

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000926-01

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



기후변화와 인권 관련 주요 해외 문헌 자료집



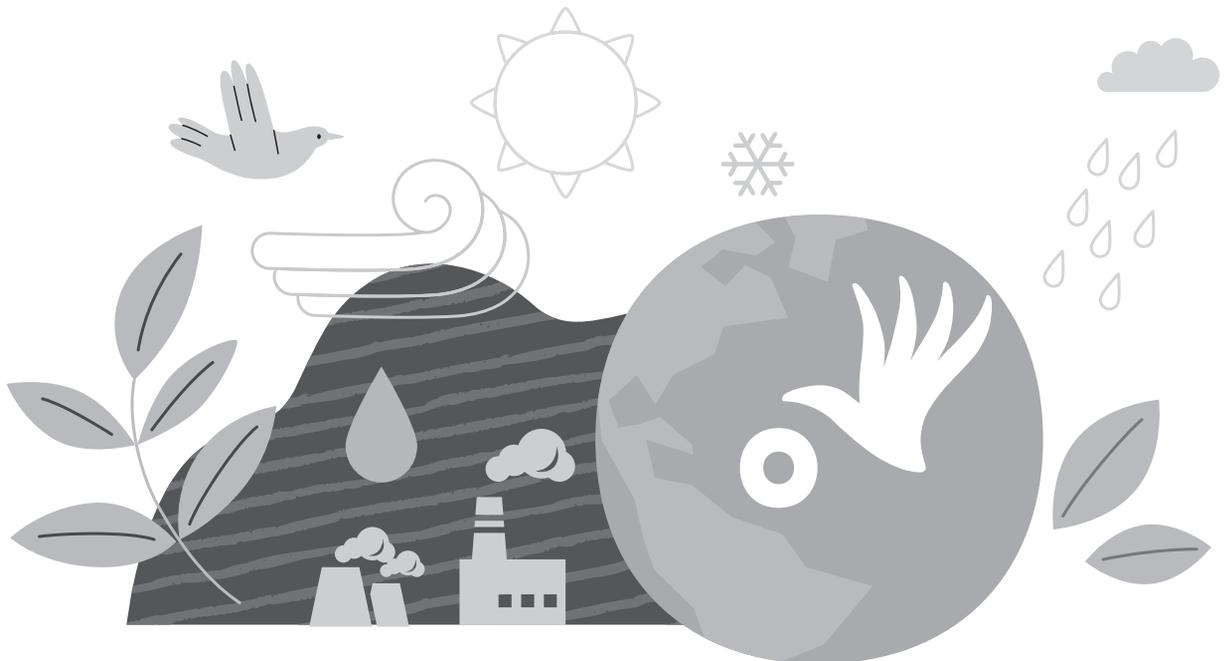
발 간 등 록 번 호

11-1620000-000926-01

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



기후변화와 인권 관련 주요 해외 문헌 자료집

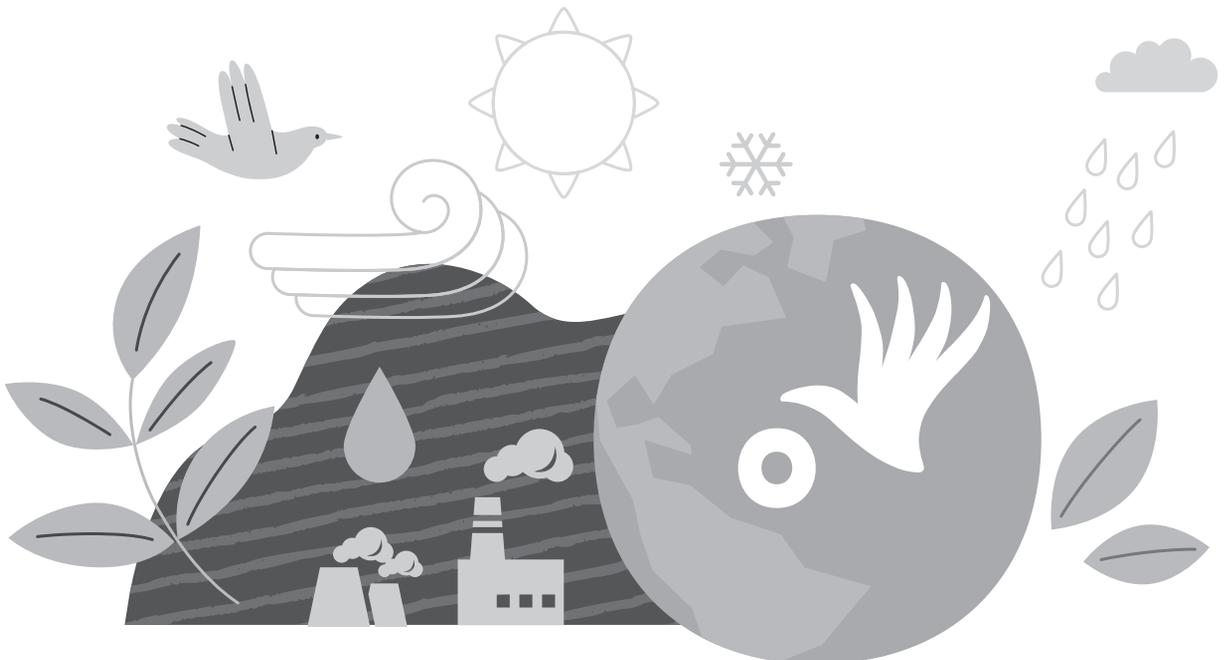


목 차 Contents

1. Understanding human rights and climate change	1
출처: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 제21차 유엔기후변화협약 당사국 총회 제출 문헌, 2015년	
2. Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change	33
출처: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2021년	
3. Climate Emergency Et Human Rights	101
출처: CNCDH, OPINION, 「Climate Emergency Et Human Rights」, 2021	
4. Climate-Change-and-Human-Rights_Handbook	135
출처: German Institute for Human Right, 2020년	
5. Urgenda v State of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2019:2007	205
출처: 네덜란드 우르헨다 대법원 판결문, 2019년	
6. BVerfG, Order of the First Senate of 24 March 78	261
출처: 독일연방헌법재판소 위헌 결정 판결문, 2021년	
7. Impact of climate change on human rights of people	337
제50차 유엔인권이사회 결의안 (A/HRC/50/57)	
8. Towards a just transformation: climate crisis and the right to housing	363
제52차 유엔인권이사회 결의안 (A/HRC/52/28)	

1. Understanding human rights and climate change

출처: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 제21차 유엔기후변화협약 당사국 총회 제출 문헌, 2015년



인권과 기후변화의 이해¹⁾

인권과 기후변화에 대한 핵심 메시지

제1장 : 인권과 기후변화	5
기후변화 관련 행동에 왜 인권을 통합해야 하는가?	6
기후변화 맥락에서 적용되는 인권 원칙은 무엇인가?	8
기후변화 관련 행동에 인권이 어떻게 통합될 수 있는가?	9
국제 인권 메커니즘이 현재까지 취한 행동은 무엇인가?	11
향후 어떤 조치가 취해져야 하는가?	13
제2장 : 기후변화로 인해 가장 크게 영향을 받는 인권은?	14
생명권	14
자기결정권	15
발전권	16
식량권	17
물 및 위생에 대한 권리	18
건강권	19
주거권	20
교육권	21
의미있고 정보에 기반한 참여에 대한 권리	21
기후변화로 인해 가장 큰 영향을 받은 사람들의 권리	23
미래 세대의 권리	26
제3장 : 따뜻해지는 세계에서 인권의 실현	27
기후변화에 관한 종일 패널 논의의 권고	28

1) 유엔 인권최고대표사무소의 제21차 유엔기후변화협약 당사국총회 제출 문서.



인권과 기후변화에 대한 핵심 메시지

기후변화는 국제적으로 보장되는 일련의 인권에 직접적이고 간접적인 영향을 미친다. 국가(의무수입자)는 이러한 기후영향을 예방하고 해결하며 기후변화를 완화하고 모든 인간(권리보유자)이 기후위기에 적응 하기 위해 필요한 역량을 갖도록 보장하기 위해 효과적인 조치를 취해야 할 긍정적 의무를 가진다.

기후정의는 기후행동이 기존의 인권 합의, 의무, 기준 및 원칙에 부합하길 요구한다. 기후변화에 가장 적게 영향을 미친 이들이 부당하게도 불균형적인 피해를 겪고 있다. 이들은 기후행동에 의미있게 참여하고 주된 수혜자가 되며 효과적 구제에 접근할 수 있어야 한다.

OHCHR의 인권과 기후변화에 대한 핵심 메시지는 국가와 기업을 포함한 기타 의무수입자의 핵심적 의무와 책임 및 기후변화 관련 합의, 정책 및 행동에 대한 그 영향을 강조한다. 정책적 일관성을 증진하고 기후변화 완화와 대응 노력이 적절하고 충분히 야심적이며 비차별적이고 인권 의무에 부합하도록 보장하기 위해 모든 기후행동에서 제21차 유엔기후변화협약 당사국총회에서 논의될 합의를 포함한 다음의 고려사항이 반영되어야 한다.

1. 기후변화를 완화하고 부정적인 인권 영향을 예방함: 국가는 모든 사람의 인권을 차별없이 존중, 보호, 이행 및 증진해야 할 의무를 갖는다. 예측 가능한 장기적 피해를 포함해 기후변화로 인한 인권 피해를 예방하기 위한 긍정적 조치를 취하지 않는 것은 그 의무에 반하는 것이다. 기후변화에 대한 국가 간 패널의 제5차 보고서는 기후변화가 인류로 인한 온실가스의 배출에 의한 것임을 확인했다. 기후변화는 특히 인간의 건강, 주거, 물 및 식량에 대한 권리에 부정적 영향을 미친다. 이러한 부정적 영향은 궁극적으로 발생하는 기후변화의 정도에 따라 기하급수적으로 증가할 것이며, 여성, 아동, 노인, 원주민, 소수민, 이주민, 농촌 노동자, 장애인 및 빈곤층을 포함한 취약계층에게 불균형적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 국가는 기후변화로 인한 현재 및 미래의 부정적 인권 영향을 가능한 예방하기 위해 규제 조치를 포함해 온실가스 배출을 제한하기 위한 조치를 취해야 한다.
2. 모든 사람이 기후변화에 적응하기 위해 필요한 역량을 갖추도록 함: 국가는 취약지역 거주민(작은 섬, 갭가 및 저지대 해안, 건조한 지역 및 극지방) 등 특히 기후변화의 부정적 영향으로 인해 가장 큰 위협에 처한 사람들을 포함해 모든 사람의 권리를 보호하고 이행하기 위한 적절한 적응 조치를 취해야 한다. 국가는 차별과 교육 및 보건의 격차 등의 요소가 기후 취약성에 영향을 미침을 인식하고 특히 가장 큰 위협에 놓인 이들을 포함한 모든 사람의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현을 위해 적절한 자원을 할애하여 취약 공동체의 적응 능력을 구축해야 한다.

3. 기후변화로 인한 인권 피해에 대한 책임과 효과적 구제를 보장함: 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약 및 기타 인권 규범은 국가가 인권 침해에 대한 효과적 구제를 보장하길 요구한다. 기후변화와 해수면 상승, 기상이변 및 가뭄과 같은 그 영향은 이미 수백만 명의 인권에 영향을 미쳤다. 최전선에 있는 국가와 공동체는 생존 그 자체가 위태롭다. 현재 그리고 앞으로 영향을 받을 이들은 사법 및 기타 구제 메커니즘을 포함한 의미있는 구제에 접근할 수 있어야 한다. 기후변화 및 기타 환경피해 맥락에서 국가의 의무는 모든 권리보유자와 국경 안팎에서 발생하는 피해로 확대된다. 국가는 기후변화에 대한 그들의 기여에 대해 권리보유자에게 책임을 져야 하며, 여기에는 그러한 배출 또는 피해가 실제로 어디서 발생했는지와는 관계없이 그들의 관할권에 있는 기업의 배출을 적절히 규제하지 못한 것이 포함된다.
4. 지속가능한 인권기반 개발을 위한 최대 가용자원을 동원함: 주요 인권 협약에 따르면, 개별적 및 집단적으로 행동하는 국가는 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적 실현과 시민적 및 사회적 권리 및 발전권의 증진을 위해 최대한의 가용자원을 동원하고 배분할 의무가 있다. 기후변화로 인한 예측 가능한 인권 피해를 막기 위해 가용자원을 동원하는 합리적 조치를 취하지 않는 것은 이러한 의무를 위반하는 것이다. 기후변화에 대처하기 위한 자원의 동원은 발전권을 포함한 모든 사람의 모든 인권을 완전히 추구하려는 정부의 다른 노력을 보완해야 하며 이에 대한 타협점이 되서는 안된다. 빈곤층에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위한 적절한 안전장치를 갖춘 탄소세와 같은 혁신적 조치가 환경적 외부효과를 내재화하고 가장 가난하고 소외된 이들에게 혜택을 주는 완화 및 적응 노력에 자금을 지원하기 위한 추가적 자원을 동원하기 위해 설계될 수 있다.
5. 국제적 협력: 유엔 헌장, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 및 기타 인권 규범은 국가에 모든 인권의 실현을 보장하기 위해 협력할 의무를 부여한다. 기후변화는 그 원인과 결과가 국경을 넘어서는 인권에 대한 위협이다. 이에 국제 연대를 바탕으로 하는 국제적 대응을 필요로 한다. 국가는 기후변화에 대처하기 위한 자원, 지식 및 기술을 공유해야 한다. 기후변화 완화 및 적응을 위한 국제적 지원은 기존의 ODA 약속에 추가적인 것이어야 한다. 관련 인권 원칙에 따라, 기후지원은 적절하고 효과적이며 투명하고 참여적이며 비차별적인 절차를 통해 관리되고, 도움을 가장 필요로 하는 개인 및 집단을 대상으로 해야 한다. 국가는 기후 관련 실태와 이주에 대응하며 기후 관련 분쟁 및 안보 위협을 해결하기 위한 노력에 참여해야 한다.
6. 기후 행동에서의 평등을 보장: 환경 및 개발에 대한 리우 선언, 비엔나 선언 및 행동강령, “우리가 원하는 미래” 모두 유엔 발전권 선언에서 명시된 발전권이 충족되어 현재 세대 및 미래 세대의 개발 및 환경적



필요를 평등하게 충족시킬 것을 요청한다. 유엔 기후변화협약은 국가에 미래 세대를 보호하고 “평등을 기반으로 하여 그들이 가진 공동 및 차별화된 책임과 각각의 역량에 따라” 기후변화에 대응하길 요구한다. 기후변화는 모든 곳에 있는 사람에게 영향을 미치지만 온실가스 배출에 가장 적게 기여한 사람들(빈곤층, 아동, 미래 세대 등)이 가장 큰 영향을 받는다. 기후행동에서의 평등은 기후변화의 영향을 완화하고 적응하기 위한 노력이 개발도상국, 원주민, 취약한 상황에 놓인 사람들 및 미래 세대에게 이익을 주어야 한다고 요구한다.

7. 모든 사람이 과학 및 그 응용의 혜택을 누리도록 보장함: 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약은 모든 사람이 과학과 그 응용의 혜택을 누릴 권리가 있다고 명시한다. 모든 국가는 지속 가능한 생산 및 소비를 위한 기술을 포함하여 새로운 기후 완화 및 적응 기술의 발전 및 보급을 적극적으로 지원해야 한다. 환경적으로 깨끗하고 건강한 기술이 접근 가능한 가격으로 책정되어야 하고, 개발 비용을 공평하게 부담해야 하며, 그 혜택은 국가 간 및 국가 내에서 공정하게 분배되어야 한다. 필요한 경우 국가 간 기술 이전이 적절하게 이뤄져 기후변화에 대한 공정하고 포괄적이며 효과적 국제 대응을 보장해야 한다. 국가는 또한 글로벌 지적 재산권 체제가 완화 및 적응 기술의 보급을 방해하지 않도록 하며 동시에 그러한 체제가 지속가능한 발전목표 충족을 위한 적절한 인센티브를 창출하도록 보장해야 한다. 원주민은 그들의 지식, 혁신 및 관행의 사용과 관련한 의사결정에 참여하고 혜택을 얻을 권리가 보호되어야 한다.

8. 기업의 피해로부터 인권을 보호함: 유엔 기업과 인권 이행지침은 국가가 기업으로 인한 피해로부터 인권을 보호해야 할 의무를 가지며, 기업은 인권을 존중하고 피해를 초래하지 말아야 할 책임이 있다고 규정한다. 국가는 기업으로 인한 피해로부터 모든 사람의 인권을 보호하며, 민간 부문과의 파트너십을 통한 활동을 포함한 스스로의 활동이 인권을 존중 및 보호하도록 보장하고, 피해가 발생한 경우 효과적 구제를 보장하기 위해 적절한 조치를 취해야 한다. 기업은 또한 의무수입자이다. 그들은 그들이 기후에 미치는 영향에 책임을 져야하며 기후변화 완화 및 적응 노력에 있어 인권을 존중하며 책임감 있게 참여해야 한다. 국가가 국제 기후변화 체제 내에서 민간 자금 또는 시장 기반 접근법을 통합하는 경우, 기업이 이러한 책임을 준수하는 것이 특히 중요하다.

9. 평등 및 비차별의 보장: 국가는 평등과 비차별 보장을 약속하였다. 기후변화 해결을 위한 노력은 국가 내 또는 국가 간 불평등을 악화시켜서는 안 된다. 예를 들어, 원주민의 권리는 유엔 원주민 권리 선언에 따라 충분히 반영되어야 하며 그들의 권리에 영향을 미칠 수 있는 행동은 그들의 자유롭고 정보에 기반한 사전 동의 없이 취해져서는 안 된다. 또한 양성평등 보장을 위한 노력을 포함하여 젠더 관점을 보장하기

위한 노력이 기후변화 완화 및 적응의 모든 계획에 포함되어야 한다. 아동, 노인, 소수민, 이주민 및 그 밖의 취약한 상황에 놓인 사람들의 권리가 효과적으로 보호되어야 한다.

10. 의미있고 정보에 기반한 참여의 보장: 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약과 그 밖의 인권 규범은 모든 사람이 공적 영역에 자유롭고 적극적으로 정보에 기반하여 의미있게 참여할 권리를 가짐을 보장한다. 이는 효과적인 권리기반 기후 행동을 위해 필수적이며 공개적이고 참여적인 제도 및 절차와 정확하고 투명한 온실가스 배출, 기후변화 및 그 영향에 대한 정확하고 투명한 측정을 요구한다. 국가는 사회 모든 부문이 기후 영향 및 자연재해와 관련한 조기 경보 정보를 이용할 수 있도록 해야 한다. 적응 및 완화 계획은 대중에게 공개되어야 하며 투명하게 자금이 조달되며 영향을 받는 집단과의 협의를 통해 진행되어야 한다. 특히 의사결정 과정에서 취약계층의 참여와 관련한 인권 의무를 준수하며 완화 및 적응 노력이 보호 대상에게 악영향을 미치지 않도록 보장하기 위한 주의를 기울여야 한다. 기후 행동이 인권을 존중하도록 보장하기 위해 이들의 인권 영향평가가 진행되어야 한다. 또한 국가는 기후변화 맥락에서 관련된 인권 지표를 개발 및 모니터링하며 기후변화가 인구 집단에 미치는 영향을 추적하기 위한 분리된 데이터를 수집하여 효과적이고 정해진 대상을 가지며 인권을 준수하는 기후 행동을 가능하게 해야 한다.

제1장. 인권과 기후변화

“기후변화는 지속가능한 발전 달성을 위한 우리의 능력을 위협하며, 생존 자체를 위협하기도 한다.”

반기문, 유엔 사무총장

유엔 인권이사회가 결의안 제26/27호에서 강조하듯, “기후변화는 국제적 해결을 필요로 하는 긴급한 국제적 문제”이다. 이사회는 “기후변화로 인해 영향을 받는 인권의 실현을 위한 국제적 노력을 지원하기 위해” 유엔기후변화협약 이행을 위한 국제적 협력을 촉구했다. 이사회는 “인권 의무, 기준 및 원칙이 기후변화 부문의 국제적, 지역적 및 국가적 정책 구상에 정보를 제공하고 이를 강화할 수 있으며, 정책적 일관성, 정당성 및 지속 가능한 결과를 증진한다”고 강조했다.

인권이사회는 이러한 사실은 인지하여 2015년 3월 6일 인권과 기후변화에 관한 종일 패널 토론²⁾을 진행했다. 토론에서는 기후변화가 모든 사람의 인권, 특히 취약한 상황에 놓인 이들의 인권 실현에 야기하는

2) 본 논의에 대한 요약 보고서는 A/HRC/29/19에 포함됨.



과제와 식량권을 점진적으로 해결하려는 국가의 노력에 미치는 기후변화의 부정적 영향을 논의했다. 유엔 회원국, 정부 간 기구, 시민사회 및 학계를 대표하는 저명한 연설자를 포함한 패널들은 기후변화 해결을 위한 권리기반 해결책을 권고하였다.³⁾

제21차 유엔기후변화협약 당사국총회에 제출된 본 문서는 앞서 언급한 패널 토론의 결과물로 인권적 논평과 분석을 통해 보완되었다. 본 문서는 유엔기후변화협약 당사국총회의 업무를 비롯한 모든 차원의 기후 행동 및 정책에 정보를 제공하고 패널들이 파악한 인권 및 기후변화 간의 핵심적 연결고리를 설명하기 위한 것이다. 패널들은 기후변화로 인해 발생하거나 악화된 여러 인권 문제와 이를 완화 및 적응하기 위한 노력을 강조하였다. 또한 모든 기후변화 관련 행동에서 투명성과 특히 영향을 받은 이들의 참여의 중요성을 강조하였다. 이들은 제21차 당사국총회에 인권을 통합할 것을 촉구했고, 기후변화가 인권 향유에 미치는 영향을 강조했다.

본 문서의 구조는 패널들의 논평을 기반으로 하며 기후변화의 인권적 함의와 지금까지 진행된 국제적 담론으로 시작한다. 그 후 기후변화의 영향을 받는 특정 인권에 대한 법적 근거, 기후변화로 인한 인권침해 주장의 사실적 근거 및 기후변화에 대한 권리기반 접근을 위한 권고를 서술한다.

기후변화 관련 행동에 인권을 왜 통합해야 하는가?

인권은 개인, 집단 및 국민을 그들의 기본적인 자유와 권리를 침해하는 작위와 부작위로부터 보호하는 보편적 법적 보장이다. 인권법은 (원칙적으로) 정부와 그 밖의 의무수임자에게 모든 인권을 존중, 증진 및 보호하길 요구한다. 인권은 보편적이며 모든 인간 고유의 존엄성과 평등한 가치에 기반한다. 인권은 평등하고 불가분하고 서로 연관되어 있으며 포기하거나 박탈될 수 없다. 또한 인권은 법적으로 보호되며 특히 국가와 국가 행위자의 작위 및 부작위와 관련한 의무를 부여한다.

인간의 활동으로 인해 야기된 기후변화가 인권의 완전한 향유에 부정적 영향을 미친다는 점은 논란의 여지가 없는 사실이다. 기후변화는 생명, 자기결정, 발전, 식량, 의료, 물과 위생 및 주거에 대한 권리를 포함한 다양한 인권에 상당한 영향을 미친다. 인권 체계는 또한 기후변화를 완화하고 이에 적응하기 위한 국제적 노력이 참여 및 정보, 투명성, 책임, 평등 및 비차별에 대한 권리를 포함한 관련 인권 규범 및 원칙을 따르길 요구한다. 즉, 기후변화는 인권 문제이며 인권 체계가 해결책의 일부가 되어야 한다.

3) 컨셉 노트와 패널 발표문을 포함한 본 논의에 대한 자세한 정보는 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Discussion6March2015.aspx> 참조.

기후변화에 관한 정부 간 협의체의 제5차 평가보고서(AR5)는 “기후 시스템에 인간이 미치는 영향은 명백하며, 최근 인류의 온실가스 배출량은 역사상 가장 높은 수준이다”고 명시했다.⁴⁾ 또한 “최근의 기후변화는 인간 및 자연 시스템에 광범위한 영향을 미친다”고 언급했다.⁵⁾ 보고서는 “사회적, 경제적, 문화적, 정치적, 제도적 및 기타 소외 계층이 특히 기후변화와 일부 완화 및 적응 대응에 취약하다”고 밝혔다.⁶⁾ 유엔의 플라비아 판시에리 인권부최고대표는 인권이사회 패널 토론에서 “빈곤층, 빈곤국, 그들의 자녀 및 우리의 자녀 등 온실가스 배출에 가장 적게 기여한 사람들이 가장 큰 짐을 지게 될 것이다.”이라고 언급했다. 메리 로빈슨 재단 - 기후 정의의 회장인 메리 로빈슨 전 인권최고대표는 기후변화가 “21세기 가장 큰 인권 문제가 될 것”이라고 묘사했다. 다른 패널들은 기후변화를 인권적 해결책을 필요로 하는 국제적 규모의 윤리적이고 도덕적인 문제로 묘사했다. 유엔기후변화협약 당사국은 이러한 맥락에서 인권의 중요성을 인지하며 “모든 기후변화 관련 행동에서 인권을 온전히 존중”하기로 합의했다.⁷⁾

기후변화를 예방하지 못하는 것이 갖는 명백한 인권적 함의에도 불구하고, 국제사회는 적절한 예방 조치를 취하지 않고 있다. 실제로, 지금까지 진행된 일부 기후변화 완화 및 적응 노력은 특히 가장 소외된 이들에게 부정적 인권 영향을 미쳤다. 전체적으로 볼 때, 기존의 기후변화 완화 및 적응 노력은 국가 및 기타 의무수임자가 책임을 이행하며 기후변화의 부정적 인권 영향을 예방하거나 구제하기 위해 필요한 수준에 크게 미치지 못했다.

인권을 기후 행동에 통합하는 것은 높은 수준의 야심을 필요로 하며 완화 및 적응 전략을 더욱 효과적이고 포용적으로 만들어 이를 향상시킨다. 패널 토론동안 여러 대표들은 참여, 정보에 대한 접근 및 사법에 대한 접근을 포함하여 기후정책에 인권을 통합하는 것의 중요성을 강조했다. 인권에 기반한 접근은 여러 사회적, 문화적, 정치적 및 경제적 문제를 해결하며 특히 취약계층을 포함한 개인, 집단 및 국민의 권한을 강화한다. 이는 기후변화 정책에 상당한 기여를 하여, 이러한 정책들이 근시안적이지 않고 대응적이며 민감하고 협력적일 수 있도록 한다.

4) 기후변화에 대한 정부 간 패널, 제5차 평가보고서: 정책 입안가를 위한 2014 기후변화 통합보고서 요약(본, 유엔기후변화협약), 2쪽(이하 IPCC, AR 5)

5) IPCC, AR 5, 2쪽.

6) IPCC 실무그룹 2, 기후변화 2014: 정책 입안가를 위한 영향, 적응 및 취약성, (WMO 및 UNEP), 6쪽.

7) 유엔기후변화협약, 제6차세션에 대한 당사국총회 보고서(칸쿰, 유엔, 2010년), FCCC/CP/2010/7/Add.1.



기후변화 맥락에서 적용되는 인권 원칙은 무엇인가?

“이는 기본적인 정의의 문제이다”

올라프 픽세 트베이트, 사무총장, 세계교회협의회

국가는 모든 국민의 인권을 존중, 보호, 증진 및 이행해야 할 의무가 있다. 여기에는 기후변화로 인한 것을 포함한 예측 가능한 피해를 예방하기 위한 긍정적 의무가 포함된다. 유엔 헌장, 세계인권선언, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 및 유엔 발전권 선언은 모두 국가의 인권 의무가 개별적인 행동 및 국제적 협력을 필요로 함을 분명히 한다. 세계인권선언에 따르면 모든 사람은 권리 및 자유가 온전히 실현될 수 있는 사회적 및 국제적 질서에 대한 권리를 가지며 공동체에 대한 의무를 진다. 마찬가지로 사회권규약은 “각 당사국은 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취해야 한다”고 선언한다.

발전권 선언은 국가가 개발도상국에 “적절한 수단을 제공하고 그들의 포괄적 발전을 촉진하기 위한” 국제적 협력을 포함하여 개별적 및 집단적 행동을 통해 개발권 및 모든 인권의 실현에 호호적인 국가적 및 국제적 환경을 조성하길 요구한다. 또한 “모든 사람은 개별적 및 집단적으로 발전에 대한 책임을 지며, 이에 발전을 위한 적절한 정치적, 사회적 및 경제적 질서를 보호 및 증진해야 한다”고 강조한다. 유엔 기업과 인권 이행지침은 기업 역시 인권 책임을 가짐을 확인한다. 이행지침은 모든 책임 있는 행위자가 그들의 행동으로 인한 부정적 영향에 책임을 져야 하며 그러한 영향을 시정하기 위한 책임을 공유한다고 강조한다.⁸⁾

평등 및 비차별이라는 기본적 인권 원칙은 기후변화가 가장 소외된 계층에 미치는 불균형적 영향을 해결 및 구제하며 기후 행동이 취약계층에게 혜택을 주고 불평등을 줄이도록 보장하기 위한 행동을 요구한다. 기후변화가 취약계층에 미치는 불균형적 영향은 기후 정의, 공정함, 평등 및 구제에 대한 접근과 관련한 우려로 이어진다. 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약 및 기타 인권 규범은 인권침해로 고통받는 모든 사람이 효과적 구제에 대한 접근권을 가짐을 명확히 한다. 인권이사회의 패널은 수차례 기후 정의와 기후변화 완화 및 적응을 위한 즉각적 행동을 촉구했다. 투발루의 에넬레 소포아가 총리는 기후변화의 인권 영향을 즉각적인 국제적 행동과 피해자를 위한 적절한 보상을 필요로 하는 정의의 문제로 묘사했다. 세계교회협의회(OIC)의 올라프 픽세 트베이트 사무총장에 따르면 기후변화가 가장 책임이 적고 가장 취약한 사람들에게 불균형적 영향을 미치는 것은 근본적인 불평등의 문제이다.

8) 기후변화 해결을 위한 국가와 기업의 법적 의무는 증가하는 합의와 분석의 대상이다. 기후변화 완화를 위한 국제적 의무에 대한 오슬로 원칙 참조(2015년 3월 1일), <http://www.osloprinciples.org/principles/>

발전권 선언은 발전의 혜택을 공정하게 분배하며 선진국이 개발도상국을 지원할 것을 촉구하며 이를 통한 평등한 발전의 필요성을 포괄한다. 국제협력, 평등과 비차별, 책임 및 공정함은 인권 약속을 반영하며 기후변화 해결을 위해 필수적이다. 세대 간 평등을 포함한 평등 원칙은 또한 유엔기후변화협약에서도 인지된다. 동 협약은 모든 당사국이 “형평에 입각하고 공통적이면서도 그 정도에 차이가 나는 책임과 각각의 능력에 따라 인류의 현재 및 미래 세대의 이익을 위해 기후체계를 보호해야 한다”고 촉구한다. 이러한 정신에 따르면, 유엔기후변화협약에 따른 국가의 약속은 기후변화와 인권, 경제, 공중보건 및 환경에 미치는 부정적 영향을 제한하기 위한 적절한 완화 및 적응 조치를 제공하고 보장하는데 실패했다.

유엔기후변화협약은 기본적 협약이며 지속적인 발전 및 협상의 대상이다. 파리에서의 제21차 당사국총회의 합의와 그 후속 합의가 인권을 기후변화의 부정적 영향으로부터 보호하기 위한 기후행동의 차원을 향상시킬 것이라는 희망이 있다. 이러한 협상과 관련 절차에서 투명성, 참여 및 책임이라는 인권 원칙은 중요한 역할을 수행한다.⁹⁾ 참여는 그 자체가 기본적 인권이며 다른 인권의 실현과 향유를 위한 전제조건 또는 촉매제이다.¹⁰⁾ 지속가능한 발전 및 기후변화 완화 및 적응을 위한 적절한 메커니즘을 보장하기 위해 제21차 당사국총회의 결과는 인권 원칙을 반영해야 하며, 권리기반 체계가 당사국의 실질적 약속과 그 합의 및 이행 과정을 구체화해야 한다.

기후변화 관련 행동에 인권이 어떻게 통합될 수 있는가?

인권은 발전권 선언이 촉구하며 유엔의 발전 협력을 위한 인권기반 접근에 대한 공동의 이해¹¹⁾에서 합의된 것처럼 권리기반 접근을 정책과 발전에 적용하여 기후변화 관련 행동에 통합될 수 있다. 유엔 공동의 이해는 보편성과 양도불가능성, 불가분성, 상호의존성 및 상호연관성, 비차별과 평등, 참여와 포용, 책임과 법치 등 주요 인권 원칙을 강조한다. 또한 모든 개발 활동에서 인권을 증진하고 보호하기 위해 국제 인권 기준에 기반한 개발을 위한 개념적 틀을 설명한다. 인권기반 접근법은 의무, 불평등 및 취약성을 분석하고 차별적 관행과 부당한 권력의 분배를 시정하고자 한다. 이는 권리 체계에 계획, 정책 및 프로그램과 국제법에 의해 확립된 상응하는 의무를 고정한다.

9) 환경 문제의 정보에 대한 접근, 의사결정에 대한 대중의 참여 및 사법 접근에 관한 유럽 경제위원회를 위한 유엔의 오르후스 협약은 환경적 문제에서 이러한 원칙의 중요성을 강조한다.

10) 유엔 총회, A/HRC/23/36: 극빈 및 인권에 관한 특별보고관 보고서(뉴욕, 유엔, 2013년), 요약본.

11) <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>. 참조.



인권기반 접근법의 핵심적 특징은 다음과 같다:

- 정책 및 프로그램이 구체화됨에 따라 그 주된 목표는 인권을 실현하는 것이어야 한다.
- 권리보유자의 권리 주장 역량과 의무수입자의 의무 이행 능력을 강화할 수 있는 방안을 찾기 위해 권리보유자와 그 권리 및 의무수입자와 그들의 의무를 파악해야 한다.
- 국제인권법, 특히 세계인권선언과 핵심적인 보편적 인권 조약에서 파생된 원칙과 기준이 모든 정책 및 프로그램을 이끌어야 한다.

대체 에너지원의 촉진, 산림 보존 또는 식수 활동, 재정착 계획 등 모든 기후변화 적응 및 완화 조치에 인권기반 접근법이 통합되어야 한다. 영향을 받은 개인과 공동체가 그러한 프로젝트의 계획 및 이행에 차별 없이 참여할 수 있어야 한다. 또한 권리가 위반된 경우 적법 절차 및 구제에 접근할 수 있어야 한다.

패널 토론 과정 중 기후변화에 대한 권리기반 접근법의 중요성이 여러 번 제기되었다. 사우스 센터의 마린 코 사무차장은 그러한 접근법이 기후 정의, 평등, 인권 존중 및 국제 협력과 연대를 필요로 한다고 언급했다. 이러한 요소는 재정 및 기술 지원을 포함한 개발도상국 지원에 있어 필수적이다. 메리 로빈슨에 따르면, 개발에 대한 권리기반 접근법은 모든 사람이 인간다운 삶을 살기 위해 필요한 최소 조건 만족에 집중해야 한다. 기후변화를 직면한 상황에서, 취약한 상황에 놓인 이들은 그들의 권리를 보호받아야 하고 적응 및 회복 조치에 접근할 수 있어야 하며 국제사회의 지원을 받아야 한다. 권리기반 대응은 또한 포용, 참여 및 평등을 극대화해야 한다.

중요한 것은 단순히 기후행동이 인권을 존중하도록 보장하는 것만으로 충분하지 않다는 점이다. 권리기반 접근은 국가가 모든 사람의 인권을 존중, 보호, 증진 및 이행하기 위한 긍정적 행동을 취하길 요구한다. 기후변화로 인한 예측가능한 인권 피해를 예방하지 못하는 것, 또는 최소한의 예방을 위한 최대 가용자원을 동원하지 않는 것은 이러한 의무의 위반에 해당한다. 인권 의무는 기후변화 분야에서의 국가의 목표와 약속에 적용되며 기후 행동이 기후변화로 인해 가장 많은 영향을 받은 이들부터 시작해 취약계층의 권리 보호에 집중해야 한다고 요구한다. 발전권 선언과 그 밖의 규범에서 명시된 인권 원칙은 그러한 기후 행동이 개인적 및 집단적으로 이뤄지며 특히 가장 소외된 이들을 포함해 모든 사람의 이익을 위한 것이어야 한다고 촉구한다. 유엔기후변화협약은 국가가 공동의 그러나 차별화된 책임과 각각의 역량에 따라 현재 세대 및 미래 세대의 이익을 위해 기후변화를 해결하길 촉구하는 평등한 기후 행동의 필요성을 설명한다.

따라서 저탄소, 기후-복원적 및 지속 가능한 개발을 실현하고 온실가스배출을 신속히 줄이기 위한 국가의 약속은 재정, 기술 및 역량 구축 지원을 포함한 국제적 협력을 필요로 한다. 기후 행동과 정책에 인권을 통합하고 사람들을 정책 구상에 참여할 수 있도록 해야만 국가가 지속가능성을 증진하고 모든 의무수입자가 그들의 행동에 책임을 지도록 할 수 있다.

국제 인권 메커니즘이 현재까지 취한 행동은 무엇인가?

2008년 이후, 인권이사회와 특별절차 메커니즘은 기후변화의 인권 영향 해결을 위해 적극적으로 노력해왔다. 이사회는 인권과 기후에 대한 패널 논의를 두 차례 개최했으며, 이는 2010년 사회포럼의 주제¹²⁾이기도 했다. 현재까지 인권 및 기후변화에 대한 다음의 결의안이 발표되었다:

- 결의안 제7/23호(2008년 3월): 이사회는 기후변화가 “전 세계 모든 사람과 공동체에 대해 즉각적이고 지대한 영향을 미치는 위협을 초래할 것”이라고 우려하며 OHCHR에 기후변화와 인권의 관계에 대한 연구를 준비하길 요청했다(A/HRC/10/61)
- 결의안 제10/4호(2009년 3월): 이사회는 “기후변화 관련 영향이 인권의 효과적 향유에 직간접적으로 광범위한 영향을 미치며, 이미 취약한 상황에 놓인 사람들이 그러한 영향을 가장 크게 느끼게 될 것”이라고 언급했다.
- 결의안 제18/22호(2011년 9월): 이사회는 인권 의무, 기준 및 원칙이 기후변화의 분야에서 국제적 및 국가적 정책 형성에 정보를 제공하고 강화할 수 있으며, 정책적 일관성, 정당성 및 지속 가능한 결과를 증진할 수 있다고 단언했다. 이사회는 기후변화가 인권의 완전한 향유에 미치는 부정적 영향을 다루기 위한 세미나를 개최하고 그에 대한 요약 보고서를 마련하길 요청했다(A/HRC/20/7)
- 결의안 제26/27호(2014년 7월): 이사회는 모든 국가가 기후변화가 발전권을 포함한 인권의 완전한 향유에 미치는 부정적 영향을 해결하기 위해 국제적 대화와 협력을 강화해야 한다고 강조했다. 이사회는 개발도상국의 특별한 필요성과 상황에 맞게 기후변화 적응 및 완화를 촉진하기 위한 대화, 역량 구축, 재정 자원의 동원, 기술 이전 및 기타 형식의 협력을 촉구했다.
- 결의안 제29/15호(2015년 7월): 이사회는 모두를 위한 기후변화의 부정적 영향을 지속적으로 해결해야 할 중요성을 강조했다. 기후변화가 건강권의 향유에 미치는 영향에 대한 패널 논의와 분석 보고서를 요청했다.

이사회는 특히 결의안 제16/11호, 제19/10호, 제25/21호 및 제28/11호를 통해 인권과 환경에 대한 업무의 틀에서 기후변화의 영향에 대한 문제를 다뤘다. 인권이사회는 해당 결의안에서 인권의 온전한 향유에 미치는 기후변화의 영향이 국제적 해결책을 필요로 하는 국제적 문제임을 인지했다. 이사회는 유엔기후변화협약 및 포스트 2015 개발 의제와 관련한 논의의 맥락에서 인권을 다뤄야 할 중요성을 강조했고, 논의, 연구 및 활동의 결과를 유엔기후변화협약 당사국총회 세션에 제공하였다. 이사회는 “인권 의무와 약속은 기후변화 분야에서 국제 및 국가적 정책 입안에 정보를 제공하고 이를 강화할 잠재력을 가지고 있다”고 명시했다.

12) 2010 사회 포럼의 보고서는 A/HRC/16/62에 포함됨.



지속가능한 발전에 대한 2012년 유엔 컨퍼런스의 결과문서인 “우리가 원하는 미래”는 지속 가능한 발전 달성을 위한 인권의 중요성을 재확인했다. 본 컨퍼런스에 앞서 유엔 인권최고대표는 뉴욕 및 제네바 대표부에 보낸 공개서한¹³⁾을 통해 녹색경제 증진을 위한 노력과 인권 의무를 위한 노력 간의 완전한 일관성을 보장해야 할 국가의 책임을 강조했다. OHCHR은 또한 기후변화가 인권의 향유에 미치는 영향에 대한 여러 권의 보고서를 발간했다.¹⁴⁾

인권이사회 특별절차메커니즘의 임무수임자들 또한 그들의 임무 수행에 있어 기후변화의 인권 영향을 정기적으로 다뤘다. 인권 및 환경에 대한 특별보고관이 특히 참여하여 2014년 기후변화로 인해 위협받는 인권과 기후변화와 관련한 인권 의무에 대한 인권기구의 성명을 묘사하는 기후변화 매핑 보고서를 발간했다.¹⁵⁾ 특별절차메커니즘, 인권조약기구 및 기타 관련 기구의 기후변화 관련 업무를 강조한 본 보고서에 더해 특별절차 임무수임자들이 인권 및 기후변화에 관해 다음과 같이 협력해왔다.

- 28개의 특별절차에서 UNFCCC 당사국에게 보내는 2014년 10월 17일자 공개 서한으로 UNFCCC에 “추가적 피해를 예방하기 위한 즉각적이고 야심찬 완화 및 적응 조치를 채택할 것”과 2015년 기후 합의에 “당사국이 모든 기후변화 관련 활동에 있어 모두를 위한 인권을 존중, 보호, 증진 및 이행해야 한다”는 약속을 포함하길 촉구함.16) 존 녹스 인권과 환경 특별보고관은 패널 논의에서 기후변화를 현재 세대의 가장 큰 과제 중 하나로 묘사하고, 취약계층 및 소외계층에 미치는 불균형적 영향을 강조하며 기후변화 협상에 인권 의무를 포함하길 촉구하는 본 서한의 핵심적 요소를 강조함.
- 지구의 평균 기온이 2도만 상승해도 인권 향유에 심각한 피해를 초래할 것이라는 2015년 세계환경의 날을 맞아 발표된 공동 성명.17) 특별보고관은 기후 협상가들이 인권법이 국가에 부여하는 인권 보호 및 증진 의무를 반영하길 촉구함.

13) 지속가능한 발전에 대한 인권최고대표의 공개서한 참조(2012년 3월 30일). <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/OpenLetterHC.pdf>.

14) A/HRC/10/61 참조. 기후변화와 인권 사이의 관계에 대한 분석 연구: 결의안 제10/4호 이후 인권이사회 제11차 세션에서 진행된 기후변화와 인권 간의 관계에 관한 패널 논의의 요약 보고서, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRandClimateChange/Pages/Panel.aspx> 참조; A/HRC/16/62, 기후변화가 인권의 완전한 향유에 미치는 부정적 영향에 대한 2010년 사회포럼 보고서; A/HRC/20/7, 기후변화가 인권의 완전한 향유에 미치는 부정적 영향을 다루는 세미나 결과에 대한 유엔인권최고대표의 보고서; A/HRC/29/19, 인권과 기후변화를 주제로 하는 FULL-DAY 논의 결과에 대한 유엔인권최고대표의 요약 보고서.

15) 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속가능한 환경의 향유와 관련한 인권이무의 도식화, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/MappingReport/ClimateChangemapping15-August.docx> 참조.

16) http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_To_UNFCCC.pdf 참조.

17) <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16049&LangID=E>

- 기후변화의 영향에 특히 취약한 20개국으로 구성된 단체인 기후 취약 포럼을 위해 몇 명의 특별보고관이 작성한 보고서. 포럼을 대표하여, 현 의장국인 필리핀은 2015년 3월 1일 유엔기후변화협약 당사국총회에 “기후변화가 인권의 완전한 향유에 미치는 영향”이라는 보고서¹⁸⁾를 제출함. 본 보고서는 온도가 단 1.5도 상승하는 것도 인권을 위협할 것이라 경고하며 현재의 섭씨 2도 기온 목표 수준에 이의를 제기함.

향후 어떤 조치가 취해져야 하는가?

2015년 2월 13일 발표된 기후 행동의 인권을 위한 제네바 서약에서 8개국은 인류와 지구를 위한 기후변화 대응을 위한 공동의 역량 구축을 위해 국가적 차원의 인권 및 기후 전문가들간의 모범사례 및 지식 공유를 촉진할 것을 약속했다. 제네바 서약은 여전히 각국에 열려있으며, 인권과 기후변화의 연관성에 대한 이해 증진을 목표로 하는 많은 중요한 이니셔티브 중 하나이다. 패널들은 논의를 통해 이러한 개별적 기구 간의 개선된 의사소통이 기후변화 논의의 인권 통합을 위한 중요한 전제조건이라며 본 이니셔티브의 중요성을 반복적으로 강조했다.

이러한 이니셔티브의 궁극적 목적은 이러한 논의를 이론적 차원에서 기후변화의 부정적 영향을 완화하고 적응하기 위한 긴급하고 즉각적이며 권리에 기반한 행동을 촉진하는 실질적 수준으로 발전시키는 것이다. 본 보고서의 후반부는 2015년 3월 6일 패널 논의와 이전의 인권 및 기후변화 관련 활동에 기반하여 제21차 당사국총회와 그 이후의 기후활동에 인권을 통합하기 위해 필요한 행동에 대한 정보와 영감을 제공하고자 한다. 다음 섹션에서는 기후변화로 인해 영향을 받는 특정 권리를 살펴볼 것이다. 제3장은 패널 토론의 권고로 구성되며 모든 인권을 존중, 보호, 증진 및 이행하는 기후 행동의 인권 통합을 위한 아이디어를 제공한다.

18) <http://www.thecvf.org/wp-content/uploads/2015/05/humanrightsSRHRE.pdf> 참조.



제2장: 기후변화로 인해 가장 크게 영향을 받는 인권은?

“기후변화, 특히 인간이 초래한 기후변화는, 우리 모두가 공유하는 생태계에 대한 명백한 공격이며 건강, 식량, 물 및 위생, 적절한 주거에 관한 권리 등 중요한 권리를 약화하며, 일부 소규모 도서국과 해안 지역에서는 자기결정권과 생존권을 위협한다.”

- 플라비아 판시에리 유엔 인권부최고대표

기후변화와 인권 향유 간의 관계는 본 장에서 완전히 묘사하기에는 너무 복잡하고 광범위하다. 그 대신 본 장은 인권이사회 2015년 3월 논의 중 패널이 언급한 구체적 사례에 집중한다. 이러한 맥락에서, 특정 권리가 개별적으로 논의될 수 있지만, 모든 인권이 보편적이고 양도 불가하며 불가분하고 상호의존적이며 상호연관되어 있다는 점을 기억하는 것이 중요하다. 하나의 권리에 대한 예방 가능한 침해가 다른 권리, 어떤 경우에는 모든 인권에 광범위한 영향을 미칠 수 있다.

패널 토론, IPCC 및 전문가들 사이의 압도적 합의는 기후변화가 인권에 부정적 영향을 미친다는 것을 명백하게 보여준다. 이러한 점에서 국가와 다른 의무수임자가 어떤 의무 가지는지 고려하는 것이 유용하다. 이 질문은 여기서 간략하게 다루지며 인권 및 기후변화에 관한 OHCHR의 핵심 메시지와 제3장에서 더 자세히 다루진다. 우선, 국가는 법적으로 모든 인권을 존중, 보호, 증진 및 이행할 의무가 있다. 그렇게 함에 있어 국가는 개별적 및 집단적으로 행동하고, 차별을 근절하고 평등을 촉진하며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적 실현과 시민적 및 정치적 권리와 발전권의 증진을 위해 가능한 최대 자원을 할애하기로 약속했다. 다음의 특정 문제에 대한 논의는 이러한 의무 준수 실패의 중대한 결과를 보여준다.

생명권

“지속가능한 발전 문제를 다룰 때, 기후변화의 문제를 다루지 않는다면, 생명, 특히 가장 취약한 계층의 생명이 위협받고 타협될 것이고, 이미 많은 도서국에서 생명이 위협받고 있다.”

에넬레 소포아가, 총리, 투발루

세계인권선언에 따르면 “모든 사람은 생명, 자유 및 신체의 안전에 대한 권리를 갖는다.” 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약은 “모든 인간은 고유한 생명권을 가진다”고 규정한다. 모든 국가는 생명권을 존중, 보호, 증진 및 이행하기로 약속했다. 이는 국가가 최소한 예측 가능하고 예방 가능한 생명의 손실에 대한 효과적 조치를 취해야 한다는 것을 수반한다.

기후변화는 명백히 생명에 대한 위협을 초래한다. 방글라데시의 아블 하산 마흐무드 알리 외교부 장관은 이러한 위협을 “존재에 관한 것”이라고 언급했다. 레난 달리세이 필리핀 국가식품청장이 “대부분의 경우 경제적으로 가장 취약한 지역에서 7500명 이상의 귀중한 필리핀인의 생명을 앗아가며 죽음과 파괴의 통로를 남긴” 태풍 올란다에 대한 발언에서 강조하듯 이러한 위협은 현재 세대와 미래 세대 모두에게 영향을 미친다. 국제적으로는 하이엔으로 알려진 태풍 올란다는 기상이변 현상이다.

IPCC에 따르면, 추가적인 기상이변의 위험과 그로 인한 인간의 생명에 대한 위협은 “산업화 이전 수준보다 1도에서 2도 높은 온도에서 보통에서 높음 수준이다.”¹⁹⁾ 세계은행의 최근 보고서는 “기후변화의 추가적인 건강에 대한 영향은 기상이변으로 인한 부상 및 사망을 포함할 수 있다”며 이러한 위험성을 확인했다.²⁰⁾

기후변화 맥락에서, 기상이변은 생명권의 향유에 가장 가시적이고 극적인 위협을 가할 수 있지만, 그것만이 전부는 아니다. 기후변화는 가뭄, 온도의 상승, 질병 매개체의 증가 및 기타 수많은 방식을 통해 생명을 앗아간다. 기후취약포럼과 DARA 인터내셔널에 따르면, 기후변화는 이미 매년 40만명 이상의 생명을 앗아갔으며, 이 숫자는 2030년까지 70만명으로 증가할 것으로 예상된다.²¹⁾ 생명권을 보호하기 위해 국가는 기후변화 완화 및 적응과 예측가능한 생명 손실 예방을 위한 효과적 조치를 취해야 한다.

자기결정권

“기상이변이 적응 능력을 능가하는 것이 현실이며, 실행과 이주만이 유일한 생존의 방법이다.”

메리 로빈슨, 회장, 메리 로빈슨 재단 - 기후 정의

유엔 헌장 제1조는 “자기결정권”의 존중을 촉구한다. 또한 자유권규약 및 사회권규약의 공통된 제1조는 “모든 사람은 자결권을 가진다. 이 권리에 기초하여 모든 사람은 그들의 정치적 지위를 자유로이 결정하고, 또한 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구한다”고 명시한다. 국가는 모든 국민의 자결권을 존중해야 하며 그들 스스로 제공할 수 있는 필요한 자원을 확보해야 한다. 기후변화는 개인의 생명에 위협을 가할 뿐만 아니라, 생활방식과 생계 및 전 국민의 생존에도 위협이 된다.

패널 논의에서 유엔의 빅토리아 타우리 코퍼즈 원주민 권리 특별보고관은 “자결권 및 발전권의 실현”이 기후변화로 인해 “심각하게 위협받고 있다”고 강조했다. 소규모 도서 개발도상국과 후발도상국은 단 1.5도의

19) IPCC, AR5, 19쪽

20) 세계은행, 온도를 낮추자: 4°C 따뜻한 세상을 피해야 하는 이유(2012), 17쪽(이하 온도를 낮추자 2012).

21) DARA 및 기후 취약 포럼, second edition, a guide to the cold calculus of a hot planet(DARA 및 기후 취약성 모니터, 2012), 17쪽.



온난화도 그들의 지속적 존재에 “심각한 위협”이 될 수 있음을 발견했다.²²⁾ 이러한 견해는 해수면 상승이 “해안 시스템 및 저지대”에 미치는 영향에 대한 검토에서 IPCC에 의해 지지되었다.²³⁾ 유엔 특별보고관의 최근 보고서에 따르면, 기후변화는 소규모 도서국 국민이 “계속해서 그들의 전통적인 영토에 거주하고, 자기결정권을 향유하고 행사할 수 있는 능력에 도전을 제기한다.”²⁴⁾ 국가는 기후변화로 인한 다가오는 위협 속에서 모든 국민의 자결권 보장을 위해 적절한 조치를 취할 의무가 있지만 지금까지 이에 실패했다.

발전권

유엔 헌장 제55조에 따르면 국가는 “경제적 및 사회적 진보와 발전의 조건”을 증진해야 한다. 사회권규약과 자유권규약은 모든 사람이 “정치적 지위를 자유로이 결정하고 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구해야 한다”고 명시한다. 발전권 선언은 유엔 헌장의 3대 축인 평화와 안보, 인권 및 발전 추구를 위한 통합된 프레임워크를 제시한다. 선언은 발전에 대해 “양도불가능한 인권으로 모든 인간과 모든 국민이 모든 인권과 기본적 자유가 완전히 실현될 수 있는 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 발전에 참여하고 기여하며 이를 향유하기 위한 권리”라는 전체론적 비전을 제시한다. 선언은 사람이 중심적 주체이고 적극적 참여자이며 발전의 수혜자가 되어야 한다고 강조한다. 또한 모든 국가와 모든 사람이 발전에 대한 책임을 가지고 있으며, 국가는 모두가 발전의 혜택을 평등하게 누릴 수 있는 환경의 국제적 조성을 위해 개별적 및 집단적으로 노력해야 한다고 명시한다.

특히 국가는 모든 사람이 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 발전을 누릴 수 있도록 개별적 및 집단적 조치를 취해야 한다. 기후변화는 사람들의 발전권 향유에 존재적 위협을 초래한다. 세계은행의 김용 총재에 따르면 “세계가 지금 당장 과감한 조치를 취하지 않는다면, 재앙적인 지구 온난화가 수 백만명의 번영을 불가능하게 하고, 수 십년의 발전을 퇴보시킬 위험이 있다.”²⁵⁾ IPCC는 “기후변화의 영향을 제한하는 것이 빈곤 타개를 포함해 지속가능한 발전과 평등을 달성하기 위해 필요하다”²⁶⁾고 언급했다. 중요한 것은, AR5가 기후변화로 인해 지속가능한 발전에 야기되는 “위협”을 강조했지만 또한 “통합된 대응을 통해 완화, 적응 및 다른 사회적 목표의 추구를 연계할 많은 기회가 있다”는 “높은 자신감”을 언급했다는 점이다.²⁷⁾ 또한 최근 채택된 지속가능

22) 세계은행, 온도를 낮추자 2012, 13쪽.

23) IPCC, AR5, 13쪽.

24) 테반다스 아귈라 외, 인권의 완전한 향유에 미치는 기후변화의 영향(OHCHR, 2015), 16쪽.

25) 세계은행, 온도를 낮추자: 기상이변, 지역적 영향 및 회복 사례, 12쪽(이하 온도를 낮추자 2013)

26) IPCC, AR5, 17쪽.

27) IPCC, AR5, 13쪽.

발전목표에서 기후변화 근절(목표 13참조)이 지속가능한 발전에 있어 중요한 것으로 인지되었으며, 기후변화 해결의 중요성과 모든 사람에게 이익이 되는 지속가능하고 포용적인 발전에 대한 부정적 영향이 강조되었다.

이러한 이유로 인해, 발전권은 패널 논의 중 상당히 강조되었다. 패널들은 발전권이 기후변화에 대한 인류의 집단적 대응의 기반이 되어야 함에 동의했다. 레난 달리세이는 “기후변화는 취약 공동체의 사회적-경제적 발전에 대한 권리를 약화시킨다”고 경고했다. 비아캄페시나의 엘리자베스 음포푸는 얼마나 많은 개발도상국이 기후변화와 그 영향에 대응하기 위해 의료, 교육 및 농업 지원과 같은 발전적 우선순위에서 벗어나 재정 및 인적 자원을 할애해야 했는지 설명했다. 메리 로빈슨은 모든 개인과 국민은 발전에 대한 권리를 가지며 기후 행동이 그러한 권리 실현을 위한 방향으로 향해야 한다고 단언했다. 그녀는 국제사회가 협력하여 기후변화가 인권, 특히 발전권의 실현에 제기하는 도전을 해결하기 위해 노력해야 한다고 강조했다.

범아프리카 기후정의동맹의 미티카 음웬다 사무총장은 기후변화는 인권에 대한 폭넓은 이해와 발전권, 특히 국가 간 평등하거나 동등한 발전에 대한 강조를 필요로 하는 문제라고 언급했다. 그는 국가와 국제사회가 그들의 국경 내에서 인권을 보호해야 할 의무 외에도 모두를 위한 인권 실현 증진을 위한 폭넓은 책임을 가지며 UNFCCC 사무국을 통한 것을 포함하여 기후변화 해결을 위해 협력해야 한다고 강조했다. 이번 논의에서는 국가가 기후변화 완화 및 적응과 모두의 발전권 실현을 위해 즉각적 행동을 취해야 한다는 것을 분명히 했다.

식량권

“극단적인 경우, 기후변화의 결과인 가뭄 또는 홍수로 인한 식량 불안이 일부 개발도상국을 문자 그대로 마비시켰으며 인권 이익이 개탄할 수준으로 퇴보했다.”

- 엘리자베스 음포푸, 총괄, 비아캄페시나

식량권은 세계인권선언과 사회권규약에 명시되어 있다. 사회권규약 제11조는 “기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리”를 지지하며, 국가가 필요에 따른 “세계식량공급의 공평한 분배를 보장”하기 위해 개별적으로 그리고 국제협력을 통해 행동하길 촉구한다. 다른 모든 인권과 마찬가지로, 국가는 식량에 대한 권리를 존중, 보호, 증진 및 이행해야 한다. 또한 국가는 사회권규약에 포함된 식량권 및 기타 권리의 점진적 실현을 위해 최대 가용자원을 동원하기로 약속하였다.

IPCC에 따르면, 기후변화는 식량안보를 저해하며²⁸⁾, 이에 식량권의 실현을 위협한다. 세계은행은 지구 평균

28) IPCC, AR5, 13쪽.



온도가 2도가량 상승하면(국제 기후 완화 노력의 목표) “1억에서 4억명 인구가 기아의 위협에 놓이며 매년 추가로 3백만명이 영양실조로 사망할 수 있다”²⁹⁾고 추정했다. 또한 취약한 상황에 처한 개인, 집단 및 국민이 더 큰 위협에 놓인다. 예를 들어 개발도상국에서는 여성 노동력의 3분의 2가, 아프리카 국가에서는 90퍼센트 이상이 농업에 종사하고 있는 상황에서, 종종 유일한 식량 및 수입원인 수확 손실의 위협은 농촌 지역의 많은 여성에게 심각한 영향을 미친다.³⁰⁾

패널 논의에서 여러 패널들은 기후변화가 식량권의 향유에 영향을 미치는 다양한 방식을 설명했다. 레난 달리세이에 따르면 “기후변화로 인한 농업 및 식량 생산 피해는 생계, 식량 안보 및 식량권에 부정적 영향을 미친다.” 식량 우선 정보 및 행동 네트워크의 제네바 대표부의 안나 마리아 수아레즈 프랑코는 기후변화로 인한 “가뭄과 홍수, 관개를 위해 사용되는 물의 염화, 사막화와 같은 기상이변과 물 부족이 국가와 도시의 식량 가용성에 어떻게 영향을 미치는지 설명했다.”

식량농업기구의 제네바 사무소의 상준 야오 소장은 기후변화가 식량권의 실현에 미치는 악영향이 해결되어 “기아로 고통받는 8억명 이상의 인구와 여러 형태의 영양실조를 겪고 있는 20억명 이상의 인구”의 권리가 실현되어야 한다고 강조했다. 이렇듯 잘 알려진 위협에도 불구하고, 국제사회는 적절한 기후 행동을 취하지 않았고, 아마도 식량권에 대한 가장 큰 위협인 기후변화를 방치하였다.

물 및 위생에 대한 권리

물에 대한 권리는 사회권규약에서 명시적으로 인정되지는 않으나 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 일반논평 제15호는 “물에 대한 인권은 모두에게 개인적 및 가정 내 사용을 위한 충분하고 안전하며 수용가능하고 물리적으로 접근가능하며 저렴한 물을 가질 권리를 부여한다”³¹⁾고 명시한다. 총회는 결의안 제64/292호를 통해 “안전하고 깨끗한 식수 및 위생에 대한 권리는 생명 및 기타 인권의 완전한 향유에 필수적인 인권”이라고 인정했다.³²⁾ 물 및 위생에 대한 권리는 또한 여성차별철폐협약과 같은 법적 문서에서도 찾아볼 수 있다. 일반논평 제15호에 따르면 “당사국은 물에 대한 권리를 차별없이 이행하기 위해 효과적 조치를 채택해야 한다.”³³⁾

29) 세계은행, 세계개발보고서 2010: 개발과 기후변화(2010), 4-5쪽.

30) 유엔 우먼 왓치, 팩트 시트: 여성 양성평등과 기후변화(2009).

31) 유엔 사회권규약 위원회, 일반논평 제15호(뉴욕, 유엔, 2002), 제2조.

32) 유엔 총회, 64/292, 물 및 위생에 대한 인권(2010), 제1조.

33) 유엔 사회권규약 위원회, 일반논평 제15호, 제1조.

IPCC에 따르면, “기후변화는 대부분의 건조한 아열대 지역에서 재생가능한 지표수 및 지하수를 감소시켜 물에 대한 경쟁을 심화시킬 것으로 예상된다.”³⁴⁾ IPCC는 또한 기후변화가 도시 지역의 물 부족 위험을 증가시킬 수 있으며 “농촌 지역은 물의 가용성과 공급에 큰 영향을 겪을 것으로 예상된다”고 밝혔다.³⁵⁾ 최근 세계은행 보고서에 따르면 평균 기온의 1도 상승으로 인해 10억에서 20억명이 더 이상 그들의 필요를 충족하기 위해 충분한 물을 가질 수 없게 될 수 있다.³⁶⁾ 물에 대한 접근의 감소는 취약 상황에 놓인 개인, 집단 및 국민에게 불균형적으로 영향을 미칠 것이다. 예를 들면 물에 대한 접근성의 감소는 개발도상국의 여성과 여아의 부담을 증가시키는데, 이들은 종종 가족을 위해 멀리 떨어진 곳에서 물을 길어와야 하고, 물 및 위생에 대한 별개의 필요성을 가진다.³⁷⁾

패널 논의동안 여러 발제자는 물과 위생의 중요성과, 기후변화가 이러한 권리에 미칠 수 있는 영향의 중요성을 강조하였다. 아불 하산 마흐무드 알리 장관에 따르면 “발전 피라미드 하단에 위치한 수백만 명의 사람이 여러 기후 충격에 노출되어 있다. 강의 침식, 사막화, 지하수의 오염 또는 내륙의 염분 침투와 같은 서서히 진행되는 재앙은 헤드라인을 장식하지는 않지만, 사람들의 삶에 영향을 미친다.” 사회권규약이 규정하는 건강권과 적절한 생활 수준에 대한 권리에서 파생된 물 및 위생에 대한 권리가 부적절한 기후 행동으로 인해 위협받고 있다는 사실에는 의심의 여지가 없다.

건강권

“기후변화의 부정적 효과”는 인간의 건강과 복지에 현저히 해로운 효과를 야기하는 기후변화에 기인한 물리적 환경 또는 생물상의 변화를 의미한다.

- 유엔기후변화협약 제1조 및 제3조

건강권은 세계인권선언 및 모든 사람이 “도달 가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강을 향유할 권리”를 가진다고 명시하는 사회권규약 제12조에 규정되어 있다. 인권이사회는 특히 여러 차례에 걸쳐 기후변화가 건강권에 미치는 영향을 인지하였으며, 가장 최근의 결의안 제29/15호는 기후변화와 건강권 향유 간의 관계에 대한 패널 토론과 상세한 연구를 요구한다.

34) IPCC, AR5, 13쪽.

35) IPCC, AR5, 15-16쪽.

36) 세계은행, 세계발전보고서, 5.

37) 유엔 우먼 와치, 팩트 시트: 여성 양성 평등과 기후변화(2009).



세계은행 보고서에 따르면, 기후변화는 “매개 감염 질병의 잠재적 증가를 포함해 높은 영양실조로 인해 증가하고 악화될 가능성이 있는 건강 문제”³⁸⁾와 “호흡기 질환을 악화시킬 열로 인한 스모그”³⁹⁾를 야기할 수 있다. IPCC는 가장 최근의 보고서에서 “기후변화가 다양한 지역, 특히 저소득 개발도상국에서 건강 문제의 증가를 야기할 수 있다”고 밝혔다.⁴⁰⁾

UNFCCC의 덴 본디 오폴라 코디네이터 겸 수석 법률 자문은 패널 토론에서 “협약 상 기후변화의 ‘해로운 영향’의 정의가 ‘인간의 건강 및 복지’에 대한 영향을 포함하기에 건강권이 UNFCCC에서 보호됨을 강조하였다. 그러나 현재까지 기후 행동의 수준은 기후변화가 현재 건강권에 미치는 영향과 앞으로 예상되는 영향이 보여주듯 건강권의 향유에 대한 부정적 영향을 예방하기 위해 필요한 수준에 크게 미치지 못한다.

주거권

“우리는 뭔가 의미있고 실질적인 일을 행하지 않는다면 우리의 삶이 수면 아래로 잠기는 현실을 받아들여야 한다.”

- 아노테 통, 대통령, 키리바시

사회권규약 제11조에 따르면 모든 사람은 그들 자신과 가족을 위해 적절한 주거를 비롯한 적절한 생활 환경을 가질 권리를 갖는다. 주거권에 대한 범위와 적용은 사회권위원회 일반논평 제4호에서 “적절한 주거에 대한 인권은 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유에 있어 핵심적 중요성을 갖는다”고 규정된다.⁴¹⁾ 다른 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 마찬가지로, 국가는 모든 이의 점진적인 주거권 실현을 위해 최대 가용 자원을 사용해야 할 의무가 있다.

기후변화는 다양한 방식으로 주거권을 위협한다. 기상이변은 거주지를 파괴해 많은 사람을 실향민으로 만든다. 가뭄, 침식 및 홍수는 점차 영토를 거주할 수 없게 만들어 실향과 이주를 초래한다. 해수면의 상승은 저지대 주택이 위치한 땅을 위협하고 있으며 “지구의 평균 기온이 안정되더라도 수세기동안 지속될 것”으로 예상된다.⁴²⁾

38) 세계은행, 온도를 낮추자 2013, 24쪽.

39) 세계은행, 온도를 낮추자 2012, 17쪽.

40) IPCC, AR5, 15쪽.

41) 유엔 사회권규약 위원회, 일반논평 제4호(뉴욕, 유엔, 1991년), 제1조.

42) IPCC, AR5, 13쪽.

패널 논의에서, 여러 명의 연사가 파괴적인 기상이변과 해수면 상승의 맥락에서 주거권 문제를 제기했다. 댄 본디 오클라는 기후변화의 상호연결되고 교차되는 특성을 강조하면서 “해수면 상승을 통한 육지의 손실은 자기결정권과 재산권에 영향을 미친다”고 언급했다. 아노테 통 대통령은 기후변화가 키리바시와 다른 저지대 섬나라를 문자 그대로 지도에서 지워버릴 수 있다고 강조하며 집을 잃은 저지대 거주민을 위한 “존엄한 이주” 보장의 중요성을 강조했다. 존엄한 이주는 적절한 생활 수준과 주거에 대한 권리를 포함한 모든 인권에 대한 보장을 수반한다.

교육권

세계인권선언에 따르면 “모든 사람은 교육에 대한 권리를 가진다.” 사회권규약 제14조는 이 권리에 대해 설명하며, 모든 사람에게 무상, 의무 초등 교육을 보장하고 모두를 위한 무상의 중등 교육을 점진적으로 실현할 것을 각 국에 요구한다. 그러나 기후변화의 영향과 그로인한 긴급사태는 국가가 교육권의 점진적 실현을 위한 최대 가용 자원 소비 능력을 위협하며 아동을 조기 노동에 몰아넣을 수 있다.

유엔 식량권 특별보고관은 2011년 유엔 총회에 제출한 보고서에서 지속적 가뭄의 영향으로 인해 일부 아동이 “교육을 감당할 수 없게 되고, 가족의 수입을 위해 일을 해야 하기 때문에 학교에서 쫓겨났다”고 언급했다.⁴³⁾ 세계은행에 따르면, 기후 영향은 “모든 아동의 교육적 필요의 보장이라는 기존의 발전 문제를 악화시킬 수 있다.”⁴⁴⁾

패널 논의 중, 교육용으로 배정된 자금이 재난구호예산 또는 다른 적응 조치를 위해 사용되고, 이로 인해 교육권이 저해될 수 있다는 우려가 제기됐다. 미티카 음웬다에 따르면 이는 “아동에게 양질의 교육을 제공하기 위해 배정된 기금이 기후로 인한 재난 해결에 전용”되는 등 이미 발생하고 있다. 교육권을 이행하지 못하고 교육을 위한 기금을 유용하는 것은 이러한 권리를 침해할 뿐만 아니라, 장기적인 발전적 결과를 초래하며 모든 권리의 향유에 상당한 영향을 미친다.

의미있고 정보에 기반한 참여에 대한 권리

환경 문제는 모든 차원에서 관련된 모든 시민의 참여를 통해 잘 다뤄질 수 있다. 국가 차원에서 각 개인은 공동체 내 유해 물질 및 활동에 관한 정보를 포함해 공공 당국이 가진 환경에 대한 정보에 접근할 수 있고 의사결정 절차에 참여할 수 있어야 한다. 국가는 정보를 널리 제공해 대중의 인식과 참여를 촉진하고 장려해야

43) 유엔 총회, A/HRC/16/49/Add.2 : 식량권 특별보고관 보고서, 올리비에 슈터(2011), 13항.

44) 세계은행, 온도를 낮추자 2013, 14쪽.



한다. 배상과 구제를 포함하여 사법적 및 행정적 절차에 대한 효과적 접근이 제공되어야 한다.

- 원칙 10, 1992년 환경 및 발전에 대한 리우 선언

자유권규약은 모든 사람이 공적 문제에 참여하고 투표할 권리를 보장한다. 발전권 선언은 모든 사람이 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 발전에 참여, 기여 및 이를 향유하며 그 혜택을 공유할 권리를 보장한다. 선언문에 따르면 “국가는 적극적이고 자유롭고 의미있는 참여를 기반으로 국민과 개인의 복지의 지속적 발전을 목표로 하는 적절한 국가적 발전 정책을 수립할 권리와 의무가 있다.” 여성차별철폐위원회는 국가적 및 국제적 차원에서 여성이 정치 및 공적 생활에 참여할 동등한 권리를 규정하며 장애인권리협약은 당사국이 장애인에게 다른 사람과 동등하게 정치적 참여권을 갖도록 요구한다.

참여가 의미있기 위해서는 정보에 기반해야 한다. 정보의 자유는 자유권규약 제19조에서 규정되어 있으며, 본 조는 “모든 종류의 정보와 사상을 모색하고 받고 전달할 권리를 포함하여 표현의 자유를 보장한다”⁴⁵⁾ 자유권위원회가 언급하듯 “당사국은 대중이 관심있어 하는 정부 정보를 적극적으로 제공해야 한다.”⁴⁶⁾ 기후변화의 맥락에서 이는 기후변화의 영향에 대한 조기경보 정보와 적응 및 완화조치, 잠재적 영향 및 자금 조달 등에 대한 투명성을 제공하는 것을 포함한다.

취약한 상황에 놓인 개인, 집단 및 국민이 기후변화로 인해 더 큰 위험과 위협에 직면한다는 점을 감안할 때, 그들의 권리와 생존에 영향을 미칠 수 있는 결정에 대한 의미 있고 정보에 기반한 참여의 권리가 존중되는 것이 특히 중요하다. 기후 정책에 대한 모든 사람의 의미 있고 정보에 기반한 참여를 보장하는 것은 인권적 의무일뿐만 아니라 그 결과를 개선한다. IPCC에 따르면 다양한 관심사, 환경, 사회적-문화적 맥락 및 기대를 인지하는 것은 의사결정 과정에 도움이 되며 결과적으로 기후변화 위협에 대처하기 위한 효과적이고 권리에 기반한 접근을 가능하게 한다.⁴⁷⁾

패널들은 토론 중 취약한 상황에 놓인 사람들의 참여를 보장하는 것의 중요성을 강조했다. 여성이 농업 노동력의 43%를 차지함에 주목하며, 상준 야오는 여성이 관련 정책 수립에 참여하는 것이 식량안보에 필수적이라고 언급했다. 그녀는 기후변화에 가장 취약한 이들의 상황을 해결하고, 의사결정 과정에 모든 관련 이해관계자를 포함하며, 지식과 모범사례 공유를 가능하게 하고 책임 절차를 강화하는 기후정책을 요구했다.

45) 유엔 자유권위원회, CCPR/C/GC/34, 일반논평 제34호, 제19조, 의견과 표현의 자유(2011년 9월 12일)

46) Ibid, 19항.

47) IPCC, AR5, 19쪽.

엘리자베스 음포푸는 국가가 기후변화 논의과정에서 목소리를 내지 못하는 이들의 의견을 들을 것을 요구했다. 비아 캄페시나는 기후 논의에서 제대로 의견을 존중받지 못하고 있는 농부와 어부를 포함한 2억명의 소외계층을 대변한다. 짐바브웨 출신 농부인 그녀는 기후변화가 인권, 특히 생명권, 식량권, 건강권, 주거권, 자결권, 발전권 및 물과 위생에 대한 권리에 미치는 영향을 직접 목격했다. 음포푸에 따르면, 의사결정 절차에 가난하고 소외된 이들이 적절하게 대표되지 못하는 것은 이러한 위반에 기여했고 인권 보호를 위한 국가의 책임이 강력한 기업의 이익에 종속되게 만들었다. 기업들은 토지 개간, 과도한 광물자원 개발, 화석연료에 대한 과도한 의존, 자연과 생계의 파괴를 포함해 지속 불가능하고 변명의 여지가 없는 관행에 참여해왔다. 원주민, 소작농 및 여성을 포함하여 취약 상황에 놓인 사람들이 이러한 행동으로 인해 가장 큰 영향을 받았고, 그들의 땅을 떠나야 했다.

음포푸는 선진국이 그들의 무역과 투자 협상을 통해, 심지어는 사막화와 산림 황폐화로 인한 배출을 줄이기 위한 메커니즘을 통한 기후변화를 완화하려는 노력을 통해서도 추가적 인권 침해와 토지 수탈을 저질렀으며, 소수의 이익을 우선시켰다고 밝혔다. 예를 들어, 바이오 연료와 수출 작물은 현지에서 재배되고 소비되는 음식보다 선호됐다. 숲은 그들의 생계, 피난처, 균형잡힌 식생활 및 삶의 방식을 위해 숲에 의존하는 원주민들로부터 박탈되었다. 사람들은 자기 결정권을 잃었다. 이러한 문제 해결을 위해서는 참여가 필수적이었고, 원주민들은 기후 관련 결정에 목소리를 내고 투표해야 했다. 원주민과 관련하여, 유엔의 원주민권리선언은 국가가 기후변화 완화 및 적응 조치와 관련한 행동을 포함해 원주민의 권리에 영향을 미칠 수 있는 행동을 하기 전에 원주민의 자유롭고 정보에 기반한 사전 승인을 얻어야 한다고 명시하고 있다.

댄 본디 오킨이라는 청정개발 메커니즘 아래 행해지는 행동과 같은 기후변화 대응조치가 때때로 인권을 침해할 수 있다는 점에 동의했다. 그는 참여와 정보의 자유 등 인권 원칙이 관련 정책의 계획과 이행을 이끌기를 촉구했다. 참여의 중요성은 기후변화에 대한 대응이 사회적 및 경제적 발전계획에 통합되고, 모든 이해관계자가 기후변화 정책의 계획 및 이행에 참여하며 적응 행동이 취약계층의 견해를 고려하는 참여적 접근법을 따라야 한다는 다양한 당사국총회 결정에서 강조되었다. 상호대화에서 각국 대표단들은 또한 참여, 정보에 대한 접근, 사법에 대한 접근 등 인권을 기후정책에 통합하는 것의 중요성을 강조하였다.

기후변화로 인해 가장 큰 영향을 받은 사람들의 권리

“우리는 가장 가난한 사람들, 가장 취약한 사람들, 그리고 최전선에 있는 사람들이 직면한 불평등을 계속해서 회피할 수 없다.”

아노테 퉁, 대통령, 키리바시



세계인권선언 제1조는 “모든 사람은 태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어 동등하다”고 선언한다. 세계인권선언, 자유권규약 및 사회권규약은 평등과 차별금지에 대한 명시적 조항을 포함한다. 국가는 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제조약을 포함한 여러 국제조약 및 기타 법적 문서와 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 이주노동자권리협약, 장애인권리협약, 유엔 발전권 선언 및 원주민 권리 선언 등 특정 개인과 집단의 권리를 다루는 규범에서 평등 및 차별금지 원칙 준수를 약속하였다. 이러한 규범은 국가가 특히 사회적, 경제적 또는 정치적 취약성을 직면한 이들을 포함해 모든 사람의 권리를 존중, 보호, 증진 및 이행하길 요구한다.

앞서 논의했듯, 기후변화는 취약계층의 권리에 불균형적 영향을 미친다. IPCC에 따르면 “사회적, 경제적, 정치적 및 제도적으로, 또는 그 밖의 소외된 계층이 특히 기후변화 및 일부 적응 및 완화 노력에 취약하다.”⁴⁸⁾ 이러한 사실은 기후변화의 영향이 “이미 취약한 상황에 처한 사람들에게 더욱 극심하게 느껴질 것”이라고 언급한 결의안 제10/4호를 포함해 인권 및 기후변화에 대한 인권이사회 결의안에서 재차 강조되었다.

존 녹스와 기타 패널들은 2015년 3월 논의에서 기후변화가 취약 상황에 놓인 사람들의 권리에 가장 큰 위협이 된다고 강조했다. 엘리자베스 음포푸는 기후변화가 인권의 향유에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 기후변화 대응 및 완화 노력을 지지하기 위해 공공 서비스에 의존하는 사람의 희생을 대가로 보전, 교육 및 농업 지원과 같은 중요한 공공 서비스의 자원을 전용하여 간접적으로 영향을 미쳤다고 강조한다. 식량안보에 대해 논의하며 안나 마리아 수아레즈 프랑코는 기후변화가 소작농, 원주민, 목축업자, 소규모 농부 및 어부 등 기후변화에 가장 적게 기여한 사람들에게 역설적이게도 가장 큰 불균형적 영향을 미쳤음에 주목했다.

아불 하산 마흐무드 알리 장관은 국가가 인권적 견해를 가지고 기후변화가 가장 가난한 공동체와 국가에 미치는 영향에 집중하길 요청했다. 미티카 음웬다는 기후변화에 직면한 인류의 역경을 침몰하는 타이타닉 호에서 살기 위해 고군분투하는 승객의 역경에 비교했다. 즉 가장 약한 사람이 가장 먼저 고통을 받고 죽을 수 있지만, 결국에는 모두가 침몰한다는 것이다. 이러한 현실을 고려해 그는 기후변화를 해결하기 위한 패러다임 전환과 개발도상국의 지속적 성장을 가능하게 하는 평등하고 공정하며 생태계적으로 건강한 방식의 저탄소 경제로의 전환을 촉구했다. 레난 달리세이는 또한 기후변화가 가장 가난하고 가장 소외된 이들의 생명을 앗아가고 이들에게 불균형적인 영향을 미쳤다고 강조했다. 패널 발제 이후 이어진 토론을 통해 각국 대표단은 사람을 중심에 두고 젠더 인지적이며 여성, 아동, 원주민 및 빈곤층 등 취약계층의 권리를 보장하는 완화 및 적응 노력을 촉구했다.

48) IPCC, AR5, 54쪽.

기후변화가 특정 집단의 권리에 미치는 영향에 대해 더 잘 이해하기 위해서는 패널 논의 중 강조된 이슈 중 하나인 원주민의 권리에 미치는 위협의 특정 성격을 고려하는 것이 효과적이다. 원주민권리선언과 국제노동기구 협약 제169호는 원주민의 특정한 권리를 명시한다. 원주민권리선언은 “모든 민족이 다르고, 스스로를 다르게 여기고, 그렇게 존중받을 권리를 인정하는 동시에, 원주민은 다른 모든 민족과 동등하다”고 단언했다. 원주민권리선언은 국가가 “원주민의 문화, 토지 및 자원, 자기결정권을 포함하여 원주민의 권리를 저해할 수 있는 행동을 예방하고 시정하기 위한 효과적인 메커니즘”을 제공하길 요구한다.

“원주민은 문화적으로 가장 위협에 처한 공동체이다”

빅토리아 타우리 코퍼즈, 유엔 원주민권리 특별보고관

패널 논의동안, 여러 연사들은 기후변화가 원주민의 권리에 미치는 영향에 대해 경고했다. 빅토리아 타우리 코퍼즈는 “원주민은 다른 많은 개발도상국과 마찬가지로 기후변화에 가장 적게 기여했지만 가장 심각한 영향을 받는 이들이다.”고 강조했다. 그녀는 원주민이 종종 취약한 생태계에 의존해서 살고 있으며, 이에 대한 피해는 이들의 주거지, 생계 및 문화적 생존을 위협한다고 언급했다. 기후변화는 특히 이들의 자기결정, 발전, 식량, 물, 토지 및 문화에 대한 권리를 위협한다. 기후변화에 대한 예방, 완화 및 적응 노력도 이들의 권리를 위협할 수 있다. 바이오 연료의 생산은 토지 수탈 및 실항을 초래할 수 있다. 수력발전소와 기타 재생가능 에너지 프로젝트 역시 실항과 생태계의 파괴를 야기할 수 있다. 이러한 활동은 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 원주민의 동의없이 진행되는 안된다.

에넬레 소포아가 총리는 더 나아가 사람들이 “지속해서 그들의 문화적, 전통적 관행을 즐기고 실천하며 전통적 생활방식을 영유할 수 있도록 보장”하는 것의 중요성을 강조한다. 패널들은 또한 기후완화 및 적응을 위한 원주민 관행의 잠재적 적용을 강조했다. 타우리 코퍼즈에 따르면 “원주민들의 지식은 적응 조치의 효율성을 증가시킨다.” 마찬가지로, IPCC는 “공동체와 환경에 대한 원주민의 전체론적 시각을 포함한 원주민, 지역 및 전통적 지식 시스템과 관행이 기후변화 적응을 위한 주요 자원이 될 수 있다”고 판단했다.⁴⁹⁾ 원주민권리선언이 요구하듯 원주민에게 권한을 부여하고, 그들이 전통적인 지식, 토지, 영역 및 자원을 통제할 수 있도록 하여 국가는 기후 완화 및 적응과 원주민의 상황을 동시에 개선할 수 있다. 히탈 엘버 식량권 특별보고관에 따르면 생태계 다양성과 농업 생태계에 관한 여성과 원주민의 지식이 기후 완화 및 적응 전략에 정보를 제공할 수 있다. 이는 영향을 받은 사람들의 권한을 강화하고 혜택을 제공하며 관련 의사결정 절차에 대한 이들의 참여를 보장하며 이들을 기후 해결책의 일환으로 삼을 수 있다.

49) IPCC, AR5, 19쪽.



미래 세대의 권리

“기후 정의는 국가가 자국민에 대한 책임을 넘어 특히 기후변화에 취약한 그들의 국경 너머에 거주하는 이들에 대한 책임을 받아들이길 요구한다. 또한 미래세대에 대한 책임을 받아 들여야 한다.”

메리 로빈슨, 회장, 메리 로빈슨 재단-기후 정의

아동의 권리는 아동권리협약에 의해 보호되지만, 미래 세대의 권리(아직 태어나지 않은 세대라는 의미)는 아동권리협약 또는 기타 주요 인권 문서에서 공식적으로 인지되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 미래 세대의 권리를 지지하는 강력한 주장이 평등이라는 인권 원칙과 다양한 다자간 환경 조약에 기반할 수 있다. 유엔의 인간 환경에 대한 스톡홀름 선언은 “현재와 미래 세대를 위해 인간 환경을 보호하고 개선하는 것이 인류의 필수적인 목표가 되었다”며 “인간은 존엄하고 행복한 삶을 허락하는 환경에서 자유, 평등 및 적절한 생활 수준을 누릴 기본적 권리가 있고, 현재 및 미래 세대를 위해 환경을 보호하고 개선할 엄중한 책임을 진다”고 명시한다.⁵⁰⁾

총회 결의안 제43/53호, 제44/207호, 제45/212호 및 제46/169호는 현재 및 미래 세대를 위한 국제 기후의 보호를 촉구한다. 환경과 발전에 관한 1992년 리우 선언은 발전권을 환경 및 지속가능한 발전에 연계하며 미래 세대의 권리를 명시적으로 진전시켰다. 리우 선언은 제3항에서 “발전권이 현재 세대와 미래 세대의 개발 및 환경적 필요를 평등하게 충족시키기 위해 실현되어야 한다”고 단언했다.⁵¹⁾ 그 다음 해에 비엔나 선언과 행동강령은 같은 언어를 제11항에 포함시켰다.⁵²⁾ 2002년 요하네스버그 선언과 리우+20의 결과문서인 ‘우리가 원하는 미래’는 환경, 지속가능한 발전 및 인권 간의 연관성을 확인했다. 세대 간 평등을 포함한 평등의 원칙은 모든 당사국에게 “평등을 기반으로, 그리고 공통적이지만 차별화된 책임과 각각의 역량에 따라 인류의 현재 및 미래 세대의 이익을 위해 기후 시스템을 보호”하길 요청하는 UNFCCC에서 특히 인지된다.

패널 논의 중, 세대 간 평등이라는 개념이 여러 토론자들에 의해 강조되었다. 아노테 통 대통령은 우리가 자손들의 미래를 “보장”할 수 있는지에 대해 의문을 제기했다. 그는 투발루와 다른 소규모 섬나라 국민들이 “우리가 무언가 매우 중대하고 실질적인 일을 하지 않는다면 우리의 섬이 물에 잠기게 될 것이라는 현실을 받아들여야 한다”고 말했다. 이렇게 나라 전체의 토지를 잃는 것은 그들의 전통적 토지와 영역에 대해 결코 알 수 없게 될 아직 태어나지 않은 사람들을 포함한 국민들의 문화적 정체성과 생존에 중대한 위협이 된다. 플라비아 판시에리는 최빈국의 빈곤층과 미래 세대를 포함해 온실가스 배출에 가장 적게 기여한 사람들이

50) 유엔 인간 환경에 관한 컨퍼런스, 인간 환경에 관한 유엔 컨퍼런스 선언(스톡홀름, 유엔, 1972년)

51) 유엔 환경과 발전 컨퍼런스, 환경과 발전에 대한 리우 선언(리우데자네이루, 유엔, 1992년)

52) 세계인권대회, 비엔나선언 및 행동강령(비엔나, 유엔, 1993년)

가장 큰 영향을 받고 이는 근본적 불평등의 문제라는데 동의했다. 빅토리아 타우리 코퍼즈는 환경오염에 책임있는 사람들이 그들이 초래한 피해에 대해 배상하도록 하는 환경법 원칙인 “폴루터 페이즈(오염시킨 사람이 배상한다)”라는 원칙의 이행을 촉구했다. 그녀는 현재의 행동이 미래 세대에 대한 영향을 고려해야 한다고 강조했다.

레난 달리세이는 우리의 아이들과 그 아이들의 아이를 기후변화의 끔찍한 결과로 인한 파괴로부터 보호하기 위한 지속적인 해결책에 대해 국가와 국민이 협력하길 촉구했다. 올라브 피스케 트베이트는 이미 그 영향이 현실이고 우리의 미래 세대에게 더 큰 영향을 미칠 기후변화를 해결하기 위해 지금 당장 행동해야 한다고 주장했다. 지금 취해진 조치가 미래 세대가 식량과 물을 포함한 가장 기본적 삶의 요소에 접근할 수 있는지를 결정할 것이다. 이어진 대화에서 참가자들은 기후변화에 가장 적게 기여한 최빈국과 빈곤층, 취약계층이 최악의 영향을 받을 가능성이 높다고 거듭 강조했다. 이는 특히 아동과 미래 세대에게 해당한다. 참석자들은 기후변화가 취약계층에게 미치는 영향을 해결하는 것이 즉각적 행동을 필요로 하는 정의와 공정성의 문제라는데 동의했다.

제3장: 따뜻해지는 세상에서 인권의 실현

“기후변화의 위험을 피할 수 있는 시간이 끝나가고 있다. 올해, 2015년은 지구촌을 화석기반 발전에서 벗어나 미래 세대의 권리 보호를 보장하는 지속 가능한 대안으로 향하는 새로운 길로 안내하기 위한 특별한 기회를 제공한다.”

메리 로빈슨, 회장, 메리 로빈슨 재단- 기후정의

국가는 기후변화 및 그 영향으로 인한 과제에 직면하여 모든 사람의 인권을 보호하기 지키겠다는 약속을 실현하기 위해 집단적으로, 그리고 즉시 행동해야 한다. 환경과 개발에 관한 리우 선언 제15조는 국가가 환경피해에 대한 예방적 접근법을 취하고 “심각하거나 회복불가능한 피해의 위험이 있는 경우” 완전한 과학적 확실성이 없는 상황에서도 행동하길 촉구한다. 기후변화의 경우 불확실한 것이 아니다. 기후변화는 이미 심각한 피해를 입혔다. 남아있는 불확실성은 얼마나 더 많은 피해를 초래할 것인가 하는 것뿐이다. 이러한 상황에서 긴급한 예방적 행동이 필요하다. 토론자들은 기후변화로 인해 영향을 받는 사람들의 권리를 보호하는 동시에 기후변화를 완화하고 적응하기 위해 효과적으로 자원을 동원하는 즉각적이고 조정된 기후행동이 유일한 실행가능한 해결책이라는데 동의했다. 그러한 행동의 필요성은 인류가 더 따뜻하고 기후가 변덕스럽고 불안정한 세상으로의 위험한 길을 가고 있다고 확인한 IPCC의 가장 최근 보고서를 포함한 건강한 과학에 의해 뒷받침된다.



패널 논의, IPCC 및 긴급한 기후행동에 찬성하는 정치적 합의의 증가는 모두 구체적이고 효과적인 기후 행동이 지금 필요하다는 것을 보여준다. 기후변화가 인권침해에 직접적으로 기여하기 때문에 국가는 기후변화를 완화하고 인권에 대한 부정적 영향을 예방하며 특히 취약계층을 포함한 모든 사람들이 증가하는 기후위기에 적응할 수 있는 적절한 능력을 갖추도록 조치를 취해야 할 긍정적 의무를 가진다. 기후 행동에 인권 의무를 통합하는 것은 기후변화의 피해로부터 사람들을 보호하기 위한 구체적 조치를 제공하며 결과를 개선할 수 있다. 인권기반 접근법이 기후 행동에 있어 더욱 지속가능하고 효과적인 결과를 가져올 것이라는 증거가 증가하고 있다.⁵³⁾ 인권관점은 기후변화의 경제적, 사회적, 문화적 및 정치적 차원을 포괄하는 더 넓은 시야를 통해 기후를 다루기 위한 지침을 제공한다. 또한 기후변화 프로그램과 목표에서 자의성을 줄이고, 기후변화가 가장 도움을 필요로 하는 사람들에게 혜택을 주도록 보장할 수 있다. 기후 행동에 인권을 통합하는 것은 인권 보호 및 증진을 의무로 하는 유엔 기구 및 메커니즘과 시민사회 활동가의 중대한 협력을 증진하여 기후변화 과제 대응을 위한 추가적 자원을 마련할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 효과적인 기후변화 완화 및 적응 조치를 위한 구체적 노력이 제한되어 있다. 아노테 통 대통령은 패널 논의 중 “안전과 생존이 위협에 처한 취약계층을 돕기 위한 구체적이고 가시적인 행동을 위해 우리가 얼마나 많은 국제적 노력을 하고있는가?” 하는 문제를 제기했다. 그에 대한 답변은 아직 충분하지 않다는 것이다. 이러한 실패를 해결하기 위해, 패널과 참석자들은 기후 적응 및 완화 노력에 인권적 고려사항을 효과적으로 통합하고 기후변화가 인권적 재앙이 되는 것을 예방하기 위해 필요한 긴급한 행동을 촉진하도록 하는 여러 권고를 제시했다.

기후변화에 관한 종일 패널 토론의 권고

- 모범사례를 파악하고, 책임규명 메커니즘을 강화하며 유엔기후변화협약 사무국과 협력하고 기후변화와 인권 간의 연관성을 추가적으로 모색하도록 인권 및 기후변화에 관한 특별보고관을 임명함.
- 제21차 당사국총회를 포함한 국제적 및 국가적 기후 정책 및 행동에 인권 의무, 기준 및 원칙을 철저히 통합함.
- 기후변화 정책 및 행동의 계획 및 이행에 모든 이해관계자를 참여시킴.

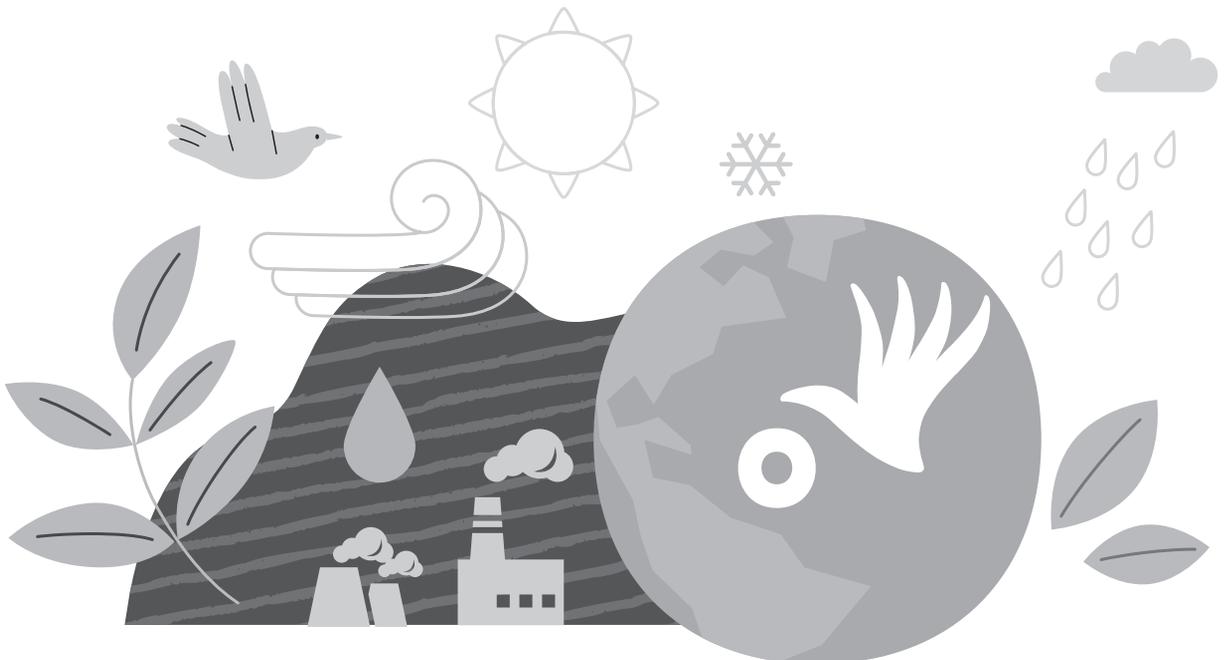
53) 칼레브 스티븐스 외, 기후변화 타개를 위한 권리 보장: 공동체의 산림권 강화가 기후변화를 어떻게 완화시키는가, 요약본(세계 자원연구소 2014년), http://www.wri.org/sites/default/files/securingrights_executive_summary.pdf 참조(기후안화를 위한 원주민 및 지역공동체의 중요성을 논의함).

- 사람을 중심에 두고, 젠더 인지적이며 여성, 아동, 원주민 및 빈곤층 등 취약계층의 권리를 보장하는 완화 및 적응 노력. 이는 기후행동이 가장 큰 위험에 직면한 사람들에게 혜택을 주도록 보장하기 위한 영향평가의 활용에 기반할 수 있음.
- 민간 부문의 기후변화에 대한 기여를 완화하고 인권에 대한 존중을 보장하기 위한 민간부분 규제를 개선함.
- 최빈국과 가장 큰 위험에 놓인 개인 및 집단을 위한 적응 조치를 위한 적절한 자금 마련 및 연구를 보장하기 위해 평등 및 공정 원칙을 기반으로 한 협력의 증진.
- 배출량을 줄이기 위한 에너지 전환 및 재생가능 에너지로의 연구 및 개발 강화.
- 필요한 경우 지적 재산권 기준의 완화와 기술 이전의 촉진을 포함한 기술에 대한 평등한 접근.
- 기후정의기금의 조성.
- 농업 및 산림의 효과적 활용을 위한 지역 공동체와 원주민의 전통적 지식의 보호 및 활용.
- 산림을 보전하고 탄소 저장을 개선하기 위한 원주민 및 기타 공동체의 토지 및 영역의 소유권 인정.
- 모니터링 비용을 축소하고 조기 경보 시스템을 강화하기 위한 공동체 기반 기후 모니터링의 활용.
- 역량 구축 강화, 개발 지원, 혁신적 재정 및 깨끗한 개발 메커니즘.
- 제네바 서약의 참여 증진을 포함한 기후변화 협상가와 인권전문가 간의 소통 증진.
- 국가별 인권상황 정기검토를 포함한 인권 및 기후변화 간의 연관성에 대한 고려.
- 인권이사회 특별절차 메커니즘 수임자에 대한 기후변화의 영향에 대한 철저한 검토.
- 인권 및 기후변화에 대한 인권이사회 특별 세션.
- 기후 실행민의 권리 보호를 위한 법적 문서의 조성.

패널 논의의 권고는 모두를 위한 인권 존중, 보호, 증진 및 이행을 목적으로 하는 기후 행동에 대한 인권 통합의 증진이라는 공동의 목적을 공유한다. 제21차 당사국총회의 결과문서에 대한 협상이 현재 진행 중인 가운데, 이러한 목표는 핵심적이며, 국가는 상당한 진전을 이루기 위한 기회를 가지고 있다. 인권적 관점에서 볼 때 기후변화를 완화하고 그 영향에 적응하기 위한 새로운 합의와 노력은 기후변화의 인권적 영향을 구체적으로 다루어야 하며, 기존의 인권 합의, 의무, 기준 및 원칙에 부합해야 한다.

2. Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change

출처: United Nations Human Rights Office of the High
Commissioner, 2021년



Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change

본 간행물은 정부간 조직을 위해 만들어진 크리에이티브 커먼즈 라이선스(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/>에서 확인 가능)를 준수하여 오픈 액세스할 수 있습니다.

출판사들은 자체 발행본에서 OHCHR 로고를 삭제하고 새 표지 디자인을 만들어야 합니다. 출판사들은 publications@un.org로 발행본 파일 이메일을 보내야 합니다.

발행본의 복사 및 복제는 적절한 인용을 포함하여 허용됩니다.

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 발행 유엔 간행물.

본 간행물에 사용된 명칭과 자료의 제시는 국가, 영토, 도시나 지역 또는 그 당국 또는 국경이나 경계의 한계 결정에 관한 법적 지위에 대한 유엔 사무국의 견해 표현을 의미하지 않습니다.

유엔 문서의 기호는 대문자와 숫자로 구성됩니다. 그와 같은 기호에 대한 언급은 유엔 문서에 대한 참조를 나타냅니다.

ISSN: 1014-5567 / eISSN: 1564-8974



목 차

도입	37
A.1 기후 변화의 영향을 가장 많이 받는 인권은 무엇인가?	37
생명권	39
자기 결정권	41
발전에 대한 권리	42
보건에 대한 권리	43
음식에 대한 권리	45
물과 위생에 관한 권리	46
적절한 주거권	47
문화적 권리	50
A.2 어떤 집단과 개인이 기후변화의 영향을 가장 많이 받는가?	51
원주민	52
여성	53
아동	54
이주민과 내부 이동자	56
장애인	58
A.3 기후 변화와 관련한 권리 보유자와 의무 부담자는 누구인가?	59
권리 보유자	59
의무 부담자	59
A.4 기후변화와 관련된 국가의 인권 의무는 무엇인가?	60
기후 변화 완화 및 부정적인 인권 영향 방지	60
모든 사람이 기후 변화 적응에 필요한 역량을 가지도록 보장	61
기후 변화로 인한 인권 피해에 대한 책임과 효과적인 구제책 보장	61

지속 가능한 인권 기반 발전을 위해 최대 가용 자원 동원	61
다른 국가와 협력	62
기후 행동의 형평성 확보	62
모든 사람이 과학과 그 응용의 혜택을 누릴 수 있도록 보장	62
기업 피해로부터 인권 보호	63
평등 및 비차별 보장	63
의미 있고 정보에 입각한 참여 보장	63
A.5 인권 및 기후변화와 관련된 기업의 책임은 무엇인가?	64
A.6 인권의 맥락에서 기후 행동에 적용되는 국제법의 핵심 원칙은 무엇인가?	65
평등과 비차별	66
투명성과 포용성	66
사전 예방 원칙	66
A.7 기후변화에 대한 인권기반 접근이란 무엇인가?	68
A.8 인권 보호를 위한 기후 변화 소송의 역할은 무엇인가?	69
A.9 기후변화 대응에서 인권이사회의 역할은 무엇인가?	71
A.10 기후 변화에 대처하는 다른 유엔 인권 메커니즘의 역할은 무엇인가?	73
특별 절차 메커니즘	73
보편적 정기 검토	74
인권 조약 기구	74
A.11 권리 기반 기후 행동의 촉진에서 유엔기후변화협약과 당사국총회의 역할은 무엇인가?	77
A.12 미래 세대는 기후변화에 직면해 어떤 권리를 가지고 있는가?	79



A.13 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 인권에 관한 세계적인 인식이 기후 행동에 어떤 영향을 미칠 수 있는가?	81
A.14 유엔은 환경인권을 증진하고 보호하기 위해 어떤 노력을 하고 있는가?	82
A.15 기후변화와 관련하여 국가의 공통적이지만 차별화된 책임은 무엇인가?	83
A.16 기후행동에서 국제협력과 연대는 어떤 역할을 하는가?	84
A.17 앞으로 어떤 단계를 취해야 하는가?	84
부속서 I 작업에 기후 변화를 다룬 특별 절차 메커니즘	88
부속서 II 유엔기후변화협약에 따른 인권에 대한 명시적 언급	91
부속서 III 기후변화와 관련된 국제적 노력의 역사 요약	93

도입

“기후위기는 종으로서 인류의 생존에 대한 가장 큰 위협이자 이미 전 세계적으로 인권을 위협하고 있다.”¹⁾ 인간 활동으로 생산된 온실가스 배출 때문에 지구의 온도가 상승하고 있다. 온도 상승은 가뭄, 홍수, 해수면 상승, 폭염, 기상 이변, 생물 다양성 감소, 생태계 붕괴 등 해로운 영향에 직접 기여한다. 기후변화는 인간의 생명뿐만 아니라 모든 생명에 위협이 된다. 이미 수많은 사람들의 인권에 영향을 미치고 있으며 그 영향은 점점 악화되기만 하고 있다.

세계인권선언은 모든 인간이 자신의 권리와 자유를 충분히 실현할 수 있는 사회적, 국제적 질서를 누릴 자격이 있다는 것을 보장한다. 기후 변화는 이 질서와 모든 사람의 권리와 자유를 위협한다. 지금 과감한 조치를 취하지 않으면 끔찍한 피해가 발생할 것이다. 국제적 협력과 연대는 기후 변화 완화 및 적응에 필수적이다. “인권 의무, 표준, 원칙은 기후 변화 분야에서 국제적, 지역적, 국가적 정책 결정을 알리고 강화하여 정책 일관성, 합법성, 지속 가능한 결과를 촉진”하므로 인권의 관점에서 기후 행동에 접근하는 것도 마찬가지로 중요하다.²⁾

유엔인권고등판무관실(OHCHR)은 시급하고 야심 찬 기후변화 완화 및 적응과 기후 행동에 대한 권리 기반 접근을 지지한다. 여기에는 형평성, 책임성, 포용성, 투명성, 평등, 비차별 원칙에 기반한 효과적인 국제 협력이 포함된다. 파리 협정 당사국은 기후 행동을 취할 때 “인권에 대한 각자의 의무를 존중, 증진, 고려”하는 데 동의하면서 기후 행동에서 인권의 중요성을 인식했다.³⁾ 현 해설집은 기후 변화가 인권에 미치는 위협과 이에 따른 국가 및 기타 의무 부담자의 인권 의무에 대한 이해를 개선함으로써 사람과 지구 모두를 위해 더 나은 정책을 추진하는 것을 목표로 한다.

A.1 기후 변화의 영향을 가장 많이 받는 인권은 무엇인가?

기후 변화는 인권 향유에 부정적 영향을 미친다. 여기에 그 모두를 열거하는 것은 불가능하지만 기후 변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change)와 인권이사회는 특히 결의 41/21에서 기후

1) 유엔 사무총장, 2020년 2월 24일 유엔인권이사회 연설문 “최고의 열망: 인권을 위한 행동방안 (The highest aspiration: a call to action for human rights)”. www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-02-24/secretary-generals-remarks-the-un-human-rights-council-%E2%80%9Cthe-highest-aspiration-call-action-for-human-rights-delivered-scroll-down-for-all-english에서 확인 가능

2) 유엔 인권이사회 결의 41/21, 전문 14번째 단락

3) FCCC/CP/2015/10/Add.1, 별첨, 전문 11번째 단락



변화가 무엇보다도 생명권, 자기결정, 발전, 건강, 식품, 물과 위생, 적절한 주거, 다양한 문화적 권리에 영향을 미친다는 점을 강조한다.

기후 변화가 인권에 미치는 주요 영향에 대한 간략한 정보

- 세계 보건 기구(WHO)는 2030년부터 2050년 사이에 기후 변화가 매년 영양실조, 말라리아, 설사, 열 스트레스(heat stress)만으로 약 250,000건의 추가 사망을 유발할 것으로 예상된다.⁴⁾
- 유엔식량농업기구(FAO)에 따르면 기후변화는 기상 이변, 가뭄, 홍수, 기타 재난을 유발하여 전 세계적으로 수백만에 이르는 사람들의 생계를 박탈한다. 대부분 생존을 위해 농업, 임업, 어업에 의존하는, 농촌 지역에 거주하는 세계 빈곤층 중 78% 가까이(약 8억 명)가 특히 영향을 받고 있다.⁵⁾
- 세계 은행에 따르면 긴급 조치를 취하지 않으면 기후 변화의 영향으로 2030년까지 추가로 1억 명이 빈곤에 빠질 수 있다.⁶⁾
- 현재 20억 명이 넘는 사람들이 물 스트레스(water stress)가 높은 국가에 살고 있다.⁷⁾ 2050년에는 이 수치보다 거의 두 배에 달하는 인구가 영향을 받을 수 있다.⁸⁾

4) 2018년 2월 1일 WHO “기후 변화와 건강 (Climate change and health)” 참조
www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health에서 확인 가능

5) FAO, 농업과 기후 변화: 세계적 및 지역적 차원의 도전과제와 기회 - 기후 스마트 농업 (Agriculture and Climate Change: Challenges and Opportunities at the Global and Local Level - Collaboration on Climate-Smart Agriculture) (Rome, 2019) 참조.
www.fao.org/3/CA3204EN/ca3204en.pdf에서 확인 가능

6) 2015년 11월 8일, 세계 은행 “기후 변화로 2030년까지 1억 명 이상이 빈곤에 빠지는 것을 막으려면 신속한 기후 정보에 입각한 발전 필요”
www.worldbank.org/en/news/feature/2015/11/08/rapid-climate-informed-development-needed-to-keep-climate-change-from-pushing-more-than-100-million-people-into-poverty-by-2030에서 확인 가능

7) 유엔-워터, 지속 가능 발전 목표 6: 물과 위생에 관한 종합 보고서 2018 (Sustainable Development Goal 6: Synthesis Report on Water and Sanitation 20) (Geneva, 2018) 참조

8) Daisy Dune, “기후가 온난해지면서 2050년까지 물 스트레스에 직면한 세계 인구가 ‘두 배’ 증가할 수 있다”, Carbon Brief, 2020년 6월 2일 참조. www.carbonbrief.org/world-population-facing-water-stress-could-double-by-2050-as-climate-warms 에서 확인 가능. Hafsa Ahmed Munia 외, “향후 국경 간 물 스트레스와 기후 변화에 따른 동인: 글로벌 연구 (Future transboundary water stress and its drivers under climate change: a global study)”, Earth’s Future, vol. 8, 7호(2020). <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1029/2019EF001321>에서 확인 가능.

- 유엔아동기금(UNICEF)은 2040년까지 어린이 4명 중 1명(약 6억 명)이 물 스트레스가 극심한 지역에 살게 될 것이라고 추정한다.⁹⁾

국제 난민 감시센터(Internal Displacement Monitoring Centre)에 따르면 2018년에 2,800만 명의 국내 난민이 발생한 주요 원인 중 하나는 기상 이변 현상이었다.¹⁰⁾

생명권

세계인권선언문에 따르면 모든 사람은 생명, 신체의 자유와 안전에 대한 권리가 있다. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights)은 모든 인간의 고유한 생명권을 어떠한 상황에서도 제한되거나 중단될 수 없는 훼손 불가능하고 근본적인 권리임을 강조한다. 이는 적어도 국가가 예측 가능하고 예방 가능한 생명 손실에 대해 효과적인 조치를 취해야 할 뿐만 아니라 사람들이 존엄한 삶을 누릴 수 있도록 해야 한다는 뜻이다.¹¹⁾

유엔인간환경회의의 선언에 따르면 “인간 환경의 두 가지 측면인 자연 환경과 인공 환경은 인간의 복지와 기본적 인권, 심지어 생명권 자체를 향유하는 데 필수적이다.”¹²⁾ 인권위원회는 생명권에 대한 일반 논평 (general comment) No. 36(2018)에서 기후 변화가 “현재와 미래 세대가 생명권을 누릴 수 있는 능력에 미치는 가장 시급하고 심각한 위협 중 하나”(para. 62)라고 밝혔다. 생명권”(단락 62). 일반 논평은 국제환경법에 따른 당사국의 의무는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제6조의 내용을 알리고 생명권을 존중하고 보장해야 하는 당사국의 의무는 국제 환경법에 따른 관련 의무를 알려야 한다고 결론지었다 (ibid).

9) UNICEF, 미래에 대한 갈증: 변화하는 기후에 따른 물과 아동 문제 (Thirsting for a Future: Water and Children in a Changing Climate) (New York, 2017) 참조
www.unicef.org/media/49621/file/UNICEF_Thirsting_for_a_Future_ENG.pdf에서 확인 가능

10) 국제 난민 감시 센터, 2019년 국내 난민 글로벌 보고서 (Global Report on Internal Displacement 2019) (Geneva, 2019), p. 5

11) 유엔 인권 고등판무관 사무소(OHCHR), “인권과 기후변화에 대한 이해 (Understanding human rights and climate change)”, p. 13, 제21차 유엔기후변화협약 당사국 총회(2015)에 제출. www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf에서 확인 가능.

12) 인간 환경에 관한 유엔 회의 보고서(Report of the United Nations Conference on the Human Environment), 스톡홀름, 1972년 6월 5-16일(유엔 간행물, Sales No. E.73.II.A.14), para. 1.



기후 변화에 관한 정부간 협의체는 4차 평가 보고서에서 폭염, 홍수, 폭풍, 화재, 가뭄으로 인해 사망, 질병, 부상으로 고통받는 사람들이 증가할 것이라고 예측했다.¹³⁾ 기후 변화가 기아와 영양실조의 증가, 아동 성장 및 발달에 대한 영향, 심혈관계 이환율 및 사망률의 변화 등 생명권에 미치는 영향을 강조했다. 협의체는 다섯 번째 평가 보고서에서 특히 아프리카의 사하라 사막 이남 지역과 남아시아에서 식량 생산 감소로 인한 영양실조 증가가 어떻게 사망 위험 증가로 이어지는지 상세히 설명했다.¹⁴⁾

세계 은행은 기후 변화의 영향이 “기상 이변 현상으로 인한 부상과 사망을 포함할 수 있다”¹⁵⁾ 사실을 발견했다. 기후 변화에 관한 정부간 협의체는 2014년 기후 변화가 건강에 미치는 잠재적인 영향에 더욱 심각한 폭염과 화재로 인한 부상 및 사망 가능성이 포함된다고 언급했다.¹⁶⁾ 예를 들어, 아마존 열대 우림의 화재가 확대되면서 지역 사회와 원주민에 미치는 위험이 증가했다. WHO는 2030년에서 2050년 사이에 기후 변화가 영양실조, 말라리아, 설사, 열 스트레스만으로 매년 약 250,000명의 추가 사망을 유발할 것으로 예상하고 있다. 생명권을 지키기 위해 국가는 기후 변화를 완화하여 예측 가능한 인명 손실을 방지하도록 적극적 조치를 취해야 할 의무가 있다(A/HRC/32/23, 34항 및 48항).

13) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2007년 기후 변화: 영향, 적응, 취약성. 기후 변화에 관한 정부간 협의체의 4차 평가 보고서에 대한 작업 그룹 II의 기고문 (Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability Climate Change 2007. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change) 참조. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007).

14) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 영향, 적응, 취약성. 파트 A: 글로벌 및 부문별 측면. 기후 변화에 관한 정부간 협의체의 제5차 평가 보고서에 대한 작업 그룹 II의 기고문 (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, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014), p. 1056.

15) 세계 은행, 열을 낮추다: 세계 기온 4°C 상승을 피해야 하는 이유(Turn Down the Heat: Why a 4°C Warmer World Must Be Avoided)(Washington, D.C., 2012), p. xvii.

16) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 종합 보고서. 기후 변화에 관한 정부간 협의체의 제5차 평가 보고서에 대한 작업 그룹 I, II 및 III의 기고문 (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), (Geneva, 2014), 69.

자기 결정권

유엔 헌장 제1조는 “국민의 자기 결정”을 존중하도록 촉구한다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 공통 조항 제1조는 “모든 국민은 자결권을 가진다”고 명시하고 있다. 유엔 원주민 권리 선언 제3조도 이 권리를 지지한다. 이는 자신들의 정치적 지위를 자유롭게 결정하고 경제적, 사회적, 문화적 발전을 추구하는 것을 수반한다. 자결권의 중요한 측면에는 국민이 최저 생활을 박탈당하지 않을 권리와 국가가 영토 외부의 국민을 포함하여 자결권의 실현을 촉진할 의무가 포함된다.¹⁷⁾ 자결권은 개인이 아닌 국민이 가지는 집단적 권리이지만 그 실현은 개인의 인권을 효과적으로 향유하기 위한 필수 조건이다 (A/HRC/10/61 참조). 기후변화는 개인의 삶뿐만 아니라 그들의 삶의 방식과 생계, 그리고 전 인류의 생존에 위협이 된다.

OHCHR은 2009년 기후 변화와 인권의 관계에 대한 보고서에서 기후 변화가 거주성과 장기적으로는 여러 저지대 섬 국가의 영토적 존재를 위협에 빠뜨렸다고 밝혔다(A/HRC/10/61, para. 40). 또한 기후 변화가 원주민들의 전통적인 영토와 생계 수단을 박탈할 위험이 있다고 명시했다. 이러한 영향은 자기 결정권에 영향을 미친다.

기후 변화에 관한 정부간 협의체에 따르면 작은 섬에 대한 기후 관련 위협에는 해수면 상승, 열대 및 온대 저기압, 대기 및 해수면 온도 상승, 강우 패턴 변화, 적응 능력 및 생태계 서비스 손실이 포함된다.¹⁸⁾ 이는 원주민뿐 아니라 작은 섬나라에 사는 사람들이 전통적 영토에서 계속 생활하고 경제적, 사회적, 문화적 발전을 자유롭게 추구할 수 있는 능력에 점점 더 많은 문제가 되기 때문에 자결권에 영향을 미친다.¹⁹⁾ 기후 변화 관련 이유로 국가가 사라지면 해당 영토에 거주하는 사람들의 지위와 국제법에 따른 보호에 관한 문제 등 다양한 법적 문제가 발생할 것이다. 인권법은 침몰하는 섬 국가의 난민 상태에 대한 명확한 답을 제공하지 않는다 (A/HRC/10/61, para. 60). 그러나 국가는 기후 변화를 완화함으로써 자결권에 대한 위협을 해결하고 방지하기 위해 개별적으로 또는 공동으로 조치를 취할 의무가 있다.

17) 인권 위원회, 자기 결정권에 관한 일반 논평 No. 12(1984), para. 6, 인종 차별 철폐 위원회 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination), 자기 결정권에 관한 일반 권고 No. 21 (1996).

18) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 영향, 적응 및 취약성. 파트 B: 지역적 측면. 기후 변화에 관한 정부간 협의체의 제5차 평가 보고서에 대한 작업 그룹 II의 기고문 (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014), p. 1616.

19) 유엔 인권 고등판무관 사무소, “기후 변화가 인권의 완전한 향유에 미치는 영향 (The effects of climate change on the full enjoyment of human rights)”(2015), para. 52. https://unfccc.int/files/science/workstreams/the_2013-2015_review/application/pdf/cvf_submission_annex_1_humanrights.pdf에서 확인 가능.



발전에 대한 권리

유엔 헌장은 국가가 “경제적, 사회적 진보와 발전의 조건”을 증진하도록 촉구한다(제55조). 세계인권선언은 모든 사람은 이 선언에 규정된 권리와 자유가 완전히 실현될 수 있도록 사회적, 국제적 질서에 대한 권리를 가지도록 보장한다(제28조). 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약은 모든 국민이 “그들의 정치적 지위를 자유로이 결정하고, 또한 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구한다”해야 한다고 강조한다(제1조). 유엔 총회는 발전의 권리에 대한 선언에서 발전을 “모든 인간들과 인민들이 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 발전을 누리고, 기여하고, 참여할 자격이 있음이 인정되기에, 그 안에서 모든 인권과 기본권이 완전히 실현될 수 있는, 양도할 수 없는 인권”이라고 명시한다(제1조).

유엔 총회는 선언에서 모든 국가와 모든 사람이 발전에 대한 책임이 있으며 국가들은 개별적으로 그리고 집단적으로, 발전과 그로부터 산출되는 이익의 공정한 분배되는 환경을 지역적, 세계적으로 조성하도록 노력해야 한다고 강조한다.

발전권에서 형평성에 대한 강조는 지속 가능 발전과 직접적인 연계가 되며 특히 기후 변화 맥락과 관련이 있다.²⁰⁾ 2030 지속 가능 발전 의제에서 기후 변화 대응(목표 13)은 지속 가능 발전의 도구로 인식되며 모든 사람에게 이익이 되는 지속 가능하고 포용적이며 평등한 발전을 확보하기 위한 기후 변화 해결의 중요성을 강조한다. 기후 변화에 관한 정부간 협의체는 “빈곤 퇴치를 포함한 지속 가능 발전과 형평성을 달성하려면 기후 변화의 영향을 제한하는 것이 필요하다”고 확인했다.²¹⁾

총회는 2030 의제를 채택한 결의 70/1에서 기후 변화를 우리 시대의 가장 큰 도전 중 하나이며 그 부정적 영향으로 모든 국가가 지속 가능 발전을 달성할 수 있는 능력이 약화되었다고 명시했다(para. 14). 총회는 기후 변화 영향이 해안 지역과 다수의 최빈국 및 군소도서 개발도상국을 포함한 저지대 연안 국가에 심각한 영향을 미치고 있으며 사회의 생존과 지구의 생물학적 지원 시스템을 위협하고 있다고 강조했다(ibid.).

유엔 사무총장과 인권 고등 판무관은 2017년 인권이사회에 제출한 발전권에 관한 보고서(A/HRC/36/23 참조)에서 기후변화의 부정적 영향이 국가, 특히 개발도상국이 발전을 달성하는데 문제와 장애물이 되고 있다고 강조했다. 기후 변화에 가장 적게 기여한 개발도상국의 극빈층은 기후 변화의 부정적 영향에 가장 취약했다. 발전권 특별보고관(Special Rapporteur)은 2017년 보고서에서 기후변화가 발전권을 포함한 인권

20) Marcos Orellana, “기후 변화, 지속 가능 발전 및 청정 발전 메커니즘 (Climate change, sustainable development and the clean development mechanism)”, 발전권 실현 (Realizing the Right to Development) (유엔 간행물, Sales No. E.12.XIV.1), p. 322. www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RTDBook/PartIIIChapter23.pdf에서 확인 가능.

21) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 종합 보고서 (Climate Change 2014: Synthesis Report), p. 17.

향유에 직간접적으로 영향을 미쳤다고 밝혔다(A/HRC/36/49, para. 20). 국가는 발전권을 유지하기 위해 국제 협력을 포함하여 기후 변화가 현재 및 미래의 인권에 미치는 부정적 영향을 최대한 방지하기 위해 온실 가스 배출을 제한해야 한다.

보건에 대한 권리

건강에 대한 인권은 세계인권선언문과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제12조에 명시되어 있다. 규약은 당사국이 “환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선”에 필요한 조치를 포함하여 권리의 완전한 실현을 달성하기 위한 조치를 취해야 한다고 명시한다 (제12조 (2)(b)). 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 도달 가능한 최고 수준의 보건에 대한 권리에 관한 일반 논평 No. 14(2000)에서 보건에 대한 권리가 “안전하고 마실 수 있는 물과 적절한 위생 시설, 안전한 식품, 영양 및 주거의 적절한 공급, 건강한 직업 및 환경 조건 …”까지 확대되었다고 명시했다 (11항).

OHCHR은 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유하기 위한 모든 사람의 인권과 기후 변화의 관계에 대한 분석 연구에서 기후 변화가 보건에 대한 권리에 광범위한 영향을 미친다는 것을 발견했다 (A/HRC/32/23) 참조. 유엔기후변화협약 사무국의 연구에 따르면 이는 더위와 폭우를 포함한 날씨 변수를 통해 직접적으로, 질병 매개체와 같은 자연계를 통해 간접적으로, 영양 결핍을 포함하여 인간 시스템에 의해 매개되는 경로를 통해서 등 세 가지 방식으로 건강에 영향을 미친다.²²⁾

기후 변화는 이미 깨끗한 공기, 안전한 식수, 충분한 식량, 안전한 주거지 등 미래의 건강 결정 요인에 영향을 미치고 있다.²³⁾ 기후 변화로 인한 주요 건강 위협에는 더 강력한 폭염과 화재, 식품, 수인성, 벡터 매개 질병의 유행률 증가, 영양 실조 가능성 증가, 취약 계층의 업무 역량 상실 등이 포함된다. 추가적인 잠재적 위협에는 푸드 시스템의 장애, 자원 부족 및 인구 이동과 관련된 폭력적 갈등, 빈곤 증가가 있다. 기후 변화는 인구 간 및 인구 내에서 기존 건강 불평등을 확대할 것으로 예상되며 전반적인 건강 영향은 압도적으로 부정적일 가능성이 높다.²⁴⁾

22) FCCC/SBSTA/2017/2, para. 15.

23) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 영향, 적응 및 취약성. 파트 A: 글로벌 및 부문별 측면, p. 556.

24) WHO, “WHO의 기후변화와 보건에 대한 권리에 관한 OHCHR 제출문 (WHO submission to the OHCHR on climate change and the right to health)”, p. 3 (www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Impact/WHO.pdf에서 확인 가능) 및 “기후 변화와 건강”



온난화 기후의 영향에는 기상 이변 현상으로 인한 사망, 부상, 정신 건강 트라우마, 호흡기 및 설사 감염 증가, 심혈관 질환, 순환기 질환, 알레르기성 호흡기 장애 등이 있다. 재난(catastrophic events)은 건강 관련 서비스를 제공하는 시설에 피해를 줄 수 있으며 잠재적으로 과잉 질병과 부상의 문제에 대처할 수 있는 능력을 약화시킬 수 있다.²⁵⁾ 기후 변화는 빈곤 지역, 특히 저소득 개발 도상국에서 식량 생산 감소로 인한 영양 실조 가능성 증가 등 건강 악화로 이어질 것으로 예상된다.²⁶⁾

모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리에 관한 특별 보고관은 보건에 대한 권리에 대한 기후 변화의 영향이 이미 우려할 정도이며 이환율과 사망률을 높여 인간의 건강과 복지를 위협하고 있다고 말했다. 기후 변화는 개인과 지역사회의 신체적, 정신적 건강과 복지 모두에 영향을 미친다. 특별 보고관은 기후 변화와 관련된 위험 및 인권에 대한 부정적인 결과를 중지하고 완화해야 하는 국가의 법적, 도덕적 의무를 강조했다.²⁷⁾ 특별 보고관은 국제 사회가 지구 온난화가 건강에 미치는 영향을 해결하지 못하면 수백만 명의 생명을 심각하게 위협한다고 밝혔다 (A/62/214, para. 102).

기후 변화를 포함한 환경 악화는 생물 다양성의 손실에 기여하여 바이러스 전염병을 자주 일으키는 인수공통 질병류가 발생할 수 있는 조건을 만든다. 인간의 모든 전염병 중 약 60%가 인수공통 전염병이며 모든 신종 전염병의 75%가 이에 해당한다. 평균적으로 인간에게는 4개월마다 하나의 새로운 전염병이 발생한다. 생태계 무결성은 인간의 건강과 발전을 강조한다. 기후 변화로 인한 환경 변화 등 인간이 유발한 환경 변화는 야생 동물 개체군 구조를 바꾸고 생물 다양성을 감소시켜 특정 숙주, 매개체 및/또는 병원체를 선호하는 새로운 환경 조건을 만든다. 여기에는 인수공통 전염병의 위험과 특히 기후 변화 때문에 발생하는 강수량 패턴, 홍수, 자연 재해의 변화로 악화되는 모기가 옮기는 말라리아와 수인성 질병 등 질병 매개체 확대의 위험이 모두 포함된다. 국가는 인간 건강의 예측 가능한 피해를 방지하고 건강에 대한 인권을 실현하기 위해 기후 변화를 완화하고 적응하기 위한 조치를 취해야 할 법적 의무가 있다.²⁸⁾

25) 세계 은행, 온도를 낮추다, p. 54.

26) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, “정책 입안자를 위한 요약 (Summary for policymakers)”, pp. 19-20, 2014년 기후 변화: 영향, 적응 및 취약성. 파트 A: 글로벌 및 부문별 측면, 2014년 기후 변화: 적응 및 취약성. 파트 A: 글로벌 및 부문별 측면. p. 713.

27) 기후 변화와 보건에 대한 권리에 대한 공개 토론회에서 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리에 관한 특별 보고관 Dainius Puras의 성명. 제네바, 2016년 3월 3일.

28) OHCHR 및 UNEP, “인권, 환경 및 COVID-19에 관한 핵심 메시지 (Key messages on human rights, the environment and COVID-19)” (2020) 참조. www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/HR-environment-COVID19.pdf에서 확인 가능.

식량권

식량권은 세계인권선언문과 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약에 명시되어 있다. 규약 제11조에서 당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정하고, 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 “필요에 따라 세계식량공급의 공평한 분배를 확보할 것”을 촉구한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 적절한 식량권에 대한 일반 논평 No. 12(1999)에서 가용성, 접근성, 수용 가능성 및 지속 가능성을 식량권의 4가지 구성요소로 지정했다. 식량권은 모든 개인이 단독으로 또는 다른 사람들과 공동으로 지속 가능하게 생산되고 소비되는 충분하고 적절하며 문화적으로 수용 가능한 식량에 물리적, 경제적 접근을 할 수 있는 권리이며 미래 세대를 위해 식량에 대한 접근을 보존한다.

총회는 식량 안보에 대한 기후 변화의 부정적 영향을 인지하고 식량권에 관한 결의 71/191에서 기후 변화의 부정적 영향을 줄이기 위한 조치를 설계하고 실행하는 것의 중요성을 강조했다 (para. 39). 인권이사회는 결의 37/10에서 기후변화가 식량권에 대한 위협이라고 지적했다.

인권 이사회 자문 위원회는 식량권의 차별에 대한 연구에서 기후 변화가 특히 극빈 지역에서 식량 안보의 4가지 측면에 영향을 미칠 것이라고 확인했다 (A/HRC/16/40, para. 16). 기후 변화에 관한 정부간 협의체는 기후 변화가 식량 접근성, 활용도, 가격 안정성²⁹⁾에 영향을 미치고 지구 온난화에 가장 적게 기여하고 그 해로운 영향에 가장 취약한 사람들에게 불균형적으로 영향을 미쳐 식량 안보를 약화시킨다는 사실을³⁰⁾ 발견했다.

식량권에 관한 특별보고관은 기후변화가 식량권의 향유에 심각한 위협이 되고³¹⁾ 식량 안보의 모든 측면을 위협하며 2080년까지 6억 명이 추가로 영양실조에 취약해질 것이라고 지적했다(A/70/287, para. 82). 특별 보고관에 따르면 “지구 온난화와 같은 기후 변화의 부정적 영향은 작물, 가축, 어업 및 양식의 생산성을 저해할 뿐만 아니라 기상 이변 현상과 자연 재해의 빈도에도 영향을 미친다”(A/HRC/37 /61, para. 11). 실제로 최근 몇 년간 재해 중 80%는 기후 변화와 관련된 기상 이변 현상으로 남아시아, 아프리카 사하라 사막 이남 지역, 중동 및 중앙 아메리카 등 식량 불안정 국가에 심각한 타격을 입혔다 (ibid., para 83). 국가는 식량권을 증진하고 보호하기 위해 국제 협력을 포함하여 기후 변화를 완화하고 적응하기 위한 조치를 취해야 한다.

29) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 기후 변화 2014:종합 보고서, p. 69.

30) A/70/287 and A/HRC/34/48/Add.1 참조. 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 종합 보고서, p. 69

31) A/HRC/7/5, A/HRC/9/23, A/64/170, A/HRC/16/49, A/67/268, A/HRC/25/57, A/69/275, A/70/287, A/HRC/31/51 및 Add.1-2, A/71/282, A/HRC/34/48 및 Add.1, A/72/188, A/HRC/37/61 참조



물과 위생에 관한 권리

경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회는 일반 논평 No. 15에서 문화권은 물에 대한 권리를 “물에 대한 인권은 모든 사람이 개인용 및 가정용으로 사용하기에 충분하고 안전하며 수용 가능하고 물리적으로 접근 가능하고 저렴한 물을 받을 수 있는 자격이 있다.”고 명시한다. (para. 2). 당사국은 차별 없이 물에 대한 권리를 실현하기 위한 효과적인 조치를 취해야 한다. 총회는 결의 64/292에서 물과 위생에 대한 권리가 모든 인권의 완전한 향유에 필수적이라는 점에 주목하면서 이를 인권으로 인정했다. 물과 위생에 대한 권리는 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(Elimination of All Forms of Discrimination against Women)에도 언급되어 있다.

기후 변화는 물 가용성을 예측하기 어렵게 하고 홍수 발생률을 증가시켜 급수장과 위생 시설을 파괴하고 수원을 오염시킬 수 있기 때문에 종종 물을 통해 기후 변화의 영향을 느낄 수 있다.³²⁾ 기후 변화에 관한 정부간 협의체는 “기후 변화는 대부분의 건조한 아열대 지역에서 재생 가능한 지표수와 지하수 자원을 크게 줄일 것으로 예상”되며 이는 “농업, 생태계, 정착지, 산업, 에너지 생산 간 물 경쟁을 심화시켜 지역의 물, 에너지, 식량 안보에 영향을 미칠 것”이라고 언급했다.³³⁾ 물 부족이 분쟁, 폭력, 난민, 사회적 불안의 필수 요인이 되었기 때문에 기후 변화로 악화되어 점점 부족해지는 수자원을 확보하기 위한 경쟁은 광범위한 결과를 초래할 것이다(A/HRC/37/30 참조).

기후 변화는 이미 기본적인 인간의 필요를 위한 물의 가용성, 질, 양에 영향을 미치고 물과 위생에 대한 인권의 향유를 위협한다. 세계 은행은 전 세계적으로 기온이 2°C 상승하면 10억에서 20억 명의 사람들이 더 이상 충분한 물을 섭취하지 못하게 될 수 있다고 보고했다.³⁴⁾ 20억 명 이상의 사람들이 이미 높은 물 스트레스를 겪고 있는 국가에 살고 있다. 2050년에는 이 수치가 거의 2배가 될 것으로 예상된다.

안전한 식수와 위생에 대한 인권에 관한 특별 보고관에 따르면 기후 변화는 수자원에 영향을 주어 인간과 환경에 많은 해로운 영향을 미친다.³⁵⁾ 기후 변화 영향에는 사이클론과 가뭄, 기상 이변 현상, 물 부족, 염수 침입 및 해수면 상승의 빈도 증가 등 기후 현상에 대한 취약성 증가가 포함된다.

32) UN-워터와 유네스코, UN 세계 물 발전 보고서 2020: 물과 기후 변화 (The United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change) (Paris, 2020) 참조. A/HRC/10/61.

33) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 영향, 적응 및 취약성. 파트 A: 글로벌 및 부문별, p. 232.

34) 세계 은행, 세계 발전 보고서 2010: 발전 및 기후 변화 (World Development Report 2010: Development and Climate Change) (Washington, D.C., 2010), p. 5.

35) 안전한 식수 및 위생에 대한 인권에 관한 특별 보고관, “기후 변화와 물 및 위생에 대한 인권: 입장 보고서(Climate change and the human rights to water and sanitation: position paper)”(날짜 미기재).
www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf에서 확인 가능.

특별 보고관은 국가가 “특정 온실 가스 배출과 기후 변화의 특정 영향 사이에 인과 사슬이 확립될 수 있는지 여부와 무관하게” 인권에 대한 기후 변화의 해로운 영향을 다룰 의무가 있다는 것을 강조했다(A/HRC/24/44/Add.2, para. 49). 또한 역사적으로 지구 온난화에 가장 크게 기여한 선진 공업국들은 기후 변화가 개인과 공동체 모두의 인권 향유에 미치는 영향을 예방하고 해결해야 하는 책임을 강화했다(ibid, para. 50). 따라서 국가는 물과 위생에 대한 권리를 보호하기 위해 기후 조치를 취해야 할 법적 의무가 있다.

적절한 주거권

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제11조는 모든 사람이 적절한 주거를 포함하여 자신과 가족을 위한 적절한 생활 수준을 누릴 자격이 있다고 명시한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 적절한 주거권에 대한 일반 논평 No. 4 (1991)에서 주거권의 범위와 적용에 대하여 그 권리는 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 누리는데 핵심이라고 설명했다. 다른 모든 경제적, 사회적, 문화적 권리와 마찬가지로 국가는 모든 사람의 주거권을 점진적으로 실현하기 위해 최대한의 가용 자원을 동원할 의무가 있다. 국가는 이 권리의 완전한 실현을 달성하기 위해 권리의 법적 보장, 가용성, 경제성, 거주 가능성, 접근성, 위치, 문화적 적절성 등 적절성의 필수 요소를 보장해야 한다.

인권이사회는 결의 37/4를 포함하여 “기후변화의 부정적 영향은 인권, 특히 적절한 주거권의 효과적인 향유, 그 중에서도 적절한 생활 수준에 대한 권리의 구성 요소로서의 주거권”에 직간접적으로 다양한 영향을 미친다는 점을 강조했다.³⁶⁾

기후 변화는 다양한 방식으로 적절한 주거와 그 필수 요소에 대한 권리를 위협한다. 기상 이변 현상은 집을 파괴하여 수백만 명의 이재민을 유발할 수 있다. 가뭄, 침식, 홍수는 영토를 점점 사람이 살 수 없는 상태로 만들어 난민과 이주를 초래할 수 있다. 품질이 낮고 부적절하게 위치한 도시 주택은 종종 기상 이변 현상에 취약하기 때문에 2080-2100년까지 온도가 2°C 상승하면 도시 주택은 큰 위험에 처할 것이다.³⁷⁾ 해수면 상승은 저지대 지역의 주택이 위치한 토지를 위협하며 지구 평균 기온이 안정화되더라도 수세기 동안 계속될 것으로 예상된다.³⁸⁾ 해안 도시의 저지대 지역은 특히 배수 기반 시설이 불충분하면 범람 위험이 더 높다.³⁹⁾

36) 인권이사회 결의 31/9 및 37/4, 전문 여덟 번째 단락.

37) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 영향, 적응 및 취약성. 파트 A: 글로벌 및 부문별 측면, pp. 559 및 562.

38) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 종합 보고서, p. 13.

39) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, 2014년 기후 변화: 영향, 적응 및 취약성. 파트 A: 글로벌 및 부문별 측면, p. 555.



노숙 생활을 하거나 탄력적이거나 안전한 주거에 접근할 수 없는 사람들은 홍수, 허리케인 및 사이클론, 폭풍 해일, 산사태, 지진, 쓰나미에 취약한 지역에 거주하기 때문에 기후 위기 영향을 가장 크게 받는다. 재난 위험 관리 조치를 취하는 국가는 취약한 지역사회에 미치는 영향과 주거권을 고려하지 못하는 경우가 많다.

기후변화가 주거권에 미치는 영향은 2019년 원주민의 주거권에 관한 보고서를 포함하여 적절한 생활 수준에 대한 권리의 구성 요소로서 적절한 주거와 이러한 맥락에서 차별을 받지 않을 권리에 대한 특별 보고관의 여러 보고서⁴⁰⁾에서 언급되었다. (A/74/183 참조) 특별 보고관은 기후 변화로 인한 기상 이변 현상이 도시 거주지, 소규모 거주지, 소규모 섬에서 적절한 주거권에 위협을 초래한다고 지적한다. 특별 보고관은 기후 변화의 영향이 “특히 저소득층과 인구 보호에 필요한 자원, 기반 시설, 역량이 부족한 국가에 거주하는 사람들에게” 심각할 것이라고 경고했다. (A/64/255, para 65).

특히 주거권에 대한 심각한 위협은 기후 변화로 인한 난민과 안전하고 저렴하며 서비스가 잘 제공되는 대체 주택을 제공받지 못하는 주민들의 강제 퇴거이며 이는 기후 변화 관련 위험으로부터 주민들을 보호한다는 공식적인 목표로 자주 진행된다. 특별 보고관은 저탄소 발전 경로를 추구하는 개발도상국을 지원해야 할 필요성을 강조하면서 선진국이 배출 수준을 줄이는 데 앞장서야 한다고 강조한다(A/64/255, para. 70).

