

국 가 인 권 위 원 회

결 정

제 목 기후위기와 인권에 관한 의견표명

주 문

국가인권위원회는 대한민국정부(대통령)에 기후위기와 인권에 대하여 다음과 같이 의견을 표명합니다.

1. 기후위기는 생명권, 식량권, 건강권, 주거권 등 직·간접적으로 인권에 광범위한 영향을 미치므로, 정부는 기후위기 상황에서 모든 사람의 인권을 보호·증진하는 것을 국가의 기본적 의무로 인식하고, 기후위기를 인권적 관점에서 접근하고 대응할 수 있도록 관련 법령 및 제도를 개선하여야 한다.

2. 우리나라 기후변화의 양상과 사회적·지리적 특성을 반영하여 기후위기 취약계층을 유형화하고, 기후변화가 취약계층의 고용, 노동조건, 주거, 건강, 위생 등에 미치는 위협 요소를 분석하여 취약계층 보호 및 적응역량 강화 대책을 마련하여야 한다.

3. IPCC 제6차 평가보고서(2022년)에서 발표된 국제기준을 고려하여 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령」의 2030 국가 온실가스 감축목표를 상향 설정하고, 2030년 이후의 감축목표도 설정하여 미래세

대의 기본권 보호를 위한 감축 의무를 명확히 할 필요가 있다.

4. 정부가 온실가스 감축목표를 설정할 때는 기업뿐만 아니라 농어민, 노동자, 장애인, 이주민, 소비자 등 기후위기에 더욱 취약한 계층의 참여를 보장하고, 이들의 의견을 반영하여 설정하는 것이 바람직하다.

5. 기후변화와 관련된 기업공시를 강화하는 등 기업의 온실가스 감축을 유도할 수 있는 제도 및 정책 도입을 통해 기업의 책임성과 투명성을 강화할 필요가 있다.

6. 기후변화에 따른 영향 측정 및 평가 결과, 온실가스 배출 관련 정보 등을 통합적인 정보제공시스템을 통해 체계적이고 투명하게 공개하여 모든 사람이 기후변화 관련 정보를 신속하게 이용할 수 있는 체계를 마련하여야 한다.

이 유

I. 개요

1. 의견표명의 배경

기후위기는 다른 어떤 것보다도 비교할 수 없을 정도로 광범위하게 인권에 부정적 영향을 미치는 최대 위협 요소가 되고 있으며, 이에 유엔을 포함한 국제사회는 기후변화의 원인을 규명하고 그로 인한 피해를 방지하려는 노력과 함께 기후위기를 인권의 문제로 접근하여 대응하고 있다. 유엔 인권이사회는 기후변화와 인권에 관한 12개의 결의를 채택하였고, 이를 통해 기

후변화와 인권 의무의 관련성, 국가의 의무, 기업의 책무, 국제적 책임을 강조하였으며, 2022년 제50차 유엔 인권이사회는 기후변화에 따른 취약계층 인권을 보호하는 내용의 유엔사무총장 보고서를 발표하였다.

국내에서도 기후위기를 인권적 시각에서 바라보는 움직임이 활발하게 전개되고 있는바, 2020년 12월 기후위기 피해자 40명이 기후위기로 인한 인권침해 대응을 요구하는 진정을 국가인권위원회에 제기하였고, 국가인권위원회는 2021년 「기후위기와 인권에 관한 인식과 국내외 정책 동향 실태조사」를 실시하였다. 그러나 기후위기로 인한 기본권 침해를 인정하는 국제사회 흐름에 비해 국내에서는 이에 대한 인식이 아직 충분히 형성되지 못한 것으로 판단된다.

따라서 기후위기로 인한 인권 문제와 국제사회 동향, 기후위기 관련 국내 법제와 한계 등의 검토가 필요하다고 보고, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 다음과 같이 검토하였다.

