

# 사회학적 제도주의에 따른 중국 환경정책의 변화 분석: 이산화탄소배출감축정책을 중심으로

허유미  
(한양대 국제학대학원 중국학과 석사과정)

## [목차]

- I. 서론
- II. 논의의 전제: 사회학적 제도주의와 환경정책
- III. 정책변화의 이론적 모형
- IV. 사례분석: 이산화탄소배출감축정책
- V. 결론: 논의와 시사점
- 참고문헌

초 록: 12.5 규획 기간에 이산화탄소배출감축 정책이 제정됨으로써 중국 환경정책에 괄목할 만한 변화가 생겨났다. 그렇다면 무엇이 중국의 환경정책을 변화시킨 촉발기제가 되었을까? 본 논문은 이러한 문제의식에서부터 시작하여 사회학적 제도주의의 관점에서 중국의 환경정책이 어떻게 변화되었는지를 규명하고자 했다. 이를 위해 분석과정에 한국행정학회보에 실린 김명환과 안혁근의 논문에 게재된 정책분석모형을 도입하였고, 이 모형의 틀에 따라 이산화탄소배출감축정책의 제정과정과 동인을 분석했다.

주제어: 중국환경정책, 이산화탄소배출감축정책, 사회학적 제도주의, 정책분석모형

## I. 서론

글로벌화가 더욱 가속화되고 있는 요즈음 테러, 핵, 식량, 환경 등 한 국가의 노력만으로는 해결할 수 없는 문제들이 더욱 늘어나고 있다. 따라서 국가 체제가 다름지라도 혹은 경제발전단계가 다르더라도 예외 없이 공동의 노력이 요구되는 분야가 늘어나고 있다. 본 논문에서는 국제사회 공동의 대처가 필요한 여러 가지 문제들 중에서 환경문제, 특히 중국 환경정책의 변화과정에 대해 다루어 보고자 한다.

이 문제에 대해 논의하기에 앞서 중국의 경우 아직 개발도상국으로 분류되는 국가로 환경문제에 대한 공식적인 책임을 져야하는 것은 아니라는 것과, 이처럼 중국이 아직 개발도상국인데도 불구하고 국제사회는 중국이 더 많은 책임을 감당해주길 기대하고 있다는 것을 명시하며 그 이유를 밝혀두고자 한다.

아직 개발도상국인 중국에게 국제사회의 기대가 높아지는 이유로는 다음의 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫째, 중국의 국력이 급속하게 증대된 것에서 기인한 것을 들 수 있다. 즉, 중국이 ‘빈곤국’에서 벗어나 ‘G2국가’로 까지 부상했으므로 국제사회는 이제 중국이 그 위상에 걸 맞는 책임을 감당해 주길 기대하는 것이다.

둘째, 환경은 인류의 생존과 떼어 수 없는 필수적인 요소이다. 환경오염은 현존하는 인류의 생명을 위협할 뿐만 아니라 후대의 생존까지도 위협하는 요소이기 때문이다. 그런데 중국은 세계 4위의 영토대국 이자 세계 1위의 인구대국으로 전 세계의 ‘자원 블랙홀’이라 불리기까지 한다. 따라서 중국 내에서 유발된 환경문제는 주변국은 물론 전 세계에까지 미치는 과급력이 크기 때문에 국제사회는 중국이 아직 개발도상국임에도 불구하고 환경문제에 있어서 좀 더 적극적인 역할을 해주길 기대하고 있다.

한편, 중국에 대한 국제사회의 기대는 비단 환경문제에만 국한되는 것은 아니다. 국제사회는 중국이 국제안보영역에 까지 일정한 역할을 담당해주길 기대하는데, 이러한 국제사회의 기대에 대해 중국은 다소 부담감을 느끼며 심지어 ‘G2’로 불리는 것에 거부감을 느끼는 것으로 보이기까지 한다. 그러나 환경문제에 있어서만큼은 중국이 국제사회의 인식에 동의하고 있으며, ‘제 12차 경제개발 5개년 계획’에서는 처음으로 이산화탄소배출감축정책의 제정하면서 실제적으로 국내정책에 변화를 주기까지 했다.

그렇다면 무엇이 중국의 환경정책이 변화하게끔 유도했을까? 단순히 국제사회의 요구로 인해 중국의 환경정책에 변화가 생긴 것은 아닐 터, 무엇이 중국의 환경정책을 변화시키는 촉발기제가 되었을까? 본 논문은 이러한 문제의식에서부터 시작한다. 이를 규명해내기 위하여 본 논문에서는 신제도주의의 한 분파인 사회학적 제도주의에 근거하여 논의하고, 이에 정책변화의 이론적 모형을 도입하여 분석할 것이다.

## II. 논의의 전제: 사회학적 제도주의와 환경정책

본 논문은 신제도주의 이론에 기반을 두고 사회학적 관점에서 중국의 환경정책의 변화를 바라보고자 한다. 신제도주의는 보통 역사적 제도주의, 사회학적 신제도주의, 합리적 선택 신제도주의 등 세 가지 분파로 분류된다. 이 세 분파는 제도를 보는데 있어서 공통된 시각을 가지고

있지만 강조하는 측면이 각각 조금씩 다르다.