주거와 관련하여 지속가능 발전 목표(Sustainable Development Goals)의 11.1항을 달성하려면 저소득 국가에서 대규모 건설이 이루어져야 한다.⁴¹⁾ 국가는 물론 국제사회 전체가 기후위기에 신속하게 대응해야 하는 동시에 가장 도움이 필요한 사람들에게 우선순위를 두고 지속 가능한 주거에 대한 접근을 보장해야 한다. 국가는 적절한 주거권을 유지하기 위해 국내외적으로 기후 변화를 완화하고 적응하기 위한 조치를 취할 적극적인 의무가 있다.

적절한 주거권 실행을 위한 지침(아래 상자 참조)은 기후 변화에 대한 권리 기반 접근 방식에 관하여 인권 메커니즘으로 만든 지침의 예시이다.

40) A/HRC/7/16, A/64/255, A/63/275, A/65/261, A/66/270, A/HRC/19/53, A/HRC/22/46, A/HRC/31/54, A/HRC/37/53 참조

41) 목표 11.1: 2030년까지 모두를 위한 충분하고 안전한 적정가격의 주택과 기초 공공서비스에 대한 접근을 보장하고 빈민가 환경을 개선한다.

적절한 주거권 이행을 위한 지침

적절한 주거권 이행을 위한 지침은 기후 변화를 완화하고 적응하기 위한 조치를 취하면서 적절한 주거권을 유지하는 방법에 대한 지침을 국가에 제공한다(A/HRC/43/43, guideline No. 13).

지침은 국가에 다음을 촉구한다.

- (a) 적절한 주거권을 기후 변화에 대한 적응 및 완화를 위한 전략과 기후 변화 난민을 해결하기 위한 전략에 통합한다. 국가는 이러한 전략이 적절한 주거권의 실현을 저해하거나 방해하지 않도록 해야 한다.
- (b) 기후 변화 및 기후 변화 관련 재해의 영향에 특히 취약한 기존 커뮤니티를 보존하기 위한 적응 조치에 우선 순위를 둔다. 이와 관련하여 국가는 거주자를 보호하기 위해 필요한 조치를 확인할 수 있도록 거주자와 협의해야 한다. 이와 같은 조치에는 커뮤니티가 기술 전문가를 보유할 수 있도록 하고 보호 기반 시설을 설치하고 일부 가정을 커뮤니티 내의 더 안전한 장소로 옮기고 그러한 조치를 시행하기 위해 적절한 자원을 사용할 수 있도록 하는 것이 포함될 수 있다.
- (c) 예상되는 기후 변이를 철저하게 분석하고 위험에 처한 지역사회와 가능한 재배치 장소를 식별한다. 재배치가 필요하다고 판단되거나 커뮤니티에서 선택한 경우 발전 기반 퇴거 및 강제 이주에 대한 기본 원칙 및 지침과 일치하는 방식으로 시행되어야 한다(A/HRC/4/18, 부속서 I 참조).
- (d) 환경적으로 건전한 주택 건설 및 유지 관리를 개발하고 추진할 때 영향을 받는 지역 사회와 협력하여 주거권을 보장하면서 기후 변화의 영향을 해결한다. 기후 변화에 대한 원주민의 특정한 취약성을 인식하고 원주민이 자체적으로 대응을 개발할 수 있도록 필요한 모든 지원을 제공해야 한다. 산림과 보전 지역은 원주민의 토지와 자원에 대한 권리와 전통적이고 환경적으로 지속 가능한 주택 관행에 대한 권리를 전적으로 존중하는 방식으로 보호되어야 한다.



문화적 권리

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 제15조는 모든 사람이 문화 생활에 참여하고 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리를 인정한다. 규약은 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리 자신이 저작자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 생산으로 인한 도덕적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 얻을 권리와 과학적 연구와 창조적 활동에 필수불가결한 자유를 향유할 권리를 인정한다. 유엔 원주민 권리 선언(UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)은 제31조에서 “원주민들은 자신의 문화 유산, 전통 지식 및 전통 문화 표현과 과학의 표현과 인간 및 유전자 자원, 종자, 의약품 [및] 동식물 속성에 대한 지식을 포함한 기술 및 문화를 유지, 통제, 보호, 개발할 권리가 있다.”고 규정한다. 파리 협정 제7조 5항은 적응 조치가 “최상의 이용 가능한 과학과 적절한 경우 전통 지식, 원주민의 지식 및 지역 지식 시스템에 기초하고 이에 따라야 한다”고 명시하고 있다.

기후 변화는 문화적 관습, 문화적 상호 작용을 위한 의미 있는 공간과 생활 방식 등 문화적 권리의 향유에 위협이 된다. 문화권 분야의 특별 보고관은 자연 공간이 해안가의 침식이나 가뭄으로 인한 화재처럼 기후 변화로 인한 심각한 위협에 직면해 있다고 강조했다. 특별 보고관은 영향을 받은 사람들이 이 공간과 관련된 문화적 권리를 계속 누릴 수 있도록 기후 비상 사태에 효과적이고 시기적절한 대응이 필요하다고 강조했다(A/74/255, para. 69). 기후 변화에 효과적으로 대응하려면 생산, 소비, 이동 방식이 바뀌어야 하며 전 세계적으로 문화, 과학, 창의성, 문화적 권리 행사가 중추적인 역할을 하도록 삶의 방식에 변화가 필요하다.

특별보고관은 2019년 투발루 방문 중 예비 조사 결과 및 관찰에 대한 성명서에서 기후 변화가 문화와 문화적 권리에 미치는 영향을 광범위하게 언급했다.⁴²⁾ 특별보고관은 많은 세계 유산이 해수면 상승으로 위협받고 있다고 지적했다. 이와 관련하여 성명서는 기후 변화를 긴급한 인권 문제이자 유산에 대한 기존의 위협을 확대하고 그 자체로 이해하고 대응해야 하는 “위협 증폭 요인(threat multiplier)”으로 설명했다. 특별 보고관은 문화 유산이 “기후 변화로 인한 문제를 해결하기 위한 강력한 자원”이라고 강조했다(A/HRC/40/53, para. 70).

특별보고관은 제75차 총회에서 제출한 연례 보고서에서 기후 비상 사태를 “생명, 인권, 인간 문화에 대한 실존적 위협”으로 정의했다. 특별보고관은 많은 경우에 기후 변화 때문에 문화적 권리가 사라질 위협이 있다고 지적하면서 이를 적절히 인정하기 위한 기후 변화 이니셔티브의 필요성을 강조했다. 특별보고관은

42) 2019년 9월 24일 “문화권 분야 UN 특별보고관 Karima Bennounes의 투발루 방문에 대한 예비 조사 결과 및 관찰 (Preliminary findings and observations on visit to Tuvalu by UN Special Rapporteur in the field of cultural rights, Karima Bennounes)” 참조

www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25035&LangID=E에서 확인 가능

“재앙적인 기후 변화의 궤적을 바꾸기 위해” 전면적인 문화적 변화가 필요하다고 했다. 특별보고관은 문화가 기후 변화를 형성했고 이는 문화를 변화시켰으며 모든 수준에서 “기후 변화에 대한 환경, 문화, 인권 관점의 통합, 정책, 및 전문성”을 촉구했다 (A/75/298 참조).

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 기후 변화가 원주민의 규약상의 권리 향유에 부정적 영향을 미치는 방식에 대해 우려를 표명했다.⁴³⁾ 특별 원주민 권리에 관한 특별 보고관은 원주민의 지식을 포함한 전통 지식이 기후 변화 적응과 완화 정책을 위한 중요한 기반을 제공한다고 강조했다. (A/HRC/36/46 참조). 유엔기후변화협약 당사국 총회에서 설립한 지역사회 및 원주민 플랫폼은 전통적 지식을 포함한 원주민의 권리가 기후변화의 위협을 받고 있는 동시에 잠재적인 기후 변화 적응 및 완화 조치의 보고라는 것을 인정한다.⁴⁴⁾ 기후 변화에 관한 국제 원주민 포럼(International Indigenous Peoples’ Forum on Climate Change)은 원인, 적응, 완화를 포함하여 기후 변화를 해결하기 위한 노력의 맥락에서 원주민의 전통 지식을 존중하는 것의 중요성을 강조했다. 국가는 문화적 권리를 보호하고 증진하기 위해 기후 변화를 완화하고 적응하여 이러한 권리에 대해 예측 가능한 위협을 방지하기 위한 조치를 취해야 할 법적 의무가 있다.

A.2 어떤 집단과 개인이 기후변화의 영향을 가장 많이 받는가?

기후 변화의 부정적 영향은 여러 요인으로 인해 이미 불리한 상황에 처한 개인과 지역 사회에서 불균형적으로 느끼고 있다. 기후 변화에 관한 정부간 협의체에 따르면 “사회적, 경제적, 정치적, 제도적으로 또는 기타 소외된 사람들은 특히 기후 변화와 일부 적응 및 완화 대응에 취약”하다.⁴⁵⁾ 일례로 저지대 해안 지대, 툰드라 및 북극 빙하, 건조한 땅, 기타 섬세한 생태계에 의존하여 주거와 생활을 유지하며 기후 변화의 가장 큰 위협에 직면해 있다.

따라서 기후 변화의 영향을 예방하고 대응하는 것은 모든 사람이 변화의 주체로 행동할 수 있도록 권한을 부여하는 참여 과정이어야 한다. 이 섹션에서는 기후 변화가 원주민, 여성, 어린이, 이민자, 장애인에게 어떻게 다른 영향을 미치는지 설명한다. 따라서 이는 기후 변화에 의해 불균형적으로 영향을 받는 일부 그룹 및 개인에 대한 부분적 (non-exhaustive) 분석이다. 기후 변화 영향에 특히 노출될 수 있는 다른 사람들로서는 특히 노인, 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성인 (intersex persons), 빈곤층, 소수 민족 및 소수 인종 등이 있다.

43) 일례로 E/C.12/CAN/CO/6, paras. 53-54; E/C.12/FIN/CO/6, para. 9 참조. A/74/255, para. 69도 참조

44) <https://unfccc.int/LCIPP> 참조.

45) 기후 변화에 관한 정부간 패널, 2014년 기후 변화: 영향, 적응 및 취약성. 파트 A: 글로벌 및 부문별 측면, p. 50.



원주민

유엔 원주민 권리 선언과 1989년 국제 노동 기구 (International Labour Organization) 원주민 및 부족민 협약 (Indigenous and Tribal Peoples Convention) (No. 169)은 원주민의 특정 권리를 명시하고 있다. 선언은 전문에서 “토착 지식, 문화, 전통 관행에 대한 존중이 지속 가능하고 공평한 발전과 환경의 적절한 관리에 기여한다”고 인정한다. 선언 제32조는 국가가 원주민의 토지나 영토 및 기타 자원에 영향을 미치는 활동에 대해 정당하고 공정한 시정을 위한 효과적인 메커니즘을 제공하고 “환경적, 경제적, 사회적, 문화적 또는 영적 부정적 영향을 완화하기 위한” 적절한 조치를 취하도록 촉구한다. 선언문 제29조는 환경과 토지 또는 영토와 자원의 보존과 보호에 대한 원주민의 권리를 다루고 있다. 선언은 또한 기후 변화 완화 및 적응 조치와 관련된 행동을 포함하여 원주민의 권리에 영향을 미치는 조치에 대해 자유로우며 사전에 정보에 입각한 동의를 요구한다 (A/HRC/39/62 참조).

기후 변화는 원주민에게 불균형적으로 영향을 미친다. 예를 들어, “원주민의 이주와 전통적 토지, 영토, 자원의 잠재적 손실은 문화적 생존, 전통적 생계, 자결권을 위협한다”(A/HRC/38/21, para. 19). 원주민들은 오랫동안 기후 변화의 영향에 특별히 민감한 취약한 생태계에서 살았다. 기상 이변 현상, 가뭄, 녹는 빙하, 해수면 상승, 종의 이동이 원주민 영토에 심각한 영향을 미치고 있으며 원주민의 취약성을 증가시킨다. 또한 지역 경제, 생활 방식, 식량 안보, 물에 대한 접근 및 생계를 위해 토지와 천연 자원에 크게 의존하는 경우가 많은 원주민의 문화에 부정적 영향을 미치는 삼림 벌채, 토지 황폐화, 토지 수탈, 광물 자원의 과도한 착취 등 환경 파괴의 직접적인 영향을 받는다 (A/HRC/36/46 참조).

2030 의제와 파리 협정은 목표 달성을 위한 파트너로서 원주민의 고유하고 중요한 역할을 인식했다. 지속 가능 발전을 위한 원주민 주요 그룹(Indigenous Peoples Major Group for Sustainable Development)은 2030 의제와 관련하여 원주민이 참여할 수 있는 플랫폼이 되었다. 파리 협정은 당사자들이 “인권에 대한 각자의 의무를 존중, 증진, 고려”하도록 촉구하며 적응 전략에서 원주민 전통 지식의 사용을 구체적으로 언급한다.⁴⁶⁾

원주민들은 환경적 압력에 대응하고 적응하는 맥락에서 점점 더 귀중한 행위자로 인식되고 있다. 기후 변화에 관한 정부간 협의체는 “의사 결정 및 거버넌스의 효율성은 지역 이해 관계자(특히 원주민을 포함하여 기후 변화에 가장 취약한 사람들)가 선택, 평가, 실행, 모니터링에 참여함으로써 향상된다.”고 지적했다.⁴⁷⁾ 또한 원주민의 전통 지식과 관행이 “기후 변화에 적응하기 위한 주요 자원인 커뮤니티와 환경에 대한 원주민의

46) 전문 7번째 단락 및 제7조 (5) 참조.

47) 기후 변화에 관한 정부간 협의체, “정책 입안자를 위한 요약”, 기후 변화와 토지: 기후 변화, 사막화, 토지 황폐화, 지속 가능한 토지 관리, 식량 안보 및 육상 생태계의 온실 가스 흐름에 관한 IPCC 특별 보고서(2020), p. 30.

전체론적 관점을 포함하여” 적응의 효율성을 높일 수 있는 중요한 기여를 인정한다.⁴⁸⁾

기후 변화 논의에 원주민의 효과적인 참여를 보장하기 위해 유엔 기후변화 협약에 따라 지역사회 및 원주민 플랫폼(Local Communities and Indigenous Peoples Platform)이 설립되었다. 이 플랫폼은 기후 변화에 대처하기 위해 원주민의 지식과 관행을 강화하고 완화 및 적응에 대한 모범 사례의 경험과 공유를 증진하고 협약에 따른 지역 공동체와 원주민의 참여를 향상시키는 역할을 한다.

여성

여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약은 여성의 권리를 보호하고⁴⁹⁾ 여성에 대한 모든 형태의 차별을 금지한다. 이 협약은 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 개발에서 남성과 동등한 수준에서 여성의 참여를 보장하는 것을 목표로 한다. 여성 차별 철폐 위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)는 기후변화의 맥락에서 재난 위험 완화의 성별 관련 차원에 대한 일반 권고 No. 37 (2018)에서 기후 변화 완화의 시급성을 강조하고 기후 변화와 재난에 대한 개인과 지역 사회의 복원력을 강화하기 위해 양성 평등을 달성하기 위해 필요한 단계를 강조했다.

OHCHR은 여성의 권리를 완전하고 효과적으로 누리기 위한 젠더 대응 기후 행동에 관한 연구에서 특히 지역 차원에서 농업, 보존, 천연 자원 관리와 같은 분야에서 여성의 고유한 지식과 경험이 기후 행동 및 의사 결정 과정에 다양한 배경을 가진 여성을 포함시키는 것은 여성의 권리를 존중하는 의미 있고 효과적이며 정보에 입각한 행동에 매우 중요하다는 의미라는 것을 파악했다. (A/HRC/41/26 참조). OHCHR은 이 연구에서 기후 변화가 여성, 남성, 소년, 소녀들에게 다양한 방식으로 영향을 미친다는 것을 발견했다. 기후 변화와 관련하여 확고하고 체계적인 차별은 무엇보다도 건강, 식량 안보, 생계, 인간의 이동성에 성별에 따라 다른 영향을 미칠 수 있다. 교차 형태의 차별은 기후 변화에 대한 일부 여성의 취약성을 더욱 증가시킬 수 있는 반면, 기후 행동에서 여성을 배제하면 그 효과가 제한되고 기후 피해가 더욱 증가한다 (ibid.). 또한 여성은 국가적 재난 이후 더욱 심각해질 수 있는 젠더 기반 폭력의 위험에 처해 있다. 따라서 정책과 프로그램은 재해 위험 감소 및 기후 변화의 맥락에서 여성을 대상으로 한 젠더 기반 폭력의 기존 및 새로운 위험 요소를 다루어야 한다.

48) 2014년 기후 변화: 종합 보고서, p. 19.

49) 본 간행물에서 여성에 대한 언급은 여성과 소녀를 지칭하는 것으로 이해되어야 한다.



토지, 물, 종, 생계에 대한 위협이 심화되면서 가족의 생계를 위해 토지를 경작하거나 해양 및 육상 생태계에 의존하는 농촌 지역의 여성에게 심각한 영향을 미친다. 재난과 기후변화로 인한 경제적 스트레스는 대응 전략으로 아동, 조혼, 강제결혼 등의 사례를 유발할 있다. 또 다른 대응 전략은 이주이다. 일례로 기후 변화로 인해 악화되고 있는 가뭄이 발생하기 쉬운 지역의 소작농 공동체의 농촌 여성과 해수면 상승 및 기상이변으로 위협받는 해안 지역의 여성의 이주를 들 수 있다. 동시에 농촌 여성은 기후 변화 적응 및 완화에 많은 기여를 해야 한다. 그런 점에서 농촌 여성들이 보유한 지역 전통 지식은 매우 중요하다. 그들은 환경의 변화를 관찰하고 작물 선택, 심기, 수확, 토지 보전 기술, 수자원의 신중한 관리에서 다양한 적응 관행을 통해 그러한 변화에 대응하는 방법을 알고 있다.

유엔기후변화협약 당사국총회는 결정 18/CP.20에서 젠더에 관한 리마 작업 프로그램을 수립하고 “협약에 따른 활동의 모든 관련 목표와 목적을 통한 젠더 주류화의 필요성은 효과를 높이는 데 중요한 기여를 한다”고 강조했다. 파리 협정은 기후 행동 및 정책에서 더 큰 젠더 포용성과 평등의 중요성을 7(5)조에서 “당사자는 적응 행동이 국가 주도적이고 성 인지적이며 참여적이고 전적으로 투명한 접근을 따라야 한다는 점을 확인한다.”고 명시하고 있다. 적응, 완화, 기술 이전, 역량 구축을 위한 프로그램에 성별에 민감한 투자를 보장하는 등 완화 및 적응 노력을 계획할 때 성별에 따른 기후 변화의 영향을 고려해야 한다.

2030 의제는 기후 변화가 여성에게 미칠 수 있는 영향에 주목한다. 인권과 마찬가지로 지속 가능 발전 목표는 서로 연결되어 있으며 목표 13을 포함한 다른 모든 목표를 달성할 때 목표 5(성평등)를 고려해야 한다. 일부 목표, 특히 기후 행동과 가장 관련이 있는 목표에서 여성과 성평등에 대한 명시적인 언급이 없는 경우(예: 목표 13, 7, 12, 14, 15)에는 이러한 목표를 성 인지적 방식으로 달성하기 위한 노력의 필요성을 배제하지 않는다.

아동

아동권리협약은 인류의 모든 구성원의 타고난 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의 및 평화의 기초가 된다고 명시하고 있다. 이는 아동의 권리를 양도할 수 없는 보편적인 인권으로 확립하고 세계에서 가장 널리 비준된 인권 문서이다. 아동권리위원회는 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리에 대한 일반 논평 No. 15(2013)에서 기후 변화를 아동 건강에 대한 가장 큰 위협 중 하나라고 설명했다.

아동은 독특한 신진대사와 생리 및 발달 요구 사항으로 기후 변화로부터 불균형적 영향을 받는다. 아동권리와 환경보호의 관계에 관한 보고서에서 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속가능한 환경의 향유와 관련된 인권의무 문제에 관한 특별보고관은 아동보다 환경적 피해에 더 취약한 집단은 없다고 결론지었다. (A/HRC/37/58, para.

15) 특별보고관은 “기후변화와 생물다양성의 손실이 장기적으로 영향을 미쳐 향후 몇 년 동안 어린이의 삶을 황폐화시킬 수 있다”고 강조했다(bid, para. 69항). 특히, 기후 변화는 아동이 달성 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강, 교육에 대한 접근, 적절한 식품, 적절한 주택, 안전한 식수와 위생에 대한 향유에 심각한 영향을 미칠 수 있으며 개발도상국의 아동은 종종 최악의 영향을 받는다.

OHCHR은 기후 변화와 아동 권리의 완전하고 효과적인 향유의 관계에 대한 연구에서 모든 아동이 기후 변화의 부정적 영향에 특별히 취약하며 가장 어린 아동이 가장 위험하다고 결론지었다 (A/HRC/35/13 참조). OHCHR은 이 연구에서 기후 변화가 아동에게 미치는 미래의 부정적 영향을 최소화하기 위한 야심 찬 완화 조치와 가장 취약한 아동 보호에 중점을 둔 적응 조치 등 아동 권리 기반 접근 방식의 핵심 요구 사항을 설명했다. OHCHR은 아동 스스로 표현한 아동의 아이디어와 최선의 이익을 고려한 참여적이고 증거에 기반한 의사결정 과정의 산물인 완화 및 적응 조치의 필요성을 강조했다.

OHCHR은 또한 오늘날의 아동들이 제기하는 기후 변화 소송이 미래 세대의 이익을 보호할 가능성이 있으며 여러 국가에 그러한 소송에 대한 법적 근거가 존재한다는 것을 발견했다. 아동과 그 대표자들은 이미 필리핀,⁵⁰⁾ 나이지리아,⁵¹⁾ 미국⁵²⁾ 등 다양한 국가에서 환경 소송에 참여했다. 사무총장이 소집한 2019년 기후행동 정상회의에서 12개국 아동 16명이 기후 위기에 대한 정부의 조치 부족에 항의하기 위해 아동권리위원회에 획기적인 청원서를 제출했다.⁵³⁾ 아동과 청소년도 미래로 가는 금요일(Fridays for Future), 멸종 저항 (Extinction Rebellion), 해돋이 운동(Sunrise Movement) 이니셔티브를 비롯한 기후 정의 운동에서 중요한 역할을 한다.

50) 필리핀 대법원, *Minors Oposa 대 환경 및 천연 자원부 장관 (Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environmental and Natural Resources)*, 1993년 7월 30일자 결정 참조.

51) 나이지리아 연방 고등 법원, *Gbemre 대 Shell Petroleum Nigeria Limited and Others (Gbemre v. Shell Petroleum Nigeria Limited and Others)*, 2005년 11월 14일 판결 참조.

52) 미국 제9순회 항소법원, *Juliana 외 대 미국 외 (Juliana et al. v. United States of America et al)*, 2020년 1월 17일자 의견 참조.

53) 청원은 <https://earthjustice.org/blog/2019-september/greta-thunberg-young-people-petition-UN-human-rights-climate-change>에서 확인 가능



이주민과 국내 난민

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 세계인권선언, 모든 이주노동자와 그 구성원의 권리 보호에 관한 국제협약 등 국제 인권 문서군은 국가가 이주 상태에 관계없이 관할권 또는 효과적인 통제 하에 있는 모든 이주자⁵⁴⁾를 포함하여 차별 없이 모든 사람의 인권을 존중, 보호, 이행하도록 하고 있다. 파리 협정은 이주민을 포함하여 취약한 상황에 있는 모든 사람의 권리를 명시적으로 인정하며 기후 조치를 취할 때 국가가 인권을 존중하고 증진하며 고려할 것을 촉구한다.⁵⁵⁾

총회는 결의 64/162에서 자연 재해가 국내 난민의 원인임을 인식하고 자연 재해 및 기후와 관련하여 천천히 발병하는 사건의 영향을 악화시킬 것으로 예상되는 요인에 대해 우려를 표명했다. 인권이사회는 결의 35/20에서 “기후변화의 부정적 영향의 맥락에서 국경을 넘어 이주민과 난민의 인권을 보호하고 증진해야 할 긴급성”에 주목했다(para. 7).

안전하고 질서 있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 콤팩트(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)는 국가가 재난 위험 감소, 기후 변화 완화, 갑작스럽고 천천히 발병하는 사건에 대한 적응을 위한 메커니즘을 개발하고 이러한 위협에서 생명과 권리가 가장 위험한 사람들의 요구 사항을 해결하도록 촉구한다.

인간의 이동성은 갑작스러운 발병 사건과 느린 발병 과정 또는 이들 사이의 상호 작용의 결과일 수 있다. 기후 변화 완화 및 적응과 같은 기후 변화의 부정적 효과에 대응하기 위한 조치도 인구 이동에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 사막화, 환경 악화 또는 해수면 상승 등 기상 관련 위협이 생명, 식량, 물, 보건에 대한 권리 등 생활 조건과 인권 향유에 영향을 미칠 때 사람들은 해외 또는 자국 내에서 강제로 이주해야 할 수 있다. 기후 변화와 인간의 이동성 사이의 관계는 복잡하다. 환경적 요인과 관련된 대부분의 이동은 전적으로 강제적이거나 자발적인 것이 아니라 둘 사이의 연속체 어딘가에 있다. 그럼에도 불구하고 기후 변화가 인권 침해 및 관련 인간 이동에 실질적으로 기여한다는 것은 명백하다.

54) “이주민”에 대한 보편적이고 법적 정의는 없다. OHCHR은 모든 사람의 인권을 증진하고 보호하기 위한 인권 고등 판무관의 임무에 따라 국제 이민자를 “자신이 시민 또는 국민인 국가 또는 무국적자의 경우 출생지 또는 상거소(habitual residence) 밖에 있는 자”로 설명하고 있다 (OHCHR, 국제 국경에서의 인권에 관한 권장 원칙 및 지침(Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders)(2014), p. 4). 따라서 “이주민”은 공통적으로 현지국(host country) 대한 시민권이 결여된 사람들의 집단을 설명하기 위한 중립적인 용어로 사용된다. 이는 난민, 무국적자, 인신매매 피해자, 이주 노동자 등 특정 법적 범주의 사람들에게 대해 국제법에 따라 존재하는 보호 체제를 침해하지 않는다.

55) OHCHR, “인권, 기후 변화 및 이주에 관한 핵심 메시지 (Key messages on human rights, climate change and migration)”. www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMMigration.pdf에서 확인 가능.

기후 변화의 맥락에서 이동하는 사람들의 대부분은 어떤 국가에 남아 있을 것으로 예상된다. 기상 이변 현상은 2018년에 국내 난민 2,800만 명이 발생한 주요 원인 중 하나였다. 특히 사람들이 양질의 일자리와 필수 서비스에 대한 접근을 확보할 수 없는 경우 국내 이동 이후 국경을 넘는 이동이 발생할 수 있다. 이주 노동자와 그 가족은 더 이상 물, 식량 안보, 고용 및 생계와 같은 기본 필수품에 접근할 수 없기 때문에 강제 이주를 당할 수 있다. 이는 인신매매, 강제 노동, 성 및 젠더 기반 폭력 등 중대한 인권 침해를 겪을 위험을 증가시킬 수 있다. 여성 이민자들은 성적 착취를 위한 인신매매와 수송 중, 수용소, 국경, 목적지 국가에서 기타 형태의 차별을 포함하여 높은 취약성 위험에 직면해 있다. 따라서 재난 위험 감소 및 기후 변화 정책에 인간의 이동성 관련 고려 사항과 성별 차원을 통합하는 것이 중요하다.

기후 변화의 부정적 영향은 적응 능력을 감소시키고 개인의 이동 능력, 이동 선택의 자유, 이주 전, 중, 후 취약성에 영향을 줄 수 있다. 취약성은 이동이 “자발적”인지 여부와 관계없이 이주 전반에 걸쳐 발생할 수 있다. 기후 변화는 독특한 위협이지만 기후 변화로 인해 이주하는 사람들이 직면하는 위험은 안전하고 저렴하며 정규적인 이민 경로에 접근할 수 없는 취약한 상황에 있는 모든 이민자가 직면하는 위험과 유사하다. 기후 변화에 대응하여 이동하는 사람들은 국제 이주에 대한 장벽 증가때문에 더 취약해질 수 있다(A/HRC/38/21 참조).

기후 변화에 대응하여 국경을 넘는 사람들의 인권 보호 격차는 무엇보다도 일련의 법적 및 정책적 격차에서 발생한다. 정부 및 기타 이해 관계자는 더욱 야심 찬 기후 행동과 안전하고, 정규적이며, 존엄 있고 접근 가능한 인간 이동 경로 등 이러한 보호 격차를 완화하기 위한 일련의 조치를 취할 수 있다 (A/HRC/38/21 참조). 기후 변화와 관련된 국가 간 이동에 대한 데이터가 발전하면 현상에 대한 이해와 인식이 모두 향상될 것이다.⁵⁶⁾

이주민 인권에 관한 특별보고관은 기후 변화의 영향으로부터 보호받는 곳은 없으며 이미 취약한 환경이 가장 취약하다고 강조했다. 여기에는 특히 대규모 삼각주(mega deltas), 작은 섬 개발도상국, 저지대 해안 지역, 건조 지역, 극지방 및 갑작스럽고 극단적인 자연 재해의 영향을 받는 장소가 포함된다. 특별 보고관은 이러한 맥락에서 이주가 지구 환경 문제에 대한 해결책의 일부라는 것을 국가가 집합적으로 인식할 것을 촉구하면서 이와 관련하여 조정된 국제 협력의 필요성을 강조했다(A/67/299 참조).

56) 기후 변화의 느린 영향과 국경을 넘는 이민자의 인권 보호에 대한 보고서 참조. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session37/Pages/ListReports.aspx에서 확인 가능



장애인

장애인권리협약은 모든 장애인이 다른 사람과 동등하게 모든 인권과 기본적 자유를 누릴 자격이 있다는 것을 재확인한다. 이는 포괄적인 기후 변화 대응 및 복원력 구축을 포함하여 장애인과 관련된 행동을 위한 지침 프레임워크를 제공한다.

전 세계적으로 장애인은 약 10억 명에 이른다. 여기에는 고정 관념, 오명, 편견 등 심각한 태도 장벽과 다른 사람들과 동등하게 사회에 완전하고 효과적인 참여를 방해하는 환경 장벽에 직면하는 다양한 개인 조건과 지원 요구 사항을 가진 다양한 사람들이 포함된다.

OHCHR은 기후 변화의 맥락에서 장애인의 권리의 증진과 보호에 관한 연구에서 장애인이 다양한 사회 경제적 요인때문에 기후 변화의 부정적 영향으로부터 더 큰 위험에 처해 있다는 것을 발견했다(참조 A/HRC/44/30). 빈곤, 차별, 오명은 장애인이 성별, 연령, 민족, 지리, 이주, 종교, 성과 관련된 교차 요소는 일부 장애인이 건강, 식량 안보, 주택, 물 접근성과 위생, 생계 및 이동성 등 기후 변화의 부정적 영향에 노출되도록 영향을 미치는 핵심 요인이다. (ibid., para. 58).

응급 상황에서 장애인은 불균형적으로 더 높은 이환율과 사망률을 유지하며 동시에 응급 지원을 받을 수 있는 능력이 가장 낮은 사람들에 속한다. 갑작스럽게 발생하는 자연 재해와 천천히 발생하는 사건은 장애인의 식량과 영양, 안전한 식수와 위생, 의료 서비스와 의약품, 교육과 훈련, 적절한 주거, 열린 노동 시장에서 양질의 일자리에 대한 접근에 심각한 영향을 미칠 수 있다.

대다수의 장애인은 빈곤 상태에서 생활한다. 그들은 소득과 고용 수준이 낮고 장애와 관련된 지출 수준이 더 높다. 사회 보호 및 빈곤 감소 프로그램은 보통 요구 사항을 간과하며 장애인이 노동 시장에 진입하는 데 방해가 되기도 한다. 그 결과 다른 사람들에 비해 기후 변화와 재난에 직면하여 증가된 위험에 노출되고 회복력이 떨어진다. 기후 변화에 관한 정기간 협의체는 극빈층이 소득 및 생계 기회 상실, 난민, 기아, 건강에 대한 부정적 영향으로 최악의 기후 변화 영향을 계속 겪을 것이라고 예상한다.

장애인권리협약 제4조 3항은 장애인과 관련된 문제에 관한 그 밖의 의사결정절차에서 장애인을 대표하는 단체를 통하여 장애인과 긴밀히 협의하고 이들을 적극적으로 참가시키는 것을 의무화한다. 또한, 제33조 3항은 시민단체, 특히 장애인과 이들을 대표하는 단체들은 감독 절차에 충분히 포함되고 참여하도록 의무화한다.⁵⁷⁾ 기후 변화의 가장 큰 영향을 받는 그룹 중 하나인 장애인은 대표 조직을 통해 기후 행동을 형성에 적극적으로 포함되어야 한다. 장애인이 겪는 생생한 경험에 대응하는 표적 기후 행동을 확보하고 기후

57) 장애인권리위원회, 협약의 이행과 모니터링에 장애아동을 포함한 장애인의 대표기구를 통한 참여에 관한 일반논평 제7호(2018)

변화의 부정적 영향에 대한 복원력을 강화하기 위해 의사 결정의 모든 단계와 전략의 계획, 구현 및 모니터링, 인식 제고, 자원 할당, 연구 및 데이터 수집 및 세분화에 장애인의 참여가 보장되어야 한다.

A.3 기후 변화와 관련한 권리 보유자와 의무 부담자는 누구인가?

권리 보유자

인권은 보편적이며 모든 인간의 고유한 존엄성을 기반으로 한다. 인권은 평등하고 나눌 수 없고 상호 연관되고 상호 의존적이며 포기하거나 박탈할 수 없다. 인간은 권리 보유자이다. 개인과 사람들, 특히 기후 변화의 영향을 가장 많이 받는 사람들은 기후 변화의 부정적 영향으로부터 보호받을 자격이 있다.

기후 행동은 인권 의무, 표준, 원칙과 일치해야 하며 모든 사람, 특히 기후 변화의 영향을 가장 많이 받는 사람들의 권리를 보호해야 한다. 기후 변화에 가장 적게 기여한 사람들이 부당하고 불균형적으로 가장 큰 피해를 입는 경우가 많다. 이러한 권리 보유자는 기후 행동의 의미 있는 참여자이자 주요 수혜자여야 하며 효과적인 구제책을 이용할 수 있어야 한다.

의무 부담자

유엔 헌장, 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 발전권에 관한 선언은 모두 국가가 국제 협력을 포함하여 개인 및 집단 행동 모두를 요구하는 인권의 의무를 갖고 있음을 분명히 한다. 인권에 관해서는 국가가 일차적인 의무 부담자이다. 국가는 모든 사람의 인권을 존중, 보호, 이행하기 위해 노력해야 한다. 또한 발전의 권리에 대한 선언은 우리 모두가 개인적으로나 집단적으로 발전에 대한 책임이 있음을 강조한다. 기업과 인권에 관한 기본 원칙(Guiding Principles on Business and Human Rights)⁵⁸⁾은 기업도 인권에 대한 책임이 있다고 확인한다. 기업 책임에 대한 자세한 내용은 아래 질문 5 참조.

58) A/HRC/17/31, 별첨 참조



인권 문서는 모든 책임 있는 행위자가 자신의 활동의 부정적 영향에 대해 책임을 져야 하고 이러한 영향을 시정할 책임을 공유해야 한다는 것을 분명히 한다. 여기에는 기후 변화의 부정적 영향에 대한 해결이 포함된다.⁵⁹⁾ 국가는 일차적인 의무 부담자로서 기후 변화를 완화하고 모든 사람이 기후 변화의 결과에 적응하는 데 필요한 능력을 가지도록 보장할 적극적인 의무가 있다. 유엔 헌장 제55조 및 56조에 따라 모든 사람을 위한 모든 인권을 존중, 보호, 이행해야 하는 국가의 책임은 영토 외부의 인구에게도 적용된다.

A.4 기후변화와 관련된 국가의 인권 의무는 무엇인가?

파리협정 전문은 국가가 “양성평등, 여성의 역량 강화 및 세대 간 형평뿐만 아니라 보건에 대한 권리, 원주민, 지역공동체, 이주민, 아동, 장애인, 취약계층의 권리 및 발전권에 관한 각자의 의무를 존중하고 촉진하며 고려”하여야 한다고 명시하고 있다. 국가는 모든 인권을 존중, 보호, 촉진, 이행할 법적 의무가 있다. 여기에는 기후 변화로 인한 피해처럼 예측 가능한 피해를 예방할 의무가 포함된다.

OHCHR은 “인권과 기후 변화에 관한 핵심 메시지(Key messages on human rights and climate change)”에서 기후 변화와 관련된 국가의 핵심 의무를 분명히 한다.

기후 변화 완화 및 부정적인 인권 영향 방지

국가는 차별 없이 모든 사람의 모든 인권을 존중, 보호, 이행, 촉진할 의무가 있다. 예측 가능한 장기적 피해를 포함하여 기후 변화로 인한 인권 피해를 예방하기 위한 적극적인 조치를 취하지 않으면 이 의무를 위반하는 것이다. 기후변화에 관한 정부간 협의체는 제5차 평가 보고서에서 기후 변화가 온실 가스의 인위적 배출로 발생했음을 확인했다. 기후변화의 부정적 영향은 궁극적으로 발생하는 기후 변화의 정도에 따라 기하급수적으로 증가하며 여성, 어린이, 노인, 원주민, 소수자, 이민자, 농촌 노동자, 장애인, 빈곤층 등 소외된 상황에 있는 사람들에게 불균형적으로 영향을 미칠 것이다. 따라서 국가는 기후 변화의 현재 및 미래의 부정적인 인권 영향을 최대한 방지하기 위해 규제 조치를 포함하여 온실 가스의 인위적 배출을 제한하는 조치를 취해야 한다 (예: 기후 변화 완화).

59) 점점 많은 합의와 분석에서 기후 변화에 대처하기 위한 국가와 기업의 법적 의무를 주제로 삼고 있다. 일례로 지구 기후 변화 의무에 관한 오슬로 원칙(Oslo Principles on Global Climate Change Obligations)(2015) 참조. <https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>에서 확인 가능.

모든 사람이 기후 변화 적응에 필요한 역량을 가지도록 보장

국가는 모든 사람, 특히 취약한 지역(예: 작은 섬, 강기슭 및 저지대 해안 지역, 건조 지역, 극지방)에 거주하는 사람들처럼 기후 변화의 부정적 영향으로 가장 위험에 처한 사람들의 권리를 보호하고 이행하기 위해 적절한 적응 조치가 취해지도록 보장해야 한다. 국가는 교육 및 건강의 차별과 불평등 같은 요인이 기후 취약성에 영향을 미치는 방식을 인식하고 모든 사람, 특히 가장 큰 위험에 직면한 사람들의 경제적, 사회적, 문화적 권리의 실현에 적절한 자원을 투입하는 등 취약한 지역사회에서 적응 능력을 구축해야 한다.

기후 변화로 인한 인권 피해에 대한 책임과 효과적인 구제책 보장

세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 및 기타 인권 문서는 국가가 인권 침해에 대한 효과적인 구제책을 보장할 것을 요구한다. 해수면 상승, 기상 이변 현상, 가뭄 등 기후 변화와 그 영향은 이미 수백만 명의 인권을 침해했다. 최전선에 있는 국가와 커뮤니티는 생존 자체가 위험에 처해 있다. 현재와 미래에 영향을 받는 사람들은 사법 및 기타 구제 메커니즘을 포함하여 의미 있는 구제 수단을 이용할 수 있어야 한다. 기후 변화 및 기타 환경 피해의 맥락에서 국가의 의무는 모든 권리 보유자와 국경 안팎에서 발생하는 피해로 확대된다. 국가는 이러한 배출이나 피해가 실제로 발생하는 장소와 관계없이 관할권에 속한 기업의 배출을 적절하게 규제하지 못한 경우를 포함하여 기후 변화에 기여한 것에 대해 권리 보유자에게 책임을 져야 한다.

지속 가능한 인권 기반 발전을 위해 최대 가용 자원 동원

핵심 인권 조약에 따라 개별적으로 또는 집단적으로 행동하는 국가는 경제적, 사회적, 문화적 권리의 진보적인 실현과 시민적, 정치적 권리와 발전권의 발전을 위해 최대한의 가용 자원을 동원하고 할당할 의무가 있다. 기후 변화로 인한 예측 가능한 인권 피해를 방지하기 위해 가용 자원을 동원하기 위한 합리적인 조치를 취하지 않는 것은 이 의무를 위반하는 것이다. 자원의 동원은 발전권을 포함하여 모든 사람을 위한 모든 인권의 완전한 실현을 추구하려는 정부의 다른 노력을 보완해야 하며 타협하지 않아야 한다. 함께 탄소세와 같은 혁신적인 조치는 빈곤층에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위한 적절한 안전 보장 장치와 환경 외부성을 내부화하고 추가 자원을 동원하여 최빈곤층과 가장 소외된 계층을 위한 완화 및 적응 노력에 자금을 조달하도록 설계할 수 있다.



다른 국가와 협력

기후 변화는 국경을 초월한 원인과 결과를 가진 인권 위협이므로 국제적 연대가 뒷받침하는 세계적 대응이 필요하다. 국가는 기후 변화에 대처하기 위해 자원, 지식, 기술을 공유해야 한다. 기후 변화 완화와 적응을 위한 국제적 지원을 기존의 공식적인 개발 지원 약속에 추가해야 한다. 기후 지원은 관련 인권 원칙에 따라 적절하고 효과적이고 투명해야 하며 참여적이고 책임 있고 비차별적 절차를 통해 관리되어야 하며 가장 도움이 필요한 사람, 그룹, 사람들을 대상으로 해야 한다. 국가는 기후 관련 이동과 이주에 대응하고 기후 관련 갈등 및 안보 위협을 해결하기 위해 협력적 노력에 참여해야 한다.

기후 행동의 형평성 확보

환경과 개발에 관한 리우 선언 (Rio Declaration on Environment and Development), 비엔나 선언 및 행동 계획, “우리가 원하는 미래 (The future we want)”는 모두 발전의 권리에 대한 선언에 명시된 발전에 관한 권리가 현재 및 미래 세대의 발달 및 환경 요구를 공정하게 충족할 수 있도록 이행되어야 한다고 촉구한다. 기후 변화에 관한 유엔 기본 협약은 국가가 미래 세대를 보호하고 “공평에 기초하고 공동되지만 차별화된 책임과 각자의 능력에 따라” 기후 변화에 대한 조치를 취할 것을 촉구한다. 기후 행동의 형평성은 기후 변화의 영향을 완화하고 적응하려는 노력이 개발도상국의 사람들, 원주민, 취약한 상황에 있는 사람들, 미래 세대에 이익이 되도록 촉구한다.

모든 사람이 과학과 그 응용의 혜택을 누릴 수 있도록 보장

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약은 모든 사람이 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리가 있다고 명시하고 있다(제15조). 국가는 지속 가능한 생산 및 소비를 위한 기술을 포함하여 새로운 기후 완화 및 적응 기술의 발전, 보급, 이전을 적극적으로 지원해야 한다. 환경적으로 깨끗하고 건전한 기술은 접근 가능한 가격이 책정되어야 하고 개발 비용은 공정하게 공유되어야 하며 그 이익은 국가 간 및 국가 내에서 공정하게 분배되어야 한다. 국가 간 기술 이전은 기후 변화에 대한 공정하고 포괄적이며 효과적인 국제적 대응을 보장해야 한다. 국가는 또한 글로벌 지적 재산권 제도가 완화 및 적응 기술의 보급 및 이전을 방해하지 않도록 하는 조치를 취하는 동시에 이러한 제도가 지속 가능 발전 목표를 달성하는 데 도움이 되는 적절한 인센티브를 창출하도록 해야 한다. 원주민이 자신의 지식, 혁신, 관행의 사용과 관련된 의사결정에 참여하고 이익을 얻을 수 있는 권리는 보호되어야 한다.

기업 피해로부터 인권 보호

기업 및 인권 이행 원칙(Guiding Principles on Business and Human Rights)은 국가가 기업을 포함한 제3자의 영토 및/또는 관할권 내에서 인권 침해로부터 보호할 의무가 있음을 확인한다. 국가는 기후 변화에 대한 기여를 포함하여 기업과 관련된 인권 피해로부터 모든 사람을 보호하기 위해 효과적인 정책, 입법, 규정, 판결을 통해 적절한 조치를 취해야 한다. 또한 국가는 민간 부문과 협력하여 수행하는 활동을 포함한 자체 활동이 인권을 존중하고 보호하도록 해야 하며 그러한 피해가 발생하는 경우 효과적인 구제책을 보장해야 한다. 기업 책임에 대한 자세한 내용은 아래 질문 5 참조.

평등 및 비차별 보장

국가는 평등과 비차별을 보장하기로 약속했다. 기후 변화에 대처하기 위한 노력은 국가 내 또는 국가 간 불평등을 악화시키지 않아야 한다. 예를 들어, 원주민의 권리는 유엔 원주민 권리 선언에 따라 완전히 반영해야 하며 원주민의 권리에 영향을 미칠 수 있는 행동은 자유로운 사전 동의 없이 취하지 않아야 한다. 또한 성 평등을 보장하기 위한 노력을 포함하여 성 관점이 기후 변화 완화 및 적응을 위한 모든 계획에 포함되도록 유의해야 한다. 취약한 상황에 있는 아동, 노인, 소수자, 이민자, 기타의 권리를 효과적으로 보호해야 한다. 평등 및 비차별에 대한 자세한 내용은 아래 질문 6 참조.

의미 있고 정보에 입각한 참여 보장

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약 및 기타 인권 문서, 특히 발전의 권리에 대한 선언은 모든 사람이 발전 및 공공 업무에 자유롭고 적극적이며 의미 있고 정보에 입각한 참여를 할 권리를 보장한다. 국가를 위한 공무에 참여할 권리의 효과적인 이행에 관한 지침은 참여가 모든 인권의 발전을 가능하게 한다는 점을 강조한다.⁶⁰⁾ 자유롭고 적극적이며 의미 있고 정보에 입각한 참여에 대한 권리는 효과적인 권리 기반 기후 행동에 중요하며 개방적이고 참여적인 제도와 과정, 온실 가스 배출, 기후 변화 및 그 영향에 대한 정확하고 투명한 측정이 필요하다. 국가는 사회의 모든 부문에서 기후 영향과 자연 재해에 관한 조기 경보 정보를 제공해야 한다. 적응 및 완화 계획은 공개적으로 이용 가능해야 하며 자금을 투명하게 조달하고 영향을 받는 그룹과의 협의를 통해 발전시켜야 한다. 의사 결정 과정에서 취약한 상황에 있는 개인, 그룹, 사람들의 참여와 관련된 인권 의무를 준수하고 적응 및 완화 노력이 보호해야 하는 사람들에게 부정적 영향을 미치지 않도록 특별한 주의를 기울여야 한다.

60) www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf 참조



A.5 인권 및 기후변화와 관련된 기업의 책임은 무엇인가?

2011년 인권이사회에서 만장일치로 승인한 기업과 인권에 관한 기본 원칙(Guiding Principles on Business and Human Rights)은 국가가 기업에 의한 인권 침해로부터 보호해야 하며 기업은 인권을 존중하고 해를 끼치지 않을 책임이 있음을 확인한다. 국가는 기후에 미치는 영향에 대해 책임을 져야 하며 인권을 완전히 존중하면서 기후 변화 완화 및 적응 노력에 책임감 있게 참여해야 한다. 국가가 국제 기후 변화 프레임워크 내에서 기후 변화에 대한 민간 자금 조달 또는 시장 기반 접근 방식을 통합하는 상황에서 기업이 이러한 책임을 준수할 수 있도록 적절한 조치를 취하는 것이 특히 중요하다.

이행 원칙의 두 번째 기둥은 인권 존중에 대한 기업의 책임에 대해 자세히 설명하며 다른 사람의 인권 침해를 피하고 기업이 관여하고 있는 부정적인 인권 영향을 다루는 것을 수반한다. 이 책임은 규모, 부문, 운영 상황, 소유권, 구조에 관계없이 모든 회사에 적용된다. 인권 존중에 관한 기업의 책임 범위는 국제적으로 인정된 모든 인권, 즉 적 국제인권장전⁶¹⁾ 및 국제노동기구의 직장에서의 권리 및 후속 조치에 관한 기본 원칙 선언에 명시된 기본권 원칙에 따라 이해된다. 상황에 따라 기업은 추가 기준을 고려해야 할 수도 있다.

인권 존중에 대한 기업의 책임에 따라 기업은 다음을 수행해야 한다.

- (a) 기업의 활동을 통해 부정적인 인권 영향을 유발하거나 기여하는 것을 피하고 그러한 영향이 발생할 때 해결한다. 여기에는 인간의 삶과 건강, 생태계 및 생물 다양성에 부정적 영향을 미치는 온실 가스와 유독성 폐기물의 배출, 공기, 물, 토양의 오염, 삼림 벌채가 포함된다.
- (b) 기업의 온실 가스 및 전체 관련 가치 사슬의 유독성 폐기물 배출로 인한 영향을 포함하여 그러한 영향에 기여하지 않았더라도 비즈니스 관계에 의한 운영, 제품 또는 서비스와 직접적으로 연결된 부정적인 인권 영향을 방지하거나 완화하기 위해 노력한다.

기업은 인권 존중에 대한 책임을 다하기 위해 다음을 수행해야 한다.

- (a) 기후 변화 완화 및 이와 관련하여 취해질 특정 조치를 포함하여 인권 존중에 대한 약속을 명확하게 명시한 정책을 마련해야 한다.
- (b) 인권을 존중한다는 것을 알고 보여주기 위해 인권에 대한 영향을 식별, 예방, 완화, 해결하는 방법을 고려할 수 있도록 인권 실사 프로세스를 마련한다. 사회적 및 환경적 영향 평가 수행은 이 프로세스의 필수적인 부분이어야 한다.

61) 여기에는 세계인권선언, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약과 그 선택의정서 두 가지가 포함된다.

(c) 온실 가스 및 유독성 폐기물의 직간접적 배출을 포함하여 기업이 야기하거나 기여하는 불리한 인권 영향을 시정할 수 있는 절차를 마련한다.

기업은 정부가 자신의 의무를 이행하는지 여부 및 방법에 관계없이 적용되는 인권을 존중할 독립적인 책임이 있다. 기업의 책임은 관련 관할권의 국내법 조항에 규정된 법적 책임 및 집행 문제와 구별된다.

기업이 부정적인 인권 영향에 기여하거나 향후 기여할 수 있는 상황에서 기업은 기여를 중단하거나 방지하고 남아 있는 영향을 최대한 완화해야 한다. 기업의 기후 변화에 대한 기여에는 기후 적응 조치 지원이 포함될 수 있다. 기업이 피해를 일으키거나 기여한 것으로 확인된 상황에서는 시정을 제공하거나 협력해야 한다. 이행 원칙은 인권 침해가 발생했을 때 잠재적 구제 수단으로서 국가 기반 및 비국가 기반 고충 처리 메커니즘의 역할을 인정한다.

또한, 기업의 다른 법인의 유해한 관행과 관련하여 변화를 일으킬 수 있는 능력이 있는 경우, 일례로 이 법인과 사업 관계가 있거나 이를 통제한다면 이를 완화 및/또는 인권에 대한 부정적 영향을 중지한다.

국가는 기후 변화에 대처하기 위한 노력의 일환으로 기준을 높이고 더 나은 기업 환경 성과를 장려한다. 예를 들어 다중 이해 관계자 이니셔티브의 맥락에서 국가, 기업, 기타 이해 관계자 간 협력은 기후 변화에 대한 집단적 대응을 형성하는 잠재적으로 건설적인 방법을 제시한다.

A.6 인권의 맥락에서 기후 행동에 적용되는 국제법의 핵심 원칙은 무엇인가?

종종 중복되는 많은 인권 및 환경법 원칙이 기후 행동의 지침이 된다. 조약법에 관한 비엔나 협약 제31조(3)(c)에 정의된 법적 원칙은 “당사자 간의 관계에 적용할 수 있는 모든 관련 국제법 규칙” 또는 “실제로 또는 법적으로 가능한 최고 수준 실현되도록 명령하는 규범”이다.⁶²⁾ 기후 행동에 적용할 수 있는 상호 연계되고 상호 연결된 인권 및 환경법 원칙은 많다. 여기에는 평등과 비차별, 책임과 구제책에 대한 접근, 투명성과 포용성, 평등과 공통적이지만 차별화된 책임과 각자의 역량, 국제 협력과 연대, 예방 원칙 등 원칙이 포함되지만 이에 국한되지는 않는다. 질문 4에서 논의된 것처럼 참여의 권리도 핵심이다.

62) Robert Alexy, “법적 원칙의 구조(On the structure of legal principles)”, Ratio Juris, vol. 13, No. 3 (2002) 참조



평등과 비차별

평등 및 비차별의 인권 원칙은 가장 소외된 사람들에게 미치는 기후 변화의 불균형한 영향을 해결하고 바로잡고 기후 행동이 불리한 상황에 있는 개인, 그룹, 사람들에게 혜택을 주고 불평등을 줄이도록 보장하기 위한 조치를 요구한다. 예를 들어, 원주민의 권리는 유엔 원주민 권리 선언에 따라 모든 기후 행동에서 완전히 존중되어야 한다. 따라서 그들의 권리에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 조치도 자유로운 사전 동의 없이 취하지 않아야 한다. 성평등을 보장하기 위한 노력을 포함한 성 관점이 파리 협정의 성 인지적 기후 행동에 대한 요구에 따라 기후 변화 완화 및 적응을 위한 모든 계획에 포함되도록 주의를 기울여야 한다. 취약한 상황에 있는 아동, 노인, 소수자, 이민자 및 기타의 권리는 효과적으로 보호되어야 한다. 평등과 비차별은 국가의 기후 행동의 최전선에 있어야 한다.

투명성과 포용성

“참여는 그 자체로 기본적인 인권이며 [그리고] 다른 인권의 실현과 향유를 위한 전제 조건 또는 촉매이다.” (A/HRC/23/36, p. 1). 효과적인 권리 기반 기후 행동에는 참여적이고 투명한 프로세스가 필요하다. 예를 들어, 유엔 원주민 권리 선언문 제18조는 “원주민은 자신의 절차에 따라 스스로 선택한 대표자를 통해 자신의 권리에 영향을 미칠 수 있는 문제에 대한 의사 결정에 참여하고 고유한 의사 결정 기관을 유지하고 개발할 권리가 있다.”고 명시한다. 마찬가지로, 국제 환경법에 따라 환경 및 개발에 관한 리우 선언, 환경 문제에서 정보에 대한 접근, 의사 결정에 대한 대중의 참여, 정의에 대한 접근에 관한 협약(오르후스 협약), 라틴 아메리카 및 카리브해의 환경 문제에서 정보에 대한 접근, 대중의 참여, 정의에 관한 지역 협정(Escazu 협정)은 환경적 맥락에서 정보에 대한 참여와 접근을 보장한다. 파리 협정의 제12조는 특히 공중의 참여 그리고 정보에 대한 공중의 접근을 강화하기 위한 적절한 조치의 중요성을 인식하면서, 이러한 조치를 할 때 서로 협력하는 당사자의 의무를 명시하고 있다.

사전 예방 원칙

의사 결정에서 사전 예방 원칙은 심각하거나 회복할 수 없거나 치명적인 영향이 있을 수 있는 것으로 확인되었지만 잠재적 피해에 대한 과학적 평가가 충분히 확실하지 않고 이러한 잠재적인 부정적 영향을 방지하기 위한 조치의 정당화가 필요한 상황에 적용되어야 한다. 사전 예방 원칙은 이러한 부정적 영향을 예방할 필요성을 강조한다. 사전 예방 원칙에 따르면 불확실성이 긴급 조치의 필요성을 방해하지 않아야 한다. 유엔기후변화협약 제3조 3항은 “기후변화의 원인을 예견·방지 및 최소화하고 그 부정적 효과를 완화하기 위한 예방조치를 취하여야 한다. 심각하거나 회복할 수 없는 손상의 위협이 있는 경우, 충분한 과학적

확실성이 없다는 이유로 이러한 조치를 연기하여서는 아니되며”라고 명시되어 있다. 리우 선언도 국가가 환경 피해에 대한 예방적 접근을 채택하고 완전한 과학적 확실성이 없는 경우에도 “심각하거나 돌이킬 수 없는 피해의 위협이 있는 경우” 행동할 것을 요구한다. 결과적으로 잠재적인 피해의 범위가 가능성에 대한 불확실성이 있더라도 조치를 취해야 한다. 기후 변화의 맥락에서 남아있는 유일한 불확실성은 그것이 얼마나 더 많은 피해를 유발할 것인가이다. 이러한 상황에서는 긴급한 예방 조치가 필요하다.

핵심 원칙의 실천: Urgenda 재단 대 네덜란드

2019년 12월 20일 네덜란드 대법원은 Urgenda 재단 대 네덜란드 사건에 대하여 기후 변화에 대처하기 위한 불충분한 조치가 “전 세계 생태계와 지구의 거주 가능성에 돌이킬 수 없는 변화의 위협”과 “국가가 보호할 의무가 있는 ... 현 세대의 시민들이 생명의 손실 및/또는 가정 생활의 혼란에 직면하게 될 심각한 위협”을 제기한다는 항소 법원의 초기 결정을 지지했다.⁶³⁾

이 획기적인 판결은 국가가 기후 변화의 부정적 영향으로부터 인권을 보호하기 위해 더욱 야심 찬 기후 행동을 취하도록 요구한다. 이는 네덜란드 정부와 암묵적으로는 다른 정부도 국제 인권법에 따라 온실 가스 배출을 크게 줄이기 위한 법적 의무가 있음을 확인한다.⁶⁴⁾

이 결론에 도달하기 위해 법원은 네덜란드 헌법 21조, 유럽 연합의 배출 감소 목표, 인권 및 기본적 자유 보호를 위한 협약(유럽 인권 협약)에 따른 원칙, “do no harm (해를 끼치지 말라)” 원칙, 위험 과실의 원칙, 유엔기후변화협약에 구현된 공정성 원칙, 사전 예방 원칙, 지속가능성 원칙 유럽 기후 정책에 구현된 높은 수준의 보호 원칙과 예방 원칙을 인용했다.⁶⁵⁾

63) OHCHR, “Bachelet은 기후 변화로부터 인권을 보호하기 위한 최고 법원의 획기적인 결정을 환영합니다”, 2019년 12월 20일 참조. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25450&LangID=E에서 확인 가능. 판결문 전문은 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007>에서 확인 가능.

64) OHCHR, “Bachelet은 기후 변화로부터 인권을 보호하기 위한 최고 법원의 획기적인 결정을 환영합니다.”

65) <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/?cn-reloaded=1> 참조



A.7 기후변화에 대한 인권기반 접근이란 무엇인가?

인권은 권리 기반 접근 방식을 정책 및 발전에 적용함으로써 기후 변화 관련 조치에 통합될 수 있다. 이는 발전의 권리에 대한 선언에서 추구하고 “인권에 기반한 개발 협력: 유엔 기관 간 공통의 이해를 향하여 (Human rights based approach to development cooperation: towards a common understanding among United Nations agencies)”에서 동의한다.⁶⁶⁾ 기후 행동에 인권 규범과 원칙을 통합하면 결과가 개선되고 기후 변화의 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 차이를 다루는 전체론적 접근을 보장하고 가장 영향을 받는 그룹과 사람들에게 권한을 줄 것이다.

공통의 이해는 인권의 보편성과 불가양성, 불가분성, 상호의존성과 상호 연관성, 비차별과 평등, 참여와 포용, 책임과 법치 등 핵심 인권 원칙을 강조한다. 이는 모든 개발 활동에서 인권을 증진하고 보호하기 위해 국제 인권 기준에 기반한 개발의 개념적 틀을 설명한다. 권리 기반 접근 방식은 의무, 불평등, 취약성을 분석하고 차별적 관행과 부당한 권력 분배를 시정하고자 한다. 이는 국제법으로 확립된 권리와 그에 해당하는 의무 체계에 계획, 정책, 프로그램을 고정한다.

인권 기반 접근은 대체 에너지원의 촉진, 산림 보존 또는 나무 심기 사업, 재정착 계획 등 기후 변화 적응 또는 완화 조치에 통합되어야 한다. 영향을 받는 개인과 커뮤니티는 이러한 사업의 설계, 구현, 리더십에 차별 없이 참여할 수 있어야 한다. 그들은 적법 절차에 접근할 수 있어야 하며 권리가 침해된 경우 이를 구제할 수 있어야 한다.

인권 기반 접근의 핵심 내용은 다음과 같다.

- (a) 정책과 프로그램을 수립할 때 주 목적은 인권을 이행하는 것이어야 한다.
- (b) 권리 보유자가 자신의 권리를 요구할 수 있는 역량을 강화하고 의무 부담자가 자신의 의무를 충족할 수 있는 역량을 강화하는 방법을 찾기 위해 권리 보유자와 그 자격을 식별하고 의무 보유자와 그 의무를 식별해야 한다.
- (c) 국제인권법, 특히 세계인권선언문과 핵심적인 보편적 인권 조약에서 파생된 원칙과 기준은 프로세스의 모든 단계에서 모든 정책과 프로그램에 지침을 제시해야 한다.

66) <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un> 참조

기후 변화에 대한 권리 기반 접근에는 기후 정의, 형평성, 인권 존중, 국제 협력, 연대가 필요하다. 기후 변화에 취약한 상황에 있는 개인, 그룹, 사람들은 자신의 권리를 보호받고 적응 및 회복 조치에 접근할 수 있어야 하며 국제 사회의 지원을 받아야 한다. 권리 기반 대응은 포용, 참여, 평등을 극대화해야 한다.

권리 기반 접근은 국가가 모든 사람을 위한 모든 인권을 존중, 보호, 촉진, 이행하도록 요구한다. 여기에는 기후 변화로 인한 예측 가능한 인권 피해를 예방하거나 적어도 이를 위해 가용 자원을 최대한 동원하는 것이 포함된다. 국가의 약속은 경제를 탈탄소화(decarbonizing)하면서 기후 복원적인 지속 가능 발전을 실현할 수 있도록 재정, 기술, 역량 구축 지원 등 국제 협력이 필요하다. 국가는 기후 행동 및 정책에 인권을 통합하고 사람들이 정책 수립에 참여할 수 있도록 권한을 부여해야만 지속 가능성을 촉진하고 모든 의무 이행자의 행동에 대한 책임을 보장할 수 있다. 이는 결국 일관성 (consistency), 정책 일관성 (policy coherence), 모든 인권의 향유를 촉진할 것이다.

A.8 인권 보호를 위한 기후 변화 소송의 역할은 무엇인가?

기후 변화 소송, 즉 불충분한 기후 조치에 대해 국가 및 기타 의무 부담자를 재판에 회부하는 관행은 새롭게 나타나고 있는 현상이다. 이는 지금까지 진행하고 있는 국가가 거의 없는 파리 협정의 목표 미달성 등 기후 변화의 부정적 영향으로부터 모든 사람의 인권을 보호할 책임을 소홀히 한 국가와 기업에 대해 일반 대중이 사용할 수 있는 몇 안 되는 도구 중 하나이다.

Minors Oposa 대 환경 및 천연 자원부 장관, Gbemre 대 셸 나이지리아 (Shell Petroleum Nigeria Limited) 외, Juliana 외 v. 미국 외, Urgenda 재단 대 네덜란드, Future Generations v. 환경 및 지속 가능 발전부 (Ministry of Environment and Sustainable Development) 외 등 본 해설집에 언급된 여러 사례뿐만 아니라 2019년에 아동 16명이 아동권리위원회에 제출한 아르헨티나, 브라질, 프랑스, 독일, 터키를 상대로 한 청원은 아동과 미래 세대의 인권을 중심으로 한 기후 변화 소송의 사례이다.

Friends of the Irish Environment CLG 대 아일랜드 정부, 아일랜드 및 법무장관⁶⁷⁾은 신청인이 세대 간 연대와 아동의 권리를 사용하여 국가가 기후 변화 완화에 대한 인권 의무를 준수하지 않고 있다는 주장을 뒷받침한 또 다른 사례이다. 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경의 향유와 관련된 인권 의무 사안에 관한 특별보고관은 이 사건과 관련하여 아일랜드는 온실가스 배출을 줄이기 위한 정책을 이행하지

67) 아일랜드 대법원, Friends of the Irish Environment CLG 대 아일랜드 정부, 아일랜드 및 법무장관, 2020년 7월 31일 판결 참조. www.courts.ie/view/judgments/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/981c098a-462b-4a9a-9941-5d601903c9af/2020_IESC_49.pdf/pdf에서 확인 가능.



않음으로써 보편적으로 기후변화의 위협을 받는 것으로 인식되고 있는 생명권을 보호해야 하는 인권의무를 소홀히 하여 인권법을 위반한 것이라고 주장하는 내용의 성명⁶⁸⁾을 발표했다.

뉴질랜드 이민 및 보호 재판소(Immigration and Protection Tribunal of New Zealand)는 2014년 결정에서 “기후 변화의 영향이 기본적 인권의 향유에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이 널리 받아들여졌다”고 명시했다.⁶⁹⁾ 뉴질랜드 고등법원은 국내 법원이 기후 변화 정책에 대한 정부 의사 결정에서 역할을 하는 것이 적절할 수 있다는 결정을 발표하여 기후 변화에 관한 정부간 협의체의 보고서를 결정을 내릴 수 있는 사실적 근거로 인정했다.⁷⁰⁾

Leghari 대 파키스탄 연방 사건에서 라호르 고등법원 환경법정(Lahore High Court Green Bench)은 국가 정부가 2012년 국가 기후 변화 정책 (National Climate Change Policy of 2012) 및 기후 변화 정책 구현을 위한 프레임워크(Framework for Implementation of Climate Change Policy)(2014-2030년)를 이행하면서 무위, 지연, 심각성 부족으로 파키스탄 시민의 생명과 존엄성에 대한 헌법상의 기본권을 침해했다고 판단했다.⁷¹⁾

국제 인권 메커니즘은 기후 변화가 인권에 미치는 영향을 다루었다. 일례로 미주인권재판소는 2017년 권고적 의견(2017 Advisory Opinion)에서 환경 파괴와 기후 변화가 다른 인권의 향유에 영향을 미친다는 사실 때문에 환경 보호와 다른 인권 실현 사이에 관계가 있다고 인정했다.⁷²⁾ 권고적 의견은 기후 변화가 인권 향유에 부정적 영향을 미친다고 강조한 미주 기구 (Organization of American States) 총회 결의 AG/RES. 2429(XXXVIII/O/08)를 언급했다. 법원은 또 기후 변화가 인권의 효과적인 향유에 부정적 영향을 미치고 환경 악화 및 사막화와 함께 기후 변화가 빈곤과 절망을 악화시킨다는 인권 이사회의 여러 결의와 보고서를 언급했다.

68) 전문은 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/ FriendsIrishEnvironment25Oct2018.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/FriendsIrishEnvironment25Oct2018.pdf)에서 확인 가능.

69) 뉴질랜드 이민 및 보호 재판소, AD(투발루), [2014] NZIPT 501370-371, 2014년 6월 4일자 결정, para. 28. www.refworld.org/cases,NZ_IPT,585152d14.html에서 확인 가능.

70) 뉴질랜드 고등 법원, Sarah Thomson 대 기후 변화 문제 장관, CIV 2015-485-919, [2017] NZHC 733, 2017년 11월 2일자 판결, paras. 18, 94, 133. http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2017/20171102_2017-NZHC-733_decision-1.pdf에서 확인 가능

71) Asghar Leghari 대 파키스탄 연방, [2015] W.P. 25501/2015, 2015년 9월 4일자 결정, paras. 6-8. http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150404_2015-W.P.-No.-25501201_decision.pdf에서 확인 가능.

72) 미주인권재판소 (Inter-American Court of Human Rights), 환경 및 인권 (생명 및 개인의 완전성에 대한 보호 및 보장의 맥락에서 환경과 관련된 국가의 의무: 미국 인권 협약 제1조(1) 및 2조와 관련된 조항 4(1) 및 5(1)의 해석과 범위), 2017년 11월 15일자 Advisory Opinion OC-23/17. www.refworld.org/cases,IACRTHR,5e67c7744.html에서 확인 가능.

기업에 지구 온난화에 대한 기여에 대한 책임을 묻기 위한 노력도 진행 중이다. 일례로 최근 필리핀 인권위원회는 온실가스 배출의 많은 부분에 책임이 있는 초국적 기업이 야기한 인권 침해에 대해 획기적인 글로벌 조사를 실시했다. 해당 조사는 태풍 하이난 생존자들의 민원에 대한 대응으로 진행되었다. 위원회는 역사적 온실 가스 배출의 대부분에 책임이 있는 화석 연료 회사가 기후 변화로 인한 인권 침해에 대해 책임을 져야 한다는 결론을 내렸다.⁷³⁾ 미국에서는 현재 화석 연료 산업을 대상으로 한 소송이 증가하고 있다. 기후 변화에 대한 책임을 묻는 화석 연료 회사의 사기에 대한 조사가 진행 중이다. 2개 주에서는 기후 변화와 관련하여 주요 석유 및 가스 회사를 대상으로 사기 조사에 착수하여 소송을 제기했으며, 9개 시와 카운티는 기후 변화 피해에 대한 보상을 요청하며 주요 화석 연료 회사를 대상으로 소송을 제기했다.⁷⁴⁾

A.9 기후변화 대응에서 인권이사회의 역할은 무엇인가?

인권이사회는 전 세계 인권을 증진하고 보호하는 일을 담당하는 주요 유엔 정부간 기구로 47개 회원국으로 구성되어 있다. 이사회는 인권과 환경에 대한 업무의 일환으로 기후 변화가 인권에 미치는 영향 문제를 다루었다. 이사회는 인권과 기후변화에 관한 결의에서 기후 변화가 인권의 완전한 향유에 미치는 영향을 인식하고 있으며, 이를 세계적으로 해결해야 하는 글로벌 문제로 간주하고 있다. 결의에는 “인권 의무, 기준, 약속은 기후 변화 분야에서 국제적, 지역적, 국가적 정책 결정에 정보를 제공하고 강화할 수 있는 잠재력이 있다”고 분명히 표현했다.⁷⁵⁾

이사회는 기후 변화 및 인권과 관련된 일련의 결의 채택을 포함하여 기후 변화가 인권에 영향을 미치는 방식에 대한 지속적이고 선별적인 설명을 통해 인권과 기후 변화의 연관성에 대한 인식 향상에 기여했다.

이사회는 기후 변화에 대해 다음의 결의를 채택했다.

- (a) 2008년: 결의 7/23에서 이사회는 기후 변화가 전 세계 사람들과 지역 사회에 즉각적이고 광범위한 위협이 될 수 있다는 우려를 표명했다. 이사회는 OHCHR에 기후 변화와 인권의 관계에 대한 상세한 분석 연구를 이사회에 제출할 것을 요청했다(A/HRC/10/61 참조).

73) 독일인권연구소 (German Institute for Human Rights) 및 국제환경법센터, “국가인권기구 및 2018 UN 기후회의: 파리협정 이행 지침에 인권 통합”(National human rights institutions and the 2018 UN Climate Conference: incorporating human rights in the implementation guidelines of the Paris Agreement)” (Berlin, German Institute for Human Rights, 2018) 참조.

74) David Hasemyer, “소송 중인 화석 연료: 오늘날 주요 기후 변화 소송의 위상”, Inside Climate News, 2020년 1월 17일 참조. <https://insideclimatenews.org/news/04042018/climate-change-fossil-fuel-company-lawsuits-timeline-exxon-children-california-city-attorney-general>에서 확인 가능

75) 인권이사회 결의 44/7, 전문 17번째 단락.



- (b) 2009년: 결의 10/4에서 이사회는 기후 변화 관련 영향이 인권의 효과적인 향유에 직간접적 영향을 미치며 그러한 영향은 이미 취약한 상황에 처한 인구가 가장 심각하게 느끼고 있을 것이라고 언급했다.
- (c) 2011년: 결의 18/22에서 이사회는 인권 의무, 기준, 원칙이 기후 변화 분야에서 국제 및 국가 정책 결정을 알리고 강화하여 정책 일관성, 정당성, 지속 가능한 결과를 촉진할 잠재력이 있다고 확인했다.
- (d) 2014년: 결의 26/27에서 이사회는 기후 변화가 발전권 등 인권 향유에 미치는 부정적 영향을 다루기 위해 모든 국가가 국제적 대화와 협력을 강화할 필요가 있다고 강조했다. 이사회는 개발도상국의 특별한 필요와 상황을 충족하도록 기후 변화 적응과 완화를 촉진하기 위한 대화, 역량 강화, 재정 자원 동원, 기술 이전, 기타 형태의 협력을 촉구했다.
- (e) 2015년: 결의 29/15에서 이사회는 특히 보건에 미치는 영향을 강조하면서 모두를 위한 기후 변화의 부정적인 결과를 지속적으로 해결하는 것의 중요성을 강조했다. 이사회는 OHCHR에 달성 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유하기 위해 기후 변화와 인권의 관계에 대한 분석적 연구를 수행하도록 요청했다(A/HRC/32/23 참조).
- (f) 2016년: 결의 32/33에서 이사회는 기상 이변 현상을 완화하기 위한 효과적인 조치를 시행할 자원이 부족한 개발도상국에 대해 우려를 표명했다. 또한 기후 변화의 영향에 대한 어린이와 이민자의 특정한 취약성을 인식했다. 이사회는 OHCHR에 기후 변화와 아동 권리의 완전하고 효과적인 향유의 관계에 대한 분석적 연구를 준비하도록 요청했다 (A/HRC/35/13 참조).
- (g) 2017년: 결의 35/20에서 이사회는 작은 섬 개발도상국 및 최빈국 사람들을 포함하여 기후 변화의 부정적 영향이라는 상황에서 국경을 넘어 이주민과 난민의 인권을 보호하고 증진해야 할 긴급한 필요성에 주목했다. 이사회는 OHCHR에 기후변화의 급작스럽고 느린 악영향때문에 국경을 넘는 사람들의 이주와 이동의 맥락에서 인권 보호 격차를 해결하는 보고서를 준비하고 보호 격차를 해소하기 위한 개발도상국의 적응 및 완화 계획 이행을 위해 필요한 수단을 마련하도록 요청했다. (A/HRC/38/21 참조)
- (h) 2018년: 결의 38/4에서 이사회는 기후 변화 적응 및 완화 정책에 대해 포괄적이고 통합적이며 성 인지적 접근 방식을 채택할 것을 국가에 촉구했다. 이사회는 국가가 현지, 국가적, 지역적, 국제적 차원에서 기후 변화 대응에 여성의 참여 확대를 목표로 하는 정책을 강화하고 시행하도록 촉구했다. 이사회는 OHCHR에 여성의 권리를 완전하고 효과적으로 누리기 위해 지방, 현지, 국가적, 지역적, 국제적 차원에서 기후 행동에 대한 성 인지적 접근의 통합에 대한 분석적 연구를 수행하도록 요청했다 (A/HRC/41/26 참조).

- (i) 2019년: 결의 41/21에서 이사회는 장애인의 권리가 기후 변화의 부정적 영향때문에 불균형적으로 영향을 미친다는 점을 인정했다. 이사회는 OHCHR에 기후 변화의 맥락에서 장애인의 권리를 증진하고 보호하는 방법에 대한 분석적 연구를 수행하도록 요청했다 (A/HRC/44/30 참조).
- (j) 2020년: 결의 44/7에서 이사회는 기후 변화의 부정적 영향이 노인의 권리에 불균형적으로 영향을 미친다는 점을 인식했다. 이사회는 OHCHR에 신체적, 정신적 건강 위협과 같은 특정 취약성과 기후 변화의 부정적 영향을 해결하기 위한 노력에 대한 기여 등 기후 변화의 맥락에서 노인의 권리 증진 및 보호에 관한 연구를 수행하도록 요청했다.

이사회는 특히 결의 16/11(2011년 채택), 19/10(2012년 채택), 25/21(2014년 채택), 28/11(2015년 채택), 31/8(2016년 채택), 34/20(2017년 채택), 37/8(2018년 채택)에서 인권과 환경에 대한 업무의 틀에서 기후 변화 영향 문제를 다루었다.

A.10 기후 변화에 대처하는 다른 유엔 인권 메커니즘의 역할은 무엇인가?

유엔 인권 메커니즘에는 인권이사회와 그 산하 기구, 특별 절차 메커니즘, 보편적 정기 검토, 인권 조약 기구가 포함된다.

특별 절차 메커니즘

인권이사회는 주제별 또는 국가별 관점에서 인권을 감시, 평가, 보고, 조언하는 권한을 가진 독립적인 인권 전문가를 임명한다. 이 특별 절차 메커니즘은 유엔 인권 기구의 핵심 요소이며 시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적 권리와 발전권 등 모든 인권을 포괄한다. 특별 절차 위임 보유자는 국가 방문을 수행하고 권한 보유자가 주장하는 위반이나 학대를 가해 용의자에게 알리는 통신문을 국가 및 기타에 송달하여 개별 사례에 대해 조치를 하고 주제별 연구를 수행하고 전문가 협의를 소집하여 더욱 광범위한 구조적 성격의 문제를 해결하고 국제 인권 기준의 발전에 기여하고 옹호(advocacy)에 참여하고 대중의 인식을 높이고 기술 협력을 위한 조언을 제공한다. 특별 절차는 본 해설집 전체에 강조 표시되고 부속서 I에 설명되어 있는 바와 같이 2008년부터 보고서 및 옹호 활동을 등 기후 변화가 인권에 미치는 영향을 다루는 데 적극적으로 참여해 왔다.



보편적 정기 검토

인권이사회는 모든 유엔 회원국의 인권 기록을 정기적으로 검토한다. 보편적 정기 검토라고 하는 이 메커니즘은 국가 주도 프로세스이며 국가가 자국의 인권 상황을 개선하고 인권 의무를 이행하기 위해 취한 조치를 보고할 수 있는 기회가 된다. 검토는 인권 조약 기구, 특별 절차 위임 보유자, 더 광범위한 유엔 시스템, OHCHR, 국가 인권 기관, 비정부 기구의 제출을 통해 알려진다. 이는 국가가 준비하는 국가 보고서 외에 OHCHR이 준비하는 조약기구 및 특별 절차 보고서, 기타 관련 유엔 문서에 포함된 정보 모음집과 각 검토 대상 국가에 대한 이해 관계자 제출 요약에 반영된다. 모든 관련 문서를 검토한 후 권고안이 제시된다. 인권고등판무관은 3차 심사가 시작(2017년 5월)된 이후 2020년 중반까지 인권이사회 심사 결과 채택 후 심사를 거친 각국 외교장관에게 기후 변화에 관한 권고안을 포함하여 선택된 권고안을 강조한 서신 112통을 보냈다.⁷⁶⁾ 2020년 중반까지 207건의 기후 변화에 관한 권고안이 만들어졌다.⁷⁷⁾ 재난 위험 완화, 이동 등 기후 변화와 밀접한 관련이 있는 사안에 대해 권고안이 훨씬 많았다. 기후 변화는 이제 세계적인 위기로 인식되고 점점 더 많은 국가가 국가 보고서에서 기후 변화를 다루고 있다.

인권 조약 기구

인권 조약 기구는 핵심 국제 인권 조약의 이행을 검토하는 독립적인 전문가 위원회이다. 조약 기구는 수많은 성명, 결정, 최종 관찰, 일반 논평, 일반 권고에서 기후 변화와 인권을 다루었다. 이 작업은 기후 행동과 관련하여 각 규약과 협약에서 파생된 당사국 의무에 대한 지침을 제공하며 기후 변화를 갈수록 많이 다루고 있는 진화하는 국제 인권법 프레임워크의 일부를 구성한다. 이는 다음을 포함한다.⁷⁸⁾

- (a) 여성에 대한 차별 철폐 위원회는 기후 변화가 여성의 권리에 미치는 불균형적인 부정적 영향을 강조하는 최종 의견을 채택했다.⁷⁹⁾ 당사국에 대한 권고는 기후 변화, 재난 대응 및 재난 위험 감소에 관한 국가 정책 및 프로그램에 젠더 관점을 통합할 필요성을 강조했다. 위원회는 당사국에 여성이 의사 결정 기구를 포함하여 관련 정책 및 프로그램의 계획과 이행에 완전하고 의미 있게 참여할 수

76) 국가별 문서는 www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx에서 확인 가능.

77) 이 수치는 <https://uhri.ohchr.org>에서 볼 수 있는 보편적인 인권 지수(Universal Human Rights Index)를 사용하여 구한 것이다.

78) 기후 변화에 대한 인권 조약 기구의 관련 작업에 대한 검토는 국제 환경법 센터 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 위한 글로벌 이니셔티브(Center for International Environmental Law and the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights), “기후 변화의 맥락에서 국가의 인권 의무: 2019년 업데이트(States’ human rights obligations in the context of climate change: 2019 update)” (2019) 참조. www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/03/HRTB-Feb.-2019-update-2019-03-25.pdf에서 확인 가능.

79) 일례로 CEDAW/C/THA/CO/6-7, CEDAW/C/BRB/CO/5-8 and CEDAW/C/NOR/CO/9 참조

있도록 보장할 것을 촉구했다. 위원회는 일반 권고 No. 37 (2018)에서 기후 변화 완화의 시급성을 강조했다. 권고안은 기후 변화와 재난의 맥락에서 전 세계적으로 개인과 지역 사회의 복원력을 강화할 요소로서의 성 평등을 달성하는 데 필요한 단계에 주목하고 비차별과 평등, 참여와 권한 부여, 책임과 정의에 대한 접근의 핵심 원칙을 강조하고 재난 위험 감소 및 기후 변화 전략과 관련된 참여와 성 인지 정책의 채택을 포함하여 양성 평등을 보장해야 하는 당사국의 의무를 강조하고 효과적인 참여를 위해서는 여성의 거버넌스 리더십 역량 발전이 필요하다고 강조했다. 일반 권고는 기후 변화와 재해가 여성 인권에 미치는 영향에 초점을 맞춰 재해 위험 감소와 기후 변화 적응에 관한 국제 의제의 일관성과 상호 강화에 기여하고자 한다.

- (b) 아동 권리 위원회는 기후변화를 다루는 여러 국가에 대한 최종 견해를 채택하고 국가가 기후 변화 완화 정책에서 아동의 권리, 필요, 취약성을 고려하고 아동의 기후변화 인식 및 대비를 제고하고 무엇보다도 기후 변화 관련 의사 결정에 아동의 의미 있는 참여를 보장하도록 권고했다.⁸⁰⁾ 위원회는 일반 논평 No. 15(2013)에서 기후 변화와 환경 악화가 아동의 보건에 대한 권리에 미치는 영향을 강조했다. 위원회는 논평에서 기후 변화를 아동 건강에 대한 가장 큰 위협 중 하나로 설명하고 국가들이 아동 건강 문제를 기후 행동의 중심에 둘 것을 촉구했다. 위원회는 기후 변화에 대해 캠페인을 벌이는 아동들에 대한 지지를 표명하며 “자신의 견해를 경청하고 고려할 권리”⁸¹⁾를 강조했으며 이주와 관련하여 기후 변화가 인권에 미치는 영향에 대해서도 언급했다.⁸²⁾
- (c) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 일반 논평 No. 15(2002)에서 기후 변화에 대해 다루었다. 2018년 10월 기후 변화에 관한 정부간 협의체가 산업화 이전 수준보다 1.5°C 높은 지구 온난화의 영향에 관한 특별 보고서를 발표한 후 위원회는 국가의 인권 의무가 기후 행동의 설계와 이행에 지침이 되어야 한다고 강조한 기후 변화와 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 관한 성명을 발표했다. (E/C.12/2018/1 참조). 위원회는 또 일련의 최종 관찰⁸³⁾에서 기후 변화를 다루었으며 기후 변화가 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 미치는 영향을 계속 검토하고 국가가 기후 변화 완화와 피할 수 없는 기후 변화의 영향에 대한 적응에서 규약에 따라 의무를 이행할 수 있는 방법에 대한 지침을 제시할 것이다.

80) 일례로 CRC/C/MWI/CO/3-5, CRC/C/NCT/CO/2-3, CRC/C/MNG/CO/5, CRC/C/AUT/CO/5-6 참조

81) OHCHR, “유엔 아동 권리 위원회, 기후 변화 캠페인 진행 아동에 대한 지원 호소 (UN child rights committee voices support for children campaigning on climate change)”, 2019년 9월 27일 참조. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25068&LangID=E에서 확인 가능.

82) 일례로 CRC/C/TUV/CO/2-5, CRC/C/COK/CO/2-5, CRC/C/FSM/CO/2 참조

83) E/C.12/RUS/CO/6, E/C.12/ARG/CO/4, E/C.12/MUS/CO/5, E/C.12/ECU/CO/4 참조



(d) 인권 위원회는 일반 논평 No. 36(2018)에서 환경 악화, 기후 변화, 지속 불가능한 발전이 현재 및 미래 세대가 생명권을 누릴 수 있는 능력에 가장 시급하고 심각한 위협이 된다고 강조했다.⁸⁴⁾ 2019년에 토레스 해협 섬 주민들은 호주를 상대로 정부가 배출량을 줄이기 위한 조치를 취하지 않거나 적응 조치를 취하지 않는다고 비난하는 내용으로 위원회에 소송을 제기했다.⁸⁵⁾

(e) 장애인 권리 위원회는 최종 관찰에서 당사국에 2015-2030 재난 위험 감소를 위한 센다이 강령(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)과 2030 의제를 이행하기 위한 모든 노력에서 장애인 권리 협약을 준수해야 한다는 점을 체계적으로 상기시킨다.⁸⁶⁾ 또한 기후 변화의 영향이 자연 재해가 발생한 동안 장애인의 불평등과 취약성을 악화시키는 데 기여한다는 점을 강조했다.⁸⁷⁾

(f) 모든 이주 노동자 및 그 가족의 권리 보호 위원회는 최종 관찰에서 기후 변화의 부정적 영향이 모든 이주 노동자와 그 가족의 권리에 관한 국제 협약을 완전히 실현하는데 방해가 될 수 있다고 확인했다.⁸⁸⁾

2019년 기후 행동 정상 회담과 관련하여 5개 조약 기구가 공동 성명을 발표한 것은 기후 변화가 모든 인권의 효과적인 향유에 명백한 위협을 초래한다는 메커니즘 간의 새로운 합의를 반영한다 (HRI/2019/1 참조).⁸⁹⁾

조약 기구는 국가가 기후 공약을 검토할 때 인권 의무를 고려하고 기후 변화를 완화하기 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취하라고 촉구했다.

84) CCPR/C/CPV/CO/1/ADD.1 참조.

85) Katherine Murphy, “토레스 해협 섬주민, 유엔에 기후 변화 소송 제기 (Torres Strait Islanders take climate change complaint to the United Nations)”, Guardian, 2019년 5월 12일 참조. www.theguardian.com/australia-news/2019/may/13/torres-strait-islanders-take-climate-change-complaint-to-the-united-nations에서 확인 가능

86) 일례로 CRPD/C/GTM/CO/1, CRPD/C/BOL/CO/1, CRPD/C/HND/CO/1, CRPD/C/PAN/CO/1 참조

87) 일례로 CRPD/C/AUS/CO/2-3 참조

88) 일례로 CMW/C/BFA/CO/1, CMW/C/MRT/CO/1, CMW/C/NER/CO/1 참조

89) 관련 조약기구는 여성차별철폐위원회, 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 모든 이주 노동자 및 그 가족의 권리 보호 위원회, 여성의 권리 위원회 아동, 장애인권리위원회이다.

Teitiota 대 뉴질랜드

2019년 뉴질랜드로 망명을 신청한 키리바시 출신 남성에게 관한 Teitiota 대 뉴질랜드⁹⁰⁾

사건에서 인권 위원회가 채택한 견해는 기후 변화의 인권 영향을 직접 다룬 최초의 인권 조약 기구 결정이다.

2015년에 Ioane Teitiota의 뉴질랜드 망명 신청이 거부되었고 그는 아내와 아이들과 함께 고국인 키리바시로 추방되었다. 그는 뉴질랜드가 자신을 추방함으로써 자신의 생명권을 침해했다고 주장하며 인권 위원회에 진정서를 제출했다. Teitiota는 해수면 상승과 그 밖의 기후 변화 영향 때문에 키리바시가 모든 주민들이 살 수 없는 곳이 되었다고 주장했다. 거주할 수 있는 토지가 점점 부족해지면서 폭력적인 토지 분쟁이 발생했다. 환경 악화로 생계형 농업이 어려워지고 담수 공급이 염수로 오염되었다.

위원회는 Teitiota 사례에서 뉴질랜드가 그를 추방함으로써 그의 생명권을 침해하지 않았다고 결정했다. 그러나 “수혜국의 기후 변화 영향으로 개인이 규약 제6조 또는 제7조에 따른 권리 침해에 노출되어 파견국의 강제송환 금지 의무가 촉발될 수 있다”고 언급했다(para. 9.11).

A.11 권리 기반 기후 행동의 촉진에서 유엔기후변화협약과 당사국총회의 역할은 무엇인가?

기후 변화에 관한 유엔 기본 협약은 유엔 환경 및 발전 회의(1992년 브라질 리우데자네이루)에서 채택되어 1994년에 발효되었다. 오늘날 이 협약에는 거의 보편적으로 가입되어 있다. 협약의 주요 목표는 국제 협력을 강화하고 기후 변화에 대응하고 그 영향에 대처하기 위한 전략을 개발하는 것이다. 이 협약은 기후 변화가 전지구적 문제이며 전지구적 기후 행동을 위한 조율이 이루어지는 가장 중요한 틀로 인식한 최초의 국제 협약이다. 이는 기후 변화의 원인을 예상, 예방 또는 최소화하고 그 부정적 영향을 완화하기 위한 예방 조치를 취할 당사국의 책임을 확립했다. 그렇게 함으로써 기후 변화의 부작용이 인간의 건강과 복지에 대한 중대한 부정적 영향을 포함한다고 명시한 것이다.

90) CCPR/C/127/D/2728/2016 참조



협약에 따르면 선진국은 대부분 과거 및 현재 온실 가스 배출원이다. 따라서 협약은 배출량을 줄이기 위해 강력한 조치를 취하는 국가에 중점을 둔다. 선진국은 배출 감소에 주도적인 역할을 할 것으로 기대된다. 더욱이 기후변화 대응을 위한 재정적 지원을 통해 이미 제공하고 있는 재정적 지원 이상으로 개발도상국을 지원해야 한다. 이를 위해 협약은 지구환경기금(Global Environment Facility)이 관리하는 보조금 및 대출 시스템을 구축했다. 선진국들은 한 개발도상국과 기술을 공유하기로 합의했다.

협약의 의사결정 기구는 당사자 총회(Conference of the Parties)이다. 협약 당사국은 매년 회의를 개최하여 배출량을 줄이고 집단 행동을 통해 기후 변화의 영향 대응을 목적으로 보조 문서의 이행과 함께 협약의 이행을 검토하고 평가한다. 2015년 파리에서 열린 제21차 당사국 총회에서 인권을 명시적으로 언급한 최초의 다자간 기후변화협약인 파리협정이 채택되었다. 파리 협정은 선진국이 배출 완화 노력 강화에 앞장서는 것이 중요하다고 강조한다. 협정은 지속 가능 발전의 맥락에서 기후 변화 위협에 대한 글로벌 대응을 강화하고 무엇보다 세계 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준보다 훨씬 낮은 2°C 이하로 유지하고 기온 상승을 1.5°C로 제한하기 위한 노력을 통해 빈곤 근절을 위한 노력을 기울이는 것이다.

2010년 제16차 당사국 총회에서 채택된 칸쿤 협정은 기후변화가 인권을 효과적으로 누리는데 미치는 부정적 영향을 인식하고 모든 국가가 기후 행동에서 인권을 존중할 것을 촉구한 인권이사회 결의 10/4에 기초하여 인권을 직접적으로 언급했다. 파리 협정의 전문은 이 표현을 확대하여 모든 국가가 기후 변화를 다루기 위한 조치를 취할 때 인권에 대한 각국의 의무를 존중하고 증진하며 고려할 것을 촉구했다.

OHCHR은 인권이 파리협정 이행에 통합될 수 있도록 노력하고 있다. 그리고 각국이 파리 협정에 따라 제출해야 하는 기후 변화의 영향에 적응하기 위한 온실가스 배출량 감축 계획인 국가 자발적 기여 (nationally determined contributions) 및 노력에 대한 지침을 포함하여 관련 결과에서 인권 및 관련 원칙의 명시적 통합을 옹호한다. 인권최고대표는 당사국 총회 25차 회의를 앞두고 국가 자발적 기여의 갱신과 수정, 파리 협정 제6조 이행 규칙 발전, 손실 및 피해 처리 등 인권 기반 기후 행동의 우선 순위에 관한 공개 서한을 뉴욕과 제네바의 모든 상임대표부에 전달 했다.

성평등 행동 계획 (Gender Action Plan), 지역 공동체 및 토착민 플랫폼 활성화 작업반 (Local Communities and Indigenous Peoples Platform Facilitative Working Group) 및 기후 역량 강화를 위한 행동(Action for Climate Empowerment)은 협정에 따라 이해관계자 참여를 위한 추가적인 공간이 되며 OHCHR이 수년 동안 지원해왔다.

A.12 미래 세대는 기후변화에 직면해 어떤 권리를 가지고 있는가?

아동의 권리는 아동권리협약으로 보호되고 있지만 미래 세대의 권리는 본 문서나 다른 주요 인권 문서에서 공식적으로 인정되지 않고 있다. 그러나 형평의 인권 원칙과 여러 다자간 환경 협약을 바탕으로 미래 세대의 권리를 옹호하는 강력한 주장을 할 수 있다. 여기에는 “현재와 미래 세대를 위해 인간환경을 지키고 개선하는 것은 목표”(6항)이며 명시한 유엔 인간 환경 회의 선언이 포함된다. “인간은 인간의 삶에 행복과 존엄을 주는 환경 안에서 자유, 평등 그리고 합당한 삶의 지위를 영위할 기본권을 갖고 있고 동시에 현재와 미래세대를 위해 환경을 개선하고 보호해야 할 엄중한 책임을 갖는다.”(원칙 1)고 명시한 유엔인간환경회의 선언(Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment)이 포함된다. 유엔기후변화협약은 국가가 현재와 미래 세대의 이익을 위해 기후 시스템을 보호하고 형평성을 기반으로 기후 변화에 대한 조치를 취할 것을 촉구한다.

총회는 결의 43/53, 44/207, 45/212, 46/169에서 현재와 미래 세대를 위한 지구 기후 보호를 촉구했다. 환경과 개발에 관한 리우 선언은 발전권을 환경 및 지속 가능 발전과 연결함으로써 미래 세대의 권리를 명시적으로 진전시켰다. 리우 선언문은 3항에서 “개발의 권리는 개발과 환경에 대한 현재세대와 차세대의 요구를 공평하게 충족할 수 있도록 실현되어야 한다”고 확인했다. 비엔나 선언 및 행동 계획(Vienna Declaration and Programme of Action)은 11항에 리우의 표현을 반영했다. 2002년 지속 가능 발전을 위한 요하네스버그 선언(Johannesburg Declaration on Sustainable Development)과 2012년 브라질 리우데자네이루에서 열린 지속 가능 발전에 관한 유엔 회의의 결과 문서인 “우리가 원하는 미래 (The future we want)”는 환경, 지속 가능 발전, 미래 세대의 권리 사이의 연결을 확인한다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 일반 논평 No. 12(1999)에서 다음과 같이 말했다. 세대”(단락 7). 위원회는 또한 일반 논평 No. 15(2002)에서 “물에 대한 권리의 실현 방식은 지속 가능해야 하며, 이는 현재와 미래 세대를 위해 권리가 실현될 수 있도록 보장해야 한다”(para. 11). 위원회는 당사국이 미래 세대와 미래 세대를 위해 충분하고 안전한 물을 보장하기 위한 전략과 프로그램을 채택할 의무를 강조한다. 기후 변화가 적절한 식량과 물과 위생에 대한 권리의 향유에 제기하는 중대한 위협을 고려하여 여기에는 기후 변화를 완화하고 적응하기 위한 긴급 조치를 취하는 것이 포함된다.

유엔기후변화협약에서 구체적으로 인정한 세대간 형평(intergenerational equity)을 포함한 형평의 원칙은 모든 당사국이 “형평에 입각하고 공통적이면서도 그 정도에 차이가 나는 책임과 각각의 능력에 따라 인류의 현재 및 미래 세대의 이익을 위하여 기후체계를 보호해야 한다.”고 촉구한다 (제3조 제1항). 파리협정도 아동의 권리와 세대 간 형평성을 구체적으로 언급하고 있다.



기후 변화는 현재 세대가 미래 세대에 대해 특정한 의무가 있다는 생각인 세대 간 정의(intergenerational justice)와 관련하여 특히 시급한 문제를 제기한다. 여기에는 현재를 살아가는 사람들이 미래 세대에 미칠 수 있는 위험과 지구 생태계의 지속 가능한 기능을 위협하지 않고 사 천연 자원을 사용할 수 있는 방법이 포함된다. 미래세대의 정확한 권리는 무엇이며 누가 이를 주장할 수 있는지에 대해 국제적 차원에서 논의가 진행되고 있다. 그러나 일부 정부는 이러한 권리를 인정하고 이를 방어할 메커니즘을 이미 갖추고 있다. 현재와 미래에 사람과 지구를 보호하기 위해 이러한 노력을 반복(replicate)해야 한다.

미래세대 대 환경 및 지속가능발전부 외

2018년 콜롬비아 대법원은 미래세대 대 환경 및 지속가능 발전부 외(Ministry of Environment and Sustainable Development and Others) 사건에서 7세에서 26세 사이인 원고 25명의 승소를 판결했다.⁹¹⁾

원고는 국가의 삼림 벌채 중단을 포함하여 정부에 기후 변화를 해결하기 위한 약속을 지키도록 명령함으로써 헌법 상의 생명권, 건강한 환경, 식량과 물을 보호해 줄 것을 법원에 요청했다. 컬럼비아 대학 지구 연구소(Earth Institute) 소속 제임스 한센(James E. Hansen) 기후 과학, 인식 및 솔루션 책임자(Director of Climate Science, Awareness and Solutions)는 사전 주의 원칙(precautionary principle)이 기후 변화를 방지하기 위한 즉각적인 조치를 권고한다고 진술하면서 원고의 주장을 뒷받침하는 법정조언자 의견서(amicus brief)를 제출했다. 그는 이미 현세대의 권리에 피해를 준 기후변화 영향이 미래 세대에는 더 큰 피해를 줄 것이라고 강조했다. 이를 바탕으로 세대 간 형평, 연대, 참여, 아동에게 최선의 이익을 위해 시급한 조치가 필요하게 되었다.

법원은 미래 세대의 권리를 인정하고 미래 세대의 환경 권리가 (a) 종의 연대에 대한 윤리적 의무와 (b) 자연의 본질적 가치에 기반한다고 지적하면서 그와 같은 입장을 지지했다. 법원에 따르면 전자는 천연 자원이 이러한 자원의 수령자이자 소유자가 될 후손 또는 미래 세대를 포함하여 지구의 모든 주민이 공유한다는 사실로 설명된다. 소비를 공평하고 신중하게 접근하지 않으면 필수 생명 자원이 부족해져 인류의 미래가 위태로워질 수 있다. 이렇게 연대와 환경주의는 상호 연관되어 있으며 어느 시점에서 동일한 것이 된다. 법원은 자연의 내재적 가치가 인간을 환경 생태계와 동등하게 만들어 환경 자원을 오만하고 무시하며 무책임하게 대우하는 것을 배제한다고 판단했다.

91) 콜롬비아 대법원, 미래세대 대 환경 및 지속가능 발전부 외, STC4360-2018, 2018년 4월 5일자 판결 참조. 판결의 주요 발췌 문은 http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180405_11001-22-03-000-2018-00319-00_decision-1.pdf에서 (영문) 확인 가능.

법원은 현재 세대가 미래 세대에 대해 기존 천연 자원의 수호자로서 이러한 자원을 관리해야 하는 법적 구속력이 있다고 결론지었다. 이 사건은 왜 미래 세대의 권리가 국가가 긴급한 기후 조치를 취해야 하는 법적 의무를 발생시키는 집행 가능한 인권인 이유에 대한 중요한 논거를 제공한다.

A.13 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 인권에 관한 세계적인 인식이 기후 행동에 어떤 영향을 미칠 수 있는가?

유엔 회원국 중 80% 이상이 현재 헌법, 입법 또는 지역 인권 조약의 비준을 통해 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 권리를 인정한다 (A/HRC/43/53, 13항). 안전한 기후는 특히 독성 없는 환경 (non-toxic environment), 깨끗한 공기, 깨끗한 물, 안전하고 적절한 식품, 건강한 생태계와 더불어 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 권리의 핵심 요소 중 하나다 (A/74/161) 참조. 이러한 기본 요소는 상호 연결되어 있으며 인간의 생존에 매우 중요하다.

2018년 인권과 환경에 대한 기본 원칙(Framework principles on human rights and the environment) 보고서에서 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경의 향유와 관련된 인권의무 문제에 관한 특별보고관은 많은 국가가 그 권리를 인정하는 것의 중요성에 주목하며 이를 국가 헌법에 포함하는 이점을 강조했다. 특별보고관에 따르면, 건강한 환경에 대한 권리에 대한 헌법상 인정(constitutional recognition)은 “환경 보호의 위상과 중요성을 높이고 더 강력한 환경법의 제정을 위한 기반을 제공했다. 사법부가 이를 적용하여 성문법(statutory laws)의 허점으로부터 보호하는 안전망을 제공하고 사법에 더 잘 접근할 수 있는 기회를 만드는데 데 도움이 되었다” (A/HRC/37/59, para. 13). “건강한 환경에 대한 인권”이라는 용어의 사용은 인권 규범에서 환경 보호를 의무화한다는 사실에 대한 인식을 제고하는 데 기여하고 인간의 존엄성, 평등, 자유를 위한 환경 보호의 중요성을 강조한다. 특별보고관에 따르면 이는 환경 관련 인권 규범이 일관되고 통합된 방식으로 지속적으로 발전할 수 있도록 하는 데에도 기여한다.

수십 년에 걸친 건강한 환경에 대한 권리의 국가적 경험에서 도출된 증거는 이 권리가 더 강력한 환경 법률 및 정책, 해당 법률 및 정책의 개선된 구현과 집행, 환경 의사 결정에 대한 대중의 참여 수준 증가, 정보에 대한 접근 및 정의에 대한 접근 증가, 환경적 부정의 (environmental injustices) 감소 등 많은 중요한 이점을 위한 촉매제 역할을 한다는 것을 보여준다.

연구자들이 도달한 가장 중요한 결론은 건강한 환경에 대한 권리에 관한 인식이 온실 가스 배출 감소와 더욱 깨끗한 공기를 포함하여 개선된 환경 성과를 통해 더 나은 인권 결과에 기여한다는 것이다.



인권 조약 기구는 업무를 진행하면서 건강한 환경과 인권의 효과적인 향유 간 상호 연관성을 점점 더 강조하고 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 “기후 변화는 특히 건강, 식품, 물과 위생에 대한 권리에 이미 영향을 미치고 있으며 미래에는 그 영향이 더욱 빨라질 것”이며 (E/C.12/2018/1, para. 4) 건강의 근본적 결정 요인에는 건강한 환경이 포함된다고 (일반 논평 No. 14 (2000)) 명시했다. 인권위원회는 일반 논평 No. 36(2018)에서 환경 악화, 기후 변화, 지속 불가능한 발전이 현재 세대와 미래 세대 모두의 생명권을 향유하는 역량에 위협이 된다고 강조했다. 아동권리협약 제24조는 당사국은 “환경 오염의 위험과 피해를 고려하면서 … 아동이 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료 및 건강회복을 위한 시설을 이용할 권리를 인정”할 의무를 규정하고 있다. 아동권리위원회는 일반 논평 No. 15(2013)에서 “국가는 모든 상황에서 지역 환경 오염이 아동의 건강에 미치는 위험과 피해를 해결하기 위한 조치를 취해야 한다”고 명시했다(para. 49).

건강한 환경에 대한 인권을 바탕으로 한 기후 행동에 대한 인권 기반 접근은 파리 협정에 포함된 것보다 더 큰 야심을 촉구한다. 지구 온실가스 배출을 지구 온도 상승을 1.5°C로 제한하는 데 필요한 수준으로 제한하는 것은 오늘날 이미 나타나고 있는 기후 변화가 인권에 미치는 부정적 영향을 제한하기에 충분하지 않다. 그러한 접근 방식은 참여, 정보에 대한 접근, 정의에 대한 접근, 취약계층을 보호하는 행동까지 요구한다. 건강한 환경에 대한 인권의 세계적 인식이 중요한 이유는 책임성, 투명성, 본 해설집에 요약된 기후 행동에 대한 인권 기반 접근의 기타 원칙 외에도 이러한 요소를 촉진하고 지원할 수 있기 때문이다.

A.14 유엔은 환경인권을 증진하고 보호하기 위해 어떤 노력을 하고 있는가?

유엔 시스템 내에서는 인권을 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경으로 발전시키고 그 효과적인 이행을 지원하기 위한 수많은 노력이 진행 중이다. 그 중 두 가지는 다음과 같다.

유엔 인권이사회 제43차 회의에서 발표된 “최고의 열망: 인권을 위한 행동방안 (The highest aspiration: a call to action for human rights)”에서 사무총장은 증가하는 기후 비상 사태와 관련된 의사 결정에서 미래 세대의 목소리와 권리를 포함할 것을 촉구했다. 그는 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 권리를 지원할 것을 명시적으로 촉구했으며 사회의 모든 행위자가 참여하는 노력을 모든 차원에서 기울이도록 요청했다. 그러한 행동을 요구하기 위해 목소리를 낸 사람들을 보호해야 한다고 강조하고 인권 운동가와 환경 운동가, 특히 청년과 여성을 위한 보호 메커니즘의 개발을 촉구했다. 또한 의사 결정에 의미 있고 효과적인 대중 참여를 가능하게 하는 환경에 기여할 수 있도록 유엔이 현장에서 주재하며 시민 사회 단체와 협력할 것을 촉구했다.

2019년 유엔 환경 프로그램의 수장들과 OHCHR은 인권에 기반한 환경 정책의 국가적 이행에 대한 지원 증대를 목표로 하는 양해각서에 서명했다.⁹²⁾ 두 조직은 지도자와 정부가 인권의 세계적인 인정을 추구하기 위한 노력의 일환으로 건강한 환경에 대한 인권을 더 폭넓게 수용하도록 장려한다. 또한 더 나은 보호를 옹호하고, 폭력과 위협의 가해자에게 더 효과적으로 책임을 추구하고 환경적 의사 결정에 인권 운동가와 시민 사회의 의미 있고 정보에 입각한 참여를 촉진하는 등 환경 인권 운동가와 그 가족의 보호를 강화하는 것을 목표로 한다.

A.15 기후변화와 관련하여 국가의 공통적이지만 차별화된 책임은 무엇인가?

공통적이지만 차별화된 책임과 개별 역량의 원칙은 기후 변화 체제의 핵심이며 모든 국가가 환경을 보호하고 지속 가능 발전을 촉진할 공통의 책임을 가지고 있지만 환경 악화와 환경 변화에 대한 기여와 다양한 재정적 및 기술적 역량 때문에 부담이 다르다는 것을 확인한다.⁹³⁾

환경과 개발에 관한 리우 선언, 비엔나 선언과 행동 계획, “우리가 원하는 미래”는 모두 발전의 권리에 대한 선언에 명시된 발전권이 현재 및 미래 세대의 발달 및 환경 요구를 공평하게 충족하도록 이행될 것을 촉구한다. 유엔기후변화협약은 국가가 미래 세대를 보호하고 형평성을 바탕으로 공통적이지만 차별화된 책임과 개별 역량에 따라 기후 변화에 대한 조치를 취할 것을 촉구한다. 기후 변화는 모든 사람에게 영향을 미치고 있지만 빈곤층, 아동, 미래 세대 등 온실 가스 배출에 가장 적게 기여한 사람들이 가장 큰 영향을 받는다.

92) www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Signed%20MOU.pdf 참조

93) 발전에 대한 권리의 실현 (Realizing the Right to Development), p. 336.



A.16 기후행동에서 국제협력과 연대는 어떤 역할을 하는가?

유엔 헌장, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약, 기타 인권 문서는 국가에 모든 인권의 실현을 보장하기 위해 협력할 의무를 부과한다.⁹⁴⁾ 국제 협력 및 연대의 원칙에 따라 국가는 기후 변화 대처에 필요한 자원, 지식, 기술을 특히 가장 영향을 많이 받는 국가와 공유해야 한다. 이는 개발도상국의 기술 도약에 기여할 수 있어 배출을 줄이고 복원력을 향상시키는 발전 경로를 열 수 있다.⁹⁵⁾ 인권 고등 판무관은 2020년 국제 협력에 관한 보고서에서 국제 협력을 통하는 것을 포함하여 기후 행동의 형평성이 기후 변화의 영향을 완화하고 적응하기 위한 노력이 작은 섬 개발 도상국과 기타 개발 도상국의 사람들, 원주민, 취약 계층에 혜택을 주어야 한다고 강조했다. (A/HRC/44/28, para. 68).

발전권에 관한 특별 보고관은 남남 계획(South-South initiatives)이 개발도상국의 재난 위험 감소 및 기후 변화 적응 강화에 중요한 역할을 할 수 있다고 강조했다. 특별보고관에 따르면 남남 파트너십은 남북 및 삼각 협력(triangular cooperation)을 보완하면서 재난 위험을 관리할 수 있는 국가 역량 지원에 핵심적인 역할을 한다. 남남 파트너십에는 정부, 지역 조직, 비정부 조직, 시민 사회 행위자, 학계, 민간 부문이 포함된다. 파트너십은 선진국 및/또는 다자 기구가 활성화할 경우 삼각 협력의 형태가 된다 (A/73/271 참조).

A.17 앞으로 어떤 단계를 취해야 하는가?

앞으로 기후 변화에 대한 대응에서 중요한 구성 요소(building blocks)에는 완화, 적응, 국제 협력, 기후 변화 관련 인권 의무에 대한 강화된 책임 메커니즘, 기후 변화 관련 인권 피해의 효과적인 구제가 포함된다.

국가는 국제인권법에 따라 기후 변화에 대처하기 위한 노력을 강화하여 인간의 건강과 복지 등 기후변화의 예측 가능한 역효과를 예방해야 한다. 완화 노력은 지구 온난화를 가능한 한 최대한으로 제한하여 인권에 대하여 계속 진행 중이며 향후에 미칠 부정적 영향을 줄이기 위해 화석 연료 연소 및 삼림 벌채와 같은 인간 활동에서 발생하는 온실 가스 배출을 줄여야 한다.

국가는 또 기후 변화의 부정적 영향으로 가장 위험에 처한 취약 계층을 보호하고 누구도 소외되지 않도록 (no one is left behind) 하는 적응 조치를 취해야 한다. 적응 조치는 참여적이고 성 인지적이며 적절한 자원을 확보해야 한다. 특히 물, 산림, 천연 자원, 농업, 어업, 폭풍 해일, 홍수, 변화하는 강수량 패턴의 효과적인 관리를 통해 기후 변화의 가장 큰 영향을 받는 사람들과 지역 사회를 위해 취약성을 줄이고 복원력을 구축해야 한다.

94) OHCHR, "인권과 기후변화에 관한 핵심 메시지 (Key messages on human rights and climate change)". www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf에서 확인 가능.

95) 발전에 대한 권리의 실현, p. 326.

형평의 원칙과 공통적이지만 차별적인 책임의 원칙에 따른 국제 협력은 인권에 대한 기후 변화의 영향을 다루는 핵심이므로 지원되어야 한다. 기후 변화와 그것이 인권에 미치는 영향을 해결하기 위한 집단적 노력은 전 지구적 기후 위기를 효과적이고 공정하게 해결하는 유일한 방법이다. 기술 이전 및 기후 행동 자금 조달 같은 분야의 협력은 법적 의무와 인간 생존의 문제이다. 기후 변화의 영향을 받는 사람들은 사법 및 기타 구제 메커니즘 등 의미 있는 구제 수단에 접근할 수 있어야 하며 국가는 권리 보유자에게 관할권에 속한 기업의 배출량을 적절히 규제하지 못한 것 등 기후 변화에 기여한 것에 대하여 책임을 져야 한다.

기후 행동이 성공하려면 파리 협정에 따라 국가 자발적 기여 준비 등 국가 기후 변화 계획 및 전략과 같은 국가 법률과 정책에 인권이 포함되어야 한다. 파리 협정은 글로벌 이행 점검(global stocktake)으로 정보를 얻는 과정을 통해 국가 자발적 기여를 5년마다 업데이트하도록 요구함으로써 야망을 단계적으로 높이는 메커니즘을 갖추고 있다. 기후 행동에 대한 권리 기반 접근은 더 높은 야망을 추진하고 더 효과적인 행동을 보장하여 기후 영향을 받는 사람들과 지역사회에 혜택을 주어 파리 협정을 이행하면서 인권 실현에 기여한다.

국가 자발적 기여의 주기적인 수정과 갱신은 국가들끼리 기존 모범 사례와 경험을 바탕으로 인권 정책 일관성을 증진할 수 있는 중요한 기회가 된다. 2020년부터 국가 자발적 기여 등 국가 기후 약속을 이행하려면 이러한 기여를 이행하는 데 필요한 사항을 포함하여 야심 찬 국내 기후 법률 및 정책의 발전이 있어야 한다. 2025년에 진행될 국가 자발적 기여 검토 프로세스는 진행 상황을 측정하고 효과적이고 권리에 기반한 기후 행동에 대한 야망을 높일 수 있는 또 다른 획기적인 기회를 제공한다. 정부는 사람을 모든 기후 행동의 중심에 두고 가능한 가장 높은 야망을 목표로 해야 한다.

인권실현을 위해 노력을 하는 방식은 기후변화에 영향을 미치므로 관련 정책에 반영되어야 한다. 예를 들어, FAO는 식량과 관련하여 농업, 임업, 기타 토지 이용이 전 세계 온실 가스 배출량의 24%를 차지하는 것으로 추정한다.⁹⁶⁾ 그러나 지속 가능한 농업, 가축 사육, 어업, 임업은 국가의 배출량 감소에 도움이 되는 동시에 식량 안보, 복원력, 농촌 개발 목표를 다룬다.⁹⁷⁾ 2015년에 국가 자발적 기부금을 제출한 국가 중 거의 90%가 이러한 기회를 포함했다.⁹⁸⁾ 원주민의 전통적 토지, 영토, 자원에 대한 권리를 인정하고 커뮤니티 기반 보존 이니셔티브를 지원하면 유사한 긍정적인 효과를 낼 수 있다. 국가는 최대의 효과를 위해 국가 자발적 기여를 포함한 국내 기후 정책이 사람과 지구 모두를 보호하는 데 초점을 맞춰 인권 의무와 기후 약속을 모두 충족해야 한다.

96) FAO, “농업, 임업 및 기타 토지 이용으로 인한 온실 가스 배출 (Greenhouse gas emissions from agriculture, forestry and other land use)” (Rome, 2016) 참조. www.fao.org/3/a-i6340e.pdf에서 확인 가능.

97) Ibid.

98) Ibid.



국가적 행동만으로는 파리 협정의 목적을 실현할 수 없으며 기후 변화의 부정적 영향으로부터 인권을 보호할 수 없다. 모든 차원에서 국제적, 다중 이해관계자의 행동이 있어야 한다. 아래의 행동은 향후 몇 년 동안 기후 변화의 재앙에서 사람과 지구를 보호하고 변혁할 수 있는 인권 기반 기후 조치 유형의 사례이다.

- (a) 안전하고 안정적인 기후를 포함하여 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 인권을 인정하고 이행한다.
- (b) 형평 및 공동적이지만 차별화된 책임의 원칙에 따른 국제 협력을 포함하여 기후 변화의 부정적인 인권 영향을 방지하기 위해 가능한 최대 자원을 동원한다.
- (c) 개발도상국의 기후 변화 완화와 적응을 위해 연간 최소 1000억 달러를 동원하고 기타 형태의 협력 (기법 (technical)과 기술 (technological))을 촉진한다.
- (d) 기업을 포함한 모든 행위자가 기후 변화에 대한 기여에 책임을 지도록 한다.
- (e) 기후 행동이 기후 변화의 가장 큰 영향을 받는 사람들에게 혜택을 주고 인권 의무, 2030 의제, 모두를 위한 빈곤 퇴치에 부합하도록 보장하며, 누구도 소외시키지 않는다.
- (f) 모든 기후 행동의 맥락에서 사회 및 환경 보호 장치를 개발하고 효과적으로 이행한다.
- (g) 국가인권기구가 국가 기후 공약, 법률, 정책의 계획과 이행에 기여할 수 있도록 권한을 부여한다.
- (h) 기후 운동가를 포함한 인권 운동가를 위해 안전하고 우호적 환경을 보장한다.
- (i) 기후 관련 의사 결정에 여성, 청소년, 원주민 등 모든 사람의 의미 있고 효과적인 참여를 보장한다.
- (j) 기후 변화와 그 원인 및 영향과 관련된 정보와 교육에 대한 접근할 수 있도록 보장한다.
- (k) 영향을 받는 개인과 지역사회의 권리가 침해된 경우 정의와 구제책에 접근할 수 있도록 보장한다.
- (l) 사회 안전망과 기본 서비스에 대한 접근을 통해 개인과 지역 사회의 기후 복원력을 강화한다.
- (m) 천연 자원에 생계를 의존하는 사람들이 기후 변화에 적응하는 데 필요한 정보, 자원, 기술에 접근할 수 있도록 보장한다.
- (n) 모든 기후 행동에서 여성의 권리와 양성 평등을 주류화한다.
- (o) 원주민의 권리, 특히 전통지식, 토지, 영토, 자원에 대한 권리를 인정하고 원주민에게 영향을 미칠 수 있는 모든 기후 조치가 자유로운 사전 동의 하에 수행되도록 보장한다.
- (p) 기후 변화 완화와 적응을 위해 모든 사람들이 과학과 그 응용의 혜택을 누릴 수 있도록 경험, 지식, 기술을 공유한다.

- (q) 인권에 기반한 기후 행동에 관한 지침을 제공하는 유엔 인권 메커니즘의 권고안을 이행한다.
- (r) 코로나바이러스 질병(COVID-19)에서 녹색 회복과 지속 가능한 생계를 위한 노동력의 정당한 전환에 투자하여 세계 및 국가 경제의 탈탄소화를 추진한다.
- (s) 에너지 및 연료 비용 증가로 해로운 영향을 받을 수 있는 취약 계층의 권리를 보호하기 위한 적절한 조치를 취하면서 화석 연료 보조금을 없앤다.
- (t) 새로운 석탄 화력 발전소를 건설하지 않고 오래된 발전소를 해체하여 배출을 줄이면서 대기 질과 인간 건강을 개선하도록 한다.



부속서 I

작업에 기후 변화를 다룬 특별 절차 메커니즘¹⁾

안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경의 향유와 관련된 인권 의무 문제에 관한 특별 보고관

- 예비 보고서, 2012 (A/HRC/22/43)
- 매핑 보고서, 2013 (A/HRC/25/53)
- 모범 사례 보고서, 2015 (A/HRC/28/61)
- 이행 보고서, 2015 (A/HRC/31/53)
- 기후 변화, 2016 (A/HRC/31/52)
- 생물다양성, 2017 (A/HRC/34/49)
- 아동권리와 환경, 2018 (A/HRC/37/58)
- 인권 및 환경에 관한 기본 원칙, 2018 (A/HRC/37/59)
- 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 국제적 인식, 2018 (A/73/188)
- 깨끗한 공기와 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 권리, 2019 (A/HRC/40/55)
- 안전한 기후, 2019 (A/74/161)
- 건강한 환경에 대한 권리: 모범 사례, 2019 (A/HRC/43/53)
- 환경과 관련된 인권 의무에 관한 국가 및 지역 차원의 모범 사례, 2020 (A/HRC/43/54)

극빈과 인권에 관한 특별보고관

- 기후 변화와 빈곤, 2019 (A/HRC/41/39)²⁾

S원주민의 권리에 관한 특별보고관

- 기후 변화와 기후 금융이 원주민 권리에 미치는 영향, 2017 (A/HRC/36/46)³⁾

1) 자세한 내용은 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/List_SP_Reports_Climate_Change.pdf 참조

2) A/65/259 참조

3) A/73/176 및 A/HRC/39/17 참조

인권운동가 실태에 관한 특별보고관

- 환경 인권 운동가, 2016 (A/71/281)

식량권에 관한 특별보고관

- 기후변화가 식량권에 미치는 영향, 2015 (A/70/287)⁴⁾

이주민 인권 특별보고관

- 기후 변화와 이주, 2012 (A/67/299)⁵⁾

국내 난민 인권에 관한 특별보고관

- 기후 변화와 내부 이동, 2011 (A/66/285)⁶⁾
- 기후 변화의 느리게 시작되는 역효과의 맥락에서 내부 이동, 2020 (A/75/207)

적절한 생활 수준에 대한 권리의 구성 요소로서의 적절한 주택과 이러한 맥락에서 차별을 받지 않을 권리에 관한 특별 보고관

- 기후 변화와 적절한 주거권, 2009 (A/64/255)⁷⁾

안전한 식수와 위생에 대한 인권 특별보고관

- 기후 변화와 물과 위생에 대한 인권: 입장 보고서, 2010⁸⁾

공동 보고서

- 기후변화가 인권의 완전한 향유에 미치는 영향, 2015⁹⁾

4) A/HRC/16/49, A/HRC/31/51, A/71/282, A/72/188, A/HRC/37/61, A/HRC/40/56, A/74/164 참조

5) A/71/285 참조

6) A/HRC/19/54 및 Add.1, A/HRC/29/34, A/71/279, A/HRC/35/27, A/HRC/38/39, A/HRC/41/40 참조

7) A/74/183 참조

8) www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf 참조

9) https://unfccc.int/files/science/workstreams/the_2013-2015_review/application/pdf/cvf_submission_annex_1_humanrights.pdf 참조



공동 성명

- 유엔기후변화협약 당사국 공개 서한, 2014¹⁰⁾
- 세계 환경의 날을 맞아, 2015¹¹⁾
- 유엔기후행동정상회의의 관련, 2019¹²⁾

기타 기후 변화를 다룬 특별 절차 메커니즘은 인권 및 초국적 기업 및 기타 기업 문제에 관한 작업반(Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises),¹³⁾ 문화권 분야의 특별보고관,¹⁴⁾ 발전에 대한 권리에 관한 특별 보고관,¹⁵⁾ the 장애인의 권리에 관한 특별 보고관,¹⁶⁾ 모든 인권, 특히 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 완전한 향유에 대한 국가의 외채 및 기타 관련 국제 재정적 의무에 대한 독립 전문가,¹⁷⁾ 평화로운 집회 및 결사의 자유에 관한 특별 보고관,¹⁸⁾ 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 모든 사람의 권리에 관한 특별 보고관,¹⁹⁾ 민주적이고 공평한 국제 질서의 증진에 관한 독립 전문가,²⁰⁾ 인권 및 국제연대에 관한 독립전문가,²¹⁾ 소수자 문제에 관한 특별 보고관,²²⁾ 노인의 모든 인권 향유에 관한 독립 전문가,²³⁾ 원인과 결과를 포함한 현대판 노예 형태와 그 원인과 결과에 관한 특별 보고관,²⁴⁾ 소말리아 인권 상황에 관한 독립 전문가²⁵⁾ 등이다.

10) www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_To_UNFCCC.pdf 참조

11) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16049&LangID=E 참조

12) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25003 참조

13) A/HRC/41/43 참조

14) “문화권 분야 UN 특별보고관 Karima Bennoune의 투발루 방문에 대한 예비 조사 결과 및 관찰 (Preliminary findings and observations on visit to Tuvalu by UN Special Rapporteur in the field of cultural rights)” A/HRC/40/53, A/74/255, A/75/298 참조

15) A/73/271, A/HRC/42/38, A/74/163 참조

16) A/71/314 참조

17) A/71/305 참조

18) A/73/279 및 A/74/349 참조

19) A/71/304 및 A/74/174 참조

20) A/72/187 참조

21) A/69/366, A/70/316, A/71/280, A/HRC/38/40, A/HRC/44/44 참조

22) A/71/254 참조

23) A/HRC/42/43 참조

24) A/74/179 및 A/HRC/42/44 참조

25) A/HRC/42/62 참조

부속서 II

유엔기후변화협약에 따른 인권에 대한 명시적 언급¹⁾

- **간쿤 협정: 협약에 따른 장기 협력 행동에 관한 임시 실무 그룹의 작업 결과, 결정 1/CP.16(2010)**

전문: “기후변화의 역효과가 인권의 효과적인 향유와 기후변화의 영향에 대해 다양한 직간접적인 영향을 미치며 지리, 성별, 연령, 원주민 또는 소수 민족 상태 또는 장애로 인해 이미 취약한 인구 집단이 기후 변화의 영향을 가장 심하게 느낄 것이라고 인정한 유엔 인권이사회의 인권과 기후변화에 관한 결의 10/4에 주목하며”

8항: “당사국은 모든 기후 변화 관련 행동에서 인권을 완전히 존중해야 한다고 강조하고”

88항, 전문: “유엔 원주민 권리 선언의 관련 조항에 주목하여”

부속서 I, 2항: “이 결정의 70항에 언급된 활동을 수행할 때 다음 보호 장치를 촉진하고 지원해야 한다 ... (c) 관련 국제 의무, 국가 상황, 법률을 고려하고 유엔 총회가 원주민 권리에 관한 유엔 선언을 채택했다는 것에 주목하여 원주민과 지역 공동체 구성원의 지식과 권리를 존중한다.”

- **파리협정 채택, 결정 1/CP.21(2015)**

전문: “당사국은 기후변화가 인류의 공통 관심사임을 인정하여 기후변화에 대응하기 위한 조치를 취할 때 인권, 보전에 대한 권리, 원주민, 지역사회, 이민자, 아동, 장애인, 취약계층의 권리와 발전권, 성 평등, 여성 권한 부여, 세대 간 형평성에 대한 개별 의무를 존중하고 증진하며 고려해야 한다.”

- **협약에 따라 개발도상국의 역량 강화 프레임워크 이행에 대한 세 번째 종합 검토, 결정 16/CP.22(2016)**

4항: “또한 2016-2020 작업 계획을 관리에 (a) 젠더 반응성, 인권 및 토착민의 지식과 같은 교차 문제를 고려하도록 파리 역량 배양 위원회(Paris Committee on Capacity-building)를 요구한다.”

:

1) 국제 환경법 센터 (Center for International Environmental Law), 변화하는 기후에서의 권리: 유엔 기후 변화 협약에 따른 인권 (Rights in a Changing Climate: Human Rights under the UN Framework Convention on Climate Change)(워싱턴 D.C., 2019), pp. 11-13.



- **성별 행동 계획 수립, 결정 3/CP.23(2017)**

전문: “당사국은 기후 변화에 대처하기 위한 조치를 취할 때 인권과 양성 평등에 대한 각자의 의무를 존중하고 증진하며 고려해야 한다는 것을 상기하고”

- **지역 사회 및 원주민 플랫폼, 결정 2/CP.23(2017)**

전문: “유엔 원주민 권리 선언문, 결정 1/CP.21, 파리 협정을 상기하며”

전문: “당사국이 기후 변화에 대응하기 위한 조치를 취할 때 원주민과 지역 사회의 권리에 대한 각자의 의무를 존중하고 증진하며 고려해야 함을 인정하고”

6(c)항: “기후 변화 정책과 행동: 플랫폼은 지역 사회와 원주민의 권리와 이익을 존중하고 증진하는 방식으로 국제 및 국가 행동, 프로그램, 정책을 설계하고 구현하는 과정에서 다양한 지식 시스템, 관행, 혁신의 통합을 활성화해야 한다.

플랫폼은 또 관련 당사국의 국가 자발적 기여의 달성에 기여할 수 있는 원주민과 지역 공동체의 더욱 강력하고 야심 찬 기후 행동의 착수를 활성화해야 한다.”

- **지역 사회 및 원주민 플랫폼, 결정 2/CP.24(2018)**

전문: “또한 원주민을 포함하는 지역사회 및 원주민 플랫폼의 기능을 이행하는 맥락에서 원주민의 권리에 관한 유엔 선언문 전체를 강조하고”

- **기후 변화 영향과 관련된 손실 및 피해에 대한 바르샤바 국제 메커니즘 집행 위원회 보고서, 결정 10/CP.24(2018)**

부속서, 단락 1(g): “당사국이 (i) 기후 변화의 부정적 영향과 관련된 이동과 인간 이동성의 더 넓은 맥락에서 개별적인 인권 의무와 적절한 경우 기타 관련 국제 표준 및 법적 고려 사항을 고려하여 방지, 최소화, 해결하기 위한 통합된 접근 방식의 중요성을 반영하는 적절한 법률, 정책 및 전략 수립을 재고하도록 요구한다.”

부속서 III

기후변화와 관련된 국제적 노력의 역사 요약

연도	사건
1979	제1차 세계기후회의를 개최하다.
1988	기후변화에 관한 정부간 협의체를 설립하다.
1990	기후변화에 관한 정부간 협의체의 첫 번째 평가 보고서가 발표되다. 협의체와 제2차 세계기후회의가 기후변화에 관한 글로벌 조약을 촉구하다. 기본 협약에 관한 총회 협상을 시작하다.
1991	기후변화에 관한 기본협약을 위한 정부간 협상위원회의 첫 번째 회의가 열린다.
1992	정부간 협상 위원회가 기후 변화에 관한 유엔 기본 협약을 채택하다. 유엔 환경개발 회의(브라질 리우데자네이루)에서 유엔 기후변화 협약이 생물다양성 협약과 함께 서명을 위해 공개되다. 협약에 따른 행동을 지원하기 위해 유엔 기후변화 협약 사무국을 설립하다.
1994	유엔기후변화협약이 발효되다. 심각한 한발 또는 사막화를 겪고 있는 아프리카 지역 국가 등 일부 국가들의 사막화 방지를 위한 국제연합 협약(United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa)이 서명을 위해 공개되다.
1995	베를린에서 첫번째 당사국 총회가 열린다.
1997	제3차 당사국 총회에서 교토의정서가 공식 채택되다.
2001	기후변화에 관한 정부간 협의체의 제3차 평가 보고서가 발표되다. 1998년 부에노스 아이레스 행동 계획을 기반으로 본 협정(Bonn Agreements)을 채택하다. 당사국 총회의 제7차 회의에서 마라케시 협정을 채택하다. ¹⁾

1) FCCC/CP/2001/13/Add.1, Corr.1 참조



연도	사건
2005	교토 의정서가 발효되다. 첫번째 교토의정서 당사국 총회가 캐나다 몬트리올에서 개최되다. 당사국은 교토 의정서 부속서 I 당사국에 대한 추가 약속에 관한 임시 작업반에 따라 교토 의정서의 다음 단계에 대한 협상을 시작하다. 기후 변화에 대한 영향, 취약성, 적응에 대한 나이로비 작업 프로그램을 승인 및 합의하다.
2007	기후변화에 관한 정부간 협의체의 4차 평가 보고서가 발표되다. 제13차 당사국총회에서 발리 로드맵을 채택하다. 로드맵은 교토 의정서 부속서 I 당사국에 대한 추가 약속에 관한 임시 작업반과 협약에 따른 장기 협력 조치에 관한 임시 작업반 등 두 가지 작업 흐름에서 2012년 이후의 결과를 향한 길을 정리하다.
2009	제15차 당사국 총회에서 코펜하겐 협정 ²⁾
2010	제16차 당사국 총회에서 칸쿤 협정 (Cancun Agreements) ³⁾
2011	제17차 당사국 총회에서 행동 강화를 위한 더반 플랫폼 (Durban Platform for Enhanced Action) 초안을 작성하고 승인하다. ⁴⁾
2012	제8차 교토의정서 당사국 총회에서 교토의정서에 대한 도하 수정안 ⁵⁾
2013	제19차 당사국총회/제9차 교토의정서 당사국총회에서 채택된 주요 결정에 행동 강화를 위한 더반 플랫폼, 녹색기후기금, REDD-plus를 위한 바르샤바 프레임워크, 기후변화 영향과 관련한 손실 및 피해에 대한 바르샤바 국제 체계를 더욱 발전시키는 결정이 포함되다. 행동 강화를 위한 더반 플랫폼에 따라 당사자는 의도된 국가 자발적 기여를 제출하는 데 동의하다. ⁶⁾

2) 당사자 총회 결정 2/CP.15.

3) 교토 의정서의 당사자 회의 역할을 하는 당사자 회의 (Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol) 결정 1/CMP.6 및 2/CMP.6.

4) <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/outcomes-of-the-durban-conference> 참조

5) 교토 의정서의 당사자 회의 역할을 하는 당사자 회의 결정 1/CMP.8.

6) <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/outcomes-of-the-warsaw-conference> 참조

연도	사건
2014	제20차 리마 당사국 총회에서 당사국은 예정된 파리 협정의 핵심 요소를 자세히 설명하는 기후 대책에 관한 리마 선언 (Lima Call for Climate Action) ⁷⁾
2015	2012-2015년 동안 행동 강화를 위한 더반 플랫폼에 대한 임시 그룹에서 집중적인 협상이 이루어지며 당사자 총회 ⁸⁾
2017	독일 본에서 열린 제23차 당사국총회에서 젠더에 관한 리마 작업 프로그램에 따라 유엔기후변화협약의 젠더 행동 계획이 채택되다. 당사자 총회 ⁹⁾
2018	폴란드 카토비체에서 열린 제24차 당사국 총회에서 각국 정부들이 파리 협정의 이행 지침에 동의하다.
2019	마드리드에서 열린 제25차 당사국 총회에서 젠더 행동 계획 ¹⁰⁾

초안을 작성하다. 이후 국가들은 배출 감소 서약 또는 완화 조치 서약을 제출하며 모든 조치는 구속력이 없다. 초안을 작성하고 승인하다. 을 채택하다.¹¹⁾ 몇 가지 결정이 내려지고 모든 차원에서 더 큰 야망과 행동으로 가는 관문이 열린다.¹²⁾ 을 채택하다. 에서 파리 협정¹³⁾을 채택하다. 지역 사회 및 원주민 플랫폼 (Local Communities and Indigenous Peoples Platform) 이 설립되다.을 갱신하고 지역 사회 및 원주민 플랫폼의 작업 계획을 채택하다.¹⁴⁾ 해양에 중점을 두어 “Blue Conference of the Parties”라고도 알려진 당사국 회의는 39개국이 미래의 국가 자발적 기여에 해양을 포함하기로 약속하다.

7) 당사자 총회 결정 1/CP.20.

8) <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> 참조

9) 당사자 총회 결정 3/CP.23. <https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-enhanced-lima-work-programme-on-gender>도 참조.

10) 당사자 총회 결정 3/CP.25.

11) <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment> 참조

12) <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/the-doha-climate-gateway> 참조

13) 당사자 총회 결정 1/CP.21.

14) <https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-gender-action-plan> 참조



인권 해설집*

No. 38 Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change

No. 37 Frequently Asked Questions on the Right to Development No.
36 Human Rights and Human Trafficking

No. 35 The Right to Water

No. 34 The Right to Adequate Food

No. 33 Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights

No. 32 Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism No.
31 The Right to Health

No. 30 The United Nations Human Rights Treaty System (Rev.1) No. 29 Human Rights Defenders:
Protecting the Right to Defend Human Rights

No. 28 The Impact of Mercenary Activities on the Right of Peoples to Self-determination

No. 27 Seventeen Frequently Asked Questions about United Nations Special Rapporteurs

No. 26 The Working Group on Arbitrary Detention No.
25 Forced Evictions (Rev.1)

No. 24 The International Convention on Migrant Workers and its Committee (Rev.1)

No. 23 Harmful Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children

No. 22 Discrimination against Women: The Convention and the Committee

No. 21 The Right to Adequate Housing (Rev.1) No.
20 Human Rights and Refugees

No. 19 National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights

No. 18 Minority Rights (Rev.1)

No. 17 The Committee against Torture

No. 16 The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Rev.1)

No. 15 Civil and Political Rights: The Human Rights Committee (Rev.1)

- No. 14 Contemporary Forms of Slavery
- No. 13 International Humanitarian Law and Human Rights
- No. 12 The Committee on the Elimination of Racial Discrimination
- No. 11 Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions (Rev.1) No. 10 The Rights of the Child (Rev.1)
- No. 9 Indigenous Peoples and the United Nations Human Rights System (Rev.2)
- No. 7 Individual Complaint Procedures under the United Nations Human Rights Treaties (Rev.2)
- No. 6 Enforced or Involuntary Disappearances
(Rev.3) No. 4 Combating Torture (Rev.1)
- No. 3 Advisory Services and Technical Cooperation in the Field of Human Rights (Rev.1)
- No. 2 The International Bill of Human Rights (Rev.1)

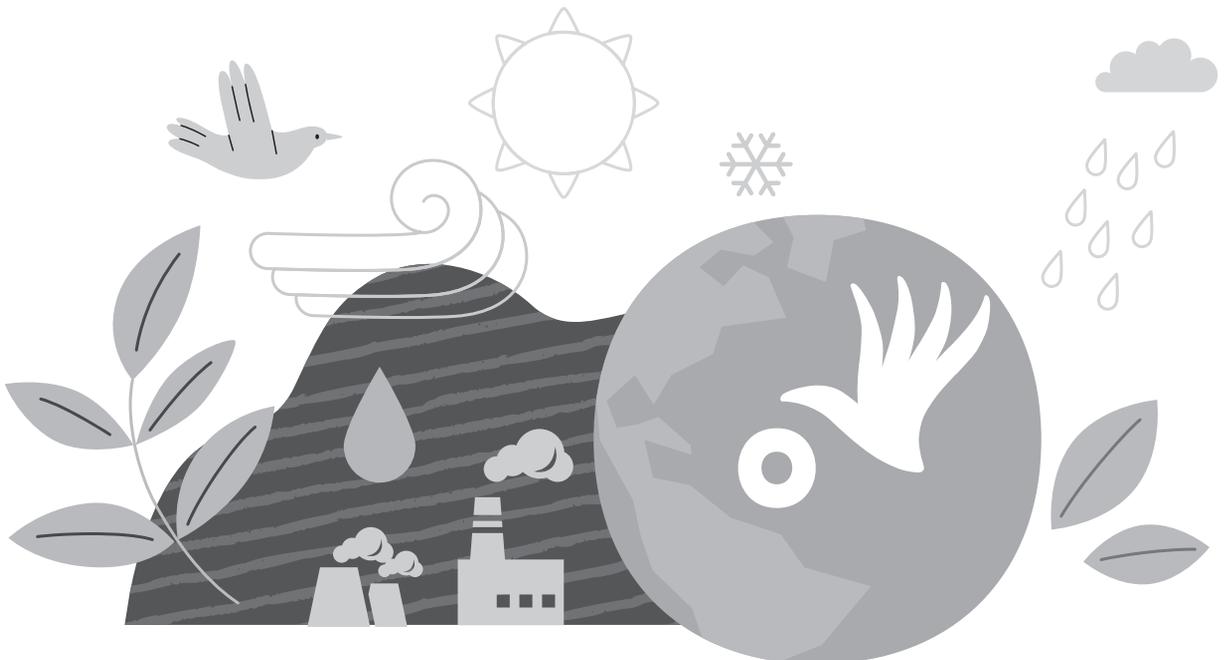
* 해설집 No. 1, No.5, No.8은 더 이상 발간되지 않는다. 모든 해설집은 www.ohchr.org에서 확인할 수 있다.

