

기후변화에 대한 인권적 접근*

-유엔인권메커니즘과 유엔기후변화협약체제를 중심으로-

Human Rights Approach to Climate Change

-Focusing on the UN Human Rights Mechanism and the UN Climate Change Convention Regime-

박 병 도**
Park, Byungdo

목 차

- | | |
|----------------------------------|-------------------------|
| I. 기후변화는 인권문제이다 | III. 기후변화를 다루는 인권메커니즘 |
| II. 기후변화, 기후부정의 그리고 국가의
인권 의무 | IV. 유엔기후변화협약체제에서 인권의 연계 |
| | V. 결론 |

기후변화는 환경문제이면서 인권문제이다. 기후변화는 단순히 환경문제를 넘어서 인권과 밀접하게 연결되어 있다. 기후변화는 지구 곳곳에서 환경에 부정적 영향을 미치고 있는 환경문제이며, 동시에 다양한 인권의 완전한 향유에 부정적인 영향을 미치는 인권문제이다.

기후변화는 광범위한 권리의 완전한 향유를 방해한다. 기후변화로 인한 인권침해는 국제법(특히 국제인권법과 국제환경법)에 따른 인권 의무를 촉발한다. 국가(즉, 의무 부담자)는 기후 피해를 예방하고 시정하기 위한 효과적인 조치를 취하고, 기후변화를 완화하고, 모든 인간(즉, 권리 보유자)이 기후위기에 적응하는 데 필요한 역량을 갖추도록 해야 할 적극적인 의무가 있다. 인권을 존중하고 보호하며 실현해야 할 의무에 따라 국가는 기후변화의 부정적 영향을 방지하기 위해 기후변화 완화 공약을 강화할 의무가 있다. 또한 국가는 인권의 향유를

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2025..60.65>

투고일: 2025. 3. 29. / 심사완료일: 2025. 4. 15. / 게재확정일: 2025. 4. 18.

* 본 논문은 2024년 11월 30일에 법원 국제인권법연구회, 법원 환경법분야연구회, 인권법학회, 연세대학교 공익법률지원센터가 공동 주최한 학술대회 <기후정의와 인권: 구조적 접근과 사법의 역할>에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

** 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

Professor, Law School, Konkuk University

방해하는 기후 피해로부터 인권을 보호하는 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 특히 취약한 상황에 처한 사람들이 인간 존엄성의 삶을 누리기 위한 쾌적하고 건강한 환경과 그 피해에 대한 효과적인 구제 및 적응 수단에 접근할 수 있도록 보장할 인권의무가 있다. 국가는 인위적인 온실 가스 배출을 줄이기 위한 조치(완화 조치)와 기후변화로 인한 부정적 결과에 적응하기 위한 조치(적응 조치)를 취해야 할 의무가 있다. 따라서 기후변화 완화 및 적응을 위한 법 또는 정책을 수립하고 시행할 때 국제인권법에 의해 확립된 원칙과 기준을 적용해야 한다. 이러한 측면에서 기후변화에 대한 인권적 접근(human rights approach to climate change)은 기후변화로 인한 인권문제를 해결하는 데 핵심적이다.

본 논문의 목적은 기후변화에 대한 인권적 접근이 어떻게 사람과 국제공동체 모두에게 더 나은 결과로 이끌어낼 수 있는지에 대해 문제의식을 제기하고자 하는 것이다. 이를 위하여 먼저 기후변화로 인한 피해는 특히 사회적·경제적으로 취약한 계층에게 더욱 큰 영향을 미치는 점을 기후정의 관점에서 살펴보고, 기후변화로 인한 인권 침해를 방지하기 위한 국가의 의무를 고찰하고자 한다. 그리고 기후변화에 대한 인권적 접근은 기후변화의 악영향으로부터 인권을 보호하는 데 매우 중요하다는 인식을 바탕으로, 유엔인권메커니즘과 유엔기후변화협약체제에서 ‘인권과 기후변화’가 어떻게 연계되어 논의되고 발전되고 있는지 분석해보고자 한다. 본 논문은 궁극적으로 기후변화와 인권의 연관성을 탐구하고, 인권적 접근을 통한 기후변화 대응 방안을 모색하고자 하는 논의에 필요한 법적 토대를 살펴보는 것이기도 하다.

[주제어] 기후변화, 인권적 접근, 기후정의, 인권 의무, 유엔인권이사회, 유엔기후변화협약체제

“Human rights are key to climate action. Human rights are front and centre in all actions to address climate change and find solutions.”¹⁾

I. 기후변화는 인권문제이다

기후변화는 환경문제이면서 인권문제이다. 기후변화는 단순히 환경문제를 넘어서 인권과 밀접하게 연결되어 있다. 기후변화는 지구 곳곳에서 환경에 부정적 영향을 미치고 있는 환경문제일 뿐만 아니라 다양한 인권의 완전한 향유에 부정적인 영향을 미치는 인권문제이다.

1) 2024년 10월 2일 유엔인권최고대표인 Volker Türk가 International Baku Forum of Ombudsmen on Climate Change and Human Rights에서 행한 인사말 중에서 인용함. United Nations, “Human rights are key to climate action - Türk”, <<https://www.ohchr.org/en/statements/2024/10/human-rights-are-key-climate-action-turk>>, 검색일: 2024. 11. 30.

기후변화는 우리가 알고 있는 지구상의 모든 생명체에 실존적 위협을 가하고 있으며 인간 삶의 조건을 심각하게 위협하여 인권의 완전한 향유에 중대한 걸림돌이 된다. 즉 기후변화는 광범위한 권리의 완전한 향유를 방해한다.²⁾ 구체적으로 기후변화는 생명권, 건강권, 주거권, 식량권, 깨끗한 물에 대한 권리, 적절한 생활수준에 대한 권리, 발전권, 자기결정권, 교육권, 문화권 등 다양한 인권을 완전하고 효과적으로 누리는 것을 직간접적으로 위협한다.³⁾

국가는 이러한 기후변화의 예측 가능한 부정적 영향을 예방하고, 기후변화의 영향을 받는 사람들, 특히 취약한 상황에 처한 사람들이 인간 존엄성의 삶을 누리기 위한 쾌적하고 건강한 환경과 그 피해에 대한 효과적인 구제 및 적응 수단에 접근할 수 있도록 보장할 인권 의무가 있다.⁴⁾ 국가는 인위적인 온실 가스 배출을 줄이기 위한 조치(완화 조치)와 기후변화로 인한 부정적 결과에 적응하기 위한 조치(적응 조치)를 취해야 할 의무가 있다. 따라서 기후변화 완화 및 적응을 위한 법 또는 정책을 수립하고 시행할 때 국제인권법에 의해 확립된 원칙과 기준을 적용해야 한다. 이러한 측면에서 기후변화에 대한 인권적 접근(human rights approach to climate change)은 기후변화로 인한 인권문제를 해결하는 데 핵심적이다.

본 논문의 목적은 기후변화에 대한 대응, 즉 기후행동에서 인권적 접근이 어떻게 사람과 국제공동체 모두에게 더 나은 결과로 이끌어낼 수 있는지에 대해 문제의식을 제기하고자 하는 것이다. 이를 위하여 먼저 기후변화로 인한 피해는 특히 사회적·경제적으로 취약한 계층에게 더욱 큰 영향을 미치는 점을 기후정의 관점에서 살펴보고, 기후변화로 인한 인권 침해를 방지하기 위한 국가의 의무를 고찰하고자 한다. 그리고 기후변화에 대한 인권적 접근은 기후변화의 악영향으로부터 인권을 보호하는 데 매우 중요하다는 인식을 바탕으로, 유엔인권메커니즘과 유엔기후변화협약체제에서 ‘인권과 기후변화’가 어떻게 연계되어 논의되고 발전되고 있는지 분석해보고자 한다. 본 논문은 궁극적으로 기후변화와 인권의 연관성을 탐구하고, 인권적 접근을 통한 기후변화 대응 방안을 모색하고자 하는 논의에 필요한 법적 토대를 살펴보는 것이기도 하다.

2) A/HRC/31/52(1 February 2016), Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, paras. 23-32.

3) A/HRC/RES/41/21(23 July 2019), Human rights and climate change.

4) *Ibid.*

II. 기후변화, 기후부정의 그리고 국가의 인권 의무

1. 기후변화와 인권의 연관성

기후변화는 “21세기 인권에 대한 가장 큰 위협”이다.⁵⁾ 실제로 기후변화가 우리 자신의 권리를 실현하는 데 방해가 되고 있다. 이러한 인권에 대한 기후변화의 부정적 영향은 다양하고 다면적이며 복잡하다. 사막화, 해수면 상승, 더욱 빈번하고 심각한 극단적인 기상 현상 등과 같은 기후변화의 영향은 생명권, 건강권, 물 및 위생에 대한 권리, 식량권, 적절한 주거권, 자결권, 발전권, 문화권 등을 포함한 인권의 향유를 방해한다.⁶⁾

보편적인 기본 인권으로 인식되고 있는 생명권은 기후변화로 인해 심각한 위협에 직면하고 있다. 기후변화로 인해 조기 사망자가 증가하고 있다. 기후 관련 사망은 극단적인 기상 현상, 폭염, 홍수, 가뭄, 산불, 수인성 및 매개체 매개 질병, 영양실조 및 대기 오염으로 인해 발생한다. 기후 비상사태는 또한 조기 사망뿐만 아니라 호흡기 및 심혈관 질환, 영양실조, 발육 부진, 소모, 알레르기, 부상 및 정신 질환의 발병률 증가를 통해 건강권을 침해한다. 예를 들어, 뎅기열은 가장 빠르게 확산되는 매개체 매개 질병으로, 전 세계적으로 발병률이 30배 증가했는데, 이는 주로 기후변화에서 기인한다.

그리고 기후위기는 물과 위생에 대한 권리를 위협하고 있으며, 빙하가 줄어들고 주요 도시에서 물 배급제가 필요한 국가에서는 물 위기를 초래하고 있다. 섭씨 2도가 상승하면 1억 명의 인구가 물 부족에 직면할 것으로 예상된다.⁷⁾ 일상적인 필요를 충족할 만큼 충분하고 안전하며 접근 가능한 식수⁸⁾를 지속적으로 공급해 주어야

5) “climate change is the greatest threat to human rights in the 21st century.”(Mary Robinson(President, Mary Robinson Foundation), “Social and Legal Aspects of Climate Change”, *Journal of Human Rights and the Environment Vol. 5*, Edward Elgar, 2014, p. 15).

6) 기후변화로 인해 부정적 영향을 받는 인권에 대한 자세한 내용은 OHCHR, Human Rights, Climate Change and Migration in the Sahel, 2021, pp. 11-22; 박병도, “기후변화와 인권의 연관성에 관한 국제법적 검토”, 일감법학 제42호, 건국대학교 법학연구소, 2019, 127-131쪽; OHCHR, Understanding Human Rights and Climate Change, 2015, pp. 13-26 참조.

7) UNEP, “Human rights are at threat from climate change, but can also provide solutions”, <<https://www.unep.org/news-and-stories/story/human-rights-are-threat-climate-change-can-also-provide-solutions>>, 검색일: 2025. 3. 5.

8) 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(CESCR)는 물에 대한 권리를 모든 사람이 개인 및 가정용으로

하는데 기후변화는 이를 방해한다. 또한 기후변화로 인한 해수면 상승으로 해안 및 농경지가 상실되어 식량권 및 적절한 주거에 대한 권리를 위협하고 있다. 일상적인 삶이 자연 및 토지와 강하게 연결되어 있는 원주민의 문화권, 그리고 발전권 및 자결권 등과 같은 집단적 권리 등도 기후변화로 인해 방해를 받고 있다. 따라서 기후변화가 보편적 인권에 큰 위협이 된다는 것은 분명하다. 이와 같이 기후변화와 인권은 밀접하게 연관되어 있다. 이런 측면에서 바라볼 때 기후변화를 인권문제로 바라보고 대응하는 것은 필수불가결하다. 즉 기후변화 대응에 있어 인권적 접근은 필수적이다.

2. 기후부정의

이미 10여년 전에 기후변화에 관한 정부간패널(IPCC)의 제5차 평가보고서(AR5)는 기후변화가 인간과 자연계에 광범위한 영향을 미치고 있다고 지적하며 “인간이 기후 체계에 미치는 영향은 분명하며 최근의 인위적인 온실 가스 배출량은 역사상 가장 높다”고 밝혔다. 나아가 AR5는 “사회적, 경제적, 문화적, 정치적, 제도적 또는 그 밖의 방식으로 소외된 사람들은 기후변화와 일부 적응 및 완화 대응에 특히 취약하다”는 점을 확인했다.⁹⁾ 2021년 유엔 인권이사회(HRC)는 결의 48/13¹⁰⁾에서 깨끗하고 건강하며 지속 가능한 환경에 대한 인권을 인정하면서 기후변화와 환경 파괴로 인해 전 세계 수백만 명의 사람들, 특히 취약한 상황에 처한 개인과 집단에게 더 심하게 피해가 가해진다는 점을 강조하였다.

이와 같이 기후변화의 부정적 영향은 불평등(inequality)과 부정의(injustice)를 반영하고 증폭시킨다. 지구 온난화에 가장 적게 기여한 국가와 지역 사회가 그 부정적인 영향의 여파를 가장 많이 받고 있다.¹¹⁾ 역설적이게도, 적응 능력이 가장 크고 대부분

충분하고, 안전하고, 수용 가능하며, 물리적으로 접근 가능하고 저렴한 물(sufficient, safe, acceptable and physically accessible and affordable water)에 대한 권리로 정의했다(CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (arts. 11 and 12 of the Covenant), UN Doc. E/C.12/2002/11 (Jan. 20, 2003)).

9) Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC), “Fifth Assessment Report: Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers(Bonn: United Nations Framework Convention on Climate Change)”, <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>>, 검색일: 2025. 3. 5. p. 2; IPCC, “Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Summary for Policymakers(WMO and UNEP)”, <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>>, 검색일: 2025. 3. 5. p. 6.

10) A/HRC/RES/48/13(18 October 2021), 48/13. The human right to a clean, healthy and sustainable environment.