먼저 역사적 제도주의는 제도의 공식적인 측면을 강조하며 제도 변화가 외부적인 충격에 의해 일어난다는 관점을 견지한다. 따라서 제도의 역사적인 과정에 주목한다. 특히 역사적 제도주의는 경로의존성을 강조하는데, 경로의존성이란 과거에 형성된 제도가 새로운 제도가 형성되는 과정에 영향을 끼쳐 일단 한번 제도가 형성되면 잘 변하지 않는다는 것을 의미한다. 그런데 중국의 탄소배출감축 정책은 이전에 제정된 환경정책에 의해 어떤 제약을 받고 있지 않으며 제정의 동인도 어떠한 외부적 충격에 의해 갑작스레 일어난 것이 아니다. 따라서 역사적 제도주의의 관점으로는 중국 탄소배출감축 정책이라는 변화를 설명하기에 한계가 있다.

사회학적 제도주의는 제도의 공식적인 측면보다는 비공식적 측면에 주목한다. 따라서 제도 변화가 합리적인 문제해결을 위한 전략적인 선택에 의해 일어나는 것이 아니라, 적절성의 논리에 따라 사회로부터 정당성을 제고하는 방향으로 이루어진다고 본다.<sup>1)</sup> DiMaggio와 Powell에 따르면 제도는 효율성을 높이기 위해 도입된 것이 아니라, 조직의 정당성을 높이기 위한 목적으로 도입된 것이라 한다. 다시 말해 조직은 자신이 속한 사회로부터 인정받기 위해서 적절하고 정당한 제도를 도입한다는 것으로, 조직은 제도의 도입이 조직 내에 가져올 결과의 좋고 나쁨에 상관없이 사회로부터 정당한 조직이라는 것을 인정받기 위해 제도를 도입한다는 것이다.<sup>2)</sup>

한편, 처해있는 사회문화적 환경이 유사할수록 조직이 도입하는 제도 역시 유사해 진다는 연구도 있다. 그런데 현재 세계는 점점 더 유사한 문화를 공유하는 추세가 강해지고 있으므로 상술한 사회학적 제도주의의 관점에서 바라보면 전 세계 조직형태의 유형은 현재 동질화되는 과정을 겪고 있다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

이러한 맥락에서 전 세계의 환경에 관한 정책도입의 추세도 동질화되는 과정을 겪고 있다고 볼 수 있다. 그 예로 탄소배출 감축을 위한 규제와 탄소배출권 거래제도가 확산되고 있는 추이를 들 수 있다. 환경오염에 탄소배출이 끼치는 악영향에 대해 전 세계적인 우려가 증대되면서 탄소배출을 감축하기 위한 정책도입이 증대되고 있기 때문이다. 특히 선진국을 제외한 개발도상국 혹은 중진국의 경우 탄소배출량을 제한한다면 국가경제의 발전을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 그럼에도 불구하고 탄소배출을 규제하지 않으면 전 세계적으로 이웃국가에게 피해를 입히며 지구의 환경을 생각하지 않는 이기적인 국가라는 이미지가 붙게 되기 때문에, 탄소배출을 규제할 경우 당장 경제성장에 불리한 영향을 끼치게 되는 개발도상국이나 중진국들도 규제를 시작한 것이라 볼 수 있다.

중국 역시 개발도상국으로 미국과 같은 선진국만큼 환경문제에 대해 지어야 하는 공식적인 책임이 높지 않다. 다시 말해 중국은 아직 효율적인 경제성장을 위해 이산화탄소 배출을 공식적으로 규제하지 않아도 되는 자리에 위치해 있는 것이다. 그러나 국제사회의 분위기는 중국이 환경문제에 좀 더 책임 있게 임해주길 바라는 방향으로 흐르고 있다. 이는 중국의 경제발전단계가 이른바 ‘개발도상국’이라는 단계에 있지만 미국과 견줄만한 ‘G2국가’로 불리는 등 국제사회에서 차지하는 위상이 높아진 만큼 국제사회는 중국이 그에 걸 맞는 역할을 감당해주길 기대하기 때문인 것이다. 이러한 상황에서 만일 중국이 지어야 할 공식적인 책임이 없다고 이산화탄소배출을 규제하지 않는다면 주변국으로부터 중국은 앞으로 국제사회를 이끌어 나갈만한 국가라는 정

1) 하연섭(2002), pp. 340-344.

2) DiMaggio, Paul and Walter W. Powell, "The Iron Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," 『American Sociological Review』, 48: 147-60, 『The New Institutionalism in Organizational Analysis』, 1-38.

3) Campbell and Ove K. Pedersen, 『The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis』, 2001, Princeton University Press, 1-23.

당성을 인정받을 수 가 없을 것이다. 또한 전 세계 공동의 문제를 해결하기 위해 노력하는 국가 이기 보다는 자국의 이익만을 중시하는 이기적인 국가라는 이미지가 형성되어 국제사회의 일원이라는 자격을 부여 받을 수 없을 것이다.