인권 해설집 시리즈(Human Rights Fact Sheet)는 유엔 제네바 사무소 유엔 인권 고등 판무관 사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)에서 발행합니다. 해설집은 적극적으로 고려 중이거나 특히 주목할 인권에 대하여 선별된 문제를 다룹니다.

인권 해설집은 더 많은 사람들이 기본적 인권, 유엔이 기본 인권을 증진하고 보호하기 위해 하는 일, 그리고 이러한 권리를 실현하는 데 도움이 되는 국제 기구를 더 잘 이해하도록 돕기 위한 것입니다. 인권 해설집은 무료이며 전 세계에 배포됩니다.

3. Climate Emergency Et Human Rights

출처: CNCDH, OPINION, 「Climate Emergency Et Human Rights」, 2021



의견서 «기후 비상사태와 인권»

의견서 «기후 비상사태와 인권»은
2021년 5월 27일 본 회기에서 채택되었음
(2명 기권 후 만장일치로 채택)

요약

기후 비상사태는 이제 지구가 직면한 세계적인 위협이며, 모든 인권에 영향을 미치고 인류의 존재를 위협에 빠뜨리고 있습니다. 이 의견서를 통해 국가인권협의위원회(National Consultative Commission on Human Rights, CNCDH)는 특히 건강한 환경 권리를 존중함으로써 기후 행동에 대한 인권 기반 접근 방식이 채택되도록 국제 및 유럽 포럼에서 프랑스가 주도적인 역할을 할 것을 촉구합니다. 또한 CNCDH는 기후변화에 대처하기 위해 기존의 법적 프레임워크를 강화하려면 공공 당국이 국가 차원에서 취해야 할 필요한 조치에 대해 권고를 제시합니다. 마지막으로, CNCDH는 인권 옹호자에 대한 보호는 물론 기후변화 분야에서의 교육, 훈련, 정보, 대중 참여 및 사법 접근을 강화하기 위한 다양한 구체적인 방안을 제안합니다.



목 차

1. 기후변화: 국제적/지역적 협력을 요하는 전 지구적 인권 위협	105
2. 프랑스의 기후변화 대응을 위한 법적 프레임워크	111
3. 기후변화에 대응하기 위한 프랑스의 동원 수단	117
권고 정리	125
의견인 목록	130

1. 기후변화는 “지구와 우리 삶에 대한 실존적 위협”입니다. Antonio Guterres 유엔 사무총장은 2020년 9월 8일 제75차 유엔 총회 회기를 앞두고 모든 국가에 기후 비상사태에 함께 대응할 것을 이와 같이 촉구했습니다.

2. 인류 사회는 산업시대 이후 화석연료를 대량으로 사용하여 지구 온난화를 초래하고 생물 다양성과 자연 환경을 크게 훼손시켰습니다. “모든 인류의 관심사”¹⁾인 이러한 영향은 자연과 사람 모두에게 파괴적이며, 가장 심각한 결과를 겪는 것은 가장 가난하고 취약한 인구입니다. 기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)의 특별 보고서에 따르면, “지구 온난화가 자연과 인간 시스템에 미치는 영향은 이미 관찰되었으며 [...] 지구 온난화로 인해 많은 육상 및 해양 생태계와 이들이 제공하는 기능은 이미 일부 변화되었다”²⁾고 합니다.

3. 최근 기온은 사상 최고 기록을 경신하고 있습니다. 지난 136년 동안 가장 더운 18개 연도 중, 17개 연도가 2001년 이후 발생했습니다. 2020년 10월 발간된 재해위험 경감을 위한 유엔 사무소(United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR)의 Human Cost of Disasters 보고서에서는 기후변화가 지난 20년 동안 자연재해를 두 배로 증가시켰다고 지적했습니다. 이러한 사건들은 특히 IPCC의 프레임워크 내에서 1980년대 말 이후 과학자들에 의해 개발된 모델의 결과가 사실임을 보여줍니다. 이들 모델은 평균 기온이 급격하게 상승하고 인구 밀집 지역의 많은 부분에서 거주가 불가능해지는 극단적인 현상을 예측한 바 있습니다. 향후 20년간 이미 대기에 존재하는 CO₂의 양에 따라 이러한 전개가 결정될 것이며, 이에 대한 주요한 대응은 적응 조치입니다.³⁾ 완화 조치, 즉 CO₂ 배출량 감축은 2040년 이후의 기간에 매우 중요하며, 현재 2100년에 대해 예측된 값, 즉 인류를 포함한 많은 생명체의 유지와 이미 양립할 수 없는 수준의 값에 도달할 것인지 여부를 결정하게 될 것입니다. 게다가 관련된 일부 현상은 비선형적 특성을 갖고 있으며, 복잡한 시스템 내에서의 상호작용(예: 해양 산성화)은 이러한 변화를 가속화하는 피드백 루프(feedback loop)를 생성합니다. 따라서 현재의 과제는 극단적인 돌이킬 수 없는 결과를 초래하는 티핑 포인트를 넘지 않도록 하는 것입니다.

1) 유엔기후변화협약(UNFCCC)과 파리협약.

2) IPCC, Global Warming of 1.5°C, 기후변화 위협, 지속 가능한 개발 및 빈곤 퇴치 노력에 대한 전 세계적 대응 강화의 맥락에서 산업화 이전 수준보다 1.5°C 증가한 지구 온난화의 영향 및 관련 전 세계 온실가스 배출 경로에 관한 IPCC 특별 보고서, 2019, p. 5. IPCC에 대해서는 섹션 8을 참조한다.

3) 상원의 정보 보고서에 따르면, 적응은 “기후변화가 사회와 자연에 미치는 악영향을 제한하고 기후변화가 제공할 수 있는 최소한의 기회를 최대한 활용하는 것을 목표로 한다. 온실가스(GHG) 배출 수준에 대해 전 지구적이고 장기적인 조치를 취함으로써 기후 교란을 방지하고자 하는 완화 정책과 달리, 적응 정책은 이러한 교란의 현재 상태와 중기적으로 불가피한 악화에 주목한다. 때로는 ‘관리 불가능한 것을 회피하는 것’을 목표로 하는 정책도 있고, ‘회피할 수 없는 것을 관리하는 것’에 관여하기도 한다(2050 프랑스 기후변화 적응 정책 마련을 위한 상원 대표단의 상원 정보 보고서, 제511호, 2019년 5월 16일).



권고 1 : CNCDH는 현재 기후 및 환경 변화가 인류와 다른 생물 종의 존재 자체를 위태롭게 하고 결과적으로 전 세계 모든 국가에서 사회적 불평등을 강화하는 동시에 모든 인권에 영향을 미친다는 것을 인식하며, 프랑스 공공 당국이 단호히 대처할 것을 권고합니다.

4. 기록상 두 번째로 가장 더운 해인 2020년은 국제적인 기후변화 대응 노력에 있어 우선적이며 결정적인 한 해가 되어야 했습니다. 그러나 코로나19와 관련된 건강 위기는 국내 및 국제적으로 이러한 대응 노력을 상당 수준 둔화시켰으며, 중단시키기까지 했습니다. 글래스고 COP 26은 당초 2020년 11월에 예정되었으나 1년 연기되었으며, 기후 및 생물 다양성과 관련된 다른 국제 회의도 중단되었습니다. 그러나 이번 위기는 이러한 정책을 시행할 수 있는 전례 없는 기회가 되어야 합니다. 이러한 이유로 Antonio Guterres는 코로나19에 대한 유엔의 포괄적 대응(UN Comprehensive Response to COVID-19) 보고서에서 기후 행동을 보건 위기 대응의 중심에 둔 바 있습니다.⁴⁾
5. 모순적이게도 정부, 특히 가장 부유한 정부가 채택한 조치는 기후 교란에 대처해야 할 의무를 소홀히 하고 있습니다. 전염병 확산에 있어 기후변화의 역할을 감안하고⁵⁾ 이러한 기후변화와 환경 악화, 생물 다양성 손실 간에 입증된 연관성을 감안하면 이러한 사실이 관찰된 것은 더욱 놀라운 일입니다⁶⁾. 유엔환경계획(United Nations Environment Programme, UNEP)은 2020년 보고서를 통해 코로나19에 직면한 정부가 재생에너지보다 화석연료에 더 많은 비용을 지출했다고 밝혔습니다⁷⁾. 기후에 관한 고등 평의회(High Council on Climate, HCC)가 지적한 바와 같이⁸⁾, 프랑스가 취한 조치 또한 “국가 목표와 양립하는 궤도로 진화하기 위한 확고한 조건 없이 주로 고용 이익을 위해 고배출 자동차 및 항공 부문에 집중하고 있다”⁹⁾는 점에서 마찬가지라 할 수 있습니다. 2020년 9월 3일 경제 회생을 위해 1,000억

4) United Nations Comprehensive Response to COVID-19 - Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better (updated report), September 2020, pp. 65-66을 참조한다(“기후변화와 코로나19를 동시에 충분한 규모로 해결하려면 생명과 생계를 보호하기 위해 그 어느 때보다 강력한 대응이 필요하다. 코로나바이러스 위기로부터 회복하는 것은 보다 지속 가능하고 포용적인 경제와 사회, 즉 보다 회복력 있고 번영하는 세상을 구축할 수 있는 기회이다...”).

5) 세계보건기구(WHO)에 따르면 전염병의 전파 패턴이 변화하는 것은 기후변화에 따른 주요한 결과일 가능성이 높다. WHO, Climate change and infectious diseases in Climate change and human health - risks and responses, 2003을 참조한다.

6) 이러한 의미에서, Marie Monique Robin, with the collaboration of Serge Morand, La fabrique des pandémies [The factory of pandemics], La Decouverte, 2021을 참조한다.

7) UNEP, The Production Gap, The discrepancy between countries' planned fossil fuel production and global production levels consistent with limiting warming to 1.5°C or 2°C, 2020를 참조한다(“지금까지 정부는 청정에너지 분야보다 화석연료 분야에 훨씬 더 많은 코로나19 기금을 투입했다. 정책 입안자들은 기후 목표를 달성하기 위해 이러한 경향을 역전시켜야 한다”).

8) 아래 섹션 28을 참조한다.

9) HCC, Redresser le cap, relancer la transition [다시 궤도에 올라 전환을 재개], September 2020.

유로 계획을 채택한 정부는 생태계에 중점을 두었습니다. 그러나 HCC가 “프랑스를 고배출 활동으로 몰아넣을 위협”¹⁰⁾을 강조한 바와 같이, 환경 조치는 여전히 불충분한 수준입니다.

권고 2 : CNCDH는 코로나19 관련 건강 위기가 결코 기후 위기에 대한 대응 노력을 저해해서는 안 된다는 사실을 공공 당국이 재차 인식할 것을 요청합니다. CNCDH는 공공 당국이 이 팬데믹을 통제함으로써 더 이상 화석연료 생산에 의존하지 않는 환경 친화적인 경제를 구축할 것을 권고합니다.

6. 기후변화는 모든 인권에 대한 전 지구적 위협이며, 이를 해결하려면 국제적 및 지역적 협력(I)이 필요합니다. 더불어, 프랑스의 공공 당국은 필요한 조치를 취함으로써 기후변화에 대처하기 위한 법적 프레임워크(II)와 동원 수단(III)을 강화해야 합니다.

1 - 기후변화: 국제적/지역적 협력을 요하는 전 지구적 인권 위협

7. 기후변화는 21세기 지구가 직면한 가장 큰 도전 과제 중 하나입니다. 모든 국가가 이로 인해 영향을 받지만 그 영향은 불균형하고 불균등합니다. 대부분의 온실가스(GHG)는 무책임한 개발 정책으로 지구를 파괴한 것에 대해 무거운 책임을 져야 하는 선진국에서 배출되었습니다. 따라서 이들은 “기후변화와 그로 인한 부작용에 대처하는 데 앞장서야”¹¹⁾ 합니다. 온실가스를 거의 배출하지 않는 가장 취약한 인구와 남부 국가들은 가장 큰 타격을 받고 있으며, 이 현상에 효과적으로 대처하는 데 필요한 수단은 부재한 실정입니다.

8. 지난 30년 동안 여러 국제기구는 상황의 심각성을 경고하는 여러 보고서를 발표한 바 있으며, 산업화 이전 시대와 비교하여 지구 평균 온도 상승 수준을 2°C 미만으로 유지할 수 있도록 온실가스 배출량을 대폭 감축하고, 2050년까지 탄소 중립을 달성하며, 온도 상승 수준을 1.5°C로 제한하기 위한 노력을 경주할 것을 각국 정부에 정기적으로 촉구해왔습니다. 1988년 세계기상기구(WMO)와 UNEP에 의해 설립된 IPCC는 기후, 경제, 정치 분야의 과학자 및 전문가로 구성된 정부간 기구로, 기후변화에 관한 새로운 과학적 정보를 평가하고 업데이트하는 임무를 맡고 있습니다. IPCC는 정기적인 평가와 상황의 심각성에 관한 특별 보고서를 발행하고 있으며, 또한 기후변화에 대처하기 위해 모든 수준에서 과감하고 신속한 변화를 추구할 것을 각국 정부에 촉구하고 있습니다. CNCDH는 2022년 6차 보고서가 발행될

10) HCC, France Relance : quelle contribution a la transition bas-carbone [프랑스 복구 계획: 저탄소 전환에 대한 기여도], December 2020.

11) UNFCCC 제3조 제1항을 참조한다.



때까지 프랑스가 IPCC에 대한 재정 지원을 150만 유로 증액하길 기대하고 있으며, 프랑스 정부가 이러한 노력을 계속 추구할 것을 권고합니다.

9. 최근 몇 년간 기후 위기가 인권에 미치는 영향이 고려되기 시작했습니다. 2015년 4월 16일 개발, 환경 및 인권에 대한 의견서에서 CNCDH가 언급한 바와 같이 기후변화는 “현재 현 세대의 가장 큰 인권 위협 중 하나이며 미래 세대에게는 돌이킬 수 없는 손실과 피해를 가져다 줄 더 큰 위협이 될 것”¹²⁾이라고 강조하였습니다.

10. 이러한 관찰은 국제 인권 보호 메커니즘에 의해 여러 차례 이루어진 바 있습니다. 이에 따라 유엔 인권이사회와 인권고등판무관실은 세계인권선언에 명시된 권리의 향유와 행사에 기후변화가 미치는 직접적인 악영향을 강조했습니다. 이러한 권리에는 생명에 대한 권리, 적절한 식량에 대한 권리, 가능한 최상의 건강 상태에 대한 권리, 적절한 주택에 대한 권리, 일할 권리 및 기타 기본권(물과 위생에 대한 접근 권리, 자기결정권 및 개발권 등)이 포함됩니다.¹³⁾ 그러나 이러한 악영향은 의료 시스템이 과부하되거나 이민자처럼 불안정한 상황에 처한 사람들의 취약성을 증가시키는 등 간접적인 것이 될 수도 있습니다.¹⁴⁾ 완화 및 적응에 대한 기후 정책 접근의 기초를 마련한 파리협정의 채택을 통해 구체화된 바에 따르면, 인권에 기후변화가 미치는 영향에 관한 국제적 인식은 “모든 당사국이 인권, 건강권, 토착민, 지역 커뮤니티, 이주민, 아동, 장애인 및 취약한 상황에 처한 사람의 권리와 개발권에 관한 각자의 의무를 존중하고 증진하며 고려해야 하며, 뿐만 아니라 성 평등, 여성의 권한 부여 및 세대 간 형평성을 고려해야 한다”는 것입니다.

12) Opinion adopted on 16 April 2015 on development, the environment and human rights, JORF No. 0119 of 24 May 2015.

13) 예를 들어, 2020년 7월 16일 채택된 결의 44/7(Human rights and climate change), A/HRC/RES/44/7(해당 서문의 섹션 18)을 참조한다.

14) 이와 관련해서는 The Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, A/HRC/10/61, 15 January 2009, § 92를 참조한다.

11. 유엔 인권이사회는 2008년부터 이 접근 방식을 통합한 최초의 정부간 기구이며, 정기 회기를 통해 “기후변화와 인권”에 대한 결의안을 정기적으로 채택하고 있습니다.¹⁵⁾ 이와 유사하게, 특별 절차와 인권고등판무관실은 식량에 대한 권리¹⁶⁾, 적절한 주택에 대한 권리¹⁷⁾, 토착민의 권리¹⁸⁾ 및 이주민의 권리¹⁹⁾와 더불어 극심한 빈곤²⁰⁾에 대한 기후변화의 악영향을 문서화하고 있습니다.
12. 2020년 10월 13일 유엔 총회에서 인권이사회 이사국으로 선출된 프랑스는 2021~2023년의 행동 우선순위²¹⁾와 자발적 약속에 기후 문제를 포함시켰습니다. 제46차 인권이사회 정기 회기는 프랑스가 5년 만에 인권이사회 이사국으로 복귀한 것을 기념했습니다. 프랑스는 “기후변화와 환경 보호의 필요에 직면하여 모든 인권을 보호하기 위해 동원을 계속하겠다”²²⁾는 자발적 약속을 공표했지만, Jean-Yves Le Drian 유럽 외무부 장관은 프랑스의 6대 행동 우선순위에 관한 고위급 회담 연설²³⁾에서 이 문제를 언급하지 않았습니다. CNCDDH는 인권 관련 상황의 시급성과 심각성을 감안할 때 이와 관련하여 아무런 언급이 없었다는 사실을 개탄합니다.

15) 다음의 이사회 결의를 참조한다. Resolution 7/23 adopted on 28 March 2008, Human rights and climate change, A/HRC/RES/7/4; Resolution 10/4 adopted on 25 March 2009, Human rights and climate change, A/HRC/RES/10/4; Resolution 18/22 adopted on 30 September 2011, Human rights and climate change, A/HRC/RES/18/22; Resolution 26/27 adopted on 27 June 2014, Human rights and climate change, A/HRC/RES/26/27; Resolution 29/15 adopted on 2 July 2015, Human rights and climate change, A/HRC/RES/29/15; Resolution 32/33 adopted on 1 July 2016, Human rights and climate change, A/HRC/RES/32/33; Resolution 35/20 adopted on 22 June 2017, Human rights and climate change, A/HRC/RES/35/20; Resolution 38/4 adopted on 5 July 2018, Human rights and climate change, A/HRC/RES/38/4; Resolution 41/22 adopted on 12 July 2019, Human rights and climate change, A/HRC/RES/41/21; Resolution 44/7 adopted on 16 July 2020, op. cit.

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

17) Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, A/70/287, 5 August 2015를 참조한다.

18) Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/64/255, 6 August 2009를 참조한다.

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

20) 20 Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, A/67/299, 13 August 2021을 참조한다.

21) France as a candidate for the Human Rights Council 2021-2023, 2020을 참조한다(“2015년 12월 파리에서 개최된 COP 21은 기후변화와 싸우고 인권에 미치는 영향을 해결하려는 프랑스의 단호한 의지를 보여주었다”).

22) France’s voluntary commitments to the Human Rights Council for the period 2021-2023, 2020, p.3

23) 인권이사회 고위급 회담은 정부 또는 국가 대표로 간주되는 고위 인사들의 회의체를 의미한다 (<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session7/HLS/ModalitiesHLS.pdf>).



권고 3 : CNCDDH는 프랑스가 인권이사회의 이사국으로서 모든 시민사회 및 관련 행위자와 협의함으로써 기후 행동 맥락에서 인권 보호 강화에 기여할 것을 권고합니다.

권고 4 : CNCDDH는 프랑스가 기후 분야에서 특별 절차 위임 권한 보유 주체, 특히 유엔 인권 및 환경 특별보고관과 적극적으로 협력하고 그 작업을 효과적으로 지원할 것을 권고합니다.

권고 5 : CNCDDH는 프랑스가 이사회 내에서 시민사회, 특히 기후변화에 가장 많이 노출된 사람들(예: 증가하는 극빈곤층, 토착민 및 섬 민족)과의 대화를 촉진할 것을 권고합니다.

13. 그러나 인권이사회는 기후변화 투쟁 노력에 적극적으로 참여해왔지만, 아직까지 건강한 환경에 대한 권리를 인권²⁴⁾으로 인정하지 않았습니다. 건강한 환경에 대한 권리를 하나의 조약으로 규정하도록 의회가 유럽평의회 회원국에 요청했음에도 불구하고, 유럽 수준에서도 이는 인정되지 않고 있습니다. 이러한 맥락에서 이사회는 2009년에 각료 위원회가 “건강하고 생존 가능한 환경에 대한 권리를 인정하도록 유럽인권협약 추가 의정서를 작성할 것”²⁵⁾을 권고했습니다.

14. 구속력 있는 법적 장치를 통해 건강한 환경에 대한 권리를 인정할 경우, 환경 문제에 대한 유럽인권 재판소(ECHR)의 성과를 통합하고 국가 및 지역 수준 모두에서 기후 사건 신청자에게 견고한 법적 근거를 제공할 것입니다.²⁶⁾ 이 권리는 시민이 정부에 반대하여 인용할 수 있으며, 따라서 국가의 야심 찬 기후 정책 이행을 장려할 수 있습니다.²⁷⁾ 마지막으로, 이러한 권리를 확립할 경우, 기후위기 대응의 시급성을 강조할 수 있으며, 동시에 환경분야에서 인권의 상호의존성과 불가분성을 부각시킬 수 있습니다.²⁸⁾

24) “건강한 환경을 통한 아동의 권리 실현”을 언급한 인권이사회 결의 45/30을 참조한다(Council Resolution 45/30 adopted on 7 October 2020, A/HRC/ RES/45/30, Children’s rights: realising children’s rights through a healthy environment를 참조).

25) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1885 (2009), Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, § 10.

26) 예를 들면 유럽 또는 미국 수준에서 효과가 있을 수 있다.

27) 예를 들어, 이와 관련하여서는 제44차 인권이사회 회기(Annual Day on the Rights of the Child)에서의 Michelle Bachelet 인권 고등판무관의 성명(Statement by Michelle Bachelet, UN High Commissioner for Human Rights, 1 July 2020, OHCHR 익스트라넷에서 이용 가능)을 참조한다(“건강한 환경에 대한 인권을 전 세계적으로 인정하는 것이 요구되는 때이다. 이는 지구와 어린이들을 보호하기 위해 모든 수준에서 더 강력한 정책으로 이어질 수 있다”).

28) 이와 관련하여서는 800개 이상의 조직이 건강한 환경에 대한 권리를 인정하도록 인권이사회에 제출한 진정(유엔인권이사회가 안전하고 깨끗하고 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 권리를 시급히 인정할 것을 국제적으로 호소, 2020년 9월 10일)을 참조한다(<https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2020/09/Global-Call-for-the-UN-to-Recognize-the-Right-to-a-Healthy-Environment-French.pdf>).

권고 6 : CNCDDH는 프랑스가 유럽인권협약에 대한 추가 의정서와 같은 구속력 있는 법적 문서에 규정된 건강한 환경에 대한 권리를 갖기 위해 유럽평의회 내에서 필요한 이니셔티브를 취할 것을 권고합니다. 나아가, CNCDDH는 차기 인권이사회 회기에서 건강한 환경에 대한 권리를 인정하는 결의를 채택하기 위해 필요한 협의를 진행할 것을 권고합니다.

15. 전 지구적 차원의 기후변화 행동을 위해서는, 온실가스 배출량을 줄이고 기후변화의 악영향에 적응하기 위한 모든 정부의 조정된 대응이 필요합니다. 이러한 접근 방식의 중요성을 인정한 2015년 파리협정은 당사국이 “적응 행동을 강화하기 위해 국가간 협력을 강화”할 것을 약속하도록 요구합니다(제7-7조).

16. CNCDDH는 기후에 대한 프랑스의 국제적 협력이 1992년 UNFCCC와 파리협정의 목표와 원칙에 기반해야 하며, 구체적으로는 공동의, 그러나 차별화된 책임 원칙에 기반해야 한다고 믿습니다. 이러한 접근 방식을 통해 가장 취약한 계층의 요구 사항을 고려할 수 있으며, 따라서 재정 지원, 노하우 및 모범 사례 공유, 기술 이전에 대한 적절한 접근 권한을 보장할 수 있습니다. 이러한 관점에서, 프랑스는 국제 회의, 특히 당사국 총회(COP)의 맥락에서 기후변화의 직접적이고 심각한 영향을 받는 국가, 특히 도서 국가, 해안 국가, 아프리카 국가를 대상으로 한 약속을 이행하고 관련 이니셔티브를 지원함으로써 이 현상이 가져올 수 있는 유해한 인권 영향에 이들 국가가 대처할 수 있도록 해야 합니다.

권고 7 : CNCDDH는 프랑스가 다자간 포럼에서 기후 행동에 대한 인권 기반 접근 방식을 채택하고 옹호할 것을 권고합니다. 또한 이를 위해서는 지속 가능한 개발 목표(SDG)에 따라 당사국 총회(COP)에서 채택된 권고 및 국제 환경 기구의 협상에 인권에 관한 언급을 포함시켜야 합니다.

권고 8 : CNCDDH는 프랑스가 다자간 포럼, 특히 온실가스 배출량이 많은 국가와 협력함으로써 기후변화에 대처하기 위한 자체적 행동을 계속 수행하고 강화할 것을 권고하며, 이를 통해 프랑스는 기후변화에 직접적으로 영향을 받는 국가 및 지역의 이익을 위해 취해진 조치를 강화해야 합니다. 일관성을 유지하기 위해 프랑스가 COP21에서 약속한 바를 이행하는 것도 중요한데, 이는 국제기구 내에 확고히 개입할 수 있는 정당성을 강화할 것입니다.

17. 유럽연합(EU) 내에서의 유럽 협력은 기후변화에 대처하기 위한 이상적인 프레임워크입니다. 2019년 12월 12일, 회원국 지도자들은 EU가 서명한 파리협정에 따라 2050년까지 탄소 중립을 이룬다는 목표에 동의했습니다. 2020년 3월 발표되고 2020년 9월 개정된 유럽 그린 딜(Green Deal



for Europ)²⁹⁾의 핵심 요소인 유럽 기후법은 EU 법률에 탄소 중립 목표를 규정하기 위한 것으로, 1990년 수준과 비교하여 2030년까지 최소 55%의 순 배출량 감축을 요구합니다. 이 법안과 관련한 협상이 아직 진행 중이지만, 2030년 목표는 2020년 12월 10일과 11일 유럽 이사회에서 EU 회원국 지도자들의 승인을 받았습니다.³⁰⁾

18. 그러나 현재 협상 중인 2023~2027년 공동농업정책(CAP) 초안³¹⁾은 이러한 기후 야심을 실현하지 못한 것으로 보입니다. 첫째, 이 계획에는 지속 가능한 농업에 대한 야심 찬 목표가 설정되어 있지 않습니다.³²⁾ 더욱이, 국가 전략 계획을 통해 CAP를 구현하기 위한 새로운 분권 구조(decentralized arrangements)에는 엄격한 환경적 지정이 없어 국가가 기동할 수 있는 운신의 폭이 넓습니다.³³⁾ 프랑스의 경우, 국가 전략 계획의 초안 작성에 앞서 프랑스 국가 공론화 위원회(French National Commission for Public Debate, CNDP)³⁴⁾가 조직한 “ImPACtions” 공개 토론회³⁵⁾를 통해 환경 문제(기후변화 대응의 시급성 포함)가 시민들이 우선적으로 우려하는 문제라는 사실이 확인되었습니다.

권고 9 : CNCDH는 2020년 12월 11일 성명을 통해 밝힌 바와 같이, EU 회원국의 기후 및 에너지 목표를 달성하기 위해 (즉, 유럽 연합 전체가 2030년까지 온실가스 배출량을 최소 55%까지 감축하기 위해) 프랑스가 필요한 모든 조치를 이행할 것을 권장합니다.

권고 10 : CNCDH는 프랑스 정부가 EU 프레임워크 내에서 강력한 조치를 취함으로써 2023~2027년 CAP 내에 기후변화에 대한 고려가 부족한 점을 개선할 것을 권고합니다. 또한, 프랑스가 지속 가능한 농업의 측면에서 CAP를 이행하기 위해 야심 찬 국가 전략 계획을 채택할 것을 권장합니다.

29) The European Green Deal, COM (2019) 640 final of 11 December 2019.

30) European Council meeting (10 and 11 December 2020), EUCO 22/20, CO EUR 17CONCL 8, p. 5.

31) 2020년 5월 유럽연합 집행위원회가 공표한 “Farm to Work(농장에서 식탁까지)” 및 “생물 다양성” 전략에 포함된 목표인 살충제 사용 50% 감축과 유기농업 비중 25%라는 목표는 이러한 개혁 프로젝트에 포함되지 않는다. 2027년까지 농업에서 발생하는 온실가스 배출량을 30% 감축할 것을 제안한 이 개정안은 의회에서 부결되었다.

32) 2020년 5월 유럽연합 집행위원회가 공표한 “Farm to Work(농장에서 식탁까지)” 및 “생물 다양성” 전략에 포함된 목표인 살충제 사용 50% 감축과 유기농업 비중 25%라는 목표는 이러한 개혁 프로젝트에 포함되지 않는다. 2027년까지 농업에서 발생하는 온실가스 배출량을 30% 감축할 것을 제안한 이 개정안은 의회에서 부결되었다.

33) 이와 유사하게, 환경 친화적 관행을 촉진하기 위해 마련된 보조금 제도인 “에코-레짐(eco-regime)” 또한 유럽 수준에서 통합된 표준의 적용을 받지 않는다. 예컨대, 프랑스에서는 요구 사항이 부족하다는 이유로 널리 비판을 받아온 “HEV”(High Environmental Value) 라벨을 포함시키는 것에 대한 논의가 이어지고 있다.

34) CNDP에 대해서는 아래 섹션 33을 참조한다.

35) Article L. 121-8-IV of the French Environmental Code.

권고 11 : CNCDDH는 공공 당국이 기후변화 투쟁 노력을 고려하고 이를 EU 수준에서, 그리고 양자간 자유 무역 협정의 무역 정책 프레임워크 내에서 체계적으로 통합할 것을 권고합니다.

19. 마지막으로, 기후변화는 또한 무력 분쟁의 영향에 놓인 국가에 불균형한 영향을 미칩니다. 이와 같은 가중된 위협은 사람들을 삶의 터전에서 몰아내고, 식량 생산을 방해하며, 공급망을 마비시키고, 질병의 확산을 조장하며, 건강 시스템을 약화시킵니다³⁶⁾. 국제인도법을 보다 철저히 준수하는 것은 전쟁으로 인한 자연 환경 피해를 제한하고 분쟁으로부터 사회를 회복시키는 데 도움이 될 것입니다. CNCDDH는 국제사회가 환경 수정 기법의 군사적 또는 기타 적대적 사용 금지에 관한 협약("ENMOD 협약")을 1976년에 채택했다는 사실에 주목합니다³⁷⁾. 이 협약에 언급된 모든 기법은 "자연적 과정, 역학, 구성 또는 구조를 의도적으로 조작하여" 수정하는 기술로, 기후에 유해한 영향을 미칠 수 있습니다. 협약 당사국은 "다른 당사국에 광범위하고 오래 지속되거나 심각한 파괴, 손상 또는 상해"를 유도할 수 있는 이러한 환경 수정 기법에 관여하지 않을 것을 약속합니다. 그러나 프랑스는 이 협약을 비준하지 않았습니다.

권고 12 : CNCDDH는 프랑스가 ENMOD 협약을 비준할 것을 권고합니다.

권고 13 : CNCDDH는 군사 작전 및 인도주의적 임무의 일환으로 프랑스를 대신하여 활동하는 주체들이 환경과 기후 위기의 직접적인 영향을 받는 인구를 보호하는 방식으로 활동을 수행하도록 프랑스가 보장할 것을 권고합니다.

2 - 프랑스의 기후변화 대응을 위한 법적 프레임워크

20. 프랑스는 2015년 파리협정을 추진하고 비준함으로써 산업화 이전 수준에 비해 지구 온도 상승을 2°C 미만으로 유지하는 노력을 지원하기로 약속하였습니다. 이러한 관점에서, 프랑스는 자체적으로 2050년까지 탄소 중립을 달성하고 국가 평균 기온 상승을 1.5°C로 제한한다는 목표를 설정했습니다. SDG 13은 "기후변화와 그 영향에 대처하기 위한 긴급 조치를 취할 것"을 각국 정부에 요구했습니다.

36) ICRC 2020 report "When Rain Turns to Dust". 이 보고서는 이라크 남부, 말리 북부, 중앙아프리카 공화국에서 수행된 연구에 기초한다. (<https://shop.icrc.org/when-rain-turns-to-dust-pdf-en-1>) 기후변화에 가장 취약한 20개국 중 대부분이 현재 분쟁을 겪고 있다.

37) Convention on the prohibition of military or any other hostile use of environmental modification techniques, 10 December 1976.



이 요구 사항은 2019년 11월 8일 발효된 에너지 및 기후법(the Energy and Climate Law)에 반영되었는데, 이는 프랑스가 “생태 및 기후 비상사태”에 직면해 있다고 인정하는 것입니다. 그러나 이는 규범적 프레임워크로서 기후 비상사태를 해결하고 인권을 보호하기 위해 조치를 취하도록 유도할 만큼 충분히 구속적인 의무를 생성하지는 않습니다.

권고 14 : CNCDH는 공공 당국이 기후 비상사태를 국가적 사안으로 인식하고 장기적으로 이 공약을 충족하기 위한 행동 수단을 제공할 것을 권고합니다.

21. 기후변화의 결과에 직접적인 영향을 받는 프랑스는 이 점에서 가장 위협을 받는 유럽 국가 중 하나일 것입니다. 인구의 62%가 극한 기상 현상(폭염, 가뭄, 화재, 홍수, 허리케인 등)의 증가에 직접적으로 노출되어 있습니다³⁸⁾. “2003년의 역사적으로 기록적인” 더위보다 훨씬 더 강력하고 장기간 지속되는 더위가 증가할 것으로 예상되고 있습니다.³⁹⁾ 일부 해외 영토가 프랑스령 폴리네시아의 특정 도서 지역처럼 앞으로 몇 년 안에 부분적으로 물에 잠기거나 물 속으로 완전히 사라질 위험이 있을 정도로 심각한 상황입니다.⁴⁰⁾

22. 프랑스의 기후변화는, 프랑스가 해외 영토에 심각한 영향을 미치는 한, 지구 온난화에 가장 적게 일조한 토착민들에게 재앙적인 결과를 초래합니다.⁴¹⁾ 토착민들의 삶은 생태계와 천연자원에 의존하며 따라서 그들의 생존은 직접적으로 위협을 받습니다. 파리협정에 따라 각국 정부는 “토착민의 권리에 관한 [...] 각자의 의무를 존중하고 증진하며 고려해야” 합니다.

권고 15 : CNCDH는 공공 당국이 토착민의 권리를 인정하고 야심 찬 적응 및 완화 정책을 채택하여, 기후변화로 인해 삶의 방식이 직접적으로 위협받고 이미 악화된 해외 영토 주민(뉴칼레도니아의 카나크, 프랑스령 기아나의 아메리칸 인디언, 폴리네시아의 마오히족)의 환경을 보호할 것을 권고합니다.

38) Administrative Court of Paris, 3 February 2021, application Nos. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, p. 28.

39) Senate, Information report on behalf of the Senate delegation for forward planning on France’s adaptation to climate change by 2050, op. cit., p. 34.

40) Notre Affaire a Tous, Un climat d’inegalites : les impacts inegaux du dereglement climatique en France [A climate of inequalities: the uneven impact of climate change in France], 2020 Report, p. 46을 참조한다.

41) Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, A/HRC/36/46, 1 November 2017, § 6.

권고 16 : CNCDH는 또한 프랑스가 ILO 토착민 및 부족민 협약(ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 제169호)을 비준할 것을 권고합니다.

23. 2005년, 환경 헌장(Charter of the Environment)은 프랑스 헌법 서문에 통합되어 헌법적 가치를 획득했습니다⁴²⁾. 제1조에서 “건강을 정당히 존중하는 균형 잡힌 환경에서 살 권리”를 인정한 환경 헌장은 대단히 중요합니다. 따라서 공공 당국은 ‘환경 보호’를 보장해야 하는데, 이는 그 자체로 헌법적 가치가 있는 목표입니다⁴³⁾. 따라서 입법자는 “환경 보호 및 개선에 참여할 의무”⁴⁴⁾가 있으며, 기후변화의 영향을 해결하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 의무가 있습니다. 그러나 헌법재판관은 이 헌장에 의존하는 데 있어 매우 신중하며, 종종 제한적인 해석을 수행합니다. 우선적으로는 집행 가능성과 관련하여, 그 다음으로는 일부 인정된 헌법적 권리⁴⁵⁾의 해석 및 의미와 관련하여 여전히 약간의 부정확성이 존재하기 때문입니다. 또한, 그 조항은 환경 보호와 관련하여 법원에서 널리 사용되지 않습니다.⁴⁶⁾

권고 17 : CNCDH는 환경 헌장이 관할권에 관계없이 일반 대중에게 거의 알려지지 않고 해석자가 거의 사용하지 않는 법적 도구로 방치되고 있다는 점에 착안하여, 공공 당국이 이 환경 헌장을 가능한 한 광범위하게 보급할 것을 권장합니다.

42) Constitutional Law No. 2005-205 of 1 March 2005 on the Charter of the Environment.

43) Decision no. 2019-823 QPC of 31 January 2020, Union des industries de la protection des plantes [Prohibition on the production, storage and transport of certain plant protection products], §5.

44) Constitutional Council decision no. 2020-809 DC of 10 December 2020, Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières [사탕수수에 관한 건강 위험 발생 시 특정 식물 보호 제품의 출시 조건에 관한 법률], § 13을 참조한다(“[입법자는] 특히 환경 헌장 제2조에 언급된 환경 보호 및 개선에 참여할 의무를 고려해야 한다. 또한, 환경 헌장 제1조에 규정된, 건강을 적절히 존중하는 균형 잡힌 환경에서 살 권리에 대한 법적 보장을 제거할 수 없다”).

45) Christel Cournil, “Du prochain ‘verdissement’ de la Constitution française à sa mise en perspective au regard de l’émergence des procès climatiques” in Christel Cournil (dir.), La Constitution face aux changements climatiques, Revue Energie, Environnement, infrastructures, December 2018, pp. 17-26, p. 15 또는 Les cahiers du Conseil constitutionnel, Dix ans de QPC en matière d’environnement : quelle (r)évolution?, October 2020을 참조한다.

46) 출처 상동., p. 8.



24. 이미 헌법 규범에서 이를 다루고 있는 다른 국가와 달리, 프랑스 헌법⁴⁷⁾에는 기후변화 퇴치를 아직 명시적으로 언급하지 않고 있습니다. 2018년⁴⁸⁾과 2020년⁴⁹⁾에는 이를 통합하고 생물 다양성 보호를 프랑스 헌법에 통합하기 위한 몇 가지 법률 초안⁴⁷⁾이 제시되었지만 아직 입법화되지 못하고 있습니다. 기후에 관한 시민 협약(Citizens' Convention on Climate, CCC)⁵⁰⁾은 2020년 7월에 보고서를 제출, “생명 시스템에 있어서 중요한 문제가 된 기후변화 투쟁과 환경 존중을 프랑스 공화국의 기본 법문을 통해 더 잘 보장할 수 있도록”⁵¹⁾ 헌법 개정을 제안했습니다. 대통령은 2020년 12월 14일 헌법 제1조 개정을 2021년 국민투표에 부칠 것이라 발표했으며, “생물 다양성, 환경 보호 및 기후변화 투쟁을 공화국이 보장할 것”⁵²⁾이라 첨언하였습니다. 이 계획은 CCC의 제안을 결코 무색하게 해서 안 되며, 프랑스 법률 체계 내에 기후 비상사태에 더 큰 힘을 실어줄 것이며 이 투쟁을 지지하는 입법자들의 후속 작업을 안내하는 길잡이가 될 것입니다. 그러나 CNCDH는 이 법률 초안이 최소한 단기적으로는 성공할 가능성이 거의 없다고 판단하며 이를 유감으로 생각합니다.

25. 이산화탄소 감축 목표는 에너지법의 특정 조항을 수정하는 2019년 11월 8일자 에너지 및 기후법⁵³⁾이 채택되며 프랑스법에 통합되었습니다. 따라서 제L100-4조는 1990년에서 2030년 사이에 온실가스 배출량을 40% 감축하는 것을 포함한 일련의 구체적 목표와 함께, “생태 및 기후 비상사태에 대응하기 위한 국가 에너지 정책의 행동 우선순위”를 확립합니다.

47) 헌법 34조에서는 “법은 환경 보호의 기본 원칙 [...]을 결정한다”고 명시한다.

48) Draft constitutional law no. 911 for a more representative, accountable and effective democracy, Article 2, May 2018.

49) Proposed constitutional law no. 3284 to include the protection of the environment, the preservation of biodiversity and the fight against climate change in Article 1 of the Constitution, July 2020.

50) 아래 섹션 27을 참조한다.

51) Report of the Citizens' Convention on Climate following its formal adoption on Sunday 21 June 2020, 29 January 2021, pp. 411-421을 참조한다 (<https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>).

52) Draft constitutional law no. 449, adopted by the National Assembly, supplementing Article 1 of the Constitution and relating to the protection of the environment, presented on Tuesday 16 March 2021.

53) Energy and Climate Law no. 2019-1147 of 8 November 2019.

2015년부터는 앞서 언급한 에너지 및 기후법과 국가 저탄소 전략(SNBC)의 개정을 포함하여 기후변화에 대처하기 위한 다양한 입법 및 규제 문서가 채택되었습니다. 2040년⁵⁴⁾까지 탄화수소 생산을 종식하는 2017년 법53, 석탄화력발전소의 폐쇄(2022년⁵⁵⁾까지) 또는 천연가스(2035년까지)와 석유(2025년⁵⁶⁾까지)를 포함한 화석연료 프로젝트 관련 수출에 대한 공적 지원의 종료5 등과 같이 국가 기후 정책의 프레임워크 내에서 이루어진 몇 가지 발표와 부문별 조치에 주목할 필요가 있습니다.

26. 그러나 환경 보호 체제와 기후변화 투쟁 노력은 프랑스법에 파편적으로 남아 있습니다. 또한 몇 가지 공백이 있으며, 구체적이고 부문적인 발표는 대부분 장기적인 성격을 갖고 있습니다. 전반적으로 채택된 각종 조치와 달성된 결과는 지금까지 온실가스 감축에 대해 명시된 목표를 달성하기에 부족합니다. HCC가 2020년 연례 보고서에서 지적한 바와 같이, “온실가스 배출량 감축은 여전히 너무 느리며 현재와 미래의 탄소 예산을 충족시키기에는 불충분한 수준”⁵⁷⁾입니다. 보다 최근에는 “세기의 사건(Affair of the Century)” 기후 행동의 차원에서 이루어진 2021년 2월 3일자 판결을 통해 국가의 책임을 인정한 파리 행정법원은 국가가 “[2015~2018년의 기간 동안] 1차 탄소 예산을 무시했으며, [...]따라서 온실가스 배출을 감축할 가능성이 있다고 자체적으로 인식한 조치를 수행하지 않았다”⁵⁸⁾고 언급했습니다.

권고 18 : CNCDH는 공공 당국이 기후변화가 생태계에 미치는 영향, 결과적으로 지구상의 삶의 조건에 미치는 영향을 완화 및 적응하기 위한 포괄적인 행동 프레임워크를 법으로 제정할 것을 권고합니다. 또한, 기후와 관련된 법률 초안은 기후 위기가 인권에 미치는 영향을 고려하고 계획된 개혁으로 인해 발생하는 온실가스 배출량에 대한 정보를 제공하는 사전적 및 사후적 영향 평가를 체계적으로 수반해야 합니다.

권고 19 : CNCDH는 공공 당국이 모든 공공 기후 정책의 설계 및 구현 과정에 인권을 체계적으로 통합함으로써 기후변화 투쟁과 기본권 보호를 조화시킬 것을 권고합니다. 또한, 이러한 정책은 기후변화가 인권에 미치는 불평등한 사회적 영향을 우선순위로 고려해야 합니다. 마지막으로, 이러한 정책은 관련 집단과의 협의를 통해 생태적 전환 과제를 해결해야 합니다.

54) Law no. 2017-1839 of 30 December 2017(탄화수소 탐사 및 개발을 종료하고 에너지 및 환경과 관련된 다양한 규정을 포함).

55) Ministry for Ecological Transition, La fermeture des centrales a charbon aura lieu d'ici 2022 [2022년까지 석탄화력발전소 폐쇄], 16 January 2020을 참조한다 (<https://www.ecologie.gouv.fr/fermeture-des-centrales-charbon-aura-lieu-dici-2022>).

56) Amendment no. 1186, Draft finance law FOR 2021, (no. 3642): <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3642/AN/1186.pdf>.

57) HCC, Redresser le cap, relancer la transition [다시 궤도에 올라 전환을 재개], op. cit., p. 6.

58) Paris Administrative Court, 3 February 2021, op.cit., p. 34.



27. 2019년 10월에 설립되어 9개월 동안 운영된 CCC는 “사회 정의의 정신에 따라 [...] 2030년까지 온실가스 배출량을 최소 40% 감축하기 위해 일련의 제안을 개발”⁵⁹⁾할 위임 권한을 보유했습니다.⁵⁸ 2020년 6월 21일 정부에 제출된 최종 보고서에는 다양한 주제로 구분된 146개의 제안이 포함되었습니다.⁵⁹ 공화국 대통령에 따르면, 입법 제안은 따라서 “여과되지 않은 상태로” 의회에 전달되어야 했습니다.⁶⁰⁾ 이러한 제안을 통합하기로 되어 있었던 “기후변화 투쟁과 그 영향에 대한 복원력 구축”(“기후 및 복원력”이라고 함)에 관한 법률 초안은 2020년 2월 10일 각료 회의에 제출되었으며, 2021년 5월 4일 제1 독회를 통해 의회가 채택하였습니다. 이 법안은 2021년 6월 상원에서 심의될 예정입니다. 2021년 2월에 발표된 한 의견서를 통해, HCC는 이 법률 초안이 “프랑스의 다양한 배출 부문을 탈탄소화하기 위한 전략적 비전을 충분히 제공하지 않는다”는 입장을 밝혔습니다.⁶¹⁾ CNCDH는 발표에도 불구하고 CCC의 제안을 충분히 고려하지 않은 “기후 및 복원력” 법률 초안에 대해, HCC의 표현을 빌리자면 “야심이 부재하다”고 개탄을 표했습니다. CNCDH는 이 법률 초안에 온실가스 배출을 감축하기 위한 보다 강력한 조치가 부재하고, 기후 위기에 대한 경제적 및 사회적 권리를 포함하고 사회 정의 문제를 통합하는 인권 기반 접근 방식이 또한 부재하다는 사실을 매우 유감스럽게 생각합니다.

28. 기후 분야에 제정된 입법 및 규제 조항과 더불어, 대통령은 2018년 HCC를 설립했습니다. 총리 직속 소관의 독립적인 학제적 기구인 HCC⁶²⁾의 임무는 첫째, 국가, 지역 및 국제적 목표와 관련하여 정부의 기후 정책을 평가하는 연례 보고서를 발행하며, 둘째, 국가 저탄소 전략 프로젝트, 탄소 예산 및 온실가스 감축 궤적에 대해 5년마다 의견서를 채택하는 것입니다. HCC는 의견, 권고 및 보고 활동을 통해 온실가스 감축 조치와 정책을 모니터링하는 데 중요한 역할을 담당합니다. 환경청(Environmental Authority)의 경우⁶³⁾, 무엇보다 “공공 질의”에 앞서 프로젝트를 독립적으로 평가하고 시민에게 양질의 정보를 제공하는 역할을 담당합니다. CNCDH는 독립성과 자원이 강화되어야 한다고 생각합니다.⁶⁴⁾

59) <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>을 참조한다.

60) Report of the Citizens' Convention on Climate following its formal adoption on Sunday 21 June 2020, 29 January 2021(수정본).

61) HCC, Opinion on the Climate and Resilience draft law, February 2021, p. 9. 9.

62) 과학, 경제, 농경학, 사회학 및 생태적 전환 분야의 전문가인 회원 12명으로 구성된다.

63) Directive 2011/92/EU of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (Directive 2014/52/EU of 16 April 2014에 따라 개정)를 참조한다.

64) 유럽연합 집행위원회의 2019년 3월 7일자 공식 고지 서한(MEMO_19_1472), 2019년 3월 13일자 국무회의 결정(No. 414930) 및 2021년 2월 18일자 위원회 공식 고지 서한(INF/21/441)을 참조한다.

권고 20 : CNCDH는 HCC가 임무를 효과적으로 수행하는 데 필요한 인적, 재정적, 기술적 자원을 제공할 것을 공공 당국에 권고합니다. 마지막으로, HCC의 작업은 환경청(Environmental Authority)의 작업과 연계되어야 하며, 환경청은 반드시 그 지위를 명확히 하고 독립성을 강화해야 합니다.

3 - 기후변화에 대응하기 위한 프랑스의 동원 수단

29. 효과적인 기후변화 투쟁을 위해서는 국가의 의무를 충족하는 구체적인 환경 조치가 수반되어야 합니다.

건강한 환경 권리에 관한 UN 특별보고관에 따르면, 국가는 기후변화와 관련하여 정보에 대한 권리, 참여에 대한 권리 및 효과적인 구제책에 접근할 권리 등과 같은 특정한 절차상 의무를 준수해야 합니다.⁶⁵⁾ 당사국은 파리협정에 따라 “기후변화 분야에서 교육, 훈련, 대중 인식, 대중 참여 및 정보에 대한 대중의 접근을 개선하는”⁶⁶⁾ 조치를 취해야 합니다.

30. 프랑스법에는 환경 및 기후 문제에 대한 정보 및 참여 문제를 다루는 조항이 몇 가지 있습니다. 환경 헌장(Charter of the Environment) 제7조는 “모든 사람은 법이 정한 조건과 한계 내에서 공공 당국이 보유한 환경 관련 정보에 접근하고, 환경에 영향을 미치는 공공의 의사결정 준비 과정에 참여할 권리가 있다”고 명시합니다. 프랑스 환경법(French Environmental Code)의 제L120-1조부터 제L127-10조는 시민에 대한 정보 제공 및 “환경에 영향을 미치는 공공의 의사결정 준비 과정에 대한 시민 참여”를 규정합니다.

31. 정보와 관해서는 1992년 환경 및 개발에 관한 리우 선언(1992 Rio Declaration on Environment and Development)에 따라 국가 수준에서 각 개인이 “공공 당국이 보유한 환경 관련 정보에 적절하게 접근할 수 있어야” 합니다. 따라서 당국은 “정보를 널리 사용할 수 있게 함으로써 대중의 인식과 참여를 촉진하고 장려”해야 합니다.⁶⁷⁾ 1998년에 유럽 파트너들 사이에서 체결되어 2001년 발효된 오르후스 협약(Aarhus Convention)은 환경 문제에 있어 “정보에 대한 접근, 대중의 의사결정 참여 및 사법에 대한 접근”을 규율하며, 제한된 경우를 제외하고 공공 당국이 환경 정보 요청에 대응하여 국가 법률의 프레임워크 내에서 해당 정보를 대중에게 제공할 것을 요구합니다.⁶⁸⁾ CNCDH는 기후변화에 대한

65) Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/31/52, 1 February 2016, §§ 50-64.

66) 파리협정, 제12조

67) Rio Declaration on Environment and Development, principle 10.

68) Aarhus Convention, Article 4-4.



공개 정보가 가장 최근의 엄격한 과학적 작업을 토대로 해야 하며, 모든 사람이 이해할 수 있고, 접근 가능한 방식으로 표현되어야 한다고 생각합니다.

32. 이러한 정보가 모든 시민에게 도달하기 위해서는 다양한 청중과의 협력을 통해 개발되어야 하며, 제도적 행위자(학교, 대학, 지방 당국) 및 시민사회(협회 및 노동 조합)를 포함하여 대중에게 안내하는 과정에 관련된 모든 행위자가 동원될 수 있어야 합니다. 마지막으로 정보는 특히 다양한 매체를 통해 널리 보급되어야 하며, 시민들이 과학적 데이터를 완전히 흡수하는 것을 어렵게 만들어 회피 또는 심지어 거부와 같은 반응을 유발할 수 있는 인지적, 심리적, 사회적 장애를 고려해야 합니다. 에너지 바우처 제도나 “FAIRE” 공공 서비스와 같이 일반 대중에게 거의 알려지지 않은 에너지 혁신 보조금 정보도 마찬가지입니다.

권고 21 : CNCDH는 공공 당국이 모든 수준의 거버넌스에 있는 모든 시민에게 기후 및 환경 위기, 그 원인 및 단기, 중기 및 장기적 영향에 대한 통찰력 있고 접근 가능한 정보를 수행된 조치에 관한 정보와 함께 제공할 것을 권장합니다.

33. 정보를 가진 대부분의 사람들이 지구 온난화 대응 노력에 참여하도록 유도하기 위해서는, 그들이 관련 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 해야 합니다. 리우 선언(Rio Declaration)⁶⁹과 UNFCCC⁷⁰에서도 대중의 참여를 장려하고는 있으나, 무엇보다 프랑스 환경법에 일부 조항이 통합된 오르후스 협약(Aarhus Convention)은 참여를 진정한 개인의 권리이자 절차적 권리로 인식하며, 의사결정의 모든 과정에서 이러한 권리를 행사할 수 있는 방법을 자세히 설명합니다. 이렇게 기후변화 대처 조치를 개발할 때 대중이 참여하는 것은 환경법에서 명시한 바와 같이, 공공 의사결정의 “민주적 정당성”에 기여하며⁷¹, 반드시 “다른 민주적 절차를 보완”해야 합니다⁷². CNCDH는 진행 중인 변화의 규모와 그 파급을 고려할 때, 어느 누구도 배제하지 않고 불평등이 증가하지 않도록 하기 위해서는 공공 당국이 필요한 모든 조치를 취함으로써 시민, 근로자, 취약계층(국가에 거주하는 외국인 포함), 노동 조합 및 협회 등 모든 사람이 기후 정책의 설계 및 이행 과정에 참여할 수 있도록 보장해야 하며, 이러한 과정은 기후에 영향을 미칠 수 있는 주요 프로젝트를 포함하여, 국가 공론화 위원회(CNDP)와 긴밀한

69) 리우 선언은 환경 문제에 관한 “의사결정 과정에 각 개인이 참여할 기회를 가져야 한다”고 명시한다(원칙 10).

70) UNFCCC는 국가가 “기후변화와 그 영향을 다루고 적절한 대응책을 개발하는 데 있어 국가적 [...] 수준에서 [...] 대중의 참여를 촉진해야 한다”고 명시한다(6-a-iii).

71) French Environmental Code, Article L. 120-1, I-1.

72) HCC, Redresser le cap, relancer la transition [다시 궤도에 올라 전환을 재개], op. cit., p. 127.

파트너십을 통해 고안된 접근 방식으로 경제, 사회 및 환경 협의회(ESEC) 및 지역 경제, 사회 및 환경 협의회(RESEC)의 작업을 바탕으로 해야 합니다. 실제로 공개 토론에 참여하는 것과 관련하여 이 독립적인 행정 당국이 수행하는 역할을 고려할 때, 해당 기관에 대한 위임 조건을 용이하게 하고 그 권한을 강화하는 것은 중요합니다.⁷³⁾

권고 22 : CNCDH는 기후에 영향을 미칠 가능성이 있는 각 프로젝트에 대해 각 당사자가 제시한 주장이 엄격하게 명시되고 해당 의사결정자가 명확하고 합리적으로 대응할 수 있도록 공공 당국이 공개적이고 투명한 협의를 구성할 것을 권장합니다.

권고 23 : 프로젝트가 해외 영토에 영향을 미칠 경우, CNCDH는 토착민(뉴칼레도니아의 카나크족, 프랑스령 기아나의 아메리칸 인디언, 폴리네시아의 마오히족)의 효과적인 의사결정 참여를 권장합니다.

34. 마찬가지로 환경 교육 및 훈련은 환경 헌장 제8조에 명시된 바와 같이, “헌장에 정의된 권리와 의무의 행사에 기여”해야 합니다. 기후 교육은 조기에 시작하여 학교와 성인기까지 계속되어야 합니다. 초등학교뿐만 아니라 중/고등학교, 전문대학 및 대학교에서도 ‘시민의 기후 문화’⁷⁴⁾를 알리고 고취시켜야 합니다. 유네스코 기후변화 윤리 원칙 선언문(UNESCO Declaration of Ethical Principles in relation to Climate Change)은 정부가 “젠더, 연령, 출신을 불식하고 장애인, 이민자, 원주민, 어린이 및 청소년, 특히 취약한 여건에 처한 사람을 포함한 모든 사람이 기후변화에 대응하는 데 필요한 지식, 기술, 가치 및 태도를 습득하고 업데이트하는 데 도움이 되는 평생 학습 기회에 접근할 수 있도록 보장해야 한다”⁷⁵⁾고 명시합니다. 또한, 교육은 생태적 전환에서 새로운 일자리에 접근하는 데 초점을 맞춰야 합니다.

73) 이 관점에서 볼 때, 해당 시행령 초안(2020년 12월 7일자 공적 행동의 가속화 및 단순화와 환경 문제의 단순화에 관한 법률을 적용하기 위한 다양한 조항을 포함)이 특히 CNDP 강제 회부에 대한 재정적 문턱을 높이도록 규정하고 프로젝트 소유자가 공개 토론을 유발할 가능성이 있는 프로젝트를 공개하도록 의무를 규정하고 있다는 점은 안타까운 부분이라 할 수 있다. 이와 관련해서는 Opinion of the National Commission for Public Debate (CNDP) on the draft decree containing various provisions for the application of the Law of 7 December 2020 on the acceleration and simplification of public action and simplification in environmental matters, 3 March 2021 (https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/avis_2021_decretasap.pdf)을 참조한다.

74) Senate, Information report on behalf of the Senate delegation for forward planning on France’s adaptation to climate change by 2050, op. cit., p. 10

75) UNESCO, Declaration of Ethical Principles in relation to Climate Change, 13 November 2017, Article 11-2.



권고 24 : CNCDH는 교육청년부(Ministry of National Education and Youth)와 고등교육 연구혁신부(Ministry of Higher Education, Research and Innovation)가 각자의 커리큘럼을 통해 기후변화와 생물 다양성 교육을 더욱 강조할 것을 권고합니다. 또한, 생태적 전환에서 새로운 일자리에 접근하는 데 초점을 맞출 것을 권장합니다.

35. 더불어, 효과적인 구제책에 관한 권리는 국제 및 유럽 문서에 의해 보장되는 인권입니다. 이는 “이러한 권리와 자유의 초석”⁷⁶⁾을 구성하는 인간과 시민의 권리 선언(Declaration of the Rights of Man and of the Citizen) 제16조에 따른 것입니다. 기후변화와 관련된 인권 침해에 대한 정당한 대응에서 그 존재의 이유를 확인⁷⁷⁾할 수 있는 이 권리는 환경 소송에서 반복적으로 행사되어 왔습니다.⁷⁸⁾ 따라서 정부와 기업을 상대로 제기되는 기후 소송은 전 세계적으로 매일 증가하고 있으며 점점 더 인권과 직접적으로 관련된 주장에 기반을 두고 있습니다.

36. 프랑스⁷⁹⁾에서는 미국⁸⁰⁾, 콜롬비아⁸¹⁾ 또는 파키스탄⁸²⁾과 같은 다른 국가와 달리, 기후 관련 법적 조치가 2019년어야 시작되었는데, 이는 그 유명한 우르겐다(Urgenda) 사건으로 인해 네덜란드 정부가 기후 비활동에 대한 판결을 받은 후입니다.⁸³⁾ 현재 프랑스 시민사회 내에서는 기후 행동을 증가시키는 진정한 역동성이 형성되고 있으며, 그중 인권 보호는 신청자들의 주장의 핵심입니다. 이러한

76) Regis Fraisse, “L’article 16 de la Declaration, clef de voute des droits et libertes”, Les nouveaux cahiers du droit constitutionnel! [“Article 16 of the Declaration, cornerstone of rights and freedoms”, The new terms of constitutional law], no. 44, Lextenso editions, 2014, pp.9-21.

77) 이와 관련하여서는 Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/31/52, op. cit., § 62를 참조한다.

78) 이와 관련하여서는 Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/31/52, op. cit., § 62를 참조한다.

79) 프랑스 최초의 기후 소송은 지자체 및 Grande-Synthe의 전 시장 Damien Careme이 파리협정에 따른 약속을 준수하지 않은 국가(프랑스)를 상대로 국무회의에 신청한 소송이었다(Council of State, 19 November 2020, Commune de Grande Synthe, application no. 427301). 뒤이어 4개 협회가 기후 비활동에 대해 국가를 상대로 소송을 제기한 바 있으며(“세기의 사건(Affair of the Century)”으로 알려짐), 그 다음에는 14개 지방 당국과 협회가 Total사를 상대로 소송을 제기했다(Paris Administrative Court, 3 February 2021, op. cit. 및 France Nature Environnement, Total attaque pour inaction climatique : une premiere en France [기후 비활동으로 인해 Total사에 제기된 소송: 프랑스 최초 소송], 28 January 2020을 참조한다 (<https://www.fne.asso.fr/communiqués/total-attaque%C3%A9-pour-inaction-climatique-une-premi%C3%A8re-en-france>)).

80) 미국에는 2005년까지 거슬러 올라가는 상당수의 기후 소송이 존재한다. 예를 들어 메사추세츠 주와 EPA 간의 소송을 참조한다 (Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497 (2007)).

81) Future Generations v. Ministry of the Environment and Others, 2018을 참조한다.

82) Leghari v. Federation of Pakistan, case No:W.P.No. 25501/2015, 4 April 2015를 참조한다.

83) Urgenda Foundation v. State of the Netherlands, Supreme Court, 19/00135, 20 December 2019(2015년에 제출됨).

움직임은 2020년 12월 22일, 43명의 부모와 협회가 리옹 행정법원에 집단 소송 신청을 제출함으로써 기후변화로 인한 식량 안보와 건강 위협에 대응하는 조치를 취하도록 국가에 요구했던 사건을 통해 보다 명확하게 이해할 수 있습니다.⁸⁴⁾ 더불어, 효과적인 구제책에 대한 권리의 실효성을 보장하기 위해서는 환경 및 기후 문제에 대한 판사 및 변호사의 교육을 강화하는 것이 중요합니다. 마지막으로, 소비자, 건강, 차별 및 개인 데이터 보호법 그리고 특정 환경 피해에 대한 보상을 위한 현재의 단체 행동은 기후 비상사태와 관련된 문제뿐만 아니라 모든 환경법을 포괄하도록 보다 유연해지고 확장되어야 합니다.⁸⁵⁾

권고 25 : CNCDH는 환경 및 기후 문제와 관련된 규칙을 이행하라는 요구가 점점 더 증가하는 현실을 고려하여, 공공 당국이 판사와 변호사에 대한 교육을 강화할 것을 권고합니다.

권고 26 : CNCDH는 단체나 시민이 보다 효과적으로 법적 조치를 취할 수 있도록 공공 당국이 단체 행동과 관련된 조건을 유연화하고 환경 및 기후 문제까지 포함하도록 그 범위를 확장할 것을 권고합니다.

37. 국가는 온실가스 목표를 설정하는 주요 행위자입니다. 다른 비국가 행위자 또한 기후 비상사태에 대해 우려하고 있으며 지방 당국 및 인권 운동가와 같은 활동을 통해 적극적으로 참여하고 있습니다. 이는 온실가스 배출량의 상당 부분을 책임져야 할 기업에도 동일하게 적용되어야 합니다.

38. 지방 및 지역 당국은 기후변화가 주민들에게 미치는 결과에 직접적으로 직면하고 있기 때문에, 구체적인 대응책을 제공할 가장 적합한 위치에 있습니다. 지방 수준에서는 실제로 공공 정책을 통해 더 대담한 결정과 실험을 허용할 수 있습니다⁸⁶⁾. 이러한 다양한 공공 당국은 무엇보다도 경제 개발, 지역 계획, 교통, 농업, 교육, 주택, 특정 인프라 및 폐기물 관리 등 기후 비상사태에 직면하여 행동하는

84) France 3 Auvergne-Rhone-Alpes, Securite environnementale : 43 parents dromois reprochent au Prefet de ne pas suffisamment agir pour leur territoire, [환경 안전: Drome 지역의 43명의 부모, 해당 지역을 위해 충분히 조치를 취하지 않은 지사를 기소.], 15 April 2021(<https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone-lyon/securite-environnementale-43-parents-dromois-reprochent-au-prefet-de-ne-pas-suffisamment-agir-pour-leur-territoire-2044219.html>)을 참조한다.

85) 21세기 정의의 현대화에 관한 2016년 11월 18일자 법률 제2016-1547호의 Title V 및 VI에 규정된 권리의 인정을 위한 단체행동 및 행동에 관한 2017년 5월 6일자 시행령 제2017-888호 제1조를 참조한다.

86) 2014년 Delebarre & Dantec 보고서에 따르면 전 세계 온실가스 배출량의 절반은 도시 수준에서 내려진 결정에 따라 좌우된다. 2013년 Loire-Atlantique 상원의원 Ronan Dantec과 전 국무장관이자 Nord 상원의원인 Michel Delebarre가 제출한 보고서 Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris Climat 2015: de l'acteur local au facilitateur global [2015년 파리 기후 회의의 관점으로 보는 지방 및 지역 당국 - 지역 행위자에서 글로벌 촉진자로]을 참조한다(<https://www.assemblee-nationale.fr/14/evenements/mardi-avenir/2014-06/MAE-rapport-2013.pdf>).



데 있어 중요한 지렛대가 될 수 있는 영역들과 관련된 기술을 공유합니다. 도시는 네트워크 생성⁸⁷⁾과 선언 채택⁸⁸⁾을 통해 이 문제에 대한 의지를 반복적으로 드러낸 바 있습니다. 효과적으로 조치를 취하기 위해 지방 당국은 자체 활동 및 역할에 대한 국가적 차원의 인정과 재정 자원을 필요로 하며, 다양한 의사결정 수준 간에 일관성을 유지하여 가장 적절한 행동 수준으로 기술을 이전함으로써 기후변화에 대처하기 위한 정책(건물의 에너지 혁신, 냉각 구역 설정, 식생 증가, 토지 사용 감소, 대중교통 정책 검토 등)을 시행할 수 있어야 합니다. 마지막으로 기후변화와 싸우기 위한 시민들의 이니셔티브(재활용, 공유 정원 등)를 지원해야 합니다.

권고 27 : CNCDH는 공공 당국이 지방 및 지역 당국에 기후 비상사태에 효과적으로 대처하는 데 필요한 수단을 제공할 것을 권장합니다. 또한, 기후변화에 적응하기 위해 진취적이고 효과적인 정책을 채택하는 문제는 지방 당국의 몫이라 하겠습니까.

39. 인권 옹호자들은 전 세계적으로 기후변화 투쟁 노력에 적극적으로 동참하고 있습니다. 이처럼 공공 당국은 환경 옹호자들이 제한 없이 자유롭게 활동할 수 있도록 안전하고 가능한 환경을 제공해야 합니다. 그러나 프랑스에서는 다른 권리 옹호자와 마찬가지로 환경 옹호자들의 활동은 때때로 방해받고 있습니다. Observatoire des libertes associatives는 첫 번째 보고서를 통해 환경 및 생태 분야에서 일하는 사람들을 포함하여 프랑스의 활동가 및 협회의 활동을 가로막는 몇 가지 실질적인 사법, 행정 및 경찰 관련 장애 또는 물리적 장애 요인을 지적했습니다.⁸⁹⁾

권고 28 : CNCDH는 공공 당국이 환경 운동가에 대한 보호를 강화할 수 있도록 1998년 인권 운동 선언(Declaration on Human Rights Defenders)을 개정하여 프랑스법에 권리 운동가에 대한 정의(definition)를 통합하길 권고합니다.

87) United Cities and Local Governments(www.uclg.org), Cities Climate Leadership Group(www.c40.org), International Council for Local Environmental Initiatives(www.iclei.org) 등이 해당한다.

88) 예를 들어 2013년 9월 27일과 28일에 Nantes World Summit에서 전 세계 약 100명의 시장과 지방정부 지도자들이 채택한 선언을 참조한다 (http://www.ronandantec.fr/images/PDFs/International/WorldMayorsSummit2013_Nantes_FR_Declaration.pdf).

89) Observatoire des libertes associatives의 첫 번째 보고서, Une citoyennete reprimee: 100 cas de restriction des libertes associatives, 12 pistes pour les proteger, 2020년 10월 6일(<https://www.lacoalition.fr/Une-citoyennete-reprimee-un-etat-des-lieux-des-entraves-aux-actions>).

권고 29 : CNCDH는 공공 당국이 인권 운동가, 특히 환경 및 기후변화 분야에서 일하는 이들을 보호하기 위해 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.

40. 기후변화에 미치는 영향을 제한하기 위해⁹⁰⁾, 프랑스 기업의 활동⁹¹⁾은 2017년 채택된 “경제 의무법”(모회사 및 주요 계약자 모두에 적용됨)⁹²⁾을 포함한 다양한 국내, 유럽 및 국제 표준의 적용을 받습니다⁹³⁾. 이 법은 이들 회사가 활동으로 인해 발생한 인권과 환경에의 “위험을 식별”하고 “심각한 피해를 방지”할 것을 요구합니다.⁹⁴⁾ 이 법은 프랑스를 기업의 사회적 및 환경적 책임 분야의 선구자로 상정하지만, 최선을 다해야 할 의무만을 부과하고 있으며, 그 범위는 여전히 제한적이고⁹⁵⁾, 특정 모회사와 해외에 설립된 자회사 간의 관계에 대한 정보가 부족한 관계로 효과적인 적용을 모니터링하기 어려울 수 있습니다.⁹⁶⁾ 무엇보다도 Conseil general de l'economie와 같은 여러 시민사회 조직은 이 법⁹⁷⁾을 준수하지 않거나 부분적으로 시행하고 있다고 보고한 바 있습니다. Notre Affaire a Tous⁹⁸⁾는 특히 기후 위험에 대한 인식이 부족하며, 주요 온실가스 배출 회사가 작성한 모니터링

90) 은행 활동에 대해서는 특히 Oxfam France, Friends of the Earth, Quoi qu'il en coûte - Les banques françaises au secours de l'industrie Fossolie, May 2021을 참조한다.

91) 특히, OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 1976, United Nations Global Compact, 2000, Directive 2014/95/EU of 22 October 2014, Regulation (EU) 2019/2088 of 27 November 2019 및 Regulation (EU) 2020/852 of 18 June 2020을 참조한다. 국가 수준에서는 Charter of the Environment (Article 3), French Monetary Code (Article L. 533-22-1) 및 French Commercial Code (Article L. 225-102-1)를 참조한다.

92) 2017년 3월 27일자 법률 No. 2017-399(모회사 및 주요 계약자의 경제 의무). 프랑스 상법 제L225-102-4조에 따르면, “2년 연속 회계연도 종료 시점을 기준으로, 자체적으로 그리고 프랑스에 등록된 사무실을 보유한 직접 또는 간접 자회사를 통해 최소 5,000명의 직원을 고용하거나, 자체적으로 그리고 프랑스 또는 해외에 등록된 사무실을 보유한 직접 또는 간접 자회사를 통해 최소 10,000명의 직원을 고용한 모든 회사”에 해당한다(images/PDFs/International/WorldMayorsSummit2013_Nantes_FR_Declaration.pdf).

93) 프랑스 상법 제L225-102-4조를 참조한다.

94) 출처 상동.

95) 보고서 “Le radar du devoir de vigilance: identifier les entreprises soumises a la loi - edition 2020”(CCFD-Terre solidaire, Sherpa)에 따르면, 공개 유한 회사, 유럽 기업, 주식이 있는 합자 회사 또는 단순화된 합자 회사만이 이 법의 적용을 받는다.

96) CCFD-Terre solidaire and Sherpa, Le radar du devoir de vigilance: identifier les entreprises soumises a la loi - edition 2020, p. 7을 참조한다.

97) 경제, 산업, 에너지 및 기술 평가를 위한 일반 위원회 보고서, “de la mise en œuvre de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre [모회사 및 주요 계약자의 경제 의무에 관한 2017년 3월 27일자 법률 No. 2017-399의 이행 평가]”, January 2020, pp. 28-30 및 해당 보도 자료 No. 2038 of 21 February 2020을 참조한다.

98) Notre Affaire a Tous, Benchmark de la vigilance climatique des multinationales, op. cit. p. 17 and p. 19. 해당 협회에 따르면, 상장된 27개 기업 중 5개 기업만이 지구 온난화를 1.5°C로 제한하는 궤도를 준수하기 위해 전념하고 있으며, 이 중 어떤 기업도 제3자가 모니터링할 수 있을 만큼 충분히 상세한 정보를 게시하지 않고 있다.



계획에서 약속이 부적절하다는 사실을 강조합니다(대부분의 경우, 지구 온난화를 1.5°C로 제한하는 궤적과 양립이 불가). “Duty of Vigilance Radar(경계 레이더의 의무)” 배후에 있는 협회들은 이 법⁹⁹⁾이 효과적이고 투명하게 이행되도록 보장하는 국가 동원 자원이 부족하다고 비판합니다. 그럼에도 불구하고 경계 의무법(Duty of Vigilance Law)은 시민사회가 이러한 결점에 대응할 수 있도록 합니다. 이는 2020년 1월 협회 및 지방 당국이 Total사를 대상으로 극적인 온실가스 배출 감축을 요구하기 위해 제기한 법적 행동을 통해 잘 설명됩니다.

권고 30 : CNCDH는 공공 당국이 기후변화에 관한 경계 의무법의 이행 모니터링을 강화할 것을 권고합니다.

권고 31 : CNCDH는 공공 당국이 기업에 보조금 또는 공적 지원을 제공하는 기준에 기후 보호를 포함할 것을 권고합니다.

99) 이들은 특히 해당 법의 범위에 속하는 회사 목록을 게시하고, 공개 데이터베이스를 통해 이러한 회사의 경계 계획을 제공할 것을 권장한다. Report “Le radar du devoir de vigilance” [Duty of vigilance radar], op. cit., p. 9.

권고 정리

권고 1 : CNCDDH는 현재 기후 및 환경 변화가 인류와 다른 생물 종의 존재 자체를 위태롭게 하고 결과적으로 전 세계 모든 국가에서 사회적 불평등을 강화하는 동시에 모든 인권에 영향을 미친다는 것을 인식하며, 프랑스 공공 당국이 단호히 대처할 것을 권고합니다.

권고 2 : CNCDDH는 코로나19 관련 건강 위기가 결코 기후 위기에 대한 대응 노력을 저해해서는 안 된다는 사실을 공공 당국이 재차 인식할 것을 요청합니다. 반대로, 이러한 팬데믹은 더 이상 화석연료 생산에 의존하지 않는 환경 친화적인 경제를 구축하기 위한 기회가 되어야 합니다.

인권이사회

권고 3 : CNCDDH는 프랑스가 인권이사회의 이사국으로서 모든 시민사회 및 관련 행위자와 협의함으로써 기후 행동 맥락에서 인권 보호 강화에 기여할 것을 권고합니다.

권고 4 : CNCDDH는 프랑스가 기후 분야에서 특별 절차 위임 권한 보유 주체, 특히 유엔 인권 및 환경 특별보고관과 적극적으로 협력하고 그 작업을 효과적으로 지원할 것을 권고합니다.

권고 5 : CNCDDH는 프랑스가 이사회 내에서 시민사회, 특히 기후변화에 가장 많이 노출된 사람들(예: 극빈곤층, 토착민 및 섬 민족)과의 대화를 촉진할 것을 권고합니다.

건강한 환경에 대한 권리

권고 6 : CNCDDH는 프랑스가 유럽인권협약에 대한 추가 의정서와 같은 구속력 있는 법적 문서에 규정된 건강한 환경에 대한 권리를 갖기 위해 유럽평의회 내에서 필요한 이니셔티브를 취할 것을 권고합니다. 나아가, CNCDDH는 차기 인권이사회 회기에서 건강한 환경에 대한 권리를 인정하는 결의를 채택하기 위해 필요한 협의를 진행할 것을 권고합니다.

국제 협력

권고 7 : CNCDDH는 프랑스가 다자간 포럼에서 기후 행동에 대한 인권 기반 접근 방식을 채택하고 옹호할 것을 권고합니다. 또한 이를 위해서는 지속 가능한 개발 목표에 따라 당사국 총회에서 채택된 권고 사항과 국제 환경 기구의 협상에 인권에 관한 언급을 포함시켜야 합니다.



권고 8 : CNCDDH는 프랑스가 다자간 포럼, 특히 온실가스 배출량이 많은 국가와 협력함으로써 기후변화에 대처하기 위한 자체적 행동을 계속 수행하고 강화할 것을 권고하며, 이를 통해 프랑스는 기후변화에 직접적으로 영향을 받는 국가 및 지역의 이익을 위해 취해진 조치를 강화해야 합니다. 일관성을 유지하기 위해 프랑스가 COP21에서 약속한 바를 이행하는 것도 중요한데, 이는 국제기구 내에 확고히 개입할 수 있는 정당성을 강화할 것입니다.

유럽 연합

권고 9 : CNCDDH는 2020년 12월 11일 성명을 통해 밝힌 바와 같이, EU 회원국의 기후 및 에너지 목표를 달성하기 위해 (즉, 유럽 연합 전체가 2030년까지 온실가스 배출량을 최소 55%까지 감축하기 위해) 프랑스가 필요한 모든 조치를 이행할 것을 권장합니다.

권고 10 : CNCDDH는 프랑스 정부가 EU 프레임워크 내에서 강력한 조치를 취함으로써 2023~2027년 CAP 내에 기후변화에 대한 고려가 부족한 점을 개선할 것을 권고합니다. 또한, 프랑스가 지속 가능한 농업의 측면에서 CAP를 이행하기 위해 야심 찬 국가 전략 계획을 채택할 것을 권장합니다.

권고 11 : CNCDDH는 공공 당국이 기후변화 투쟁 노력을 고려하고 이를 EU 수준에서, 그리고 양자간 자유 무역 협정의 무역 정책 프레임워크 내에서 체계적으로 통합할 것을 권고합니다.

국제 인도법

권고 12 : CNCDDH는 프랑스가 환경 수정 기술의 군사적 또는 기타 적대적 사용 금지에 관한 협약을 비준할 것을 권고합니다.

권고 13 : CNCDDH는 군사 작전 및 인도주의적 임무의 일환으로 프랑스를 대신하여 활동하는 주체들이 환경과 기후 위기의 직접적인 영향을 받는 인구를 보호하는 방식으로 활동을 수행하도록 프랑스가 보장할 것을 권고합니다.

중대한 국가적 사안

권고 14 : CNCDDH는 공공 당국이 기후 비상사태를 국가적 사안으로 인식하고 장기적으로 이 공약을 충족하기 위한 행동 수단을 제공할 것을 권고합니다.

토착민

권고 15 : CNCDDH는 공공 당국이 토착민의 권리를 인정하고 야심 찬 적응 및 완화 정책을 채택하여, 기후변화로 인해 삶의 방식이 직접적으로 위협받고 이미 약화된 해외 영토 주민(뉴칼레도니아의 카나크, 프랑스령 기아나의 아메리칸 인디언, 폴리네시아의 마오히족)의 환경을 보호할 것을 권고합니다.

권고 16 : CNCDDH는 또한 프랑스가 ILO 토착민 및 부족민 협약(ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 제169호)을 비준할 것을 권고합니다.

환경 헌장

권고 17 : CNCDDH는 환경 헌장이 관할권에 관계없이 일반 대중에게 거의 알려지지 않고 해석자가 거의 사용하지 않는 법적 도구로 방치되고 있다는 점에 착안하여, 공공 당국이 이 환경 헌장을 가능한 한 광범위하게 보급할 것을 권장합니다.

법률 및 규정

권고 18 : CNCDDH는 공공 당국이 기후변화가 생태계에 미치는 영향, 결과적으로 지구상의 삶의 조건에 미치는 영향을 완화 및 적응하기 위한 포괄적인 행동 프레임워크를 법으로 제정할 것을 권고합니다. 또한, 기후와 관련된 여러 법률 초안은 기후 위기가 인권에 미치는 영향을 고려하고 계획된 개혁으로 인해 발생하는 온실가스 배출량에 대한 정보를 제공하는 사전적 및 사후적 영향 평가를 체계적으로 수반해야 합니다.

권고 19 : CNCDDH는 기후변화 투쟁 노력과 기본권 보호의 조화를 위해 공공 당국이 인권을 모든 공공 기후 정책의 설계 및 구현 과정에 체계적으로 통합할 것을 권고합니다. 또한, 이러한 정책은 기후변화가 인권에 미치는 불평등한 사회적 영향을 우선순위로 고려해야 합니다. 마지막으로, 이러한 정책은 관련 집단과의 협의를 통해 생태적 전환 과제를 해결해야 합니다.

기후에 관한 고등 평의회

권고 20 : CNCDDH는 HCC가 임무를 효과적으로 수행하는 데 필요한 인적, 재정적, 기술적 자원을 제공할 것을 공공 당국에 권고합니다. 마지막으로, HCC의 작업은 환경청(Environmental Authority)의 작업과 연계되어야 하며, 환경청은 반드시 그 지위를 명확히 하고 독립성을 강화해야 합니다.



정보에 대한 권리

권고 21 : CNCDH는 공공 당국이 모든 수준의 거버넌스에 있는 모든 시민에게 기후 및 환경 위기, 그 원인 및 단기, 중기 및 장기적 영향에 대한 통찰력 있고 접근 가능한 정보를 수행된 조치에 관한 정보와 함께 제공할 것을 권장합니다.

참여권

권고 22 : CNCDH는 기후에 영향을 미칠 가능성이 있는 각 프로젝트에 대해 각 당사자가 제시한 주장이 엄격하게 명시되고 해당 의사결정자가 명확하고 합리적으로 대응할 수 있도록 공공 당국이 공개적이고 투명한 협의를 구성할 것을 권장합니다.

권고 23 : 프로젝트가 해외 영토에 영향을 미칠 경우, CNCDH는 토착민(뉴칼레도니아의 카나크족, 프랑스령 기아나의 아메리칸 인디언, 폴리네시아의 마오히족)의 의사결정 참여를 강화할 것을 권장합니다.

교육 및 훈련 권리

권고 24 : CNCDH는 교육청년부(Ministry of National Education and Youth)와 고등교육연구 혁신부(Ministry of Higher Education, Research and Innovation)가 각자의 커리큘럼을 통해 기후변화와 생물 다양성 교육을 더욱 강조할 것을 권고합니다. 또한, 생태적 전환에서 새로운 일자리에 접근하는 데 초점을 맞출 것을 권장합니다.

효과적인 구제책에 대한 권리

권고 25 : CNCDH는 환경 및 기후 문제와 관련된 규칙을 이행하라는 요구가 점점 더 증가하는 현실을 고려하여, 공공 당국이 판사와 변호사에 대한 교육을 강화할 것을 권고합니다.

권고 26 : CNCDH는 단체나 시민이 보다 효과적으로 법적 조치를 취할 수 있도록 공공 당국이 단체 행동과 관련된 조건을 유연화하고 환경 및 기후 문제까지 포함하도록 그 범위를 확장할 것을 권고합니다.

비국가 행위자의 역할: 지방 및 지역 당국

권고 27 : CNCDH는 공공 당국이 지방 및 지역 당국에 기후 비상사태에 효과적으로 대처하는 데 필요한 수단을 제공할 것을 권장합니다. 또한, 기후변화에 적응하기 위해 진취적이고 효과적인 정책을 채택하는 문제는 지방 당국의 몫이라 하겠습니다.

비국가 행위자의 역할: 권리 옹호자

권고 28 : CNCDH는 공공 당국이 환경 운동가에 대한 보호를 강화할 수 있도록 1998년 인권 운동 선언(Declaration on Human Rights Defenders)을 개정하여 프랑스법에 권리 운동가에 대한 정의(definition)를 통합하길 권고합니다.

권고 29 : CNCDH는 공공 당국이 인권 운동가, 특히 환경 및 기후변화 분야에서 일하는 이들을 보호하기 위해 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.

비국가 행위자의 역할: 기업

권고 30 : CNCDH는 공공 당국이 기후변화에 관한 경계 의무법의 이행 모니터링을 강화할 것을 권고합니다.

권고 31 : CNCDH는 또한 공공 당국이 기업에 보조금 또는 공적 지원을 제공하는 기준에 기후 보호를 포함할 것을 권고합니다.



의견인 목록

- Mr Florent Augagneur, 과학철학자 겸 국가 공론화 위원회(CNDP) 부회장
- Ms Clementine Baldon, 변호사 겸 “세기의 사건(Affair of the Century)” Nicolas Hulot 재단 대표
- Mr David Boyd, 인권 및 환경에 관한 UN 특별보고관
- Ms Laura Canali, 기후 소송 및 재판법 전문 연구원
- Ms Christelle Cambier, ATD Quart monde 회원
- Mr Clement Capdebosc, 변호사 겸 “세기의 사건(Affair of the Century)” 그린피스 프랑스 대표
- Ms Christel Courmil, 법학 교수, 환경법 전문가, Notre Affaire a tous 협회 회원
- Ms Isabelle Doresse, ATD Quart monde 회원
- Mr Olivier Fontan, 기후에 관한 고등 평의회 상임 이사
- Ms Chloe Gerbier, Extinction Rebellion 회원
- Ms Marie Joubert, Extinction Rebellion 회원
- Ms Sylvie Jover, 기후 시민 협약(CCC) 회원
- Mr Jean-Francois Julliard, 그린피스 프랑스 상임 이사
- Ms Agny Kpata, 기후 시민 협약(CCC) 회원
- Mr Guy Kulitza, 기후 시민 협약(CCC) 회원
- Ms Catherine Le Bris, CNRS(Pantheon-Sorbonne University) 연구원, 국제 인권 및 기후법 전문가
- Ms Corinne Lepage, Grande-Synthe 사건 담당 변호사, 전 환경부 장관
- Mr Laurent Michel, 생태 및 포용적 전환부 에너지 및 기후 사무국장(DGEC)
- Mr David Nacass, Extinction Rebellion 회원
- Mr Eric Piolle, Grenoble 시장
- Ms Patricia Samoun, 기후 시민 협약(CCC) 회원
- Ms Zaia Thomas, 기후 시민 협약(CCC) 회원
- Ms Marta Torre-Schaub, 법학 교수, 환경법 전문가

CNCDH

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rene Cassin의 주도로 1947년에 설립된 국가인권자문위원회(Consultative Commission on Human Rights, CNCDH)는 유엔으로부터 'A' 공인 등급을 받은 프랑스의 국립기관으로, 인권 증진과 보호를 담당하고 있습니다.

CNCDH는 다음과 같은 세 가지 역할을 수행합니다.

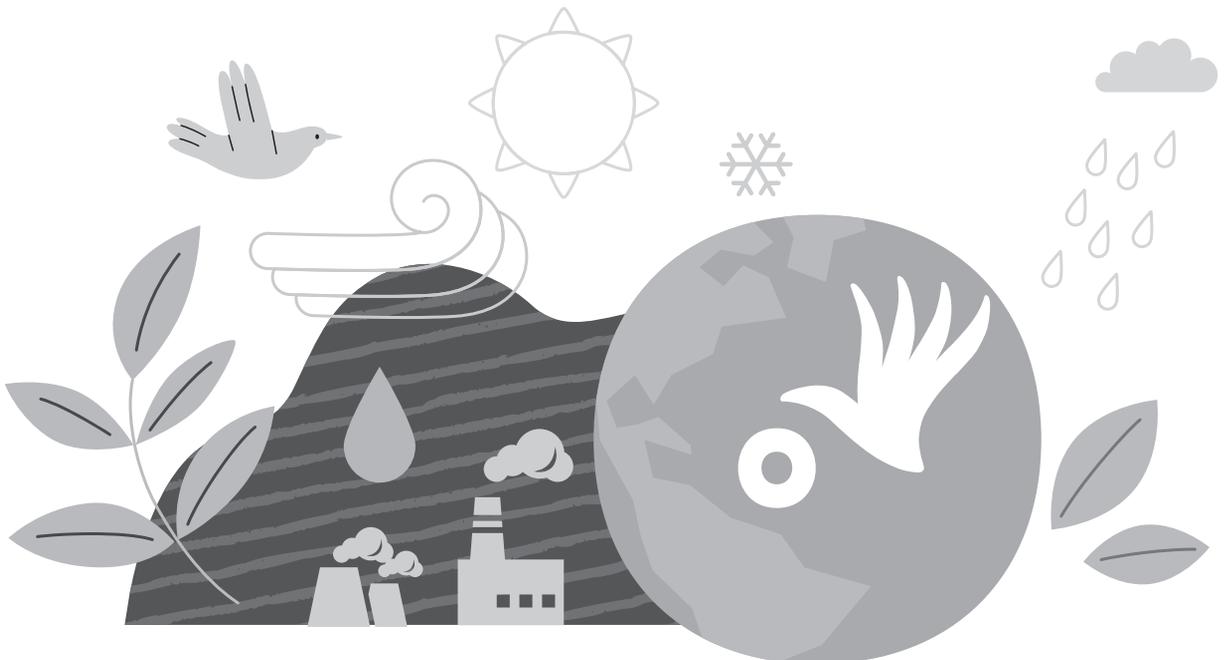
- 인권에 관한 대중의 의사결정 과정을 지원
- 국제 인권 협약에 의해 보호되는 권리의 프랑스 내 효력을 모니터링
- 국제 위원회의 제안 사항을 프랑스가 이행하는 것을 감독

CNCDH는 독립적인 기관이며 다양성의 원칙에 따라 운영됩니다. 인권 분야에서 시민사회와 프랑스 전문가가 지속적으로 대화를 갖는 유일한 기관으로서, CNCDH는 자격을 갖춘 64명의 개인과 시민사회에 뿌리를 둔 비정부 기구 대표로 구성됩니다.

CNCDH는 독립적인 국가 특별보고관으로서 1990년부터 모든 형태의 인종차별 반대, 2014년부터 인신매매와 인간에 대한 착취 반대, 2017년부터 “기업과 인권”, 2018년부터 동성애혐오 반대, 그리고 2020년부터 장애인 권리를 위해 활동 중입니다.

4. Climate Change and Human Rights-Handbook

출처: German Institute for Human Right, 2020년



기후변화와 인권

국가인권기구의 공헌 - 핸드북

기관

독일인권연구소(German Institute for Human Rights)는 독일의 독립적인 국가 인권기관입니다. 이 기관은 유엔 파리 원칙(A-상태)에 따라 인증되었습니다. 연구소 활동에는 정책 문제에 대한 조언 제공, 인권 교육, 정보 및 문서화, 인권 문제에 대한 응용 연구 및 국제 기구와의 협력이 포함됩니다. 독일연방의회(Deutscher Bundestag)가 재정을 지원합니다. 또한, 독일인권연구소는 장애인의 권리에 관한 유엔 협약과 아동 권리에 관한 유엔 협약의 이행을 모니터링할 의무가 있으며 이러한 목적을 위해 여러 모니터링 기관을 설립한 바 있습니다.

CIEL

국제환경법률센터(CIEL)는 국제법과 제도를 통해 환경을 보호하고 인권을 증진하며 공정하고 지속 가능한 사회를 보장합니다. CIEL은 법률 자문, 정책 연구, 분석, 교육, 훈련 및 역량 구축을 포함하여 글로벌 공익 옹호에 전념하는 비영리 조직입니다.

저자

Nathaniel Eisen은 워싱턴 DC에 소재한 국제환경법률센터(CIEL) 소속 법률 연구원입니다. 변호사이자 정책 분석가인 Nathaniel은 CIEL에서 기후변화의 실존적 위협을 해결하기 위해 인권의 법적 프레임워크와 제도를 활용하는 다수의 파트너십을 수행했습니다. 이전에는 동남아시아와 동아프리카 지역에서 지역사회 기반 보전 작업을 연구했습니다.

Nina Eschke는 독일인권연구소 국제인권정책부의 선임 연구원 겸 정책 고문입니다. 개발 및 국제 정책의 맥락에서 기후변화, 환경 및 인권의 연관성에 집중하고 있습니다. 이전에는 영국과 독일의 다양한 연구 기관과 시민사회단체 및 UNDP 인도네시아 사무소에서 기후변화 및 인권에 대한 선임 전문가로 일했습니다. University of Sussex에서 경제 및 국제 관계 학사 학위를, University of Bonn과 University College London에서 2개의 석사 학위를 받았습니다.



서문

해수면은 상승하고 있으며 바다는 산성화되고 있습니다. 빙하는 점점 더 빨리 녹고 있으며 산호초는 죽어갑니다. 가뭄은 더 잦아졌으며, 산불은 전 세계의 숲을 파괴하고 있습니다. 사막은 그 어느 때보다 빠르게 확장되고 있으며 물에 대한 접근성은 취약해지고 있습니다. 폭염은 더욱 거세져 가고 자연 재해는 증가하고 있습니다. 의심의 여지가 없이, 기후변화는 우리의 환경을 크게 변화시키고 있으며 세계 여러 지역에서 생명, 식량, 건강, 물, 주택 및 교육에 대한 권리를 포함하여 인간과 인권을 위협하고 있습니다.

2019년과 2020년은 기록상 가장 더운 해였습니다. 일부 지역은 몇 달 동안 기온이 계속 상승하며 일상 생활이 거의 불가능해질 수 있습니다. 많은 국가에서 더위로 인한 질병과 사망이 증가하게 될 것입니다. 온도가 더 높아지면 온대 지역에서 새로운 질병과 열대성 질병의 확산이 촉진될 것입니다. 기후변화는 대부분의 국가에서 물 균형을 크게 변화시킬 것입니다. 2019년 인도의 대도시 첸나이에서 저수지 고갈로 인해 몇 주 동안 식수를 사용할 수 없었던 것처럼 수자원이 부족해지면 심각한 공급 병목 현상이 야기될 수 있습니다. 강수량의 변화, 물 균형 및 온도 변화는 식량 생산 체계와 수백만 인구의 소득, 건강 및 기대 수명에 막대한 영향을 미칠 것입니다.

국가 단위가 취하는 조치의 질에 따라 기후변화가 인권에 미치는 영향이 달라질 것입니다. 이는 기후변화의 영향을 완화하는 데 도움이 되는 조치와 기후변화에 적응하는 데 도움이 되도록 고안된 조치 모두에 해당됩니다. 2008년부터 유엔은 국제 기후 보호 및 기후변화 적응에 대한 인권 기반 접근법을 옹호하는 다양한 결의를 채택했습니다.

국가는 예컨대, 온실가스 배출을 줄이고 환경적으로 건전하고 인권을 고려하는 방식으로 기후변화 영향에 대한 조치를 취함으로써 기후변화의 악영향으로부터 국민을 보호해야 합니다.

그렇다면, 국가인권기구(NHRI)는 이를 달성하는 데 어떻게 기여할 수 있을까요? 또한, 기후변화 행동에서 인권의 증진과 보호를 위해 어떤 역할을 하고 있으며 또 할 수 있을까요? 이 핸드북이 제시하는 바와 같이, 전 세계의 다양한 국가인권기구는 이와 관련하여 이미 풍부한 경험과 지식을 습득한 바 있습니다. 일례로, 라틴 아메리카의 국가인권기구는 기후로 인한 가뭄이 생계에 미치는 영향을 추적하기 위한 디지털 도구를 개발했습니다. 아시아 태평양 및 아프리카 지역의 국가인권기구는 극한 기상 현상이 여성 및 토착민과 같은 특정 집단의 인권에 미치는 불균형한 영향을 모니터링하고 있습니다. 한편, 유럽의 국가인권기구는 정책 자문 기능을 통해 정부가 국제적, 지역적, 국가적, 지역적 수준에서 기후변화에 대처하기 위해 노력하는 데 있어 인권 존중을 중심에 두도록 합니다. 다양한 국가인권기구는, 예를 들어 재생 에너지 프로젝트와 관련하여, 기후변화 완화 및 적응이 인권에 미치는 부정적인 영향을 조사합니다. 국가인권기구는 또한 제품 및 운영의

기후 영향을 통해 발생하는 인권과 관련한 기업의 책무 문제를 다룹니다.

이 핸드북은 모든 수준에서 인권 기반 기후 행동을 지원하고 모니터링 및 책임 메커니즘을 강화하기 위해 국가인권기구의 필수적 역할을 강화하기 위한 중요한 단계로서, 기후변화 정책 및 조치를 설계하고 구현하는 데 있어 주요한 과제를 식별하고, 해결해야 할 격차를 규명하며, 모범 사례를 제안합니다.

국제환경법률센터(CIEL)와 공동 편찬한 이 작업은 특히 지대한 기여를 한 Nathaniel Eisen과 Sebastien Duyck 덕분에 매우 성공적으로 이루어졌습니다. 특히 기후변화와 인권이라는 주제에 관한 국가인권기구의 참여를 촉진할 뿐만 아니라 해당 기구의 작업과 모범 사례에 대한 예시를 통해 이 핸드북의 내용을 풍부하게 해준 여러 국가인권기구에 감사를 전합니다.

유엔 사무총장 Antonio Guterres의 성명처럼, “지금은 기후변화라는 경주에서 모두가 승리하기 위해 모두가 달려야 할 때입니다.” (2019 유엔기후정상회의)

Michael Windfuhr

부국장, 독일인권연구소

감사의 글

초안 작성과 편집에 기여한 CIEL의 Sebastien Duyck, Erika Lennon, Jolein Holtz, Cate Bonacini, Nikki Reisch와 독일인권연구소의 Anna Wurth에게 감사를 표합니다. 이 연구의 기반이 된 연구 설계 및 조정 작업을 담당한 독일인권연구소의 Sara Phung에게 특별한 감사를 전합니다. 또한, 광범위한 조사, 번역 및 초기 초안 작성을 지원한 CIEL의 인턴 Jay Gillett, Lisa Kadel, Andrea Scarpello 및 Tim Hirschel-Burns에게도 감사를 전합니다.

다음은 포함하여 이 원고의 초안을 검토해 준 모든 분께 진심으로 감사를 표합니다.

Dr. Annalisa Savaresi – University of Stirling

Benjamin Schachter 및 Therese Amesen – (OHCHR);

Maja Hasanbasic – Croatian Ombudswoman’s Office

Michaela Ujhazyova – National Centre for Human Rights – Slovakia

Veerle Stroobants – Belgium Combat Poverty Service

Daniel Morris, Elin Wrzoncki, Francesca Thornberry – Danish Institute for Human Rights



초기 연구 과정에서 실시한 서면 설문에 응답해 주신 여러 국가인권기구 소속 직원께도 감사를 전합니다. 마지막으로, 인터뷰에 동의한 여러 국가인권기구 소속 직원에게도 깊은 감사를 드립니다. 덕분에 국가인권기구 조치에 관한 특정 사례와 관련 조치에 대한 제약 및 가능 조건에 대한 이해도를 크게 개선할 수 있었습니다.

Fath El Habti - Conseil National des Droits de l'Homme - Morocco

Diego Quiroz - Scottish Human Rights Commission

Loukinikini Villi - Samoa Office of the Ombudsman

Tatiana Mora Rodriguez - Defensoria de Los Habitantes - Costa Rica

Cathrine Bloch Veiberg 및 Kayla Winarsky - Danish Institute for Human Rights

Jorge Manuel Hori, Edmundo Estefan Fuentes, Claudia Rodriguez Zuniga - Comision Nacional de los Derechos Humanos - Mexico

목 차

1 소개	140
2 인권과 기후변화의 연계	142
2.1 기후변화의 인권 영향	142
2.2 기후변화 대응이 인권에 미치는 영향	145
3 기후변화와 관련한 인권 의무	147
3.1 기후변화의 영향에 직면한 국가의 의무	148
3.2 기후변화와 관련한 인권 의무	150
3.3 기업의 인권 관련 책무	150
4 기후변화의 맥락에서 인권을 보호하는 주요 기관	152
4.1 국제인권기구 및 메커니즘	153
4.2 기후변화에 관한 국제기구	155
4.3 국가 법원 및 지역 기관	158
5 국가인권기구의 참여 방식	161
5.1 인권 보호	161
5.2 인권 증진	171
5.3 모범적 계획, 협력 및 리더십	181
6 국가인권기구 참여로 나아가는 길	184
6.1 홍보	184
6.2 보호	185
6.3 모범적 계획, 협력 및 리더십	187
7 참고 문헌	188



1. 소개

국가인권기구는 전 세계적으로 인권을 위협하는 기후변화 위기의 최일선에 있습니다. 따라서 국가 정부가 인권 의무에 부합하는 효과적인 기후 행동을 취하도록 보장하는 데 핵심적인 역할을 할 수 있습니다.¹⁾

참고 정보 1: 국가인권기구 개요

국가인권기구(National Human Rights Institutions, NHRI)는 국가의 인권 의무 준수 여부를 모니터링하는 데 있어 특히 중요한 역할을 담당한다. 각 소속 국가의 인권 의무 이행을 감시하면서 모든 인권을 증진 및 보호하며, 또한 정부의 권한 행사가 모든 수준의 인권에 어떤 영향을 미치는지 모니터링하는 임무를 담당한다. 국가인권기구는 국가가 설립하고 자금을 지원하는 독립된 공공기관으로, 그 제도적, 사적, 재정적 독립성이 반드시 보장되어야 한다. 국가인권기구는 종종 개별적인 진정을 접수할 권한이 있지만 법원처럼 판결을 담당하지는 않는다. 시민사회와 긴밀히 협력하지만, 법률이나 헌법에 근거하고 국가가 자금을 지원한다는 점에서 본질적으로 시민사회와 다르다.

국가인권기구는 1993년 UN 총회가 승인한 파리 원칙에 근거를 두고 있으며, 따라서 이를 준수해야 한다.²⁾

이는 실질적으로 효과적인 완화 및 적응 조치를 통해 인권을 기후 영향으로부터 보호하고, 이러한 조치 자체가 인권을 존중하는 방식으로 설계 및 구현되도록 보장하며, 인권 위반 구제책을 제공하도록 보장하는 노력을 의미합니다.

1) 다수의 UN 인권 기구는 기후변화 문제의 해결을 위한 국가인권기구 활동에 감사를 표하고 더 많은 활동을 촉구했다. Committee on Economic, Social and Cultural Rights(경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회, CESCR)(2018a), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women(모든 형태의 여성 차별 철폐에 관한 협약, CEDAW)(2018a), Committee on the Rights of the Child(아동권리위원회, CRC)(2016a), 인권 및 기후변화에 관한 CEDAW, CESCR, UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families(이주 노동자 및 가족 구성원의 권리 보호를 위한 UN 위원회, CMW), CRC, UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities(UN 장애인 권리 위원회, CRPD)의 공동성명 등을 참조한다(다음 주소에서 확인 가능: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>).

2) 출처 상동

국가인권기구는 인권 증진 및 보호라는 핵심 기능을 수행하기 위해³⁾ 필수적인 교육, 조사 및 조인 활동을 수행합니다. 국가인권기구는 국가 단위, 지역 단위 및 나아가 국제적 수준의 인권 검토 메커니즘을 통해 정책 조인을 제공하고, 의무를 가진 주체의 책임을 요구하는 독립된 기관이며, 따라서 기후변화에 대한 인권 기반 접근 방식을 통합하는 효과적 조치를 채택할 독보적인 위치에 있습니다.

이 핸드북의 목적은 기후변화에 대해 국가인권기구의 참여를 촉진하는 것입니다. 이를 위해 기후변화와 관련하여 국가인권기구가 취할 수 있는 다양한 형태의 행동 사례를 제시하고 모범 사례를 강조합니다. 제시된 예는 전수를 다루지 않으며, 기후변화 작업의 공통 요소에 대한 국가인권기구 간의 대화를 촉진하기 위해 과거 및 현재 진행 중인 국가인권기구 이니셔티브를 제시합니다. 국가인권기구의 권한은 모든 영역의 모든 인권으로 확장되어야 한다. 파리 원칙에 기초한 전 세계의 국가인권기구는 위원회, ombudsman, 자문위원회, 연구소 등 다양한 형태를 취하며, 그 임무, 구조, 역량이 매우 다양하다.⁴⁾

아래에 논의된 사례의 내용과 기후 위기에서 국가인권기구의 역할에 대한 견해는 국가인권기구의 기후 활동에 대한 포괄적인 탁상 검토, 설문조사 및 국가인권기구 정책 담당자와의 인터뷰를 통해 확인되었습니다. 이 연구를 통해 파리 원칙을 부분적으로 또는 완전히 준수하는 것으로 간주되는 모든 국가인권기구의 거의 절반이 기후변화와 관련하여 어떤 형태로든 활동하고 있음이 확인되었습니다.⁵⁾

이 핸드북에서는 먼저 인권과 기후변화의 관계를 논의하고, 현재 인권과 기후변화에 대한 협력이 이루어지는 국제기구의 간략한 개요를 설명합니다. 각 섹션의 내용은 시민사회뿐만 아니라 국가인권기구와 정부가 기후변화와 인권의 관계에 대해 대화를 할 수 있는 유용한 출발점이 될 수 있습니다. 그런 다음에는 사례 연구와 기후변화에 대한 국가인권기구 참여의 모범 사례를 제시하고 국가인권기구 참여를 위한 잠재적인 방법을 개발하여 결론을 도출합니다.

이러한 국가인권기구는 다양한 지역과 경제권에 위치하고 있으며 권한 범위가 광범위하여 모든 국가인권기구가 인권 기반 기후 솔루션을 찾는 데 기여할 수 있음을 보여줍니다.

3) UN General Assembly (1993), A/RES/48/134.

4) 국가인권기구에 관한 자세한 내용은 German Institute for Human Rights (2018) 또는 Kampf (2018)를 참조한다.

5) 2019년 11월 기준으로 114개 국가인권기구가 A 또는 B 등급을 받았다(GANHRI (2019) 참조).



2 인권과 기후변화의 연계

긴급한 조치를 취하지 않는다면 세계는 2015년 파리협정에서 각 국가의 정부가 설정한 목표 한계치, 즉 지구 온난화를 산업화 이전 수준보다 1.5°C 또는 2°C 이하로 제한하기로 한 목표 한계치를 곧 초과하게 됩니다. 지금까지 지구 평균 기온의 상승은 이미 심각하고 가속화된 영향을 미치고 있으며 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Inter-governmental Panel on Climate Change, IPCC)는 온난화가 1.5°C를 초과하면 지역사회와 생태계에 재앙이 닥치게 될 것이라고 경고했습니다.⁶⁾

이러한 접근 방식은 기후 관련 정책 입안의 내용과 과정 모두에서 평등과 비차별의 원칙을 중심으로 하며, 이는 사람들이 정보에 접근할 수 있고, 자신의 삶에 영향을 미치는 결정을 형성하고 유의미하게 참여할 수 있는 능력이 있으며, 정부 및 기업 행위자가 책임을 지도록 할 수단이 있다는 것을 보장합니다.

2.1 기후변화의 인권 영향

기후변화는 우리 삶의 거의 모든 측면에 영향을 미치며 생명, 건강, 식량, 주택 및 물에 대한 권리를 포함하되 이에 국한되지 않는 광범위한 인권에 영향을 미칩니다. 기후변화는 또한 이러한 권리의 이행에 있어 기존의 격차를 악화시키는 경향이 있습니다. 그리고 장기적이고 돌이킬 수 없는 영향으로 인해 기후변화는 아동, 청소년 및 미래 세대의 권리에 불균형적으로 영향을 미칩니다. 기후변화가 인권에 미치는 영향에 대한 가장 최근의 명료한 설명 중 하나는 인권 위원회(Human Rights Committee)가 생명권에 관한 일반 논평(General Comment on the Right to Life, 2018)을 통해 제시한 내용입니다.

“환경 파괴, 기후변화 및 지속 불가능한 개발은 생명권을 향유할 수 있는 현재와 미래 세대의 능력에 가장 시급하고 심각한 위협 중 일부이다. 따라서, 환경을 보존하고 공공 및 민간 행위자가 야기하는 피해, 오염 및 기후변화로부터 환경을 보호하는 조치를 취하는 것은 생명을 보호해야 하는 국가의 의무에 포함된다.”⁷⁾

기후 위기는 불평등을 악화시키고 불안정성을 심화시키며 생명과 생계를 위협하는 우리 시대의 가장 큰 인권 문제 중 하나입니다. 기후변화는 미래 세대의 권리뿐만 아니라 손실과 피해를 포함하여 기후변화의 영향으로 이미 고통받고 있는 인구를 보호하는 방법에 대한 심오한 질문을 제기합니다. IPCC는 지구 온난화 1.5도 특별 보고서(Special Report on Global Warming of 1.5 Degrees, 2018)를 통해 기후변화가 다양한

6) Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018), p.11을 참조한다.

7) UN Human Rights Committee (2018). CCPR/C/GC/36.

인권에 미치는 영향을 강조했습니다.⁸⁾ 여러 과학적 연구를 통해 기후변화로 인한 피해의 규모, 범위 및 심각성과 전 세계적으로 이러한 영향이 고르지 않게 분포한다는 사실이 규명됨에 따라⁹⁾ 국내, 지역 및 국제 수준의 인권 전문가, 사법 당국 및 정책 입안자들은 지구 온난화가 인권에 미치는 영향을 인식하고 있습니다.¹⁰⁾

기후변화 자체가 직접적으로 인권에 미치는 영향 외에도, 기후변화를 완화하거나 적응하기 위해 고안된 조치도 인권에 부정적인 영향을 미칠 수 있습니다. 따라서 기후변화의 부정적 영향으로부터 사람들을 보호하는 것뿐만 아니라 기후변화의 속도를 늦추고 이에 대응하도록 고안된 조치를 보장하며 그 결과를 개선하기 위한 인권 기반 접근을 이행하는 데 있어 인권을 보호하고 증진하는 방식이 필요합니다.

표 1: 기후변화의 인권 영향

인권:	기후변화의 예시적 영향
<p>식량</p> <p>한 국가의 영토에 있는 모든 사람이 쉽게 구할 수 있고 물리적으로 경제적으로 접근할 수 있는 적절한 식량에 대한 권리. (CESCR (1999). E/C.12/1999/5, para. 6-11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 식량에 대한 직접적인 접근, 식량 생산 및 가격 안정성의 손상. (IPCC (2020), sections A2.8, A5.4-A5.5) - 극한 기상 현상으로 인한 가뭄, 홍수, 사막화 및 강우 특성 변화와 같은 현상은 모두 자연과 농업 생태계를 위협에 빠뜨린다. (OHCHR (2009). A/HRC/10/61, para. 15, 17; 인권과 환경에 관한 UN 특별보고관 (UN Special Rapporteur on human rights and the environment, 2019). A/74/161, para. 12)
<p>물</p> <p>식수, 음식 준비, 개인 및 가정 위생 등 개인 및 가정용으로 충분하고 안전하고 수용 가능하고 물리적으로 접근 가능하고 저렴한 물에 대한 권리. (CESCR (2002). E/C.12/2002/11, para. 2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 물의 가용성 및 접근성이 손상된다. - 빙하의 손실과 적설량 감소로 산맥의 물에 의존하는 지역의 수도 공급에 가장 큰 영향을 미친다. - 전 세계 평균 육지 및 해양 표면 온도가 상승하여 강수량 부족, 장기 가뭄 및 물 스트레스를 유발하는 강우 패턴의 변화를 야기할 것으로 예상된다. (IPCC (2018), pp. 36, 200) - 가뭄, 폭우, 홍수, 해수면 상승을 포함한 극한의 기후 및 기상 현상은 염류화 또는 수자원 오염을 초래할 수 있다. (OHCHR (2009) - g; CESCR (2000). E/C.12/2000/4, para.12)

8) IPCC (2018).

9) 예를 들면, IPCC (2014), Watts Adger et al.(2015)을 참조한다.

10) 예를 들면, Duyck Sebastien Johl (2018)을 참조한다.



표 1: 기후변화의 인권 영향

인권:	기후변화의 예시적 영향
<p>건강 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강에 대한 권리는 앞서 언급한 권리와 밀접하게 연결되어 있으며, 적절한 건강 관리 및 사람을 건강하게 해주는 상품, 서비스 및 조건의 향유 및 이에 대한 동등한 접근을 포함한다. (CESCR (2000). E/C.12/2000/4, para. 12)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 극한 기상 현상은 부상을 유발하고, 주택을 파괴하며, 이주를 야기하며, 식량과 물의 불안정성을 악화시키고, 사람들을 더 높은 질병률과 사망률의 위협에 빠뜨리는 기타 직접적인 영향을 유발한다. - 기후변화의 다양한 영향에 따라 매개 질병의 확산이 증가한다. - 극단적인 기상 현상으로 인한 건강 센터의 파괴, 이동의 저해, 물과 전기의 차단 등 의료 서비스를 제공하고 건강의 기본 결정 요인이 되는 서비스를 제공하는 것이 어려워진다. (IPCC (2014), p. 716)
<p>주택 안전하고 평화롭고 존엄성을 지키며 살 권리. 거주권의 보장, 강제 퇴거로부터의 보호, 서비스의 이용 가능성, 물자, 시설 및 인프라 품질, 경제성, 거주 가능성, 접근성, 위치 및 문화적 적합성과 같은 요소를 포함한다. (CESCR (1992). E/1992/23, para. 7-8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 해수면 상승, 홍수 및 가뭄은 주택에 대한 적절한 접근성과 가용성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 작은 섬나라에 위치한 해안 지역사회는 해수면 상승에 특히 취약하며, 일부는 이미 강제로 이주한 바 있다. (적절한 주택 권리에 관한 UN 특별보고관, 2009). A/64/255) - 가뭄과 홍수의 빈도 또는 심각도 증가를 포함하여 변화하는 날씨 패턴은 토지의 경작 가능성과 인구의 식량, 생계 및/또는 문화적 관행에 필수적인 지역의 접근성에 영향을 미친다.

기후변화는 이미 일부 사람들에게 치명적이며 지속적인 지구 온난화는 더 많은 생명을 앗아갈 가능성이 있습니다. 열과 관련한 사망과 극한 기상 현상으로 인한 사망의 증가, 인수공통전염병 및 질병 확산 경로의 증가, 식량 불안정 및 영양실조 악화 등은 기후변화가 생명권을 직접적으로 침해하는 방식 중 일부가 될 것입니다. 세계보건기구(WHO)는 기후변화로 인해 2030년까지 이러한 방식으로만 매년 250,000명 이상이 사망할 것이라고 추정합니다.¹¹⁾

11) World Health Organization (WHO) (2014), para. 6-7.

참고 정보 2: 안전하고 깨끗하고 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 인권 인식을 위하여

UN 회원국의 80%(193개국 중 156개국)는 안전하고, 깨끗하고, 건강하고, 지속 가능한 환경에 대한 권리를 (이러한 권리를 포함하는 지역 문서의 당사자로서 또는 자국의 법률을 활용함으로써) 인식하고 있다.¹²⁾

14페이지의 표에서는 기후변화가 생명권을 넘어 인권에 영향을 미치는 여러 방식에 대한 개요를 제공합니다. UN 인권 및 환경 특별보고관에 따르면 “안전한 기후는 건강한 환경에 대한 권리의 필수 요소이며 인간의 삶과 웰빙에 절대적으로 필요한 것”이다.¹³⁾ 2018년 특별보고관은 안전한 환경에 대한 권리와 관련된 기존 규범과 최우선 국가 의무를 요약한 ‘인권 및 환경에 관한 기본 원칙(Framework Principles on Human Rights and the Environment)’을 발표했다.¹⁴⁾ 지금까지 특별보고관과 유엔아동권리위원회(UN Committee on the Rights of the Child) 및 유엔환경계획(UN Environment Programme, UNEP)은 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 인권을 위한 국제법 차원의 장치를 (UN 결의 64/292에서 안전하고 깨끗한 식수와 위생에 대한 권리를 인권으로 인정된 것과 유사하게) 마련하도록 권고해 왔다.¹⁵⁾ 해당 결의는 2021년 초 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)에 제출될 예정이다.

2.2 기후변화 대응이 인권에 미치는 영향

기후변화를 해결하기 위한 조치는 인권에 영향을 미칠 수 있으며, 실제로도 영향을 미치고 있습니다. 예를 들어, 대규모 재생 에너지 사업, 바이오 연료 생산을 위한 조림 사업 또는 인권 위협에 대한 적절한 주의 없이 숲에서 탄소를 포집하는 사업은 지역사회와 토착민의 권리에 부정적인 영향(강제 이주 및 생계 수단 박탈 등)을 미치는 것으로 나타났습니다.

12) 인권 및 환경에 관한 UN 특별 조사위원 UN Special Rapporteur on human rights and the environment (2019a). A/74/161, para 13.

13) 인권 및 환경에 관한 UN 특별 조사위원 (UN Special Rapporteur on human rights and the environment, 2019b). A/43/53

14) 인권 및 환경에 관한 UN 특별 조사위원 (UN Special Rapporteur on human rights and the environment, 2018). A/HRC/37/59.

15) 예를 들면, 인권 및 환경에 관한 UN 특별 조사위원 (UN Special Rapporteur on human rights and the environment, 2020)을 참고한다.



새로운 정책과 사업은 그것이 '친환경'이라고 표시된 사업이라 할지라도 영향을 받는 지역사회의 의견과 동의를 바탕으로 선택 및 설계되어야 하며, 다음과 같이 투명하고 환경 및 사회적 보호장치를 존중하는 방식으로 구현되지 않는다면 인권을 침해할 위험이 있습니다.

참고 정보 3: 부정적 인권 영향과 관련된 기후 완화 및 적응 조치

사례 1: 칠레 Alto Maipo의 수력 발전 프로젝트

칠레의 Alto Maipo 수력 발전 프로젝트는 화석연료에서 생성되지 않는 전기를 생산하기 위한 것으로, 교토 의정서에 따라 청정 개발 메커니즘에 등록되어 있다. 그러나 지역 단체의 보고서에 따르면 이는 부정적 인권 영향과 관련이 있다.¹⁶⁾

사례 2: 케냐의 급수탑 보호 및 기후변화 완화 및 적응 프로그램

EU가 자금을 지원하는 이 프로그램은 케냐의 주요 유역 산림의 산림 보존 및 복원 개선 노력을 통해 케냐 내에서 기후변화 영향에 대한 회복력을 구축하는 것을 목표로 한다.¹⁷⁾

이 프로젝트에 따른 건설은 적절한 주택에 대한 권리에 영향을 미쳤는데, 건설 소음과 교통 혼잡이 항상 발생함에 따라 마을이 차단벽에 둘러싸였기 때문이다. 또한 이 프로젝트는 영향을 받은 강의 흐름을 변경하였으며 수량 또한 감소시켜 물, 식량, 건강 및 생명에 대한 권리를 위협한다. 또한 Cajon del Maipo의 기념물, 자연 보호 구역 및 보호 유적지를 위협하여 문화 유산을 위협에 빠뜨리고 있다. CESCR은 2021년 차기 정기 보고를 통해 이 문제를 다룰 것을 칠레에 요청했다.¹⁸⁾ 그러나 케냐 국가인권위원회(Kenyan National Commission on Human Rights, 섹션 5.1.1 참조), 국제앰네스티(Amnesty International) 및 기타 NGO가 기록한 바와 같이, 이 사업은 주택 파괴, 토착지에서의 강제 퇴거, 지역 거주자 사망 등 Sengwer의 토착민은 물론 기타 지역사회에 부정적인 인권 영향을 미치고 있으며 이로 인해 EU는 해당 사업에 대한 자금 지원을 중단했다.¹⁹⁾ EU의 중간 검토에 따르면, 프로젝트 기획자들은 인권에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 더 높은 케냐 산림청의 기존 비참여형 보존 정책을 무시했던 것으로 나타났다. 또한, 프로젝트 착수 전에 숲의 토지

16) Citizen's Committee No Alto Maipo (CCNAM), Ecosistemas, 국제환경법센터(CIEL)가 공동으로 CESCR에 제출한 문서를 참조한다(https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fIC5%2fCHL%2f41329&Lang=en).

17) 참조: https://eeas.europa.eu/delegations/kenya/14465/protecting-and-increasing-forest-cover-kenya_en

18) CESCR (2020). E/C.12/CHL/QPR/5.

19) Kenya National Commission on Human Rights (2018); Amnesty International (2018).

소유권과 관련하여 진행 중인 여러 관련 법원 사건의 가능한 결과를 고려했어야 한다는 사실이 확인되었다.²⁰⁾

3. 기후변화와 관련한 인권 의무

국가는 국제인권법에 따른 주요 의무자입니다. 모든 국가는 기후변화와 그 영향에 대한 조치를 취하고 국제적 약속을 지키는 데 있어 인권을 보호할 의무가 있습니다. 그러나 기후변화는 국가 중심 인권법의 전통적인 패러다임에 근본적인 문제를 제기합니다. 국가뿐만 아니라 민간 단체를 포함한 많은 행위자들은 기후변화에 기여했으며, 따라서 미래의 온난화를 방지하고 완화할 뿐만 아니라 과거, 현재, 미래의 피해를 구제할 책임을 공유하고 있습니다.²¹⁾

- 기후변화 영향의 불균형과 다양한 집단에 대한 기후 정책의 이질적인 영향을 해결(비차별).
- 정보에 대한 권리, 표현의 자유, 환경 의사결정에 대한 참여뿐만 아니라 사전에 자유 의지에 따라 동의 또는 거부할 수 있는 토착민의 권리를 포함하여 기후 정책을 이행할 때 인권을 존중. 이는 대중에게 기후변화에 대한 접근 가능한 정보를 제공하고 “모든 기후 관련 조치에 대중이 참여할 수 있는 포괄적이고 공평하며 성별에 기반한 접근 방식을 보장”하는 것을 수반함.²²⁾

또한 기후변화에 대한 책임과 그 결과의 취약성이 심각하게 단절됨에 따라 국가와 민간 행위자 모두에 대한 치외법권 의무를 해결해야 하는 필요성이 강조되고 있습니다. 비차별, 정의, 참여, 투명성 및 책임은 기후 정책의 전체 설계 및 구현에 영향을 미치는 중요한 원칙입니다.

20) 유럽 연합 (EU) (2018)

21) 예를 들어, 2019년 12월 제25차 UNFCCC 당사국 총회에서 Michelle Bachelet UN 인권고등판무관이 발표한 기후변화에 대한 구제책과 기업 및 인권 차원의 접근성 문제에 관한 성명서를 참조한다(<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25406&LangID=E>).

22) 출처 상동



3.1 기후변화의 영향에 직면한 국가의 의무

모든 국가는 3개 이상의 주요 국제 인권 조약을 체결한 당사국입니다. 이러한 조약은 그들에게 인권을 존중하고, 보호하고, 실현할 의무를 부여합니다.

존중: 국가는 인권 향유를 방해하거나 축소해서는 안됩니다.

- 인권을 침해하는 방식으로 지구 대기를 해치는 행위를 지양.²³⁾

보호: 국가는 기업이나 무장 단체와 같은 제3자에 의한 인권 침해 및 학대로부터 개인과 단체를 보호해야 합니다.

- 민간 행위자가 기후에 미치는 영향을 방지하기 위한 법안을 제정 및 시행.

- 특정 기후 완화 및 적응 프로젝트가 인권을 침해하지 않도록 보장.²⁴⁾

- 기후 관련 문제를 다루는 환경 및 인권 옹호자를 위협과 폭력으로부터 보호.

글로벌 온실가스 배출 감소를 위해 국제 및 지역 수준에서 협력.

이행: 국가는 기본 인권의 향유를 촉진하기 위해 적극적인 조치를 취해야 합니다.

- 인권에 기반한 기후 적응 및 완화 조치를 달성하기 위한 법률, 정책 및 프로그램을 도입.²⁵⁾

인권조약기구들은 기후변화를 방지할 의무가 모든 사람의 인권을 보호할 의무에서 비롯된다는 점을 점점 더 인식하고 있으며, 이는 국가 관할권에 속하는지 여부와 무관하며, 일례로 아래 제시된 노르웨이와 스위스의 검토 사례를 통해 확인할 수 있습니다.

유엔아동권리위원회(UN Committee on the Rights of the Child, CRC)는 2018년 노르웨이에 대한 최종 관찰 결과 보고를 통해,²⁶⁾

23) 인권 및 환경에 관한 UN 특별 조사위원(UN Special Rapporteur on human rights and the environment, 2019a). A/74/161, para 64.

24) 출처 상동

25) 출처 상동

26) CRC (2018a). CRC/C/NOR/CO/, para 5-6.

- 기후변화 및 기후 대응 조치로 인해 부정적인 영향을 받는 사람들을 위해 사법 및 구제책에 대한 효과적이고 경제적이며 시기 적절한 접근을 보장.
- 기후변화를 모든 수준의 교육 커리큘럼에 통합하는 것을 포함하여, 지구 기후 위기의 원인과 결과에 대해 접근 가능하고 구하기 쉽고 이해하기 쉬운 정보를 대중에게 제공함으로써 일반의 인식을 제고.²⁷⁾

파리협정(2015)은 국가가 “기후변화를 해결하기 위한 조치를 취할 때 인권에 대한 그 의무를 존중, 증진 및 고려”할 의무가 있음을 반복하여 제시합니다.²⁸⁾ 이는 인권 보호장치를 완화 및 적응 전략에 통합해야 할 국가의 책무를 강조합니다. 이러한 의무를 운용하기 위해 국제 변호사 협회(International Bar Association)는 영향을 받는 사람들과 지역사회의 권리를 보호하는 방식으로 기후 정책을 설계, 구현 및 모니터링할 수 있도록 국가 단위의 보호장치 및 책임 프로세스를 수립할 것을 권고합니다.²⁹⁾ 인권 보호장치는 정책 일관성과 합법성을 촉진하고 프로젝트의 효과성과 지속 가능성을 보장합니다.³⁰⁾ “존중, 증진 및 고려”에 대한 단체 협약에도 불구하고, 파리협정의 당사국은 인권 보호장치를 완화 및 적응 전략에 통합하는 과정을 모니터링하는 대응 책임 메커니즘을 아직 개발하지 않았으며, 그러한 보호장치가 제정될 때 준수 여부를 추적하지도 않고 있습니다. 노르웨이가 화석연료의 영향으로부터 노르웨이 안팎의 어린이를 보호해야 한다는 결론을 내렸습니다. 이와 유사하게, 2019년 스위스에 대한 최종 관찰 결과 보고서에서 CESCR는 스위스 정부가 화석연료 산업에 대한 공공 및 민간 스위스 금융 기관의 글로벌 투자를 감축하는 조치를 취할 것을 촉구했습니다.³¹⁾ 따라서 적어도 일부 인권과 관련하여 치외법권 의무가 존재한다는 것은 국가가 배출량을 줄여야 하며 영향이 예상되는 위치가 어디든 예측 가능한 것으로 판단되는 피해를 해결하기 위해 조치를 취해야 한다는 사실을 의미합니다.³²⁾

27) 출처 상동

28) UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015). FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, Preamble.

29) International Bar Association (2014).

30) CIEL et al (2017a), p. 5.

31) CESCR (2019). E/C.12/CHE/CO/4.

32) Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, ETO Consortium (2013) 및 CIEL (2017b)을 참조한다.



3.2 기후변화와 관련한 인권 의무

절차적 권리는 세계인권선언 (Universal Declaration of Human Rights)에³³⁾ 명시되어 있으며, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), ILO 협약 169, 토착민 및 부족민 협약(ILO Convention 169, Indigenous and Tribal Peoples' Convention) 및 장애인의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)에서 이와 관련한 보다 구체적인 내용을 제시합니다.

이러한 조약에는 정보에 대한 권리, 의사결정에 참여할 권리, 정의에 접근할 권리 등이 포함됩니다. 이러한 권리는 1992년 리우 선언(Rio Declaration)에서 인정한 국제 환경법의 필수 요소이며, 기후 거버넌스 프레임워크에 반영됩니다.

또한, 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)은 기후변화 관련 정보에 대한 접근과 기후변화 대응 개발에 있어서 일반 대중 참여의 중요성을 강조합니다.³⁴⁾

3.3 기업의 인권 관련 책무

기업은 기후변화의 주요 원인이 되어 왔으며 앞으로도 계속 영향을 미칠 것입니다.³⁵⁾

참고 정보 4: 네덜란드 NGO와 ING 은행

금융 기관은 기후변화의 영향으로부터 인권을 보호해야 할 자체적 책무를 갖고 있다. 한 NGO 조직은 OECD 지침과 관련하여 최근 네덜란드의 NCP(다국적 기업)에 제출한 진정을 통해 ING의 대출 및 보고 관행에 대한 이의를 제기했다. NCP는 간접 배출량 보고를 요구하는 OECD 지침이 기후에 영향을 미친 ING의 대출 활동에 적용된다는 사실을 확인하고 사례 심리를 진행하는 데 동의했다.³⁶⁾

33) 세계 인권 선언(Universal Declaration of Human Rights)의 제19조 및 제20조를 참조한다(<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>).

34) 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)의 제6조 (a)(ii)~(iii)를 참조한다(https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf).

35) Heede (2014) 및 Frumhoff/Heede/Oreskes (2015)에 따르면, 1750년부터 2010년까지 총 산업 CO2 배출량의 63%는 불과 90개 화석 에너지 및 시멘트 회사의 제품 및 생산에서 비롯된다.

36) Oxfam Novib, Greenpeace Netherlands, Bank Track, Friends of the Earth Netherlands (Milieudefensie)와 ING (2019) 간의 최종 진술(<https://www.oecdguidelines.nl/latest/news/2019/04/19/final-statement-dutch-ncp-specific-instance-4-ngos-versing-bank>)을 참조한다.

파리협정은 정보 및 참여에 대한 권리에 대한 이러한 약속을 강화합니다.³⁷⁾ 2018년 채택된 파리협정의 이행 지침에서는³⁸⁾ 정보 접근성, 투명성, 참여 등의 절차적 권리 또한 제시되어 있습니다.

인권조약기구는 예컨대, 모든 기후 정책 개발에 여성,³⁹⁾ 토착민,⁴⁰⁾ 아동⁴¹⁾ 및 장애인⁴²⁾의 참여를 보장하기 위한 조치를 취할 필요성을 강조하면서 이러한 권리에 대한 추가 설명을 제공한 바 있습니다.

오르후스 협약(Aarhus Convention, 1998)과 에스카주 협약(Escazu Agreement, 2018)(2021년 발효 예정)은 당사국이 환경 위협에 대한 정보를 제공하고, 환경 거버넌스에 대한 대중의 참여를 촉진하며, 환경 문제에 관한 정의에 대한 효과적인 접근을 제공해야 할 법적 의무를 규정합니다. 기업은 자체 활동을 통해 직접적으로 온실가스 배출을 유발할 수 있고, 공급업체 또는 배출을 생산하는 서비스 제공업체와의 계약을 통해, 배출 활동에 자금을 지원하거나 배출과 관련된 제품을 판매함으로써(화석연료의 경우 가장 직접적으로) 온실가스 배출에 기여할 수 있습니다.⁴³⁾ 기업은 문제의 일부이므로 솔루션의 일부이기도 합니다. 기업은 온실 가스 배출량을 줄이고 효과적인 기후 대응 조치를 구현하는 데 필수적입니다.

합의 절차에서 ING는 자금 조달 활동과 관련된 배출량의 측정 및 보고를 개선하고 대출 포트폴리오를 지구 온난화를 2°C 미만으로 제한하는 파리협정 목표를 충족하도록 조정하는 데 동의했다.

많은 국가에서 기업은 국가 또는 지역 규정에 따라 환경을 보호하는 방식으로 운영을 수행하고 보고할 의무가 있습니다.⁴⁴⁾

인권과 환경에 관한 특별보고관은 이같은 다양한 문헌이 제시한 책무를 다음과 같이 요약했습니다.

“특히 기후변화와 관련된 기업의 다섯 가지 주요 책무는 해당 기업의 자체 활동 및 자회사에서 발생하는 온실가스 배출량을 줄이는 것, 제품 및 서비스에서 온실가스 배출량을 줄이는 것, 공급업체의 온실가스

37) UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015). FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, article 12.

38) Implementation Guidelines of the Paris Agreement, UNFCCC(2018)를 참조한다.

39) CEDAW (2018b). CEDAW/C/MHL/CO/1-3.

40) CESCR (2018b). E/C.12/NZL/CO/4.

41) CRC (2018b). CRC/C/GTM/CO/5-6.

42) CRPD (2018). CRPD/C/SYC/CO/1.

43) Expert Group on Climate Obligations of Enterprises(2018), pp. 5-8을 참조한다.

44) 환경 및 노동법과 다양한 유형의 의무 공개법은 환경 방출부터 외국 정부에 대한 지불에 이르는 모든 것을 다루는 내용으로 인권 보호를 뒷받침할 수 있다. 공개 법률 요약을 참조한다(<https://www.carrotsandsticks.net/reporting-instruments/?status=Forthcoming&status=Current&reportingRequirements=Public+law+and+regulation>).



배출을 최소화하는 것, 배출량, 기후 취약성 및 좌초 자산의 위험을 공개하는 것 그리고 비즈니스 관련 인권 침해의 영향을 받는 사람들이 효과적인 구제책에 접근할 수 있도록 보장하는 것이다. 또한, 기업은 기후변화에 효과적으로 대처하기 위한 공공 정책에 반대하기보다는 지지해야 한다.”⁴⁵⁾

또한, UN 인권 기구의 성명은 학문, 법학 및 관할 분야에서 점점 증가하고 있으며, 인권 실사를 수행할 기업의 의무를 포함하여 최소한 기업의 운영과 대리인 및 자회사의 인권을 존중해야 할 기업의 책무를 식별합니다.⁴⁶⁾ 일부 영역의 경우 국제 관습법에서 파생되는 이러한 규범은 2011년 유엔인권이사회에서 만장일치로 채택된 기업과 인권에 관한 UN 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)에 반영되어 있습니다.⁴⁷⁾ 다양한 문헌에서는 국제법에 따라, 특히 기후변화의 맥락에서 이러한 기업의 책무에 대해 자세히 설명하고 있습니다.⁴⁸⁾

4 기후변화의 맥락에서 인권을 보호하는 주요 기관

많은 기관에서 인권과 기후변화의 연계를 다룹니다. 이 장에서는 유엔인권이사회(UN Human Rights Council, HRC)와 그 특별 절차, 인권조약기구(Human Rights Treaty Bodies, HRTB), 인권고등판무관실(Office of the High Commissioner on Human Rights, OHCHR), 그리고 UNFCCC, 적응기금(Adaptation Fund), 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)과 같은 주요 기후변화 관련 기관의 일부를 소개합니다.

다른 여러 법적 체제와 기관 또한 기후 행동에 대한 절차적 권리를 보호하며 보완적 프레임워크의 이행을 검토합니다. 예를 들면, 오르후스 협약(Aarhus Convention), 에스카수 협약(Escazu Agreement), 지속 가능한 개발 목표에 관한 고위급 정치 포럼(High-level Political Forum on the Sustainable Development Goals)이 해당합니다.

45) UN Special Rapporteur on human rights and the environment (2019a). A/74/161, para 19-20.

46) 요약 내용은 Business and Human Rights Resource Centre (2020)를 참조한다.

47) OHCHR (2011).

48) 기업의 기후 의무에 관한 전문가 그룹(Expert Group on Climate Obligations of Enterprises, 2018), 인권과 환경에 관한 UN 특별 조사위원(UN Special Rapporteur on human rights and the environment, 2019a). A/74/161. 인권이사회의 기업과 인권에 관한 실무그룹(Working Group on Business and Human Rights)은 기업과 인권에 관한 UN 이행 원칙이 기후변화에 적용되는 방법에 관한 정보 안내서를 준비하고 있다.

4.1 국제인권기구 및 메커니즘

1.1.1 유엔인권이사회(HRC)

유엔인권이사회는 전 세계적으로 인권을 강화하고 증진하기 위해 유엔 회원국이 구성한 다자간 기구입니다. HRC는 다음과 같은 목적의 광범위한 관할권을 가집니다.

- 인권에 대한 보편적 존중의 촉진
- 인권이 침해되는 상황을 해결하고 인권 긴급 상황에 신속하게 대응
- 주제별 문제에 대한 대화의 포럼 역할을 제공
- 인권 의무와 관련한 국가의 성과를 검토
- 총회에 국제인권법의 발전에 관한 권고를 제공⁴⁹⁾

이러한 관할권을 보유한 HRC는 국가의 기후변화와 관련한 인권 의무 이행 결과를 조사할 수 있습니다. 지난 10년간 일련의 HRC 결의에서는 기후변화의 인권 영향과 인권 기반 접근 방식을 통해 기후변화에 대응해야 하는 국가의 의무를 인식한 바 있습니다.⁵⁰⁾

1.1.2 보편적 정기 검토(UPR)

HRC 회원국은 보편적 정기 검토(Universal Periodic Review, UPR)를 통해 특정 국가의 기후변화 관련 인권 의무를 검토합니다. 국가가 주도하는 이 프로세스는 상호 검토를 통해 국가의 인권 성과를 평가하고 해당 국가가 인권 준수를 개선할 수 있는 방법에 관한 권고를 도출합니다.⁵¹⁾ 2020년 5월 현재, UPR은 기후변화의 맥락에서 개별 국가의 인권 의무와 관련된 100개 이상의 권고를 교환했습니다.⁵²⁾ 인권과 기후변화의 관계에 대한 연구가 증가하고 관련 이해가 개선됨에 따라, UPR은 각국이 기후변화의 맥락에서 인권 보호에 대한 국가적 경험을 상호 교환하고 그러한 보호를 강화할 수 있는 방법에 관하여 관계자들에게 국가별 지침을 제공하는 하나의 기회로 자리잡고 있습니다.⁵³⁾

49) UN General Assembly (2006). A/RES/ 60/251.

50) 기후변화 및 인권과 관련한 모든 HRC 결의 개요를 참조한다(<https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Resolutions.aspx>).

51) OHCHR은 UPR에 관한 유용한 기초 사실을 공개한 바 있다(<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>).

52) OHCHR(2020, 예정)

53) 출처 상동



1.1.3 특별 절차

2020년 5월 현재, HRC는 인권 의무의 내용을 탐색 및 개발하고 국가의 준수 여부를 조사하기 위해 44개의 주제별 특별 절차⁵⁴⁾

최근 몇 년간 여러 인권조약기구는 국가에 대한 기후와 관련한 권고 발행을 늘려왔으며, 2020년 3월에는 유엔 여성차별철폐위원회(UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW)(57개 권고), CRC(41개 권고), CESC(18개 권고) 등 왕성한 권고 활동을 볼 수 있었습니다.⁵⁵⁾

를 수립했습니다. 인권과 환경에 관한 특별보고관(Special Rapporteur)⁵⁶⁾은 기후변화와 관련된 인권 의무에 대해 작업할 가장 명확한 권한을 가지고 있으며 이러한 의무⁵⁷⁾를 입증하고 인권에 기반한 기후변화 대응 모범 사례⁵⁸⁾를 수집하는 데 크게 기여했습니다.

