

국제앰네스티

COP26 을 앞두고 제시하는 국가 권고사항 인권에 부합하는 기후 행동

기후위기는 곧 인권위기이다.¹ 지구의 평균 기온 상승폭을 1.5°C 로 억제할 기회가 급속히 줄어들고 있다.² 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26)에서 각국은 배출량 감축, 기후금융, 손실 및 피해, 탄소 거래 제도 및 기후 역량강화를 위한 행동(Action for Climate Empowerment, ACE) 측면에서 과감한 조치를 채택함으로써 인권에 관한 의무를 이행해 현재와 미래 세대 모두의 인권을 보호해야 한다.

COP26 에 보내는 주요 인권 메시지

- 1.5를 지켜라!** 모든 정부는 지구의 평균 기온 상승폭을 1.5°C 로 억제하고 기후위기에 대한 각국의 책임과 역량 수준을 충분히 반영하는 새로운 또는 강화된 국가온실가스감축목표(이하 'NDC')를 제시해야 한다.
- 부유한 국가들은 기후금융에 대한 기여도를 높여** 연간 1 천억 달러 이상을 지원하겠다는 약속을 함께 지켜야 하며, 지원금 대부분을 차관이 아닌 무상 지원의 형태로 지원해야 한다.
- 부유한 국가들은 **새로운 자금의 추가 동원**을 토대로 하는 적절한 체계를 수립하는 데 합의하여, 기후위기가 야기한 손실 및 피해에 의해 인권적 타격을 입은 사람들에게 **충분한 보상을 비롯해 각종 지원과 구제책**을 제공해야 한다.
- 모든 국가는 기후 행동을 지연시켜 인권에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 상쇄조치에 의존하지 않고, 신속히 **화석연료를 점진적으로 제거**하기 위해 노력해야 한다. 실질적인 배출량 감축으로 이어지지 않으면 인권 보호 장치가 배제된 모든 다자적 탄소 거래 제도를 배격해야 한다.
- 각국은 인권에 부합하는 기후 정책의 효과적 이행을 위해, **기후 역량강화를 위한 행동(ACE) 차원에서 기후 교육, 대중 참여, 정보 접근성** 부문의 새로운 사업 계획을 채택해야 한다.

¹ Amnesty International, *Stop burning our rights! What governments and corporations must do to protect humanity from the climate crisis*, 7 June 2021, [amnesty.org/en/documents/pol30/3476/2021/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/3476/2021/en/)

² Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, 7 August 2021, [ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport)

매우 부적절한 2030 탄소배출 감축 목표

갈수록 심화하는 인권위기를 막을 기회가 급속히 줄어드는 것은 여전히 대다수 국가의 배출량 감축 공약이 1.5°C 목표를 지키는 데 턱없이 부족하기 때문이다. 과학자들과 유엔 기관들이 갖가지 긴급한 경고를 내놓고 청년, 선주민, 시민사회 단체들이 끊임없이 대중 동원 운동을 펼쳐도 큰 변화는 보이지 않는다.

특히 부유한 산업국가³들과 주요 배출국들이 정당한 의무를 이행하지 않고 있다. 10월 18일 현재, 아직도 많은 국가가 새로운 NDC를 제시하지 않았거나(중국, 인도, 사우디아라비아, 한국 등), 강화된 2030 목표치를 내놓지 않았다(호주, 브라질, 일본, 멕시코, 러시아 등). 캐나다, 유럽연합(EU), 영국, 미국 등의 다른 국가들은 앞서 제시한 목표보다 높은 수준의 2030 배출 감축 목표를 제시하긴 했지만, 이 수치는 그들의 책임과 역량 수준에 비해 여전히 미흡하다. 또한 이는 지구의 평균 온도 상승폭을 최대한 줄여 산업화 이전 대비 1.5°C 이내로 유지해야 할 필요성에 비추어봐도 부족한 수준이다.⁴ 이들 중 어느 국가도 2030년 또는 그 이후 가장 이른 시일 내에 탄소배출 제로를 달성하는 것을 목표로 삼지 않는다.