본 논문은 이러한 국제 사회의 분위기에 영향을 받아 중국이 탄소배출에 관한 정책을 제정하고 있다는 시각을 견지한다. 다시 말해 사회학적 제도주의의 시각으로 중국의 이산화탄소배출규 제정책을 바라보는 것으로, 비록 이러한 정책을 도입하는 것이 중국의 당장의 경제적인 국익에 도움이 되지 않더라도 국제사회로부터 지구촌 공통의 문제를 함께 책임지는 국가라고 인정받기 위해 탄소배출에 관한 정책들을 제정했다고 보는 것이다.

한편, 합리적 제도주의는 역사적 제도주의와 같이 제도의 공식적인 측면을 강조하지만, 제도 변화는 외부충격에 의해 일어나는 것이 아니라 비용과 편익의 비교라는 전략적 선택에 의해 일 어나는 것으로 문제해결을 위한 합리적인 제도의 역할에 주목한다.<sup>4)</sup> 따라서 대부분 합리적 제 도주의는 경제학적인 관점에서 바라본다. 그런데 중국의 이산화탄소배출감축 정책은 경제학적인 관점으로 보기에 다소 무리가 있다.

예컨대, 미국 위스콘신대학교의 박재광 교수에 따르면 “이산화탄소 배출 감축을 시행하면 제 조업체가 감축하고 에너지 비용이 증가할 뿐 아니라 일자리 감소로 이어져 청년 실업 증가, 국 가 경쟁력 하락 등 폭동이 일어날 수도” 있다고 한다.<sup>5)</sup> 이러한 관점에서 바라봤을 때 제조업체 가 감소하고 에너지 비용이 증가한다면 아직 개발도상국인 중국의 경제성장속도에 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 게다가 실업이 증가하고 국가 경쟁력이 하락한다면 중국공산당의 통치 정 당성까지 위협받을 것이다. 이러한 상황에서 중국 정부가 내릴 수 있는 합리적인 선택이라 함은 이산화탄소 배출을 감축하지 않는 대신 일자리를 창출하고 국가 경쟁력을 증대시키는 것일 것 이다.

물론 이산화탄소배출규제 정책을 시행하는 것이 고부가가치 산업을 발전시키는 한편 지속가 능한 발전을 촉진하기 위해 중국정부가 선택한 전략적인 선택이라고 볼 수도 있을 것이다. 그러 나 이러한 시각에서 본다고 할지라도 사회학적 제도주의의 시각을 배제하고서는 설명하기 어려 운 부분이 있다. 왜냐하면 지속가능한 발전에 대한 인식 역시 중국의 국내환경오염의 심각성에 대한 자각과 이에 대한 우려로 인해 환경을 보호하면서 산업을 발전시켜야 된다는 사회적 분위 기가 형성되면서 발전된 것이기 때문이다.<sup>6)</sup>

다시 말해 지속가능한 발전은 궁극적으로 에너지 소모가 적은 고부가가치 산업으로부터 얻을 수 있는 비용 적 측면의 이익에 대한 고려만으로 추구한 것이라기보다는 지속가능한 발전을 추 구하는 것이 옳고 정당하다는 중국 국내 사회의 분위기가 형성 발전되어 왔기 때문에 추구된 것이며 이에 대한 일환으로 이산화탄소배출감축 정책이 시행된 것이라 볼 수 있을 것이므로 합

4) 하연섭, “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴,” 『한국행정학보』, 제36권 (4)호 (2002), pp. 340-344.

5) 박엘리, “박재광 교수, “탄소 배출감축, 일자리 감소로 폭동 일어날 수도,” 『메디컬투데이』 (<http://blog.naver.com/ocudoc?Redirect=Log&logNo=60135685086>, 최종 검색일: 2013.6.20.)

6) 1978년 개혁개방이래로 국가주도의 성장방식은 중국에게 세계 최대의 외환보유국, 세계 최대의 제조업 생산기 지국 등의 수많은 영예를 안겨주었지만, 무분별한 도시개발사업, 에너지 고소모·저효율 구조, 불법 산업폐기 물 투척 등으로 인해 중국은 몸살을 앓았다. 때문에 이런 식의 발전방식으로는 지속가능한 발전을 할 수 없 다는 인식이 중국의 지도부 층에 형성되었으며, 뿐만 아니라 이산화황, 사막화, 수질오염, 스모그 등의 환경문제 로 인해 환경보호의 필요성에 대해 사회전반에 공감대가 형성되어 성장방식의 전환과 구조조정의 가속화에 대한 사회적 공 감대가 형성되었으며 이러한 공감대는 향후 발전방식을 전환하는 데에 지대한 동력이 될 것”이라 한다. (周小 苑, “中国经济应对危机考出好成绩热点聚焦,” 『人民日报』 2011.1.21.)

리적 제도주의만으로 설명하기엔 무리가 있다는 것이다.

