전남대학교 법학연구소 공익인권법센터
인권법평론 제23호 (2019년 8월)

기후변화에 관한 파리협정의 인권적 접근에 관한 소고

김 민 주*

목차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 기후변화의 부정적 영향
Ⅲ. 기후변화와 인권의 연관성 인정
Ⅳ. 파리협정의 인권적 접근
Ⅴ. 맺음말

| 국문초록 |

기후변화는 인권을 위협한다. 2015 기후변화에 관한 파리협정은 국제기후변화조약에서 인권을 처음으로 언급하였다. 이 논문은 기후변화의 맥락에서 칸쿤협정이래 구축되어온 인권옹호주장이 파리협정 전문에 기술된 내용을 바탕으로 전문의 인권조항의 의미를 분석한다. 그리고 파리협정이 전문을 통해 국제인권법과 연결되어 있음을 확인한다. 그러나 국제인권법 체제가 갖는 한계 때문에 기후변화로 침해받는 인권을 실질적으로 보호하기 위해서 전 지구적으로 인정되는 "건강한 환경에 대한 권리"와 같은 새로운 환경적 인권의 형성이 요청되고, 파리협정하의 기후변화 대응정책에서 인권영향을 더욱 중요하게 고려하도록 영향을 미칠 것이라고 주장한다.

주제어 : 기후변화, 인권, 파리협정, 건강한 환경에 대한 권리

* 법학박사, 고려대학교 법학연구원 전임연구원.
논문접수일 : 2019. 7. 19., 심사개시일: 2019. 8. 1., 게재확정일 : 2019. 8. 27.

Ⅰ. 들어가며

기후변화는 “21세기의 가장 큰 인권문제”다.[1] UN의 인권고등판무관을 역임했던 매리 로빈슨(Mary Robinson)[2]이 2015년 파리협정[3]의 채택을 위한 기후협상이 진행될 때 인권과 성평등의 문제가 파리협정의 원문에 포함되기를 희망하며 강조한 말이다. 산업화이전 대비 지구의 평균기온이 이미 약 1℃ 상승한 현재 기후변화의 부정적 영향이 빈번하고 강력하게 발생하여 국제인권조약하에서 인정된 인권의 향유가 저해되거나 침해받고 있다. 그런데 UN의 국제인권법[4]에는 기후변화라는 환경위해(environmental harm)로부터 보호받을 권리규정이 없고, 파리협정은 본문이 아니라 전문(preamble)에서 인권의무의 존중을 포함하고 있다.

그러나 인권의무의 존중이 파리협정 전문에서 규정되어 있지만, 이것은 파리협정 당사자의 기후변화 대응정책에 관해 중요한 의미

---

1) Human Rights and Climate Justice, 5th February 2015, 2019년 6월 17일 접속, https://www.mrfcj.org/resources/human-rights-and-climate-justice/

2) 매리 로빈슨(Mary Robinson)은 아일랜드의 여성 대통령(1990-1997)이었으며, UN 인권고등판무관 (High Commissioner for Human Rights, 1997-2002)을 역임하였고, 기후정의에 관한 매리 로빈슨 재단(Mary Robinson Foundation-Climate Justice)을 운영하고 있다.

3) Paris Agreement, Decision 1/CP.21, Annex, UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 January 2016.

4) 이 논문에서 “UN하의 국제인권법”, “국제인권조약” 등의 표현은 2차 세계대전 이후 1945년 UN헌장의 인권관련 규정을 통해 인권문제의 “국제화”가 선언된 이후, 법적 구속력이 없는 1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에 이어 체결된 다자적인 국제인권조약인 1966년 시민적, 정치적 권리 협약(International Covenant on Civil and Political Rights; ICCPR) 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리협약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; ICESCR) 등 전 지구적 조약(global treaties)과 UN인권조약기관을 의미한다.

를 부여한다. 파리협정 당사자의 향후 기후변화 대응정책이 인권을 존중하고, 촉진하며, 인권보호를 실현할 수 있도록 수행되어야 할 중요성을 국제사회가 인정하고 있음을 반영하는 것이기 때문이다. 오랜동안 환경문제이고 경제적 문제로 바라보았던 기후변화의 문제를 인권적으로 접근한다는 것은 기후변화의 심각한 위험으로부터 피해를 받는 개별적인 피해자에게 관심이 이동한다는 것이다. 파리협정하에서 인권이 글로벌 기후정책을 뒷받침하는 핵심원칙이 될 수 있을 것인가?

이 논문은 기후변화에 관한 파리협정의 인권적 접근을 살펴보고 그 의미를 파악하고자 한다. 파리협정에 포함된 인권의무 존중이 국제환경조약에 인권을 명시적으로 포함시킨 최초의 일이라는 점, 포함된 인권의무 존중이 파리협정의 전문에 기술되었다는 점, 기존의 인권의무외에 파리협정하에서 인권의무를 새로이 창출하려는 의도가 없다는 것을 명확히 한 점 등을 통해서 파리협정하의 인권적 접근이 갖는 의미를 분석한다. 이를 위해 우선 기후변화의 부정적 영향과 인권향유의 저해 및 침해가 발생하는 연결고리를 구성하는 경험적 사실들을 간략히 검토한다. 그리고 UN 인권이사회(Human Rights Council; 이하 HRC)나 UN 인권사무소(Office of the High Commissioner for Human Rights; 이하 OHCHR)의 기후변화와 인권의 연관성을 인정해온 노력을 확인한다. 다음으로 파리협정 전문에 기술된 기후변화의 맥락에서 인권의무 규정을 살펴보고, 그 의미를 분석한다. 이와 함께 파리협정하에서 인권에 기반한 접근을 취한다는 것의 의미와 기후변화 대응조치에서 인권영향이 고려되어야 할 중요한 부분에 대하여 살펴본다. 마지막으로 파리협정의 인권적 접근이 법적으로 제한적인 의미만 가질 수밖에 없으나, 기후변화와 인권의무를 연결함으로써 국제인권법체제하에서의 인권

과 기후변화의 상호의존성에 바탕을 둔 “건강한 환경에 대한 권리”와 같은 새로운 환경적 인권의 형성을 촉진하고 있으며, 이렇게 새로운 인권의 형성이 기후변화에 의한 인권침해를 방지하는데 적극적인 역할을 하게 될 것이라는 점을 제시한다.

Ⅱ. 기후변화의 부정적 영향

1. 기후변화의 부정적 영향의 개념

기후변화로 인해 발생하는 여러 가지 영향들[5]중 부정적 영향은 국제인권법하에서 인정되고 있는 기존의 인권을 사람들이 향유하는 것을 저해하거나 침해한다. 여기서 기후변화의 부정적 영향을 1992년 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change; 이하 UNFCCC) 제1조 제1항은 “기후변화에 기인한 물리적 환경 또는 생물상의 변화로서 자연적 생태계 및 관리되는 생태계의 구성·회복력 또는 생산성, 사회경제체제의 운용 또는 인간의 건강과 복지에 대하여 현저히 해로운 효과를 야기하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다.[6] 이 규정에서 기후변화를 원인으로 하여 ①자연생태계 및 천연자원, ②물리적인 기반시설 및 인간

5) 기후변화는 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 모두 발생시킨다. 지구평균기온의 상승으로 인한 기후변화가 가져올 한 가지 긍정적인 영향은 아마도 수십 년 후인 2080년까지 러시아 동쪽의 얼어붙은 시베리아 영토가 사람들이 거주하고 농사짓기에 적합한 매력적인 지역으로 변할 수 있을 것이라는 예상이다. (Elena Parfenova, Nadezhda Tchebakova, Amber Soja. Assessing landscape potential for human sustainability and ‘attractiveness’ across Asian Russia in a warmer 21st century. Environmental Research Letters, 7 June 2019; 14 (6): 065004).

6) UNFCCC, Art 1.1.

정주지의 사회경제체제, 그리고 ③인간의 생계수단, 건강·복지·안전에 미치는 현저히 해로운 효과발생을 기후변화의 부정적 효과가 발생하는 범주로 정하고 있음을 확인할 수 있다.

기후변화로 자연생태계에서 발생하는 지구의 평균기온 상승, 해수면 상승, 해양 산성화, 그린랜드 및 극지방의 빙하 소멸, 태풍·홍수·가뭄 등 빈번한 이상기후, 생물다양성의 감소와 멸종 등의 현상은 자연생태계 자체뿐만 아니라 자연계의 천연자원을 이용하며 살고 있는 인간의 사회경제체제 및 인간의 건강·복지·안전에도 연쇄적이고 상호적으로 부정적인 영향을 미친다. 이러한 부정적인 영향은 여러 측면에서 다양한 형태로 복합적으로 발생한다.

2. 기후변화로 인한 현저히 해로운 영향

기후변화에관한정부간패널(Intergovernmental Panel on Climate Change; 이하 IPCC)이 2018년 10월 채택한 1.5℃ 특별보고서는 인간 활동으로 지구 대기의 평균온도는 0.8℃~1.2℃ 범위 내에서 이미 산업화이전수준 대비 약 1.0℃ 상승했고, 현재의 수준대로라면 2030년에서 2052년 사이에 1.5℃로 상승할 것이라고 예측했다.[7] 동 보고서는 ①육지에서의 극한 고온은 중위도에서 지구평균온도가 1.5℃일 때 약 3℃까지 증가하고, 2℃일 때 4.5℃까지 증가하여 더워질 것이고, 고온일수는 대부분의 육지지역에서 증가할 것이며,[8]

7) IPCC Special Report, Global warming of 1.5℃, Summary for Policymakers, October, 2018, p.6.

8) 2019년 6월 유럽대륙은 폭염과 열파로 2015년부터 5년째 기록적인 더위를 이어가고 있으며, 프랑스는 45.9℃의 온도를 기록했다.(The Guardian, Montpellier melts under a 45C high as Europe hit by record heatwave, 29 June 2019, 2019년 6월 30일 접속, https://www.theguardian.com/world/2019/jun/29/montpellier-melts-45c-heatwave-europe). 이와 같은 유럽의 폭염과 관련하여 세계기상기구

21세기 동안 지구평균온도상승을 1.5도로 억제할지라도 ②가뭄과 강수부족,[9] ③전 지구의 해수면 상승,[10] ④생물종의 감소 및 멸종,[11] ⑤산불과 침입종의 확산, ⑥해양 온도상승 및 이와 연관된

(World Meteorological Organization)는 기후변화의 영향인지 단정하기 어려우나 온실가스증가와 극단적인 기온변화가 일치하는 모습을 보인다면서 이러한 열파는 더 강력해지고 기간도 길어질 것이며 예전보다 더 일찍 시작하여 늦게 끝날 것으로 예상된다고 하였다(WMO, Europe sees first heatwave of the year, 28 June 2019, 2019년 6월 30일 접속, https://public.wmo.int/en/media/news/europe-sees-first-heatwave-of-year).

9) 2019년 6월 17일 세계 사막화 및 가뭄 방지의 날 UN사막화방지협약은 거의 170여개 국가가 사막화, 토지 황폐화 또는 가뭄의 영향을 받고 있다고 추정했다. (UN Convention to Combat Desertification, World Day to Combat Desertification 2019 concept note, 2019년 6월 30일 접속, https://www.unccd.int/world-day-combat-desertification-2019-concept-note); 영국의 환경청장은 기후변화와 인구증가로 25년 내에 영국은 물부족으로 "실존적 위협"에 직면할 것이라고 경고했다(Josh Gabbatiss, England could run out of water within 25 years, warns Environment Agency boss, 19 March 2019, 2019년 6월 30일 접속, https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/water-shortage-uk-england-environment-agency-climate-change-a8829401.html).