II. 판단 및 참고 기준

1. 판단 기준

「대한민국 헌법」(이하 “헌법”이라 한다) 제34조 제6항 및 제35조, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 “탄소중립법”이라 한다) 제2조 및 제3조, 제8조, 제47조, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령」(이하 “탄소중립법 시행령”이라 한다) 제3조, 「파리협정, Paris Agreement」(이하 “파리협정”이라 한다), 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”이라 한다) 제1조, 제6조, 유엔 「경

제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 “사회권규약”이라 한다) 제1조, 제11조, 제12조 등을 판단기준으로 하였다.

2. 참고 기준

유엔 인권이사회(HRC) 결의 A/HRC/RES/7/23, A/HRC/RES/10/4, A/HRC/RES/18/22, A/HRC/RES/26/27, A/HRC/RES/29/15, A/HRC/RES/32/33, A/HRC/RES/35/20, A/HRC/RES/38/4, A/HRC/RES/42/21, A/HRC/RES/44/7, A/HRC/RES/47/24, A/HRC/RES/50/9, IPCC 제5차 평가보고서(2014) 및 제6차 제1, 2, 3 WG 보고서(2022), IPCC 기후변화 2022: 영향, 적응 및 취약성(2022), 유엔 자유권규약 제6조(생명권)에 관한 일반지침서(2019), 유엔 환경과 인권 보호 의무에 관한 특별보고서(2019), 유엔최고대표사무소(OHCHR) 기후변화와 인권의 연관성에 관한 연구보고서(2009), 유엔 기후변화협약(UNFCCC) 제6차 세션에 대한 당사국 총회 보고서(2010), 기후위기와 인권에 관한 인식과 국내외 정책 동향 실태조사(2021) 등을 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. 기후위기와 인권

가. 인권 기반 접근의 필요성

기후위기 상황을 인권의 관점에서 접근하면 자유권(생명권), 사회권(노동권, 사회보장) 및 연대권(깨끗한 환경권)과 직결되어 있고, 기후위기로 침해되는 개별적 기본권은 생명권, 식량권, 위생에 대한 권리, 건강권, 주거권, 자기결정권, 교육권 등 사실상 인간의 모든 권리이다.

기후위기로 인한 피해는 사회적 차별구조인 성별, 인종, 사회적 지위, 장애, 직업, 거주지역 및 세대 등에 따라 피해 대상과 정도가 다르게 나타나며, 기후위기가 심화될수록 이와 같은 차별적 피해가 교차적으로 악화되고 재생산되는 과정이 반복된다. 이러한 맥락에서, 유엔 기후변화협약 제6차 당사국 총회에서 협약당사국은 인권에 기반한 접근이 여러 사회적, 문화적, 정치적, 경제적 문제를 해결하고, 특히 취약계층을 포함한 집단의 권한을 강화한다고 하면서, 모든 기후변화 관련 행동에서 인권을 온전히 존중하기로 합의하였다. 2019년 제74차 유엔 총회에서 발표된 ‘환경과 인권 보호 의무에 관한 특별보고서’에서도 “기후위기는 마실 수 있는 물, 음식, 위생적인 환경에서 살 수 있는 인간의 환경권 및 건강권, 생명권을 침해하고 있으므로 특히 정부는 기후 피해 시민들을 보호하기 위해 인권적 접근을 취해야 한다”고 강조하였다.

한편, 기후위기는 그 발생에 책임이 거의 없는 국가나 당사자가 위협에 더욱 노출되는 이른바 기후 불평등을 초래한다. 기후위기 문제는 동일 세대 내에서의 여러 집단적 특성에 따른 불평등뿐만 아니라 미래세대와의 불평등도 해소하는 평등원칙 차원에서 검토하여야 하며, 관련 정책 수립 시 가해책임과 보호책무를 규정함으로써 인권에 기반한 접근을 취해야 한다.