게다가 2008년 중국정부가 발표한 “중국의 기후변화 대응을 위한 정책과 행동”에 관한 보고서를 보면 향후 중국의 기후정책이 국제사회와 협력을 도모하고, 환경 친화적인 사회를 건설하기 위한 국제적인 노력에 협력한다는 원칙하에 제정 될 것이라 명시되어 있다.

이와 같은 점을 미루어 보면 중국의 탄소배출감축정책의 제정을 단지 합리적 제도주의의 관점으로 보기에 다소 무리가 따르므로, 본 논문은 대안적으로 사회학적 제도주의에 근거하여 중국의 기후변화 정책의 변화를 규명해 보고자 한다.

### III. 정책변화의 이론적 모형

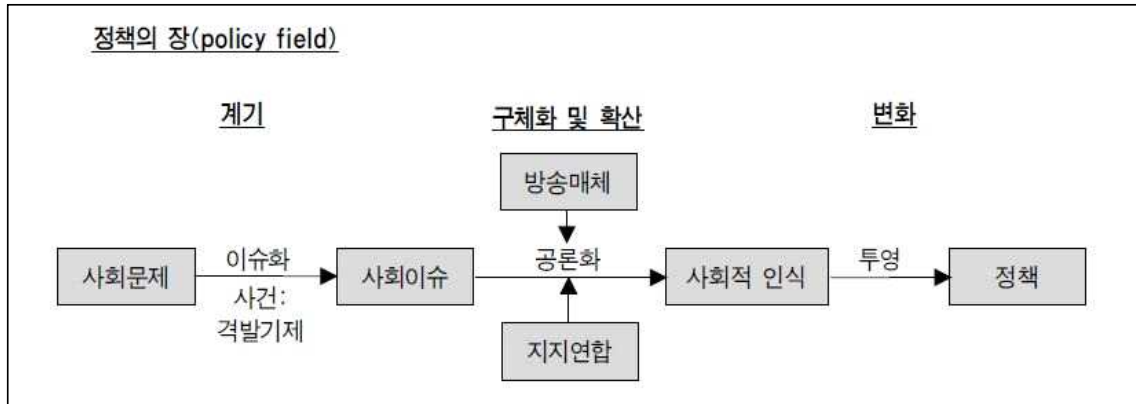
그간의 중국의 환경정책에 관한 연구들을 살펴보면 변화의 원인에 대해 규명하는 연구들과 환경정책내용 자체에 관한 연구, 또한 중국 환경정책의 역사적인 과정들에 관한 연구들은 축적되어 온 반면, 환경정책이 변화하게 된 과정에 관한 연구는 찾아보기가 어렵다. 따라서 환경정책이 변화하게 된 논리적인 과정과 환경정책이 변화하게끔 유도한 결정적인 원인을 파악하는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다. 따라서 필자는 기존 연구의 한계점들을 보완하기 위하여 김명환과 안혁근이 제시한 정책변화모형을 도입하여 중국 환경정책변화의 과정을 분석하고 변화를 촉발한 결정적인 원인을 탐구해보고자 했다.

김명환과 안혁근은 “Schneider & Ingram의 대상집단의 사회적 형성 이론을 보완·확장하기 위하여 Gerston(1983)의 격발기제(triggering mechanism), Cobb와 그의 동료들(Cobb & Elder, 1971/1972/1983; Cobb 외, 1976)의 이슈확산모형(issue expansion model) 및 Sabatier & Jenkins-Smith(1993/1999)의 지지연합이론(advocacy coalition theory)을 가미함으로써 정책변화과정에 대한 보다 포괄적이며 체계적인 이론화”<sup>8)</sup>를 시도하였다.

7) “2008년 중국정부는 “중국의 기후변화대응을 위한 정책과 행동(China’s Policies and Actions for Addressing Climate Change)” 보고서를 통해 기후변화에 대응하기 위한 6가지 기본원칙을 세우고, 이에 따라 향후 기후변화 정책의 방향을 제시하고 있다. 첫째, 경제발전과 환경보호라는 전략적 틀 속에서 지속가능한 발전을 도모함과 동시에 기후변화에 대응하고자 한다. 둘째, UN 기후변화협약의 핵심원칙인 “공통의 그러나 차별화된 책임 원칙”에 따라 선진국과 개발도상국 모두 기후변화 대응에 대한 책임이 있으며, 선진국이 선도적인 역할을 해야 한다는 입장이다. 셋째, 장기 과제로 기후변화를 완화시켜 나가는 것과 개발도상국인 중국에게 보다 현실적이고 시급한 과제인 기후변화에 적응하는 것 모두를 중요하게 보고 두 과제를 조화롭게 조정해 나가고자 한다. 넷째, 기후변화협약과 교토의정서를 기후변화 대응을 위한 주요수단으로 보고 이를 위해 국제사회와 협력을 도모하고자 한다. 다섯 번째, 기후변화에 대응하기 위해 과학기술을 발전시키고 기술이전을 촉진시키고자 한다. 마지막으로 전통적인 생산과 소비패턴을 변화시키고, 환경 친화적인 사회를 건설하기 위해 대국민참여를 고양시키고 동시에 국제적인 노력에 적극적이고 광범위하게 협력한다는 원칙이다.”(윤성혜, “중국의 탄소세 도입 배경과 전망,” 『東亞法學』, 제49호, 2010, p. 71.)

