

기후변화와 인권의 연관성에 관한 국제법적 검토*

International Legal Review on the Linkage between Climate Change and Human Rights

박 병 도**

Park, Byung-Do

목 차

- | | |
|--------------------------------|---------------------------|
| I. 기후변화는 인권문제이다. | IV. 기후변화 대응과 국가의 인권의무 |
| II. 기후변화에 대한 취약성과 기후불평등 그리고 인권 | V. 기후변화로부터 인권을 보호하기 위한 방안 |
| III. 기후변화와 인권 연계논의의 전개 및 발전 | VI. 결 론 |

기후변화는 21세기 인류에 대한 가장 큰 위협이다. 기후변화가 생존권, 건강권, 식량권, 주거권 등을 포함한 인권의 향유에 부정적 영향을 미친다는 것은 더 이상 논쟁거리가 아니다. 기후변화의 원인이 되고 있는 지구온난화는 질병, 영양실조, 해안지역의 범람 등을 유발하는 원인이 되고 있다. 이러한 현상들은 식량이나 주거, 건강에 영향을 끼쳐 경제적·사회적 권리를 위협한다. 기후변화는 우리 시대를 압도하는 인권문제가 되고 있다.

그 동안 기후변화에 대한 국제사회의 대응은 주로 온실가스의 감축에 초점이 맞춰져 있었다. 그러나 기후변화문제는 기후안보의 문제, 기후불평등, 기후인권, 기후외교, 기후난민 등 인간 활동의 다양한 영역과 밀접하게 관련되어 있다. 또한 기후변화는 인간의 기본적인 삶에 심각한 영향을 미치고 있다. 이러한 문제에 대한 인식이 확대되면서 기후변화나 지구온난화 문제는 이제 인권문제로 인식되고 있다. 이제 기후변화는 단순히 환경문제 차원을 넘어서서 인권문제로 인식되고 있다. 앞으로 기후변화와 인권과의 상관성에 관한 논의가 국제무대에서 더 치열하게 그리고 자주 진행될 것이다. 기후변화는 인간의 기본적인 삶,

투고일 : 2019. 12. 31. / 심사외일 : 2019. 1. 16. / 게재확정일 : 2019. 2. 7.

* 이 논문은 2017년도 건국대학교 KU학술연구비 지원에 의한 논문임.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수

Professor, School of Law, Konkuk University

즉 인간답게 살 수 있는 조건을 심각하게 위협하고 있기 때문이다.

그런데 기후변화와 인권 사이에 연관성이 있음에도 왜 그 동안 이와 관련한 논의가 소홀하였는가? 그 동안 기후변화문제가 주로 과학계에서 논의가 시작되어 그것의 생태적·환경적·경제적인 측면에서 다루어졌기 때문이다. 기후변화가 인권과 매우 밀접한 관련이 있음에도 불구하고 그 동안 기후변화와 관련한 법과 정책의 초점은 인권 보다는 환경적 측면을 중심으로 경제적·통상적 측면에 두고 있었다. 이 글에서는 기후변화와 인권과의 연관성에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 기후변화 취약성으로 인해 발생하는 기후불평등 문제를 검토한다. 그리고 유엔인권이사회의 논의를 중심으로 기후변화와 인권 간의 연계 논의의 전개 내용을 살펴본다. 더불어 기후인권과 관련이 깊은 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)의 일반논평(General Comment)을 검토한다. 특히 기후변화로 인해 위협을 받고 있는 인권들을 고찰한다.

[주제어] 기후변화, 지구온난화, 취약성, 기후불평등, 기후인권, 이누이트 청원, 생명권, 건강권, 식량권, 주거권

I. 기후변화는 인권문제이다.

Global warming should be seen not as an environmental crisis but as a human rights issue that risks the lives, livelihoods and homes of millions of people.

- Former Maldives President, Mohamed Nasheed

기후변화는 21세기 인류에 대한 가장 큰 위협이다.¹⁾ 2018년 여름 우리나라는 기상관측 이후 최악의 폭염으로 많은 피해를 입었다. 세계 여러 곳에서도 폭염, 폭우, 폭설, 태풍, 가뭄, 홍수, 한파 등과 같은 이상기후가 일상화되고 있으며, 전문가들은 이러한 현상의 주요 원인을 지구온난화(global warming)라고 진단하고 있다.²⁾ 이러한 지구온난화는 질병, 영양실조, 해안지역의 범람 등을 유발하는 원인이 되고 있다. 이러한 요인들은 인간의 기본적인 삶의 조건을 심각하게 위협하고 있다. 이러한 측면에서 기후변화는 우리 시대를 압도하는 환경문제이면서 인권문제가 되고 있다.³⁾

1) Bodansky, Daniel, and Jutta Brunnée, and Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p.296; UNEP, *Climate Change and Human Rights*. 2015, p.2 이하 참조.

2) Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC), Fifth Assessment Report (AR5), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2014.

3) Daniel Bodansky, "International Human Rights and Climate Change-Introduction: Climate Change and Human Rights:

지구온난화의 주요 원인인 온실가스(greenhouse gases)의 적절한 통제와 관리가 필요하다는 주장은 로마클럽의 보고서 ‘성장의 한계’(The Limits to Growth)에서 최초로 제기되었다. 기후변화가 1980년대 중반에 국제문제로 처음 등장한 이래 국가의 온실가스 배출량의 감축방안에 대한 논의와 국가 간 협상이 진행되었다. 1985년 세계기상기구(WMO)와 국제연합환경계획(UNEP)은 온실가스 중에서도 특히 이산화탄소가 지구온난화 진행의 주범임을 공식적으로 선언하였다. 이 두 국제기구가 1988년에 ‘기후변화에 관한 정부간 패널’(IPCC)⁴⁾을 설립하는 등 국제사회에서는 기후변화에 대처하기 위한 활동이 본격화되었다. 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 UN기후변화협약⁵⁾을 채택하여 기후변화에 대한 국제적 대응을 위한 규범적인 기본 틀을 만들었다. 그러나 기후변화협약은 온실가스 감축을 위한 첫걸음에 불과하였다. 그래서 1997년 제3차 당사국총회(COP3)에서 선진국의 감축의무 등 구체적인 온실가스 감축방안을 담은 교토의정서⁶⁾를 채택하였다. 그러나 교토의정서는 모든 국가가 아닌 선진국에게만 온실가스 배출량

Unpacking the Issues,” *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol.18 No.3, University of Georgia, 2010, p.512.

- 4) 기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)은 각 나라 정부가 지구 기후에 나타나는 변화를 과학적 관점에서 더 잘 이해하도록 돕기 위해서 유엔환경계획(UNEP)과 세계기상기구(WMO)가 1988년 창설했다. IPCC는 세계 각지에서 기후변화와 관련한 정보를 검토하고 평가하는 조직이다. IPCC는 기후변화 문제의 여러 측면을 다루는 세 작업그룹으로 짜여 있다. 작업그룹 I(WGI)은 기후 체계와 기후변화의 물리과학적 측면을 평가하며, 온도, 강수, 해수면, 빙상의 변화, 그리고 기후 모형, 미래 예측과 기후변화의 원인과 출처에 초점을 맞춘다. 작업그룹 II(WGII)는 기후변화에 대한 사회경제와 자연계의 취약성, 기후변화의 부정·긍정적 영향과 이에 적응하기 위한 선택권을 평가한다. 작업그룹 III(WGIII)은 온실가스 배출을 제한하거나 예방하고 대기에서 온실가스를 제거하는 활동을 증진함으로써 기후변화를 완화할 수 있는 여러 선택권을 평가한다(출처: ‘기후변화에 관한 정부간 패널’ 웹사이트 자료, <http://www.ipcc.ch/working_groups/working_groups.shtml>, 검색일: 2018.10.10.). IPCC는 1990년 이래 매 5~8년 간격으로 기후변화에 관한 과학적, 기술적 이슈들을 종합하여 평가보고서를 발간하고 있다. 특히 기후변화협약(UNFCCC) 체제 아래 진행되는 기후변화협상은 IPCC가 제시하는 과학적 결론(scientific findings)을 근간으로 이루어지는 양상을 보인다. 이에 따라 IPCC가 발표하는 보고서는 기후변화협상 논의와 전개방향을 이해하는데 중요한 의미를 갖는다고 평가되기 도 한다(이상윤 외, 국제기후변화 협상동향과 대응전략(I), 한국환경정책·평가연구원, 2014, 94쪽); 최근 인천 송도 컨벤시아에서 개최된 제48차 IPCC 총회는 2018년 10월6일 『지구온난화 1.5℃』(Global Warming of 1.5℃) 특별보고서를 회원국 만장일치로 승인하였다. 『지구온난화 1.5℃』특별보고서 SPM(Summary for Policymakers)은 정책결정자를 위한 요약본으로, 2015년 파리협정 채택시 극적으로 합의된 지구온난화 1.5℃ 목표의 과학적 근거 마련을 위해, 기후변화협약 제21차 당사국총회(COP21)가 IPCC에게 공식적으로 작성을 요청한 것이다. <http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf>, 검색일: 2018.10.9.).
- 5) United Nations Framework Convention on Climate Change(UNFCCC), 1992년 5월 9일 채택, 1994년 3월 24일 발효.
- 6) Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1997년 9월 12일 채택, 2005년 2월 1일 발효.

의 감축의무를 부과한 점이 한계로 지적되었고, 이를 극복하기 위해 2015년 파리에서 개최된 기후변화협약 제21차 당사국총회(COP21)에서 모든 국가에게 온실가스 감축의무를 부과하는 파리협정⁷⁾을 체결하였다. 이와 같이 국제사회는 온실가스 감축을 중심으로 기후변화에 대응하기 위한 노력이 이루어지고 있다.

그런데 기후변화 문제는 비단 온실가스의 감축에만 국한되지 아니한다. 기후변화는 기후안보, 기후불평등, 기후인권, 기후외교, 기후난민 등 다양한 문제와 밀접하게 관련되어 있다. 무엇보다도 기후변화는 인간의 기본적인 삶에 직접적인 영향을 미치고 있다. 이러한 문제에 대한 인식이 확대되면서 기후변화나 지구온난화 문제는 이제 인권문제로 다루어져야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 이제 기후변화는 단순히 환경문제 차원을 넘어서서 인권문제로도 다루어지고 있다. 기후변화는 인간의 기본적인 삶, 즉 인간답게 살 수 있는 조건을 심각하게 위협하고 있기 때문에 앞으로 기후변화와 인권과의 상관성에 관한 논의가 국제적 차원에서 더 치열하게 그리고 빈번하게 진행될 것이다.

그런데 기후변화와 인권 사이에 연관성이 있음에도 왜 그 동안 이와 관련한 논의가 소홀하였는가? 그 동안 기후변화문제가 주로 과학계에서 논의가 시작되어 그것의 생태적·환경적·경제적인 측면에서 다루어졌기 때문이다.⁸⁾ 기후변화가 인권과 매우 밀접한 관련이 있음에도 불구하고 그 동안 기후변화와 관련한 법과 정책의 초점은 인간의 기본적 권리에 미치는 영향에 대해서는 고려하지 않고, 환경적 측면을 중심으로 경제적·통상적·안보적 측면에 두고 있었다. 이 글에서는 기후변화와 인권과의 연관성에 대해 살펴보려고 한다.