나. 기후위기와 취약 계층

어떤 계층도 기후위기의 부정적 효과로부터 완전히 자유로울 수 없으나, 기후위기 피해는 지역, 집단 및 개인적 특성에 따라 피해의 양상과 정도가 상이하게 나타난다. 2014년 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC) 제5차 보고서에 따르면, 비기후적 요인, 다차원적 불평등으로 인하여 피해를 입는 집단마다 각각 기후 취

약성과 피해 노출의 정도에 차이가 있으며, 사회·문화·정치·경제·제도적으로 한계 상황에 있는 소외된 사람들이 기후변화 취약계층이 될 수 있다고 적시하였다. 따라서 정책 입안에 앞서 기후위기 취약계층을 정의·분류하고, 계층별로 적합한 정책을 통해 기후 불평등 문제를 해소해야 한다.

다. 대한민국의 기후 관련 법률 및 정책 현황

대한민국정부는 2020년 국회 시정연설에서 2050년까지 탄소중립을 달성한다는 '2050 탄소중립 선언'을 하였고, 2050 탄소중립이라는 국가목표 달성을 위한 절차와 정책 수단을 규정한 탄소중립법이 2021년 9월 제정, 2022년 3월 시행되면서 대한민국은 탄소중립 비전을 법제화한 14번째 국가가 되었다.

탄소중립법 목적(제1조)은 온실가스 감축 및 기후 위기 적응대책을 강화하고, 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 발생 가능한 경제적, 환경적, 사회적 불평등을 해소하며 녹색기술과 녹색산업 활성화를 통한 경제와 환경의 조화로운 발전을 도모하는 데 있다. 탄소중립법 제8조는 2030년까지 온실가스의 배출량을 2018년 배출량의 35% 이상 감축하는 것을 목표(국가 온실가스감축목표, NDC)로 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제3조는 국가 온실가스감축목표를 2018년 배출량의 40%로 상향하고 있다.

대한민국정부는 2022년 탄소중립법 시행에 따라 2023년까지 「국가 기후변화 적응대책」의 보완 및 세부시행 계획을 수립하여야 하며, 2050탄소중립녹색성장위원회는 위 대책과 별도로 2023년 3월 「국가 탄소중립·녹색성장 기본계획」을 발표할 예정이다.

2. 기후위기와 인권에 관한 국제사회 동향

가. 파리협정

2015년 프랑스 파리에서 개최된 유엔 기후변화협약 제21차 당사국 총회에서 기후변화에 따른 전 지구적 위기 상황을 막고 기후 위기로 인한 불평등, 차별, 빈곤 등의 문제를 예방하고 해소하기 위해 교토의정서를 대체하는 파리협정을 체결하였다. 파리협정은 197개국에 탄소 감축 의무를 부과하고, 지구 온도 상승 폭을 산업화 이전 대비 2℃ 이내로 제한하는 목표를 설정하였으며, 국가온실가스감축목표(Nationally Determined Contributions; NDC) 도입·제출 의무를 규정함으로써 기후와 관련된 최초의 국제법적 의무를 부과하였다. 특히, 파리협정은 “기후변화가 인류의 공통 관심사임을 인정하고, 당사국들은 기후변화에 대응하는 행동을 취할 때 젠더 평등, 여성의 자력화, 세대 간 형평성뿐만 아니라, 인권, 건강권, 토착민·지역공동체·이주민·아동·장애인·취약한 상황에 놓인 사람들의 권리 및 발전권에 관한 각국의 의무를 존중하고 촉진하며 고려해야 함을 인정한다”고 명시하며 기후변화가 인권 문제임을 강조하였다. 대한민국은 동 협정을 2016. 11. 3. 비준하였다.