8) 김명환·안혁근, “대상집단에 대한 사회적 인식의 전환에 따른 정책변화: 성매매특별법을 대상으로,” 『한국행정학보』 제40권 (4)호 (2006), p. 470.

Figure 1. 정책변화모형



자료: 김명환·안혁근(2006), p. 473.

<Figure1>을 보면, 정책변화모형은 크게 ‘계기’ ‘구체화 및 확산’, ‘변화’라는 세 가지 키워드를 통해 정책이 변화되는 과정을 보여준다. 먼저 사회에 존재하는 다양한 문제들 중에서 특정한 문제가 어떠한 ‘계기’를 통해 이슈화되는 과정을 거친다. 다음으로, 사회 이슈가 된 문제는 더 널리 ‘확산’되고 ‘구체화’되는 과정을 거치게 되는데, 바로 이러한 확산 혹은 구체화되는 과정에서 방송매체나 지지연합이 주요한 작용을 하게 된다. 이들을 통해 이슈화된 문제가 더욱 구체화되고 확산되기 때문이다. 마지막으로, 이러한 과정을 거치면서 광범위한 사회적 인식이 생겨나게 되는데 이와 같이 형성된 사회적 인식이 정책에 투영되게 됨으로써 비로소 정책 ‘변화’가 일어나게 되는 것이다.

그런데 이 모형은 한 국가 내에서 일어난 정책변화를 설명하는데 적합한 모형이라 할 수 있는데, 필자는 분석범위를 국내적 차원에서 국제적 차원으로 확대하여 국제사회의 인식변화가 중국의 국내 정책의 변화를 이끌었음을 보여주고자 했다.

따라서 이러한 본 논문의 시도는 김명환·안혁근이 제시한 모형이 국내적 차원의 정책변화를 보여주는 것에만 적합할 뿐만 아니라 국제적 차원의 정책변화도 설명하기 적합하다는 것을 보여주는 새로운 시도라 할 만하다.

그러나 국내적 차원에 적합하게 설계된 모형에 국제적 차원의 정책변화 과정을 도입하는 데에는 어느 정도 한계를 동반한다. 특히 공론화되는 과정을 보여주는 것이 더욱 그러하다고 할 수 있다. 예컨대 김명환·안혁근의 정책변화모형은 공론화되는 과정에서 방송매체와 지지연합의 작용을 중시한다. 따라서 이를 국제적 차원으로 확대할 경우 전 세계의 방송매체와 지지연합을 다루어야 한다. 이를 위해 우선 개별 국가 내의 방송매체와 지지연합의 작용을 조사한 뒤 그 결과를 종합함으로써 국제사회에서 공통된 이슈가 구체화되고 확산되어 국제사회 전체의 인식변화를 가져왔다는 것을 입증해야 할 것이다. 그러나 이러한 방법을 사용할 경우 조사 범위가 매우 광범위해 지며 조사에 소요되는 시간이 늘어난다는 한계가 있다. 따라서 본 논문에서는 방송매체와 지지연합을 통해 국제사회의 문제가 이슈화되고 확산되는 과정을 보는 것보다는 국제협약이 맺어진 과정을 통해 국제사회의 인식이 변화되는 과정을 보고자 한다.

### IV. 사례분석: 이산화탄소배출감축정책

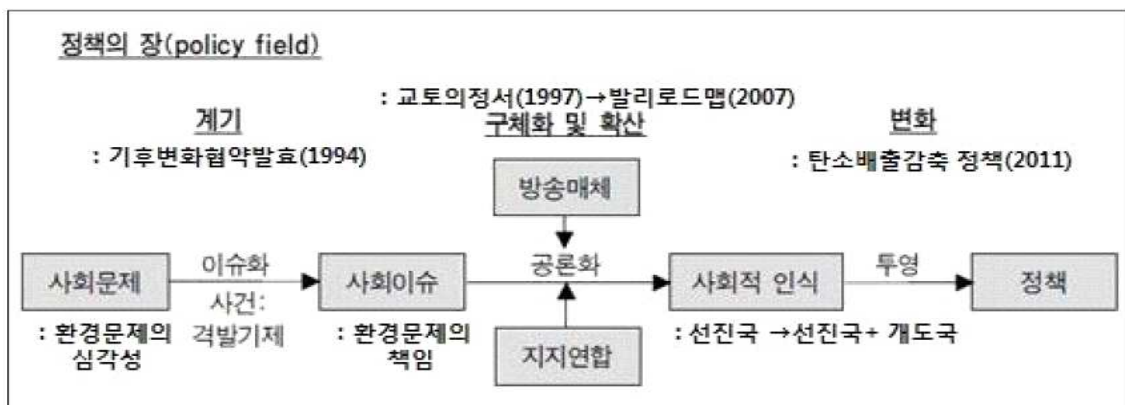
그간 중국정부는 탄소배출량을 줄여야 한다는 정책적 제안은 했지만, 구체적인 감축목표를 제정하지 않았다. 따라서 환경보호의 움직임이 있었지만, 그 실행방법이 모호하다는 문제점이 지적되어왔다. 그러나 12차 5개년 계획에서 지역별로 구체적인 탄소배출감축 목표를 지정하는 변화를 보였다. 이는 괄목할 만한 변화로 필자는 김명환·안혁근의 정책변화모형을 통해 중국의 환경정책의 변화과정을 연구해보고자 했고, 그에 대한 사례로 이산화탄소배출감축정책을 선정하였다.