II. 기후변화에 대한 취약성과 기후불평등 그리고 인권

1. 기후변화 취약성 문제

취약성(vulnerability)은 기후변화 연구 및 정책에 있어서 핵심적인 개념이다.⁹⁾ 취약성

7) Paris Agreement, 2015년 12월 12일 채택, 2016년 11월 4일 발효.

8) Simon Caney, "Climate Change, Human Rights and Moral Thresholds," in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.70.

9) Jon Barnett, "Human Rights and Vulnerability to Climate Change," in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.257.

이란 사람 및 사람들이 가치를 두고 있는 일이 기후변화로 인해 발생하는 피해에 민감한 정도를 의미한다.¹⁰⁾ 취약성 개념은 기후변화체제가 형성되던 초창기부터¹¹⁾ 중요한 요소로 다루어지고 있는 바와 같이 기후변화 담론의 실효적인 출발점이다.¹²⁾ 그리고 이러한 취약성은 양 차원, 즉 국가 차원 및 개인 차원에서 다루어진다. 기후변화체제의 중심 요소인 취약성의 개념은 기후변화에 대한 자신의 기여와 그 영향에 있어서 각 국가 및 개인이 균등하게 배치되지 않는다는 사실을 강조한다.¹³⁾ 취약성은 국가별 차별적 취급 및 특별한 법적 조치에 영향을 미친다. 또한 기후변화에 대한 인간의 취약성이 기후변화에 의하여 인권실현을 위협하는 1차적 원인이기 때문에 취약성은 인권과 직접적으로 관련이 있다.¹⁴⁾ 이렇듯 개인 및 국가의 특수한 취약성을 고려하기 위해서는 환경적 측면에 중점을 둔 전통적인 국제환경법 모델을 뛰어넘는 것이 필요하다. 그 방법이 바로 기후변화에 대한 인권적 접근이다.

기후변화는 인권의 향유에 직간접적으로 부정적인 영향을 미친다. 지구온난화는 극심한 폭염과 강한 태풍과 폭우, 그리고 세찬 한파와 엄청난 폭설 등과 같은 기상재해를 유발하고, 산호초와 북극곰 등이 멸종하고¹⁵⁾, 특히 해수면 상승¹⁶⁾, 사막화 등으로 국가의 존립 자체를 위협하기도 한다. 그런데 기후변화의 영향이 이와 같이 자연적·물리적인

- 10) S. Schneider / S. Semenov / A. Patwardhan / I. Burton / C. Magadza / M. Oppenheimer / A. Pittock / A. Rahman / J. Smith / A. Suarez and F. Yamin, "Assessing Key Vulnerability and the Risk from Climate Change," in IPCC, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2007, pp.779-810.
- 11) 다자간조약을 통해서 기후변화문제를 다루기 시작한 1992년 기후변화협약은 제3조 2항에서 기후변화의 부정적인 효과(adverse effects)에 특별히 취약한 국가의 불균형적이며 지나친 부담을 지지 않도록 특수한 필요와 특별한 상황을 충분히 고려하도록 명시하고 있다.
- 12) Phillippe Cullet, "The Kyoto Protocol and Vulnerability: Human Rights and Equity Dimensions," in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.185.
- 13) 박병도, "기후변화 취약성에 대한 인권적 접근", 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 과제] III, 한국법제연구원, 2012. 12, 381쪽.
- 14) Phillippe Cullet, *op. cit.*, p.185.
- 15) 미국 플로리다공대와 노스캐롤라이나대학 연구팀은 2018년 5월 '기후변화(Climate Change)'에 게재한 논문에서 지금 추세라면 2100년 바닷물 수위가 2.8도 상승, 산호초와 북극곰이 멸종하는 등 해양생태계가 붕괴할 것이라고 경고했다(출처: 중앙일보, "산호초·북극곰 멸종하고, 폭염에 살기 어려운 곳 늘어나," <<https://news.joins.com/article/23008399>>, 검색일: 2018.10.5.).
- 16) IPCC의 제5차 보고서에 의하면 2100년에 해수면이 60~98cm까지 상승할 것으로 예측하고, 그린란드와 남극의 해빙을 감안하면 미래에 해수면 상승이 더 커질 것이라고 전망하였다(IPCC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, Working Group I Contribution to Fifth Assessment Report(WG I AR5) of the IPCC, 2013, p.18, available at <http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_ALL_FINAL.pdf>, 검색일: 2018.10.5.).

측면에만 국한되는 것은 아니다. 기후변화는 일차적으로 지구생태계를 변화시키는데 그치지 않고 인간 생존의 기반을 파괴한다. 특히 기후변화는 인간의 생명, 건강 및 신체의 자유와 안전, 식량권, 쾌적한 삶을 심각하게 위협한다. 기후변화가 국제인권규범체제에서 확립된 인권의 실현에 현저한 장애요인이 되고 있다. IPCC도 기후변화가 건강과 생존 등 인간의 가장 기본적인 권리에 부정적인 영향을 끼치고 있다고 경고하고 있다. 이와 같이 기후변화문제가 인권적 측면과 매우 밀접한 관련이 있다.¹⁷⁾

2. 기후변화로 인한 기후불평등

기후변화는 광범위하게 전세계 모든 사람에게 부정적인 영향을 미친다. 그런데 이러한 기후변화의 영향이 모든 국가의 모든 사람에게 균등하게 나타나는 것은 아니다. 그 피해의 정도가 지역에 따라, 그리고 국가에 따라, 계층에 따라 다르게 나타나고 있다. 기후변화의 영향이 회복 능력과 자원이 제한적인 빈곤국가 또는 빈곤층을 비롯하여 특정한 계층에게 더 크게 나타난다. 개발도상국, 특히 작은 섬나라, 건조한 고산악지대 국가, 저지대 연안국가 등이 기후변화에 더욱 취약하다. 여기서 눈여겨 볼 점은 기후변화 유발에 책임이 거의 없는 국가들이 도리어 높은 환경위험에 빈번하게 노출되는 현상, 즉 기후변화의 원인인 온실가스 배출량이 적은 국가¹⁸⁾가 기후변화에 더 취약한 상태에 놓이는 이른바 기후불평등(*climate inequality*) 문제이다. 반기문 전 UN사무총장은 일찍이 “선진국을 따라잡을 만한 자원이 없는 상황에 처한 개발도상국들이 오히려 기후변화로 고통을 받고 있다. 기후변화 원인의 책임이 작은 데도 불구하고 기후변화로 인해 가장 큰 피해를 보는 것이 개발도상국가인 것이 아이러니(*irony*)다”라고 말한 바 있다.¹⁹⁾ 모순 되게도 기후변화 유발의 책임은 거의 없는 국가나 계층이 그로 인한 피해에 더 노출되어 있는 상황이다.²⁰⁾ 예를 들어 전통적인 농어업 국가인 방글라데시는 기후변화에 원인을

17) IPCC, Fifth Assessment Report, Climate Change 2014: Synthesis Report, 2014(이하 IPCC Synthesis AR5라 함), available at <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf>, 검색일: 2018.10.5.

18) UNFCCC보고서에 의하면, 동협약이 발효된 1994년을 기준으로 소도서국가의 온실가스 배출량이 2억 5,850만 톤이었고, 이에 비해 산업선진국의 온실가스 배출량은 167억 톤이었다(UNFCCC, *Climate Change: Small Island Developing States*, 2005, p.14).

19) 뉴시스, 반 UN사무총장, 세계에 ‘기후변화 경고’, 2007.7.28., <<http://media.daum.net/foreign/america/newsview?newsid=20070728145008035>>, 검색일: 2018.10.3.

20) Daniel Bodansky, “International Human Rights and Climate Change-Introduction: Climate Change and Human Rights:

제공한 책임이 매우 미약한데 비하여 기후변화로 인한 영향에 취약한 대표적인 국가이다. 기후변화에 대한 책임이 거의 없는 방글라데시가 도리어 더 큰 위험에 노출되어 있는 것이다. 즉 기후불평등이 광범위하게 나타나고 있다. 기후변화는 또한 사회적 취약 계층에게 더욱 큰 고통을 초래하는 결과를 가져온다. 기후변화는 또한 사회적 취약계층에게 더욱 큰 고통을 초래하는 결과를 가져온다. 특히 빈곤층, 여성, 아동, 장애인, 노인, HIV/AIDS 감염자, 원주민, 소수민족, 이주민, 난민 등이 더 타격을 받게 된다.²¹⁾

2.1 취약한 국가

동일한 수준의 재난이라 할지라도 국가에 따라 그 피해규모와 정도가 달라진다. 국제 개발센터(CDG)가 제작한 기후변화에 취약한 국가에 관한 지도²²⁾에 의하면 방글라데시, 인도, 필리핀과 같은 아시아계 국가들과 소말리아, 수단, 에티오피아와 같은 아프리카계 국가들이 유럽 등지의 국가에 비해 훨씬 높은 기후변화의 위험에 노출되어 있음을 확인할 수 있다. 이는 온실가스 배출량이 적은 개발도상국이 역사적으로 많은 온실가스를 배출해온 산업선진국에 비해 오히려 더욱 큰 피해를 입고 있다는 모순적 상황을 말해준다. 즉, 역사적으로 많은 온실가스를 배출하며 산업화를 이룩한 선진국은 개발도상국에 비해 기후변화에 적응할 사회체제를 완비하여 그 피해규모가 상대적으로 적은 반면, 개발도상국이나 최빈국 등은 지구온난화에 대한 기여도가 낮음에도 불구하고 더욱 큰 피해를 입고 있다.

태평양에 있는 작은 섬나라 투발루는 9개의 섬에 1만여명이 살고 있는, 산업화가 거의 이루어지지 않아 온실가스 배출이 거의 없고 따라서 기후변화 유발에 대한 책임이 거의 없다. 하지만 해수면의 지속적 상승으로 수몰위기에 처해 있다. 기후변화로 인해 지구상에서 사라지길 위기에 처해 있다. 이런 위기에 처할 국가가 점점 늘어가고 있다. 개발지원연구협회(Development Assistance Research Associates, DARA)의 보고서에 따르면, 기후변화로 인한 전세계 사망자 중 선진국의 사망자는 15%에 해당하는 반면 개발도상국이 83%를 차지하고 있다. 또한 개발도상국의 경우, 기후변화로 인한 경제적 피해가 2030년까지 GDP의 11%에 이를 것이라고 한다. 더불어 지금과 같이 화석연료 중심의

Unpacking the Issues,” p.518.

21) 박병도, 앞의 논문, 378쪽.

22) Center for Global Development(CGD), “Mapping the Impacts of Climate Change”, <<http://www.cgdev.org/page/mapping-impacts-climate-change>>, 검색일: 2018.10.6.

