

취약성과 기후정의*

병도**

예

- I. 사회구조적 문제이다.
- II. 정의의 관점에서 환경문제를 바라보기: 환경정의
- III. 기후변화 취약성과 기후정의
- IV. 기후정의와 관련된 몇 가지 쟁점
- V. 기후정의 실현을 통한 기후변화에 대한 대응
- VI. 결론

국문초록

인류의 생존을 위협하고 있다. 그런데 기후변화의 영향이 회복 능력과 자원이 제한적인 빈곤국가 또는 빈곤층을 비롯하여 특정한 계층에게 더 크게 나타난다. 다시 말해서 기후변화 영향은 지역에 따라 다르며, 국가에 따라 다르게 나타난다. 모든 국가나 한 국가 내의 모든 분야와 실체에 동일하게 영향을 끼치지 않는다. 지리적 위치나 경제적 여건 등에 따라 대응 역량에 커다란 편차를 보이기도 하지만 현상의 국제체제 또는 사회구조에 기인하여 특정 국가나 특정 계층에 그 피해가 더 크게 발생한다면 그것은 단순히 자연현상이 아니라 사회구조적인 문제이다.

취약성(vulnerability) 개념은 기후변화법체계가 형성되던 초기부터 중요한 요소이었기 때문에 기후변화 담론의 실효적인 출발점(effective starting point)이다. 취

* 이 논문은 2013년 6월 15일 개최된 한국환경법학회 제114회 학술대회에서 발표한 글을 수정·보완한 것임.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수

기후변화 연구 및 정책에 있어서 핵심적인 개념이다. 그리고 이러한 취약성은 양 차원, 즉 국가 차원 및 사람의 집단이나 개인 차원에서 다루어진다. 기후변화 체제의 중심 요소인 취약성의 개념은 기후변화에 대한 자신의 기여에 영향을 미치는 선택을 하거나 기후변화의 영향을 미치는 경우에 국가들 및 사람들이 동일하게 배치되지 않는다는 사실을 강조한다. 오늘날 기후변화는 그 발생에 책임이 거의 없는 국가들이 도리어 높은 환경위험에 빈번하게 노출되는 현상, 즉 기후불평등 (climate inequality)을 야기한다. 지구의 기후변화에 원인을 제공한 책임이 매우 미약한 국가들 중에 기후변화로 인한 부정적 영향을 가장 많이 받는 문제가 나타나고 있다. 이것이 본 논문에서 다루고 있는 기후정의 문제와 깊은 관련이 있다.

이 논문에서는 기후변화 취약성문제를 기후정의라는 렌즈를 통해 분석·비판하고, 기후정의 실현을 통한 기후변화 취약성의 해소방안을 모색해보고자 한다. 이 논문에서는 또한 환경정의 및 기후정의의 내용과 유형 등에 관해서도 분석할 것이다. 기후변화의 광범위한 성격을 감안할 때, 기후변화 법과 정책의 초점은 결코 환경적인 것에만 있지 않다. 예를 들면, 기후변화는 경제, 통상, 인권, 사회적 이슈들과 관련이 있다. 그러나 현재의 기후변화법체계에서는 환경적 및 경제적 속의 (consideration)가 중심에 있는 반면에 인권 또는 사회구조적 측면을 동일하게 고려하고 있지는 않다. 그래서 위에서 제기한 바와 같이 기후변화 문제를 사회구조적인 문제로 인식하고, 기후변화로 야기되는 경제·정치적 문제들을 해결하기 위해 사회적 정의(social justice)를 전제로 대응할 필요가 있다. 따라서 기후변화 취약성문제를 기후정의의 시각으로 들여다보고, 기후변화에 대한 실질적인 대응을 기후정의 실현 차원에서 찾아보고자 한다. 그리고 기후부정의를 해소하고 기후변화의 안정화를 도모한 방안에 대해서도 살펴볼 것이다. 다만 기후정의 담론은 그 내용이 매우 광범위하고 여러 분야에 걸쳐 중첩되어 있는 주제이어서 심화적인 연구가 필요하기 때문에 이 논문은 주제에 대한 서론적 문제 제기에 불과하다는 점을 밝힌다.