10) IPCC의 2013년 제5차 평가보고서는 전 세계의 해수면 상승이 2100년까지 최대 1미터(52cm~98cm) 정도로 발생할 것이라고 예측했지만, 2019년 새로운 연구보고서에서 과학자들은 온실가스배출량이 현재의 궤적대로 계속된다면 그린란드와 남극의 녹는 속도가 빨라짐에 따라 지구 해수면이 예상보다 훨씬 더 상승하여 2100년까지 62cm~238cm 사이로 해수면 상승이 발생할 가능성이 매우 높다고 밝혔다(Jonathan L. Bamber, et al., Ice sheet contributions to future sea-level rise from structured expert judgment, PNAS, vol.116, no.23, pp.11195-11200, 4 June 2019, 2019년 6월 30일 접속, https://www.pnas.org/content/pnas/116/23/11195.full.pdf).

11) 2019년 5월 생물다양성 및 생태계 서비스에 관한 정부간 과학 정책 플랫폼(Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services)은 자연이 인류 역사상 유례가 없는 속도로 침식되고 있다는 평가보고서를 발표하였다. 동 보고서에 따르면, 생물다양성이 감소되는 여러 동인 중 기후변화는 은 포유류, 조류, 곤충, 물고기, 식물들이 생존하기 위해 진화한 지역 기후를 변화시키거나 수축시킴으로써 야생동물을 감소시키고 있다. 1980년 이후 온실가스 배출량이 두 배로 증가해 지구 평균 기온이 섭씨 0.7도 이상 상승했으며, 기후 변화는 이미 생태계 수준에서 유전학 수준에 영향을 미치고 있으며, 어떤 경우에는 육지와 해양 이용의 영향을 능가하는 영향도 향후 수십

해양 산성화,[12] ⑦북극해 및 남극의 해빙,[13] ⑧옥수수, 쌀, 밀, 기타 잠재적 곡물수확량의 순 감소, ⑨가축에의 영향 등이 광범위하게 발생할 수 있음을 전망하고 있으며, 또한 지구온난화의 영향으로 ⑩건강, 생계, 식량안보와 물공급, 인간안보, 경제성장 등에 대한 기후리스크가 증가할 것이고, 이러한 부정적인 영향은 사회적 소외계층, 취약계층, 토착민, 농업 또는 어업을 생계로 하는 지역사

년 동안 증가할 것으로 예상된다. 백만 종이 현재 멸종의 위협을 받고 있고 인간은 현대 세계가 의존하는 전체 자연 인프라를 훼손하고 있다. 대부분의 주요 육지에 서식하는 토착종의 평균 풍부함은 1900년 이후 최소 20% 감소하였다(UN Report: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating', 2019년 6월 30일 접속, https://www.un.org/sustainable development/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/).

12) 해양은 인간활동으로 대기 중에 배출되는 온실가스에 의해 갇힌 열의 93%를 흡수하여 축적한다. 2019년 1월 최근 연구분석은 지난 수십년 동안 지구의 해양이 빠르게 온난화되었는데 이것은 2013년 IPCC의 제5차 평가보고서 추정보다 40% 더 빨리 가열되고 있음을 보여주었다. 이러한 해양 온난화는 강우 강도 증가, 해수면 상승, 산호초의 파괴, 해양 산소 수치의 감소, 빙하, 극지방의 만년설 감소의 원인이 되었다(Lijing Cheng, et al., How fast are the oceans warming?, Science, Vol 363, Issue 6423, 11 January 2019, 2019년 6월 30일 접속, https://science.sciencemag.org/content/363/6423/128.full).

13) 북극이 지구 평균보다 2배 빠르게 가열되면서 해빙이 대규모로 녹고 있다. 감소하는 북극해빙은 북반구 전역에 걸쳐 "극의 소용돌이(polar vortex)"로 인한 폭한과 폭염과 같은 극한 기후 패턴의 발생률 증가와 관련이 있을 수 있다(Tom Fish, Arctic SHOCK: Melting ice caps are fuelling EXTREME weather across the US, 4 June 2019, 2019년 6월 30일 접속, https://www.express.co.uk/news/science/1136306/arctic-sea-melting-ice-caps-extreme-weather-news-climate-change); 남극대륙은 지구온난화가 완화되더라도 빙하가 녹는 속도가 빨라지고 돌이킬 수 없는 지경에 직면했다는 연구결과가 나왔다. 남극 빙하 5개에서 발생하는 빙하의 손실률은 6년 만에 두 배로 증가했으며 1990년대보다 다섯 배나 빠른 것으로 나타났다. 일부 지역에서는 두께가 100m 이상 감소하는 등 빙하가 해안에서 대륙 내부로 확산되고 있다. 서남극 빙하의 완전한 손실은 지구 해수면을 약 5m(16ft) 증가시켜 전 세계 해안 도시들이 물에 잠길 것으로 예상된다. (Alexander A. Robel, et al., Marine ice sheet instability amplifies and skews uncertainty in projections of future sea-level rise, July 8, 2019, 2019년 6월 30일 접속, https://www.pnas.org/content/pnas/early/2019/07/02/1904822116.full.pdf)

회에 더욱 불균형적으로 미치며, ⑪ 오존생성, 폭염으로 인한 도시열섬, 말라리아·뎅기열 같은 매개체 감염병 발생 등 공중보건에도 상당한 영향을 미칠 것이라고 전망했다.[14] 뿐만 아니라, 지구 대기의 평균기온이 1℃ 상승하면 북극의 얼음이 녹기 시작하고, 생물다양성 위기가 심화되고, 2℃상승하면 해양산성화로 인해 산호초나 석회질 성분의 해양생물이 멸종하게 되며, 3℃ 상승하면 빈곤층의 기아상태나 영양불균형이 심화되며 가뭄과 사막화가 더욱 확대 진행되며, 4℃ 상승하면 해안인접도시는 수몰되며 남극의 빙하가 녹고 전 세계의 해안연안이 침수되고 시베리아 동토층 밑의 탄소가 배출되어 기온상승의 경향은 더욱 가속화되며, 6℃ 상승하면 육지와 바다 생물의 95%가 전멸하고 인류의 생존가능성이 희박한 상태에 이를 것이라고 예측되고 있다.[15]

기후변화로 인한 극단적인 날씨변화는 인간의 건강에 직접적으로 영향을 주고 있다. 날씨조건에 인간이 노출되는 변화는 추운 날이 적어지고 더운 날이 많아지는 경향, 더워지면서 아주 뜨거운 날이 많아지는 경향, 열파(heat waves)가 빈번하고 기한도 길어지는 경향, 심한 강수량 경향, 가뭄의 정도와 기간이 증가하는 경향, 강한 열대 사이클론이 증가하는 경향, 해수면의 상승의 정도가 증가하는 경향 등이 1950년대 이후 전형적으로 발생하며 21세기 말에 발생할 현상과 경향성은 매우 강하며 확실할 것이라고 한다.[16] IPCC의 제5

---

14) IPCC Special Report, Global warming of 1.5℃, Summary for Policymakers, October, 2018.

15) IPCC, Climate Change 2014: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014.

16) Nick Watts et al, The Lancet Countdown on health and climate change: from 25 years of inaction to a global transformation for public health, The Lancet, Volume 391, Issue 10120, February 10, 2018, pp.581-630.

차 평가보고서의 기후변화의 인간건강에 대한 영향을 보면, ①직접적으로 미치는 영향은 고온에 노출됨으로써 생리적인 영향을 받고, 호흡기 및 심혈관 질환과 같은 비감염병(Non-communicable disease)의 증가, 가뭄·홍수·열파·폭우·산불 등과 같은 극심한 이상기후로 인해 발생하는 상해와 사망 등의 발생이고, ②간접적으로 미치는 영향은 식량, 물 부족, 기후에 민감한 뎅기열, 말라리아 등 매개감염(vector-borne), 식품매개(food-borne), 수인성(water-borne) 질병 등 감염병(infectious diseases)의 확산과 같은 생태적 변화와 기후변화로 인한 인구이주·건강서비스에 대한 접근부족과 같은 사회적인 반응양상으로 인한 영향일 수 있다.[17] 영양부족, 직업적인 열 스트레스 및 정신적 질병, 이주민 증가, 폭력적 충돌위험, 경제 저성장 및 빈곤 등으로부터 발생하는 건강영향 등의 문제도 발생한다.[18] 기후변화를 유발하는 온실가스인 메탄은 다른 오염물질과 반응해서 오존을 형성하고, 오존은 만성호흡기 질환을 유발하며 이로 인해 매년 전 세계의 230,000 명의 사망자를 발생시킨다.[19] 인간생활에 필요한 전기에너지 생산, 운송, 산업, 농업, 폐기물관리, 토지이용부분에서 대부분의 온실가스가 배출되고 이와 함께 미세먼지입자와 블랙카본, 메탄, 지상의 오존 등의 실내외 대기오염물질에 노출되어 매년 전 세계에서 7백만 명 이상이 사망하고 있다.[20]

---

17) K.R. Smith et al., Human health: Impacts, Adaptation, and Co-benefits, in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Cambridge University Press, 2014, pp.709-754.

18) WHO, Strengthening Health Resilience to Climate Change, 2015, p.6.

19) Ibid.

20) WHO, Preventing non-communicable diseases(NCDs) by reducing environmental risk factors, 2017.

Ⅲ. 기후변화와 인권의 연관성 인정

1. 2005 미주 인권위원회 청원사건

위에서 언급한 기후변화가 일으키는 다양한 형태의 사건과 부정적인 영향은 개인이 개별적으로 혹은 집단적으로 보호받고 향유하던 여러 권리의 실현에 장애로 나타난다. 국제공동체가 국제적 수준에서 기후변화의 문제를 인권적 문제로 인식하게 된 시발적인 사건은 2005년 이누이트(Inuit) 사람 Sheila Watt-Cloutier가 미주인권위원회(Inter-America Commission on Human Rights)에 미국의 기후변화유발에 대한 책임을 물었던 청원이었다.[21] 이들은"미국의 작위 및 부작위에 의해 유발된 기후변화의 영향은 미국인의 권리와 의무선언(American Declaration of the Rights and Duties of Man) 및 기타 국제문서에 의해 보호되는 이누이트족의 기본권(fundamental human rights)을 침해한다. 여기에는 문화적 혜택에 대한 권리, 재산에 대한 권리, 건강·생명·신체적 완전성·안전 및 생계수단의 보존에 대한 권리, 거주·이동 및 가정의 불가침에 대한 권리가 포함된다"[22]라고 주장했다. 이 청원은 미국이 가장 많은 온실가스를 배

21) 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 (Inter-American Commission on Human Rights, 2005); Andrew D. Emhardt, Climate Change and the Inuit: Bringing an Effective Human Rights Claim to the United Nations, Indiana International & Comparative Law Review 24(2), 2014, p.515.