주지했다시피, 김명환과 안혁근의 정책변화모형은 국내의 정책변화를 분석하기에 적합한 모형이다. 그런데 필자는 이 모형으로 중국의 환경정책의 변화를 분석하려했기 때문에 분석의 범위가 국내에서 국제로 확대되었다는 변화가 생겼으나, 분석에 적용되는 방법과 논리는 동일하다는 점을 명시하는 바이다. 아래에서는 이들이 제시한 모형의 3개 키워드(계기, 구체화 및 확산, 변화)에 따라 이산화탄소배출감축 정책을 제정하게 된 과정을 살펴보도록 하겠다.

#### 1. 계기

기후문제는 생존과 직결되는 문제이며 인류의 지속적인 발전을 위해서 반드시 범 국제적 차원에서 협력이 필요하다는 인식은 이미 오래 전부터 인식되어 오던 바였다. 즉, 환경오염이 심각하며 이에 대한 국제사회 공동의 노력이 필요하다는 것은 이미 국제사회의 문제점으로 인식되어오던 바였으나 구체적인 의무를 저야한다는 자각은 하지 못했던 상태라고 할 수 있다.9)

Figure 2. 탄소배출감소 정책의 제정 과정



자료: 김명환·안혁근(2006)의 정책변화모형에 필자가 추가 작성

9) 조정원의 연구에 따르면 “1970년 까지 공업 위주의 경제발전 행보와 대약진 운동, 문화대혁명으로 인해 국가 주도의 환경과파가 일어났지만, 중국의 중앙정부와 지방정부는 환경정책에 대한 개념이 없었고 대다수 국민들도 환경보호 의식이 없었기 때문에 환경과파가 심각했다고 한다. 그러나 1972년에 베이징(北京)에서 어류가 집단으로 폐사하는 사건이 벌어지면서 환경에 대한 관심을 갖게 되었으나 여전히 환경정책에 대한 정부와 인민의 인식이 부족하여 어떤 정책적인 노력도 기울이지 않았다”고 한다. (조정원, “중국에서의 환경정책 도입 및 확산의 실패와 한계,” 『서울대학교 세계정치』 17권 (2012), pp. 60-61.)

그런데 1994년 3월 21일 기후변화협약(UNFCCC)이 발효되면서<sup>10)</sup> 국제사회는 온실가스를 감축하기 위해 실제적인 의무를 져야 한다는 문제에 대해 자각하기 시작했고 필자는 이 협약의 발효가 국제사회가 함께 기후문제에 대응하는 정책을 제정하게 되는 계기가 되었다고 보았다.

## 2. 구체화 및 확산

상술한 바와 같이, 기후변화협약의 발효는 온실가스 감축이 국제사회의 이슈가 되게끔 하는 격발기제<sup>11)</sup>로 작용했다고 볼 수 있다. 기후변화협약의 발효로 단순히 환경문제가 심각하다는 인식의 차원에서 더 나아가 환경에 대한 책임을 져야한다는 수준으로 발전되었기 때문이다. 이는 곧 사회문제가 단지 ‘존재’하고만 있는 수준을 넘어서 ‘이슈화’된 것으로 볼 수 있다. 이후에는 이슈의 차원을 넘어 환경에 대한 책임문제가 ‘공론화’되기 시작했는데 바로 환경문제는 어느 개별국가 만의 노력이 아닌 국제사회가 공동으로 실질적인 노력을 기울여야 한다는 것으로 국제사회의 인식이 확대된 것이다.

이에 따라 1997년 12월 일본 교토에서 열린 기후변화협약에서 교토의정서가 발효되었고 이로써 2008년부터 2012년 까지 개도국을 제외한 38개 국가가 감축해야 할 온실가스비율이 명시되었고, 이를 효율적으로 달성하기 위해 배출권거래제가 제시되면서<sup>12)</sup> 온실가스배출량 감축에 대해 국제사회는 더욱 주목하게 되었고 이에 관한 관심이 더욱 확산되었다. 그 후 2007년 12월 15일 인도네시아 발리에서 교토의정서의 효력이 상실하게 될 2012년도 이후부터 시행할 온실가스 감축량을 정하기 위해 제13차 기후변화협약이 열리면서 발리로드맵이 제정되었다.