각국은 COP26에서 현재의 공약과 1.5°C 목표 사이의 거대한 격차를 인지할 뿐만 아니라 이를 하루빨리 메우기 위해 구체적이고, 정의로우며, 인권에 부합하는⁵ 계획을 채택하고자 노력해야 한다. 파리협정은 각국이 적어도 5년마다 더 높은 수준의 감축 계획을 내놓도록 요구하며(4조 9항), 언제든지 자국의 NDC를 상향해 이를 알릴 수 있다고 명시하고 있다(4조 11항). 각국, 특히 부유한 국가들과 주요 배출국들은 이를 시급히 이행해야 한다.

권고사항

국제앰네스티는 COP26에서 모든 당사국들이 다음 사항을 이행할 것을 촉구한다.

- 과학적 증거를 바탕으로 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 'IPCC')가 내놓은 권고사항에 따라 2030년까지 2010년 대비 전 세계 배출량을 45% 이상 감축하고 2050년까지 탄소중립을 달성하겠다는 공약을 채택하라.
- 2030년을 목표로 내놓은 현재 공약과, 기온 상승폭을 1.5°C 아래로 유지하는 데 필요한 노력 사이의 상당한 격차를 인정하고 이를 조속히 메우기 위한 구체적인 계획을 채택하라. 이를 위해 현재 1.5°C 목표에 부합하지 않는 NDC를 수립한 모든 국가는 정례대로 2025년에 차기 목표를 내놓을 것이 아니라 이보다 훨씬 이른 시점에 1.5°C 목표에 걸맞은 새 감축 계획을 제시해야 한다.
- 인권에 부합하는 정의로운 전환을 보장하고, 이를 이행하는 과정에서 정보 접근성과 대중 참여에 대한 권리를 존중하라.

강화된 NDC를 아직 제출하지 않았거나, 이미 제출한 NDC와 장기 전략이 1.5°C 목표에 부합하지 않는 국가들, 특히 부유한 산업국가와 주요 배출국은 다음을 이행해야 한다.

³ 국제앰네스티는 UNFCCC 부속서 1에서 '선진국'으로 간주되는 국가들을 부유한 산업국가로 지칭한다.

⁴ 참고: See Climate Action Tracker, *Global Update: Climate target updates slow as science demands action*, 15 September 2021, climateactiontracker.org/publications/global-update-september-2021/ 영국의 NDC는 2030년 국내 목표가 1.5°C 목표에 부합하기는 하나, 여전히 관련 이행 정책이 부족하고 기후금융 목표치가 불충분하기 때문에 “거의 충분(almost sufficient)”하다고 평가된다.

⁵ Elements of a human rights consistent emission reduction plan are outlined in Amnesty International, *Raising ambition in human-rights consistent climate pledges*, May 2021, [amnesty.org/en/documents/ior40/4055/2021/en/](https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/4055/2021/en/)

- 인권에 부합하는 새로운 형태의 야심찬 NDC와 장기적인 배출량 감축 전략을 제시하라. 이 계획들은 지구의 평균 기온 상승폭을 가능한 최저 수준이자 산업화 이전 대비 1.5°C 이하로 유지한다는 목표치에 부합해야 하며, 가능한 한 최단 기간 내에 배출량을 감축할 수 있는 각국의 역량을 반영해야 한다.
 - 부유한 산업국가들은 2030년이 되기 훨씬 전에 온실가스 배출량을 절반으로 줄이고 2030년 또는 그 이후 가장 이른 시일 내에 탄소배출 제로를 달성할 수 있도록 최대한 야심찬 감축 목표를 채택해야 한다.
 - 높은 역량을 보유한 개발도상국⁶들은 2030년 또는 그 이후 가장 이른 시일 내에 2010년 대비 온실가스 배출량을 45% 이상 감축하고 2050년까지 탄소배출 제로에 도달하기 위한 감축 목표를 수립해야 한다. IPCC는 지구온난화를 1.5°C 이하로 억제하려면 이러한 목표가 국제 차원에서 필요하다고 밝힌 바 있다.
 - 그 외 개발도상국들은 자국의 역량과, 기후 행동에 활용할 수 있는 모든 국제적 금융 지원 수준에 맞추어 최대한 빨리 1.5°C 목표에 부합하는 감축 목표를 수립해야 한다.
- 이미 채택한 현행 감축 목표와 계획들을 온전히 이행함과 동시에 이를 대폭 넘어설 수 있는 과감한 조치를 도입하는 한편, 인권에 부합하는 정의로운 전환을 보장하고 이를 이행하는 과정에서 정보 및 대중 참여에 대한 권리를 존중하기 위해 노력하라.