다른 특별 절차에서는 또한 물과 위생에 대한 권리⁵⁹⁾, 식량에 대한 권리⁶⁰⁾, 토착민의 권리⁶¹⁾, 적절한 주거⁶²⁾, 국내 실향민의 인권⁶³⁾, 이주민의 인권⁶⁴⁾, 문화적 권리⁶⁵⁾, 극심한 빈곤과 인권⁶⁶⁾ 등에 관한 독립적인 전문 및 특별보고관을 비롯하여 여러 기후변화 문제를 다루어 왔습니다. 다수의 특별보고관도 지구 기온이 섭씨 2도 이상 상승할 위험과 파리협정의 이행 지침에 인권을 완전히 포함시키는 것의 중요성을 포함하여 기후변화에 대한 공동 성명을 발표했습니다.⁶⁷⁾

54) 참조: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25871&LangID=E>

55) CIEL (2020), 그림 4.

56) 인권과 환경에 관한 UN 특별 조사위원의 임무에 대한 개요는 <https://www.ohchr.org/en/Issues/environment/SRenvironment/Pages/SRenvironmentIndex.aspx>에서 확인할 수 있다.

57) UN Special Rapporteur on human rights and the environment (2019a); UN Special Rapporteur on human rights and the environment (2016), A/HRC/31/52.

58) UN Special Rapporteur on human rights and the environment (2019a), A/74/161.

59) UN Special Rapporteur on the right to water (2010), E/C.12/2002/11.

60) UN Special Rapporteur on the right to food (2015), A/70/287.

61) UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (2017), A/HRC/36/46.

62) UN Special Rapporteur on adequate housing (2009), A/64/255.

63) UN Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons (2011), A/66/285.

64) UN Special Rapporteur on the human rights of migrants (2012), A/67/299.

65) UN Human Rights Council (2019).

66) UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (2019), A/HRC/41/39.

67) <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HumanRightsMechanisms.aspx>에서 발췌.

1.1.4 인권조약기구

인권조약기구는 각 조약에 따른 국가의 의무 이행을 감시합니다. 이러한 권고는 취약성 및 기후 대응에 대한 특정 인구 집단의 참여에서 화석연료의 추출, 수출 및 소비를 예방 조치 차원에서 감축하는 노력에 이르기까지 광범위한 정책 영역을 다루고 있습니다.

일부 인권조약기구는 기후변화와 관련된 커뮤니케이션을 포함하여 개별 커뮤니케이션도 수용합니다. 2020년 1월, 유엔 인권 위원회(UN Human Rights Committee)는 기후변화가 인간이 존엄하게 살 권리에 대한 위협이 된다는 것을 인식함에 따라, 기후변화로 인한 이주와 관련된 개별 커뮤니케이션을 통해 첫 번째 결정을 채택했습니다.⁶⁸⁾ 또 다른 커뮤니케이션 사례에서는, 기후변화에 대한 적응을 완화하고 지원하기 위한 호주의 조치가 불충분하다고 주장한 토레스 해협 섬 주민들이 위원회의 결정을 기다리고 있습니다.⁶⁹⁾ 마지막으로, 전 세계의 어린이와 청소년 또한 진정을 제기하여 현재 위원회 결정을 기다리고 있으며, CRC는 기후변화에 대처하기 위한 조치가 부족하다는 주장으로 5개국에 대한 항의한 바 있습니다.⁷⁰⁾

인권조약기구는 또한 그들이 감시하는 조약의 해석에 관한 일반적인 권고(일반적으로 ‘일반 논평’이라고 함)를 발행합니다. 이러한 일반 논평 일부는 기후변화에 관한 권고를 포함합니다. 예컨대, CEDAW의 일반 권고(General Recommendation) 제37호(2018)는 화석연료 보조금 제거 및 기타 완화 조치 추구하고 관련하여 CEDAW 협약을 이행할 때 국가가 고려해야 할 많은 주요 기후변화 문제를 식별하고, 모든 수준의 의사결정에서 여성이 대응 및 솔루션 설계에 참여할 것을 주장합니다.⁷¹⁾

4.2 기후변화에 관한 국제기구

4.2.1 유엔기후변화협약(UNFCCC)

기후변화에 대한 국제적 대응은 1992년 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)이 채택되며 가속화되었습니다. 이 협약의 목표는 “대기 중 온실가스 농도를 기후 시스템에 대한 인위적인 위험한 간섭을 방지하는 수준으로 안정화”⁷²⁾

68) UN Human Rights Committee (2020). CCPR/C/127/D/2728/2016.

69) 탄원서 요약은 <http://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/>에서 확인할 수 있다.

70) CRC (2019), case104/2019.

71) CEDAW (2018a). CEDAW/C/GC/37.

72) 협약 전문은 <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>에서 확인할 수 있다.



CRC의 일반 논평제15호(2013)에서는 기후변화를 어린이 건강에 대한 직접적인 위협이자 기존의 건강 격차를 악화시키는 요인으로 인식합니다.⁷³⁾ 마지막으로, CEDAW, CRC, CESC, 모든 이주 노동자와 그 가족 보호에 관한 UN 위원회(UN Committee on the Protection of All Migrant Workers and their Families, CRM) 및 UN 장애인 권리 위원회(UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)는 모든 형태의 차별과 불평등의 문제를 다루는 동시에 보다 야심 찬 기후 행동 조치를 취할 것을 각국에 촉구하는 공동 성명을 발표했습니다.⁷⁴⁾

총체적으로, 이러한 결과적 관찰, 개별 커뮤니케이션에 대한 견해 및 일반 논평은 각각의 개별 조약에 대하여 기후변화의 맥락에서 국가의 인권 의무를 명확히 제시하는 연성법(soft law)을 구성하고 있습니다.⁷⁵⁾

1.1.5 인권고등판무관실(OHCHR)

인권고등판무관실(Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR)은 인권을 증진하고 보호하는 임무를 담당하는 유엔의 주요 기관으로, 기술 전문성과 역량 구축을 제공합니다. 1993년부터 기후변화와 인권 간 연관성을 규명하기 위해 노력해 왔으며, 더불어 기후 솔루션에 대한 인권 기반 접근 방식을 옹호하고 국제 기후 체제에 인권을 통합하는 방안을 지지해 왔습니다. OHCHR에서 발행한 기후변화 및 인권에 관한 보고서 전수 목록은 55페이지의 참고 문헌 섹션에서 확인할 수 있습니다. 하는 것입니다. 협약 당사국은 이 목표를 향한 공동의 진행 상황을 모니터링하기 위해 연례 회의(이를 당사자 총회(COP)라고 함)를 개최하고 있습니다. 이 연례 COP를 통해 파리협정 및 이행 지침의 채택을 포함한 다양한 메커니즘과 법적 협정이 마련된 바 있습니다.

2010년 칸쿤 협정(Cancun Agreement)이 채택됨에 따라 UNFCCC 내에서 인권의 기반을 다져야 할 중요성이 처음으로 공식적으로 인정되었습니다. 파리협정은 당사국이 다음을 수행해야 한다고 명시했다는 점에서 이에 대한 추가적인 이정표로 작용했습니다.

“... 인권, 건강권, 토착민, 지역사회, 이주민, 아동, 장애인, 취약한 여건에 처한 사람의 권리 및 개발권과 젠더 평등, 여성 권리 신장 및 세대 간 형평에 관한 각자의 의무를 존중하고 증진하며 고려해야 한다”(서문).

UNFCCC에 따른 다양한 COP 결정 및 작업 흐름은 임업 부문의 배출량 감소, 젠더, 손실 및 피해, 토착민 및 지역사회의 참여, 역량 구축 등의 맥락을 포함하여, 인권 및 관련 원칙을 참조합니다.⁷⁶⁾

73) CRC (2013). CRC/C/GC/15.

74) <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>에서 확인할 수 있다.

75) CIEL / Global Initiative on Economic, Social and Cultural Rights (2020).

76) UN 기후 협정에 따른 인권에 대한 개요는 CIEL (2019)을 참조한다.

1.1.1 국제기후기금

UNFCCC 당사국은 기후변화에 대처하기 위한 개발도상국의 노력을 지원하고자 여러 국제 기금을 개발했습니다.

적응기금

적응기금(Adaptation fund)은 개발도상국의 프로젝트에 자금을 지원하기 위해 교토 의정서 당사국이 설립한 기금으로, 기후변화의 영향에 대응하기 위해 취약성을 줄이고 사회와 생태계의 적응 능력을 높이는 것을 목표로 합니다.⁷⁷⁾

지금까지 이 기금은 완전한 환경 및 사회 관리 시스템을 개발하여 인권을 보호하고 환경을 보호하기 위한 전체 프로세스의 일환으로 토착민 정책, 젠더 정책 및 실행 계획, 환경 및 사회 정책을 채택해 왔습니다.

GCF의 토착민 정책은 사회적 보호장치를 포함하고, 토착민의 자유, 사전 및 사전 동의를 포함한 권리를 보호하는 인권 기반 기후 정책의 모범 사례입니다.⁷⁸⁾

이 기금은 자금을 지원하는 프로젝트를 위한 사회적 및 환경적 보호장치와 젠더 정책 및 젠더 행동 계획을 수립했습니다.⁷⁹⁾ 이 기금의 환경 및 사회 정책은 실행 주체가 인권을 존중하고, 사회 및 환경 위험에 대한 관리 계획을 식별 및 개발하며, 각 프로젝트에 대한 기존 고충 처리 메커니즘을 확립 또는 식별할 것을 요구합니다.⁸⁰⁾ 또한, 적응기금은 프로젝트로 인해 부정적인 영향을 받는 개인과 지역사회를 위해 자체적인 진정 제기 메커니즘을 구축했습니다.⁸¹⁾

녹색기후기금(GCF)

적응기금은 2010년 UNFCCC의 여러 당사국이 설립한 녹색기후기금(GCF)의 보호장치와 절차를 수립하는 데 롤 모델이 되었습니다. GCF는 저탄소 및 기후 탄력적 사회로의 전환을 가능케 하는 개발도상국 프로젝트에 대한 최대 규모의 기금이며, 특히 기후변화의 영향에 가장 취약한 사람들에게 관심을 기울입니다.

77) Adaptation Fund (2019).

78) GCF (2018).

79) Adaptation Fund (2016a).

80) Adaptation Fund (2016b).

81) Adaptation Fund (2016c).



GCF는 UNFCCC 당사국이 제시한 REDD+ 프레임워크에 따라 산림 벌채 및 황폐화를 늦추는 최초의 결과 기반 보상을 지급했습니다. 칸쿤 안전조치가 당사자들에 의해 합의되었음에도 불구하고, 많은 REDD+ 프로젝트가 보고된 인권 침해와 관련된다는 사실을 감안할 때, GCF가 자체적인 보호장치를 보유한다는 사실은 중요합니다. GCF의 독립적 교정 메커니즘(Independent Redress Mechanism, IRM)은 GCF가 자금을 지원하는 프로젝트로 인해 부정적인 영향을 받았거나, 받을 수 있다고 생각하며, 시정을 요구하는 사람들과 지역사회의 진정을 들을 수 있습니다. IRM은 아직 초기 단계이지만 영향을 받은 지역사회가 제기하는 진정을 들을 수 있습니다.⁸²⁾ GCF가 인권을 보호하기 위해 추구하는 또 다른 요소는 GCF 프로젝트를 수행하는 단체(예: 지역개발은행 및 국제기구)에 대한 인증 절차를 통해 이루어집니다. 이 절차에서는 특히 해당 단체가 자체적인 진정 제기 메커니즘을 설정할 것이 요구됩니다.

4.3 국가 법원 및 지역 기관

국가 법원과 지역 기관은 종종 선제적 기후 소송(기후 완화 또는 적응 또는 피해 보상에 대한 더 강력한 정책을 확보하기 위해 제기되는 소송을 의미)의 장소로서 중요한 역할을 합니다.⁸³⁾ 국가 법원은 또한 대응 소송(예: 재생 가능 에너지로의 전환을 촉진하는 등의 적극적 법률 및 규정에 대하여 이의를 제기하는 소송)을 위한 현장이기도 합니다.⁸⁴⁾

촉진의 측면에서 새로운 법률 이론들이 추구되었고, 작년 한 해만 추가적인 법원들이 참여했습니다.⁸⁵⁾

이러한 주장은 대체로 유럽인권협약(European Convention on Human Rights) 제2조와 제8조에 따른 생명권과 사생활권에 근거한 것이었습니다.⁸⁶⁾

기후변화를 다루기에 불충분한 정부 활동 또는 비활동에 대해 이의를 제기하거나 민간 행위자에게 책임을 묻고자 하는 사례는 현재 최소 28개국에서 접수된 바 있습니다.⁸⁷⁾ 대부분 사건에서 중심이 되진 않지만, 인권 주장은 점점 더 많이 인용되고 있으며, 주요 데이터베이스에서의 추적 결과, 2020년 5월까지 인권 주장을

82) GCF (2019).

83) Ghaleigh (2010); Peel / Osofsky (2015), pp. 30-31; Savaresi /Auz, (2019), p. 246. 이러한 유형의 소송은 또한 '촉진적' 또는 '적극적'이라고 표현한다.

84) Savaresi / Auz (2019), p. 246. 또한 '방어적' 소송이라고 한다.

85) Selzer et al. (2019), 'Savaresi /Auz (2019), p. 244.

86) 출처 상동

87) Selzer et al. (2019), p. 3.

하는 사례는 미국에서만 33건으로 집계되었습니다.⁸⁸⁾ 본안에 대한 다수의 획기적인 판결(아래 예 참조)을 통해 확인된 사실은 인권 의무의 충족을 위해서는 각 국가가 기후변화를 완화하기 위한 역할(국가적으로 수립된 목표 또는 국제적 합의를 참조하여 정의된 역할)을 수행해야 한다는 것입니다. 따라서 기후 소송에서 인권 논쟁이 사용되는 경우가 계속해서 증가할 것입니다.⁸⁹⁾ 본안에 대해 긍정적인 판결을 얻지 못한 사건이라도 정책 결정과 기업 행동에 영향을 미쳤습니다.

국가 법원 사례

2019년 12월, 네덜란드 대법원은 널리 알려진 ‘우르겐다(Urgenda)’ 사건에 대한 최종 판결을 내렸습니다. 판결문에서는 네덜란드 정부가 시민에 대한 주의 의무를 위반하고 있다고 인정하였으며, 국가 온실가스 배출량을 보다 신속하게 감축하기 위해 국가 정책을 변경할 것을 지시했습니다.⁹⁰⁾ 2015년 파키스탄의 항소법원은 ‘레가리(Leghari)’ 사건에서 “[기후변화 정책]의 이행에 있어 국가의 지연과 태만은 시민의 기본권을 침해한다”고 판결한 바 있습니다.⁹¹⁾

2018년 콜롬비아 대법원은 정부가 파리협정에 따른 국가개발계획과 국가 단위 감축 목표(Nationally Determined Contributions, NDC)에 설정된 목표에 따라 삼림 벌채를 완화하는 데 실패한 것이 무엇보다 생명권, 건강권 및 적절한 생계 유지권을 포함한 청소년 원고들의 권리를 크게 침해했다고 판결했으며, 동시에 콜롬비아 아마존을 그 자체로 권리 보유자로 인정했습니다.⁹²⁾

산업 시대 이후 전 세계 배출량의 일정 지분이 화석연료 회사 및 기타 주요 배출자⁹³⁾의 책임이라는 것이 다수의 연구를 통해 밝혀짐에 따라, 인구에 대한 기후변화의 영향에 관한 책임을 이러한 행위자들에게 부과하는 사례가 증가하게 되었습니다.⁹⁴⁾ 많은 기후 관련 사례는 이른바 ‘탄소 대기업(carbon majors)’과 관련이 있습니다. 관련 원고는 온실가스 배출에 가장 큰 영향을 미친 이러한 기업들에 책임을 묻고자 노력해

88) <http://climatecasechart.com/non-us-case-category/human-rights/>에서 확인할 수 있다.

89) Selzer et al. (2019), p. 8.

90) 해당 판결에 관한 비공식 해석은 climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/에서 확인할 수 있다.

91) 전체 결정은 http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180125_2015-WP-No.-25501201_judgment.pdf에서 확인할 수 있다.

92) 전체 결정은 <http://climatecasechart.com/non-us-case/future-generation-v-ministry-environment-others/>에서 확인할 수 있다.

93) Heede (2014); Frumhoff / Heede / Oreskes (2015).

94) Savaresi / Auz (2019), p. 248.



왔습니다. 대표적인 사례로는 Friends of the Earth Netherlands와 Shell⁹⁵⁾, Friends of the Earth France와 Total⁹⁶⁾사의 사례가 대표적입니다. 이는 필리핀 인권 위원회(Philippines Commission on Human Rights) 조사의 핵심이 되는 법적 주장을 반영합니다(참고 정보 6, p. 33 참조).⁹⁷⁾

미주 및 유럽 인권 보호 체계에 속한 위원회 및 법원을 포함한 일부 지역 인권 기구는 이미 어느 정도 기후변화에 대처한 바 있으며, 관련한 추가 사례 또한 보고될 것으로 예상됩니다.

지역 인권 기구 예시

미주인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights)는 이누이트 청원(Inuit Petition)의 제출을 통해 2005년에 이미 이 문제를 경험한 바 있습니다. 이 청원은 캐나다 북부와 알래스카의 토착민이 미국의 활동과 비활동에 따른 기후변화와 그에 따라 그들의 권리(생명권과 문화적 생존권)에 발생한 부정적 영향에 대한 구제책을 모색하기 위한 것이었습니다.⁹⁸⁾

미주인권법원(Inter-American Court on Human Rights)는 2017년 콜롬비아 정부가 요청한 권고 의견을 통해 미주인권협약(American Convention on Human Rights)에 따라 건강한 환경에 대한 자율적 권리가 존재한다고 밝혔습니다. 법원은 자국민이 해외에서 이 권리를 위반하는 것을 방지할 의무가 국가에 있다고 결정했습니다.⁹⁹⁾

유럽인권재판소는 아직 기후변화를 명시적으로 다룬 사례를 심의하지 않았지만, 유럽사회권위원회(European Committee of Social Rights)는 2006년 그리스가 탄광과 발전소를 적절하게 규제하지 못한 것은 기후변화에 따른 영향과 관련하여 유럽사회헌장(European Social Charter)에 따른 그들의 의무를 위반한 것이라고 결론지었습니다.¹⁰⁰⁾

95) 소환장은 http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190405_8918_summons.pdf에서 확인할 수 있다.

96) 사례 문서는 <http://climatecasechart.com/non-us-case/liuya-v-rwe-ag/>에서 확인할 수 있다.

97) 사례 요약 및 문서는 <http://climatecasechart.com/non-us-case/in-re-greenpeace-southeast-asia-et-al/>에서 확인할 수 있다.

98) 이 탄원서 원본은 <http://climatecasechart.com/non-us-case/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/>에서 확인할 수 있다.

99) Inter-American Court of Human Rights (2017). OC-23/17. 기후 소송에 대한 이 사건의 잠재적 파급 효과는 다른 출처에서 확인하였다(Savaresi / Auz(2019), p.255를 참조).

100) European Committee of Social Rights (2007). Complaint No. 30/2005

5 국가인권기구의 참여 방식

지난 10년간 기후변화에 대한 국가인권기구(NHRI)의 관여도는 증가해 왔습니다. 이 핸드북을 위해 수행된 연구에서, 50개 이상의 국가인권기구가 참여하는 250개 이상의 사례를 확인할 수 있었습니다. 이 연구에는 국가인권기구 공개 문서에 대한 종합적인 검토, 인권조약기구 및 UPR에 대한 모든 국가인권기구 제출물의 검토, 여러 UN 인권 단체가 수행한 연구에 대한 국가인권기구의 의견 청취, 이 핸드북의 제작 안내를 위해 발행된 설문에 대한 응답(10개 국가인권기구로부터 응답을 회수)이 포함되었습니다. 이 자료들은 6개국의 국가인권기구에서 근무하는 정책관들과의 인터뷰를 통해 완성되었습니다. 이 장에서는 예시적인 사례 연구와 모범 사례를 통해 이러한 연구의 결과를 요약합니다.

국가인권기구의 핵심 기능이 인권을 보호하고 증진하는 것이므로 연구 결과는 이러한 기능에 맞게 분류되었습니다. 활동은 국가인권기구가 일반적으로 다음과 같은 기능을 수행하는 방식에 따라 유형별로 분류되었습니다.

보호: 국내 및 국제 모니터링 및 보고, 진정 처리, 독립적인 조사 수행.

홍보: 대중의 인식 제고 및 홍보, 연구 보고서 및 분석에 기여, 국내 및 국제 프로세스에 정책 조언 제공, 기업 부문의 참여.

분명: 국가인권기구는 많은 활동을 통해 다양한 기능을 수행합니다. 예를 들어, 보고서를 통해 인권 향유에 대한 간섭을 문서화하고, 그러한 간섭을 야기하는 요인에 대한 대중의 인식을 높이는 데 기여하며, 국가 또는 기타 행위자가 인권 의무를 이행할 수 있는 방법에 대한 정책 권고를 제시할 수 있습니다.

따라서 이 섹션에 제시된 국가인권기구 활동 관련 예시는 지배적인 기능으로 간주되는 것에 따라 분류되지만, 해당 사례가 수행하는 다른 기능도 언급합니다.

5.1 인권 보호

국가인권기구는 기후변화의 맥락에서 보호 기능을 수행하기 위해 정량적 및 정성적 분석과 직접 기록을 포함한 다양한 방법을 통해 기후변화 및 기후 정책이 특정 인권에 미치는 영향을 모니터링하고 있습니다. 국가인권기구는 인권 보호를 위한 정책과 준비를 개선하기 위해 다른 국가 기구 및 국제 인권 단체와 조사 결과를 공유하고 있습니다. 또한, 국가인권기구는 심각한 권리 침해의 구체적인 상황에 관한 진정을 접수하고 독립적인 조사를 수행하여 훨씬 더 자세한 사실 조사 및 비사법적 구제 조치를 제공합니다.



1.1.1 자국 내 모니터링 및 보고

국가인권기구의 핵심 기능은 자국 내 인권 이행을 모니터링하고 보고하는 것입니다. 기후변화가 이러한 권리 중 많은 부분에 직접적인 영향을 미치기 때문에 많은 국가인권기구는 이러한 영향을 문서화한 바 있습니다. 많은 경우, 이러한 보고는 해당 국가에서 기후 영향을 받는 권리 이행에 대한 더 큰 보고서의 일부이거나 연례 보고서의 한 섹션이었습니다. 이러한 문서는 경우에 따라 특히 극단적인 기상 현상과 관련되거나, 기후변화의 느린 시작 효과와 관련되거나, 아직 기후 정책의 절차적 권리와 관련된 것이었습니다.

기후변화가 특정 인권 피해에 대한 책임이 있을 가능성이 높은 경우, 국가인권기구가 다른 정부 기관이나 학계의 과학적 전문 지식을 활용해야 할 수 있습니다.

온두라스의 CONADEH(Comisionado Nacional de los Derechos Humanos)는 기후로 인해 악화된 5년간의 가뭄 현상이 식량 생산과 가용 식량에 미치는 영향을 조사했습니다. CONADEH는 소작농들과 그들의 생산량에 의존하는 사람들에 대한 영향을 문서화하였으며, 사회의 모든 부문에서 가뭄으로 피해를 입은 가족을 위한 연대와 지원을 촉구했습니다. 또한, 다양한 종자, 재배 관행 및 시장 전략을 사용하여 기후변화에 적응할 수 있는 농민의 역량을 구축할 것을 정부에 촉구했습니다.¹⁰¹⁾

이 위원회 보고서는 기후변화와 같은 전지구적 현상이 어떻게 지역적으로 다르게 나타나며 지역 정책 및 관행과 교차하고 있는지를 설명한 모범 사례입니다. 예를 들면, 삼림 벌채와 습지 황폐화, 기후변화 및 식량 불안과 환금성 작물 생산을 장려하는 국가 정책 사이의 순환적 관계를 규명했습니다.

호주 인권 위원회(Australian Human Rights Commission)의 원주민 및 토레스 해협 제도 주민 사회 정의 판무관(Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner)의 2008년 “네이티브 타이틀(원주민 소유권)” 보고서는 직접적 관찰 결과를 다루었으며, 이를 2차 자료와 결합하여 현재 또는 미래의 인권 영향을 제시했습니다.¹⁰²⁾

CONADEH는 또한 산불과 해충 확산을 통해 기후변화가 숲에 미치는 영향을 다룬 보고서를 발행했습니다.¹⁰³⁾

101) Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH)(2018).

102) 원주민 소유권 보고서는 1993년부터 2016년까지 이 판무관에게 요구한 연례 보고서로, 원주민 소유권 시스템이 인간의 운동과 즐거움에 미치는 영향에 대해 설명했다. 이 체계는 토지 권리에 대한 원주민 소유권 인정을 위해 1992년에 도입되었다. Human Rights Commission (2008)를 참조한다.

103) CONADEH (2015); CONADEH (2016).

우간다 인권 위원회(Ugandan Human Rights Commission)는 2017년 보고서를 통해 악화된 라니나 및 엘니뇨 주기에 따른 기후변화 영향으로 악화된 가뭄과 홍수 현상이 식량 안보에 미치는 영향을 자세히 설명했습니다.¹⁰⁴⁾ 이 보고서는 두 지역을 사례 연구로 삼았습니다. 토레스 해협 제도(Torres Straits Islands)와 미국 국토 면적의 14%를 차지하는 머레이-달링 강 유역(Murray-Darling River Basin)입니다. 특히, 토레스 해협 제도에 대한 사례 연구 보고서는 식량, 문화 및 주택 권리에 대한 기후변화의 기존 영향을 제시했습니다.¹⁰⁵⁾

참고 정보 5: SDG 모니터링 및 보고 통한 기후 행동(및 비행동)의 해결

지속 가능한 개발 목표(SDG)에는 기후 행동(목표 13)과 저렴하고 깨끗한 에너지(목표 7)가 포함된다. 지속 가능한 개발을 위한 2030 의제(2030 Agenda for Sustainable Development)¹⁰⁶⁾

의 이행에 있어 국가인권기구의 역할에 관한 메리다 선언(Merida Declaration)을 통해 많은 국가인권기구가 승인한 것처럼, 국가인권기구는 SDG 이행에 대한 모니터링을 통해 기후 목표를 발전시키고 기후 대응에 인권을 통합하는 데 기여할 수 있다. 인권 기반 기후 행동을 추구하면 대기 오염 감소, 모두를 위한 청정 에너지 달성, 불평등과 빈곤 감소를 비롯한 여러 다른 SDG를 향한 진전을 촉진할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 인권 기구와 메커니즘은 SDG 이행을 위한 중요한 프레임워크를 제공하고 SDG 이행이 인권 실현에 기여할 수 있지만,¹⁰⁸⁾ 두 프레임워크가 서로 다른 행정부 하에서 서로 다른 방향성을 갖는 경우도 존재할 수 있다. 따라서 SDG와 국제인권법의 이행을 모두 모니터링한 경험이 있는 국가인권기구는 정부 변화 전반에 걸쳐 기후 행동을 촉진하는 데 더 적합할 수 있다.¹⁰⁹⁾

104) Uganda Human Rights Commission (UHRC) (2017).

105) 출처 상동, pp. 239, 244

106) <https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20FINAL.pdf>에서 확인할 수 있다.

107) UN Special Rapporteur on human rights and the environment (2019a). A/74/161.

108) International Coordinating Committee(현 국가인권기구 글로벌 연합체(Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI)) (2015), para 12. Merida Declaration, para. 12.

109) 덴마크인권연구소(Danish Institute for Human Rights)는 지속 가능한 발전을 위한 동인으로서 국가인권기구에 관한 몇 가지 보고서를 발간했다. 여기에는 SDG 프로그래밍 및 모니터링을 위한 국가인권기구의 모범 사례(<https://www.humanrights.dk/what-we-do/sustainable-development-goals/sdgs-national-human-rights-institutions>에서 확인 가능)가 포함된다. SDG 모니터링 및 구현 참여와 관련하여 국가인권기구가 자금 부족 및 시민 사회 공간 폐쇄 등의 문제를 어떻게 극복할 수 있는지에 대한 자세한 내용은 Eschke (2018)를 참조한다.



아르헨티나의 Defensoria del Pueblo de la Nacion은 아르헨티나의 SDG 이행을 모니터링한다. Defensoria의 2017년 보고서는 국가 차원에서 가장 중요한 기후 정책이 부재한 것과 아르헨티나 정책을 통해 화석연료의 추가 개발을 지원하자는 것을 비판하였으며, 이는 SDG 목표 13(Goal 13)을 위반하는 것이라고 지적하였다. 이 보고서는 또한 아르헨티나의 SDG 진행 상황을 개선하기 위한 구체적인 정책 조치를 권고했다.¹¹⁰⁾

코스타리카의 Defensoria de Los Habitantes의 2015년 연례 보고서는 기존 코스타리카 정책이 SDG 달성을 지원하는 부분과 개선의 여지가 있는 부분에 대해 설명했다. 목표 13(Goal 13) 섹션에서는 국가 기후 전략과 그 목표를 달성하기 위해 따라야 할 특정 접근 방식을 평가하고 기후 정책에 대한 대중의 참여와 UNFCCC에서 코스타리카가 취한 입장에 대한 정보의 접근성을 권장했다.¹¹¹⁾

마지막으로, 스코틀랜드 인권 위원회(Scottish Human Rights Commission)는 2017년 기후변화 법안(2017 Climate Change Bill)에 관한 스코틀랜드 의회 제출 의견을 통해, 동 법안이 참여, 책임, 비차별, 권한 부여 및 적법성의 인권 원칙을 포함하여 인권 기반 접근 방식을 따라야 하며, 국가 내에서의 SDG 달성을 지원해야 한다고 강조했다. 또한, 이 의견서에서는 권리 기반 접근 방식을 준수하고 SDG를 모니터링할 수 있도록 하는 구체적인 보고 지침을 권장했다.¹¹²⁾

1.1.2 국제인권기구에 대한 보고

국가인권기구는 또한 국가 단위 검토 절차 중 UPR 및 UN 인권조약기구에 병행 보고서를 제출하는 모니터링 및 보고 역할을 수행합니다. 국가들은 기후변화의 맥락에서 인권을 존중, 보호 및 실현하려는 노력을 보고하고 이러한 노력을 강화하기 위한 동료들의 권고를 고려하기 위해 UPR과 인권조약기구의 검토 프로세스의 활용을 늘리고 있습니다. 국가인권기구는 이러한 추세에서 중요한 역할을 담당하며 국가 단위의 노력과 관련하여 정보에 입각한 독립적인 관점을 제공합니다.

UPR

인권이사회의 UPR 프로세스는 국가의 인권 성과를 국제적으로 면밀히 조사하고 국가 간에 모범 사례를 공유할 수 있는 기회를 제공합니다. 국가인권기구는 자국에 대한 독립적인 인권 평가를 HRC에 제공하는 공인된 역할을 통해 검토 의제에 기후변화를 포함시킬 수 있는 고유한 기회를 제공합니다.

110) Defensor Del Pueblo De la Nacion, Argentina (2017a)(스페인어).

111) La Defensoria de los Habitantes, Costa Rica (2015)(스페인어)를 참조한다.

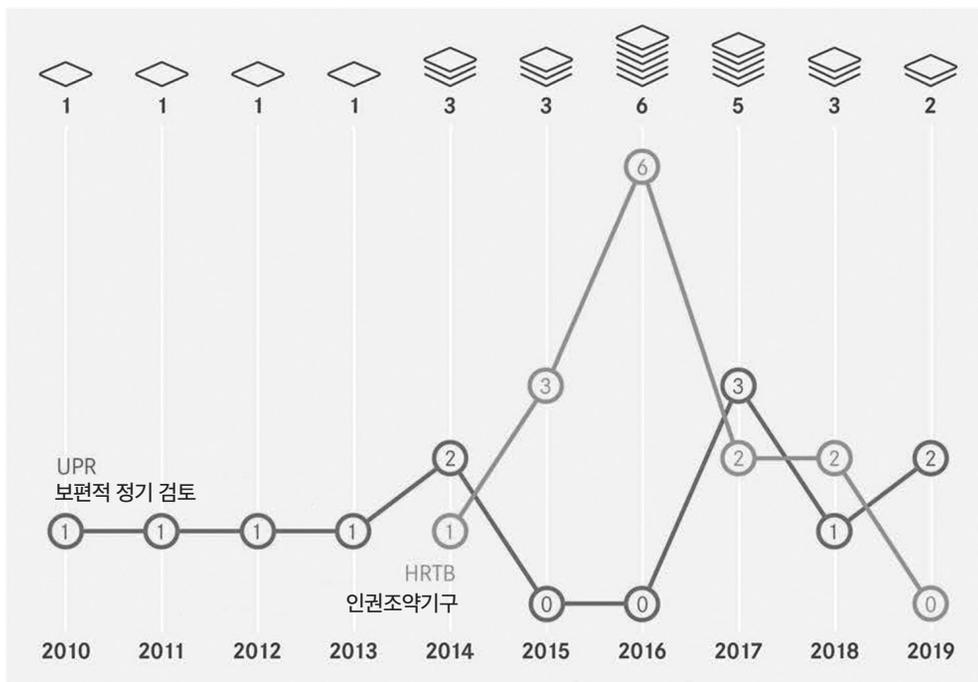
112) Scottish Human Rights Commission (2017).

2020년 5월 현재, 국가인권기구는 기후변화와 관련하여 UPR에 12건의 제출을 완료했으며, 더 광범위한 환경 문제에 관해서는 25건의 제출을 완료했습니다.¹¹³⁾

이러한 제안 활동은 기후 정책 측면에 대한 국제 협력을 장려할 수 있으며, 해당 국가인권기구 소속국의 유해 정책과 관련하여 다른 국가의 권고를 유도할 수도 있습니다.

방글라데시 국가인권위원회(Bangladeshi National Human Rights Commission)는 2009년 방글라데시의 첫 번째 UPR 검토를 위한 제출을 통해 기후변화가 인권에 제기하는 문제를 설명했습니다. 제출 후, 방글라데시는 “국제적 지원과 협력을 통해 기후변화의 부정적인 영향을 완화하기 위한 노력을 지속 및 강화”하고 “기후변화와 인권 문제에 관하여 인권 이사회 내에서의 노력을 추구”하라는 두 가지 권고를 받았습니다.¹¹⁴⁾

기후변화 관련 UPR 및 인권조약기구 제출 현황



113) 이 조사에는 2019년 5월 33회기 UPR 세션을 포함한 모든 국가인권기구 제출물이 포함되었다.

114) Human Rights Council (2009).



2017년 필리핀 인권위원회(Philippines' Commission on Human Rights)는 파리협정을 비준하지 않겠다는 필리핀 정부의 성명에 우려를 표명하고 진행 중인 주요 탄소 대기업의 사례를 지적했습니다(참고 정보 6, p. 33 참조).¹¹⁵⁾

인권조약기구에 대한 제출 과정은 국가인권기구가 기후변화에 대한 인권 규범 및 표준 개발에 전문적인 지식을 제공하고 국가인권기구 자국의 특정 정책에 국제적 관심을 유도할 수 있는 기회가 됩니다.¹¹⁶⁾

이후 필리핀은 3개 국가로부터 파리협정의 이행, 기후 정책 이행 문제의 해결 및 기후 적응 조치의 추구에 관한 권고를 받았습니다. 필리핀은 이 모든 권고를 지지했습니다.¹¹⁷⁾

아르헨티나의 Defensoria del Pueblo de la Nacion은 건강한 환경에 대한 권리 현황과 관련하여 UPR과 정기적으로 협력해 왔습니다. 2012년 Defensoria는 아르헨티나의 다양한 환경 문제에 대한 우려를 표명하는 보고서를 제출했습니다. 국가인권기구는 이 보고서를 통해 정보 접근성, 시민 참여, 환경영향평가 등에 대한 정책이 미흡하고 환경피해 지도가 제대로 작성되지 않았다는 사실을 강조했습니다.¹¹⁸⁾

2017년 Defensoria는 두 번째 보고서를 제출했습니다. 이 보고서에서는 특히 기후변화와 관련하여 아르헨티나가 1) 국가 정책 및 계획에 기후변화와 관련된 조치를 포함해야 하며, 2) 기후변화 완화에 관한 교육, 인식, 인적 및 제도적 역량을 개선해야 한다고 언급했습니다.¹¹⁹⁾ 아르헨티나는 궁극적으로 기업의 경제 활동이 환경과 생물다양성에 미치는 부정적인 영향을 방지하기 위한 조치를 강화하라는 권고를 받았습니다.¹²⁰⁾ 다수의 인권조약기구는 국가 보고 절차(가장 최근의 경우, CEDAW에 해당)에 여러 국가인권기구가 참여한 사실에 감사를 표명했으며, 또한 국가인권기구가 역량 확장을 통해 UNFCCC 및 관련 프로토콜의 이행에 관한 평가를 수행할 필요가 있음을 명시적으로 밝혔습니다.¹²¹⁾

115) https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/philippines/session_27_-_may_2017/chrp_upr27_phl_e_main.pdf
필리핀은 이후 파리협정을 비준했다.

116) UN 인권조약기구가 국가 단위 성과와 기후변화 행동을 검토하는 방법에 대한 배경 정보는 CIEL (2020b)을 참조한다.

117) Human Rights Council (2017a).

118) Defensoria del Pueblo de la Nacion, Argentina (2012)(스페인어).

119) Defensoria del Pueblo de la Nacion, Argentina (2017b)(스페인어).

120) Human Rights Council (2017b).

121) CEDAW (2019). INT/CEDAW/BAP/8997, para 15.

보고 절차는 조약기구마다 다르지만, 일반적으로 국가인권기구가 국가 보고 절차에 제출을 실시하기에 가장 적절한 두 개 시점이 존재합니다. 첫 번째는 문제의 조약기구가 소위 ‘보고 전 문제 목록’을 확정하기 전입니다. 문제 목록에 대한 답변이 조약기구에 대한 당사국 보고서를 구성하기 때문에 의제를 설정하기 적절합니다. 두 번째는 조약기구가 검토 중인 국가와 대화를 진행하고 최종견해를 발표하기 전입니다.¹²²⁾ 국가인권기구는 또한 조약기구의 최종견해에 포함된 권고의 이행과 관련하여 국가의 진행 사항에 대한 후속 보고서를 작성할 수 있습니다.¹²³⁾

2012년 1월부터 2020년 2월 사이, 국가인권기구가 인권조약기구에 제출한 기후변화 관련 의견서는 최소 12건에 달합니다(p. 30의 도표 참고).¹²⁴⁾

2016년, 뉴질랜드 인권 위원회(New Zealand Human Rights Commission)는 뉴질랜드가 “기후변화 정책과 이에 상응하는 보건 부문 계획을 알리기 위한 구체적인 건강 영향 평가 메커니즘을 개발”해야 한다고 CRC에 제안했습니다. 뉴질랜드와의 협의를 토대로 CRC는 뉴질랜드에 관한 최종 관찰 보고를 통해 이러한 제안을 반복했습니다.¹²⁵⁾

그러나 준사법적 권한을 갖거나 구제책을 부여할 수 있는 국가인권기구는 극소수에 해당합니다.¹²⁶⁾

2016년 코스타리카의 Defensoria de Los Habitantes는 기후변화가 코스타리카의 물과 주택 권리에 미치는 영향을 CDESCR에 알리는 제출을 완료했습니다. 제출된 의견서에는 물에 대한 권리와 관련한 두 가지 주요한 권고가 포함되었습니다. 이는 1) 물 사용과 관련된 정책 및 도구 개발에 시민 참여를 보장하고, 2) 수자원에 영향을 줄 수 있는 개발이 이루어질 경우, 토착민이 사전에 사전에 정보에 입각한 자유로운 동의를 제공할 수 있도록 이들의 권리를 존중해야 한다는 것이었습니다.¹²⁷⁾ CDESCR은 가장 불리하고 소외된 집단을 위해 안전한 식수 및 위생 서비스에 대한 접근을 보장하는 노력을 강화할 것을 코스타리카에 권고했습니다.¹²⁸⁾ 주택과

122) 다수의 UN 인권조약기구는 ‘보고 전 문제 목록(List of Issues Prior to Reporting)’으로 검토를 시작하는 단순화된 보고 절차를 채택하는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 현재 여러 조약기구는 이 절차를 서로 다른 방식으로 채택하고 있다. 관련하여 OHCHR (Secretariat for the Thirty-first meeting of Chairs of the Human Rights Treaty Bodies) (2019). HRI/MC/2019/CRP.1을 참조한다.

123) 출처 상동, paras 23-28. 또한 Human Rights Committee (2012). CCPR/C/106/3을 참조한다.

124) 이 조사에는 CEDAW, CRC, CRPD 또는 CDESCR(기후변화 주제에 가장 많이 관여하는 위원회 및/또는 보고 주기에서 국가인권기구가 특별한 역할을 제공하는 단체)에 대한 제출이 포함되었다.

125) CRC (2016b). CRC/C/NZL/CO/5.

126) German Institute for Human Rights / Danish Institute for Human Rights (2019).

127) La Defensoria de los Habitantes, Costa Rica (2016), pp. 56-57.

128) CDESCR (2016). E/C.12/CRI/CO/5.



관련하여 Defensoria는 부적절한 계획 절차 때문에 기후변화로 홍수에 더 취약해지기 쉬운 지역에 새 주택이 건설되고 있다고 지적했습니다.

1.1.3 조사 및 진정 처리

파리 원칙에 따른 의무는 아니지만 대부분의 국가인권기구는 진정을 접수하고 조사할 권한이 있습니다. 또한 많은 경우, 자발적 조사를 수행하고 증인을 소환할 수 있는 권한을 가질 수도 있습니다. 민간 행위자의 인권침해에 대한 진정을 청취할 명시적인 권한을 가진 국가인권기구는 많지 않지만, 세계국가인권기구연합(the Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI)은 국가인권기구가 “가능한 광범위한 권한”을 부여받아야 한다고 파리 원칙의 요건을 해석함으로써 민간 및 공공 부문 행위자의 행동과 비행동에 대한 진정을 청취할 의무에 대한 이해를 도왔습니다.¹²⁹⁾

국가인권기구는 이러한 권한을 활용하여 기후변화, 기후 대응 및 기후변화에 더 취약하게 만드는 활동의 영향을 조사할 수 있으며 조사해 왔습니다. 기후변화를 피해의 원인이라고 규정하는 진정 사례는 드물지만, 기후변화는 진정의 근본적인 피해에 대해 적어도 부분적으로 책임이 있을 수 있으며 국가인권기구는 대응 차원에서 이 사실을 강조할 기회가 있습니다. 또한 많은 진정 사례는 국가 또는 기업 활동으로 인한 (기후변화를 일으키는) 대기 오염과 같은 지역적 영향과 관련이 있습니다. 예를 들어 크로아티아의 옴부즈맨 사무소(Ombudsman's Office)는 대기 오염이 건강에 미치는 부정적 영향에 대한 많은 진정을 접수했으며 관련 대응 절차에 기후변화의 관점을 도입한 바 있습니다.¹³⁰⁾

때에 따라서는 지역사회를 기후변화에 더욱 취약하게 만드는 활동에 대한 진정 사례가 국가인권기구에 접수되기도 했습니다. 2015년 멕시코의 Comision Nacional de los Derechos Humanos(‘Comision’) 지역 사무소는 Quintana Roo 주에서 제안된 해안 휴양지 개발과 관련하여 여러 건의 진정을 접수했습니다. 리조트 건설을 위해 지방 당국의 허가를 받아 맹그로브 숲을 없앴다는 보고와 인권 옹호자에 대한 괴롭힘에 관한 보고가 있었습니다. 위원회는 처음에 이 괴롭힘을 중단하라는 보호 명령을 내렸습니다. 이후 위원회는 관련 당국에 구체적인 권고를 내렸고, 위원회는 맹그로브를 벌목하면 지역사회가 폭풍 해일에 더욱 취약해지고 멕시코 헌법과 미주인권협약에 대한 산살바도르 의정서(San Salvador Protocol to the American Convention)에 따른 건강한 환경에 대한 권리를 침해받게 될 것이라고 강조했습니다.¹³¹⁾

129) GANHRI (2018).

130) 크로아티아 옴부즈맨 사무소(Croatian Office of the Ombudsman)의 설문지 답변.

131) 권고 제67/2017호(스페인어)는 http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_067.pdf에서 확인할 수 있다(확인 시점: 2019년 4월 16일).

위원회는 관련 연방 부처와 지방 자치 단체에 여러 가지 권고를 제시했는데, 요점은 맹그로브 숲을 복원하고 허가 승인 절차에 대한 감독을 개선하여 유사한 사건이 재발하지 않도록 해야 한다는 것이었습니다.

이러한 권고는 전면적으로 수용되었고, 이를 수용한 당국에 구속력을 갖게 되었습니다. 해당 사업은 중단되었고, 현재 생태 복원 계획이 진행 중이며, 위원회는 해당 권고의 이행을 확인하기 위한 모니터링을 실시하고 있습니다.¹³²⁾

참고 정보 6: 기업의 책임 - 필리핀 인권 위원회(Philippines Commission on Human Rights)와 탄소 대기업에 관한 조사 (2015~2020)

2015년 필리핀 시민사회단체와 시민들은 필리핀 인권위원회에 탄원서를 제출하여 세계 최대 규모 투자자 소유의 화석연료 회사들이 그들의 제품으로 기후에 영향을 미치며 필리핀의 인권을 침해했다는 주장을 제기하였으며, 위원회가 이에 대한 책임 여부를 조사할 것을 요청했다. 개별 청원자는 2013년 6,000명 이상의 사망자와 수백만 명의 수해자를 양산한 태풍 올란다의 생존자들이었다. 해당 진정을 통해 확인된 47개의 석유, 가스 및 석탄 회사는 이전의 독립적인 연구를 통해 산업혁명 이후 총 온실가스 배출량에 주요하게 기여했다는 것이 확인된 기업이었다.¹³³⁾

위원회는 2017년 12월에 조사에 착수했다.¹³⁴⁾ 위원회는 필리핀, 뉴욕, 런던에서 일련의 청문회를 진행했다. 증거는 필리핀 태풍 피해민, 기후변화와 인권 전문가, 피고측 대표들이 제시했다.

132) Interview with Comision Nacional de los Derechos Humanos, Mexico, 11.06. 2020.

133) Richard Heede (2014)를 참조한다.

134) 일부 탄소 대기업의 경우, 이 47개사 중 어느 회사도 필리핀 영토에 본사를 두고 있지 않다는 사실을 근거로 위원회가 해당 청원을 심리할 권한이 없다고 주장했다. 그러나 위원회는 법적 절차가 아닌 조사의 권한을 가진다는 논리로 이 주장을 수용하지 않았다. 위원회는 대응 기업의 출석을 강요할 수는 없었지만, 기후변화와 그 영향에 대한 해당 기업의 책임에 대한 조사 결과를 발표하는 것을 막을 수는 없다고 인정했다. 일부 대응 기업에서는 또한 위원회가 기후변화의 영향을 받지 않는 시민적 및 정치적 권리를 조사할 권한만 가진다고 주장했다. 그러나 위원회는 침해가 주장된 인권에는 그러한 시민적 및 정치적 권리가 모두 속하며 모든 인권은 상호의존적이라는 사실을 강조했다.



국가인권기구 아시아태평양포럼(Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions)을 대신해 제출된 것을 포함하여 다수의 법정 조언 의견서(amicus brief)가 제출되어 위원회가 해당 사건을 심리할 관할권을 보유한다는 근거를 제시하였으며, 다양한 기업이 초기 단계에서 자사 제품의 영향을 이해할 수 있었다는 사실은 물론, 폭풍과 전반적인 해수면 상승으로 인해 발생한 피해가 얼마나 기후변화에 영향을 받은 것인지를 설명했다.¹³⁵⁾

위원회는 2019년 UN 기후변화회의(UN Climate Change Conference)에서 초기 조사 결과를 발표했다. ‘탄소 대기업’은 기후변화와 관련된 인권 영향에 대한 도덕적 책임이 있으며 필리핀을 포함하여 해당 국가의 국내법에 따라 잠재적으로 민사 및 형사적 책임이 인정될 수 있다고 주장했다(해당 책임에 대한 직접적 판결은 위원회의 권한 사항이 아니었음¹³⁶⁾).

국가인권기구는 기후 대응(완화 및 적응) 정책이 인권에 미치는 부정적인 영향을 조사했습니다. 콜롬비아에서는 2010년부터 2015년까지 진행된 El Quimbo 수력 에너지 프로젝트가 온실가스 배출이 적은 에너지로의 전환 사업으로 홍보되었습니다. 그러나 관련 공사로 인해 1,500명 이상의 사람들이 물이나 전기를 이용할 수 없는 상황이 발생하였으며, 재정착의 문제를 포함하여 적절한 보상 없이 강제로 쫓겨나는 상황이 발생하여 큰 논란이 되었습니다.¹³⁷⁾

KNCHR은 이 보고서를 통해 삼림 벌채의 근본적인 원인, 토지에 대한 경쟁 소유권 주장의 상태, 재정착의 역사 및 그러한 재정착과 관련된 보상의 부적절성을 자세히 조사했습니다. KNCHR은 조사 결과를 토대로 케냐 정부, 케냐 산림청(Kenya’s Forest Service) 및 각 카운티 정부에 강제 퇴거를 중단하고 토착민의 토지 권리를 인정하며 산림 보존에 대한 협력적이고 권리를 존중하는 접근 방식을 채택할 것을 권고했습니다.¹³⁸⁾

국제법률위원회(International Commission of Jurists)가 발행한 한 보고서에서는 El Quimbo와 관련하여 국제법과 국내법 모두에 따른 권리(예: 참여권, 주거권, 음식, 물, 일자리, 적절한 급여 및 교육에 관한 권리

135) Amicus Brief of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (2017) 및 CIEL et al. (2018)을 참조한다.

136) 위원회의 헌법상 권한에는 인권 남용 또는 위반 혐의를 조사할 수 있는 권한이 포함되어 있다. 다른 대부분의 국가인권기구와 마찬가지로 위원회 또한 피해자에게 보상을 제공할 권한이 없다. 인권 침해를 해결하고 구제하는 방법에 대한 권고를 제공할 수 있을 뿐이다.

137) International Commission of Jurists (2016), pp. 37-38. 이재민 수는 댐 건설사가 실시한 인구 조사를 토대로 한 것이다. 헌법재판소는 2013년 결정에서 이 수치를 기각했고 새로운 인구 조사에서는 약 30,000명이 영향을 받았다고 결론지은 바 있다(그러나 이 모두가 이재민이 된 것은 아님). Jose Alvear Restrepo Lawyers Collective (Cajar) / Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (FIDH-OMCT) (2017), p. 38을 참조한다.

138) Kenya National Commission on Human Rights (2018).

등)가 침해되었다는 결론을 제시했습니다.¹³⁹⁾ 또한, 이들의 권리와 토지를 보호하고자 한 환경 인권 옹호자들은 위협과 보복성 형사 고발에 직면했습니다.¹⁴⁰⁾ 콜롬비아의 Defensoria del Pueblo는 El Quimbo 및 기타 수력 발전 프로젝트와 관련하여 활동해 왔습니다. Defensoria의 집단 및 환경 권리 대표단은 El Quimbo를 포함한 8개의 수력 발전 프로젝트를 평가한 연구를 준비했으며 환경 운영 허가를 자주 변경하고 위반하는 것이 참여 권리를 침해한다는 결론을 내렸습니다.¹⁴¹⁾

마찬가지로 케냐 국가인권위원회(KNCHR)는 급수탑 보호 및 기후변화 완화 및 적응 프로그램(Water Towers Protection and Climate Change Mitigation and Adaptation Programme)과 관련하여 심각한 인권 침해 보고 사례를 조사했습니다. 여기에는 2018년 1월 강제 퇴거 중 엠보부트 숲 거주자가 사망한 사건도 포함되었습니다. KNCHR은 이 사망 사건과 관련하여 진행 중인 조사에 주목하여 확인된 사실을 제시했습니다. KNCHR은 또한 숲에서의 퇴거와 관련하여 수년 전에 발생한 다른 인권 침해 사례를 보고했습니다.

드문 일이지만, 일부 국가인권기구는 기후변화와 그 영향에 대한 민간 행위자의 책임을 직접 조사할 수 있는 지위를 갖기도 합니다. 유명한 필리핀 인권 위원회의 탄소 대기업 조사 사례가 대표적이라 할 수 있습니다(참고 정보 6, p.33 참조).

5.2 인권 증진

국가인권기구는 인식제고, 인권교육, 역량강화, 정책자문, 연구, 커뮤니케이션, 언론홍보 등을 통해 인권존중의 문화를 촉진할 의무가 있습니다. 인권에 영향을 미치는 문제의 중요성에 대한 대중의 인식을 강화하고, 핵심 이해관계자와 기관이 인권을 공공 정책에 통합할 수 있는 역량을 개선하기 위해서는 국가인권기구가 이러한 기능을 통해 적극적으로 역할을 수행할 수 있어야 합니다. 국가인권기구는 정책 입안자, 과학자, 시민사회 및 일반 대중의 인권을 증진하기 위해 다양한 도구를 사용해 왔습니다. 국가인권기구는 이를 통해 기후변화의 원인과 영향에 대한 대중의 이해를 개선하고, 국내 및 국제 기후 정책 결정에 있어 유의미한 대중의 참여를 유도했으며, 법률 및 정책을 성공적으로 강화하기 위한 조언을 제공하고, 기업과 연계하여 각자의 책임을 다하고 책임 소홀에 대해 책임을 지도록 유도해왔습니다.

139) International Commission of Jurists (2016), pp. 45.

140) Cajar / FIDH-OMCT (2017), p. 40.

141) <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/5613/Defensor%C3%ADa-advierte-preocupante-impacto-ambiental-de-las-hidroel%C3%A9ctricas-en-Colombia.htm>를 참조한다(스페인어).



1.1.1 대중 인식 및 홍보

많은 국가에서 기후변화를 완화하고 적응하기 위해 집합적으로 취할 수 있고 취해야 하는 단계에 대한 인식을 개선하고, 기후변화 및 기후 대응 정책과 인권 의무 사이의 관계에 대한 이해를 개선하기 위해 해야 할 일은 여전히 많습니다. 국가인권기구는 공개 워크숍, 웨비나, 블로그 게시물, 비디오 등을 통해 이러한 정보 격차를 해소할 수 있는 다양한 방법을 마련했습니다.

대면 워크숍은 국가인권기구가 특정 청중들 사이에서 아이디어의 교환을 연습하고 촉진하기 위해 자주 사용되어 온 도구입니다. 2016년 과테말라의 Procurador de los Derechos Humanos는 시민사회 대표, 지역사회, 지역사회 지도자, 학생 및 시 당국과 함께 기후변화에 관한 일련의 워크숍을 주최했습니다.¹⁴²⁾

모로코 국민의회(Moroccan Conseil National des Droits de l'Homme, CNDH)는 2016년 12월 모로코에서 개최된 제22차 UNFCCC 당사국 총회(22nd Conference of Parties to the UNFCCC, COP22)를 위한 준비 과정에서 주요 대중, 특히 시민사회와 함께 모로코와 지역의 기후변화에 관한 일련의 워크숍을 주최했습니다.

또한, CNDH의 직원은 COP에 앞서 25개 이상의 아프리카 국가의 시민사회를 만나 지역 환경 문제를 청취하고, 이들이 해당 지역 네트워크의 일부로 COP에 참여할 수 있도록 준비했습니다.¹⁴³⁾

코스타리카의 Defensoria de Los Habitantes는 2013년에 공무원, 과학자 및 관심 있는 일반인들과 함께 워크숍을 주최하여 다수의 권고를 제시했습니다. 파나마의 Defensoria del Pueblo에는 생태 문제 부서가 운영되는데 이들은 2017년부터 정부 관리를 위한 특별한 “환경 교육 프로그램”을 실시하고 있습니다. 관련 교육 주제에는 기후변화 및 관련 자연 재해 관리가 포함됩니다.¹⁴⁴⁾ 마지막으로, 모로코의 CNDH(Conseil National des Droits de l'Homme)는 2016년부터 기후변화에 관한 다수의 공개 워크숍을 개최했으며, 그중 한 시리즈에서는 성별, 기후변화 및 지속 가능한 개발에 초점을 맞추고 있습니다. CNDH는 국립 재생에너지 및 에너지효율청(National Renewable Energy and Energy Efficiency Agency)과 협력하여 ‘트레이너 교육(train the trainers)’ 접근법을 활용하여 농촌 지역에서 에너지 절약 기술과 행동을 촉진하도록 시민사회 지도자를 교육했습니다.¹⁴⁵⁾ 이 과정에 포함된 다른 교육은 젠더 인지형 기후 적응 정책의 개발과 국제 자금 조달에 대한 접근을 다루었습니다.

142) <https://www.pdh.org.gt/abordan-temas-acerca-del-medio-ambiente/>를 참조한다(스페인어).

143) Conseil National des Droits de l'Homme와의 인터뷰(2020년 5월 20일)

144) <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/portal/defensoria-del-pueblo-inicia-programa-de-educacion-ambiental-a-nivel-nacional/>를 참조한다(스페인어).

145) <https://www.cndh.org.ma/an/press-releases/marrakech-training-session-trainers-gender-climate-and-sdgs>를 참조한다(스페인어).

동시에 CNDH는 COP 개최를 위한 대통령 직속 운영위원회(Steering Committee)에서 활동했으며 CNDH 의장은 COP의 시민사회 대표 역할을 수행했습니다. CNDH는 이러한 제도적 연계를 통해 시민사회를 위한 강화된 공간을 의미하는 이른바 ‘그린 존(Green Zone)’을 확보할 수 있었습니다. 그린 존에서는 워크숍과 부대 행사가 진행되었으며, 시민사회 대표는 국가 사절단을 만나 메시지를 전달할 수 있는 기회를 가졌습니다. CNDH는 또한 COP에서 SDG의 이행과 파리협정에 따른 약속 사항을 관찰하는 국가인권기구의 역할에 관한 워크숍을 공동으로 주최했습니다. 이 워크숍에서는 국가인권기구가 기후변화에 대한 전략적 파트너와 협력하고 각국이 기후 협상에서 인권 기반 접근 방식을 추진하도록 유도할 방안을 논의했습니다.

다른 국가인권기구 또한 COP에서 활동한 바 있습니다. 독일 Bonn에서 개최된 COP23에서 필리핀 인권위원회는 독일인권연구소(GIHR)의 지원을 받아 법률 전문가와 회의를 조직, 탄소 대기업 조사에 대한 기술적 차원의 의견을 얻을 수 있었습니다. Katowice에서 열린 COP24 (2018)에서 GANHRI와 GIHR은 UNFCCC 파리 위원회(UNFCCC Paris Committee on Capacity Building)와 패널 토론을 공동으로 조직하여, 기후 정책이 인권 문제를 반영 및 통합하기 위해 요구되는 국가인권기구와 기후 전문가의 추가 역량 문제를 다루었습니다.

동시에, 폴란드 인권 판무관(the Polish Commissioner for Human Rights)은 COP가 제공한 기회를 통해 환경 권리 보호의 중요성을 강조하고 해당 지역의 환경 보호를 위해 일하는 지역 활동가들을 만났습니다. 이러한 회의는 COP 직후 해당 판무관과 시민사회가 개최한 일련의 보다 공식적인 지역 회의의 단초가 되었습니다.

다양한 청중의 접근을 고려할 때, 그리고 코로나19 대유행을 고려할 때, 디지털 도구의 중요성은 커지고 있습니다. 이러한 도구는 전통적인 공지 및 의견 수렴은 물론, 환경 조건에 대한 시민들의 모니터링에 이르는 많은 기능을 수행할 수 있습니다. 이러한 도구의 가장 일반적인 용도는 정보 공유일 수 있습니다.

예컨대, 페루의 Defensoria del Pueblo¹⁴⁶⁾

그러나 부적절하게 사용되거나 사전에 충분한 평가 없이 사용될 경우 이러한 도구는 주요 행위자를 참여로부터 배제시키고 진정한 아이디어 교환의 기회를 축소하거나 국가 또는 민간 감시에 이용될 가능성이 있습니다. 국가인권기구는 이러한 디지털 도구를 개발하고 비판적으로 평가하는 데 중요한 역할을 할 수 있으며, 해당 도구의 오용에 대해 경계해야 할 것입니다.¹⁴⁷⁾

와 칠레의 Instituto Nacional de Derechos Humanos(INDH)¹⁴⁸⁾는 양국의 생계가 어떻게 물에 의존하는지

146) <https://www.defensoria.gob.pe/blog/el-agua-y-el-cambio-climatico/>에서 확인할 수 있다(스페인어).

147) UN Economic and Social Council (2010). ECE/MP.PP/WG.1/2010/4를 참조한다.

148) <https://www.indh.cl/hoy-se-conmemora-dia-mundial-del-agua-derecho-clave-la-vida/>에서 확인할 수 있다(스페인어).



강조하고 기후로 인한 가뭄이 생계에 미치는 영향을 설명하는 블로그 포스트를 게시했습니다. 칠레의 경우, 일부 수력 발전 프로젝트와 가뭄 현상이 서로 연계되어 분쟁을 야기한 바 있으며(참고 정보 3, p. 16 참조), INDH는 이러한 분쟁의 중 일부를 다른 사례와 함께 매핑 도구에 기록했습니다.¹⁴⁹⁾ 이 도구는 연구자들에게 유용한 것이었으며 기후변화의 영향을 시각적으로 제시하여 대중이 접근할 수 있는 새로운 방법을 제시하였습니다. 독일인권연구소(GIHR)는 시민사회와 기업을 포함한 다양한 청중을 대상으로 한 여러 웨비나를 통해 기후변화와 인권의 연관성과 파리협정의 이행 지침에 대한 전문 지식을 제공했습니다. 멕시코의 Comision Nacional de los Dechos Humanos는 연구 보고(섹션 5.2.2)와 정책 조언(섹션 5.2.3)이 포함된 기후변화 및 인권에 관한 더 큰 프로그램의 일환으로 블로그 게시물, 보도 자료 및 동영상(어린이용 영상 포함)을 통해 대중의 인식을 제고하는 노력을 전개했습니다.¹⁵⁰⁾

5.2.2 연구 보고서 및 분석

국가인권기구는 인권 법률 및 이행 프레임워크에 대한 연구 및 분석에 개별적으로 또는 공동으로 상당한 기여를 합니다. 이러한 활동은 해당 국가인권기구 소속국의 인권 의무 이행에 대한 모니터링 및 보고를 보완하지만 그것과 별개로 전개되는 활동으로, 인권과 기후변화(및 그 격차)에 적용할 수 있는 법적 프레임워크와 기후변화와 인권 침해 및 위반 간의 인과관계를 규명합니다. 또한 기후변화의 원인과 결과에 대한 인권 활동가의 이해도를 높이는 데 기여합니다.

국가인권기구는 이 연구를 연례 보고서나 주제별 보고서의 형식으로 자주 발표합니다. 일례로, 세르비아의 Protector of Citizens(시민의 수호자)는 2014년과 2015년 연례 보고서에서 기후변화와 환경 보호 문제를 다루었습니다. 두 보고서 모두 국가 규정에 대한 분석과 세르비아 국가인권기구가 정부에 제시한 환경 및 기후변화 문제 권고를 어떻게 이행하고 있는지 조명하는 내용을 다루었습니다.¹⁵¹⁾ 크로아티아의 인권 옴부즈맨(Ombudsman for Human Rights)은 2014년 연례 보고서에 기후변화가 그해 발생한 주요 홍수에 어떻게 기여했는지에 대한 분석을 포함했습니다.¹⁵²⁾ 벨기에의 Combat Poverty Service(빈곤 퇴치 서비스)는 2018~19 격년 보고를 통해 기후변화를 포함한 지속 가능성 문제와 벨기에의 빈곤 사이의 연관성을 조명했습니다.

149) <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>에서 확인할 수 있다(스페인어).

150) 예를 들면, <https://www.youtube.com/watch?v=OL6ATJSb8uQ>를 참조한다(스페인어). 멕시코의 Comision Nacional de los Derechos Humanos의 더 많은 기후변화 정보는 <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales>를 참조한다(스페인어).

151) Protector of Citizens, Serbia (2014) 및 Protector of Citizens, Serbia (2015).

152) 이 연간 보고서의 영어 요약본은 <https://www.ombudsman.hr/en/download/summary-of-the-annual-report-of-the-ombudsman-2014/?wpdmml=5087&refresh=5f07384b15f461594308683>에서 확인할 수 있다.

이들은 해당 주제와 관련하여 빈곤 퇴치 단체 및 회원들과 일련의 광범위한 협의를 수행했습니다. 이러한 협의를 통해서 지속 가능성을 촉진하기 위한 (세금 및 보조금 형식의) 일부 기존 국가 및 지역 정책이 어떻게 불평등을 악화시켰는지 확인할 수 있었습니다(이러한 보조금은 종종 빈곤한 계층, 즉 조세 회피를 위해 행동을 바꿀 수 없는 계층이 감당할 수 없는 재화에 대한 것이었음).

사모아제도의 옴부즈맨 사무소(Samoan Office of the Ombudsman) 또한 이와 유사하게 2017년에 인권 현황 보고서의 절반을 기후변화의 주제로 할애했습니다. 이 보고서는 주택에 대한 권리와 이전에 따라 영향을 받게 되는 권리를 포함하여 사모아 제도의 다양한 인권에 대한 기후변화 영향을 다루었습니다. 이는 IPCC의 5차 평가 보고서 및 국가 단위 기후 영향 연구와 같은 기존의 과학 및 사회 과학 연구를 종합하였으며 인권 법적 분석을 결합한 내용으로 구성되었습니다. 보고서는 CEDAW에 따라 사모아가 모든 형태의 차별로부터 여성의 권리를 보호할 의무가 있다는 점에 주목하면서 여성이 기후변화에 따른 거대 폭풍으로 사망할 위험이 불균형적으로 높고, 이러한 재해 이후 젠더 기반 가정 폭력이 급증했다는 사실을 지적했습니다.¹⁵³⁾

국가인권기구는 기후변화와 영양, 거주지, 경제적 기회 등 건강의 근본적인 결정요인에 접근하는 데 있어 기존 차별과의 상호작용에 주목했습니다.¹⁵⁴⁾

많은 경우, 국가인권기구는 OHCHR, HRC 및 해당 특별 절차를 포함하여, 다른 행위자들의 연구 활동에 귀중한 사례 연구 및 기타 전문 지식을 제공했습니다. 다수의 국가인권기구는 기후변화와 건강권의 관계에 관한 2016년 인권이사회 결의를 OHCHR에 제출했습니다.¹⁵⁵⁾ 뉴질랜드 인권 위원회(New Zealand Human Rights Commission)는 기후변화가 뉴질랜드 마오리족의 건강권에 미치는 영향에 관한 학술 기사와 저자 중 한 사람의 프레젠테이션을 종합했습니다. 7개의 다른 국가인권기구도 이 HRC 결의를 제출했습니다.¹⁵⁶⁾ 이와는 별도로 코스타리카의 Defensoria de los Habitantes는 생물다양성에 관한 2016년 보고서를 통해 인권과 환경에 관한 UN 특별보고관의 질의에 응답하였으며, 이를 통해 코스타리카의 생물다양성 보호에 영향을 미치는 핵심 요소로서 기후변화에 대한 적응, 구체적으로는 중요 물 재충전 지역에서의 인프라 개발을 위해 더 나은 정책을 채택해야 할 필요성을 강조했습니다.¹⁵⁷⁾

153) Office of the Ombudsman, National Human Rights Institute of Samoa “State of Human Rights Report - 2017” at 17-18.

154) 유엔인권이사회 결의, 기후변화 및 건강권에 관한 연구에 대한 뉴질랜드 인권 위원회의 답변은 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Impact/NewZealandHRC.pdf>에서 확인할 수 있다.

155) OHCHR (2016). A/HRC/32/3.

156) 해당 제출 의견은 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/RightHealth.aspx#Inputs>에서 확인할 수 있다.

157) “생물다양성과 인권”에 관한 설문에 대한 Defensoria de Los Habitantes의 답변은 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/Biodiversity/CostaRica.pdf>에서 확인할 수 있다.



5.2.3 정책 조언

많은 경우에 국가인권기구는 명시적 권한을 가진 독립적인 전문 기관으로서 국회의원에게 주요 인권 문제에 대한 브리핑을 제공하거나 정책 및 법률 개혁 프로세스에 관한 의견을 제출함으로써 정부에 조언을 제공할 수 있는 고유한 위치에 있습니다. 많은 국가인권기구는 기후 정책에 대한 인권 기반 접근 방식을 옹호하기 위해 이러한 방법을 사용합니다. 일부는 그러한 접근의 일환으로 국가가 규제하는 국가 행위 또는 사적 활동으로 인한 치외법권의 폐해를 고려해야 한다고 명시적으로 주장한 바 있습니다. 이러한 조언은 공식적으로 정의된 기후 정책을 넘어 재생 에너지 생산에 대한 재정적 인센티브부터 배출량에 대한 무역 협정의 영향, 재난 대응 운영 지침 개발에 이르기까지 다양한 영역으로 확장되었습니다.

국가인권기구가 정책 조언을 제공한 조치들은 그 범위와 내용의 다양성에도 불구하고 몇 가지 공통점이 있습니다. 국가인권기구가 특히 관심을 가지고 있는 것으로 보이는 정책 설계의 한 영역은 대중이 환경 문제에 대한 정보에 접근하고 정책 결정에 참여할 수 있는 권리와 관련이 있습니다.¹⁵⁸⁾

마찬가지로, 많은 국가인권기구는 그들의 인권을 더 잘 보호하기 위해 특별히 취약한 인구의 관점을 더 잘 반영할 정책이 필요하다고 제안합니다.¹⁵⁹⁾

2018년 위원회는 관찰국을 신설하고 적절한 데이터를 수집하는 연방 정책의 이행 과정이 부적절하다는 것을 인지하고 이에 힘입어 도시 대기 오염에 대한 일반 권고를 발행했습니다. 이 권고에서 위원회는 부적절하게 통제된 대기 오염이 어떻게 적절한 생활 수준, 건강한 환경 및 환경 위험 관련 정보를 포함한 여러 권리의 손상을 초래하였는지 설명했습니다.¹⁶⁰⁾

스코틀랜드 인권 위원회(SHRC)는 브리핑 및 제출을 통해 기후변화 문제와 관련하여 스코틀랜드 의회와 정기적으로 협력해 왔습니다. 2009년부터 위원회는 스코틀랜드 정부, 장관 및 의회에 기후 정의에 대한 브리핑을 제공했습니다. 이는 스코틀랜드 의회의 2012년 결의의 토대를 마련하여 정부가 기후변화에 대처하기 위해 노력하는 데 있어 인권 존중을 중심에 두도록 기여했습니다.¹⁶¹⁾ SHRC는 2017년 국가 기후 완화 정책의 야심을 강화하는 새로운 법안에 대한 의견을 의회에 제출하였으며, 이를 통해 인권과 기후변화

158) 다음 절에 설명된 스코틀랜드 및 멕시코 국가인권기구의 권고를 참조한다. 또한, La Defensoria de los Habitantes, Costa Rica (2015)를 참조한다.

159) 아래 제시된 크로아티아 옴부즈우먼의 권고 및 코스타리카 Defensoria de Los Habitantes와의 인터뷰(Interview with the Defensoria de Los Habitantes, Costa Rica, 19.06.2020) 내용을 참조한다.

160) Comision Nacional de los Derechos Humanos, Mexico (2018): Recomendacion General No. 32/2018(스페인어).

161) The Scottish Parliament (2012).

사이의 연관성을 분석하고 새로운 정책을 인권 기준 및 SDG와 일치시키는 것의 중요성을 강조했습니다.¹⁶²⁾ 결국 의회가 채택한 법안에서는 인권이 명시적으로 언급되지는 않았지만, 의원들은 첨부된 정책 각서를 통해 해당 법안이 인권을 준수한다고 주장했습니다.¹⁶³⁾ 실제로 이 법안에는 인권 기반 접근 방식의 여러 요소가 포함되어 있습니다. 즉, 기후 정책 결정에 참여할 국가 시민 위원회를 설립하고, 공정한 전환의 원칙을 명시하며, SDG와의 호환성을 배출 감소 목표의 승인 기준으로 지정합니다.¹⁶⁴⁾

멕시코의 Comision Nacional de los Derechos Humanos(‘Comision’)는 국가적 관심사에 대해 일반적인 권고를 발행하는 공식 절차를 보유하고 있습니다. 위원회는 화석연료 연소가 인권에 어떤 직접적인 지역적 영향을 미쳤으며 이와 관련하여 기후변화에 어떻게 기여했는지에 초점을 맞췄습니다.¹⁶⁵⁾ 이 권고는 효과적인 규제의 부재가 어떻게 멕시코의 인권 및 기타 국제 조약 의무(예: UNFCCC 하에서)를 위반하는지에 대한 상세한 분석을 제공했으며 세 가지 수준으로 존재하는 멕시코 정부의 다양한 행위 주체에게 정책 제안을 제공했습니다.¹⁶⁶⁾ 정부 행위자 대부분은 이 권고를 수용했습니다. 한 주의 경우, 대기 오염 모니터링 기준을 구축하기 위한 노력을 검토하기 위해 위원회를 초청했습니다.¹⁶⁷⁾

다수의 국가인권기구는 에너지에 대한 정책 조언에 집중했습니다. 헝가리의 기본권 판무관(Commissioner for Fundamental Rights)은 중재를 통해, 환경 보호 노력에 자금을 지원하기 위해 특정 제품에 대해 제안된 수수료에서 재생 에너지 기술이 면제될 것을 권고했습니다.¹⁶⁸⁾ 이 판무관은 또한 프랑스 위원회 Nationale Consultative des Droits de l’Homme가 그런 것처럼, 캐나다-유럽 무역 협정(CETA)의 서명을 비평했습니다.

162) Scottish Human Rights Commission (2017).

163) The Scottish Parliament (2018). SP Bill30-PM.

164) The Scottish Parliament (2019). 2019 asp 15.

165) 이 권고는 또한 이웃 국가의 화석연료 추출 활동(이 경우, 미국의 수입 파쇄(수압균열) 프로젝트)이 어떻게 휘발성 유기 화합물을 방출하여 멕시코의 농촌 및 토착민 인구에 부적절한 영향을 미치고 있는지 조명했다.

166) Comision Nacional de los Derechos Humanos, Mexico (2018): Recomendacion General No. 32/2018(스페인어).

167) Interview with Comision Nacional de los Derechos Humanos, Mexico, 11.06.2020.

168) http://www.ajbh.hu/web/ajbh-en/secretary-general/-/asset_publisher/EN387MJGey2L/content/the-ombudsman-for-future-generations-to-initiate-the-amendment-of-the-act-on-environmental-protection-product-charges-in-connection-with-solar-cells?inheritRedirect=false를 참조한다.



참고 정보 7: 사모아의 인권 기반 이전 정책을 위하여

사모아 옴부즈맨 사무소(Samoa's Office of the Ombudsman)는 기후변화에 대응하는 사모아 정부의 국내 이전 정책에 조언을 제공해왔다. 사모아인의 70%는 해안에서 1km 이내에 거주하고 있다. 태풍과 상승하는 해수면으로 인해 마을 전체가 파괴되고 식량이나 식수원을 얻는 토지가 침수되었다. 정부는 이에 대응해 마을 수준의 해안 위험 관리 계획을 시험하고 이 계획 과정과 필요한 이전 과정을 안내하기 위한 국가 전략의 초안을 마련했다.¹⁶⁹⁾

프랑스의 Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme(국가인권자문위원회). 이들 국가인권기구는 CETA가 캐나다에서 오염물질인 '타르샌드' 석유의 개발을 크게 부추길 가능성이 있으며, 이는 해당 조약에 따라 외국인 투자자에게 제공되는 비민주적 보호와 결합하여, 유럽의 재생 에너지 개발 및 배출량 목표 충족 과정에 부정적인 영향을 미치게 될 것이라는 사실을 강조했습니다.¹⁷⁰⁾

그럼에도 불구하고 국가인권기구는 해당 사건을 기회로 활용하여 에너지 정책에서 실질적 인권과 절차적 인권을 보호하도록 정부에 권고했습니다.¹⁷¹⁾

개별 가구의 이전 비용을 충당하기 위한 자금 조달 방안에 관한 조항의 부재, 분쟁 해결 조항의 부재, 내륙으로 이주한 세대에 서비스를 제공할 책임이 있는 정부 기관 간의 교착 상태에 주목한 옴부즈맨 사무소는 관련 부처가 인권 보호장치를 채택하여 프로세스를 안내할 것을 권고했다. 옴부즈맨은 보다 구체적으로, 비록 직접적인 권고로 표현되지는 않았지만, 이전 중에도 인권을 보호할 수 있도록 하기 위한 몇 가지 (정부의 답변이 필요한) 질문을 제시했다. 이러한 질문은 해당 지역에 사람이 살 수 없게 되었다는 초기 결정과 영향을 받는 지역사회의 권리 문제를 모두 다루었다.

옴부즈맨은 2년 후 2019년 연례 보고서를 통해 사모아 정부의 권고 이행을 평가했다. 인권에 기반한 이전 접근 방식을 채택하는 구체적 문제에 대해서는 관련 부처에 “B”등급을 부여했다.¹⁷²⁾ 태국 국가인권위원회(Thai National Human Rights Commission)는 라오스의 화력 발전소에서 태국으로 연결된 송전선로에 관한 개별

169) Office of the Ombudsman, Samoa (2017), pp. 21-22.

170) <https://www.cncdh.fr/fr/publications/ne-sacrifions-pas-les-droits-de-lhomme-aux-interets-commerciaux-avis-sur-le-ceta-et-les>를 참조한다(프랑스어). <https://www.ajbh.hu/-/a-jovo-nemzedekes-szoszolojanak-aggalyai-a-kanadaval-tervezett-szabadkereskedelmi-megallapodas-ugyeben>을 참조한다(헝가리어).

171) National Human Rights Commission of Thailand (2015).

172) Office of the Ombudsman, Samoa (2019), pp. 87-88.

진정 사례가 현재 진행 중인 법원 사건과 중복된다는 이유로 심리를 거부해야 했습니다.

2014년 심각한 홍수에 대한 특별 보고서에서 크로아티아 옴부즈맨 사무소(Croatian Ombudsman's Office)는 인권에 기반하여 국가 재해 대응 정책을 변경하도록 하는 몇 가지 권고(보호 및 구조 시스템의 설계 및 구축, 의료 및 인도적 지원 제공, 재활 및 재건, 정보 제공 및 무료 법률 상담과 같은 세부 문제를 포함)를 제시했습니다.¹⁷³⁾

불과 3년 후인 2017년 연례 보고서에서 사무국은 그해 여름 Split 일부 지역과 그 주변 일대로 번진 강렬한 산불로 인해 이러한 권고가 이행되었는지 평가할 기회를 갖게 되었습니다. 이 보고서는 국가 보호 및 구조국(National Protection and Rescue Directorate)의 신설 등에 관한 일부 권고는 채택되었지만, 자연 재해에 특히 취약한 사람들의 안전을 위한 데이터베이스의 구축, 공공 대피소 개념의 법적 정의, 비상 대응을 위한 국가 비예산 기금 등을 제안한 다른 권고는 채택되지 않았음을 지적했습니다.¹⁷⁴⁾

참고 정보 8: 파리협정에 따른 UNFCCC 작업 흐름과 보고 메커니즘

국가인권기구는 UNFCCC 하에서 다양한 '작업 흐름(workstreams)'의 정기적 의견 요청에 응답할 수 있다. 많은 작업 흐름은 UNFCCC의 절차를 개선하고 협약 및 의정서 및 협정을 이행하는 국가 단위의 프로세스도 개선하는 것을 목표로 한다. 예컨대, 유엔기후변화협약 제6조의 도하 작업 프로그램(Doha Work Programme)은 기후 교육에 협력하고 UNFCCC 프로세스에 대한 시민사회 참여를 개선하는 방법을 모색하는 것을 목표로 한다.¹⁷⁵⁾

독일인권연구소(GIHR)는 독일 기후 협상가들에게 정책 자문을 제공하고 있습니다. 이들은 2018년 COP24를 앞두고 2018년에 채택된 파리협정의 이행 지침에 인권 원칙과 기준을 어떻게 정착시킬 수 있을지에 대한 문제를 국제 기후 협상 담당 부처와의 회담을 통해 논의했습니다. 후속 조치로 GIHR은 독일 정책 입안자를 위한 브리핑 자료를 발행하여 기후 정책에 대한 인권 기반 접근 방식의 핵심 요소를 안내했으며, 파리협정 이행 지침에 통합된 인권 원칙과 기준을 재차 강조했습니다. 또한 GIHR은 독일 개발 조합 내에서 기후 완화 및 적응 프로젝트를 인권 기반 접근 방식으로 구현하는 방안과 관련하여 독일 경제

173) 이 특별 보고서는 크로아티아어로만 제공된다(<https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2020/04/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-o-ljudskim-pravima-u-kontekstu-katastrofe-uzrokovane-poplavom-u-vukovarsko-srijemskoj-zupaniji-u-2014.-godini.pdf>). 권고 요약은 Republic of Croatia Ombudsman (2017)에서 확인할 수 있다.

174) Republic of Croatia Ombudsman (2017).

175) UNFCCC (2012), FCCC/SBI/2012/L.47.



협력 개발부(German Ministry for Economic Cooperation and Development)에 정기적으로 자문을 제공하고 있습니다.

마찬가지로 젠더에 관한 리마 작업 프로그램(Lima Work Programme on Gender)의 젠더 행동 계획(Gender Action Plan)에는 5개의 축이 존재하는데, 그중 일부는 UNFCCC 프로세스에 대한 여성의 참여와 관련되고, 다른 일부는 국가 기후 정책의 젠더 감수성(gender responsiveness)과 관련된다.¹⁷⁶⁾ 작업 흐름은 당사국에서 선출된 구성 보조 기관 또는 구성 기관에 의해 관리된다. 이러한 기구는 종종 할당된 권한에 따라 목표를 가장 잘 달성하는 방법에 대해 당사국과 시민사회의 의견을 구한다.¹⁷⁷⁾

2023년부터 이들 국가인권기구는 글로벌 실태조사(Global Stocktake)에 기여할 수 있는 기회를 갖게 된다. 이는 파리협정의 글로벌 목표를 향한 공동의 진행 상황을 평가하기 위해 해당 협정에 따라 설립된 메커니즘으로, 효과적인 기후 대응과 기후 야심을 확장하는 데 있어서 인권 기반 접근의 중요성을 강조하는 것을 포함한다.¹⁷⁸⁾

1.1.1 기업 부문의 참여

많은 국가인권기구는 인권에 기반한 공공 조달의 촉진, 논란이 되는 프로젝트 또는 산업에 대한 다중 이해관계자 포럼의 설립, 모니터링 및 평가 도구의 개발 및 구현, 남용 혐의에 대한 조사, 기업과 인권에 대한 국가 행동 계획 개발, 워크숍 또는 가이드를 통한 역량 구축 등 다양한 형식으로 기업과 인권 문제를 다루고 있습니다.¹⁷⁹⁾

필수적인 행위자로서 기업의 역할을 모두 감안할 때, 국가인권기구는 기후변화를 기업과 인권에 대한 작업에 통합하기 위해 더 많은 일을 할 수 있습니다. 이와 관련한 잠재적인 영역은 섹션 6에서 논의합니다.

176) UNFCCC (2019). FCCC/CP/2019/L.3, Annex I Gender Action Plan.

177) 최신 제출 요청은 <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>를 참조한다.

178) 자세한 내용은 <https://www.wri.org/paris-rulebook/global-stocktake>에서 제공되는 World Resources Institute의 온라인 도구 'Navigating the Paris Agreement: Global Stocktake'를 참조한다.

179) 이러한 예는 덴마크 인권 연구소가 개별 국가인권기구와 공동으로 제작한 일련의 브리핑 노트에서 발췌한 것이다. 해당 내용은 https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/02/northern_ireland_nhri_bhr_case_study_2020.pdf, https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/02/peru_nhri_bhr_case_study_2020_spanish.pdf, https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/02/philippines_nhri_bhr_case_study_2020.pdf, https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/02/slovak_nhri_bhr_case_study_2020.pdf, https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/02/slovak_nhri_bhr_case_study_2020.pdf, https://ganhri.org/wp-content/uploads/2020/02/zambia_nhri_bhr_case_study_2020.pdf에서 확인할 수 있다.

5.3 모범적 계획, 협력 및 리더십

많은 국가인권기구는 전략적 계획, 다른 국가인권기구와의 양자 공동 작업 흐름 계획, 지역 및 글로벌 네트워크를 통한 계획, 기후변화에 따른 수행 조정 과정에 기후변화의 주제를 통합하고 있습니다.

많은 국가인권기구는 기후변화 또는 환경 문제를 보다 넓은 범위에서 우선순위로 상정하고 있습니다. 바레인의 국립인권연구소(National Institution for Human Rights)는 2019-2021년 전략 계획에서 “인권에 대한 환경적 영향”을 우선순위 분야로 확정했습니다. 바레인의 국가인권기구는 명확한 교육적 기능을 갖춘, 인권과 기후변화에 관한 국제포럼을 조직화할 의도를 갖고 있습니다. 보다 광범위하게는 대기 오염을 조사하고 학교와 대학을 대상으로 인권과 환경 보존에 참여하도록 유도할 것입니다.¹⁸⁰⁾

이러한 형태의 행동 중 다수는 국가인권기구가 기후변화에 대응하는 데에도 중요합니다.

앞서 논의한 필리핀 인권 위원회 사례(참고 정보 6, p. 33 참조)와 더불어, 덴마크인권연구소(Danish Institute for Human Rights, DIHR)는 에너지 전환 관련 작업을 최우선 과제로 선언하고 인권의 관점에서 에너지 전환에 접근하는 것과 관련된 여러 프로젝트를 수행하고 있습니다. 여기에는 에너지 부문의 개별 기업 행위자와 함께 인권 고려 사항을 재생 에너지로의 전환 과정에 통합하는 작업이 포함되고, 또한 다양한 이해관계자 그룹의 참여 및 협력이 포함되는데, Renewables Atlas¹⁸¹⁾ 및 Renewables Benchmarking에 대해 BHRRC(Business and Human Rights Resource Center)가 참여한 것이 그 예입니다.¹⁸²⁾ DIHR은 또한 사하라 사막 이남 아프리카 지역의 책임 있는 기업 행동에 관한 프로젝트를 수행하고 있습니다. 여기에는 해당 권역의 에너지 전환에 중점을 둔 구성 요소가 포함됩니다.¹⁸³⁾ 이와 관련하여 모로코의 CNDH는 기업과 인권에 관한 아프리카 연합 정책 프레임워크 노력에 기여한 바 있습니다.¹⁸⁴⁾

기후 위기에 일조하는 기업의 역할, 그리고 온실가스 배출을 줄이고 기후 보호 조치를 이행하는 데 기후변화는 독일인권연구소 2019-2023 전략 계획의 핵심 주제 중 하나이기도 합니다. 주요 목표는 독일의 인권과 기후 및 환경 지역사회 간의 협력을 구축하여 상호 학습을 달성하고, 독일의 대내외 문제에서 기후 정책에 인권 기반 접근 방식을 적용하는 정책 조언을 지속적으로 제공하는 것입니다.

180) Bahrain National Institution for Human Rights (2019).

181) <https://www.business-humanrights.org/en/mapping-the-renewable-energy-sector-to-the-sustainable-development-goals-an-atlas-00>에서 확인할 수 있다.

182) <https://www.business-humanrights.org/en/renewable-energy-human-rights-benchmark-methodology>를 참조한다.

183) <https://www.humanrights.dk/projects/responsible-business-conduct-sub-saharan-africa>를 참조한다.

184) Conseil National des Droits de L'homme (2019).



1.1.1 협력

국가인권기구는 국제 및 지역 네트워크 내에서 인권 및 기후변화 주제와 관련하여 협력하고 있습니다.

이들은 해당 주제에 대한 국가인권기구의 공동 작업을 발전시키고 향후 정책 방향을 설정하며 공동 활동을 계획하기 위해 공동 성명서 및 선언문을 작성합니다.

2018년 아시아태평양포럼(Asia Pacific Forum, APF)의 여성과 소녀의 권리에 관한 국가인권기구 원탁회의(Roundtable for National Human Rights Institutions on the Rights of Women and Girls)에서 채택된 아피아 공동 선언(Apia Statement)은 기후변화를 여성과 소녀에게 영향을 미치고 우선적인 관심이 필요한 문제로 식별합니다.¹⁸⁵⁾

2019년 유럽 국가인권기구 네트워크(ENNHRI)는 기후변화에 관한 하위 실무그룹을 구성했습니다. 목적은 지역 내 국가인권기구들의 참여와 협력을 유도하는 것으로, 예를 들면 글래스고에서 열리는 COP26(2021년으로 재조정됨)을 고려한 가능한 공동 행동에 관한 것이거나, EU가 제안한 그린 딜(Green Deal)처럼 유럽 및 EU 수준의 기후 관련 프로세스에 관한 것일 수 있습니다.

GANHRI(Global Alliance of National Human Rights Institutions) 또한 국제 주제 회의와 연례 회의를 주최하여 국가인권기구가 기후변화에 대한 조치를 조정하고 경험을 교환할 수 있는 중요한 기회를 제공하고 있습니다. 2012년 스코틀랜드 인권 위원회(Scottish Human Rights Commission)는 기후변화에 대한 스코틀랜드의 접근 방식을 제시했습니다. 이들은 스코틀랜드 정부가 취한 기후 정의 접근법과 정책 및 조치를 조명했습니다. 이와 관련하여 GANHRI 내에 인권 및 기후변화에 대한 비공식 태스크포스가 신설되어 적극적인 노력을 경주한다는 사실은 특히 고무적입니다. 2020년 12월에 열리는 2020 GANHRI 연례 회의에서는 기후변화의 맥락에서 인권을 보호하고 증진하는 국가인권기구의 역할을 조명할 것입니다.

2018년 8월, 태국 국가인권위원회(National Human Rights Commission of Thailand)는 라울 발렌베르그 인권 및 인도법 연구소(Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law)와 함께 ‘인권 침해 및 그 국경 간 영향에 관한 자문 워크숍(Consultative Workshop on Human Rights Violations and its Cross-Border Effects: Addressing the protection gap through extraterritorial obligations)’을 개최했습니다. 동남아시아 지역의 여러 국가인권기구가 참석한 이 워크숍은 기후변화와 관련된 경험을 비롯하여 역외 인권 의무에 대한 경험을 공유하고 지식을 교환할 수 있는 기회가 되었습니다.

185) <http://www.asiapacificforum.net/resources/apia-statement/>를 참조한다.

참고 정보 9: 국가인권기구 연방 포럼의 기후 정의에 관한 세인트 줄리안 선언(2015)

2015년 UNFCCC COP21에 앞서, 세인트 줄리안 선언(St. Julian's Declaration)에 서명한 국가인권기구들은 인권 의무가 기후 행동에 미치는 영향에 관한 이해를 증진하고 국가 및 국제 기후 프레임워크가 인권을 통합하도록 장려하는 등 다양한 행동을 서약했다. 서약 내용은 다음과 같다.

“1. 전술한 두 절차에서 국가 대표단 간의 유의미한 협력을 추구함으로써 인권 의무가 더 나은 기후 행동에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 이해 증진 조치를 취한다.(…)”

6. 기후변화 정책과 행동 내에서 인권 보호 보장 도구를 개발하기 위한 조치를 취하는데, 예를 들어 국가 및 국제적 수준에서의 인권 기반 영향 평가 및 참여 지표가 있다.(…)”

12. 관련 인구가 능동적이고 자유롭게 참여하면서 공식화, 이행 및 모니터링을 포함한 기후 행동의 모든 측면에 인권이 통합되도록 보장하는 조치를 실시한다.”

1.1.2 모범적 리더십

모범적인 리더십은 기후변화 행동의 중요한 구성 요소입니다. 일부 국가인권기구는 자체 온실가스 배출량을 줄이기 위한 내부 정책을 채택한 바 있으며, 경우에 따라 탄소 중립을 목표로 설정하고 있습니다. 2016년, 헝가리의 기본권 판무관 사무소(Office of the Commissioner for Fundamental Rights)는 직장에서의 행동을 변화시켜 공공 부문의 탄소 배출을 줄이는 것을 목표로 하는 EU 수준의 제도인 ‘Save@Work - Energy Neighbourhoods at Work’ 프로그램에 서명했습니다.

이 프로그램의 일환으로 헝가리 국가인권기구는 에너지를 절약하기 위해 다른 공공 부문과 경쟁하게 될 것입니다.¹⁸⁶⁾

스코틀랜드와 카메룬의 국가인권기구가 연이어 의장을 맡고 있는 기후 정의에 관한 국가인권기구 실무그룹 연방 포럼(Commonwealth Forum of National Human Rights Institutions Climate Justice)은 2015년 기후 정의에 관한 세인트 줄리안 선언(St. Julian's Declaration on Climate)을 통과시켰으며, 해당 선언은 인권을 기후 정책 및 프레임워크에 통합하기 위해 국가인권기구가 취할 수 있는 몇 가지 조치를 설명합니다.

186) <https://www.ajbh.hu/web/ajbh-en/-/-save-work-energy-neighborhoods-at-work-project-launching-at-the-ombudsman-s-office>를 참조한다.



코스타리카의 Defensoria de los Habitantes는 탄소 중립을 목표로 하는 환경 정책의 초안을 작성했습니다. 국가인권기구는 환경 관리 프로그램을 통해 탄소 중립에 대한 국제 표준을 충족하고 이러한 목표를 달성하는 것을 목표로 합니다. Defensoria는 이 정책이 연대라는 핵심 가치에 부합하는 것으로 인식합니다.¹⁸⁷⁾

6 국가인권기구 참여로 나아가는 길

2019년 기후 행동 정상회의를 앞두고 한 저명한 특별보고관 그룹은 다음과 같은 의견을 발표했습니다. “오늘날의 전 지구적인 기후 비상 상황에서 인권의 존중 및 보호와 관련 의무의 이행은 매우 시급하게 요구되는 변혁적 변화를 유도하는 데 기여할 것이다. 기후변화라는 벽찬 도전에 성공적으로 대처하기 위해서는 영웅적인 행동이 필요하다.”¹⁸⁸⁾

- UPR 또는 인권조약기구에 대한 국가 보고에 기여하거나 이에 대한 새도우 리포트(shadow report)를 작성하는 활동은 완화 및 적응 정책과 조치를 포함하여 기후변화와 관련된 모든 인권 관련 영향에 대해 국제적 관심과 해당 기구의 영향력을 집중할 수 있는 기회를 제공합니다.

진정 절차와 조사

- 개인 또는 집단이 제기한 진정을 접수할 수 있는 국가인권기구의 경우, 청구인의 기후 관련 피해에 대한 정부 또는 민간 주체의 책임을 입증하기 위한 시도로 제기되는 고유한 증거 부담(evidentiary burden)을 고려할 가치가 있습니다. 이러한 증거 부담은 관련 절차의 수정 또는 전문 지식의 보강이 필요함을 시사할 수 있습니다.
- 개인의 진정을 심리할 권한이 없거나 제한된 권한을 가진 국가인권기구의 경우에도 지역적으로 또는 전국적으로 우려되는 상황에 대한 일반 조사를 개시하는 등의 다른 권한을 활용할 수 있을 것입니다.

6.1 홍보

인식 제고

- 주요 구성원(예: 일선 부처 직원, 지방 정부 공무원 또는 교육자)을 교육하기 위해 고안된 공개 워크숍은 제한된 자원을 가장 효과적으로 집중시키는 수단입니다.

187) http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/programa_de_gestion_ambiental_institucional.aspx 참조한다.

188) 2019년 9월 유엔 기후 행동 정상회의(UN Climate Action Summit)에 앞서 유엔 특별 조사위원이 발표한 성명서는 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25003&LangID=E>에서 확인할 수 있다.

국가인권기구는 기후변화에 관여하기 위해 다양한 고무적인 방법을 도출했으며, 상황에 맞는 전략과 영향력을 보여주고 있습니다. 이 섹션에서는 특정한 형식의 참여를 권장하기보다는 각 주요 참여 형태에서 얻은 몇 가지 교훈에 대해 논의하고자 합니다.

6.2 보호

관찰 및 보고

- 기후변화가 다양한 권리에 어떻게 영향을 미치고 있는지에 관한 연구 결과를 포함하는 주제별 보고서는 이제껏 추구된 전략 중 하나입니다. 그러나 국가인권기구는 연례 보고서나 특정 권리 이행에 관한 특별 보고서를 통해 관찰 활동의 결과를 강조할 수도 있습니다.
- 예를 들어 연례 보고서를 통한 권고의 이행 추적은 양질의 효과를 내기 위해 많은 국가인권기구가 채택하는 하나의 관행입니다.

기후로 인한 자연 재해는 많은 권리를 위태롭게 만들었습니다. 국가인권기구는 신속히 인력을 파견하여 생존자들을 인터뷰하고, 쉼터에 있는 사람들, 재난 대응 팀 및 인도적 NGO와의 후속 인터뷰를 수행하여 대중에게 인권 침해 및 위반 사례를 신속하게 알릴 수 있으며 관련 정부 및 비정부 주체에게 재해 관련 계획 및 대응 체계의 개선을 위한 정보에 입각한 권고를 제공할 수 있습니다.

- UNFCCC의 당사국 회의 또는 기타 국제 또는 지역 단위의 행사는 국가인권기구가 부대 행사를 조직하고 국제 대표단과 교류할 수 있는 기회가 됩니다. 지역(및 국제) 단위의 시민사회에 권한을 부여하는 것도 마찬가지로 중요합니다. COP 전에 워크숍을 통해 논의 중인 문제를 설명하거나, 시민사회가 참여할 수 있도록 하는 적절하고 법적으로 보호되는 수단을 보장하는 방식 등을 고려할 수 있습니다. 코로나19로 인해 대면 활동이 제한될 경우에도 가상 회의를 통해 전 세계적으로 시민사회의 개방성과 의미 있는 참여를 모니터링하고 옹호하는 것 또한 국가인권기구의 중요한 역할이라 하겠습니다.

연구 및 분석

- 대부분의 경우, 국가인권기구는 기후변화의 현재 또는 미래 영향을 문서화한 기존 정부 보고서를 활용할 수 있지만 이러한 보고서에는 인권의 관점이 부족할 수 있습니다. 이러한 보고서 내용을 사람들이 보다 쉽게 접근할 수 있고 법적으로 실행 가능한 인권 침해와 위반의 관점과 언어로 번역하는 것 또한 이러한 권리를 보호하는 하나의 유의미한 수단일 것입니다.
- 국가인권기구는 기후변화가 인권에 미치는 영향에 대한 지역 및 국제 수준의 연구 의제에 중요한 현장



지식을 제공하며, 관련 대응에 필요한 법적 및 정책적 프레임워크를 제공합니다.

-기후로 인한 이동성¹⁸⁹⁾

이러한 관점에서 국가인권기구는 해당 소속국 역외에서 사람들의 인권을 보호하는 국내 및 국제 프레임워크의 격차 해소에 기여할 수 있을 것이며, 환경적 동인을 영구 이주의 합법적 요인으로 인정하는 데 또한 기여할 수 있을 것입니다. 이러한 격차를 해소하는 권역 단위 솔루션은 대단히 중요합니다.¹⁹⁰⁾

은 향후 더욱 중요하게 고려해야 할 주제입니다. 국가인권기구는 이동 중인 사람들의 인권을 보호하는 데 있어 연구 및 분석을 통해 기여할 수 있습니다.

정책 조언

- 모든 국가 단위의 기후 정책 관련 대화는 국가인권기구가 절차적/실질적 인권 보호를 위해 기후 완화 및 적응 조치에 개입할 수 있는 기회가 됩니다. 이는 예컨대, 신재생 에너지 프로젝트 또는 재해 대응 계획의 개발에 더 많은 참여를 장려하는 방식, 또는 정부가 기후 정책에 인권 기준과 원칙을 통합하고 특히 고용, 빈곤 축진, 식량 안보 등을 다루는 공정한 전환과 기후 정의의 원칙을 채택하도록 장려하는 방식으로 이루어질 수 있습니다.

- 위의 예에서 알 수 있듯이, 국가인권기구는 공식적인 국가 기후 정책을 초월하여 에너지, 재정 및 무역 정책 문제까지 확장되는 폭넓은 정책 토론에 개입할 수 있습니다.

국가인권기구는 파리협정에 대한 국가 단위 감축 목표(Nationally Determined Contributions, NDC)를 공식화하거나 이러한 NDC의 이행을 모니터링하는 것과 관련하여 정부와 협력할 수 있으며, 또한 다양한 작업 흐름 하에서 의견 요청을 통해 UNFCCC에 직접 참여할 수 있습니다.

189) 여기서 기후로 인한 이동성은 갑작스러운 기상 현상에 의한 이동과 기후변화의 점진적 영향(및 상호 작용) 맥락에서의 이주를 모두 포함하는 의미이다. The Nansen Initiative (2015), p. 18; OHCHR (2018a). A/HRC/37/CRP.4; OHCHR (2018b). A/HRC/38/21을 참조한다.

190) 인접 국가의 경우 이주, 계절적 고용 및 기타 형태의 이동 문제를 다루는 공식 협약을 이미 보유한 경우가 종종 있다. 일부는 인권을 존중하는 방식으로 기후 이동성을 능동적으로 준비하고 촉진하기 위해 더 많은 작업에 착수한 바 있다. 예컨대, 태평양 제도 포럼 사무국(the Pacific Islands Forum Secretariat)은 2016년 이 주제에 대한 회의를 소집했으며 카리브해와 아프리카 북동부 지역에서도 유사한 노력이 있었다. 아직 이러한 노력에 참여하지 않은 국가인권기구의 경우, 이러한 노력에 직접 또는 지역 그룹의 일원으로 참여하거나 회의 전에 각국 정부에 권고를 실시한다면 유익할 것이다. UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2016), Francis (2019), Intergovernmental Authority on Development (2017)를 참조한다.

기업과 인권

- 국가 행동 계획(NAP)의 초안 작성을 지원할 경우 국가인권기구는 환경 실사에 대한 기업의 의무를 인권 실사와 연결할 수 있습니다.
- 국가인권기구는 모니터링 활동을 통해 기후 위기에 기여하거나 대응 조치를 이행하는 기업의 인권 침해 및 위반 사례를 문서화하여 투명성과 책임성을 증진할 수 있습니다.
- 국가인권기구는 기후변화 관련 인권 영향에 대한 사업 평가를 수행하는 역량을 기업이 구축하도록 유도할 수 있습니다.
- 국가인권기구는 기업의 인권 의무와 기후변화 및 기후 행동으로 인한 침해 구제에 관한 규범적 프레임워크를 개발하는 데 기여할 수 있습니다.
- 국가인권기구는 예컨대, 참여 권리에 부정적인 영향을 미치는 기업의 규제 프로세스 및 기타 형태의 국가, 지역 및 국제 법률 제정과 관련하여 주의를 환기하는 역할을 제공할 수 있습니다.

6.3 모범적 계획, 협력 및 리더십

- 국가인권기구의 경우, 주요 배출원인 여행, 조달 또는 에너지 사용에 관한 내부 정책을 검토하고 제도적 기후 중립에 도달하는 목표를 설정하고자 할 수 있습니다.
 - 앞서 언급한 바와 같이 기후로 인한 이동성은 국가인권기구 간의 연구 및 정책 조언 모두에서 대의적 협력을 위한 핵심 주제입니다.
 - 많은 국가에서 인권, 환경 및 기후 커뮤니티는 여전히 상호 단절된 구조 속에서 활동하고 있습니다. 국가인권기구는 환경 및 기후 과학자와 전문가, 사회 과학자 및 인권 전문가 간의 협력을 지원 및 구축하여 상호 간에 전문 지식을 교환하고 효과적인 인권 기반 기후 정책 및 조치를 공동으로 수립하도록 유도할 수 있습니다.
- 누군가 언급한 바와 같이, 국가인권기구는 “국제적 영역과 국가 단위 영역, 서로 다른 정부 기관, 정부와 시민사회, 그리고 모든 권리 영역들을 연결하는 고유한 가교”의 역할을 담당합니다.¹⁹¹⁾

기후변화는 그 어떤 사회 문제보다 상호 이질적인 제도, 인구 및 지식 체계를 연결하기 위해 더 많은 가교를 필요로 하는 영역입니다. 많은 국가인권기구가 기후변화 대응에 앞장서고 있는 현실은 고무적입니다. 이 핸드북이 더 많은 노력과 실천을 유도할 수 있기를 희망합니다.

191) Danish Institute for Human Rights (2005).



7 참고 자료

Adaptation Fund (2016a): Gender Policy and Action Plan of the Adaptation Fund(적응기금의 젠더 정책과 행동 계획). https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2016/04/OPG-ANNEX4_Gender-Policies-and-Action-Plan_approved-in-March-2016-1.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일)

Adaptation Fund (2016b): Environmental and Social Policy(환경 및 사회 정책). https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2013/11/Amended-March-2016_-OPG-ANNEX-3-Environmental-social-policy-March-2016.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Adaptation Fund (2016c): Ad Hoc Complaint Handling Mechanism(진정 처리를 위한 임시 체제). https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2016/12/Ad-Hoc-Complaint-Handling-Mechanism_final_March_2017.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 20일).

Adaptation Fund(2019): Operational policies and guidelines for parties to access resources from the Adaptation Fund(적응기금 자원에 대한 당사자 접근을 위한 운영 정책과 지침). <https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2017/08/OPG-amended-in-October-2017-1.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Amnesty International (2018): Kenya: Families torn apart: Forced eviction of Indigenous People in Embobut forest(케냐: 분열된 가족: 엠보부트 숲 토착민의 강제 퇴거 사건). <https://www.amnesty.org/en/documents/afr32/8340/2018/en/>(정보 확인 시점: 2020년 7월 14일).

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF) (2017): Amicus Brief- Human Rights and Climate Change(법정 조연자 의견서 - 인권과 기후변화). https://www.asiapacificforum.net/media/resource_file/APF_Paper_Amicus_Brief_HR_Climate_Change.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Australian Human Rights Commission (2008): Native Title Report(원주민 소유권 보고서). <https://humanrights.gov.au/our-work/aboriginal-and-torres-strait-islander-social-justice/publications/native-title-report-2008>(정보 확인 시점: 2020년 7월 20일).

Bahrain National Institution for Human Rights (2019): Strategic Plan 2019-2021(2019-2021 전략 계획). <http://www.nihr.org.bh/EN/Administrator/MediaHandler/GenericHandler/documents/Download/Strategy-English-7-3-19.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

Business and Human Rights Resource Centre (2020): Mandatory Due Diligence(의무 실사 제도). <https://www.business-humanrights.org/en/mandatory-due-diligence>(정보 확인 시점: 2020년 7월).

Center for International Environmental Law (CIEL) et al. (2017a): Delivering on the Paris Promises: Combating Climate Change while Protecting Rights(파리협약의 약속 이행: 권리 보호와 기후변화 대응). <https://www.deliveringonparis.com/wp-content/uploads/2017/06/Delivering-On-Paris-Web.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 4월 16일).

Center for International Environmental Law (CIEL) (2017b), Amicus Brief in the case of Greenpeace Nordic Association & Natur Og Ungdom v. The Government of Norway(Greenpeace Nordic Association, Natur Og Ungdom과 노르웨이 정부 간 재판의 법정 조언 의견서). <https://www.klimasøksm.no/wp-content/uploads/2019/10/Brief-of-Amicus-Curiae-CIEL-in-GreenpeaceNaturUngdom-v-Norway-Oct-28-2017.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 4월 16일).

Center for International Environmental Law (CIEL) et al. (2018): Joint Summary of the Amicus Curiae - In re: national inquiry on the impact of climate change on the human rights of the filipino people(기후변화가 필리핀 국민의 인권에 미치는 영향에 대한 국가 조사 대응 법정 의견 공동 요약서). CHR-NI-2016-0001. <http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/03/Joint-Summary-Amicus-submitted.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Center for International Environmental Law (CIEL) (2019): References to Human Rights under the UN Climate Agreements(UN 기후 협정에 따른 인권 참고서). https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/09/HumanRightsHooks_UNFCCC_final.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Center for International Environmental Law (CIEL) (2020a): States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change, Update(기후변화의 맥락에서 본 국가의 인권 의무, 업데이트). https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2020/03/States-Human-Rights-Obligations-in-the-Context-of-Climate-Change_2020-Update.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 14일).

Center for International Environmental Law (CIEL) (2020b): Leveraging the UN Human Rights Treaty Bodies for Climate Campaigning(기후 캠페인을 위한 UN 인권조약기구의 활용). <https://www.ciel.org/reports/leveraging-the-un-human-rights-treaty-bodies-for-climate-campaigning-resources-for-activists-and-campaigners/>(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Comision Nacional de los Derechos Humanos, Mexico (2018): Recomendacion General No.32/2018. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_032.pdf (스페인어)(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).



Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras (2015): Informe Especial: Los incendios forestales en Honduras y su impacto sobre los derechos humanos de los habitantes. [Http://app.conadeh.hn/descargas/InformesEspeciales/Informe_Especial_INCENDIOS_FORESTALES_2015.pdf](http://app.conadeh.hn/descargas/InformesEspeciales/Informe_Especial_INCENDIOS_FORESTALES_2015.pdf)(정보 확인 시점: 2020년 8월 31일).

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras (2016): Informe Especial: El gorgojo descortezador del pino y otras graves: amenazas ambientales a la vida digna de los hondureños y hondureñas. <http://app.conadeh.hn/descargas/InformesEspeciales/Informe-Especial-Gorgojo-del-Pino-y-Amenazas-Ambientales.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 8월 31일).

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Honduras (2018): Ante Emergencia En El Corredor Seco: Defensor Del Pueblo Llama A La Solidaridad Y Pide Apoyo Humanitario Para Mas De 170 Mil Familias Afectadas Por La Sequia, <https://www.conadeh.hn/?p=2175>(정보 확인 시점: 2020년 8월 31일).

Conseil National des Droits de l'Homme (2019): Rapport annuel du CNDH sur la situation des droits de l'Homme au Maroc a titre de l'annee 2019 : "L'effectivite des droits de l'Homme dans le contexte d'un modele emergent de libertes." <https://cndh.org.ma/fr/communiqués/rapport-annuel-du-cndh-sur-la-situation-des-droits-de-lhomme-au-maroc-titre-de-lannee>.

Francis, Ama(2019): Free Movement Agreements & Climate-induced Migration - a Caribbean Case Study(자유 이동 협정 및 기후로 인한 이주 - 카리브해 사례 연구). New York: Columbia Law School. <http://columbiaclimatelaw.com/files/2019/09/FMA-Climate-Induced-Migration-AFrancis.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

Duyck, Sebastien / Jodoin, Sebastien /Johl, Alyssa (2018): Routledge Handbook of Climate Change and Human Rights(기후변화와 인권에 관한 Routledge 핸드북). -

Eschke, Nina (2018): Space for Civil Society Participation in SDG Implementation(SDG 이행을 위한 시민사회의 참여 여지). Geneva: GANHRI. https://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/Attachments/378/GANHRI%20HLPF2018%20civil%20society%20space%20and%20SDG%20implementation_final.pdf?Mobile=1(정보 확인 시점: 2020년 7월 25일).

ETO Consortium (2013): Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights(경제적, 사회적 및 문화적 권리 영역에서 국가의 역외 의무에 관한

마스트리흐트 원칙), https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23(정보 확인 시점: 2020년 7월 14일).

European Committee of Social Rights (2007): Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece, Decision on the Merits, Complaint No. 30/2005(Marangopoulos Foundation for Human Rights(MFHR)와 그리스의 갈등 사례 - 진정 제30/2005호 시비곡직에 관한 결정).

European Union (EU) (2018): Executive Summary - Mid Term Review Report of the Water Tower Protection and CC Mitigation and Adaptation (WaTER) Programme (KE/FED/024-208)(급수탑 보호 및 CC 완화 및 적응(WaTER) 프로그램의 중간 검토 보고(KE/FED/024-208)). https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/executive_summary_0.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 25일).

Expert Group on Climate Obligations of Enterprises (2018): Principles on Climate Obligations of Enterprises. The Hague: Eleven International Publishing(기업의 기후 의무에 관한 원칙). The Hague: Eleven International Publishing.<https://climateprinciplesforenterprises.files.wordpress.com/2017/12/enterprisesprincipleswebpdf.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 14일).

GANHRI (2019): Chart of the status of National Human Rights Institutions(국가인권기구 현황 차트). Geneva: GANHRI. [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20-%20Chart%20\(%2027%20November%202019\).pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20-%20Chart%20(%2027%20November%202019).pdf)(정보 확인 시점: 2020년 6월 16일).

GANHRI (2018): General Observations of the Sub-Committee on Accreditation(승인에 관한 소위원회 일반 관찰 결과). https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

German Institute for Human Rights/GIZ (2018): National Human Rights Institutions(국가인권기구). Bonn: GIZ. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/E-Info-Tool/e-info-tool_national_human_rights_stitutions.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 12일).

German Institute for Human Rights / Danish Institute for Human Rights (2019): Remedy in Business and Human Rights Cases - The Role of National Human Rights Institutions(기업 및 인권 사례 구제책 - 국가인권기구의 역할). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/Remedy_in_Business_and_Human_Rights_Cases_NHRI_case_studies_2019.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).



Ghaleigh, Navraj-Singh (2010): ‘Six Honest Serving-Men’: Climate Change Litigation as Legal Mobilization and the Utility of Typologies(법적 동원과 유형학적 유용성 차원의 기후변화 소송). In *Climate Law* 45 1(1).

Green Climate Fund (GCF) (2018): Indigenous Policy. <https://www.greenclimate.fund/document/indigenous-peoples-policy>(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Green Climate Fund (GCF) (2019): Accountability in Action - 2019 Annual Report”(책임 이행 - 2019 연례 보고서”). <https://irm.greenclimate.fund/documents/1061332/1197271/IRM+Annual+Report+2019/1ebf8082-6970-550e-9596-f82ab652eb6e>(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Danish Institute for Human Rights (2005): Realizing Rights Through The Sustainable Development Goals: The Role Of National Human Rights Institutions(지속 가능 개발 목표를 통한 권리 실현: 국가 인권 기구의 역할). https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/nhri_briefingpaper_may2015.pdf(정보 확인 시점: 2020년 8월 5일).

Defensor del Pueblo de la Nacion, Argentina, (2012): Examen Periodico Universal. https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/argentina/session_14_-_october_2012/dpnup_rargs142012defensordelpueblodelanacions.pdf(스페인어)(정보 확인 시점: 2020년 7월 25일).

Defensor del Pueblo de la Nacion, Argentina, (2017a): Programa De Seguimiento Y Evaluacion De Los Objetivos De Desarrollo Sostenible. http://www.dpn.gob.ar/documentos/Informe_ODS_Julio2017_NewYork.pdf(스페인어)(정보 확인 시점: 2020년 7월 25일).

Defensor del Pueblo de la Nacion, Argentina (2017b): Examen Periodico Universal. https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/argentina/session_28_-_november_2017/dpn_upr28_arg_s_main.pdf(스페인어)(정보 확인 시점: 2020년 7월 25일).

Frumhoff, Peter C. / Heede, Richard / Oreskes, Naomi (2015): The Climate Responsibilities of Industrial Carbon Producers(산업 부문 탄소 생산 주체의 기후 책무), In *Climatic Change* 157 (2015), 132 (2).

Heede, Richard (2014): Tracing Anthropogenic Carbon Dioxide and Methane Emissions to Fossil Fuel and Cement Producers(화석연료 및 시멘트 생산업체에 대한 인위적 이산화탄소 및 메탄 배출 추적), 1854-2010. In *Climatic Change* 229 (2014), 122 (1-2).

Inter-American Court of Human Rights (2017): Advisory Opinion on the Environment and Human Rights(생명권과 개인의 완전성에 대한 보호 및 보장의 맥락에서 환경과 관련된 국가의 의무: 미주인권협약 제1조 제1항 및 제2조와 관련한 제4조 제1항 및 제5조 제1항의 해석 및 범위). OC-23/17.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018): Special Report on Global Warming of 1.5 Degrees(지구 온난화 1.5도에 관한 특별 보고서). <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>(정보 확인 시점: 2020년 6월 30일).

International Bar Association (2014): Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption(기후 파괴 시대의 정의와 인권 달성). <https://www.ibanet.org/PresidentialTaskForceClimateChangeJustice2014Report.aspx>(정보 확인 시점: 2019년 4월 16일).

Intergovernmental Authority on Development (2017): IGAD Addresses Links between Migration and Climate Change(이주와 기후변화 사이의 연관성을 다루는 IGAD). <https://igad.int/divisions/economic-cooperation-and-social-development/2016-05-24-03-16-37/1603-igad-addresss-links-between-migration-and-climate-change>(정보 확인 시점: 2020년 8월 31일).

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014): Climate Change: Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Summary for Policy Makers(기후변화: 영향, 적응 및 취약성: 정책 입안자를 위한 요약서). https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar5_wgII_spm_en.pdf(정보 확인 시점: 2020년 1월 7일).

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2020): Climate Change and Land - Summary for Policymakers(기후변화와 토지 - 정책 입안자를 위한 요약서). https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/02/SPM_Updated-Jan20.pdf(정보 확인 시점: 2020년 1월 7일).

International Commission of Jurists (2016): El Quimbo: megaproyectos, derechos economicos, sociales y culturales y protesta social en Colombia. <https://www.icj.org/el-quimbo-megaprojects-esc-rights-and-protests-in-colombia/>(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

International Coordinating Committee (now Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) (2015): Merida Declaration(미디어 선언), 단락 12. <https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20FINAL.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 8월 3일).



Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (FIDH-OMCT) (2017): Defending the Land and the Environment - Where Extractive Companies are Engaged(토지와 환경 보호 - 채광 회사의 참여). https://www.omct.org/files/2017/10/24565/defending_obs_en_webv2.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 22일).

Kenya National Commission on Human Rights (2018): Report of The High-Level Independent Fact-Finding Mission to Embobut Forest In Elgeyo Marakwet County(Elgeyo Marakwet 카운티의 Embobut Forest에 대한 고위 독립 진상 조사단 보고서). https://www.knchr.org/portals/0/groupnrightsreports/KNCHR-Fact_Finding_Mission_to_Embobut_Forest.pdf(정보 확인 시점: 2020년 6월 16일).

Kampf, Andrea (2018): National Human Rights Institutions and their work on migrants' human rights(국가인권기구와 이주민의 인권에 대한 작업). Berlin: German Institute for Human Rights. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analysis_NHRI_and_their_work_on_migrants_human_rights.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 12일).

La Defensoria de los Habitantes, Costa Rica (2015): Annual Report 2015-2016(2015~2016 연례보고). http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/documentos/if2015_16.pdf(스페인어)(정보 확인 시점: 2020년 7월 25일).

La Defensoria de los Habitantes, Costa Rica (2016): Informe Alternativo al Comité DESC. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/CRI/INT_CESCR_IFL_CRI_22891_S.pdf(스페인어)(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

Office of the Ombudsman, Samoa (2017): State of Human Rights Report(인권 보고 현황). https://ombudsman.gov.ws/wp-content/uploads/2019/01/2017_State-of-Human-Rights-Report-Climate-Change-English.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

Office of the Ombudsman, Samoa (2019): State of Human Rights Report(인권 보고 현황). https://ombudsman.gov.ws/wp-content/uploads/2019/09/FINAL-SHRR-2019-English-copy_-26.08.19.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일)

OHCHR (2009): UN Doc. A/HRC/10/61(정보 확인 시점: 2020년 7월 1일).

OHCHR (2011): The Guiding Principles on Business and Human Rights(기업과 인권에 관한 기본 원칙). New York and Geneva: United Nations. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 13일).

OHCHR (2016): Analytical study on the relationship between climate change and the human right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health(달성 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 수 있는 모든 사람의 인권과 기후변화 사이의 관계에 대한 분석 연구). UN Doc. A/HRC/32/3

OHCHR (2018a): The slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants(국경을 넘는 이주자에 대한 기후변화의 느린 영향과 인권 보호). UN Doc. A/HRC/37/CRP.4.

OHCHR (2018b): Summary of the panel discussion on addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps(기후변화 악영향으로 인해 국경을 넘어 이동하는 사람들의 인권 보호 격차를 해결하고 보호 격차를 해소하는 개발도상국의 적응 및 완화 계획을 지원하기 위한 패널 토론 분석 및 요약). UN Doc. A/HRC/38/21.

OHCHR (Secretariat for the Thirty-first meeting of Chairs of the Human Rights Treaty Bodies) (2019): Note on Workshop on the Simplified Reporting Procedure(보고 절차 간소화에 관한 워크숍 관련 참고 사항). UN Doc HRI/MC/2019/CRP.1.

OHCHR (Forthcoming 2020): Report on the Integration of Human Rights and Climate Change in National Reporting to Human Rights Institutions(인권 기관에 대한 국가 보고를 위한 인권과 기후변화의 통합에 관한 보고서).

Peel, Jacqueline / Osofsky, Hari M. (2015): Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy(기후변화 소송: 청정 에너지에 대한 규제 경로). Cambridge: Cambridge University Press.

Protector of Citizens, Serbia (2014): Regular Annual Report(정기 연례 보고). https://www.ombudsman.org.rs/attachments/052_Annual%20Report%202014.pdf(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

Protector of Citizens, Serbia (2015): Regular Annual Report(정기 연례 보고). <https://www.ombudsman.org.rs/attachments/article/132/Annual%20Report%202015.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

Republic of Croatia Ombudsman (2017): Annual Report of the Ombudswoman(옴부즈우먼 연례 보고). <https://www.ombudsman.hr/en/download/annual-ombudsman-report-for-2017/?wpdmdl=5091&refresh=5f29dd4847e4f1596579144>(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).



Savaresi, Annalisa / Auz, Juan (2019): Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries(기후변화 소송 및 인권: 경계의 확장). In Climate Law Volume 9 Issue 4. Brill / Nijhoff.

Scottish Human Rights Commission (2017): Scottish Human Rights Commission Submission to the Consultation on proposals for a new Climate Change Bill(새로운 기후변화 법안에 대한 제안 협의에 관한 스코틀랜드 인권 위원회의 제출 의견). https://consult.gov.scot/energy-and-climate-change-directorate/climate-change-bill/consultation/view_respondent?show_all_questions=0&sort=submitted&order=ascending&q_text=Human+Rights&uid=347139724

The Scottish Parliament (2012): Official Report Meeting of the Parliament(의회 공식 보고 회의). <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=6878&mode=pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

The Scottish Parliament (2018): Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Bill - Policy Memorandum(기후변화(배출 감축 목표)(스코틀랜드) 법안 - 정책 각서), SP Bill30-PM. [http://www.Parliament.scot/S5_Bills/Climate%20Change%20\(Emissions%20Reduction%20Targets\)%20\(Scotland\)%20Bill/SPBill30PMS052018.pdf](http://www.Parliament.scot/S5_Bills/Climate%20Change%20(Emissions%20Reduction%20Targets)%20(Scotland)%20Bill/SPBill30PMS052018.pdf)(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일)

The Scottish Parliament (2019). Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act(기후변화(배출 감소 목표)(스코틀랜드)법). 2019 asp 15. <http://www.legislation.gov.uk/asp/2019/15/enacted/data.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

Selzer, J. et al. (2019): Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation, 2019 Update(기후변화 법률 및 소송의 글로벌 동향, 2019 업데이트). Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.

National Human Rights Commission of Thailand (2015). Report 1100/2558 on Community Rights in the Case of the Construction of a High Voltage Power Transmission Line Project in the Area of Nan Province to Buy Electricity from the Mine and Hongsa Lignite Thermal Power Plant Project, Lao People's Democratic Republic(광산 전기 구매를 위한 Nan 성 지역의 고압 송전선 프로젝트 및 라오스 Hongsa 갈탄 화력 발전소 프로젝트에서의 지역사회 권리에 관한 보고서).

The Nansen Initiative (2015): Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change(재해 및 기후변화의 맥락에서 국경 간 이재민 보호를 위한 의제). Volume 1.

<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>(정보 확인 시점: 2020년 7월 30일).

Uganda Human Rights Commission (UHRC) (2017): 20th Annual Report(20차 연례 보고). <http://www.uhrc.ug/wp-content/uploads/2019/06/UHRC-20th-Annual-Report.pdf>. (정보 확인 시점: 2020년 7월 22일)

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1992): General Comment No. 4. On the right to adequate housing(일반 논평 제4호 - 적절한 주택의 권리). UN Doc. E/1992/23.

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1999): General Comment No. 12. On the right to adequate food(일반 논평 제12호 - 적절한 식량의 권리). UN Doc. E/C.12/1999/5.

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2000): General Comment No. 14. On the right to the highest attainable standard of health(일반 논평 제14호 - 도달 가능한 최고 수준의 건강 기준에 관한 권리). UN Doc. E/C.12/2000/4.

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2002): General Comment No. 15. On the right to water(일반 논평 제15호 - 물에 관한 권리). UN Doc.E/C.12/2002/11.

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2016): Concluding Observations on Costa Rica(코스타리카에 대한 관찰 결론) UN Doc. E/C.12/CRI/CO/5.

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2018a): Statement on Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights(기후변화에 관한 선언문과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약), <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIbEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMKbfGrX9uRn%2b6xBLjdysiH45nStZ5zBsSXmASOU2E%2bwE9NCdvQfmce5juvudqYWKXRmUHCuC6qU0JMqVSqAwj>(정보 확인 시점: 2020년 6월 6일).

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2018b): Concluding Observations on New Zealand(뉴질랜드에 대한 관찰 결론) UN Doc E/C.12/NZL/CO/4.

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2019): Concluding Observations on Switzerland(스위스에 대한 관찰 결론) UN Doc. E/C.12/CHE/CO/4.



UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2020): List of issues prior to submission of the fifth periodic report of Chile(칠레 5차 정기 보고서 제출 전 이슈 목록). UN Doc. E/C.12/CHL/QPR/5.

UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) (2018a): General Recommendation No. 37 on gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change(기후변화의 맥락에서 재해 위험 감소의 젠더 관련 측면에 관한 일반 권고 제37호). UN Doc. CEDAW/C/GC/37.

UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) (2018b): Concluding Observations on the Marshall Islands(마셜 군도에 대한 관찰 결론). UN Doc. CEDAW/C/MHL/CO/1-3.

UN, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) (2019): Paper on the cooperation between the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and National Human Rights Institutions(여성차별철폐위원회와 국가인권기구 간 협력에 관한 연구). UN Doc. INT/CEDAW/BAP/8997.

UN, Committee on the Rights of the Child (CRC) (2013) General Comment no. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health(도달 가능한 최고 수준의 아동 건강 권리). UN Doc. CRC/C/GC/15.

UN, Committee on the Rights of the Child (CRC) (2016a): Report on the 2016 Day of General Discussion on Children's Rights and the Environment(2016년 아동의 권리와 환경에 관한 일반 토론의 날 보고서), <https://www.ohchr.org/Documents/HR_Bodies/CRC/Discussions/2016/DGDoutcome> report-May2017(정보 확인 시점: 2020년 6월 16일).

UN, Committee on the Rights of the Child (CRC) (2016b): Concluding observations on New Zealand(뉴질랜드에 대한 관찰 결론). UN Doc. CRC/C/NZL/CO/5.

UN, Committee on the Rights of the Child (CRC) (2018a): Concluding observations on Norway(노르웨이에 대한 관찰 결론). UN Doc. CRC/C/NOR/CO/.

UN, Committee on the Rights of the Child (CRC) (2018a): Concluding observations on Guatemala(과테말라에 대한 관찰 결론). UN Doc. CRC/C/GTM/CO/5-6.

UN, Committee on the Rights of the Child (CRC) (2019): Table of pending cases(계류 사례 정리 표). [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Table PendingCases.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/TablePendingCases.pdf)(정보 확인 시점: 2020년 7월 25일)

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2018): Concluding Observations on Seychelles(세이셸에 대한 관찰 결론). UN Doc. CRPD/C/SYC/CO/1.

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2018): Concluding Observations on Seychelles(세이셸에 대한 관찰 결론). <https://www.unescap.org/events/regional-meeting-climate-change-and-migration-pacific> (정보 확인 시점: 2020년 8월 31일)

UN, Economic and Social Council (2010): Report of the Task Force on Public Participation in Decision-making (Working Group on the Aarhus Convention) on its first meeting(의사결정에 대한 대중 참여 태스크포스(오르후스 협약 실무그룹)의 1차 회의 보고). UN Doc. ECE/MP.PP/WG.1/2010/4.

UN, Framework Convention on Climate Change(UNFCCC)(2012). Doha Work Programme on Article 6 of the Convention(협약 제6조에 따른 도하 작업 프로그램). UN Doc. FCCC/SBI/2012/L.47.

UN, Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015): Paris Agreement(파리협정). FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

UN, Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2018): Implementation Guidelines of the Paris Agreement(파리협정의 이행 지침). <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/paris-agreement-work-programme/katowice-climate-package>(정보 확인 시점: 2020년 4월 30일)

UN, Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2019): Gender and Climate Change(젠더와 기후변화). UN Doc. FCCC/CP/2019/L.3.

UN, General Assembly (1993): Principles relating to the status of national human rights institutions (The Paris Principles)(국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리 원칙). UN Doc. A/RES/48/134.

UN, General Assembly (2006): Human Rights Council(인권이사회). UN Doc. A/RES/60/251

UN, Human Rights Committee (2012): Paper on the relationship of the Human Rights Committee with national human rights institutions(인권 위원회와 국가인권기구의 관계에 관한 연구). UN Doc. CCPR/C/106/3.

UN, Human Rights Committee (2018): General comment No. 36, UN Doc(일반논평 제36호), UN Doc. CCPR/C/GC/36.



UN, Human Rights Committee (2020): Decision in relation to the Communication submitted by Ioane Teitiota(Ioane Teitiota 제출 의견 관련 결정). UN Doc CCPR/ C/127/D/2728/2016.

UN, Human Rights Council (2009): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Bangladesh(보편적 정기 검토에 관한 실무그룹 보고 - 방글라데시 편). UN Doc A/HRC/11/18. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/162/52/PDF/G0916252.pdf?OpenElement>(정보 확인 시점: 2020년 8월 31일).

UN, Human Rights Council (2017a): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Philippines(보편적 정기 검토에 관한 실무그룹 보고 - 필리핀 편). UN Doc A/HRC/36/12. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/194/21/PDF/G1719421.pdf?OpenElement>(정보 확인 시점: 2020년 8월 31일).

UN, Human Rights Council (2017b): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Argentina(보편적 정기 검토에 관한 실무그룹 보고 - 아르헨티나 편). UN Doc A/HRC/37/5. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/367/18/PDF/G1736718.pdf?OpenElement>(정보 확인 시점: 2020년 8월 31일)

UN, Human Rights Council (2019): Preliminary findings and observations on visit to Tuvalu by UN Special Rapporteur in the field of cultural rights(문화권 분야 유엔 특별보고관의 투발루 방문에 대한 예비 조사 결과 및 관찰). <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25035&LangID=E>(정보 확인 시점: 2020년 2월 17일).

UN, Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (2019): Report on the impacts of climate change on people living in poverty(기후변화가 빈곤층에 미치는 영향에 관한 보고). UN Doc. A/HRC/41/39.

UN, Special Rapporteur on human rights and the environment (2016): Report on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment(안전하고 깨끗하고 건강하고 지속 가능한 환경의 향유와 관련된 인권 의무 문제에 관한 보고). UN Doc. A/HRC/31/52.

UN, Special Rapporteur on human rights and the environment (2018): Framework Principles on Human Rights and the Environment(인권과 환경에 관한 기본 원칙). UN Doc. A/HRC/37/59. UN Special Rapporteur on human rights and the environment (2019a): Safe Climate(안전한 기후). UN Doc. A/74/161.

UN, Special Rapporteur on human rights and the environment (2019b): Good practices on the right to a safe,

clean, healthy and sustainable environment(안전하고 깨끗하고 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 권리 관련 모범 사례). UN Doc. A/43/53.

UN, Special Rapporteur on human rights and the environment (2020): World Environment Day, 5 June 2020 - Make transformative changes to protect environment or endure incalculable suffering(세계 환경의 날, 2020년 6월 5일 - 상상할 수 없는 고통을 감내하기 싫다면 환경을 보호하는 혁신적인 변화를 추구해야) <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25925&LangID=E>(정보 확인 시점: 2020년 8월 5일)

UN, Special Rapporteur on the human rights of migrants (2012): Report on the human rights of migrants(이주민 인권에 관한 보고서). UN Doc. A/67/299(정보 확인 시점: 2020년 5월 25일)

UN, Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons (2011): Report on the human rights of internally displaced persons(내부 이주민의 인권에 관한 보고). UN Doc A/66/285.

UN, Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (2017): Report on the rights of indigenous peoples(토착민 권리에 관한 보고). UN Doc A/HRC/36/46.

UN, Special Rapporteur on the right to adequate housing (2009): Report on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination(적절한 생활 수준에 대한 권리의 구성 요소로서의 적절한 주택과 비차별에 대한 권리에 관한 보고). UN Doc. A/64/255.

UN, Special Rapporteur on the right to food (2015): Report on the right to food(식량 권리에 관한 보고). UN Doc. A/70/287.

UN, Special Rapporteur on the right to water (2010): Climate Change and the Human Rights to Water and Sanitation: Position Paper(기후변화와 물과 위생에 대한 인권: 입장 보고). https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf(정보 확인 시점: 2020년 5월 25일)

Watts, Nick/ Adger, W. Neil et al. (2015): Health and climate change: policy responses to protect public health(건강과 기후변화: 공중 보건 보호를 위한 정책적 대응). In The Lancet Commission, Volume 386, Issue 10006.

World Health Organization (WHO) (2014): Quantitative risk assessment of the effects of climate change on selected causes of death, 2030s and 2050s(선별된 사망 원인에 대한 기후변화의 영향의 정량적 위험 평가, 2030년대 및 2050년대): WHO.

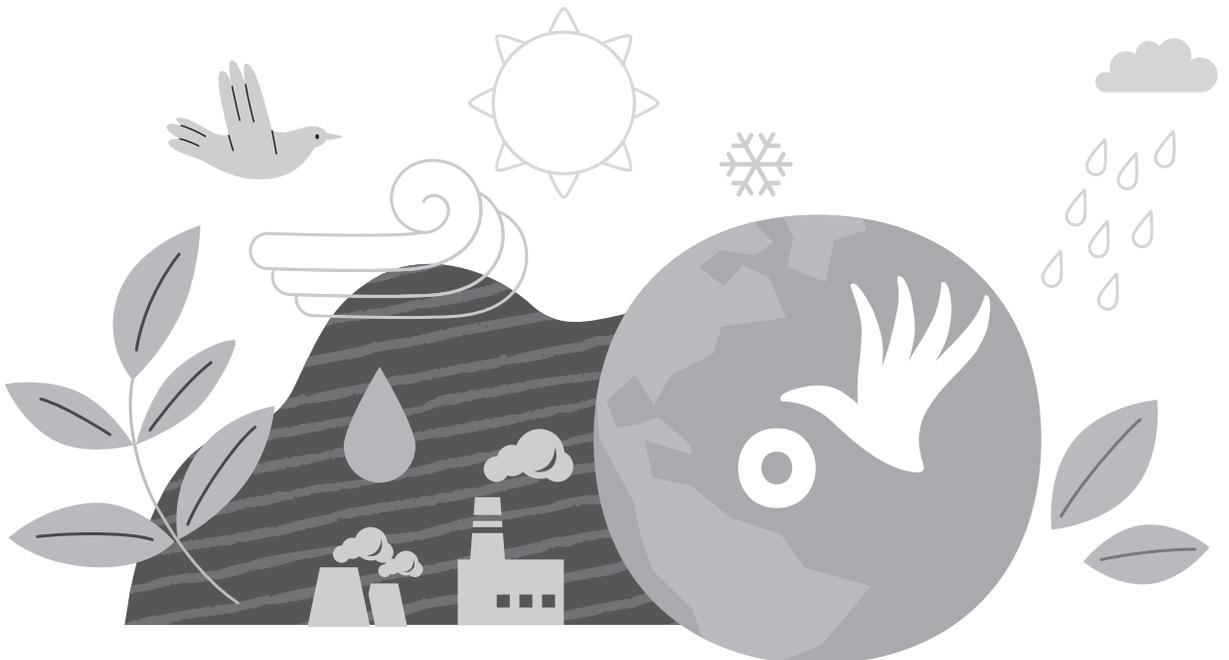


기후변화와 인권에 관한 OHCHR 보고서 목록

- 2020 기후변화의 맥락에서 장애인의 권리 증진과 보호를 다룬 분석적 연구. UN Doc. A/HRC/44/30.
- 2019 여성의 권리와 기후변화에 관한 패널 토론 분석 및 요약: 기후 행동, 모범 사례 및 교훈. UN Doc. A/HRC/41/26 및 A/HRC/42/26.
- 2018 기후변화 악영향으로 인해 국경을 넘어 이동하는 사람들의 인권 보호 격차를 해결하고 보호 격차를 해소하는 개발도상국의 적응 및 완화 계획을 지원하기 위한 패널 토론 분석 및 요약. UN Doc. A/HRC/37/CRP/4 & A/HRC/38/21.
- 2017 아동의 권리를 실현하려는 국가의 노력에 대한 기후변화의 악영향에 대한 패널 토론 분석 및 결과. UN Doc. A/HRC/35/13 & 14.
- 2016 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 모든 사람의 권리를 점진적으로 실현하려는 국가의 노력에 기후변화가 미치는 악영향에 관한 패널 토론 분석 및 결과. UN Doc. A/HRC/32/23 & 24.
- 2009 기후변화와 인권의 관계에 관한 보고서. UN Doc. A/HRC/10/61.

5. Urgenda v State of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2019:2007

출처: 네덜란드 우르헨다 대법원 판결문, 2019년



ECLI:NL:HR:2019:2007

법원 대법원
 판결 선고일 2019년 12월 20일
 판결문발행일 2020년 1월 13일
 사건 번호 19/00135 (EN)
 법률 분야 민사
 특기사항 상고 내용 표시

우르헨다 기후 사건. 인권. ECHR. 유엔기후변화협약 네덜란드 정부에 기후변화 조치를 취하라는 사법 명령. ECHR 제2조 및 제8조 보호 범위 - 적극적 의무. ECHR 제13조 효과적인 구제책. 부분적 책임 상태. 네덜란드 민법 제3:305a조(집단소송) 및 ECHR 제34조. 온실가스 배출량의 25-40% 감축 목표 및 이 목표의 필요성. 이 목표에 대한 국제적 지원. 네덜란드는 이 목표를 따라야 하는가? 책임 있는 정책 및 그 근거. 법률 제정에 대한 채택 불가한 명령? 정치적 영역. 책임의 부인: 이 판결 번역은 오직 정보를 제공하기 위한 것이다. 이 번역본은 비공식 번역본이다. 확실하고 공식적인 텍스트는 네덜란드어 판결문뿐이다.

위치 Rechtspraak.nl

판결

네덜란드 대법원

민사부

번호 19/00135

날짜 2019년 12월 20일

판결

이 사건의 당사자는 다음과 같다.



네덜란드 정부(경제사무 및 기후정책부),

소재지: 헤이그, 상고인,

이하 '정부'라 한다.

변호인: 변호사 K. Teuben, M.W. Scheltema 및 J.W.H. van Wijk,

및

우르헨다 재단,

사무소 소재지: 암스테르담, 피상고인,

이하 '우르헨다'라 한다.

변호인: 변호사 F.E. Vermeulen.

판결 요약

이 사건의 쟁점은 네덜란드 정부가 2020년 말까지 네덜란드 영토 내에서 발생하는 온실가스 배출량을 1990년 대비 최소 25% 줄일 의무가 있는지 여부와 법원이 정부에게 이를 명령할 수 있는지 여부이다.

