

국제앰네스티 공식 성명

2021년 11월 18일 문서번호: IOR 40/4989/2021

COP26 결과: 인권을 지키는 기후 행동을 위한 향후 12개월

국제앰네스티는 기후위기의 맥락에서 인권을 보호하는 것과 관련해 이번 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26)가 미미한 진전을 이루는 데 그쳐 극도의 실망감을 느낀다. 이전 당사국총회에서 내린 결정사항과 각국이 글래스고 회담 이전에 표명했던 입장을 개선한 측면으로는, 몇몇 형태의 화석연료 보조금을 점진적으로 제거하고 석탄발전을 단계적으로 감축해야 한다는 내용을 들 수 있다. 여기에는 2022년 말까지 각국의 2030 계획을 강화하고, 각국이 기후변화의 여파에 대응할 수 있도록 지원하는 기후 금융 비율을 높이는 데 적극 힘써야 한다는 촉구가 담겨 있다.

그러나 인권 보호와 관련해 국제 인권법이 규정하는 의무사항 측면에서 각국이 할 수 있고 해야 하는 역할에 비추어볼 때, 국제앰네스티는 이번 COP26 회담 결과가 재앙적 실패라고 생각한다. COP26 개최 전과 회담 중에 발표된 공약들이 여전히 지구의 평균 온도를 2.4°C 높이는 결과를 초래할 수 있음에도 불구하고,¹ 각국은 지구의 평균 온도 상승폭을 1.5°C로 제한하고 이를 달성하는 데 필요한 단계를 밟는 데 집중하지 않았다. 또한 회원국들은 적절한 형태의 금융을 충분히 마련하고자 노력하지도 않았으며, 기후변화로 인해 손실과 피해를 입은 공동체들에 제공할 보상 재원을 마련하는 일에도 심혈을 기울이지 않았다.

COP26 결과에 드러난 여러 허점은 인권보다 화석연료 기업들의 이익이 더 중시되고 있음을 여실히 보여준다. 이번 합의문은 석유·가스의 점진적 제거를 촉구하지 않으며, 앞으로도 석탄의 사용 및 생산을 허락하고, '효율적인' 화석연료 보조금도 허용한다. 탄소중립(net zero) 목표치에 초점을 맞춰 불필요한 탄소 크레딧 사용을 허용하는 조항들은, 입증되지 않은 기술과 탄소 거래에 근거한 실체 없는 탄소배출 조치를 옹호하며 각국이 실질적인 배출 감소를 지연시킬 여지를 제공한다. 이러한 논리에서 도출한 부적절한 환경·인권보호 조치들은 이런 프로젝트의 영향을 받는 선주민과 현지 공동체들을 더 위험한 상황으로 몰아넣는다. 일례로 이런 계획이 실행되는 과정에서 선주민과 현지 공동체들은 자신들의 땅에서 쫓겨날 수 있다.

앞으로 12개월간 국가온실가스감축목표(NDC)를 강화할 시간이 허락되었고 차기 COP27에서는 손실 및 피해가 의제에 포함되는바, 각국은 자국의 기후 정책을 재점검하고 이 정책들이 인권에 관한 의무사항을 충족하도록 보장해야 할 중대한 시점에 와 있다. 단순히 기존 정책을 다듬는다거나 장기 프로세스의 수를 늘린다고 이 목표를 달성할 수는 없다. 이제 그간의 기후 계획을 특징지었던 무기력을 떨쳐버릴 때다. 각국은 화석연료 기반 경제와 기타 온실가스 배출 출처를 유지하는 것이 현재와 미래에 기후위기의 영향을 받는 사람들의 인권을 침해하겠다고 날마다 결정하는 것과 같음을 깨달아야 한다. 더는 지체하지 말고 눈앞의 도전과제를 진지하게 인식하는 가운데 신속하게 행동해야 한다.