나. 국제기구

유엔인권이사회는 2021년 48/14 결의에서 기후변화 특별보고관을 임명하기로 하였고, 2022년 제50차 유엔인권이사회에서 특별보고관 수임사항에 대한 보고서가 발표되었다. 기후변화 특별보고관은 기후위기에 따른 인권증진에 관한 권고안 개발, 모범사례 발굴, 기후위기에 대한 인권기반 접근방식에 대한 의견 교환 등을 수행하고 있다. 2018년 유엔 여성차별철폐위원회는 「기후변화의 맥락에서 젠더와 관련된 재난 리스크의 감소」 권고문을 발표하였고, 2018년 유엔 사회권위원회는 특별성명에서 기후위기가 인권에 위

협이 된다고 지적하였으며, 2018년 유엔 자유권위원회가 발표한 일반논평은 기후위기와 인권의 관계를 전통적 자유권인 생명권의 문제로 접근하였다. 이어 2019년에는 여성, 사회권, 이주노동자, 아동, 장애인 등 5개 유엔 조약 기구 위원회가 ‘인권과 기후변화에 관한 공동성명’을 발표하였다.

아시아-유럽정상회의(ASEM)는 2022년 3월 ‘인권과 기후변화’를 주제로 3일간 세미나를 개최하였고, 세미나를 통해 기후위기 해결을 위한 인권 메카니즘 강화, 인권적 접근을 통한 유의미한 권고사항 도출, 모범사례 공유 등을 통한 국가인권기구간의 협력 등을 강조하였다. 유럽연합집행위원회(European Commission; EC)는 2014년 기업이 비재무정보를 공시할 때, 환경·인권과 관련된 사업의 추진, 성과, 견해 및 기업에 미치는 영향 등을 공시하라는 지침을 제정하였는데, 일관된 공시 기준이 없다는 지적에 따라 2021년 구체적인 의무 보고 사항을 포함한 가이드라인을 마련하였다. 이후 해당 가이드라인을 반영한 지침인 기업 지속가능성 보고 지침(Corporate Sustainability Reporting Directive; CSRD)을 채택하였고, 2022년 6월 EU이사회와 유럽의회는 CSRD를 2024년부터 적용하기로 결정하였다.

다. 국가인권기구

세계국가인권기구연합(Global Alliance of National Human Rights Institutions; GANHRI)은 2021년 11월 ‘기후위기 속 책임성 문제 해결 과정에서 국가인권기구의 역할’을 주제로 심포지엄을 개최하는 등 기후위기 대응을 위한 국가인권기구의 역할을 강조하고 있으며, 2022년 7월 ‘인권 및 기후변화 대응에 관한 국가인권기구를 위한 실용 지침서(Practical Guidance for NHRIs on Addressing Human Rights and Climate Change)’를 발표하면서 인권보호 및 증진을 위한 국가인권기구의 실질적인 역할을 강조하였다. 아

시아-태평양포럼(Asia Pacific Forum; APF)은 2022년 9월 제27차 연례회의에서 APF의 2022~2023년도 특별업무가 국가인권기구간의 협업을 통한 기후변화 경험 및 모범사례를 공유하는 것이라고 밝혔다.

프랑스 국가인권위원회는 2021년 “기후 비상 및 인권에 대한 의견”을 통해 프랑스 기후 행동의 핵심에 인권이 위치하도록 31가지 권고사항을 제시하였으며, 온두라스 국가인권위원회는 2018년 온두라스 정부에 기후변화가 농가에 미친 영향을 파악하여 종자, 농업, 유통방식 등을 변경하기 위한 역량을 강화하라고 촉구하였다. 필리핀 국가인권위원회는 2017년 필리핀 정부가 파리협정을 비준하지 않은 것에 대해 우려를 표명하고, 비준 이행 및 기후정책 이행을 위한 기후 적응 조치의 추진을 권고하였으며, 2022년 5월 국제적으로 ‘탄소를 대량 배출하는 기업(탄소메이저)’이 기후위기를 유발하고 인권침해에 책임이 있다는 보고서를 발표하였다.