경제활동이 계속되는 경우에 2030년까지 연간 약 600만 명이 추가로 생명을 잃을 수 있으며, 그 피해는 특히 빈곤국가에서 더욱 심화될 것이라고 예견했다.²³⁾ UNDP의 보고서 또한 빈곤국에서 일어나는 재난이 부유한 국가에 비해 상대적, 절대적 측면 모두에서 더욱 많은 수의 인명을 앗아간다고 발표한 바 있다.²⁴⁾

이러한 문제는 어느 정도 국제사회가 인식을 하고 있다고 보여 진다. 1972년 스톡홀름 선언(Stockholm Declaration)과 1992년 브라질에서의 리우선언(Rio Declaration)은 책임의 범주에 관하여 “공동의 그러나 차별적 책임”의 원칙(Common But Differentiated Responsibility, CBDR principle)을 천명하였다.²⁵⁾ 이는 선진국과 개발도상국 간의 환경악화의 역사적 책임이 서로 다르기에 책임 자체에 대해서는 공동으로 책임을 지되 그 내용에 대해서는 차별적으로 부담함이 오히려 형평에 부합한다는 고려에서 생겨난 원칙이다. 기후변화협약 제3조 1항도 다음과 같이 규정하고 있다.²⁶⁾

“당사자는 형평에 입각하고 공통적이면서도 그 정도에 차이가 나는 책임과 각각의 능력에 따라 인류의 현세대 및 미래 세대의 이익을 위하여 기후체계를 보호해야 한다. 따라서 선진국인 당사자는 기후변화 및 그 부정적 효과에 대처하는 데 선도적 역할을 해야 한다.”²⁷⁾

2.2 취약한 계층

자연재해의 규모는 재난의 물리적 특성, 피해지역의 지정학적 위치 등에 따라 차이를 보인다. 하지만 그 피해는 지역의 사회경제적 구조에 따라서도 차이를 드러내고 있다.

23) Development Assistance Research Associates(DARA), *Climate Vulnerability Monitor*, 2012, p.21.

24) UNDP, *Disaster Risk Reduction: A Challenge for Development*, 2004.

25) 리우선언 제7원칙은 다음과 같다. “모든 국가는 지구의 생태계를 건강하고도 완전 무결하게 보존하고 보호하고 복원하기 위해 범세계적 동반자의 정신에 입각하여 협력해야 한다. 지구 환경의 악화에 영향을 준 정도가 제각기 다른 점을 감안 할 때, 모든 국가는 공동의 책임을 지면서 동시에 차별화 된 책임을 진다. 선진국 사회가 지구 환경에 끼친 부담과 선진국이 지닌 기술력과 자금력을 감안 할 때, 선진국은 지속 가능한 발전을 국제적으로 추구하는 과정에서 부담할 책임에 대해 인정한다.”

26) 제3조 1항 원문은 다음과 같다. “The Parties should protect the climate change system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.”

27) 제3조 1항의 번역은 조약 제1213호로 관보에 공포된 내용에 따른 것임.

UN인권최고대표사무소(Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR)의 보고서는 취약한 계층이 더욱 큰 위험에 노출되어 있음을 밝히면서, 여성과 아동 및 원주민에 대한 특별한 관심이 필요함을 역설하고 있다.²⁸⁾ 이러한 취약성은 특정한 사회 집단에서 드러날 뿐 아니라 특정한 지역이나 국가에 따라서 더욱 심화될 수 있다.

2005년 여름 미국 뉴올리언스 지역에서 발생한 허리케인 카트리나(Katrina)는 2,000여 명의 사망자를 냈다. 동일한 강도의 태풍인 앤드류(Andrew)가 미 남부의 플로리다를 덮쳤을 당시 불과 65명의 희생자를 낸 경우와 비교하면 이는 기록적인 수치이다.²⁹⁾ 물론 앤드류와 카트리나는 그 물리적 특성에서 다소 차이를 지녔으나, 이러한 사상자의 차이가 단순히 태풍의 물리적 특성의 차이라고 단정하긴 어렵다. 당시 뉴올리언스 지역은 미국에서 가장 빈곤한 지역이었고 차량접근과 같은 대중교통 시스템의 미흡했으며, 거주민들의 교육수준 등이 낮은 등 지역의 사회경제적 요인들 또한 재난의 피해를 가중시키는 데에 일정한 영향을 주는 요인 중 하나이기 때문이다. 더욱 주목할 점은 취약계층의 문제다. 카트리나 재난 당시 재난영안실 운영대응팀(DMORT)에 따르면 가브리엘 시체 안치소에 수용된 사망자의 총 64%가 65세 이상으로 집계되었다.³⁰⁾ 65세 이상의 비율이 전체 인구의 약 15%를 차지한다는 점에서 볼 때에 노인과 같은 취약계층이 일반 성인에 비해 훨씬 높은 위험에 처해있음을 실질적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

III. 기후변화와 인권 연계논의의 전개 및 발전

1. 기후변화와 인권 연계논의

기후변화협약은 인류의 현세대와 미래세대의 이익을 위한 기후체계의 보호를 추구하긴 하지만, 환경적 위해로부터 인권 보호나 인도주의적 지원 등을 목적으로 체결한 조약이 아니라는 점에서 기후변화로 인한 인권문제를 다루는 데에 한계가 있다.³¹⁾ 따라서

28) OHCHR, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights (A/HRC/10/61), 2009, paras.42~44.

29) John Mutter and Kye Mesa Barnard, "Climate Change, Evolution of Disasters and Inequality," in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.281.

30) *Ibid.*, p.281.

31) Siobhán McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review*

기후변화협약체제 밖에서 기후변화와 인권 간의 상호관계에 관한 논의가 이루어져 왔다. 국제사회에서 기후변화를 인권적 차원에서 주목하게 된 역사적 계기는 이누이트(Inuit)에 의해서이다. 2005년 이누이트 기후변화 청원사건은 기후변화를 인권문제로 접근하여 구제를 시도한 최초의 사례이다. 2000년대 초반까지만 해도 기후변화와 인권과의 연관성에 대한 논의에 소극적이었다. 이누이트 청원이 사건화되면서 국제사회에서 기후변화와 인권에 관한 연계 논의가 시작된 것이다. 이누이트 청원 사건 이후 UN인권이사회(UN Human Rights Council, UNHRC)는 여러 차례 ‘인권과 기후변화’에 관한 결의를 채택하였고,³²⁾ OHCHR는 보고서나 제출서면 등을 통하여 인권과 기후변화의 관련성에 대한 의견을 제시하였다.³³⁾

1.1 이누이트의 기후변화 청원사건과 이후의 논의

에스키모(Eskimos)라고도 불리는 이누이트³⁴⁾는 2005년 미국이 온실가스 배출의 감축 의무를 이행하지 않아 인권의무를 위반했다는 이유로 미주인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights)에 청원(petition)을 제출하였다.³⁵⁾ 이누이트는 온실가스 최대 배출국인 미국이 온실가스 배출감축의무를 이행하지 않아 북극의 기온이 상승하여 피해를 야기한 데 책임이 있다고 주장하였다. 온실가스의 배출을 감축하려는 국제적 노력에 협력하지 않고 있음으로 인하여 자신들의 인권(이누이트 문화의 혜택을 향유할

of the International Legal Dimensions, World Bank, 2011, p.8.

32) <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRCAction.aspx>>, 검색일: 2018.10.5.

33) 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)는 최근의 인권 이슈 중의 하나로 ‘인권과 기후변화’(Human Rights and Climate Change)를 선정하여 이와 관련한 사이트를 운영하고 있다(<<https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx>>, 검색일: 2018.10.10.).

34) 이누이트(Inuit)는 에스키모들이 그들 스스로를 부르는 ‘인간’이라는 의미의 ‘이누이트’에서 온 명칭이다. 에스키모라는 이름은 ‘날고기를 먹는 사람’이라는 뜻에서 붙여진 것이며, 에스키모들은 거주지역에 따라 동그린란드 에스키모, 서그린란드 에스키모, 북극 에스키모 등으로 나뉜다. 캐나다에서는 래브라도, 퀘벡, 배핀랜드, 매켄지 에스키모 등으로 구분되고, 알래스카에서는 베링 해 에스키모 등 몇 집단으로 나뉜다(다음백과, <<http://100.daum.net/encyclopedia/view/b15a2017b>>, 검색일: 2010.10.3.).

35) Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States (Dec. 7, 2005) [이하 Inuit Petition이라 함], <<http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/finalpetitionicc.pdf>>, 검색일: 2018.10.5. The petition was filed by Sheila Watt-Cloutier, the Chair of the Inuit Circumpolar Conference, on behalf of herself, sixty-two other named Inuit, and “all Inuit of the arctic regions of the United States and Canada who have been affected by the impacts of climate change described in this petition.” *Ibid*, p. 1.

권리, 전통적으로 사용하고 점유하여 온 토지를 계속하여 사용·수익할 권리, 개인의 재산을 향유할 권리, 건강을 보전할 권리, 생명, 신체보호 및 안전에 대한 권리, 이누이트 고유의 수단으로 생계를 유지할 권리, 거주·이전 및 주거의 불가침에 대한 권리)을 침해하고 있다며 미국의 인권의무 위반을 주장하였다.³⁶⁾ 이에 대해 미주인권위원회는 2006년 11월 “제공된 정보만으로는 주장된 사실들이 미주인권선언³⁷⁾에 의해 보호되는 권리의 침해에 해당하는지 결정하는 것이 가능하지 않다”³⁸⁾고 하며 청원을 기각하였다. 동 위원회는 배출량감축의무의 부과나 개인에 대한 배상 결정 등에 관해 어떠한 권한도 가지고 있지 않기에 그 피해구제에 한계가 있다.³⁹⁾ 비록 청원은 기각되었으나 국제사회의 이목을 끌며 인권적 차원에서 기후변화를 바라보는 장을 열었다는 점에 그 의의가 있다.

이누이트의 청원 이후, UN경제사회이사회의 보조기관으로 2000년에 설치된 ‘원주민 문제에 관한 상설포럼’(The Permanent Forum on Indigenous Issues)이 활동을 시작하였고, 인권이사회는 2006년에 기후변화를 억제하고 인권에 기반한 접근을 위하여 ‘원주민의 권리에 관한 선언’(Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)을 채택하였다. 2007년 군소도서국가(AOSIS)회의에서 몰디브공화국이 주도하여 기후변화의 인권적 측면을 언급하고 있는 Male선언⁴⁰⁾을 채택하여 향후 진행될 기후협상에 인권문제를 포함시킬 로드맵을 발표하였다.⁴¹⁾ UNHRC는 기후변화에 대하여 인권적 사고를 돕는 한편 관련 문제에

36) *Ibid.*, pp.74-95; Siobhán McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *op. cit.*, p.8.

37) 1948년의 인간의 권리와 의무에 관한 미주선언(American Declaration of the Rights and Duties of Man)을 말한다. 미국은 1969년의 미주인권협약(American Convention on Human Rights)의 당사국이 아니라서, 이누이트의 청원은 1948년 미주인권선언을 법적 근거로 삼았다. 주로 인용하였다. 미주인권위원회 규정에 따르면 피고국가가 1969년의 미주인권협약의 당사국이 아니면서 미주기구(OAS)의 회원이면 미주인권선언이 법원(法源)이 될 수 있다.