각국은 향후 12개월간 법적, 정책적으로 요구되는 대대적인 변화를 이행하고, 국내와 국외(부유한 국가들의 경우)에 필요한 자원을 대폭 동원해야 한다. 화석연료의 점진적 제거를 위한 즉각적인 계획을 이행하고, 화석연료 기반 경제에 의존하는 노동자와 공동체, 그 외 인권을 위협받는 사람들의 권리를 보호하고 증진하는 방식으로 에너지 사용의 정의로운 전환을 신속히 실행해야 한다. 부유한 국가들은 손실 및 피해 대응에 필요한 자원을 제공하는 등 기후 금융

¹ Climate Action Tracker, *Glasgow's one degree 2030 credibility gap: Net zero's lip service to climate action*, 9 November 2021, <https://climateactiontracker.org/press/Glasgows-one-degree-2030-credibility-gap-net-zeros-lip-service-to-climate-action/>

기여도를 대폭 늘려야 한다. 그리고 각국은 이런 점들에 관해 시민사회와 선주민, 그 외 일반 대중이 국내외에서 엄중한 감시와 압박을 행사할 것임을 각오해야 한다.

본 공식 성명은 COP26 회담에 앞서 국제앰네스티가 관심을 기울였던² 여러 주제—탄소배출 감축 목표, 기후 금융, 손실 및 피해, 탄소 거래 제도, 기후 역량강화를 위한 행동(ACE)의 사업 계획—를 인권의 관점에서 분석한 내용을 간략히 정리한다. COP26 결과 전체를 종합적으로 평가하지는 않는다.

지구 온도 상승폭을 1.5°C로 제한하기 위한 유의미한 공약 도출 실패

이 부문에 관한 COP26 결과는 다음과 같다.

- 온도 상승폭을 2.0°C가 아닌 1.5°C로 유지했을 때 기후변화의 여파가 훨씬 적고, 2030년까지 2010년 대비 글로벌 배출량을 45% 이상 감축해야 한다는 점을 인정했다. 그러나 이 감축 목표를 달성하고 온도 상승폭을 1.5°C로 유지하겠다는 뚜렷한 공약 없이 이를 시도해보겠다는 약속만 내놓았다.³
- 2022년 말까지 국가온실가스감축목표와 관련한 2030 목표치를 재검토하고 강화할 것을 각국에 요청했다.⁴ 그러나 이 요구사항은 1.5°C가 아니라 2.0°C를 목표로 한 파리협정을 기준으로 한 것이었으며, 온도 상승폭을 1.5°C로 제한하는 것은 “추구해야 할 노력 pursuing efforts”이라고만 언급했다.
- 최적 가용 기술을 적용해 각국의 장기 전략을 주기적으로 갱신하도록 권했으나⁵ 이 또한 1.5°C 목표치를 기준으로 삼지는 않았다. 이번 합의문은 “세기 중반 즈음까지 탄소배출 중립”을 달성하기 위한 장기 전략을 계속해서 언급함으로써,⁶ 각국이 입증되지 않았거나, 실행 불가능하거나, 해로운 탄소 포집 및 제거 방법을 옹호하며 화석연료의 점진적 제거를 연기할 여지를 제공한다.⁷ 또한, 이번 합의문은 세기 중반 즈음까지 우리가 공동으로 탄소배출 제로를 달성하려면 부유한 국가들이 다른 국가들보다 먼저 이 목표를 달성하고 저소득 국가들에 과도한 부담을 지우지 않아야 한다는 사실을 인정하지 않았다.
- “탄소 저감장치가 없는 석탄발전의 단계적 감축”과 “비효율적인 화석연료 보조금의 점진적 제거”를 위한 노력을 가속화하는 한편, “각국 상황을 고려해 가장 빈곤하고 취약한 국가에 집중적인 지원을 제공하고 정의로운 전환을 위한 지원이 필요하다는 점을 각국이 인정”하도록 요청했다.⁸ 화석연료 보조금과 석탄을 단계적으로 감축해야 할 필요성을 COP 의사결정에서 언급한 것은 이번이 처음이지만, 이 공약의 표현은 온도 상승폭을 1.5°C로 제한하는 과정에 인류애를 담기에는 너무나도 부족하다. 석탄 발전의 점진적 제거가 아니라 단계적 감축이라고만 언급했고, 석탄 사용의 종결 시점을 명시하지도 않았다. “탄소 저감장치가 없는 unabated” 석탄발전이란 표현은 입증되지 않은 탄소 포집 및 저장 기술을 근거로 석탄 발전을 계속 사용할 빌미를 제공한다.

² Amnesty International, Recommendations to states ahead of COP26 for human rights consistent climate action, 20 October 2021, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/4902/2021/en/>

³ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, paras 21 and 22, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf

⁴ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 29. States who have not yet submitted NDCs or long-term strategies are requested to do so as soon as possible in advance of COP27 (paras 28 and 32).