라. 주요 판례

2015년 네덜란드 우르헨다 환경단체와 시민들이 정부의 온실가스 감축 노력이 부족하다며 배상을 청구한 소송에서, 네덜란드 대법원은 정부가 2020년 온실가스 감축 목표를 국제사회가 요구하는 수준(1990년 대비 25~26% 감축)보다 낮게 설정한 것은 「유럽인권협약」 제2조(생명권) 및 제8조(사생활 및 가족생활을 보호받을 권리)에 따른 자국민 보호 의무를 위반한 것이니 온실가스 감축 목표를 상향하라고 판결하였고, 이후 기후변화 피해가 국제인권법의 인권침해에 해당한다는 유사 소송이 진행되었다.

2021년 독일연방헌법재판소는 「연방기후보호법」이 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 55% 감축하는 것을 목표로 하고 있음에도 불구하고

고 2031년 이후 감축 목표가 규정되어 있지 않은 것은 미래세대의 기본권을 침해하는 것이므로 2022. 12. 31.까지 해당 내용을 개정하도록 하는 「연방기후보호법」 일부 위헌 결정을 하였다.

마. 기후변화 관련 기업 공시 사례

영국은 2019년 발표한 ‘녹색금융 전략(Green Finance Strategy)’에 따라 2021년 기후공시를 의무화하는 규정을 채택하였다. 이에 영국 금융감독청은 2021년부터 런던증권거래소의 프리미엄 상장회사들로 하여금 기후변화 정보를 연간 재무보고서에 포함시키도록 하였고, 2025년부터는 표준 상장회사를 포함한 모든 상장회사들로 하여금 기후공시를 하도록 하였다.

2019년 호주회계기준위원회(Australian Accounting Standards Board; AASB)와 감사기준위원회(Auditing and Assurance Standards Board; AUASB)는 공동으로 기후위험 공시에 관한 지침을 발표하여 기후위험을 구체적으로 인식할 것, 회사에 미치는 재무적 영향을 재무제표에 반영할 것, 외부감사인 또한 재무제표 위험의 일부로 기후위험을 고려할 것 등을 권고하였다.

3. 국내 기후위기 대응을 위한 개선 방향

가. 유엔환경계획의 발표 보고서에 따르면 사스, 메르스, 코로나19 등 팬데믹 상황의 원인 중 하나가 기후변화로 지적된다. 국제사회는 정부가 기후위기 문제를 해결하기 위해 법률을 제정하고 정책을 수립할 때는 인권적 접근방법에 기반하여야 함을 강조하고 있다. 이러한 가운데 국내에서도 2022년 태풍과 폭우로 반지하 주택과 지하 주차장이 침수되어 사망 사고가 발생하는 등 기후변화로 인한 인명 피해 사건이 빈번해지고 있다.

이와 같은 국제사회의 흐름 및 빈번해진 재난 상황, 생명권, 식량권, 건강권, 주거권 등 인권에 직·간접적으로 광범위한 영향을 미치는 기후위기의 특성을 고려하여, 정부는 기후위기 상황에서 모든 사람의 모든 사람의 인권을 보호·증진하는 것을 국가의 기본적 의무로 인식하고, 기후위기를 인권적 관점에서 접근하고 대응할 수 있도록 관련 법령 및 제도를 개선해야 한다.

나. 또한, 기후변화에 따른 영향력의 정도는 집단별로 다르고, 연령, 사회적·경제적 능력 등에 따라 대처 능력도 다르므로 정부가 기후위기 문제를 해결하기 위한 제도와 정책을 수립할 때 기후위기 취약계층에 대한 분석과 인권침해 사항에 대한 검토를 선행하여야 한다.

가령 탄소중립법 제47조 제1항은 정부는 기후위기에 취약한 계층 등의 현황과 일자리 감소, 지역경제의 영향 등 사회적·경제적 불평등이 심화되는 지역 및 산업의 현황을 파악하고, 이에 대한 지원 대책과 재난 대비 역량을 강화할 수 있는 방안을 마련하여야 한다고 규정하고 있으나, 같은 법 제2항은 실업의 발생 등 고용상태의 영향에 대해서만 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이에 따라 같은 법 시행령 제48조에는 고용상태 영향조사 등에 대해서만 규정하고 있을 뿐 기후위기 취약계층에 대한 구체적인 지원책은 규정하고 있지 않다.