38) 원문은 다음과 같다. “information provided does not enable us to determine whether the alleged facts would tend to characterize a violation of rights protected by the American Declaration.”

39) 박태현, “기후변화와 인권에 관한 시론”, 동아법학 제52호, 동아대학교 법학연구소, 2010, 289쪽.

40) Male선언은 환경이 인류 문명의 인프라이고, 기후변화는 인류 공동체와 환경에 대한 당면한·근본적·광범위한 위협이며, 모든 사람은 인간사회를 유지할 수 있는 환경에 대한 기본권이 있고, 기후변화는 인권의 완전한 향유에 대해 명백하고 당면한 함의를 지니며, 유엔의 인권 기구들이 기후변화가 인권에 주는 함의를 한시바삐 조사해야 한다고 요구한다. 특히 “climate change has clear and immediate implications for the full enjoyment of human rights including *inter alia* the right to life, the right to take part in cultural life, the right to use and enjoy property, the right to an adequate standard of living, the right to food, and the right to the highest attainable standard of physical and mental health”라는 점에 우려를 표명하였다(Male ‘Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change’(Nov. 14, 2007), <http://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf>, 검색일: 2018.10.5.).

대하여 분명한 틀을 잡기 위하여 기후변화와 인권에 대한 연구팀을 2007년 발족시켰다. UNHRC는 2008년 ‘기후변화와 인권: 간략한 안내’(Climate Change and Human Rights: A Rough Guide)를 발간하였고, OHCHR가 기후변화와 인권과의 관계를 연구·분석하여 자신에게 제출토록 하자고 제안하였다. 그리고 UNHRC는 2008년 ‘인권과 기후변화’라는 결의안(결의 7/23)⁴²⁾을 처음으로 채택하기에 이른다. 이 결의에서 UNHRC는 기후변화가 인간과 공동체에 즉각적이고 광범위한 위협을 야기하고 인권의 완전한 향유에 영향을 미칠 것이라는 우려를 표명하였다.⁴³⁾ 이 결의는 그 동안의 기후변화체제에서 간과되어 왔던 인권문제를 상기시키면서 기후변화가 인권에 미치는 영향과 국가의 인권보호 의무를 담았다.

1.2 UN인권이사회의 결의와 UN인권최고대표사무소의 보고서

UNHRC ‘결의 7/23’는 그동안 학자들과 시민사회에서 논의되던 기후변화와 인권의 담론을 국제기구 및 국제사회 차원의 의제로 전환시켰다는 점에서 그 의의를 지닌다. 이 결의에서 ‘기후변화는 인권문제로서 전지구적 문제이고 전지구적 해결책이 필요하다’고 지적하면서 OHCHR에 인권과 기후변화의 관계에 대한 연구를 하도록 요청하였다. 이에 따라 OHCHR은 2009년 1월 기후변화와 인권의 관계에 관한 보고서⁴⁴⁾를 제출하는 등 기후변화와 인권에 관한 국제사회의 논의를 주도하고 있다. 이 보고서에는 기본적으로 기후변화가 인권에 영향을 미친다는 점을 인정했다. 기후변화와 인권의 관련성을 긍정했기에 이후 국제사회를 통한 논의의 장을 열었다는 점이 중요하다. 또한 기후변화에 의해 영향을 받는 인권의 목록을 제시한 점도 평가할 부분이다. 기후변화는 생명(life), 적절한 식량(adequate food), 깨끗한 물(clean water), 건강(health), 주거(adequate housing),

41) John H. Knox, “Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol.33 No.2, Harvard Law Review Association, 2009, p.483.

42) UN Human Rights Council, Human Rights and Climate Change, UNHRC Res.7/23, U.N. Doc. A/HRC/7/78 (July 14, 2008). <http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf>, 검색일: 2018.10.5.

43) 원문은 다음과 같다. “The Human Rights Council Concerned that climate Change poses an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world and has implications for the full enjoyment of human rights.”

44) OHCHR, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/10/61(Jan. 15, 2009)(이하OHCHR, Report라 함), <<https://www.ohchr.org/documents/press/analyticalstudy.pdf>>, 검색일: 2018.10.5.

자결(self-determination) 등에 관한 인권을 침해한다고 하면서 기후변화가 야기하는 여러 가지 인권 침해적 측면들을 다루었다. 보고서에는 기후변화와 관련한 국가적 및 국제적 인권의무도 검토하고 있다.⁴⁵⁾ 인권이 기후변화에 영향을 받는다면 그에 따른 인권의무의 설정은 기후변화 위해를 방지·완화하려는 목적에서 매우 중요한 지점이라 볼 수 있다. 기후변화의 성질상 특정 국가의 노력도 물론 중요하지만 무엇보다도 국제협력을 통해야만 기후변화에 따른 위험을 효과적으로 대처할 수 있다고 강조하고 있다.

이후 UN인권이사회의 ‘결의 10/4’⁴⁶⁾는 위 OHCHR의 보고서를 주목한다고 밝히면서, 가장 영향을 받는 인권의 구체적인 목록을 제시하였다. 또한 기후변화의 영향은 지형, 빈곤, 성, 나이, 장애 등과 같은 요인 때문에 이미 취약한 상황에 처한 집단이 가장 극심하게(most acutely) 그 영향을 받는다는 점을 인정하였다. 또한 기후변화로 영향 받는 인권의 실현을 위한 국가적 조치를 지지하는 데에 국제협력의무가 중요하다고 강조하였다. 기후변화는 인권의 향유에 직접적 혹은 간접적 영향을 미치며, 각국은 기후변화로 인해 야기되는 인권침해 상황에 효과적으로 대처하기 위한 국제적인 노력이 필요하다고 언급하였다. 다만 이때의 협력의무는 법적 의무가 아닌 단지 중요성의 강조일 뿐이라는 점에서 보고서에 비해 다소 후퇴했다고 볼 수도 있다.⁴⁷⁾

2011년 9월 채택한 ‘결의18/22’⁴⁸⁾에서 새롭게 추가된 내용은 인권의무, 기준 및 원칙에 관한 것으로, “기후변화의 인권의무, 기준 및 원칙은 해당 기후변화 영역의 국제적 또는 국가적 정책수립을 통지 및 강화하고, 정책의 일관성과 정당하며 지속가능한 결과를 촉진하는 데에 잠재력을 지녔다”⁴⁹⁾는 점을 확인하였다. 앞서의 ‘결의10/4’는 법적 의무로서의 인권의무를 결의하지 못했다는 비판의 극복을 위해, ‘결의18/22’에서 인권의무

45) Franziska Knur, “The United Nations Human Rights-Based Approach to Climate Change – Introducing a Human Dimension to International Climate Law,” in Sabine von Schorlemer and Sylvia Maus(eds.), *Climate Change as a Threat to Peace: Impacts on Cultural Heritage and Cultural Diversity*, Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2014, pp.41-43.

46) UN Human Rights Council, Human Rights and Climate Change, UNHRC Res.10/4, U.N. Doc. A/HRC/10/29 (25 March 2009). <http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf>, 검색일: 2018.10.5.

47) 결의를 제안 및 주도한 몰디브공화국은 국제협력의무에 대해 표결을 추진하기 보다는 만장일치를 통해 결의의 채택이 무엇보다 중요하다는 전략적 판단에 의해 이 부분을 양보하였다(박태현, 앞의 논문, 302쪽).

48) UN Human Rights Council, Human Rights and Climate Change, UNHRC Res.18/22, U.N. Doc. A/HRC/18/22 (Oct 17, 2011). <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/167/48/PDF/G1116748.pdf?OpenElement>>, 검색일: 2018.10.5.

49) 원문 중 일부는 다음과 같다. “Affirming that human rights obligations, standards and principles have the potential to inform and strengthen international and national policymaking in the area of climate change, promoting policy coherence, legitimacy and sustainable outcomes.”

등은 잠재력을 보유한다는 방향으로 미약하나마 입장의 변화를 드러냈다는 점에서 한층 진일보했다는 평가가 가능할 것이다. 그러나 국제사회가 적극적인 인권의무를 부담하는 데까진 아직 나아가지 못했다는 비판도 동시에 존재한다.

UNHRC는 2014년 6월 27일에 투표 없이 채택된 ‘결의26/27’⁵⁰⁾에 기후변화는 인권의 향유에 광범위하게 직간접적으로 악영향을 미칠 수 있으며, 기후변화의 영향이 지리, 빈곤, 성별, 연령, 원주민 또는 소수자 또는 장애를 이유로 이미 취약한 상태에 처한 개인과 공동체에게 가장 심각하게 나타날 수 있다는 입장을 표명하였다. 그리고 모두에게 미치는 기후변화의 부정적인 결과는 국가의 인권 의무와 관련이 있기 때문에 해당 문제를 계속하여 다루어야 하는 긴급한 필요성이 있음을 강조하였다. UNHRC는 인권과 기후변화의 연관성에 관한 분석을 위해 관련 있는 국제기구와 이해관계자 사이의 대화와 협력을 강화할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 또한 모든 국가에게 특히 개발도상국, 최빈국, 군소도서개발국 및 아프리카 국가의 발전(development)에 관한 권리를 포함한 인권의 향유에 영향을 미치는 기후변화의 부정적 영향과 관련하여 국제적 차원의 대화와 협력을 계속하여 증대시켜 나갈 것을 요청하였다.

2015년 7월에 채택된 기후변화와 인권에 관한 ‘결의29/15’⁵¹⁾에서는 기후변화 악영향을 계속하여 제기하는 일의 중요성을 강조하면서 건강권의 향유에 기후변화가 미치는 영향에 관한 패널 토론과 분석적 연구를 요청하였다.

OHCHR은 2015년 11월 기후변화협약 제21차 총회에 앞서 파리협상에 ‘인권과 기후변화의 이해’⁵²⁾라는 제목의 의견서를 제출하여 신기후체제에도 기후변화와 인권 간의 관련성을 반영할 수 있도록 하였다.

UNHRC는 2016년 7월에 ‘결의32/33’에서 당사국에게 기후변화의 완화 및 적응에 인권을 통합할 것을 촉구하고, 또한 아동권에 기후변화가 미치는 부정적 영향에 대한 패널 토론을 요구하였다.⁵³⁾ 그리고 최근인 2018년 7월 인권과 기후변화에 관한 ‘결의 38/4’를

50) UN Human Rights Council, Human Rights and Climate Change, UNHRC Res.26/27, U.N. Doc. A/HRC/RES/26/27(15 July 2014). <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/51/PDF/G1408351.pdf?OpenElement>>, 검색일: 2018.10.5.

51) UN Human Rights Council, Human Rights and Climate Change, UNHRC Res.29/15, U.N. Doc. A/HRC/RES/26/27(22 July 2015). <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/163/60/PDF/G1516360.pdf?OpenElement>>, 검색일: 2018.10.5.

52) OHCHR, Understanding Human Rights and Climate Change, Submission of the OHCHR to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change(26 Nov. 2015). <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>>, 검색일: 2018.10.5.