⁵ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 33

⁶ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 32.

⁷ Amnesty International, Stop burning our rights! – What states and corporations must do to protect humanity from the climate crisis, 7 June 2021, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/3476/2021/en/>, pages 58-61 and 81-84.

⁸ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 36.

또한 이번 결과는 각국이 ‘효율적(efficient)’이기만 하다면 화석연료 보조금을 유지할 수 있다는 명목도 제공한다. 화석연료 보조금은 전환의 관점에서만 제공되어야 한다. 즉 재생 에너지에 대한 접근성이 갖춰질 때까지 에너지 확보를 보장하기 위해서만 사용되어야 한다는 것이다. 화석연료 보조금이 효율적이라는 말은 핵무기가 수백만 명을 살상하는 ‘효율적인’ 수단이라는 맥락과 같은 의미로만 이해될 수 있다. 물론 이번 회담에서는 석탄을 대체할 재생 에너지 기반시설을 마련하고 석탄에 의존해온 공동체들이 대안적인 생계 수단을 확보하는 일을 지원하도록 저소득 국가들에 대대적인 국제 금융이 필요하다는 점이 언급되었다.

- 우려되었던 수준보다 더 강력한 국제 탄소 시장의 운영 규칙들을 채택했다. 그러나 온도 상승폭을 1.5°C로 제한하는 목표를 훼손할 만한 몇몇 허점이 남아 있었다. 예를 들어, 파리협정 6 조 이행을 위해 도입한 규칙들은 과거에 ‘획득(earned)’ — 즉, 과거 교토의정서에 따른 감축 목표 달성치를 이월한 — 탄소배출 감축 크레딧을 사용하도록 허용하고 있다.⁹ 게다가, 거짓된 기후 해법에 근거한 새 크레딧을 포함해 미승인 크레딧이 쏟아져 들어오게 할 허점들도 있다.¹⁰ 이렇게 되면 각국이 법적 의무사항에 따라 탄소배출 감축을 위해 가능한 모든 조치를 이행하기보다는 자국의 국가온실가스감축목표(NDC) 내 감축 규모를 제한할 우려가 있다. 이렇게 되면, 그동안 우리가 지속적으로 화석연료에 의존해온 탓에 이미 막대한 대가를 치르고 있는 사람들의 인권을 침해하는 결과가 발생할 수 있다.

각국은 ‘탄소중립(net zero)’ 목표보다는 ‘탄소제로(zero emissions)’를 토대로 1.5°C 목표치와 일관된 배출 감축을 이행할 수 있도록, COP27 보다 훨씬 앞서서 더 야심찬 목표를 시급히 수립해야 한다. 이 목표에는 화석연료 보조금 및 사용의 점진적 제거를 신속히 이행하겠다는 내용이 포함되어야 한다. 각국은 탄소 시장 및 다른 제도에 의존하는 방식으로 실질적인 배출 감소를 연기할 것이 아니라, 2030년까지 구체적이고 실질적인 배출 감소를 이루는 데 전념해 지구 온도 상승폭을 1.5°C로 제한함으로써 인권을 보호해야 한다. 충분히 이른 시일 안에 실질적인 배출 감소를 달성하려면, 여러 필수 조치 중에서도 모든 화석연료 — 석탄, 석유, 가스 — 의 생산과 사용의 점진적 제거를 신속히 이행해야 한다. 단, 이 과정에서 가장 큰 영향을 받는 사람들이 모두 참여하는 가운데 정의로운 전환을 실행하고 모든 사람의 인권을 보장해야 한다. 부유한 산업국가들은 기후위기에 대한 자국의 책임과 높은 자원 보유 수준을 반영하는 배출 감소 목표치를 적용해 다른 국가들보다 더 빠르게 자국 경제의 탈탄소화를 달성해야 한다.

구체적으로 다음 사항을 이행해야 한다.

- 부유한 산업국가들은 2030년이 되기 훨씬 전에 온실가스 배출량을 절반으로 줄이고 2030년 또는 그 이후 가장 이른 시일 내에 탄소배출 제로를 달성할 수 있도록 가장 야심찬 감축 목표를 채택해야 한다.
- 높은 역량을 보유한 개발도상국¹¹들은 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 국제적 수준에서 이러한 목표가 필요하다고 밝힌 바 있다.
- 그 외 개발도상국들은 자국의 역량 및 기후 행동에 이용할 수 있는 모든 국제적 금융 지원 수준에 맞추어 최대한 빨리 1.5°C 목표에 부합하는 감축 목표를 수립해야 한다.