11) 세계 인구의 가장 가난한 절반인 35억 명은 탄소 배출량의 10%에 불과한 반면, 가장 부유한 10%는

의 온실 가스를 배출하였으며 그로 인해 이익을 가장 크게 본 가장 부유한 사람들이나 국가가 기후변화에 대처하는 데 가장 적합한 반면, 온실 가스 배출에 가장 적게 기여하고 대응 능력이 가장 낮은 가장 가난한 사람들이나 국가가 가장 큰 피해를 입고 있다.¹²⁾ 기후변화로 인해 가장 가난하고 취약한 사람들이 가장 큰 고통을 겪고 있으며 그들의 기본적 권리가 침해되고 있다. 이러한 부정적 결과는 진행 중인 기후변화의 정도에 비례하여 기하급수적으로 커질 수 있다. 더욱이 취약한 상황에 처해 있는 개인, 공동체, 시민에게 불균형하게 영향을 미친다. 기후변화의 피해는 지리적, 빈곤, 성별, 연령, 장애, 문화적 또는 민족적 배경 등으로 인해 이미 불리하고 취약한 상황에 처한 개인과 공동체가 불균형적으로 부담하고 있으며, 이들은 역사적으로 온실 가스 배출에 가장 적게 기여했다. 특히, 저지대 해안 지대, 툰드라와 북극 지역, 건조 지대, 기타 위협에 처한 취약한 지역에서 살면서 그곳을 거주와 생계를 위해 점유하고 의존하고 있는 개인, 공동체, 심지어 국가 전체가 기후변화로 인해 가장 큰 위협에 직면하여 피해를 보는 경우가 많다. 또한 기후변화로 인해 취약한 상황에 놓여 있는 사람들, 예를 들면 여성, 어린이, 노인, 원주민, 소수 민족, 난민, 농촌 노동자, 장애인, 빈곤층 등이 기후변화의 위기에 더 심하게 노출되어 있다. 2019년 세계 인구의 가장 부유한 10%가 세계 배출량의 약 48%를 배출하였고, 상위 1%는 전체의 17%를 배출한 반면, 세계 인구의 가장 가난한 절반은 세계 배출량의 12%를 배출했다.¹³⁾

인권이사회 결의 48/14¹⁴⁾에서 언급된 바와 같이 기후변화의 영향은 지리적, 성별, 성적 지향, 연령에 따라, 그리고 원주민 또는 소수민족에게, 또한 장애, 갈등, 폭력 또는 이주 상황에서 살고 있는 사람들과 같이 이미 소외되거나 취약한 상황에 처한 사람들에게 불균형적으로 더 크게 미친다.¹⁵⁾ 실제 기후변화는 여성, 어린이, 노인, 원주민, 장애인, 빈곤층 등 가장 소외되고 취약한 사람들의 인권에 가장 큰 위협이

절반에 달하는 양을 배출한다. 가장 부유한 1%에 속하는 사람은 하위 10%에 속하는 사람보다 175배 더 많은 탄소를 사용한다는 보고가 있었다(Oxfam, World's richest 10% produce half of carbon emissions while poorest 3.5 billion account for just a tenth, 2 December, 2015).

12) A/HRC/RES/41/39(17 July 2019), Climate change and poverty : Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, para. 14.

13) World Inequality Lab, "Climate change & the global inequality of carbon emissions - Climate change & the global inequality of carbon emissions 1990-2020", <<https://wid.world/news-article/climate-change-the-global-inequality-of-carbon-emissions/>>, 검색일: 2025. 3. 5.

14) A/HRC/RES/48/14(13 October 2021), Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change.

15) UNHCR and OHCHR, Climate Change, Displacement and Human Rights, 2022, pp. 1-2.

된다는 점은 분명하다. 이것은 기후부정의(climate injustice)이다. 기후부정의를 해결하기 위한 실천적 대안은 이 문제를 인권의 시각에서 바라보고 해결하는 이른바 인권적 접근이다.

취약한 상황에 처한 사람들에게 미치는 불균형적으로 발생하는 기후변화의 과도한 영향은 형평, 공정성, 기후정의 등에 대한 우려를 불러일으킨다. 그러므로 형평(equity), 공정성(fairness)과 기후정의(climate justice)를 고려하여 기후변화의 부정적 영향을 받는 개인과 집단 그리고 국가가 기후행동과 관련된 법과 정책의 설계 및 이행에 차별 없이 참여할 수 있도록 해야 한다. 기후정의는 기후행동이 기존의 인권 조약, 인권 의무, 인권 기준 및 원칙과 일치할 것을 요구한다. 이는 기후변화에 가장 적게 기여한 사람들이 부당하고 불균형적으로 피해를 입는 상황을 시정(是正)할 것을 요구한다. 이런 측면에서 볼 때, 취약한 사람들이나 취약한 국가들이 기후 행동에서 의미 있는 참여자이자 주요 수혜자가 되어야 하며, 효과적인 구제 방법을 이용할 수 있어야 한다.

인권이사회는 2024년 결의 56/8에서, 국가에게 공정한 전환(just transitions)을 용이하게 하는 정책을 개발하고 효과적으로 이행하여 고탄소 경제에서 저탄소 경제로의 전환 경로가 공정하고, 공평하며, 포괄적이고 지속 가능하며, 누구도 소외되지 않고, 적절한 일자리와 양질의 일자리를 창출하고, 사회 보장을 강화하고, 실업 문제를 해결하고, 불평등과 빈곤을 줄이고, 모든 사람의 인권을 옹호하며, 특히 기후변화의 영향을 가장 많이 받는 사람들(특히, 노동자와 영향을 받는 공동체, 취약 계층)을 지원하는 데 특별한 주의를 기울일 것을 촉구하였다.¹⁶⁾

3. 기후변화와 인권의 통합 - 기후변화에 대한 인권적 접근의 중요성

1948년 12월 10일, 국제공동체는 세계인권선언을 채택했다. 이러한 보편적인 인권 선언이 채택된 지 70년이 지난 지금, 인류는 최악의 인도적 재앙 중 하나인 기후변화에 직면해 있다. 기후변화는 깨끗한 공기, 식수, 식량 및 쉼터에 대한 사람들의 접근을 방해하는데, 깨끗하고 건강한 환경은 모든 인권의 향유를 위한 기본 전제 조건이다. 이러한 측면을 고려해 보면, 기후변화의 광범위한 영향에 맞서기 위해서는 인권적 접근방식을 취해야 한다. 다시 말해서 기후변화가 인권에 미치는 부정적 영향을 고려

16) A/HRC/RES/56/8 (16 July 2024), Human rights and climate change, para. 11.

할 때, 기후변화와 인권을 통합하여 대응하려는 인권 접근방식이 요구된다. 인권 조약 기구들, 인권이사회의 특별절차 및 보편적 정례 검토(UPR), 유엔인권최고대표사무소(OHCHR) 등과 같은 유엔 인권메커니즘은 기후변화로 인한 인권문제를 다룬 일련의 결의, 보고서 및 권고적 성격의 일반 논평(General Comments) 등을 통해 이러한 인권적 접근을 일관되게 지속적으로 언급하면서 기후변화에 대한 인권 기반 접근방식을 옹호하고 있다.

인권이사회가 강조했듯이 기후변화 문제에 대응하기 위해 설계된 정책 및 조치를 취하는 경우 인권적 접근방식을 적용하는 것이 중요하다. 인권적 접근의 핵심적 속성은 다음과 같다.¹⁷⁾ 첫째, 정책과 프로그램을 수립할 때 그 주요 목표는 인권을 실현하는 것이어야 한다. 둘째, 권리 보유자는 그들의 권리는 물론, 해당 의무 부담자는 그들의 의무를 파악해야 하며, 이를 통해 권리 보유자가 자신의 권리를 주장할 수 있는 청구 능력과 의무 부담자가 자신의 의무를 이행 할 수 있는 능력을 강화할 방안을 찾아야 한다. 셋째, 국제인권법, 특히 세계인권선언과 핵심적인 보편적 인권 조약에 포함된 인권 기준과 여기에서 파생된 원칙이 모든 단계에서 모든 법과 정책을 지도한다.

기후 행동 및 정책에 인권을 통합하고 권리 보유자에게 그런 정책 수립에 참여할 수 있는 권리를 보장하고 인권 의무 부담자에게 자신의 행동에 대해 책임을 질 수 있도록 해야 한다.¹⁸⁾

4. 기후변화에 대한 국가의 인권의무¹⁹⁾

4.1 인권의무의 유형

인권 조약들은 대체로 두 가지 유형의 의무, 즉 소극적 의무(negative obligation)와 적극적 의무(positive obligation)를 규정하고 있다.²⁰⁾ 인권을 존중할 의무(duty to

17) OHCHR, Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, Fact Sheet No. 38, 2021, p. 42.

18) OHCHR, "OHCHR and Climate Change", <<https://www.ohchr.org/en/issues/hrandclimatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx>>, 검색일: 2024. 11. 30.

19) 기후변화와 관련한 국가의 인권의무에 대해서는 UNEP, Climate Change and Human Rights, Nairobi: Jennifer Odallo, UNON Printshop. 2015, December 2015, pp. 15-29 참조.

20) Walter Kälin/Jörg Künzli, *The Law of International Human Rights Protection 2nd ed.*, Oxford University

respect)는 소극적 의무로, 국가가 인권의 향유를 방해하거나 침해하는 조치를 삼갈 의무를 말한다. 제3자의 침해로부터 인권을 보호할 의무(obligation to protect)와 인권을 충족(실현)할 의무(duty to fulfill)는 적극적 의무로, 국가가 사회의 모든 구성원의 권리 실현을 보장할 의무(duty to ensure)를 말한다.²¹⁾ 보호 의무는 국가에게 개인과 집단을 인권 침해로부터 보호할 것을 요구하는 것이며, 실현할 의무는 국가가 기본 인권의 향유를 촉진하기 위해 적극적인 조치를 취해야 함을 의미한다. 일부 인권 문서에서는 이와는 별개로 증진할 의무(duty to promote)도 언급하는데, 이는 모든 인권에 대한 보편적 존중, 준수 및 보호(universal respect for, and observance and protection of)를 증진하는 의무와 관련되어 있다.²²⁾ 예를 들면, 세계인권선언과 ICCPR은 국가가 인권과 자유에 대한 “보편적 존중과 준수를 증진할 의무”가 있음을 인정하고 있다.²³⁾

인권 조약에서는 “인권을 실현하는 데 필요한 입법 또는 기타 조치를 채택하고 필요한 조치를 취해야 한다”²⁴⁾라거나 개인이 자신의 권리를 향유할 수 있도록 “모든 적절한 조치를 취해야 할”²⁵⁾ 국가의 의무를 규정하고 있다. 인권 향유에 대한 모든 위협은 인간에게서 비롯된 위협(예: 범죄)이든 자연적 사건(예: 자연재해)으로 촉발된 위협이든 상관없이, 국가는 이를 해결하기 위해 적절한 조치를 취해야 한다.²⁶⁾ 이러한

-
- Press, 2019, p. 87; 권혜령/정경수, 국제인권법, 한국방송통신대학교 출판문화원, 2022, 60-62쪽 참조.
- 21) OHCHR, “International Human Rights Law”, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>>, 검색일: 2024. 10. 1.
- 22) 예를 들면, 1993년 비엔나선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action) 제1조(The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfil their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law)(밑줄 필자 추가); 보편적으로 인정된 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하기 위한 개인, 단체 및 사회 기관의 권리와 책임에 관한 선언(Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms) 제1조(Everyone has the right, individually and in association with others, to promote and to strive for the protection and realization of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels).
- 23) 세계인권선언 전문; 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 전문; 1993년 세계인권회의에서 채택된 ‘비엔나 선언 및 행동프로그램’ 제1조.
- 24) 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제2조 제2항; 경제적·문화적·사회적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 제2조 제1항.
- 25) 아동권리협약 제2조 제2항.
- 26) Human Rights Committee, General Comment No. 36, Article 6: Right to Life, para. 26, UN Doc.

적극적인 인권 의무는 행위 의무이다. 국가는 상당한 주의(due diligence)를 기울이지 않은 경우에 위법행위에 대해 책임을 진다.²⁷⁾

기후변화는 직간접적으로 국제적으로 보장된 다양한 인권을 침해한다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 인권을 존중하고 보호하며 실현해야 할 의무에 따라 국가는 기후변화의 부정적 영향을 방지하기 위해 기후변화 완화 공약을 강화할 의무가 있다. 또한 국가는 인권의 향유를 방해하는 기후 피해로부터 인권을 보호하는 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 국가가 자국의 영토 및 관할권 내에서 환경피해를 방지하는 것은 생명권을 비롯한 기본적 권리를 보호하기 위해 취해야 할 중요한 조치이다.

기후변화로 인한 인권침해는 국제법(특히 국제인권법과 국제환경법)에 따른 인권 의무를 촉발한다. 국가(즉, 의무 부담자)는 기후 피해를 예방하고 시정하기 위한 효과적인 조치를 취하고, 기후변화를 완화하고, 모든 인간(즉, 권리 보유자)이 기후위기에 적응하는 데 필요한 역량을 갖추도록 해야 할 적극적인 의무가 있다.

다음에서는 기후변화로 인한 인권 침해를 예방 또는 대응하기 위한 국제법상 국가의 의무를 1) 실제적 의무, 2) 절차적 의무로 분류하여 살펴보고자 한다.

4.2 실제적 의무

4.2.1 기후변화로 인한 인권 피해를 예방할 의무 - 기후변화 완화 의무

모든 국가는 기후 관련 피해로부터 인권을 보호하고 자신의 영토 내에서 온실가스 배출을 통제하여 기후변화의 주요 요인에 대응할 기본적인 의무가 있다. 5개의

CCPR/C/GC/36 (Sept. 3, 2019); *Budayeva and Others v. Russia*(Applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02), 2008-II ECtHR 269, paras. 128-129.

128. The Court reiterates that Article 2 does not solely concern deaths resulting from the use of force by agents of the State but also, in the first sentence of its first paragraph, lays down a positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction.

129. This positive obligation entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life.

27) Human Rights Committee, General Comment No. 31: The Nature of the General Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 8, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (May 26, 2004); 행위의무 (obligation of conduct)에 관해서는 Pierre-Marie Dupuy, “Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago’s Classification of Obligations of Means and Obligations of Result in Relation to State Responsibility”, *European Journal of International Law Vol. 10 Iss. 2*, Oxford University Press, 1999, pp. 371-385 참조.

인권 조약 기구는 만장일치로 채택된 공동성명에서 “당사국은 모든 사람들의 모든 인권을 존중, 보호 및 이행할 의무가 있다”는 점을 인정하고, 국가가 인권 의무를 준수하고 파리협정의 목표를 실현하기 위해서는 배출량 감축을 목표로 하는 정책을 채택하고 이행해야 한다는 점을 지적하였다.²⁸⁾ 이러한 의무를 이행하기 위해 모든 국가는 “가장 높은 목표”(at the highest possible ambition)²⁹⁾에서 배출량을 줄여야 하며, 기후변화의 주요 원인인 인위적인 온실 가스 배출을 완화하고, 대기 중 온실 가스 축적에 대응할 의무가 있다. 따라서 국가는 기후변화의 현재 및 미래의 부정적인 영향을 최대한 예방하기 위해 규제 조치를 포함하여 인위적인 온실 가스 배출을 제한하는 조치(예: 기후변화 완화 조치)를 취해야 한다.