통해 기후변화가 갑작스러운 자연재난 및 서서히 발생하는 피해의 빈도 증가와 강도에 지속적으로 기여하고, 이러한 현상이 모든 인권의 완전한 향유에 부정적인 영향을 미친다는 점에 우려를 표명하였다. 특히 기후변화에 취약한 개발도상국과 사람들에게 대해, 국가의 인권의무와 관련하여 기후변화가 모든 사람들에게 가져올 불리한 변화를 다루는 일이 매우 시급하다고 강조하였다.⁵⁴⁾

2. 기후변화와 국제인권법의 연관성

기후변화의 영향을 인권의 시각으로 바라보면, 국제인권법은 기후변화에 관한 국가정책을 ‘국제적으로 합의된 의무’(internationally agreed obligations)의 체계 내로 통합(편입 incorporate)시키는 역할을 한다.⁵⁵⁾ 이 과정에서 해당 의무는 여타의 정책 목표에 비해 우선성을 지니거나 상위로 평가받는 등 일종의 위계(hierarchy)를 형성하게 되며, 이것은 기후변화 대응에 효과적인 역할을 할 수 있다. 또한 국제인권법은 국제적 또는 국내적으로 기후변화와 관련한 조치를 취함에 있어 국제적 또는 국내적으로 기후변화의 영향을 완화시키기 위해 고려할 수 있는 ‘기본적 인권기준’(basic human right standards)을 형성하는 데 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 ‘경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제협약’(ICESCR)은 건강권, 적절한 식량에 대한 권리, 적절한 주거에 대한 권리 등 핵심적인 인권기준의 실제적 내용을 정교화 하는 데에 도움을 줄 수 있다. 또한 국제인권법은 가장 위험에 처한 취약계층 또는 취약국가를 향해 지속적인 관심을 보여주는 데 효과적인 도구이다. 취약성 문제는 인권과 밀접히 연관되기 때문이다. 또한 국제인권법의 규범적인 틀은 기후변화의 부정적 영향에 책임이 있는 당사자들의 책임(accountability)을 강화하는 데 도움을 줄 수 있으며, 국제협력을 증진시킬 수 있다.

OHCHR 보고서는 기후변화가 인권에 영향을 미친다고 결론을 내리고 있다.⁵⁶⁾ 지구의 평균온도의 2℃ 가량 상승함에 따라 기후변화가 자원의 남용 및 오염과 함께 생태계

53) UN Human Rights Council, Human Rights and Climate Change, UNHRC Res.29/15, U.N. Doc. A/HRC/RES/32/33(18 July 2016). <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/157/72/PDF/G1615772.pdf?OpenElement>>, 검색일: 2018.10.5.

54) UN Human Rights Council, Human Rights and Climate Change, UNHRC Res.29/15, U.N. Doc. A/HRC/RES/38/4(16 July 2018). <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/214/16/PDF/G1821416.pdf?OpenElement>>, 검색일: 2018.10.5.

55) Siobhán McInerney-Lankford / Mac Darrow / Lavanya Rajamani, *op. cit.*, pp.29~30.

56) 보고서 내용과 평가, 그리고 각국의 입장에 대해서는 박태현, 앞의 논문, 292-300쪽 참조.

변화를 일으키는 주된 동인의 하나라고 밝히고 있다.⁵⁷⁾ 구체적으로 그 영향의 범주에 관하여 다음과 같은 밝히고 있다.⁵⁸⁾

“인권에 대한 영향은 생명권에 가해지는 위협적이고 극단적인 기상이변과 같은 직접적인 성질일 수 있을 뿐만 아니라, 기후변화의 완화에 관한 취약성 및 보건체계에 관한 스트레스의 증가와 같은 인권에 관한 간접적이고도 점진적인 영향도 이에 해당될 수 있다.”

OHCHR의 위 보고서는 기후변화가 인권에 부정적인 영향을 미친다는 점을 인정했다는 점에서 의미가 매우 크다고 평가할 수 있겠다. 그러나 기후변화가 인권에 미치는 영향이 엄격한 법적 의미에서 인권의 위반에 해당하는지 분명하지 않다고 하면서⁵⁹⁾ 그런 영향이 인권의 위반(violation⁶⁰⁾)에 해당하는 수준에까지 이르렀는가에 대해서는 부정적인 입장을 보였다.⁶¹⁾

“지구온난화의 물리적 영향이 인권의 위반으로 쉽게 분류될 수는 없는데, 그 이유로 기후변화와 관련된 위해(climate change-related harm)가 그 중에서도 특히 특정국의 작위 또는 부작위에 명확히 기인한다고 할 수 없기 때문이다.”

기후변화가 인권의 위반에 해당하는지에 대한 OHCHR의 입장을 다음과 같이 정리할 수 있다. 기후변화에 따른 위해가 인권위반을 구성하기 위해서는 첫째로 특정국의 작위 또는 부작위와 같은 인권에 위해한 행위가 존재해야 한다. 둘째로 해당 위해가 인권의무를 위반하여 발생해야 한다. 즉, 행위가 국가로 귀속하는 인권 침해 행위가 존재하고, 그러한 위해행위가 인권의무를 위반하는 것이어야 한다. 이와 관련해 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(일명, 사회권위원회)(Committee on Economic, Social and Cultural

57) OHCHR Report, para.16.

58) *Ibid.*, para.92.

59) *Ibid.*, para.70.

60) OHCHR의 보고서는 인권의무의 경우에는 위반(violation)을, 권리의 경우에는 침해(infringement)라는 용어를 구별하여 사용하고 있다. 이는 ICESCR의 일반논평에서도 확인된다.

61) OHCHR Report, para.96, 원문 중 일부는 다음과 같다. “The physical impacts of global warming cannot easily be classified as human rights violations, not least because climate change-related harm often cannot clearly be attributed to acts or omissions of specific States.”

Rights, 이하 CESCR)⁶²⁾의 일반논평(General Comment)⁶³⁾은 인권침해에 대해 “능력의 부재와 의지의 부재를 구별하는 것이 중요”하다고 하며, 수질오염의 방지에 실패했을 경우 국가의 입장에서 최선의 노력을 기울였음에도 불구하고 실패했다면 이 경우 반드시 ICESCR상의 의무를 위반(violation)했다고 볼 수는 없다고 해석하였다. 그러나 해당 실패가 물에 대한 권리의 “최소한의 핵심적 수준”(minimum essential levels)의 침해를 낳는다면, 해당국은 핵심의무(core obligation)를 위반한 것이라고 해석하였다.⁶⁴⁾⁶⁵⁾

3. 기후변화에 영향을 받는 주요한 인권

OHCHR의 보고서는 기후변화의 영향권 내에 있는 인권의 목록으로 생명권, 적절한 식량과 물에 대한 권리, 건강권, 적절한 주거에 대한 권리, 자결권을 제시하고 있다. 이후 UNHRC의 ‘결의10/4’도 기본적으로 보고서의 목록과 거의 동일한 인권 목록을 언급하였다. 다만 건강권을 ‘도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 권리’(the right to the highest attainable standard of health)로 더욱 구체화시키고, 물에 대한 권리도 ‘안전한 식수 및 위생 접근권(access to safe drinking water and sanitation)으로 구체화했다는 점이 다를 뿐이라는 점에서 보고서의 연구를 그대로 수용했다고 볼 수 있다.

62) 사회권위원회(CESCR)은 당사국의 ICESCR의 이행을 감시하기 위해 독립적인 신분의 18명의 전문가로 구성된 인권기구이다. 유엔경제사회이사회의 결의 1985/17에 의해 1985년 5월에 설립되었다(<<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/pages/cescrindex.aspx>>, 검색일: 2018.10.10.).

63) 일반논평(General Comment)은 주요한 UN인권조약기구들이 각각 해당 조약의 조문을 유권해석한 것이라고 할 수 있다. 일반논평은 추상적인 조약의 내용을 상세하게 해석함으로써 개인의 권리와 국가의 의무를 구체화하여 국제인권규범의 이행을 담보하는 역할을 한다. 일반논평은 법적 구속력 있는 국제인권법은 아니지만 이른바 연성법으로 효력을 갖는다(박진아, “국제법상 전염병 통제에 관한 연구”, 고려대 박사학위청구논문, 2011, 120쪽).

64) CESCR General Comment No.15 (2002) on the Right to Water (arts.11 and 12), paras. 39~44, 같은 논지(論旨)로 Siobhán McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *op. cit.*, p.35.

65) CESCR General Comment No.3, (1990) on the Nature of States Parties' Obligation(art. 2), para.10. 일부 내용은 다음과 같다. “일방 당사국의 최소핵심 의무 이행여부를 판단하기 위해서는 해당 국가 내 자원 제약을 고려해야 한다. 동 규약 제2조 1항은 “자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도 까지” 필요한 조치를 취해야 하는 의무에 모든 당사국을 구속시키고 있다. 일방 당사국이 가용 자원의 부족으로 최소 핵심 의무를 이행하지 못했다고 주장하기 위해서는 당해 국가가 우선적으로 이러한 최소핵심 의무를 이행하기 위해 스스로 처분할 수 있는 자원을 활용하는 데 모든 노력을 다했다는 것을 증명해야 한다.” 고 규정하고 있다.

3.1 생명권

생명권(right to life)은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약(ICCPR), 아동권리협약(CRC) 및 기타의 지역인권조약들⁶⁶⁾에서 명백하게 규정하고 있다. ICCPR 제6조의 일반논평에 의하면 생명권은 ‘모든 인권의 기본’(basic to all human rights)으로서, “국가의 생존을 위태롭게 하는 공공의 비상사태시에도 그 적용을 제한할 수 없는 최고의 권리”라고 해석하고 있다.⁶⁷⁾ IPCC의 4차보고서에 따르면 기후변화는 기아, 영양실조 및 아동의 성장 및 발달에 영향을 주는 질환 등의 증가를 통해 생명권에 영향을 미칠 수 있다고 평가한 바 있다.⁶⁸⁾ OHCHR은 생명권의 보호는 건강권, 주거에 대한 권리 등과 같은 다른 권리의 이행조치도 밀접하게 연관성이 있다고 보고하였다.⁶⁹⁾

3.2 건강권

경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)은 제12조 1항에서 ‘도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 권리’(the right to the highest attainable standard of health)를 건강권(right to health)의 일환으로 규정하고 있다.⁷⁰⁾ 건강권과 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 권리의 관계에 대해 일반논평은 “건강권은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 권리의 실현을 위해 필요한 시설, 상품, 서비스 및 환경을 향유할 권리로 이해하여야”한다고 규명하고 있다.⁷¹⁾ 따라서 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 권리는 “적시의 적절한 건강의료뿐 아니라 건강의 기초를 이루는 결정요인에까지 확대되는 포괄적 권리”라고 해석된다.⁷²⁾

66) 유럽인권협약, 미주인권협약 및 아프리카인권헌장에도 규정되어 있다.

67) Human Rights Committee, General Comments No.6 (1982) on the Right to Life(art. 6), para.1.

68) IPCC, Working Group II Report(WGII AR4), p.393.

69) OHCHR, Report, para.24.