⁹ Decision on Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, para 73, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12b_PA_6.4.pdf

¹⁰ Center for International Environmental Law, At COP26, a Failure of Vision, Action, Equity and Urgency, <https://www.ciel.org/news/at-cop26-a-failure-of-vision-action-equity-and-urgency/>

¹¹ 국제엠네스티는 세계은행이 “상위중간소득(upper middle income)” 국가로 분류하는 국가인 동시에 G20에 속한 국가들을 “높은 역량을 보유한 개발도상국”으로 간주한다. 중국, 남아프리카 공화국, 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 대한민국, 인도네시아가 여기에 해당한다.

불충분한 기후 금융 공약

이 부문에 관한 COP26 결과는 다음과 같다.

- 부유한 국가들이 2020년까지 매년 미화 1천억 달러를 공동 지원하겠다고 목표가 아직 이행되지 않았다¹²는 점을 “매우 유감스럽게” 생각하며, 선진국들은 시급히 1천억 달러를 온전히 제공하고 이를 2025년까지 이행할 것을 “촉구”했다.¹³ 2023년경에는 이 목표가 달성될 수도 있다고 예견되지만,¹⁴ COP26은 부유한 국가들이 앞서 약속했듯이 2020년에서 2025년 사이에 총 6천억 달러를 제공할 것을 요청하지 않았다. 게다가, 부유한 국가들이 저소득 국가에 제공하는 기후 금융은 일차적으로 부채가 아닌 보조금 형태를 띠어야 한다는 명확한 공약을 수립하지도 못했다. 이는 감당할 수 없는 부채를 안고 있는 가난한 국가들 — 기후위기에 대처할 준비가 가장 빈약한 나라들 — 을 위협하는 행위다.
- 회원국들은 전담 사업 계획을 수립해 2022년에서 2024년 사이에 논의를 지속하겠다는 데만 뜻을 모았을 뿐,¹⁵ 2025년 이후를 고려한 더 높은 수준의 양적인 공동 금융 목표에 합의하지는 못했다. 이러한 접근방식은 현재 사안의 시급성을 제대로 보여주지 못한다. 2030년까지 전 세계 탄소배출량을 절반으로 줄이는 데 필요한 기반 시설을 전환하려면 대규모의 자금을 동원해야 하며, 이를 위해서는 수백조 달러 규모의 국제 금융이 조성되어야 한다.¹⁶
- 개발도상국들의 이상기후 적응을 돕기 위한 기후 금융을 2025년까지 2019년 대비 최소 2배로 증액하도록 선진국들에 촉구했다. 이는 확대된 금융 자원을 제공함에 있어 완화와 적응 사이의 균형을 이루려는 맥락에서 제안된 것이다.¹⁷ 물론 이는 기후변화의 영향에 적응해야 하는 사람들을 지원하기 위한 기후 금융의 공백을 메우고, 완화와 적응 자금 사이의 균형을 달성하는 데 분명 중대한 진전이지만, 이 공약은 여전히 너무 빈약하고 지나치게 늦었다. 2025년에야 달성될 증액 자금은 현재 개발도상국들의 예상 필요사항에 여전히 미치지 못하며,¹⁸ 기후 금융의 총액을 확대하겠다는 공약과도 일치하지 않기 때문이다.
- 기후변화로 인한 여파가 점점 커지는데다 2019년에 발생한 코로나바이러스 감염병으로 인해 부채가 늘어난 결과 개발도상국들에 필요한 금융 지원이 점점 늘고 있다는 점을 인정했다.¹⁹ 또한, 이번 회담에서는 자금 지원에

¹² Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 44.

¹³ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 46.