우르헨다의 청구와 제1심법원 및 항소법원의 판단

우르헨다는 법원이 정부에게 2020년 말까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 40% 감축하거나 어떤 경우에도 최소 25%를 감축하라는 명령을 할 것을 청구했다.

2015년 제1심법원은 우르헨다의 청구를 인용하여, 정부에게 온실가스 배출량을 2020년 말까지 1990년 대비 최소 25% 감축할 것을 명하는 판결을 선고하였다.

2018년 항소법원은 제1심법원의 판결을 유지한다는 취지의 판결을 선고했다.

상고 제기

정부는 항소법원의 판결에 대한 다수의 반대 진술과 함께 상고를 제기했다.

대법원 차석법률자문관(deputy Procurator General)과 법률자문관(Advocate General)은 정부의 상고를 기각하고 항소법원의 판결을 유지할 것을 권고했다.

대법원의 판단

대법원은 정부의 상고를 기각한다는 판결을 선고하였다. 이는 제1심법원이 선고하고 항소법원이 유지한 정부는 2020년 말까지 온실가스를 1990년 대비 최소 25% 감축하라는 명령 판결이 최종적으로 확정되었음을 의미한다.

대법원은 항소법원이 확정하고 정부 또는 우르헨다가 상고심에서 다투지 아니한 사실과 가정에 기초하여 판단한다. 상고심에서 대법원은 항소법원이 법령을 적절하게 적용했는지 여부와, 고려할 수 있는 사실을 기초로 한 항소법원의 판단이 충분히 이해 가능하며 적절하게 입증되는지 여부를 판단한다.

대법원의 판결 이유는 아래 판결문 제4절 내지 제8절과 같다. 해당 판결 이유를 아래에 요약하였다. 본 요약문은 해당 판결 이유를 대체할 수 없으며, 대법원의 판단을 충분히 반영하지 못한다.

위험한 기후변화

(이하 제4항 제1호 내지 제4항 제8호 참조)

우르헨다와 정부는 모두 기후가 향후 수십 년 동안 위험한 변화를 겪을 것이라는 진정한 위협이 존재한다는 기후과학계의 견해를 지지한다. 기후과학계 및 국제사회의 절대 다수는 이러한 위협이 존재한다는 사실에 동의한다. 그런 점에서, 기후 변화에 관련된 사실을 간략히 정리하면 다음과 같다.

CO₂를 포함하여 온실가스가 배출되면 해당 가스의 대기 중 농도가 증가한다. 이러한 온실가스는 지구의 복사열을 붙잡아두는 성질이 있다. 산업혁명이 시작된 이래 지난 한 세기 반 동안 온실가스 배출량이 계속 증가하고 있으며, 이로 인하여 지구는 점점 더 따뜻해지고 있다. 이 기간 동안 지구 온도는 약 1.1°C 정도 상승했으며, 그중 가장 급격한 상승(0.7°C)은 지난 40년 동안 발생했다. 기후과학계와 국제사회는 지구 온난화가 2°C 이하로 제한되어야 한다는 전제에 대체로 동의하고, 최근에 이해된 바에 따르면 1.5°C 이하로 제한해야 한다. 이 온도 한계를 넘어 지구 온난화가 진행될 경우 극심한 더위와 가뭄, 집중호우 등 심각한 결과가 초래될 수 있으며, 무엇보다도 생태계 파괴로 인하여 식량 위기가 닥칠 수 있고, 빙하와 극지방의 만년설이 녹으면서 해수면이 상승하게 될 것이다. 온난화가 진행되어 소위 티핑 포인트(tipping points, 급변점)에 이르게 되면 지구 또는 지구의 특정 지역에서 기후가 급격하고 포괄적으로 변할 수 있다. 이 모든 일들이 네덜란드를 포함한 전 세계 많은 사람들의 생명, 복지, 생활 환경을 위태롭게 할 것이다. 이러한 결과들 중 일부는 지금 이미 일어나고 있다.



ECHR에 기반한 인권 보호

(이하 제5항 제2호 제1목~제5항 제5호 제3목 참조)

인권과 기본적 자유의 보호를 위한 유럽 협약(European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: ECHR)은 협약 당사국인 국가가 주민들을 위해 협약에 명시된 권리와 자유를 보호할 것을 요구한다. ECHR 제2조는 생명권을, ECHR 제8조는 사생활과 가정생활을 존중할 권리를 보호한다. 유럽인권재판소(European Court of Human Rights: ECtHR) 판례법에 따르면, 체약국은 사람들의 생명이나 복지에 대한 실질적이고 즉각적인 리스크가 존재하고 국가가 그 리스크를 인지할 경우, 해당 조항에 따라 적절한 조치를 취해야 할 의무가 있다.

적절한 조치를 취해야 할 의무는 대규모 집단이나 인구 전체를 위협하는 환경 위험에 대해서도 적용되며 그것이 장기적으로만 실현되는 위험이라 하더라도 마찬가지다. ECHR 제2조 및 제8조는 정부에 불가능하거나 불균형한 부담을 초래하도록 허용되지 않지만, 해당 조항은 정부가 임박한 위험을 합리적으로 최대한 방지하기 위해 실제로 적합한 조치를 취할 것을 의무화하고 있다. ECHR 제13조에 따라, 국가 법률은 ECHR에 의해 보호되는 권리의 위반 또는 임박한 위반에 대해 효과적인 법적 구제책을 제공해야 한다. 이것은 국가 법원이 효과적인 법적 보호를 제공할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

전 지구적 문제 및 국가적 책임

(이하 제5항 제6호 제1목~제5항 8호 참조)

위험한 기후변화 리스크는 본질적으로 전 지구적이다. 온실가스는 네덜란드 영토뿐만 아니라 전 세계적으로 배출된다. 이러한 배출의 결과는 또한 전 세계적으로 경험된다.

네덜란드는 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)의 회원국이다. 이 협약의 목적은 인간의 행동을 통해 기후 시스템의 교란을 방지할 수 있는 수준으로 대기 중 온실가스의 농도를 유지하는 것이다. UNFCCC는 모든 회원국이 각자의 구체적인 책임과 선택사항에 따라 기후변화 방지를 위한 조치를 취해야 한다는 전제에 기반한다.

따라서 각국은 자기 몫의 책임이 있다. 이는 어떤 국가도 자국의 배출 범위가 세계 다른 지역에 비해 상대적으로 제한되어 있고 자국의 배출량 감축이 전 지구적 규모에 거의 영향을 미치지 않을 것이라고 주장함으로써 조치를 취해야 할 자국 몫의 책임에서 벗어날 수 없다는 것을 의미한다. 그러므로 정부는 자국 몫의 책임에 비례하여 자국 영토에서 배출되는 온실가스의 양을 감축할 의무가 있다. '자국의 몫'을 해야 하는

정부의 의무는 ECHR 제2조와 제8조에 근거하는데, 이는 네덜란드에 거주하는 많은 사람들의 생명과 복지를 위태롭게 하는 위험한 기후변화가 발생할 수 있는 중대한 리스크가 있기 때문이다.

구체적으로, ‘자국의 몫’을 해야 하는 정부의 의무에는 무엇이 수반되는가?

(이하 제6항 제1호~제7항 제3호 제6목 참조)

ECHR 제2조 및 제8조에 따라 정부에 부과된 적극적 의무를 이행할 때, 광범위하게 지원을 받는 과학적 견해와 국제적으로 인정되는 기준을 고려해야 한다. 이 점에서 중요한 것은 무엇보다도 IPCC 보고서이다. IPCC는 기후 연구와 개발을 수행하기 위해 유엔 차원에서 설립된 과학 단체이자 정부간 기구이다. IPCC의 2007년 보고서에는 지구의 온난화가 최대 2°C로 제한될 것으로 합리적으로 예상할 수 있는 시나리오가 포함되어 있다. 이 목표를 달성하기 위해, 부속서 I 국가(네덜란드를 포함한 선진국들)는 1990년 대비 배출량을 2020년에 25~40%, 2050년에 80~95% 줄여야 한다.

2007년부터 UNFCCC 차원에서 개최된 연례기후회의에서, 거의 모든 국가가 IPCC의 시나리오에 따라 행동하고 2020년 온실가스 배출량을 25~40% 감축할 필요성을 정기적으로 지적해 왔다. 2020년 배출량을 1990년 대비 30% 줄여야 한다는 과학적 필요성은 EU에 의해, 그리고 EU 내에서 여러 차례에 걸쳐 표명되었다.

게다가, 2007년 이후, 안전을 기하기 위해서는 지구 온난화를 2°C가 아닌 1.5°C로 제한하여야 한다는 견해가 광범위하게 형성되었다. 따라서 2015년 파리협정은 국가들이 온난화를 1.5°C로 제한하기 위해 노력해야 한다는 것을 명확히 명시하고 있다. 이는 앞서 가정했던 것보다 훨씬 더 큰 배출량 감축을 요구한다.

전반적으로, 2020년 부속서 I 국가들이 온실가스 배출량을 최소 25~40% 줄여야 할 필요성이 시급하다는 것에 상당한 공감대가 형성되어 있다. ECHR 제2조와 제8조를 해석하고 적용할 때, 이 목표에 대한 합의를 고려해야 한다. 2020년 25~40% 감축이 시급하다는 것은 네덜란드에도 개별적으로 적용된다.

정부의 정책

(이하 제7항 제4호 제1목~제7항 제5호 제3목 참조)

정부와 우르헨다 모두 2°C 목표 또는 1.5°C 목표 중 하나를 달성하려면 대기 중 온실가스의 농도를 제한할 필요가 있다는 점에 동의한다. 그러나 온실가스 배출량 감축 속도에 대해서는 의견을 달리 한다.



2011년까지, 정부 정책은 2020년에 1990년 대비 30%의 배출량 감축을 달성하는 것을 목표로 했다. 정부에 따르면, 이는 2°C 목표를 달성하기 위해 신뢰할 수 있는 경로를 유지하는 데 필요했다.

그러나 2011년 이후, 정부의 2020년 감축 목표는 네덜란드의 30% 감축에서 EU 수준의 20% 감축으로 낮아졌다. 이러한 2020년 감축 이후, 정부는 2030년 49%, 2050년 95%로 감축을 가속화할 계획이다. 이러한 2030년 및 2050년 목표는 이후 네덜란드 기후법에 명시되었다. 그러나 정부는 2020년 20%만 감축하는 것이 EU 수준에서 책임이 있다고 간주된다는 것(또한 그 이유)을 설명하지 않았다. 이는 국제적으로 광범위하게 지원을 받고 필요한 것으로 간주되는 2020년 25-40% 감축과 대조된다.

기후과학계와 국제사회는 최종 목표 달성을 위한 감축 조치가 지연될수록 더 포괄적이 되고 더 비용이 많이 들 것이라는 데 폭넓은 공감대를 형성하고 있다. 지연은 또한 티핑 포인트에 도달함으로써 급격한 기후변화가 발생할 더 큰 리스크를 초래한다. 일반적으로 승인된 견해에 비추어, 2020년 이후 제한된 감축 가속화가 2030년과 2050년의 목표를 달성하기에 실현 가능하고 충분히 효과적이고, 따라서 2°C 목표와 1.5°C 목표를 달성할 수 있다고 설명하는 것은 정부가 할 일이다. 그러나 정부는 이것을 하지 않았다.

따라서 항소법원은 정부가 국제사회에서 필요하다고 간주하는 대로 2020년 최소 25% 감축 목표를 준수해야 한다고 판결할 수 있다.

법원 및 정치적 영역

(이하 제8항 제1호~제8항 제3호 제5목 참조)

정부는 법원이 온실가스 배출량 감축 결정에 정치적인 고려를 해서는 안 된다고 주장한다.

네덜란드의 정치 체제에서, 온실가스 배출량에 관한 결정권은 행정부와 의회에 있다. 그들은 이와 관련하여 필요한 정치적 고려를 할 수 있는 상당한 재량권을 가지고 있다. 행정부와 의회가 이들을 기속(羈束)하는 법령의 한계 내에서 결정을 하였는지 여부를 판단하는 것은 법원의 몫이다. 이러한 한계는 무엇보다도 ECHR에서 발생한다. 네덜란드 헌법은 네덜란드 법원에 이 협약의 조항을 적용할 것을 요구하며, 법원은 이 조항에 대한 ECHR의 해석대로 이를 수행해야 한다. 행정부에 대하여 법적 보호를 제공하기 위하여 헌법이 사법부에 부여한 이 권한은 법에 의한 통치 원칙을 따르는 민주주의 국가의 필수적인 구성 요소이다.

항소법원의 판결은 앞서 언급한 바와 일치하는데, 항소법원은 온실가스 감축에 관한 정부의 정책이 위험한 기후변화로부터 네덜란드 거주자를 보호하기 위해 필요한 적절한 조치를 취하여야 한다는 ECHR 제2조 및 제8조에 따른 요건을 명백히 충족하지 못한다고 판단했다. 또한 항소법원은 해당 명령 판결에서 감축 범위를

국제적으로 승인된 25~40% 중 최소 수준인 25%로 제한하였다.

항소법원의 판결에 따라 정부는 해당 명령을 준수하기 위해 어떤 구체적인 조치를 취할 것인지 결정하여야 한다. 해당 명령을 준수하기 위해 입법 조치가 필요한 경우, 어떤 구체적인 입법이 바람직하고 필요한지 결정할 책임은 정부에게 있다.

결론

요컨대 대법원 판결의 요지는 항소법원이 확인한 제1심법원의 판결, 즉 정부는 2020년 말까지 온실가스를 1990년 대비 최소 25% 감축하라는 명령을 유지한다는 것이다. ECHR 제2조 및 제8조에 따라 항소법원은 위험한 기후변화 리스크가 네덜란드 거주자의 삶과 복지에 심각한 영향을 미칠 수 있기 때문에 정부가 이러한 감축을 달성할 의무가 있다고 결론을 내릴 수 있는 것이다.



목 차

1. 재판 절차	214
2. 가정 및 사실(제2항 제1호~제2항 제3호 제2목)	215
(a) 사실(제2항 제1호)	215
(b) 우르헨다의 주장과 정부의 변론(제2항 제2호 제1목~제2항 제2호 제3목)	221
(c) 제1심법원의 판단(제2항 제3호 제1목)	222
(d) 항소법원의 판단(제2항 제3호 제2목)	223
3. 정부의 상고이유에 관한 주장 및 그러한 주장의 처리방식(제3항 제1호~제3항 제6호)	228
4. 기후변화의 위험과 결과에 대한 가정(제4항 제1호~제4항 제8호)	230
5. ECHR 제2조 및 제8조가 정부의 조치를 의무화하고 있는지 여부(제5항 제1호~제5항 제10호)	232
(a) ECHR 제1조, 제2조, 제8조의 의미 및 적극적인 조약 의무(제5항 제2호 제1목~제5항 제3호 제4목)	232
(b) ECHR에 대한 해석 기준 - ‘공통 근거’(제5항 제4호 제1목~제5항 제4호 제3목)	235
(c) ECHR 제13조(제5항 제5호 제1목~제5항 제5호 제3목)	236
(d) ECHR 제2조 및 제8조가 기후변화의 위험이라는 전 지구적 문제에 적용되는지 여부(제5항 제6호 제1목~제5항 제6호 제4목)	237
(e) 국가의 공동 책임과 개별 국가의 부분적 책임(제5항 제7호 제1목~제5항 제8호)	238
(f) ECHR 2조 및 제8조에 따른 이 의무가 DCC 제3:305a조에 의거하여 청구된 사건에도 적용될 수 있는지 여부(제5항 제9호 제1목~제5항 제9호 제3목)	241
(g) 상고이유에 관한 주장의 판단(제5항 제10호)	242
6. 전술한 내용으로부터 정부 측에 어떠한 구체적인 의무가 발생하는지 묻는 질문에 답할 때의 가정(제6항 제1호~제6항 제6호)	242

7. 부속서 I 국가의 25~40% 목표(제7항 제1호~제7항 제6호 제2목)	244
(a) 25~40% 목표에 대한 국제적 합의 수준(제7항 제2호 제1목~제7항 제2호 제11목)	244
(b) 네덜란드의 개별적인 25~40% 목표(제7항 제3호 제1목~제7항 제3호 제6목)	248
(c) 기후변화 대응 조치에 관한 정부의 정책(제7항 제4호 제1목~제7항 제4호 제6목)	250
(d) 정부가 25~40% 목표를 준수해야 하는지 여부(제7항 제5호 제1목~제7항 제5호 제3목)	252
(e) 상고이유에 관한 주장의 판단(제7항 제6호 제1목~제7항 제6호 제2목)	253
8. 명령 판결의 허용 여부 - 정치적 영역(제8항 제1호~제8항 제4호)	253
(a) 법률제정명령(제8항 제2호 제1목~제8항 제2호 제7목)	253
(b) 정치적 영역(제8항 제3호 제1목~제8항 제3호 제5목)	256
(c) 상고이유에 관한 주장의 판단(제8항 제4호)	256
9. 판결	257
부록: 사용된 약어 목록	257



1 재판 절차

사실심 재판 절차 과정에 있어서 대법원은 다음을 참조한다.

- a. C/09/456689/HAZA 13-1396 사건에 관하여 2015년 6월 24일 헤이그 지방법원이 선고한 판결 (ECLI:NL:RBDHA:2015:7145)
- b. 200.178.245/01 사건에 관하여 2018년 10월 9일 헤이그 항소법원이 선고한 판결 (ECLI:NL:GHDHA:2018:2591).

정부는 항소법원의 판결에 불복하여 상고를 제기했다. 우르헨다는 상고를 기각하여 줄 것을 구하는 답변서를 제출했다.

정부측 주장은 변호인이 구두 및 서면으로 변론했으며, 구두 변론은 헤이그에서 변호사로 활동하는 변호사 E.H.P. Brans가 부분적으로 맡았다. - 우르헨다측 주장은 변호인이 구두로 변론했으며, 구두 변론은 암스테르담에서 변호사로 활동하는 J.M. van den Berg 변호사가 부분적으로 맡았다. 정부측 변호인은 2차 준비서면(reply)을 제출했고, 우르헨다측 변호인은 재답변서(rejoinder)를 제출했다.

정부는 우르헨다의 재답변서의 범위에 이의를 제기했다. 대법원은 이 사건에서 재답변서를 수리하지 아니할 이유가 없다고 본다. 재답변서는 당사자들 사이의 변론에 관하여 어떠한 새로운 요소도 포함하고 있지 않으며, 대부분 우르헨다가 이전 상고심 답변서에서 했던 주장을 부분적으로 반복하거나 상술하는 내용으로 구성되어 있다. 해당 답변서에서, 그리고 구두 및 서면 주장에 앞서, 우르헨다는 상고이유에 관한 주장을 장황하게 늘어놓았는데, 상고 절차에 관한 규칙에 따르면 청구에서 비롯된 사건의 경우 이것이 요구되지 않는다. 정부측은 서면과 구두 변론을 통해 해당 답변서의 주장에 대하여 부분적으로 항변하고 있다. 이 모든 점을 고려할 때, 당사자들의 의견진술권이 공평하게 보장되었으며, 재답변서의 범위가 변론에 불균형을 초래할 정도는 아니다.

F.F. Langemeijer 대법원 차석법률자문관과 M.H. Wissink 법률자문관은 상고를 기각하여야 한다는 의견서를 제출했다.

정부측 변호인은 그 의견에 대한 답변서를 제출했다.

2 가정 및 사실

(a) 사실

2.1 이 사건에서 항소법원 판결문 제2항에 따라, 제1심법원이 판결문 제2항 제1호~제2항 제78호에서 확정된 사실 및 항소법원¹⁾이 판결문 제3항 제1호~제3항 제26호 및 제44호에서 확정된 사실을 출발점으로 삼을 수 있다.²⁾ 양 당사자 모두 상고심에서 이러한 사실에 대해 다투지 아니하였다. 따라서 대법원은 이러한 사실에 근거하여 판결을 내릴 것이다(DCCP 제419조 제3항). 이들 중 가장 관련성이 높은 것은 다음과 같다.

기후변화와 그 결과

- 산업혁명이 시작된 이래 인류는 대규모로 에너지를 소비해왔다. 이러한 에너지는 주로 화석연료(석탄, 석유, 천연가스)의 연소로 생성되었다. 이 과정에서 이산화탄소가 방출된다. 이산화탄소는 탄소와 산소의 화합물이며, 화학식은 CO₂이다. 방출된 CO₂의 일부는 대기 중으로 배출되어 수백 년 이상 남아 있고, 그중 일부는 숲과 바다 생태계에 부분적으로 흡수된다. 이러한 흡수 능력은 삼림 벌채와 해수 온난화로 인해 지속적으로 떨어지고 있다.
- CO₂는 가장 중요한 온실가스이며, 다른 온실가스들과 함께 지구로부터 방출되는 열을 대기 중에 유지하는 역할을 한다. 이것을 ‘온실효과’라고 한다. 온실효과는 CO₂가 대기로 배출될수록 증가하는데, 이는 결국 지구 온난화를 악화시킨다. 기후는 온실가스 배출에 느리게 반응한다. 오늘날 배출되는 온실가스의 온난화 효과는 앞으로 30-40년이 지난 후에야 온전하게 체감할 수 있다. 다른 온실가스에는 메탄, 아산화질소, 불소화합물이 포함된다.
- 대기 중 온실가스 농도는 백만분율(이하 ppm)로 표시된다. 모든 온실가스의 총 농도를 나타내기 위해 ‘ppm CO₂ 등가’라는 용어가 사용되며, 이에 따라 모든 CO₂ 외 온실가스도 온난화 효과에 따라 CO₂ 등가로 변환된다.
- 화석연료 연소로 인해 부분적으로 야기되는 인간에 의한 온실가스 배출과 지구 온난화 사이에는 직접적이고 선형적인 연관성이 있다. 지구는 이미 산업혁명 초기보다 1.1°C 더 따뜻해졌다. 항소법원은 판결 당시 대기 중 온실가스 농도를 401ppm으로 추정했다. 최근 수십 년 동안 전 세계 CO₂ 배출량은 매년 2%씩 증가했다.

1) 헤이그 지방법원 2015년 6월 24일, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145. 영어 번역 ECLI:NL:RBDHA:2015:7196.

2) 헤이그 항소법원 2018년 10월 9일, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591. 영어 번역 ECLI:NL:GHDHA:2018:2610.



- 대기 중으로 방출되는 온실가스를 줄임으로써 지구의 온도 상승을 방지하거나 줄일 수 있다. 이를 ‘완화’라고 한다. 저지대 독을 높이는 등 기후변화의 영향을 예상하여 조치를 취할 수도 있다. 이러한 조치를 취하는 것을 ‘적응’이라고 한다.
- 기후와 기후변화를 연구하는 기후과학계 및 국제사회에서는 지구의 평균 기온이 산업화 이전의 평균 기온 대비 2°C 이상 상승하지 않을 수 있다는 공감대가 오랫동안 존재해 왔다. 기후 과학자들에 따르면, 2100년까지 대기 중 온실가스 농도가 450ppm 이상 상승하지 않는다면, 이러한 목표(이하 “2도 목표”)를 달성할 합리적인 기회가 있다. 최근 몇 년 동안 형성된 새로운 견해는 온도가 오직 1.5°C 이하로 안전하게 상승할 수 있음을 보여주는데, 이는 2100년 온실가스 농도 수준이 430ppm 이하라는 것을 의미한다.
- 2100년 최대 농도 수준인 430 또는 450ppm과 현재 온실가스 농도 수준(401ppm)을 감안하면, 온실가스의 배출에 관한 한 세계는 여유가 없다는 것이 분명하다. 현재 온실가스를 배출할 수 있도록 남아 있는 전 세계 총 여유량을 탄소예산이라고 한다. 그동안 지구 온난화의 최대 온도 상승이 1.5°C에 그칠 가능성은 극히 희박해졌다.
- 만약 지구가 산업화 이전 시대에 비해 실질적으로 2°C 이상 따뜻해진다면, 특히 해수면 상승에 따른 홍수, 더 강하고 오래 지속되는 폭염으로 인한 열 스트레스, 가뭄 기간으로 인한 대기 질 악화와 관련된 호흡기 질환의 증가(심각한 산불 포함), 전염병의 확산 증가, 집중 호우로 인한 심각한 홍수, 식량 생산 및 식수 공급 차질 등이 야기될 것이다. 생태계, 동식물군이 침식되고 생물 다양성이 손실될 것이다. 부적절한 기후 정책은 급세기 후반에 서유럽에서만 수십만 명의 희생자를 초래할 것이다.
- 지구 온난화가 진행됨에 따라 더 심각해지는 결과는 이뿐만이 아니다. 대기 중 CO2가 축적되면 기후변화 과정이 티핑 포인트에 이를 수 있는데, 이는 인류도 자연도 제대로 대응할 수 없는 급격한 기후변화를 초래할 수 있다. 1°C에서 2°C 사이로 온도가 상승할 때 이러한 티핑 포인트에 도달할 리스크가 가파른 속도로 증가한다.

IPCC 보고서

- 정부간기후변화협약체(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)는 1988년 세계기상기구(World Meteorological Organization: WMO)와 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)이 유엔의 후원을 받아 창설했다. IPCC의 목표는 과학적 연구를 통해 기후변화의 모든 측면을 깊이 이해하는 것이다. IPCC는 자체 연구를 수행하는 것이 아니라, 특히 전 세계에서 이용 가능하게 된 가장 최신의 과학 및 기술 정보를 연구하고 평가한다. IPCC는 과학 조직일 뿐만 아니라 정부간 조직이기도 하다. 네덜란드 등 195개 회원국이 있다. IPCC는 설립 이후 기후과학 및 기후학적 발전 상태에 대한 5개의 평가 보고서와 관련 하위 보고서를 발간했다. 이러한 재판 절차와 특히 관련이 있는 것은 2007년의 네 번째 보고서와 2013~2014년의 다섯 번째 보고서이다.

- 2004년의 제4차 IPCC 평가 보고서(Fourth IPCC Assessment Report, 이하 AR4)에 따르면, 산업화 이전보다 기온이 2°C 이상 상승할 경우 위험하고 돌이킬 수 없는 기후변화 리스크가 야기된다. 다양한 감축 시나리오를 분석한 후, 해당 보고서는 2100년 최대 450ppm의 양을 달성할 수 있으려면 UNFCCC 부속서 I에 나열된 국가(네덜란드 포함)의 온실가스 배출량이 2020년에 1990년 대비 25~40% 감축돼야 한다고 명시한다.
- IPCC는 2013~2014년 제5차 평가보고서(Fifth Assessment Report, 이하 AR5)를 발간하였다. 이 보고서는 특히 산업혁명이 시작된 이후 대기 중 CO2 농도가 증가해 지구가 온난화되고 있으며, 이는 인간의 활동, 특히 석유, 가스, 석탄의 연소와 삼림 벌채로 인해 발생하고 있다고 밝혔다. AR5에서 IPCC는 대기 중 온실가스 농도가 2100년 약 450ppm으로 안정화될 경우, 지구 온도 상승을 2°C 미만으로 유지하는 것이 66%로 “가능성이 있는” 것이라고 결론 내린다. AR5에 자세히 설명된 이 목표를 달성하기 위한 시나리오의 87%에서 ‘네거티브 배출, 즉 대기에서의 CO2 추출에 대한 가정이 이루어진다.

UNFCCC와 기후회의

(13) 유엔기후변화협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change)은 1992년 비준되었다.³⁾ 이 협약의 목적은 기후 시스템에 대한 위험한 인위적 간섭(즉, 사람에 의한 간섭)을 방지할 수 있는 수준으로 대기 중 온실가스 농도의 안정화를 촉진하는 것이다. UNFCCC의 당사국은 부속서 I 국가들과 부속서 I 외의 국가들로 지칭된다. 부속서 I 국가는 네덜란드를 포함한 선진국이다. 협약 제4조 제2항에 따르면, 부속서 I 국가는 국제적 차원에서 기후변화와 그 부정적인 결과에 대응하는 데 앞장서야 한다. 해당 국가는 온실가스 배출을 줄이기 위해 헌신해야 한다. 해당 국가는 그들이 취한 조치를 주기적으로 보고해야 한다. 목표는 배출량을 1990년 수준으로 되돌리는 것이다.

- UNFCCC 제7조는 당사국총회(Conference of the Parties, 이하 COP)를 규정한다. COP는 UNFCCC 내에서 가장 높은 의사결정 기관이다. COP에서 통과된 결의안은 일반적으로 법적 구속력이 없다. COP는 매년 기후회의에서 만난다.
- 1997년 교토기후회의(COP-3)에서, 네덜란드를 포함한 다수의 부속서 I 국가가 교토의정서에 합의했다. 해당 의정서는 2008-2012년의 기간 동안 감축 목표를 기록한다. 이 의정서에 따르면 당시 EU 회원국은 1990년 대비 8% 감축 목표를 달성해야 했다.

3) 유엔기후변화협약, 뉴욕, 1992년 5월 9일, Trb. 1992, 189, 네덜란드에서 1994년 3월 21일 발효(Trb. 1994, 63).



- 2007년 발리기후회의(COP-13)에서는 발리행동계획이 채택되었다. 발리행동계획은 상기 제11목에서 언급한 AR4를 인용하며 급격한 배출 감축이 필요하다는 것을 인정했다. 해당 인용은 특히 AR4의 일부에 관한 것으로, 부속서 I 국가가 2100년까지 450ppm 시나리오를 달성하고자 한다면 2020년까지 1990년 대비 온실가스 배출량을 25~40% 줄여야 한다고 명시하고 있다.
- 2009년 코펜하겐기후회의(COP-15)에서는 교토의정서의 계승 또는 연장에 대한 합의가 이루어지지 않았다.
- 2010년 칸쿠키후회의(COP-16)에서, 관련 당사자들은 칸쿠헌정을 통해 산업화 이전 시대의 평균 기온과 비교하여 최대 2°C의 온도 상승이라는 장기 목표를 인정했으며, 이와 함께 최대 1.5°C라는 보다 엄격한 목표의 가능성도 배제하지 않았다. 서문에서 그들은 허용 수준을 대폭 삭감하는 것이 시급하다고 언급하고 있다.
- 칸쿠헌정에서, 교토의정서 당사국들은 부속서 I 국가들이 기후변화 대응을 계속 주도해야 한다는 것, 그러려면 AR4를 감안할 때 “부속서 I 당사국이 집단적으로 2020년까지 1990년 대비 25~40% 범위 내에서 배출량을 줄여야 한다는 것”을 명시했다. 교토의정서 당사국들은 부속서 I 국가들에게 AR4에 언급된 25~40% 범위를 고려하고, 앞서 이루어진 약속과 관련하여 더 야심찬 목표를 가질 것을 촉구했다. ‘칸쿠헌정’에서 EU 국가들은 2020년까지 1990년 대비 20% 감축을 달성할 준비가 되어 있음을 집단적으로 선언하고, 다른 국가들도 유사한 감축 목표를 달성하는 조건으로 30% 감축 달성을 제안했다.
- 2012년 도하기후회의(COP-18)는 모든 부속서 I 국가가 2020년까지 감축 목표를 최소 25~40%로 높이도록 촉구했다. 교토의정서 수정안이 채택되었는데 이때 EU는 2020년에 1990년 대비 20%를 감축할 것을 약속하고, 다른 국가가 유사한 감축 목표를 달성하는 경우 배출량을 30% 감축하겠다고 제안했다. 이 조건은 충족되지 않았다. 도하수정안은 발효되지 않았다.

파리협정

(21) 파리협정은 2015년 파리기후회의(COP-21)에서 체결되었다.⁴⁾ 이 협약에서 각 체약국은 자신의 책임을 설명하도록 요구되었다. 이 협약은 지구 온난화가 산업화 이전의 평균 수준에 비해 “2°C보다 훨씬 낮게” 유지되어야 한다고 규정하고, 온도 상승을 1.5°C로 제한하기 위해 노력하고 있다. 당사국은 야심찬 국가 기후 계획을 준비해야 하며, 각각 새로운 계획에 따라 목표의 수준도 높아져야 한다.

4) 파리협정, 2015년 12월 12일, Trb. 2016, 94(Trb. 2016, 127에서 정정), 네덜란드에서 2017년 8월 27일 발효(Trb. 2017, 141).

2013년과 2017년의 UNEP 보고서

- 2010년 이후 UNEP(상기 제10목 참조)는 당사국의 바람직한 배출 수준과 당사국이 약속한 감축 목표 간의 차이를 매년 보고하고 있는데, 이를 '배출 격차'라고 한다. 2013년 연례 보고서에서 UNEP는 세 번째 연속으로 계약국의 약속 이행이 미흡하고 온실가스 배출이 줄어들기보다는 증가하고 있다고 지적했다. UNEP는 또한 부속서 I 국가들이 제11목에서 언급한 AR4에 명시된 바와 같이 2020년 25~40% 감축을 달성하기 위한 공동 배출량 목표를 달성하지 못했다는 점에 주목한다. UNEP는 2020년에 가능한 가장 낮은 비용으로 2°C 목표를 달성할 수 있을 만큼 배출량이 충분히 줄어들 가능성이 점점 낮아지고 있다고 결론짓는다. 이후의 감축 조치를 통해 궁극적으로 동일한 온도 목표를 달성할 수도 있지만, UNEP에 따르면 이는 더 어렵고, 더 비싸고, 더 리스크가 크다.
- UNEP의 2017년 연례 보고서에 따르면, 파리협정을 감안했을 때, 2020년 이전에 강화된 완화 조치를 취하는 것이 그 어느 때보다 시급하다. UNEP는 관측된 배출 격차가 2030년까지 해소되지 않을 경우 2°C 목표를 달성할 가능성이 매우 낮다고 지적했다. UNEP에 따르면, 이것이 더 야심찬 2020년 목표가 요구되는 이유였다.

유럽 기후 정책

- TFEU 제191조에는 EU의 환경 목표가 규정되어 있다. EU는 환경 정책을 이행하기 위한 지침을 공식화했다. ETS 지침은 이러한 지침 중 하나이다. 'ETS'는 '배출권거래제(Emissions Trading System)'의 약자이다. 이 제도는 ETS 부문의 기업들이 배출권을 포기하는 대가로 온실가스를 배출할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 배출권은 구매하거나 판매하거나 보유될 수 있다. 2013년부터 2020년까지 ETS 기업이 배출할 수 있는 온실가스 총량은 매년 1.74%씩 줄어들며, 2020년에는 2005년 대비 21%가 감소한다.
- 이사회는 EU가 1990년 배출량과 비교하였을 때 각각 측정된 온실가스 배출량이 2020년에 최소 20%, 2030년에 40%, 2050년에 80%-95% 줄어야 한다고 결정했다. 노력분담결정에 의거 EU 내에서 결정된 바에 따르면,⁵⁾ 비 ETS 부문의 2020년 감축 목표가 20%라는 것은 네덜란드가 2005년 배출량 대비 16%의 배출량 감축을 달성해야 한다는 의미이다.

(1) 항소법원이 판결을 선고할 당시에는 EU 전체의 실제 배출량이 2020년에 1990년 대비 26~27% 감축될 것으로 예측하였다.

5) 2020년까지 공동체의 온실가스 배출 감축 약속을 충족하기 위해 온실가스 배출을 줄이기 위한 회원국의 노력에 관한 2009년 4월 23일 유럽의회 및 이사회 결정 406/2009/EC.



네덜란드의 기후 정책과 그 정책의 결과

(2) 네덜란드는 2007년 ‘깨끗하고 경제적인(Schoon en zuinig)’ 프로그램을 기반으로 2020년에 1990년 대비 30%를 감축한다는 목표를 전제로 작업했다. 2009년 10월 12일 서한을 통해, 당시 주택, 공간계획 및 환경부장관(Volksuisvesting, Ruimtelijke Ordeningen Milieubeheer: VROM)은 2009년 코펜하겐 기후회의(COP-15) 차원에서 네덜란드의 협상 목표를 네덜란드 하원에 알렸다. 이 서한은 특히 다음과 같이 알린다.

“2도 목표를 이루기 위해 신뢰할 수 있는 경로를 유지하려면 2020년 25%~40%의 감축이 필요한데, 선진국들이 지금까지 제안한 총 배출량 감축은 이를 달성하기에 충분하지 않다.”

- 2011년 이후 네덜란드의 감축 목표는 2020년 EU 수준의 20% 감축으로 조정되었다. 즉, 네덜란드의 경우, (a) 2005년 배출량 대비 각각 비 ETS 부문에서 16%, ETS 부문에서 21% 감축하고, (b) 1990년 대비 각각 2030년에 40% 이상, 2050년에 80~95% 감축한다.

- 정부는 2017년 정부협정에서 2030년까지 1990년 대비 최소 49%의 배출량 감축을 달성하기 위해 노력하겠다고 발표했다. 정부협정에 따르면, 2030년 EU 감축 목표인 40%는 파리협정에 명시된 1.5°C의 야심찬 목표는 고사하고 2도 목표를 달성하기에도 충분하지 않다.

- 네덜란드의 인구 1인당 CO₂ 배출량은 다른 선진국들에 비해 상대적으로 높다. 네덜란드는 항소법원이 판결을 내릴 당시 배출량 측면에서 208개국 중 34위를 차지했다. 배출량이 훨씬 많은 33개국 중 1인당 배출량이 더 높은 국가는 오직 9개국에 불과했으며, 그중 EU 회원국은 없었다. 네덜란드 온실가스 배출량의 총량 중 85%는 CO₂로 이루어진다. 네덜란드의 CO₂ 배출량은 1990년 이후 거의 줄어들지 않았고, 최근 몇 년 동안(항소법원 판결 전까지) 증가했다. 2008~2012년의 기간 동안 네덜란드는 CO₂ 등가 배출량에서 6.4% 감축을 달성했다. 해당 감축은 CO₂ 외 다른 온실가스에서 줄어든 것이다. 같은 기간 동안 가장 큰 15개의 EU 회원국은 11.8%의 배출량 감축을 달성했고, EU 전체는 19.2%의 감축을 달성했다. 게다가, 2008~2012년의 기간 동안 이루어진 감축의 30~50%는 경제 위기에 기인한 것이다. 이러한 위기가 발생하지 않았다면, 해당 기간의 배출량은 상당히 더 높았을 것이다(또한 감축량은 상당히 더 낮았을 것이다).

- 항소법원이 판결을 선고할 당시, 네덜란드는 2020년 23%(불확실성으로 인한 한계를 고려할 경우 19~27%)를 감축할 것으로 예상했다. 제1심법원은 판결문에서 기대치가 상당히 낮다고 언급했다. 이러한 차이는 주로 새로운 계산 방법에 기인하는데, 이는 (IPCC에서 사용하는 것과 더 일치하긴 하지만) 상황이 실제로는 더 심각하더라도 이론적인 감축률은 더 일찍 달성되는 결과로 이어진다. 이러한 차이는 1990년 기준 연도의 배출량 산정이 소급 사항 조정되었다는 사실로 주로 설명될 수 있다.

(b) 우르헨다의 주장 및 정부의 반론

1.1.1 우르헨다(Urgenda, Urgent Agenda의 혼성어)는 기후변화를 방지하기 위해 계획과 조치를 개발하는 데 참여하고 있다. 우르헨다의 법적 형태는 네덜란드 법에 따라 설립된 재단(stichting)이다. 조항에 따르면, 우르헨다의 목표는 네덜란드를 시작으로 더 지속 가능한 사회로의 전환 과정을 자극하고 가속화하는 것이다.

위험한 기후변화를 방지하기 위한 정부 노력이 미흡하다는 것이 우르헨다의 견해이다. 우르헨다는 이러한 재판 절차에서, 상고심과 관련된 범위 내에서, 네덜란드의 온실가스 배출량을 2020년 말까지 1990년 대비 40%, 적어도 25% 감축하도록 정부에 지시하는 명령을 요청한다. 우르헨다는 이익단체가 집단소송을 제기할 수 있도록 하는 DCC 제3:305a조에 따라 청구를 제기한다. 우르헨다는 위험한 기후변화로 위협을 받고 있는 네덜란드 현 거주자(네덜란드 주민)의 이익을 대변해 상고와 관련된 범위 내에서 청구를 진행하고 있다.

1.1.2 간단히 말하자면, 우르헨다는 해당 재단의 청구에 대해 다음과 같은 근거를 주장했다. 네덜란드의 온실가스 배출은 위험한 기후변화에 기여하고 있다. 네덜란드가 전 세계 배출량에서 차지하는 몫은 절대적이고 상대적으로 과도하다(인구 1인당). 이는 네덜란드의 배출량이 위법하다는 것을 의미하며, 정부는 주권국가로서 제도적 책임을 져야 하며, 이에 대한 근거는 ECHR 제2조 및 제8조의 위반은 물론 적법한 주의의 위반으로, 이는 우르헨다가 이익을 대변하는 사람들에게 대한 정부의 주의 의무 일부에 해당한다(DCC 제6:162조 제2항). 국내법과 국제법에 따르면 국가는 위험한 기후변화를 방지하기 위해 네덜란드의 배출량 감축을 보장할 의무가 있다. 이러한 주의 의무에 따르면, 2020년 네덜란드는 AR4(상기 제2항 제1호 제11목 참조)에 언급된 목표에 근거하여 1990년 배출량 대비 25~40%의 온실가스 배출량 감축을 달성해야 한다. 2°C 목표 달성 전망을 유지하기 위해서는 이러한 규모의 감축이 필요하다. 이것은 또한 가장 비용 효율적인 옵션이다.

1.1.3 정부가 주장하는 변론은 다음을 포함한다. DCC 제3:296조(법원명령) 및 DCC 제6:162조(불법행위)의 요건이 충족되지 않았다. 요청되는 감축 목표를 달성하기 위해 정부가 법적으로 조치를 취해야 하는 의무에 대해서는 국내법이나 국제법 모두 근거가 없다. AR4에 명시된 목표는 법적 구속력이 있는 기준이 아니다. ECHR 제2조 및 제8조는 기후변화에 대응하기 위해 완화 또는 기타 조치를 취해야 할 의무가 정부에게 있다는 것을 의미하지 않는다. 요청되는 감축 명령을 승인하면 본질적으로 허용할 수 없는 법률제정명령으로 귀결될 것이며, 이는 정부와 의회에 귀속되는 정치적 자유, 나아가 권력 분립의 체계에 위배될 것이다.



(c) 제1심법원의 판결

1.1.1 제1심법원은 통합 온실가스 배출량을 2020년 말에 1990년 대비 최소 25% 감축하도록 네덜란드의 연간 온실가스 통합 배출량을 제한하거나 제한을 유도하라고 정부에 명령했다. 이 점에 관하여 제1심법원은 다음과 같이 판시하였다.

우르헨다에 대한 정부의 법적 의무는 네덜란드 헌법 제21조, ‘무해’ 원칙, UNFCCC 및 관련 의정서, TFEU 제191조 또는 TFEU 제191조에 근거한 ETS 지침 및 노력분담결정에서 도출될 수 없다(제4항 제36호~제4항 제44호, 제4항 제52호).

우르헨다는 ECHR 제34조에서 의미하는 바와 같이 직접적 또는 간접적 피해자로 간주될 수 없다. 따라서 우르헨다는 ECHR 제2조 및 제8조에 직접 의존할 수 없다(제4항 제45호).

정부는 위험한 기후변화를 방지하기 위한 주의 의무를 위반함으로써 위법적으로 행동할 수 있다. (제4항 제52호~제4항 제53호) Kelderluik 판결⁶⁾에 명시된 기준은 제1심법원이 이전에 언급한 조항, 원칙, 규칙과 마찬가지로 주의 의무를 해석하는 것과 관련이 있다(제4항 제54호~제4항 제63호).

기후변화로 인한 영향의 심각성과 완화 조치가 취해지지 않으면 위험한 기후변화가 발생할 가능성이 상당하다는 점을 고려할 때, 정부는 완화 조치를 취해야 할 주의 의무가 있다. 오늘날 전 세계 온실가스 배출에 대한 네덜란드의 기여도가 현재 매우 낮다고 해서 이 의무가 줄어들지는 않는다. 위험한 기후변화를 방지하려면 최소한 450ppm의 시나리오가 필요하다는 점을 감안할 때, 네덜란드는 이 시나리오가 달성될 수 있도록 조치를 취해야 한다(제4항 제64호~제4항 제83호).

정부가 주장하는 대로 완화를 연기하는 것(지금부터 2030년까지 덜 엄격한 감축을 수행하고 2030년부터 급격한 감축을 수행하는 것)은 실제로 위험한 기후변화 리스크에 크게 기여할 것이며, 따라서 과학적으로 입증되고 인정받은 2020년 25~40%라는 더 높은 수준의 감축 경로를 대체할 충분하고 수용 가능한 대안으로 간주될 수 없다(제4항 제85호).

정부는 25~40%의 감축 명령이 네덜란드에 과도한 부담을 초래할 것이라고 주장하지 않았다. 반대로, 정부는 또한 더 높은 감축 목표가 가능성이 있는 옵션 중 하나라고 주장한다. 25~40% 미만으로 감축한다면 정부는 주의 의무를 이행하지 않은 것이고 따라서 위법적으로 행동하는 것이다. 25% 이상의 의무를 부과하는 것은 정부의 재량권으로 인해 허용되지 않는다(제4항 제86호).

6) 대법원 1965년 11월 5일, ECLI:NL:HR:1965:AB7079.

우르헨다에 의해 요청되는 감축 명령은 특정 입법 또는 정책 결정 조치를 취하도록 정부에게 명령하는 것에 해당하지 않는다. 청구가 허용되는 경우, 정부는 정부에 우선적으로 부여된 완전한 재량권을 유지하여 해당 명령에 어떻게 따를지를 결정할 것이다(제4항 제101호).

일반적인 의미에서, 삼권분립과 관련된 측면들을 고려하더라도 요청되는 명령의 허용이 배제되지 않는다. 법원이 행사해야 하는 제한은 앞서 언급한 정부의 재량권에서 발생하는 것보다 더 많은 제한을 초래하지 않는다(제4항 제102호).

(d) 항소법원의 판결

1.1.2 항소법원은 제1심법원의 판결을 유지했다. 그렇게 함으로써, 항소법원은 다음과 같이 판시하였다.

우르헨다의 적격성

네덜란드 법은 누가 네덜란드 법원에 접근할 수 있는지를 결정하는데, 예를 들어 해당 재판 절차의 우르헨다 사건에서는 DCC 제3:305a조가 이익집단이 제기한 집단소송을 규정한다. 정부 관할권에 속한 개인은 네덜란드에서 직접 효력을 갖는 ECHR 제2조 및 제8조에 의존할 수 있으므로, DCC 제3:305a조에 따라 우르헨다 또한 이러한 개인들을 대신하여 이러한 조항에 의존할 수 있다(제36항).

우르헨다가 네덜란드 영토의 온실가스 배출에 반대하는 현 세대의 네덜란드 국민들을 대표하여 행동하고 있는 범위 내에서 자신의 청구를 이행하기 적격하다는 것에 대해 당사자들은 이의를 제기하지 않는다. 현 세대의 네덜란드 국민, 특히 이 집단의 젊은 개인들(단, 이에 국한되지 않음)은 전 지구적 온실가스 배출량이 적절하게 감축되지 않을 경우 평생 동안 기후변화의 부작용을 처리해야 한다는 것이 전적으로 타당하다(제37항). 그들은 이익을 통합하는 데 참여했는데, 이는 DCC 제3:305a조에 따라 청구를 제기하는 데 요구된다(제38항).

ECHR 제2조 및 제8조

정부는 ECHR 제2조에 따라 관할권 내에서 시민의 생명을 보호해야 할 적극적인 의무가 있으며, ECHR 제8조에 따라 정부가 그들의 가정생활과 사생활에 대한 권리를 보호해야 할 의무가 있다. 이 의무는 해당 조항에서 보호되는 권리를 위태롭게 할 수 있고 확실히 본질적으로 위험한 산업 활동에 직면한 모든 공개 및 비공개 활동에 적용된다. 정부가 위협이 현실적이고 임박해 있다는 것을 알고 있다면, 정부는 가능한 한 침해를 방지하기 위한 예방 조치를 취해야 한다(제39항~제43항).



위험한 기후변화의 진정한 위협

사실과 상황이 규명됨에 따라 위험한 기후변화의 실질적인 위협이 있으며, 그 결과 현 세대의 네덜란드 주민들은 목숨을 잃거나 가족의 삶이 혼란에 빠지는 심각한 리스크에 직면하게 된다는 것이 시사되었다. ECHR 제2조 및 제8조는 정부가 이러한 진정한 위협으로부터 보호할 의무가 있음을 시사한다(제44항~제45항).

정부가 2020년 말까지 최소 25%를 감축하지 않는 것은 위법적인 행동인가?

최종 목표는 명확하고 당사자들은 이에 대해 논쟁하지 않는다. 2100년까지 전 세계 온실가스 배출은 완전히 중단되어야 한다. 당사자들은 2050년까지 1990년 대비 80~95% 감축이라는 필수 잠정 목표에 대해 서로 이견이 없으며, 우르헨다는 정부가 수립한 2030년까지 1990년 대비 49%의 감축 목표를 지지한다. 당사자들 간의 분쟁은 특히 2020년 말까지 1990년 대비 최소 25%의 감축 달성을 정부에게 요구할 수 있는지 여부에 관한 문제이다(제46항).

2030년 49% 목표에 도달하려면 지금부터 2030년까지 상당한 노력을 기울여야 하는데, 네덜란드가 지금까지 수행한 제한적인 노력보다 더 많은 노력이 요구된다. 또한 이 기간의 총 배출량을 제한하기 위해 가능한 한 조기에 감축 노력을 시작하는 것이 바람직하다는 것이 규명되었다. 감축을 미루면 기후에 더 큰 리스크를 초래할 것이다. 결국 감축이 지연되면 온실가스가 그동안 계속 배출될 것이고, 대기 중에 매우 오랫동안 남아 있는 온실가스는 지구 온난화에 기여할 것이다. 2030년까지의 감축 노력을 균등하게 분배한다는 것은 정부가 2020년에 20%보다 훨씬 더 높은 감축을 달성해야 함을 의미한다. 균등한 분배는 2030년까지 49%의 감축 목표를 달성하기 위한 정부의 출발점이기도 한데, 이는 2050년의 95% 목표에서 선형 방식으로 도출되었다. 현재의 추정에 따르면 2020년까지 28%가 감축될 것이다. 이는 항소법원의 질문에 답변하며 정부가 확인한 바와 같다.”(제47항)

AR4에서 IPCC는 2100년에 농도 수준이 450ppm을 초과하지 않으면 2도 목표를 달성할 수 있다고 결론지었다. 다양한 감축 시나리오를 분석한 후, IPCC는 이 농도 수준에 도달하기 위해서는 네덜란드를 비롯한 부속서 I 국가들이 2020년 총 온실가스 배출량을 1990년 대비 25~40% 감축해야 한다고 결론지었다. AR5에서 IPCC는 또한 2도 목표를 달성하기 위해 450ppm의 농도 수준을 초과할 수 없다고 가정하였다(제48항).

AR5가 가정한 바와 같이, 특정 기술을 사용하여 대기 중에서 CO₂를 추출하는 것이 가능할지 여부는 매우 불확실하다. 현 상황을 감안할 때, 이러한 기술에 기반한 기후 시나리오는 현실과 유사성이 거의 없다. 따라서 AR5는 지나치게 낙관적인 그림을 그렸을 수도 있으며, AR5는 정부가 하는 것처럼 IPCC가

열거한 '다중 완화 경로'를 통해 실질적으로 2도 목표를 달성할 수 있다고 명시적으로 가정할 수 없다. 게다가, 2014년 당시에는 IPCC가 2030년 목표에 초점을 맞췄기 때문에 AR5에 2020년 현재 감축률이 포함되지 않았을 가능성이 있다. 따라서 AR5 보고서에는 AR4에 명시된 감축 시나리오가 대체되었고 2020년까지 25~40% 미만의 감축이 2도 목표를 달성하기에 충분하다고 가정할 근거가 없다. 정부가 주의 의무를 다했는지 평가하기 위해, 항소법원은 2도 목표를 달성하려면 2020년에는 25~40%의 배출량 감축이 필요하다는 것을 출발점으로 삼을 것이다(제49항).

450ppm 시나리오 및 2020년까지 CO₂ 배출량 25~40% 감축해야 하는 관련 필요성은 정부의 주의 의무를 결정하는 기준으로 사용하기에 지나치게 비관적인 출발점이 아니다. 이 시나리오로 2도 목표를 달성할 수 있을지는 확실치 않다. 게다가, 이제 기후과학계는 온도가 1.5°C 상승하는 것이 온도가 2°C 상승하는 것보다 훨씬 더 안전할 가능성이 높다는 것을 인정했다(제50항).

2도 목표를 달성하려면 2020년 말까지 25~45% 감축이 필요하다고 명시한 IPCC 보고서(AR4)는 2007년으로 거슬러 올라간다. 그 이후로 거의 모든 COP(발리, 칸쿤, 더반, 도하, 바르샤바)가 이 25~40% 기준을 참조했으며, 부속서 I 국가는 그에 따라 감축 목표를 조정하도록 촉구되었다. 이는 직접적인 영향을 미치는 법적 기준을 규정하지 않았을 수도 있지만, 위험한 기후변화를 방지하려면 CO₂ 배출량을 최소한 25~40% 줄여야 한다는 사실을 확인한다(제51항).

2011년까지 네덜란드는 2020년 자체 감축 목표를 30%로 상정했다. 2009년 10월 12일자 VROM 장관의 서한에 따르면, 정부는 2020년 25%~40% 미만을 감축한다는 시나리오는 2도 목표를 달성할 수 있는 신뢰성이 결여되어 있다고 확신했다. 2020년 네덜란드의 감축 목표는 이후 하향 조정되었다. 그러나 기후과학 기반의 실증이 제시되지 않았고, 반대로 그동안 감축을 연기하면 CO₂가 지속적으로 배출된다는 것, 결과적으로 지구 온난화를 심화시키는 데 기여한다는 것은 확정된 사실이다. 더 구체적으로, 정부는 2020년까지 (EU 수준에서) 20%만 감축하는 것에 대해, 예를 들어 다른 국가와 함께 협력하여 현재 감축 연기가 제안됐지만 여전히 2도 목표 달성을 이룰 수 있다고 증명하는 시나리오를 제시하는 등 신뢰할 만한 이유를 제시하는 데 실패했다. EU 자체도 위험한 기후변화를 방지하기 위해 2030년까지 30% 감축이 필요하다고 간주했다(제52항).

정부의 변론

정부는 네덜란드가 ETS의 범위에 해당하는 온실가스 배출 감축 조치를 취한다면 '물침대 효과'가 발생할 것이라고 주장한다. 구체적으로, 이러한 조치는 다른 EU 국가들이 더 많은 온실가스를 배출할 수 있는 여지로 이어질 것이다. 그러므로, 정부에 따르면, ETS의 틀 안에서 온실가스 배출을 줄이기



위한 국가적 조치는 무의미하다. 이 주장은 성립되지 않는다. 네덜란드와 마찬가지로 다른 EU 국가들도 CO2 배출량을 최대한 줄여야 할 책임을 지고 있다. 다른 회원국들이 네덜란드보다 덜 광범위한 조치를 취할 것이라고 자동적으로 가정할 수는 없다. 반대로, 독일, 영국, 덴마크, 스웨덴, 프랑스 등 회원국과 비교하면 네덜란드의 감축 노력은 크게 뒤쳐져 있다(제55항 및 제56항).

정부는 또한 '탄소 누출'의 리스크도 지적했는데, 정부가 이해하는 바에 따르면 온실가스 감축 의무가 덜 엄격한 다른 나라로 기업이 생산을 이전할 리스크가 있다는 것이다. 정부는 네덜란드가 2020년 말 이전에 온실가스 배출을 줄이기 위한 노력을 강화하면 이러한 리스크가 실제로 발생한다는 것을 입증하는 데 실패했다(제57항).

또한 정부의 주장에 따르면, 적응과 완화는 기후변화 리스크를 제한하기 위한 보완적인 전략이며, 우르헨다는 정부가 이미 취했거나 향후 취할 적응 조치를 인식하지 못했다. 이 또한 받아들여 지지 않는 주장이다. 기후변화의 결과가 적응을 통해 완화될 수 있는 것은 사실이지만, 과도한 지구 온난화가 불러올 잠재적인 재앙적 결과가 적응을 통해 적절하게 방지될 수 있다는 것은 명확하거나 타당하지 않다. 따라서 정부가 또한 적응 조치를 취하는 것은 분명 논리적이지만, 그렇다고 해서 계획한 것보다 더 빨리 CO2 배출을 줄여야 할 의무가 줄어들지는 않는다(제59항).

또한 정부는 2020년에 25-40%의 배출량 감축률이 부속서 I 국가들 전체를 대상으로 하며, 따라서 이 비율이 네덜란드와 같은 개별적인 부속서 I 국가가 달성해야 하는 배출량 감축의 출발점으로 간주될 수 없다고 주장했다. 정부는 왜 부속서 I 국가 전체보다 낮은 배출 감축률을 네덜란드에 적용해야 하는지에 대한 근거를 제공하지 못했다. EU 배출량 감축을 회원국 간에 분배하기 위한 EU 노력분담결정의 출발점으로 여겨지는 것이 1인당 GDP에 비례한 분담인데, 이를 고려하면 해당 주장에는 분명한 근거가 없다. 네덜란드는 부속서 I 국가 중 1인당 GDP가 가장 높은 나라 중 하나이며, 어떤 경우에도 1인당 GDP는 해당 국가의 평균을 훨씬 상회한다고 가정할 수 있다.

또한 네덜란드의 감축률(2005년 대비 16%)이 할당되어 있는 부록 II 노력분담결정에 따르면, 이는 EU 회원국 중 가장 높은 수준이라는 것이 분명하다. 따라서 부속서 I 국가 전체에 적용되는 것이 최소한 네덜란드에도 적용되어야 한다고 가정하는 것이 타당하다(제60항).

정부는 또한 네덜란드의 온실가스 배출량이 절대적인 측면에서 그리고 세계 배출량과 비교했을 때 미미하며, 정부가 스스로 문제를 해결할 수 없으며, 세계 공동체가 협력해야 한다고 주장했다. 이러한 주장은 더 야심차고 진정성 있는 조치가 부재한 것을 정당화하지 않는다. 항소법원도 이것이 세계적인 문제이며 정부가 스스로 이 문제를 해결할 수 없다는 것을 인정한다. 그러나, 이것은 다른 국가의 노력과

함께 위험한 기후변화의 위험으로부터 보호를 제공하는 능력 내에서, 영토 내 그리고 영토상에서 조치를 취해야 할 정부의 의무를 면제하지 않는다(제61항 및 제62항).

명령된 감축 시나리오의 효과에 대한 완전한 과학적 확실성이 부족하다는 것이 사실이더라도, 예방 원칙의 적절한 준수를 감안할 때 이는 정부가 조치를 취하지 않을 권리가 있다는 것을 의미하지는 않는다. 그 효능의 타당성이 높은 것만으로도 충분하다(제63항).

조치가 취해져야 하는 위험의 실제적인 리스크가 있다는 것만으로도 명령을 내리기에 충분하다. 이것이 사실이라는 것이 입증되었다. 게다가, 만약 정부의 의견을 따른다면, 이처럼 복잡한 글로벌 문제에 대한 효과적인 법적 구제책이 부족할 것이다. 결국, 책임을 지는 각 국가들은 다른 국가가 조치를 취하지 않는다면 그들 또한 그럴 필요가 없다고 주장할 수 있다. 이것은 받아들일 수 없는 결과이고, 또한 우르헨다에게는 네덜란드 법원에 출두하도록 모든 적격 국가를 소환할 선택권이 없다(제64항).

DCC 제6:163조에 규정된 바와 같이 필수적인 관련성이 결여되었다는 항변과 관련하여서는, 항소법원은 처음부터 이러한 재판 절차가 손해에 대한 소송이 아니라 명령에 대한 소송에 해당한다고 언급한다. 위반된 기준(ECHR 제2조 및 제8조)은 우르헨다(또는 우르헨다가 대표하는 표준)를 보호하고자 한다(제65항).

정부는 권력분립제도가 간섭을 받아서는 안 된다고 주장하는데, 왜냐하면 수반된 정책을 선택할 수 있는 적절한 기관은 법원이 아니라 민주적으로 합법화된 정부이기 때문이다. 이 경우에도 이 주장은 기각된다. 정부가 조치가 마련되어야 하는 인권을 침해하고 있으며, 한편으로는 배출가스 감축 명령이 내려지더라도 정부가 명령을 준수할 방법을 결정할 수 있는 충분한 여지가 제공되기 때문이다(제67항).

제1심법원은 우르헨다의 주장에 의회나 하급 정부 기관이 법률을 제정하게 하려는 의도가 없으며, 국가는 명령을 어떻게 준수할 것인지를 결정할 완전한 자유를 보유하고 있다고 올바르게 판시했다. 명령은 또한 이러한 법률이 갖추어야 할 내용을 결코 규정하지 않을 것이다. 이런 이유로, 해당 명령은 ‘법률제정명령’이 아니다. 더욱이, 국가는 명령의 준수를 달성하려면 반드시 의회나 하급 정부 기관의 입법을 거쳐야 한다는 것을 입증하지 못했다(제68항).

항소법원의 결론

전술한 내용은 지금까지 정부가 위험한 기후변화를 방지하기 위해 너무 적은 조치를 취했고 적어도 단기적으로는(2020년 말까지) 이를 따라잡는 데 너무 적은 노력을 기울이고 있음을 시사한다. 2030년 이후의 목표가 무엇이든 당장 개입이 필요한 위험한 상황이 임박했다는 사실은 축소되지 않는다. 이러한 맥락에서 리스크 외에도 사회적 비용이 작용한다. 감축 조치가 늦어질수록 가용 탄소 예산이 더



빨리 고갈되므로, 궁극적으로 2050년까지 95% 감축이라는 원하는 수준을 달성하기 위해서는 정부가 인정하는 바와 같이 이후 단계에서 훨씬 더 야심찬 조치가 취해져야 한다(제71항).

정부는 2020년까지 20%를 감축한다는 EU 수준의 목표 뒤에 숨을 수 없다. 무엇보다, EU도 기후과학 관점에서 2020년 더 큰 감축이 필요하다고 생각한다. 또한 EU 전체는 2020년에 26~27%의 감축을 달성할 것으로 예상되며, 이는 합의된 20%보다 훨씬 높다. 또한 고려되는 사실은 과거 네덜란드가 부속서 I 국가로서 기후 상황의 심각성을 여러 번 인정했으며, 주로 기후과학계의 주장에 기반하여 2020년까지 25~40%를 줄이는 정책을 수년 동안 전제했으며, 그때까지 구체적인 정책 목표는 30%였다는 것이다. 2011년 이후 이 정책 목표는 2020년까지 EU 수준의 20%로 하향 조정되었다. 여기에는 아무런 과학적 근거가 없으며, 지구 온난화에 대한 온실가스 배출의 심각한 결과가 점점 더 많이 알려지고 있다는 사실과 대조적이다(제72항).

이에 근거하여, 항소법원은 정부가 2020년 말까지 배출량을 최소 25% 감축하지 않으려고 함으로써 ECHR 제2조 및 제8조에 따른 주의 의무를 이행하지 않고 있다고 판시했다. 1.5°C 목표의 훨씬 더 야심찬 감축과 관련된 최근의 견해가 고려조차 되지 않은 것을 고려하면, 25% 감축은 최소한으로 간주되어야 한다. 2020년까지 감축이 (실질적으로) 25% 미만으로 판명될 전면적인 가능성이 있다. 그러한 불확실성의 여지는 용납될 수 없다. 또한 현재의 조치가 위험한 기후변화를 방지하기에 불충분할 것이라는 분명한 징후가 있기 때문에, 현재 정책이 실제로 시행될지에 대한 질문은 제쳐두고라도, 예방 원칙의 관점에서 안전하거나 최소한 가능한 한 안전한 조치를 선택해야 한다. 정부가 이의를 제기하지 않는 대로 2°C 또는 1.5°C의 온도 상승(더 높은 온도는 말할 것도 없고)과 관련된 위험이 매우 심각하기 때문에 이러한 불확실성의 여지는 허용되지 않는다(제73항).

3. 정부의 상고이유에 관한 주장 및 그러한 주장의 처리방식

1.1 정부는 9점의 상고이유를 제시했는데, 각 상고이유마다 다수의 상고에 관한 진술이 포함되어 있다. 간단히 말해, 해당 진술에서 주장하는 바는 다음과 같다.

1.2 상고이유 제1점 및 제2점은 ECHR 제2조 및 제8조에 대한 항소법원의 해석을 대상으로 한다. 정부에 따르면, 이 사건에서 이러한 조항으로부터 보호를 받을 수 없는 이유는 여러 가지가 있으며, 또는 어쨌든 항소법원은 그러한 보호를 실제로 받을 수 있다고 주장할 충분한 근거를 제공하지 못했다. 상고이유 1에 따르면, 항소법원은 ECtHR이 이러한 조항을 적용하는 데 있어 각 국가에 평가의 여지를 남긴다는 것을 인정하지 않았다.

1.3 상고이유 3은 ECHR 제2조 및 제8조에 따른 권리가 DCC 제3:305a조에 따라 청구를 제기할 수 있도록 필요에 따라 결합될 수 없다고 주장한다. 따라서 항소법원은 ECHR 제2조 및 제8조에 근거한 범위 내에서 우르헨다의 청구를 적격성 결여로 기각했어야 한다. 이러한 상고이유에 따르면, 해당 조항들은 개인의 권리만을 보장하고 사회 전체를 보호하지는 않는다.

1.4 상고이유 제4점 내지 제8점은 다음과 같이 주장한다. 정부는 2020년 25% 감축 목표에 법적으로 구속되지 않는다. 정부는 이 감축 목표에 동의하지 않았고, 해당 목표가 국제적으로 인정된 기준도 아니다. 반대로, 정부는 국제적 및 유럽적 맥락에서 EU 전체를 대상으로 하는 2020년 20%를 목표로 삼을 의무가 있다. EU는 이 비율을 쉽게 초과할 것이다(구체적으로 26%~27% 감축).

게다가 2020년의 25% 감축 목표는 실제로 2도 목표를 달성하는 데 필요한 것은 아니다. 이러한 필요성은 IPCC 보고서에 시사되지 않는다. 네덜란드에 대해 2020년 추가 감축을 권장하더라도 전 세계 기온 상승에 측정 가능한 영향을 미치지 않을 것이다.

또한, 2020년의 25% 감축 목표는 한때 부유한 국가 전체(네덜란드를 포함한 부속서 I 국가)를 대상으로 하는 전체 목표로 제안된 적이 있으나, 네덜란드와 같은 개별 국가의 목표는 아니다. 네덜란드는 지구 기후 문제를 스스로 해결할 수 없다. 또한 2020년의 25% 감축 목표는 AR5로 대체되었으며, 부속서 I 국가와 다른 국가 간의 구분도 대체되었다.

항소법원은 이것을 인정하지 않거나 적절히 고려하는 것을 소홀히 했다. 게다가, 항소법원은 어떤 감축 경로를 따를지 결정하는 것이 정부에 달려 있다는 것을 인정하지 않았다. 항소법원은 정부가 가질 자격이 있는 재량적 자유를 부당하게 침해했다.

1.5 끝으로, 상고이유 제9점은 두 가지 문제를 제기한다. 첫째, 정부는 항소법원이 유지한 제1심법원의 명령 판결은 대법원 판례법상 허용되지 않는 법률제정 명령에 다름없다고 주장한다. 이러한 상고이유는 또한 온실가스 감축에 관한 결정에 필요한 정치적 고려는 법원의 몫이 아니라는 점을 항소법원이 인정하지 않았다고 주장한다.

1.6 전술한 이유의 내용은 다양한 문제를 제기한다. 이러한 문제는 아래에서 다음과 같이 다루어질 것이다. 첫째, 항소법원이 제정한 기후변화 위험과 결과에 대해서는 서론을 통해 보다 상세히 논의한다(제4항 제1호~제4항 제8호 참조). 이어서, 항소법원이 판결한 바와 같이, ECHR 제2조와 제8조는 정부가 해당 위험에 대처하기 위한 조치를 취할 것을 의무화하는지 여부를 답변한다(제5항 제1호~제5항 제8호 참조). 다음으로 이것이 시사할 수 있는 정부측의 구체적인 의무에 대해 논의한다(제6항 제1호~제6항 제6호 참조). 그 후, 항소법원이 판명한 바와 같이, 정부가 AR4에 명시된 25~40% 목표에 구속되는지 여부가



논의된다(제7항 제1호~제7항 제5호 제3목 참조). 마지막으로, 항소법원이 유지한 제1심법원 명령 판결의 허용 여부에 대하여 논한다(제8항 제1호~제8항 제35호 참조).

4 기후변화의 위험과 결과에 관한 가정

- 1.1 항소법원에 의해 확립되고 당사자들이 이익을 제기하지 않는, 널리 받아들여지는 기후과학 도출 견해를 감안할 때, 기후변화의 위험과 결과에 대한 확정된 사실은 간략하게 본질적으로 다음과 같다.
- 1.2 화석연료의 연소 및 온실가스 CO₂의 방출에서 부분적으로 비롯된 온실가스 배출로 인해 대기 중에 이러한 가스의 농도가 점점 더 높아지고 있다. 이로 인해 지구가 따뜻해지고 있고, 결과적으로 다양한 위험한 결과가 초래되고 있다. 이로 인해 국지적으로 극심한 더위와 가뭄, 집중 호우, 또는 기타 극단적인 날씨 변화가 발생할 수 있다. 또한 빙하와 극지방 및 그 주변의 얼음이 모두 녹아 해수면이 상승하고 있다. 이러한 결과들 중 일부는 이미 지금도 일어나고 있다. 온난화가 진행되어 소위 티핑 포인트(tipping points, 급변점)에 이르게 되면 지구 또는 지구의 특정 지역에서 기후가 급격하고 포괄적으로 변할 수 있다. 이는 무엇보다도 생태계의 심각한 침식을 초래할 것이다. 예를 들어, 식량 공급을 위태롭게 하고, 영토와 거주 가능한 지역의 손실을 초래하고, 건강을 위협하고, 인명을 희생시킬 것이다.
- 1.3 기후과학계는 오래 전 지구의 온난화가 2°C 이하로 제한되어야 한다는 높은 수준의 합의에 도달했으며, 이는 대기 중의 온실가스 농도가 최대 450ppm으로 제한되어야 한다는 것을 의미한다. 기후과학계는 이후 지구의 온난화가 안전한 수준을 유지하려면 1.5°C를 넘지 않아야 한다는 견해에 도달했는데, 이는 대기 중 온실가스의 농도가 최대 430ppm으로 제한되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 농도를 초과하면 제4항 제2호에서 언급한 결과가 대규모로 실현될 수 있는 심각한 수준의 위험이 수반된다. 이제부터는 간결하게 표현하기 위해 이렇게 위험이 실현되는 것을 항소법원의 판결과 같이 이하 ‘위험한 기후변화’라고 한다.
- 1.4 온실가스의 배출을 충분히 줄이지 않으면 가까운 미래에 위험한 기후변화가 실현될 가능성을 배제할 수 없다. IPCC가 2014년 AR5 보고서(상기 제2항 제1호 제12목 참조)의 일부로 발표한 AR5 “통합 보고서”에 따르면, 1°C 내지 2°C 사이의 온난화가 발생하면 상기 제4항 제2호에서 언급한 티핑 포인트가 가파른 속도로 발생할 위험이 있다.
- 1.5 상기 제2항 제1호 제13목 이하에 기술된 사실에서 명백하듯이, 이는 국제적 수준에서 인정되었다. 1992년에 체결된 UNFCCC는 온실가스의 배출을 줄이는 것이 목표라고 명시하고 있다. 그 이후, 제약국 대표들로 구성된 협약 최고 기구 COP에 의해 연례기후회의가 개최되었다. 각각의 회의에서, 온실가스

배출을 줄이는 것이 시급하다는 점이 강조되고, 계약국은 감축을 실행하도록 요청받는다. 몇몇 회의에서, 이러한 감축에 대한 구체적인 합의도 이루어졌다. 상기 제4항 제3호에서 언급한 견해, 즉, 위험한 기후변화를 방지하기 위해 지구 온난화가 최대 2°C로 제한되어야 하며 대기 중 온실가스 농도는 최대 450ppm으로 제한되어야 한다는 견해는 IPCC와 COP의 승인을 받았다. 안전한 온난화가 최대 1.5°C로 제한되며 이는 대기 중 온실가스의 농도가 최대 430ppm으로 제한되어야 한다는 것을 의미하는 견해는 2015년 UNFCCC에 근거하고 네덜란드 등 190여 개국이 서명한 파리협정에 포함되었다.

- 1.6 온실가스 배출을 줄여야 할 필요성이 점점 더 절실해지고 있다. 온실가스가 배출될 때마다 대기 중 온실가스 농도가 증가하고, 결과적으로 450ppm과 430ppm의 임계 한계치에 도달하는 데 기여한다. 어떤 경우든, 잔여 탄소 예산(상기 제2항 제1호 제7목 참조)이 제한적이므로 온실가스 배출량 감축이 지연될 때마다 남은 탄소 예산의 범위 내에서 유지하려면 미래에 더욱 엄격한 감축이 요구된다.

UNEP는 연례 보고서에서 배출 격차에 대해 보고하는데, 이는 각국이 UN에 보고한 온실가스 감축 목표에 기반한 배출량(이러한 목표가 달성되었다는 가정 하에)과 요구되는 배출량(상기 제2항 제1호 제22목 참조) 간의 차이를 의미한다. 2017년 UNEP 보고서에서는 파리협정에 비추어 볼 때 온실가스 감축이 어느 때보다 시급하다고 밝히고 있다. UNEP는 또한 2030년까지 배출 격차가 해소되지 않는다면 최대 온난화 목표인 2°C를 달성할 가능성은 극히 낮다고 언급한다.

- 1.7 항소법원은 앞서 언급한 사실들에 근거하여, 제45항에서 “위험한 기후변화의 실질적 위협이 있었고, 이로 인해 현 세대 시민들이 인명 손실 및/또는 가정생활의 혼란에 직면할 심각한 리스크가 있다”고 결론 내렸다. 항소법원은 또한 제37항에서 “현 세대의 네덜란드 국민, 특히 이 그룹의 젊은 개인들(단, 이에 국한되지 않음)은 전 지구적 온실가스의 배출량이 적절하게 감축되지 않을 경우 일생 동안 기후변화의 부작용을 처리해야 한다는 것이 전적으로 타당하다”고 판결을 내렸다.

- 1.8 네덜란드는 UNFCCC와 파리협정의 당사국이며, 정부는 위에 언급된 사실을 인정한다. 정부는 상기 제4항 제7호에서 언급한 바와 같이 항소법원의 결론에 이의를 제기하지 않으며, 온실가스 배출을 줄이기 위한 조치가 시급하다는 점을 인정한다. 정부는 또한 배출량 감축에 기여해야 한다는 것에 이의를 제기하지 않는다. 정부는 ECHR 제2조 및 제8조에 따라 항소법원이 판시한 바와 같이 조치를 취해야 한다는 것과 해당 조항에 따라 2020년 말에 배출되는 온실가스의 양이 1990년 대비 25% 감축해야 한다는 것에 이의를 제기한다.



5 ECHR 제2조 및 제8조가 정부의 조치를 의무화하고 있는지 여부

2.1 정부에 따르면, ECHR 제2조와 제8조는 위험한 기후변화의 진정한 위협으로부터 보호를 제공하도록 의무화하지 않는다. 정부는 이러한 위협이 ECHR 제1조, 제2조, 제8조에 의해 제공되는 보호 범위에 속할 정도로 구체적이지 않다고 주장한다. 이를 위해 정부는 위협이 본질적으로 전 지구적이라고 주장한다. 즉, 원인과 범위가 모두 전 지구적이며, 정부의 주장에 따르면 ECHR에 의해 보호되지 않는 환경과 관련이 있다는 것이다.

(a) ECHR 제1조, 제2조, 제8조의 의미 및 적극적인 조약 의무

1.1.1 ECHR 제1조는 계약 당사자들이 ECHR 제1절에 정의된 권리와 자유를 관할권 내에 있는 모든 사람에게 보장해야 한다고 규정하고 있다. 즉, ECHR의 보호는 정부 관할권에 속하는 사람들에게 제공된다. 네덜란드에서 이것은 주로, 그리고 이 경우에 관련된 범위 내에서, 네덜란드 거주자에 관한 것이다.

1.1.2 ECHR 제2조는 생명권을 보호한다. 확립된 ECtHR 판례법에 따르면, 해당 조항에는 또한 관할권 내의 사람들의 생명을 보호하기 위해 적절한 조치를 취해야 하는 계약국의 적극적인 의무가 포함되어 있다.⁷⁾ 해당 판례법에 따르면, 이 의무는 특히 해당 상황이 위험한 산업활동을 수반하는 경우 정부 자체에 의해 또는 타인에 의해 이루어지는지에 상관없이 적용되며 자연재해와 관련된 상황에서도 적용된다. ECtHR은 자연 재해 또는 환경 재해와 관련하여 국가의 작위 또는 부작위와 관련하여 ECHR 제2조가 위반되었음을 여러 차례 발견했다.⁸⁾ 사람에게 실질적이고 즉각적인 리스크가 있고 해당 국가가 그 리스크를 알고 있다면 적절한 조치를 취할 의무가 있다. 이러한 맥락에서, ‘실질적이고 즉각적인 리스크’라는 용어는 실제적이면서 임박한 리스크를 지칭하는 것으로 이해되어야 한다. ‘즉각적’이란 단기간 내에 리스크가 반드시 실현된다는 뜻에서의 임박함을 의미하는 것이 아니라, 해당 리스크가 관련된 사람들을 직접적으로 위협하고 있다는 것을 의미한다. ECHR 제2조의 보호는 또한 장기적으로만 실현될 수 있는 리스크에 대해서도 고려한다.⁹⁾

7) 특히 ECtHR 2000년 3월 28일, 번호 22492/93(Kilic/튀르키예), 제62항, ECtHR 2014년 7월 17일, 번호 47848/08(Valentin Campeanu 대 행정 법률지원센터/루마니아), 제130항 참조.

8) ECHR, 유럽인권협약 제2조 지침(2019년 8월 31일자), 번호 9, 10 및 31~37 및 여기에 언급된 ECtHR 판결과 비교.

9) 특히 ECtHR이 여기에 명시된 요건이 충족되었다고 평가한다면 다음 판결과 비교: ECtHR 2004년 11월 30일, 번호 48939/99 (Oneryildiz/튀르키예), 제98항~제101항(매립지에서의 가스 폭발, 언제라도 발생할 수 있는 이러한 리스크가 수년 동안 존재했으며 수년 동안 당국에 알려졌음), ECtHR 2008년 3월 20일, 번호 15339/02 (Budayeva 외/러시아), 제147항~제158항(생명을 위협하는 산사태, 당국은 산사태의 위험과 실제 규모에서의 어느 시점에서의 발생할 가능성을 알고 있었음) 및 ECtHR 2012년 2월 28일, 번호 17423/05 (Kolyadenko 외/러시아), 제165항 및 제174항~제180항(이례적으로 많은 비로 인한 저수지에서 의 필연적 유출, 당국은 예외적으로 많은 비가 내릴 경우 대피가 필요할 수 있음을 알고 있음). 이러한 의미에서 국무위원회의

1.1.3 ECHR 제8조는 사생활과 가정생활을 존중할 권리를 보호한다. 이 조항은 또한 환경 문제와 관련이 있다.

ECHR은 생활 환경 보호에 대한 권리를 수반하지 않을 수 있으나, 확립된 ECtHR 판례법에 따르면, 환경 위험이 실현되면 개인 사생활이 직접적으로 영향을 받고 해당 위험이 충분히 심각한 경우(해당 개인의 건강이 위협하지 않은 상황이라도) ECHR 제8조에서 보호가 도출될 수 있다. 해당 판례법에 따르면, 환경 문제에 관한 한, ECHR 제8조는 환경에 대한 심각한 피해로부터 개인을 보호하기 위해 합리적이고 적절한 조치를 취해야 할 적극적인 의무를 포함한다. ECtHR은 환경 피해와 관련된 다양한 사례에서 ECHR 제8조가 위반되었다는 것을 발견했다.¹⁰⁾ 심각한 환경 오염이 개인의 안녕에 영향을 미치고 사생활과 가정생활에 악영향을 미치는 방식으로 가정에서의 즐거운 생활을 방해할 리스크가 있는 경우, 조치를 취할 의무가 있다. 이는 단기적인 리스크에만 해당되는 것이 아니다.¹¹⁾

1.1.4 ECtHR에 따르면 환경에 유해한 활동에 대해서는 ECHR 제8조가 시사하는 적극적 의무가 ECHR 제2조가 시사하는 의무와 크게 겹친다. 그러므로 전자의 의무에 관한 판례법이 후자의 의무에 적용된다.¹²⁾ 환경적으로 위험한 활동의 경우, 정부는 ECHR 제2조에 따라 취해야 하는 것과 동일한 조치를 ECHR 제8조에 따라 취할 것으로 예상된다.¹³⁾ 따라서 ECHR 제2조 및 제8조에 따른 의무는 아래에서 총괄적으로 언급된다.

1.1.1 ECHR 제2조 및 제8조에 의해 제공되는 보호는 특정 개인에 국한되지 않고 사회 또는 전체 인구를 대상으로 한다.¹⁴⁾ 후자는 예를 들어 환경 위험의 경우이다.¹⁵⁾ 전체 지역을 위협에 빠뜨리는 환경 위험의 경우, ECHR 제2조 및 제8조는 해당 지역 거주자를 보호한다.

행정관할부서 2015년 11월 18일, ECLI:NL:RVS:2015:3578 (Groningen 가스 추출), 제39항 제3호 참조.

10) ECtHR, 유럽인권협약 제8조 지침(2019년 8월 31일자), 번호 119~127, 420~435 및 438~439 및 여기에 언급된 ECtHR 판결과 비교.

11) ECtHR 2004년 11월 10일, 번호 46117/99(Tackin 외/튀르키예), 제107항 및 제111항~제114항(ECHR 제8조는 20년에서 50년 사이에 실현될 수 있는 환경오염 위협에도 적용됨) 및 ECtHR 2009년 1월 27일, 번호 67021/01(타타르/루마니아), 제89항~제97항(금광에서 중금속 배출로 인한 장기적 건강상의 리스크 가능성)과 비교.

12) ECtHR 2008년 3월 20일, 번호 15339/02(Budayeva 외/러시아), 제133항.

13) ECtHR 2014년 7월 24일, 번호 60908/11(Brinat 외/몰타), 제102항.

14) ECHR 2조와 관련하여, 특히 ECtHR 2012년 1월 12일, 번호 36146/05(Gorovenky 및 Bugara/우크라이나), 제32항, 및 ECtHR 2017년 4월 13일, 번호 26562/07 (Tagayeva 외/러시아), 제482항 참조. ECHR 8조와 관련하여 특히 ECtHR 2011년 6월 23일, 번호 9718/03 (Stoicescu/루마니아), 제59항 참조.

15) ECtHR 2012년 1월 10일, 번호 30765/08(Di Sarno 외/이탈리아), 제110항 및 ECtHR 2019년 1월 24일, 번호 54414/13 (Cordella 외/이탈리아), 제172항 참조.



1.1.2 ECHR 제2조 및 제8조에 따른 적절한 조치를 취해야 할 의무에는 위협이 실현될지가 불확실하더라도 위협에 대응하기 위해 예방 조치를 취해야 할 정부의 의무도 포함된다.¹⁶⁾ 이것은 예방 원칙과 일치한다.¹⁷⁾ 실질적이고 즉각적인 리스크(상기 제5항 제2호 제2목 및 제5항 제2호 제3목 참조)가 존재하는 것이 명확한 경우, 정부는 평가의 여지 없이 적절한 조치를 취할 의무가 있다. 정부는 어떤 조치를 취할지 선택할 재량권을 가지고 있으나, 이것들은 실제로 합리적이고 적합해야 한다.¹⁸⁾

ECHR 제2조 및 제8조에 따라 임박한 위협에 대응하기 위해 적절한 조치를 취해야 하는 의무는 완화 조치(위협이 실현되는 것을 방지하기 위한 조치) 또는 적응 조치(실현된 것의 영향을 줄이거나 누그러뜨리기 위한 조치)를 모두 포함할 수 있다. ECtHR 판례법에 따르면, 주어진 경우에 어떤 조치가 적합한지는 해당 경우의 상황에 달려 있다.¹⁹⁾

1.1.3 법원은 정부가 취한 조치가 합리적이고 적절한지 결정할 수 있다. 조치를 취할 때 시행하는 정책은 일관성이 있어야 하고 정부는 적절한 시기에 조치를 취해야 한다. 정부는 정책에 있어서 실사구시를 고려해야 한다.²⁰⁾ 법원은 시행된 정책이 이러한 요건을 충족하는지 여부를 판단할 수 있다. ECtHR 판례법에서 발견되는 많은 사례에서, 정부 정책이 불충분한 것으로 밝혀졌거나, 정부는 정책이 부적절하지 않다는 충분한 증거를 제공하지 못했다.²¹⁾ 예를 들어, Jugheli 외/조지아 소송²²⁾에서, ECtHR은 다음과 같이 판결한다.

“76. 법원은 공장 활동이 신청인들에게 미치는 영향을 보다 효율적인 방법으로 줄이기 위해 현 상황에서 정확히 무엇을 해야 하는지 결정하는 것은 법원의 임무가 아님을 거듭 강조한다. 그러나 정부가 실사를 통해 문제에 접근하고 모든 경쟁적 이해관계를 고려했는지 여부를 평가하는 것은 법원의

16) 특히 상기 제5항 제2호 제2목 및 제5항 제2호 제3목에 인용된 판결 참조.

17) ECHR 8조와 관련하여, 다음 참조: ECtHR 2009년 1월 27일, 번호 67021/01(타타르/루마니아), 제120항.

18) ECHR 2조와 관련하여, 특히 ECtHR 2008년 3월 20일, 번호 15339/02(Budayeva 외/러시아), 제134항, 및 ECtHR 2014년 7월 24일, 번호 60908/11(Brincat 외/몰타), 제101항 참조. ECHR 8조와 관련하여 특히 ECtHR 2005년 6월 9일, 번호 55723/00(Fadeyeva/러시아), 제96항 참조.

19) 상기 제5항 제2호 제2목 및 제5항 제2호 제3목에 인용된 판결을 다시 참조.

20) 특히 ECtHR 2004년 11월 30일, 번호 48939/99(Oneryildiz/터키), 제128호, ECtHR 2005년 6월 9일, 번호 55723/00(Fadeyeva/러시아), 제128호, ECtHR 2011년 7월 26일, 번호 9718/03(Stoicescu/루마니아), 제59항 참조.

21) ECtHR 2005년 6월 9일, 번호 55723/00(Fadeyeva/러시아), 제124항 제134호, ECtHR 2008년 3월 20일, 번호 15339/02(Budayeva 외/러시아), 제156항~제158호, ECtHR 2019년 1월 24일, 번호 54414/13(Cordella 외/이탈리아), 제161항~제174호, ECtHR 2011년 2월 10일, 번호 30499/03(Dubetska 외/우크라이나), 제150항~제156호, 및 ECtHR 2017년 7월 13일, 번호 38342/05(Jugheli 외/조지아), 제76항~제78항 참조.

22) ECtHR 2017년 7월 13일, 번호 38342/05 ECtHR 2017년 7월 13일, 번호 2017/190(Jugheli 외/조지아).

관할권 내에 있다. 이와 관련하여, 법원은 특정 개인이 나머지 공동체를 대신하여 무거운 부담을 지는 상황을 상세하고 엄격한 데이터를 사용하여 정당화할 책임이 정부에 있음을 거듭 강조한다(상기 인용된 Fadeyeva, §128 참조). 이러한 관점에서 현재 사건을 살펴보면, 법원은 정부가 관련 기간 동안 신청인들에게 영향을 미치고 있는 공장 및 그로부터 방출되는 대기오염에 대한 정책을 알려주는 어떠한 관련 환경 연구 또는 문서를 법원에 제출하지 않았다는 점에 주목한다.”

1.1.4 ECHR 제2조 및 제8조는 불가능한 또는 주어진 상황에서 정부에 불균형한 부담이 부과되는 결과를 초래해서는 안 된다.²³⁾ 정부가 합리적이고 적절한 조치를 취했다면, 해당 조치가 위험을 막을 수 없었다고 하더라도 정부가 부과된 의무를 이행하지 못했다고 해석할 수 없다. ECHR 제2조 및 제8조에 따른 의무는 예상되는 결과의 달성이나 달성에 대한 보장이 아닌, 국가가 취해야 할 조치를 고려한다.²⁴⁾

(b) ECHR에 대한 해석 기준 - ‘공통 근거’

1.1.1 확립된 ECtHR 판례법에 따르면, ECHR의 조항은 실용적이고 효과적인 안전장치를 만들기 위해 해석되고 적용되어야 한다. ECtHR에 따르면, 이 ‘실효성 원칙’은 “개인을 보호하기 위한 도구로서 협약의 대상과 목적”에서 비롯된다.²⁵⁾ 이는 조약법에 관한 빈협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)²⁶⁾ 제31조 제1항의 적용에 관한 것으로, 해당 조항에서는 조약이 대상과 목적에 비추어 조약의 조건에 주어지는 통상적인 의미에 따라 선의로 해석되어야 한다고 규정한다.

1.1.2 ECtHR 판례법에 따르면, ECHR의 해석은 조약법에 관한 빈협약 제31조 제3항 제(c)호에 언급된 관련 국제법 규칙도 고려해야 한다. 예를 들어, *Nada*/스위스 소송에서, ECtHR은 다음과 같이 판결한다.²⁷⁾

“169. 더욱이 법원은 협약이 외부와 단절된 상태에서 해석될 수 없으며 국제법의 일반원칙에 따라 해석되어야 한다고 거듭 강조한다. 1969년 조약법에 관한 빈협약 제31조 제3항 제(c)호에 명시된 바와 같이, “당사자 간의 관계에 적용되는 모든 관련 국제법 규칙”과 특히 국제적 인권 보호에 관한 규칙을 고려해야 한다(…)”

23) ECtHR 2008년 3월 20일, 번호 15339/02(*Budayeva* 외/러시아), 제135항, ECtHR 2014년 7월 24일, 번호 60908/11(*Brincat* 외/몰타), 제101항 참조.

24) ECtHR 2011년 7월 26일, 번호 9718/03 (*Stoicescu*/루마니아), 제59항 참조.

25) 특히 ECtHR 1989년 7월 7일, 번호 14038/88(*Soering*/영국), 제87항.

26) 조약법에 관한 빈협약, 빈, 1969년 5월 23일, Trb. 1972, 51 및 1985, 79.

27) ECtHR 2012년 9월 12일, 번호 10593/08(*Nada*/스위스).



나아가 조약법에 관한 빈협약 제31조 제3항, 서두 및 제(b)호에 따라, 조약 조항의 해석은 회원국의 적용 관행을 고려해야 한다.

Demir 및 Baykara/튀르키예²⁸⁾ 소송에서, ECtHR의 판결은 전술한 내용과 일치했다.

“85. 법원은 협약 본문에서 용어와 개념의 의미를 정의함에 있어 협약, 권한 있는 기관에 의한 해당 요소의 해석, 공통의 가치를 반영하는 유럽 국가들의 관행 외에 국제법 요소를 고려할 수 있고 또한 고려해야 한다. 전문화된 국제 문서와 체약국의 관행에서 비롯된 합의의 경우, 법원이 특정한 사건에 협약의 조항을 해석할 때 관련 고려사항이 될 수 있다.

86. 이러한 맥락에서, 피청구인 정부가 해당 사건의 정확한 주제와 관련하여 적용할 수 있는 전체 문서 모음을 비준할 필요는 없다. 관련 국제 문서가 국제법이나 유럽평의회 다수 회원국의 국내법에 적용되는 규범과 원칙의 지속적인 발전을 나타내고, 정확한 영역에서 현대 사회에 공통 근거가 있음을 보여주는 것으로 법원에는 충분할 것이다 (...).”

이러한 맥락에서 위에서 인용한 결과의 마지막 절에 따라 ECHR을 해석하는 공통 근거 방법이 언급된다.

1.1.3 ECtHR 판례법에 따르면, ECHR의 해석 및 적용은 또한 과학적 통찰력과 일반적으로 인정된 기준을 고려해야 한다.²⁹⁾

(c) ECHR 제13조

1.1.1 ECHR 제13조는 ECHR 제2조와 제8조의 해석과도 관련이 있다. 제13조는 ECHR에 따른 권리와 자유가 침해될 경우 국가 당국으로부터 효과적인 구제책을 받을 권리가 있다고 규정하고 있다. ECtHR 판례법에 따르면, 이 조항은 이러한 권리와 자유의 준수를 강제하기 위한 국가적 차원의 구제책이 존재할 것을 보장한다. 이러한 권리와 자유의 침해와 관련하여 논쟁의 여지가 있는 소장이 포함된 사건이라면, 국내법은 적절한 구제를 얻을 수 있는 구제책을 제공해야 한다. 이 의무의 범위는 위반의 성격에 따라 달라진다. 구제책은 실질적으로 그리고 법적으로 모두 효과적이어야 한다.³⁰⁾

28) ECtHR 2008년 11월 12일, 번호 34503/97(Demir 및 Baykara/튀르키예). 예를 들어, ECtHR 2009년 1월 27일, 번호 67021/01 (타타르/루마니아), 제120항(리오선언 관련) 참조.

29) 특히 ECtHR 1986년 10월 17일, 번호 9532/81(Rees), 제47항, ECtHR 2004년 11월 30일, 번호 48939/99(Oneriyildiz/튀르키예), 제59항, 제71항, 제90항 및 제93항(‘위험한 활동’을 의미), 및 ECtHR 2010년 5월 20일, 번호 61260/08(Oluic/크로아티아), 제29항~제31항, 제49항, 제60항 및 제62항(WHO 소음 기준) 참조.

30) ECtHR 2000년 10월 26일, 번호 30210/96(Kudla/폴란드), 제157항, ECtHR 2015년 1월 27일, 번호 36925/10(Neshkov 외/불가리아), 제180항 및 제181항, 및 ECtHR 2019년 10월 31일, 번호 21613/16(Ulemek/크로아티아), 제71항 참조.

1.1.2 구제책을 통해 위반이 방지 또는 종료되거나, 이미 발생한 위반에 대해 적절한 구제책이 제공되는 경우, ECHR 제13조에서 의미하는 바와 같이 효과적인 것으로 간주된다. 더 심각한 위반의 경우, 이용 가능한 구제책은 위반에 대한 예방 또는 종료뿐만 아니라 시정을 모두 제공해야 한다.³¹⁾ 따라서 국가는 더 심각한 위반을 효과적으로 방지할 수 있는 구제책을 제공해야 한다.

1.1.3 구제책은 국가 법원이 ECHR에서 발생하는 권리와 자유가 침해되었는지 여부를 결정하고 해당 법원이 ECHR의 규칙과 ECtHR에 의한 해당 규칙의 해석을 따르도록 보장해야 한다.³²⁾ 간단히 말해서, 구제책은 ECHR에서 비롯된 권리와 자유에 대한 가능한 침해로부터 효과적인 법적 보호를 제공해야 한다.

(d) ECHR 제2조 및 제8조가 기후변화의 위험이라는 전 지구적 문제에 적용되는지 여부

1.1.1 네덜란드 헌법 제93조와 제94조에 따르면, 네덜란드 법원은 모든 사람에게 구속력이 있는 모든 ECHR 조항을 적용해야 한다. ECHR에 따라 또한 네덜란드는 ECtHR의 관할권에 종속되기 때문에(ECHR 제32조), 네덜란드 법원은 해당 조항을 ECtHR과 동일하게 해석하거나 ECtHR에서 사용하는 것과 동일한 해석 기준을 전제로 해석해야 한다.³³⁾ 즉, 제5항 제2호 제1목~제5항 제5호 제3목의 상기 판결은 네덜란드 법원에서도 전제로 사용되어야 한다.

1.1.2 상기 제5항 제2호 제1목~제5항 제3호 제4목의 결과에 따르면, 이것이 단지 국가적 문제라면 정부가 ECHR 제2조 및 제8조에 따라 위험한 기후변화의 진정한 위협에 대응하기 위한 조치를 취할 것을 요구하는 것 외에는 다른 결론을 도출할 수 없다. 상기 제4항 제2호~제4항 제7호의 결과를 고려할 때, 결국, 이는 상기 제5항 제2호 제2목에서 언급한 것과 같은 ‘실질적이고 즉각적인 리스크’에 해당하며, 네덜란드 거주자의 생명과 복지가 심각하게 위태로워질 수 있는 리스크를 수반한다. 특히 해수면이 급격히 상승할 경우 네덜란드의 일부가 거주할 수 없게 될 수도 있다. 이 리스크가 지금부터 몇 십 년 후에 실현될 수 있을 뿐이며 특정 개인 또는 특정 집단의 개인이 아닌 인구의 상당 부분에 영향을 미친다는 사실은 정부의 주장과 달리 ECHR 제2조와 제8조가 해당 위협에 대한 보호를 제공하지 않는다는 것을 의미하지 않는다(상기 제5항 제3호 제1목을 참조하고, 제5항 제2호 제2목 및 제5항 제2호 제3목의 결론을 참조한다). 이는 사전 예방 원칙과 일치한다(상기 제5항 제3호 제2목 참조). 이

31) 특히 ECtHR 2015년 1월 15일, 번호 62198/11(Kuppinger/독일), 제136항 및 제137항, ECHR 8조 위반 관련, 및 ECtHR 2015년 1월 27일, 번호 36925/10(Neshkov 외/불가리아), 제181항, 및 ECtHR 2019년 10월 31일, 번호 21613/16(Ulemek/크로아티아), 제71항, ECHR 3조 위반 관련 참조.

32) ECtHR 2015년 1월 27일, 번호 36925/10(Neshkov 외/불가리아), 제186항 및 제187항, 및 ECtHR 2019년 10월 31일, 번호 21613/16(Ulemek/크로아티아), 제71호 참조.

33) 대법원 2016년 12월 16일, ECLI:NL:HR:2016:2888, 제3항 제3호 제3목, 첫 번째 단락과 비교.



리스크가 실현될 수 있는 진정한 가능성이 충분히 존재한다는 것만으로도 적절한 조치가 취해져야 한다.

1.1.3 정부가 주장했듯이, ECtHR은 아직 기후변화에 관한 어떠한 판결을 내리거나 기후변화 문제에 특징적인 어떤 사건을 의결하지 않았다. 간단히 말해서 이러한 특징은 전 세계적으로 발생하는 활동, 즉 온실가스 배출에 의해 나타나는 위협으로, 이는 네덜란드 영토뿐 아니라 전 세계에서 발생하고, 그 결과는 네덜란드를 포함한 전 세계에 영향을 미칠 것이다. 문제는 배출물의 전 지구적 특성과 그로 인한 결과로 인해 ECHR 제2조 및 제8조가 어떠한 보호를 제공하지 않는지, 그래서 해당 조항이 이 경우 정부에 의무를 부과하지 않는지 여부이다.

1.1.4 대법원은 이 질문에 대한 답이 충분히 명확하다고 생각한다. 따라서 이 질문 자체에 대한 답을 제공하고 자문 의견을 얻기 위해 ECtHR에 제출하지는 않는다. 2019년 6월 1일에 발효된 ECHR 의정서 제16호에 따르면, 제출은 가능하지만 의무 사항은 아니다. 아울러 양측은 항소법원이 확정된 제1심법원의 명령 판결이 관련된 시점이 2020년 말인 점을 감안하여 대법원에 2019년 말 이전에 판결을 선고하여 줄 것을 요청했다.

(e) 국가의 공동 책임과 개별 국가의 부분적 책임

1.1.1 상기 제5항 제6호 제3목에 언급된 질문에 대한 답은 대법원의 판단에서 찾을 수 있는데, ECHR 제2조 및 제8조에 따르면 네덜란드는 그것이 세계적인 문제라 하더라도 위험한 기후변화를 방지하기 위하여 '자국의 몫'을 해야 할 의무가 있다. 이는 다음과 같은 근거를 바탕으로 한다.

1.1.2 UNFCCC는 기후변화가 세계적으로 해결되어야 하는 세계적인 문제라는 생각에 기반을 두고 있다. 모든 국가의 영토에서 온실가스의 배출이 발생하고 모든 국가가 영향을 받는 경우, 모든 국가가 조치를 취해야 한다. 따라서 모든 국가가 필요한 수단을 강구해야 한다. 이 협약의 서문은 무엇보다도 이러한 맥락에서 다음과 같이 기술하고 있다.

“기후변화의 세계적 특성으로 인해 모든 국가는 가능한 한 광범위하게 협력할 것이 요구되며 공통적 이면서 차별화된 책임과 각자의 역량과 사회적, 경제적 조건에 따라 효과적이고 적절한 국제적 대응에 참여할 것이 요구된다는 것을 인정하며, (...)”

또한 국가는 (...) 관할권 또는 통제권 내의 활동이 다른 국가 또는 국가 관할권의 한계를 벗어난 지역 환경에 피해를 주지 않도록 보장할 책임이 있음을 상기한다.”

1.1.3 UNFCCC의 목적은 기후 시스템에 대한 위험한 인간에 의한 간섭을 방지할 수 있는 수준으로 대기 중의 온실가스 농도를 안정화시키는 것이다(제2조). 제3조에는 이 목적을 달성하기 위한 다양한 원칙이 포함되어 있다. 예를 들어, 제3조 제1항은 당사자들이 “형평성에 기반하고 공통적이지만 차별화된 책임과 각자의 역량에 따라 현재와 미래 세대의 이익을 위해 기후 시스템을 보호해야 한다”고 규정하고 있다. 제3조 제3항은 당사자들이 “기후변화의 원인을 예측, 방지 또는 최소화하고 그 부작용을 완화하기 위한 예방 조치를 취해야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 제4조는, 간결하게 말하자면, 모든 당사자들이 이 분야에서 조치를 취하고 정책을 개발할 것이라고 규정하고 있다. 이 조항들에 따르면 각 국가는 구체적인 책임과 가능성에 따라 필요한 조치를 취할 의무가 있다.

1.1.4 1992년 이후 UNFCCC를 기반으로 개최된 연례기후변화회의에서, 상기 제5항 제7호 제3에서 언급한 조항이 다양한 COP 결정을 통해 추가로 개발되었다. 각각의 경우, 이것들은 우선 상기 합의를 인정하는 것에 기초한다. 즉, 모든 국가는 필요한 조치를 취해야 한다. 2015년 파리협정의 제3조 등은 이를 누누이 되풀이한다.

1.1.5 이러한 합의는 일반적으로 ‘무해 원칙’이라고 불리는 것에 해당하는데, 이는 국가가 서로 해를 끼쳐서는 안 된다는 일반적으로 받아들여지는 국제법 원칙이다. 이는 UNFCCC의 서문에서도 언급된다(상기 제5항 제7호 2목에서 인용한 절 참조). 국가들은 이 원칙에서 발생하는 의무에 대해 책임을 져야 한다. 이를 온실가스 배출에 적용하면, 온실가스 감축에 기여할 것이 요구된다는 의미다. 이 접근 방식은 부분적인 책임을 정당화한다. 즉, 각국은 각자의 역할에 책임이 있으므로 그러한 측면에서 문책을 받아야 한다.

1.1.6 이는 손해 원인에 부분적으로 기여하는 위법 행위가 발생할 경우 국가 및 국제 관행에서 부분적 책임이 채택되는 것과 일치한다. 부분적 책임은 특히 국제 부정 행위에 대한 국가의 책임에 관한 조항 초안(Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)과 일치하는데, 이는 유엔국제법위원회가 제안하고 유엔총회가 채택한 것이다. 이것은 예를 들어 다음이 언급된 제47조 제1항의 주석에서 명백하다.³⁴⁾

“6. 제47조 제1항에 따르면, 여러 국가가 동일한 국제적 위법 행위에 책임이 있는 경우, 각국의 책임이 해당 행위와 관련하여 제기될 수 있다. 국제법의 일반 규칙은 국가가 자신의 위법 행위에 별도의 책임을 지는 것이며, 제1항은 이 일반 규칙을 반영한다.(…)”

34) 국제법 위원회 2001년 연감, 제2권, 2부, 125페이지, 오른쪽 칼럼.



8. 제47조는 동일한 국제적 위법 행위와 관련된 다수의 책임 국가의 상황만을 다룬다. 그러한 행위의 식별은 특정 기본 의무에 따라 달라질 것이며, 초록에서 규정할 수 없다. 물론, 다수의 국가가 별도의 국제적 위법 행위를 함으로써 동일한 피해를 입히는 상황도 발생할 수 있다. 예를 들어, 몇몇 국가들이 오염 물질을 별도로 배출하여 강을 오염시키는 데 기여할 수 있다. (...) 이러한 경우, 각 참가국의 책임은 자국의 행위와 국제적 의무에 근거하여 개별적으로 결정된다.”

많은 나라들이 책임법 체계에 상응하는 규칙을 가지고 있다.³⁵⁾

상기 제5항 제6호 제3목에서 언급한 UNFCCC 제3조 제1항은 기후변화에 대해 취해야 할 조치를 분배할 때 국가의 과거 배출량에 대한 책임에만 근거해서는 안 되며, 국가가 배출량을 줄일 수 있는 가능성도 고려해야 한다고 규정하고 있는 것이 사실이다. 그러나 이것은 널리 받아들여지는 규칙의 근본적인 원칙이 요컨대 ‘부분적 잘못’이 부분적 책임을 정당화한다는 사실을 훼손시키지 않는다.

1.1.7 상기 제4항 제2호에서 언급한 위험한 기후변화의 심각한 결과를 부분적으로 고려할 때, 다른 국가들이 부분적인 책임을 이행하지 않기 때문에 정부가 책임을 질 필요가 없다는 변론은 받아들일 수 없다. 전 세계 온실가스 배출량에서 한 국가가 차지하는 몫이 매우 작으며 자국 영토에서 배출량을 줄이더라도 전 세계적으로 큰 차이가 없다는 주장도 변론으로서 받아들여질 수 없다. 실제로 이러한 변론을 수용할 경우, 국가가 다른 국가들을 지적하거나 자국의 작은 몫을 지적함으로써 부분적인 책임을 회피하는 것이 쉬워진다. 반면 이러한 변론이 배제될 경우, 각국은 자체 몫의 배출량을 효과적으로 처리하도록 요청받을 수 있으며, 상기 제5항 제7호 제2목에 언급된 UNFCCC 서문에 명시된 원칙에 따라, 모든 국가가 실제로 기여할 가능성이 가장 커질 것이다.

1.1.8 또한 이러한 맥락에서 중요한 것은 탄소 예산에 대해 상기 제4항 제6호에서 고려했듯이, 각각의 감축은 탄소 예산에 더 많은 여유를 의미하기 때문에 온실가스 배출량을 감축할 때마다 위험한 기후변화를 퇴치하는 데 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 다른 국가에서 계속 배출을 할 것이기 때문에 개별 국가의 온실가스 배출량 감축 의무가 도움이 되지 않는다는 변론 역시 받아들여질 수 없다. 어떤 감축도 무시할 수 없기 때문이다.³⁶⁾

35) A.M Honorr, 손상의 원인과 원격성, 국제 비교법 백과사전, 제6권, 불법행위 제7장, 번호 112 개요, 및 A.J. Akkermans, WPNR 6043과 비교. 또한 유럽불법행위법의 원칙 제3:105조와 비교. 네덜란드의 경우, 대법원 1988년 9월 23일, ECLI:NL:HR:1988:AD5713(Kalimijnen), 제3항 제5호 제1목, 세 번째 단락 참조.

36) 이러한 의미에서 다음의 사건에 대한 미국 대법원의 판결도 참조: 매사추세츠 외/환경 보호국 외, 2007년 4월 2일, 549 U.S. 497(2007), 22~23페이지.

1.1.9 상기 제5항 제6호 제2목에서 고찰한 바와 같이 기후변화는 인권을 위협한다. 이것은 또한 유럽평의회 차원을 넘어 국제적으로 인정된다.³⁷⁾ 기후변화로 인한 권리 위협에 대해 적절한 보호를 보장하기 위해, 앞서 언급한 부분적 책임과 관련하여 개별 국가에 대해 이러한 권리를 행사할 수 있어야 한다. 이는 상기 제5항 제4호 제1목에서 언급한 유효 해석 원칙과 일치하는데, 즉 ECHR을 해석할 때 ECtHR이 적용된다. 그리고 상기 제5항 제5호 제1목-제5항 제5호 제3목에 언급된 ECHR 제13조에 의해 보장된 효과적인 법적 보호의 권리와도 일치한다.

5.8 상기 제5항 제7호 제2목-제5항 제7호 제9목의 고려사항에 비추어 볼 때, 대법원은 기후변화 리스크와 관련된 ECHR 제2조 및 제8조를 해석하는 데 있어 계약국들이 해당 위협에 대응하기 위해 ‘그들의 역할’을 수행하는 것을 의무화하는 방식으로 해당 조항이 해석되어야 한다고 판결한다. 제4항 제2호-제4항 제7호에 명시된 사실 및 계약국의 개별 책임에 비추어 볼 때, 이는 상기 제5항 제2호 제1목-제5항 제3호 제3목에 언급된 바와 같이 그 실질과 취지에 부합하는 조항들에 명시된 적극적 의무를 해석하는 것이다. 이 해석은 ECHR을 해석할 때 ECtHR을 적용하고 대법원이 ECHR을 해석할 때도 적용해야 한다는, 제5항 제4호 제1목-제5항 제4호 제3목에 규정한 기준에 따른 것이다.

(f) ECHR 2조 및 제8조에 따른 이 의무가 DCC 제3:305a조에 의거하여 청구된 사건에도 적용될 수 있는지 여부

1.1.1 따라서 항소법원이 판결한 바와 같이, 정부는 ECHR 제2조 및 제8조에 근거하여 상기 제5항 제8호에 언급된 자국의 몫에 따라 위협한 기후변화의 위협에 대해 적절한 조치를 취할 의무가 있다.

1.1.2 이 사건에서, 상기 제5항 제9호 제1호에서 언급된 의무가 적용되는 네덜란드 거주자의 이익을 대표하는 우르헨다는 DCC 제3:305a조에 기반하여 이 의무를 발동할 수 있다. 결국 이러한 거주자의 이익은 충분히 유사하며 따라서 그들의 이익을 위한 효율적이고 효과적인 법적 보호를 촉진하기 위해 통합하기에 적합하다.³⁸⁾ 특히 본 사건과 같이 환경적 이익이 수반되는 경우, 이익의 통합을 통한 법적 보호가 매우 효율적이고 효과적이다.³⁹⁾ 이는 또한 오르후스협약 제2조 제5항과 관련하여 제9조 제3항에도

37) 특히, 대법원 차석법률자문관과 법률자문관이 제출한 의견서 제2호 제79항~제2호 제80항에 언급된 데이터와 비교.
38) 특히, 의회 문서 II, 1991/92, 22 486, 번호 3, 7 및 21~22페이지, 대법원 1986년 6월 27일, ECLI:NL:HR:1986:AD3741 (de Nieuwe Meer), 제3항 제2호, 및 대법원 2010년 4월 9일, ECLI:NL:HR:2010:BK4549(SGP), 제4항 제3호 제2목.
39) 대법원 1986년 6월 27일, ECLI:NL:HR:1986:AD3741(de Nieuwe Meer), 제3항 제2호, 및 의회 문서 II, 1991/92, 22 486, 번호 3, 22~23페이지.



부합하는데,⁴⁰⁾ 여기서 또한 환경법 위반에 이의를 제기하기 위해 이익집단이 사법에 접근하는 것이 보장된다. 그리고 ECHR 제13조(상기 제5항 제5호 제1목-제5항 제5호 제3목 참조)에도 부합한다.

1.1.3 항소법원이 제35항에서 정당하게 판시한 바와 같이, 우르헨다가 그 자체로 ECHR 제2조 및 제8조의 위협적인 위반의 잠재적 피해자가 아니기 때문에 ECHR 제34조에 근거하여 ECT에 항의할 권리가 없다는 사실은 소송을 제기할 수 있는 우르헨다의 권리를 침해하지 않는다. 결국, 이것은 우르헨다가 실제로 그러한 피해자인 거주자들을 대신하여 DCC 제3:305a조에 따른 네덜란드 법에 대하여 청구를 제기할 수 있는 권한을 박탈하지 않는다.

(g) 상고이유에 관한 주장의 판단

5.10 상기 사항을 근거로 판단할 때, 상고이유 제1점 내지 제3점에 관한 주장은 이유 없다. 상고이유 제4점 내지 제8점에 관한 주장 역시 ECHR 제2조 및 제8조가 위협한 기후변화에 대한 조치를 취할 의무를 정부에 부과한다는 항소법원의 판단과 관련이 있는 한 마찬가지이다.

6 전술한 내용으로부터 정부 측에 어떠한 구체적인 의무가 발생하는지 묻는 질문에 답할 때의 가정

1.1 위에서 살펴본 바와 같이, ECHR 제2조 및 제8조에 의거, 정부는 네덜란드 거주자를 대상으로 상기 제5항 제8호에 언급된 ক্ষ에 따라 네덜란드 영토의 온실가스 배출을 줄이기 위해 적절한 조치를 취할 의무가 있다. 그러나, 이것은 정부의 해당 의무가 구체적인 용어로 무엇을 의미하는지 묻는 질문에 대답하지 않는다.

1.2 이 질문에 대한 답은 원칙적으로 국제적으로나 국내적으로 정치적 영역에 속한다. 각국은 온실가스 감축에 있어 각자의 ক্ষ을 합의하고 이와 관련하여 필요한 선택과 고려를 해야 할 것이다. 이러한 합의는 UNFCCC에서 이루어졌지만, 상기 제5항 제7호 제3목에 언급된 일반 의무와 UNFCCC 제3조 및 제4조에 명시된 원칙의 형태로만 이루어졌다. 이러한 일반적인 의무와 원칙은 개별 국가의 책임과 발전 상태를 고려하여 공정한 분배가 이루어져야 함을 의미한다. 국제적이든 아니든, 분명한 정치적 이유로 인해, 일부 협상 전략과 관련하여, 다양한 기후회의에서 만들어진 배출 감축 합의는 그 자체로 법적 구속력이 없다.

40) 정보에 대한 접근, 의사결정에 대한 대중의 참여 및 환경 문제에 대한 법원 접근에 관한 협약, 1998년 6월 25일, Trb. 1998, 289, 2005년 3월 29일 네덜란드에서 발효, Trb. 2005, 22.

1.3 네덜란드 헌법 체계에서, 상기 제6항 제2호에 언급된 합의를 하는 것은 정부 권한에 속하며 의회의 감독을 받는다. 네덜란드는 또한 구속력이 있거나 구속력이 없는 국제 협정 없이, 자국 영토에서 온실가스 배출량을 줄이기로 결정할 수 있다. 상기 제5항 제9호 제1목에서 고려한 바와 같이 네덜란드는 그렇게 할 의무가 또한 있다. 온실가스 감축에서 네덜란드가 분담할 몫을 결정하는 것은 그런 맥락에서도 원칙적으로도 정부와 의회의 문제이지만, 법원은 위험한 기후변화에 대해 전 세계적으로 취해야 할 조치에 대한 몫의 하한선이 분명하다는 것을 고려할 때 국가가 취한 조치가 너무 적은지 여부를 평가할 수 있다. 예를 들어, 제5항 제7호 제2목-제5항 제8호에서 고려한 사항에 비추어 볼 때, 정부가 아무런 조치를 취하지 않는 것은 어떤 경우에도 있을 수 없으며, 법원은 정부가 아무 조치를 취하지 않을 경우 상기 제5항 제9호 제1목에서 언급한 의무를 위반한다고 판결할 수 있다.

특정 상황에서는 국제적 맥락에서 국가 간 조치의 분배에 대한 명확한 견해, 합의 및/또는 공감대가 있을 수 있으며, 이를 통해 법원은 기후과학계의 견해에 기반을 두고 국가 및 국제기구의 광범위한 지지를 받는 관점에 따라 모든 경우에 적용되는 국가의 최소 공정 몫을 설정할 수 있다. 네덜란드 법원이 ECHR을 해석할 때 의무적으로 적용해야 하는(상기 제5항 제6호 제1목 참조), 상기 제5항 제4호 제2목 및 제5항 제4호 제3목에서 언급한 기준에 기초하여(공통 근거 방법 포함), 법원은 이후 국가의 적극적 의무의 범위를 판단하여 이를 설정하고 그에 따른 결과를 덧붙일 의무가 있다. 상기 제5항 제4호 제2호에 언급된 ECtHR 판례법에 따라, 특정 상황에서 구속력이 없는 계약과 규칙도 이러한 설정으로 인해 유의미해질 수 있는데, 이러한 규칙과 합의가 매우 광범위하게 지지되는 관점 또는 견해의 표현이며, 따라서 ECHR 제2조 및 제8조에 따른 국가의 적극적 의무를 해석하고 적용하는 데 중요한 경우에 그러하다.

1.4 상기 제5항 제5호 제1목-제5항 제5호 제3목에서 언급한 ECHR 제13조에 따른 실효적 법적 보호권은 이와 같은 경우에 법원이 해당 사건에서 구체적인 기준을 도출할 수 있는 객관적 근거가 충분한지 여부를 검토함으로써 실효적 법적 보호를 부여할 수 있는지를 검토해야 함을 의미한다.

1.5 또한, 법원은 위험한 기후변화의 위협과 관련하여 정부가 ECHR 제2조 및 제8조에 따라 상기 제5항 제5호 제3목에 언급된 대로 실사를 준수하고 우수한 거버넌스를 추구할 의무를 준수하는지 여부를 평가할 수 있다. 특정 상황에서는 특정 범위 또는 품질의 조치를 취할 의무가 이 의무에서 발생할 수 있다. 또한 이 의무는 특정 상황에서 정부가 추구하는 정책이 부과되는 요건을 충족한다는 것, 즉 공정한 몫의 하한선 이상을 유지하는 정책을 추구한다는 것을 적절하게 입증해야 함을 의미한다.

1.6 정부의 최소 의무를 결정하는 데 있어, 특히 그 자체로 구속력이 없는 규칙이나 합의가 포함된 경우 법원은 구속력을 주시해야 한다. 그러므로 법원이 제6항 제3호-제6항 제5호에서 언급한 근거로 정부가 조치를 취할 법적 의무가 있다고 판결할 수 있는 것은 명확한 사건에서뿐이다.



7 부속서 I 국가의 25~40% 목표

1.1 이 재판 절차에서 다루어야 할 첫 번째 질문은 부속서 I 국가의 목표로 공식화된 AR4를 기반으로 한, 2020년 온실가스 배출량의 1990년 대비 25~40% 감축(이하 '25~40% 목표')이 정부에 대한 해당 의무를 나타내는지 여부이다. 정부는 이 목표가 그 자체로 구속력 있는 규칙이나 합의가 아니라고 정당하게 주장한다. 따라서 질문은 그럼에도 불구하고 해당 목표가 상기 제6항 제3호~제6항 제5호에서 언급한 근거 중 하나 이상에 대해 정부를 구속하는지 여부이다.

이 맥락에서 대답해야 할 첫 번째 질문은 (a) 25~40% 목표에 대한 국제사회의 지원이 어느 정도인지이다. 이 질문은 이하 제7항 제2호 제1목-제7항 제2호 제11목에서 다룰 것이다. 다음 질문은 (b) 이 목표가 개별 국가로서 네덜란드에도 적용되는지 여부이다. 이 질문은 이하 제7항 제3호 제1목-제7항 제3호 제6목에서 다룰 것이다. 그 후 (c) 위험한 기후변화에 대처하기 위한 정부의 정책이 제7항 제4호 제1목-제7항 제4호 제6목에서 논의된다. 마지막으로 (d) 제7항 제5호 제1목-제7항 제5호 제3목에서는 제1심법원과 항소법원이 판결한 바와 같이 이 모든 것으로부터 네덜란드가 25~40% 목표를 달성할 의무가 있다는 결론이 도출되는지 여부를 묻는 질문에 답한다.

이는 항소법원이 규명한 사실에 근거한 것이다.

(a) 25~40% 목표에 대한 국제적 합의 수준

1.1.1 25~40% 목표는 2007년부터 AR4의 IPCC 시나리오의 일부로서, 온실가스 배출량의 세계적인 감축을 따른다.⁴¹⁾ 이 시나리오는 부속서 I 국가가 2020년 25%~40%, 2050년 80%~95%까지 온실가스 배출량을 줄이기 위한 것으로, 각각 1990년 배출량을 기준으로 한다. 이 시나리오에서 부속서 I 국가와 다른 국가 간의 조치 분배는 UNFCCC 제3조 및 제4조의 원칙에 기초한다. 이 시나리오에서 2100년까지 대기 중 최대 온실가스 농도 450ppm을 목표로 작성되었다. 이는 지구 온난화가 최대 2°C로 제한될 것으로 합리적으로 예상되는 농도이다. AR4는 아마도 이것이 위험한 기후변화의 리스크가 있는 임계 한계일 것이라는 가정 하에 확정되었다. 이 시나리오를 따르면 2°C 이상의 온난화 한계를 초과하지 않을 가능성이 높다.

1.1.2 2007년 발리기후변화회의(COP-13)에서 수립된 발리행동계획은 위험한 기후변화를 방지하기 위해 온실가스 배출을 광범위하게 감축할 필요성을 지지한다. 이와 관련하여, 특히 제7항 제2호 제1목에서

41) AR4의 일부를 구성하는 작업 그룹 III 보고서의 표 13.7 참조.

언급한 시나리오를 참조하였다. 기후변화회의에서 결정은 종종 합의에 기반하여 내려진다는 것을 여기서 주목할 필요가 있다.

1.1.3 2010년 칸쿤기후변화회의(COP-16)에서 교토의정서 당사국들은 결의안을 통과시켰는데, 그 서문은 무엇보다 AR4의 결과를 고려하여 부속서 I 국가가 집단적으로 온실가스 배출량을 2020년까지 1990년 대비 25%-40% 줄일 것을 명시하고 있다.

“또한 작업 그룹 III이 기여한 2007년 정부간기후변화협약 제4차 평가 보고서인 기후변화 2007: 기후변화의 완화(Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change)에 따르면 지금까지 기후변화에 관한 정부간 패널이 평가한 최저 수준과 그에 상응하는 잠재적 피해 제한을 달성하려면 부속서 I 당사국들이 2020년까지 1990년 대비 25~40% 범위 내에서 배출 감축 목표 달성에 사용할 수 있는 수단을 통해 집단적으로 배출량을 줄여야 한다는 것을 알 수 있다(...).”

같은 결의안에서, 교토의정서 당사자는 부속서 I 국가들이 AR4 목표를 개별적으로 또는 집단적으로 충족시키기 위해 야심의 수준을 높일 것을 촉구했다.

“4. 온실가스 총 배출 수준을 줄이기 위해 부속서 I 당사국은 작업 그룹 III이 정부간기후변화협약의 제4차 평가 보고서인 기후변화 2007: 기후변화의 완화에서 지정한 범위에 따라, 그리고 토지 사용, 토지 사용 변화 및 임업 활동, 배출권 거래 및 프로젝트 기반 메커니즘, 첫 번째 약정 기간부터 두 번째 약정 기간까지의 단위 이월 등의 정량적 영향을 고려하여, 개별적으로 또는 공동으로 달성해야 할 배출 감축에 대한 야심의 수준을 높일 것을 촉구한다(...).”

2011년 더반기후변화회의(COP-17)에서 해당 국가들은 또 다른 결의안을 통과시켰는데, 해당 결의안의 서문에는 부속서 I 국가의 목표가 총 배출량을 1990년 수준 대비 최소 25%에서 40% 줄이는 것이라고 명시되어 있다.

“부속서 I에 포함된 당사국의 온실가스 총 배출량이 2020년까지 1990년 수준 대비 최소 25~40% 감축되도록 보장하는 것을 목표로 하며, 이와 관련하여 2015년까지 종결될 결정 1/CP.16 제5장에 언급된 검토의 관련성에 주목한다(...).”

2012년 도하기후변화회의(COP-18)에서도 교토의정서 당사국 COP가 통과시킨 결의안에서 이 정도 규모의 감축 필요성이 표명되었다. 각국은 처음으로 결의안에서 “약속의 야심을 높이기 위해” 부속서 I 국가들이 2020년까지 온실가스 배출량을 1990년 수준 대비 최소 25~40% 감축하기 위해 노력해야 한다고 밝혔다.



이러한 규모의 감축 필요성은 각각 2013년, 2014년, 2015년 바르샤바, 리마, 파리에서 열린 기후변화회의에서도 표명되었다(COP-19, COP-20, COP-21). 이와 같은 회의에서, 도하 수정안을 참조하거나 이전 회의에서 통과된 결의안을 참조함으로써, 해당 필요성이 결의안을 통해 반복적으로 승인되었다. 파리협정을 채택하기로 한 COP 결정의 서문은 이 감축 달성이 시급하다는 것을 강조한다.

2015년 이후의 기후변화회의는 2020년까지 25~40% 감축 목표를 더 이상 명시적으로 다루거나 언급하지 않는다. 그러나 이러한 회의에서는 2020년까지 온실가스 배출량을 충분히 줄여야 한다는 필요성이 항상 강조되어 왔다.

1.1.4 항소법원이 제49항에서 규명한 것처럼, 정부가 제안한 것과 달리 25~40% 목표는 2013~2014년 AR5로 대체되지 않았다. 이 보고서 역시 지구 온난화가 2°C를 초과하지 않는다는 목표의 일환으로서 2100년까지 대기 중 최대 온실가스 농도를 450ppm으로 설정한다는 목표에 기반하고 있다. AR5는 더 이상 2020년에 대해 논의하지 않는다. 실제로, 이 보고서는 2030년, 특히 2050년과 2100년과 같은 후기 연도에 초점을 맞추고 있으며, 더 이상 2020년의 목표를 포함하지 않는다. 상기 제7항 제2호 제3목에서 언급된 2014년 및 2015년 COP 결의안(AR5 이후부터 발효)에서는 여전히 부속서 I 국가가 AR4에 따라 2020년까지 온실가스 배출량을 25%에서 40%까지 감축해야 할 필요성을 언급한다.

UNFCCC에서는 AR5에서 부속서 I 국가와 다른 국가 간의 구분이 삭제되었는데, 당시 부속서 I 국가를 제외한 다른 국가들도 선진국으로 간주되어야 했기 때문이다. 그러나 이를 통해 알 수 있는 것은, 정부가 주장하는 바와 달리, 2020년 AR4의 감축 시나리오가 시대에 뒤떨어졌음을 의미하지 않는다는 것이다.

1.1.5 AR5에는 2050년과 2100년까지 필요한 것으로 간주되는 온실가스 농도의 감축을 달성하기 위한 새로운 시나리오가 포함되어 있다. 이는 온실가스 배출량이 충분히 감축되지 않을 것이며, 따라서 대기에서 이러한 가스를 제거하는 조치를 취함으로써 온실가스 농도를 줄여야 한다는 전제에 주로 기초한다(상기 제2항 제1호(12) 참조). 그러나 현재로서는 이를 충분히 대규모로 수행할 수 있는 기술이 없다는 것이 확실하다. 따라서 항소법원이 제49항에서 판결한 바와 같이, 이러한 새로운 시나리오들은 그로 인한 무책임한 리스크를 감수하지 않는 이상 현재로서는 정책의 출발점으로 삼을 수 없다. 그러한 리스크를 감수하는 것은 ECHR 제2조, 제8조 및 UNFCCC 제3조 제3항을 적용할 때 반드시 준수해야 하는 예방 원칙에 위배된다(상기 제5항 제3호 제2목 및 제5항 제7호 제3목 참조). 따라서 이러한 새로운 시나리오가 기후변화회의에서 후속 결정을 위한 출발점으로 채택된 것으로 보이지 않는다.

따라서 25~40% 목표가 AR5에 의해 대체되지 않았다는 항소법원의 판결은 이해할 수 있으며 상고심의 출발점이 된다.

1.1.6 EU는 또한 상기 제7항 제2호 제1목에서 언급한 AR4 시나리오의 필요성을 출발점으로 삼았다. 여러 EU 기관(이사회, 위원회, 의회)은 2020년까지 배출량을 1990년 대비 30% 줄여야 한다는 과학적으로 뒷받침되는 필요성을 표명했다. 2010년 칸쿤기후변화회의에서 EU는 다른 선진국들이 비슷한 감축을 약속한다면 2020년까지 배출량을 이 비율로 줄이겠다고 약속했다. EU를 대표하여 다음이 명시되었다.⁴²⁾

“10. EU와 27개 회원국은 지구의 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준보다 2°C 이하로 제한하는 전략적 목표 달성의 협상 과정과 관련하여 약속한 것을 재확인하고자 했다. 이 목표를 달성하기 위해서는 늦어도 2020년까지 전 세계 온실가스 배출 수준이 정점에 달하고, 2050년까지 1990년 수준 대비 최소 50% 이상 감축되어야 하며, 이후에도 계속 줄어들어야 한다. 이를 위해, 그리고 정부간기후변화협의체의 조사 결과에 따르면, 선진국은 집단적으로 국내 및 보완적인 국제적 노력을 통해 GHG 배출량을 1990년 수준 이하로 2020년까지 25~40%, 2050년까지 80~95% 감축해야 하며, 한편 개발도상국은 집단적으로 2020년까지 현재 예측된 배출량 증가율보다 15~30% 정도 상당히 낮은 수준을 유지해야 한다. EU와 27개 회원국은 2013년 1월 1일부터 시작되는 기간 동안 유엔 프레임워크 내에서 가능한 한 빨리 법적 구속력이 있는 국제 협정을 체결하기 위해 다른 당사국들과 협상을 계속할 것을 전적으로 약속한다.”

이 조건이 충족되지 않는 경우(사실로 입증되었음), EU는 2020년까지 20% 감축을 약속했다. 그러나 2020년까지 EU는 1990년에 비해 26~27% 감축할 것으로 예상된다.

1.1.7 따라서 지구 온난화를 AR4 시점에서 책임이 있는 것으로 간주되는 최대 2°C로 줄이기 위해, 어떠한 경우에도 부속서 I 국가는 온실가스 배출량을 2020년까지 25%에서 40%까지 감축할 필요성이 있다는 것에 대해 국제사회에 높은 수준의 합의가 있음을 알 수 있다.

1.1.8 AR4가 만들어진 2007년 이후, 기후과학계와 국제사회에서는 훨씬 더 큰 감축이 필요하다는 높은 수준의 합의가 이루어졌다. 상기 제4항 제3호에서 언급한 바와 같이, 위험한 기후변화를 방지하려면 지구 온난화를 최대 2°C로 제한해서는 안 되며 최대 1.5°C로 제한해야 한다는 것이 몇 년 전부터 인식되어 왔다. 따라서 2015년 파리협정은 “기후변화의 리스크와 영향을 크게 줄일 수 있음을 인식”하면서 각국이 온난화를 1.5°C로 제한하기 위해 노력할 것을 명시적으로 규정한다(협정 제2조 제1항, 서두 및 제(a)호). 이를 위해서는 2°C 이하의 목표에 필요한 것보다 더 큰 온실가스 배출량 감축이 필요하다.

42) 유엔기후변화협약, 협약 부속서 I에 포함된 당사국이 이행할 경제 전반의 배출량 감축 목표 편찬, 2011년 6월 7일 FCCC/SB/2011/INF.1/개정판 1, 4~5페이지.



1.1.9 따라서 상기 제4항 제6호에서 설명한 탄소 예산과 배출 격차를 언급하는 UNEP의 2017년 연례 보고서는 파리협정에 비추어 볼 때 온실가스 감축이 그 어느 때보다 시급하다고 밝히고 있다. UNEP는 또한 2030년까지 배출 격차가 해소되지 않는다면 2도 목표를 달성할 가능성은 극히 낮다고 언급한다. 파리협정의 기본 감축 목표가 완전히 달성되더라도, 2도 목표에 해당하는 탄소 예산의 80%가 2030년까지 소진될 것이다. 1.5°C 목표에서 시작하면 그때까지 탄소 예산은 완전히 소진될 것이다. UNEP에 따르면, 그래서 2020년에 훨씬 더 야심찬 감축 목표가 필요하다. UNEP는 “차후 조치 시나리오는 실제로 실현 가능하지 않을 수 있으며, 결과적으로 온도 목표를 놓칠 수 있다”며 “차후 조치 시나리오는 기후 영향에 더 큰 리스크를 제기한다”고 결론지었다.⁴³⁾

1.1.10 위와 관련하여, 항소법원 제63항에 논쟁의 여지없이 규명된 대로, 상고심에서는 최대 목표인 1.5°C 또는 2°C와 최대 관련 농도인 430 또는 450ppm가 추정치에 근거한다는 것이 참작되어야 한다. 따라서 지구 온난화가 적고 온실가스의 농도가 낮더라도, 티핑 포인트에 도달하거나 얼음이 더 높은 속도로 녹는 등의 위험한 기후변화가 일어날 가능성이 있다(상기 제4항 제4호 참조). 따라서 예방 원칙은 온실가스 배출을 줄이는 데 있어 덜 광범위한 조치보다는 더 광범위한 조치를 취해야 한다는 것을 의미한다.

1.1.11 상기 제7항 제2호 제8목-제7항 제2호 제10목에서 고려한 내용으로부터, 부속서 I 국가가 책임이 있다고 간주되는 최대 목표인 최소 2도 목표를 달성하려면 2020년까지 온실 가스 배출량을 1990년 수준 대비 최소 25~40% 감축해야 할 긴급한 필요성이 있다는 것에 대해 국제적 합의가 매우 높다는 것을 다시 한 번 알 수 있다. 이러한 높은 수준의 합의는 상기 제5항 제4호 제2목에 언급된 ECtHR 판례법의 의미 내에서 공통 근거로 간주될 수 있는데, 이는 ECHR을 해석하고 적용할 때 해당 판례법에 따라 반드시 고려되어야 한다.

(b) 네덜란드의 개별적인 25~40% 목표

1.1.1 정부는 25~40% 목표가 부속서 I 국가에 개별적으로 적용되는 것이 아니라 집단적으로 적용된다고 주장했다. 따라서 정부에 따르면, 이 목표는 개별적으로 적용되지 않는다고 한다. 또한, 정부는 EU 전체가 2020년까지 온실가스 배출량을 20% 줄이기로 약속했으며(상기 제7항 제2호 제6목 참조) 2020년 온실가스 배출량은 2005년 수준과 비교하여 ETS 부문의 경우 21%, 비 ETS 부문의 경우 16%까지 온실가스 배출량을 줄임으로써 이에 기여하도록 EU 수준에서 합의되었다고 주장했다. 정부에 따르면,

43) UNEP 배출 격차 보고서 2013, 개요서, 6 이하. 보고서 용어집에 따르면, ‘차후 조치시나리오’는 2020년에서 2030년 사이의 배출량이 이에 상응하는 최소 비용 시나리오보다 높은 시나리오를 나타냄.

이러한 기여를 함으로써 모든 의무를 준수하게 된다.

1.1.2 그 자체로는, AR4의 25~40% 목표가 부속서 I 국가에 대해 집단적으로 속하게 된 것이 맞다. 그러나 상기 제5항 제7호 제3목과 제5항 제7호 제4목의 고려사항에서 알 수 있듯이 UNFCCC와 파리협정은 모두 국가의 개별적인 책임에 기반한다. 따라서 원칙적으로 AR4의 목표는 부속서 I 국가 그룹 내의 개별 국가에도 적용된다. 제7항 제4호 제1목에서 명확히 알 수 있듯이, 정부 자체도 이 목표를 같은 방식으로 해석했다. UNFCCC와 파리협정 모두 국가들이 협력하고 합의를 체결하여 공동으로 배출량을 줄이고 한 국가가 다른 국가보다 더 많은 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다(UNFCCC 제4조 제2항 제(하)호, 마지막 문장 및 파리협정 제4조 제16항 및 제4조 제17항). 그러나 정부는 그러한 합의가 AR4의 25~40% 목표와 관련하여 체결되었다고 주장하지 않았다.

1.1.3 상기 제7항 제3호 제1목에서 언급한 바와 같이 정부가 EU 수준의 협정을 언급한 취지는 그러한 합의가 EU 수준에서 이루어졌다는 것이 아니다. 정부가 이러한 협정들을 언급한 이유는 정부 관점에서 그것들이 온실가스 배출의 특정한 구체적인 감축을 달성하도록 의무화하는 기준에 불과하기 때문이다. 그러나 이 주장은 상기 제5항 제8호와 제6항 제3호~제6항 제5호에서 고려된 바와 같이 정부가 ECHR 제2조 및 제8조에 근거하여 그러한 감축을 의무화할 수 있다는 점을 인식하지 못하고 있으며, 이와 관련하여 제7항 제2호 제11목에서 언급한 합의가 중요하다.

덧붙여서, 현재 사건이 보여주는 한, EU 수준에서 이루어진 상기 협정은 UNFCCC에 따른 개별 EU 회원국의 의무를 대체하기 위한 것이 아니다. 2020년 칸쿤기후변화회의에서 EU는 UNFCCC의 당사국이기 때문에 자체적으로 감축 목표를 수립했다. EU가 이 감축 목표를 달성할 수 있도록 하는 데 필요한 조치를 어떻게 분배할지에 대한 합의가 EU 내에서 체결되었기 때문에, 네덜란드는 상기 제7항 제3호 제1목에 명시된 감축 의무를 적용받는다. 그러나 이러한 합의는 다른 어떤 이유로든 EU 회원국의 개별적인 책임을 침해하지 않는다. 따라서 노력분담결정은 이 결정이 더 엄격한 국가 목표를 배제하지 않는다는 것을 서문 17을 고려해서 명시한다. 이것은 또한 TFEU 제193조에서 따온 것이다.

또한 EU 자체에서는 2020년까지 30% 감축이 필요하다고 밝혔으며, EU 전체는 2020년까지 1990년 대비 26~27% 감축을 달성할 것으로 예상된다. 이는 AR4 시나리오의 최소 목표인 25%를 상회하고, 2010년 칸쿤기후변화회의에서 EU가 착수한 20% 감축보다 훨씬 더 높은 수치다.

1.1.4 게다가, 항소법원은 부속서 I 국가 전체보다 더 낮은 감축률을 부속서 I 국가인 네덜란드에 적용하는 것이 확실하지 않다는 것을 제60항에서 정당하게 판결했다. 제66항에서 항소법원이 고려한 바와 같이, 네덜란드는 1인당 온실가스 배출량이 매우 높은 나라 중 하나이다. 이런 이유로, EU 수준의 상기



협정에서 합의된 네덜란드의 감축률은 EU 회원국에 적용 가능한 가장 높은 감축률 중 하나이다(부속서 II 노력분담결정). 이 높은 비율은 네덜란드의 가능성과 책임에 해당한다고 가정할 수 있다. 항소법원이 제60항에 판결한 것처럼, 정부는 왜 더 낮은 비율이 적용되어야 하는지를 입증하지 못했다.

1.1.5 상고이유 제8항 제2호 제3목에서, 정부는 항소법원이 정부의 주장을 무시했다고 소장을 제출하는데, 즉, 정부는 개발도상국에 지식과 재정적 자원을 제공하여 세계 온실가스 배출을 줄이는 데 기여하고 있으며, 이를 이용해 개발도상국들은 완화 및 적응 조치를 취할 수 있다는 것이다. 그러나 이 주장은 자세히 설명되지 않았다. 정부는 무엇보다도 이렇게 기여하는 바가 온실가스 배출 감축을 실현한다는 것, 그리고 정부에 적용되는 목표와 정부의 해당 목표 달성 여부에 대한 질문에 답할 때 이를 고려해야 한다는 것을 주장하지 않았다.⁴⁴⁾ 따라서 이 주장은 이유 없다.