미흡한 기후금융

최근 몇몇 추가 공약이 발표되긴 했으나, 부유한 국가들이 2020년부터 2025년까지 매년 미화 1천억 달러 규모의 기후 기금을 공동으로 지원하겠다고 한 약속은 아직 지켜지지 않았고 여전히 이행 궤도에서 벗어나 있다.⁷ 이 금액도 지극히 부족하다고 여겨지는 지금, 설상가상으로 그마저도 비효율적으로 전달되고 있다. 부채 상황, 이자, 그 외 기후 행동을 목표로 하지 않는 재정을 제외하면 사실상 개발도상국에 전달되는 것은 약속한 금액의 3분의 1에 그친다.⁸ 기후금융 형태의 부채가 만연하게 되면 개발도상국의 지속 불가능한 부채 부담이 늘어나 해당 국가의 인권을 충족하기 위한 필요한 자원을 감소시키는 결과를 낳는다.

권고사항

COP26을 앞두고 국제엠네스티는 부유한 국가들에 다음과 같이 요청한다.

- 덜 부유한 국가들에 제공할 기금을 대폭 확대함으로써 해당 국가들이 인권에 부합하는 적절한 기후 행동과 정의로운 전환 조치를 이행할 수 있도록 충분히 지원하라. 각국은 해외 개발 지원을 위한 기존 공약과 기금에 더해 새로운 기후 공약을 내놓아야 한다.
- 미전달 금액에 대한 보상을 포함해 2025년까지 연간 미화 1천억 달러를 공동으로 지원하겠다는 약속을 이행할 명확하고 측정 가능한 지원 계획을 채택하라.

⁶ 국제엠네스티는 세계은행에 의해 “상위중간소득”으로 분류되는 동시에 G20에 속한 국가들을 “높은 역량을 보유한 개발도상국”으로 간주한다. 여기에 중국, 남아프리카 공화국, 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 한국, 인도네시아가 해당된다.

⁷ Organization for Economic Co-operation and Development, *Climate finance for developing countries rose to USD 79.6 billion in 2019 – OECD*, 17 September 2021, [oecd.org/newsroom/statement-from-oecd-secretary-general-mathias-cormann-on-climate-finance-in-2019.htm](https://www.oecd.org/newsroom/statement-from-oecd-secretary-general-mathias-cormann-on-climate-finance-in-2019.htm)

⁸ Oxfam, *Poorer nations expected to face up to \$75 billion six-year shortfall in climate finance*, 20 September 2021, [oxfam.org/en/press-releases/poorer-nations-expected-face-75-billion-six-year-shortfall-climate-finance-oxfam](https://www.oxfam.org/en/press-releases/poorer-nations-expected-face-75-billion-six-year-shortfall-climate-finance-oxfam)

- 일차적으로 차관이 아닌 무상 지원 형태로 저소득 국가들에 기후금융을 제공하고, 완화 자금과 적응 자금 사이의 더 나은 균형을 이룰 수 있도록 COP26 에서 명확한 공약을 채택하라.
- 2025 년 이후의 기후금융은 개발도상국들에 실질적으로 필요한 지원 수준을 고려해 더 높은 연간 목표를 수립하라.

손실 및 피해

기후위기는 이미 전 세계 사람들의 인권 향유에 심각한 해악을 끼치고 있다. 특히 저소득국가, 군소도서국, 연안국가, 건조 기후의 개발도상국 등은 가장 기후변화에 취약하지만 이에 대처할 자원 규모는 가장 한정적인 실정이다. 완화 또는 적응 조치로 예방할 수 없는 기후 여파로 인한 손실 및 피해에 대한 대처는 인권과 기후 정의 차원에서 우선시해야 하며, 이는 “전 세계적 차원의 불의와 인류의 고통을 가능한 한 모두 바로잡는 것을 목표”⁹로 하므로 각국이 마땅히 인정해야 한다.

손실 및 피해는 파리협정(8 조)의 핵심적인 부분임에도 불구하고, 개발도상국들이 실제 손실과 피해를 겪을 때 대응 자금을 지원하기 위한 체계는 지금까지 마련되지 않았으며 이 문제가 COP 회의의 영구 의제로 자리잡지도 않았다. 손실 및 피해의 영향을 입은 국가들에 과학적, 기술적 자문을 제공하고자 COP25 당시 유엔기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, 이하 ‘UNFCCC’) 산하에 구축한 기술 자문 기구인 ‘손실 및 피해에 관한 산티아고 네트워크(Santiago Network on Loss and Damage)’는 아직 운영되지 않고 있다.