그런데 교토의정서에서는 온실가스감축에 대한 책임이 개도국들에게는 부여되지 않았던 반면, 발리로드맵에서는 개도국들도 실정에 맞도록 온실가스를 줄여야 한다는 책임이 부여되었다.<sup>13)</sup> 이는 매우 중요한 변화로 비록 개도국에게 이산화탄소배출 규제에 대한 강제적인 의무 혹은 공식적인 책임이 부여되지는 않았지만, 개도국 역시 이산화탄소배출 규제에 대한 비공식적인 책임이 있다는 국제사회의 인식이 형성되었음을 반증하는 것이다. 또한 이는 곧 이산화탄소배출감축이 국제사회의 일원이라면 너나 할 것 없이 모두가 책임을 져야 한다는 사회적 인식이 형성되었음을 보여준다.

## 3. 변화

필자는 상술한 국제사회의 인식변화가 중국 국내정책의 변화를 견인하였다고 보았다. 중국정부는 2008년에 이산화탄소배출감축을 위해 향후 제정할 정책의 기본 원칙과 방향을 제시하였는

10) 이 협약으로 국가들은 온실가스 배출에 대한 정보와 국가 정책, 모범 사례를 수집하고 공유하며, 최선을 다하고, 개발도상국에게 재정 및 기술을 지원 하는 등 협력할 것을 비준했다.

([http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/2627.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/2627.php) (최종 검색일: 2013. 11. 21.))

11) “사회문제가 사회적 이슈로 전환되기 위해서는 어떤 계기가 있어야 하는데, 격발기제가 특정 사회문제가 사회와 정책당국의 관심을 끌게 하는 계기를 마련해준다”(김명환·안혁근(2006), p. 473.)

12) “KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE,” 『UNITED NATIONS』 (1998) (<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>)

13) “Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007,” 『UNITED NATIONS』 (2008) (<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>)



데, 이것이 2007년 발리로드맵 채택 후에 선진국뿐만 아니라 개도국에도 이산화탄소배출감축에 대한 책임이 있다는 인식이 국제사회에 확산되면서 중국 국내정책에 변화를 가져온 것으로 본 것이다. 게다가 2011년 12월 1일에는 국무원에서 12차 5개년규획을 발표하면서 이산화탄소배출감축에 관한 구체적인 정책목표를 제정하기까지 했다.<sup>14)</sup> 이는 4개의 직할시, 22개의 성, 5개의 자치구에게 각각의 감축목표를 정해준 것으로 매우 괄목할 만한 변화라고 할 수 있다.

**Table 1 ‘12차 5개년 규획’에서 명시된 중국 각 지역의 단위 GDP당 탄소배출감축 지표**

지 역	단위 GDP당 탄소배출감축(%)	비고: 단위 GDP당 에너지소모 감축(%)
베이징시	18	17
톈진시	19	18
허베이성	18	17
산시성	17	16
네이멍구자치구	16	15
랴오닝성	18	17
지린성	17	16
헤이룽장성	16	16
상하이시	19	18
장쑤성	19	18
저장성	19	18
안웨이성	17	16
푸젠성	17.5	16
장시성	17	16
산둥성	18	17
허난성	17	16
후베이성	17	16
후난성	17	16
광둥성	19.5	18
광시장족자치구	16	15
하이난성	11	10

14) “国务院关于印发“十二五”控制温室气体排放工作方案的通知” 『国家发展和改革委员会』 (2011.12.1.) ([http://www.gov.cn/zwgk/2012-01/13/content\\_2043645.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2012-01/13/content_2043645.htm))

충청시	17	16
쓰촨성	17.5	16
꾸이저우성	16	15
윈난성	16.5	15
시장(티베트)자치구	10	10
산시성	17	16
간수성	16	15
칭하이성	10	10
닝샤회족자치구	16	15
신장위구르자치구	11	10

자료: “国务院关于印发“十二五”控制温室气体排放工作方案的通知,” 『国家发展和改革委员会』 (2011.12.1.)

## V. 결론: 논의와 시사점

본 논문은 최근 변화하고 있는 중국의 환경정책에 대한 관심에서부터 출발했다. 중국 정부는 왜 이산화탄소배출감축에 관한 목표치를 규정했는가? 무엇이 중국의 정책변화를 유도했는가? 필자는 이에 대한 답을 사회학적 제도주의의 관점에서 풀어냈다. 즉, 인류의 지속적인 생존과 발전을 위해 탄소배출을 규제하는 것이 당연하게 받아들여지는 국제사회에서 이산화탄소배출을 규제하지 않는다면, 자국의 이익만을 생각하며 주변국에게 피해를 주는 불량국가로 인식될 것이고, 신뢰할 만한 국제사회의 일원으로 인정받지 못할 것이기 때문에 구체적인 정책의 변화가 유도되었다고 본 것이다. 다시 말해, 이산화탄소배출감축정책을 제정한 것이 정책실행으로 얻게 될 이익에 대한 고려라기보다는 국제사회로부터 정당성을 인정받기 위함이라는 것이다.