1.1.6 전술한 내용에 비추어, 항소법원은 2020년까지 25-40%를 감축할 필요성이 시급하다는 것이 네덜란드에도 개별적으로 적용된다고 올바르게 판결했다.

(c) 기후변화 대응 조치에 관한 정부의 정책

1.1.1 상기 제4항 제8호에서 고려한 바와 같이, 정부는 2100년까지 대기 중 온실가스의 최대 농도 목표를 430 또는 450ppm으로 삼을 필요성을 인정하며, 지구 온난화는 합리적으로 1.5°C 또는 2°C 이하로 제한될 것이 예상된다. 이러한 맥락에서, 정부는 또한 AR4 시나리오에 명시된 목표를 승인했다. 2050년까지 80-95%, 2100년까지 450ppm(현재는 2100년까지 430ppm) 감축이라는 시나리오의 목표와 관련하여, 여전히 이런 목표가 지지된다. 2020년 정부는 2011년까지 30%의 감축 목표를 가정했다. 상기 제2항 제1호(27)에 인용된 2009년 10월 12일자 주택, 공간계획 및 환경부 장관의 서신에 따르면, 당시 정부는 EU와 마찬가지로(상기 제7항 제2호 제6목 및 제7항 제3호 제3목 참조) 2°C 목표를 달성하기 위해 신뢰할 수 있는 경로를 유지하려면 2020년까지 25%에서 40%의 감축이 필요하다는 의견이었다.

1.1.2 2011년 이후, 정부는 상기 제7항 제3호 제1목에 언급된 대로 2020년 목표를 EU 수준에서 20% 감축으로 하향 조정했다. 이 재판 절차에서 정부는 면밀한 조사를 통해 2020년까지 25%에서 40% 감축을 달성하는 것이 필요하지 않다고 주장하는데, 2020년 이후 네덜란드의 온실가스 배출량 감축을 가속화함으로써 동일한 결과를 얻을 수 있다는 것이 그 이유다. 정부는 2020년 이후에 이러한 가속화된 감축을 시행할 계획이며 AR4 시나리오보다 이러한 감축 경로를 선호한다고 주장한다. 그러나 문제는 2020년 이후 네덜란드의 온실가스 배출량 감축 가속화를 통해 실제로 동일한 결과를 달성하는 것이

44) 대법원 차석법률자문관과 법률자문관이 제출한 의견서 제4항 제222호와 비교.

가능한지 여부이다. 이러한 맥락에서 항소법원이 고려한 다음의 각 사실이 적절하다.

- 1.1.3 온실가스가 배출될 때마다 여전히 사용 가능한 탄소 예산이 줄어든다(상기 제4항 제6호 참조). 따라서 배출량 감축이 지연될 경우 시간과 규모 면에서 지연된 것을 만회하기 위해 미래 배출량이 점점 더 큰 규모로 감축되어야 한다. 이는 원칙적으로, 배출량 감축이 지연될 때마다 나중에 취할 감축 조치는 의도한 결과를 달성하기 위해 점점 더 광범위해지고 비용이 많이 들 것이며, 또한 리스크가 더 높아진다는 것을 의미한다. UNEP는 이미 2013년 연례 보고서에서 이에 대해 경고했다(상기 제2항 제1호 제22목 참조).
- 1.1.4 위험한 기후변화를 방지하려면 단기적으로 온실가스 배출량을 훨씬 더 많이 줄이는 것이 실제로 필요하다는 것, 그리고 이러한 필요성이 점점 더 시급해지고 있다는 것이 AR4 이후 분명해졌으며, 이는 2020년 이전과 2030년까지의 후속 기간에 모두 해당된다(상기 제7항 제2호 제8목~제7항 제2호 제9목 참조). 또한 인프라 및 환경부 산하의 독립연구기관인 네덜란드 환경평가국(Planbureau voor de Leefomgeving: PBL)에 따르면, 파리협정에 비추어 볼 때 현재 해당 국가들의 정책을 훨씬 뛰어넘는 정책이 필요하다. 2016년 보고서에서 PBL은 네덜란드 정책을 파리협정에 맞추기 위해 단기간의 강화가 필요하다고 밝혔다.
- 1.1.5 정부는 상기 제7항 제4호 제3목(항소법원 판결 제71항)에서 언급한 사실을 인정하고, 상기 제7항 제4호 제4목에서 언급한 사실에 이의를 제기하지 않는다. 또한 2030년에는 49%, 2050년에는 95% 감축이라는 목표를 공식화했다(이러한 목표는 항소법원의 판결 이후 네덜란드 기후법에 명시되었다⁴⁵⁾). 2030년의 49% 목표는 2050년의 95% 목표에서 선형적으로 파생되었다. 요청에 따라 정부는 해당 목표가 2020년까지 연장되면 해당 연도에 28%의 목표를 달성하게 될 것이라고 항소법원에 알렸다(제47항).
- 1.1.6 상기 제7항 제4호 제3목~제7항 제4호 제5목의 고려사항에 비추어 볼 때, 2020년까지 정부가 계획한 EU 수준의 20% 감축을 실행한다면 정부가 자체적으로 어떤 경우에도 필요하다고 생각하는 향후 수십 년 동안의 전반적인 감축이 여전히 가능한 것인지에 대해 심각한 의심이 있을 수 있다. 결국 이러한 감축의 필요성에 따르면 정부는 더 낮은 감축이 아니라 2020년까지 온실가스 배출량을 25% 이상 감축하는 것을 목표로 해야 한다. 정부는 위의 내용에도 불구하고 이러한 맥락에서 적용되는 예방 원칙을 고려하여 2020년까지 20% 감축을 목표로 하는 정책이 여전히 책임 있는 것으로 간주될 수 있는지 그 이유를 설명하지 않았다. 위와 같은 이유가 있음에도 불구하고, 정부는 이러한 조치가 네덜란드의 몫에

45) 2019년 7월 2일 법률, Stb. 2019, 253.



겉맞게 위험한 기후변화 예방에 충분히 기여할 수 있도록 실질적으로 실행 가능하고 충분할 것이라는 근거는 물론, 향후 몇 년 동안 어떤 조치를 취할지에 대한 견해도 제공하지 않았다. 정부는 이러한 맥락에서 “확실히 가능성이 있다”고 주장하는 데 그쳤다.

(d) 정부가 25~40% 목표를 준수해야 하는지 여부

7.5.1. 위의 관점에서 항소법원은 정부가 위험한 기후변화를 방지하기 위한 책임 있는 정책에 2020년까지 온실가스 배출량 감축 목표를 최소 25% 미만으로 포함하는 것이 가능함을 충분히 입증하지 못했다고 제52항에서 판결했다. 따라서 상기 제6항 제3호~제6항 제5호의 고려사항에 따라, 정부는 어떤 경우에도 2020년까지 최소 25% 감축 목표를 준수해야 한다는 결론에 도달할 이유가 있다. 위에서 언급한 바와 같이, 적어도 네덜란드를 포함한 부속서 I 국가에서 이러한 감축을 하는 것이 시급하다는 데 국제사회 및 기후과학계의 큰 공감대가 있다(상기 제7항 제2호 제11목 및 제7항 제3호 제6목 참조). 적절한 법적 보호란 ECHR 제2조 및 제8조에 따라 정부에 부과된 적극적 의무를 이행할 때 이 합의가 발동될 수 있음을 의미한다. 2020년까지 최소 25% 감축을 달성한다는 목표는 또한 정부가 다른 해(2030, 2050, 2100)에 필요하다고 간주했던 것보다 일치한다(상기 제7항 제4호 제1목~제7항 제4호 제5목 참조). 그러므로 위험한 기후변화를 방지하기 위해 적절한 조치를 취해야 하는 ECHR 제2조 및 제8조에 따른 정부의 적극적 의무 맥락에서, 이 목표는 절대적인 최소값으로 간주될 수 있다. 정부는 그럼에도 불구하고 해당 목표에서 벗어나는 것이 책임이 있다는 주장에 대한 적절한 근거를 제공할 수 없었기 때문에(상기 제7항 제4호 제6목 참조) 목표 25%를 준수해야 한다. 그러므로 항소법원이 제53항에서 올바르게 판결했듯, 2020년까지 최소한 이러한 감축을 달성하기 위해 노력해야 한다.

7.5.1. 정부는 또한 상고이유 제8항 제2호에 근거하여 적응 조치를 취함으로써 ECHR 제2조 및 제8조에 따른 의무를 이행한다고 주장했다. 이는 이미 취해지고 제안된 완화 조치와 결합되었는지 여부와 무관하며, 따라서 25~40% 목표를 충족할 필요가 없다는 주장이다. 그러나, 제59항에서, 항소법원은 적응 조치를 취함으로써 기후변화의 결과가 완화될 수 있는 것은 맞지만, 과도한 지구 온난화의 잠재적인 재앙적 결과가 이러한 방법으로 적절하게 방지될 수 있다는 것이 입증되거나 설득력이 있지 않다는 것을 완전히 이해할 수 있게 규명했다. 이러한 판결은 또한 정부가 적응 조치를 취하고 있다는 사실을 고려하더라도, 2020년까지 배출량을 최소 25%까지 줄이는 완화 조치가 네덜란드에 대해서도 시급하다는 것을 의미한다. 그러므로 앞서 언급된 정부의 주장은 타당하지 않다.

7.5.2. 또한 항소법원의 판결이 제57항과 제66항에서 다음을 시사하고 있음을 주목해야 한다. 상기 제5항 제3호 제4목에서 언급한 바와 같이 2020년까지 최소 25%의 감축이 불가능하거나 불균형적으로

부담이 된다는 것을 정부가 충분히 입증하지 못했다. 이러한 맥락에서, 정부는 2020년 말까지 남은 시간이 짧다는 것과 국제적 맥락에서 네덜란드 비즈니스 커뮤니티의 공평한 경쟁의 장이 손상되었다는 것만을 언급했다. 첫 번째 주장과 관련하여, 항소법원은 정부에 대한 지방법원의 명령이 2015년으로 거슬러 올라가 그 이후로 시행되고 있다는 점, 그리고 정부도 한동안 기후 문제의 심각성을 인식했으며 처음에는 2020년까지 30% 감축을 목표로 하는 정책을 추진했다는 점을 고려했다(제66항). 두 번째 주장과 관련하여, 항소법원은 다른 EU 국가들이 훨씬 더 엄격한 기후 정책을 추구하고 있으며, 정부가 이 주장을 더 자세히 설명하지 않았다는 점을 고려했다(제57항). 그렇게 함으로써, 항소법원은 불가능하거나 불균형한 부담이 될 것이라는 정부의 주장을 포괄적으로 기각했다. 따라서 항소법원이 이 주장을 조사하지 않았다고 비판하는 상고이유 제8항 제4호는 근거가 없다.

(e) 상고이유에 관한 주장의 판단

1.1.1 대법원 차석법률자문관과 법률자문관이 제출한 의견서 제4항 제237호 내지 제4항 제248호에 언급된 주장은 해당 의견서에 명시된 이유로 상고의 이유가 될 수 없다.

1.1.2 상고이유 제4점 내지 제8점을 뒷받침하는 주장이 전술한 바와 같이 처리되지 않은 한, 이들 또한 상고의 이유가 될 수 없다. DJOA 제81조 제1호와 관련하여, 상고이유에 관한 주장의 경우 법률의 통합이나 법률 발전을 위하여 법률적 질문에 관하여는 답변을 할 필요가 없으므로, 이에 관하여는 더 이상의 입증이 필요하지 않다.

8 명령 판결의 허용 여부 - 정치적 영역

2.1 정부는 항소법원이 유지한 제1심법원의 명령, 즉 2020년에 네덜란드 온실가스 배출량을 1990년 대비 최소 25% 감축하라는 명령이 두 가지 이유로 허용될 수 없다고 상고이유 제9점에서 주장한다. 첫 번째 이유는 이러한 명령이 대법원 관례법상 허용되지 않는 법률제정명령에 해당하기 때문이다. 두 번째 이유는 간단히 말해서 법원은 온실가스 감축 결정에 요구되는 정치적 고려를 할 수 없기 때문이다. 이러한 주장에 대하여 다음이 고려된다.

(a) 법률제정명령

1.1.1 정부가 어떤 일을 할 의무가 있는 경우, 누구든 권리를 가진 당사자의 요청에 따라 법원은 이를 수행하도록 명령할 수 있다(DCC 제3:296조). 이것은 우리의 법질서에 명시된 입헌 민주주의의 기본 원칙이다.



ECHR에 명시된 권리와 자유에 관한 한, 이 규칙은 상기 제5항 제5호 제1목-제5항 제5호 제3목에 언급된 ECHR 제13조에 명시된 효과적인 법적 보호 권리와 일치한다. 이 기본 규칙과 부분적으로 관련하여 네덜란드 헌법은 민사 법원이 모든 청구에 대한 관할권을 가지고 있으므로, 다른 법원에 의해 법적 보호가 제공되지 않을 경우 언제든지 해당 법원이 법적 보호를 부여할 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁶⁾

1.1.2 상기 제5항 제1호 제7목-제6항 제2호의 고려사항에 따르면, 이 경우 정부는 네덜란드 거주자의 생명권과 사생활 및 가정생활의 권리를 보호하기 위해 ECHR 제2조 및 제8조에 근거하여 네덜란드 거주자에게 보호를 제공해야 하는 법적 의무를 진다. 그러므로 법원은 DCC 제3:296조에 따른 예외 사유가 없는 한, 이 의무를 준수하도록 명령할 수 있다. 해당 조항에 따르면, 법률이 그렇게 규정하거나 법률이 의무 또는 법적 행위의 성격에 따라 경우 예외가 발생한다. 법률제정명령과 관련된 대법원 판례법은 이 예외 규정의 적용을 설명한다.⁴⁷⁾

1.1.3 이 판례법은 두 가지 고려사항에 근거한다. 우선 법률 제정에 관여하는 정치적 의사결정 과정에 법원이 개입해서는 안 된다는 점을 고려해야 한다. 둘째로, 이러한 명령은 재판 절차의 당사자가 아닌 다른 당사자들에게도 적용되는 약정을 만들어야 한다는 고려사항이 있다.⁴⁸⁾

1.1.4 첫 번째 고려사항은 법원이 정치적 의사결정 분야에 전혀 개입할 수 없다는 것을 의미하지는 않는다. 따라서 위에서 언급한 판례법에서는 대법원의 이전 판례법이 반복되고 있는데, 여기서는 네덜란드 헌법 제94조에 근거하여 법원은 조약의 구속력 있는 조항이 이를 수반할 경우 법률을 무효화해야 한다고 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 해당 판례법에서도 법원은 특정 내용을 담은 법률을 제정하지 않으므로써 해당 공공기관이 위법 행위를 하고 있다는 의미의 선언적 결정을 내릴 수 있다는 것이 확정되었다.⁵⁰⁾

46) 특히 대법원 2018년 9월 28일, ECLI:NL:HR:2018:1806, 제3항 제5호 제2목, 의회 문서 II, 1979/80, 16 162, 번호 3, 6 및 10 페이지, 의회 문서 II, 1991/92, 22 495, 번호 3, 83~84페이지와 비교.

47) 대법원 2003년 3월 21일, ECLI:NL:HR:2003:AE8462(Waterpakt), 제3항 제5호, 두 번째 단락.

48) 대법원 2003년 3월 21일, ECLI:NL:HR:2003:AE8462(Waterpakt), 제3항 제5호, 대법원 2004년 10월 1일, ECLI:NL:HR:2004:AO8913(Faunabescherming/Fryslan), 제3항 제3호 제4목 및 제3항 제3호 제5목, 대법원 2010년 4월 9일, ECLI:NL:HR:2010:BK4549(SGP), 제4항 제6호 제2목, 및 대법원 2014년 3월 7일, ECLI:NL:HR:2014:523 (정부/Norma 외), 제4항 제6호 제2목 참조.

49) 대법원 2003년 3월 21일, ECLI:NL:HR:2003:AE8462(Waterpakt), 제3항 제5호, 세 번째 단락, 및 대법원 2004년 10월 1일, ECLI:NL:HR:2004:AO8913(Faunabescherming/Fryslan), 제3항 제3호 제4목, 세 번째 단락 참조.

50) 대법원 판결 2010년 4월 9일, ECLI:NL:HR:2010:BK4549(SGP), 제4항 제6호 제1목-제4항 제6호 제2목(유사한 선언적 결정을 포함) 및 대법원 2014년 3월 7일, ECLI:NL:HR:2014:523 (정부/Norma 외), 제4항 제6호 제2목 참조.

따라서 제8항 제2호 제2목에서 언급된 판례법의 기초가 되는 첫 번째 고려사항의 경우, 법원은 법률 제정명령을 내림으로써 특정하고 구체적으로 정의된 내용으로 법률을 제정하는 편법과 관련하여 정치적 의사결정 과정에 간섭해서는 안 된다는 의미로 이해되어야 한다. 헌법적 관계에 비추어 볼 때, 특정 내용을 가진 법률이 제정될 것인지 여부는 전적으로 관련 입법자가 스스로 결정한다. 따라서 법원은 입법자에게 특정 내용을 가진 법률을 제정하도록 명령할 수 없다.

1.1.5 상기 제8항 제2호 제2목에서 언급된 판례법의 기반이 되는 두 번째 고려사항의 경우, 민사법원이 분쟁 당사자 간의 구속력 있는 결정만을 선언하는 정황과 관련이 있다(참조, DCCP 제236조). 법원은 법률 조항이 어떻게 해석되어야 하는지를 모든 사람에게 구속적인 방식으로 결정할 권한이 없다. 따라서 법률제정명령의 경우, 재판 절차에 관여하지 않고 따라서 판결에 구속되지 않는 제3자라도 해당 법률의 적용을 받기 때문에 여전히 해당 명령에 (간접적으로) 구속되는 것에 이의를 제기할 수 있다. 특정 청구인에게만 적용되는 법률 조항을 적용하지 않는 명령의 경우 또는 선언적 결정의 경우, 이러한 이의가 발생하지 않는다. 일반조치명령도 마찬가지로, 상기 제8항 제2호 제4목에서 언급된 대로 특정 내용을 가진 법률을 만들거나 만들지 않을 입법자의 자유를 존중한다. 결국, 이 사건에서 법원은 명령을 내림으로써 법률 조항의 내용을 결정한 것이 아니며, 해당 결정은 여전히 해당 입법자에게 유보된다.

1.1.6 따라서 법원에게는 특정하고 구체적인 내용의 법률제정명령을 내리는 것만이 허용되지 않는다. 결국 상기 제8항 제2호 제2목에서 언급된 판례법이 기반으로 하는 고려사항으로부터 비로소 이의가 제기된다. 따라서 법원은 입법 누락이 위법하다는 취지의 선언적 결정을 내리는 것을 지지당하지 않는다(상기 제8항 제2호 제4목 참조) 또한 특정 목적을 달성하기 위해 조치를 취하도록 해당 공공기관에 내리는 명령의 경우, 해당 명령이 특정한 내용의 법률제정명령에 해당하지 않는 한 법원은 명령을 할 수 있다. 2010년 4월 9일 대법원 판결(SGP)에서, 법원이 법률제정명령을 내리는 것이 허용되지 않는 것은 이러한 이유로 이러한 경우로 제한된다.⁵¹⁾

1.1.7 전술한 내용에 비추어, 항소법원이 유지한 제1심법원의 명령은 DCC 제3:296조 주요 규칙의 적용에 해당한다. 실제로 이 명령은 특정 입법 조치를 취하라는 명령에 해당하지 않으며, 다만 2020년까지 온실가스 배출량을 25% 줄이기 위해 취해야 할 조치를 정부가 자유롭게 선택할 수 있도록 한다. 이는 정부가 주장하는 것처럼 취할 수 있는 많은 가능한 조치들이 입법을 필요로 한다는 사실로 인해 변경되지 않는다. 결국, 이러한 감축을 달성하기 위해 어떤 조치를 취하고 어떤 법률을 제정할 것인지는 정부가 결정해야 한다. 따라서 상기 제8항 제2호 제2목에서 언급된 판례법에서 만들어진 DCC 제3:296조에 대한 예외는 이 경우 적용되지 않는다.

51) 대법원 2010년 4월 9일, ECLI:NL:HR:2010:BK4549(SGP), 제4항 제6호 제2목 참조.



(b) 정치적 영역

1.1.1 이로 인해 대법원은 온실가스 배출 감축 결정에 필요한 정치적 고려를 법원이 하지 않는다는 정부의 보다 일반적인 주장을 평가하게 되었다.

1.1.2 상기 제6항 제3호에서 살펴본 바와 같이, 네덜란드 헌법 체계에서 온실가스 배출 감축에 관한 의사결정을 내리는 것은 정부와 의회의 권한이다. 그들은 이와 관련하여 필요한 정치적 고려를 할 수 있는 상당한 재량권을 가지고 있다. 법원의 역할은 정부와 의회가 이러한 재량권을 활용하여 구속되는 법의 한계 내에 있는지 여부를 결정하는 것이다.

1.1.3 상기 제8항 제3호 제2목에서 언급한 한계에는 ECHR에서 발생하는 정부에 대한 한계도 포함된다. 상기 제5항 제6호 제1목에서 고려한 바와 같이, 네덜란드는 ECHR의 구속을 받고 네덜란드 법원은 네덜란드 헌법 제93조와 제94조에 의거 ECHR의 해석에 따라 해당 조항을 적용할 의무가 있다. 이렇게 제공되는 인권 보호는 법치하의 민주주의 국가의 필수 요소이다.

1.1.4 이 경우에는 예외적인 상황이 포함된다. 결국, 제1심법원과 항소법원이 확정하고 정부도 인정한대로, 위험한 기후변화의 위협이 있고 대책이 시급하다는 것은 명백하다(상기 제4항 제2호~제4항 제8호 참조). 이러한 취지에서 정부는 '자국의 몫'을 해야 할 의무가 있다(상기 제5항 제7호 제1목~제5항 제7호 제9목 참조). 이 사건에서 우르헨다가 이익을 옹호하는 네덜란드 거주자는 ECHR 제2조 및 제8조 의무의 대상이 되며, 이에 근거하여 정부는 거주자의 생명권과 사생활 및 가정생활에 대한 권리를 보호할 의무가 있다(상기 제5항 제1호~제5항 제6호 제4목 및 제5항 제8호~제5항 제9호 제2목 참조). 네덜란드를 비롯한 부속서 I 국가들이 2020년까지 배출량을 최소 25% 줄여야 한다는 사실은 기후과학계 및 국제사회에서 일반적으로 간주되는 견해에 따른 것이며, 이러한 견해는 제1심법원과 항소법원이 확인하였다(상기 제7항 제2호 제1목~제7항 제3호 제6목 참조). 2011년 이후 정부가 추진하고 있으며 향후 추진하고자 하는 정책(상기 제7항 제4호 제2목 참조)은 항소법원이 규명한 바와 같이 이에 부합하지 않는 것이 명백하다. 적어도 정부는 해당 정책이 사실상 위의 내용에 부합한다는 것을 밝히는 데 실패했다(상기 제7항 제4호 제6목과 제7항 제5호 제1목 참조).

1.1.5 따라서 이 사건에서 항소법원은 정부가 어떠한 경우에도 2020년까지 앞서 언급한 최소 25% 감축을 달성할 의무가 있다고 판결했다.

(c) 상고이유에 관한 주장의 판단

8.4 그러므로 상고이유 제9점 역시 상고의 이유로 받아들일 수 없다.

9 판결

판결 주문

- 상고를 기각한다.

- 정부는 상고심 소송비용, 즉 이 판결 선고일까지 우르헨다 측이 지출한 것으로 추정되는 비용 882,34유로와 수수료 2,200유로를 지급하라.

본 재판은 재판장인 C.A. Streefkerk 부원장과 G. Snijders, M.V. Polak, T.H. Tanja-van den Broek, H.M. Wattendorff 판사가 판결하여, 2019년 12월 20일 공개 법정에서 C.A. Streefkerk 부원장이 선고하였다.

부록

사용된 약어 목록

AR4: 제4차 IPCC 평가 보고서(2007)

AR5: 제5차 IPCC 평가 보고서(2013-2014)

°C: 섭씨온도

비교(Cf) -

CO2: 이산화탄소

COP: UNFCCC 당사국총회

DCC: 네덜란드 민법(Burgerlijk Wetboek)

DCCP: 네덜란드 민사소송법(Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

DJOA: 네덜란드 법원조직법(Wet op de Rechterlijke Organisatie)

ECHR: 인권과 기본적 자유의 보호를 위한 유럽 협약

ECtHR: 유럽인권재판소

외(et al): 그리고 다른 사람들

ETS: 배출권거래제

EU: 유럽 연합

GDP: 국내총생산



GHG: 온실가스

IPCC: 정부간기후변화협의체

번호(no. 또는 nos.) -

페이지(p. 또는 pp.) -

항(para.): 단락

PBL: 네덜란드 환경평가국(Planbureauvoor de Leefomging)

ppm(parts per million): 백만분율

Stb: 네덜란드 법률 및 법령 회보(Statsblad)

대법원: 네덜란드 대법원

TFEU: 유럽 연합의 기능에 관한 조약

Trb.: 네덜란드 조약 회보(Tractatenblad)

유엔(UN): 국제연합

UNEP: 유엔환경계획

UNFCCC: 유엔기후변화협약

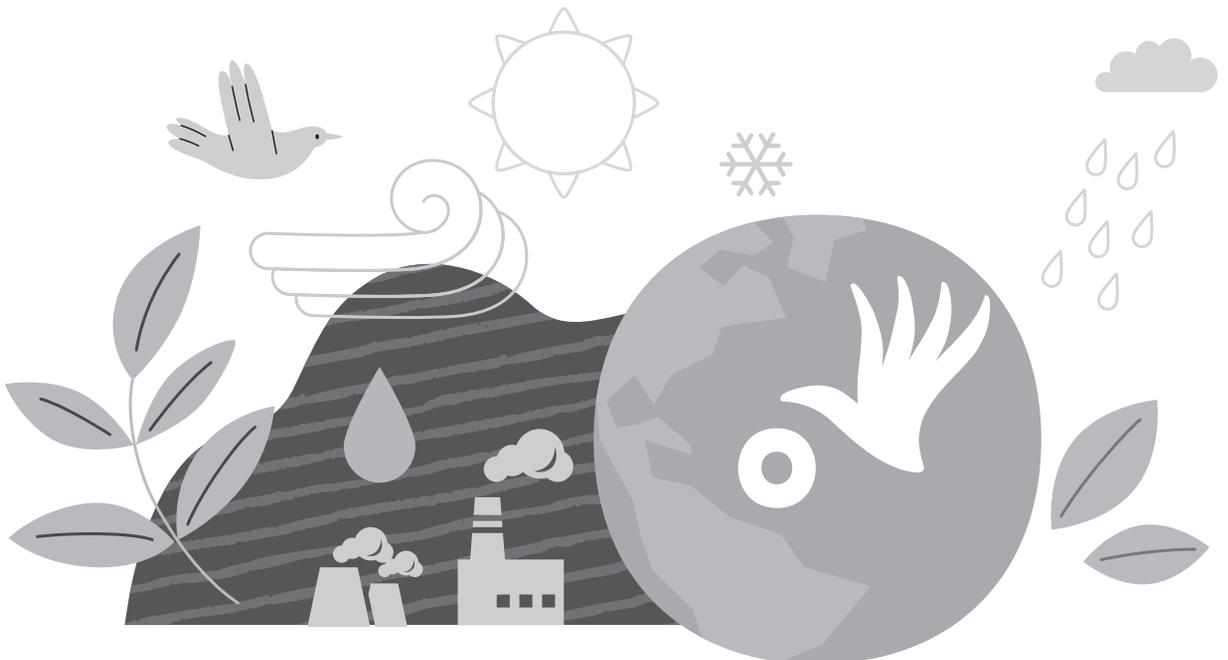
권(Vol.) -

VROM: 주택, 공간계획 및 환경부

WMO: 세계기상기구

6. BVerfG, Order of the First Senate of 24 March 78

출처: 독일연방헌법재판소 위헌 결정 판결문, 2021년



BVerfG, Order of the First Senate of 24 March 78

결정 요지

2021년 3월 24일 제1재판부 결정

- 1 BvR 2656/18 -

- 1 BvR 78/20 -

- 1 BvR 96/20 -

- 1 BvR 288/20 -

(기후변화)

1. 기본법 제2조 제2항 제1문에 따라 보호되는 생명권 및 신체를 훼손당하지 않을 권리는 환경 오염으로 인한 헌법상 보장된 이익의 침해로부터 보호받을 권리를 포함하며, 환경 오염의 발생 주체 또는 상황을 불문한다. 기본법 제2조 제2항 제1문에 따라 정부가 부담하여야 하는 보호 의무에는 기후변화로 인한 위험으로부터 인간의 생명과 건강을 보호할 의무도 포함된다. 나아가 미래 세대를 보호해야 하는 객관적 의무 또한 발생할 수 있다.
2. 기본법 제20a조는 정부가 기후 행동을 취하도록 의무화하고 있다. 이 의무에는 기후 중립을 달성한다는 목표가 포함된다.
 - a. 기본법 제20a조가 다른 이익에 절대적으로 우선하는 것은 아니다. 충돌하는 경우, 다른 헌법상의 이익 및 원칙과 비교하여 형량해야 한다. 비교형량 과정에서, 기후변화가 심화될수록 기후 행동을 취해야 할 의무의 비중은 증가한다.
 - b. 환경과 관련된 인과관계에 있어서 과학적인 불확실성이 존재할 경우 기본법 제20a조에 의해 (그리고 미래 세대의 이익을 위해) 특별한 주의 의무가 입법자에게 부과되며, 이에 따라 입법자는 심각하거나 불가역적인 침해의 가능성이 있는, 충분히 신뢰할 수 있는 징후를 고려해야 할 의무가 있다.



- c. 기후 행동을 취해야 할 의무로서 기본법 제20a조는 국제적 차원을 가지고 있다. 기후와 지구 온난화의 지구적 성격으로 인해, 어떤 국가도 스스로 기후변화 문제를 해결할 수 없다는 사실만으로는 기후 행동을 취해야 하는 국가의 의무가 무효화되지 않는다. 이 의무에 따라 정부는 전 지구적 수준에서 기후변화에 대처하기 위해 국제 지향적인 활동에 참여해야 하며 국제적 체계 내에서 기후 행동을 촉진해야 한다. 정부는 다른 국가의 온실가스 배출을 지적함으로써 책임을 회피할 수 없다.
 - d. 법률을 명시하는 권한과 특권을 행사하는 데 있어, 국회는 헌법상 허용되는 방식으로 기본법 제20a조의 기후 목표를 공식화했으며, 현재 지구 평균 온도의 증가는 산업화 이전 수준보다 2°C 이하로, 바람직하게는 1.5°C 이상으로 제한되어야 한다고 설정하고 있다.
 - e. 기본법 제20a는 부분적으로 미래 세대를 염두에 두고, 생태적 이익을 위해 정치적 절차를 수행하도록 고안된 정당한 법적 조항이다.
3. 헌법상 기본권에 대한 국가간섭이 정당화되려면 기본법 제20a조와의 양립이 요구된다.
4. 특정 조건에서, 기본법은 시간이 지남에 따라 기본적 자유를 보호하고 자유와 관련된 기회를 세대에 걸쳐 비례적으로 확산시킬 의무를 부과한다. 주관적인 차원에서, 시점간 자유 보장으로서 기본권은 기본법 제20a조에 의해 부과된 온실가스 감축 부담이 일방적으로 미래에 전가되는 것을 방지한다. 또한 객관적인 차원에서 기본법 제20a조에 규정된 보호 의무에는 생명의 자연적 기반을 주의 깊게 치료할 필요성과 이러한 기반을 계속 보존하고자 하는 미래 세대가 급진적인 금욕을 강요받지 않도록 하는 필요성이 포함되어 있다.
- 미래의 자유를 존중하려면 적시에 기후 중립으로의 전환을 시작해야 한다. 실용적인 측면에서, 이는 필요한 개발 및 구현 프로세스의 방향을 제공하고 개발 긴급성과 계획 확실성을 충분한 수준으로 전달할 수 있도록 향후 온실가스 감축 과정에 대한 투명한 사양이 초기에 공식화되어야 함을 의미한다.
5. 입법부는 특정 기간 동안 허용되는 전체 배출량을 명시하는 필수 조항을 설정해야 한다. 배출 허용량에 대한 법적 체계를 채택하는 방법과 관련하여, 입법 절차는 연방하원이 연방정부의 조례를 단순히 승인하는 축소된 형태의 의회 참여로 대체할 수 없다. 여기서 의회 입법의 채택을 필요로 하는 것은 바로 입법 과정의 특수한 공적 기능이기 때문이다. 끊임없이 새로운 발전과 지식의 영향을 받는 법률 분야에서, 의회 입법을 하는 것은 경우에 따라 기본권 보호에 해로운 영향을 미칠 수 있는 것이 사실이다. 이 개념은 동적 기본권 보호의 개념을 기반으로 한다(기본적으로, 다음 참조: BVerfGE 49, 89 <137>). 그러나 이 개념은 여기에서 의회 입법 요구사항에 이의를 제기하는 데 사용될 수 없다. 문제는 법적 체계를 새로운 발전 및 지식에 끼워 맞추므로써 기본적 권리를 보호하는 것이 아니다. 문제는 처음부터 기본권 보호 목표의 추가 개발을 가능하게 하는 법적 체계를 만드는 것이다.

연방헌법재판소

- 1 BvR 2656/18 -

- 1 BvR 78/20 -

- 1 BvR 96/20 -

- 1 BvR 288/20 -



국민의 이름으로
헌법소원절차에서

I. 1~11번 청구인 [독일 출신 개인]

1. 등록 단체 S…,
2. 등록 단체 B…,

- 위임 대리인 : 1. … -
2. … -

청구 원인 : 1. 독일연방공화국이 기후변화에 대처하기 위한 적절한 법률 조항과 조치를 채택하지 않은 것
2. 2019년 12월 12일 연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG) 제3조, 별지 2와 연계한
제4조 제1항, 제4조 제6항(연방법률관보- BGBlat - P.2513)

- 1 BvR 2656/18 -

II. 1~12번 청구인 [방글라데시 출신 개인]

13~15번 청구인 [네팔 출신 개인]

- 위임 대리인 : … -

청구 원인 : 1. 2019년 12월 12일자 연방기후변화법 제3조 제1항, 부속서 1 및 부속서 2와 관련하여 제4조
제1항, 제4조 제3항, 제5항, 제8조 및 제9조(Federal Law Gazette I, p. 2513)



2. 연방 입법부와 연방 정부가 인구 규모에 따라 측정된 국가의 잔여 탄소 예산(2020년부터 이산화탄소 34억 6,500만 톤) 내에서 유지하기 위해 적절하고 전향적으로 충분한 조치를 지속적으로 취하지 않은 사실

- 1 BvR 78/20 -

III. 1~10번 청구인 [독일 출신 미성년자 개인]

- 위임 대리인: ... -

청구 원인 : 1. 2019년 12월 12일자 연방기후변화법의 제3조 제1항, 부속서 1 및 부속서 2와 관련하여 제4조 제1항, 제4조 제3항, 제5항 및 제8조 및 제9조(Federal Law Gazette I, p. 2513)

2. 연방 입법부와 연방 정부가 인구 규모에 따라 측정된 국가의 잔여 탄소 예산(2020년부터 이산화탄소 34억 6,500만 톤) 내에서 유지하기 위해 적절하고 전향적으로 충분한 조치를 지속적으로 취하지 않은 사실

- 1 BvR 96/20 -

IV. 1~9번 청구인 [독일 섬 또는 독일 해안 근처에 거주하는 개인, 일부 미성년자 포함]

- 위임 대리인: ... -

청구 원인 : 2018년 5월 30일자 규정(EU) 2018/842의 제5조와 관련하여, 2019년 12월 12일자 연방기후변화법 제3조 제1항, 부속서 1 및 부속서 2와 관련하여 제4조 제1항, 제4조 제3항 (Federal Law Gazette I, p. 2513)

- 1 BvR 288/20 -

연방헌법재판소 - 제1재판부 -

관여 재판관

Harbarth 연방헌법재판소 소장,

Paulus,

Baer,

Britz,

Ott,
Christ,
Radtke,
Hartel

결정 주문(결정일: 2021년 3월 24일)

1. 헌법소원 BvR 2656/18의 12번 및 13번 청구인들의 헌법소원 청구는 허용되지 아니하므로 이를 기각한다.
2. 2. 별지 2와 연계한 2019년 12월 12일 연방기후보호법(연방법률관보 I, p. 2513) 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문은 본 결정 이유에서 실시한 바와 같이 헌법상의 요건을 충족하는 2031년 이후의 감축 목표 갱신에 관한 조항이 없는 한 기본권에 합치하지 않는다.
3. 그 밖의 헌법소원 청구는 기각한다.
4. 입법자는 늦어도 2022년 12월 31일까지 결정 이유에서 실시한 바와 같이 2031년부터의 기간별 감축 목표 갱신에 관한 조항을 제정하여야 한다. 별지 2와 연계한 2019년 12월 12일 연방기후보호법(연방법률관보 I, p. 2513)의 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문은 계속하여 적용할 수 있다.
5. 독일연방공화국은 헌법소원 BvR 96/20 및 BvR 288/20의 청구인들과 헌법소원 BvR 2656/18의 1번 내지 11번 청구인들이 부담한 필요 비용의 절반을 상환하여야 한다. 독일연방공화국은 헌법소원 BvR 78/20에 있어서 청구인들이 부담한 필요 비용의 4분의 1을 상환하여야 한다.



목 차

A. 사건의 사실관계	272
I. 법적 근거	272
1. 연방기후변화법	
a) 입법 목적 및 기후 목표	
b) 법의 체계 특성	
2. 파리협정	
3. EU법	
4. 쟁점 조항	
II. 기후변화의 사실적 근거	278
1. IPCC 보고서	
2. 온실효과와 지구 온난화	
3. 환경 및 기후에 미치는 영향	
4. 지구 온난화와 기후변화의 영향	
5. 배출원	
III. 기후 행동의 사실적 근거	284
1. 지구 대기의 CO2 농도 제한	
2. 배출 감축, 네거티브 배출, 적응	
3. 감축 측정 및 CO2 예산	
4. 변환 규모	
IV. 헌법소원	286
1. 헌법소원절차 1 BvR 2656/18	
a) 청구인 진술	
b) 성명	
aa) 독일연방하원의 성명	

bb) 의회그룹 BUNDNIS 90/DIE GRU NEN의 성명	
cc) 연방정부의 성명	
2. 헌법소원절차 1 BvR 288/20	
a) 청구인 진술	
b) 성명	
aa) 독일연방하원의 성명	
bb) 연방정부의 성명	
3. 헌법소원절차 1 BvR 96/20	
a) 청구인 진술	
b) 성명	
aa) 독일연방하원의 성명	
bb) 연방정부의 성명	
4. 헌법소원절차 1 BvR 78/20	
a) 청구인 진술	
b) 성명	
aa) 독일연방하원의 성명	
bb) 연방정부의 성명	
B. 허용 가능성	289
I. 헌법소원의 쟁점	290
1. 청구	
2. 연방기후변화법 채택 후 조치를 취하지 않았다는 주장의 허용불가	
II. 적격성	290
1. 기본법 제2조 제2항 제1문, 제14조 제1항, 제12조 제1항으로부터 발생하는 보호 의무	
a) 기본권 위반 가능성	
b) 청구인들은 현재 개별적으로 직접 영향을 받음	



2. 기본법 제20a조	
3. “생태적 최소생활수준” 및 “인간 존엄성에 부합하는 미래에 대한 권리”	
4. 시점간 자유 보장	
a) 기본권 위반 가능성	
aa) 기본권에 대한 선행효과	
bb) 기본권을 위태롭게 하는 연방기후변화법 조항	
cc) 입증	
b) 청구인들은 현재 개별적으로 직접 영향을 받음	
aa) 현재 영향	
bb) 개별적 영향	
cc) 직접적인 영향	
5. 기후와 환경 친화적인 삶의 방식에 대한 기본권	
6. 환경 단체가 갖는 이타적 적격성	
III. 법적 구제책의 소진	300
IV. 넓은 의미의 보완성	300
V. EU법에 의해 완전히 결정되지 않은 사항	300
C. 본안	300
I. 독일에 거주하는 청구인에 대한 보호 의무	301
1. 기본법 제2조 제2항 제1문에 따른 보호 의무	
a) 보호 의무	
aa) 기본법 제2조 제2항 제1문에서 발생하는 일반 보호 의무	
bb) 기후변화에 대한 보호 의무	
b) 위반	
aa) 전제 조건	
bb) 이 사건에 대한 적용	

- (1) 예방 조치가 명백히 부적절하거나 완전히 결여되어 있음
- (2) 예방 조치가 완전히 미흡함
- (3) 예방 조치가 보호 목표에 크게 미달함
- (a) 파리목표(연방기후변화법 제1조 제3문)
- (b) 감축 목표(연방기후변화법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문)
- (c) 구체적인 감축 조치
- 2. 기본법 제14조 제1항에서 발생하는 보호 의무
 - a) 보호 의무
 - b) 위반
- II. 방글라데시 및 네팔에 거주하는 청구인에 대한 보호 의무 309
 - 1. 보호 의무
 - 2. 보호 의무 수정 필요
 - 3. 위반
- III. 시점간 자유 보장 312
 - 1. 정당성이 필요한 기본권에 대한 선행효과
 - a) 기본권에 대한 선행효과
 - b) 정당성 요건
 - aa) 객관적인 헌법과의 호환성
 - bb) 비례
 - 2. 헌법상 정당성
 - a) 기본법 제20a조와의 호환성
 - aa) 기본법 제20a조의 기준
 - (1) 기본법 제20a조에 따른 기후 행동의 의무
 - (2) 기본법 제20a조의 국제적 차원
 - (a) 국제적 행동의 필요성
 - (b) 인과관계 부족에 근거한 이의 제기



- (3) 정당성
- (4) 헌법 온도 목표의 사양
 - bb) 연방기후변화법 제3조 제1항 제2문, 제4조 제1항 제3문과 기본법 제20a조의 양립 가능성
- (1) 기준의 운용
 - (a) 예산 접근법
 - (b) 잔여 예산의 정량화
 - (c) 불확실성
 - (aa) 글로벌 예산
 - (bb) 국가 예산
 - (cc) 양방향의 불확실성
 - (dd) 불확실성에도 불구하고 관련성
 - (2) 이 사건에 대한 적용
 - (a) 자문위원회의 계산된 잔여 예산 초과
 - (b) 배출허용량이 위헌이 아님
 - cc) 연방기후변화법 제3조 제1항 제2문의 부적절한 이행을 이유로 헌법을 위반하지 않음
 - dd) 기본법 제20a조에 따른 법률에 대한 추가적 합리성 요건 없음
 - (1) 사실관계를 조사할 의무
 - (2) 사유 진술 의무
 - ee) 1.5°C 목표 달성을 위한 노력 추진 약속
- b) 비례
 - aa) 기본권을 존중하는 예방 조치의 필요성
 - (1) 자유에 대한 리스크를 억제할 의무
 - (2) 개발 친화적인 계획기간의 필요성
 - (3) 감축 경로를 구성하기 위한 요건

bb) 연방기후변화법 제4조 제6항의 불충분한 법적 체계

- (1) 연방기후변화법 제4조 제6항 제1문에서 감축 경로의 불충분한 구성
- (2) 기본법 제80조 제1항 제2문
 - (a) 기준
 - (b) 이 사건에 대한 적용
 - (aa) 필수사항
 - (bb) 불충분한 법적 체계
 - (cc) 연방하원의 단순 개입은 보상이 아님

D. 결과 334

- I. 법적 결과 334
- II. 비용 334

E. 대법관 투표 결과 334



사유:

A.

병합된 4건의 헌법소원은 2019년 12월 12일자 연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG)의 일부 조항 및 온실가스 배출 감축을 위한 추가 조치를 취하지 않은 것에 대한 것이다(연방법률관보 - BGBl I, p. 2513). 헌법상 불만을 제기하며 청구인들은 주로 정부가 온실가스, 특히 이산화탄소(CO₂)를 신속하게 줄이기에 충분한 법적 체계를 도입하지 않았다고 주장한다. 이러한 법적 체계는 지구 기온 상승을 2°C 이하로, 가급적이면 1.5°C로 제한하기 위해 필요하다. 그들은 연방기후변화법의 특정 조항에 이의를 제기한다. 연방기후변화법에 명시된 CO₂ 배출량 감축이 1.5°C의 온도 제한과 상관관계가 있는 잔여 CO₂ 예산 내에서 유지하기에 충분하지 않다는 것이 그들의 주장이다. 청구인들의 헌법소원은 주로 기본법(Grundgesetz - GG) 제2조 제2항 제1문과 제14조 제1항에 따른 기본권으로부터 발생하는 보호 의무와 인간 존엄성에 부합하는 미래 기본권(menschenwürdige Zukunft) 및 생태적 최소생활수준에 대한 기본권(okologisches Existenz minimum)을 근거로 삼고 있으며, 이것들은 기본법 제20a조와 연계한 제2조 제1항 그리고 제1조 제1항 제1문과 연계한 제2조 제1항에서 도출된다. 2030년 이후의 기간 동안 배출량 감축 의무와 관련하여, 청구인들은 보다 일반적으로 근본적인 자유에 의존한다.

I.

1. 2019년 12월 12일자 연방기후변화법은 더 큰 기후 행동 노력이 필요하다는 입법부의 요구에 대응한다(참조: 연방하원 문서, BTDrucks 19/14337, p. 17).

a) 이 법의 목적은 국가 기후 목표와 유럽 기후 목표를 달성함으로써 전 세계 기후변화의 영향으로부터 보호하는 것이다(연방기후보호법 제1조 제1문). 연방기후보호법 제1조 제3문에 따르면, 이 법의 법적 근거는 전 세계 기후변화의 영향을 최소화하기 위하여 전 세계 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준보다 2°C, 바람직하게는 1.5°C로 제한한다는 파리협정에 따른 의무(참조: 2015년 12월 12일 채택된 파리 협약에 관한 2016년 9월 28일 법률, Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 vom 28. September 2016, BGBl II, p. 1082, UNTS No. 54113)이며, 또한 2050년까지 온실가스 중립의 장기 목표를 추구하겠다는 독일연방공화국의 약속이다.

이 법의 구체적인 기후 목표는 연방기후보호법 제3조 제1항에 명시되어 있으며, 본 헌법소원에서는 그 정당성에 대하여 이의를 제기하고 있다. 이 조항에 따르면 온실가스 배출량은 점진적으로 감축되어야 하며, 1990년 수준과 비교했을 때 2030년까지 최소 55% 감축을 달성해야 한다. 이 감축 할당량은 모든 온실가스

배출에 적용된다(다음과 비교: BTDrucks 19/14337, p. 19). 연방기후보호법 제3조 제1항은 배출권거래제가 적용되는 부문의 배출과 “노력분담” 범위에 속하는 배출을 구분하지 않는다. 후자는 2021년부터 2030년까지 파리협정 및 개정 규정 (EU) No 525/2013에 따른 약속을 이행하기 위한 목적으로 기후 행동에 기여하는 회원국의 연간 온실가스 배출량 감축 의무화에 대한 2018년 5월 30일자 유럽 의회 및 이사회 규정 (EU) 2018/842의 적용을 받는다(참조: OJ L 156/26, 이하 “유럽 노력분담규정”이라 한다). 연방기후보호법 제4조 제1호 제3문은 별지 2와 연계하여 2030년 감축 할당량에 따라 다양한 부문에서 허용되는 연간 배출량을 규정하고 있는데, 이에 대하여도 이의가 제기되고 있다. 그 결과는 2030년까지 배출량을 줄이기 위한 구체적인 경로이다. 여기에는 토지 이용 변경 및 임업에 따른 온실가스 배출은 포함되지 않으며, 독일에 귀속되는 국제 항공 및 해운 배출도 포함되지 않는다(다음과 비교: BTDrucks 19/14337, p. 26 f.).

연방기후보호법 제3조 제1항을 통해, 연방 입법자는 2020년부터의 기간 동안 다양한 계획과 프로그램에서 이전에 정의되었던 기후 목표에 법적인 권한을 부여했다. 2020년까지의 기간 동안, 독일은 온실가스 배출량을 1990년 대비 40% 감축하는 목표를 세웠다. 연방 정부의 비전에 따르면, 이는 2°C 이상의 지구 온난화를 방지한다는 장기적인 목표와 일치했다(참조: Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit - BMU), Climate Action Programme 2020, Cabinet decision of 3 December 2014, 7페이지 이하). 연방기후변화법이 채택되기 전, 2020년 이후의 기후 목표는 2050년 기후 행동 계획(BMU, Climate Action Plan 2050, Principles and goals of the German government's climate policy, 2016)과 2030년 기후 행동 계획(BMU, Climate Action Programme 2030, Measures to achieve the 2030 climate protection goals, October 2019)에 기반하였다. 2050년 기후 행동 계획에는 1990년 수준과 비교하여 2050년까지 배출량을 80%에서 95%까지 줄이겠다는 장기 기후 정책 목표가 포함되어 있다. 이 계획은 이 목표를 달성하기 위한 배출 감축 경로도 포함한다. 예를 들어, 2030년까지 온실가스 배출량이 1990년 대비 최소 55% 감축될 것으로 예상된다. 이 목표는 현재 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문에도 포함되어 있다. 2040년까지 온실가스 배출량을 1990년에 비해 70% 이상 줄여야 한다. 2040년에 해당하는 조항은 연방기후변화법에 없다. 2050년 기후 행동 계획을 이행하기 위해, 2019년 연방정부는 2030년 기후 행동 프로그램을 채택했다. 2030년 기후 행동 프로그램은 2050년의 장기 목표를 “1990년에 비해 온실가스 배출량을 80%에서 95% 감축하는 것”으로 더 이상 설명하지 않는다는 점에서 2050년 기후 행동 계획과 다르다. 대신 2050년까지 온실가스 중립성 달성을 목표로 한다.

b) 연방기후변화법은 기본 법률의 성격을 띠고 있으며, 다양한 부문에서 온실가스 배출을 줄이기 위해 필요한 조치들을 투명하게 하기 위한 것이다. 정부 원안에 첨부된 주석에는 다음과 같이 명시되어 있다.



“법적으로 기후 목표를 정의하고 개별 부문에서 연간 배출허용량을 꾸준히 줄임으로써, 필요한 온실가스 배출의 감축을 예측할 수 있다. 이 명확한 법적 체계는 계획상의 확실성을 제공한다. 2050년 기후 행동 계획에 정의된 부문 목표는 또한 개별 부문 내에서 준수의 책임을 할당하기 위한 기반을 제공한다. 이를 통해 2030년 기후 목표를 충족하고 유럽 요구사항이 구현된다.

이런 종류의 기본 법률에 대해 흔히 볼 수 있듯이, 예산 정책에 대한 예산 원칙법 (Haushaltsgrundsätze-Gesetz)과 다르지 않게, 기후 정책의 목표와 원칙이 해당 기본 법률에 기록되어 있다. CO₂ 배출량을 직접적으로 줄이지는 않지만, 이는 기후 정책 전체를 견고한 토대에 두고 구속력을 갖게 하는 역할을 한다. 실제로 기후 목표가 달성되기 위해서는, 연방정부가 ‘2030년 기후 행동 프로그램’에서 처음 채택한 기후 행동 조치가 각 부문에서 수행되어야 한다. 이를 위해서는 다양한 일반적인 법률의 개정이 필요할 것이다”(BTDrucks 19/14337, p. 17).

2. 파리협약(Paris Agreement - PA)은 2016년 11월 4일에 발효되었다. PA 제2조 제1항 제(a)호는 산업화 이전 수준보다 2°C 이하로 지구 평균 온도 상승을 제한하고 산업화 이전 수준보다 1.5°C 이상으로 온도 상승을 제한할 것을 노력하겠다는 약속을 담고 있다. 독일 입법자는 이 사실을 연방기후보호법 제1조 제3문에서 언급한다.

PA 제2조는 다음과 같다[...]:

1. 협약의 이행을 강화하는데 있어, 이 협약과 목표는 지속 가능한 개발 및 빈곤 퇴치를 위한 노력의 맥락에서 기후변화 위협에 대한 세계적인 대응을 강화하는 것을 대상으로 하며, 다음을 포함한다.

(a) 전 세계 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준보다 2°C 이하로 유지하고, 산업화 이전 수준보다 1.5°C 이상의 온도 상승을 제한하려는 노력을 추구하며, 이것이 기후변화의 리스크와 영향을 크게 줄일 수 있음을 인식한다.

(b) 기후변화의 악영향에 적응하고, 식량 생산을 위협하지 않으면서 기후 복원력과 낮은 온실가스 배출 개발을 촉진하는 능력을 증진시킨다. 그리고

(c) 낮은 온실가스 배출 및 기후 복원력 개발의 경로와 일관된 재정 흐름을 만든다.

2. 본 협정은 서로 다른 국가 상황에 비추어 형평성을 반영하고 공통적이지만

차별화된 책임과 각각의 역량이라는 원칙을 반영하여 시행될 것이다.

파리협정은 목표를 달성하기 위해 충족해야 하는 온실가스 감축 할당량이나 배출 한도를 명시하지 않았다. 오히려 목표 달성에 필요한 조치를 결정하는 것은 계약 당사국에게 맡겨진다. PA 제4조 제2항 제1문에 따르면, 당사국은 달성하고자 하는 “국가결정기여”(NDC)를 작성하고 전달해야 한다. PA 제4조 제2항 제2문에 따르면, 그들은 그러한 기여 목표 달성을 목표로 국내 완화 조치를 추구해야 한다. 새로운 국가결정기여는 5년마다 제출해야 한다(Art. 4(9) PA). PA 제3조는 PA 제2조에서 명시된 목적을 달성하기 위하여 모든 당사국이 시간이 지남에 따라 진행 상황을 나타내는 야심찬 노력을 기울여야 한다고 규정하고 있다(Art. 3 second sentence, Art. 4(3) PA). 이와 관련하여 유럽 연합은 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 최소 40% 줄이기로 약속했다(Commission Implementing Decision (EU) 2020/2126 of 16 December 2020 on setting out the annual emission allocations of the Member States for the period from 2021 to 2030 pursuant to Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council, OJ L 426/58).

유엔은 파리협정에 따라 제출된 국가결정기여(NDC)을 평가했다. 유엔기후변화협약 사무국은 보고서에서 2030년까지 전 세계적으로 예상되는 온실가스 배출량이 지구 온난화로 인한 기온 상승을 1.5°C 또는 심지어 2°C로 제한하는 감축 경로와 양립할 수 없다고 결론지었다(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC, Conference of the Parties, Aggregate effects of the intended nationally determined contributions: an update, Doc FCCC/CP/2016/2 of 2 May 2016, p. 9 ff, Fig. 2 on p. 12). 대신, 예상 배출량은 2100년까지 3°C 온도 상승을 가리키는 궤도와 일치한다(IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018, p. 18, D1.1).

3. 유럽 연합의 2021~2030년 기후 목표, 즉 유럽 전역의 온실가스 배출량을 1990년 대비 최소 40% 감축하는 것은 2005년 대비 ETS(배출권거래제) 부문의 온실가스를 43%, 비ETS 부문의 온실가스를 30% 감축함으로써 달성할 것이다(다음과 비교: European Council, EUCO 169/14, European Council meeting (23 and 24 October 2014) – Conclusions, 2014, p. 1). 유럽 연합이 설정한 기후 목표는 최근 40%에서 55%로 인상되었다(다음과 비교: European Council, EUCO 22/20, European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions, 2020, p. 5).

배출권거래제는 대형 연소 공장, 에너지 집약적인 산업, 그리고 2012년부터는 항공 부문에서 배출되는 온실가스 배출량을 다룬다. 현행 배출권 거래 지침(Directive (EU) 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments, and Decision (EU) 2015/1814, OJ L 76/3)은 목표 배출량 감축을 달성하기 위해 거래 가능한 총 배출 허용량이 2021년부터 매년 선형적으로 줄어들어야 한다는 것을



규정한다(다음과 비교: Recital 2 of Directive (EU) 2018/410). 여기에서는 개별 회원국에 대한 특정 감축 할당량이 부과되지 않는다.

대조적으로, 노력분담 영역은 배출권거래제의 범위를 벗어나는 배출량에서 큰 부분을 차지한다. 이 영역에서는 각 회원국이 처음부터 백분율 단위로 감축 할당량을 할당받는다. 2013~2020년의 기간 동안, 노력분담은 소위 노력분담결정(Decision of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020, OJ L 140/136)에 의해 관리되었다. 2021~2030년의 기간 동안, 노력분담 부문에서 달성해야 할 배출량 감축은 유럽 노력분담규정에 명시되어 있다. 부속서 1과 관련하여 노력분담규정의 제4조 제1항에 따라, 독일은 2030년까지 노력분담 부문에서 온실가스 배출량을 2005년 대비 38% 줄여야 한다. 이 규정은 단순히 궁극적인 목표를 설정하는 것이 아니라 구체적인 전체 감축 경로를 정한다. 이 경로는 개별 회원국이 매년 달성해야 하는 최소 필요 감축량을 모든 적용되는 배출량에 대한 균일한 배출 상한의 형태로 결정한다. 회원국은 더 야심찬 목표를 자유롭게 추구할 수 있다. 제5조에서, 규정은 또한 다양한 유연성 메커니즘을 제공한다. 예를 들어, 제5조 제1항부터 제3항을 통해 회원국은 연간 부족분 또는 초과분을 자체 예산에서 균형 있게 조정할 수 있다. 또한, 제5조 제4항 및 제5항은 회원국 간의 이전 가능성을 허용한다.

4. 연방기후보호법 제3조 제1항, 별지 1 및 2와 연계한 제4조 제1항, 유럽 노력분담규정 제5조와 연계한 제4조 제3항 제2문, 제4조 제5항 및 제6항, 제8조 및 제9조 조항 각각에 대하여 4개의 병합된 헌법소원 중 하나 이상이 이의를 제기한다. 해당 조항들은 다음과 같다.

제3조 국가 기후 목표

(1) 온실가스의 배출량은 1990년의 수준에 비해 점진적으로 감축되어야 한다. 2030년까지 달성해야 할 감축량은 최소 55%이어야 한다.

[...]

제4조 허용되는 연간 배출량, 행정 입법 제정 권한

(1) 이 법 제3조 제1항의 국가 기후 목표를 달성하기 위하여, 다음 부문에 대한 연간 배출량을 정하여 연간 감축 목표를 정한다.

1. 에너지,
2. 산업,

3. 운송,
4. 건물,
5. 농업,
6. 폐기물 및 기타.

개별 부문과 부문별 배출원은 부속서 1에 표시되어 있다. 2030년까지의 연간 배출량은 부속서 2를 기준으로 한다. 에너지 부문에서는 연간 배출량 중 온실가스 배출량을 최대한 꾸준히 줄여야 한다. 2031년부터의 기간 동안, 연간 감축 목표는 이하 제6항에 따라 제정된 행정 입법을 통해 업데이트되어야 한다. 이 법이 언급하는 연간 배출량은 구속력이 있어야 한다. 주관적 권리와 실행 가능한 법적 지위는 이 법에 의해 또는 이 법에 근거하여 확립되지 않는다.

[...]

(1) 2021년부터 온실가스 배출량이 해당 연간 허용 부문별 배출량보다 많거나 적은 경우, 이 차이는 이 법 제3조 제1항에 언급된 다음 목표 연도까지 잔여 연간 배출량에서 균등 분할로 공제하거나 더해야 한다. 전술한 내용은 유럽 노력분담규정의 요구사항을 침해하지 않아야 한다.

[...]

(5) [...]

(6) 2025년 연방정부는 행정 입법을 통해 2030년 이후 추가 기간 동안 매년 감축되는 배출량을 정한다. 이 배출량은 이 법의 기후 목표 달성 및 유럽 연합 법률의 요구사항과 일치해야 한다. 매년 감소하는 배출량이 2030년 이후 기간에 대해 정해지면, 행정 입법은 연방하원의 동의를 받아야 한다.

연방하원이 수령일로부터 6주가 경과할 때까지 행정 입법을 고려하지 않은 경우, 수정되지 않은 행정 입법에 동의한 것으로 간주된다.

부속서 1(제4조 및 제5조까지) 부문

[...]

부속서 2(제4조까지) 연간 배출 허용량



연간 배출량 (CO2 등가 백만 톤 단위)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
에너지	280		257								175
산업	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
건물	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
운송	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
농업	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
폐기물 및 기타	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

[...]

[...]

II.

1. 인위적인 기후변화의 사실적 배경, 그 결과 및 관련 리스크는 정부간기후변화협약체(Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC)가 발행한 평가 보고서 및 특별 보고서에 설명되어 있다. 이 보고서는 기후변화에 대한 현재 지식 상태에 대한 신뢰할 수 있는 요약본으로 여겨진다. 따라서 유럽 연합과 국제 기구뿐만 아니라, 연방 환경청(Umweltbundesamt - UBA), 독일 환경 자문 위원회(Sachverständigenrat - SRU)의 지원을 받는다. IPCC는 1988년 유엔환경계획(United Nations Environment Programme - UNEP)과 세계기상기구(World Meteorological Organization - WMO)가 설립한 정부간 위원회로(Memorandum of Understanding between the UNEP and the WMO on the IPCC of 8 May 1989), 유엔총회의 승인을 받았다(UN General Assembly Resolution 43/53 of 6 December 1988, Protection of global climate for present and future generations of mankind, E 5, in: General Assembly, 43rd session, Doc A 43/49).

IPCC의 임무는 기후변화에 대한 과학적 연구 상태를 포괄적이고 객관적인 방식으로 제시함으로써, 과학 기반 결정의 근거를 제공하는 것이다. 이를 위해 현재 전 세계에 출간된 과학, 기술, 사회경제적 문헌의 결과를 종합한다. IPCC는 자체적으로 연구를 수행하지 않고 이러한 출판물의 주요 연구결과를 평가 보고서 및 특별 보고서에 요약하고 과학적 관점에서 평가한다. 저자들은 과학적 연구 상태의 평가를 합의해야 하며, 신뢰 수준을 명시하고 모순되는 견해, 지식 격차, 불확실성을 명확하게 제시해야 한다(보다 자세한 내용은 다음 참조: IPCC, Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment

of Uncertainties, 2010; 또한 다음 참조: IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018, p. 4 fn. 3). 그런 다음, 독립적인 전문가들이 결과를 다시 한번 검토한 후 전체 회의에서 회원국 정부가 정책 입안자용 요약본을 채택한다. 요약본은 기본 보고서에 포함된 정보만 전제할 수 있다. 과학적 전문지식을 바탕으로 선정된 검토 저자 그룹은 정부가 재구성하여 제시한 내용이 올바른 지 여부를 결정한다(자세한 내용은 다음 참조: IPCC, Procedures for the Preparation, Review, Acceptance, Adoption, Approval and Publication of IPCC Reports, 2013; []). -

2. 만장일치와 다름없는 과학적 의견에 따르면, 역사적 수준과 비교하여 현재 관측 가능한 지구 온난화의 급격한 가속화는 본질적으로 인위적인 배출로 인한 대기의 물질 균형 변화 때문이다. CO₂ 농도 증가는 여기서 특히 중요한 역할을 하는 것으로 간주된다(IPCC, Fifth Assessment Report, Climate Change 2013, The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, 2016, p. 11; UBA, Klima und Treibhauseffekt, 2020, p. 2 f.). - CO₂의 대기 농도는 산업화 이전 시대에 비해 40% 증가했는데, 일차적인 원인은 화석연료 배출, 이차적인 원인은 삼림 벌채 및 기타 토지 사용 변화이다(IPCC, loc. cit., p. 11).

간단히 말해서, 주요 관계는 다음과 같이 요약할 수 있다. 인간에 의한 대기 중 온실가스 농도의 증가는 지구의 방사선 균형을 변화시키고 결과적으로 지구 온난화를 초래한다. 지구 대기에 있는 온실가스는 지구가 방출하는 열 복사를 흡수하고 그중 일부를 지구 표면으로 다시 방출한다. 따라서 온실가스에 의해 방출되는 열복사는 추가적인 열복사로 지구 표면에 도달한다. 들어오고 나가는 열을 보상하기 위해, 지구의 표면은 더 많은 열을 방출한다. 이것은 지면 근처의 대기를 더 따뜻하게 만든다(IPCC, loc. cit., p. 11 f.; Rahmstorf/Schellnhuber, Der Klimawandel, 9th ed. 2019, 12페이지 이하, 30페이지 이하; UBA, Klima und Treibhauseffekt, 2020, 2페이지). 향후 온도가 얼마나 높게, 얼마나 빠르게 계속 상승할 것인지는 대기 중 온실가스의 비율에 달려 있으며, 따라서 인위적으로 배출되는 온실가스의 양, 특히 CO₂ 배출량에 크게 좌우된다(IPCC, loc. cit., p. 17 f., 26). 이는 기후 관련 온실가스의 총 배출량과 평균 표면 온도의 증가 사이에 거의 선형적인 관계가 있기 때문이다(SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen Zur Legitimation von Umweltpolitik, Special report, 2019, p. 36). 기후변화에 대처하기 위한 추가적인 조치가 없다면, 2100년까지 지구 기온이 3°C 이상 상승할 가능성이 있다고 여겨진다(BMU, Climate Action in Figures, 2019 edition, p. 6 f.).

3. 온실효과는 환경과 지구의 기후에 광범위한 영향을 미친다. 예를 들어, 그것은 얼음 덩어리(빙권)에 영향을 미친다. 지구 온난화로 인한 결과에는 극지방 해빙의 감소, 그린란드와 남극 대륙의 대륙 빙상의 용해, 전 세계적으로 관찰될 수 있는 빙하의 후퇴 등이 있다. 이러한 얼음 덩어리의 변화는 해수면 상승에 상당한 기여를 한다(IPCC, Fifth Assessment Report, Climate Change 2013, The Physical Science Basis, Summary



for Policymakers, 2016, p. 7, 23 f.; Rahmstorf/ Schellnhuber, Der Klimawandel, 9th ed. 2019, p. 57, 59, 63 f.). 지구 온난화가 1.5°C 진행될 경우, 2100년까지 지구 평균 해수면 상승폭은 26~77cm가 될 것으로 예상된다. 지구 온난화가 2°C에 이르면 10cm 더 상승할 것이다(IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018, p. 11). 게다가, 그린란드 빙상이 녹고 다른 담수가 북대서양으로 유입됨에 따라 북대서양의 열염 순환(대서양 자오선 전복 순환)이 약화되고 있다는 징후가 있다. 약화가 상당히 진전되면 유럽, 북미, 다른 지역의 기상 시스템에 큰 영향을 미칠 것이다. 북대서양 지역은 몇 도 정도 빠르게 냉각될 것이고, 남반구는 더욱 따뜻해질 것이다. 다른 예상되는 영향으로는 겨울 폭풍, 강수량, 홍수가 북유럽에서 증가하고 강수량이 남유럽에서 감소하는 것 등이 있다. 사헬에서는 관련된 가뭄으로 강수량이 감소할 것이 예상된다(IPCC, Special Report on the Ocean and the Cryosphere in a Changing Climate, Executive Summary, 2020, p. 75; Rahmstorf/Schellnhuber, Der Klimawandel, 9th ed. 2019, p. 66 f.; SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen Zur Legitimation von Umweltpolitik, Special Report, 2019, p. 38; IPCC, Special Report, The Ocean and the Cryosphere in a Changing Climate, 2019, p. 618, 621 f.). 기후변화와 관련된 기온 상승은 또한 제트 기류의 위치와 강도에 영향을 미치는데, 이에 따라 지구 전체의 바람 패턴이 영향을 받고, 이는 다시 폭우, 홍수, 허리케인, 폭염 및 가뭄과 같은 비정상적으로 오래 지속되는 극단적인 대규모 기상 현상으로 이어질 수 있다(Rahmstorf/Schellnhuber, loc. cit., 68페이지 이하, 72페이지; SRU, loc. cit., 38페이지 이하).

티핑 포인트 역학은 환경에 광범위한 영향을 미칠 수 있기 때문에 생태학적 안정성에 특별한 리스크를 제기하는 것으로 간주된다. 티핑 요소(Tipping element)는 지구 기후에 특별한 의미가 있고 스트레스가 가해질 때 갑작스럽고 종종 되돌릴 수 없는 변화를 겪는 지구 시스템의 구성 요소이다. 예를 들어 시베리아와 북아메리카의 영구 동토층, 극지방의 얼음 덩어리, 아마존 열대 우림, 주요 바람과 해류 시스템이 있다. 특정한 온도 제한을 초과하는 등 관련 환경 매개변수가 사소하게 동요할 경우, 매개변수 값이 임계점인 티핑 포인트에 이미 근접해 있었다면 이러한 티핑 요소가 질적으로 다른 상태로 전환될 수 있다. 티핑 요소들은 또한 서로 상호작용할 수 있다. 예를 들어, 그린란드 빙상이 녹으면 대서양 순환이 바뀌어 남극의 얼음이 불안정해질 수 있다. 이러한 일련의 상호작용이 지구 시스템을 변화시킬 수 있다는 것을 배제할 수 없지만, 이 부분은 여전히 제대로 연구되지 않은 것으로 간주되고 있다(티핑 포인트에 대해서는, SRU, loc. cit., p. 39 f. 및 추가문헌).

4. 기후변화에 대한 추가적인 조치가 마련되지 않는 한 2100년까지 지구 기온이 3°C 이상 상승하는 것이 가능성이 있는 것으로 간주되고 있는데, 이 경우 지구 온난화와 기후변화의 결과가 극심할 것으로 예상된다(BMU, Climate Action in Figures, 2019 edition, p. 6 f.). 그러나, 온도 상승이 이보다 낮더라도, 기후변화는 여전히 개인과 사회에 심각한 부정적인 결과를 초래할 것이다(a). 독일에서 기후변화는 이미 다양한 직접적인 영향을 미치고 있으며, 그 심각성은 지구 온난화가 진행됨에 따라 크게 확대될 수 있다(b).

또한 기후와 관련된 인간 이동과 유럽으로의 이주가 증가함으로써 독일도 세계 다른 지역의 기후변화의 결과에 간접적으로 영향을 받을 수 있다(c).

a) 과학계가 간주하는 바에 의하면, 폭염, 가뭄, 폭우, 홍수, 허리케인, 산불과 같은 최근 기후와 관련된 기상 이변의 영향은 기후변화에 대한 인간의 취약성을 보여주는 것이다. 이렇게 기후와 관련된 기상 이변의 결과에는 식량 생산 및 수도 공급의 중단, 인프라 및 거주지의 손상, 질병 및 사망은 물론 사람들의 정신 건강과 웰빙에 대한 영향도 포함된다(IPCC, Fifth Assessment Report, Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Summary for Policymakers, 2016, WGII-6). 인간의 건강은 특히 기후변화에 취약하다. 날씨와 기후 패턴의 변화는 전염성 질병과 알레르기 같은 비전염성 질병의 증가로 이어질 수 있다. 또한 심혈관 및 호흡기 질환과 관련된 증상의 악화로 이어질 수 있다. 폭풍, 홍수, 눈사태 또는 산사태와 같은 극한 상황은 생명과 신체에 즉각적인 리스크를 초래한다. 더욱이, 사회적, 심리적 압박을 증가시키고 스트레스, 불안 발작, 우울과 같은 장애를 유발할 수 있다(UBA, 2019 Monitoring Report on the German Strategy for Adaptation to Climate Change, 2019, p. 31).

b) 기후변화는 이미 독일에서 여러 가지 영향을 미치고 있다. 2018년까지, 독일은 연평균 기온은 산업화 이전 시대와 비교했을 때 1.5°C 상승했다(UBA, loc. cit., p. 7). 극도로 더운 날이 발생할 확률이 높아졌다. 기후변화로 인한 폭염은 이미 독일에서 인간의 건강을 위협하고 있다(Federal Government, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020, p. 11; 또한 다음 참조: UBA, Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel, 2015, p. 603). 서유럽에서 여름 폭염이 지속되는 기간은 1880년 이후 약 3배로 늘었다. 기후 예측에 따르면 온실가스 배출이 줄어들지 않고 계속되면 이러한 발전이 상당히 악화될 것이다. 21세기 말까지 폭염의 수는 북부 독일에서는 연간 5건, 남부 독일에서는 연간 30건까지 잠재적으로 증가할 수 있다. 기온 기록이 깨질 확률도 크게 높아질 것으로 보인다. 특히 여름 동안, 이러한 사건이 10배 증가하는 것이 현실적으로 간주된다(Deutschlander/Machel, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zoller (eds), Klimawandel in Deutschland, 2017, p. 55).

세계적인 해수면 상승은 독일에도 영향을 미칠 것이다. 지난 100년 동안, 해수면은 독일 만에서 약 20cm, 독일 발트해 연안에서는 약 14cm 상승했다(Deutscher Wetterdienst, National Climate Report, 2017, p. 5). 배출이 완화되지 않을 경우, 해수면은 21세기 말까지 1미터 이상 상승할 것으로 예상된다. 여기서 빙상이 붕괴될 가능성은 고려되지 않았다(Deutscher Wetterdienst, loc. cit., p. 29). 평균 해수면이 장기적으로 변화하면 북해와 발트해에서 특히 높은 폭풍 해일이 발생할 확률이 크게 증가할 수 있다(Weiße/Meinke, in: Brasseur/Jacob/Schuck-Zoller (eds), Klimawandel in Deutschland, 2017, p. 78). 따라서 독일 해안 지역은 홍수의 더 큰 리스크에 노출되어 있다. 독일의 해안 지역은 북해 연안에서 해발 5m 이하 또는 발트해 연안에서 해발 3m



이하일 경우 리스크가 있을 것으로 간주된다. 면적은 약 13,900km²이고 주민은 320만 명이다. 폭풍 해일은 함부르크, 브레멘, 킬, 뉘른베르크, 로스토크, 그라이프스발트 같은 해안 근처의 도시에 특별히 리스크가 있다(UBA, Monitoring Report on the German Strategy for Adaptation to Climate Change, 2019, p. 72).

기후변화가 지하수 형성에 미치는 영향은 독일에서 이미 명백하다(UBA, loc. cit., p. 48 f.). 온도가 상승하면 전체 증발량이 높아지고, 그 결과 지하수에 침투하는 물이 더 적게 흘러내린다. 장기 평균 대비 평균 지하수 수위가 낮은 달이 훨씬 더 빈번해지고 있다. 특히 독일 북동부의 강수량이 낮은 지역에서는 지하수 수위가 낮아지는 경향이 특히 강하다. 이러한 상황은 특히 브란덴부르크, 작센안할트, 메클렌부르크포어포메른에서 만연하다. 그러나 고지 및 고산 지역과 같이 특히 강수량이 많은 지역에서도 지하수 수위가 낮은 것이 분명하게 관찰된다(UBA, loc. cit., p. 48 f.). 다른 면에서도, 기후변화는 다양한 분야에서 독일의 수자원 체제를 변화시키고 있다. 예를 들어, 여름 반년 동안 물 가용성이 크게 감소하고 있으며, 호수의 수온은 상승하고, 북해와 발트해의 수온도 증가하고 있다(UBA, loc. cit., p. 51 f., 56 f., 60 f., 82).

독일에서 관찰되는 건조와 가뭄의 증가는 특히 어려운 것으로 간주된다. 토양의 관련 탈수는 농업에 특히 중요하다. 토양 습도는 식물의 수분 공급 수준에 매우 중요하다. 토양 습도가 소위 사용 가능한 필드 용량(nutzbare Feld-kapazität - nFK)보다 30%에서 40% 아래로 떨어지면 식물의 광합성과 성장이 급격히 감소한다. 1961년 이후 독일에서는 가벼운 모래 토양과 더 많은 물을 저장하는 무거운 토양 모두에서 토양 습도 수준이 30% nFK 미만인 평균 일수가 크게 증가했다. 동부 독일과 라인-마인 지역은 특히 점점 더 건조한 토양의 영향을 받는다(UBA, loc. cit., p. 26).

c) 기후변화는 또한 인간의 이동과 이주의 중요한 동인이다. 이미 자연 재해와 가뭄의 증가와 해수면 상승과 같은 장기적인 환경 변화 때문에 집을 떠나는 사람들이 있다. 건강에 부정적인 영향을 미치는 것 외에도, 변화는 식량 생산과 공급에도 주된 악영향을 미친다. 기근의 리스크가 증가하고 있다. 동시에, 기후변화는 사회적 불평등을 악화시키고 물, 식량, 방목지에 대한 경쟁이 치열해지면서 폭력 갈등에 대한 잠재적 리스크를 갖고 있다. 온난화가 증가할 경우 저지대 해안 지역, 삼각주, 작은 섬이 해수면 상승과 관련된 해수 침입, 홍수, 인프라 손상을 포함한 특정 리스크에 노출된다. 해수면이 상승함에 따라, 지역 주민들은 주기적이거나 영구적인 홍수로 인해 섬과 해안 지역을 포기하게 될 것이다. 기후변화가 점점 더 현저해짐에 따라 전 세계의 난민 이동이 확대되고 유럽으로의 국제적 이동 및 이주가 심화될 수 있다(다음 참조: German Advisory Council on Global Change, Special Report, Climate Protection as a World Citizen Movement, 2014, p. 28, 61; United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Climate Change, Disasters and Displacement, 2017, p. 1 이하; IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018, p. 9; BMU, Climate Action in Figures, 2019 edition, p. 19; Rahmstorf/Schellnhuber, Der Klimawandel, 9th ed.

2019, p. 71, 75; UNHCR, Global Report 2019, p. 29 이하).

5. 산업화가 시작된 이래로, 모든 인위적 온실가스 배출의 절반 이상이 오늘날 산업화된 국가들에 의해 야기되었다. 최근 몇 년 동안, 신흥국으로부터의 배출량 또한 급증했다. 현재 온실가스의 가장 큰 배출국은 미국, 유럽 연합, 중국, 러시아, 인도이다. 역사적으로 독일은 온실가스 배출량의 4.6%를 차지한다. 2018년 독일의 1인당 CO2 배출량은 9.2톤으로 전 세계 1인당 평균인 4.97톤보다 거의 두 배나 높았다(BMU, Climate Action in Figures, 2020 edition, p. 12).

독일은 세계 인구의 약 1.1%를 차지하지만, 현재 연간 온실가스 배출량의 거의 2%를 차지하고 있다. 그러나 독일의 온실가스 배출량은 1990년 이후 줄어들었다. 1990년 1.251기가톤의 온실가스가 배출됐지만, 2019년에는 수치가 약 0.805기가톤으로 줄어들었다(BMU, loc. cit., p. 12 f, 27 f; 2019년의 모든 데이터는 추정치로 보고서에 표시됨). 2019년 온실가스 배출량 중 에너지 부문이 가장 큰 몫을 차지했다. 이러한 배출은 주로 발전소의 화석연료 연소에서 비롯된다. 그러나 1990년 수준에 비해 이러한 온실가스 배출량은 2019년까지 45% 줄어들었다(BMU, loc. cit., p. 29 이하). 산업 부문은 2019년 독일에서 두 번째로 큰 온실가스 배출 부문이었다. 여기서 온실가스는 산업 전기 공급뿐만 아니라 철강, 화학, 비철금속, 시멘트, 석회, 유리, 종이를 포함하는 에너지 집약적인 부문에서 주로 발생한다. 1990년에 비해 이 지역의 배출량은 2019년까지 34% 감축되었다(BMU, loc. cit., p. 33 이하). 2019년 세 번째로 큰 온실가스 배출원은 운송 부문으로, 자동차가 배출량의 94%를 차지했다. 1990년과 비교했을 때 운송 부문의 온실가스 배출량은 2019년까지 0.1% 줄었다(BMU, loc. cit., p. 36 이하). 다만 1990년에 비해 배출량이 증가한 국제 항공 및 해운 수치는 포함하지 않는다(다음 참조: UBA, Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol 2020, National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990 – 2018, 2020, p. 159). 다음은 건축 부문으로, 개인 가정과 무역, 상업, 서비스에서 발생하는 배출량을 통합한다. 이 부문에서는 난방 및 온수를 제공하기 위해 화석연료를 태우는 데서 배출이 주로 발생한다. 2019년까지 배출량이 1990년 대비 42% 줄었다(BMU, Climate Action in Figures, 2020 edition, p. 40 f). 농업 부문에서는 토지 이용과 축산업이 온실가스 배출에서 가장 큰 몫을 차지한다. 메탄과 아산화질소의 온실가스는 여기서 특히 관련이 있다. 이 부문의 온실가스 배출량은 1990년에 비해 2019년까지 24% 줄었다(BMU, loc. cit., p. 42 f). 폐기물 및 재활용 관리 부문에서는 2019년까지 온실가스 배출량이 1990년 대비 76% 줄었다(BMU, loc. cit., p. 44 f).



III.

현재 상황으로 볼 때, 인간에 의한 기후변화를 현저하게 늦추는 유일한 방법은 CO2 배출을 줄이는 것이다.

1. 인간에 의한 기후변화는 지구 대기에서 인위적인 온실가스 농도의 증가를 제한함으로써 속도를 늦출 수 있다(자세한 내용은 다음을 참조: SRU, *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020*, p. 39 이하, 9 단락 이하 및 추가문헌). CO2의 양적 중요성과 특정한 수명 때문에, CO2의 농도는 여기서 특히 중요하다. 시간이 지남에 따라 누적된 인위적 CO2 배출의 총량과 지구 온도 상승 사이에는 대략 선형적인 관계가 있는 것으로 추정된다. 소량의 인위적 배출물만이 해양과 육지 생물권에 흡수된다. 입법자는 1990년 연간 배출량의 5%가 독일의 “순 온실가스 중립성”에 해당할 것이라고 가정했는데(연방기후보호법 제2조 제9호 법률상 정의 참조. IPCC, *Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018*, p. 24 또한 참조), 이 배출량이 특히 토양, 숲, 수역과 같은 천연 탄소 흡수원의 장기간 격리에 의해 상쇄될 것이기 때문이다(BTDrucks 19/14337, p. 24). 그러나, 잔여 인위적 CO2 배출물의 대부분은 대기 중에 오랫동안 머무르며, 이 대기 중에서 축적되고 CO2 농도에 기여하기 때문에 지구의 온도에 영향을 미친다. 다른 온실가스와는 달리 CO2는 인간과 관련된 일정 기간 동안 자연적으로 지구 대기를 떠나지 않는다. 이는 지구 대기로 유입되어 인위적으로 제거되지 않는 CO2의 양이 증가할 때마다(이하 제33항 참조) CO2의 농도가 영구적으로 증가하고 온도가 더 상승한다는 것을 의미한다. 이러한 온도 상승은 온실가스 농도가 일정 수준에서 안정되더라도 계속될 것이다. 따라서 지구 온난화를 제한하기 위해서는 전 지구적인 CO2의 총 누적 인위적 배출량을 제한할 필요가 있다(IPCC, *loc. cit.*, p. 12, C.1.3).

2. 지구 대기에서 CO2 농도의 추가적인 증가를 제한하는 것은 애초에 그러한 온실가스 배출을 발생시키지 않음으로써(예를 들어 화석연료를 태우지 않음으로써) 추가적인 CO2 배출 감축으로 주로 달성될 수 있다. 다른 옵션으로는 CO2 배출이 실제로 발생하는 것을 방지하지는 않지만 대기 중으로 배출되는 것을 방지하는 조치 또는 이후에 대기에서 CO2 배출을 제거할 수 있는 조치(“네거티브 배출”, “이산화탄소 제거(Carbon Dioxide Removal - CDR)”, “탄소 포획 및 저장(Carbon Capture and Storage - CCS)”)가 있다. IPCC는 특히 지구 온난화를 1.5°C로 제한하거나 이후에 그 수준으로 되돌리는 목표를 달성하기 위해서는 이러한 기술을 미래에 사용하는 것이 필수적이라고 간주한다. 그러나, 네거티브 배출 기술은 현재 적어도 대규모로는 구현하기 어려운 것으로 간주되고 있다. 경제적 실행 가능성, 기술적 타당성, 국제적 조정은 물론 사회적 영향, 그리고 무엇보다도 대두되는 생태학적 리스크 측면에서 상당한 제한과 우려가 있다(IPCC, *Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018*, p. 17 C.3; UBA, *Position on Carbon Dioxide Removal, 2019*; SRU, *Umweltgutachten 2020*, p. 62 이하. 또한 Markus/Schaller/Gawel/Korte, *NuR 2021*, p. 90 이하 및 추가문헌 참조).

다른 전략은 기후변화를 제한하는 것을 목표로 하지는 않지만, 특히 사람들에게 미치는 부정적인 영향을 완화하는 것이다. 이 전략은 일반적으로 “적응”이라고 한다(다음과 비교: Federal Government, German Strategy for Adaptation to Climate Change, 17 December 2008). 이러한 옵션에는 제방의 보강 및 높임, 농작물의 변화, 각 부지에 적합한 수종 식재를 통한 산림 전환, 도시 열섬을 방지하기 위한 신선한 공기 통로와 녹지 공간을 포함하는 새로운 도시 계획 방법, 적합 지역의 개간 및 녹지화가 포함된다(UBA, 2019 Monitoring Report on the German Strategy for Adaptation to Climate Change, 2019, p. 72 f, p. 102 ff, 128 ff, 160 f, 162 ff; Federal Government, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020, p. 52 ff).

3. 지구 대기 중 CO₂ 농도와 온도 상승을 특정 수준까지 제한할 필요가 있는지, 그리고 그 수준은 어느 정도여야 하는지 등은 기후 정책의 문제이다. 자연과학으로는 답할 수 없다. 그러나 과학적 발견은 특정 기후 목표를 달성하는 데 필요한 감축의 지표를 제공한다. 이러한 측면에서 기후과학 및 기후 정책은 온도, 대기 CO₂ 농도, CO₂ 배출과 관련된 다양한 목표 및 측정 매개변수를 사용한다. 파리 기후 목표(상기 제7항 및 그 아래 참조)는 최대 온난화 또는 온도 목표로 공식화되었다. 이러한 온도 목표를 사용하는 방법론적 이점은 지구의 평균 온도가 지구 시스템 전체의 상태를 나타내는 핵심 지표이기 때문에 지구 온난화의 영향과 직접적인 상관관계에 있다는 것이다.

지구 온도 목표에서 CO₂ 배출량 감축 사양을 도출하기 위해서는 기후 물리학 기반의 계산을 사용하여 온난화 수준을 배출된 CO₂ 양으로 변환해야 한다. CO₂ 농도와 지구 온난화 사이의 상관관계를 고려할 때, 이는 기후 시스템의 복잡성으로 인해 계산에 대한 불확실성이 지속되더라도 실행 가능한 접근법이다(SRU, loc. cit, p. 39 ff. para. 8 f; 더 자세한 내용은 이하 제216항 및 그 아래 계속 참조). 거의 선형적인 상관관계를 고려할 때, 지구의 온도가 일정 수준을 넘지 않기 위해 대기 중에 용인될 수 있는 최대 CO₂ 농도를 대략적으로 기술할 수 있다. 또한, 이미 도달한 CO₂ 농도는 대략적으로 알려져 있다. 이를 바탕으로 원하는 온도를 초과하지 않고 지구 대기 중으로 방출되어 영구적으로 남을 수 있는 CO₂의 양을 대략적으로 결정할 수 있다. (현재 소량인) 네거티브 CO₂ 배출량(즉, 대기권에 도달하지 않거나 이후 제거되는 배출량)도 포함하면, 지구 온난화가 온도 제한을 초과하지 않을 경우 여전히 배출될 수 있는 총 CO₂ 양을 구할 수 있다. 기후 정책과 기후 과학 담론 내에서, 이 배출량을 “탄소 예산” 또는 “CO₂ 예산”이라고 한다(IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018, p. 12 f, 24; SRU, loc. cit, p. 38 para. 3). IPCC는 서로 다른 확률을 가진 서로 다른 온도 목표치에 대한 잔여 전 지구적 CO₂ 예산 범위를 작성했다(IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, 2018, Chapter 2, p. 108, Tab. 2.2). 이를 바탕으로 자문위원회는 지구 온난화를 1.75°C로 제한하는 독일의 잔여 예산을 계산했다. 이때 목표를 준수할 확률이 67%라는 IPCC의 계산을 기반으로 했다(SRU, loc. cit, p. 52; 이러한 가정과 신뢰성에 대한 자세한 내용은 이하 제219항 및 그 아래 계속 참조).



4. 연방기후보호법 제1조 제3문에서 연방기후보호법의 기반이 되는 기본 원칙 중 하나로 선언한 바와 같이 2050년까지 온실가스 중립을 달성하기 위해서는 근본적인 변환이 필요할 것이다. 우리의 현재 생활 방식에서, 사실상 모든 형태의 행동은 직간접적으로 CO2 배출을 포함한다. 대규모 산업 발전소가 CO2 배출의 유일한 원천은 아니며, 일상적인 인간의 행동도 직간접적으로 기여한다. 난방, 조리, 조명 등을 위해 연료나 전기를 직접 소비하는 것과 CO2의 관련성은 즉각적으로 분명하지만, 다른 공정의 CO2 측면은 한눈에 파악하기 힘들다. 온실가스 배출은 상품과 서비스를 사용할 때뿐만 아니라 전체 가치 사슬에서 발생한다. 처음에는 생산 중에, 다음으로는 저장 및 운송 중에, 그리고 마지막으로 폐기와 관련하여 발생한다. 석유의 추출, 화석연료의 운송, 심지어 풍력 발전소의 건설까지, 이 모든 것들은 에너지를 필요로 하기 때문에 온실가스를 생산한다. 금속 및 화학 산업이나 광물 제품 제조와 같은 일부 생산 공정은 특히 에너지 집약적이고 배출 집약적이다. 예를 들어 시멘트 산업은 전 세계적으로 인위적인 CO2 배출량의 6~7%를 차지한다(다음과 비교: UBA, Prozesskettenorientierte Ermittlung der Materialund Energieeffizienzpotentiale in der Zementindustrie, 2020, p. 11 ff). 한편, 건설업계에서 사용되는 발포체 및 단열재, 소화기, 에어컨 시스템, 알루미늄 제품, 방음창, 페인트, 접착제 등의 에너지 집약적 생산은 직접적으로 보이지 않지만 간접적으로 온실가스 배출에 기여한다. 특정 조건에서의 소비재 사용은 온실가스 배출에도 큰 간접적 영향을 미칠 수 있는데, 이는 섬유업계를 통해 알 수 있다. 2015년 전 세계 섬유 생산으로 인한 온실가스 배출량은 약 1.2기가톤으로 추정되었으며, 이는 국제 해운 및 항공을 합친 총 배출량의 거의 두 배이다(UBA, Big Points des ressourcenschonenden Konsums als Thema für die Verbraucherberatung - mehr als Energieeffizienz und Klimaschutz, 2019, p. 78 및 추가문헌; 특정 제품 그룹의 환경 비용에 대해서는 다음을 참조: UBA, Umweltkosten von Konsumgütern als Ansatzpunkt zur Verbesserung marktlicher und nicht-marktlicher Verbraucherinformationen “Zweites Preisschild”, 2020, p. 56 ff). 의류 및 신발은 수명 주기(생산, 사용, 폐기) 전반에 걸쳐 전 세계 온실가스 배출량의 약 8%를 차지한다(European Topic Centre on Waste and Materials in a Green Economy, Textiles and the environment in a circular economy, 2019, p. 2 및 추가문헌). 현재의 생활 방식, 예를 들어 새로운 건물을 건설 및 활용하고 옷을 착용하는 것 같은 일반적이고 일상적인 활동을 유지하며 기후 중립을 달성하기 위해서는 생산, 소비 및 일상 활동의 패턴이 근본적으로 변화하고 제한되어야 한다.

IV.

헌법소원을 통해 청구인들은 주로 정부가 온실가스, 특히 CO2를 줄일 수 있는 충분한 법적 체계를 만들지 못했다고 주장한다. 그들은 연방기후변화법에 명시된 CO2 배출량 감축이 1.5°C 온도 제한과 상관관계가 있는 잔여 CO2 예산을 유지하기에 적절하지 않다고 주장한다. 헌법소원은 주로 기본법 제2조 제2항 제1문 및 제14조 제1항에 따른 기본권에서 발생하는 보호 의무, 인간 존엄성에 부합하는 미래에 대한 기본권과

생태적 최저생활수준에 대한 기본권(청구인들은 이 두 기본권을 기본법 제20a조와 연계한 기본법 제2조 제1항으로부터, 그리고 기본법 제1조 제1항 제1문과 연계한 기본법 제2조 제1항으로부터 각각 도출한다) 및 법적 조항의 요구사항, 그리고 청구인들이 “합리성 의무”라고 부르는 국회의 조사 및 입증 의무에 의존한다.

1. 절차 1 BvR 2656/18의 헌법소원은 연방기후변화법이 발효되기 전인 2018년에 제기되었다. 연방하원은 2019년 12월 6일자 성명을 통해 이 문제에 대한 입장을 밝혔다. 연방하원 의회그룹 BUNDNIS 90/DIE GRuN은 2019년 12월 17일자 성명을 통해 자신의 입장을 분명히 했다. 연방정부는 2020년 2월 14일자 성명에서 입장을 정리했다. 2020년 6월 15일자 서신을 통해, 헌법소원은 당시 발효된 연방기후변화법을 고려하여 수정되었다.

a) 청구인들은 입법자가 조치를 취하지 않았다고 주장한다. 1~11번 청구인들은 기후 행동이 불충분하기 때문에 정부가 기본법 제2항 제2조 제1문 및 부분적으로는 제14조 제1항으로부터 발생하는 보호 의무를 위반했다고 주장한다. 청구인들은 또한 의회가 입법 행위 시 필수사항을 명시하도록 요구하는 “필수사항 원칙”(Wesentlichkeitsgrundsatz)을 준수하지 않았음을 이유로 기본법 제1조 제1항 제1문과 연계한 제2조 제1항(“생태적 최소생활수준”)을 위반하였고, 기본법 제20조 제3항과 연계한 기본적 자유권을 침해했다고 주장한다. 그들은 연방기후변화법에 필요한 야심이 결여되어 있기 때문에 그들의 소원을 바꾸는 데 아무런 조치도 취하지 않았다고 주장한다. 청구인들은 연방기후보호법 제3조 제1항에 명시된 국가 기후 목표, 연방기후보호법 제4조 제1항 및 별지 2에 따라 허용되는 연간 배출량, 향후 갱신에 관한 연방기후보호법 제4조 제6항의 조항에 대하여 이의를 제기한다. 12번 및 13번 청구인들은 “advocates of nature”(자연의 옹호자)라는 환경단체로, EU 기본권 헌장 제47조와 연계한 기본법 제20a조와 연계한 제2조 제1항 및 제19조 제3항의 위반을 주장하고, 필수사항의 원칙을 위반하여 기본법 제20조 제3항과 연계한 기본적 자유권의 침해를 주장한다.

[...]

b) aa) 독일 연방하원은 헌법소원을 받아들일 수 없고 근거가 없는 것으로 간주한다.

[...]

bb) 연방하원의 BuNDNIS 90/DIE GRuN 의회그룹은 연방하원의 성명에 동의하지 않는다. [...]

cc) 연방정부는 헌법소원을 받아들일 수 없는 것으로 간주한다. [...]

[...]



2. 절차 1 BvR 288/20의 헌법소원은 연방기후변화법에 대한 것이다.

a) 청구인들은 주로 청소년과 청년이다. 청구인들은 기본법 제1조 제1항을 제20a조와 연계하여 도출한 인간 존엄성에 부합하는 미래에 대한 기본권 위반, 기본법 제2조 제2항 제1문을 기본법 제20a조와 연계하여 도출한 기본권 위반, 직업 선택의 자유(기본법 제12조 제1항) 위반, 재산권 보장(기본법 제14조 제1항) 위반을 주장하며, 각각의 경우에 유럽인권협약 제2조 및 제8조에 규정된 관련 보장과 관련하여 기본법 제20조 제3항과 연계한다. 청구인들은 독일 입법자의 기후 행동 노력이 불충분했다고 본다. 청구인들은 연방기후보호법 제3조 제1항에 명시된 2030년 국가 기후 목표(1990년 대비 최소 55%의 온실가스 감축)에 대하여 이의를 제기하며, 이것이 불충분하다고 주장한다. 그리고 별지 1 및 2와 연계하여 연방기후보호법 제4조 제1항 제3문에 명시된 2030년까지의 허용 연간 배출량에 대하여 이의를 제기하며, 이것이 너무 높게 설정되었다고 주장한다. 또한, 청구인들은 유럽 노력분담규정 제5조와 연계하여 연방기후보호법 제4조 제3항 제2문의 조항에 대하여도 이의를 제기하는데, 이 조항에서 사용되지 않은 국가 배출 할당량을 다른 EU 회원국에 판매할 수 있도록 허용함에 따라 증대된 국가 기후 행동 노력의 효과를 다시 무효화하기 때문이다. 청구인들은 그러므로 입법자가 보호 의무를 다하지 못했다고 주장한다.

[...]

b) aa) 독일 연방헌법재판소는 헌법소원을 받아들일 수 없고 근거가 없는 것으로 간주한다.[...]

[...]

bb) 연방정부는 절차 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20을 다루는 단일 성명을 발표했다.[...]

그들은 헌법소원을 받아들일 수 없다고 주장한다.[...]

3. a) 헌법소원 BvR 96/20의 청구인들은 아동 및 청소년으로, 자기들이 보기에 국가의 기후 행동 노력이 불충분한 점에 대하여 이의를 제기하며, 이로 인하여 기본법 제2조 제2항 제1문과 제14조 제1항에 따라 청구인들의 기본권이 침해된 것으로 생각한다고 주장한다. 청구인들은 연방기후보호법 제3조 제1항, 별지 1 및 2와 관련하여 제4조 제1항 제3문, 제4조 제3항과 제5항 및 제6항, 제8조, 제9조에 대하여 이의를 제기하고, 국가가 잔여 탄소 예산 범위 내에서 적절하고 전향적으로 충분한 조치를 취하지 않았다고 보는 것에 대하여 이의를 제기한다. 게다가, 청구인들은 연방기후변화법이 입법 조치에 필요한 최소한의 합리적 정당성 기준(기본권에 뿌리를 두고 있다고 간주하는 기준)과 양립할 수 없다고 보는데, 국가가 IPCC의 조사 결과를 충분히 고려하지 않았기 때문이다.

[...]

b) aa) 독일 연방하원은 헌법소원[...]을 받아들일 수 없고 근거가 없는 것으로 간주한다. [...]

[...]

bb) [...]

4. 헌법소원 BvR 78/20의 청구인들은 방글라데시와 네팔에 거주한다. 청구인들은 독일연방공화국이 충분한 기후 행동 노력을 기울이지 않음으로써 기본법 제2조 제2항 제1문 및 제14조 제1항에서 발생하는 보호 의무를 위반하였다고 주장한다.

a) 청구인들은 방글라데시와 네팔이 기후 조건의 변화에 다양한 방식으로 특히 취약하고, 지속적인 기후변화로 인해 직접적인 위협에 처해 있다고 주장한다. [...]

b) aa) 독일 연방하원은 헌법소원을 받아들일 수 없고 근거가 없는 것으로 간주한다. [...]

[...]

bb) 연방정부는 이 사안의 특별한 비국내적 상황이 처음부터 기본권 위반의 가능성을 배제한다는 견해를 가지고 있다. [...]

B.

청구인들이 자연인인 한, 그들의 헌법소원은 받아들여질 수 있다. 이는 기본권에서 발생하는 보호 의무가 침해되었다고 주장하는 경우에 한한다. 청구인들은 경우에 따라 기본권인 생명권 및 신체를 훼손당하지 않을 권리에 대한 침해를 주장할 수 있고(기본법 제2조 제2항 제1문), 청구인들 중 일부는 기본권인 재산권에 대한 침해를 주장할 수 있는데(기본법 제14조 제1항)(자세한 내용은 아래 II 1, C I 참조), 이는 정부가 연방기후보호법을 채택함에 있어서 온실가스 배출을 줄이고 지구 온난화를 제한하기 위해 필요한 충분한 조치를 취하지 않았을 수 있기 때문이다. 방글라데시와 네팔에 사는 청구인들도 이와 관련하여 제조 적격성을 갖추고 있는데, 왜냐하면 기본법의 기본권은 또한 독일 정부가 지구 기후변화의 영향으로부터 그들을 보호할 의무가 있다는 사실을 처음부터 배제할 수 없기 때문이다(자세한 내용은 이하 II1, CII 참조). 청구인들이 독일에 거주하는 한 그들의 기본권이 침해되었을 수 있는데, 2030년까지 연방기후변화법에 의해 허용되는 온실가스 배출량은 그들이 간주하기에 지나치게 관대한 것으로, 청구인들이 2030년 이후 헌법적으로 요구되는 기후 행동으로 인해 상당한 감축 부담과 그에 상응하는 자유 손실을 감수해야 한다는 사실 때문이다(자세한 내용은 이하 II4, CIII 참조) 헌법소원은 별지 2와 연계하여 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 대하여 이의를 제기하는 한 허용된다. 다른 모든 측면에서 헌법소원은



받아들일 수 없다.

I.

헌법소원이 연방기후변화법 조항에 대하여 제기된다면, 이러한 주제는 허용 가능하다.

1. 청구인들은 근본적으로 국가가 온실가스 배출을 줄이고 지구 온난화를 제한하기 위한 충분한 조치를 취하지 않음으로써 그들의 기본권을 침해했다고 주장한다. 절차 1 BvR 2656/18의 헌법소원은 연방기후변화법이 통과되기 전에 제기되었다. 따라서 최초의 소원은 오로지 정부가 조치를 취하지 않는 것에 대한 것이었다. 연방기후변화법이 채택된 지금, 청구인들은 다른 절차와 마찬가지로 이 법이 헌법 요구사항을 충족하지 못한다고 주장한다. [...]

2. [...]

II.

청구인들이 자연인인 한, 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 관하여 청구인 적격이 있다. 이러한 조항에 따라 2030년까지 허용되는 배출량이 지나치게 관대하다는 청구인들의 견해에 비추어 볼 때, 궁극적으로 기본법 제2조 제2항 제1문 및 제14조 제1항의 기본권으로부터 발생하는 보호 의무가 침해되었을 가능성이 있고, 더욱이 2030년 이후 막대한 감축량을 부담해야 하는 독일 거주 청구인들의 자유, 즉 기본권에 의해 포괄적으로 보호되는 자유가 위협적인 방식으로 위태로워질 수 있다. 다른 모든 면에서 기본권 위반 가능성은 배제되거나 최소한 충분히 입증되지 않았다.

1. 청구인들이 자연인인 한 기본법 제2조 제2항 제1문 및 제14조 제1항에서 발생하는 국가 보호 의무의 위반 가능성을 이유로, 부속서 2와 관련하여 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문과 관련하여 청구 적격이 있다. 이에 반해 헌법소원 BvR 288/20에서 추가로 청구한 기본법 제12조 제1항에서 발생한 보호 의무 위반은 청구 적격의 근거가 될 수 없다. 절차 1 BvR 2656/18에서 12 및 13번 청구인들은 보호 의무의 위반을 주장하지 않는다.

a) 심판 대상 조항들은 기본법 제12조 제1항이 아닌 기본법 제2조 제2항 제1문 및 제14조 제1항에서 발생한 보호 의무를 위반했을 수 있다. 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문과 관련하여, 보호 의무를 위반했을 가능성이 있는 것으로 보인다. 그 밖의 쟁점 조항과 관련하여 보호 의무 위반의 가능성이 충분히 입증되지 않았다.

aa) (1) 기본법 제2조 제2항 제1문에서 도출되는 청구인들의 보호에 대한 기본권이 침해되었을 수 있다. 기본법 제2조 제2항 제1문에 따른 생명권 및 신체를 훼손당하지 않을 권리의 보호는 환경 오염으로 인한 손상으로부터의 보호까지 확장된다(참조: 연방헌법재판소 결정, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - BVerfGE 49, 89 <140 f>; 확립된 판례법; 유럽인권협약(ECHR) 제2조에 관하여, 유럽인권재판소(ECtHR) 판례 Oneryildiz v. Turkey, Judgment of 30 November 2004, no. 48939/99, para. 89 ff., 유럽인권재판소 판례 Budayeva and Others v. Russia, Judgment of 20 March 2008, no. 15339/02 inter alia, para. 128 ff. 참조; 유럽인권협약 제8조에 관하여, 유럽인권재판소 판례 Cordella and Others v. Italy, Judgment of 24 January 2019, nos. 54414/13 and 54264/15, para. 157 ff. 및 추가문헌 참조). 그것은 또한 기후변화로 인한 인명과 건강 리스크로부터 보호하는 것을 포함한다. 국회는 기후변화로 인한 건강 손상 및 생명 리스크로부터 불충분한 보호를 제공함으로써 보호 의무를 위반했을 수 있다. 기후변화가 진정으로 세계적인 현상이라는 것과 독일 정부 스스로 막을 수 없다는 것은 사실이다. 그러나 이는 독일이 기후 보호를 위해 자체적인 기여를 하는 것을 불가능하거나 불필요하게 만들지 않는다(자세한 내용은 이하 제199항 및 그 아래 계속 참조).

청구인들이 기후변화로 인하여 위협에 처한 것으로 기술된 재산의 소유자인 한, 기본법 제14조 제1항에서 발생하는 입법자의 재산권 보호 의무 위반 또한 성립할 수 있다(참조: BVerfGE 114, 1 <56>). 그러나 헌법소원 BvR 288/20의 청구인들이 기후변화 때문에 가족농장이나 호텔을 계속 운영할 수 없다는 이유를 들어 기본법 제12조 제1항 위반이라고 주장하는 한, 유형재산의 보호를 넘어서는 보호 의무의 위반 가능성은 명백하지 않다.

(2) 방글라데시와 네팔에 거주하는 절차 1 BvR 78/20의 청구인들도 적격성을 가지고 있다. 연방헌법 재판소는 기본법의 기본권에 따라 독일 정부는 지구 기후변화의 영향으로 발생하는 손상으로부터 해외 국민을 보호하는 데 기여해야 할 의무가 있는지, 그러한 보호 의무가 어떤 상황에서 잠재적으로 침해될 수 있는지 명확히 밝히지 않고 있다. 이러한 청구인들에게 유효한 독일 기본권은 처음부터 배제되지 않는 것으로 보인다(자세한 내용은 이하 제173항 및 그 아래 계속 참조).

bb) (1) 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 기본권으로부터 발생하는 보호 의무와 양립 불가능할 수 있다. 이러한 조항에 의해 국회는 2030년까지 과도한 양의 CO2가 배출되는 것을 허용했을 수 있다. 이는 추가적인 기후변화에 기여하고 그로 인해 청구인들의 건강, 경우에 따라서는 생명과 재산도 위태롭게 할 수 있다.

(2) 헌법소원에서 이의를 제기하는 다른 조항에 대해서는 기본권으로부터 발생하는 보호 의무의 위반 가능성이 입증되지 않았고 명백하지도 않다.



이는 헌법소원 1 BvR 288/20의 청구인들이 유럽 노력분담규정 제5조와 연계한 연방기후보호법 제4조 제3항 제2문이 배출 허용량을 다른 회원국으로 이전하는 것을 허용한다는 사실에 이의를 제기하는 한 적용된다. 이러한 점에서 연방기후보호법 제4조 제3항 제2문이 유럽 노력분담규정 제5조가 영향을 받지 않는다고 단순히 선언하고 있고, 후자의 조항은 EU법의 일부이므로 원칙적으로 연방 헌법재판소의 심리 대상이 아니라는 사실로 인해 헌법소원 청구인의 당사자능력이 이미 상실됐는지 여부를 명확히 할 필요가 없다. 이 점에 있어서 해당 헌법소원은 어떠한 경우에도 충분히 성립한다고 보기 어렵다(연방헌법재판소법(Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) 제23조 제1항 제2문 및 제92조). 청구인들은 유럽 노력분담규정 제5조에 포함된 다양한 유연성 옵션을 다루지 않으며, 유럽 또는 세계적인 관점에서 볼 때 이러한 사용이 기후 행동의 전반적인 효과를 어떻게 감소시킬 수 있는지 보여주지 않는다. 그러나 이러한 전반적인 효과는 기후변화의 진정한 전 지구적 특성을 고려할 때 중요하다. 청구인들은 쟁점 조항으로 인해 이러한 효율성이 감소되었다는 것을 입증하지 못했다.

[...]

b) aa) 청구인들의 기본권은 현재 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제2문에서 2030년까지 허용되는 온실가스 배출량을 규정하는 조항에 의해 영향을 받고 있다. 현재 상황으로 볼 때, 인위적인 온실가스 배출로 인한 지구 온난화는 대부분 불가역적이다(상기 제32항 참조). 청구인들이 살아 생전 기본법 제2조 제2항 제1문 및 기본법 제14조 제1항에 따라 보호되는 권리가 훼손될 정도로 기후변화가 진행되는 것을 목격하게 될 것이라는 점을 처음부터 배제할 수 없다(...). 여기서 미래 피해의 리스크가 현재의 피해를 나타내지 않고 따라서 기본권 침해에 해당하지 않는다고 주장하더라도 헌법 위반의 가능성은 부정할 수 없다. 후속 시행 과정이라도 기본권에 상당한 리스크를 초래하기 시작하는 조항은 기본법과 상충될 수 있다(다음과 비교: BVerfGE 49, 89 <141>). 이것은 확실히 일단 시작된 일련의 사건들이 더 이상 시정될 수 없는 경우이다(다음은 또한 참조: BVerfGE 140, 42 <58 para. 59> 및 추가문헌).

청구인들은 태어나지 않은 사람 또는 심지어 미래 세대 전체의 권리를 주장하지 않고 있으며 이들 중 어느 누구도 주관적인 기본권을 향유하지 않는다(...); 객관적 보호에 대해서는 이하 제146항 참조). 오히려, 청구인들은 그들 자신의 기본권을 주장하고 있다.

헌법소원이 용납할 수 없는 민중소송인 것도 아니다. 다수의 사람들이 영향을 받는다고 해서 이 사실로 인해 개인이 기본권에 개별적으로 영향을 받는 것에서 배제되지 않는다(다음 참조: VG Berlin, Judgment of 31 October 2019 - 10 K 412.18, para. 73; 또한 다음 참조: BVerfG, Order of the Third Chamber of the First Senate of 21 January 2009 1 BvR 2524/06 -, para. 43). 헌법소원절차에서, 청구인들은 단순히 개별적으로 영향을 받는 것 이상으로 다른 모든 사람과 구별되는 어떤 특정한 방식으로 특별히 영향을 받을 필요는

없다(TFEU 제263조 제4항에 관한 판례법과 달리, 다음과 비교: GCEU, Order of 8 May 2019, Carvalho, T-330/18, EU:T:2019:324, para. 33 ff; 또한 다음 참조: BVerfG, Order of the Second Chamber of the Second Senate of 15 March 2018 2 BvR 1371/13 -, para. 47; [...]).

bb) 대조적으로, 2030년 이후 기간 동안의 연간 배출량 설정에 관한 것으로 법률 조항의 요구사항과 양립할 수 없다는 이유로 이 청구에서 심판 대상인 연방기후보호법 제4조 제6항은 단지 조례 제정 권한을 포함하고 있기 때문에 현재 또는 직접적으로 청구인들에게 영향을 미치지 않는다. 이런 점에서 불가역적인 헌법 위반의 리스크도 없다. 만약 미래의 조례가 법적 근거가 불충분하다는 이유로 기본권 보호 의무를 위반한다면, 후속 헌법소원을 통해 연방헌법재판소로부터 보호를 받을 수 있을 것이다.

1. 기본법 제20a조는 헌법소원을 제기할 수 있는 청구인 적격을 입증하기 위한 직접적인 근거가 될 수 없다. 기본법 제20a조에 규정된 보호 의무는 기후 행동을 포괄하는 것이 사실이다(아래 198 단락 참조). 그것은 또한 정당화될 수 있는 조항이다(이하 제205항 및 그 아래 계속 참조). 그러나 기본법 제20a조는 어떠한 주관적 권리도 수반하지 않는다(참조: BVerfG, Order of the First Chamber of the First Senate of 10 May 2001 1 BvR 481/01 inter alia -, para. 18; Order of the First Chamber of the First Senate of 5 September 2001 1 BvR 481/01 inter alia -, para. 24; Order of the Third Chamber of the First Senate of 10 November 2009 1 BvR 1178/07 -, para. 32; [...]). 환경 보호에 대한 주관적인 기본권을 헌법에 포함시키기 위한 제안은 반복적으로 논의되었으나(다음과 비교: BTDrucks 10/990; BTDrucks 11/663), 1994년 헌법 개정과 함께 국회는 그러한 개정을 하지 않기로 결정했다. 이것이 기본법 제20a조가 헌법의 기본권 부분 밖에 위치하는 이유이다. 또한, 기본법 제20a조는 위반시 헌법소원을 통하여 주장할 수 있는 권리를 열거한 기본법 제93조 제1항 제4a호에는 언급되어 있지 않다. 이에 따라 연방헌법재판소는 이 조항이 국가의 근본적인 목표(Statzielbestimmung)라고 거듭 설명했다(다음과 비교: BVerfGE 128, 1 <48>; 134, 242 <339 para. 289>).

2. 헌법소원 BvR 2656/18에서 청구인들이 주장하는 “생태적 최소생활수준에 대한 기본권”이나 헌법소원 BvR 288/20에서 주장하는 유사한 “인간 존엄성과 부합하는 미래에 대한 권리”는 헌법소원을 제기할 수 있는 적격성을 확립하기 위해 여기서 언급될 수 없다. 그러한 권리가 기본법에 의해 보호되는 범위를 확실하게 결정할 필요는 없다. 어떤 경우에도 국회는 이를 위반하지 않았을 것이다.

“생태적 최소생활수준”(ökologisches Existenz minimum)에 대한 권리는 무엇보다도 기본법 제 20조 제1항(참조: BVerfGE 125, 175 <222 ff.>)과 관련하여 제1조 제1항에 따라 보장된 “인간 존엄성에 부합하는 최소생활수준”(menschwürdiges Existenz minimum)에서 도출되며, 여기서 생태적 최소 수준은 최소한의 생활수준을 위한 전제조건으로 간주된다([...]). 신체적 생존이나 심지어 대인 관계를 발전시키고 사회, 문화, 정치 생활에 참여할 수 있는 가능성(다음과 비교: BVerfGE 125, 175 <223>)은 이러한 목적을 위해 이용할



수 있는 유일한 환경이 기후변화로 인해 급격히 변화하고 인간의 기준에서 유해한 것이 된 경우 경제적 안전장치만으로는 보장할 수 없는 것이 사실이다. 그러나 다른 기본권은 이미 기본권에 필수적인 최소한의 생태적 기준을 유지하는 것을 의무화하고 있으며, 따라서 “재앙적 또는 심지어 종말론적 수준의” 환경 악화에 대한 보호를 제공해야 한다(BVerfG, Order of the Second Chamber of the Second Senate of 18 February 2010 2 BvR 2502/ 08 -, para. 13). 13). 그럼에도 불구하고, 신체적, 정신적 행복(well-being)과 관련한 제2조 제2항 제1문과 기본법 제14조 제1항에서 발생하는 보호 의무와 함께, 생태학적 최소 기준을 보호하기 위한 메커니즘은 유해한 수준으로 변형된 환경에서 적응 조치(상기 34 단락 참조)가 여전히 생명권, 신체적 훼손당하지 않을 권리 및 재산권을 보호할 수 있지만 사회적, 문화적, 정치적 삶을 위한 다른 전제 조건을 보호할 수 없는 경우에 실제로 자체적인 독립적 타당성을 획득할 수 있다. 가능한 또 다른 시나리오는 적응 조치가 더 이상 의미 있는 사회적, 문화적, 정치적 상호작용과 참여를 허용하지 않을 정도로 매우 극단적이어야 한다는 것이다.

그러나 정부가 재앙적 또는 심지어 종말론적 규모의 실존적 위협을 피하기 위해 부과된 요구사항을 위반했다는 것은 확인할 수 없다. 독일은 파리협정을 비준했고 국회는 활동하고 있다. 연방기후변화법에서는 온실가스의 감축에 대한 구체적인 사양을 정했다(참조: 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문, 제4조 제1항 제3문). 2030년까지 명시된 이러한 감축 목표는 그 자체로 기후 중립으로 이어지지는 않지만, 2050년까지 온실가스 중립을 달성한다는 장기목표(연방기후보호법 제1조 제3문)에 따라 갱신될 예정이다(참조: 연방기후보호법 제4조 제1항 제5문). 이러한 체계 내에서 필요한 노력을 기울인다면, 독일이 문제 해결에 기여할 수 있는 한, 최소한 재앙적인 상황이 발생하는 것을 막는 것이 가능해 보인다. 또 다른 질문은 2030년 이후 체계에 내재된 부담, 즉 자유에 대한 제한을 수반하는 부담이 헌법 하에서 정당화될 수 있는지 또는 연방기후변화법이 허용할 수 없을 정도의 감축 부담을 미래에 그리고 그때 누구든 책임을 질 사람들에게 떠넘겼는지 여부이다(이하 제116항 및 그 아래 계속 참조).

4. 기본적 자유와 관련하여, 사건 BvR 2656/18의 1~11번 청구인들과 사건 BvR 96/20 및 사건 BvR 288/20의 청구인들은 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 대하여 이의를 제기하는 한 헌법소원을 청구할 청구인 적격이 있다. 왜냐하면 해당 조항에 따라 2031년부터 온실가스 배출을 줄여야 하는 상당한 부담에 직면할 수 있기 때문이다. 이에 따른 기본권 침해의 규모는 이미 앞서 언급한 조항에 의해 부분적으로 결정된 것이다. 미래의 자유에 대한 이러한 선행효과가 청구인들의 기본권을 침해했을 수 있다.

a) aa) (1) 연방기후보호법이 기본법 제20a조에 따라 요구되는 온실가스 감축부담의 상당 부분을 2030년 이후 기간에 전가했다는 점에 근거하여 청구인들의 기본적 자유권이 침해되었을 수 있다. 매우 짧은 시간에

추가적인 완화 노력이 필요해질 수 있으며, 이는 청구인들을 엄청난 (추가) 부담에 빠뜨리고 기본권이 보호하는 그들의 자유를 포괄적으로 위협할 수 있다. 실질적으로 모든 형태의 자유가 잠재적으로 영향을 받는데, 이는 인간 생활의 거의 모든 측면이 온실가스의 배출을 수반하기 때문이며(상기 제37항 참조) 따라서 2030년 이후 급격한 제한으로 인해 위협을 받을 가능성이 있기 때문이다. 자유는 특별 기본권을 통해 기본법에 의하여 포괄적으로 보호되며, 어떠한 경우에도 자유에 대한 기본적 권리로서 기본법 제2조 제1항에 규정되어 있는 일반적 행동의 자유를 통하여 보호된다(참조: BVerfGE 6, 32 <36 f>; 확립된 판례법). 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문이 가까운 기간 내에 지나치게 많은 양의 이산화탄소 배출을 허용하여 필요한 감축 부담을 미래로 전가함으로써 미래의 자유가 희생되는 경우, 해당 조항으로 인하여 위헌적인 방식으로 자유가 위협을 받을 수 있다. 헌법상 불합리하다고 판단되는 감축 부담이 향후에도 청구인들에게 부과될 수 없는 것이 사실이며, 청구인들은 불합리한 자유의 손상으로부터 계속 기본권의 보호를 받을 것이다. 그러나 합리적(zumutbar)인 것의 정의는 기후 행동을 취해야 하는 헌법적 의무에 비추어 어느 정도 결정될 것이다(기본법 제20a조). 이는 기본권으로부터 발생하는 유사한 보호 의무에 의해 강화되며, 현재보다 더 많은 온실가스 배출의 감축을 요구할 것이고, 따라서 기후변화로 인한 리스크가 실제로 증가한다면 자유에 대한 더 심각한 제한을 정당화할 것이다.

(1) 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 따라 2030년까지 허용되는 온실가스 배출량은 이후 요구되는 감축 노력에 영향을 미친다. 지금도 이러한 배출량은 사실적인 측면뿐만 아니라 선행 법적 효과로서 기본권에 대한 향후 제한을 결정하는 데 이미 역할을 하고 있다. 이는 부분적으로 CO2 배출이 지구의 온도에 미치는 불가역적인 영향 때문이기도 하고, 부분적으로는 기후변화가 무한히 진행되는 동안 정부가 활동하지 않는 것이 기본법에 따라 허용되지 않기 때문이다. 잠재적으로 자유가 상실되는 정도에 영향을 미치는 핵심 요소 중 하나는 기후 중립을 향해 사회적, 경제적 전환을 하는 데 남은 시간으로, 이는 기후변화에 대처하려면 어느 시점에 헌법상 요구될 것이다.

(a) 인위적인 기후변화와 인간에 의한 지구 대기의 온실가스 농도 사이에는 직접적인 인과관계가 있다(과학적 지식의 현주소에 대해서는 상기 제18항 및 그 아래 계속, 제32항 및 그 아래 계속 참조). CO2 배출량은 이 점에서 특히 중요하다. 일단 지구 대기권에 진입한 CO2는 현재 상태로는 사실상 제거가 불가능하다. 이것은 인위적인 지구 온난화와 이전 시기의 기후변화가 나중에 되돌릴 수 없다는 것을 의미한다. 동시에, 기후 중립적인 소량 이상으로 배출되는 모든 CO2로 인해 지구의 온도는 불가역적인 궤도를 따라 더 상승하며 기후변화 또한 불가역적으로 진행된다. 특정 온도 제한에서 지구 온난화를 멈추려면, 이 제한 내에 해당하는 CO2만 배출될 수 있다. 세계에는 소위 잔여 CO2 예산이 있다. 배출량이 이 잔여 예산을 넘어서면 온도 제한이 초과된다.



(b) 그러나 지구 온난화와 기후변화가 완화되지 않고 악화되는 것은 기본법에 부합하지 않는다. 이것은 기본권으로부터 발생하는 보호 의무와 상충하는 것은 물론, 주로 기후 행동을 취해야 할 기본법 제20a조에 따른 의무, 즉 입법자가 지구 온난화로 인한 기온 상승을 산업화 이전 수준에서 2°C 이하로, 바람직하게는 1.5°C로 제한하는 목표(현재 헌법에 따른 관련 기준)를 제시하여 명시한 의무와도 상충할 것이다(자세한 내용은 아래 208 단락 이하 참조). 이 온도 한계는 정밀하게 정량화할 수 없지만, 전 지구적 잔여 이산화탄소 예산에서 도출된 국가의 잔여 이산화탄소 예산과 상관관계가 있다(아래 216 단락 이하 참조). 이 국가 이산화탄소 예산이 소진되면, 추가 이산화탄소 배출은 특히 기본법 제20a조에서 발생하는 기후 행동을 취해야 할 의무보다 헌법상 우선하는 경우에만 허용될 수 있다(아래 198 단락 참조). CO₂ 배출을 직간접적으로 수반하는 행동은 해당 행동을 뒷받침하는 근본적인 자유가 필요한 균형 프로세스 내에서 우세할 수 있는 경우에만 헌법상 허용될 수 있다. 따라서 기후변화가 심화됨에 따라 기후에 해로운 자유를 행사하는 데 따른 상대적 가중치가 점진적으로 감소할 것이다. 이산화탄소 관련 행동을 규율하는 법적 체계 측면에서는 기본법 제20a조에 따라 헌법적 관련 예산이 완전히 소진되기 전에 규범적 가중치를 증가시킬 수 있는데, 이는 헌법적 관점에서 우려할 만한 점임에도 불구하고, 초기에 이산화탄소 관련 행동을 늦추지 않고 계속 방치하다가 잔여 예산이 완전히 소진된 다음에 갑자기 기후 중립을 요구하는 것은 무책임하고 비현실적이기 때문이다. CO₂ 예산이 점점 더 많이 소비됨에 따라, 기후 행동을 취해야 하는 헌법상의 요구사항은 더욱 시급해지고 있으며, 헌법에 따라 허용될 수 있는 기본권의 잠재적 손상은 더욱 극심해진다(...). 따라서 미래에 필요한 자유에 제한이 가해진다는 것은 이미 현재의 관대한 기후변화 법률에 내포되어 있다. 현재의 자유를 존중하며 현재 회피되고 있는 기후 행동 조치는 미래에 (아마도 훨씬 더 불리한 조건하에서) 취해져야 할 것이고, 정확히 동일한 필요와 자유를 제한하되 훨씬 더 심각한 것이 될 것이다.

(c) 잔여 시간은 기후 중립적인 사회와 경제로 전환할 때 기본권으로 보호되는 자유가 어디까지 제한되어야 하는지, 또는 기본권이 어디까지 존중되어야 하는지를 결정하는 핵심 요소이다. CO₂가 발생하지 않는 기후 중립적인 행동의 대안이 가능하고 사회에서 충분히 확립되어 CO₂를 생산하는 자유의 행사가 최소한 부분적으로 대체될 수 있다면, 기후를 해치는 행동을 금지하는 것은 이러한 대안이 존재하지 않는 경우보다 자유에 대한 덜 침해적인 제한을 수반할 것이다. 예를 들어, 완전히 개발된 CO₂ 중립 운송 시스템이 마련되어 있고 필요한 차량과 기타 운송 장비가 CO₂ 중립 방식으로 제조된다면, 모든 CO₂ 생산 운송 및 제조 활동을 금지하는 것과 관련된 자유의 상실은 이러한 대안이 없을 때보다 훨씬 덜 광범위하게 발생할 것이다. 그러나 기술 진보와 기타 개발을 통해 CO₂ 집약적인 프로세스와 제품을 크게 대체하거나 피할 수 있게 되기까지는 상당한 시간이 걸릴 것이며, 특히 경제 생산의 거의 모든 영역과 사람들이 생활하는 거의 모든 측면에서 그러한 혁신이 대규모로 도입되어야 할 것이라는 점을 고려할 때 더욱 그러하다. 필요한 사회기술적 전환의 정도를 감안할 때 장기적인 구조조정 계획과 단계적 철폐의 계획이 필요하다고 간주된다(SRU, Für eine

entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten, 2020, p. 51 ff, para. 33). 이는 CO2가 없는 대안으로의 전환에 얼마나 많은 시간이 남아 있는지, 이 프로세스가 얼마나 일찍 시작되었는지, 전체 CO2 배출 수준이 이미 얼마나 낮아졌는지에 따라 자유에 대한 제한이 상대적으로 온건하거나 엄격해질 수 있음을 의미한다. CO2 집약적인 생활방식을 지향하는 사회일 경우 극도로 짧은 시간 내에 기후 중립적인 행동으로 전환하도록 강요받는다면, 자유에 대한 엄청난 제한이 가해질 것이다([...], 다음 참조: Federal Government, Denkschrift zum Ubereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, BTDrucks 18/ 9650, p. 30 para. 8; IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018, p. 18 para. D.1.3; [...]; similarly Hoge Raad of the Netherlands, Judgment of 20 December 2019, 19/00135, no. 74.3).

(3) CO2 허용량의 각 소모분은 잔여 예산을 줄어든게 하고, 다른 CO2와 관련된 자유 행사의 가능성을 좁히고, 사회기술 변환을 시작 및 완료하는 데 남은 시간을 단축한다. 기본법 상의 기본권은 이시(異時)적 자유권 보장(intertemporal guarantees of freedom)으로서 결과적으로 위협에 처한 미래의 자유권을 충분히 고려하지 않은 채 그러한 소비를 허용하는 조항들에 대한 보호 장치를 제공하는 것으로 볼 여지가 있다(개인의 삶을 형성하는 자유권이라는 맥락에서 시간과 세대에 걸쳐 분배되어야 하는 본질적인 권리에 관하여는 BVerfGE 129, 124 <170>; 132, 195 <242 para. 112; 246 f. para. 124>; 135, 317 <401 para. 163 f>; 142, 123 <231 para. 213> - “기본법 제20조제1항 및 제2항과 연계한 제38조 제1항에 관하여”를 참조한다).

bb) 청구인들이 주장하는 바와 같이 2030년 이후의 자유는 연방기후변화법이 2030년까지 지나치게 관대한 CO2 배출량을 허용한다는 사실 때문에 특히 손상될 수 있다. 미래의 자유를 존중하기에 충분한 예방 조치가 부족할 수 있다. 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 2030년까지 허용되는 이산화탄소 배출량을 명시하고 있으며, 이에 따라 사용할 수 있는 잔여 탄소 예산이 결정된다. 따라서 그들은 여기서 고려 중인 기본권 손상의 원인이 되며 이 점에 있어서 헌법소원을 제기할 수 있는 적격성이 부여될 수 있다.

[...]

cc) (1) 이 점에 있어서 본 헌법소원은 충분히 성립한다(연방헌법재판소법 제23조 제1항 제2문 및 제92조). 청구인들은 연방기후변화법에서 2030년까지의 기간을 규정하는 조항이 잔여 예산을 과도하게 소비하는 것으로 간주되기 때문에 CO2 배출을 줄이기 위해 특별한 노력이 필요하다는 것을 자세하게 보여주었다. [...]

(2) 청구인들은 대체로 기본법 제2조 제2항 제1문 및 제14조 제1항에 따른 기본권으로부터 발생하는 보호 의무, 즉 “인간 존엄성에 부합하는 미래에 대한 권리” 및 “생태적 최소생활수준에 대한 기본권”에 근거하고 있다. 청구인들의 관점에 따르면, 이는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항



제3문에 포함된, 배출물에 대한 지나치게 관대한 법적 체계로 간주하는 것에 대한 보호를 유도한다. 절차 1 BvR 2656/18에서만 보다 일반적인 기본적 자유의 맥락에서 명시적으로 다루어진 미래 감축 조치의 부담이 있다는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 연방헌법재판소는 쟁점 사항 내에서 고려가 필요한 모든 기본권을 검토한다(다음과 비교: BVerfGE 147, 364 <378 para. 36> 및 추가문헌; 148, 267 <278 para. 27>). 따라서, 쟁점 조항이 기본적 자유와 양립할 수 있는지에 대한 질문은 여기서의 모든 절차에서 검토의 일부를 구성해야 한다.

(3) 그러나 이 점에서 헌법소원 BvR 2656/18의 12, 13번 청구인들의 헌법소원은 충분히 성립한다고 보기 어렵다[...].

b) 청구인들의 기본적 자유는 현재 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문에 의해 개별적으로 그리고 직접적으로 영향을 받고 있다.

aa) 미래의 자유 제한이라는 기술된 리스크는 이러한 리스크가 현행 법률에 내포되어 있기 때문에 현재 기본권에 영향을 미친다. 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 2030년까지 과도한 양의 온실가스 배출을 허용하는데, 바로 그러한 이유로 2030년 이후 이산화탄소 배출과 직간접적으로 관련된 모든 자유 행사가 위태로워진다. 이로 인해 잔여 CO2 예산이 소진되는 한, 현재 지구 대기에서 대규모로 CO2 배출을 제거하는 방법이 알려져 있지 않기 때문에 그 영향은 불가역적이다. 미래의 기본권 침해는 오늘날 불가역적인 움직임으로 이어질 수 있다. 그리고 그에 따른 자유에 대한 제한을 해소하기 위해 헌법소원을 제기하는 것은 손상이 발생했을 때쯤이면 무의미할 수 있다는 점을 고려할 때, 청구인들은 이미 현재 헌법소원을 제기하기 적격하다(이에 대해 다음 참조: BVerfGE 140, 42 <58 para. 59 및 추가문헌; 확립된 판례법).

bb) 청구인들의 자유는 개별적으로 영향을 받는다. 그들은 2030년 이후 CO2 배출을 줄이기 위해 필요한 조치를 경험할 수 있는 당사자이다. 이러한 제한이 독일에 거주하는 사실상 모든 사람에게 영향을 미친다고 하더라도, 해당 사실이 청구인들이 받을 개별적 영향을 배제하지는 않는다(상기 제110항 참조).

방글라데시와 네팔에 거주하는 절차 1 BvR 78/20의 청구인들의 경우 상황이 다르다. 그들은 이 점에서 개별적으로 영향을 받지 않는다. 이들의 경우, 독일 국회가 현재 과도한 양의 온실가스 배출을 허용하고 있기 때문에 향후 독일에서는 더 엄격한 조치를 취해야 하고, 이로 인해 언젠가 극도로 부담스러운 기후 행동 조치에 잠재적으로 노출되어 그들의 근본적인 자유에 대한 위반이 발생할 수 있다는 것을 처음부터 배제할 수 있다. 청구인들은 방글라데시와 네팔에 살고 있기 때문에 이러한 조치가 적용되지 않는다.

cc) 다른 청구인들도 직접적인 영향을 받는다. 이는 법적 지위에 대한 간섭이 일부 추가적인 법적 행위에

의해서 발생하는 경우에 적용되거나 그러한 행위에 의존하는 경우에 적용된다(다음과 비교: BVerfGE 140, 42 <58 para. 60>). 당면한 경우에, 기본권의 실질적인 손상은 미래의 법적 체계의 결과로만 발생할 것이다(상기 제120항 참조). 그러나 이러한 손상이 현행 법률에 불가역적으로 내포되어 있기 때문에, 청구인들은 실제로 오늘날 직접적인 영향을 받고 있다.

[...]

1. 헌법소원 BvR2656/18의 9번 청구인이 기후 및 환경친화적인 삶의 방식이 아니라고 주장하는 근거로 기본법 제2조 제1항에 따른 일반적 행동의 자유 위반을 주장하는 한, 해당 청구인이 제출한 이유는 이 주장을 입증하기에 불충분했다(연방헌법재판소법 제23조 제1항 제2문 및 제92조).

2. “자연의 옹호자”로서, 환경 단체(헌법소원 BvR 2656/18의 12번 및 13번 청구인)는 EU 기본권 헌장 제47조에 비추어 기본법 제19조 제3항 및 제20a조와 연계한 제2조 제1항에 근거하여, 입법자는 기후변화를 제한하기 위한 적절한 조치를 취하지 않았고, 따라서 생명의 자연적 기반을 보호하기 위한 EU법에 따른 구속력 있는 요구사항을 무시했다고 주장했다. 그러나 기본법과 헌법절차법에는 이러한 헌법소원을 제기할 수 있는 적격성을 규정하는 조항이 없다. 연방헌법재판소에 개인의 법적 보호를 요구할 수 있는 가능성을 통해 시행이 강화된다면 기본법 제20a조에 있는 기본법의 환경보호 의무가 미치는 영향이 더 커질 수 있음이 명백함에도 불구하고, 입법자는 그러한 가능성을 제공할 수 있도록 헌법을 개정하지 않았다(상기 112 단락 참조).

또한, EU 기본권 헌장 제47조는 다른 해석이 가능하거나 필요하지 않다. [...] 환경 단체가 노력분담결정의 위반 혐의를 근거로 헌법소원을 제기할 기회를 가져야 한다는 것은 어떠한 경우에도 명백하지 않다. ‘노력분담결정’ 위반 혐의가 실제로 발생했는지도 의심스럽다. 독일은 2020년까지 온실가스 배출량을 2005년 대비 40% 감축해야 하는 의무를 결정에 포함된 영역에서 이행했을 수 있다. 연방기후변화법이 통과되었을 당시, 국회는 이 의무가 이행되지 않을 것이라고 가정한 것이 사실이다(다음과 비교: BTDrucks 19/14337, pp. 1 and 17). 그러나 독일의 온실가스 배출량은 코로나바이러스 전염병의 결과로 2020년 상당히 줄었다. 전체 배출 수준은 기준 연도 1990년 수준보다 40% 이상 낮았다(Agora Energiewende, Die Energiewende im Corona-Jahr: Stand der Dinge 2020, 2021, p. 31). 이는 독일의 2020년 온실가스 배출량을 1990년 대비 총 40% 감축한다는 목표를 최소한 단기간에 달성할 수 있음을 의미한다.



III.

헌법소원은 법률 조항에 반하는 한 법적 구제책(연방헌법재판소법 제90조 제2항)의 소진 요구사항을 충족한다.

[...]

IV.

[...]

V.

연방기후변화법의 EU법 배경은 헌법소원의 허용 가능성을 배제하지 않고 있다. 쟁점 조항들은 EU법에 의해 완전히 결정되지 않는다. 연방기후변화법은 어떤 면에서는 EU 기본권 헌장 제51조 제1항 제1문의 의미 내에서 EU법을 시행하는 것으로 간주될 수 있는 것이 사실이다. 국회는 연방기후변화법이 유럽 노력분담규정에 따른 독일연방공화국의 의무를 이행하기 위한 체계를 만들 것이라고 가정했다(다음과 비교: BTDrucks 19/14337). 그러나 연방헌법재판소(다음과 비교: BVerfGE 152, 152 <168 para. 39> 및 추가문헌 - Right to be forgotten I)와 유럽사법재판소(다음과 비교: CJEU, Judgment of 26 February 2013, Akerberg, C-617/10, EU:C:2013:105, para. 29)의 판례법에 따르면, 이는 기본법 적합성의 검토를 배제하지 않는다.

C.

헌법소원은 부분적으로 이유 있다. 입법자가 기후변화 리스크로부터 청구인들을 보호해야 할 헌법상의 의무를 위반하였는지는 확인할 수 없지만(I, II), 그럼에도 불구하고 현재 기간에 연방기후보호법이 허용하는 배출량은 나중 기간에 배출량을 줄이기 위해 상당한 부담을 발생시킬 수 있기 때문에 기본권을 침해하였다(III). 이와 관련하여 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 헌법소원 BvR96/20 및 BvR288/20의 청구인들과 헌법소원 BVR 2656/18의 1~11번 청구인들의 기본권을 침해하고 있다. 기본적 자유에 대한 이러한 리스크는 객관적 헌법 위반을 이유로 위헌이 아니다. 기본법 제20a조의 위반은 최종적으로 확정할 수 없다(III 2a). 그러나 시간 경과의 전 과정 및 세대에 걸쳐 자유권을 보장하기 위해 기본권에 의해 요구되는 예방 조치가 부족하다. 이 예방 조치는 입법자가 심판 대상 조항과 함께 2030년 이후의 기간으로 떠넘겨 기본법 제20a조 및 기후변화로 인한 손상으로부터 보호해야 하는 기본권의 의무로 인해 청구인들(및 다른 사람들)이 부담하게 될 실질적인 배출 감축 부담을 완화하기 위한 조치이다(III 2 b).

I.

기후변화 리스크는 독일에 거주하는 청구인들에게 기본법 제2조 제2항 제1문과 제14조 제1항에 따른 보호 의무를 발생시킨다(방글라데시와 네팔에 거주하는 청구인에 대해서는 아래 173 단락 이하 참조). 다만, 이러한 보호 의무가 침해되었다고 할 수는 없다.