22) Petition to the Inter American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global arming Caused by Acts and Omissions of the United States, 7 December 2005, p.5, "The impacts of climate change, caused by acts and omissions by the United States, violate the Inuit's fundamental human rights protected by the American Declaration of the Rights and Duties of Man and other international instruments. These include their rights to the benefits of

출하는 국가로서 기후변화로 인해 북극에 영향을 주었고 그로 인해 이누이트족의 권리를 침해하였다고 주장한 것이었다. 청원자는 미국이 온실가스 배출량을 제한하기 위한 의무적인 강제조치를 취하고 모든 주요 정부조치를 평가함에 있어 온실가스 배출이 북극에 미치는 영향을 고려하고 이누이트 문화와 자원을 보호하기 위한 계획을 수립하고 실행하며, 피할 수 없는 기후변화의 영향에 적응하도록 이누이트에 필요한 지원을 제공하도록 권고할 것을 위원회에 청원하였다. 이에 대해 위원회는 이누이트 족의 청원을 증거불충분으로 기각했지만, 지역인권협약인 미주인권협약하의 인권위원회에서 인권침해에 대한 개인청원으로 이누이트 사람의 청원에 대하여 기후변화와 인권에 관한 심리를 진행한 것이었기 때문에 ①기후변화를 원인으로 한 인권침해의 인정여부, 그리고 ②국내법이 아닌 국제적 지역협약을 근거로한 기후변화와 인권침해의 인정여부로 인해 국제사회의 관심을 받았다. 이 사건을 계기로 UNHRC 및 UNOHCHR와 같은 국제인권기관들이 인권과 기후변화의 관계를 적극적으로 검토하기 시작했다.

2. 2009 OHCHR 보고서

기후변화로 인한 해수면 상승으로 영토의 상실개연성이 높은 그룹인 몰디브(Maldives)를 포함한 군소 도서국가연합(Association of Small Island States; AOSIS)은 이누이트족이 지역인권법원에 청원을 제기하는 직접적인 사법적 구제의 방법을 취했던 것과는 다른 방식으로 UNFCCC의 기후변화협상에서 인권적 접근을 촉진하는 전략을

---

culture, to property, to the preservation of health, life, physical integrity, security, and a means of subsistence, and to residence, movement, and inviolability of the home."

취하여 기후변화의 부정적 영향에 대한 국제사회의 대응을 촉구했다. 2007년 AOSIS는 Male Declaration을 통해 기후변화의 영향이 지구의 환경, 개인 및 공동체에 가장 즉각적이고 근본적이며 광범위한 위험을 가한다고 하면서, 기후변화는 생명권(right to life), 문화생활을 할 권리(right to take part in cultural life), 재산을 사용하고 향유할 권리(right to use and enjoy property), 적절한 생활수준에 대한 권리(right to an adequate standard of living), 음식에 대한 권리(right to food), 그리고 신체적 및 정신적 건강의 최고로 달성가능한 수준에 대한 권리(right to the highest attainable standard of physical and mental health)를 포함하여 인권의 완전한 향유에 명백하고 즉각적인 영향을 준다는 우려를 표명했다.[23] 그리고 동 선언을 통한 요청으로 2008년 UNHRC는 "기후변화는 전 세계 사람들과 공동체에 즉각적이고 광범위한 위협을 가하며 인권의 완전한 향유에 영향을 미친다"는 것을 인정하고, "기후변화와 인권간의 관계에 관한 상세한 분석연구를 할 것"에 대한 결의를 채택하였다.[24] 이 결의에 따라 OHCHR은 2009년 1월 "기후변화와 인권"간의 관계에 대한 보고서를 발표하여, 기후변화와 가장 직접적으로 관련이 있는 인권으로 생명권(right to life), 적절한 음식을 먹을 권리(right to adequate food), 물에 대한 권리(right to water), 건강권(right to health), 적절한 주거권(right to adequate housing), 그리고 민족자결권(right to self-determination)을 제시하였다.[25]

---

23) Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change, adopted 14 November 2007.

24) UN Human Rights Council, Resolution 7/23. Human rights and climate change, 28 March 2008.

25) UN Human Rights Council, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and

폭염·한파·태풍·가뭄·홍수·산불 등 극단적인 이상기변 사건이 발생하게 되면 직접적으로 사망자가 발생할 수 있고, 이로 인해 "생명권"을 향유할 수 없게 된다.[26] 가뭄이나 홍수 등 이상기후 현상은 식량생산의 부족으로 이어질 수 있고, 이때 식량부족 및 기아의 발생 등이 생기면 "적절한 음식을 먹을 권리"나 배고픔으로부터 자유로울 권리를 위협받게 된다.[27] 가뭄으로 인한 물 부족은 안전한 "음용수에 대한 권리"를 위협한다.[28] 기후변화와 대기오염으로 건강상태에 직·간접적으로 영향을 받으면 최고로 획득가능한 수준의 "건강에 대한 권리"를 향유할 수 없게 되며,[29] 해수면 상승이나 홍수 등이 발생하면 거주공간을 떠나 이주민이 되는 등 "적절한 주거권" 등을 향유할 수 없게 된다.[30]

국제인권기관으로서 최초로 OHCHR이 기후변화와 인권간의 관계를 연구한 보고서를 발표하자 UNHRC는 2009년 "기후변화의 부정적인 효과는 인권의 효과적인 향유에 직접적이고 간접적인 영향을 미치며 기후변화의 영향은 지리, 성별, 연령, 토착민 또는 소수민족의 지위, 또는 장애에 따라 이미 취약한 인구집단에게 가장 심각하게 느껴질 것이라는 것을 인정"하는 결의를 채택하였다.[31] AOSIS 국가 및 개발도상국가들을 중심으로 한 국제적 노력과 UNHRC의 기후변화와 인권에 관한 여러 결의는 2010년 멕시코 칸쿤에서

---

human rights, A/HRC/10/61, 15 January 2009, pp.8-15.

26) ICCPR Article 5; Universal Declaration of Human Rights, Article 3.

27) ICESCR Article 11; Universal Declaration of Human Rights, Article 25.

28) ICESCR Articles 11 and 12.

29) ICESCR Articles 7 (b), 10 and 12; Universal Declaration of Human Rights, Article 25.

30) ICESCR Article 11; Universal Declaration of Human Rights, Article 25.

31) UN Human Rights Council, Resolution 10/4. Human rights and climate change, 25 March 2009.

개최되었던 UNFCCC의 제16차 당사국총회(Conference Of the Parties; 이하 COP)에서 총회결정인 칸쿤 협정(Cancun Agreement)에서 받아들여져 당사자에게 모든 기후변화관련 행동에서 인권을 충분히(fully) 존중할 것을 권고하도록 요청하는 계기가 되었다.[32)]

3. 2015 OHCHR 제안서

UN OHCHR은 2015년 프랑스 파리에서 개최된 UNFCCC의 COP21에 앞서 "기후변화와 인권간의 관계 이해"를 위한 제안서[33)]를 제출하여 UNFCCC의 기후협상, 즉 파리협정 채택을 위한 협상에서 파리협정에 인권의 문제가 통합되어야 함을 강조했다. 동 제안서에서 OHCHR은 기후변화는 직·간접적으로 국제적으로 보장된 인권에 영향을 미친다고 하면서 국가(의무부담자)는 이러한 기후영향을 방지하고 시정하기 위해 효과적인 조치를 취하여 기후변화를 완화하고 모든 인간(권리 보유자)이 기후 위기에 적응하는데 필요한 능력을 갖도록 보장할 적극적인 의무를 갖는다고 주장하였다.[34)] 이러한 맥락에서 OHCHR은 기후변화에 관한 파리협정의 협상에서 ①기후변화를 완화하고 기후변화의 부정적인 인권영향을 방지할 것, ②모든 사람이 기후변화에 적응하는데 필요한 능력을 갖도록 보장할 것, ③기후변화가 유발하는 인권손해를 위한 책임과 효과적

32) UNFCCC, Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 March 2011, para. 8.

33) Office of the High Commissioner for Human Rights, Understanding Human Rights and Climate Change, 2019년 6월 30일 접속, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf

34) Ibid, p.2, 2019년 6월 30일 접속, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf

인 구제를 보장할 것, ④지속가능하고, 인권기반 발전을 위한 최대로 이용가능한 자원을 동원할 것, ⑤국제협력, ⑥기후행동에서 형평을 보장할 것, ⑦과학과 과학적용의 혜택을 누구나 향유하도록 보장할 것, ⑧기업의 위해로부터 인권을 보호할 것, ⑨성평등과 비차별을 보장할 것, ⑩의미 있는 정보를 받은 참여를 보장할 것의 열 가지 고려사항을 제시했다.[35)]

OHCHR은 기후변화 협상에서 인권기반 접근을 하는 본질적인 속성은 기후정책과 프로그램이 형성될 때 그의 주된 목적이 인권을 실현하는 것이어야 한다는 것, 권리보유자의 청구능력을 강화하고 의무 부담자의 의무충족능력을 강화할 방법을 찾기 위해 의무부담자 및 그들의 의무에 상응하는 권리보유자와 권원이 식별되어야 하고, 국제인권법에서 도출된 원칙과 기준은 모든 단계의 과정에서 모든 기후대응정책과 프로그램을 지도해야 하며 이러한 인권기반 접근이 모든 기후변화 적응 또는 완화조치에 통합되어야 한다는 의견을 제시하였다.[36)]

이 제안서는 기후변화에 의해 가장 영향을 받는 인권으로 생명권(right to life), 자결권(right to self-determination), 발전권(right to development), 음식을 먹을 권리(right to food), 물과 위생에 대한 권리(right to water and sanitation), 건강권(right to health), 주거권(right to housing), 교육권(right to education), 의미있는 정보를 받은 참여권(right to meaningful and informed participation), 기후변화에

35) Ibid, pp.2-10, 2019년 6월 30일 접속, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf

36) Ibid, p.9, UN 인권이사회는 2008년부터 인권과 기후변화에 관한 일련의 결의(Resolution 7/23 (March 2008), Resolution 10/4 (March 2009), Resolution 18/22 (September 2011), Resolution 26/27 (July 2014), Resolution 29/15 (July 2015))를 발행해왔다.

의해 가장 영향받는 자의 권리(right of those most affected by climate change), 미래세대의 권리(rights of future generations)의 열한 개의 권리목록을 제시하였다.[37] 이들 목록은 2009년 UN 인권위원회가 제시했던 여섯 개의 인권목록과 동일한 인권에 다섯 개의 새로운 인권목록을 첨가한 것이다. 지속가능한 발전의 맥락에서 발전권과 미래세대의 권리를 포함시켰다고 할 수 있다.

Ⅳ. 파리협정의 인권적 접근

1. 파리협정 이전

국제사회가 기후변화의 부정적인 영향에 대응하기 위해 논의를 시작했던 초기에는 기후변화의 문제에 인권적 접근이 거의 고려되지 않았었다. 1992년 UNFCCC와 1997년 교토의정서는 비용효과 분석에 기초하여 지구온난화를 유발하는 지구온실가스의 배출량을 감축하는 기후변화 완화 중심으로 기후정책을 세우려는 경제학자들과 어느 국가가 얼마만큼의 배출량 감축의무의 부담을 나누어 책임을 져야 하는지에 대한 방법론에 대한 정치적 협상이 중심을 이루었다. 이런 접근방식은 집합적이고 결과주의적인 추정을 계산하는 방식이다. 이와 달리 기후변화 문제를 인권적으로 접근한다는 것은 기후변화로 발생하는 심각한 위험으로부터 사람들이 고통받지 않도록 보장하기 위해서 개개인의 인권을 보호하는 기후정책을 선택할 것을 요구하는 것이다. 즉, 기후변화의 부정적 영향을 받는 개별적인 피해자를 중심으로 논의의 관점을 이동시켜서 기후변화

37) Ibid, pp.13-25.