기후변화로 인한 예측 가능한 인권피해를 예방할 의무는 국제환경법의 사전예방원칙과 부합한다. 환경피해가 발생하기 이전의 상태로 유지·복원하는 것은 종종 불가능하기 때문에 예방이 환경보호에 관한 주요 정책이 되어야 한다. 유엔기후변화협약(UNFCCC)은 모든 국가가 기후변화의 원인을 예측·방지 및 최소화하고 그 부정적 영향을 완화하기 위한 사전예방조치를 취해야 한다는 점을 명시하고 있다.³⁰⁾ 사전예방원칙에 따르면 심각하거나 돌이킬 수 없는 피해의 위협이 있는 경우 완전한 과학적 확실성의 결여가 그러한 조치를 연기하는 이유로 사용되어서는 안 된다. 기후변화 및 생물다양성 손실과 같은 장기적인 환경피해의 누적 효과는 시간이 지남에 따라 증가하므로 사전예방원칙에 따라 국가 의무를 이행하는 것이 중요하다.

기후위기의 최악의 잠재적 결과가 서서히 나타나기 때문에 국가가 조치를 취하지 않는 핑계로 과학적 불확실성을 인용할 수 없다는 것이 매우 중요하다. 그러나 기후변화의 원인과 결과에 대해 더 이상 과학적 의심이 없다는 사실에도 불구하고 국가는 여전히 해로운 방식으로 불확실성을 불리일으킬 수 있다. 예를 들어, 어떤 국가는 모든 국가의 배출량이 대기에 합쳐졌기 때문에 특정 배출량이 특정 피해를 유발했는지 여부를 확실하게 판단하는 것이 불가능하다고 주장할 수 있다. 그러나 불확실성을 전제로 한 이러한 종류의 변명은 기후변화협약에서 허용되지 않는다.

28) Committee on the Elimination of Discrimination Against Women(CEDAW), Committee on Economic, Social and Cultural Rights(CESCR), Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families(CMW), Committee on the Rights of the Child(CRC), Committee on the Rights of Persons with Disabilities(CRPD), Joint Statement on Human Rights and Climate Change (Sept. 16, 2019).

29) 파리협정 제4조 제3항.

30) 유엔기후변화협약 제3조 제3항.

UNFCCC와 여러 다자간환경협정(MEAs)은 국가가 기후, 해양, 생물 다양성과 같은 지구 자원에 미치는 활동으로 인해 발생하는 부정적 영향을 예방할 의무가 있다는 점을 인정하고 있다.³¹⁾

4.2.2 기후변화의 영향을 받는 인권을 보호할 의무 - 적응 조치를 취해야 할 의무

ICCPR 제6조는 “모든 인간은 고유한 생명권을 향유하며”, “어느 누구도 자의적으로 생명을 박탈당해서는 안 된다”고 규정하고 있다. 인권위원회는 생명권을 “좁게 해석해서는 안 되며, 이 권리를 보호하려면 국가가 생명을 보호하기 위한 적극적인 조치를 취해야 한다”라는 견해를 채택한 바가 있다.³²⁾ ICESCR에는 건강권과 적절한 생활수준을 포함한 여러 권리가 포함되어 있으며, 이러한 권리도 이행을 위해 국가의 적극적인 조치가 필요하다.³³⁾

기후변화는 사람들의 생명, 건강, 웰빙, 생계를 위협한다. 국가는 이러한 영향으로부터 인권을 보호하기 위한 법적, 제도적 틀을 마련할 의무가 있다. 이러한 의무는 ICCPR과 ICESCR이 제3자가 초래한 피해로부터 인권을 보호할 의무를 포함하고 있다는 점에서도 추론할 수 있다.³⁴⁾ 이를 기후변화 맥락에서 살펴보면, 기후변화의 피해로부터 보호할 의무와 인권을 실현하는 차원에서 기후변화 완화 및 적응 조치를 이행할 의무가 있다.³⁵⁾

UNFCCC는 적응 권리를 규정하고 있지 않지만 모든 당사자에게 “기후변화의 영향에 대한 적응을 준비하는 데 협력하고, 해안 지역 관리, 수자원 및 농업을 위한 적절하

31) 생물다양성협약(CBD) 제5조, 제10조; 1979년 장거리월경대기오염에 관한 제네바협약(Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) 제2조; 유엔해양법협약 제145조.

32) Human Rights Committee, General Comment 6, Article 6(right to life) (Sixteenth session, 1982), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1(1994).

33) 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 제11조와 제12조.

34) 이러한 맥락에서 유럽인권법원(ECtHR)은 여러 차례 인권을 보호할 국가의 적극적 의무를 인정하는 결정을 내린 바가 있다(UNEP, *op. cit.*, p. 20. footnote 125).

35) 예를 들어, *Budayeva and Others v. Russia*에서 유럽인권법원(ECtHR)은 다음과 같은 경우 러시아 당국이 생명권을 침해했다고 결정했다. (i) 당국이 산사태 위험이 있다는 것을 알고 있었고, (ii) 토지 계획 및 비상 구호 정책을 이행하지 않았고, (iii) 대중에게 위험에 대해 적절하게 알리지 않았고, (iv) 그런 상황에서 발생한 산사태로 인해 8명의 시민이 사망하였다(*Budayeva and Others v. Russia*(Application no. 15339/02)); 파키스탄 라호르 고등법원도 정부가 적응 조치를 이행하지 않음으로써 생명권을 포함한 시민의 기본권을 침해했다고 판결했다(*Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan*, Lahore High Court Green Bench(W.P. No. 25501/2015) (Sept. 15, 2015)).

고 통합된 계획을 개발하고 수립하며, 특히 아프리카에서 가뭄과 사막화, 홍수의 영향을 받는 지역을 보호하고 복구할 것”을 촉구하고 있다.³⁶⁾ 또한 선진국이 개발도상국이 해당 국가에서 기후변화의 부정적 영향을 해결할 수 있도록 지원을 제공할 것을 촉구하고 있다.³⁷⁾ 이것은 위에서 언급한 적응 조치를 취해야 할 인권 의무를 보완하는 것으로 해석할 수 있다.

4.2.3 국제협력의무

유엔 헌장은 회원국에게 모든 사람의 인권과 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려하기 위하여 국제협력을 요구하고 있다.³⁸⁾ 또한 ICESCR 및 기타 인권 기구는 국가에 모든 인권 실현을 보장하기 위해 협력할 의무를 부과하고 있다. ICESCR은 당사국에게 “개별적으로 그리고 특히 경제적, 기술적 측면에서 국제 지원 및 협력을 통해 가용한 자원을 최대한 활용하여 현재 규약에서 인정하는 권리의 완전한 실현을 모든 적절한 수단을 통해 점진적으로 달성할 것”을 요구하고 있다.³⁹⁾

기후변화는 국경을 넘는 원인과 결과를 가진 인권 위협이므로 국제적 연대를 바탕으로 한 전 지구적 대응이 필요하다. 국가는 기후변화 문제에 직면하여 인권을 확보하기 위해 전 세계적 차원에서 협력해야 한다. 국가는 기후변화에 대처하기 위해 자원, 지식 및 기술을 공유해야 한다. 기후위기에 맞서기 위해서는 국가가 비국가 행위자를 포함하여 자국의 국내 배출량을 줄이는 것뿐만 아니라 전지구적 배출량을 줄이기 위해 국제협력이 필요하다. 온실가스 배출량을 줄이고, 기후 회복력 있고 지속가능한 발전을 실현하기 위해 재정 지원, 기술 지원, 역량강화 지원을 포함한 국제협력을 필요로 한다.

관련 인권 원칙에 따라 기후변화에 대응하기 위한 지원은 적절하고 효과적이며 투명해야 하며 참여적이고 책임감 있고 차별 없는 절차를 통해 관리되어야 하며 가장 도움이 필요한 개인, 단체 및 국가들을 대상으로 해야 한다. 국가는 기후 관련 갈등과 안보 위협을 해결하기 위한 협력적 노력에 참여해야 한다.

대부분의 국가가 유엔기후변화협약을 비준했다는 사실은 기후변화가 ‘인류의 공동 관심사’이며 기후변화의 세계적인 특성은 모든 국가의 가능한 한 광범위한 협력과

36) 유엔기후변화협약 제4조 제1항 (e).

37) 유엔기후변화협약 제4조 제4항.

38) 유엔 헌장 제1조 제3항.

39) 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 제2조.

효과적이고 적절한 국제적 대응에 참여와 협력을 요구한다는 점을 말해주고 있는 것이다.

기후위기에 맞서기 위해서는 국가가 자국 내에서 활동하는 기업 등 비국가 행위자들을 포함하여 국내 배출량을 줄이는 것뿐만 아니라 전 지구적 배출량을 줄이기 위해 국제적으로 협력해야 한다. 국가는 기후변화 완화 및 적응 능력을 손상시키지 않도록 국제적으로 협력해야 한다. 국가가 국제협력을 통해 기후변화에 효과적으로 대처하지 못하면 개별 국가가 인권의무를 온전하게 이행하기 어렵게 되고 자국 관할권 내에 있는 사람들의 인권을 보호하고 실현할 수 없게 된다. 따라서 국가는 다른 국가에서 인권을 무효화하거나 침해하는 것을 삼갈 의무가 있으며 다른 국가가 기후변화 완화 능력을 손상시키지 않도록 국제적으로 협력해야 한다. 인권이사회 특별보고관 John Knox가 보고서에서 지적한 바와 같이, 국가가 국제 협력을 통해 기후변화에 효과적으로 대처하지 못하면 개별 국가가 인권법에 따른 의무를 이행하지 못하고 자국 관할권 내에 있는 사람들의 인권을 보호하고 실현할 수 없게 된다.⁴⁰⁾

4.2.4 국경을 넘는 피해를 야기하지 아니할 의무

국가는 또한 국경을 넘는 환경 피해를 야기하지 아니할 의무가 있다. 국제사법재판소(ICJ)는 “모든 국가는 다른 국가의 권리에 반하는 행위에 자국 영토가 사용되는 것을 의도적으로 허용하지 않을 의무가 있다”고 판결하였다.⁴¹⁾ ICJ는 또한 “국가는 자국 영토 또는 관할권이 있는 지역에서 발생하는 활동이 다른 국가의 환경에 상당한 피해를 입히는 것을 피하기 위해 처분할 수 있는 모든 수단을 사용할 의무가 있다”⁴²⁾ 라고 판결한 바도 있다. 다른 국가에게 피해를 주는 활동을 하지 아니할 의무(이른바 no harm rule)가 이제는 국제법의 일부가 되었다고 판결한 사례도 있다. 즉 ICJ는 “국가가 관할권과 통제 범위 내의 활동이 다른 국가 또는 국가 통제 범위를 벗어난 지역의 환경을 존중하도록 보장해야 하는 일반적인 의무의 존재는 이제 환경과 관련

40) A/HRC/37/58(24 January 2018), Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment.

41) “every State’s obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States.”(Corfu Channel (*United Kingdom v. Albania*), Merits, Judgment, ICJ Reports, 1949, p. 22).

42) “A State is thus obliged to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State.”(Pulp Mills on the River Uruguay (*Argentina v. Uruguay*), Judgment, ICJ Reports, 2010, p. 56, para. 101).

된 국제법의 일부가 되었다”⁴³⁾라고 하였다.

4.2.5 완화 및 적응 활동에서 인권을 보호할 의무

기후변화의 부정적 영향으로 인권이 침해될 수 있지만 기후변화에 대응하기 위한 조치(완화 및 적응 조치)를 시행하는 과정에서도 인권이 침해될 수 있다. 국제법은 국가와 기타 정부 행위자가 기후변화를 완화하거나 적응하기 위해 취하는 조치가 인권을 침해하지 않도록 보장할 것을 요구하는데, 이는 인권 존중 의무의 일부이다. 이 의무는 기후변화와 관련한 특정 프로젝트와 더 광범위한 정책 결정 모두에 적용된다.

4.3 절차적 의무

국제인권법은 다양한 절차적 의무를 부과하고 있다. 이러한 절차적 의무에는 환경적 영향에 대한 정보를 수집·배포하고, 환경적 의사 결정에 대중의 참여를 촉진하고, 환경피해에 대한 구제에 대한 접근을 제공할 의무 등이 있다. 절차적 의무는 시민적 및 정치적 권리에 기반을 두고 있지만 환경피해로 인해 위협에 처한 인권을 기반으로 환경적 맥락에서 명료화되고 그 범위가 확장되었다.⁴⁴⁾

4.3.1 정보에 대한 접근 및 대중의 참여를 보장할 의무

기후변화로 인해 부정적 영향을 받는 사람들이 기후변화의 영향과 이를 완화하고 적응하기 위해 취해지는 조치에 대해 잘 알 수 있도록 관련 정보에 대한 접근을 보장해야 한다. 기후변화와 관련한 정보에 대한 권리는 대중의 참여 및 구제에 대한 접근과 같은 다른 절차적 권리를 행사하기 위한 전제 조건으로 널리 인식되며, 이러한 절차적 권리는 생명권, 건강권 및 사생활에 대한 권리와 같은 기본적인 인권을 행사하는데 핵심적인 것으로 해석되었다. ICCPR과 기타 인권 문서는 모든 사람에게 공공 문제에 대한 자유롭고 적극적이며 의미 있고 정보에 입각한 참여의 권리를 보장하고

43) “The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment.”(Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996, p. 242, para. 29).

44) UNEP, *op. cit.*, p. 16.

있다. 이는 효과적인 권리 기반 기후행동에 필수적이다. 따라서 기후 관련 법이나 정책 및 프로젝트를 수립할 때 이해 관계자들을 참여시키고, 특히 기후변화에 취약한 사람이나 국가에 대하여 상당한 주의를 기울여야 하며, 그들에게 관련 정보(특히 기후 위기 상황에 대한 정보)를 제공해야 한다.