I. 사회구조적 문제이다.

오늘날 인류 모두의 생존을 위협하고 있다. 독일 포츠담 기후변화연구소(PIK)의 창시자이자 소장인 한스 요아킴 쉘른후버(Hans Joachim Schellnhuber) 교수는 “기후변화 위기는 핵무기 경쟁만큼이나 심각한 상황이라고 경고하였다. 그런데

영향이 회복 능력과 자원이 제한적인 빈곤국가 또는 빈곤층을 비롯하여 특정한 계층에게 더 크게 나타난다는 것이다. 다시 말해서 기후변화 영향은 지역에 따라 다르며, 국가에 따라 다르게 나타난다. 모든 국가나 한 국가 내의 모든 분야와 실체에 동일하게 영향을 끼치지 않는다. 지리적 위치나 경제적 여건 등에 따라 대응 역량에 커다란 편차를 보이기도 하지만 현상의 국제체제 또는 사회구조에 기인하여 특정 국가나 특정 계층에 그 피해가 더 크게 발생한다면 그것은 단순히 자연현상이 아니라 사회구조적인 문제이다. 이런 점은 방글라데시의 경우를 보면 자명하다.

기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) 4차 보고서(2007)¹⁾에 따르면, 방글라데시는 기후변화에 가장 영향을 많이 받는 취약한 국가 중 하나이다.²⁾ 방글라데시는 2007년에 태풍 ‘시다’로 인해 약890만명이 피해를 입었다. 방글라데시에서 나타나고 있는 잦은 가뭄, 반복되는 홍수 등은 기후변화로 인한 것이다. 지난 10년 동안 해수면 상승으로 인하여 육지가 바닷물에 잠겼다. 방글라데시의 쿠투브디아 섬(Kutubdia, 250km²), 볼라 섬(Bhola, 227km²) 및 샌드위프 섬(Sandwip, 180km²) 면적의 65%가 바닷물에 잠식되었다. 방글라데시 사람들의 탄소발자국³⁾은 1인당 0.3톤으로, 기후변화의 그라운드 제로에 해당한다. 그럼에도 빈약한 복원능력과 자원으로 인하여 방글라데시는 기후변화로 인한 피해가 큰 나라 중 하나이다. 더욱 심각한 문제는 기후변화가 방글라데시의 영토 그 자체에만 영향을 미치는

1) Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC), Fourth Assessment Report: Climate Change: Synthesis Report(2007), available at: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf (2013 5월 30일 최종방문).

2) 방글라데시에서 기후변화로 인하여 발생하는 문제와 대응 모색에 대해서는 Jane Mcdam, “Moving with Dignity: Responding to Climate Change - Related Mobility in Bangladesh,” in Jane Mcdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 161-185 참조.

3) 탄소발자국(carbon footprint)란 개인 또는 단체가 직접·간접적으로 발생시키는 온실기체의 총량을 의미한다. 여기에는 이들이 일상생활에서 사용하는 연료, 전기, 용품 등이 모두 포함된다(출처: 위크백과사전). 탄소발자국은 특정상품의 생산과정에서 배출된 이산화탄소량에 대한 정보를 소비자에게 제공하는 환경라벨의 한 유형으로 인간이 생활 속에서 발생시키는 이산화탄소가 지구에 미치는 영향을 알기 위한 지표로 우리가 지구에 미치는 영향을 줄이자는 의미로 시작된 개념이다. 우리나라는 2009년 2월부터 “탄소성적표시제도”를 시행하고 있는데, 탄소배출량 인증 및 저탄소 제품 인증의 2단계로 구성되며, 2012년 12월 31일 현재131개 기업, 263개 사업장, 807개 제품에 대해 인증이 부여되어 있다(산업통상자원부, 통상관련 용어집, 2013, 100면).

아니라 사회적 갈등과 범죄를 증가시킨다는 점이다. 전통적인 농업국가인 방글라데시에서는 기후변화로 인해 삶의 터전을 잃은 농민들이 도시로 이주해야 하는 상황에 직면하게 된다. 도시로 이주한 이들은 막노동이나 인력거 운전수가 되어 생계를 유지하며, 식량, 식수, 보건, 주거 등과 같은 기본적인 생활 조건이 보장되고 있지 않다. 이의 사례에서 알 수 있듯이 방글라데시는 지구의 기후변화에 원인을 제공한 책임이 매우 미약한데 비하여 기후변화로 인한 부정적 영향을 가장 많이 받는 대표적인 취약 국가이다.⁴⁾ 방글라데시 사례에서 보는 바와 같이, 오늘날 기후변화는 그 발생에 책임이 거의 없는 국가들이 도리어 높은 환경위험에 빈번하게 노출되는 현상, 즉 기후불평등(climate inequality)을 야기한다.