70) ‘right to health’를 건강권 또는 보건권으로 번역가능하다. 국가인권위원회는 일반논평을 번역한 출간물(『유엔 인권조약 감시기구의 일반논평 및 일반권고』, 2006)에 제12조의 ‘right to the highest attainable standard of health’는 ‘건강’(health)이란 용어를 사용하고, ‘right to health’는 ‘보건’(health)으로 번역하여 같은 ‘health’를 사안에 따라 구별하는 태도를 취하고 있다. 보건(保健)은 ‘건강을 지키고 유지하는 일’이라는 사전적 의미를 고려할 때에 건강에 비해 사회정책적 색채가 다소 가미되어 있다고 판단된다. 본고에서는 건강이 보건을 아우르는 포괄적 개념이라는 전제 하에 health를 ‘건강(健康)’으로 통일하기로 한다.

71) CESCR General Comment No.14(2000) on the right to the highest attainable standard of health(art.12), para.9.

72) *Ibid.*, para.11.

IPCC 보고서에 따르면, 기후변화는 극심한 기상이변에 따른 질병 및 상해, 심폐질환이나 전염성 질병의 부담, 영양실조의 증가 등을 통해 수백만의 사람들의 건강상태에 영향을 미치리라 예견된다는 입장을 밝혔다.⁷³⁾ 또한 지구온난화는 말라리아, 매개체 감염질환(vector borne disease)의 확산에 영향을 미칠 수 있다고 조사한 바 있다.⁷⁴⁾ OHCHR은 최저의 적응능력을 지닌 개인과 공동체가 가장 위험에 처하였다고 보아, 빈약하고 결핍된 건강권을 다루는 것은 기후변화에 취약한 계층의 감소를 위해 중요하다고 밝히고 있다.⁷⁵⁾

3.3 적절한 식량에 대한 권리

적절한 식량에 대한 권리(right to adequate food)는 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR), 아동권리협약(CRC), 장애인권리협약(CRPD), 여성차별철폐협약(CEDAW), 인종차별철폐협약(CERD) 등에 규정되어 있다. ICESCR 제11조는 “누구나 굶주림에서 벗어날 기본적 권리를 가지고 있음을 인정”한다고 밝히고 있다. 또한 ICESCR 일반논평은 동 권리가 점진적으로 실현될 사항이라 밝히면서, “각국은 자연재해 또는 기타의 재해가 발생한 경우에도 … 기아를 경감 및 완화하기 위해 필요한 조치를 취할 핵심적 의무를 지닌다.”고 하여 기후변화와 같은 자연재해의 상황 속에서도 일정한 인권의무를 정하고 있다.⁷⁶⁾ IPCC는 중위도에서 고위도의 지역은 식량생산의 잠재력이 증가할 것으로 예상되는 반면, 저위도지역의 농작물 생산성은 기아 및 식량불안 위험을 가중시키며 감소하리라 예상하고 있다. 그렇기에 개발도상국의 빈곤층은 그들 생계 및 식량이 되는 기후에 민감한 자원(climate-sensitive resources)의 높은 의존성으로 인해 특히 취약하다고 볼 수 있다.⁷⁷⁾

3.4 물에 대한 권리

(ICESCR은 물에 대한 권리(right to water)를 명시적으로 규정하진 않고 있으나, 2002년

73) IPCC AR4 Synthesis Report, p.48.

74) IPCC, Working Group II Report(WGII AR4), p.404.

75) OHCHR Report, para.33.

76) CESCR General Comment No.12 (1999) on the right to adequate food(art.11), para.6.

77) IPCC WGII Report, p.275.

의 일반논평에서 물은 “인간으로서의 존엄성을 가진 삶을 영위하기 위해 필요불가결”한 존재라고 해석하고 있다.⁷⁸⁾ 그 법적 근거로 동 규약 제11조 1항은 “적절한 식량, 의복 및 주택을 포함하여”라고 규정하고 있는데, 이때 ‘포함하여’는 열거적임을 뜻하지 않는다고 보아 여기에 그 법원을 두고 있다.⁷⁹⁾

IPCC는 빙하의 손실 및 적설량의 감소는 전 세계 인구의 식수원에 부정적인 영향을 미치리라 예상하고 있다. 또한 가뭄이나 홍수와 같은 극심한 기상이변 또한 물의 공급에 영향을 줄 수 있다는 점에서 기후변화와 물에 대한 권리는 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다.⁸⁰⁾

3.5 적절한 주거에 대한 권리

적절한 주거에 대한 권리(right to adequate housing)는 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR) 제11조 1항의 “적절한 생활수준을 영위할 수 있는 권리”에서 파생된 권리이다.⁸¹⁾ IPCC는 해수면상승과 태풍의 급증은 해안가 정착에 직접적 충격을 미칠 수 있다고 보았고, 북극지방과 저지대국가(low-lying State)는 거주민의 이동(displacement)이 일어날 수 있음을 경고하고 있다.⁸²⁾ 기후변화의 충격으로 인해 이주(migration)와 같은 대이동이 야기될 수 있다는 것이다.⁸³⁾ 북극이나 저지대국가뿐 아니라 다양한 요인으로 이동이 발생가능하다. 보고서는 구체적으로 허리케인이나 홍수와 같은 기상재해, 사막화나 해안선의 침전과 같은 점진적인 재앙의 시작 또는 기후변화로 인한 사회적 격변과 폭동 등을 들고 있다.

3.6 자결권

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약(ICCPR) 그리고 경제적 사회적 문화적 권리에

78) CESCR General Comment No.15 (2002) on the right to water (arts.11 and 12), para.1; 1995년에 일반논평6에서도 물이 제11조 1항에 따른 인권임을 밝힌 바 있다(CESCR General Comment No.6 (1995) on the economic, social and cultural rights of older persons, para.32).

79) CESCR General Comment No.15 (2002) on the right to water (arts.11 and 12), para.3.

80) IPCC AR4 Synthesis Report, pp.48~49.

81) CESCR General Comment No.4 (1995) on the right to adequate housing(art.11(1)), para.1.

82) IPCC AR4 Synthesis Report, p.672.

83) OHCHR Report, para.55.

관한 국제협약(ICESCR) 모두 제1조에서 “모든 사람은 자결권(right to self-determination)을 가진다.”고 규정하고 있다. ICCPR은 제1조 2항에서 “어떠한 경우에도 그들의 생존수단을 박탈당하지 아니”한다고 규정하고 있다. OHCHR은 범람 등으로 국가가 사라진 경우 소멸된 영토의 문제 등 기후변화로 인하여 자결권 등을 포함한 인권이 영향을 받을 수 있다고 보았다. 따라서 각국은 기후변화의 충격을 방지하기 위한 조치를 취할 의무가 있다고 밝혔다.⁸⁴⁾

IV. 기후변화 대응과 국가의 인권의무

국가의 인권의무는 기후변화로부터 인권보호의 중요한 기능을 제공한다는 점에서 특히 중요하다. OHCHR은 “기후변화의 영향이 인권위반으로 해석되는지 여부와 무관하게, 인권의무(human rights obligations)는 기후변화 또는 기후변화 대응조치에 의해 영향을 받는 개인의 권리에 중요한 보호를 제공한다”고 밝히고 있다.⁸⁵⁾

기후변화로부터 인권침해 위협을 받는 개인은 우선적으로 국가의 인권보호조치에 의존할 수밖에 없다는 점에서 국가의 인권의무는 현실적으로 인권보호에 매우 중요하다. 국가적 차원의 인권의무로는 경제적·사회적·문화적 권리의 점진적 실현(progressive realization) 의무, 정보에의 접근(access to information) 및 의사결정에의 참여(participation in decision-making) 보장 의무 등이 존재한다.

1. 국내적 차원의 의무

1.1 경제적·사회적·문화적 권리의 점진적 실현의무

앞에서 검토한 바와 같이, 기후변화에 의해 영향을 받는 권리의 대부분⁸⁶⁾은 경제적·

84) OHCHR Report, para.41.

85) OHCHR Report, para.71. 원문은 다음과 같다. “Irrespective of whether or not climate change effects can be construed as human rights violations, human rights obligations provide important protection to the individuals whose rights are affected by climate change or by measures taken to respond to climate change.”

86) 건강권은 ICESCR에 규정되어 있지만 ICCPR에 근거하고 있는 생명권 및 즉각적인 시행의무가 존재한다. 점진적 실현과 자원의 제약성 속에서도 즉각적 효과를 보여야 할 건강권의 핵심의무영역이 있다. 즉 당사국은

사회적·문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)에 의해 규율되고 있다. 그러한 점에서 기후인권은 ICESCR의 점진적 실현의무에 관한 조항의 적용대상이라고 볼 수 있다.⁸⁷⁾ 이때의 “점진적인 실현이라는 개념은 일반적으로 모든 경제적·사회적·문화적 권리를 단기간 내에 실현하기란 불가능하다는 점에 대한 인식을 담고 있다.”⁸⁸⁾⁸⁹⁾ 따라서 기후변화와 관련한 인권의무는 조문에 근거해 “자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지” 필요한 조치를 취해야 한다고 볼 수 있다. OHCHR의 보고서도 조치를 취할 의무를 점진적 실현의 맥락 속에서 긍정하고 있다.⁹⁰⁾

일반논평은 또한 “가용자원을 최대한 활용하여”라는 구문의 의미에 대해 포괄적인 의무를 부여하고 있다. 즉, “당사국 내의 자원뿐 아니라 국제적 협력과 지원에 의한 국제 공동체의 가용 자원을 모두 포함한 것으로 의도”하였다고 해석하고 있다.⁹¹⁾

1.2 정보에의 접근 및 의사결정에의 참여 보장 의무

기후변화협약 제6조는 “기후변화와 그 영향에 관한 정보에의 공공의 접근”을 촉진·장려하고 있다. 국제인권법상 정보접근권은 세계인권선언 제19조의 ‘의사표현의 자유의 권리’에서 파생된다.⁹²⁾

의사결정의 참여를 국가가 인권의무로 부담하는 것은 매우 중요하다. 이때 특히 취약

건강권이 최소한의 필수적 수준(minimum essential levels)으로 충족되도록 보장할 핵심의무(core obligation)가 있다(CESCR General Comment No.14(2000) on the right to the highest attainable standard of health(art.12), para.43).

87) ICESCR 제2조 1항은 다음과 같다. “이 규약 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.”

88) CESCR General Comment No.3, (1990) on the Nature of States Parties' Obligation(art. 2), para.9.

89) 무엇보다도 이러한 입장은 여러 국가들로 하여금 협약의 이행을 회피토록 하는 역할을 대행한다는 비판에 맞서게 되었다. 결국 1986년의 림버그원칙(Limburg principles)을 통해 점진적 실현의무가 무제한적으로 연기할 권리를 부여하는 것으로 해석되어서는 안 된다는 입장을 드러낸다. 일반논평3(para.9.)에서도 “점진적인 실현을 예정하고 있다는 것이 전체 유의미한 내용으로부터 의무를 박탈하는 것으로 잘못 해석해서는 안 된다.”고 밝히고 있다.

90) OHCHR Report, paras.75~77.

91) CESCR General Comment No.3 (art.2) para.13.