세계인권선언과 ICCPR은 모든 사람이 자국의 정부와 공공 업무 수행에 참여할 수 있는 기본적 권리를 인정하고 있다.⁴⁵⁾ 또한 인권 조약 기구들은 정부가 환경피해로부터 인권을 보호하기 위해 환경적 의사 결정에 대한 대중의 참여를 보장할 의무가 있다고 결정했다.⁴⁶⁾ 기후변화의 인권에 대한 부정적 결과를 해결하기 위해 민간 부문의 참여도 보장할 필요가 있다. UNFCCC는 또한 국가가 “기후변화와 그 영향에 대처하고 적절한 대응책을 개발하는 데 대중의 참여를 촉진”하도록 규정하고 있다.⁴⁷⁾ 파리협정도 대중의 참여의 중요성을 인정하고 있다.⁴⁸⁾ 특히 취약한 상황에 처한 개인, 단체 및 사람들이 의사 결정 과정에 참여할 수 있도록 보장해야 한다.

4.3.2 행정적, 사법적 및 기타 구제수단에 대한 접근을 보장할 의무

세계인권선언, ICCPR 및 기타 인권 문서는 보편적 인권을 명시하고 그러한 인권 침해를 입은 자에게 “효과적인 구제방법”을 제공해야 한다고 규정하고 있다. 인권 조약 기구들은 이러한 구제가 환경피해로 인한 인권 침해에도 적용된다는 것을 명확히 했다. 또한 사법에 대한 접근 및/또는 효과적인 구제를 제공해야 할 의무는 리우선언, Aarhus협약 및 다양한 기타 다자간 환경 및 인권 협정에도 명시되어 있다.⁴⁹⁾ 따라서 기후변화와 그에 대한 대응 조치로 인해 권리가 침해될 경우 입법적, 사법적 및 기타 구제 방법에 접근할 수 있어야 한다.

UNFCCC는 개인에게 사법에 대한 접근권 또는 구제를 명시적으로 인정하고 있지 않다. 다만 제14조는 협약의 해석 또는 적용과 관련된 국가 간 분쟁 해결 절차를

45) 세계인권선언 제21조와 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제25조.

46) CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (arts. 11 and 12 of the Covenant), UN Doc. E/C.12/2002/11 (Jan. 20, 2003); UNEP, *op. cit.*, p. 17.

47) 유엔기후변화협약 제6조(a)(iii); 다른 다자간 환경 협정들도 마찬가지로 대중의 참여를 규정하고 있다. 예를 들어, 생물다양성협약 제14조 제1항; Aarhus 협약 제6조, 제7조; 잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름협약(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants) 제10조도 대중의 참여를 규정하고 있다.

48) 파리협정 전문, 제7조 제5항 및 제12조.

49) 예를 들어, 환경과 발전에 관한 리우선언 원칙 10; Aarhus협약 제9조; 생물다양성협약 제10조 (b).

규정하고 있을 뿐이다.⁵⁰⁾ 당사국총회(COP)도 아직까지 기후변화의 영향이나 대응 조치로 피해를 입은 사람들을 위한 권리구제방법이나 절차에 대한 규칙을 마련하고 있지 않다.

4.4 기타 의무

4.4.1 사전통보동의의 의무

국가는 또한 여성, 어린이, 원주민과 같은 취약 그룹에 대한 특별한 책임이 있다. 특히, 국가는 원주민의 전통적 토지와 자원을 위협에 빠뜨릴 수 있는 조치를 취하기 전에 자유롭고 사전에 정보를 바탕으로 한 동의(free, prior, and informed consent, FPIC)(‘자유로운 사전통보동의’라고도 표현함)를 얻을 의무가 있다.⁵¹⁾

4.4.2 세대 간 형평을 보장할 의무

국가는 지구온난화를 산업화 이전 수준보다 섭씨 1.5도 이하로 제한하여 기후변화가 미래세대에 유발하는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 야심찬 조치를 취해야 할 의무가 있다. UNFCCC와 파리협정은 현 세대가 지구의 책임감 있는 청지기로서 행동하고 미래세대의 발전 및 환경적 필요를 충족할 권리를 보장할 의무를 부담해야 한다는 ‘세대 간 형평의 원칙’을 담고 있다.⁵²⁾ 국가가 미래세대의 이익을 위해 위탁된 ‘공유지의 청지기’라는 개념은 인권 조약 기구에 의해 인정되었다.⁵³⁾ 그리고 국가가

50) 구체적으로, 제14조는 당사국에게 가능한 경우 “협상이나 기타 평화적 수단을 통해” 이러한 분쟁을 해결하도록 지시하고, 당사자가 12개월 후에도 이러한 분쟁이 해결되지 않을 경우 “권고적 판정”을 내리기 위해 “조정 위원회”(conciliation commission)를 소집하도록 요청할 수 있다(UNFCCC 제14조 (1), (5)-(6)). 대체적인 방법으로 당사국은 이러한 분쟁을 해결하기 위해 ICJ 및/또는 독립 중재인의 강제관할권에 동의하는 선언을 내릴 수 있다(UNFCCC 제14조 (2)). 주목할 점은 어떤 국가도 이러한 분쟁에 대한 ICJ의 관할권을 수용하지 않았으며, 단 3개국(네덜란드, 솔로몬 제도, 투발루)만이 UNFCCC 분쟁 해결을 위해 중재(arbitration)를 강제로 인정했지만 COP는 아직 중재 절차를 개발하지 않았다. UNFCCC 당사국의 강제관할권을 수락하는 선언에 대해서는 다음 웹사이트 참조. UNFCCC, “Declarations Status of Ratification of the Convention”, <<https://unfccc.int/process/the-convention/status-of-ratification>>, 검색일: 2024. 10. 28.

51) UNEP, *op. cit.*, p. 16.

52) “당사국은 인류의 현재 및 미래 세대의 이익을 위하여 기후체계를 보호해야 한다.”(UNFCCC 제3조 제1항); “..... 당사국은 기후변화에 대응하는 행동을 할 때 세대 간 형평뿐만 아니라 아동의 권리를 고려해야”(파리협정 전문(preamble), 11단락).

53) 경제적·사회적·문화적 권리위원회(CESCR)는 일반논평 15호에서 ‘물에 대한 권리’(right to water)

미래세대를 보호하기 위해 현 세대가 지금 필요한 조치를 취해야 한다는 개념은 여러 국가의 국내법에 포함되어 있다. 예를 들어, 독일 헌법은 “미래세대에 대한 책임”을 인정하고 있다.⁵⁴⁾ 미국 헌법은 “자유와 행복을 우리 자신과 우리 후손에게 보장”하는 것을 명시하고 있다.⁵⁵⁾ 실제로 세대 간 형평은 지속 가능한 발전의 기반이다. 지속 가능한 발전이란 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 손상시키지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 발전”을 말하며, 현 세대가 미래세대의 이해관계를 고려해야 한다는 것이다. 세대 간 형평은 현 세대와 미래세대는 공동으로 지구의 자연 및 환경자원을 공유하고 있으므로 현 세대는 환경을 이용·개발할 때 미래세대의 환경적 필요를 고려하여야 한다. 리우선언에 표현된 바와 같이 “발전에 대한 권리는 현재와 미래세대의 발전 및 환경적 요구를 공정하게 충족할 수 있도록 실현되어야 한다”.⁵⁶⁾

III. 기후변화를 다루는 인권메커니즘

현재 기후변화와 관련한 인권문제를 전담하는 국제기구는 없다. 그렇지만 현재의 인권메커니즘이 기후 인권과 관련한 문제를 다루는 경우가 점점 더 늘어나고 있다. 특히 인권 조약 기구(human rights treaty bodies),⁵⁷⁾ 인권이사회(HRC)의 특별절차

(제11조와 제12조)와 관련하여 각국에게 현재와 미래세대를 위한 안전한 식수를 보장하기 위해 포괄적인 조치를 취하도록 하고 있다. CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (arts. 11 and 12 of the Covenant), UN Doc. E/C.12/2002/11 (Jan. 20, 2003).

54) 독일연방공화국기본법 제20조a.

55) 미국 헌법 전문.

56) 환경과 발전에 관한 리우선언 원칙 3.

57) 핵심적인 국제 인권 조약의 이행을 감시하는 10개의 인권 조약 기구는 Human Rights Committee (CCPR, 인권위원회, 일명 자유권규약위원회), Committee on Economic, Social and Cultural Rights(CESCR, 경제적·사회적·문화적 권리위원회), Committee on the Elimination of Racial Discrimination(CERD, 인종차별철폐위원회), Committee on the Elimination of Discrimination Against Women(CEDAW, 여성차별철폐위원회), Committee Against Torture(CAT, 고문방지위원회), Subcommittee on Prevention of Torture(SPT, 고문방지소위원회), Committee on the Rights of the Child(CRC, 아동권리위원회), Committee on Migrant Workers(CMW, 이주노동자위원회), Committee on the Rights of Persons with Disabilities(CRPD, 장애인권리위원회), Committee on Enforced Disappearances(CED, 강제실종자위원회)이다. 이들 10개의 인권 조약 기구에 대해서는 다음 웹사이트 참조. OHCHR, “What are the treaty bodies?”, <<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies>>, 검색일: 2024.

및 보편적 정례 검토(UPR) 등과 같은 인권메커니즘은 기후변화와 관련한 인권문제를 다루고 있다.

1. 인권조약기구

1.1 서설

국제인권조약들은 국가에게 인권을 보호하기 위한 조치를 취할 것을 요구하고 있고, 기후변화는 다양한 인권 향유를 방해하기 때문에 적어도 국제인권조약이 국가의 기후변화 완화 의무를 함축하고 있다는 이 주장은 최근 몇 년간, 특히 UN 인권조약기구로부터 상당한 지지를 받고 있다.⁵⁸⁾ 인권조약기구는 핵심 국제 인권 조약의 이행을 모니터링하는 독립적인 전문가 위원회이다. 그동안 인권 조약 기구는 여러 성명, 결정, 최종 견해, 일반 논평 및 권고에서 ‘기후변화와 인권’ 문제를 다루었다. 이 기구들은 기후 행동과 관련하여 해당 규약 또는 협약에서 파생된 당사국 의무의 해석 및 적용에 대한 지침을 제공하며 기후변화를 다루는 경우가 점점 더 증가하고 있다.

CESCR은 인권 조약 기구가 그 당시까지 내놓은 가장 광범위하고 집중적인 대응을 내놓았는데, 2018년에 국가가 “기후변화로 인해 예상되는 인권 피해를 예방하지 못하거나 그렇게 하기 위해 최대한의 가용 자원을 동원하지 못하는 것”은 법적 의무 위반을 구성할 수 있다고 확인했다.⁵⁹⁾ 같은 해에 위원회의 국가 보고서에 대한 최종 견해의 42%가 기후변화를 다루었다.⁶⁰⁾

인권위원회(Human Rights Committee, CCPR, 일명 자유권규약위원회)는 생명권에 대한 일반 논평 제36호⁶¹⁾에서 “환경악화, 기후변화 및 지속 불가능한 발전이 현재 및 미래 세대가 생명권을 누리는 능력에 대한 가장 시급하고 심각한 위협”이라고 인정함으로써 중요하고 새로운 인식을 보였다. 위원회는 지속 가능한 자원 사용, 실질

10. 1.

58) Benoit Mayer, “Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?”, *The American Journal of International Law Vol. 115 Iss. 3*, Cambridge University Press, 2021, p. 410.

59) CESCR, Statement: Climate Change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/2018/1, 31 October 2018.

60) Centre for International Environmental Law and the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, States’ human rights obligations in the context of climate change: 2019 update, February 2019.

61) Human Rights Committee, General comment No. 36, Article 6: right to life, 2019.

적인 환경 기준, 환경 영향 평가, 다른 국가와의 협의 및 통지, 정보에 대한 접근 및 예방적 접근 방식에 대한 적절한 고려를 요구했다. 이 일반 논평에 포함된 중요한 내용은 국가에게 “공적 및 사적 행위자가 유발하는 기후변화”와 관련하여 환경을 보존하고 보호하기 위한 조치를 요구했다는 것이다.

CESCR는 “인권의무를 준수하기 위해” 당사국이 파리협정에 따라 통보한 온실 가스 배출 완화 조치에 대한 국가 결정 기여(NDC)를 수정해야 한다는 의견을 제시했다.⁶²⁾ 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 국가에 대하여 “증가하는 재난 위험을 줄이기 위해 기후변화를 효과적으로 완화할 의무가 있다.”고 선언하였다.⁶³⁾ 위 두 위원회를 포함한 5개의 인권 조약 기구는 인권 조약을 준수하기 위해 국가가 “가능한 한 가장 높은 야망을 반영하고 있는 온실 가스 배출 감소를 목표로 하는 정책을 채택하고 실행해야 한다”는 공동성명⁶⁴⁾을 발표하기도 했다.

대부분의 인권 조약 기구들은 국가의 정기보고서에 대한 최종 견해(concluding observations)에서 일관되게 기후변화 완화에 관한 정책 및 조치에 대한 권고(recommendations)를 포함시켰다.⁶⁵⁾

인권 조약 기구들은 국가에게 온실 가스 배출에 대한 국가 목표를 설정하고, 목표 달성을 위한 노력을 강화하고, 재생 에너지로 전환하고, 사적 행위자를 규제하고, 자연 재해의 영향을 완화하고, 취약 계층을 보호할 것을 권고했다. 그러나 기후문제에 가장 적극적으로 참여하는 3개의 조약 기구(CESCR, CRC, CEDAW)에 대한 분석 결과, 2008년-2019년까지 기후변화에 대한 언급의 9%만이 완화를 다루었을 뿐이다. 이러한 기구는 기후변화 자체의 핵심 원인에 맞서기보다는 적응, 특정 집단에 미치는 영향, 절차적 권리를 다루는 데 더 중점을 두었던 것으로 보인다.⁶⁶⁾ 그리고 CESCR는 개발도상국에 지원을 촉구하긴 했지만, 인권 조약 기구들은 대체로 부유한 국가가

62) CESCR, Statement: Climate Change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, para. 6, UN Doc. E/C.12/2018/1 (Oct. 31, 2018); 파리협정 제4조 제2항.

63) CEDAW, General Recommendation No. 37 on the Gender-Related Dimensions of Disaster Risk Reduction in the Context of Climate Change, para. 14, UN Doc. CEDAW/C/GC/37 (Mar. 13, 2018).

64) CEDAW, CESCR, CMW, CRC, CRPD, Joint Statement on “Human Rights and Climate Change”(16 September 2019)(*supra* note 27), at United Nations Human Rights, “Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change.”, <<https://perma.cc/6VXT-LAD4>>, 검색일: 2024. 10. 1.

65) 구체적인 사례는 Benoit Mayer, *op. cit.*, p. 410, footnote 15 참조.

66) A/HRC/RES/41/39(17 July 2019), Climate change and poverty; Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, para. 24.