이 논문에서는 기후변화 취약성문제를 기후정의라는 렌즈를 통해 분석·비판하고 기후정의 실현을 통한 기후변화 취약성의 해소방안을 모색해보고자 한다. 현재의 기후변화법체계에서는 환경적 및 경제적 숙의(consideration)가 중심에 있는 반면에 사회구조적 측면을 동일하게 고려하고 있지는 않다. 그러므로 위에서 제기한 바와 같이 기후변화 문제를 사회구조적인 문제로 인식하고, 기후변화로 야기되는 경제·정치적 문제들을 해결하기 위해 사회적 정의(social justice)를 전제로 대응할 필요가 있다. 따라서 기후변화 취약성문제를 기후정의의 시각으로 들여다보고, 기후변화에 대한 실효적인 대응을 기후정의 실현 차원에서 찾아보고자 한다. 그리고 기후부정의를 해소하고 기후변화의 안정화를 도모한 방안에 대해서도 살펴볼 것이다. 다만 기후정의 담론은 그 내용이 매우 광범위하고 여러 분야에 걸쳐 중첩되어 있는 주제이어서 심화적인 연구가 필요하기 때문에 이 논문은 주제에 대한 서론적 문제 제기에 불과하다는 점을 밝힌다.

4) 컨설팅 업체 Maplecroft가 2010년 10월에 발표한 순위에 따르면, 방글라데시와 인도가 기후변화에 가장 취약한 지역으로 나타났다. 방글라데시는 홍수·태풍에 취약한 저지대 해안지역과 빈곤을 이유로, 인도는 11억 이상으로 급증하는 인구를 이유로 각 1, 2위에 지정되었다. 그 다음으로 마다가스카르, 네팔, 모잠비크, 필리핀, 아이티, 아프가니스탄, 짐바브웨, 미얀마, 베트남, 파키스탄 등의 순서로 기후변화에 취약한 국가로 발표하였다. 이와 같은 순위는 가뭄·태풍·이류(mudslides) 등과 같은 극단적 기후에 노출된 정도, 빈곤·인구·내부분쟁(internal conflicts)·농업 의존도 등과 결부된 기후변화 피해의 민감성, 기후변화에 적응할 수 있는 국가의 능력 등을 반영하여 순위를 결정하였다 (<http://www.reuters.com/article/2010/10/19/climate-bangladesh-idAFLDE69H1QJ20101019?sp=true>). (2013년 5월 31일 최종방문).

II. 관점에서 환경문제를 바라보기: 환경정의

1. 무엇인가?

(environmental justice)란 미래세대와 사회정의를 포함하는 개념으로 인간 활동이 환경에 주는 부담을 줄이는 동시에, 지구적 차원에서 또한 미래세대를 고려하는 관점에서, 환경자원의 이용으로부터 얻는 이익과 환경피해 간에 형평성의 원칙을 적용함으로써 환경보전과 사회정의를 동시에 이루려는 것을 말한다.⁵⁾ 환경정의는 우리사회에서 환경적 피해와 이익의 상이한 배분문제를 다루고, 환경적으로 영향을 받는 공동체의 모든 자가 실질적으로 참가할 권리를 향유할 수 있도록 환경적 의사결정과정들을 개혁하기 위한 정치적·사회적 운동을 말한다.⁶⁾ 정의의 눈으로 사회뿐만 아니라 자연의 영역까지 포괄해서 조망하는 것이 환경정의이다. 환경정의는 자연을 이용해서 얻는 혜택과 그로 인해 발생한 환경적 부담(또는 불이익)이 불일치한 것을 바로 잡고자 하는 것이다.