¹⁴ *Climate Finance Delivery Plan; Meeting the US\$100 Billion Goal*, <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>

¹⁵ Decision on New Collective Quantified Goal on Climate Finance,

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/New_collective_goal_decision_1.pdf

¹⁶ UNFCCC 재정상임위원회 집계에 따르면, 153개의 NDC 중 78개가 필요 비용을 산출했으며, 이를 모두 합하면 2030년까지 5조 8천억에서 5조 9천억 달러 사이에 달한다. 산출된 비용의 11%만이 금융 지원의 출처가 국내 또는 국제여야 하는지를 명시하며, 이 중 5,020억 달러는 국제, 1,120억 달러는 국내 금융을 통한 조달이 필요한 것으로 확인된다. 참고: UNFCCC Standing Committee on Finance, First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement, 2021, para. 16, <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>. 해당 수치는 2021년 5월 31일을 기준으로 한다.

¹⁷ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 29.

¹⁸ 가장 최근의 기후 금융 유입 수치는 2019년을 기준으로 한다. 참고: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data_03590fb7-en. 2019년 수준을 기준으로 기후 적응을 위한 금융을 두 배로 늘리면 약 400억 달러가 동원된다. 연간 기후 적응 비용에 대한 금융 수요는 2030년까지 1,400–3,000억 달러, 2050년까지 2,800–5,000억 달러 규모에 이를 것으로 추정된다. 참고: United Nations Environment Program, *Adaptation Gap Report 2021*, 1 November 2021, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2021>

¹⁹ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 41.

있어 기후 취약성을 반영하는 방식, 양허 자원 및 특별 인출권을 포함한 다른 형태의 지원을 동원하는 방식을 심사숙고해줄 것을 관련 다자 기관들에 권고했다.²⁰

- 부유한 국가들, 다자개발은행, 그 외 금융 기관들에는 파리협정 목표에 맞춰 시급히 금융 활동을 정렬할 것을 촉구했다.²¹ 이는 분명 중대한 요구인데도 이에 관해 명확한 기준이나 기간을 언급하지는 않았다.

저소득 국가들에 적절한 금융을 지원하는 것은 단순히 인도주의적인 문제가 아니다. 이는 다른 국가들이 자국의 권리를 행사할 수 있도록 국제적 지원과 협력을 제공해야 할 각국의 의무 중 하나로 인권에 관한 의무사항이기도 하다. 저소득 국가들에 적절한 기후 금융을 제공하는 것은 지구의 평균 온도 상승폭을 1.5°C 미만으로 유지하도록 보장하는 데도 필수적이다. 가난한 국가일수록 충분한 자원이 있어야만 정의롭고 인권에 부합하는 전환 활동을 이행함으로써 가장 빠른 시일 안에 탄소 제로 경제와 복원력 있는 사회를 구축할 수 있기 때문이다. 그러므로 부유한 국가들은 2020 년에서 2025 년 사이에 제공하기로 약속한 미화 6 천억 달러를 실제로 전달하겠다는 목표 아래 자국의 기여도를 시급히 확대해야 한다. 나아가 저소득 국가들에 제공하는 기후 금융은 부채가 아니라 보조금 형태를 보장하고, 완화와 적응 자금 사이에 더 나은 균형을 이룰 수 있도록 각자가 내놓은 공약을 신속히 이행해야 한다. 또한, 개별 또는 공동으로 국제 기후 금융으로 지원할 할당량을 대폭 확대할 준비를 갖추고, 이를 저소득 국가들에 알림으로써 기후 프로젝트를 위한 효과적인 국가별 계획을 수립하도록 해야 한다.

손실 및 피해 구제를 위한 자금 지원 공약 부재

이 부문에 관한 COP26 결과는 다음과 같다.

- 기후위기로 인한 손실 및 피해의 영향을 받은 저소득 국가를 지원하기 위해, 기후변화 완화 및 적응과 구별되고 보험의 개념을 뛰어넘는 새로운 자금을 추가로 제공할 금융 시설 및 기타 메커니즘을 수립하지 못했다. 손실 및 피해 대응에 필요한 전용 금융 지원에 대한 약속을 받아내고자 개발도상국들이 통합된 노력을 펼쳤으나, 부유한 국가들은 이 부문에 관한 구체적인 결정을 내리는 데 다시 한 번 반대했다. 이에 따라 COP26 에서는 좌담 기구(이른바 “글래스고 좌담 Glasgow Dialogue”)를 신설해 손실 및 피해와 관련된 자금 지원 활동의 “제반 사항을 논의하자”고만 합의했다.²²
- 손실 및 피해의 영향을 받은 국가들에 과학적, 기술적 자문을 제공할 목적으로 COP25 에서 신설한 기술자문기구 ‘손실 및 피해에 관한 산티아고 네트워크’의 완전한 운영은 COP27 로 연기되었다. 그러나 일부 진척된 점도 있었다. 이 네트워크의 주요 기능에 관해 합의했으며, 특히 손실 및 피해에 대응해야 할 개발도상국들에 필요한 기술지원 사항을 규명하고, 기술지원이 필요한 국가들을 이에 가장 적합한 단체, 기구 및 전문가와 연결해주는 것과 관련해서도 합의했다.²³ 또한 COP26 는 산티아고 네트워크의 운영에 필요한 기술지원과 재원을 공급할 것을 부유한 국가들에 촉구했다.²⁴