로 고통받는 자와 그들의 고통을 방지할 수 있는 방법을 강구할 것을 요구한다는 것이다.[38] 기후변화가 인간활동으로 인해 인위적으로 발생하고, 기후변화의 부정적 영향이 인권을 훼손 또는 침해한다는 것은 사람들이 집단적으로 그리고 개별적으로 서로 다른 사람들의 인권을 훼손하는 데에 기여한다는 것과 같다. 이것은 이를 방지하기 위해 기후변화의 완화와 적응의 비용을 공정하게 부담해야 하는 강력한 이유가 되고, 이러한 맥락에서 기후변화에 대한 인권적 접근은 인권이 글로벌 기후정책을 뒷받침하는 핵심원칙이 되어야 한다고 주장하는 것이다.[39]

기후변화 협상에서 인권이라는 표현은 2010년 UNFCCC의 COP16 칸쿤협정에 처음으로 성공적으로 삽입되었다. 칸쿤협정의 recital 8[40]은 "기후변화의 부정적 효과가 인권의 효과적인 향유에 광범위하게 직접 및 간접적인 영향을 미친다는 것을 인정"하는 표현이 기술되어 있다. 이에 더하여 칸쿤협정의 paragraph 8[41]은 "당사자는 모든 기후변화관련 행동에서 인권을 완전히 존중할 것을 강조한다"는 내용이다. 이렇게 칸쿤협정은 인권의 존중을 강조했지만, 이것은 법적구속력이 없는 UNFCCC 당사국총회 결정의 권고사항이었다. 그리고 국제인권조약에서와 같이 구체적인 인권의 내용을 언급한 것도 아니고 단지 일반적 의미의 인권존중을 강조한 것이다.

---

38) Derek Bell, Comate change and human rights, WIREs Climate Change 2013, 4: 159-170, p.160.

39) Ibid.

40) UNFCCC, Decision 1/CP.16, recital 8, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 March 2011.

41) Ibid, paragraph 8.

2. 파리협정 전문

가. 전문 Paragraph 11

파리협정은 기후변화로 훼손 또는 침해되는 인권을 보호할 국가의 의무를 협정 전문(preamble)에 포함시켜 기후변화와 인권보호의 무가 연관됨을 인정하고 있다. 파리협정 전문의 열한 번째 구절(paragraph 11)은 인권을 다음과 같이 명시적으로 기술하고 있다;

> "기후변화가 인류의 공통 관심사임을 인정하면서, 당사자는 기후변화에 대응하는 행동을 할 때, 당사자 각자의 양성평등, 여성의 역량강화 및 세대 간 형평뿐만 아니라, 인권, 건강권, 토착민·지역공동체·이주민·아동·장애인·취약계층의 권리 그리고 발전권에 관한 의무를 존중하고, 촉진하며, 고려하여야 하고,"[42]

파리협정은 기후변화가 인권의 완전한 향유에 용인할 수 없는 위협을 가하고 있다는 것과 기후변화를 다룰 행동이 인권의무를 준수해야 한다는 것을 국제공동체가 인정했다는 것을 나타낸다는 점에서 중요하고 실질적인 달성이며 가치가 있다.[43] 파리협정의 전문은 또한 기후변화의 맥락에서 정보 접근권, 대중 참여권, 교육, 훈련 및 협력이라는 절차적 권리가 중요한 역할을 한다는 것도 강조하고 있다.[44]

---

42) Paris Agreement, Preamble, paragraph 11.

43) John H. Knox, Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Climate Change Report, UN Doc. A/ARC/31/52, February 1, 2016, para. 22.

44) Paris Agreement, Preamble, paragraph 14.

나. 전문 인권조항의 의미

파리협정 전문 paragraph 11은 UNFCCC라는 국제기구의 결정이 아니라 국제환경조약에 인권존중의무가 처음으로 포함되었다는 점에서 개혁적이라는 평가를 받고 있다.[45] 이런 측면에서 전문의 인권조항이 갖고 있는 몇 가지 의미를 분석해볼 필요가 있다.

첫째, 기후변화가 "인류의 공통 관심사(common concern of humankind)"라는 표현은 UNFCCC에서 기술하고 있는 것과 마찬가지로 기후변화 문제의 전 지구적 성격을 인정하는 것이다.

둘째, 이렇게 기후변화는 어느 한 국가의 문제가 아니라 지구공동체 모두의 문제이며 초국경적 문제라는 전 지구적 성격을 인정하면서 파리협정의 당사자가 자신들 각자의 인권에 관한 의무를 "존중하고(respect), 촉진하고(promote), 고려해야(cosider)"한다는 권고 또는 예상(should)을 설정하고 있다. ICCPR 및 ICESCR과 같은 국제인권조약에서는 일반적으로 국가의 인권의무를 "존중하고(respect), 보호하고(protect), 실현한다(fulfill)"는 표현으로 규정한다. 권리를 존중하는 것은 국가가 권리에 간섭하는 것을 자제하고, 권리를 보호하는 것은 다른 국가가 권리에 간섭하는 것을 방지하도록 하고, 권리를 실현하는 것은 국가가 권리의 완전한 실현을 위해 적절한 조치를 채택하도록 요구하는 것이다. 이에 반해 파리협정 전문은 인권의무를 "보호하고, 실현한다"는 용어를 사용하지 않고, "존중하고, 촉진하며, 고려할 것"이라는 표현을 선택함으로써 국제인권조약에서처럼 국가의 구체적인 행위를 요구하는 것으로 해석되는 것을 피하였다. "보호하고, 실현한다"는 용어는 파리협정과 같은 비인권

---

45) Daniel Klein et al. eds., The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, Oxford University Press, 2017, p.114.

조약에서 사용되기에는 적절한 용어가 아니라고 보고 파리협정에서 인권에 대한 명시적 언급이 미칠 영향을 조심스럽게 제한하기 위한 것이다.[46]

셋째, 당사자 "각자의(respective)"인권의무라는 표현은 파리협정의 당사자가 국제인권법체제하에서 자신들이 이미 인정하고 있는 인권의무이외에 새로운 인권의무를 창설하는 것이 아니라는 것을 보장하기 위해서 신중하게 협상된 표현이다.[47] 파리협정의 초안을 협상할 당시에는 파리협정의 목표를 규정하는 제2조에 인권이라는 표현을 포함하자는 주장도 있었다. 그러나 노르웨이, 사우디아라비아, 그리고 미국은 파리협정이 인권관련 의무를 새로이 창설하는 것이 아니라는 것을 명확히 하기 위해서 파리협정 제2조에 인권이라는 표현이 포함되는 것을 강력하게 반대하였다.[48]

넷째, "기후변화에 대응하는 행동을 할 때(taking action to address climate change)"라는 표현은 파리협정이 인권의무를 새로이 창설하는 것은 아니지만, 협정의 당사자는 파리협정하에서 기후변화에 대응하는 정책마련시 각자 자신의 인권의무를 준수할 것을 인정한다는 것을 나타낸다.[49] 또한 기후변화 자체가 아니라 대응조치의 인권 측면만을 다룬다. 파리협정하에서 당사자는 자신의 달성가능한 수준을 진실로 반영하는 자발적기여(Nationally Determined

---

46) Lavanya Rajamani, Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond, in John Knox and Ramin Pejan, eds, The Human Right to a Healthy Environment, Cambridge University Press, 2018, p.245.

47) Human Rights Watch, Human Rights in Climate Pact Under Fire: Norway, Saudis, US Blocking Strong Position, December 7, 2015, 2019년 6월 30일 접속, https://www.hrw.org/news/2015/12/07/human-rights-climate-pact-under-fire

48) Ibid.

49) Benoit Mayer, Human Rights in the Paris Agreement, Climate Law 6, 2016, pp.113-114.

Contributions; NDCs)를 준비할 국제법적 의무를 부담한다.[50] 그러나 파리협정의 목적달성에 기여할 당사자 자신의 자발적기여의 수준, 즉 완화조치나 적응조치의 수준, 범위 및 규모를 어느 정도로 할 것인가를 결정할 때 인권영향을 고려해야 하는지 여부가 분명하지 않을 수 있다. 하지만 지구평균기온상승을 2℃ 또는 1.5℃로 유지할 목표를 달성하기위해 당사자는 NDCs를 제출하고 매 5년마다 글로벌 이행점검(global stocktaking)을 시행하며 이러한 메커니즘은 후퇴하는 방식이어서는 안 된다는 전체로서 파리협정을 생각하면, 협정 당사자는 기후변화에 대한 글로벌 대응에서 자신이 기여할 야망수준을 결정할 때 인권영향을 고려할 것으로 기대된다는 것을 나타낸다. 즉, 기후변화의 부정적 영향으로 인권의 실현이 방해되고 침해되는 현실을 고려하여 당사자가 자신의 NDCs를 준비할 때 자신의 능력범위 내에서 그리고 서로 다른 국내상황의 견지에서 "공통의 그러나 차별적인 책임 및 각자의 능력(Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities; CBDRRC)" 원칙에 따라 최고의 가능한 수준을 진실로 반영할 것이라는 기대를 말한다.[51]

다섯째, "should"라는 표현은 연성의 의무(soft obligation)를 나타낸다는 점에서 협상 당사자들의 의지(will)를 구현하고, 그 자체로 새로운 지평을 열었다고 평가된다.[52] 조약의 전문은 당사자가 조약을 체결하도록 이끈 목적과 고려사항들을 규정하는 부분으로, '인식하며(recognizing)', '상기하며(recalling)', '강조하며(emphasizing)',

---

50) Paris Agreement, Article 4.2.

51) Daniel Klein et al. eds., The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, Oxford University Press, 2017, pp.114-115.

52) Ibid.

'인정하며(acknowledging)' 등과 같은 단어로 시작하고, 조약을 체결하게 된 당사자의 동기를 포함시킬 수 있어 조약에 대한 당사자의 의도(intent)에 대한 지표가 된다.[53] 그리고 조약 전문의 표현은 권고적이고 세심하게 만들어낸 일반적인 표현을 사용하여 실체적 규범을 창설할 의도를 갖지 않는다. 따라서 조약의 전문에 기술된 내용은 법적 구속력이 없고, 조약법에관한비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제31조 제2항에서 규정하고 있는 것처럼 실체적 규정의 적용을 위한 해석에 있어서의 맥락(context)으로서의 역할을 한다. 조약의 전문이 조약의 해석과 조약의 틈을 보충하는 중요한 역할을 하는 것은 물론 명시적으로 다른 조약을 고려하도록 결합하는 역할을 하기도 한다.[54] 조약 전문에 있는 이러한 결합조항(incorporative clauses)은 국제법의 다른 영역의 규범이나 원칙을 포함하고 서로 다른 체제간의 충돌을 피하기 위해 존재한다. 파리협정 전문 paragraph 11은 기후변화의 문제를 인권의무와 결합하여 국제기후변화법체제와 국제인권법체제를 포함하고 있다. 또한 'should'라는 연성적 의미의 의무를 갖는 표현을 사용하여 파리협정과 국제인권법하의 당사자들의 인권의무에 대한 의지를 결합해주는 좋은 예를 보여주고 있다.[55]

여섯째, 전문의 paragraph 11은 건강권을 포함하여 토착민·지역공동체·이주민·아동·장애인·취약계층의 권리, 성평등 등 구체적인 인권을 언급하고 있다. 이들 권리는 관련 국제단체들의 강한 로비의 결과로 포함되었다.[56]

---

53) Makane Moise Mbengue, Preamble in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, para. 1.