뿐만 아니라 「제3차 국가 기후변화 적응대책(2021-2025)」 중 취약계층 중점 보호를 위한 정책은 폭염에 따른 쪽방촌 주민과 야외노동자 보호를 위한 과제에만 집중되어 있어 이 정책이 취약계층 보호 정책이라고 일반화하기는 어려운 상황이다.

따라서 정부는 기후위기는 취약계층의 고용문제 뿐만 아니라 노동 조건, 주거, 건강, 위생 등 일상에 광범위한 영향을 미치는 점을 감안하여 기후위기 취약계층의 보호와 적응역량 강화를 위한 포괄적인 대책을 추진할 필요가 있다.

다. 탄소중립법 제8조는 2030년까지 온실가스의 배출량을 2018년 배출량의 35% 이상 감축하는 것을 목표(국가온실가스감축목표, NDC)로 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제3조는 국가온실가스감축목표를 2018년 배출량의 40%로 상향하고 있다. 그러나, 상향된 감축 목표도 2022년 IPCC 제6차 평가보고서에서 강화된 감축 목표(2030년까지 2019년 배출량의 43% 감축)에는 미치지 못한다. 또한, 현재 탄소중립법에서 2030년 이후의 온실가스 감축 목표를 명시하지 않은 것은 감축량에 대한 세대 간 불평등을 초래할 수 있고, 독일 연방헌법재판소 판례 등에 비춰볼 때 미래세대의 기본권 보호의 무 위반 여지가 있다. 따라서 현세대와 미래세대의 온실가스 감축 부담의 비례성과 선진국으로서 대한민국의 감축 책임 등을 종합적으로 고려할 때, 정부의 추가적인 온실가스 감축 목표 설정이 요구된다.

라. 아울러 온실가스 배출은 산업활동 및 국민의 일상생활 등 거의 모든 분야에서 발생하므로 감축목표를 설정함에 있어서는 농어민, 소비자, 노동자, 이주민, 장애인, 소비자 등 다양한 사회 구성원의 참여를 통한 공론화 및 의견 수렴 과정이 필요하다.

마. 국가온실가스종합관리시스템에 따르면, 에너지 및 산업공정에서 배출되는 온실가스는 국내 총 온실가스 배출량의 약 95.7%를 차지하고, 2020년

자산총액 기준 상위 11대 그룹의 온실가스 배출량이 국내 총배출량의 약 64%를 차지하고 있다. 따라서 국가온실가스감축목표를 달성하기 위해서는 온실가스를 대량 배출하는 기업의 탄소 배출량 감축을 유도할 수 있는 제도 및 정책의 도입이 필수적이며, 금융위원회가 추진하고 있는 지속가능경영보고서 의무화 계획에 기후변화 관련 기업공시를 강화할 필요가 있다.

바. 정부는 기후변화의 영향에 대한 조기경보 정보, 적응 및 완화 조치, 잠재적 영향 및 자금 조달 등에 대한 투명성을 제공하고 시민들에게 정보에 기반한 참여를 보장해야 한다. 그러나 탄소중립법 시행령 제5조 제1항에 탄소중립국가기본계획을 수립·변경하는 경우에 공청회 개최 등을 통하여 이해관계자 등의 의견을 들어야 한다는 규정 이외에는 별도로 참여와 관련한 규정이 없어 여전히 법적·제도적 참여 통로가 미비하다.

또한 기후 관련 정보가 기상청 기후정보포털, 환경부 기후변화홍보포털, 국가기후위기적응센터 한국기후위기정보포털 등 다양한 기관을 통해 분산되어 제공되고 있으므로, 수요자 측면에서 정보 접근이 용이하도록 이를 통합하는 등 개선할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.