²⁰ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 48.

²¹ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 55.

²² Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 73.

²³ Decision on Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, UN Doc FCCC/CP/2021/L.15, para 9, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_7_WIM.pdf

²⁴ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 70.

부유한 국가들이 기후위기에 대한 자신들의 역사적 책임을 계속 받아들이지 않고, 저소득 국가들이 겪는 손실과 유해에 대한 해결책을 제시해야 할 의무를 등한시한 결과, 기후위기의 영향을 가장 크게 받는 사람들이 필요한 지원과 구제책을 제공받을 적절한 통로를 찾지 못하고 있다. 부유한 국가들의 이러한 태도는 이 같은 위기 규모에 상응하는 기후변화에 대한 세계적 대응을 약화하는 데 일조하며, 기후 협상 과정에서 가장 큰 영향을 받는 개발도상국들의 신뢰를 해마다 떨어뜨리고 있다. 그러므로 이제 부유한 국가들은 손실 및 피해 대응을 위한 전용 자금을 약속한 스코틀랜드와 벨기에 알로니아 지방의 사례를 신속히 따라야 한다.²⁵ COP27에서는 COP26에서 수립한 손실 및 피해 지원 자금을 관한 공식 좌담 프로세스를 토대로 새로운 금융 시설을 마련해야 한다. 이 시설은 기후변화 완화와 적응을 위한 재원과 구별되는 새로운 추가 자금을 바탕으로 해야 한다. 또한 이 시설은 보험의 형태에 국한하지 말아야 하며, 기후변화에 취약한 개발도상국에서 기후위기가 초래한 손실 및 피해의 결과 인권에 부정적인 영향을 받은 사람들과 공동체(선주민 포함)에 적절한 보상을 비롯해 시의 적절한 대응 수단과 지원, 구제책을 제공해야 한다.

인권 기준을 기반으로 한 의사결정 수립 실패

이 부문에 관한 COP26 결과는 다음과 같다.

- 탄소 시장을 포함해 배출량 감축에 관한 협력적 접근법을 명시한 파리협정 제 6 조를 이행하는 것과 관련해 3대 결정사항을 채택했다. 여기서 말한 협력적 접근법은 각국 정부가 기후변화에 대응하는 행동을 할 때 인권에 관한 각자의 의무를 존중하고 촉진하며 고려하여야 함을 인정한다는 파리협정의 서문을 상징적으로 언급한 것뿐이다.²⁶ 그러나 탄소배출 상쇄 프로그램 및 배출 감소를 위한 비시장 접근법들이 기후변화의 영향을 받은 사람들의 인권을 침해하지 않도록 보장하는 구체적인 제도는 결정사항에 포함되지 않았다. 특히, 6 조 4 항에 명시했듯이 지속가능한 발전 체계 아래 탄소 시장을 설계할 때 인권을 존중해야 한다는 의무사항을 언급하지 않았고, 선주민의 자율적이고 사전적이며 정보에 입각한 동의권을 존중해야 한다는 내용도 담겨 있지 않다. 최종 합의문은 탄소 상쇄 프로젝트로 인해 불거진 고충은 독립적인 고충 처리 프로세스로 해결할 수 있다고 밝히고 있으나, 이 제도에 관한 세부사항은 전혀 담겨 있지 않았다.²⁷ 탄소 상쇄 프로젝트가 안고 있는 막대한 위험 요소를 감안할 때, 인권 보장 부문을 이렇게 빈약하게 논한 것은 매우 우려되는 점이다. 특히 선주민을 비롯해 기후위기의 영향을 가장 많이 받는 집단에는 더더욱 위험하다. COP26에서 국제 탄소 시장의 이행 규칙을 채택함으로써 앞으로 세계 곳곳에서 각국 정부와 기업들이 탄소 상쇄 프로젝트를 양산할 가능성이 커졌다. 이는 기후 완화 프로젝트라는 미명 아래 선주민들이 조상 대대로 내려오는 땅을 빼앗기고 그 외 여러 공동체가 강제로 퇴거당하는 결과를 불러일으킬 수 있다. 사실상 이러한 프로젝트 다수(예: 바이오에너지 또는 수력 발전용 댐)는 탄소배출을 줄이는 데 있어 의심스럽거나 제한적인 영향을 줄 뿐이다.
- 기후변화에 관한 교육과 훈련, 대중의 인식 제고, 대중 참여 및 정보 접근성 등을 강화하기 위해 기후