1. a) 기본법 제2조 제2항 제1문에 명시된 생명과 건강의 보호에 대한 기본권에 따라 정부는 기후변화 리스크에 대하여 보호를 제공할 의무가 있다. 정부는 국제적 참여의 지원을 받아 인간에 의한 지구 온난화를 막는 데 기여하는 조치를 취하고 뒤이은 기후변화를 제한함으로써 기후 변화로 인해 발생하는 상당한 잠재적 리스크와 싸워야 한다. 이러한 단계는 기후변화의 결과를 완화하기 위한 적극적인 조치(“적응 조치”)로 보완되어야 한다.

aa) 기본법 제2조 제2항 제1문은 정부에 생명권 및 신체를 훼손당하지 않을 권리에 대한 일반적인 보호 의무를 부과한다. 이 기본권은 개인에게 국가간섭에 대한 방어적 권리를 제공하는 것 외에도, 생명권 및 신체를 훼손당하지 않을 권리의 법적 이익을 보호 및 증진하고, 타인의 불법적인 간섭으로부터 이러한 이익을 보호할 정부의 의무를 포함한다(참고: BVerfGE 142, 313 <337 para. 69> 및 추가문헌; 확립된 판례법). 이 기본권의 객관적 차원에서 파생되는 보호 의무는 원칙적으로 이 기본권의 주관적 향유의 일부분이다. 따라서 보호 의무를 위반하는 경우에는 기본법 제2조 제2항 제1문에 명시된 기본권이 침해되므로 피해를 입은 개인은 헌법소원을 제기하여 그러한 위반에 대해 다툴 수 있다(참조: BVerfGE 77, 170 <214>; 확립된 판례법).

기본법 제2조 제2항 제1문에서 발생하는 정부의 보호 의무는 이미 위반 행위가 발생한 후에만 발효되는 것은 아니다. 이것은 미래 지향적이기도 하다(다음과 비교: BVerfGE 49, 89 <140 ff.>; 53, 30 <57>; 56, 54 <78>; 121, 317 <356>). 생명과 건강에 대한 리스크로부터 보호를 제공할 의무는 또한 미래 세대를 보호할 의무를 확립할 수 있다([독일 법률학술에 관한 참고문헌]). 이는 불가역적인 프로세스가 위태로운 경우 더욱 적용이 가능하다. 그러나 세대간 보호를 제공해야 하는 이러한 의무는 전적으로 객관적인 차원을 가지고 있다. 왜냐하면 미래 세대는 전체로서 또는 아직 태어나지 않은 개인의 총합으로서, 현재 어떠한 기본권도 아직 가지고 있지 않기 때문이다(상기 제109항 참조; [...]).

bb) 기본법 제2조 제2항 제1문에 따른 생명권 및 신체를 훼손당하지 않을 권리의 보호는 그 원인이 누구 또는 어떤 상황인지에 관계없이 환경 오염으로 인한 헌법상 보장된 이익의 손상 및 저하에 대한 보호를 포함한다(참조: BVerfGE 49, 89 <140 f.>; 확립된 판례법; [...]). 유럽인권재판소의 판례법에 따르면, 유럽인권협약은 환경 오염으로 인한 리스크로부터 생명과 건강을 보호하기 위해 정부에 적극적 의무를 부과하고 있다(ECHR 제2조에 대해 다음 참조: ECtHR, Oneryildiz v. Turkey, Judgment of 30 November



2004, no. 48939/99, para. 89 ff.; ECtHR, *Budayeva and Others v. Russia*, Judgment of 20 March 2008, no. 15339/02, para. 128 ff.; ECHR 제8조에 대해서는 다음 참조: ECtHR, *Cordella and Others v. Italy*, Judgment of 24 January 2019, nos. 54414/13 and 54264/15, para. 157 ff. 및 추가문헌; [...]]. 그러나, 명백한 한, 이것은 기본법 제2조 제2항 제1문에서 제시된 것보다 더 큰 범위의 보호로 이어지지 않는다.

기본법 제2조 제2항 제1문에서 발생하는 정부의 보호 의무에는 기후변화로 인한 리스크로부터 생명과 건강을 보호할 의무도 포함된다(또한 VG Berlin, Judgment of 31 October 2019 10 K 412.18 para. 70 참조; [...]). 기본법 제2조 제2항 제1문에 따라 보호되는 법적 이익에 대하여 점점 심각해지는 기후변화가 수반할 수 있는, 예를 들어 폭염, 홍수 또는 허리케인 등을 통한 상당한 리스크를 고려할 때(상기 22 단락 이하 참조), 정부는 그러한 리스크로부터 현재 세대를 보호해야 할 의무가 있으며, 또한 객관적인 법적 요구사항에 비추어 볼 때 미래 세대 역시 보호해야 할 의무가 있다.

한편, 기본법 제2조 제2항 제1문은 인위적인 지구 온난화와 관련 기후변화를 제한하는 데 도움이 되는 조치를 취함으로써 보호를 제공해야 할 의무를 정부에게 부과한다(또한 파리협약 제2조 제1항 제a호 참조). 기후변화의 세계적 영향과 그 원인의 세계적 특성 때문에 독일 정부가 스스로 기후변화를 멈출 수 없고 국제적인 개입에 의존하고 있다는 사실은 원칙적으로 기본권에서 발생하는 보호 의무의 가능성을 배제하지 않는다(...). 그럼에도 불구하고 전 지구적 차원은 기본법 제2조 제2항 제1문에서 발생하는 기후변화 관련 보호 의무의 내용을 결정함에 있어서 중요하다. 예를 들어, 정부는 기후 문제를 해결하기 위해 국제적 차원의 노력을 수반해야 한다. 기본법 제2조 제2항 제1문에서 발생하는 보호 의무가 기후변화로 인한 리스크에 관한 것인 한, 이는 정부가 전 지구적 차원에서 기후변화에 대처하기 위해 국제 지향적인 활동에 참여하도록 강요하고, 국제적인 체계 내에서 기후 행동을 촉진하도록 요구한다(예를 들어 협상, 조약 또는 조식을 통해). 이 체계에 포함된 국가적 조치들은 기후변화를 중단하는 데 기여한다(기본법 제20a조에 대한 자세한 내용은 아래 200 단락 이하 참조).

한편, 기후변화를 예방할 수 없거나 변화가 이미 발생한 경우, 기본법 제2조 제2항 제1문은 또한 정부가 기후변화의 결과를 완화하는 것을 목표로 하는 적극적인 조치를 시행함으로써 리스크를 해결할 것을 의무화한다(“적응 조치”라 함, 자세한 내용은 아래 164 단락 참조). 이러한 조치는 기후변화의 실제 영향에 의해 야기되는 리스크를 헌법이 허용하는 수준으로 유지하기 위해 추가적으로 필요하다(또한 다음과 비교: Art 2(1)(b) PA).

b) 청구인들이 불충분하다고 이의를 제기한 조항들에 의해 기본권에서 발생하는 보호 의무가 침해되었다는 것은 현재 확인할 수 없다.

aa) 기본권으로부터 발생하는 보호 의무를 이행하기 위하여 충분한 조치를 취하였는지에 대한 문제는 연방헌법재판소가 제한된 범위에서만 검토할 수 있다(다음과 비교: BVerfGE 77, 170 <214 ff.>; 79, 174 <202>; 확립된 판례법). 한편으로는 기본권으로부터 발생하는 국가간섭에 대한 주관적이고 방어적인 권리와 다른 한편으로는 기본권의 객관적인 차원에서 발생하는 정부의 보호 의무 사이에는 본질적으로 차이가 있다. 목적과 내용 면에서 방어적 권리는 특정 형태의 정부 행위를 금지하는 것을 목적으로 하는 반면, 보호 의무는 본질적으로 불특정하다. 리스크에 대처하는 방법을 결정하고, 보호 전략을 수립하고, 입법을 통해 그러한 전략을 구현하는 것은 국회의 역할이다. 국회가 법적 이익을 보호하기 위한 조치를 취할 의무가 있는 경우에도 원칙적으로 감사와 평가의 여유는 물론 설계상의 재량도 유지한다(다음과 비교: BVerfGE 96, 56 <64>; 121, 317 <356>; 133, 59 <76 para. 45>; 142, 313 <337 para. 70>; 확립된 판례법). 그러나 이것은 정부의 보호 조치의 실효성에 대한 문제가 보호 의무가 존재하는 연방헌법재판소의 검토 범위를 벗어난다는 것을 의미하지는 않는다. 예방 조치가 전혀 취해지지 않은 경우, 또는 채택된 조항과 조치가 요구되는 보호 목표를 달성하기에 명백히 부적합하거나 완전히 부적합한 것으로 판명된 경우, 또는 조항과 조치가 보호 목표에 현저히 미치지 못하는 경우, 연방헌법재판소는 보호 의무 위반을 판결한다(다음과 비교: BVerfGE 142, 313 <337 f. para. 70> 및 추가문헌; 확립된 판례법).

bb) 이것은 궁극적으로 여기에서 해당되지 않는다.

(1) 독일 국회는 명백히 부적절한 예방 조치를 취한 것은 아니다. 국회는 특히 여기서 쟁점이 되는 연방기후변화법의 조항을 도입함으로써 기후변화를 제한하기 위한 노력을 해왔다. 채택된 조항은 기본법 제2조 제2항 제1문에 따라 보호되는 이익을 보호하기에 명백히 적합하지 않다.

기후 중립 목표를 추구하지 않고 온실가스 배출 감축에 관여하는 것은 명백히 부적절한 보호 전략일 것이다(참조: 연방기후보호법 제2조 제9호). 지구 온난화는 온실가스 배출이 기후 중립 수준까지 유지될 때에만 멈출 수 있다(상기 제32항 참조) 연방기후변화법은 이 사실을 간과하지 않는다. 해당 법은 2050년까지 온실가스 중립성 목표를 추구하겠다는 약속에 기반한다(연방기후보호법 제1조 제3문). 2030년까지 1990년 수준 대비 최소 55%의 지정 감축 할당량(연방기후보호법 제3조 제1항 제2문)은 분명히 기후 중립 경로의 잠정 목표에 불과하다.

그러나 특정 연도까지의 중립성 목표와 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문에 제시된 감축 목표는 그 자체로 특정 온도 제한 준수를 보장하는 데 적합하지 않을 것이다. 왜냐하면 중간 기간에 얼마나 많은 온실가스를 방출할 수 있는지 명시할 수 있는 것이 없기 때문이다(상기 125 단락 참조). 궁극적으로, 지구 온난화와 기후변화의 정도는 지구 대기에 남아 있는 잔여 온실가스의 총량에 달려 있다. 그리고 여기서, 연방기후변화법은 특정 연도까지 달성해야 할 감축 할당량과 기후 중립 목표를 정하는 것 이상의 역할을



수행한다. 연방기후보호법 제3조 제1항 제1문은 온실가스 배출량을 점진적으로 줄여야 한다고 명시한다. 이러한 지속적인 감축 요구사항은 특정 목표 연도에 국한되지 않고 온실가스 중립성이 달성될 때까지 유효하다. 또한 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제4조 제1항 제3문은 모든 온실가스 배출량을 포함한 수치는 아니지만 2030년까지 독일에게 허용된 정확한 배출량을 정량화하여 제한하고 있다. 2030년 이후 기간의 연간 배출량은 이후 단계에서만 갱신될 예정인 것이 사실이지만(연방기후보호법 제4조 제1항 제5문, 연방기후보호법 제4조 제6항), 그럼에도 불구하고 연방기후보호법 제3조 제1항 제1문에 따라 계속 감축하여야 한다. 원칙적으로, 이 입법 기법은 특정 온도 제한의 준수를 보장하고 따라서 기후변화 리스크로부터 보호하기에 적합하다.

(1) 또한 국회가 설정한 보호 체계가 기본법 제2조 제2항 제1문에 따라 요구되는 보호 목표를 달성하기에 완전히 불충분하다는 사실도 확인할 수 없다. 완전히 부적절한 접근법은 기본권에서 발생하는 보호 의무를 이행하기 위해 적응 조치(상기 제34항 참조)만 사용하여 단순히 기후변화가 진행되도록 허용하는 것이 될 것이다(다음과 비교: Rechtbank Den Haag, Judgment of 24 June 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, no. 4.75.; Hoge Raad of the Netherlands, Judgment of 20 December 2019, 19/00135, no. 7.5.2). 다른 곳과 마찬가지로 독일에서도 적응 조치만으로는 장기적으로 생명과 건강에 가해지는 리스크를 충분히 억제하기에 충분하지 않을 것이다(...). 그러므로 국회는 특히 기후변화를 막기 위한 조치를 취함으로써 생명과 건강을 보호해야 한다. 국회는 연방기후변화법과 온실가스 배출을 제한하는 다른 법으로 이를 수행하고 있다.

(2) 또한 심판 대상 조항이 기본법 제2조 제2항 제1문에 따라 요구되는 생명과 건강의 보호에 크게 미치지 못한다는 것이 궁극적으로 명백하지 않다. 청구인들은 연방기후보호법 제1조 제3문에 따라 연방기후보호법의 기반이 되는 파리협약의 기후목표조차 불충분한 것으로 간주한다는 점에 유의해야 한다(a). 또한 연방기후변화법에 규정된 감축 사양은 이 목표(b)를 달성하는 데 적합하지 않으며, 이미 취해진 기후 행동 조치가 연방기후변화법(c)에 규정된 감축 사양조차 충족시키지 못한다고 주장한다.

(a) 연방기후보호법 제1조 제3문에 따르면, 연방기후보호법은 파리협약에 따라 지구 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준에서 2°C 미만으로 제한하고 바람직하게는 1.5°C로 제한해야 하는 의무를 기반으로 한다(파리목표). 그러나 청구인들은 기본법 제2조 제2항 제1문에서 발생하는 보호 의무가 지구 온난화를 최대 1.5°C로 제한하는 목표를 추구해야만 달성될 수 있다고 주장한다. 평균 1.5°C 이상의 지구 온난화가 진행될 경우 기후에 상당한 영향을 미칠 것으로 널리 알려져 있다(다음과 비교: BMU, Climate Action in Figures, 2019 edition, p. 10). 이는 특히 1.5°C의 지구 온난화 영향에 대한 2018년 IPCC의 특별 보고서를 기반으로 한다(IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, 2018; 또한 다음 참조: IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018).

특별 보고서는 결코 온난화가 1.5°C로 제한되어야 한다고 주장하지 않는다는 점에 유의해야 한다. 사실, 지구 온난화가 얼마나 허용될 수 있고 허용되어야 하는지에 대한 결정은 본질적으로 평가를 포함하는 규범적인 문제이기 때문에 이러한 주장은 과학적 결론이라고 주장할 수 없다. 대신, 특별 보고서는 1.5°C의 지구 온난화 시나리오의 결과를 2°C의 온난화 시나리오와 비교한다. 요약하면, 이 보고서는 자연 및 인간 시스템에 대한 기후 관련 리스크가 2°C 온난화 시나리오보다 1.5°C 온난화 시나리오에서 더 낮다고 결론짓는다(IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018; summary p. 5, A.3). 이러한 비교는 지구 온난화를 1.5°C로 제한하는 것의 절대적인 필요성을 증명하지 못한다.

그럼에도 불구하고 최대 1.5°C 증가 목표가 관심의 초점이 된 이유는 IPCC 특별 보고서에서 이 수준이 소위 티핑 포인트를 넘을 확률을 분명히 감소시킨다는 것을 나타내기 때문이다(또한 다음과 비교: Hoge Raad of the Netherlands, Judgment of 20 December 2019, 19/00135, paras. 4.2, 4.4; Supreme Court of Ireland, Judgment of 31 July 2020, 205/19, para. 3.7). 인류와 환경에 대한 부정적인 영향의 측면에서, 온도 상승의 직접적인 결과보다 티핑 포인트를 넘는 것이 실제로 더 문제가 될 것이다. 주요 환경 하위 시스템의 질적 변환을 유발할 수 있다(상기 제21항 참조). 2018년 특별 보고서에서 IPCC는 이러한 측면에서 리스크 평가를 강화했다. 불과 몇 년 전만 해도 IPCC의 제5차 평가 보고서에서는 티핑 포인트를 넘을 리스크가 1.6°C 온난화에서 '중간', 4°C 온난화에서 '높음'이라고 분류되었지만, 현재 IPCC는 1°C 온난화에서 '중간', 2.5°C 온난화에서 '높음' 리스크를 가정하고 있다(IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, 2018, Chapter 3, p. 257 f, 3.5.2.5, medium confidence). 예를 들어, IPCC는 현재 미래의 영구 동토 해빙으로 인한 잠재적인 추가 CO2 방출을 고려한다(IPCC, Special Report, 1.5°C Global Warming, Summary for Policymakers, 2018, p. 12, C.1.3). 특히, 남극 대륙의 해양 빙상 불안정성과 그린란드 빙상의 불가역적 손실은 수백 년에서 수천 년에 걸쳐 해수면이 수 미터 상승하는 결과를 초래할 수 있다. 이는 약 1.5°C에서 2°C 사이의 지구 온난화에 의해 촉발될 수 있다(IPCC, loc. cit, p. 7, B.2.2, medium confidence). 이러한 발견에 비추어 볼 때, 만약 지구 온난화가 1.5°C로 제한된다면 특정한 안전 여유가 생길 것이다(...).

그럼에도 불구하고 국회가 지구 온난화를 2°C 이하로 제한하고 가급적이면 1.5°C로 제한하기 위해 파리협정 당사국들이 약속한 국가 기후변화 법안을 근거로 삼는다면, 이것은 정치적으로 너무 야심이 없는 것으로 간주될 수 있다. 그러나 IPCC 자체가 신뢰의 범위와 수준을 명시함으로써 문서화한 상당한 불확실성을 고려할 때, 국회는 현재 기본권으로부터 발생하는 보호 의무를 이행하는 데 있어 상당한 의사결정의 재량을 보유하고 있으며(다음과 비교: BVerfGE 49, 89 <131>; 83, 130 <141 f>), 특히 건강 보호 요구사항과 상충되는 이해 관계를 조정해야 하기 때문이다(cf. BVerfGE 88, 203 <254>).

청구인들이 추정하는 것과 달리, 국회가 파리목표를 근거로 하여 이러한 재량을 초과하였는지는 현재



확인할 수 없다. 기본권으로부터 발생하는 보호 의무 위반은 기후 행동과 관련된 규범적 가정과 결론에서 직접 도출될 수 없다. 기본법 제2조 제2항 제1문에 표현된 비와 같이, 기후 행동을 취하고 인간의 생명권 및 신체에 훼손당하지 않을 권리를 보호하는 것 사이에는 많은 영역이 중복되지만, 해당 분야들이 동일한 것은 아니다. 인간의 생명과 건강을 보호하는 것이 유일한 목적이라면 환경, 동물, 인간에게 유리한 기후를 보존하기 위해 필요할 수 있는 조치는 요구되지 않을 수 있으며, 그 반대도 마찬가지다. 사실 기후변화에 대처하기 위해 1.5°C의 온도 제한이 바람직할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 온도 상승을 2°C 이하로, 가급적이면 1.5°C로 제한하는 파리목표로도 인간의 생명과 건강을 충분히 보호할 수 있으며, 이것이 독일 국회가 채택한 온도라는 사실을 처음부터 배제할 수 없다.

기후변화에 의해 인간의 생명과 건강에 가해지는 리스크는 적응 조치에 의해 어느 정도 완화될 수 있기 때문에, 기후 행동을 취해야 하는 요구사항과 인간의 건강을 보호해야 하는 요구사항 간에도 차이가 발생할 수 있다. 기후변화는 적응 조치로 막을 수 없고 따라서 모든 노력은 지구 온난화의 제한 방향으로 향해야 하지만, 적응 조치는 원칙적으로 생명과 건강에 대한 리스크로부터 추가적인 보호를 제공하기 위해 실행 가능한 옵션이다. 독일의 적응 전략은 기후변화의 영향을 흡수하고 심각한 결과를 피할 수 있는 광범위한 다수의 조치를 설명한다(다음을 특히 참조: Federal Government, German Strategy for Adaptation to Climate Change, 2008; UBA, 2019 Monitoring Report on the German Strategy for Adaptation to Climate Change, 2019; Federal Government, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020). 예를 들어, 기후로 인한 도시 온난화는 적절한 건축이나 도시 및 경관 계획에 의해 완화될 수 있다. 신선한 공기는 예를 들어, 방해받지 않는 신선한 공기 채널과 “차가운 섬” 역할을 하는 광범위한 녹지 공간을 통해 환기 통로를 따라 도시 중심부로 유입될 수 있다(Federal Government, German Strategy for Adaptation to Climate Change, 2008, p. 18 f.; UBA, loc. cit., p. 160 f.). 하천 유역에서 증가하는 홍수 리스크로부터 보호를 제공하는 것은 수동적인 안전 조치를 통해 강화될 수 있으며, 무엇보다도 비건축 지역을 보존하고 하천을 적극적으로 규제함으로써 강화될 수 있다. 정착지와 인프라를 위한 개방 공간의 사용을 줄일 수 있고(UBA, loc. cit., p. 229), 적절한 토지를 복원, 해제, 재생, 재조립하는 노력이 이루어질 수 있다(Federal Government, German Strategy for Adaptation to Climate Change, 2008, p. 41). 집중 호우와 관련된 파괴적 홍수의 영향은 역류 방지 밸브를 설치하거나 배수 시스템을 수정하여 줄일 수 있다(Federal Government, loc. cit., p. 23). 따라서 독일의 인간 건강과 관련하여, 연방정부의 진행 보고서는 중간에서 높은 수준의 취약성이 가까운 미래에 중간에서 높은 수준의 적응 능력을 동반할 것이라고 결론짓는다(Federal Government, Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2015, p. 55).

따라서 행정부와 입법부가 평균 온도 상승을 2°C 미만으로, 바람직하게는 1.5°C로 제한함으로써(연방기후보호법 제1조 제3문) 적응 조치를 사용하여 독일의 기후변화의 영향을 기본법 제2조 제2항 제1문에

따라 요구되는 보호 수준에 도달할 수 있는 범위까지 완화할 수 있다고 추정할 경우, 적어도 현재까지는 기본권으로부터 발생하는 보호 의무를 이행함에 있어서 그들에게 부여된 의사결정의 재량권의 한계를 넘었다고 볼 수 없다.

(b) 또한 청구인들은 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 명시된 2030년까지의 감축 목표가 연방기후보호법 제1조 제3문에 명시된 목표, 즉 지구 온난화를 2°C 이하로, 바람직하게는 1.5°C로 제한하는 목표를 달성하기에 충분하지 않다고 주장하는데, 청구인들은 이 목표가 불충분하다고 본다. 연방기후변화법에서 2030년까지 명시된 감축 경로는 지구 온난화를 1.5°C로 제한하기 위한 독일의 필수 기여도와 상관관계가 있는 전반적인 감축 달성에 충분하지 않으며, 예를 들어 1.75°의 목표와 상관관계가 있는 전반적인 감축은 2030년 이후에 극도로 부담스러운 감축 부담이 부과될 경우에만 도달할 가능성이 있다는 것을 암시하는 징후가 실제로 있다(자세한 내용은 이하 제231항 및 그 아래 계속 참조). 2°C 목표와 상관관계가 있는 감축을 달성하는 것이 보다 현실적으로 보이기 는 하지만, 이는 연방기후보호법 제1조 제3문에 명시된 파리목표인 “2°C 훨씬 미만”을 충족하기에 충분하지 않을 것이다. 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문에 명시된 감축 할당량 뒤에 있는 이력은 그것이 원래 2°C 목표와 연결되었음을 나타낸다. 이미 2010년에 연방정부는 2050년까지의 감축 경로에서 2030년까지 달성되는 잠정 목표로 55% 감축 할당량을 확인했다(BMU/ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie - BMWi, Energy Concept for an Environmentally Sound, Reliable and Affordable Energy Supply, 2010, p. 5). 당시에는 평균 2°C 이상의 지구 온난화를 막기 위해 노력했을 것으로 추정된다(BMU, Climate Action Programme 2020, 2014, p. 7).

이와 관련하여 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 명시된 2030년까지의 배출 감축 경로는 기후 행동을 취해야 할 헌법적 의무(기본법 제20a조)와의 양립성 문제를 제기한다(아래 196 ff, 230 ff 단락 참조). 더욱이, 2031년부터 필요한 잠재적으로 상당한 감축 노력은 헌법상 쉽게 정당화될 수 없다(이하 제243항 및 그 아래 계속 참조). 그러나, 기본법 제2조 제2항 제1문에 따라 보호되는 이익(여기에서 유일한 관련 이익)과 관련하여, 현재로서는 정부가 2030년까지 명시된 감축 경로로 보호 의무를 위반했는지 확인할 수 없으며, 정부는 여전히 2°C 목표를 지향하고 있을 수 있다. 2°C의 지구 온난화와 독일의 관련 기후변화로 인해 발생하는 건강 문제가 헌법상 충분한 방식으로 보완적 적응 조치로 완화될 수 없다는 것은 분명하지 않다(상기 제163항 및 그 아래 계속 참조). 기후변화가 단순히 진행되도록 국회가 허용한다면 적응 조치가 건강 보호 의무를 이행하기에 충분하지 않을 것이라는 것은 사실이지만(상기 제157항 참조), 하지만 여기서는 그렇지 않다. 입법자가 연방기후보호법 제1조 제3문에서 정한 기후중립성 달성이라는 목표의 기반이 되는 파리목표를 준수하기 위해 가까운 장래에 해당 목표를 포기하지 않는 한, 그리고 지속적으로 증가하는 감축 할당량(참조: 연방기후보호법 제3조 제3항 제2문)과 매년 줄어드는 배출량(참조: 연방기후보호법 제4조 제6항



제1문)을 설정함으로써 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 및 제4조 제1항 제3문에서 확립된 감축 경로를 따라 계속 전진하는 한, 오늘날의 관점에서는 적어도 보완적 적응 조치로는 헌법상 요구되는 건강 보호 수준을 달성할 수 없을 것이라고 단정할 수 없다.

[...]

(c) 마지막으로, 청구인들은 독일에서 온실가스 배출을 줄이기 위해 취한 특정 조치들은 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문에 명시된 2030년까지의 감축 경로를 준수하기에 충분하지 않다고 주장하고 있으며, 어떤 경우에도 이 경로가 부적절한 것으로 본다. 과학적 연구들도 이 방향을 지적하고 있다. 연방 환경청이 의뢰하고 생태 연구소(Oko-Institut)가 수행한 연구에서는 현재 기후 행동 프로그램에 포함된 조치를 통해 1990년 수준에 비해 2030년까지 51%만 감축할 수 있다고 결론지었다(UBA, Treibhausgas-minderungs-wirkung des Klimaschutzprogramms 2030, 2020, p. 22). 연방경제에너지부가 의뢰한 연구에 따르면 1990년에 비해 감축 수치가 52.2%로 나타났다(...). 이들 중 어느 것도 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문에 명시된 55% 감축 목표를 완전히 준수하기에 충분하지 않을 것이다.

그러나 이러한 측면에서 기본법 제2조 제2항 제1문에서 발생하는 보호 의무 위반은 국가 기후 행동 수단이 2030년으로 지정된 감축 목표를 달성할 수 있는 방식으로 여전히 조정될 수 있다는 사실에 의해 이미 배제되고 있다. 감축 적자는 여전히 이 기간 내에 전환될 수 있다. 필요한 차액을 보충할 의무는 이미 연방기후보호법 제4조 제3항 제1문에 규정되어 있다. 연구에 의해 예측된 적자 규모를 고려하면, 이것이 처음부터 비현실적으로 보이지는 않는다. [...]

2. a) 정부에게는 또한 기본법 제14조 제1항의 기본적인 재산권에서 발생하는 보호 의무가 있다(참조: BVerfGE 114, 1 <56>). 독일의 기후변화는 다른 국가와 마찬가지로 농경지나 부동산 등의 재산권에 다양한 형태의 피해를 입힐 수 있다는 점에서, 기본법 제14조 제1항에 따른 재산 기본권에는 기후변화 리스크로부터 재산을 보호해야 할 정부의 의무가 포함되어 있다. 여기서 특히 중요한 한 가지 측면은 기후변화가 완화되지 않을 경우 홍수와 해수면 상승과 같은 현상으로 인해 주택 또는 전체 거주지가 독일에 거주할 수 없게 될 수 있다는 것이다(상기 제25항 참조). 따라서 재산 손실은 지역 환경 내에서 안정적인 지역사회 유대 상실을 동반할 수 있다. 이러한 유대가 기본법 제14조 제1항에 따라 고려되어야 하는데, 해당 조항은 “공동체”가 될 정도로 성숙된 사회적 환경을 어느 정도 보호한다(참조: BVerfGE 134, 242 <331 f. para. 270>).

b) 그러나, 청구인들이 이의를 제기한 조항들에 의해 기본권에서 발생하는 보호 의무가 침해되었다는 것은 현재 확인할 수 없다. 기본권에서 발생하는 보호 의무를 수행함에 있어 국회에 주어진 재량을 감안할

때, 예방 조치가 취하지 않은 경우, 또는 채택된 조항 및 조치가 요구되는 보호 목표를 달성하는 데 명백히 부적절하거나 완전히 부적절한 것으로 판명되는 경우, 또는 조항 및 조치가 보호 목표에 크게 미치지 못하는 경우에만 헌법이 위반되는 것이다(다음과 비교: BVerfGE 142, 313 <337 ff, para. 70> 및 추가문헌; 확립된 판례법). 특히, 국회는 기후변화의 리스크에 노출된 부동산 소유자의 이익과 보다 엄격한 기후 행동에 반대하는 이익 간에 적절한 균형을 맞추는 방법을 결정하는 데 상당한 재량을 가지고 있다. 쟁점 조항들이 이 재량을 뛰어넘는다는 것은 현재로서는 분명하지 않다. [...]

II.

궁극적으로, 방글라데시와 네팔에 사는 청구인들에 대하여는 기본권으로부터 발생하는 보호 의무 위반 여부를 확인할 수 없다.

1. 원칙적으로 가능한 것처럼 보이지만, 기본권에서 발생하는 보호 의무에 따라 방글라데시와 네팔에 거주하는 청구인들을 대상으로 지구 기후변화로 인한 손상에 대해 조치를 취해야 할 의무가 독일 정부에 부과되는지 여부를 현재로서는 결정할 필요가 없다. 자신의 국가에서 청구인들은 특히 지구 온실가스 배출로 인한 지구 온난화의 결과에 노출되어 있다. 온실가스 배출은 전 세계적으로 영향을 미치기 때문에, 추가적인 지구 온난화는 모든 국가가 기후 행동을 취해야 막을 수 있다. 이는 독일에서도 온실가스 배출량을 기후 중립 수준으로 줄여야 한다는 것을 의미한다. 독일의 온실가스 배출량은 현재 연간 전 세계 수준의 2% 미만을 차지한다(BMU, Climate Action in Figures, 2020 edition, p. 12). 이러한 배출량을 제한하는 것은 독일 국회의 역할이다.

기본법 제1조 제3항은 기본권이 독일 정부를 구속한다고 규정하지만, 이러한 구속력이 독일 영토에 한정한다고 명확하게 제한하고 있지는 않다. 오히려 독일의 정부 권한에 미치는 기본법의 기본권의 구속력은 포괄적이다(BVerfGE 154, 152 <215 f., para. 88 f.> - BND - Surveillance of Foreign Telecommunications; 다음과 비교: BVerfGE 6, 32 <44>; 6, 290 <295>; 57, 9 <23>; 100, 313 <363>). 그러나 기본권이 독일의 정부 권한에 미치는 이러한 포괄적인 구속력에도 불구하고, 연방헌법재판소는 기본권이 제공하는 구체적인 보호와 그 범위가 적용되는 상황에 따라 해외에서 달라질 수 있다고도 판시하였다. 따라서 기본권의 다양한 차원을 구별할 필요가 있을 수 있다. 예를 들어 국가간섭에 대한 방어적 권리, 정부의 적극적 의무, 헌법에 명시된 가치에 대한 결정 또는 보호 의무의 근거로서 존재할 수 있다(다음과 비교: BVerfGE 154, 152 <224 para. 104> - BND - Surveillance of Foreign Telecommunications). 해외 거주자에 대한 보호 의무를 확립하기 위한 근거로서 기본권을 발동할 수 있는 상황은 아직 충분히 명확하지 않다. 여기서 헌법상 보호 의무를 확립할 수 있는 한 가지 가능한 요인은 기후변화로 인해 청구인들이 이미 또는 잠재적으로 직면하고 있는 심각한 손상은 비록 작은 규모일지언정 독일에서 방출되는 온실가스 배출에 의해 어느 정도 유발된다는 것이다(...).



2. 방글라데시와 네팔에 거주하는 청구인들에 대한 보호 의무는 어떤 경우에도 독일 국민에 대한 것과 동일한 내용을 가지고 있지 않을 것이다. 일반적으로 해외에 거주자에 대한 기본권 보호의 내용은 독일 거주자에 대한 기본권 보호의 내용과 다를 수 있다. 특정 상황에서는 수정 및 차별화가 필요하다(다음과 비교: BVerfGE 100, 313 <363> 및 추가문헌; BVerfGE 154, 152, 1st headnote - BND - Surveillance of Foreign Telecommunications; [독일 법률학술에 관한 참고문헌]). 기본권에서 발생하는 보호 의무가 방글라데시와 네팔에 거주하는 사람들의 이익에 영향을 미친다면 여기에 해당될 것이다.

기후변화의 영향으로 인한 위반으로부터 독일에 거주자의 기본권을 보호하기 위해 정부가 의무를 다하는 두 가지 다른 방법이 있다. 첫째, 지구 온난화를 늦추는 데 도움이 되는 조치를 채택할 의무가 있다. 둘째, 기후변화를 실제로 완화하지는 않지만, 독일 거주자들의 기본권에 미치는 악영향을 완화하는 적응 조치를 시행함으로써 기본권을 보호할 수 있다(상기 제34항, 제164항 참조). 기본법 제20a조에서 발생할 수 있는 더 엄격한 기후 관련 의무에도 불구하고, 기본권에서 발생하는 보호 의무를 이행하는 작업에는 정치적 책임이 전제되어야 하는 완화 및 적응 조치의 조합이 포함된다. 궁극적으로 선택된 형식은 잠재적으로 상충되는 이해관계와 균형을 유지한다(다음과 비교: BVerfGE 88, 203 <254>).

독일에서 생산되는 온실가스 배출을 줄임으로써 독일 정부가 독일에 사는 사람들을 보호할 수 있는 것처럼, 해외에 사는 사람들도 기후변화의 결과로부터 보호할 수 있다는 것은 사실이다. 독일 정부가 스스로 기후변화를 막을 수 없고 국제적인 개입의 맥락에서만 이를 막을 수 있다고 하더라도, 이러한 사실은 원칙적으로 여기에서 기본권에서 발생하는 보호 의무를 배제하지 않을 것이다(상기 제149항 참조). 그러나, 해외에 거주자의 경우, 독일 정부는 추가적인 보호 조치를 취할 수 있는 동일한 선택권을 사용할 수 없다. 국제법상 독일 주권의 한계를 고려할 때, 독일 정부가 해외 거주민에 대한 적응 조치를 시행함으로써 보호를 제공하는 것은 현실적으로 불가능하다(...). 오히려, 필요한 조치를 선택하고 실행하는 것은 해당 국가의 임무이다. 개방 공간의 추가 개발을 최소화하고, 적절한 지역을 복원, 해제, 재생 및 재조립하고, 회복력 있는 식물 품종을 도입하는 것과 같은 단계들은 일반적으로 국내 수준에서 실현 가능하지만, 독일 정부는 분명히 그러한 조치를 해외에서 시행할 수 없다. 이는 IPCC가 전 세계적으로 실행 가능하고 필요한 것으로 간주하는 적응 조치 중 일부를 검토함으로써 설명된다(IPCC, Climate Change 2014, Impacts, Adaptations and Vulnerability, 2014, p. 840 ff). 여기에는 특히 열, 바람, 홍수에 대한 더 나은 보호를 제공하기 위한 기존 인프라의 개조가 포함된다. 열대성 사이클론과 홍수가 발생하기 쉬운 지역의 경우, IPCC는 낮은 공기역학적 주택 설계, 하수 시스템, 제방, 홍수 제방, 해변 자양분, 건물 개조를 언급하고 있다. 도시의 경우 녹색 지붕, 도시 공원, 다공성 포장 도로와 같은 지속 가능한 인프라를 지정하고, 농업의 경우 효율적인 관개 시스템과 가뭄 저항성 및 재정착성이 높은 식물의 도입을 언급한다(IPCC, op. cit., p. 844 ff). 이 중 어느 것도 청구인들이 거주하는 국가에서 독일 정부가 수행할 수 없다. 이러한 이유만으로 보호 의무는 독일에 거주하는 사람들과 동일한 내용이 될 수 없다.

이것은 독일이 더 가난하고 더 큰 피해를 입은 국가의 사람들을 보호하기 위해 적극적인 조치가 취해지도록 보장하도록 정치적 또는 국제법에 따라 책임을 지는 것을 배제하지 않는다(Federal Government, German Strategy for Adaptation to Climate Change, 2008, p. 51 ff.; Federal Government, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020, p. 60 f.). PA 제9조 제1항은 선진국 당사자들이 적응과 관련하여 개발도상국 당사자들을 지원하기 위해 재정적 자원을 제공해야 한다고 명시하고 있다(기후변화 대응의 차별화된 책임에 대해서는 특히 다음 참조: Art 2(2) PA).

3. 독일 정부가 기본법 제2조 제2항 제1문 및 제14조 제1항에 따라 온도 상승을 제한하는 조치를 취함으로써 방글라데시와 네팔의 청구인들을 보호할 의무가 있다고 하더라도, 그러한 심판 대상 조항들이 보호 의무를 위반한다고는 할 수 없다. 이미 살펴본 바와 같이, 국회가 기후변화를 제한하기 위한 어떠한 조치도 취하지 않았거나 필요한 보호 목표를 달성하는 데 명백히 부적합하거나 완전히 부적합한 조항만을 채택하고 조치를 취했다고 주장할 수 없다(상기 제154항 및 그 아래 계속 참조). 특히 독일은 파리협약을 비준했고, 연방 입법자는 연방기후보호법 제1조 제3문에서 선언한 바와 같이 협약 준수 의무와 2050년까지 온실가스 중립이라는 장기적 목표를 추구하겠다는 독일 연방공화국의 약속에 근거하여 연방기후보호법을 제정했다. 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 2030년까지의 기간에 대한 구체적인 감축 목표를 명시한다. 많은 다른 법들이 기후변화를 제한하기 위한 조치들을 제시한다.

국내 상황에서 예방 조치에 적용되는 추가 기준, 즉 보호 목표에 미달하지 않아야 한다는 것(다음 참조: BVerfGE 142, 313 <337 ff., para. 70>; 확립된 판례법)은 기후변화로 인한 리스크에 대해 해외에 거주하는 청구인들에 대한 보호 의무에는 적용되지 않는다. 여기서도, 독일 이외의 지역에 있는 사람들을 대상으로 하는 보호 의무가 갖는 고유한 특성을 고려하여 검토 기준을 수정할 필요가 있다.

기후변화로 인한 리스크에 대한 예방 조치가 보호 목표에 미달했는지 여부에 대한 질문은 기후변화를 방지하기 위해 취해진 조치들을 단독 검토하는 것으로는 답할 수 없다. 평가는 또한 기후변화의 결과로부터 보호하기 위해 실제로 어떤 적응 조치가 가능한지에 따라 달라질 것이다. 이러한 점에서 국내 사례와 해외 사례는 기본적으로 동일하다(상기 제154항, 제164항, 제177항 참조). 차이점은 해외 사례의 경우, 독일 정부는 예방책으로 적응 조치를 시행할 수 있는 선택권이 없다는 데 있다(상기 제178항 참조). 그러므로 해외에서 기후변화를 보호하는 데 가능하고 필요한 예방 조치 중 일부만 마음대로 할 수 있을 것이다. 그러나 조치가 기본권을 보호하기에 충분하지 여부는 취해진 기후 행동 조치를 가능한 적응 옵션과 비교하는 것으로만 평가할 수 있다. 기본권으로부터 발생하는 보호 의무를 이행하는 데 있어, 배출 감축과 적응 조치는 상호 보완적이며 불가분의 관계에 있다. 이러한 점에서 가능한 보호 의무가 위반되었는지 여부를 확인할 수 없을 것이다. 오히려, 독일연방공화국, 특히 독일 국회는 기후변화를 방지하기 위한 국제적 약속을 통해



그리고 국제적으로 합의된 기후 행동을 이행하기 위한 구체적인 조치를 통해 이러한 보호 의무를 이행했을 것이다(상기 제154항 참조).

III.

그러나 국회는 기본권을 존중하는 방식으로 배출량 감축 의무를 관리하기 위한 충분한 예방 조치를 취하지 않아 기본권을 침해했다. 즉, 2030년까지는 법에 의해 허용되는 배출량은 이후 상당한 의무로 이어질 수 있다. 이와 관련하여, 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문은 이미 헌법소원 BvR 96/20 및 BvR 288/20의 청구인들과 헌법소원 BvR 2656/18의 1~11번 청구인들의 기본권을 침해했다.

별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 명시된 이산화탄소 배출량을 2030년까지 허용한다는 입법자의 결정은 청구인들의 자유권, 즉 기본법에 따라 포괄적으로 보호되는 자유권에 대하여 이른바 유사침해적 사전효과(eingriffsähnliche Vorwirkung)가 있다. 따라서 이 결정에는 합헌적 정당성이 요구된다(1). 기본적 자유에 대한 이러한 리스크는 객관적 헌법 위반을 이유로 위헌이 아닌 것은 사실이다. 기본법 제20a조 위반은 최종적으로 확정될 수 없다(2a). 다만, 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 기본권에 의해 보호되어야 할 자유가 향후 훼손될 수 있다는 형평성에 어긋나는 위험을 초래한다는 점에서 위헌이다. 두 조항은 2030년까지 배출량을 명시하고 있는데 헌법상 기후 행동을 취해야 할 의무를 이행하는 데 있어 2030년 이후에 사용할 수 있는 배출 가능성을 상당히 좁히기 때문에, 국회는 기후 중립으로 전환할 때 자유를 존중하는 충분한 예방 조치를 취해야 한다. 특정 조건에서, 기본법은 시간이 지남에 따라 기본적 자유를 보호하고 자유와 관련된 기회를 세대에 걸쳐 비례적으로 확산할 의무를 부과한다. 자유권의 이시(異時)적 보장으로서, 기본권은 기본법 제20a조에 의해 부과된 온실가스 감축 부담이 미래 세대에게 일방적으로 전가되지 않도록 하여 청구인들을 보호한다(상기 제117항 참조). 이러한 측면에서 기후 중립적 기술과 관행의 필요한 개발에 맞춰 방향성과 동기를 제공하기에 적합할, 2030년 이후의 최소 감축 요구사항을 명시하는 법적 체계가 부족하다(2b).

1. a) 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 명시된 2030년까지의 이산화탄소 배출량을 허용한 입법자의 결정은 청구인들의 자유권, 즉 기본법에 따라 포괄적으로 보호되는 자유권에 대하여 유사침해적 사전효과가 있다. 기본법은 자유에 대한 특별한 기본권을 통해, 그리고 자유에 대한 기본적 기본권으로 기본법 제2조 제1항에 명시된 일반적인 행동의 자유를 통해 모든 모든 인간의 자유 행사를 보호한다(기본적으로, 참조: BVerfGE 6, 32 <36 f.>; 확립된 판례법). 현재, 여전히 직간접적으로 CO₂가 지구 대기로 방출되게 하는 수많은 형태의 사적, 직업적, 경제적 활동(상기 제37항 참조)도 보호되고 있다.

그러나 이러한 자유권의 행사는 입법자가 기본법 제20a조에 따라 기후 행동을 취하고 기본권에서 발생하는

보호 의무를 이행하기 위해 부과하여야 하는 제한의 적용을 받는다. 직간접적으로 CO2 배출을 포함하는 방식으로 기본권에 의해 보호되는 자유를 행사할 수 있는 가능성은 헌법적 한계에 부딪힌다. 왜냐하면 현재 상황에서 CO2 배출은 지구 온난화에 본질적으로 불가역적인 기여를 하고 헌법상 국회는 조치를 취하지 않고 기후변화가 무한히 진행되도록 허용할 수 없기 때문이다. 이와 관련하여, 헌법상 관련성 있는 측면은 기본법 제20a조에 규정된 기후 행동을 취할 의무(참조: BVerfGE 118, 79 <110 f.>; 137, 350 <368 f. para. 47, 378 para. 73>; 155, 238 <278 para. 100>), 즉 입법자가 지구 온난화로 인한 기온 상승을 산업화 이전 수준에서 2°C 이하로, 바람직하게는 1.5°C로 제한하는 목표를 제시하여 명시한 의무이다(자세한 내용은 아래 208 단락 이하 참조). 이 온도와 관련된 CO2 예산이 고갈되면, CO2 배출을 직간접적으로 포함하는 활동은 관련 기본권이 기후 행동 요구사항에 대한 균형 프로세스 내에서 우선할 수 있는 경우에만 허용될 수 있다. 기후변화가 심화됨에 따라 이러한 자유의 행사가 환경에 미치는 영향이 더 커지기 때문에 균형 프로세스 내에서 훨씬 더 적은 비중을 차지하게 것이다.

이러한 배경에서 현재 CO2 배출을 허용하는 조항은 미래의 자유에 불가역적인 법적 리스크를 초래한다. 왜냐하면 오늘날 허용되는 모든 CO2의 양은 헌법 규정에 따라 미리 결정된 잔여 예산을 불가역적으로 고갈시키고, CO2 배출과 관련된 자유의 행사는 헌법상 보다 엄격한 제한을 받게 되기 때문이다(자세한 내용은 상기 제117항 참조). 지구 온난화는 지구 대기의 인위적인 CO2 농도가 더 이상 상승하지 않는 경우에만 막을 수 있기 때문에 CO2 배출과 관련된 자유 행사는 어느 시점에서든 반드시 금지되어야 한다는 것이 사실이다. 그러나 CO2 예산이 2030년까지 이미 크게 고갈되었다면, 심각한 자유 손실의 리스크가 커질 것이다. 왜냐하면 오늘날 여전히 CO2 지향적인 생활 방식을 자유를 존중하는 방식으로 기후 중립적인 행동으로 전환하게 하는 데 필요한 기술적 및 사회적 개발의 기간이 더 짧아질 것이기 때문이다(상기 제121항 참조). 잔여 예산이 적고 배출량이 많을수록 필요한 개발 시간이 줄어들 것이다. 그러나 그러한 개발에 쉽게 접근할 수 없을수록 기본권 보유자들은 CO2 관련 행동 제한, 즉 CO2 예산이 사라짐에 따라 헌법상 점점 더 긴급해질 제한에 의해 더 크게 영향을 받는다.

이 리스크는 특히 현재 허용되는 CO2 배출량을 결정하는 조항으로 인해 발생한다. 현재 시행 중인 기후보호법 중에서는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문이 이에 해당한다. 이러한 조항이 2030년까지 허용하는 대로 연간 배출량을 소비하면 불가피하고 불가역적인 잔여 CO2 예산의 일부가 소비된다. 따라서 이 두 조항은 기후 행동을 취해야 할 의무를 존중하는 동시에 자유를 보호하는 데 필요한 변환에 얼마나 많은 시간이 남았는지를 결정하는 역할을 한다. 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문이 허용하는 연간 배출량은 따라서 2030년 이후에도 여전히 이용 가능한 기본권으로 보호되는 자유권의 실질적인 행사 기회에 대해 불가피한 유사침해적 사전효과를 가진다. 이러한 선행효과는 사실상의 효과뿐만 아니라 법적 효과도 작용한다.



한정된 CO2 예산이 점점 더 많이 소비됨에 따라, CO2 배출과 관련된 추가적인 자유 행사를 금지하는 것을 더욱 시급하게 만드는 것은 헌법 그 자체이다. 현재 상황으로 볼 때 허용된 배출은 일단 지구 대기로 배출되면 크게 불가역적인 영향을 미치기 때문에, 현행 배출법의 이러한 법적 간섭과 같은 효과에 대한 헌법적 정당성이 이미 요구되고 있다.

b) 이러한 미래의 자유 상실 리스크가 헌법상 정당화되기 위해서는, 미래의 자유 상실 정도를 결정하는 역할을 하는 연방기후변화법의 두 조항이, 첫째, 기본법의 기본규칙과 양립할 수 있어야 한다(aa). 둘째, 이 조항은 청구인들의 미래 자유에 과도한 부담을 주어서는 안 된다(bb).

aa) 기본권에 대한 간섭은 기본 조항이 기본법의 기본규칙과 일반헌법원칙(근본적으로, 다음 참조: BVerfGE 6, 32 <41>; 확립된 판례법)에 부합하는 경우 헌법에 의해서만 정당화될 수 있다. 기본권에 의해 보호되는 자유에 대한 유사침해적 사전효과를 고려할 때, 이는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문에도 적용된다.

기본법 제20a조는 전술한 기본적인 유형의 헌법 조항을 포함한다(참조: BVerfGE 128, 1 <48>; 134, 242 <339 para. 289>). 따라서 헌법에 따라 기본권에 대한 간섭을 정당화하려면 기본법 제20a조와의 양립 가능성이 필요하다(참조: BVerfGE 134, 242 <339 para. 289, 342 f. para. 298, 354 f. para. 327>; [독일 법률학술에 관한 참고문헌]; left open in BVerfG, Order of the Third Chamber of the First Senate of 10 November 2009 1 BvR 1178/07 -, para. 32). 따라서 별지 2와 관련하여 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문이 제기하는 미래의 자유에 대한 위험은 해당 조항이 기본법 제20a조를 위반한다면 헌법상으로는 정당화될 수 없을 것이다. 왜냐하면 2030년까지 허용되는 배출량으로 인해 헌법에 따라 요구되는 기후 행동이 2030년 이후에 더 이상 달성될 수 없기 때문이다.

[...]

bb) 헌법상 정당화를 위한 추가적인 요구사항은 비례 원칙에서 비롯된다. 기본권에 의해 입법자는 기본법 제20a조에 따라 헌법상 요구되는 CO2 배출량 감축을 기후 중립의 지점까지 전향적으로 관리해야 하는 의무를 부담하는데, 이는 지속적으로 증가하는 기후 행동 요구사항에도 불구하고 관련된 자유권의 손실을 계속 합리적인 범위에서 유지하고, 감축 부담이 미래 세대에게 해가 될 정도로 시간 경과 및 세대 간에 불균등하게 분포되지 않도록 하여야 하는 의무이다([독일 법률학술에 관한 참고문헌]). 이는 비례의 원칙에 따른 것으로, 한 세대가 CO2 예산의 많은 부분을 소비함으로써 상대적으로 적은 양의 감축 노력을 부담한다면, 그리고 만약 이것이 다음 세대에게 급격한 감축 부담을 주고 그들의 삶을 심각한 자유 손실, 즉 청구인들이 “비상 정지”라고 설명하는 것에 노출시킨다면, 이는 허용되어서는 안 된다. 미래의 어느

시점에서는 자유가 심각하게 손실되는 것도 기후변화를 막기 위해 비례적이고 정당한 것으로 여겨질 수 있다는 것이 사실이다. 이 점에서 바로 상당한 자유의 손실을 감수해야 하는 리스크가 야기된다(상기 제117항, 제120항 참조). 그러나, 배출허용량에 대한 현재 조항은 이미 미래의 자유 부담으로 향하는 길을 구축하고 때문에, 미래의 자유에 대한 영향은 현재의 관점에서 비례해야 하지만 진로를 바꾸는 것은 여전히 가능하다.

이는 기본법 제20a조가 위임한 객관적 보호 의무에 의해 확인된다. 기본법 제20a조가 정부에게 부분적으로는 미래 세대에 대한 책임에서 벗어나 생명의 자연적 기반을 보호할 의무를 부과하는 경우, 이는 무엇보다도 미래 세대를 위하여 생명의 자연적 기반을 보존하는 것을 목표로 한다. 그러나 동시에 환경 부담이 다른 세대 간에 어떻게 분산되는지에 대한 우려도 있다. 기본법 제20a조가 위임한 객관적인 보호 의무에는 생명의 자연적 기반을 조심스럽게 다루어야 할 필요성과 이러한 기반을 계속 보존하고자 하는 미래 세대가 급진적인 금욕을 강요받지 않도록 할 필요성이 포함되어 있다([...]).

따라서 지나치게 근시안적이고 따라서 일방적인 자유의 분배를 방지하고 미래에 피해를 주는 부담을 줄이는 것이 급선무다. 이를 위하여서는 제한된 잔여 CO2 예산을 충분히 신중한 방식으로 소비해야 한다. 이는 CO2 중립적 형태의 대안 행동을 가능하게 함으로써 변환을 시작하는 데 필요한 중요한 시간, 즉 CO2 배출 감축 및 CO2 관련 자유 행사에 대한 제한으로 인해 발생하는 자유의 손실을 완화하는 데 필요한 시간을 확보하는 데 도움이 된다. 만약 잔여 예산이 너무 많이 소비되도록 허용한다면, 그리고 완화를 할 개발과 변환의 시간이 부족하다는 이유로 오늘날의 관점에서 불합리한 비율로 미래의 자유 손실을 가정한다면 쟁점 조항은 위헌이 될 것이다. 잔여 CO2 예산이 실제로 얼마나 클지에 대한 여러 불확실성을 고려할 때(이하 제220항 및 그 아래 계속 참조), 오늘날의 관점에서 불합리하다고 간주되는 자유 손실이 발생할 수 있는지 여부를 확실히 확인하는 것이 불가능하더라도, 그럼에도 불구하고 리스크를 적어도 최소화하는 조치가 오늘날 요구될 수 있다. 법률 조항이 본질적으로 어떤 유의미한 방식으로 기본권이 위반될 위험을 허용하는 경우, 기본권은 결과의 성격과 심각성에 따라 기본권 침해 리스크를 최소한으로 유지하도록 조항을 설계할 것을 요구할 수 있다(기본적으로는 다음 참조: BVerfGE 49, 89 <141 f.>). 어떠한 경우에도 비례의 원칙은 절대적으로 불합리한 수준에 도달한 후 비로소 보호를 제공하기 시작하는 것이 아니라, 기본권에 의해 보호되는 자유도 이에 앞서 존중받을 것을 요구한다. 이에 따라 국회는 전향적으로 행동할 의무가 있으며, 이를 위해 2030년 이후에 예상되는 감축 부담을 기본권을 존중하는 방식으로 관리하기 위하여 예방 조치를 취할 수 있다(이하 제244항 참조).

2. 이후 감축 단계에서 발생하는 자유에 대한 상당한 위험을 고려할 때, 2030년까지 허용되는 배출량을 명시하는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문의 법적 체계는 추가 예방 조치를 취하지 않는 한 헌법에 합치하지 않는다. 배출량을 명시한 이러한 조항이 기본권에 미치는 선행효과는



헌법상 충분히 정당화될 수 없다. 헌법의 객관적 기준과의 양립성 측면에서 궁극적으로 심각한 우려는 없는 것이 사실이다. 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문이 기본법 제20a조에서 도출되는 기후 행동 의무를 위반한다고 확신할 수 없다(a). 그러나 이 조항은 미래에 기본권을 심각하게 손상할 리스크, 즉 현재 충분히 억제되지 않은 리스크를 야기한다는 점에서 위헌이다. 두 조항에 명시된 2030년까지의 배출량은 기본법 제20a조에 따라 2030년 이후 사용할 수 있는 배출 가능성을 현저히 좁히기 때문에, 2031년 이후 청구인들이 직면하는 감축 부담을 경감하고 기본권 관련 리스크를 억제하기 위하여 입법자는 자유권을 존중하면서 기후 중립으로의 전환이 이루어질 수 있도록 충분한 예방 조치를 취하여야 한다. 이와 관련하여 작성된 2030년 이후에 요구되는 감축 사양은 기후 중립 기술 및 관행의 개발과 포괄적인 구현을 위한 충분한 방향성과 동기를 제공해야 한다. 이러한 노력이 지금까지 부족했다(b).

a) 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문의 기본권에 대한 사전 효과가 정당성을 가지려면, 심판 대상인 조항들이 객관적인 헌법과도 양립할 수 있어야 한(상기 189 단락 이하 참조). 이러한 측면에서 기본법 제20a조에서도 적용 가능한 요구사항이 발생하는데, 여기에는 기후 행동을 취할 의무가 포함된다(aa). 현재로서는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문(bb) 또는 현재까지 구체적으로 취한 개별 조치(cc)가 기후 행동을 취해야 할 의무를 위반하는지 확신할 수 없다. 또한 연방기후보호법(dd)과 관련하여 해당 사실을 조사하지 않은 점이나 이유를 진술하지 않은 점을 들어 입법자가 기본법 제20a조를 위반하였다고도 할 수 없다. 그러나 국회는 온도 상승을 가급적 1.5°C로 제한할 의무가 있으며, 이는 기본법 제20a조(ee)를 규정할 때 제시한 목표이다.

aa) 기본법 제20a조는 정부가 기후 행동을 취할 것을 의무화하고 있다(1). 기후와 지구 온난화의 세계적 성격으로 인해 어떤 국가도 스스로 기후변화 문제를 해결할 수 없다는 사실만으로는 기후 행동을 취해야 할 의무가 무효화되지 않는다. 그러나 의무의 내용은 영향을 받는다. 기후변화의 세계적 특성으로 인해 독일 의회는 기본법 제20a조에 따라 요구되는 기후를 자체적으로 보호할 수 없기 때문에, 기본법 제20a조는 또한 국제적 수준에서 해결책을 모색할 것을 요구한다(2). 기본법 제20a조의 공개 규범적 내용과 입법 과정에서 명시적으로 제시한 기준에도 불구하고 연방헌법재판소는 기후 행동을 취해야 할 의무의 준수 여부를 심리할 수 있다. 기본법 제20a조는 부분적으로 특히 영향을 받을 미래 세대를 염두에 두고 생태학적 이익을 위해 정치적 과정을 수행하도록 설계된 정당한 법률 조항이다(3). 기후 목표는 연방기후보호법 제1조 제3문에 의해 허용 가능한 것으로 명시되었는데, 이는 현재 헌법상 관련 기준, 즉 지구의 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준보다 2°C 미만으로, 바람직하게는 1.5°C로 제한하는 목표를 나타낸다.

(1) 기본법 제20a조는 정부가 기후 행동을 취하도록 의무화하고 있다(참조: BVerfGE 118, 79 <110 f.>; 137, 350 <368 f. para. 47, 378 para. 73>; 155, 238 <278 para. 100>). 지구 시스템의 전반적인 상태를 나타내는

중요한 지표 중 하나는 지구 평균 온도이다. 따라서, 기후 행동을 취해야 할 의무는 주로 인간에 의한 지구 온난화가 특정 온도 제한을 초과하지 않도록 하기 위한 노력에서 나타난다. 현재 관측 가능한 지구 온난화는 지구 대기로 방출되는 인위적인 온실가스 배출로 인한 것이다. 지구 온난화가 헌법상 관련된 온도 제한을 초과하는 것을 방지하려면(이하 제208항 및 그 아래 계속 참조) 더 이상의 온실가스 농도가 지구 대기에 축적되는 것을 막을 필요가 있다. 현재 상황으로 볼 때 온실가스 농도와 그로 인한 지구 온난화가 기후변화로 이어지는 것은 대부분 불가역적인 일이기 때문이다. 그러므로 주된 책임은 온실가스 배출을 줄이기 위한 조치가 있다(다음과 비교: BVerfGE 118, 79 <110>). 헌법상 지구 온난화 관련 한계에 도달하면, 기후 행동을 취해야 할 헌법상의 의무에 따라 온실가스 배출량을 지구 대기의 온실가스 농도에 순 제로의 영향을 미치는 수준으로 제한하는 것이 의무화될 것이다(참조: 연방기후보호법 제1조 제3문 및 제2조 제9호). 이러한 측면에서, 기본법 제20a조는 또한 기후 중립성을 달성하는 것을 목표로 한다. 그러나 기본법 제20a조가 다른 이익보다 절대적으로 우선하는 것은 아니다. 상충되는 경우, 다른 헌법상의 이익 및 원칙과 균형을 이루어야 한다(다음과 비교: BTDrucks 12/6633, p. 6 f.; BVerfGE 127, 293 <328> [...]). 기후 행동을 취해야 할 의무는 기본법 제20a조에도 동일하게 적용된다. 그러나, 기후변화가 현재 상태로는 거의 완전히 불가역적이라는 점을 감안할 때, 기후변화를 막기 위한 임계 온도의 초과는 기본권 보호 목적과 같은 엄격한 조건에서만 정당화될 수 있다. 균형 프로세스 내에서 기후변화가 심화됨에 따라, 기후 행동을 취해야 하는 의무가 커진다.

(1) 기본법 제20a조에서 발생하는 기후 행동의 의무는 기후와 지구 온난화가 세계적인 현상이라는 사실, 따라서 기후변화 문제는 어느 한 국가의 완화 노력으로도 해결될 수 없다는 사실에 의해 무효화되지 않는다. 기본법 제20a조에 명시된 기후 행동의 의무는 지구 온난화 그 자체와 마찬가지로 처음부터 특별한 국제적 차원을 가지고 있다. 기본법 제20a조는 기후 문제를 해결하기 위해 정부가 초국가적 수준을 포함하도록 의무화하고 있다(a). 국제적 체계 내에 포함된 정부의 기후 행동 조치는 기본법 제20a조에 의해 요구되는 영향을 미칠 수 있다. 그러한 조치만으로는 기후 문제를 해결할 수 없을지라도, 헌법에 따른 기후 행동 의무를 이행하려면 조치가 반드시 취해져야 한다(b).

(a) 미래 세대를 위해 생명의 자연적 기반도 보호되도록 요구하는 데 있어, 기본법 제20a조는 국가의 입법자가 스스로 달성할 능력은 없지만 국제 협력을 통해서만 달성할 수 있는 목표를 추구하도록 의무화하고 있다. 이것은 기후변화와 기후 행동의 물리적 현실 때문이다. 기후변화 문제와 그 예방과 관련된 (법적) 활동은 본질적으로 세계적인 것이다(...). 어떤 국가도 그 자체로 지구 온난화를 막을 수 없다. 또한, 모든 국가에서 배출되는 배출물은 동일한 방식으로 기후변화에 기여한다(또한 다음 참조: Rechtbank Den Haag, Judgment of 24 June 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para. 4.90). 지구의 기후 문제 해결은 전 세계적으로 기후 조치가 취해질 때만 가능할 것이다.



따라서 기후 행동을 취해야 할 의무로서, 기본법 제20a조는 개별 국가의 단독 책임 하에 국내 법 체계를 넘어서는 의무를 포함하고 있으며, 이는 또한 국제적 활동 수준을 가리키는 것으로 이해되어야 한다. 그러므로 기후 행동을 취해야 할 헌법상의 의무는 처음부터 “국제적 차원”을 가지고 있다(…). 이는 정부가 기후변화에 대처하기 위해 세계적인 차원에서 국제 지향적인 활동에 참여하도록 강요하며, 특히 연방정부가 국제적 체계 내에서(예를 들어, 협상, 조약 또는 조직을 통해) 기후 행동을 촉진하도록 요구한다(연방헌법재판소의 이전 언급 참조: Federal Constitutional Court, Order of the Third Chamber of the First Senate of 26 May 1998 1 BvR 180/88 -, para. 23; [독일 법률학술에 관한 참고문헌]). 그러나 기본법 제20a조에서 발생하는 기후 행동 조치 의무의 국제적 차원은 국제적 수준에서 기후 문제를 해결하고 이상적으로는 그 효과에 대해 어느 정도 동의하는 것에 국한되지 않는다. 오히려, 기후 행동을 취해야 할 헌법상의 의무는 합의된 해결책의 이행으로도 확장된다(…). 또한 기본법 제20a조는 국제 협력이 협정에서 법적으로 공식화되는 것이 불가능하다고 판명된 경우에도 국가 기후 행동을 취할 것을 의무화하고 있다. 정부 기관은 그러한 협정에 관계없이 기후 행동을 취할 의무가 있으며, 국제적 관여의 체계 내에서 국가 기후 행동 노력을 더 실효성 있게 만들 수 있는 기회를 계속 모색해야 할 것이다.

(b) 어느 쪽이든, 국가적인 기후 행동을 취해야 할 의무는 그러한 행동이 기후변화를 막을 수 없을 것이라고 주장함으로써 무효화될 수 없다. 독일이 스스로 기후변화를 막을 수 없는 것은 사실이다. 독일의 고립된 활동이 기후변화의 진행과 기후 행동의 효과를 결정하는 유일한 인과적 요인은 분명히 아니다. 기후변화는 전 세계적으로 기후 중립이 달성되어야만 멈출 수 있다. 전 세계 감축 요구사항을 고려할 때 전 세계 CO2 배출량에서 독일이 차지하는 2%는 작은 요인에 불과하지만(BMU, Climate Action in Figures, 2020 edition, p. 12), 독일의 기후 행동 조치가 글로벌 노력에 포함된다면 독일도 기후변화를 멈추기 위한 전반적인 추진에 기여할 수 있다(…).

정부는 다른 국가의 온실가스 배출을 지적함으로써 책임을 회피할 수 없다(다음과 비교: VG Berlin, Judgment of 31 October 2019 10 K 412.18 -, para. 74; also BVerwG, Judgment of 30 June 2005 7 C 26/04 -, para. 35 f; High Court of New Zealand, Judgment of 2 November 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, para. 133 f; Gerechtshof Den Haag, Judgment of 9 October 2018, 200.178.245/01, no. 64; Hoge Raad of the Netherlands, Judgment of 20 December 2019, 19/00135, no. 5.7.7; United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Judgment of 17 January 2020, no. 18-36082, p. 19 f). 반대로, 국제사회에 대한 특별한 의존 때문에 국가적 차원에서 자체적 실제로 기후 행동 조치를 실행해야 한다는 헌법상의 필요성이 야기되며, 가능한 국제적 합의를 따라야 한다. 정부가 기본법 제20a조에 따라 기후 행동을 취해야 할 의무를 효과적으로 수행하려면 국제적 협력에 의존하기 때문에, 다른 국가들이 이러한 협력을 훼손시킬 동기를 창출하지 않도록 해야 한다. 정부의 자체 활동은 기후 행동, 특히 조약에 기반한 기후 목표를 추구하는 것이 기본적인 자유를

포함하여 적절한 생활 조건을 보호하면서 성공할 수 있다는 사실에 대한 국제적 신뢰를 강화하는 역할을 해야 한다. 따라서 실제로 지구 기후 문제를 해결하는 것은 다른 국가도 목표를 달성하기 위해 노력할 것이라는 상호 신뢰가 존재하는데 크게 의존한다.

파리협정은 실효성을 위한 전제 조건으로 상호 신뢰에 매우 크게 의존한다. PA 제2조 제1항 제(a)호에서 당사국들은 기후 목표(2°C 이하, 바람직하게는 1.5°C)에 합의했으나 특정 감축 조치를 취하지는 않았다. 이와 관련하여 파리협정은 당사국들이 합의된 온도 목표에 도달하기 위한 자체 조치를 결정하는 자발적인 메커니즘을 확립했다. 그러나 이러한 조치는 투명해야 한다. 투명성 조항의 목적은 다른 국가들이 목표에 따라 행동할 것이라는 것을 모든 국가가 신뢰할 수 있도록 하는 것이다(...). 따라서 목표를 달성하려는 당사국들의 의지에 대한 신뢰를 구축하고 육성하는 것은 파리협정이 실효성을 갖기 위한 열쇠로 여겨진다. 실제로, 이 협정은 개별 국가가 자체적으로 기여하는 것에 크게 의존하고 있다. 기본법 제20a조에 의해 표시된 경로, 즉 전 세계적으로 실효성 있는 기후 행동으로의 경로가 이 협정을 통해 지시될 정도로 이는 헌법적 관점에서 의미가 크다.

(3) 연방헌법재판소는 기본법 제20a조에 헌법 체계 안에서 특정 온실가스 감축 목표를 평가할 수 있는 정당한 기준을 포함하고 있지 않다는 사실을 이유로 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제3문 및 제4조 제1항 제3문을 심리에서 배제하지 않으며, 오히려 이러한 목표의 결정을 전적으로 입법자에게 맡긴다. 기본법 제20a조는 정당한 법률 조항이다. 여기에 포함된 기후 행동을 취해야 할 의무에도 동일하게 적용된다. 기본법 제20a조의 내용은 추가 규격을 필요로 하는 것이 사실이다. 법률에 부여된 특별한 중요성은 이미 기본법 제20a조의 문구를 통해 명백하며(...) 정부는 (...) 법률에 의해 생명의 자연적 기반을 보호해야 한다(...), 국회는 여기에 법률을 명시할 수 있는 특권을 누린다(...). 그러나, 이는 기본법 제20a조가 구속력이 없는 선언임을 의미하지는 않는다. 이것은 법적 조항이며 국회에 구속력이 있다(다음과 비교: BVerfGE 118, 79 <110> Emissions Trading; [독일 법률학술에 관한 참고문헌]).

이러한 구속력 있는 효과는 기본법 제20a조에서 발생하는 보호 명령을 명시하는 작업을 국회에만 위임함으로써 포기할 수 없다(...). 기본법 제20a조는 국회에 중요한 내용을 명시하는 역할을 부여하지만, 이는 부분적으로 정치적 과정에 균형을 맞추기 위한 것이다. 여기서 헌법은 환경 보호 조치를 취해야 하는지 여부를 결정하기 위해 정치적 의사결정 과정에서 누리는 재량을 제한하고 있다. 기본법 제20a조에서 환경 보호는 헌법상 중요한 문제로 격상되는데, 이는 민주적 정치 과정이 선거 주기에 따라 보다 단기적인 노선을 따라 조직되기 때문에 장기적으로 추구해야 할 생태학적 문제 해결을 위해 대응하지 못할 구조적 리스크에 처하기 때문이다. 또한 자연적으로 가장 큰 영향을 받을 세대인 미래 세대가 현재의 정치적 의제를 형성하는 데 자신의 목소리를 낼 수 없기 때문이다. 이러한 제도적 조건을 고려하여, 기본법 제20a조는 민주적 의사결정에 실질적인 제약을 부과한다(...). 기본법 제20a조의 주요 내용이 보다 단기적인 접근 방식과 직접적으로 표현할



수 있는 이익을 지향하는 일상적인 정치 과정에 의해 완전히 결정된다면, 기본법 제20a조가 구상하는 정치적 절차의 이러한 구속력은 상실될 위험이 있다.

그러나, 기본법 제20a조는 국회에 상당한 설계 재량을 제공한다. 원칙적으로 법원은 기본법 제20a조의 공개 문구를 정량화 가능한 지구 온난화 한계와 그에 상응하는 배출량 또는 감축 목표로 해석하지는 않는다. 그러나 동시에, 기본법 제20a조는 기후 행동을 취할 의무로서 실질적인 권리를 박탈당해서는 안 된다. 이 점에서도 연방헌법재판소는 기본법 제20a조의 경계가 존중되는지 여부를 검토해야 한다([...]). 기본법 조항 중 단 하나의 예외로서 기본법 제20a조가 그 규제 내용이 어떻게 해석되고 적용되는지에 대한 사법적 검토 범위를 벗어난다는 것을 보여주는 것은 없다.

(2) 법률을 명시하는 권한과 특권을 행사함에 있어서, 입법자는 연방기후보호법 제1조 제3문에서 지구 평균 온도의 상승이 산업화 이전 수준보다 2°C보다 훨씬 낮게, 바람직하게는 1.5°C로 제한되어야 한다고 지정함으로써 기본법 제20a조의 기후 목표를 제시했다. 이는 현재 기본법 제20a조에 따른 국회의 재량을 벗어나지 않는다. 연방기후보호법 제1조 제3문에 명시된 온도 제한은 헌법상 관련 기준이며, 또한 연방헌법재판소 심리의 기초로 삼아야 한다.

(a) 연방기후보호법 제1조 제3문에 명시된 온도 제한은 기본법에 포함된 기후 목표의 헌법 관련 규격으로 간주된다. 연방기후보호법 제1조는 연방기후보호법의 목적을 정의한다. 그 내용은 다음과 같다(제3문 강조).

이 법의 목적은 국가 기후 목표의 달성 및 유럽 목표의 준수를 보장함으로써 전 세계 기후변화의 영향으로부터 보호하는 것이다. 생태적, 사회적, 경제적 영향을 고려해야 한다. 이 법의 근거는 유엔기후변화 협약에 의한 파리협정에 따른 의무, 즉 전 세계 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준보다 섭씨 2도 이하, 가능하면 1.5도 이상으로 제한함으로써 전 세계 기후의 영향을 최소화한다는 의무이며, 또한 2019년 9월 23일 뉴욕에서 열린 유엔기후행동정상회의에서 독일연방공화국이 2050년까지 온실가스 중립이라는 장기적 목표를 추구하기로 한 약속이다.

연방기후보호법 제1조 제3문에서는 파리협약에 따른 의무를 근거로 언급하고 있다. 따라서 이 법은 지정된 온도 제한이 기후 행동에 대한 근본적인 방향을 제공하는 것으로 이해되도록 의도하고 있다. 독일의 기후변화 입법의 다른 어느 곳에서도 동등하게 근본적인 성격의 목표는 찾아볼 수 없다. 선정된 온도 제한은 순전히 정치적 의지의 표현이라기보다는 실제로 헌법상 요구되는 기후 행동의 사양으로 이해되어야 한다. 이는 연방기후보호법 제1조 제3문에 명시된 기후 목표가 파리협약 제2조 제1항 제(a)호의 국제적으로 합의된 온도 제한이라는 사실에 의해 일차적으로 뒷받침되며, 입법자는 이를 의도적이고 명시적인 근거로

삼았다. 이 헌법의 중요성은 독일 국회가 법안을 비준할 때 파리협정에 동의한 것을 뛰어넘는 것이다. 독일 연방기후변화법의 근거로 파리목표가 명시적으로 명명된 것은 기본법 제20a조에서 발생하는 기후 행동 의무와 밀접한 관련이 있다. 기후변화의 진정한 지구적 차원으로 인해, 정부는 궁극적으로 국제 협력을 통해서만 기본법 제20a조에 명시된 기후변화를 늦추는 목표를 달성할 수 있다. 이를 위해 파리협정을 비준함으로써 조치를 취했는데, 이는 현재 기본법 제20a조(상기 201 단락 참조)에서 발생하는 보다 광범위한 기후 행동 의무를 이행하는 체계를 제공한다. PA 제2조 제1항 제(a)호의 온도 제한을 채택함으로써, 입법자는 독일 정부가 국제적 체계에 내재된 자체 노력을 통해 기후 행동을 취해야 하는 헌법상의 의무를 효과적으로 이행할 수 있는 기회를 제공하는 방향으로 국가 기후변화법의 기본 방침을 설정했다.

(b) 국회는 기본법 제20a조에 따라 기후 행동을 취해야 할 의무를 명시하는 방법에 있어서 완전히 자유롭지는 않다. 다만 파리협정에 온도목표가 포함되고 그 후 연방기후변화법에 명시적으로 채택됨에 따라 국회는 현재 기본법 제20a조가 부여한 법률을 지정할 수 있는 재량 내에서 운영되고 있다. 선택된 기후 목표는 기본법 제20a조에서 확립된 바와 같이 법률을 명시하는 국회의 특권에 의해 보장된다. 2015년 12월 파리기후변화회의를 준비하면서 수집된 과학적 연구결과를 바탕으로 파리협정이 채택되었다(UNFCCC, Report on the structured expert dialogue 2013-2015 review, 2015, p. 18 Message 5, p. 31 para. 108). 청구인들의 의견에 따르면, 지구 온난화는 더 엄격한 최대 온도인 1.5°C로 제한되어야 한다. 이는 널리 받아들여지고 있는 견해이며, 특히 1.5°C의 지구 온난화의 영향에 대한 2018년 IPCC 특별 보고서에 의해 뒷받침된다. 특별 보고서의 평가에 따르면 자연 및 인간 시스템에 대한 기후 관련 리스크, 특히 티핑 포인트를 넘을 확률은 1.5°C 시나리오(상기 제161항 참조)보다 2°C 온난화 시나리오에서 더 높다는 것이 우려의 원인이 된다. 그러나 IPCC가 명시한 범위와 불확실성에 반영되는 확실성이 상당히 부족하다는 점을 고려할 때, 기본권으로부터 발생하는 보호 의무와 같은 기본법 제20a조(상기 제162항 및 그 아래 참조)는 국가가 정치적 책임의 관점에서 위험과 리스크를 평가하는 방법 측면에서 기후 목표를 결정할 수 있는 재량을 둔다(참조: BVerfGE 128, 1 <39>). 이 입법적 재량권의 한계는 적어도 현재로서는 파리목표를 선택함으로써 침해되었다고 단언할 수 없다.

그러나 인위적인 지구 온난화, 그 결과 및 통제 가능성에 대한 새롭고 충분히 신뢰할 수 있는 연구 결과로 인해, 국회의 의사결정권을 고려하더라도, 기본법 제20a조의 체계 내에서 다른 목표를 설정할 필요가 있을 수 있다. 이것은 연방헌법재판소의 검토를 거쳐야 한다. 기본법 제20a조에 따라 국회는 환경법을 최신 과학적 발전과 발견에 적용할 영구적인 의무가 있다(기본법 제1조 제1항 제1문에 관하여는 BVerfGE 49, 89 <130, 132> 참조). 파리협약 제2조 제1항 제(a)호에서 합의된 온도 목표가 기후변화를 충분히 방지하기에 불충분한 것으로 판명될 경우, 기본법 제20a조에서 발생하는, 기후 문제 해결을 위한 국제적 수준의 개입 의무도 수정된다. 특히, 더 엄격한 국제 합의에 도달하기 위한 시도가 이루어져야 할 것이다. 반면, 보다 최근의



충분히 입증된 기후 연구 결과를 통해 지구 온난화가 현재 우려하는 것보다 잠재적으로 덜 해롭다는 사실이 입증되지 않는 한, 기후 목표를 약화시키는 방향으로의 모든 전환은 관련 생태학적 후퇴 때문에 기본법 제20a조에 비추어 정당화되어야 할 것이다([독일 법률학술에 관한 참고문헌]; 또한 파리협약 제4조 제3항, 연방기후보호법 제3조 제3항 제2문 참조).

(c) 연방기후보호법 제1조 제3문에 기후 행동의 근거로 명시된 온도 제한은 헌법상 필수적이고 기본법 제20a조의 기본 규격이며, 결국 헌법에 따른 고유한 방향을 제공한다. 또한 연방헌법재판소의 검토를 위해 기본법 제20a조에 포함된 기후 행동 의무의 관련 규격이다(동물 보호에 관한 기본법 제20a조의 입법 규격에 관하여는 BVerfGE 127, 293 <328 f.> 참조). 이 기준에 대한 배출허용량을 관리하는 쟁점 조항을 평가하는 것은 국회가 이와 동일한 조항으로 근본적인 기후 목표를 재정의할 수 있었다는 사실에 의해 배제되지 않는다. 국회가 헌법에서 비롯된 기후 행동 명령을 재지정함으로써 결정적인 기후 목표를 변경할 수 있는 것은 사실이다. 그러나 이는 헌법적 기후 목표를 명시하는 기존의 법적 체계와 양립할 수 없는 모든 새로운 조항이 있더라도 국회가 즉시 기후 행동을 취해야 한다는 헌법적 권한의 업데이트된 사양으로 간주되어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 국회가 기후변화법을 근본적으로 새로운 방향으로 움직이기를 원했다면, 이 사실은 그 자체로 인식될 수 있어야 하며 따라서 정치적 논의를 위해 개방될 필요가 있을 것이다. 기본법 제20a조는 입법을 명시적으로 강조하고 법률을 명시할 수 있는 국회의 특권을 인정하는데, 그 이유는 기본법 제20a조에 따라 보호되는 이익의 특별한 중요성과 상충되는 이해관계자 간의 긴장이 민주적으로 책임감 있게 조정되어야 하고, 법률은 이를 위한 적절한 체계를 제공해야 하기 때문이다(...). 입법 절차는 이익의 균형에 요구되는 정당성을 부여한다. 본질적으로 공적인 기능과 공적인 심의를 가진 의회 절차는 투명성과 의회 야당의 개입을 통해 결정이 더 넓은 대중에게도 논의된다는 것을 보장하고, 따라서 입법 절차가 시민에게 책임을 갖도록 하는 조건을 만든다. 언론 보도의 도움을 받아, 이 과정은 또한 일반 대중이 자신의 의견을 형성하고 전달할 수 있는 기회를 제공한다(다음과 비교: BVerfGE 143, 246 <344 para. 274> 및 추가문헌; 150, 1 <96 f. para. 192> 및 추가문헌). 그러나 만약 입법 절차의 투명성과 공공 기능이 기본법 제20a조가 입법에 의해 특정되는 것을 중요시하는 이유라면, 기후변화법의 근본적인 목표의 방향 조정은 비슷하게 공적이고 투명한 방식으로 이루어져야 할 것이다. 국회가 인식 가능한 방식으로 투명하게 기본적인 기후 목표를 재정의하지 않는 한, 헌법에서 발생하는 목표의 자체 사양을 고수해야 한다.

bb) 지구 온난화를 2°C 이하로, 바람직하게는 1.5°C로 제한하는 목표에 대해 측정된 결과, 현재로서는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문이 기본법 제20a조에서 도출되는 기후 행동 의무를 위반한 것인지 확인할 수 없다.

(1) 즉, 헌법상 관련 온도 목표의 기준에 대하여 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및

제4조 제1항 제3문에 명시된 배출량의 합헌성을 직접 평가하는 것은 현실적으로 불가능하다. CO2 배출량을 평가하는 기준이 되기 위해서는 온도 측정을 배출량 측정으로 전환해야 한다. 정확한 정량화의 본질적인 어려움에도 불구하고, 이러한 유형의 전환이 IPCC의 예산 접근법(a)에 사용된다. 러나, 이 전환에 기반하여 잔여 국가 예산을 계산하는 과정(b)은 상당한 불확실성과 관련이 있으며 평가를 포함한다. 따라서 일부 의사결정의 재량은 국회에 의해 유지되지만, 국회는 이 재량을 사용하는 것에 관해서는 완전히 자유롭지는 않다. 신뢰할 수 있는 데이터가 헌법상 관련 온도 제한을 초과할 수 있음을 시사하는 경우, 해당 데이터는 매우 정확한 측정값(c)이 아니더라도 반드시 고려되어야 한다.

(a) 2°C 이하 및 바람직하게는 1.5°C의 온도 제한은 원칙적으로 해당 글로벌 CO2 배출량으로 변환된 후 국가들에 할당될 수 있다. 이미 살펴본 바와 같이, 이러한 유형의 전환은 시간이 지남에 따라 누적된 인위적 CO2 배출 총량과 지구 온도 상승 간의 대략적인 선형 관계로 인해 허용된다(상기 제32항 참조). 이 전환을 수행하기 위해서는 첫 번째 단계는 온도가 지정된 한도 내에 유지되어야 할 경우 여전히 생산될 수 있는 전 세계 배출량을 확인하는 것인데, 이 배출량은 구체적인 잔여 글로벌 CO2 예산이다. 두 번째 단계는 그중 어느 정도가 독일에 귀속되는지 결정하는 것인데, 이것은 구체적인 잔여 국가 CO2 예산이다. IPCC는 다양한 온도 제한과 다양한 발생 확률에 대해 구체적인 잔여 글로벌 CO2 예산을 정의했다. 이를 바탕으로 자문위원회는 독일에 대한 구체적인 잔여 국가 예산을 계산했다. 이는 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에서 허용되는 배출량이 온도 제한에 적합한지 여부를 측정하는 데 사용될 수 있다.

[...]

(a) IPCC는 다른 온도 제한과 그 제한 내에 머무를 다른 확률에 대해 잔여 글로벌 CO2 예산의 규모를 정량화하는 수치를 제공했다. 예를 들어, 지구 온난화를 1.5°C로 제한할 확률이 67%인 경우, 2018년부터 잔여 글로벌 CO2 예산은 420기가톤으로 추정된다. 2°C 목표의 경우, 2018년부터 잔여 예산은 1,170기가톤으로 추정된다(IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, 2018, Chapter 2, p. 108, Table 2.2). 자문위원회는 IPCC 수치를 바탕으로 2020년부터 남은 구체적인 국가 잔여 예산을 6.7기가톤으로 계산했다. 이것은 67%의 성공 확률로 지구 평균 기온 상승을 1.75°C로 제한하는 목표를 기반으로 한다(SRU, Für eine entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, pp. 52, 88 para. 111).

(b) 자문위원회의 예산은 검증 가능한 수치와 타당한 계산 방법을 사용하여 계산되며(기본적으로 다음 참조: BVerfGE 125, 175 <226>; 137, 34 <75 para. 82>), 품질 보증 프로세스를 사용하여 도달한, 과학적으로 정당화된 IPCC 가정을 기반으로 한다. 그러나 글로벌(aa) 및 국가(bb) 잔여 예산의 규모는 상당한 불확실성을 포함하고 있으므로, 매우 정확한 법적 결론을 도출할 수는 없다. 불확실성은 양방향으로 작용한다. 즉, 잔여 예산은 자문위원회(cc)가 가정한 것보다 적을 수도 있다. 불가역적 손상 가능성을 나타내는 IPCC의 특별



보고서 추정치는 포괄적으로 검증된 과학적 결론(dd)으로 인정되지 않더라도 여기서 또한 고려해야 한다.

(aa) 자문위원회는 처음에 잔여 글로벌 CO₂ 예산에 관한 IPCC의 데이터를 기반으로 계산했다. 이러한 데이터는 일반적으로 신뢰할 수 있다. IPCC의 추정치는 품질 보증 프로세스의 구체적인 결과이다. IPCC는 과학적 연구 상태를 광범위하게 평가한 후 평가를 공식화한다. 잔류 불확실성의 정도는 투명하게 한다(상기 제16항 및 그 아래 참조).

IPCC 자체는 상당한 불확실성에 주목한다. 원칙적으로 가장 중요한 온실가스 CO₂의 인위적 배출 총량과 지구 온도 상승 간에 전환이 이루어질 수 있다는 사실은 논란의 여지가 없다. 그러나 기후 시스템의 복잡성 때문에 누적 배출량과 온난화 사이의 상관관계 강도를 평가하는 방법에 대해서는 불확실성이 있다. 기후가 온실가스 배출에 어떻게 반응하는지에 대한 불확실성이 존재한다. 글로벌 예산과 관련하여 IPCC는 어느 방향으로든 400기가톤의 CO₂가 발생할 수 있는 불일치를 허용함으로써 이러한 불확실성을 정량화한다. 역사적 온난화의 실제 범위에 대한 불확실성은 어느 방향에서든 250기가톤의 CO₂의 불일치를 설명할 수 있다. 향후 영구 동토층의 해빙으로 CO₂가 잠재적으로 추가 방출되고 습지에서 메탄 방출이 발생하면 최대 100기가톤으로 CO₂ 예산이 더 줄어들 것이다. 또한, CO₂를 제외한 온실가스의 향후 감축 정도에 따라 잔여 CO₂ 예산을 어느 방향으로든 250기가톤의 CO₂로 변경할 수 있다. 향후 대기에서 어느 정도로 CO₂ 제거(소위 네거티브 배출)가 가능할지도 불분명하다(이 모든 것에 대해 다음 참조: IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5°C, Summary for Policymakers, 2018, p. 16 f.; 또한 다음 참조: SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, p. 44 f. para. 16 ff). 지구 온난화를 1.5°C로 제한한다는 목표를 달성할 확률이 67%인 경우 IPCC는 2018년 이후 잔여 글로벌 CO₂ 예산을 420기가톤으로 추정하고, 2°C 목표의 경우 2018년 이후 잔여 예산을 1,170기가톤으로 추산하고 있는데, 이러한 사실과 잠재적 불일치를 비교하면 불확실성이 상당하다.

IPCC 특별 보고서의 추정치와 동일한 수준의 신뢰성을 제공하지만 훨씬 더 높은 정확성을 제공하는 다른 데이터는 이용할 수 없다. 명시된 불확실성 이상으로 IPCC의 추정치를 의심할 명백한 이유는 없다. 청구인들은 IPCC의 추정치가 너무 관대하다는 징후를 보고 있지만, 해당 추정치가 현재의 과학적 지식에 대한 신뢰할 수 있는 반추를 제공한다는 점에서는 의심의 여지가 없다. 연방정부도 이것을 의심하지 않는다. 추정치에서 결론을 도출하기에는 불확실성이 너무 큰 것으로 간주한다.

(bb) 잔여 국가 예산에 대한 자문위원회의 추가 결론은 검증 가능한 가정과 건전한 계산 방법을 기반으로 한다. 그러나 여기에는 평가 및 내재된 불확실성이 포함되어 있다.

예를 들어, 잔여 글로벌 CO₂ 예산의 국가 몫은 다양한 분배 방법을 사용하여 계산할 수 있다. 권고 사항에

대해 자문위원회는 배출법에 대한 1인당 접근 방식(즉, 현재 인구 규모에 기반한 분배)을 채택했으며 이에 따라 2016년 기준으로 독일이 세계 전체 인구에서 차지하는 비율인 1.1%를 사용했다(SRU, *Für eine entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020*, p. 51). 다른 분배 방법 또한 가능할 수 있지만(SRU, loc. cit., p. 48; Winter, ZUR 2019, 259 <263 f>), 기본법 제20a조에서 정확한 메커니즘을 도출할 수 없다. 특히, 기본법 제20a조는 공정성 고려사항에 비추어 전체 부담의 어느 정도의 몫이 독일에 적합한지를 명시하고 있지 않다. 다만, 이는 헌법상 독일에 요구되는 기여도가 임의로 선정되는 것을 허용하고 있지 않다. 단순히 감축 부담과 글로벌 CO2 예산에서 독일의 몫이 결정 불가능하다고 주장한다고 해서 CO2 배출을 줄여야 할 구체적인 헌법적 의무도 무효화될 수 없다. 기본법 제20a조에는 국제 협력을 통해 기후 목표에 도달해야 할 의무도 포함되어 있으므로, 이와 관련하여 독일의 기여는 당사국들의 조치 의지에 대한 상호신뢰를 촉진하고 이를 훼손할 유인을 만들지 않는 방식으로 결정되어야 한다(위 203 단락 참조). 분배 방법에 관한 특정 지표는 파리협약 제2조 제2항 및 제4조 제4항과 같은 국제법에서 도출될 수 있다(공통적이지만 차별화된 책임 원칙에 관하여는 1992년 5월 유엔기후변화협약 제3조 제1호 내지 제4호(BGBI II 1993 p. 1784, UNTS Vol. 1771, p. 107, 1994년 5월 21일 발효) 및 파리협약 서문 중 제3문 참조).

파리협약은 또한 다른 당사국으로부터 잉여 배출 감축량을 이전함으로써 남은 국가 예산을 실질적으로 확대하는 선택권을 제공한다(파리협약 제6조 제2항 및 제4항). 그러나 국제적으로 거래 가능한 배출량 감축에 대한 신뢰할 수 있는 신용 시스템을 구축하는 것은 아직 불가능하다(다음 참조: BTDrucks 19/ 15906, p. 1 ff). 이러한 이전 및 신용 시스템이 향후 국가 예산을 크게 늘리는 데 사용될 수 있을지는 현재로서는 명확하지 않다. 파리협정의 온도 목표에 도달하기 위해 국제사회 전체가 여전히 실질적인 감축 노력을 해야 한다는 것을 고려할 때(다음 참조: UNFCCC, *Nationally determined contributions under the Paris Agreement, Synthesis report by the secretariat*, 2021, p. 5, para. 13), 이전 가능한 잉여 감축량에 대한 경쟁이 치열할 것으로 보인다.

소위 네거티브 배출 기술을 통해 잔여 국가 예산을 확대하는 것도 가능하다(예를 들어 다음 참조: the Carbon Dioxide Storage Act (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz KSpG) of 17 April 2012, BGBI I, p. 1726). 그러나, 네거티브 배출 기술이 단지 고립된 응용 분야를 넘어서 어느 정도로 대규모로 구현될지는 현재 제기될 수 있는 헌법 문제에도 불구하고 생태적, 기술적, 경제적, 정치적, 사회적 우려 측면에서 예측하는 것이 불가능하다(상기 제33항 참조).

(cc) 다만 자문위원회의 계산에 불확실성과 평가가 있다고 해서 잔여 배출 가능성이 사실상 당초 생각했던 것보다 클 것이라는 불가피한 결론으로 이어지지는 않는다. 잔여 글로벌 예산과 개별 국가로의 분배를 결정하는 데 관련된 불확실성은 양방향으로 진행된다. 즉, 그들은 또한 지나치게 관대한 추정치를 초래할 수 있다. 따라서 독일의 잔여 예산이 실제로 계산된 것보다 클 수 있다는 점을 배제할 수는 없지만, 전반적으로



잔여 예산이 더 적을 가능성도 있다.

(d) 자문위원회의 잔여 예산에 대한 구체적인 정량화 내용이 상당한 불확실성을 내포하고 있음에도 불구하고, 이는 입법에 명시된 감축 목표에 의해 고려되어야 한다. CO2 배출량과 지구 온난화 사이의 상관관계를 정확하게 정량화해야 하는 방법에 대한 불확실성이 지속되므로, 기본법 제20a조는 국회에 평가의 여유를 남겨둔다(참조: BVerfGE 128, 1 <39>; 기본권에 관하여는 BVerfGE 49, 89 <131 f>; 83, 130 <141 f> 참조). 온도 제한 준수에 필요한 잔여 배출 예산의 규모는 현재 충분히 정확하게 결정할 수 없기 때문에 자문위원회가 명시한 예산 규모는 연방헌법재판소가 검토할 만한 정확한 수치적 벤치마크로 역할을 할 수 없다. 그러나, 국회가 이 평가 여유를 활용하는 것에 있어서 완전히 자유로운 것은 아니다. 오히려 환경적 관련성의 인과관계가 과학적으로 불확실한 경우, 기본법 제20a조는 국회의 결정, 특히 환경에 불가역적인 결과를 초래하는 결정에 제약을 가하고, 미래 세대에 대한 책임을 포함하여 국회에 특별한 주의 의무를 부과한다(참조: BVerfGE 128, 1 <37>; [독일법률학술에 관한 참고문헌]). 이러한 징후가 충분히 신뢰할 수 있는 한 국회는 심각하거나 불가역적인 손상 가능성을 지적하는 단순한 징후도 고려해야 한다는 사실을 통해 이러한 특별한 주의 의무가 표현된다. 또한 기후변화협약 제3조 제3항 제3문에 따르면, ‘심각하거나 불가역적인’ 피해의 위협이 있는 경우 과학적 확실성이 부족하다는 이유로 예방 조치를 미루어서는 안 된다. 그러므로 불가역적인 기후변화의 리스크를 감안할 때, 잔여 글로벌 CO2 예산의 규모에 대한 IPCC의 추정치를 법적으로 고려해야 하며, 만약 이 추정치가 헌법상 관련되는 온도 제한을 초과할 가능성을 가리킬 경우 잔여 국가 배출 예산의 결과(품질 보증 프로세스를 통해 산출된 추정치)를 고려해야 한다.

(1) 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 이 요구사항을 충족한다. 국회에 주어진 재량을 고려할 때, 연방헌법재판소는 해당 조항이 기본법 제20a조에서 발생하는, 기후 행동을 취해야 할 헌법상의 의무를 위반한다는 것을 현재 확인할 수 없다.

(a) 그럼에도 불구하고, 이러한 조항에 근거하여 잔여 예산을 집행할 수 있을지는 확실치 않아 보인다. 2020년 이후로 아직 사용 가능한 국가 잔여 탄소 예산의 구체적인 양이 67억톤이라고 가정하는 것은 자문위원회의 계산에 따라 67%의 확률로 지구 평균 기온 상승을 1.75°C로 제한하는 목표에 부합하는데(SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, pp. 52, 88 para. 111), 이 경우 이 잔여 예산은 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제4조 제1항 제3문이 허용하는 이산화탄소 양에 의해 2030년까지 이미 대부분 소진될 것이다.

연방기후보호법 제4조에 연계된 별지 2에 명시된 연간 및 부문당 배출량은 약 70억톤에 달한다(전체적으로 에너지 부문 배출량이 명시되어 있지 않아 어느 정도 불확실성이 존재한다). 그러나 이 수치는 소위 “CO2 등가물”을 의미한다. 즉, CO2 배출과 함께 다른 온실가스도 포함된다(참조: 연방기후보호법 제2조 제2호).

그러나 이러한 다른 온실가스는 특성이 다르고 특히 수명이 짧기 때문에 IPCC나 자문위원회가 잔여 예산을 계산하는 방법에는 포함되지 않는다. 독일에서 CO₂는 현재 전체 온실가스 배출량의 약 88%를 차지한다(SRU, loc. cit., p. 40). 따라서 부속서 2에 열거된 온실가스 배출량(총 7기가톤의 CO₂ 등가물)은 6기가톤의 CO₂ 배출량을 포함한다.

이는 2030년 이후 자문위원회가 계산한 잔여 CO₂ 예산 6.7기가톤 중 1기가톤 미만이 남게 된다는 것을 의미한다. 연방기후보호법 제4조에 연계된 별지 2에 명시된 배출량에는 토지 사용, 토지 사용 변경 및 임업으로 인한 추가 이산화탄소 배출량 또는 독일에 귀속되는 국제 항공 및 해운에서 발생하는 배출량은 포함되어 있지 않으며(참조: BTDrucks 19/14337, 26페이지 이하), 이를 포함시킬 경우 잔여 예산은 훨씬 더 줄어든다.

따라서 예산의 한도 내에서 유지하려면, 2030년 이후 기후 중립에 도달해야 한다. 하지만, 이것은 일어날 것 같지 않다. 연방기후보호법에 명시된 감축 경로는 2030년까지 배출 수준을 1990년 대비 55% 감축할 것을 요구한다(연방기후보호법 제3조 제1항 제2문). 하지만 이러한 배출량조차도 기후 중립을 달성하기에는 부족하다. 현실적으로 기후 중립으로의 전환은 자유에 관한 문제와는 별개로 관련된 기술적 문제 때문에 여전히 상당한 시간이 필요할 것이다. 6.7기가톤의 잔여 CO₂ 예산은 거의 확실히 초과될 것이다. 다만 잔여 국가 예산이 1.75°C~2°C의 좀 더 관대한 온도 목표를 기반으로 한 것이라면, 자문위원회의 방법론을 이용해 산출한 잔여 국가 예산을 그대로 유지하는 것이 불가능해 보이지는 않는다. 2030년 이후에도 연간 배출량이 계속 줄어들수록 2030년 이후에도 여전히 사용할 수 있는 예산은 더 오래 지속될 것이다.

다만 자문위원회는 잔여 국가 예산을 1.75°C 온도 제한에 근거함으로써 특별히 엄격한 접근법을 취하지 않았다는 점에 유의해야 한다. 법적 요구사항은 온난화를 2°C보다 이하로, 바람직하게는 1.5°C로 제한하는 것으로 정의된다. 따라서, 1.75°C 한계는 법적으로 허용되는 범위 내에 있는 것이 분명하지만, 그럼에도 불구하고 온도 상승을 1.5°C로 제한하려는 노력의 요구사항을 충족하지 못한다(참조: 파리협약 제2조 제1항 제a호). 이는 1.75°C와 2°C 사이의 더 높은 한계에 더욱 적용될 수 있다.

(b) 궁극적으로 국가가 헌법상 누리는 의사결정 범위를 초과했다는 것은 현재로서는 확인할 수 없다. 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 명시된 2030년까지의 배출량이 현재 기본법 제20a조에 의해 헌법상 제한되는 탄소 예산을 초과한다는 연방헌법재판소의 결정은 현재 전 지구적 잔여 탄소 예산 규모에 관한 불확실성 때문에 배제되었는데, 이는 결국 국가 잔여 탄소 예산 계산에 대한 불확실성을 야기한다. 1.75°C 온도 제한 내에서 유지하기 위한 IPCC의 추정치에 기반하여 자문위원회가 계산한 6.7기가톤의 잔여 예산은 부속서 2에 명시된 배출량에 의해 2030년까지 거의 소진될 것이다(상기 제231항 및 그 아래 계속 참조). 그러나 온도 제한을 유지하는 동안 계속 이용할 수 있는 글로벌 및 국가 배출



가능성의 불확실성이 현재 너무 크기 때문에 자문위원회가 계산한 예산 규모는 연방헌법재판소가 검토할 정확한 수치의 벤치마크 역할을 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 헌법상 관련 온도 제한을 초과할 위험에 대한 암묵적인 경고와 함께, 잔여 글로벌 CO2 예산의 규모에 대한 IPCC의 추정치가 고려되어야 하는 것은 사실이다(상기 제229항 참조). 다만, 현재로서는 입법자가 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 관한 주의 의무를 위반하였는지 여부를 확인할 수 없다. 1.75°C 온도 제한 내에서 유지하기 위한 IPCC의 추정치에 기반하여 자문위원회가 계산한 잔여 예산 6.7기가톤은 부속서 2에 명시된 배출량만큼 2030년까지 크게 소진될 것이지만, 실제로 초과하지는 않을 것이다. 현재 잔여 예산 계산에 관련된 불확실성을 고려할 때, 이러한 준수 위반은 연방헌법재판소에 의해 헌법상 이의가 있다고 간주하기에 충분하지 않을 것이다. “2°C 이하, 바람직하게는 1.5°C”의 온도 사양에 통합된 표준 범위를 고려할 때, 자문위원회가 절차 1 BVR 78/20 및 1 BVR 96/20의 청구인들이 가정한 것처럼 2°C 제한을 목표로 6.7기가톤의 국가 예산을 계산하지 않고 보다 엄격한 1.75°C 제한을 목표로 계산했다는 것도 중요하다.

cc) 일부 헌법소원에서, 현재 독일에 배치된 기후 행동 도구는 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문에 명시된 대로 2030년까지 1990년 대비 55% 감축을 준수하기에 충분하지 않다는 것이 다양한 연구를 통해 입증되었음을 지적한다(상기 169 단락 이하 참조). 그들은 이 상황이 위헌이라고 주장한다. 그러나 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문을 위반한 것이 그 자체로 헌법 위반에 해당하는 것은 아니다. 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문은 연방기후보호법 제1조 제3문과 달리 입법자의 기후 목표를 전체적으로 언급하지 않기 때문에 기본법 제20a조에서 도출되는 기후 행동 의무를 명시하여 파생된 기준이 아니다(상기 209 단락 참조). 그럼에도 불구하고, 2030년에 명시된 감축 목표가 이 기간 내에 감축 적자를 보상함으로써 달성되는 방식으로 특정 국가의 기후 행동 도구가 조정될 가능성은 처음부터 배제할 수 없다. 연방기후보호법 제4조 제3항 제1문은 2030년까지 연간 기간 내에 감축액의 차이가 있다면 이를 보완할 의무를 부여하고 있다.

dd) 국회는 입법 조치에 대한 합리적인 정당성을 제공해야 할 의무(“합리성의 의무”)를 위반하지 않았다. 기본법 제20a조는 적어도 여기서 쟁점이 되고 있는 사안에 대해서는, 사실을 조사하고 이유를 진술해야 하는 별도의 의무를 부과하지 않는다.

[...]

ee) 그러나 입법자는 온도 상승을 바람직하게는 1.5°C로 제한할 의무가 있으며, 이는 기본법 제20a조를 명시할 때 제시된 목표이다(연방기후보호법 제1조 제3문). 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문에서 2030년에 대해 지정된 55% 감축 목표는 지구 온난화를 2°C 이하로, 바람직하게는 1.5°C로 제한하는 목표를 염두에

두고 설계되지 않았음을 시사하는 징후가 있다. 오히려, 이 수치 뒤의 이력은 명시된 감축이 원래 2°C 제한과 연관이 있음을 나타낸다(상기 제166항 참조). 이는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제4조 제1항 제3문에 명시된 총 배출량을 사용하면, 1.75°C 목표를 준수하기 위해 IPCC의 추정치를 기반으로 자문위원회가 계산한 잔여 예산 내에서 유지하는 것이 극도로 어렵다는 사실과 일치한다. 반면, 2°C와 상관관계가 있는 잔여 예산 내에서 유지하는 것은 가능할 것으로 보인다.

b) 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 현재 충분히 포함되지 않은 미래의 기본권 손상 위험을 야기한다는 점에서 위험이다. 이와 관련하여 국회는 비례의 원칙에서 발생하는 의무, 즉 기본법 제20a조에 따라 헌법상 필요한 기후 중립 지점까지의 CO₂ 배출량 감축이 시간의 경과에 따라 기본권을 존중하는 전형적인 방식으로 확산되도록 해야 한다는 의무를 위반했다(요구사항에 관하여는 상기 192 단락 이하 참조).

aa) 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 명시된 2030년까지의 배출량은 기본법 제20a조에서 도출되는 기후 행동 의무에 따라 지정된 온도 제한, 즉 2°C 미만, 바람직하게는 1.5°C를 유지하기 위해 이후 사용할 수 있는 배출 가능성을 크게 좁힌다. 기본권에 대한 선행효과를 고려하면, 이는 기후 중립으로 전환할 때 자유가 존중되도록 충분한 예방 조치를 취한 경우, 그리하여 2031년 이후 청구인들이 직면한 감축 부담이 완화되고 기본권에 대한 관련 리스크가 억제될 수 있도록 하는 경우에만 정당화될 수 있다(1). 개발 친화적인 계획기간을 확립할 필요가 있다(2). 결과적으로, 이는 감축 경로의 추가 구조화에 대해 특정한 요구사항을 부여한다(3).

(1) 2030년 이후 온실가스 배출을 줄이기 위해 기본법 제20a조에 따라 요구되는 노력은 상당할 것이다. 그것이 오늘날의 관점에서 기본권에 대한 수용할 수 없는 손상을 불가피하게 수반할 정도로 과격할 것이 될지(a) 여부는 판단할 수 없다. 그럼에도 불구하고 심각한 부담의 리스크가 크다. 기본권을 존중해야 하는 일반적인 의무뿐만 아니라 기본권의 중대한 손상 위험을 포함해야 하는 의무가 있기 때문에, 기본권을 존중하는 방식으로 2030년 이후에 예상되는 감축 부담을 관리하기 위해 예방 조치가 취해진 경우, 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문에 명시된 2030년까지의 배출량은 오직 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 배출량과 궁극적으로 조정될 수 있다(b).

(a) 지구 온난화를 2°C 이하, 바람직하게는 1.5°C로 유지하는 헌법상 적절한 목표를 고려할 때, 기후 행동을 취해야 할 헌법상의 의무를 여전히 준수하면서 지구 대기로 재방출될 수 있는 CO₂ 배출량은 제한적이다. 별지 2와 관련하여 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문에 따르면, 독일의 잔여 배출 가능성은 잔여 예산의 정확한 규모에 관계없이 모든 경우에 상당히 감소할 것이다. 자문위원회의 계산에 따르면, 1.75°C 한도에 도달할 확률이 67%인 경우, 2030년 이후의 잔여 배출 가능성은 기껏해야 최소 수준이 될 것이고



2031년에 여전히 예상되는 배출 수준을 고려하면 1년 더 지속되는 것도 힘들어질 것이다(상기 제231항 및 그 아래 계속 참조). 기본법 제20a조에서 요구하는 배출 체제를 엄격히 준수해야 하는 경우, 오늘날의 관점에서 볼 때 불합리한 비율의 감축 노력이 필요할 것이다. 특히 2031년에도 일반적인 생활 방식이 여전히 높은 수준의 CO2 의존도를 특징으로 할 가능성이 높고, 연간 배출량은 1990년에 비해 55%만 줄어든 것이기 때문이다(참조: 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문). 기본법 제20a조가 상충되는 기본권이나 기타 기본적인 헌법상의 이익 또는 원칙에 필연적으로 우위를 점하게 하는 기후 행동의 절대적 우선권(상기 제198항 참조)을 확립하지는 않지만, 이러한 사실을 고려하더라도 기후 행동을 취해야 할 헌법상의 의무(기본법 제2조 제2항 제1문 및 제14조 제1항에 따른 기본권으로부터 발생)는 자유에 대한 상당한 제한을 받아들여야 하며, 이는 오늘날의 관점에서 합리적이라고 보기 어렵다.

그러나 파리목표를 준수하면서 2030년 이후에도 여전히 사용 가능한 배출 가능성의 정확한 범위는 확인할 수 없는데, 잔여 예산은 잔여 불확실성과 고유 평가로 인해 헌법상 정확한 수치로 정확하게 정량화할 수 없기 때문이다(상기 제224항 및 그 아래 계속 참조). 만약 잔여 국가 예산이 자문위원회가 산정한 배출량보다 몇기가 톤 더 크다면, 기본법 제20a조를 준수하고 기본권과 양립할 수 있는 방식으로 기후 중립 전환을 조직하는 것은 쟁점 조항과 함께 여전히 가능하다. 그러나 적절한 시기에 시작되어야 한다. 하지만 잔여 예산이 자문위원회가 추정된 것보다 더 클지는 결코 확신할 수 없다. 더 작을 수도 있다(상기 제228항 참조). 이러한 상황에서 국회는 2030년 이후에 예상되는 감축 부담을 기본권을 존중하는 방식으로 관리하기 위한 예방 조치를 취해야 하는데, 이는 기본권을 존중해야 하는 일반적인 의무와 기본권의 중대한 위반 리스크를 최소화해야 하는 의무 둘 다를 인한 것이다(상기 제194항 참조).

(2) 실용적인 측면에서 미래의 자유를 존중하려면 기후 중립으로의 전환이 적절한 시기에 시작되어야 한다. 생산, 서비스, 인프라, 행정, 문화, 소비, 기본적으로 현재도 CO2와 관련된 모든 활동 등 삶의 모든 영역에서, 기본권에 의해 보호되는 자유를 미래에도 의미 있게 사용할 수 있도록, 그러나 CO2가 없는 대안을 기반으로 하도록 개발을 시작할 필요가 있다. 그러나 정부 자체는 온실가스 집약적인 프로세스와 제품을 대체하고 방지하기 위해 모든 기술적 및 사회적 개발을 제공할, 그리고 필요한 인프라를 구축할 능력이나 책임이 없다. 더욱이 국회는 현실적으로 필요한 모든 개발을 법령 조항에 명시할 수 없다. 그럼에도 불구하고 헌법은 국가가 이러한 발전이 일어날 수 있는 기본 조건과 동기를 창출하도록 의무화하고 있다(참조: 기본법 제20a조에 관하여 BVerfGE 118, 79 <110 f>; [...]).

이 점에서 국회는 일정한 설계 재량을 가지고 있다. 기본법에는 기후 중립적 대안 개발에 도움이 되는 전제 조건과 동기를 창출하기 위해 구체적으로 무엇을 설정해야 하는지 명시되지 않았다. 그러나 미래의 자유를 선행적으로 존중하는 이러한 개발이 진행되기 위해서는, 국가가 2030년 이후의 기간을 포함하여

필요한 개발 및 구현 프로세스가 가장 빠르게 시작될 수 있도록 오리엔테이션을 제공해야 한다는 것이 기본 전제 조건이며, 이렇게 함으로써 충분한 수준의 개발 긴급성과 계획 확실성을 전달해야 한다. 필요한 개발 긴급성은 오늘날에도 여전히 CO2와 관련이 있는 특정 제품, 서비스, 인프라, 행정 기관, 문화 시설, 소비자 습관, 기타 구조가 곧 크게 재편되어야 할 것으로 예측될 때 발생한다. 예를 들어, 국회가 특정 시점부터 운송 부문이 소량의 연간 배출량만 처분할 수 있도록 조기에 명시하는 경우, 이는 대체 기술과 관련 인프라의 개발 및 채택을 위한 동기과 압력을 제공할 수 있다. CO2 관련 이동성이 더 비싸지거나 부족해지고 있다는 초기 징후가 나타날 경우, 처음부터 더 적은 이동성이 요구될 수 있도록 진로 선택, 고용 위치, 작업 패턴, 비즈니스 프로세스에 관한 주요 결정과 개발을 적시에 취하여 시행할 수 있다. 지정된 시점에 도달하면, 자유를 대폭 축소하지 않고도 운송 부문의 CO2 예산을 줄일 수 있다.

국회가 독일에 대한 목표만 설정할 수 있고 독일이 국제 지향적인 시장에서 필요한 개발을 시작하고 확립하기엔 너무 작다고 하더라도, 이러한 사실로 인해 감축 목표를 조기에 명시함으로써 얻을 수 있는 잠재적 혁신 촉진이 무의미해지는 것은 아니다. 사회적 진화와 개인의 생활 패턴이 특정 감축 목표에 의해 어떻게 인도될 수 있는가 하는 측면에서, 국가적 체계는 여전히 가장 중요하다. 그러나 혁신이 경제적 이익에 의해 추진되는 기술 개발 분야에서도, 구속력 있는 국가 감축 경로가 눈에 띄는 영향을 미칠 수 있다. 한편 독일 시장은 이미 강력한 수요 자체를 창출하고 있다. 한편 다른 곳에도 유사한 과제가 존재하며, 어떤 경우든 유럽 및 국제 조정과 상호작용의 환경 내에서 국가의 법적 체계가 도입된다.

(3) 이와 관련하여 연방기후보호법에서는 연방기후보호법 제4조 제6항 제1문과 관련하여 제4조 제1항 제5문에 주의를 기울이는데, 여기서 국회는 온실가스 감축 경로를 갱신하도록 규정했다. -

연방기후보호법 제4조 제1항 제5문에 따라 2031년부터, 즉 연방기후보호법 제4조 제1항 제3문에 연계된 별지 2에 명시된 2030년까지의 감축 경로가 완료된 이후에는 연간 감축 목표가 연방기후보호법 제4조 제6항에 따른 조례를 통해 갱신된다. 연방기후보호법 제4조 제6항 제1문에 따르면, 2025년에 연방정부는 2030년 이후의 기간에 대해 매년 줄어드는 배출량을 조례를 통해 설정해야 한다. 규제 기법의 측면에서, 입법자는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제4조 제1항 제3문에 따른 연간 배출량 규격을 여기에 연계하고 있다. 또한 필요한 계획기간을 설정하기 위해 다른 규제 기법을 선택할 수 있다. 그러나 2030년 이후의 감축 시나리오를 설정하는 경로는 현재 연방기후보호법 제4조 제6항의 조례 반포 권한을 통해 지시되고 있기 때문에, 이 조항은 기본권이 요구하는 개발 촉진 계획기간을 생성할 수 있어야 한다.

실무적인 측면에서, 이는 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제4조 제1항 제3문에 따라 경로를 갱신하는 데 있어, 2030년 이후 잔여 배출 가능성과 감축 요건이 어떻게 구조화되어야 하는지를 나타내는 투명한 사양이 가능한 가장 빠른 단계에서 공식화되어야 함을 의미한다. 이렇게 해야만 해당 기술과 관행의 필수 개발 및



계획에 필요한 기본 방향을 제공할 수 있다(또한 다음 참조: BTDrucks 19/14337, p. 17). 이를 위해, 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제4조 제1항 제3문에 따라 경로를 갱신할 때 명시한 추가 감축 목표는 필요한 방향을 제공할 수 있는 방식으로 구성되어야 한다. 이것 역시 대체로 국회의 역할이다.

그러나 헌법상 2030년 이후의 추가 감축 목표가 적절한 시기에 명시되어 미래까지 충분히 연장되는 것이 필수적이다(여기서 가장 중요한 것은 다음과 같음: Supreme Court of Ireland, Judgment of 31 July 2020, 205/19, no. 6.45 ff; [...]). 이것은 필요하거나 경우에 따라서는 장기간에 걸친 대규모 개발을 시작하도록 동기와 압력을 발생시킬 수 있는 계획기간을 확립하는 유일한 방법이다. 이러한 발전은 미래의 자유가 갑자기, 급진적으로, 그리고 대안 없이 축소되는 것을 피하기 위해 곧 시작되어야 한다. 연방기후보호법 초안을 작성할 당시, 기후중립성 도달 대상으로 지목된 해인 2030년을 넘어 예를 들면 2050년까지 감축경로를 쉽게 명시하지 못한 것은 이해할 만하다(연방기후보호법 제1조 제3문). 기술적 발전과 행동 변화는 이에 대한 충분한 정확도로 예측할 수 없다. 가장 불리한 시나리오에서, 개발 경로가 조기에 고정되면 개발 잠재력이 낭비될 수 있다. 대신, 지금까지 2030년까지만 구체화된 경로는 시간이 지남에 따라 점진적이고 시기 적절한 방식으로 지속적으로 개발 및 조정되어야 한다. 이는 명확한 계획기간이 확립될 수 있을 만큼 충분히 일찍 수행되어야 한다.

또한, 추가 연간 배출량과 감축 목표는 충분히 구체적인 방향이 제시될 수 있도록 상세하게 정의되어야 한다. 오직 이것만 가장 넓은 의미에서 어떤 제품과 활동이 곧 유의하게 재구성될 필요가 있는지를 식별하는데 도움이 되기 때문에 필요한 계획 시급성으로 이어질 것이다. 온실가스를 배출할 가능성이 만약, 언제, 어떻게 끝나게 될지가 분명해지면, 이 개발 경로에 따라 기후 중립 기술과 행동이 빠르게 정착될 가능성이 높아질 것이다.

이 모든 점에서, 기본법 제20a조에서 발생하는 기후 행동을 취해야 할 의무는 여전히 결정적이다. 미래를 위해 만들어진 모든 사양은 잔여 배출 예산 내에서 유지하면서 기후 중립으로 이어지는 감축 경로와 일치해야 한다.

이를 위해서는 연방기후보호법 제3조 제3항 제2문과 제4조 제6항 제1문에서 입법자가 정한 바와 같이, 배출허용량을 점진적으로 줄여야 한다. 그렇지 않으면 헌법상 요구되는 기후 중립성을 제때 달성할 수 없을 것이다(참조: 파리협약 제4조 제3항). 이는 배출량이 전체적으로 계속 줄어드는 한, 특히 연방기후보호법 제4조 제3항 제1문에 명시된 바와 같이, 다음 연도까지 배출량이 이월될 가능성을 배제하지 않는다.

bb) 연방기후보호법 제4조 제6항 제1문에서 선정한 규제 기법, 즉 감축되는 연간 배출량을 명시함으로써 감소 경로를 갱신하는 것은 기본적으로 향후 추가 개발을 위한 방향성을 제공하는 데 적합하다. 이 조항은

연방기후보호법 제4조 제6항 제1문에 따라 이 목적을 위해 특별히 발행되는 조례에서 관련 감축 경로를 찾을 수 있도록 위치에 대한 투명성을 제공한다. 이 명확성은 필수적이다. 그러나, 구체적인 갱신 과정은 연방기후보호법 제4조 제6항 제1문에서 충분히 설명되지 않았다. 결과적으로, 향후 추가 개발을 위한 충분한 방향을 제공하는 것을 목표로 하는 구조화 메커니즘에 대해 헌법적 요구사항을 충족하지 못한다. 이는 기본법 제80조 제1항 제2문 및 법률 조항의 요구사항에 따라, 국회가 조례를 발행하는 집행기관의 개입에 계속 의존할 경우 연간 배출량의 규모에 대한 보다 상세한 규정을 정해야 한다는 사실과 무관하게 적용된다(하기 259 단락 이하 참조).

(1) […]

(1) 국회가 2030년 이후 기간 동안 연간 배출량에 대한 사양을 업데이트하기 위해 행정조례발행기관의 개입에 계속 의존하기를 원하는 한, 원칙적으로는 가능하지만, 기본법 제80조 제1항 및 법률 조항의 요구사항 원칙에 따라, 연간 배출량 자체의 규모에 대한 법적 체계를 설정해야 한다. 자체적으로 점진적인 단계에서 연간 배출량을 직접 명시할 수 있다. 또는 행정 조례 발행 기관이 연간 배출량을 산정할 때 준수해야 할 필수 기준을 정할 수도 있다. 연방기후보호법 제4조 제6항은 아직 이러한 헌법상 요건을 충족하지 못하고 있다.

(a) […] 당사자의 기본적 자유와 평등권에 본질적인 영향을 미치는 조항이 발행되어야 하는 경우, 행정조례발행기관이 규제 업무에 관여하는 것 자체가 허용되지 않는다(다음과 비교: BVerfGE 147, 310 <311 f. para. 120>). 그러나 입법을 저해하는 기능적 제한이 없는 한, 필수적인 사항은 공식 의회 입법에서 국회가 직접 또는 조례를 발행할 수 있는 권한의 내용, 목적, 범위에 대한 적절한 상세한 입법 사양을 통해 명확히 설명되어야 한다.

(b) 연방기후보호법 제4조 제6항은 아직 이 요구사항을 충족하지 못했다. 국회가 연간 배출량의 추가 사양에 대해 행정조례발행기관의 개입에 계속 의존하는 한, 국회는 적어도 정의할 연간 배출량의 규모를 자체적으로 결정함으로써 또는 행정조례발행기관의 정의에 대해 세부 요구사항을 설정함으로써 승인 범위를 더 자세히 정의해야 한다.

(aa) […]

(bb) […]

(cc) 입법자가 기본법 제80조 제1항 제2문에서 요구하는 바와 같은 법적 체계를 제정하지 못한 것은 연방기후보호법 제4조 제6항 제3문 및 제4문에 따라 연방정부의 조례에 연방하원이 개입함으로써 보상할 수 없는데, 입법 절차와 그 합법화 효과가 결여된 것이 보완되지 않기 때문이다([...]). 연방하원의 단순한 개입은



연간 배출량 사양의 예외적인 중요성을 정당화하지 않는다. 단순히 의회의 개입만으로는 입법 절차를 대체할 수 없으며, 이 특별한 공공 기능은 법률 조항의 요구사항 원칙을 규정할 수 있는 강력한 이유를 제공한다([...]).

D.

I.

결론적으로 기본법 제20a조에서 요구하는 대로 2031년부터 기후 중립성에 도달하는 시점까지 감축 목표 갱신에 관하여 기본권 요건을 충족하는 조항(상기 251 단란 이하 참조)이 결여되어 있는 한, 별지 2와 연계한 연방기후보호법 제3조 제1항 제2문 및 제4조 제1항 제3문은 위헌이다. 이에 관하여, 절차 1 BvR 2656/18의 헌법소원(허용 가능한 한)과 절차 1 BvR 96/20과 1BvR 288/20의 헌법소원은 승소했으며, 절차 1 BvR 78/20의 헌법소원은 근거가 없다.

[...]

II.

[...]

E.

만장일치로 이러한 결정이 내려졌다.

Harbarth	Paulus	Baer
Britz	Ott	Christ
Radtke	Hartel	

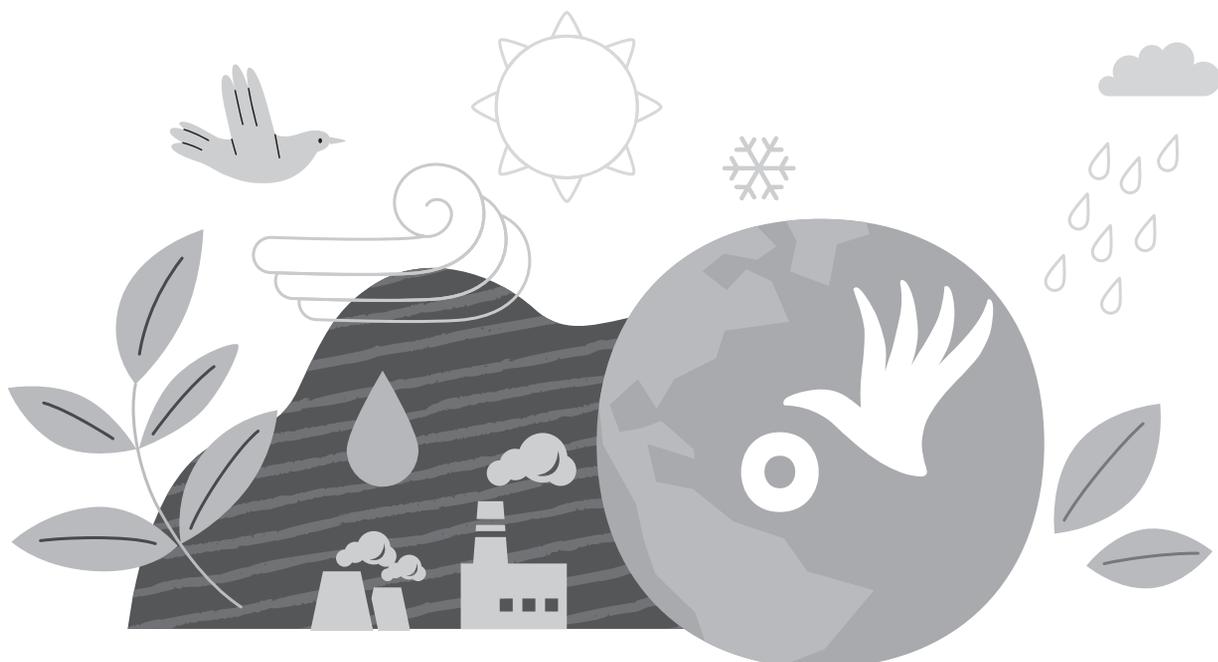
Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/ 18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 - Rn. (1 - 270), http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618

7. Impact of climate change on human rights of people

제50차 유엔인권이사회 결의안 (A/HRC/50/57)



Impact of climate change on human rights of people



유엔(UN)

총 회

A/HRC/50/57

배포: 일반
2022년 5월 6일

원본: 영어

인권위원회

제50차 회기

2022년 6월 13일~7월 8일

안건 2 및 안건 3

유엔 인권고등판무관 연례 보고서 및 인권고등판무관실 및 사무총장실 보고서

개발권을 포함한 모든 인권, 시민권, 정치권, 경제권, 사회권 및 문화권의 증진 및 보호

취약한 상황에 처한 사람들의 인권에 기후변화가 미치는 영향

사무총장 보고¹⁾

이 보고서는 인권이사회 결의 47/24에 따라 제출되었습니다. 이 보고서에서는 취약한 상황에 처한 사람들이 완전하고 효과적으로 인권을 향유하는 것에 기후변화가 미친 부정적인 영향을 조사합니다.

1) 이 보고서는 최신 동향을 반영하기 위해 마감일 이후에 제출되었다.



I. 소개

1. 이 보고서는 유엔 인권이사회 결의 47/24에 따라 제출되었으며, 유엔이사회는 사무총장에게 취약한 상황에 처한 사람들이 완전하고 효과적으로 인권을 향유하는 것에 대한 기후변화의 부정적인 영향 보고서를 각국 및 기타 이해관계자의 견해를 고려하고 이들과 협의하여 제출하도록 요청했습니다.
2. 2021년 8월 23일, 의견을 요청하는 구술서와 설문지가 각 회원국에 회람되었습니다. 국제기구, 국가인권기구, 시민사회 등 기타 이해관계자들에게도 의견을 요청했습니다. 접수된 56건의 답변서와 이해관계자와의 협의 내용이 이 보고서에 반영되었습니다.²⁾
3. 이 보고서에서는 취약한 상황에 처한 사람들의 완전하고 효과적인 인권 향유에 대한 기후변화의 부정적인 영향을 조사합니다. 이 보고서는 모범 사례를 제공하고 기후변화가 취약한 상황에 처한 사람들에게 미치는 인권 영향에 대한 구체적인 권고를 통해 결론을 제시합니다.

II. 취약한 상황에 처한 사람들에게 기후변화가 미치는 영향

1. 기후변화의 부정적인 영향으로 불균형한 위험에 처하게 된 사람들은 토착민, 지역 커뮤니티, 농민, 이주민, 어린이, 여성, 장애인, 군소도서 개발도상국 및 최빈국에 거주하는 사람들, 물 부족, 사막화, 토지 황폐화 및 가뭄의 환경에 살고 있는 사람들, 그리고 소외될 위험이 있는 취약한 상황에 처한 사람들 등을 들 수 있습니다. 기후변화의 영향은 지리, 빈곤, 연령, 젠더, 성별, 장애, 이주 상태, 종교, 인종 및 문화적 또는 민족적 배경을 포함한 여러 요인에 따라 달라질 수 있습니다. 인종차별, 성차별, 계급차별을 포함한 다양한 형태의 차별은 특히 취약한 상황에 처한 사람들의 경험에서 결합, 중첩 또는 교차될 수 있습니다.³⁾

2) 모든 답변 내용은 <https://www.ohchr.org/en/climate-change/impact-climate-change-rights-people-vulnerable-situations>에서 볼 수 있다.

3) 예를 들면 A/HRC/35/10을 참조한다.

2. 이 보고서는 취약한 상황에 있는 사람들에게 초점을 맞추고 있지만, 기후 위기의 본질과 규모는 세계 각지의 모든 사람들을 심각한 위협에 직면하게 합니다. 기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change)은 기후변화가 전 세계 모든 지역에 영향을 미치고 있으며, 최소 33억 명의 인구가 이러한 영향에 매우 취약하다는 사실을 확인했습니다.⁴⁾ 파리협정이 채택된 후 지난 몇 년은 기록상 가장 더운 해였으며, 지난 10년 동안 거의 40억 명의 사람들이 기후 관련 재난으로부터 영향을 받았습니다.⁵⁾ 예컨대, 2019년과 2020년 호주에서 발생한 산불은 역사상 최악의 산불 사고로, 무엇보다 생명, 건강 및 적절한 주택에 대한 권리에 영향을 미쳤습니다. 2021년 7월 서유럽에 폭우가 내린 후 홍수가 발생하며 최소 220명의 목숨을 앗아갔습니다.⁶⁾ 2021년에는 서아프리카와 중앙아프리카에서 120만 명이 넘는 사람들이 홍수의 영향을 받았습니다.⁷⁾ 엘살바도르, 과테말라, 온두라스(기후변화로 심각한 영향을 받는 중부 아메리카의 건조 회랑에 위치)에서는 2021년 10월, 식량 불안에 노출된 인구가 약 640만 명에 이르렀습니다.⁸⁾ 아시아 태평양 지역의 경우, 2021년 기후 관련 재해로 5,700만 명 이상이 심각한 영향을 받았으며, 인도에서만 1,800만 명 이상이 홍수와 사이클론의 피해를 입었습니다.⁹⁾

4) Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), "Summary for Policymakers" in Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability - Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, H.-O. Portner and others, eds. (forthcoming), p. 11. 6차 평가 보고서의 장 및 페이지 번호에 대한 모든 참조는 최종 온라인 버전을 기준으로 한다. 해당 버전은 기후변화에 관한 정부 간 패널(IPCC) 웹 사이트에서 확인할 수 있다.

5) United Nations, "Secretary-General's remarks to the World Leaders Summit - COP 26", 1 November 2021을 참조한다.

6) Angela Dewan, "Germany's deadly floods were up to 9 times more likely because of climate change, study estimates", CNN, 24 August 2021.

7) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "West and Central Africa: Situation Report", 31 December 2021.

8) World Food Programme, "Central America: Meet people's needs and tackle root causes of migration, says report", 23 November 2021.

9) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Over 57 million affected by climate disasters across Asia Pacific in 2021", 15 December 2021.



3. 기후변화는 환경 및 사회 정의의 위기이며 기후 행동과 사회적 평등이라는 상호 연결된 요구를 발생 시킵니다.¹⁰⁾ 세계적인 수준에서, 소비와 생산 패턴은 식민주의 시대부터 이어져 내려온 역사적 불평등을 영속화합니다. 산업화된 국가들은 역사적으로 환경 파괴와 기후변화에 불균형하게 기여해 왔습니다. G20 회원국은 전 세계 온실가스 배출량의 80%를 차지하는 반면,¹¹⁾ 모든 군소도서 개발도상국과 최빈국의 총 배출량은 약 2%에 불과합니다.¹²⁾ 북반구와 남반구 모두에서 이렇게 주변 국가에 거주하는 사람들은 그 파급을 감수하도록 방치되어 있습니다. 부와 권력의 불균등한 분배는 국가 내에서나 국가간에서나 기후 불평등의 핵심 동인입니다.¹³⁾ 기후변화에 따른 최악의 영향으로부터 취약한 상황에 처한 사람들의 인권을 보호하기 위해서는 지구 온난화를 최대한 제한할 수 있는 긴급 조치가 필요합니다. 온난화를 산업화 이전 수준보다 1.5°C 미만으로 제한하는 파리협정의 목표를 달성하려면 2010년 수준과 비교하여 2030년까지 전 세계 배출량을 45% 줄이고 현세기 중반까지 탄소 중립에 도달해야 합니다. 2010년과 2019년 사이 전 세계 온실가스와 전 세계 이산화탄소(CO2) 배출량이 각각 12%와 13% 증가한 현실을 감안할 때, 이러한 목표는 여전히 요원해 보입니다.¹⁴⁾ 가속화되는 영향에 보조를 맞추려면 크게 확장된 적응 투자가 필요할 것입니다. 기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)은 적응이 효과적이었음을 보여주었지만, 현재의 적응 노력은 필요한 수준에 훨씬 못 미치고 있습니다.¹⁵⁾ 기후 위기의 영향은 복원력을 구축하는 데 필요한 자원, 예를 들어 조기 경보 시스템, 기후 탄력적인 인프라, 생태계 복원, 지역사회 기반의 적응 등이 부족하기 때문에 악화됩니다.¹⁶⁾ 2021년 글래스고에서 개최된 유엔 기후변화회의(United Nations Climate Change Conference)에서 2025년까지 적응기금을 두 배로 증설하겠다는 약속을 했으나 이는 분명 충분한 것이 아닙니다. 모든 기후 재정의 50%는 적응에 전용되어야 합니다. 기후변화로 인해 불균형하게 영향을 받는

10) Submission by the United Nations Research Institute for Social Development, p. 1. 또한 Bourke Martignoni, "Intersectionalities, human rights and climate change: Emerging linkages in the practice of the UN human rights monitoring system", in the Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance, Sebastien Duyck, Sebastien Jodoin and Alyssa Johl, eds. (London, Routledge, 2018)을 참조한다.

11) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Carbon Pricing in Times of COVID-19: What Has Changed in G20 Economies?(Paris, 2021)를 참조한다.

12) Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), FAO'S Work with Small Island Developing States: Transforming Food Systems, Sustaining Small Islands (Rome, 2019), p. 5 및 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "Smallest footprints, largest impacts: Least developed countries need a just sustainable transition"을 참조한다.

13) Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, chap. 1, p. 50.

14) Intergovernmental Panel on Climate Change, "Summary for Policymakers" in Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change - Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, P. R. Shukla and others, eds. (forthcoming), p. 21, footnote 41.

15) Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, chap. 11, p. 97.

16) 예를 들면 A/HRC/48/78을 참조한다.

군소도서국, 최빈국 및 지역사회가 절실히 필요로 하는 재정을 확보하지 못하게 막는 장애물이 반드시 제거되어야 합니다. 취약한 상황에 처한 사람들에게 기후변화가 미치는 영향을 보다 효과적으로 다루기 위해서는 차별적 관행과 부당한 권력 분배를 더 잘 이해하고 다룰 수 있어야 합니다.¹⁷⁾

4. 기후변화는 성별에 따라 다른 영향을 미치며 생명, 건강, 식량, 물 및 위생, 자결권, 문화적 권리 및 기타 여러 권리에 영향을 미칩니다.¹⁸⁾ 이는 특정 범주가 연구에서 제외될 수 있기 때문인데, 이 경우 기후변화 영향 및 대응 역량에 관한 것을 포함한 데이터 부족이 발생합니다.¹⁹⁾ 총회는 낙인이 데이터 수집에 부정적인 영향을 미쳐 취약한 상황에 있는 사람들이 드러나지 않을 수 있음을 인식하였습니다.²⁰⁾
5. 토착민은 종종 역사적이며 현재 진행 중인 소외 및 차별과 관련된 사회경제적 불이익에 직면합니다. 극한의 기상 현상, 가뭄, 해빙, 해수면 상승, 해양 온난화, 산성화, 토지와 생태계의 황폐화는 토착민의 영토에 심각한 영향을 미치고 있으며, 토착민의 식량 안보, 전통적 생계, 문화적 관행 및 자결권을 위협하고 있습니다.²¹⁾ 이러한 위험은 많은 토착민이 환경, 그들의 전통적인 토지, 자원 및 영토와 긴밀한 관계를 맺고 있을 경우 더욱 가중될 수 있습니다.
6. 결정적으로, 토착민 영토는 방대한 양의 탄소를 저장하는 숲, 이탄 지대 및 기타 생태계는 물론 지구 생물 다양성의 약 80%를 보유하고 있는 지역과 중첩되어 있습니다.²²⁾ 토착민은 1.5°C의 목표를 달성하고 기후 영향에 대한 복원력을 강화하는 데 중요한 생물 다양성, 생태계 및 천연자원을 보존 및 지속 가능하게 관리하는 데 필수적인 역할을 합니다.²³⁾ 불안정한 토지 및 자원 권리를 가진 토착민 커뮤니티는 기후변화의 영향과 이를 완화하려는 노력으로 인해 더 큰 위험에 처하게 됩니다. 추출 산업, 벌목, 토지 수탈 및 토착민 영토 보존 등의 이니셔티브에 의해 기후변화와 관련된 인권의 영향이 악화될

17) Submission by the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights and others, p. 1, Submission by Notre Affaire a Tous, p. 3 및 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Understanding Human Rights and Climate Change".

18) OHCHR, the United Nations Environment Programme and the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), "Human Rights, the Environment and Gender Equality: Key Messages"를 참조한다.

19) 출처 상동.

20) 결의 75/284를 참조한다. 또한 Sara L. M. Davis, The Uncounted: Politics of Data in Global Health (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2020), p. 46을 참조한다.

21) OHCHR, Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, Fact Sheet No. 38 (2021). 또한 A/HRC/38/21, para. 19 및 A/75/298을 참조한다.

22) Claudia Sobrevila, The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: The Natural but Often Forgotten Partners (Washington, D.C., World Bank, 2008), p. xii.

23) A/HRC/36/46, para. 7.



수 있습니다.²⁴⁾ 토착민의 자유로운 사전 동의 없이 시행된 기후변화 완화 프로젝트 또한 그들의 권리에 부정적인 영향을 미친 바 있습니다.²⁵⁾

7. 지역 커뮤니티와 소작농은 기후변화로 인해 심각한 영향을 받고 있으며, 이는 많은 농촌 지역사회의 식량 접근성에 부정적 영향을 미치는데, 불안정한 토지 보유는 종종 이러한 문제를 악화시킵니다.²⁶⁾ 토착민과 마찬가지로, 지역 커뮤니티는 열대림의 탄소를 관리하고 저장하는 데 중요한 역할을 합니다.²⁷⁾ 커뮤니티 산림지를 법적으로 인정하고 보호하는 곳에는 탄소가 더 많이 저장되고 삼림 벌채율이 낮은 경향이 있습니다.²⁸⁾ 기본적인 필요²⁹⁾를 충족하기 위해 생태계에 직접적으로 의존한다는 점에서 지역 커뮤니티와 소작농은 특히 기후변화 영향에 취약합니다. 농촌 지역에서 일하는 농민과 기타 사람들의 권리에 관한 유엔 선언(United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas)에서, 총회는 농촌 지역에서 일하는 농민과 기타 사람들이 환경 파괴와 기후변화에 따른 부담을 떠안고 있다는 것에 우려를 표명했습니다. 개발도상국에서는 대다수의 사람들이 농촌 지역에서 가난하게 살고 있으며, 가족에게 식량을 제공하고 소득을 창출하기 위해 농업 활동에 의존하고 있습니다.³⁰⁾ 농촌 지역의 여성은 특히 기후변화의 영향을 받고 있으며, 빈곤과 영양실조라는 상호 연결된 영향에 노출되어 있습니다.³¹⁾ 기후변화는 농촌 지역에서 일하는 농민과 기타 사람들의 생계와 식량 안보에 위협이 되고 있으며, 이는 건강과 생명에 대한 권리를 포함하여 다른 인권을 향유하는 데 직접적인 위협이 됩니다.