92) 유럽인권재판소(ECHR)이나 미주인권위원회 등과 같은 지역인권기구도 이러한 절차적 의무에 대해 동일한 법리적 판단을 하고 있다. 자세한 사항은 Siobhán McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *op. cit.*, p.34.

계층의 참여를 위한 국가의 정책적 노력이 중요하다. 가난에 처한 자들은 정작 정책 토론·입안 등의 과정에는 손쉽게 배제되기 때문이다. 그렇기에 국가는 특히 가난에 시달리는 사람들을 포함하여 기후변화로 인해 영향을 받는 사람들을 정책입안 과정에 능동적으로 참여시킬 인권의무를 부담한다.⁹³⁾ 여성, 아동, 토착민 등과 같은 취약집단을 배려한 특별절차가 고려되는 것이 필요하다.

2. 국제적 인권의무

기후변화와 관련하여 국제적 차원의 인권의무로는 국제협력의무, 역외적 인권의무 등을 고려할 수 있다.

2.1 국제협력의무

기후변화는 지구적 현상으로서 한 국가의 능력으로 효과적 대처가 어렵다는 기후변화의 본질적 특성으로 인해 국제협력의무는 더욱 중요성을 띠고 있다.⁹⁴⁾ OHCHR 보고서도 저소득국가(low-income countries)는 더욱 큰 위험에 노출되었기에 동 의무가 특히 중요하다는 입장을 피력하고 있다. 상술한 바와 같이 ICESCR의 ‘가용자원’은 국제적 협력을 통한 국제 공동체의 자원까지 포함하는 개념이다. 국제협력은 특히 선진국에게 빈곤한 개발도상국을 지원하도록 하는 특정한 책임을 지우고 있다.⁹⁵⁾ 따라서 국제협력의무는 ‘공동의 그러나 차별적인 책임원칙’(CBDR)과 상호 조응하는 인권의무로 이해되고 있다.⁹⁶⁾ 따라서 선진국은 개발도상국에게 구체적인 협력의무와 관련하여 일정한 정도의 기술의 지원, 원조 등의 의무를 지닌다고 볼 수 있을 것이다.

93) Paul Hunt and Rajat Khosla, “Climate Change and the Right to the Highest Attainable Standard of Health”, in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.251.

94) 국제협력의무는 국제법의 일반원칙 중 하나이다. UN헌장 제1조 3항, ICESCR 제2조, 아동권리협약(CRC) 제4조, 장애인권리협약(CRPD) 제32조 등도 국제협력의무를 규정하고 있다. 리우선언(Rio Declaration) 제2원칙도 국제협력의무를 선언하고 있는 등 환경법분야에서도 일반원칙 중에 하나이다.

95) OHCHR Report, para.85.

96) OHCHR Report, paras.75~77.

2.2 역외적 인권의무

OHCHR 보고서는 경제적·사회적·문화적 권리를 보호 및 촉진하기 위한 국가의 의무로서 다음 네 가지의 역외적 의무(extraterritorial obligations)를 제시하고 있다.⁹⁷⁾ ① 타국 내에서의 인권향유를 간섭하지 않을 의무, ② 국가의 영향권에 있는 제3자가 타국 내에서의 인권 향유를 간섭하는 것을 방지할 의무, ③ 가용자원을 고려한 국제원조와 국제협력을 통하여 타국 내에서의 인권실현을 촉진하기 위한 조치를 취할 의무, ④ 국제협약상 인권을 적절히 고려해야 할 의무 및 해당 협약이 인권에 부정적 영향을 끼치지 아니하도록 보장할 의무가 그것이다.

ICESCR은 당사국의 의무 중의 하나로 실현의무(duty to fulfill)를 부과하고 있다. CESCR은 일반논평14에서 국가에게 건강권의 완전한 실현을 위하여 적절한 입법, 행정, 예산, 사법, 홍보 기타 조치를 채택할 것을 요구하는 것이라고 해석하고 있다. 이러한 실현의무는 역외적 인권의무의 근거규정이라 볼 수 있다.

“제12조와 관련한 국제적 의무를 준수하기 위하여, 당사국은 다른 국가에서의 건강권 향유를 존중하여야 하며, 국가가 UN헌장 및 적용 가능한 국제법에 따라 법적 또는 정치적 수단을 통하여 제3자에게 영향을 미칠 수 있는 경우, 제3자가 다른 국가에서 동 권리를 침해하지 못하도록 방지하여야 한다.”⁹⁸⁾

역외적 의무를 설정하는 과정에서 가장 신중해야 할 지점은 국가주권과의 상충문제이다. 역외적인 의무는 필연적으로 초국경적(transboundary) 성격을 지닐 수밖에 없다는 점에서 국가관할권을 넘어서는 인권의무의 이행과정에서 타국 주권에 대한 침해를 야기할 수 있기 때문이다.⁹⁹⁾ 따라서 OHCHR도 역외적 인권의무를 타국의 주권침해를 불러일으킬 소지를 최대한 자제한 형태로 제시하고 있다.

또한 역외적 의무의 근거로 OHCHR은 도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 권리(제12조), 적절한 음식(제11조), 물에 대한 권리(제11조), 교육권(제13조) 등을 들고 있다. 이들 권리는 모두 ICESCR상의 권리로서 점진적 실현의무의 대상에 해당된다는 점은 실제 국제현실에서 역외적 인권의무의 회피현상이 발생할 수 있다는 우려를 줄 수 있다.

97) *Ibid.*, para.86., p. 28.

98) CESCR General Comment No.14(2000) on the right to the highest attainable standard of health(art.12), para.39.

99) Siobhán McInerney-Lankford Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *op. cit.*, p.40.

따라서 국가주권과의 상충, 역외적 의무이행의 회피를 방지하기 위한 핵심의무(core obligation)의 규정 등이 국제사회에 중요한 과제로 남겨졌다고 볼 수 있다.

3. 인권의무의 확장

여러 인권조약은 당사국으로 하여금 그 이행의무를 위해 적절한 조치를 취해야함을 규정하고 있다. 그러나 사인(private)도 동일한 인권상의 의무를 부담하는가의 여부가 문제 될 수 있다. 국제법상 권리의무를 향유하는 자로서 조약을 체결할 능력은 국가 또는 국제기구에 한정된다는 점에서 자연인이나 법인과 같은 사인은 원칙적으로 조약상의 의무를 부담하지 않는다. 그러나 제한적으로 개인에게도 의무가 부과될 수 있으며, 특히 국제인권조약의 규율대상에서 사인이 제외된다면 조약의 실효성이 반감됨은 너무도 명약관화하기 때문에, 그 실효성을 확보할 목적에서 국가뿐 아니라 사인에 대한 문제도 인권법의 영역으로 포섭하려는 움직임이 기후변화와 관련한 인권조약 및 지역인권재판소 등에서 발견되고 있다.¹⁰⁰⁾

이와 관련해 유럽인권재판소(ECHR)는 환경오염의 원인이 국가 자신의 행위로든 사적 행위이든 그 의무를 부담하는 해당국은 그 위해를 방지할 조치를 취해야 한다고 판결한 바 있다.¹⁰¹⁾ 미주인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights), 아프리카인권위원회(African Commission on Human and Peoples' Rights)에서도 동일하게 견해를 내린 바 있다.¹⁰²⁾

CESCR는 환경악화가 ‘도달 가능한 최상의 건강수준을 향유할 권리(highest attainable standard of health) 등을 담고 있는 사회권규약상의 권리를 침해할 수 있다고 보았으며,¹⁰³⁾ 제3자까지도 협약의 규율대상에 간접적으로 포함하고 있다. 이에 관해 일반논평14는 “보호 의무(duty to protect)는 제3자가 제12조에 보장된 사항을 방해하지 못하도록 국가가 조치를 취할 것을 요구”한다고 규정하여 제3자의 문제를 거론하고 있다.¹⁰⁴⁾

100) 이는 헌법상의 기본권이 주관적 공권의 성격을 지닌과 동시에 사인(私人)에도 적용되는 기본권의 제3자적 효력 법리와 동일선상에서 이해될 수 있다.

101) *Hatton and Others v. United Kingdom* 34Eur.Ct. H.R.1, para.98. (2002).

102) 이에 대한 자세한 내용은 Siobhán McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *op. cit.*, p.31. 참조.

103) CESCR General Comment NO.14, para.4.

104) CESCR General Comment NO.14, para.33; 다른 모든 인권과 마찬가지로, 건강권도 당사국에 세 가지 유형 또는 단계의 의무, 즉 존중 의무, 보호 의무, 실현 의무를 부과한다. 존중 의무(the rights to respect)는 당사국이

이러한 인권협약의 해석과 판결을 종합해보면 제3자에게 직접적인 의무를 부과하거나 요구할 수 있다고 보지는 않지만, 국가에게 보호 의무를 부과해 제3자에 의한 인권의 향유에 반하는 사태를 방지하도록 규정하고 있다. 동시에 제3자를 포함한 모든 당사자는 건강권을 실현할 책임을 지닌다고 하고 있다.¹⁰⁵⁾ 이는 인권법이 국가를 통해 간접적으로 ‘인권의 제3자적 효력’을 인정하려는 움직임이 있다고 평가할 수 있을 것이다.

V. 기후변화로부터 인권을 보호하기 위한 방안

1. 기후인권에 관한 포괄적 규범의 창설

UNHRC의 결의 등을 통해 발전해온 기후변화와 인권을 연계한 국제인권조약이 존재하지 아니한다. 기후변화는 초국가적 성격을 지니고 있다는 점과 그 실질적 이행을 담보할 조약기구가 필요하다는 점 등 궁극적으로 기후인권을 규율하는 조약의 체결이 필요하다고 볼 수 있다.

포괄적 기후인권규범을 조약에 규정하는 방안은 크게 두 가지, 즉 기존의 기후변화협약체제에 의정서 형식으로 편입시키는 방안과 기후인권을 중점적으로 다루는 다자간 인권조약의 창설을 생각해 볼 수 있다. 교토의정서와 같이 구속력을 갖춘 의정서의 형태로 기존의 기후변화협약에 기후인권의 문제를 편입시키는 방향은 조약간의 충돌문제를 미연에 방지할 수 있고, 또한 기후변화에 관한 체계적인 규범적 기초를 확립할 수 있다는 점, 실질적으로 기후변화협약의 인프라인 당사국총회 등을 통해 기후인권에 관한 의정서의 채택이 용이하다는 점 등 여러 장점이 존재한다. 그와 달리, 기후변화협약이 아닌 다자간 인권조약의 형태로 출범시킬 경우 기후변화협약과 독립하여 독자적으로 인권의 문제를 바라볼 수 있다는 점, 기후인권규범을 세분화·정교화 할 수 있다는 점 등에서

건강권의 향유를 직접 또는 간접적으로 막지 않을 것을 요구한다. 보호 의무(the rights to protect)는 제3자가 제12조에 보장된 사항을 방해하지 못하도록 국가가 조치를 취할 것을 요구한다. 실현 의무(the rights to fulfil)는 촉진할 의무, 제공할 의무 및 증진할 의무를 포함한다. 실현 의무는 국가가 건강권의 완전한 실현을 위하여 적절한 입법, 행정, 예산, 사법, 홍보 기타 조치를 채택할 것을 요구한다(*ibid.*).