윤리적 원칙에 바탕을 두고 환경정의를 분석한 Robert Kuehn교수에 의하면, 환경정의에 구현되어 있는 정의의 4가지 유형을 분배적 정의(distributive justice), 절차적 정의(procedural justice), 교정적 정의(corrective justice) 및 사회적 정의(social justice) 나누어 설명한다.⁷⁾

Kuehn교수에 따르면, 분배적 정의는 위험 생산 시설로 인한 환경적 부담과 정부나 사적 프로그램으로부터 얻는 환경적 이익 간의 형평한 분배(equitable distribution)가 이루어지는 것을 의미한다. 이러한 지리적 요소를 배경으로 한 개념은 아마도 대부분의 사람들이 ‘환경정의’라는 용어를 들었을 때 그들 마음에 떠오르는 개념 중에 하나이다. 그러나 환경정의 운동의 가장 기본적인 목표가 환경적으로 위험한 시설을 지리적

5) , 환경정의의 법적 과제, 한국법제연구원, 2000, 30면: 환경정의의 개념에 대해서는 이은기, 기후변화와 환경정의, 환경법연구, 제34권 3호, 2012. 11, 328-330면 참조.

6) Clifford Rechtschaffen, Advancing environmental justice norms, *University of California, Davis Law Review*, Vol. 37, Issue 1, November 2003, p. 96.

7) Robert R. Kuehn, A Taxonomy of Environmental Justice, *Environmental Law Report*, Vol. 30, 2000, pp. 10681-10703.

재분배하는 것이라고 이해하는 것은 오해이다.⁸⁾ 분배적 정의의 궁극적인 목표는 환경 위해적 요소의 형평한 분배를 통해 사회 전체적으로 위해성 요소를 감소시키고자 하는 것이다.⁹⁾ 사회적 취약자가 환경의 혜택은 미미하게 누리고 환경오염으로 인한 피해는 크게 받는 사회구조를 바로 잡아가야 한다는 의미이다. 절차적 정의는 기관 결정(agency decision)의 각 단계에서 공중의 모든 구성원이 실질적으로 참여할 권리를 포함하여 의사결정과정의 공정성(fairness in decision-making process)을 의미한다. 공중의 참여를 요구하는 절차적 정의는 이해관계 있는 개인이나 집단이 모두 공정하게 의사결정과정에 참여할 수 있도록 하는 것 일뿐만 아니라 참여의 결과로 공중의 의견이 실질적으로 정책에 반영되어야 한다는 것을 의미한다.¹⁰⁾ 이와 같이 절차적 정의에 보면, 의사결정과정의 동등한 접근권, 즉 '공정한 대우'와 '실질적인 참여'가 중요하다.¹¹⁾ 그리고 교정적 정의는 환경피해를 야기한 책임이 있는 자가 그 피해를 배상할 의무를 부담하고 환경오염을 야기한 자가 그 오염을 제거할 의무를 지는 것 등과 같은 환경적 강제(제재)에 있어서의 공정성을 의미한다.¹²⁾ 교정적 정의는 처벌의 공정성(fairness in punishment)을 말한다고 이해할 수 있다.¹³⁾ 또한 교정적 정의는 응보적 정의(retributive justice), 배상적 정의(compensatory justice), 회복적 정의(restorative justice) 등의 개념을 포함한다.¹⁴⁾ 마지막으로 사회적 정의는 모든 사람 자신의 필요를 보다 충분하게 충족할 수 있는, 보다 공정한 사회적 질서의 이념을 의미한다.¹⁵⁾ 이 견해에 의하면, 인종적, 사회적, 경제적 부정의는 사회가 무겁게 지고 있는 본질적인 큰 문제이다. 사회적 정의를 지지하는 견해는 불균형적인 환경피해를 야기하는 인종적, 정치적, 경제적 요인들은 또한 낙후한 주택, 교육여건이 떨어지는 학교, 고용기회의 부족 및 기타 문제에 대하여 책임이 있다. 이는 결국 위협하고 바람직하지 않은 토지 이용은 이웃의 건강과 활력을 해치고 경제침체를 가져온다는 것이다.¹⁶⁾

8) Clifford Rechtschaffen, *op. cit.*, p. 100.

9) Robert R. Kuehn, *op. cit.*, p. 10684.

10) *Ibid.*, p. 10688.

11) *Ibid.*, pp. 10688-10689.

12) *Ibid.* pp. 10693-10694.

13) Clifford Rechtschaffen, *op. cit.*, p. 100.

14) Robert R. Kuehn, *op. cit.*, pp. 10693-10694.