권고사항

국제앰네스티는 COP26 에 참석하는 모든 UNFCCC 당사국에 다음 사항을 촉구한다.

- 새로운 자금의 추가 동원을 통한 적절한 지원 체계에 관해 합의하라. 이 체계는 기후변화 완화 및 적응 조치와 구별되며 보험의 개념을 뛰어넘는 것으로서, 기후에 취약한 개발도상국에서 기후위기로 인한 손실 및 피해에 의해 인권적 타격을 입은 사람들과 집단(선주민족 포함)에 시의적절한 대응 수단과 지원 및 구제책을 제공할 수 있어야 한다.
- 신규 금융 시설들이 정책 설계와 의사결정 단계에서 여성, 선주민, 아동, 그 외 소외계층 등 가장 많은 영향을 받는 사람들의 유의미한 참여를 보장하도록 요구하라.
- COP25 에서 구축한 ‘손실 및 피해에 관한 산티아고 네트워크’가 정상적으로 운영되고 강화되도록 보장하라. 이를 위해 기존에 약속한 기금 지원에 더해 새로운 추가 기금을 약속하고 금융 및 거버넌스 차원에서 적절한 체계를 갖추으로써, 가장 기후에 취약한 개발도상국과 집단들이 기후 여파로 인한 손실과 피해를 시의적절하게 예방하고 최소화하고 대응할 수 있도록 자원이 부족한 국가들에 기술적 지원을 제공하도록 해야 한다.
- 손실 및 피해를 UNFCCC 산하 기관들의 영구 의제로 확정해 회기마다 논의하도록 보장하라.

⁹ Report of the UN Independent Expert on human rights and international solidarity, 1 April 2020, UN Doc. A/HRC/44/44, para. 48.

탄소 거래 제도 (파리협정 6 조)

각국은 인권에 부합하는 방식으로 화석연료를 긴급히 단계적으로 제거하고 재생에너지로 대체해 절대 배출량을 감축하는 것을 우선순위로 삼아야 한다. 현재의 기후위기는 그 심각성과 위급성이 심화되어 각국이 탄소 시장이나 입증되지 않은 탄소 제거 기술을 통해 탄소 배출을 상쇄한다는 이유만으로 화석연료의 계속적 사용을 용인할 수 없는 상황에 이르렀다. 식재료 재배를 위한 토지를 줄이는 등 인권에 악영향을 미치는 방식으로 토지 사용법을 변경하는 것 또한 올바른 감축 방식으로 볼 수 없다.

파리협정 제 6 조에 명시한 이행규칙들과 관련한 협상을 진행할 때 가장 중요한 것은, 협력적인 배출량 감축 접근에 관한 규칙들이 전체 배출 감축 목표의 상향을 이끄는 동력이 되도록 하는 한편, 선주민족과 지역사회 등 영향 받는 모든 사람의 인권을 보장하는 것이다.

권고사항

국제앰네스티는 COP26 에 참여하는 모든 UNFCCC 당사국이 실질적인 배출량 감축으로 이어지지 않으며 인권 보호 장치가 배제된 모든 다자적 탄소 거래 제도를 배격할 것을 촉구한다. 특히 각 국가는 다음 사항을 이행해야 한다.

