 정부의 제스처나, 다른 남미 국가보다 빠른 기후변화 입법화 및 녹색기후기금(GCF) 설립에 대한 선도적인 역할을 해 온 멕시코의 사례 모두 이를 잘 반영하고 있다는 것이다. 결국 기후변화 이슈도 이러한 국가에게는 경제 발전을 위한 하나의 모델이며, 미래 성장을 위한 일종의 해외투자 정도로 인식하고 있다는 것이다.

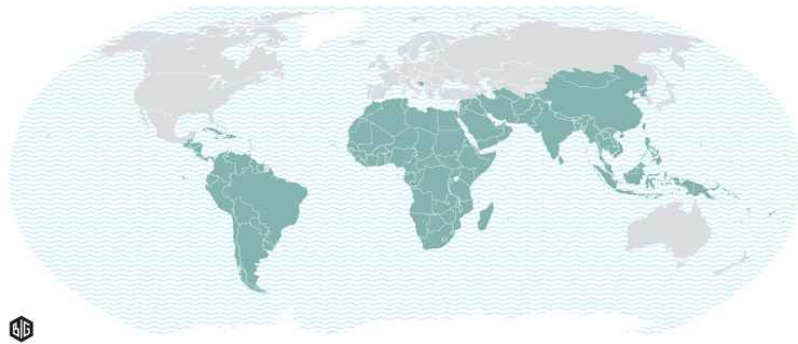
셋째, 이와 같은 주장은 비록 국가마다 다소 차이는 있지만 실질적으로 라틴아메리카 국가가 유엔기후변화협약(UNFCCC)을 중심으로 외교적 협상에 참여하고 있는 다양한 형태의 기후변화 협상 소그룹 정체성을 보면 확인된다. 예를 들어, 대외무역이나 개발협력 관련 국제 외교에서 기존

의 미국 의존 외교에서 벗어나 다양한 대륙(아시아)과 국가(러시아, 인도, 중국 등) 중심으로 다층적이고 독립적인 외교 전략을 전개해 오고 있으며, 특히 기후변화 관련 외교는 이러한 다층적, 독립적 현상이 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.

마지막으로 에드워즈스와 로버츠는 라틴아메리카 시민사회 내 기후변화에 대한 ‘인식’ 수준과 실질 ‘행동’의 차이가 대외적인 기후외교를 결정하는 중요 요인이라고 주장한다. 시민사회의 기후변화 영향 및 취약성에 대한 위협 인식이 낮고 동시에 정부에 대한 기후변화 정책 대응과 강한 정책 이행에 압박 수준도 상당히 낮아 기후변화 대응 및 적극적 국제협상 참여는 낮다는 분석이다. 이에 대한 사례로 저자들이 주목하고 있는 것은 브라질 시민사회의 강한 반대에도 불구하고 지방정치 엘리트의 의견이 반영된 산림법 개정, 아마존 원주민 공동체의 반발에도 불구하고 아마존 강 유역에 대규모 댐 건설, 에콰도르 원주민 공동체의 반발에도 불구하고 야수니 국립공원에서 석유개발 허용, 코스타리카의 탄소중립국 선언에도 불구하고 새로운 정제시설 건설 허용 등은 대표적으로 시민사회 영향력이 반영되지 못한 사례라고 제시하고 있다. 물론 기후변화 협상 과정에 시민사회의 참여 배제, 기후변화 정책 결정 과정에서 시민사회의 목소리 배제 등은 기후변화 참여 거버넌스 부재에서 발생하고 있다는 점도 저자들은 명백히 하고 있다.

결론적으로 오늘날 라틴아메리카 지역의 기후변화 외교는 기존의 유럽 혹은 미국 중심의 의존 외교와는 차이가 있는 다층적, 다관계적 소그룹 참여, 독립적, 지리기후 중심적 참여라는 특징을 보이고 있다. 동시에 대내적으로 기후변화 관련 정책 결정 요인이나 대외적 협상에 영향을 미치는 요인은 기존과는 다른 형태의 천연자원의 지속가능한 이용 전략, 경제 발전과 연계한 기후변화 대응 전략, 다양한 형태의 독립적 소그룹 참여 강화를 통한 다층적 외교 전략, 시민사회의 기후변화에 대한 인식 변화와 행동 등의 변수가 향후 라틴아메리카 기후변화 정책 결정이나 국제기후외교 참여에 대한 중요 요인으로 작용할 것으로 전망된다.

이에 더하여 현재 국가마다 정도의 차이는 있지만 라틴아메리카 국가의 기후 정책에 영향을 주는 직접적인 요인으로는 현재 빠르게 증가하고



G77과 중국 (출처:<http://www.liberation.fr>)

있는 가뭄 현상(볼리비아 라파스지역 가뭄과 국가비상사태 및 아마존 지역 건조지대 확산으로 인한 자연산불 증가 등), 홍수와 산사태 증가, 이상 날씨 변화 등 다양한 유형의 기후변화 취약성 증가, 이에 대한 시민사회의 빠른 속도의 위험사회 인식 증가, 기후 행동(기후정의 추구 시민운동) 증가, 정부 및 비정부기구 포함 다양한 형태의 기후외교 참여 증가, 2015년 파리협정(COP21) 이후 개별 국가의 온실가스 저감에 대한 국가별 약속(INDCs) 이행(특히 이 지역이 공통적으로 정책 이행 약속을 하고 있는 산림황폐화 방지 및 재생에너지 개발 전략)에 대한 강한 드라이브 정책 이행 등도 시기적으로 보면 또 다른 중요 원인으로 작용 가능하다.

하상섭 — 한국의국어대학교 한중남미녹색융합센터 연구교수