기후 대응을 위한 재정 및 기술 지원을 제공해야 할 책임을 결정하는 데 충분한 역할을 하지 않았다.⁶⁷⁾

1.2 *Teitiota v. New Zealand* 사건⁶⁸⁾

1.2.1 사실관계

키리바시에는 해수면 상승으로 거주할 수 있는 토지가 점점 더 부족해지면서 폭력적인 토지 분쟁이 발생했다. 또한 환경 악화로 인해 자급 농업이 어려워졌고 담수 공급이 염수로 오염되었다. 2015년에 키리바시 출신 Teitiota는 뉴질랜드로 망명 신청을 하였으나 거부되었고 그는 가족들과 함께 키리바시로 추방되었다. Teitiota는 기후 변화로 인한 해수면 상승으로 키리바시에 거주할 수 없게 되었다고 주장했다. 그는 뉴질랜드가 그러한 상황에 처해 있는 자신을 키리바시로 추방함으로써 ICCPR 제6조(생명권)와 제7조(고문 또는 잔인하거나 비인도적인 또는 굴욕적인 대우 금지)를 침해했다고 인권위원회에 청원을 제기했다.

1.2.2 최종 견해

청구인의 주장에 대해 인권위원회는 뉴질랜드가 Teitiota를 추방한 것은 그의 생명권을 침해한 것이 아니라고 결정했다. 그러나 위원회는 “수용국(키리바시)에서의 기후변화의 영향으로 제6조(생명권)와 제7조(고문 또는 잔인하거나 비인도적인 또는 굴욕적인 대우 금지)의 침해에 노출될 수 있으며, 따라서 송출국(뉴질랜드)에게 강제 송환금지 의무(non-refoulement obligations)를 발동할 수 있다”⁶⁹⁾고 언급하였다. 인권위원회는 이 사건에서, 국제인권법에 따르면 기후변화와 재난으로 인해 국경을 넘어 이주한 사람들의 생명권이 돌이킬 수 없는 피해를 입을 심각한 위협에 직면한 국가로 돌아가지 않을 권리가 있다고 결정했다. 나아가 위원회는 탄탄한 국가적·국제적

67) Centre for International Environmental Law and the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, (*supra* note 60).

68) *Ioane Teitiota v. New Zealand*(Communication No. 2728/2016), CCPR/C/127/D/2728/2016(24 October 2019).

69) *Ibid.*, para. 9. 11(“The Committee is of the view that without robust national and international efforts, the effects of climate change in receiving States may expose individuals to a violation of their rights under articles 6 or 7 of the Covenant, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending States.”) (밑줄 필자 추가).

노력이 없다면 기후변화의 영향으로 개인이 권리를 침해당할 수 있으며 체류국은 기후변화로 인해 피해가 발생한 국가로 그들을 돌려보낼 수 없을 것이라고 언급했다. 이 사건은 인권위원회가 채택한 견해는 기후변화의 인권에 대한 영향을 직접적으로 다룬 최초의 인권 조약 기구 결정이다.

1.3 *Daniel Billy and others v. Australia* 사건⁷⁰⁾(일명 Torres Strait Islanders Petition 사건)

1.3.1 사실관계

2019년 5월 Torres해협 섬 주민 8명, 호주 국민, 그리고 그들의 자녀 6명이 호주 정부를 상대로 유엔 인권위원회에 청원서를 제출했다. 그들은 모두 호주 토레스 해협 지역의 작고 저지대 섬인 보이구, 포루마, 와라버, 마시그의 토착 주민들이다. 섬 주민들은 기상 패턴의 변화가 생계, 문화, 전통적인 삶의 방식에 직접적으로 해로운 영향을 미친다고 주장했다. 섬 주민들은 최근 몇 년 동안 해일로 인한 심각한 홍수로 가족 무덤이 파괴되었고 섬 곳곳에 인간 유해가 흩어졌다고 주장했다. 그들은 조상의 묘지를 유지하고 사망한 친척을 방문하고 소통하는 것이 문화의 핵심이라고 주장했다. 또한 성인식과 입문식과 같은 가장 중요한 의식은 지역 사회의 토착 땅에서 거행되는 경우에만 문화적으로 의미가 있다고 주장했다. 섬 주민들은 또한 폭우와 폭풍으로 인한 기후변화로 인해 토지와 나무가 황폐화되었고, 그 결과 전통적인 어업과 농업에서 얻을 수 있는 식량의 양이 감소했다고 주장했다. 예를 들어, 마시그 섬에서는 해수면 상승으로 인해 소금물이 토양으로 스며들어 코코넛 나무가 병들어 섬 주민들의 전통 식단의 일부에 해당하는 과일과 코코넛 물을 먹을 수 없게 되었다. 섬 주민들은 호주가 섬의 방파제를 개축하고 온실 가스 배출을 줄이는 등 기후변화에 적응하기 위한 조치를 취하지 않아 권리가 침해되었다고 주장했다. 청원서는 호주가 기후변화에 대처하지 못하여 ICCPR에서 인정하고 있는 청원인들의 기본적 인권을 침해하고 있다고 주장했다. 이 청원은 인권 침해를 근거로 주장을 하는 호주 최초의 기후변화 법적 행동(legal action)이었다. 또한 저지대 섬 주민들이 기후변화에 대한 무위(inaction)를 이유로 정부를 상대로 유엔 인권조약 기구에 제기한 최초의 법적

70) *Daniel Billy and others v. Australia*(Communication No. 3624/2019), CCPR/C/135/d/3624/2019(21 July 2022).

행동이였다.

청원인들은 호주 본토와 파푸아뉴기니 사이에 있는 호주 퀸즐랜드 북쪽 끝의 섬들에 거주하고 있다. 이 저지대 섬 지역은 해수면 상승, 폭풍 해일, 산호 표백, 해양 산성화를 포함한 기후변화의 영향에 매우 취약하다. 청원인들이 공개한 자료에 따르면, 이 청원은 호주의 기후변화에 대한 불충분한 조치로 인해 ICCPR 제6조(생명권), 제17조(개인정보, 가족 및 가정에 대한 자의적 간섭을 받지 않을 권리), 제27조(문화권) 등과 같은 권리가 침해되었다고 주장했다. 청원인들은 또한 이러한 침해가 온실가스 배출을 완화하기 위한 목표와 계획이 불충분하고 섬의 해안 방어 및 복원력 조치(resilience measures)(예: 방조제)를 위한 자금 제공의 부족으로 인한 것이라고 주장하였다. 2020년 8월 13일, 호주는 위원회에 청원을 기각해 달라고 요청했다.

1.3.2 최종 견해

2022년 9월 23일, 인권위원회는 호주가 토레스 섬의 원주민을 기후변화의 부정적 영향으로부터 적절하게 보호하지 못한 것은 문화를 즐기고 사생활, 가족, 가정에 대한 자의적인 간섭으로부터 자유로울 권리를 침해했다고 판단했다. 위원회는 전통적으로 섬 주민과 토지의 영적 연결, 문화적으로 건강을 주변 생태계에 의존하는 관습을 고려했다. 따라서 호주가 토착 섬 주민을 기후변화의 부정적 영향으로부터 보호하기 위한 시기적절하고 적절한 조치를 취하지 못한 것은 토착 문화를 즐기고 사생활, 가족, 가정에 대한 자의적인 간섭으로부터 자유로울 권리를 침해한 것이라고 판단했다. 위원회는 2023년까지 완공될 것으로 예상되는 4개 섬에 새로운 방파제를 건설하는 등 호주의 일련의 조치에도 불구하고, 강력한 국내적 및 국제적 노력 없이는 기후변화의 영향으로 개인이 규약 상의 생명권 침해에 노출될 수 있으므로 섬 주민의 생명에 대한 위험을 피하기 위해 시기적절하고 적절한 추가 조치가 필요하다고 지적했다. 위원회는 구체적으로 호주에 대해 원주민이 입은 피해에 대해 보상하고, 지역 사회와 의미 있는 협의를 통해 필요 사항을 평가하고, 지역 사회가 각 섬에서 안전하게 거주할 수 있도록 조치를 취할 것을 요청했다.

1.4 청소년 기후 청원

아동권리위원회도 최근 기후변화와 관련한 통보 사건을 다루었다.⁷¹⁾ 아르헨티나,

브라질, 프랑스, 독일, 인도, 마셜 제도, 나이지리아, 팔라우, 남아프리카 공화국, 스웨덴, 튀니지, 미국 출신의 16명의 청소년들이 5개국(아르헨티나, 브라질, 프랑스, 독일, 터키)을 상대로 2019년 9월 23일 아동권리위원회에 청원(통보)을 제기하였다.⁷²⁾ 이들은 파리협정에서 설정한 목표인 지구 온난화를 1.5°C로 제한하는 수준으로 온실 가스 배출을 억제하지 못함으로써 아동권리협약상의 생명권, 건강권 및 문화권을 침해하고 있다고 주장했다.

2021년 아동권리위원회는 기후위기에 대한 즉각적인 조치를 요구하는 청소년들의 청원을 기각하였다. 그러나 위원회는 국가가 자국 영토에서 발생하는 배출물이 국경 밖의 어린이에게 미치는 해로운 영향에 대해 법적 책임이 있다는 주장을 받아들였고, 모든 국가가 기후변화를 일으키고 있다는 사실이 국가가 배출량을 줄이는 개별적인 책임을 면제해 주는 것은 아니라고 지적하였다. 그러나 위원회는 청원인들은 피청원국인 5개국의 국내법원에서 먼저 소송을 제기해야 한다고 판결했다. 즉 청원인들이 국내적 구제를 완료하지 않았다는 이유로 수리 부적격 결정을 내렸다.

2. 유엔 인권이사회

2.1 인권이사회의 특별절차

유엔 인권이사회(Human Rights Council)의 특별 절차⁷³⁾(Special Procedures)는 개

71) *Chiara Sacchi et al. v. Argentina*(Communication No. 104/2019), CRC/C/88/d/104/2019 (2021); *Chiara Sacchi et al. v. Brazil*(Communication No. 105/2019), CRC/C/88/D/105/2019(22 Sep. 2021); *Chiara Sacchi et al. v. France*(Communication No. 106/2019), CRC/C/88/D/106/2019(22 Sep. 2021); *Chiara Sacchi et al. v. Germany*(Communication No. 107/2019, CRC/C/88/D/107/2019(22 Sep. 2021); *Chiara Sacchi et al. v. Turkey*(Communication No. 108/2019), CRC/C/88/D/108/2019(22 Sep. 2021).

72) Greta Thunberg를 비롯한 16명의 청소년들이 청구인으로 참여한 청원 내용은 Communication to the Committee on the Rights of the Child, 23 September 2019 참조.

73) 인권이사회의 특별절차는 특별보고관(Special Rapporteurs) 또는 독립전문가(independent experts) 또는 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카 및 카리브해, 동유럽 및 서방 그룹 등 5개 유엔 지역 그룹에서 각각 1명씩, 총 5명으로 구성된 실무그룹(working groups)으로 구성된다. 특별보고관, 독립전문가 및 실무그룹 위원은 인권이사회에서 임명하며 개인 자격으로 활동한다. 그들은 유엔 직원이 아니며 보수를 받지 않는다. 이들의 독립적 지위는 그들이 모든 활동에서 공정하게 역할을 수행할 수 있도록 하는 데 필수적이다. 주제별 또는 국가별 위임이든 주어진 기능에서 위임자의 임기는 최대 6년으로 제한된다. 이들은 무급이며 3년 임기로 선출되며, 3년 더 재임할 수 있다.

유엔인권최고대표사무소(OHCHR)의 지원을 받아 특별절차는 국가 방문을 수행하고, 위반 혐의가

별 국가 방문을 수행하고, 국가 및 기타 국가에 주장된 위반 또는 학대를 알리는 의사소통을 보내 더 광범위하고 구조적인 개별 사례 및 우려 사항에 대해 조치를 취하고, 주제별 연구를 수행하고 전문가 협의를 소집하고, 국제 인권 기준 개발에 기여하고, 옹호 활동에 참여하고, 대중의 인식을 높이고, 기술 협력에 대한 조언을 제공한다.

2008년부터 특별 절차 메커니즘은 보고서 및 성명을 포함하여 기후변화의 인권 영향을 해결하는 데 적극적으로 참여해 왔다. 예를 들면, 여러 특별보고관들은 각각 기후변화가 주거,⁷⁴⁾ 식량,⁷⁵⁾ 국내 강제이주(internal displacement),⁷⁶⁾ 이주(migration)⁷⁷⁾ 및 원주민⁷⁸⁾에 미치는 영향에 대한 내용을 포함하는 보고서를 제출하였다. 2016년에는, 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경을 즐기는 것과 관련된 인권의 의무 문제에 대한 특별보고관은 보고서⁷⁹⁾에서 “국가는 인권의 향유를 방해할 수 있거나 방해하는 환경적 피해로부터 보호하고 대응하는 법적 및 제도적 틀을 채택할 의무가 있다”라고 밝혔다.

2.2 보편적 정례 검토제도

인권이사회의 보편적 정례 검토(Universal Periodic Review, UPR)⁸⁰⁾는 193개 유엔

있는 개별 사례와 더 광범위하고 구조적인 성격의 우려 사항에 대해 국가에 대해 통보를 하고, 주제별 연구를 수행하고 전문가 자문을 소집하여 국제 인권 기준 개발에 기여하고, 인권 옹호 활동에 참여하고 인권에 대한 대중의 인식을 제고하고, 기술 협력을 위한 조언을 제공한다. 특별절차는 최소한 1년에 한 번 인권이사회의 유엔 총회에 조사결과와 권고사항을 보고한다. 대부분의 위임사항도 매년 총회에 보고된다. 특별 절차 임무(위임)에는 두 가지 유형, 즉 주제별 임무(위임)와 국가별 임무(위임)가 있다. 2024년 11월 이후 46개의 주제별 임무와 14개의 국가별 임무가 있다. 주제별 임무는 물과 위생, 자의적 구금, 이주민의 권리, 여성에 대한 폭력, 고문 및 인신매매 등과 같은 주제를 다루었다. 유엔 인권이사회의 특별절차(Special Procedures)에 대해서는 다음의 웹사이트를 참조. OHCHR, “About special procedures”, <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>>, 검색일: 2024. 12. 3.

74) A/64/255(6 August 2009), The right to adequate housing.

75) A/70/287(5 August 2015), Right to food.

76) A/66/285(9 August 2011), Protection of and assistance to internally displaced persons.

77) A/67/299(13 August 2012), Human rights of migrants.

78) A/HRC/36/46(1 November 2017), Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples.