이러한 정책의 변화과정을 필자는 정책변화모형을 도입하여 분석했다. 먼저 정책변화를 이끈 계기로 온실가스배출의 위험성에 대한 우려가 증대되면서 기후변화협약이 발효되기 시작했다는 것을 주목했다. 다음으로 이러한 협약이 발효됨으로써 탄소배출문제가 국제사회 공동의 문제로 확산되었음을 주목했다. 공동의 문제라는 인식이 확산되면서 탄소배출감축에 대한 책임이 점차 선진국뿐만 아니라 개도국도 함께 지어야 한다는 사회적인 인식도 생겨나게 되었는데 중국은 이러한 국제사회의 일반적인 인식으로부터 반(反)하지 않기 위해 구체적인 정책을 제정했다는 결론을 얻었다.

이와 같이 사회적 인식에 따라 정책이 변화하는 것은 사회학적 제도주의의 관점에서 볼 수 있다. 왜냐하면 정책을 도입함으로써 얻게 되는 효율성이나 결과를 중심으로 정책이 변화된 것이 아니라, 사회적 인식의 변화에 따라 도입된 것이기 때문이다. 이러한 맥락에서 중국의 환경정책을 사회학적 제도주의의 관점에서 예상해 본다면 더 엄격해지고 구체화 될 것이라 볼 수 있다. 예컨대 2013년 들어 중국의 살인적인 스모그가 엄청난 이슈로 부각됨에 따라 중국의 대

기오염에 대한 우려와 그로 인해 주변국 등 세계 환경에 미칠 영향에 대한 우려도 증대되고 있으며 중국 내에서도 환경오염에 대해 중국정부를 지탄하는 움직임이 늘어나고 있다. 때문에 다음 기후변화협약에서 기후변화대응에 대한 협약이 더 구체화 된다면, 중국의 국내 환경정책역시 변화될 소지가 다분하다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 사회학적 제도주의의 관점에서 중국의 환경정책의 변화요인을 이산화탄소배출감축정책의 제정과정을 통해 분석한 본 논문의 시도는 다음의 몇 가지 시사점을 준다.

첫째, 중국의 정책제정과 집행과정은 그동안 베일에 가려져 있고 불분명하여 연구하기가 쉽지 않다는 한계를 가지고 있는데, 사회학적 제도주의로 중국의 정책변화가 국제사회의 인식변화에 기인한다는 본 논문의 연구결과는 중국의 정책제정과정이 불분명하고 예측불가능 한 것이 아니라 국제사회의 인식변화에 따라 어느 정도 예측가능 한 것이라는 시사점을 준다.

둘째, 중국연구방법론에 새로운 시사점을 준다. 중국연구에 있어 문제가 되는 것은 연구 분야가 세분화되고 전문성이 높아지는 한편, 학제간의 통합이 이루어지지 않아 분절성이 심화되고 있다는 점이다.<sup>15)</sup> 기실 이는 비단 중국연구에만 적용되는 것이 아니라, 한국의 전반적인 연구의 성향이라 할 수 있을 것이다. 그런데 본 논문이 분석 틀로 이용한 정책변화모형은 국내학자들이 정립한 정책변화모형으로 행정학에 적용되는 모형이다. 이러한 맥락에서 본 논문은 행정학과 중국연구 간의 통합적인 연구를 시도해보고자 한 것에 나름의 의의를 지니고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 본 논문은 중국에 진출해 있는, 혹은 진출하려는 한국기업에게 많은 시사점을 준다. 중국이 환경정책에 대한 규제를 강화하려는 움직임이 예상되는 현재, 한국 기업은 중국 내 환경법규에 대한 관심을 늦추어서는 안 될 것이다. 또한 환경오염을 동반할 수밖에 없는 분야의 기업의 중국 진출은 앞으로 더더욱 발전가능성이 없을 것으로 보여 진다. 따라서 제조업과 같은 분야보다는 에너지, 첨단·기술 산업 등 고부가가치를 낼 수 있는 산업이 유망할 것으로 보여지며, 특히 친환경산업이 경쟁력을 확보 할 수 있을 것이라 예상된다.

그러나 본 논문은 몇 가지 눈에 띄는 한계점들을 가지고 있다. 첫째, 중국의 정책변화와 국제사회의 인식이 변화의 상관성을 보여주는 것이 중요한데, 본 논문에서는 상관성에 대한 엄밀한 증거가 이루어지지 못했다.

둘째, 기후변화협약을 통해 국제사회의 인식이 변화되는 과정을 나타내긴 했지만 그 사이의 연속적인 과정들을 보여주는데 한계가 있었다. 이 과정들에는 대중매체나 시민사회의 역할을 보여 주는 것이 필요하다. 비록 본 논문에서는 비용과 시간의 측면으로 인해 연구 범위를 국제기후협약으로 한정한다고 밝히기는 했으나 여전히 아쉬움이 남는 부분이다.

15) 전병곤, “중국 연구의 방법과 과제,” 『중국연구』 제15권 (1994) p. 203.