8. 예를 들어, 라틴 아메리카에서는 토착민과 아프리카 후손이 농촌 인구의 46%를 차지합니다.³²⁾ 아프리카계 사람들의 경우, 기후변화와 기후 정책이 그들의 권리에 미치는 불균형한 영향은 정치적,

24) Minority Rights Group, *Minority and Indigenous Trends 2019: Focus on Climate Justice* (London, 2019)를 참조한다. 또한 통신 THA 4/2021, THA 4/2020, AL THA 2/2019, OTH 23/2020, OTH 22/2020, OTH 8/2019 및 OTH 7/2019를 참조한다 (<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>).

25) A/HRC/36/46, para. 14.

26) FAO, *Indigenous Peoples, Afro-Descendants and Climate Change in Latin America: Ten Scalable Experiences of Intercultural Collaboration* (Santiago, 2021)을 참조한다.

27) Rights and Resources Institute Inc., “Securing Community Land Rights: Priorities and Opportunities to Advance Climate and Sustainable Development Goals”, October 2017, p. 4.

28) 출처 상동.

29) Intergovernmental Panel on Climate Change, “Summary for Policymakers” in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, p. 12.

30) A/70/287, para. 30.

31) 출처 상동, para. 35.

32) FAO, *Indigenous Peoples, Afro-Descendants and Climate Change in Latin America*, p. 1.

경제적, 사회적 소외로 인해 악화됩니다.³³⁾ 많은 아프리카계 사람들은 빈곤이 집중된 지역에 거주하고 있습니다. 빈곤 지역은 환경 파괴와 기후 위협에 더 취약하거나 노출되어 있고 기후변화의 영향에 적응할 자원이 부족합니다.³⁴⁾ 남미에서는 아프리카계 사람들의 식량, 건강 및 생명에 대한 권리가 극단적인 날씨를 포함한 기후변화 영향에 위협받고 있습니다.³⁵⁾ 미주와 유럽 전역에 걸쳐 취약 지역에 위치한 수준 이하의 주택은 아프리카계 사람들을 허리케인과 홍수와 같은 기후 사건에 더 취약하게 만들고 극심한 더위에 대처할 수 없게 만듭니다.³⁶⁾

9. 갑작스러운 재해이든 천천히 발생하는 사건이든, 기후변화와 그 영향은 사람들의 이주에 점점 더 중요한 원인이 되고 있습니다.³⁷⁾ 내부 이주 모니터링 센터(Internal Displacement Monitoring Center)는 2008년에서 2020년 사이에 발생한 재해 이주의 89% 이상이 홍수, 폭풍, 가뭄을 포함한 극단적인 기상 현상에 따른 것이라 추정합니다.³⁸⁾ 재해는 2020년에만 3,070만 명에 달하는 국내 이재민 발생의 원인입니다.³⁹⁾ 기후변화와 이주 간의 관계는 복잡합니다.⁴⁰⁾ 그러나 기후변화는 향후 사람들의 이동을 증가시킬 것으로 예상됩니다. 계획된 이주를 할 수 있는 자원이 부족한 사람들은 특히 저소득 개발도상국에서 극한 기상 현상에 더 많이 노출됩니다.⁴¹⁾ 기후변화로 인해 이주하는 사람들이 직면하는 위험에는 이주 과정 전반에 걸쳐 인권을 행사하는 데 따르는 어려움이 포함됩니다.⁴²⁾ 이례적 상황에 처한 이주민은 특히 착취, 소외 및 인권 침해의 대상이 될 위험이 있습니다.⁴³⁾

33) A/HRC/48/78을 참조한다.

34) 출처 상동.

35) World Meteorological Organization, State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2020, WMO-No. 1272 (Geneva, 2022); 및 FAO Indigenous Peoples, Afro-Descendants and Climate Change in Latin America를 참조한다.

36) Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos (Santiago, 2017), p. 78 및 Aakash Naik and Aiyana Maharasingam, "Is Climate Change Racist?", Greenpeace, 1 October 2021.

37) A/HRC/38/21, para. 6.

38) Global Report on Internal Displacement 2021: Internal Displacement in A Changing Climate, p. 48.

39) 출처 상동, p. 8, 그림. 2.

40) A/HRC/38/21, para. 8.

41) Intergovernmental Panel on Climate Change, "Summary for Policymakers" in 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, R. K. Pachauri and L. A. Meyer (eds.) (Geneva, 2014), p. 16.

42) A/HRC/38/21, para. 15.

43) 출처 상동.



10. 아동 또한 기후변화의 영향을 가장 많이 받는데, 이는 건강, 교육, 음식, 주택, 물 및 위생에 대한 인권을 향유하는 데 영향을 미칠 수 있습니다.⁴⁴⁾ 기후와 관련된 이주를 포함한 사회적, 물리적 환경의 변화는 아동의 건강과 삶의 질에 광범위한 영향을 미칠 수 있습니다.⁴⁵⁾ 아동은 성인보다 생리 및 면역 체계가 덜 발달되어 있기 때문에 기후 관련 스트레스의 영향을 더 심각하게 경험합니다.⁴⁶⁾ 아동 기후 위험 지수(Children's Climate Risk Index)에서 극도로 높은 위험 수준으로 분류된 33개국에 약 10억 명의 아동이 살고 있는데, 이들 국가는 전 세계 CO2 배출량의 9%만을 배출합니다.⁴⁷⁾ 가난한 아동과 저소득 및 중간 소득 국가의 아동을 포함하여 취약한 상황에 처한 아동은 기온이 상승함에 따라 기후변화 영향이 악화되기 때문에 일생에 걸쳐 불균형한 영향을 받게 될 것입니다.⁴⁸⁾
11. 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)은 서문에서 장애인 대다수가 빈곤한 환경에서 살고 있음을 강조합니다. 기후변화에 관한 정부 간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)에 따르면, 가장 가난한 사람들은 최악의 기후변화 영향을 계속 경험하게 될 것입니다.⁴⁹⁾ 여기에는 소득 및 생계 기회 상실, 이주, 기아 및 건강에 미치는 부정적인 영향과 같은 인권 영향이 포함됩니다.⁵⁰⁾ 연령, 젠더, 이주, 토착민 또는 소수자 지위와 관련된 다양하고 교차하는 차별 요소는 장애인을 기후변화의 악영향에 더욱 노출시킬 수 있습니다.⁵¹⁾ 장애인은 긴급 상황에서 불균형적으로 높은 질병률과 사망률로 고통받고 있으며 긴급 지원에 접근하는 데 어려움을 겪고 있습니다.⁵²⁾ 갑작스럽게 발생하는 자연 재해와 천천히 발생하는 사건 모두는 안전한 식수와 위생 시설, 식량과 영양, 의료 서비스와 의약품에 대한 장애인의 접근성에 영향을 미칠 수 있습니다.⁵³⁾ 이들 사건은 또한 교육, 적절한 주택 및 양질의 일자리에 접근할 수 있는 권리를 향유하는 데 부정적인 영향을 미칠

44) 예를 들면, 인권이사회 결의 32/33를 참조한다.

45) A/HRC/35/13, para. 4.

46) 출처 상동.

47) UNICEF, The Climate Crisis Is A Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index (New York, 2021), p. 5.

48) Siri Luthen, Erin Ryan and Jack Wakefield, Born into the Climate Crisis: Why We Must Act Now to Secure Children's Rights (Save the Children International, 2021), p. 6.

49) Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-industrial levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty (2018) chap. 5, p. 479.

50) 출처 상동.

51) A/HRC/46/27, para. 58.

52) A/HRC/44/30, para. 5.

53) 출처 상동.

수 있습니다.⁵⁴⁾

12. 어떤 사람들은 어떤 지역에 태어나 살고 있다는 이유만으로 더 큰 기후변화 위협에 노출되어 있습니다. 군소도서 개발도상국의 사람들은 기후변화에 일조한 바가 가장 적지만, 기후변화 영향에 가장 많이 노출되고 가장 취약합니다. 군소도서 개발도상국에는 6,500만 명의 사람들이 살고 있으며, 이들은 고유한 사회적, 경제적, 환경적 취약성에 직면해 있습니다.⁵⁵⁾ 기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change)에 따르면, 군소도서 개발도상국과 저지대 최빈국에 거주하는 사람들은 해수면 상승, 홍수, 태풍, 사이클론, 허리케인 및 염수침입 등 극한의 기상 및 기후 현상이 증가하며 가장 크게 영향을 받는 사람들 중 하나입니다.⁵⁶⁾ 기후변화는 이러한 사람들의 존재 자체를 위협합니다.⁵⁷⁾ 기존의 영토에서 계속해서 삶을 영위하기 위해 사람들이 직면해야 할 문제가 증가함에 따라 특히 이들의 생명, 건강, 식량 그리고 물에 대한 권리와 자기 결정권 및 문화적 권리가 영향을 받고 있으며,⁵⁸⁾ 이로 인해 군소도서 개발도상국은 불균형한 기후 영향에 더욱 노출되고 있습니다.⁵⁹⁾ 해수면 상승은 또한 어업 시설 및 기타 인프라를 침수시켜 (대부분 기후에 민감한) 사람들의 생계뿐만 아니라 적절한 주택에 대한 권리를 위협하고 있습니다.⁶⁰⁾

54) 출처 상동.

55) Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, "About Small Island Developing States"([https://www.un.org/ohrlls/content/about-small-island-developing-states#:~:text=Small%20Island%20Developing%20States%20\(SIDS,social%2C%20economic%20and%20environmental%20vulnerabilities\).](https://www.un.org/ohrlls/content/about-small-island-developing-states#:~:text=Small%20Island%20Developing%20States%20(SIDS,social%2C%20economic%20and%20environmental%20vulnerabilities).))

56) Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, "Summary for Policy Makers", pp. 10-13; 및 main report, chap. 8, p. 86.

57) A/HRC/31/52을 참조한다.

58) 출처 상동 및 OHCHR Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change.

59) Intergovernmental Panel on Climate Change, "Summary for Policy Makers", Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, p. 13.

60) 출처 상동 및 A/64/255, para. 32.



13. 46개 최빈국에 살고 있는 11억 명의 사람들은 세계 빈곤층의 약 40%를 차지합니다.⁶¹⁾ 최빈국의 사람들은 기후변화의 부정적인 영향으로 인해 불균형한 영향을 받으며 극도로 취약하지만, 기후변화의 발생에 일조한 바가 가장 적습니다.⁶²⁾ 이들은 종종 기후변화 영향에 적응할 능력이 부족하며, 최빈국을 위한 기후 자금 조달은 기후변화 피해로부터 그들을 적절하게 보호하는 데 있어 중요합니다.⁶³⁾
14. 20억 명이 넘는 사람들이 물 부족에 노출된 지역에 살고 있으며 34억 명이 안전하게 관리되는 위생 시설에 접근할 수 없습니다. 이러한 상황은 기후변화로 인해 더 악화될 것입니다.⁶⁴⁾ 기후변화는 이미 인간이 기본적으로 필요로 하는 물의 가용성, 품질 및 양에 영향을 미치고 있으며, 여기에는 물 부족 환경에 사는 사람들이 포함됩니다.⁶⁵⁾ 기후변화는 가뭄의 빈도, 강도 및 심각도를 더욱 증가시킬 것으로 예상됩니다.⁶⁶⁾ 2009~2019년의 기간 동안 가뭄은 1억 명이 넘는 사람들에게 피해를 입혔고, 피해를 입은 사람들의 생명권, 생계 및 식량 안보에 심각한 영향을 미쳤습니다.⁶⁷⁾ 가뭄, 홍수, 해수면 상승, 기후 관련 재해로 인한 인프라 손상은 인권에 지속적이고 증가하는 위협을 초래하는데, 여기에는 물과 위생, 식량, 건강, 주택 및 교육에 대한 권리가 포함됩니다.
15. 지리적 위치로 인해 위협에 처한 다른 사람들로서는 빙하 후퇴, 산과 북극 생태계의 변화, 강물 범람 또는 건조로 인해 영향을 받는 사람들이 포함됩니다.⁶⁸⁾ 기후변화와 관련된 인권 영향과 미래 위협은 전 세계

61) Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, "About Least Developed Countries" 및 United Nations Framework Convention on Climate Change, "20 Years of Adaptation Support for Least Developed Countries", 24 November 2021을 참고한다.

62) United Nations Environment Programme (UNEP), The Gathering Storm: Adapting to Climate Change in A Post-Pandemic World, Adaptation Gap Report 2021 (Nairobi, 2021), p. 21. 또한, United Nations Framework Convention on Climate Change, "20 Years of Adaptation"을 참고한다.

63) Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, chap. 10, p. 87 및 UNCTAD, "COP26: Least developed countries need more funds to adapt to climate change".

64) UN-Water and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), The United Nations World Water Development Report 2021: Valuing Water, p. vi.

65) OHCHR, Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, p. 12.

66) Intergovernmental Panel on Climate Change, "Summary for Policy Makers" in Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, p. 14.

67) UN-Water and UNESCO, Valuing Water, p. 15; FAO, Agriculture and Climate Change: Challenges and Opportunities at the Global and Local Level - Collaboration on Climate-Smart Agriculture (2019), p. V 및 "Special thematic report on climate change and the human rights to water and sanitation by the Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation" (OHCHR, January 2022), part 1, para. 19.

68) Intergovernmental Panel on Climate Change, "Summary for Policy Makers" in Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, pp. 8 and 19.

토지의 약 46.2%를 차지하고 30억 인구가 거주 중인 건조 지역에서 특히 심각합니다.⁶⁹⁾ 기후변화는 사막화 현상을 더욱 악화시킬 것으로 예상되며, 이미 토지 압력이 증가하며 빈곤과 식량 불안정이 증가하는 등 사막화 조건에 살고 있는 사람들의 위험을 가중시키고 있습니다.⁷⁰⁾ 기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)에 따르면 토지 황폐화는 기후변화의 영향을 받는 동시에 기후변화에 기여하며 전 세계 사람들에게 영향을 미칩니다.⁷¹⁾ 토지 황폐화 상태는 사람들의 생계에 부정적인 영향을 미치는데, 이러한 상태에 사는 대다수의 사람들은 개발도상국에서 빈곤한 생활을 하고 있습니다.⁷²⁾

III. 기후변화의 맥락에서 취약한 상황에 처한 사람들의 권리 증진 및 보호

A. 법률 및 정책 프레임워크

16. 9개의 핵심 국제 인권 문서(기후변화와 관련된 일부 포함)는 당사자인 국가에 구속력 있는 법적 의무를 상정합니다.⁷³⁾ 기후변화의 맥락에서 이러한 의무를 이행하려면 무엇보다도 국가가 인권 향유에 영향을 미치는 기후변화 관련 피해로부터 사람들을 보호하고 포용성 있는 기후 정책을 구현하기 위한 조치를 취해야 할 수 있습니다. 기후 행동은 취약한 상황에 처한 사람들에게 권한을 부여하여 이들이 권리 보유자로서 완전하고 효과적으로 참여할 수 있도록 보장해야 합니다.
17. 2007년 총회에서 채택된 유엔 토착민 권리 선언(United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)과 국제노동기구(ILO)의 1989년 토착민 및 부족민 협약(Indigenous and Tribal Peoples Convention)(제169호)⁷⁴⁾에서는 상담 및 참여에 대한 권리를 포함하여 토착민의 특정

69) Intergovernmental Panel on Climate Change, "Chapter 3: Desertification" in Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems (2020)를 참조한다.

70) 출처 상동.

71) 출처 상동.

72) 출처 상동.

73) The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Convention on the Rights of the Child, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

74) ILO 협약은 24개 국가에서 비준되었다. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312_314를 참조한다.



권리를 명시하고 있습니다.⁷⁵⁾ 이 선언의 서문에서는 토착민의 지식, 문화 및 전통 관행을 존중하는 것이 지속 가능하고 공평한 개발과 환경의 적절한 관리에 기여한다는 사실을 인정합니다. 선언문 제32조에서는 토착민의 토지나 영토 및 기타 자원에 영향을 미치는 활동을 공정하고 공평하게 보상할 수 있는 효과적인 메커니즘을 제공하고 부정적인 환경, 경제, 사회, 문화 또는 정신적 영향을 완화할 것을 각국에 요구하고 있습니다. 제29조에서는 환경과 토지, 영토 및 자원을 보존 및 보호할 수 있는 토착민의 권리를 다룹니다. 또한 이 선언에서는 토착민의 권리에 영향을 미치는 모든 조치 및 프로젝트에 대해 사전 고지를 통해 자유롭게 동의를 얻어야 할 필요성을 규정하고 있습니다(제19조 및 제32조). 여기에는 기후변화 완화 및 적응 조치와 관련된 행동이 포함됩니다.

18. 농촌 지역에서 일하는 농민 및 기타 사람들의 권리에 관한 유엔 선언(United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas)은 국가 및 지역 기후변화 적응 및 완화 정책을 설계 및 구현하는 데 이러한 사람들이 관행 및 전통 지식의 사용 등의 방법으로 기여할 권리가 있음을 규정합니다(제18조 제3항). 또한 기후변화를 포함하여 적절한 훈련을 받을 권리(제25조 제1항)와 국가가 인권 침해에 대한 보상을 포함하여 효과적인 보상 메커니즘을 제공해야 할 필요성(제12조 제5항)을 규정합니다.
19. 더반 선언(Durban Declaration)과 행동 프로그램(Programme of Action)에서는 국가가 무엇보다도 건강 및 환경 문제에 대한 공공 정보의 접근성을 향상시키고, 환경에 대한 의사결정의 공개 과정에서 관련 문제가 고려되도록 보장하며, 모든 분야에서 인류의 건강과 환경을 개선하기 위한 기술과 성공 사례를 공유하고, 영향을 받는 사람들에 대하여 적절한 구제 조치를 취해야 한다고 주장합니다.⁷⁶⁾
20. 인권이사회 결의 17/4에서 승인된 기업 및 인권에 관한 이행 원칙에서는 자국 영토 또는 관할권 내에서 기업을 포함한 제3자에 의한 인권 남용으로부터 보호할 의무가 해당 국가에 있음을 확인합니다. 이 이행 원칙에서는 국가가 효과적인 정책, 법률, 규정 및 판결을 통해 적절한 조치를 실시하여, 기업이 환경 피해를 야기하는 것을 포함하여 기업과 관련된 인권 피해로부터 모든 사람을 보호해야 한다고 명시합니다. 인권을 존중해야 하는 모든 기업의 의무에는 위해를 가하지 않을 의무와 기업이 야기했거나 기여한 인권에 대한 부정적인 영향을 해결할 의무가 포함됩니다. 부정적인 영향 또는 피해가 발생할 경우, 그러한 영향을 받는 사람들은 효과적인 구제책에 접근할 수 있어야 합니다.⁷⁷⁾

75) Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), arts. 6, 15, 17, 22, 27, 28.

76) Programme of Action, para. 111.

77) OHCHR, "Human Rights, Climate Change and Business: Key Messages"를 참조한다.

21. 2021년 10월 인권이사회는 깨끗하고 건강하고 지속 가능한 환경에 대한 인권을 인정하는 결의 48/13을 채택했습니다. 이는 모든 사람이 안전하고 안정된 기후, 건강한 생태계, 무독성 환경을 향유할 수 있을 뿐만 아니라 환경 문제에 대한 참여권, 정보 접근권, 정의권을 보장받도록 하는 데 있어서 중요한 진일보⁷⁸⁾라 할 수 있습니다.
22. 기후변화와 관련된 이러한 의무 및 기타 사항은 아래에 강조 표시된 것을 포함하여 기타 관련 국제 문서에도 반영되어 있습니다.
23. 유엔기후변화협약 제6조에서는 당사국이 기후변화와 그 영향에 대한 정보에 대중이 쉽게 접근할 수 있어야 하며, 기후변화에 대한 적절한 대응을 다루고 개발하는 데 대중의 참여를 촉진해야 한다고 규정하고 있습니다. 제3조에서는 당사 개발도상국, 특히 기후변화의 부정적인 영향에 특별히 취약한 당사국 및 이 협약에 따라 불균형적 또는 비정상적 부담을 져야 하는 당사국의 특수한 요구와 여건은 협약의 목적을 달성하고 그 규정을 이행하기 위한 조치에 충분히 고려되어야 한다고 명시합니다.
24. 파리협정 서문에 따르면, 당사국은 기후변화의 문제를 다루는 데 있어 건강에 대한 권리, 토착민, 지역 커뮤니티, 아동, 이민자, 장애인 및 취약한 상황에 처한 사람들의 권리, 그리고 개발에 대한 권리, 성평등, 여성에 대한 권한 부여 및 세대간 형평성 등을 포함한 각 국가의 인권 의무를 존중하고 증진하며 고려해야 합니다. 제7조, 제9조 및 제11조에서는 특히 기후 영향에 가장 취약한 집단, 민족 및 국가를 위한 완화 및 적응과 관련된 국제 협력, 기후 재정 및 역량 구축에 대한 약속이 포함되어 있습니다. 파리협정의 제12조는 기후변화 교육, 훈련, 대중 인식, 대중 참여 및 정보에 대한 대중의 접근을 향상시키기 위해 협력해야 하는 당사국의 의무를 규정합니다.⁷⁹⁾ 파리협정 제7조 제5항에서는 적응 전략에서 전통 지식, 토착민 지식, 지역 지식 체계의 활용에 대해, 그리고 적응 정책이 국가 주도적이어야 하며, 성 인지적이고 참여적이며 투명해야 할 필요성에 대해 구체적으로 언급합니다.⁸⁰⁾
25. 1992년 채택된 환경과 개발에 관한 리우 선언(Rio Declaration on Environment and Development)의 원칙 10, 1998년 채택된 정보 접근, 의사결정에 대한 대중 참여 및 환경 문제에 대한 정의 접근에 관한 협약(Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 오르후스 협약) 및 2018년 채택된 라틴 아메리카 및 카리브해의 환경 문제에 있어서의 정보 접근, 공공 참여 및 정의에 관한 지역 협정(Regional Agreement on Access

78) Submission by the World Health Organization (WHO), p. 6.

79) https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en을 참조한다.

80) OHCHR report A/HRC/41/26 for an overview of relevant legal and policy frameworks related to climate change and gender equality를 참조한다.



to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters, 에스까수 협정)은 모두 환경 문제에 대한 정보 접근권, 참여권 및 사법접근권을 보장합니다. 에스까수 협정은 라틴 아메리카와 카리브해 지역에서 환경 정보에 대한 접근권, 환경 의사결정에 대한 참여권 및 환경 문제에 대한 사법접근권을 완전하고 효과적으로 구현하는 것을 목표로 합니다. 이 협정은 이러한 노력을 수행하는 데 있어 당사자들이 취약한 상황에 처한 개인이나 집단을 포함할 책임이 있음을 구체적으로 설명합니다. 이 협정을 이행함에 있어 당사자들은 토착민과 지역 커뮤니티의 권리와 관련된 국내법과 국제적 의무가 준수되도록 보장해야 합니다.

26. 특히 심각한 가뭄 및/또는 사막화를 경험하고 있는 국가, 특히 아프리카에서의 사막화 방지를 위한 유엔 협약(United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa)은 특히 세계에서 가장 취약한 생태계와 사람들이 거주하는 건조지대를 다루고 있습니다. 이 협약은 국가 프로그램의 참여적 개발을 촉진하고(제3(a)조 및 제5(d)조) 선진국 당사자가 영향을 받는 개발도상국 당사자를 지원함으로써 사막화를 방지하고 가뭄의 영향을 완화하는 노력 특히 아프리카 및 최빈국 당사자의 노력을 지원할 필요성을 규정합니다(제6조).
27. 2014년 SAMOA(SIDS Accelerated Modalities of Action) 경로는 지속 가능한 개발을 달성하기 위해 소규모 도서 개발도상국을 지원하는 노력의 일환으로 효과적인 기후 행동을 위해 광범위한 이해 관계자를 참여시키는 것이 중요하다는 사실을 강조합니다.
28. 지속 가능한 개발을 위한 2030 의제(2030 Agenda for Sustainable Development)는 가장 취약한 사람들에게 도달하고 아무도 소외되지 않도록 하는 것을 특히 강조합니다. 목표 13(Goal 13)에 따른 효과적인 기후 행동을 이행하는 것은 모든 지속 가능한 개발 목표를 달성하는 데 핵심입니다.

B. 변화의 주체로서 취약한 상황에 처한 사람들

29. 기후변화의 맥락을 포함하여 환경 문제 정보에 접근하고, 유의미하게 참여하고 사법에 접근하는 권리는 사람들이 기후 행동에 참여할 수 있도록 권한을 부여하고 기후 행동이 그들의 요구에 부응하도록 하는 데 핵심적입니다. 취약한 상황에 처한 사람들은 기후 정의(climate justice)를 발전시키는 데 중요한 역할을 했습니다. 이러한 사람들은 기후 행진(climate march)의 조직화 및 참여, 기후 행동에 참여할 시민사회와 풀뿌리 이니셔티브의 구성 및 기후 소송 참여 등, 기후변화 자체는 물론, 기후변화가 그들에게 미치는 불균형한 영향을 해결하기 위한 광범위한 조치를 취했습니다. 기후 행동은 그들의 관점과 살아있는 경험을 반영하지 않고는 완전한 효과를 발휘할 수 없습니다. 기후 정책 관련

의사결정은 취약한 상황에 처한 사람들의 기술과 지식을 반영해야 하며, 이들의 필요와 요구 사항에 맞게 조정되어야 합니다. 이는 포용적인 참여, 투명성, 책임성, 평등 및 비차별, 형평성, 연대, 연민 및 정의와 같은 가치와 원칙에 기초한 권리 기반 접근법을 통해서만 달성될 수 있습니다.

30. 아프리카계 사람들은 기후변화와 환경 파괴의 부정적인 영향에 대해 기록하고 항의하며 관련 행동을 실천하는 데 중요한 역할을 하고 있습니다. 미국의 환경 정의 운동에는 아프리카계 미국인, 라틴계, 아시아인, 태평양 섬 주민, 아메리카 원주민을 포함한 다양한 지도자들이 기여합니다.⁸¹⁾ Seed 원주민 청소년 기후 네트워크는 원주민과 토레스 해협 섬 주민 청소년을 포함하는 운동으로서 화석연료 추출 및 지구 온난화로부터 토지, 문화 및 지역사회를 보호하기 위해 노력합니다.⁸²⁾ 여성, 법률 및 개발에 관한 아시아 태평양 포럼(Asia Pacific Forum on Women, Law and Development)은 페미니스트 참여형 행동 연구 프로그램을 주도하여, 토착민 여성, 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 인터섹스가 자신의 경험, 반응 및 요구 사항을 기록하도록 도왔으며 기후 정책을 형성하는 과정에서 기후변화에 가장 큰 영향을 받는 사람들을 지원하는 데 도움을 주기도 했습니다.⁸³⁾
31. 유엔기후변화협약 당사국 총회 제25차 회기에서 유엔아동기금(United Nations Children's Fund), 유엔기후변화협약의 아동·청소년 지지단체인 YOUNGO 및 한 정부 그룹은 아동, 청소년 및 기후 행동에 관한 선언(Declaration on Children, Youth and Climate Action)을 작성했습니다. 이 선언은 환경 피해 및 기후변화와 관련한 어린이와 청소년의 권리를 다루고 있습니다.⁸⁴⁾ 환경 및 기후 정의 운동은 권리에 기반한 기후 행동을 촉진하는 데 중요한 역할을 합니다. 이러한 운동은 기후변화에 가장 큰 영향을 받는 사람들의 목소리를 낼 수 있도록 하고 그들 자신의 운동을 포함하여 포용성을 촉진하는 방식으로 기후 행동을 보다 효과적이고 지속 가능하게 만드는 데 기여할 수 있습니다.
32. 기후변화에 관한 정부 간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change)은 효과적인 적응을 위해 지역사회와 환경에 대한 전체론적 관점을 포함한 토착민의 전통 지식과 관습이 중요하다고 인정하고 있습니다.⁸⁵⁾ 전통 관행은 종종 생물 다양성과 생태계를 보존하고 기후변화에 대한 복원력을 강화하는 데 매우 효과적입니다. 지역 커뮤니티 및 토착민 플랫폼(Local Communities and Indigenous Peoples

81) Renee Skelton and Vernice Miller, "The Environmental Justice Movement", Natural Resources Defence Council, 17 March 2016.

82) <https://www.seedmob.org.au/>를 참조한다.

83) Alyson Brody, "Mapping the Linkages between Climate Change, Health, Gender and SOGIESC for the Asia-Pacific Region", Literature Review, January 2021, p. 27.

84) Submission by the Office of the Envoy of the Secretary-General on Youth, p. 1 (OSGEY 및 YOUNGO 제출).

85) Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, chap. 9, p. 37.



Platform)은 유엔기후변화협약에 따라 전통, 지역 및 토착 지식 시스템과 관련된 경험과 모범 사례의 교환을 촉진하고 토착민과 지역 커뮤니티의 역량을 구축하여 기후 행동, 프로그램 및 정책에서 다양한 지식 시스템, 관행 및 혁신의 통합을 촉진합니다.⁸⁶⁾ 이 보고서에 관한 협의 과정에서 여러 이해관계자는 토착민들이 기후변화를 완화하고 적응하기 위해 구현한 모범 사례를 공유했습니다. 온두라스에서는 토착민들과 아프리카계 온두라스인들이 조상의 지식을 적용하여 기후변화의 영향을 완화합니다.⁸⁷⁾ 에콰도르의 Shuar 및 Achuar 커뮤니티는 종자 교환 및 종자 네트워크, 전통 농업 교육 및 정원 이전의 방법을 통해 기후 관련 재난에 대한 복원력을 향상시켰습니다.⁸⁸⁾ 페루 아마존의 Wampis Nation은 2030년까지 기후 피해를 제한하고 산림 황폐화를 줄이기 위해 자체 기후 적응 계획을 개발하고 있습니다.⁸⁹⁾ 전통 지식, 토지, 자원 및 영토에 대한 토착민의 권리를 존중하는 것은 사람들과 지구를 보호하기 위한 노력의 기본입니다.

33. 기후 정의를 위해 일하는 취약한 상황에 처한 많은 사람들은 환경 인권 옹호자이며, 그들의 작업은 생물 다양성의 보호, 환경 파괴 및 오염 문제의 해결, 기후변화 완화 및 적응에 있어 매우 중요합니다. 국가는 환경 인권 운동가들이 안전하게 활동할 수 있도록 보장하고 그들을 위협, 공격, 보복으로부터 보호할 일차적인 의무가 있습니다. 인권 실사 정책, 환경 및 사회적 영향 평가, 보호장치, 포괄적이고 참여적인 프로세스, 독립적인 보상 메커니즘은 취약한 상황에 처한 사람들에게 권한을 부여하고 국가의 법률, 정책 및 행동뿐만 아니라 기업 활동과 연계되는 부정적인 인권 및 환경 영향을 제어합니다.

34. 기후 소송은 국가와 기업에 책임을 묻고 취약한 상황에 처한 사람들의 인권을 기후변화의 악영향으로부터 보호하기 위한 효과적인 도구로 발전해 왔습니다. 잠재적으로 비용과 시간이 많이 소요되는 법적 조치를 취하는 것은 기후변화의 영향을 가장 많이 받는 사람들에게 어려운 문제가 될 수 있지만,⁹⁰⁾ 취약한 상황에 처한 사람들에 의한 또는 이러한 사람들을 위한 권리 기반의 기후 소송은 국가와 기업의 기후 야심을 발전시키는 데 도움이 됩니다.⁹¹⁾ 2021년 5월, 기업을 상대로 한 최초의 주요 기후변화 소송인 Milieudefensie 등과 Royal Dutch Shell PLC 간의 소송에서 헤이그 지방법원은 Shell 측에

86) <https://unfccc.int/LCIPP#:~:text=The%20Local%20Communities%20and%20Indigenous,a%20comm on%20concern%20of%20humankind>를 참조한다.

87) Submission by Honduras, p. 18.

88) Submission by Cultural Survival, p. 4.

89) Submission by EarthRights International, p. 2.

90) Submission by the Castan Centre for Human Rights Law, p. 4.

91) 예를 들면, Joana Setzer and Catherine Higham, Global Trends in Climate Change Litigation: 2021 Snapshot (London, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change, Economics and Policy, 2021)을 참조한다.

2030년까지 배출량을 45% 감축할 것을 명령했습니다. Shell은 항소를 제기했으며, 현재 이 소송은 계류 중에 있습니다. 콜롬비아 대법원은 2018년 5월 Future Generations와 환경부 등 간에 제기된 소송에서 건강한 환경에 대한 헌법상의 권리가 기후변화와 아마존 삼림 벌채로 인해 침해되고 있다는 판결을 통해 25명의 아동 및 청소년 단체의 손을 들어주었습니다. 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)는 5개 국가에서의 부적절한 기후 행동으로 인해 권리를 침해받았다고 주장하는 16명의 아동 청원에 대해, 기후변화와 관련된 역외 인권 영향이 국가의 책임일 수 있다고 판결하였습니다.⁹²⁾

C. 취약한 상황에 처한 사람들에 대한 지원

35. 이 보고서의 협의 과정에서 회원국은 취약한 상황에 처한 사람들의 역량을 지원하고 강화하는 것과 관련된 몇 가지 모범 사례를 공유했습니다. 칠레⁹³⁾와 필리핀⁹⁴⁾은 기후변화로 인한 손실과 피해를 국가 단위 감축 목표에 포함시켰습니다. 멕시코는 취약한 상황에 처한 사람들을 조기 경보 체계에 포함시키고 있습니다.⁹⁵⁾ 모리셔스는 취약한 해안 생태계와 지역사회를 보호하기 위해 노력하고 있습니다.⁹⁶⁾ 이라크는 가뭄을 예방하고 국내 실향민과 농촌 지역사회를 포함한 취약 계층의 식량 안보를 보호하기 위한 조치를 취하고 있습니다.⁹⁷⁾ 과테말라⁹⁸⁾와 슬로바키아⁹⁹⁾는 환경 의사결정에 대중의 참여를 강화하기 위한 조치를 취하고 있습니다. 그리스의 국가 적응 전략은 참여 거버넌스를 위한 오르후스 협약(Aarhus Convention) 조항에 따라 채택되었습니다.¹⁰⁰⁾ 현재 초안을 작성 중인 아르헨티나의 국가 적응 계획에는 지역 커뮤니티와 토착민이 포함될 것으로 예상됩니다.¹⁰¹⁾ 2030년까지 기후변화에 적응하기 위한 라트비아

92) 다음을 참조한다. Sacchi et al. v. Argentina (CRC/C/88/D/104/2019); Sacchi et al. v. Brazil (CRC/C/88/D/105/2019); Sacchi et al. v. France (CRC/C/88/D/106/2019); Sacchi et al. v. Germany (CRC/C/88/D/107/2019); 및 Sacchi et al. v. Turkey (CRC/C/88/D/108/2019).

93) Submission by Chile, p. 6.

94) Submission by the Philippines, p. 5.

95) Submission by Mexico, p. 12.

96) Submission by Mauritius, p. 4.

97) 다음을 참조한다. Submissions by Iraq.

98) Submission by Guatemala, p. 20.

99) Submission by the Slovak National Centre for Human Rights, p. 8.

100) Submission by Greece, p. 2.

101) Submission by Argentina, No. 1, p. 3.



국가 계획에는 사회에서 가장 보호받지 못하는 집단에 대한 조항이 포함됩니다.¹⁰²⁾

36. 기후 취약국은 기후 정의의 촉구의 일환으로 선진국이 유엔기후변화협약을 포함하여 기후 재정에 관한 그들의 국제적 약속을 이행해야 한다고 호소하고 있습니다.¹⁰³⁾ 인권이사회는 결의 47/24에서 가장 취약한 사람들이 기후변화가 인권에 초래하는 부작용에 적응하고 이러한 영향을 완화할 수 있도록 지원하기 위해, 국제적 협력과 지원(특히 자금 조달), 기술이전 및 역량 구축 노력을 증진할 것을 각국에 요청했습니다.¹⁰⁴⁾ 공통된 그러나 차별화된 책무의 원칙, 국가적 여건을 고려한 개별 국가의 역량, 그리고 개발도상국 당사국의 요구에 따라, 파리협정 당사국은 국제 협력을 통해 기후 재정, 기술 이전 및 역량 강화 노력을 동원할 의무가 있으며, 여기에는 기후변화로 인한 손실과 피해를 해결하는 것이 포함됩니다. 이러한 약속의 이행은 취약한 상황에 처한 사람들의 권리에 대한 현재와 미래의 기후변화 악영향을 해결하는 데 기여할 것입니다.¹⁰⁵⁾
37. 국제인권법에 따라 국가는 인권을 보호하고 실현할 의무가 있습니다. 여기에는 특히 취약한 상황에 처한 사람들에게 미치는 기후변화의 부정적인 인권 영향을 예방하고 해결할 의무가 포함됩니다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, States)에서는 국가가 인권을 점진적으로 실현하기 위해 협력하고 최대한의 가용 자원을 동원할 것을 구체적으로 요구하고 있습니다.¹⁰⁶⁾ 기후변화의 맥락에서 이러한 의무는 취약한 상황에 처한 사람들에게 혜택을 주는 권리 기반 기후 행동을 지원하기 위해 효과적으로 재정이 동원되어야 합니다. 기후 재정에 대한 인권 기반 접근에는 유엔 헌장(Charter of the United Nations)¹⁰⁷⁾, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)¹⁰⁸⁾ 및 개발권에 관한 선언(Declaration on the Right to Development)¹⁰⁹⁾에 약속된 바와 같이, 국제적으로 협력해야 할 의무가 포함됩니다.¹⁰⁹⁾ 또한 인권 피해를 보호하고, 인권을 증진하는 프로젝트를 지원하고, 취약한 상황에 처한 사람과 커뮤니티가 차별 없이 유의미하며

102) Submission by Latvia, p. 2

103) Climate Vulnerable Forum, "Special Envoy Abul Kalam Azad, Statement for Press Conference at UNFCCC COP26", 10 November 2021을 참조한다.

104) Para. 5.

105) 출처 상동, 전문 제29절.

106) 제2조 제1항.

107) 제55조

108) 제1~2조, 제11조 및 제15조.

109) 제3~4조 및 제6조.

효과적으로 의사결정에 참여할 수 있도록 보장하는 것도 포함됩니다. 이 접근 방식은 시급한 요구 사항을 해결하기 위해 점점 더 커져가는 기후 재정을 효과적으로 사용하는 데 있어(적응 포함) 특히 중요합니다. UNEP는 2030년까지 개발도상국의 연간 적응 비용이 1,550억 달러에서 3,300억 달러 사이가 될 것이라 추정하였으며 이는 기온이 상승함에 따라 계속 증가하게 될 것입니다.¹¹⁰⁾

38. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면, 2019년 선진국이 동원한 기후 재정 흐름의 3분의 2가 완화에 사용되었습니다.¹¹¹⁾ 세계 최빈국의 우선순위인 적응을 위한 기후 재정은, 특히 개발도상국과 관련하여, 기후변화의 현재와 미래 영향 모두에 대응하기에 필요한 수준에 크게 미치지 못하는 실정입니다.¹¹²⁾ 기존의 기후 재정은 전 세계적인 온난화 수준을 1.5°C로 제한하고 필요한 적응을 지원하기에 불충분하며, 따라서 기후변화의 부정적인 영향으로부터 인권을 보호해야 하는 의무에 부합하지 않습니다. 이러한 문제를 복잡하게 만드는 기후 재정은 때때로 지역 행위자에게 도달할 수 있는 잠재력이 제한되어 있고, 최악의 경우에는 취약한 상황에 있는 사람들에게 해를 끼치는 대규모 프로젝트를 지원하기도 합니다.¹¹³⁾ 가장 필요로 하는 사람들이 국제 기후 재정에 접근할 수 없는 경우는 너무 많습니다.¹¹⁴⁾
39. 현재의 국제 기후 재정은 주로 대출의 형식을 취하고 있으며, 보조금 지원은 여전히 매우 제한적인 수준입니다.¹¹⁵⁾ 최악의 기후변화 영향에 대처하기 위해 대출에 의존해야 하는 현실은, 이미 높은 수준의 부채를 보유한 국가, 특히 자원이 제한적인 국가에 실질적인 위협이 됩니다. 특히 군소도서 개발도상국은 기후와 관련된 경제적 영향을 해결하기 위해 차입을 실시하는 많은 경우를 포함하여 높은 수준의 부채에 직면하고 있습니다.¹¹⁶⁾ 최빈개발도상국과 군소도서 개발도상국은 각각 기후 재정의 약 20.5%와 3%에 해당하는 지원을 받는 것으로 추정되는데, 이는 현재 이들이 직면한 날로 증가하는 기후 위협에 비례하지 않습니다.¹¹⁷⁾ 이러한 자금의 거의 절반은 대출 또는 비보조금 형식으로

110) The Gathering Storm을 참조한다.

111) Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data - Climate Finance and the USD 100 Billion Goal (2021), p. 7.

112) UNEP, The Gathering Storm, p. 29.

113) Center for International Environmental Law, Funding Our Future: Five Pillars for Advancing Rights- Based Climate Finance (2021), p. 10.

114) 출처 상동, p. 6.

115) 출처 상동, p. 3.

116) Oxfam International, Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing Progress towards the \$100 Billion Commitment (October 2020).

117) 출처 상동, p. 3 및 OECD, Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries, p. 9.



제공되어 왔습니다.¹¹⁸⁾ 총회는 결의 75/215 및 76/203에서 양허성 금융에 대한 접근을 용이하게 하기 위해 군소도서 개발도상국을 위한 다면적 취약성 지수를 개발할 것을 촉구했습니다. 대출이 아닌 보조금 형태로 기후 재정을 제공하면 기후변화에 책임이 가장 적은 사람과 국가에서 발생하는 기후 위기 비용을 방지하는 데 도움이 될 수 있습니다.¹¹⁹⁾

40. 선진국은 파리협정에 따른 공통적이지만 차별화된 책임에 따라 기후 재정 동원을 주도하기로 약속한 바 있지만 기후 재정의 4분의 3 이상은 국내로 전달됩니다.¹²⁰⁾ 접근성, 포괄성, 보호장치 및 보상을 보장하는 메커니즘이 종종 부족하거나 효과적으로 구현되지 않는데, 예를 들어, 토착민과 관련된 메커니즘이 그렇습니다.¹²¹⁾ 선진국은 문화, 생명, 생계 및 영토를 포함하여 자원과 인권에 대한 경제적 및 비경제적 손실의 영향과 기후변화의 부정적인 영향과 관련된 손실 및 피해를 다루는 활동에 대한 지원을 강화 및 추가함으로써 가장 취약한 자들이 우선적으로 편익을 얻을 수 있도록 해야 합니다.¹²²⁾

IV. 결론 및 권고

A. 결론

41. 빈곤, 역사적/구조적 불평등과 차별 그리고 지리는 기후변화의 부정적인 영향에 사람들이 노출되는 것에 영향을 미칩니다. 경제 및 사회적 구조는 사람들을 취약한 상황에 처하게 만들고 기후변화의 부정적인 인권 영향에 노출될 위험을 증가시킵니다. 교차 차별은 기후 피해라는 부당한 부담을 더욱 가중시킵니다. 권리에 기반한 기후 행동은 사회적 불의와 불평등의 근본 원인을 해결할 수 있어야 합니다.
42. 취약한 상황에 처한 사람들은 종종 기후변화의 영향에 가장 많이 노출되는 반면 기후변화에 일조하는 바는 가장 적습니다. 기후변화에 가장 큰 책임이 있는 사람들은 기후변화 완화 및 적응 노력을 주도해야 하며, 기후변화에 가장 큰 영향을 받는 사람들을 그 해결책의 일부로 포함해야 합니다.

118) Oxfam International, Climate Finance Shadow Report 2020, p. 4.

119) United Nations, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, Summary: Financing for Sustainable Development Report 2021을 참조한다.

120) Climate Policy Initiative, Global Landscape of Climate Finance 2021 (December 2021), p. 4.

121) A/HRC/36/46을 참조한다.

122) A/74/161, para. 91.

43. 차별과 관련된 위험을 포함하여 그들의 위험을 인식하고 더 잘 평가하는 것 외에도, 취약한 상황에 있는 사람들을 변화의 주체로 인식하고 기후 행동을 지원할 때 그들의 권리와 존엄성을 옹호하고 강화하는 것이 중요한데, 이러한 사람들이 효과적인 기후 행동을 지원하는 복원력, 지식 및 기술을 보유하고 있기 때문입니다. 참여에 대한 권리, 정보에 대한 접근 및 사법에 대한 접근은 효과적이고 공평한 기후 행동의 핵심 요소입니다. 이러한 관점에서 국제적, 지역적, 국가적 차원에서 관련된 의무를 완수하여 환경 의사결정에 공정하고 효과적이며 의미있게 참여할 수 있도록 보장하는 것이 우선순위가 되어야 합니다.
44. 인권 향유에 대한 기후변화 관련 영향을 줄이기 위해서는 파리협정에 따른 약속을 시급히 이행해야 합니다. 온난화를 1.5°C 이하로 제한하려면 2030년까지 온실 가스 배출량을 45% 줄이고 현세기 중반까지 탄소 중립을 달성해야 합니다. 배출량을 유발하는 소비 및 생산 패턴을 모두 해결하기 위해서는 시스템 전반에 걸친 노력과 함께 그러한 영향을 악화시키는 역사적인 불평등을 해결하려는 노력이 병행되어야 합니다. 취약한 상황에 처한 사람들에게 권한을 부여하여 그들의 복원력을 강화하고 기후변화가 그들의 권리에 미치는 부정적인 영향을 줄이기 위해서는 국제 기후 재정을 크게 확충하고 적응 부문에 50%를 전용할 필요가 있습니다. 기후변화의 영향을 가장 많이 받는 국가와 사람들을 위한 실질적인 확장, 보다 공평한 분배 및 용이한 접근이 없다면, 기후 재정은 기후변화로 인한 개발도상국의 추가 부담을 완화하고 분담하기 위해 선진국이 국제적으로 약속한 수준에 계속해서 미달하게 될 것입니다.

B. 국가 및 기타 이해관계자에 대한 권고

45. 사무총장은 기후변화가 취약한 상황에 처한 사람들의 인권에 미치는 영향을 다루기 위해 국가 및 기타 이해관계자에게 다음과 같은 권고를 제시합니다.
46. 파리협정 및 유엔기후변화협약의 목표에 부합하는 포용적 권리 기반의 국가 기후 행동 계획을 채택하고 이행하는 등 즉각적이고 야심차며 권리에 기반한 기후 행동을 취함으로써 지구 온난화를 1.5°C 미만으로 제한하고 인간의 건강과 복지를 기후변화의 부정적인 영향으로부터 보호합니다. 역사적으로 온실가스 배출의 대부분에 책임이 있는 국가들은 온실가스 배출량을 획기적으로 줄이는 동시에 위기의 최일선에 있는 국가들에게 기후 재정을 조달하고 그 규모에 맞는 기술 솔루션을 공유하는 데 앞장서야 합니다. G20을 위시한 모든 주요 배출 국가는 향후 10년 동안 배출량을 대폭 줄이기 위한 추가 조치를 단행해야 합니다.



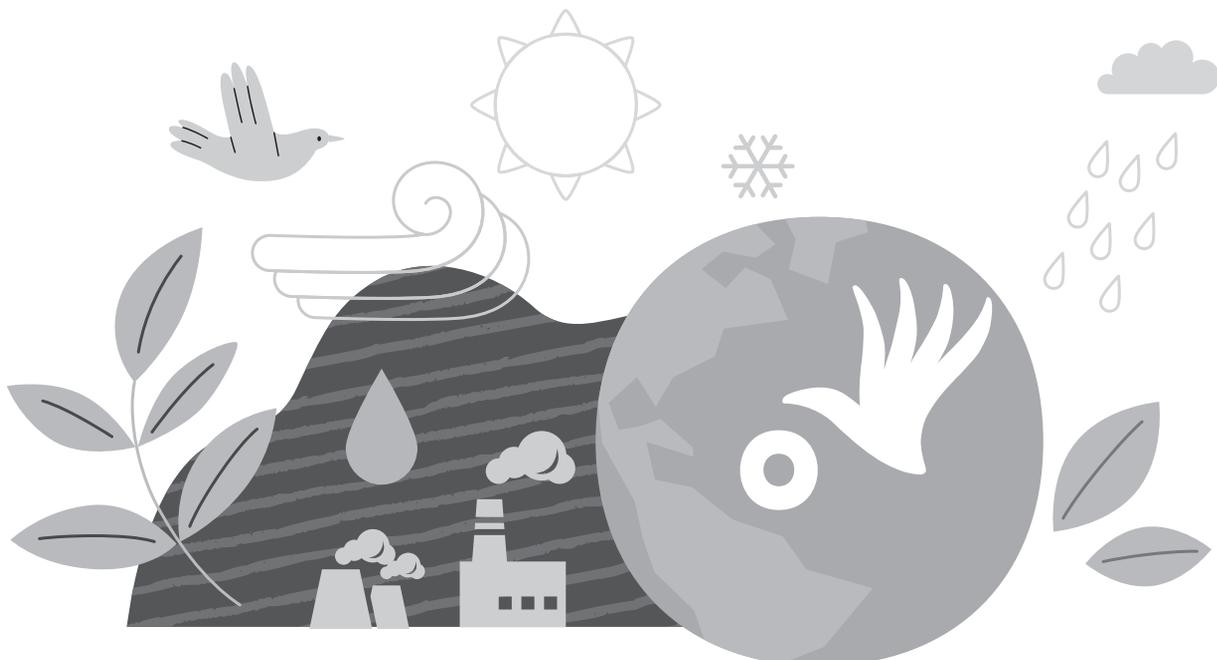
47. 기업은 기후변화의 맥락에서 인권을 존중하고 기후변화로 인한 영향을 포함하여 기업이 야기하거나 기여한 부정적인 인권 영향을 해결해야 합니다.
48. 취약한 상황에 있는 사람들이 기후변화 및 기후 행동 정보에 접근하고, 기후 관련 의사결정 및 실행에 효과적으로 참여하며, 기후 관련 피해가 발생할 경우 사법에 접근할 수 있도록 보장해야 합니다. 기후 행동이 인권과 기후 정의의 발전을 유도할 수 있도록 각국은 다음과 같은 전략을 통해 모든 수준에서 기후 행동의 일선에 있는 커뮤니티의 생생한 경험과 전문성을 수용해야 합니다.
- (a) 모든 사람이 접근하고 이해할 수 있는 언어와 형식으로 기후변화 정보를 널리 이용할 수 있도록 제공하고, 해당 정보에 대한 접근을 촉진하며, 향후 5년 내 전 세계의 모든 이가 조기 경보 체계를 통해 보호될 수 있도록 보장.
 - (b) 취약한 상황에 처한 사람들이 유의미하고 효과적으로 참여함으로써 기후 정책이 계획 및 이행될 수 있도록 보장.
 - (c) 법원 기능, 통역사 및 문화적으로 적절한(법률 및 기타) 서비스에 대한 접근을 포함하여, 필요에 따라 취약한 상황에 있는 사람들이 환경 문제와 관련하여 사법에 접근할 수 있도록 촉진.
49. 취약한 상황에 처한 사람들의 기후 복원력을 강화하기 위해서는 다음의 전략을 권고합니다.
- (a) 기후변화로 인해 가장 부정적인 영향을 받는 사람들이 제공한 정보를 반영하며, 그들의 요구 사항과 필요에 부응하는 권리 기반의 기후 적응 조치 시행.
 - (b) 취약한 상황에 있는 사람들에게 대한 차별 및 배제의 근본 원인(차별의 역사적 패턴과 관련된 것 포함)과 기후변화 영향 간의 상호 관계를 해결.
50. 기후변화의 영향으로 불균형하게 고통받는 사람 및 커뮤니티에 이익이 되는 인권 기반 접근 방식을 통해 기후 정책을 설계하고 구현해야 합니다. 다음을 포함한 전략을 권장합니다.
- (a) 인권을 준수하는 방식으로 기후변화 영향에 대한 세분화된 데이터를 수집.
 - (b) 기후 및 긴급 구호 노력에서 소외될 위험이 가장 높은 사람 및 커뮤니티의 요구를 구체적으로 포함하고 해결하는 포용적인 권리 기반 기후 행동 정책 및 재해 위험 감소 계획을 개발.
 - (c) 취약한 상황에 처한 사람들의 전통적인 토지, 자원, 영토 및 지식에 대한 권리를 인정 및 보호.
 - (d) 토착민의 권리에 영향을 미치는 모든 기후 완화 및 적응 조치의 경우, 이들에게 사전에 정보에

입각한 자유로운 동의를 받아 시행되도록 보장.

51. 환경 및 기후 운동에 취약한 상황에 처한 사람들의 참여를 촉진합니다.
52. 보복, 위협, 폭력 및 살인에 대한 두려움 없이 고무적 환경에서 작업을 수행할 수 있도록 환경 인권 운동가의 권리를 증진하고 보호하기 위한 노력을 확대해야 합니다. 인권 운동가의 권리가 침해되었을 때, 책임, 사법에 대한 접근 및 보상이 보장되어야 합니다.
53. 에너지 전환에 따라 영향을 받게 될 근로자와 커뮤니티를 위해 공정한 전환이 포함되도록 하고, 적응 투자가 취약한 상황의 사람들과 커뮤니티를 비롯한 모두에게 편익을 제공하도록 또한 보장하는 조치를 시행해야 합니다.
54. 공동된, 그러나 차별화된 책무의 원칙과 국가적 여건을 고려한 개별 역량에 부합하는 기후 행동을 위한 적절한 자원(국제 협력의 활용을 포함)을 확보함으로써 기후 위기의 규모에 맞게 대응할 수 있어야 합니다. 다음을 포함한 전략을 권장합니다.
 - (a) 기후변화의 영향을 가장 많이 받는 국가들과 사람들이 기후 재정에 용이하게 접근할 수 있도록 하고 기후 재정에 인권의 관점을 체계적으로 통합.
 - (b) 개발도상국으로의 재정 조달을 촉진(특히 손실 및 피해와 적응을 위한 재정 조달).
 - (c) 특히 취약한 국가에 대한 국제 기후 자금 조달이 개발도상국의 부채 부담을 가중시키지 않도록 대출보다는 보조금의 형태를 취하도록 점진적으로 유도.
55. 경제적 및 비경제적 손실과 피해가 인권에 미치는 영향을 해결하기 위해 노력해야 합니다.

8. Towards a just transformation : climate crisis and the right to housing

제52차 유엔인권이사회 결의안 (A/HRC/52/28)



Towards a just transformation: climate crisis and the right to housing



유엔(UN)

총 회

A/HRC/52/28

배포: 일반
2022년 12월 23일

원본: 영어

인권위원회 제50차 회기

2023년 2월 27일 ~ 3월 31일
의제 제3호

발전권을 포함한 모든 인권, 시민적, 정치적, 경제적, 사회적
및 문화적 권리의 보호 및 증진

정의로운 변화를 향해: 기후 위기와 주거권

적정한 생활수준을 향유할 권리에 대한 구성 요소로서의 적정 주거와, 이러한 맥락에서의 차별 없는 권리에 대한 발라크리쉬난 라자고팔 특별보고관의 보고서

요약

기후 위기는 전 세계적으로 적정 주거권의 향유를 심각하게 위협하고 있다. 기후 완화, 적응 정책 및 기후 사건에 대한 잘못된 대응은 때때로 적정 주거권을 저해할 수 있다. 소외 계층과 그들의 주거는 특히 위협에 처해있고 기후 변화의 영향에 노출되어 있으므로 이들은 모든 수준에서의 기후 대응에 참여해야 한다.



주거 자체는 주택 건설, 도시 확장, 토양 차폐, 에너지 소비, 물 사용, 오염 물질, 삼림 파괴, 사막화, 생물 다양성 손실 등을 통해 기후 변화에 크게 기여한다. 따라서 주거 부문에 대한 시의적절하고 제대로 설계된 개입이 필요하다. 여기에는 에너지 효율을 개선하기 위한 노력의 강화, 가정에 전기를 공급하기 위한 조치, 건축 법규 및 표준에 대한 지속 가능성의 반영, 저탄소 건축 방법 및 자재 사용, 기존 주택 재고의 공평한 활용, 기후 변화 및 기후 회복력을 도시 계획에 통합하는 것 등이 포함된다.

권리를 준수하고 기후 탄력적이며 탄소 중립적인 주거로의 정의로운 전환을 달성하는 것이 필수적이다. 이러한 전환을 지원하기 위해서는 기후 변화의 악영향에 특히 취약한 개발도상국을 위한 주거 부문의 기후 완화 및 적응 조치를 지원하기 위한 기금 조성을 포함해 국제협력, 재정 지원 및 상당한 투자가 필요하다. 정의로운 전환은 또한 주거 분야에서 기후로 인한 손실과 피해에 대한 국제적인 구제책과 보상을 수반해야 한다.

주거 부문의 전환 비용은 국가 간, 국가 내에서, 그리고 공공 기관, 납세자, 주택 소유자 및 임차인, 또는 기타 영향을 받는 집단 간에 공정하게 분담되어 누구도 뒤처지지 않도록 해야 한다.

목 차

I. 소개	366
II. 국제법 체계: 기후 변화의 맥락에서 적정 주거권	366
A. 적정 주거권과 관련한 의무	366
B. 기후 변화 해결을 목적으로 하는 국제법 체계상 의무	368
III. 기후 위기가 적정 주거권에 미치는 영향	369
A. 기상이변	369
B. 서서히 발생하는 사건들	371
C. 기후 정책 및 대응이 주거권에 미치는 부정적 영향	372
D. 소외된 집단과 사람들	375
IV. 기후 위기에 기여하는 주거	377
A. 조리, 난방, 냉방 및 조명을 위한 에너지 소비	377
B. 건설 및 건설 자재	377
C. 1인당 평균 주거 공간의 증가	378
D. 오염물질 배출	379
E. 도시 확산, 삼림 파괴 및 토양 차폐	379
V. 모두를 위한 정의롭고 인권에 기반하며 기후 탄력적이고 탄소 중립적인 주거를 향하여	380
VI. 결론 및 권고	386



I. 소개

1. 기후 위기는 곧 주거 위기이기도 하다. 이미, 1.1°C의 지구 온난화로 인해 기상이변 및 점진적 변화의 빈도와 심각성이 증가했으며, 이는 전 세계적으로 주거권의 실현을 심각하게 위협하고 있다. 이러한 영향은 기후 변화의 악영향에 특히 취약한 국가의 사람들과 취약한 상황에 있는 사람들에게 불균형적으로 영향을 미치고 있으며, 기존의 불평등을 심화시키고 기후 변화에 가장 적게 기여하는 사람들에게 불균형적인 영향을 미치고 있다.
2. 특별보고관은 기후 영향 및 원인 분야의 급속한 발전과 향상된 지식으로 인해 본 보고서를 작성했으며, 이는 특히 기후 변화 및 적정 주거권에 관한 이전 보고서 등 특별보고관이 이전에 행한 업무에 기반한다.¹⁾ 주거는 건설 부문과 건물에 쓰이는 에너지를 통해 기후 변화에 상당히 기여하며, 2020년 에너지 관련 이산화탄소 배출량의 37%를 차지하였다.²⁾ 특별보고관은 주거 부문에 대한 시의적절하고 제대로 설계된 개입을 주장하며, 기후 회복적이고 탄소 중립적인 주거로의 정의로운 전환을 위한 인권 기반 접근 방식이 무엇인지 설명한다. 적정 주거에 대한 보편적 기준을 달성하고 유지하려면 기후 변화의 완화 및 적응은 물론 기상 이변 이후 주택 재건에 있어 전례 없는 수준의 투자가 필요하다.
3. 특별보고관은 보고서 작성을 위해 국가, 국제기구, 국가인권기구, 시민사회단체, 주거 자금 조달 및 건설 관련자, 학계 전문가들과의 협의를 진행했다. 또한 의견을 요청하여 70건 가량의 응답과 질의서에 대한 답변을 제출받았다.³⁾

II. 국제법 체계: 기후 변화의 맥락에서 적정 주거권

A. 적정 주거권과 관련한 의무

4. 세계인권선언 제25조와 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 제11조 1항에 명시된 적정 주거에 대한 권리는 국제법적으로도 잘 확립되어 있다. 무엇이 ‘적정한’ 주거를 구성하는지는 부분적으로는 사회적, 경제적, 문화적, 기후적, 생태적 및 기타 요인에 의해 결정된다. 그러나 특정 상황과 상관없이 거주 안정, 서비스의 가용성, 경제성, 거주 가능성, 접근성, 적절한 위치 및 문화적

1) A/64/255.

2) 유엔 환경 프로그램(UNEP), 건물 및 건설을 위한 2021 국제 현황 보고서: 무배출, 효과적이고 회복력 있는 건물 및 건설 부문을 향하여 (나이로비, 2021), 15쪽.

3) <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-right-adequate-housing-and-climate-change>. 참조

적절성과 같은 최소한의 기준이 포함 된다.⁴⁾ 이러한 요소는 기후 위기가 주거권 달성에 제기하는 새로운 도전과 위기에 대응하기 위해 수행되는 완화 및 적응 노력을 고려할 때 여전히 관련성이 높다.

5. 특별보고관의 견해에 따르면, 기후 위기는 '지속 가능성'이라는 적정 주거의 추가 요소를 인정할 것을 요구한다. 주거는 지구를 파괴하는 방식으로 끊임없이 실현되어서는 안된다. 기후 위기는 이미 많은 사람들의 "안전하고 평화롭고 존엄한 곳에서 살 권리"를 훼손하고 있다.⁵⁾ 국가는 회복력을 구축하고 기후 변화 완화 및 적응을 촉진하며⁶⁾ 주거 자체의 탄소 발자국을 줄여 적정 주거권을 미래 세대를 포함한 모든 사람들이 누릴 수 있도록 해야 한다. 적정 주거권은 최근 유엔 총회가 결의안 제76/300호를 통해 인정한 깨끗하고 건강하며 지속 가능한 환경에 대한 권리와 조화롭게 해석될 필요가 있다. 기후 변화의 맥락에서 기후가 다른 많은 인권의 향유를 가능하게 하는 중요한 권리라는 점을 고려할 때, 주거 적정성을 구성하는 요소에 '지속 가능성'을 추가하는 것은 모든 인권의 상호 의존성을 강조하는 것이다.
6. 국가는 모든 사람을 위한 적정 주거권의 점진적이고 완전한 실현을 위해 가용 자원을 최대한 활용하며, 불리한 조건에 처한 집단에 우선순위를 부여하는 조치를 취할 의무가 있다.⁷⁾ 이 의무에는 기후 변화로 인한 예측 가능한 피해를 예방하기 위한 조치를 취하고, 이를 위해 가용자원을 최대한 동원하는 것이 포함된다. 이를 완전히 실현하기 위해서는 거의 모든 경우 국가적인 주거 전략을 채택해야 하며, 여기에는 노숙자, 부적절한 주거 환경에 처한 사람들 및 그들의 대표를 포함해 영향을 받는 모든 사람들과의 광범위하고 진정한 협의와 그들의 참여가 반영되어야 한다.⁸⁾
7. 국가는 적응 조치를 채택하지 않고 기후 변화의 영향을 피하고 줄이는데 실패하여 발생하는 위반을 포함하여 적정 주거권을 침해하는 경우 효과적인 구제책을 제공해야 할 의무를 가진다. 효과적인 구제책에는 권리를 침해당한 사람들에게 완전한 배상을 제공하고 향후 위반을 방지하기 위한 조치를 취하는 것이 포함된다.⁹⁾

4) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회, 일반논평 제4호(1991), 제8항.

5) 같은 문서, 제7항

6) 총회 결의안 제71/256호.

7) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 및 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 제4호(1991), 제11항 참조.

8) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회, 일반논평 제4호(1991), 제12항.

9) 자유권위원회, Billy 외 v. 호주(CCPR/C/135/D/3624/2019) 참조.



8. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 제2조 및 제11조 1항에 따라 당사국은 적정 주거권의 실현을 보장하기 위해 국제적인 협력과 지원을 모색하고 제공할 의무가 있다.¹⁰⁾ 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 지원의 수혜자이자 제공자인 당사국이 재정의 상당한 부분을 더 많은 사람이 적절한 주거를 확보할 수 있는 여건을 조성하는데 사용해야 한다고 강조했다.¹¹⁾ 유엔의 5개 조약기구는 고소득 국가가 재정 지원뿐만 아니라 녹색 기술 이전을 촉진함으로써 개발도상국의 적응 및 완화 노력을 지원해야 한다는 점을 공동으로 강조했다.¹²⁾ 특별보고관은 국가가 다른 국가의 적정 주거권의 향유를 저해할 수 있는 예측 가능한 위험을 초래할 수 있는 행위를 피해야 할 치외법권적 의무도 있음을 강조하고자 한다.¹³⁾
9. 마지막으로, 국가는 피해가 관할권 내에서 발행했는지 또는 해외에서 발생했는지에 관계없이 자국 영토 또는 관할권에 소재한 기업 또는 투자자의 기후 피해 및 주거권 침해를 방지하기 위한 법률을 채택해야 한다. 기업과 인권 이행지침은 기업이 인권 실사 의무를 가지며(원칙 17), 개인과 지역 사회가 적절하고 효과적인 구제책에 접근할 수 있어야 한다고 규정한다(원칙 25).

B. 기후 위기 해결을 목적으로 하는 국제법체계상 의무

10. 각국은 유엔 기후변화협약에 따라 대기 중 온실가스 농도를 기후 시스템에 대한 위험한 인위적 간섭을 방지할 수 있는 수준으로 안정화하기로 합의했다(제2조). 파리 협정은 온난화를 산업화 이전 대비 2°C보다 '훨씬 낮은 수준'으로 제한하고, 기온 상승을 산업화 이전 대비 1.5°C로 제한하기 위한 노력을 추구하는 것을 목표로 한다. 파리 협정에서 당사국들은 기후 문제를 해결하기 위한 조치를 취함에 있어 인권에 대한 각자의 의무를 존중하고 증진하며 고려해야 함을 인정한다. 당사국은 달성하고자 하는 국내적 완화 및 적응 조치 등 국가적으로 결정된 연속적인 기여를 준비하고 소통하고 유지해야 한다. 이러한 기여는 당사국의 최대한의 의지를 반영하고 공통적이지만 차별화된 책임을 고려할 것으로 기대된다. 당사국은 또한 국가 적응 계획을 수립하고 이행하는 것을 포함하여, 적응 계획 및 이행에 참여해야 한다.¹⁴⁾

10) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약, 제2조 및 제11조 1항.

11) 일반논평 제4호(1991), 제19항.

12) HRI/2019/1, 제17항.

13) A/HRC/43/43, 제76항.

14) 파리협정, 서문 및 제2(1)(a)조, 제4(2)(3)조, 제7(9)조 및 제11조.

III. 기후 위기가 적정 주거권에 미치는 영향

11. 기후 위기는 이미 전 세계적으로 주거권 향유의 모든 측면에 심각한 영향을 미치고 있다. 점점 더 빈번해지는 기상이변으로 인한 피해와 파괴 외에도 주택과 인간 정착지의 거주 가능성을 위협하는 사막화, 해수면 상승과 같은 서서히 발생하는 현상들로 인해 적정 주거권이 훼손되고 있다. 점점 더 많은 사람들이 기후 변화로 인해 생계 수단과 농업 용수 및 식수를 잃고 농촌에서 이주하고 있다. 이들은 도시로 이주하게 되는데, 도시에는 과부하가 걸리고 모두에게 적정 주거를 공급할 수 없는 경우가 많다. 따라서 많은 사람들이 비공식 정착촌에 집을 마련해야 하며, 이곳에서 많은 이들이 부적절하거나 심지어 비인간적인 환경에서 거주하고 있으며, 임차권이 보장되지 않는 경우가 많다. 2020년에 새로 발생한 4,040만명의 이재민 중 3,000만명이 가뭄에서 사이클론에 이르기까지 날씨와 관련된 사건으로 인해 이재민이 되었으며, 이는 분쟁으로 인한 이재민 수보다 훨씬 많은 수치이다.¹⁵⁾ 이 수치는 계속 증가할 것으로 예상된다.

A. 기상이변

12. 인명 손실 외에도, 사이클론, 태풍, 홍수, 산불 등 기후로 인한 기상이변이 주택에 미치는 파괴는 최근 몇 년동안 특별보고관에게 제출된 많은 보고서에서 입증된 바와 같이 고통스럽게도 분명해졌다.

1. 바람과 홍수

13. 기후로 인한 폭풍, 계절풍(몬순) 패턴의 변화, 빙하가 녹는 속도의 증가를 비롯한 기타 기상 및 기상 관련 사건은 주거를 재앙적인 수준으로 훼손하고 파괴했다. 최근 몇 년간 기상이변은 더욱 빈번하고 강해져 전 세계 어느 지역도 안전하지 않다. 파키스탄은 몬순 폭우로 인해 파키스탄 최근 역사상 가장 심각한 홍수가 발생하여 국토의 3분의 1이 물에 잠기고, 신드 주에서만 최소 150만 채의 주택이 파손되었다.¹⁶⁾ 뉴질랜드에서는 2021년 7월과 2022년 2월 남섬 서부 해안에서 심각한 홍수가 발생했으며, 7월 홍수로 인해 2000명이 대피하고 563채의 주택이 파손되었다.¹⁷⁾ 브라질에서는 2021년과 2022년에 여러 차례 폭우, 산사태, 폭풍이 강타했고 이로 인해 134,000명이 넘는 이재민이 발생했다.¹⁸⁾ 2021년에는 폭우로

15) <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/> 참조.

16) <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/pakistan-un-experts-call-more-international-solidarity-flood-victims> 참조.

17) 뉴질랜드 제출.

18) Facts and Norms Institute 제출.



인한 홍수로 벨기에, 독일, 네덜란드 일부 지역에 심각한 피해가 발생하여 독일에서는 주거용 부동산에 130억 유로¹⁹⁾, 네덜란드에서는 2억 유로의 피해가 발생했다.²⁰⁾ 2020년 우기동안 수단에서는 수천 채의 주택이 무너져 수백만 명의 사람들이 집을 잃었다.²¹⁾ 미국 텍사스의 휴스턴과 해리스 카운티를 강타한 허리케인 하비는 휴스턴의 저렴한 주택 재고의 25퍼센트를 포함하며 30만채 이상의 주택에 피해를 입혔다.²²⁾

2. 폭염과 한파

14. 폭염의 빈도와 심각성의 증가는²³⁾ 집에 적절한 단열이나 냉방이 부족한 경우, 수천 명을 집에서 사망하게 하는 ‘침묵의 살인자’가 될 수 있다.²⁴⁾ 폭염은 노인, 장애인, 어린이에게 특히 위험하며 신생아의 건강 결과를 악화시킨다.²⁵⁾
15. 폭염은 또한 산불 발생에 유리한 조건을 조성하여 특히 농촌 지역에서 주택에 심각하고 광범위한 피해를 입힐 수 있다. 호주에서는 2019/20년 ‘블랙 썸머’ 화재로 3,000채 이상의 주택이 소실되었다.²⁶⁾ 2017년에는 포르투갈에서 발생한 산불로 약 2,000채의 주택이 파괴되었다.²⁷⁾
16. 기후 변화는 전통적으로 추운 지역에서 눈과 얼음의 위험과 전반적인 난방의 필요성을 낮추지만, 극소용돌이와 같은 전통적인 기상패턴에 야기하는 혼란으로 인해 산발적인 한파의 위험과 강도를 오히려 증가시킬 수 있다.²⁸⁾ 예를 들어, 2021년 텍사스를 강타한 한파가 이러한 사례이다. 한파는 폭염만큼이나 치명적일 수 있으며, 도로, 전기 및 수도 시스템을 포함한 기반시설에도 위협이 될 수 있다. 저소득

19) 위튼 세입자 연합 제출.

20) 네덜란드 인권기구 제출.

21) 수단 적정 주거 기구 제출.

22) Earthjustice 제출.

23) 기후 변화에 대한 정부 간 패널, 기후변화 2021:물리과학적 기반 - 정부간 패널의 6차 평가 보고서에 대한 실무그룹 기여.(캠브리지 대학교 출판, 2021)

24) 국제적십자사연맹, 기후 센터: 극심한 더위: 미래의 폭염에 대비하여(2020)

25) A/77/226, 제48항.

<https://www.hrw.org/news/2022/08/12/europe-heatwaves-disastrous-older-people-people-disabilities> 참조.

26) 호주, 호주 감사원, 국가 산림 복원 기구의 관리(2021).

https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Auditor-General_Report_2020-21_46.pdf 참조.

27) 포르투갈 제출.

28) 유다 코헨 외, “북극 변동성의 변화와 미국의 극심한 겨울 날씨와의 연관성”, 사이언스지, 373권, 6559호(2021년 9월).

임차인, 노인, 장애인이 특히 취약하며 단열이나 가전제품이 부적절한 저품질 주택에 거주할 가능성이 가장 높다. 기상이변은 에너지 가격의 상승과 더불어 주거의 거주성과 경제성에 영향을 미치고, 오늘날 많은 사람들이 직면하고 있는 에너지 빈곤을 더욱 심화시킨다.²⁹⁾

B. 서서히 발생하는 사건들

17. 해수면 상승, 기온 상승, 해양 산성화, 빙하 후퇴 및 관련 영향, 염류화, 토지 및 산림 황폐화, 생물 다양성 손실, 사막화 등 서서히 발생하는 것으로 알려진 많은 사건³⁰⁾은 특히 거주 가능성과 위치와 관련하여 적정 주거를 누리는데 영향을 미친다. 생태계 기능뿐만 아니라 지반과 토양에 대한 변화를 포함한 기타 생물물리학적 변화는 주거에도 영향을 미친다.
18. 특히 해수면 상승은 일부 해안 지역의 부분적 또는 전체적 침수와 그에 따른 재산 손실, 기반시설 손상 및 기본 서비스의 중단을 초래할 것이다.³¹⁾ 전세계적으로 중기(2040-2060년)에는 저지대 도시와 정착지 및 소규모 섬들에서 해안 관련 기후 위협으로 인해 10억명의 인구가 위협에 처할 것으로 예상된다.³²⁾ 특히 작은 섬에 위치한 개발도상국이 취약하다. 태평양 도서국에서는 건설된 인프라의 57%가 위협에 노출되기 쉬운 해안 지역에 위치해 있다.³³⁾ 키리바시와 관련하여 자유권위원회는 “국가 전체가 물속에 잠길 위험이 매우 극단적인 위험이라는 점을 고려할 때, 그러한 국가의 삶의 조건은 위협이 현실화 되기 전에 존엄한 삶의 권리와 양립할 수 없게 될 수 있다”고 지적했다.³⁴⁾ 자유권위원회는 토러스 해협 지역의 원주민들이 섬의 침식과 홍수, 적절한 적응 조치의 부족으로 인해 고향을 버려야 할 위기에 직면해 있으며, 이는 개인, 가족 및 가정 생활에 대한 권리 및 문화적 권리에 대한 침해에 해당한다고 지적했다.³⁵⁾

29) Amulya K.N. Reddy, “에너지와 사회문제”, 유엔개발계획(UNDP), DESA, 세계에너지협의회, 에너지와 지속 가능성의 도전 (UNDP, 2000).

30) https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/soe_synopsis.pdf 참조.

31) 기후변화에 대한 정부 간 패널, 변화하는 기후의 해양 및 빙권에 관한 특별보고서(2019), 4장.

32) 기후변화에 대한 정부 간 패널, 기후변화 2022: 영향, 적응 및 취약성 - 기후변화에 대한 정부 간 패널 제6차 평가보고서에 대한 실무그룹 2의 기여(캠브리지 대학 출판), “정책입안가를 위한 요약”, B.4.5 항.

33) 기후 변화에 대한 정부 간 패널, 해양 및 빙권에 관한 특별보고서, 제4장.

34) Teitiota 대 뉴질랜드(CCRP/C/127/D/2728/2016), 9 및 11항.

35) Billy 외 대 호주



19. 기후 변화는 여러 사막화 과정을 악화시켜 토지 황폐화와 사막화를 유발하는 다른 요인들을 더욱 복잡하게 만들 것이다. 전 세계 육지 면적의 약 47%를 차지하고 30억명이 거주하는 건조지 중 약 9%가 사막화 위험 지역으로 분류되어 있으며, 특히 남아시아 및 동아시아, 북아프리카를 포함한 사하라 지역, 중동 지역에서 약 5억명의 인구에 영향을 미치고 있다. 사막화, 기후 변동성, 기후 변화의 복합적인 압력은 빈곤, 식량 불안정, 질병 부담 증가에 기여하고 있으며, 주거지를 부적절하게 만들어 사람들이 이주할 수 밖에 없게 만들고 있다.³⁶⁾ 기후 변화는 또한 이미 전 세계적인 주요 환경 및 사회경제적 문제 중 하나인 염류화를 더욱 악화시킬 것으로 예상되며, 호주 남부와 서부, 멕시코, 남아프리카, 미국 남서부 및 남미의 건조지대가 염류화 핫스팟이 되어³⁷⁾ 기후로 인한 이주를 더욱 촉진할 것이다.

C. 기후 정책 및 대응이 주거권에 미치는 부정적 영향

20. 기후로 인한 재난의 피해자들은 주택 재건의 지연으로 인해 임시 대피소에서 장기간 거주해야 하는 경우가 많다. 일부 상황에서는 기후로 인한 재해가 더 빈번해지면서 재건이 더디게 진행되고 있다. 피지의 일부 시골 주민들은 열대성 사이클론이 지나간 지 5년이 넘도록 여전히 텐트에서 생활하고 있다.³⁸⁾ 뉴욕시는 허리케인 샌디가 지나간 지 거의 10년이 지난 지금도 폭풍으로 인해 공공주택에 발생한 30억 달러의 피해에 대한 복구를 완료하지 못했으며, 재난 구호 기금 확보가 지연되어 2023년 12월까지도 복구가 가능할 것으로 예상하지 못하고 있다.³⁹⁾ 기상이변의 발생 이후, 각국이 재건을 위해 동원할 수 있는 자금에는 엄청난 불평등이 존재한다. 선진국에서도 재난 후 정부의 재정 지원이 불충분한 경우가 있으며 모든 손실을 보상하지는 못한다. 2020년에는 전체 재난 관련 손실의 절반 미만이 보험에 가입했다. 보험은 선진국에 집중되어 있으며, 대부분의 개발도상국과 신흥 경제국의 보험 가입률은 10%에 훨씬 못 미친다.⁴⁰⁾ 기후 변화로 인해 보험사들이 보험료를 인상하거나 일부 경우 고위험 지역의 부동산에 대한 보험 가입을 거부하는 등 보험 보장성 위기가 발생하고 있다.⁴¹⁾

36) 기후 변화에 대한 정부 간 패널, 기후 변화와 육지에 관한 특별보고서, 제3장.

37) Amirhossein Hassini, Adisa Azapagic, Nima Shokri, "21세기 변화하는 기후에 따른 일차 토양 염류화에 대한 국제적 예측", Nature Communications, 제12권(2021).

38) Will Ventures 제출.

39) Earthjustice 제출.

40) 유엔 재난위험 경감 사무국, 재난위험 경감에 대한 국제 평가 보고서 2022, 32-34쪽.

41) 뉴질랜드, 캐나다 연방 주거 옹호 제출.

21. 더 나은 재건이라는 접근 방식과는 달리, 재난 후 재건은 엘리트들의 이익에 유리하고 사유화나 토지 쟁탈을 조장할 수 있다. 미국에서는 허리케인 이후 집주인이 리모델링과 재건을 가장하여 세입자를 쫓아내고, 재건 작업이 완료된 이후에는 더 부유한 세입자를 유치하기 위해 임대료를 인상했다.⁴²⁾ 콜롬비아의 프로비덴시아와 산타카탈리나 섬에서는 라이잘인들의 열망과 권고가 고려되지 않고 다른 이해관계가 우선했기에 재건 노력이 지연되었고 궁극적으로 문화적으로 부적절했다.⁴³⁾
22. 소외된 집단과 지역 사회가 위험에 직면했을 때 그러하듯 시기적절하고 적절한 대응 조치를 취하지 않는 것은 주거권 침해에 해당할 수 있다. 그러나 이러한 조치가 권리를 준수하고 총체적이며 장기적인 관점에서 설계되지 않으면 기후와 관련된 불리한 영향의 위험을 증가시키고, 취약성을 가두거나 증가 또는 이동시키거나, 기존의 불평등⁴⁴⁾을 고착화 할 수 있으며 이 역시 부적응으로 일컬어진다. 몇몇 국가에서 취한 조치로 인해 영향을 받는 사람들에게 대한 적절한 협의, 참여 또는 절차적 공정성 없이 불필요한 이주와 강제퇴거가 발생했다는 우려가 있다.⁴⁵⁾ 2021년 파키스탄 카라치의 좁은 수로 두 곳을 따라 살던 약 10만명의 사람들이 기후로 인한 홍수의 위험을 줄이기 위한 프로젝트의 일환으로 강제 퇴거와 집 철거에 직면했다.⁴⁶⁾
23. “기후 젠트리피케이션”이란 지리적 노출, 공학적 복원력, 심지어 복원력 또는 에너지 효율성에 대한 공공 투자와 같은 요인이 부동산의 시장성과 가치에 영향을 미쳐 주거의 경제성을 떨어뜨릴 수 있는 것을 말한다.⁴⁷⁾ 마이애미의 리틀 아이티는 지대가 높아 홍수와 해수면 상승으로부터 상대적으로 보호를 받을 수 있는 지역으로, 약 30,000명의 주민이 거주하며, 이중 약 75%가 흑인 또는 아프리카계 미국인이고 47%가 빈곤층으로, 이곳은 플로리다 남부에서 가장 빠르게 젠트리피케이션이 진행되고 있는 지역 중 하나이다.⁴⁸⁾

42) Earthjustice 제출.

43) <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>, 진정 COL 11/2021 참조.

44) 기후 변화에 관한 정부 간 패널, 기후변화 2022: 영향, 적응 및 취약성, “정책 입안가를 위한 요약”, C.4항.

45) 국제 주민 연맹 제출.

46) 진정 PAK 6/2021, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=26501>

47) Jesse M. Keenan, Thomas Hill, Anurag Gumber, “기후 젠트리피케이션: 이론에서부터 플로리다, 마이애미 데이드 카운티의 실증주의까지”, 환경 연구 서한, 13권(2018).

48) Earthjustice 제출.



24. 기후 적응의 한 형태인 이주 또는 재정착인 “관리된 후퇴”에 대한 정책적 논의가 계속되고 있다.⁴⁹⁾

몇몇 국가에서는 이미 기후 이주로 인해 위협받는 사람들을 지원하기 위해 적극적인 이주 조치를 취하고 있다. 재정착 및 재배치는 위협 지역에 인간 거주지를 유지하는 것이 지속 불가능하여 엄격하게 필요한 경우에만 의무화되어야 한다. 또한, 이러한 과감한 조치는 부정적인 영향과 그로 인한 인권 침해를 피하기 위해 영향을 받는 지역 사회와 수용하는 지역 사회와의 충분한 협의와 참여를 통해 신중하게 계획되어야 한다.⁵⁰⁾ 그러나 주민들이 이러한 이주를 주도하는 경우, 국가는 이러한 과정이 기후 회복력을 촉진하고 그 과정에 있어 주거권이 보호될 수 있도록 지원하고 이를 가능하게 해야 한다. 2019년 9월 허리케인 도리안이 바하마를 강타한 후 바하마 당국은 비공식 거주지가 고위험 지역에 건설되었다는 이유로 비공식 거주지의 나머지 부분을 불도저로 밀어버렸다. 주로 아이티 소수 민족이나 이주민에 속하는 주민들은 소지품을 구할 기회조차 얻지 못했고, 재건을 위한 그들의 노력은 추가 철거로 위협받았다.⁵¹⁾

25. 기후 완화 조치는 글로벌 기후 변화 완화 정책에 의해 야기된 토지의 전용으로 설명되는 ‘녹색 강탈 (green grabbing)’을 초래해서는 안된다.⁵²⁾ 예를 들어, 대형 댐, 바이오 연료 공급 원료 재배, 전기 배터리 및 태양광 패널용 리튬 채굴과 관련된 프로젝트는 적절한 사전 협의, 구제책 또는 보상 없이 지역 사회를 이주시켜 주거지를 잃게 하는 경우가 너무 많다. 기후 완화 접근법으로서 탄소 제거 및 “상쇄”의 지속 불가능성은 국가가 결정한 기여에서 예상되는 생물학적 탄소 제거 공약에 현재 전 세계 경작지에 해당하는 약 12억 헥타르의 토지가 필요하다는 사실에서 잘 드러난다.⁵³⁾ 이러한 조치는 화석 연료의 배출을 막는 것을 대체할 수 없으며 소수 민족과 원주민이 직면한 소외와 불평등을 강화하거나 영구화할 수도 있다.⁵⁴⁾ 개발도상국의 산림 벌채 및 산림 황폐화로 인한 배출량 감소(REDD+)와 같은 기후 완화 프로그램에 따라 시행된 프로젝트는 관습적 토지 소유권을 인정하지 않고 그러한 프로그램의 설계 및 시행에 지역사회의 참여가 없었기 때문에 많은 경우 산림 공동체를 이주시키고 생계를 심각하게 제한하는 결과를 낳았다.⁵⁵⁾ 태국에서는 정부의 기후 변화 완화 조치의 맥락에서 산림 보존 정책 및 법률에 따라 산림 공동체가 “산림 파괴자”로 범죄화되고, 협의 및 대체 토지 및 주택 제공 없이 강제 퇴거

49) A/77/189.

50) 필리핀 인권위원회 제출. A/HRC/43/43/ 제72항, A/64/255 제74 ff항. A/73/310/Rev.1. 참조.

51) <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26398> BHS 2/2021 참조.

52) <https://www.uni-bielefeld.de/einrichtungen/cias/publikationen/wiki/g/green-grabbing.xml>

53) Kate Dooley 외, 2022 토지 간극 보고서

54) A/77/226.

55) A/HRC/36/46, E/C.19/2013/7, Julia Dehm, REDD+의 재검토: 녹색 경제의 권위, 권한 및 법(캠브리지 대학교 출판, 2021).

명령이 내려졌다.⁵⁶⁾ 인도에서는 산림 권리법의 이행이 취약한 상황에서 주로 산림에 거주하는 수백만 명의 사람들이 자연 보호 주장으로 인해 강제 퇴거의 위협에 처해있다.⁵⁷⁾

D. 소외된 집단과 사람들

26. 지리, 빈곤, 연령, 젠더, 성별, 장애, 이주 상태, 종교, 인종, 문화적 또는 민족적 배경 등으로 인해 소외의 위협에 처한 사람들은 기후 변화가 주거에 미치는 영향에 가장 많이 노출되어 있다.⁵⁸⁾ 노숙자들은 홍수, 허리케인과 사이클론, 폭풍 해일, 산사태, 지진 및 쓰나미에 취약한 지역에 거주하는 경우가 많으며⁵⁹⁾ 대피소에 갈 수 없는 경우 가장 먼저 영향을 받게 된다. 3억 5천만명에서 5억 명의 아동을 포함하여 약 10억 명의 비공식 거주지 거주민⁶⁰⁾이 적정 주거권 및 기타 인권이 만연하게 침해되는 환경에서 살고 있으며,⁶¹⁾ 기후 영향에 특히 취약하다.⁶²⁾
27. 유엔아동기금(UNICEF)은 전 세계 아동의 절반에 가까운 약 10억 명의 아동이 기후 변화의 영향과 관련하여 “매우 높은 위험”에 처한 국가에 살고 있다고 추산하며 기후 위기가 주거와 아동 권리의 복합적 위기라고 기록했다.⁶³⁾ 불안정한 거주지와 차별에 노출될 가능성이 높고 대피소에서의 괴롭힘과 폭력에 대한 두려움이 있는 여성과 여아는 기후변화로 인해 특히 위험에 노출되어 있다. 마찬가지로 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더, 간성 및 다양한 젠더를 가진 사람들은 부적절한 주거와 노숙에 불균형적으로 노출되어 있다.⁶⁴⁾ 기후 변화와 관련된 비상 및 이동상황에서 이들은 안전한 환경으로 이동하는데 더 많은 어려움을 겪으며, 따라서 젠더 기반 폭력 및 괴롭힘의 위험이 높아진다.⁶⁵⁾ 노인과 장애인은 노출된 지역에서 벗어날 능력이 적고 대피소 및 안전한 공간에 접근하는 데 추가적인 장벽에

56) <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>, THA 2/2022 참조.

57) <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24665>, IND 13/2019.

58) 기후 변화에 관한 정부 간 패널, 기후변화 2022: 영향, 적응 및 취약성, “정책입안가를 위한 요약”, Kimberley Thomas 외, “기후 변화에 대한 차등적 취약성의 설명: 사회 과학적 검토”, WIREs 기후 변화, 제10권, 제2호(2019년 3월).

59) A/HRC/43/43, 제70항.

60) 해비타트, 유엔인간정주계획(유엔-해비타트), 유니세프, 아동, 도시 및 주거: 권리와 우선순위(2022년 5월).

61) A/73/310/Rev.1.

62) 유엔 해비타트, 비공식 주거지의 빈곤 친화적 기후 행동(2018).

63) 유니세프, 기후 위기는 곧 아동 인권의 위기이다: 아동 기후 위험 지수의 도입(2021).

64) ILGA 아시아 제출.

65) <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/05/forcibly-displaced-lgbt-persons-face-major-challenges-search-safe-haven>



직면하며⁶⁶⁾ 이는 연령주의⁶⁷⁾ 및 능력주의로 인해 더 복잡해질 수 있다. 이들은 만성 질환을 앓고 있는 많은 사람들과 마찬가지로 폭염과 한파에 특히 취약하다.

28. 소수 인종 및 민족⁶⁸⁾, 이주민⁶⁹⁾, 난민 및 국내 실향민⁷⁰⁾은 기후에 취약한 토지와 주택에 분리되고 제한되는 경우가 많다. 특히 미등록 이주민은 긴급 대피소에 대한 접근이 거부될 위험이 높으며 구금 및 추방에 대한 두려움으로 인해 안전한 공간이나 긴급 지원을 요청하지 않을 가능성이 높다.

29. 이민 구금을 포함하여 구금된 사람들은 기후 변화와 기후 관련 사건에 매우 취약하다. 한 극명한 예로, 대피 중 구금된 사람들은 물이 목까지 차오르는 홍수 상황에서 남겨져 스스로 살아남아야 했다.⁷¹⁾ 원주민⁷²⁾과 농민들은 종종 기후 영향에 크게 노출된 토지에 거주하며 생태계에 의존한다. 또한 REDD+, 수력 발전 또는 대규모 풍력 에너지 프로젝트, 바이오 연료 농장과 같은 기후 완화 및 환경 보전 프로그램으로 인한 퇴거 및 이주 위험에 더 많이 노출되어 있다.⁷³⁾

30. 소외된 집단과 사람들은 기후 적응 활동에서 소외되는 경우가 많으며, 기후 완화 및 (잘못된) 적응으로 인해 부정적인 영향을 받을 가능성이 높고, 기후 사건에 더 취약하며, 구호 및 재건의 혜택을 받을 가능성이 낮다. 이들의 위험 노출을 최소화하기 위해서는 이들의 특정 요구에 맞는 정책을 마련하고, 안전장치를 운영하며, 소외된 그룹이 모든 수준의 기후 행동에서 의사 결정, 이행, 모니터링 및 평가에 참여할 수 있도록 협의하는 것이 중요하다.

31. 기후 위기는 국가가 기후 위기가 주거 위기로 전이되거나 그 반대의 경우를 방지하기 위한 목표 조치를 취하지 않으면 사회 공간적 분리, 주거 차별, 주거 배제를 더욱 고착화할 가능성이 있다. 국가는 모두가 기후 위기를 견뎌내고 누구도 낙오되지 않도록 주거 배제와 차별을 해결해야 한다. 반면에 국제 사회가 기후 위기를 해결하지 못한다면, 이는 잠재적으로 통제할 수 없는 전 세계적인 규모의 주거 및 이주 위기를 촉발하고 고착화할 것이다.

66) A/HRC/44/30, A/72/128 제30-32항 참조.

67) A/HRC/47/46.

68) Earthjustice, 네팔 해비타트, 여성 법률 센터(남아프리카) 제출.

69) A/77/189, 제34항.

70) A/75/207.

71) <https://www.aclu.org/other/prison-conditions-and-prisoner-abuse-after-katrina#:~:text=The%20prisoners%20spent%20days%20without,action%20lawsuit%20over%20prison%20conditions>.

72) A/HRC/36/46.

73) A/HRC/36/46, E/C.19/2013/7.

IV. 기후 위기에 기여하는 주거

32. 주택 건설, 관리 및 철거의 모든 단계는 환경에 영향을 미치며, 이러한 과정에서 자원(토지, 물, 에너지 및 건축 자재)을 소비하고 온실가스 배출을 유발한다. 2020년에는 건물의 사용과 건설이 에너지 관련 이산화탄소 배출량의 최소 37%를 차지했다.⁷⁴⁾

A. 조리, 난방, 냉방 및 조명을 위한 에너지 소비

33. 주택 부문은 주로 난방, 냉방, 조명, 가전제품 작동과 관련된 직간접적인 배출로 인해 기후 변화에 주요하게 기여한다. 2019년 건물 운영으로 인한 이산화탄소 배출량은 10기가톤으로 증가했으며, 이는 전 세계 에너지 관련 이산화탄소 배출량의 약 28%를 차지한다. 선진국의 경우 건물은 발전 전력의 70% 이상과 1차 에너지의 40%를 소비하며, 연소로 인한 이산화탄소 배출량의 40%를 차지한다.⁷⁵⁾

34. 에너지 효율적인 주택은 냉난방과 가전제품 작동에 에너지를 덜 사용하는 주택이다. 현재 유럽연합 내 건물 재고의 약 75%는 현행 건물 표준에 따르면 에너지 비효율적이다.⁷⁶⁾ 전 세계적으로 가전제품에 대한 수요가 증가하고 있다. 국제 에너지 기구는 2030년까지 6억 5천만 대, 2050년까지 20억 대의 에어컨이 추가될 것으로 예상한다.⁷⁷⁾ 조리, 난방, 냉방, 조명, 물 난방, 가전제품 작동 등 필요한 에너지를 화석 연료에 과도하게 의존하는 것은 배출량을 증가시키고 위험한 대기 오염도 유발할 수 있다. 미국에서는 대부분의 건물이 화석 연료에 의존하여 온수기나 난로와 같은 난방 기기에 전력을 공급하고 있으며, 미국 내 주거 및 상업 부문에서 발생하는 온실가스 배출량의 3분의 2 이상이 화석 연료 연소로 인해 발생한다.⁷⁸⁾

B. 건설 및 건설 자재

35. 추출 또는 채취, 제조, 운송, 건설, 철거 등 건축 자재의 수명 주기의 모든 단계는 에너지에 의존하며 온실가스 배출을 유발한다. 2020년 건설 관련 배출은 전 세계 에너지 관련 이산화탄소 배출량의

74) UNEP, 2021 건물 및 건설 부문 국제 현황 보고서, 15쪽.

75) 유럽 경제 위원회(ECE), #주거2030: UNECE 지역의 저렴한 주거를 위한 효과적 정책(제네바, 2021). 133쪽.

76) Faidra Filippidou, Juan Pablo Jimenez Navarro, 유럽 건물의 비용 효율적 에너지 전환의 달성(유럽연합 출판국, 룩셈부르크, 2019).

77) 국제에너지기구, 2050까지의 순 제로: 국제 에너지 부문을 위한 로드맵(2021), 141쪽.

78) Earthjustice 제출.



10%를 차지했다⁷⁹⁾. 철강, 시멘트 벽돌, 비인증 목재와 같은 자재는 탄소 발자국이 크다. 시멘트 생산은 전 세계 온실가스 배출량의 약 7%를, 철강은 약 7~9%를 차지한다. 건물의 탄소 중립을 달성하려면 자재 수요를 줄이고, 저탄소 자재로 전환하며, 제조 시 에너지 효율을 극대화하고, 건축 자재의 재사용 및 재활용을 활성화하며, 전통적인 기술과 자재를 재평가 해야한다.⁸⁰⁾

C. 1인당 평균 주거 공간의 증가

36. 1인당 평균 주거 공간의 증가는 주택 건설에 필요한 추가 토지와 자재 및 냉난방에 필요한 추가 에너지로 인해 온실가스 배출에 기여하고 있다. 2015년부터 2020년까지 건물의 연면적은 2240억 제곱미터에서 2460억 제곱미터로 거의 10% 가량 증가했다. 전 세계 건물 부문의 바닥 면적은 2060년까지 두 배(2,300억 제곱미터 증가)로 증가할 것으로 예상되며, 증가의 대부분은 아시아와 아프리카에서 발생할 것으로 예상된다.⁸¹⁾ 그러나 국가별로 평균 주택 규모에 큰 차이가 있다.

37. 1인당 주거 면적의 증가는 특히 선진국에서의 주거 면적의 증가와 가구 수의 감소에 의해 주도된다. 일반적으로 가구 규모가 클수록 생활 공간과 자원을 공유하기 때문에 1인당 온실가스 배출량이 더 낮은 경향이 있다. 전 세계 평균 가구 규모는 4.0명(1990년)에서 2030년에는 2.5~3.0명, 2050년에는 2.0~2.8명으로 감소할 것으로 예상되며, 2030년에는 1인 가구가 가장 보편화 될 것으로 전망된다.⁸²⁾ 연구에 따르면 1995년부터 2015년까지 가구 규모의 변화로 인해 약 11.3기가톤의 이산화탄소가 추가로 발생했다.⁸³⁾ 세계화와 서구식 주택 모델의 도입은 문화적으로나 장소적으로 적합한 현지화된 주택 솔루션의 개발을 저해해왔다.

79) UNEP, 2021 건물 및 건설 부문 국제 현황 보고서, 41쪽.

80) 국제 건물 건설 연맹, UNEP, 국제 에너지 기구, 2020-2050 건물 및 건설을 위한 국제 ABC 로드맵(파리, 2020), 68쪽.

81) UNEP, 2021 건물 및 건설 부문 국제 현황 보고서, 13 및 29쪽.

82) Diana Ivanova, Milena Buchs, "1.5°C 기후 목표 달성을 위한 가구 규모 축소의 시사점", 생태 경제학, 202권(2022).

83) 같은 문서.

D. 오염물질 배출

38. 가정에서 배출되는 폐기물은 전 세계 온실가스 배출량(메탄, 이산화탄소, 아산화질소)의 5%를 차지한다. 현재 대부분의 개발도상국에서는 수거된 폐기물의 50% 이상이 제대로 관리되지 않고 공공연하게 태워지거나 매립지에 버려지고 있다.⁸⁴⁾ 따라서 폐기물 관리 서비스의 개선은 완화 가능성을 지니고 있다.

E. 도시 확산, 삼림 파괴 및 토양 차폐

39. 인프라 개발과 도시화는 삼림 파괴, 생태계 전환 및 토지 황폐화의 원인이다. 1975년 이후 도심과 주변 교외 지역은 2.5배나 확장되었으며, 지역별로 큰 편차가 존재한다. 도시 확장은 경관 파편화를 야기하고, 산림 자원과 토지 이용에 영향을 미치고 있으며, 해안 개발은 맹그로브 숲의 심각한 손실로 이어지고 있다.⁸⁵⁾ 이로 인한 토양 차폐와 식생 부족, 녹지의 아스팔트 및 콘크리트로의 대체는 도시 열섬 효과에 기여하여 전반적인 도시 기온을 상승시킨다.

40. 또한 도시 인구의 증가와 도시 확장은 도시 교통 수요를 증가시켰으며, 이와 관련된 자동차의 증가는 에너지 소비를 증가시키고 배기가스 배출을 증가시켰다. 파편화되고 고립된 저밀도 생활 환경은 일반적으로 에너지 집약적이며 화석 연료 운송에 대한 의존도가 높는데, 이는 주택이 교육, 고용 및 서비스와 가까운 곳에 있는 보다 작은 지역사회를 계획함으로써 줄일 수 있다.⁸⁶⁾ 운송은 전 세계 온실가스 배출의 상당하고 점점 더 증가하는 원인이며, 2019년 전 세계 에너지 관련 이산화탄소 배출량의 23%를 차지했다. 운송 부문 배출량의 대부분은 도로 차량(70%)에 의해 발생하며, 항공(12%), 해운(11%), 철도(1%)가 그 뒤를 잇는다.⁸⁷⁾

84) Meenu Gautam, Madhoolika Agrawal “도시 고품 폐기물 관리로 인한 온실가스 배출: 글로벌 시나리오 검토”, 탄소 발자국 사례 연구: 도시 고품 폐기물 관리, 지속 가능한 도로 운송 및 탄소 격리, Subramania Senthilkannan Muthu ed.(싱가포르, 스프링어, 2021).

85) 기후 변화에 관한 정부 간 패널, 기후 변화 2022: 기후 변화의 완화, 제7장.

86) ECE, #주거2030, 제139장.

87) 기후 변화에 관한 정부 간 패널, 기후 변화 2022: 기후 변화의 완화, 제10장.



V. 모두를 위한 정의롭고 인권에 기반하며 기후 탄력적이고 탄소 중립적인 주거를 향하여

41. 앞서 논의한 기후 및 인권 의무를 충족하려면 무엇보다도 전 세계 건축 및 건설 부문에서 즉각적이고 실질적인 배출량 감축이 필요하다. 패시브 빌딩 설계, 자재 효율성, 저탄소 자재, 효율적인 건물 외피 조치, 고효율 조명 및 가전제품 및 폐기물 관리 개선을 촉진하는 명확하고 야심 찬 정책을 통해 건물의 운영성 및 내재된 탄소 배출의 중립을 달성할 수 있다.⁸⁸⁾ 동시에 모두에게 적정 주택을 보장하기 위해서 전 세계 주택 재고가 획기적으로 증가해야 한다. 본 보고서에서 특별보고관은 모두를 위한 정의롭고 인권에 기반하며 기후 회복적이고 탄소 중립적인 주택을 달성하기 위한 몇 가지 경로를 제시한다.
42. 기후 변화의 맥락에서 주거권을 실현하기 위해서는 국가가 가정의 에너지 효율을 개선하기 위한 노력을 강화해야 한다. 2050년까지 순 배출 제로를 달성하려면 개조 비율이 선진국에서는 매년 2.5%(1,000만 가구), 개발도상국에서는 2%(2,000만 가구)로 증가해야 한다.⁸⁹⁾ 건물의 에너지 효율에 상당한 투자가 이루어졌지만, 이러한 투자 증가의 대부분은 소수의 유럽 국가에서 이루어졌다.⁹⁰⁾ 현재 에너지 비효율은 에너지 가격 및 수요의 상승과 더불어 저소득 가구에 재정 압박을 주고 에너지 빈곤에 기여하고 있다. 마찬가지로 에너지 효율 표준과 개조는 주택, 특히 임대 주택의 경제성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.⁹¹⁾ 이러한 위험은 명백히 인지되어야 하며, 임차인을 보호하고 경제성과 거주 안정성을 저해하지 않으며 에너지 빈곤에 적극적으로 대처할 수 있도록 프로그램을 설계해야 한다.⁹²⁾ 임대료 통제는 그린 젠트리피케이션에 대처하는 데 필수적이다. 건물 개조 또는 친환경 건물 요건으로 인한 비용 상승은 세입자 보호 규정을 통해 방지할 수 있으며, 복합 용도 개발 시 저렴한 주택 건설을 의무화하고 개조 대출을 향후 에너지 절감과 연계하여 방지할 수 있다.⁹³⁾ 국가는 증가하는 “친환경” 또는 지속 가능한 주택에 대한 수요를 겨냥한 기만적인 마케팅 형태의 부동산 부문의 그린 위상을 방지하도록 주의를 기울여야 한다.⁹⁴⁾

88) 국제 건물 건설 연합, UNEP, 국제 에너지 기구, 글로벌 ABC 로드맵.

89) 국제 에너지 기구, 2050까지 순 제로. 143쪽.

90) UNEP, 2021 건물 및 건설 부문 국제 현황 보고서, 12쪽.

91) 노숙자를 위한 유럽 국가 기구 연맹, 리노베이션: 사회적 위험 방지 및 혜택 보장(2020), 워튼 세입자 연맹 제출.

92) ECE, #주거2030, 139쪽. 노숙자를 위한 유럽 국가 기구 연맹: 리노베이션: 변화에 발맞추기.

93) 인권과 기업 기구, 더 나은 건물(들): 유럽 건축 환경의 인권 기반 탈탄소화를 위한 자금 조달(2021), 25쪽.

94) Farzana Quoquab, Rames Sivasadan, Jihad Mohammad, “그들은 그들이 말하는 것을 의미합니까?”, 지속가능한 부동산 개발 분야의 그린 워시 측정, 아시아 태평양 마케팅 및 물류 저널, 제34권 제4호(2022).

43. 조리, 난방 및 온도 조절을 위해 화석 연료나 목재에서 벗어나도록 가정에 전기를 공급하는 조치는 고효율 저배출 조명, 가전제품, 장비 시스템 사용을 장려하는 정책과 함께 주택 부문의 온실가스 배출을 크게 줄일 수 있다. 국제에너지기구는 순 배출 제로 시나리오에서 가스, 석탄, 석유 난방을 거의 없애고 고효율 전기 열 펌프가 공간 난방의 주요 기술이 되며, 바이오 에너지 보일러, 태양열 시스템, 지역 난방, 저탄소 가스 및 수소 연료 전지가 모두 역할을 하는 것을 상상한다.⁹⁵⁾ 주로 사하라 이남 아프리카에서 7억 5천만 명(10명 중 1명)이 여전히 전기에 접근하지 못하고 있다는 점을 고려하면⁹⁶⁾ 가정의 전력화는 특히 아프리카에 대한 친환경 에너지 투자와 함께 이루어져야 한다.
44. 국가의 3분의 2는 최소 에너지 성능 또는 신축 건물에 대한 요구 사항에 대한 의무적인 건축법이나 표준이 없다. 공식 및 비공식 부문이 모두 참여하는 전 과정 평가와 건물 및 건설의 탈 탄소화를 위한 지역적으로 적절한 전략이 필요하며, 이러한 전략 또는 코드에 대한 효과적인 교육과 이행 및 시행도 필요하다. 여기에는 건물 외피(건물의 외부 요소, 기초, 벽, 지붕, 창, 문, 바닥)의 최적화, 패시브 디자인, 외부 차양, 반사 표면, 단열, 열 및 태양열 창, 일광 및 기타 설계 도구가 포함될 수 있다.⁹⁷⁾
45. 개발도상국에서는 대부분의 완화 잠재력이 신축 건물에 있는 반면, 선진국에서는 대부분의 완화 잠재력이 기존 건물을 개조하는 데 있다.⁹⁸⁾ 특히 선진국에서는 절대적인 이상으로서의 신축을 배제하고 기존 주택 재고를 한눈에 살펴봄으로써 사용되지 않는 건물을 안전하게 복원하여 생활 공간으로 사용하고, 오래된 건물을 개조 및 보수하고, 휴가용 주택을 주요 거주지로 사용하고, 개인 투자자 및 금융 기관의 자금을 ‘저장’하기 위한 목적으로만 사용되는 빈 신축 주택이 실제 주택이 될 수 있도록 허용할 필요가 있다.
46. 시멘트 및 강철과 같은 주요 건축 구성 요소에 대한 순 배출 제로의 내재된 탄소를 달성하는데 상당한 정책적 어려움이 있지만⁹⁹⁾ 헴크리트, 목재, 점토 및 짚 또는 재활용 재료와 같은 지속 가능한 재료와 건설 과정에서의 에너지 사용 감소(예 : 조립식) 및 스마트 기술 및 전통적인 저탄소 기술 사용에 대한 관심이 증가하고 있다.¹⁰⁰⁾ 원주민 주택의 전통적인 디자인과 구조 및 지속 가능한 재료의 사용은 보다 기후 탄력적이고 탄소 중립적인 주택의 개발을 유도할 수 있다.¹⁰¹⁾

95) 국제 에너지 기구, 2050년까지의 순 제로, 145쪽.

96) A/77/284, 15항.

97) 국제 건물 건설 연합, UNEP, 국제 에너지 기구, 글로벌 ABC 로드맵. 31쪽 및 36쪽.

98) 기후 변화에 관한 정부 간 협의체, 기후 변화 2022: 기후 변화 완화.

99) 국제 건물 건설 연합, UNEP, 국제 에너지 기구, 글로벌 ABC 로드맵. 68쪽.

100) 비텐 세입자 연합 제출.

101) 인도네시아 헤비타트 제출.



47. 마지막으로, 기존 사회주택을 개보수하는 것 외에도 탄소 중립적이고 기후 회복력이 있는 새로운 사회주택에 대한 투자를 늘려야 한다. 미국에서는 학자들과 주택 활동가들이 10년 안에 1,200만 채의 탄소 중립 공공 주택을 새로 지어야 한다고 주장하고 있다.¹⁰²⁾ 유럽에서는 사회주택 부문을 개조하는 데만 2050년까지 매년 130억 유로가 추가로 필요할 것으로 추산된다.¹⁰³⁾
48. 국가 및 지역적 차원에서 기후 변화, 재해 위험 감소, 서비스 및 인프라 위치, 대중교통 계획, 녹지 공간, 식생, 열섬 완화, 수자원 및 폐기물 관리, 탄소 중립 건축법, 회복력, 특히 비공식 도시와 관련된 회복력을 완전히 통합하는 체계적이고 통합적인 도시 및 농촌 계획이 필요하다. 흔히 그렇듯 개발자의 재정적 이해관계에 따른 계획 결정과는 달리, 권리에 기반한 접근은 특히 소외된 지역사회를 포함한 지역사회와 주민단체가 그들의 도시의 미래를 만들도록 한다. 도시 계획에는 위험 평가, 매핑 및 복원력 계획을 통합하여 건물이 변화하는 기상 조건을 견딜 수 있도록 하고 기후로 인한 기상이변의 여파로 인한 재건 및 수리의 필요성을 최소화해야 한다.¹⁰⁴⁾ 관습적 토지 소유권을 포함하여 도시의 비공식 정착촌과 농촌 지역 사회 모두에서 임차권 보장을 강화하면 사회가 기후로 인한 사건의 영향을 견딜 수 있는 역량을 강화할 수 있다. 인간의 거주지를 설계하고 건설하는 방식은 수십 년 동안 에너지 사용과 온실가스 배출 패턴을 고정시킬 것이므로 즉각적인 조치가 취해져야 한다.¹⁰⁵⁾
49. 보다 좁은 토지 이용과 자동차 의존도가 낮은 교통 인프라의 제공은 교통 관련 배출량을 25%까지 줄일 수 있다.¹⁰⁶⁾ 전 세계 수많은 도시가 보다 적극적인 형태의 교통수단을 장려하고 배출량을 줄이기 위해 “10분, 15분 또는 20분 도시/지역”이 되는 것을 목표로 하고 있다.¹⁰⁷⁾ 파리는 ‘자전거 계획(Plan Velo)’을 통해 도시 전체를 자전거로 이동할 수 있도록 2억 5천만 유로를 투자하고 있으며, 2단계(2021-2026)에서는 130km의 자전거 안전 도로를 추가로 건설할 계획이다.¹⁰⁸⁾ 2022년 6월부터 8월까지 시행된 여행자들이 월 9유로(교통 요금 최대 90% 할인)로 모든 버스, 트램, 지하철, 지역 열차를 이용할

102) Daniel Aldana Cohen, “주거를 위한 그린 뉴딜”, 그린 뉴딜의 일과 미래, Craig Calhoun, Benjamin Y. Fong, 편집(콜롬비아 대학교 출판, 2022).

103) 노숙자를 위한 유럽 국가 기구 연맹, “사회적 야망, 기후 전화를 위한 필수”, 입장문, 2022년 1월.

104) 국제 건물 건설 연합, UNEP, 국제 에너지 기구, 글로벌 ABC 로드맵, 22쪽 및 77쪽.

105) 기후 변화에 관한 정부 간 협의체, 기후 변화 2022: 기후 변화 완화, 제8장.

106) 같은 문서. 제10장.

107) T.M. 로건 외, “X-분 도시: 10분, 15분, 20분 도시 측정 및 지속 가능한 도시 설계를 위한 사용 평가, 도시들, 제131권(2022), 친환경 및 정의로운 회복을 위한 C40 시장 의제.

108) <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/paris-plans-completely-cyclable-by-2026/>.

수 있도록 한 독일의 이니셔티브는 180만 톤의 이산화탄소 배출량을 절감¹⁰⁹⁾하고 사회적 고립을 줄이는 데도 도움이 된 것으로 알려졌다.

50. 권리에 기반한 전환은 의사결정의 투명성, 영향을 받는 개인 및 지역 사회와의 협의 및 참여, 차별 금지 및 책임 메커니즘을 필요로 한다.¹¹⁰⁾ 주택에 관한 결정에 세입자 조합이나 기타 협회를 포함한 세입자의 참여를 보장하고 비공식 주택에 거주하는 사람들을 참여시키기 위한 구체적인 메커니즘을 개발해야 한다. 소외 위험에 처한 사람들은 기후 정의를 증진하는 데 중요한 역할을 할 수 있으며, 그들의 관점, 지식 및 생생한 경험은 기후 및 주택 정책 수립에 정보를 제공할 필요가 있다.¹¹¹⁾ 탈탄소화 전략 개발 시 노숙자를 고려하고 주거권 단체를 포함시켜야 한다. 국제 노동 기준의 존중과 주택 및 건설 부문 노동자의 권리를 보장하는 것은 탄소 중립적이고 기후 회복력이 있는 주택으로의 전환에 필수적인 부분이어야 한다.¹¹²⁾ 원주민은 소외되어 왔음에도 불구하고 기후 정의를 위한 투쟁에 앞장서 왔으며, 원주민 전통 지식 시스템은 기후 회복력이 높고 탄소 중립적인 주택 개발을 포함하여 기후 완화 및 적응을 위한 중요한 자원이다.
51. 국가는 녹색 전환, 빈곤 감소, 환경 보호, 지속 가능한 개발 및 청정에너지에 관한 정책을 포함하여 주택 전략, 기후 변화 관련 계획 및 기타 관련 정책 간의 조정과 일관성을 보장해야 한다. 차별 없는 주거권을 구체적으로 보장하는 법률과 2016-2025 바르셀로나 주거권 계획과 같은 기후 및 지속 가능성과 관련된 조치 및 의무는 정의로운 전환을 보장하는 데 도움이 될 수 있다.¹¹³⁾
52. 국가는 주택 부문에서 기업이 건물의 에너지 효율이나 건설 중 탄소 배출 수준을 허위로 표시하는 그린워싱을 방지하기 위해 안전장치와 감독을 강화해야 한다.
53. 2019년 분석에 따르면 제출된 국가별 기여안 164건 중 113건이 직간접적으로 도시 고려 사항을 포함하고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁴⁾ 2020년에는 136개 국가가 국가적으로 결정된 기여사항에서 건물 배출 감축을 언급했다.¹¹⁵⁾

109) “독일의 저렴한 하계 열차 요금, 180톤의 탄소 오염 예방”, 예일 환경 360, 2022년 8월 31일.

110) 인권과 기업 연구소, 설계에 의한 존엄성: 인권 및 건축 환경 라이프사이클(2019).

111) A/HRC/50/57, 제32항.

112) 국제노동기구, 모두를 위한 환경적으로 지속 가능한 경제와 사회로의 정의로운 전환을 위한 가이드라인(@015) 및 인권과 기업 연구소, 설계에 의한 존엄성 참조.

113) <https://www.habitatge.barcelona/en/strategy/right-to-housing-plan>. 참조.

114) 유엔 헤비타트, 파리 협정의 지속가능한 도시화(나이로비, 2017), 9쪽.

115) UNEP, 2021 건물 및 건설 부문 국제 현황 보고서, 12-13쪽.



54. 도시와 농촌 모두에서의 기후 관련 영향에 대한 사람들의 취약성을 고려할 때, 국가가 국가 적응 계획을 수립하고 이행할 때 인간 정주 문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다.¹¹⁶⁾ 그러나 이러한 계획을 제출한 39개국 중 15개국만이 주택 분야에서 보다 상세한 조치를 제시했다.
55. 특히 국가 차원의 기후 계획은 주거에 미치는 영향과 기회에 대한 상호 참조가 제한적이며 인권적 관점을 거의 포함하지 않는다.¹¹⁷⁾ C40 네트워크의 일부 회원 도시가 작성한 기후 행동 계획은 완화 및 적응 전략에 주거 차원을 구체적으로 통합하는 방법을 보여주는 예가 될 수 있다.¹¹⁸⁾
56. 탈탄소화가 주거의 비경제성과 노숙문제를 악화시키지 않고 모든 사람이 전환의 혜택을 공유할 수 있도록 하기 위해서는 총체적인 정책이 필요하다. 주거 부문의 친환경 전환 비용은 공공 기관, 납세자, 주택 소유주 및 세입자 또는 기타 영향을 받는 이해 집단 간에 공정하게 분담되어야 한다.¹¹⁹⁾ 이러한 조치의 예는 다음과 같다: 유럽연합에서는 “핏 포 55” 탈 탄소화 패키지로 인해 발생할 수 있는 사회적 영향을 해결하기 위해 사회기후기금이 제안되었다;¹²⁰⁾ 미국에서는 기후 및 청정에너지에 대한 연방정부의 투자로 인한 전체 혜택의 최소 40퍼센트가 취약한 지역사회에 돌아가도록 하는 것을 목표로 하는 범정부 프로젝트인 정의 40이 추진되고 있다;¹²¹⁾ 콜롬비아의 탄소중립 건물 로드맵에서는 에너지 빈곤을 겪고 있는 도시 및 농촌 지역의 취약한 지역사회에 우선순위를 두고 있으며,¹²²⁾ 냉방 수요 감축을 목표로 하는 인도 냉방 행동 계획에는 저소득층 집단의 주거에 대한 구체적인 조항이 있다.¹²³⁾ 네덜란드의 에너지스프롱 프로그램은 요금 절감을 통해 사회주택 개조에 투자하는 자금을 지원하여 세입자에게 추가 비용이 발생하지 않도록 한다.¹²⁴⁾ 주택 공동체 또는 협동조합과 같은 포용적이고 재분배적인 모델을 개발하면 소외 계층을 위한 지속 가능하고 저렴하며 포용적인 주택을 제공할 수 있다.

116) 유엔 헤비타트, 국가 적응 계획에서 도시 및 인간 정착 문제 해결: 국가 적응 계획 프로세스에 대한 UNFCCC 기술 지침 보완(2018).

117) 인권과 기업 연구소.

118) https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Mapped-Cities-with-a-climate-action-plan?language=en_US

119) 인권과 기업 연구소, 더 나은 건물(들).

120) <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

121) <https://www.thejustice40.com/>

122) https://drive.google.com/file/d/1m_IXAjLhtGxdh0k-YAMNCpi29vMc0kk4/view

123) 인도 국가인권위원회 제출.

124) 노숙자를 위한 유럽 국가 기후 연맹 제출.

57. 2010년, 국가는 기후 변화에 대응하기 위한 개발도상국의 적응 및 완화 실천을 지원하기 위한 재정 메커니즘의 운영주체인 녹색기후기금을 유엔기후변화협약 산하에 설립했다. 개발도상국의 필요를 해결하기 위해 2020년까지 매년 1,000억 달러를 동원하겠다는 2010년의 약속¹²⁵⁾은 아직 실현되지 않았다. 기존 메커니즘에서는 지역 수준에서 재원을 제공하는 데 상당한 지연과 장애가 있다. 도시, 지방 정부, 주택 공급업체, 주택 협동조합, 주민 협회를 포함한 지역 주체들이 접근할 수 있는 주택 부문의 완화 및 적응 개입을 위한 국제 재원 제공을 위한 간소화되고 효율적인 메커니즘이 필요하다. 또한, 국제노동기구와 인권 및 극빈 특별보고관이 제안한 바와 같이 사회 보호를 위한 글로벌 기금을 조성하면 무엇보다도 기후 영향을 받는 사람들을 위한 사회적 보호 기반을 유지할 수 있다.¹²⁶⁾
58. 모두를 위한 권리를 준수하고 기후 회복력이 있으며 탄소 중립적인 주택으로의 정의로운 전환을 위한 재원은 마련 가능하다. 부족한 것은 정치적 의지이다. 안전하고 깨끗하며 건강하고 지속 가능한 환경의 향유와 관련된 인권 의무 문제에 관한 특별보고관은 글로벌 부유세, 환경에 해를 끼치는 보조금의 방향 전환, 글로벌 탄소세, 탈세 및 회피 감소, 기후 행동을 위한 특별 인출권, 부채 탕감, 공적개발원조 약속 이행 등의 조치를 통해 지속가능개발목표 실현을 위해 연간 7조 달러를 모금할 수 있음을 보여주었다.¹²⁷⁾
59. 모두를 위한 기후 회복력 있고 탄소 중립적인 주택으로의 인권 기반 전환을 위해서는 기후 위기를 초래한 가장 큰 책임이 있는 사람들로부터의 기후로 인한 주택 영향에 대한 구제책과 보상이 필요하다. 북반구 국가들은 누적 온실가스 배출에 불균형적으로 기여해 왔으며, 일부 분석에 따르면 역사적 초과 배출량의 최대 92%에 대한 책임이 있는 것으로 나타났다.¹²⁸⁾ ‘극심한 탄소 불평등’이 존재해 전 세계적으로 가장 부유한 1%의 사람들이 1990년부터 2015년 사이에 인류의 최빈층보다 두 배나 많은 배출에 책임이 있다.¹²⁹⁾ 산업혁명 이후 전 세계 온실가스 배출량의 약 63%는 90개의 탄소 메이저로 추적가능하다.¹³⁰⁾ 책임 메커니즘의 기초로서, 과잉 건축을 통해 기후 위기에 기여한 사모펀드 및 부동산 금융의 책임을 규명하기 위한 추가 연구가 필요하다.

125) UNFCCC 당사국총회, 결정 2/CP.15, 제8항, <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report> 참조.

126) A/HRC/47/36.

127) A/77/284.

128) Jason Hickel, “기후 붕괴에 대한 국가적 책임 정량화: 지구 경계를 초과하는 이산화탄소 배출에 대한 평등 기반 기여 접근법”, 제4권(2020년 9월).

129) Tim Gore, “탄소 불평등에 맞서기: 기후 정의를 코로나 19 회복의 중심에 두기”(옥스팜 인터내셔널, 2020).

130) Richard Heede, “화석 연료 및 시멘트 생산업체에 대한 인위적 이산화탄소 및 메탄 배출량 추적: 1854-2010”, 기후 변화, 제 122권(2014).



60. 개발도상국은 2030년에 기후변화로 인해 2,900억 달러에서 5,800억 달러의 경제적 손실과 비경제적 손실에 직면할 것으로 추정되며, 2050년에는 이러한 손실이 1조 7,000억 달러에 달할 것이라는 예측도 있다.¹³¹⁾ 2000년에서 2019년 사이에 화석 연료 산업이 벌어들인 엄청난 이익은 기후에 가장 취약한 55개 국가의 기후로 인한 경제적 손실 비용을 거의 60배 이상 충당할 수 있다.¹³²⁾ 따라서 “현재와 미래의 기후 변화 관련 손실과 피해를 해결하기 위한 공평하고 유연하며 책임감 있는 메커니즘은 기후 정의의 필수 요소”이다.¹³³⁾
61. 특별보고관은 제27차 유엔기후변화협약 당사국총회에서 적정 주거권의 관점에서 손실과 피해에 대응하기 위한 기금¹³⁴⁾을 설립하기로 한 결정을 원칙적으로 환영한다. 그러나 기금을 통해 제공되는 지원이 실제로 영향을 받은 사람들, 특히 기후 관련 영향으로 인해 주택이 손상되거나 파괴된 사람들에게 어떻게 전달되는지 보장하는 방법은 아직 해결해야 할 과제이다. 특별보고관이 보기에, 이를 위해서는 기금의 실행, 관리 및 감독에 대한 공공 통제 메커니즘과 강력한 시민 사회의 참여가 필요하다.
62. 현재 기후 재원의 압도적 다수는 보조금이 아닌 대출 또는 비 보조금 수단으로 제공되고 있다.¹³⁵⁾ 또한 기상이변은 이미 부채가 많은 국가들을 더 깊은 빚더미로 몰아넣고 있다. 특히 기상이변의 이후 부채 상황을 중단하거나 취소하는 것은 국가가 긴급 대응과 재건에 필요한 자원을 확보하기 위해 필요하다.¹³⁶⁾

VI. 결론 및 권고

63. 적정 주거권의 프레임워크에 따라, 국가는 기후 변화가 주거에 미치는 영향을 해결하고 이를 완화하며 예측 가능한 피해를 예방하기 위해 가용 자원을 최대한 사용할 의무가 있다. 기후 위기에 비추어 볼 때 권리의 핵심 요소인 임차권 보장, 서비스 가용성, 경제성, 거주 가능성, 접근성, 적절한 위치 및 문화적

131) Anil Markandya, Mikel Gonzalez-Eguino, “손실과 피해에 대한 기후 재원 수요 파악을 위한 통합 평가: 비판적 검토”, 기후 변화로 인한 손실과 피해: 개념, 방법 및 정책 옵션, Reinhard Mechler 외, 편집(스프링어, 2018).

132) 손실과 피해 연합 “지연의 비용: 손실 및 피해에 대처하기 위한 재원히 COP27에서 합의되어야 하는 이유”(2022년 10월).

133) <http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-11/2022-11-02-HC-Open-Letter-to-UNFCCC-COP27.pdf>.

134) <https://unfccc.int/documents/624440>. 참조.

135) 옥스팜 인터내셔널, “2020 기후 금융 그림자 보고서”

136) Tess Woolfenden, Sindra Sharma Khushal, “부채와 기후 위기: 기후 정의가 부채 정의를 포함해야 하는 이유”(2022년 10월).

적절성은 새로운 의미를 얻는다. 특별보고관은 적정 주거에 대한 권리가 깨끗하고 건강하며 지속 가능한 환경에 대한 권리와 완전히 조화되어 해석되기 위해서는 주거의 지속 가능성이 적정 주거에 대한 권리의 추가적인 핵심 요소가 되어야 한다는 것을 인식할 때라고 생각한다. 지속 가능성은 국가가 집단적 생존과 그에 따른 주거권을 훼손하는 방식으로 적정 주거에 대한 권리를 무한정 실현해서는 안 된다는 것을 의미한다. 대신 주거 자체의 탄소 발자국을 줄이고 기후 변화에 대한 주택의 회복력을 보장해야 한다.

64. 기상이변과 점진적으로 발생하는 사건은 주거권 향유에 중대하고 지속적인 영향을 미친다. 기상이변의 빈도와 위험성, 그리고 점진적으로 발생하는 기상이변의 장기적인 영향은 이미 분명하다. 이러한 사건은 주택을 손상 및 파괴하고, 변화하는 상황으로 인해 기존 주택을 부적절하게 만들며 기후 이주를 유발하며 경우에 따라 지역사회의 영구적인 이전을 요구할 수도 있다. 재건축은 불평등을 해결하고 임차권 보장, 주택 회복력, 탄소 중립성을 달성할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 재건 노력이 기후재난 피해자의 주거권에 해로운 영향을 미쳐서는 안 된다. 국가는 다음과 같은 의무를 가진다:

- (a) 주거의 기후 회복력과 기후재난 대비를 개선하기 위해 영향을 받은 주민들과 협의하고 이들의 참여를 바탕으로 지속적으로 노력한다. 여기에는 기후 위험을 매핑, 식별, 대비 및 완화하고 취약 계층의 대표와 함께 참여형 이웃 계획 연습에 참여하기 위한 지역 또는 지역 전략이 수반된다;
- (b) 모든 기후 적응 계획에 비공식 거주지와 그 거주민을 포함시킨다;
- (c) 기금, 자재, 시설 및 인프라 제공을 포함하여 기후 사건 이후 안전하고 적절한 피난처 및 재건 지원을 제공한다. 이러한 맥락에서 특별보고관은 이전 임무 수임자가 제출한 분쟁 후 및 재난 후 재건¹³⁷⁾ 및 재난 구호 활동¹³⁸⁾에 대한 보고서에 포함된 권고를 재차 강조하고자 한다.
- (d) 기후로 인한 이주의 경우, 목적지에서 임차권 보장을 포함하여 권리를 준수하고 회복력이 있으며 내구성 있는 주거 솔루션을 보장하기 위해 이익 단체와 협력한다;

137) A/HRC/16/42.

138) A/66/270.



- (e) 재정착 및 재배치는 피할 수 없고 위험 지역에 인간 거주지를 유지하는 것이 지속 불가능하여 엄격하게 필요한 경우에만 추진되도록 보장한다. 모든 재정착 및 재배치는 영향을 받는 지역 사회와 수용하는 지역 사회의 완전한 협의와 참여를 통해 계획되고 실행되어야 하며, 개발 기반 퇴거 및 이주에 관한 기본 원칙과 지침¹³⁹⁾ 및 기타 적용 가능한 인권 규범(예: 유엔 원주민의 권리에 관한 선언)을 준수해야 한다.
65. 위의 조치는 적정 주거권을 강화하는 방식으로 수행되어야 한다. 적정 주거권은 참여권과 밀접하게 연관되어 있으므로 국가는 기후 관련 조치 및 정책의 개발, 이행, 모니터링 및 평가에 있어 소외 계층을 포함한 모든 영향을 받는 사람들의 정보 접근과 참여를 보장해야 할 의무가 있다. 여기에는 비공식 거주지에 거주하는 사람, 노숙자, 장애인, 노인, 여성, 어린이, 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더, 간성 및 다양한 젠더의 소유자, 소수 인종 및 민족, 원주민, 농민, 어민, 이주민, 난민 및 국내 실향민이 포함된다. 또한 국가는 보편적으로 인정되는 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하기 위한 개인, 집단 및 사회 기관의 권리와 책임에 관한 선언(인권 옹호자 선언)에 따라 기후 및 주거권 옹호자의 중요한 역할을 인식하고 이들의 보호를 보장해야 한다.
66. 국가는 모든 기후 완화 및 적응 프로젝트가 적절한 주거에 대한 권리를 준수하고 불평등을 심화시키거나 기후 젠트리피케이션, '녹색 강탈', 강제 퇴거, 지역사회의 임의적 이주를 초래하지 않도록 보장해야 한다. 국제기구와 메커니즘, 공여국 및 기업은 모두 실사 의무를 가지며, 그들이 자금을 지원하는 완화 및 적응 프로젝트가 적정 주거권 또는 기타 인권 규범을 위반하지 않도록 안전장치와 고충처리 메커니즘을 마련해야 한다.
67. 국가는 적정 주거권을 차별 없이 보호, 존중 및 이행하기 위한 법률을 채택해야 한다. 또한 다음을 수행해야 한다:
- (a) 국가 기후행동계획, 국가결정기여금 및 국가적응계획에 적절한 주거에 대한 권리를 포함시킨다.
 - (b) 국가 주택 전략이 기후 위험을 고려하고 기후 정책과 조율되도록 보장해야 한다.
68. 주택 부문은 기후변화에 크게 기여하며, 에너지 소비와 건설 부문에서만 전 세계 에너지 관련 이산화탄소 배출량의 37퍼센트를 차지한다. 1인당 주거 공간의 증가, 오염 물질 배출, 삼림 황폐화, 사막화, 생물 다양성 손실, 도시 팽창은 모두 기후에 부정적인 영향을 미치는 추가 배출에 기여한다. 그 어느때보다 주거를 필요로 하는 증가하는 세계 인구를 고려할 때, 주거의 지속가능성을 보장해야 한다.

139) A/HRC/4/18. 부록 1.

69. 적정 주거권의 실현은 특히 많은 선진국에서 실현되어 온 방식으로 계속된다면 다른 권리(예: 교육권 또는 법 앞에 평등할 권리)의 실현과 비교할 때 기후에 매우 큰 영향을 미친다. 특별보고관은 적정 주거를 정의할 때 1인당 최소 면적뿐만 아니라 최대 면적도 고려해야 한다는 견해이다. 일부를 위한 주거 환경의 개선이 다른 사람들과 미래 세대를 위한 적정 주거권을 훼손해서는 안된다.
70. 국제 기후 협약에 따른 인권 의무와 의무는 국가가 다음을 포함하여 모든 사람을 위해 권리를 준수하고 기후에 탄력적이며 탄소 중립적인 주거로의 정의로운 전환을 가능한 한 빨리 달성할 것을 요구한다.
- (a) 에너지 효율 표준 채택, 개보수 장려, 고효율 및 저배출 조명, 가전제품 및 장비 시스템 사용, 난방, 조리 및 기타 필요를 위해 여전히 화석 에너지에 의존하는 가정에서 환경 친화적인 방식으로 생산된 전기 및 기타 친환경 에너지원에 대한 접근성 확대 등 가정의 에너지 효율을 개선하기 위한 노력을 강화한다.
 - (b) 기존 주택 재고의 주거 수요 충족을 장려하여 사용되지 않는 건물을 안전하게 복원하여 주거 공간으로 사용하고, 낡은 건물을 개조 및 개보수하며, 공가 및 보조 주택을 주요 거주지로 사용할 수 있도록 적절한 세제 정책 등을 통해 장려한다. 후자의 맥락에서, 국가는 주거 부문의 기후 완화를 보장하기 위해 주택의 금융화(140)에 대한 권고를 이행해야 한다.
 - (c) 주택 건설 시, 주요 건물 구성 요소에 저렴하고 접근 가능한 탄소중립 구현 탄소뿐만 아니라 목재, 점토, 짚과 같은 재생 가능한 재료 또는 재활용 재료의 사용을 장려한다.
 - (d) 모두에게 합리적인 가격의 새로운 탄소 중립적이고 기후 회복력이 있는 사회주택 개발에 투자한다.
 - (e) 도시 계획 정책이 기후 변화, 재난 위험 감소, 에너지 대응, 토지 이용, 교통, 서비스 위치 및 인프라 형평성을 통합하고 이러한 노력에 비공식 정착촌과 거주민을 포함하도록 보장한다.
71. 많은 국가에서 주택에 대한 일차적 책임이 지방 및 지역 정부에 있다는 점을 감안할 때, 모두를 위한 권리를 준수하고 기후 회복력이 있으며 탄소 중립적인 주택으로 전환하기 위해 국가는 다음을 보장해야 한다. 지방 및 지역 정부가:
- (a) 지역 차원에서 인권, 주택 및 기후변화 분야의 기술적 전문성을 구축하는 등 적절한 권한과 인적 및 재정적 자원을 갖추고 있다.
 - (b) 기존의 불평등을 고착화하거나 장기적인 기후 위험을 초래하지 않도록 참여형 토지 이용 계획과 도시 계획을 적극적으로 수행한다.

140) A/HRC/34/51.



(c) 기후 완화 및 적응 정책의 실행을 위해 국가 차원의 기관으로부터 충분한 리더십, 조정 및 감독을 제공받는다.

72. 기업 및 비국가 행위자는 인권 실사를 수행하고 그들에게 책임이 있는 인권 침해를 구제해야 한다. 이를 위해서는 다음이 필요하다:

(a) 기업은 기업, 사회 및 거버넌스 정책에 적정 주거권을 포함해야 한다.

(b) 건축 및 디자인 회사는 기후 회복력 및 탄소 중립 주택으로의 전환을 염두에 두고 설계하고, 소외 계층의 요구에 특히 주의를 기울여 지속 가능한 재료와 프로세스를 혁신한다.

(c) 건설 및 엔지니어링 회사는 자재를 조달할 때 기후 영향을 고려하고 저탄소 건설 공정 및 방법의 활용을 고려한다.

(d) 투자자와 개발자는 과잉 건축을 조장하는 단기 수익 극대화를 위한 투자에서 벗어나 기후 회복력이 있는 탄소 중립 주택을 적극적으로 지원한다.

(e) 건물 소유주 및 관리자는 건물 운영 시 발생하는 탄소 배출량을 줄이기 위해 노력한다.

73. 권리 기반 접근 방식은 총체적이고 장기적인 관점을 채택하고, 피해를 방지하기 위한 안전장치를 채택하고, 책임 메커니즘을 마련하고, 의사결정 과정에 대한 정보를 제공하고, 영향을 받는 사람과 집단의 참여와 포용을 보장하고, 차별을 금지하고, 가장 취약한 사람들의 요구를 우선시하는 동시에 공동의 이익을 증진하는 것을 수반한다.¹⁴¹⁾

74. 건축 환경과 주택 부문에서 탄소 배출을 억제하려는 노력이 가계의 주거 및 에너지 비용을 상승시키고, 적절하고 저렴한 주택의 글로벌 적자를 더욱 확대하거나 기존의 취약성과 소외를 증가시키지 않도록 하는 것이 중요하다. 정의로운 전환에서 주거의 경제성을 보장하기 위한 조치에는 다음이 포함될 수 있다.

(a) 저소득 가구와 비공식 주택에 거주하는 사람들을 포함하여 대상을 정한 재정 지원을 제공한다.

(b) 주거 부문의 친환경 전환 비용을 공공 기관, 납세자, 주택 소유자 및 세입자 또는 기타 영향을 받는 이해 집단 간에 공정하게 분담한다.

(c) 임대료 상한제, 세입자 보호, 복합용도 개발에서 진정으로 저렴한 주택 비율에 대한 요구 사항, 향후 에너지 절감에 대한 개조 대출 연계 등을 통해 건물 개조 또는 친환경 건물 요건이 주택 비용을 증가시키지 않도록 한다.

141) 인권과 기업 연구소, 설계에 의한 존엄성. 22쪽.

(d) 저렴한 공공주택 또는 사회주택에 투자한다.

75. 특별보고관은 국제 사회에 다음을 촉구한다.

- (a) 기후변화의 악영향에 특히 취약한 개발도상국을 위한 주택 부문의 완화 및 적응 개입을 위한 국제 재정 지원 제공을 위한 간소화되고 효율적인 메커니즘을 구축할 것;
- (b) 최근 설립된 손실 및 피해 기금이 가능한 한 빨리 자원화되고 운영되며, 효율적으로 지출되고, 공공 통제 메커니즘과 시민 사회 행위자의 참여 메커니즘을 포함하고, 기후 관련 영향으로 인해 주택이 손상되었거나 거주 할 수 없게 된 사람들에게 실제로 지원이 이루어지도록 보장한다.
- (c) 기후 위기를 초래한 가장 큰 책임이 있는 사람들로부터 기후로 인한 주택에 대한 영향에 대한 구제 및 보상을 받기 위한 국제적 메커니즘을 구축한다.
- (d) 과잉 건축을 조장한 국가와 사모펀드 및 부동산 금융 기관의 역사적 책임을 규명하고, 이들이 기후 위기에 기여한 정도에 따라 모든 구제 및 보상 메커니즘에 비례적으로 참여하도록 보장한다.
- (e) 정부가 주택이 손상되거나 파괴된 사람들을 위해 기후 효율적이고 탄력적인 재건을 보장할 수 있도록 극심한 기후 사건의 여파로 부채 상황을 중단 또는 취소할 수 있도록 허용한다.

기후변화와 인권 관련 주요 해외 문헌 자료집

발행일 2023년 7월 10일

발행처 국가인권위원회

주소 04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩

전화 (02)2125-9838 FAX (02)2125-0913

인쇄처 디자인모장

전화 (02)2278-1990 FAX (02)2278-1992

I S B N 978-89-6114-965-5 93330

이 저작물은 국가인권위원회가 저작권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제·배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.

기후변화와 인권 관련 주요 해외 문헌 자료집



04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩 사회인권과
Tel : (02)2125-9838, Fax : (02)2125-0913 <http://www.humanrights.go.kr>

ISBN : 978-89-6114-965-5 93330