79) A/HRC/31/52(1 February 2016)(*supra* note 2).

80) 보편적 정례 검토(UPR)는 인권이사회의 고유한 메커니즘으로, 각 유엔 회원국은 4.5년마다 인권 상황에 대하여 동료 검토를 받는다. UPR은 각 국가에 해당 국가의 인권 상황을 개선하고 인권

회원국의 인권 기록을 정기적으로 검토하는 제도이다. UPR도 기후변화와 인권 간의 연관성을 다루고 있다. 2008년과 2018년 사이에 국가에게 기후변화를 명시적으로 다루는 114개의 권고를 제시하였다. 재난 위험 감소 및 이주와 같은 기후변화와 관련된 문제에 대해서 더 많은 수의 권고가 제시되었다. 나우루, 키리바시, 미국, 사모아 및 투발루는 1차 및 2차 UPR 주기 동안 가장 많은 기후변화 관련 권고를 받았다. 이 두 주기 동안 가장 많은 기후 관련 권고를 제시한 국가는 몰디브, 필리핀, 아이티, 시에라리온 및 방글라데시였다.⁸¹⁾

2.3 인권과 기후변화에 관한 인권이사회의 결의

인권이사회는 기후변화가 인권에 미치는 영향에 대한 연속적인 결의안 채택을 통해 인권과 기후변화 간의 연관성에 대한 인식을 높이는 데 기여했다. 인권이사회는 2008년 이래로 기후변화에 관한 결의안을 정기적으로 채택해 왔다.⁸²⁾

인권이사회는 2008년 결의 7/23를 통해 기후변화가 “전 세계 사람들과 공동체에 즉각적이고 광범위한 위협을 가하고 있다”는 우려를 표명하고 OHCHR에 기후변화와 인권 간의 관계에 대한 연구를 준비할 것을 요청했다. 2009년에는 결의 10/4에서 “기후변화와 관련된 영향은 인권의 효과적인 향유에 직·간접적으로 다양한 의미를 갖는다.”고 언급했으며 이러한 영향은 “이미 취약한 상황에 처해 있는 인구 계층이 가장 심각하게 느낄 것”이라고 밝혔다. 2011년 결의 18/22는 인권 의무, 기준 및 원칙이 기후변화 분야에서 국제 및 국가 정책 결정을 알리고 강화하여 정책 일관성,

향유에 대한 과제를 해결하기 위해 취한 조치에 대한 보고를 정기적으로 제공할 수 있는 기회를 제공한다. 다양한 이해 관계자의 의견과 사전 세션 보고서를 바탕으로 유엔 회원국들은 해당 국가의 지속적인 개선을 위해 권고를 한다. 2006년 3월 유엔 총회 결의 60/251에 의해 제정된 보편적 정례 검토(UPR)는 모든 국가에서 인권의 증진과 보호를 촉구, 지원 및 확대하도록 설계되었다. 2008년 첫 번째 정기 검토 이후, 지금까지 193개 유엔 회원국 전체가 3차례 검토를 받았다. 4차 검토 주기는 2022년 11월 UPR 실무 그룹의 제41차 세션에서 시작되었다. 보편적 정례검토제도에 대해서는 다음의 유엔 인권이사회 웹사이트를 참조할 것. OHCHR, “Universal Periodic Review”, <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-home>>, 검색일: 2024. 12. 3.

81) OHCHR, “Human rights mechanisms addressing climate change”, <<https://www.ohchr.org/en/climate-change/human-rights-mechanisms-addressing-climate-change>>, 검색일: 2025. 1. 15.

82) 2008년부터 2024년까지 ‘인권과 기후변화’(Human rights and climate change)에 관한 인권이사회의 결의의 주요 내용은 다음 웹사이트를 참조. OHCHR, “Human Rights Council resolutions on human rights and climate change”, <<https://www.ohchr.org/en/climate-change/human-rights-council-resolutions-human-rights-and-climate-change>>, 검색일: 2025. 1. 3.

정당성 및 지속 가능한 결과를 촉진할 수 있는 잠재력이 있다고 확인했다.

2014년 결의 26/27에서 인권이사회는 모든 국가가 발전권을 포함한 인권 향유에 대한 기후변화의 부정적 영향을 해결하기 위해 국제적인 대화와 협력을 강화해야 할 필요성을 강조했다. 개발도상국의 특별한 요구와 상황을 충족하기 위해 기후변화 적응 및 완화를 촉진하기 위한 대화, 역량 강화, 재정 자원 동원, 기술 이전 및 기타 형태의 협력을 촉구했다. 그리고 2015년 결의 29/15를 통해 인권이사회는 모든 사람에게 미치는 기후변화의 부정적 결과를 계속해서 다루는 것의 시급성을 강조했다며, 기후변화가 건강권 향유에 미치는 영향에 대한 패널 토론과 분석 연구를 요구했다. 2016년 결의 32/33에서 인권이사회는 당사국에 기후변화 완화 및 적응에 인권을 통합할 것을 촉구했으며, 기후변화가 아동의 권리에 미치는 부정적 영향에 대한 패널 토론을 개최할 것을 촉구했다.

2017년 결의 35/20에서 인권이사회는 기후변화의 부정적 영향이라는 맥락에서 국제적 경계를 넘나드는 이주민과 실향민의 인권을 보호하고 증진하는 것의 시급성을 지적했다. 2018년 38/4에서는 기후 정책에 성 인지적 접근 방식을 통합하면 기후변화 완화 및 적응의 효과가 높아질 것이라고 밝혔다. 2019년 결의 42/21에서는 장애인의 권리가 기후변화의 부정적 영향으로 불균형하게 영향을 받는다는 것을 인정했다. 인권이사회는 OHCHR에 기후변화의 맥락에서 장애인의 권리 증진 및 보호에 대한 분석 연구와 패널 토론을 요청했다. 2020년 결의 44/7에서는 기후 변화의 부정적 영향이 노인의 권리에 불균형하게 영향을 미친다는 것을 인정했다.

2021년 결의 47/24에서는 취약 계층의 사람들의 권리가 기후변화의 부정적 영향으로 인해 불균형적으로 영향을 받는다는 것을 인정했다. 인권이사회는 또한 2023년부터 기후변화와 인권과 관련된 다양한 주제에 대한 패널 토론을 연례 작업 프로그램에 통합하기로 결정했다. 2021년 결의 48/14를 통해 기후변화의 맥락에서 인권 증진 및 보호에 대한 특별보고관의 임무를 수립했다. 2022년 결의 50/9에서는 기후변화의 부정적 영향이 식량권 실현에 부정적인 영향을 미쳤다는 것을 인정했다. 2023년 결의 53/6에서는 기후변화의 부정적 영향과 관련된 손실과 피해를 방지하고 최소화하며 해결하는 것이 모든 국가에 중요하다는 것을 인정했다. 이사회는 사무총장에게 기후변화의 부정적 영향으로 인한 손실과 피해가 인권의 완전한 향유에 미치는 영향에 대한 분석 연구를 준비하고, 이를 해결하기 위한 형평성 기반 접근 방식과 솔루션을 탐구한 다음, 손실과 피해의 위험 맥락에서 생계 회복력을 보장하는 데 초점을 맞춘

연례 패널 토론을 개최하기로 결정했다.

2024년 결의 56/8에서는 기후변화의 부정적 영향과 관련된 손실과 피해를 방지, 최소화 및 해결하는 것이 모든 국가에 중요하며, 손실과 피해의 위험을 줄이는 데 지속 가능한 발전의 역할을 인정했다. 또한 모든 국가에 기후변화 적응 및 완화 정책에 대한 국가 주도적, 사람 중심적, 포괄적, 통합적, 성 인지적, 연령 포용적, 장애 포용적 접근방식(a country-driven, people-centred, comprehensive, integrated, gender-responsive, age-inclusive and disability-inclusive approach)을 채택하여 유엔기후변화협약 및 파리협정과 그 목적 및 원칙에 따라 최상의 이용 가능한 과학에 기반하여 기후변화가 제기하는 경제적, 문화적, 사회적 영향과 인권 문제를 효율적으로 해결하고 모든 사람이 인권을 완전하고 효과적으로 누릴 수 있도록 촉구하였다.⁸³⁾

2.4 인권이사회의 기타 활동

인권이사회는 또한 ‘인권과 환경에 관한 작업’의 틀 안에서도 기후변화의 영향 문제를 다루었다. 그동안 인권이사회는 여러 차례 ‘인권과 환경’(Human rights and the environment)에 관한 결의를 채택하였고 이 결의에도 기후변화의 부정적 영향에 관한 내용이 포함되어 있다.⁸⁴⁾ 2024년에는 결의 55/2⁸⁵⁾를 통해 ‘깨끗하고 건강하며 지속 가능한 환경에 대한 인권’에 관한 특별보관을 임명하였다.

3. 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)

3.1 OHCHR의 역할

OHCHR은 한마디로 기후변화에 대한 인권적 접근을 주도하고 있다.⁸⁶⁾ 오래 전부

83) A/HRC/RES/56/8(16 July 2024), Human rights and climate change, para. 9.

84) 예를 들어, 유엔 인권이사회의 결의 16/11(2011), 19/10(2012), 25/21(2014), 28/11(2015), 31/8(2016), 34/20(2017), 37/8(2018), 46/7(2021), 그리고 48/13(2021) 등은 ‘인권과 환경’에 관한 결의이다.

85) A/HRC/RES/55/2(4 April 2024), Mandate of Special Rapporteur on the human right to a clean, healthy and sustainable environment.

86) 예를 들어 OHCHR의 ‘유엔인권관리계획 2018-2021’을 보면, 그 목표를 “국제 및 국내 환경 및 기후 정책과 계획이 점점 더 국제 인권 기준에 따라 이행되도록 하는 것”이라고 설정하고 있다. OHCHR, “United Nations Human Rights Management Plan 2018-2021”, <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/>

터 환경문제에 대한 OHCHR의 개입은 이미 상당한 영향을 미쳤다. OHCHR은 Rio+20에 참여하여 그 결과 문서인 “우리가 원하는 미래”(The Future We Want)에 인권에 대한 언급을 포함시키는데 역할을 하였다. OHCHR의 지지 활동과 인권이사회회의 특별 절차 메커니즘의 활동은 파리협정에 인권 관련 규정과 1.5°C 온도 목표를 포함하는 데 기여했다.⁸⁷⁾

2015년부터 OHCHR은 인권이사회(HRC)의 ‘인권과 기후변화’에 관한 결의에 따라 기후변화에 대한 패널 토론회를 매년 개최하여 기후변화와 아동 권리; 인권, 기후변화와 인간 이동성; 기후변화와 건강권의 효과적인 향유; 성 인지적 기후 행동; 장애인 권리에 대한 기후변화의 영향 등 다양한 주제를 다루었다. 또한 OHCHR은 이러한 모든 주제에 대한 분석 연구를 수행하였고, 기후변화 전반, 건강권, 아동권, 이주권, 여성의 권리와 의 관계에 대한 보고서를 작성·발표했다.

OHCHR은 파리협정 상의 기후 행동에 대한 인권적 접근을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해서 국가가 기후변화의 영향을 받는 개인이나 집단, 공동체를 포용하고 존중하는 야심찬 적응 및 완화 조치를 취해야 한다고 강조한다. OHCHR은 이러한 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 역할을 한다.⁸⁸⁾ i) 환경법 및 정책에 인권을 통합하기 위한 파트너와의 공조, ii) 환경 의사 결정 과정, 정보에 대한 접근 및 피해자를 위한 효과적인 구제에 시민 사회를 포함시키기 위한 지원, iii) 기후변화를 포함한 환경문제를 해결하기 위한 인권 메커니즘 지원, iv) 환경 인권 옹호자들을 대표한 지지 활동과 그들을 보호하기 위한 유엔 시스템의 지원 노력, v) 환경 파괴로 인한 인권 피해, 특히 취약 계층에 대한 인권 피해를 해결하기 위한 연구 및 지지.

3.2 OHCHR 지역사무소의 활동

OHCHR의 현장 지역사무소는 인권과 기후변화에 대한 다양한 프로젝트와 활동을 시행하고 있다. 케냐와 멕시코의 OHCHR 현장 사무소는 환경 인권 옹호자 보호 네트워크 지원을 포함하여 권리 기반 환경 활동을 촉진하기 위해 노력하고 있다. 사헬 지역에서 OHCHR은 지식과 이해를 구축하고 기후변화로 인한 이주 문제에 대한

Documents/Publications/OMP-2018-2021-Short-English.pdf>, 검색일: 2024. 12. 1.

87) OHCHR, “OHCHR and climate change”, <<https://www.ohchr.org/en/climate-change>>, 검색일: 2024. 12. 1.

88) *Ibid.*

권리 기반 및 성 인지적 접근 방식을 촉진하여 인권, 이주 및 기후변화의 연관성을 다루고 있다. 동남아시아 및 태평양 지역 사무소는 기후변화로 영향을 받는 사람들의 인권을 옹호하고 환경 인권 옹호자를 지원하고 있다.

OHCHR의 동남아시아 지역 사무소는 광범위한 활동을 통해 참여, 차별 금지, 구제 및 배상의 원칙과 취약 계층에 초점을 맞춰 국가의 기후 행동 및 환경 정책을 안내하는 인권 기반 접근 방식을 적극적으로 옹호한다. 기후 및 환경 권리 옹호자의 활동을 지원하고, 환경권 및 기후변화에 대한 유엔 인권메커니즘에 참여하며, 인권, 환경 및 기후변화와 관련된 문제에 대해 다른 유엔 기관 및 국가 인권 기관과 협력한다.

OHCHR의 중앙 아메리카 지역 사무소의 인권 및 기후변화에 대한 주요 활동은 환경 인권 옹호자 지원과 벨리즈 및 엘살바도르를 포함한 ‘라틴 아메리카 및 카리브해 지역의 정보 접근, 대중 참여 및 환경 문제에 대한 사법(司法)에 대한 지역 협정’⁸⁹⁾의 비준에 중점을 두었다. 이 협정은 라틴 아메리카 및 카리브해(LAC)에서 체결된 최초의 지역 환경 조약이며, 환경문제에 대한 인권 옹호자의 보호 및 증진을 위한 구체적인 조항을 포함한 최초의 조약으로, 특히 환경을 옹호하는 사람들에게 가장 위험한 지역 중 하나로 여겨지는 LAC 지역에서 매우 중요하다.