54) Ibid, paras. 9-10.

55) Daniel Klein et al. eds., The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, Oxford University Press, 2017, pp.114-115.

이상과 같이 파리협정 전문의 인권조항은 전문에 위치하고 있고, 인권의무의 존중, 증진, 고려라는 표현을 사용함으로써 국가의 구체적인 행동을 요구하지 않으며 법적구속력을 발생시키지 않도록 고안되어 있다. 그러나 국제환경조약인 파리협정이 인권과 기후변화의 연관성을 인정함으로써 국제인권법체계하에서 국가가 기후변화의 맥락에서 적극적으로 인권의무를 존중하고, 보호하며, 실현하도록 요청하고 있다.

3. 파리협정하의 인권통합 영역

파리협정의 이행에서 인권의 존중 및 증진과 상당히 관련이 있는 네 가지 핵심적인 범위는, ①야심찬 기후변화 완화수준에 관한 결정, ②책임의 할당방법-형평 및 CBDRRC 원칙의 실현, ③기후변화 대응행동의 인권침해 방지, 그리고 ④절차적 권리와 관련된 부분이라고 할 수 있다.[57] 이들은 파리협정이 당사자의 인권의무의 존중, 촉진, 고려의 의지를 반영하고 있으므로, 협정 당사자가 자국의 기후변화 대응정책을 실시할 때 기후변화의 부정적 영향이 자국민의 인권의 향유에 끼칠 영향을 특히 고려할 것으로 예상되는 중요한 부분이라고 할 수 있다. 이에 대해 좀 더 설명하면 다음과 같다.

첫째, 기후변화 완화의 야망 수준에 관한 결정에서 인권이 고려될 수 있다. 파리협정 제2조는 산업화 이전 대비 지구평균기온상승 2℃ 이하 억제 및 1.5℃ 유지의 목적을 규정하고 있다. 이것이 2100년까지의 기간 동안 파리협정을 통해서 모든 당사국이 기후변화를

56) Ibid.

57) Sebastien Duyck, The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate, Yearbook of International Environmental Law, Vol.26, No.1, 2015, pp.14-15.

완화시키기 위해 달성하려는 야심인 집단적 보호의 수준인 것이다. 이를 달성하기 위해 파리협정의 당사자는 2015년 자신의 자발적인 기여목표(Intended Nationally Determined Contributions; INDCs)를 제출한 바 있다. 각 당사자의 INDCs를 기초로 하여 UNFCCC 사무국이 파리협정의 목적을 달성하기 위해 필요한 온실가스배출량 감축수준과 각 당사자가 자발적으로 기여수준을 정하여 제출한 온실가스배출량 감축수준을 시뮬레이션하고, 파리협정의 목적을 달성할 수 있는지를 추정한 종합보고서에 따르면,[58] IPCC의 제5차 평가보고서의 2℃ 시나리오의 배출수준과 비교하여 INDCs로부터 집산한 온실가스 배출수준은 2020년에 10-29퍼센트 사이에서 더 높고, 2030년에는 26-59퍼센트 사이에서 더 높은 것으로 추정되었다.[59] 이것은 파리협정의 당사자가 2015년 제출한 지구온실가스의 집합적인 배출량감축 수준이 파리협정의 2℃ 상승억제 목적을 달성하지 못한다는 것을 나타내는 것이다. 2018년 IPCC 1.5℃ 특별보고서는 지구평균온도상승이 2℃일 때와 1.5℃일 때로 억제될 때 자연생태계 파괴정도와 인간사회에 미칠 영향이 각기 상당히 다를 것을 지적하였다. 따라서 2℃ 목적 시나리오 궤도에 진입하지 못하는 현재의 NDCs 수준을 바탕으로 파리협정 제14조의"전 지구적 이행점검(global stocktake)"을 실시하면 향후 기후변화의 부정적 영향은 예상보다 빠르고 강력하게 발생할 것이라는 결론에 도달할 것이다. 이런 정보는 파리협정의 당사자에게 제공되어 파리협정 제4조에 따라 당사자의 개별적인 대응은 물론 집합적인 대응으로 자신의 차기 NDC 수준을 결정할 때 기후변화의 부정적 영향이 인권에 미치는

58) UNFCCC, Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions, FCCC/CP/2015/7, 30 October 2015.

59) Ibid, para. 37.

영향을 더욱 고려하여 결정하도록 하는 요소가 될 것이다.

둘째, 파리협정 제9.1조는 재정지원 규정을 통해 선진국 당사자가 개발도상국 당사자에게 완화 및 적응 모두에 관련하여 경제적인 재정지원을 할 협정상 의무를 규정하고 있다.[60] 파리협정하에서 개발도상국의 기후변화 완화행동을 위한 이행지원과 적응조치를 통한 기후변화의 부정적 영향을 다루기 위한 적응지원을 할 때, 형평(equity)과 CBDRRC원칙에 근거하여 선진국과 개발도상국의 책임을 달리 분배하는 것은 불균형적으로 영향받는 자들을 위한 인권보호에 기여할 수 있다. 파리협정 전문은 UNFCCC하의 형평과 CBDRRC 원칙이 파리협정의 지도원칙임을 언급하고 있고, 제2조 제2항은 파리협정의 이행은 형평과 CBDRRC원칙이 반영될 것이라는 당사자의 의지를 규정하고 있다.[61] 따라서 특히 기후변화에 취약한 국가, 인구, 공동체 그리고 모든 사람에 대한 인권영향을 고려할 때는 형평과 CBDRRC원칙을 반영할 것이 요청된다.

셋째, 파리협정하에서 취해질 수 있는 ①기후변화 완화행동, ②적응행동, 그리고 ③기후지구공학(climate geoengineering)적 행동은 모두 인권을 침해할 수 있기 때문에 인권에 대한 영향을 더욱 고려할 필요가 있다. 첫째, UNFCCC 하에서 온실가스배출량 감축을 위해 청정개발체제 (Clean Development Mechanism; CDM) 및 기타 기후금융 메커니즘을 통해 자금지원을 받았던 완화프로젝트가 특정 집단의 권리를 부정적으로 침해한 예들이 있다.[62] 특히 수력발전사업, 바이오연료 정책 및 사업의 맥락에서 그러한 예를 찾아 볼 수 있다. 수력발전사업은 종종 지역 주민의 이동과 그들이 의존하

60) Paris Agreement, Article 9.
61) Paris Agreement, Article 2.
62) UNEP, Climate Change and Human Rights, 2015, p.8.

는 생태계의 파괴로 이어지고, 또한 하천 흐름을 줄임으로써 강 또는 하천 하류에 사는 사람들의 건강과 생계를 해칠 수 있다.[63] 2008년 옥스팜 보고서는 EU의 바이오연료 목표치에 의해 부분적으로 추진된 팜유와 같은 바이오연료를 공급하기 위한 쟁탈전은 식량가격 위기를 악화시켰고, "3천만 명의 사람들을 빈곤에 빠뜨렸다"고 지적했다.[64] 이후 EU를 포함하여 세계 여러 나라의 바이오에너지 정책으로 인한 인권침해 문제는 지속적으로 제기되고 있다.[65] 그리고 산림벌채 및 산림황폐화로부터 배출감축(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation; REDD+)[66] 프로그램도 토착민과 지역 이해관계자들에게 영향을 미친다. 이 밖에 보다 일반적인 차원의 완화정책, 예를 들어 탄소가격결정(carbon pricing) 체계는 에너지, 연료 및 상품의 가격상승으로 인해 원주민, 가난한 사람들 그리고 기타 취약집단에게 불균형적으로 더 큰 어려움을 주며 경제사회적으로 영향을 미칠 수 있다.[67] UNFCCC하에서 행해지던 위와 같은 기후변화 완화메커니즘은 파리협정의 제6조도 반복하여 규정하고 있기 때문에 UNFCCC 하에서 수행되는 것과 같거나

---

63) IFC Compliance Advisor Ombudsman, Complaint, Guatemala/Real LRIF-01/Coban, 29 October 2014.

64) Oxfam, Climate Wrongs and Human Rights: Putting People at the Heart of Climate-Change Policy 15-16, 2008.

65) EU ministers' biofuel proposal will continue to burn food for fuel, 18 December 2017, 2019년 6월 30일 접속, https://www.transportenvironment.org/press/eu-ministers%E2%80%99-biofuel-proposal-will-continue-burn-food-fuel

66) REDD+ 프로젝트는 UN 환경계획의 "산림파괴 및 훼손으로 인한 온실가스 배출감축(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: REDD)"사업을 산림의 지속가능한 관리와 산림 탄소저장의 보전 및 강화로 배출량을 감축시켜 기후변화를 완화시키기 위한 것이다.

67) Sébastien Jodoin & Katherine Lofts (eds.), Economic, Social, and Cultural Rights and Climate Change: A Legal Reference Guide (New Haven, Ct.: CISDL, GEM & ASAP, 2013). pp.31-32.

유사한 프로젝트들이 파리협정의 제6조 하에서 실행될 때 인권에 대한 영향을 고려해야 할 것이다.

둘째, 기후변화 완화행동뿐만 아니라 기후변화 적응에 대한 실패와 적응조치 실행 자체도 취약한 사람들의 인권을 침해할 수 있다. 적응조치가 필요한 공공의 협의 없이 수행될 있으며, 정주지의 이전 및 재정착 프로그램 맥락에서 인권침해의 위험이 있다. 파리협정 제9조하의 재정지원 및 기술이전 지원과 관련하여 적응기금(adaptation fund)[68]과 녹색기후기금(Green Climate Fund)[69] 모두 기금의 운영에서 환경과 인간에게 끼치는 영향을 더욱 고려해야 한다.

셋째, 파리협정은 제4조 제1항에서 온실가스의 "흡수원에 의한 제거(removal by sinks)"를 규정함으로써 이산화탄소제거기술의 이용가능성을 열어두고 있다.[70] 기후변화의 영향을 줄이기 위해 이산화탄소제거기술을 적용하여 지구의 바다, 토양, 대기에 대규모로 개입하는 것을 기후지구공학이라고 한다.[71] 지금까지 제기된 기후지구공학적 기술의 주요범주는 궤도를 도는 거울이나 성층권에 황산염을 분사하여 태양열을 다시 우주로 반사하려는 태양복사열관리(Solar Radiation Management), 대기로부터 이산화탄소제거(Carbon

68) 적응기금은 UNFCCC하의 교토의정서에 따라 설립되었으며, 2010년부터 84개의 구체적인 적응프로젝트를 지원하는 등 기후적응과 회복활동에 5억 6,400만 달러를 투입해오고 있다. 2019년 6월 30일 접속, https://www.adaptation-fund.org/about/

69) 녹색기후기금은 2009년 UNFCCC COP15 코펜하겐 협정(Copenhagen Accord)에서 처음으로 언급되었고, 2010년 멕시코 칸쿤의 COP16 에서 공식적으로 설립되었다. 개발도상국에서 대규모 완화 및 적응행동을 지원하기 위해 기후재정을 동원하는 것을 목적으로 한다.