- 파리협정 6 조를 이행하기 위한 규칙들이 신속하고 실질적인 배출량 감축으로 이어지게 하고, 탄소 시장 및 기타 협력적인 접근법을 도입할 때 인권을 존중하고 보호하며 충족해야 할 의무를 인정하도록 보장하라.
- 6 조 2 항에서 명시한 양자간 협력적 접근 이행 규칙에는 당사국들이 선주민의 권리를 포함해 인권에 부합하는 접근을 이행해야 한다는 요구사항을 포함하라.
- 6 조 4 항에 명시한 지속가능한 발전 체계를 이행하기 위한 규칙에는 인권을 보호하는 충분한 장치를 포함하라. 이러한 보호 장치는 다음을 포함한다.
 - 6 조 4 항에 따라 당사국들이 프로젝트, 정책, 프로그램을 채택하기에 앞서 인권 영향 평가를 시행하도록 의무화하는 조항
 - 피해를 겪은 개인과 집단, 특히 소수 집단에 정보 접근권 및 적절한 참여 기회 보장
 - 기후변화 조치를 수립하는 과정에서 선주민의 경험과 지식을 이용할 때, 선주민의 자율적이고 사전적이며 정보에 입각한 동의권 존중
 - 6 조 4 항에 따라 실행하는 프로젝트가 피해를 일으킬 경우, 피해를 당한 집단이 구제책을 요청할 수 있는 독립적이고 용이하며 효과적인 고충처리 체계 수립
- 6 조에 명시된 체계에 따른 당사국 간의 협력이 효과적인 기후 행동에 또 다른 장벽을 만들지 않고 실질적인 배출량 감축으로 이어지도록 보장하라.
 - 조정 내용의 이행을 좌우하는 규칙을 포함해 이중 계산을 예방할 확실한 회계 체계를 수립하기 위해 명확한 규칙을 마련해야 한다.
 - 시민사회가 프로젝트를 조사하고 감시하며 검증할 수 있는 명확한 감독 도구와 독립적인 검토 체계를 수립함으로써 6 조에 명시한 배출량 감축 기준에 비추어 실제 발생한 완화 결과를 정확히 계산해야 한다.
 - 파리협정에 따라 각국이 수립한 배출량 감축 목표의 이행 정도를 판별할 때, 교토의정서 감축 목표의 달성치를 이월하거나 청정개발체제(CDM)를 통한 탄소 크레딧을 적용해 계산하는 것을 방지해야 한다.

- 한 국가가 사고팔 수 있는 탄소 크레딧의 양을 제한하는 등 탄소 크레딧의 판매와 구매 양쪽 측면에서 보호 장치를 마련해야 한다.

기후 역량강화를 위한 행동 (ACE)

기후변화에 관한 교육과 훈련, 대중의 인식 제고, 대중 참여 및 정보 접근성 등을 강화하는 것은 UNFCCC 및 파리협정의 중요한 일부일 뿐만 아니라 인권에 관한 각국의 의무 사항으로도 요청되며, 효과적이고 야심찬 기후 행동을 보장하는 데도 필수적이다. 그러나 기후 거버넌스 차원에서 이러한 원칙을 촉진하는 주요 플랫폼인 '2012-2020 기후 역량강화를 위한 행동에 관한 도하 사업 계획'은 인권법과 각종 기준 및 제도와의 명확한 연결점을 수립하지 못했고, 이를 UNFCCC의 모든 업무 흐름에 일관되게 통합하지도 못했다.

권고사항

국제앰네스티는 COP26에 참여하는 모든 UNFCCC 당사국에 다음 사항을 촉구한다.

- 인권에 부합하는 효과적인 정책 이행을 촉진할 수 있도록 기후 교육, 대중 참여 및 정보 접근성 부문에서 새로운 ACE 사업 계획을 채택하라. 구체적으로 다음 사항을 포함해야 한다.
 - 신규 ACE 사업 계획은 인권법과 각종 기준에 부리를 두어야 한다. 또한, 해당 계획은 정보에 대한 접근권, 대중적인 사안에 대한 참여, 표현·결사 및 평화적인 집회의 자유, 나아가 선주민의 자율적이고 사전적이며 정보에 입각한 동의를 포함해 각국의 인권 의무 사항에도 부합해야 한다.
 - 효과적이며 야심찬 기후 행동을 촉진하는 과정에서 환경 인권옹호자들의 역할을 인정하고, 유엔인권옹호자선언(UN Declaration on Human Rights Defenders)에 따라 이들을 보호하기 위해 노력해야 한다.
 - 새 사업 계획을 위한 구체적인 업무 계획을 수립하고 당사국들이 효과적으로 정기 보고를 이행하는 데 유용한 제반 환경을 마련해야 한다. 각국의 이행 정도를 측정할 때는 적절한 인권 지표와 목표 및 기준들을 적용해야 한다.
 - 당사국 간의 정보 공유를 개선하고, ACE의 모든 요소를 전보다 더 원활하게 UNFCCC 산하의 모든 업무 흐름에 포함하여 이행하도록 보장하는 체계를 구축해야 한다.
 - 각국이 NDC 개발 과정에서 ACE 요소들을 포함하고 이를 보고 내용에 포함하도록 요구해야 한다.