3.3 인권 기반 기후행동의 증진

OHCHR은 기후변화 완화 및 적응 노력이 적절하고, 충분히 야심적이며, 차별이 없고, 인권 의무를 준수하도록 지도하는 지침을 제공하여 정책의 일관성을 장려하는 목표를 설정하고 있다. 이러한 방향에 따라 OHCHR가 국가, 정부, 기업 및 기타 의무 부담자에게 제공한 대표적인 지침이 ‘인권 및 기후변화에 대한 주요 메시지’(Key Messages on Human Rights and Climate Change)이다.⁹⁰⁾

89) 영문 명칭은 Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean이며, 일명 Escazú Agreement라고도 한다. 이 협정은 2018년 3월 4일에 채택되어 2021년 4월 22일 발효하였다. 현재 당사국은 17개국이다.

90) OHCHR은 이 지침을 통해 기후변화 완화 및 적응 조치와 관련하여 다음과 같은 주요 인권 의무를 제시한 바가 있다; 기후변화를 완화하고 인권에 대한 부정적인 영향을 방지할 것; 모든 사람이 기후변화에 적응할 수 있는 필요한 역량을 갖추도록 보장할 것; 기후변화로 인한 인권 피해에 대한 책임과 효과적인 구제를 보장할 것; 지속 가능하고 인권 기반의 발전을 위해 최대한의 가용 자원을 동원할 것; 기후변화에 대응하기 위해 국제적으로 협력할 것; 기후 행동에서 형평성을 보장할 것; 모든 사람이 과학과 그 응용 프로그램의 혜택을 누릴 수 있도록 보장할 것; 기업의 위해로부터 인권을 보호할 것; 평등과 차별금지를 보장할 것; 의미 있고 정보에 입각한 참여를 보장할 것

IV. 유엔기후변화협약체제에서 인권의 연계

1. UNFCCC⁹¹⁾에서 인권의 연계

유엔기후변화협약체제 내에서도 기후변화와 인권과의 관련성에 관한 논의가 이루어지고 있다. UNFCCC 맥락에서 인권에 대한 첫 번째 직접적인 언급은 2011년 제16차 당사국 총회에서 채택된 결정 1/CP.16(2010),⁹²⁾ 이른바 칸쿤합의(Cancun Agreements)에서다. 그 전문에서 인권이사회 결의 10/4⁹³⁾를 언급하며 기후변화와 인권을 강조하였고, 기후변화가 인권의 효과적인 향유에 미치는 부정적 영향을 인정하고 국가가 기후행동에서 인권을 존중하도록 촉구하였다.

인권이사회도 기후행동에서의 인권 통합에 대한 필요성을 강조하면서 UNFCCC에 관한 논의에서 인권을 다루는 것의 중요성을 지적한 바 있다.⁹⁴⁾ 인권이사회가 결의 26/27⁹⁵⁾에서 강조했듯이 “기후변화는 전 세계적인 해결책이 필요한 시급한 세계적 문제”이다. 인권이사회는 “기후변화로 영향을 받는 인권 실현을 위한 국가적 노력을 지원하기 위해” UNFCCC를 이행하기 위한 국제 협력을 촉구했다.

(OHCHR, Key Messages on Human Rights and Climate Change, Understanding Human Rights and Climate Change, 2015, pp. 2-5).

91) 유엔기후변화협약(UNFCCC)은 1992년 6월 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의(UNCED)에서 서명을 위해 개방되어 1994년 3월 21일 발효되었다. 2024년 11월 현재 UNFCCC의 당사자(Parties) 수는 모든 당사국(States Parties)을 포함하여 198이다.

92) Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention의 전문(Preamble)에 다음과 같은 내용을 담고 있다. “Noting resolution 10/4 of the United Nations Human Rights Council on human rights and climate change, which recognizes that the adverse effects of climate change have a range of direct and indirect implications for the effective enjoyment of human rights and that the effects of climate change will be felt most acutely by those segments of the population that are already vulnerable owing to geography, gender, age, indigenous or minority status, or disability.”

93) A/HRC/10/4(25 March 2009), Human rights and climate change.

94) OHCHR, “Climate Change and Human Rights”, <<https://www.ohchr.org/en/issues/hrandclimatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx>>, 검색일: 2025. 1. 3.

95) A/HRC/RES/26/27(15 July 2014), Human rights and climate change.

2. 파리협정 이행에서 인권의 통합

2015년 11월-12월 파리에서 개최된 UNFCCC 제21차 당사국총회(COP21)에서 채택된 파리협정⁹⁶⁾은 인권을 명시적으로 포함하고 있는 최초의 보편적이고 법적으로 구속력이 있는 기후변화와 관련한 국제협정이다. 파리협정은 인권조약이라고 불릴 정도로 파리협정 이행에서 인권적 요소를 고려할 것을 촉구하고 있다.⁹⁷⁾ 파리협정은 모든 국가가 기후변화에 대처하기 위한 조치를 취할 때 인권 의무를 존중하고, 증진하고, 고려할 것을 촉구하고 있다. 파리협정 전문(Preamble)에 다음과 같은 내용의 인권과 관련한 규정을 두고 있다.

“기후변화가 인류의 공통 관심사임을 인정하고, 당사국은 기후변화에 대응하는 행동을 할 때 성평등, 여성의 권한 강화 및 세대 간 형평뿐만 아니라 인권, 건강권, 원주민·지역공동체·이주민·아동·장애인·취약계층의 권리 및 발전권에 관한 각자의 의무를 존중하고 증진하며 고려하여야 한다.”⁹⁸⁾

모든 국가는 공동으로 그리고 개별적으로 기후변화 완화 및 적응과 관련하여 인권의 의무를 갖고 있다. 인권 재앙을 피하려면 국가 결정 기여(NDC)를 포함한 완화 노력을 강화해야 한다.

OHCHR은 UNFCCC 및 파리협정과 관련하여 기후변화 완화 및 적응에 인권을 통합하려는 노력과 활동을 지속적으로 수행하고 있다. OHCHR은 파리협정 이행 지침에 인권의 우선 순위를 제공하여 인권을 통합하는 것을 지지하였다. 인권이사회의 독립적인 전문가들도 정부가 파리협정 이행에 인권 기준과 원칙을 완전히 통합하도

96) 2015년 12월 12일 제21차 당사국총회(COP21)에서 파리협정이 채택되었으며, 이는 2016년 11월 4일 발효되었다. 현재까지 파리협정 당사자(States Parties) 수는 168개 당사국(States Parties)을 포함하여 195이다. 보편적이고 법적 구속력이 있는 파리협정은 금세기 지구 온도 상승을 2°C 이하로 유지하고 이상적으로는 1.5도 미만으로 제한하는 것을 목표로 한다. 이 협정에 따라 각 국가는 이러한 공동의 목표를 염두에 두고 국가 결정 기여(NDC)를 수립해야 한다.

97) 파리협정이 인권조약이라는 주장에 대해서는 박병도, “파리협정과 인권”, 국제법평론 제55호, 국제법평론회, 2020, 1-21쪽 참조.

98) Paris Agreement, preambular recital 11. “Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity.”

록 격려했다.⁹⁹⁾

2018년 COP24가 진행되는 동안 OHCHR은 ‘인권 및 기후변화에 관한 작업반’의 위원들 그리고 COP23 의장단 및 기타 회원국과 적극적으로 협력하여 기후행동에서 인권을 위한 제네바 서약¹⁰⁰⁾을 포함하여 파리협정 이행 지침에 인권을 통합하도록 촉진했다.

OHCHR은 또한 역량강화에 관한 디반 포럼, 역량강화에 관한 파리위원회, 탈라노 아 대화, 기후강화를 위한 행동 워크숍, 젠더 워크숍, 원주민 및 지역공동체(ILC) 워크숍, 그리고 인권과 기후 변화에 관한 여러 다자간 및 양자간 대화에 참여했다. OHCHR은 UNFCCC 당사국총회와의 협력을 포함하여 파리협정 이행에 있어 인권 기반 접근 방식을 보장하기 위한 작업을 계속할 것이다.

3. 당사국총회(COP)에서 기후변화에 대한 인권적 접근방식의 옹호

인권이사회는 UNFCCC와 관련된 회의에서 인권을 다루는 것의 중요성을 강조했다. OHCHR은 인권이사회의 토론, 연구 및 기타 활동의 결과를 UNFCCC 당사국총회(COP) 세션에 반복적으로 제공했다. 2015년 파리에서 개최된 COP21에서 파리협정을 채택한 이후 매년 개최되는 COP에서 ‘인권과 기후변화’와 관련한 활동이 전개되고 있다.

COP21를 염두에 두고 OHCHR과 Mary Robinson Foundation-Climate Justice는 2015년 2월 9일 제네바에서 기후 정의 대화(Climate Justice Dialogue)를 공동으로 주최했다. 이 대화에 UNFCCC와 인권이사회 대표단, 전문가, 주요 시민 사회 행위자들이 모여 인권과 기후변화에 대해 논의했다.

파리협정이 체결되기 2달 전인 2015년 9월 지속 가능한 발전을 위한 2030 의제(2030 Agenda for Sustainable Development)¹⁰¹⁾협상은 지속 가능한 발전을 촉진하기 위한 국제적 노력의 틀 내에서 인권을 통합할 것을 옹호할 수 있는 기회를 제공했고

99) UNFCCC, “The United Nations Climate Change: The Paris Agreement”, <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>>, 검색일: 2025. 1. 3.

100) ‘인권과 기후행동에 관한 제네바 서약’(Geneva Pledge on Human Rights and Climate Action)은 국가 차원에서 인권과 기후 전문가들이 모범 사례와 지식을 공유하도록 촉진하기 위해 국가들이 자발적으로 추진하는 이니셔티브이다. 이 서약에는 2024년 12월 현재 34개국만이 서명했다.

101) UN, “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, <<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n15/253/34/pdf/n1525334.pdf>>, 검색일: 2025. 3. 22.

파리협정에 인권 관련 내용이 포함되는데 영향을 미쳤다.

2016년 11월 마라케쉬에서 개최된 COP22에서, OHCHR은 기후변화와 인권에 대한 전문가 회의를 소집하여 국가, 시민 사회 단체, 유엔 기관 및 전문가들을 한자리에 모아 권리 기반 조치에 대한 권고를 자세히 설명하는 다자간 토론을 진행했으며, 이는 여러 부대 행사에서 발표되었다. OHCHR은 이러한 회의에 참여하고 공동 후원했으며, 정보 자료를 배포하고, 원주민의 권리와 건강권에 대한 전문가 패널리스트를 후원했으며, 협상자, 시민 사회 및 기타 이해 관계자와 수많은 양자 및 다자간 회의에 참여했다.

2017년 11월 Bonn에서 개최된 COP23에서, OHCHR은 피지와 협력하여, UNFCCC 당사국총회에서 처음으로 공식적인 인권 행사를 조직했다. 유엔인권 부대표, 피지 총리, 마셜 제도 대통령, 시민 사회, UNFCCC 및 기타의 고위 대표와 함께 참여했다. COP23은 기후변화에 대한 성 인지적 접근 방식을 안내하기 위해 젠더 행동 계획(GAP)을 채택했다. OHCHR은 GAP가 기후변화 협상 및 결정에 여성이 동등하게 참여하고 UNFCCC의 모든 작업에서 여성이 동등하게 대표되도록 보장할 것을 옹호했다.

2018년 12월 Katowice에서 개최된 COP24에서, 총회에 앞서 유엔인권최고대표는 제네바와 뉴욕의 모든 상임대표부에 2015년 파리협정 이행 지침에 인권을 통합하는 것의 중요성에 대한 서한을 보냈다. 이는 유엔인권최고대표가 COP를 방문한 첫 번째 사례였다. 협상 중에 OHCHR은 NDC 지침을 포함한 관련 결과에 인권과 관련 원칙을 명시적으로 통합할 것을 촉구했다. 2018년에 OHCHR은 UN 여성기구, ILO와 공동으로 더반 역량 강화 포럼에 의견을 제출했으며, 이 포럼은 OHCHR의 지속적인 지원을 받아 기후변화에 대한 인권 역량 강화 문제를 다루었고, 이 문제는 파리 역량강화위원회 회의에서 다루어졌다.

2019년 12월 마드리드에서 개최된 COP25에서, OHCHR은 성별, 기업, 청소년, 원주민 및 지역 공동체, 학술단체, 농부 및 노동조합을 포함한 유권자 그룹과 연락을 취했으며, 기후변화에 대한 권리 기반 접근 방식을 지원했다. 유엔인권최고대표는 NDC의 갱신 및 개정, 파리협정 제6조 이행규칙 개발, 손실 및 피해 해결을 포함한 기후변화와 관련한 인권 기반 조치의 우선순위에 대해 뉴욕 및 제네바의 상임대표부에 서한을 발송했다. 유엔인권최고대표는 공정한 전환, 기업 및 인권, 참여 인권, 아동 및 청소년, 태평양의 청소년 목소리, 젠더 맥락에서 기후변화를 다루는 행사에서 연설을 하기도 했다.

2021년 11월 Glasgow에서 개최된 COP26에서, OHCHR은 총회 협상 내내 인권과 인권 기반 접근 방식의 포함을 장려하기 위해 적극적으로 참여했다. 협상이 시작되기 전에 유엔인권최고대표는 COP26을 위한 성명을 발표하여 자원 동원 및 참여적 행동을 포함하여 “기후 변화의 인건에 대한 부정적인 영향을 예방, 완화 및 구제”하기 위한 긴급한 권리 기반 행동을 촉구했다. 총회 동안 유엔인권최고대표는 COP26에서 기후 취약 포럼의 리더십 대화에 비디오 메시지를 전달했다. 이 대화의 결과 다카-글래스고 선언이 채택되어 기후변화를 인권 위기로 명확히 규정하고 국가에 기후 야망을 높일 것을 촉구했다. 유엔인권최고대표는 또한 OHCHR이 주도한 부대 행사인 “사람과 지구를 위한 기후행동에 대한 인권 기반 접근 방식의 발전”에 참여했다. 또한 유엔인권최고대표는 COP26 의장국(영국)이 주최한 부대 행사에서 비디오 메시지를 전달하여 기후변화에 효과적으로 대응하기 위한 성 평등과 사회적 보호의 중요성을 강조했다. 유엔인권최고대표는 또한 OHCHR이 EU, UN 및 기타 파트너와 함께 조직한 ‘기후 영향이 이주 원인: 과학, 인권 및 정책 대응’이라는 부대 행사에서 연설했다. 유엔인권최고대표는 행사의 오프닝 비디오 메시지를 전달하고 사헬의 인권, 기후변화 및 이주에 대한 OHCHR의 새로운 보고서¹⁰²⁾를 소개했다. 마지막으로 유엔인권최고대표는 “기후 위기: 아동 권리 위기”라는 제목의 유니세프 주도 행사에 가상으로 참여했다.