70) Paris Agreement, Article 4.

71) What is Geoengineering? 2019년 6월 30일 접속, http://www.geoengineeringmonitor.org/what-is-geoengineering/

Dioxide Removal), 그리고 열이 우주로 빠져나가도록 허용하는 지구복사열관리(Earth Radiation Management) 등이다. 기후지구공학적 기술을 이용한 중요한 현장실험은 아직 없었지만, 이들 기술의 부작용은 수백만에서 수십억명의 사람들의 인권에 심각하게 지장을 줄 수 있다고 지적되고 있다.[72] 따라서 파리협정 당사자가 기후지구공학적 기술을 이용한 정책선택을 하려 한다면 면밀하게 인권에 기반한 접근이 필요하다.[73]

넷째, 파리협정은 전문은 물론 제12조[74]에서 정보 접근권과 대중참여권을 규정하고 있다. 정보접근권, 의사결정참여권, 그리고 구제에 대한 접근권은 대중 참여를 위한 절차적 권리로서 리우선언 원칙 10, UNFCCC 제6조, 교토의정서 제10조(e)에서도 규정하고 있던 것이다. 실질적 측면에서 절차적 권리는 UNFCCC하에서 확립된 메커니즘과 제도의 발전 및 이행, 국내 기후변화정책의 발전과 이행, 그리고 다자적인 협상 과정 자체에서 기후변화체제와 관련이 있다.[75] 파리협정도 공중의 인식, 공중의 참여 그리고 정보에 대한 공중의 접근이라는 인권의 절차적 권리를 규정하고 있다. 국제인권법하에서 인정되어 발전되어온 인권보호를 위한 절차적 권리는 파리협정의 이행에도 중요하게 고려되어야 할 영역이다.

---

72) Mark G. Lawrence et al., Evaluating climate geoengineering proposals in the context of the Paris Agreement temperature goals, Nature Communications, 2018, p.5.

73) William C.G. Burns, The Paris Agreement and Climate Geoengineering Governance: The Need for a Human Rights-based Component, Centre for International Governance Innovation, CIGI Papers No.111, October 2016, pp.2-3.

74) Paris Agreement, Article 12.

75) Sebastien Duyck, The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate, Yearbook of International Environmental Law, Vol.26, No.1, 2015, p.39.

4. 파리협정하의 인권기반 접근의 한계

가. 파리협정의 법적구속력 있는 인권의무 부존재

UNFCCC의 COP 결정이 아니라 국제환경조약인 파리협정이 인권을 처음으로 규정하고 있다는 점에서 파리협정은 기후변화의 맥락에서 인권보호에 중요한 의미를 갖는다고 설명하였다. 그러나 파리협정 당사자의 인권의무의 존중, 촉진 및 고려는 파리협정의 전문에 위치함으로써 법적구속력이 없도록 고안되어 있다. 비록 기후변화의 인권애 대한 부정적인 영향이 명백해짐에 따라 기후변화의 대응정책에서 인권의 중요성을 인식한 파리협정 당사자가 자신의 기후정책에 인권영향을 더욱 고려하여 인권보호의 향상에 기여할 수 있을 것이지만, 이러한 접근방식은 기후변화의 부정적 영향으로 인한 인권침해에 대한 법적보호를 제공하지 못하는 한계를 안고 있다. 다만, 파리협정 전문의 인권규정은 기후변화를 다루는 국제조약에서 인권의무의 존중을 언급함으로써 파리협정과 국제인권법체제를 연결시키고 있기 때문에 이를 통해 국제인권법하의 인권의무가 기후변화의 맥락에서 이뤄지도록 연결된다고 할 수 있다.

나. 국제인권법하의 법적구제 가능성

그렇다면, UN의 국제인권법체제하에서는 기후변화의 부정적 영향을 이유로 한 인권침해를 법적으로 구제할 수 있을 것인지 문제된다. 결론부터 말하면 UN하의 국제인권기관은 그동안 많은 결의를 통해서 기후변화와 인권의 연관성을 인정하고, 기후변화의 맥락에서 당사국의 인권의무 실현을 광범위하고 강력하게 촉구해오고 있지만,[76] ICCPR, ICESCR 등과 같은 다자적 국제인권조약은 기후변

76) Sebastien Duyck, Jolein Holtz, and Lucy Mckernan, States' Human Rights

화를 원인으로 한 인권침해를 구제할 구체적인 인권규정을 갖고 있지 않기 때문에 국제적 차원에서 직접적인 법적구제를 받을 수는 없다. 그러나 앞에서 설명한 것처럼 국제인권조약에서 보호하도록 규정되어 있는 개인의 개별적인 인권규정들 중 기후변화와 관련이 있다고 인정되어온 개별권리를 보호하는 방식으로 기후변화에 의한 인권침해에 대한 구체적인 법적구제가 이루어 질 수 있다. 국제인권조약은 기본적으로 국가에게 인권보호의무를 부과하고 국가의 관할권 또는 통제권내에 있는 개인에 대해서만 국가가 인권보호의무를 갖도록 규정하고 있다. 따라서 국제인권조약의 당사국인 국가는 자신의 국제인권법적 의무를 이행하기 위해서 국제인권조약에서 인정한 인권을 국내적으로 존중, 보호, 실현할 국내법의 제정 및 개정과 체계를 확립해야 한다. 이처럼 국제적 차원의 인권보호의무는 당사국이 국내적 차원의 인권보호의무를 이행함으로써 달성된다. 많은 국가가 자신의 헌법, 환경법, 기후변화법 등 국내법에 기후변화의 부정적 영향으로부터 생명권, 건강권 등 개별 인권을 보호할 실체적 및 절차적 규정과 환경권(right to environment)을 포함하고 있다. 이런 국내법에 근거하여 기후변화의 맥락에서 개인의 인권침해에 대한 법적구제는 국내구제절차를 통해서 이루어지게 된다. 2019년 최근의 연구보고서에 따르면 전 세계 28개 국가에서 약 1300여 건 이상의 기후변화행동에 대한 소송이 제기되었다.[77]

Obligations in the Context of Climate Change: 2009 Update, Center for International Environmental Law and the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, February 2019.

77) Joana Setzer and Rebecca Byrnes, Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot, Grantham Research Institute at the London School of Economics and Political Science, July 2019, p.3, 2019년 5월까지 확인된 소송 건수는 미국(1,023), 호주(94), EU(55), 영국(53), 뉴질랜드(17), 캐나다(16), 스페인(13), 인도(10), 프랑스(6), 독일(5), 브라질(5) 등이다.

국내환경법 또는 국내인권법을 근거로 법적구제를 받을 수 없거나 이용가능한 구제절차가 효과가 없거나 적절하지 않을 때, 기후변화로 인해 인권을 침해받은 자는 국제인권기관에 개인청원을 제기할 수 있다. 2019년 5월 현재까지는 최초이자 유일하게 호주의 토레스해협 원주민들(Torres Strait Islanders)이 UN인권위원회(Human Rights Committee)에 청원을 제기한 상태이다.[78] 그러나 다자적 국제인권기관이 아니라 유럽인권재판소, 아프리카인권위원회 및 아프리카인권재판소, 미주인권재판소 및 미주인권위원회 등 지역수준의 인권기관에서는 환경위해로부터의 인권구제가 상대적으로 실질적으로 이루어지고 있다. 이들 지역인권기관의 인권구제는 해당 인권조약에 환경위해로부터 인권침해를 보호할 수 있는 환경보호관련 규정을 포함하고 있어서 가능하다. 그러나 기후변화로부터 발생하는 인권침해에 대한 개인청원을 받아들인 곳은 2005년 이누이트 청원을 받아주었던 미주인권위원회가 아직까지 유일하다. 앞서 말한 것처럼 다자적 국제인권조약에는 기후변화의 부정적 영향으로부터 인권을 실질적으로 보할 수 있는 인권규정이 확립되어 있지 않다. 그런데 인권과 환경보호 및 기후변화의 문제가 상호의존적이라는 시각으로 더욱 가까워지며 다자적 국제인권법 차원에서 환경적 인권(environmental human rights)의 확립에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 예를 들면, 2015년부터 2018년 7월까지 UN OHCHR의 특별보고자였던 John Knox가 “인권과 환경에 관한

78) Katharine Murphy, Torres Strait Islanders take climate change complaint to the United Nations, The Guardian, 12 May 2019. 호주 북쪽 해안 저지대 섬으로부터의 토레스해협 원주민들은 호주정부의 온실가스배출량감축조치 및 해협의 저지대 사람들에 대한 적응조치의 실패로 토레스해협 원주민들에 대한 근본적인 인권의무, 즉 ICCPR의 제27조 right to culture, 제17조 right to be free from arbitrary interference with privacy, family and home, 그리고 제6조 right to life를 위반했다고 주장하는 청원을 제기하였다.

특별보고서"[79]를 제출하여 "건강한 환경에 대한 권리(right to a healthy environment)"[80]와 같은 실체적 인권을 환경보호 및 기후변화의 맥락에서 새로이 형성할 것을 주창하고 있다. 그리고 2018년 8월부터 UN OHCHR의 새로운 특별보고자인 David Boyd는 John Knox의 "인권과 환경에 대한 기본원칙"에 부가적인 명확성을 제공하는 작업을 하면서 인권규범이 기후변화를 포함한 환경문제의 전 범위에 적용되도록 독려하고 있다.

한편, UN 국제인권법 차원은 아니지만, 지역 인권협약인 미주인권협약하의 미주인권재판소[81]는 2017년 11월, 환경에 대한 국가의 의무에 관한 권고적 의견[82]에서, "건강한 환경에 대한 권리(right to a healthy environment)"는 환경보호, 지속가능한 발전 그리고 인권 간의 상호의존성이 1972년 UN 인간환경선언(스톡홀름선언), 1992년 환경과 개발에 관한 리우선언, 2002년 지속가능한 개발에 관한 요하네스버그선언 등에서 광범위하게 국제적으로 승인을 받아온 인류존재에 대한 근본적인 권리임을 인정하였다.[83] 법원은 "건강한

79) John Knox, Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, Report to the Human Rights Council (Advance Edited Version) 37th session, agenda item 3, UN Doc A/ HRC/37/59, 24 January 2018.

80) John Knox and Ramin Pejan, The Human Right to a Healthy Environment, Cambridge University Press, 2018, p.1. John Knox는 "건강한 환경에 대한 권리"를 "만족스러운(satisfactory)" 또는 "청정한(clean)" 또는 "지속가능한(sustainable)" 환경에 대한 권리와 같은 대안적 형태를 일반적으로 포함하는 것으로 읽어야 한다고 밝히고 있다.

81) 미주인권재판소(Inter-American Court of Human Rights)는 미주기구(Organization of American States; OAS)의 35개 회원국 중 25개 국가가 당사국인 미주인권협약(American Convention on Human Rights)하의 법원이다.

82) The Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-23/17, Corte InterAmericnana De Derechos Humanos, Opinion Consultiva OC-23/17, DE 15 De Noviembre De 2017, Solicitada Por La Republica De Colombia.