²⁵ Scottish Government, Scotland to boost climate funding, 11 November 2021, <https://www.gov.scot/news/scotland-to-boost-climate-funding/>; The Brussels Times, COP26: Wallonia earmarks one million euros for loss and damage, 14 November 2021, <https://www.brusselstimes.com/news/193568/cop26-wallonia-earmarks-one-million-euros-for-loss-and-damages/>

²⁶ preamble, para. 18.(i).(j) and para 22(g) of the Decision on Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12a_PA_6.2.pdf; preamble and para 24(a)(ix) of the Decision on Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12b_PA_6.4.pdf; preamble and para 3(a) on the Decision on Work programme under the framework for non-market approaches referred to in Article 6, paragraph 8, of the Paris Agreement, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12c_PA_6.8.pdf.

²⁷ Decision on Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, para 62, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12b_PA_6.4.pdf

역량강화를 위한 행동(ACE)에 관한 새로운 10 개년 사업 계획을 채택했다.²⁸ 그러나 이 사업 계획은 인권법을 비롯한 각종 원칙과 기준에 부합하지 않는다. COP26 회담 첫 주 말미에 진행된 최종 협상 단계에서 인권을 지침 원칙으로 명백히 밝히는 내용이 제거된 것이다. 하지만 COP26 의 전체 결정사항에서는, 기후 역량강화를 위한 행동의 사업 계획을 이행함에 있어 젠더평등과 여성의 역량강화뿐만 아니라 인권에 관한 각자의 의무를 존중하고 촉진하며 고려해야 한다고 각국에 촉구하고 있다.²⁹

- 각국 정부가 “기후변화에 대응하는 행동을 할 때 젠더평등, 여성의 역량 강화 및 세대 간 형평뿐만 아니라, 인권, 보건권, 선주민 · 지역 공동체 · 이주민 · 아동 · 장애인 · 취약계층의 권리 및 발전권에 관한 각자의 의무를 존중하고 촉진하며 고려하여야 함”을 인정한 파리협정의 서문 내용을 포함했다.³⁰ 이는 반가운 점이나, 아쉽게도 회원국들은 여기서 한 걸음 더 나가 UN 인권이사회에서 최근 진행된 중요한 논의사항을 전체 결정사항에 반영하지는 못했다. 예를 들어, 깨끗하고 건강에 유익하며 지속가능한 환경에 대한 권리³¹를 인정하는 결의안이라든가, 인권과 기후변화를 다루는 특별보고관의 임무³²를 규정한 결의안 등은 고려되지 않았다.
- “지속가능한 발전과 빈곤 퇴치, 좋은 일자리 및 양질의 직업 창출을 촉진하는 정의로운 전환을 보장해야 할 필요성”을 인정했다. 정의로운 전환의 주요 역할을 인정했다는 점에서는 반가운 일이지만, 기후변화의 영향을 받은 개인들의 모든 권리를 단순히 보호할 뿐만 아니라 실질적으로 두루 강화하도록 보장하는 인권에 부합하는 프로세스를 명시했다라면 더 바람직했을 것이다. 또한, 이번 결정사항에는 각국이 구체적인 일정에 맞춰 정의로운 전환을 이행할 적절하고 구체적인 계획을 준비해야 한다는 요건이 빠져 있어 매우 우려스럽다. 이 계획은 사후에 마련할 것이 아니라, 화석연료 및 기타 탄소집약적 경제 활동의 점진적 제거가 이루어지기 전에 준비하고 이행해야 하기 때문이다.
- 효과적인 기후변화 대응 행동에 있어 선주민과 지역 공동체의 문화와 지식의 역할을 언급하고, 기후 행동의 설계와 이행 과정에서 선주민과 지역 공동체를 적극적으로 참여시키도록 이해당사자들에게 촉구했다.³³ 물론 이는 중요한 사항이나 여전히 국제 기준에는 미치지 못하는 수준이다. 선주민의 자율적이고 사전적이며 정보에 입각한 동의권을 존중해야 할 각국의 의무와 기업의 책임을 재언급하지 않았기 때문이다.