2022년 11월 Sharm el-Sheikh에서 개최된 COP27에서 OHCHR은 권리 기반 기후행동을 발전시키고, COP결정에서 건강한 환경에 대한 권리에 대한 명시적 언급을 포함하여 COP27의 여러 결과문서에 인권을 통합하는 것을 지원하고 기여했으며 손실 및 피해를 위한 새로운 기금을 설립하기로 한 합의를 지지했다. COP27 개최 전에 유엔인권최고대표는 권리 기반 기후행동의 주요 우선순위를 강조하는 활동을 전개하였다.¹⁰³⁾ OHCHR은 또한 환경 인권 옹호자를 지원하기 위한 유엔 시스템 전체의 노력을 동원하고 기후 협상에 대한 인권 기반 접근 방식의 발전¹⁰⁴⁾(2022년 11월)에 대한 유엔 공동 지침을 개발하기 위해 노력했다. 2022년에 유엔 원주민 자발적 기금은

102) OHCHR, Human Rights: Climate Change and Migration in the Sahel, 2021.

103) OHCHR, “Open-Letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on priorities for human rights-based climate action at the 27th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change(2 November 2022)”, <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-11/2022-11-02-HC-Open-Letter-to-UNFCCC-COP27.pdf>>, 검색일: 2025. 1. 3.

104) OHCHR, “Advancing a Human Rights-Based Approach to the Climate Negotiations”, <<https://unemg.org/wp-content/uploads/2022/12/EMG-IMG-Final-UNFCCC-COP27-KMs.pdf>>, 검색일: 2025. 1. 3.

원주민 수혜자가 처음으로 기후 협상에 참여하도록 지원했다.

2023년 11월 두바이에서 개최된 COP28에 앞서 유엔인권최고대표는 뉴욕과 제네바의 모든 상임대표부에 공개 서한¹⁰⁵⁾을 발송하여 COP28 및 그 이후의 모든 기후 의사결정에서 인권을 중심에 두도록 촉구했다. 이 서한에서 유엔인권최고대표는 COP28에서 시민 공간 보호(Protection of civic space),¹⁰⁶⁾ 기후행동을 위한 인권 보호책(human rights guardrails)의 보장, 기후변화로 가장 큰 영향을 받는 사람들을 위한 적응 조치의 우선순위 지정, 기후 관련 피해에 대한 책임과 효과적인 구제에 대한 접근성 보장, 인권을 중심으로 한 신속하고 공정한 전환(just transition)을 위한 자원 동원(mobilization of resources)에 대한 공약을 촉구했다.

V. 결론

기후변화는 인권의 향유에 부정적 영향을 미친다. 따라서 기후변화에 대한 대응에서 인권을 고려해야 한다. 인권에 대한 존중 없이 기후변화에 맞서 싸울 수 없다. 국가는 인권의 시점(視點)에서 기후변화라는 매우 사악한 문제에 대응해야 한다. 미래세대의 삶은 우리가 ‘오늘 하는 일’과 ‘하지 않은 일’에 따라 극적으로 영향을 받을 것이다. 세대 간 형평성을 보장하기 위해서라도 지금 일을 해야 하고 그 일의 실천 방향은 기후변화를 인권에 통합하여 해결점을 찾는 인권적 접근이어야 한다.

기후변화와 인권문제를 전담하는 현재 국제인권기구는 없다. 유엔 인권메커니즘의 중심에 있는 유엔인권이사회에도 기후변화를 총체적이고 체계적이며 일관된 방식으

105) OHCHR, “Open Letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on priorities for human rights-based climate action at the 28 th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change(15 November 2023)”, <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/statements/2023-11-13-HC-Open-Letter-COP28.pdf>>, 검색일: 2025. 1. 3.

106) *Ibid.*, 1. Protect Civic Space.

Under human rights law, all people have the right to participation, freedom of expression, peaceful assembly, and association. The Paris Agreement recognizes the importance of participation including in its Preamble, Article 7.5 and Article 12. Yet, more than 200 land, environmental, peasant and community human rights defenders were killed last year. Others experience intimidation, violence, discrimination, reprisals, and other violations of their rights. These unconscionable acts threaten the effectiveness of climate action. Climate change related decision-making, including at COP28, needs to be transparent, inclusive, participatory and safe for all. (밑줄 저자 추가)

로 다루는 전담 기관이 아직 없다. 그럼에도 기후변화와 인권의 효과적인 향유 사이의 연관성에 대한 인식을 제고하기 위한 국제인권기구들의 활동(더불어 각국의 노력)이 견고하게 지속되어야 한다. 인권이사회는 전지구적 기후변화 협상이 이루어지는 주요 국제무대에서 인권과 기후변화문제를 일관성 있고 야심차게 다루어나갈 수 있는 메커니즘을 확립할 필요성이 분명하다.

인권이사회에서 기후변화 문제가 10년 이상 인권 의제에 포함되어 있었지만, 여전히 주변적인 관심사로 남아 있다. 그리고 다양한 국제인권기구들의 수많은 보고서와 성명에도 불구하고, 국제인권기구들은 기후변화와 인권 문제를 해결해야 할 복잡하고 어려운 여러 문제 중 하나로 다루고 있을 뿐이다. 그리고 기후변화로 인한 재앙적인 인권문제를 시급하게 다루어야 할 필요가 있음에도 유엔기후변화협약체제에서 기후 관련 인권문제는 여전히 틈새 문제(niche issue)로 남아 있으며, 대부분의 국제인권기구들은 기후변화문제에 긴급한 주의를 기울이지 않았거나 이를 주류 업무의 필수적인 부분으로 만들지 않았다는 비판을 면하기 어렵다.

국가는 기후변화의 부정적 영향으로부터 인권을 지지하고, 옹호하고, 장려하고, 이행해야 한다. 기후변화로 인한 피해를 막기 위한 적극적인 국가의무가 요구된다. 따라서 예측가능한 장기적 피해를 포함하여 기후변화로 인한 인권 침해를 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하지 않으면 이 의무의 위반에 해당한다. 최근 국제인권기구들의 기후변화와 관련한 개인통보 사례를 통해 희망을 보기도 했으나 그 한계도 여전히 크다. 그 어느 때보다 도착할 목적지 항구가 시야에 들어왔지만 그 항구에 도착하기엔 아직도 멀다.

참고문헌

1. 단행본

권혜령/정경수, 국제인권법, 한국방송통신대학교 출판문화원, 2022.

Walter Kälin/Jörg Künzli, *The Law of International Human Rights Protection 2nd ed.*, Oxford University Press, 2019.

2. 학술지

박병도, “기후변화와 인권의 연관성에 관한 국제법적 검토”, 일감법학 제42호, 건국대학교 법학연구소, 2019, 111-143쪽.

_____, “파리협정과 인권”, 국제법평론 제55호, 국제법평론회, 2020, 1-24쪽.

Benoit Mayer, “Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?”, *The American Journal of International Law Vol. 115 Iss. 3*, Cambridge University Press, 2021, pp. 409-451.

Mary Robinson, “Social and Legal Aspects of Climate Change”, *Journal of Human Rights and the Environment Vol. 5*, Edward Elgar, 2014, pp. 15-17.

Pierre-Marie Dupuy, “Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago’s Classification of Obligations of Means and Obligations of Result in Relation to State Responsibility”, *European Journal of International Law Vol. 10 Iss. 2*, Oxford University Press, 1999, pp.371-385.

3. 웹자료

IPCC, “Fifth Assessment Report: Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers(Bonn: United Nations Framework Convention on Climate Change)”, <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>>, 검색일: 2025. 3. 5.

_____, “Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Summary for Policymakers(WMO and UNEP)”, <<https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>>, 검색일: 2025. 3. 5.

OHCHR, “OHCHR and Climate Change”, <<https://www.ohchr.org/en/issues/hrandclimatechange/pages/hrclimatechangeindex.aspx>>, 검색일: 2025. 1. 3.

- _____, “International Human Rights Law”, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>>, 검색일: 2024. 10. 1.
- _____, “Human rights mechanisms addressing climate change”, <<https://www.ohchr.org/en/climate-change/human-rights-mechanisms-addressing-climate-change>>, 검색일: 2025. 1. 3.
- _____, “United Nations Human Rights Management Plan 2018-2021”, <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OMP-2018-2021-Short-English.pdf>>, 검색일: 2025. 3. 5.
- _____, “Advancing a Human Rights-Based Approach to the Climate Negotiations”, <<https://unemg.org/wp-content/uploads/2022/12/EMG-IMG-Final-UNFCCC-COP27-KMs.pdf>>, 검색일: 2025. 3. 5.
- _____, “About special procedures”, <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council>>, 검색일: 2024. 10. 30.
- _____, “Universal Periodic Review”, <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-home>>, 검색일: 2025. 1. 3.
- _____, “Human Rights Council resolutions on human rights and climate change”, <<https://www.ohchr.org/en/climate-change/human-rights-council-resolutions-human-rights-and-climate-change>>, 검색일: 2025. 1. 3.
- UNEP, “Human rights are at threat from climate change, but can also provide solutions”, <<https://www.unep.org/news-and-stories/story/human-rights-are-threat-climate-change-can-also-provide-solutions>>, 검색일: 2025. 3. 5.
- UNFCCC, “The United Nations Climate Change: The Paris Agreement”, <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>>, 검색일: 2025. 1. 3.
- UN, “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, <<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n15/253/34/pdf/n1525334.pdf>>, 검색일: 2025. 3. 22.
- World Inequality Lab, “Climate change &the global inequality of carbon emissions - Climate change &the global inequality of carbon emissions 1990-2020”, <<https://wid.world/news-article/climate-change-the-global-inequality-of-carbon-emissions/>>, 검색일: 2025. 3. 5.

4. 국제기구 등 자료

CEDAW and CESCR and CMW and CRC and CRPD, Joint Statement on Human Rights and Climate Change, 2019.

Centre for International Environmental Law and the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, States' human rights obligations in the context of climate change: 2019 update (February 2019).

CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (arts. 11 and 12 of the Covenant), UN Doc. E/C.12/2002/11 (Jan. 20, 2003).

_____, Statement: Climate Change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, para. 6, UN Doc. E/C.12/2018/1 (Oct. 31, 2018).

EDAW, General Recommendation No. 37 on the Gender-Related Dimensions of Disaster Risk Reduction in the Context of Climate Change, para. 14, UN Doc. CEDAW/C/GC/37 (Mar. 13, 2018).

Human Rights Committee, General Comment No. 36, Article 6: Right to Life, 2019.

_____, General Comment No. 31: The Nature of the General Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 2004.

_____, General Comment 6, Article 6(right to life) (Sixteenth session, 1982), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1(1994).

OHCHR, Understanding Human Rights and Climate Change, 2015.

_____, Human Rights, Climate Change and Migration in the Sahel, 2021.

_____, Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, Fact Sheet No. 38, 2021.

_____, Key Messages on Human Rights and Climate Change, Understanding Human Rights and Climate Change, 2015.

Oxfam, World's richest 10% produce half of carbon emissions while poorest 3.5 billion account for just a tenth, 2 December, 2015.

UNEP, Climate Change and Human Rights, Nairobi: Jennifer Odallo, UNON Printshop. 2015, December 2015.

UNHCR and OHCHR, Climate Change, Displacement and Human Rights, 2022.

5. 유엔인권이사회 결의

A/HRC/10/49(25 March 2009), Human rights and climate change.

A/HRC/RES/26/27(15 July 2014), Human rights and climate change.

A/HRC/31/52(1 February 2016), Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment.

A/HRC/36/46(1 November 2017), Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples.

A/HRC/37/58(24 January 2018), Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment.

A/HRC/RES/41/21(23 July 2019), Human rights and climate change.

A/HRC/RES/41/39(17 July 2019), Climate change and poverty-Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights.

A/HRC/RES/48/13(18 October 2021), 48/13. The human right to a clean, healthy and sustainable environment.

A/HRC/RES/48/14(13 October 2021), Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change.

A/HRC/RES/55/2(4 April 2024), Mandate of Special Rapporteur on the human right to a clean, healthy and sustainable environment.

A/HRC/RES/56/8(16 July 2024), Human rights and climate change.

[Abstract]

Human Rights Approach to Climate Change –Focusing on the UN Human Rights Mechanism and the UN Climate Change Convention Regime–

Park, Byungdo^{*}

Climate change is both an environmental issues and a human rights issues. Climate change is not simply an environmental problems, but is closely linked to human rights. Climate change is an environmental issues that negatively impacts the environment in many parts of the world, and at the same time, it is a human rights issues that negatively affect the full enjoyment of various human rights.

Climate change impedes the full enjoyment of a wide range of rights. Human rights violations caused by climate change trigger human rights obligations under international law (particularly international human rights law and international environmental law). States (i.e., duty-bearers) have a positive obligation to take effective measures to prevent and remedy climate damage, mitigate climate change, and ensure that all people (i.e., rights holders) have the capacity to adapt to the climate crisis. In accordance with the obligation to respect, protect, and realize human rights, States have an obligation to strengthen their climate change mitigation commitments to prevent the negative impacts of climate change. States must also establish legal and institutional mechanisms to protect human rights from climate damage that impedes the enjoyment of human rights. In particular, there is a human rights obligation to ensure that people in vulnerable situations have access to a pleasant and healthy environment for a life of human dignity and effective remedies and adaptation measures for such damage. States have an obligation to take measures to reduce anthropogenic greenhouse gas emissions (mitigation measures) and to adapt to the negative consequences of climate change (adaptation measures). Therefore, when establishing and

^{*} Professor, Law School, Konkuk University

implementing laws or policies for mitigation and adaptation to climate change, the principles and standards established by international human rights law must be applied. In this regard, the human rights approach to climate change is essential to resolving human rights issues caused by climate change.

The purpose of this article is to raise awareness of how a human rights approach to climate change can lead to better outcomes for both people and the international community. To this end, I will first examine the fact that the damage caused by climate change has a greater impact on socially and economically vulnerable groups from the perspective of climate justice, and consider the state's obligations to prevent human rights violations caused by climate change. In addition, based on the recognition that a human rights approach to climate change is essential for protecting human rights from the adverse effects of climate change, I will analyze how 'human rights and climate change' are discussed and developed in connection in the UN human rights mechanisms and the UN Framework Convention on Climate Change. Ultimately, this paper aims to explore the legal foundations necessary for discussions on the relationship between climate change and human rights and to seek ways to respond to climate change through a human rights approach.

[Key Words] climate change, human rights approach, human rights obligations, climate justice, UN Human Rights Council, UN climate change convention regime