83) Domenico Giannino, The Ground-Breaking Advisory Opinion OC-23/17 of

환경에 대한 권리"는 개인적 성질과 집단적 성질을 모두 갖는데, 개인적 권리로는 건강권, 생명권 그리고 개인의 온전함(personal integrity)과 같은 다른 근본적인 권리와 불가분으로 연결되어 있고, 집단적 권리로는 미래세대는 물론 인류 대다수의 보편적 이익을 위한 권리라고 하였다. 미주인권법원의 이러한 권고적 의견은 미주인권협약 제26조[84]의 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 동 조에 대한 부가의정서인 San Salvador Protocol 제11조[85]의 "건강한 환경에 대한 권리" 규정을 바탕으로 한 것이다. 특히 법원은 "건강한 환경에 대한 권리"가 미주인권협약 제26조 경제적, 사회적 및 문화적 권리에서도 도출된다고 함으로써 "건강한 환경에 대한 권리"의 형성을 위한 법적 기반을 제공하며 건강권, 생명권, 그리고 개인의 온전함의 보호를 위한 전제로서 건강한 환경에 대한 권리를 존중할 회원국의 의무를 인정하였다. 이렇게 지역적 수준의 국제인권법원이 "건강한 환경에 대한 권리"를 인정한 것이 글로벌 수준의 다자적 국제인권법에 영향을 주어 "환경적 인권"이 확립된다면 기후변화의 부정적 영향으로 인한 인권침해를 방지할 국가의 인권보호의무가

---

the Inter-American Court of Human Rights: Healthy Environment and Human Rights, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 1, 2018, 2019년 6월 30일 접속, http://www.iconnectblog.com/2018/11/the-ground-breaking-advisory-opinion-oc-23-17-of-the-inter-american-court-of-human-rights-healthy-environment-and-human-rights

84) American Convention on Human Rights, (Adopted at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969), Article 26.

85) Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador", Article 11, Right to a Healthy Environment, "1. Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services. 2. The States Parties shall promote the protection, preservation, and improvement of the environment."

확립되고 법적구제를 받을 수 있는 가능성이 더욱 증대될 것이다.

다. 국제인권법하의 법적구제가 직면한 이론적 문제점

국제인권기관과 미국[86] 등 선진국의 경우 기후변화가 인권의 향유에 부정적인 영향을 준다는 것을 인정하면서도 기후변화의 부정적 영향에 기여하거나 기후변화를 악화시킨 국가의 작위 또는 부작위가 국제인권법의 위반에 해당한다는 것을 인정하기를 꺼려한다. 국제인권법에서 인정되고 있는 인권의 향유를 간섭받는다는 사실은 인권위반 또는 인권침해를 위한 필수요건이지만 충분요건은 아니기 때문이다.[87] 따라서 기후변화가 인권법을 위반하는지 여부는 국가가 기후변화와 관련된 자신의 작위 또는 부작위의 결과로 인권법을 위반한다는 것이고, 이것은 국가가 인권의 향유를 훼손하거나 침해하는 기후변화의 부정적 영향을 방지하거나 이에 대응하는 조치에 실패함으로써 자신의 법적의무를 위반하는지에 달려있다. 따라서 국가에게 기후변화를 원인으로 한 인권침해를 방지할 의무를 부여하는 “건강한 환경에 대한 권리”와 같은 인권이 국제인권법에서 인정되지 않는 한 그리고 국가가 자발적으로 자신의 국내법에서 그러한 권리를 인정하지 않는 한 기후변화의 완화 및 적응정책의 실패로 발생하는 인권침해에 대한 법적구제를 받기 어렵다.

그런데 기후변화에 기여하는 행동이 국가의 인권의무에 대한 침해에 해당한다. 즉 기후변화가 국제인권법을 위반한다고 추정하면,

---

86) Submission of the United State to the OHCHR under Human Rights Council Resolution 7/23, 2008.

87) Naseer Chia et al., Roundtable Summary with John Knox, Human Rights & Climate Change: Connection the Dots, 2 September 2016, 2019년 6월 30일 접속, https://www.ucl.ac.uk/global-governance/sites/global-governance/files/roundtable-johnknox.pdf

기후변화의 맥락에서 인권침해에 대한 법적구제는 청구적격, 인과관계, 귀속성, 추상적인 인권규정에서 환경기준의 분별 등 많은 복잡한 이론적 문제를 갖고 있다.[88] 특히, 기후변화의 부정적 영향과 인권침해간의 "인과관계(causality)"의 문제 즉, 기후변화의 영향에 기여하거나 악화시킨 행동이 국제인권법을 위반하는데 해당할 수 있는지의 문제가 해결하기 어려운 장벽으로 지적되고 있다. 2009년 OHCHR의 보고서도 기후변화가 인권의 향유에 부정적인 영향을 준다는 것을 인정하면서도, 특정 국가의 역사적인 온실가스배출량을 특정 기후변화관련 영향과 연결하는 복잡한 인과관계를 풀어내는 것이 사실상 불가능하다는 점, 지구온난화는 기후변화관련 효과에 대한 여러 기여요소중의 하나이므로 인권에 영향을 주는 구체적인 기후변화관련 사건이 지구온난화 때문인 정도를 확정하는 것이 불가능하다는 점, 그리고 지구온난화의 부정적 효과는 미래에 발생할 영향에 대한 예상인데 반해, 인권침해는 보통 위해가 발생한 후에 확립되는 점 등 기후변화의 영향을 정량하는 것이 어렵다는 점을 지적한 바 있다.[89]

권리에 기반한 기후변화로 인한 인권침해의 국제인권법하에서 법적구제는 제소자(plaintiff)가 기후변화와 연관된 인권침해의 "피해자"임 및 해당 국제인권기관이 그런 사건에 관하여 관할권을 가진다는 것을 입증해야 하고, 제소자가 피제소국가(defendant state)의 국민이거나 거주민일 필요는 없지만 피제소국가가 통제했던 활동의 결과로 자신의 인권이 침해되었다는 것을 일응 입증해야 한

88) Margaretha Wewerinke-Singh, Remidies for Human Rights Violations Caused by Climate Change, Climate Law 9, 2019, p.229.

89) UN HRC, 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, 15 January 2009, paras. 60-70.

다.[90] 그리고 국제인권기관에 사건을 제기하는 자는 모든 관련된 국내구제절차를 완료했음을 증명해야 하고, 국제인권기관에 대한 청원은 피제소국가가 관련된 권리를 포함하고 있는 해당조약의 당사국이고 그 조약이 소송메커니즘을 설정하고 있는 경우에만 허용된다.[91]

기후변화로 인한 인권침해의 법적구제를 위해 기존의 인권조약하의 국가의 의무를 역외적용(extraterritorial application)할 수 있는가도 법적으로 논쟁이 되어온 문제이다. 그동안 국제인권기관은 "기후변화 및 다른 환경적 위해의 맥락에서 국가의 의무는 모든 권리보유자에게 그리고 관할권내 및 관할권을 넘어서 발생하는 위해로 확장된다"고 하면서 "국가는 온실가스나 위해가 실질적으로 발생하는 장소에 상관없이 자신의 관할권하에 있는 기업의 배출량을 적절하게 규제하는데 실패하는 것을 포함하여 기후변화에 대한 자신의 기여에 대해 권리보유자에게 책임을 져야한다"[92]고 권고해 왔다. 국제인권조약 중 1966년 ICCPR은 당사국 자신의 영토 내에 있는 모든 개인을 관할권의 대상으로 하며 규약에서 인정한 권리를 존중하고 보호하도록 관할권한계를 규정하고 있다.[93] 1966년 ICESCR은 원조 및 협력의무 등과 같은 역외적 의무를 지지하는 표현을 포함하고 있지만,[94] UNHRC의 해석은 법적 구속력이 없고, 역외적용가능성에 대한 발표가 보편적으로 받아들여지고 있지도 않

90) Margaretha Wewerinke-Singh, Remedies for Human Rights Violations Caused by Climate Change, Climate Law 9, 2019, p.232.

91) Ibid., p.233.

92) Key Messages on Human Rights and Climate Change, para. 3, 2019년 6월 30일 접속, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf

93) ICCPR, Article 2.1.

94) ICESCR, Article 2.1.

는다.[95] 그런데 2017년 미주인권재판소는 권고적 의견을 통해 미주협약의 당사국은 국가가 자신의 영토와 개인에 대해 효과적인 통제(effective control)를 하는 경우, 국가의 영토 안에서는 물론 국가의 영토 밖에서 개인의 인권향유에 영향을 주는 초국경피해의 발생을 방지할 의무가 있다고 하면서 영토와 사람에 대한 효과적인 통제를 근거로 미주인권협약상 환경의무 준수의 맥락에서 당사국의 의무의 역외적용을 인정하였다.[96] 이에 더하여 국가의 영토 내에서 수행된 행동과 해외에서 발생한 인권침해간의 사실적 연계 혹은 인과적 연계라는 연결고리를 이용하여 역외적용가능성의 내용을 확장하였다.[97] 그러나 재판소는 기후변화의 문제에 대해 인권조약의 인권보호의무를 역외적용하는 것은 해당 협약을 예외적이고 엄격하게 해석하여 상황별로 그 가능성을 판단해야 한다고 하였다. 따라서 파리협정과 국제인권법하에서 기후변화의 부정적 효과로 침해되는 인권을 법적으로 보호하기 위해서 기후변화 영향의 속성상 발생하는 국가의 인권보호의무의 역외적용가능성은 여전히 해결해야 할 이론적 문제로 남아 있다.

---

95) John H. Knox, Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations, Harvard Environmental Law Review, Vol.33, 2009; Wake Forest Univ. Legal Studies Paper No.1457793, p.493.

96) The Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-23/17, Corte InterAmericnana De Derechos Humanos, Opinion Consultiva OC-23/17, DE 15 De Noviembre De 2017, Solicitada Por La Republica De Colombia, paras. 81, 102-104(h).

97) Ibid., paras. 95, 101-102.

Ⅴ. 맺음말

기후변화의 부정적 영향이 직·간접적으로 인간이 누리던 여러 권리의 향유를 훼손하거나 침해하고 있음은 분명하다. 국제인권법 체제하에서 UN 인권기관들은 기후변화의 맥락에서 국가가 인권보호 의무를 더욱 고려하고 실현해야 한다고 주장해 왔다. 기후변화의 맥락에서 인권침해의 사실이 명확해짐에 따라 파리협정도 당사자의 기후변화 대응정책에서 인권의무에 대한 존중·촉진·고려를 더욱 강화할 것이라는 기대를 반영하여 전문 paragraph 11에 인권조항을 포함하고 있다. 그런데 파리협정 전문의 인권조항은 법적 구속력은 없다. 그러나 UNFCCC의 당사국총회 결정이 아니라 국제환경조약인 파리협정에 인권관련 내용을 최초로 언급하고 있다는 점에서 이것은 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 파리협정은 전문의 인권조항을 통해서 기후변화와 인권의무를 연결하여 파리협정과 국제인권법체제를 통합하고 있다. 따라서 파리협정하의 대부분의 기후변화 대응정책, 특히 당사자의 차기 NDCs 수준결정, 완화 및 적응정책 자체, 완화행동의 이행지원 및 적응을 위한 경제적 재정지원, 절차적 권리보장 등의 광범위한 영역에서 협정의 당사국들이 인권에 대한 영향을 더욱 고려하게 될 것이라고 기대할 수 있다. 파리협정의 당사자가 기후변화의 인권영향을 심각하게 받아들여서 기후변화로 인한 인권침해를 최소화하는 방향으로 국내법정책을 적극적으로 수립해 나간다면 인권침해에 대한 사전적 예방효과를 얻을 수 있을 것이다.