이제 각국은 COP26 결정사항에 포함된 인권 관련 내용을 실제 기후 행동 이행 시 인권을 존중하고, 보호하고, 충족시키는 효과적인 조치로 옮겨야 한다. 특히, 기후 역량강화를 위한 행동(ACE)에 관한 글래스고 사업 프로그램을 이행할 때는 정보에 대한 접근권, 대중적인 사안에 대한 참여, 표현·결사 및 평화적인 집회의 자유를 보장해야 한다. 나아가 국내, 역내, 국제 수준에서 선주민의 권리에 영향을 끼치는 모든 기후 관련 의사결정에서는 선주민의 자율적이고 사전적이며 정보에 입각한 동의권을 보장해야 한다. COP 의장단과 유엔기후변화협약(UNFCCC)은 선주민과 시민사회 단체의 모든 대표가 COP27 및 향후 진행될 모든 기후변화 협상 과정에 완전하고 공평한 방식으로 참여할 수 있도록 보장해야 한다.³⁴

²⁸ Review of the Doha work programme on Article 6 of the Convention, UN Doc FCCC/SBI/2021/L.18, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2021_L18_adv.pdf

²⁹ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, para. 91.

³⁰ Preamble of Glasgow Climate Pact, Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CMA.3, 13 November 2021, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf

³¹ Human Rights Council, Resolution 48/13, The Right to clean, healthy and sustainable environment, 18 October 2021, UN Doc. A/HRC/RES/48/13.

³² Human Rights Council, Resolution 48/14, Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, 13 October 2021, UN Doc. A/HRC/RES/48/14.

³³ Glasgow Climate Pact, Advanced unedited version, Decision -/CP.26, 13 November 2021, para. 66, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf

³⁴ COP26 에서 시민사회단체 대표들과 선주민들은 협상 과정 및 기타 활동에 대한 실질적인 참여를 제한당했다. 이들은 회의장 대부분에 대한 전례 없는 접근 제한,

각국은 탄소 시장과 탄소 제거 제도에 의존하기보다 시급히 화석연료를 점진적으로 제거하고, 이를 인권에 부합하는 방식으로 생산되는 재생 에너지로 교체함으로써 절대 배출량을 줄이는 일을 우선순위로 삼아야 한다. 탄소 상쇄 프로젝트에 참여할 때는 자국의 인권 관련 의무를 이행하고, 프로젝트 진행 과정에서는 인권이 침해되지 않도록 보장해야 한다. 구체적으로, 프로젝트 이행에 앞서 해당 프로젝트의 인권 관련 부문을 평가하고, 프로젝트 진행 과정 중 지속적인 모니터링을 실시하며, 프로젝트의 영향을 받는 모든 당사자의 의미 있는 협의를 보장하는 한편, 선주민의 자율적이고 사전적이며 정보에 입각한 동의권을 존중해야 한다. 향후 기후변화 협상에서 각국은 탄소 시장 및 기타 협력적 접근방식에 관해 COP26 에서 언급했던 인권 관련 사항이 구체적인 인권 보호 조치로 이행되고, 인권 침해 시 피해자에게 구제책을 제공하는 완전하고 독립적인 고충 제도가 수립되도록 보장하는 결정사항을 채택해야 한다.

월드 리더스 서밋 진행 중 집단 당 4 인의 출입만을 허용하는 제한적인 발권 시스템, 회의장 출입 과정에서의 오랜 지연, 온라인 플랫폼 접속의 어려움 등에 직면했다. 해당 이슈와 관련, 유엔 인권 및 환경 특별보고관과 유엔 유해물질 및 인권 특별보고관이 영국 COP26 의장에게 서한을 보내 우려를 표명한 바 있다. 참고: <https://drive.google.com/file/d/1UhnGKKqTQHCE1eJjh8laC2yjGjkMjqJd/view>