105) CESCR General Comment NO.14, para.42 “국가만이 규약의 당사자가 될 수 있으며 궁극적으로 규약 준수의 책임을 지지만, 모든 사회 구성원, 즉 보건 종사를 포함하는 개인, 가정, 지역 공동체, 정부간기구 및 비정부기구, 시민사회 단체 및 민간기업 부문은 건강권 실현에 관하여 책임을 갖는다. 따라서 당사국은 이러한 책임의 이행을 촉진하는 환경을 조성하여야 한다.”고 밝히고 있다.

기후변화로부터 야기되는 인권 침해를 방지하고 인권신장을 위해 더욱 유용할 수 있다. 또한 기후인권과 관련하여 역외적 인권의무의 내용과 실행문제, 기후인권규범 위반 요건의 구체화, 기후인권 침해에 따른 책임 문제 등 복잡한 내용의 법리적 발전이 필요한 사항이 여러 가지 존재하기 때문에 기후인권규범의 법리를 더욱 명확하고 상세하게 규율하는 데에는 새로운 인권조약을 체결하는 것이 더 적합할 것이다.

2. 인권책임 메커니즘의 확립

기후인권규범의 실체성을 확보하기 위해서는 권리·의무의 정교화뿐 아니라 실효적인 책임 메커니즘(accountability mechanism)의 구축이 필요하다. 기후변화와 관련한 권리·의무를 명문화하고, 기존의 인권조약 이행감시 메커니즘을 통해 기후변화와 관련하여 국가가 무엇을 하여야 하는지 즉 기후변화로 인한 인권 피해를 줄이거나 방지하기 위한 국가의 책임을 구체화할 필요가 있다. 대부분의 국제인권조약은 정기적으로 국가보고서(state report)¹⁰⁶⁾를 해당 인권조약기구에 제출하여 검토를 받아야하기 때문에 해당 인권조약기구의 위임 범위에 포함되는 기후변화의 상황을 검토할 수 있도록 관행을 만들어야 한다. 실제로 국제관행에서 책임을 동반하지 않는 인권의무는 규범의 명목화 현상으로 귀결될 수 있기 때문이다.

인권책임 메커니즘은 현실적으로 인권의무의 실효성을 확보하는 문제와 필연적으로 결부된다. 이와 관련해 국가의 상호작용을 증대시키는 방향으로 국제적 공론(public opinion)을 통한 견제가 바람직한 견해도 존재한다.¹⁰⁷⁾ 또한 법적인 인권 의무에 한정해 책임을 바라볼 경우 자칫하면 규범의 범주를 너무 좁히는 결과를 낳을 수 있다는 입장도 존재한다.¹⁰⁸⁾ 따라서 인권법상 또는 기후변화와 인권에 관한 책임은 다양한 형태로 구현될 수 있어야 하고, 해당 규범의 이행이 효과적으로 작동하기 위해 기능해야

106) 인권조약기구의 국가보고서 검토에 관한 내용은 Morten Kjaerum, "State Report," in Gudmundur Alfredsson and Jonas Grimheden (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanism: Essays in Honour of Jakob TH. Möller*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp.17-23 참조.

107) 궁극적 제재는 국제법의 위반국가가 국제법 준수에 따른 혜택의 배제를 경험함을 의미한다. 따라서 외교의 과제는 국제관계에서 고립된 행동을 보이는 국가로 하여금 공동으로 행동할 때에 얻을 수 있는 실질적 이득의 배제를 경험할 국가간의 협력구조 수립으로 전환된다. 이러한 공동체적 유대관계가 전세계적으로 증대되면 될수록 그 어떤 국가도 전쟁 등을 국제적 유대를 교란하는 행위를 할 수 없게 될 것이다(Francis Anthony Boyle, 김영석(역), 『세계질서의 기초』, 서울: 박영사, 2004, 21-22쪽).

108) Paul Hunt and Rajat Khosla, *op. cit.*, p.253.

한다. 실질적으로 작동될 수 있는 책임 메커니즘의 구축에 관한 논의가 더욱 필요한 시점이다.

VI. 결 론

생명을 보호하고 건강한 생활을 유지할 권리는 가장 기본적인 권리이다. 이러한 기본적인 권리를 가장 절박하고 광범위하게 위협하는 상황은 전쟁이지만 이것과 견줄만한 것으로 기후변화를 생각할 수 있다. 기후변화는 자연환경과 경제뿐만 아니라 인간에게도 중대한 영향을 미친다. 기후변화는 결국 심각한 인권침해로 이어진다. 기후변화로 인한 인권의 침해는 다른 어떤 인권 침해와 비교할 수 없을 정도로 규모가 크고 심각하다. 이제 기후변화는 더 이상 부인할 수 없는 절박한 인권문제이다. 기후 변화를 인권문제로 다루기 위해서는 구체적인 실천방안이 필요하다. 기후변화를 인권문제로 다루는 국제제도를 확립해야 한다. 유엔 인권이사회를 비롯한 유엔인권기구들도 기후변화가 가져올 인권에 미치는 결과에 대한 정보를 모으고 연구조사를 통해 보고서 또는 결의를 채택하는 등 기후변화를 인권문제로 다루고 있다. 더불어 기후변화협약과 파리협정이 법적 토대를 제공하고 있는 신기후체제(Post 2020 Climate Change Regime)의 이행과정에서도 인권의 관점이 반영되어야 한다. 신기후체제의 실행과정에서 진행되고 있는 향후 협상에서 국제인권규범을 통해 파리협정상의 공약이 이행될 수 있는 기제를 모색하고, 유엔 인권기구들은 기후변화가 유발하는 인권문제를 주요 의제로 삼고, 기후변화의 부정적 영향에 대응하기 위한 논의 및 활동을 지속해야 할 것이다. 기후변화로부터 인권을 보호하기 위한 새로운 조약의 체결도 하나의 방안으로 모색해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 학술지

- 박병도, “기후변화 취약성에 대한 인권적 접근”, 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 과제] III, 한국법제연구원, 2012. 12, 378-381쪽.
- 박태현, “기후변화와 인권에 관한 시론”, 동아법학 제52호, 동아대학교 법학연구소, 2010, 289-310쪽.
- 이상윤 외, 국제기후변화 협상동향과 대응전략(I), 한국환경정책·평가연구원, 2014, 94쪽.
- Barnett, Jon, “Human Rights and Vulnerability to Climate Change,” in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.237.
- Bodansky, Daniel, “International Human Rights and Climate Change-Introduction: Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues,” *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol.18 No.3, University of Georgia, 2010, p.512.
- Bodansky, Daniel, and Jutta Brunnée, and Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p.296.
- Caney, Simon, “Climate Change, Human Rights and Moral Thresholds,” in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.70.
- Cullet, Phillippe, “The Kyoto Protocol and Vulnerability: Human Rights and Equity Dimensions,” in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.185.
- Hunt, Paul, and Rajat Khosla, “Climate Change an the Riggth to the Highest Attainable Standard of Health”, in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.251.
- Kjaerum, morten, “State Report,” in Gudmundur Alfredsson and Jonas Grimheden (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanism: Essays in Honour of Jakob TH. Möller*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp.17-23.
- Knox, John H., “Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol.33 No.2, Harvard Law Review Association, 2009,

p.483.

Knur, Franziska, “The United Nations Human Rights-Based Approach to Climate Change – Introducing a Human Dimension to International Climate Law,” in Sabine von Schorlemer and Sylvia Maus(eds.), *Climate Change as a Threat to Peace: Impacts on Cultural Heritage and Cultural Diversity*, Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2014, pp.41-43.

McInerney-Lankford, Siobhán and Mac Darrow and Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions*, World Bank, 2011, pp.8-40.

Mutter, John, and Kye Mesa Barnard, “Climate Change, Evolution of Disasters and Inequality,” in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p.281.

Schneider, S. / S. Semenov / A. Patwardhan / I. Burton / C. Magadza / M. Oppenheimer / A. Pittock / A. Rahman / J. Smith / A. Suarez and F. Yamin, “Assessing Key Vulnerability and the Risk from Climate Change,” in M. Parry, O. Canziani, J. Palutikof, P. van der Linden and C. Hanson(eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2007, pp.799-810.

2. 학위논문

박진아, “국제법상 전염병 통제에 관한 연구”, 고려대 박사학위청구논문, 2011, 120쪽.

3. 자료집 또는 보고서

국가인권위원회, 유엔인권조약 감시기구의 일반논평 및 일반권고, 2006.

Development Assistance Research Associates(DARA), *Climate Vulnerability Monitor*, 2012.

IPCC, Fourth Assessment Report, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report

of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2007.

IPCC, Fifth Assessment Report (AR5), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2014.

OHCHR, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, 2009.

OHCHR, *Understanding Human Rights and Climate Change*, Submission of the OHCHR to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015.

UNEP, *Climate Change and Human Rights*. 2015.

UNDP, *Disaster Risk Reduction: A Challenge for Development*, 2004.

UNFCCC, *Climate Change: Small Island Developing States*, 2005.

[Abstract]

International Legal Review on the Linkage between Climate Change and Human Rights

Park, Byung-Do*

Climate change is the greatest threat to human rights in the twenty-first century. It is no longer a controversy that climate change has a adverse effects on the enjoyment of human rights, including the rights to life, health, food, and housing. Global warming, which is the cause of climate change, is causing diseases, malnutrition, and flooding in coastal areas. These phenomena are seriously threatening human rights. Climate change is becoming a human rights issue that overwhelms our time.

In the meantime, the international response to climate change has focused primarily on greenhouse gas reductions. However, climate change issues are closely linked to various areas of human activity such as climate security, climate inequality, climate human rights, climate diplomacy, and climate refugees. Climate change also has a profound impact on human basic life. With this expanded awareness about these issues, Recently, climate change and global warming are recognized as a human rights issue. Climate change is now recognized as a human rights issue, not just an environmental issue. In the future, discussions on the relationship between climate change and human rights will be more intense and frequent on the international level. Climate change is a serious threat to the basic human life, that is, the conditions in which humans can live.

However, why is there a lack of discussion about climate change and human rights in this regard? In the meantime, the issue of climate change has mainly been discussed in the scientific community and has been addressed in terms of its ecological, environmental and economic aspects. Despite the fact that climate change is closely related to human rights, the focus of laws and policies related to climate change has been on economic and conventional

* Professor, School of Law, Konkuk University

aspects, centered on environmental aspects rather than human rights. This article examines the relationship between climate change and human rights. First, I examine climate inequalities caused by climate change vulnerability. Second, I will explore the development of the discussion on the linkage between climate change and human rights, focusing on the discussion at the UN Human Rights Council. In addition, I review the General Comment on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(ICESCR), which is closely related to climate human rights, particularly the human rights threatened by climate change.

[Key Words] climate change, global warming, vulnerability, climate inequality, climate human rights, Inuit petition, the right to life, the right to health, the right to food, the right to housing