그러나 기후변화의 부정적 영향을 이유로 인권이 침해되는 경우, 이를 법적으로 구제할 방법은 이론적으로 아직 확립되어 있지 않

다. 국제인권조약의 당사국인 국가는 자신의 관할권내에 존재하는 개인에 대하여 인권을 존중하고, 보호하며 실현하도록 만들 국제법적 의무를 부담한다. 그러나 “건강한 환경에 대한 권리”와 같은 전 지구적으로 인정받는 새로운 환경적 인권이 존재하지 않기 때문에 기후변화의 맥락에서 인권을 보호할 국가의 의무는 기존에 확립되어 있는 기후변화에 특별히 영향을 받는 생명권, 건강권, 음식에 대한 권리, 음용수에 대한 권리, 주거권, 자결권 등 개별적인 인권의 보호에 머물게 된다. 또한 기후변화에 인권규범을 직접적용하는 데에는 기후변화와 인권침해간의 인과관계, 집행가능성, 역외적용성 등의 문제를 해결할 법리가 형성되어야 한다. 이러한 여러 이론적 문제점에도 불구하고 파리협정이 기후변화와 환경보호에 인권원칙을 광범위하게 적용할 필요성에 대해 전 지구적으로 합의를 만들어 냈기 때문에 국제인권법체제하에서 기후변화의 부정적 영향에 대한 인권보호가 실질적으로 이뤄질 수 있는 “건강한 환경에 대한 권리”와 같은 새로운 인권이 전 지구적 차원에서 형성되는 것이 더욱 바람직하리라 생각된다.

참 고 문 헌

Andrew D. Emhardt, Climate Change and the Inuit: Bringing an Effective Human Rights Claim to the United Nations, Indiana International & Comparative Law Review 24(2), 2014.

Alexander A. Robel, et al., Marine ice sheet instability amplifies and skews uncertainty in projections of future sea-level rise, July 8, 2019, https://www.pnas.org/content/pnas/early/2019/07/02/1904822116.full.pdf

American Convention on Human Rights, (Adopted at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969)

Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador"

Benoit Mayer, Human Rights in the Paris Agreement, Climate Law 6, 2016.

Daniel Klein et al. eds., The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, Oxford University Press, 2017.

Derek Bell, Comate change and human rights, WIREs Clim Change 2013.

Domenico Giannino, The Ground-Breaking Advisory Opinion OC-23/17 of the Inter-American Court of Human Rights: Healthy Environment and Human Rights, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 1, 2018, http://www.iconnectblog.com/2018/11/the-ground-breaking-advisory-opinion-oc-23-17-of-the-inter-american-court-of-human-rights-healthy-environment-and-human-rights

Elena Parfenova, Nadezhda Tchebakova, Amber Soja. Assessing landscape potential for human sustainability and 'attractiveness' across Asian Russia in a warmer 21st century. Environmental Research Letters, 7 June 2019; 14(6).

EU ministers' biofuel proposal will continue to burn food for fuel, 18 December 2017, https://www.transportenvironment.org/press/eu-ministers%E2%

80%99-biofuel-proposal-will-continue-burn-food-fuel

Human Rights Watch, Human Rights in Climate Pact Under Fire: Norway, Saudis, US Blocking Strong Position, 7 December, 2015, https://www.hrw.org/news/2015/12/07/human-rights-climate-pact-under-fire

Human Rights and Climate Justice, 5th February 2015, https://www.mrfcj.org/resources/human-rights-and-climate-justice/

International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, Treaty Series, vol.999, 16 December 1966.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations, Treaty Series, vol.993, 16 December 1966.

IPCC Special Report, Global warming of 1.5℃, Summary for Policymakers, October, 2018.

IPCC, Climate Change 2014: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014.

IFC Compliance Advisor Ombudsman, Complaint, Guatemala / Real LRIF-01 /Coban, 29 October 2014.

Joana Setzer and Rebecca Byrnes, Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot, Grantham Research Institute at the London School of Economics and Political Science, July 2019.

John H. Knox, Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations, Harvard Environmental Law Review, Vol.33, 2009; Wake Forest Univ. Legal Studies Paper No.1457793.

John H. Knox, Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Climate Change Report, UN Doc. A/ARC/31/52, February 1, 2016.

John Knox, Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and

Sustainable Environment, Report to the Human Rights Council (Advance Edited Version) 37th session, agenda item 3, UN Doc A/HRC/37/59, 24 January 2018.

John Knox and Ramin Pejan, The Human Right to a Healthy Environment, Cambridge University Press, 2018.

Jonathan L. Bamber, et al., Ice sheet contributions to future sea-level rise from structured expert judgment, PNAS, vol.116, no.23, pp.11195-11200, 4 June 2019, https://www.pnas.org/content/pnas/116/23/11195.full.pdf

Josh Gabbatiss, England could run out of water within 25 years, warns Environment Agency boss, 19 March 2019, https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/water-shortage-uk-england-environment-agency-climate-change-a8829401.html

Katharine Murphy, Torres Strait Islanders take climate change complaint to the United Nations, The Guardian, 12 May 2019.

Key Messages on Human Rights and Climate Change.

Lavanya Rajamani, Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond, in John Knox and Ramin Pejan, eds, The Human Right to a Healthy Environment, Cambridge University Press, 2018.

Lijing Cheng, et al., How fast are the oceans warming?, Science, Vol 363, Issue 6423, 11 January 2019, https://science.sciencemag.org/content/363/6423/128.full

Mark G. Lawrence et al., Evaluating climate geoengineering proposals in the context of the Paris Agreement temperature goals, Nature Communications, 2018.

Makane Moise Mbengue, Preamble in Max Planck Encyclopedia of Public International Law.

Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change, adopted 14 November 2007.

Margaretha Wewerinke-Singh, Remedies for Human Rights Violations Caused by Climate Change, Climate Law 9, 2019.

Nick Watts et al, The Lancet Countdown on health and climate change: from 25 years of inaction to a global transformation for public health, The Lancet, Volume 391, Issue 10120, February 10, 2018.

Naseer Chia et al., Roundtable Summary with John Knox, Human Rights & Climate Change: Connection the Dots, 2 September 2016, https://www.ucl.ac.uk/global-governance/sites/global-governance/files/roundtable-johnknox.pdf

Office of the High Commissioner for Human Rights, Understanding Human Rights and Climate Change, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf

Oxfam, Climate Wrongs and Human Rights: Putting People at the Heart of Climate-Change Policy 15-16, 2008.

Paris Agreement, Decision 1/CP.21, Annex, UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 January 2016.

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 (Inter-American Commission on Human Rights, 2005)

Reuters, East China floods cause over $1 billion in damage this month: China Daily, 27 August 2018, https://www.reuters.com/article/us-china-floods/east-china-floods-cause-over-1-billion-in-damage-this-month-china-daily-idUSKCN1LC00W

Sebastien Duyck, The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate, Yearbook of International Environmental Law, Vol.26, No.1, 2015.

Sebastien Duyck, Jolein Holtz, and Lucy Mckernan, States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change: 2009 Update, Center for International Environmental Law and the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, February 2019.

Sébastien Jodoin & Katherine Lofts (eds.), Economic, Social, and Cultural Rights and Climate Change: A Legal Reference Guide (New Haven, Ct.: CISDL, GEM & ASAP, 2013)

Submission of the United State to the OHCHR under Human Rights Council Resolution 7/23, 2008.

K.R. Smith et al., Human health: Impacts, Adaptation, and Co-benefits, in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Cambridge University Press, 2014.

The Guardian, Heavy storms cause deadly floods in south-western France, 15 October 2018, https://www.theguardian.com/world/2018/oct/15/heavy-storms-cause-deadly-floods-in-south-western-france

The Guardian, Montpellier melts under a 45C high as Europe hit by record heatwave, 29 June 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/jun/29/montpellier-melts-45c-heatwave-europe

The Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-23/17, Corte InterAmericnana De Derechos Humanos, Opinion Consultiva OC-23/17, DE 15 De Noviembre De 2017, Solicitada Por La Republica De Colombia.

Tom Fish, Arctic SHOCK: Melting ice caps are fuelling EXTREME weather across the US, 4 June 2019, https://www.express.co.uk/news/science/1136306/arctic-sea-melting-ice-caps-extreme-weather-news-climate-change

United Nations Framework Convention on Climate Change, United Nations, Treaty Series, vol.1771, 9 May 1992.

UNEP, Climate Change and Human Rights, 2015.

UN Convention to Combat Desertification, World Day to Combat Desertification 2019 concept note https://www.unccd.int/world-day-combat-desertification-2019-concept-note

UN Human Rights Council, Resolution 7/23. Human rights and climate change, 28 March 2008.

UN Human Rights Council, 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, 15 January 2009.

UN Human Rights Council, Resolution 10/4. Human rights and climate change, 25 March 2009.

UNFCCC, Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 March 2011.

UNFCCC, Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 March 2011.

UNFCCC, Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions, FCCC/CP/2015/7, 30 October 2015.

UN Report: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating', https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/

What is Geoengineering? http://www.geoengineeringmonitor.org/what-is-geoengineering/

Weida Li, More than 1.2m people affected by severe flooding in S China, GBTimes, 4 September 2018, https://gbtimes.com/more-than-12m-people-affected-by-severe-flooding-in-s-china

William C.G. Burns, The Paris Agreement and Climate Geoengineering Governance: The Need for a Human Rights-based Component, Centre for International Governance Innovation, CIGI Papers No.111, October 2016.

WHO, Strengthening Health Resilience to Climate Change, 2015.

WHO, Preventing non-communicable diseases(NCDs) by reducing environmental

risk factors, 2017.

WMO, Europe sees first heatwave of the year, 28 June 2019, https://public.wmo.int/en/media/news/europe-sees-first-heatwave-of-year

Yukiko Imada et al., The July 2018 High Temperature Event in Japan Could Not Have Happened without Human-Induced Global Warming, The Meteorological Society of Japan, Scientific Online Letters on the Atmosphere (SOLA), 2019, Vol.15A, 8–12, https://www.jstage.jst.go.jp/article/sola/15A/0/15A_15A-002/_pdf

<Abstract>

A Study on the Human Rights-based Approach of the Paris Agreement

Kim, Minjoo*

Climate Change is a threat to human rights. The 2015 Paris Agreement on Climate Change contains the first mention of human rights in an international climate change treaty. This article analyzes the meaning of the human rights related preambular clause of the Paris Agreement from the contents which has been established by the advocacy of human rights since the Cancun Agreement. Then, it finds that Paris Agreement is linked with the international human rights law through the expression in the preamble. Yet, due to the limits of the international human rights law system, the creation of a globally recognized new environmental human right such as “the right to a healthy environment” is required in order to substantially protect human rights against the risks of climate change. And it argues that the creation of such a new human right will affect for the Parties to more seriously consider the human rights impacts when taking action to address climate change under the Paris Agreement.

Key Words : Climate change, human rights, Paris Agreement, Right to a healthy environment

* Ph.D. in Law, Researcher of the Legal Research Institute, Korea University