15) *Ibid.* pp. 10698-10699.

의하면, 환경정의를 실질적 정의와 분배적 정의, 절차적 정의의 세 차원으로 설명한다. 윤교수는 모든 사람들이 환경적 위협과 건강위험으로부터 평등하게 보호받아야 한다(실질적 정의)는 것을 기본전제로 하여, 사회구성원 간에 환경자원의 이용에서 발생하는 이익의 향유와 그 비용의 부담이 일치될 수 있도록 이익과 비용을 균형 있게 배분하는 상태(분배적 정의)이자 이러한 의사결정이 정보공개와 주민 참여적 의사결정과정을 통해 실현되는 상태(절차적 정의)를 의미한다.¹⁷⁾ 그러나 윤순진교수의 환경정의 분류는 아리스토텔레스의 정의론에 기초한 고전적인 정의론에 입각해서 볼 때 그 분류의 기준이 명확하지 않다. 실질적 정의와 분배적 정의는 동일한 개념으로 이해하는 경우가 있기 때문이다.

환경정의의 관점은 환경으로부터 소외되고 고통 받는 대부분의 사람들(또는 국가들)이 정치적으로 소외되거나 가난한 지역의 사람들(또는 가난한 국가들)이라는 점을 주목한다. 예를 들어 한 국가 차원에서 살펴보면, 유해폐기물 매립장소나 혐오시설 등이 환경적인 안전성 보다 입지지역의 권력부재(또는 미약한 권력)에 따라 결정되는 경우가 많다. 기후변화는 이산화탄소를 배출하려는 기업의 행위에서 대부분 비롯되는데, 특히 제철소, 석유화학산업, 화력발전소 등은 기후변화의 주범들이다. 이러한 기업들이 위치한 산업단지 주변의 기후변화의 피해는 다른 지역에 비해 더 심하고 지역 주민들은 기후변화에 매우 취약하다.¹⁸⁾ 이러한 사회적 문제에 대한 대응은 환경정의 운동을 불러일으켰고, 환경정의 운동은 환경운동과 시민운동의 결합으로 환경을 정의와 인권, 형평¹⁹⁾의 관점에서 접근한다.²⁰⁾ 환경정의를 인권적 차원에서 정의하면

16) Clifford Rechtschaffen, *op. cit.*, p. 100.

17) , 환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정, 환경사회학연구 ECO, 제10권 제1호, 2006, 17면; 윤순진 외 5인, 유네스코 기후변화윤리선언의 필요성과 예상 주요쟁점, 유네스코한국위원회, 2010, 55-58면 참조.

18) 박병도, 기후변화 취약성에 대한 인권적 접근, 『기후변화와 녹색성장(법제의 성과와 과제) III』, 한국법제연구원, 2012. 12. 383면.

19) 유엔기후변화협약에서도 '형평성'은 다양하게 나타난다. 그러나 유엔기후변화협약상의 '형평성'은 실제로 정의를 존중하고 있다고 보기 어렵다. 사실상 유엔기후변화협약의 형평성을 적용하기 위한 주장들 중에는 지구공동체 책임과는 무관하게 자국의 이익에만 근거한 것들도 있기 때문이다.

20) 역사적으로 환경정의는 인권운동 차원에서 환경문제와 만나면서 전개되었으며, 환경부정의는 역사적으로 환경 인종차별주의(environmental racism)로부터 나타났다(한면희, 미래세대와 생태윤리, 철학과 현실사, 2007, 316면); 환경정의 운동의 전개에 대해서는 이은기, 앞의 논문, 331-336면; 한상운, 환경

“ 피부색, 국적, 소득수준에 관계없이 모든 사람들이 환경법규와 규정, 정책의 시행에서 공정한 대우를 받도록 하는 것이다”라고 한다.²¹⁾ 같은 맥락에서 기후정의 운동은 기후변화로 인해 고통 받는 사람들에게 주목한다. 뒤에서 살펴 볼 기후정의라는 관점은 환경정의라는 관점으로부터 유래하였다.

2. 사회정의 이론에 입각한 환경정의

환경재난의 피해가 사회적 약자에게 부당하게 전가되는 현상이 빈번하게 나타나면서 이에 대하여 정의론(theory of justice)을 도구로 환경문제를 바라보는 것이 환경정의이기도 하다. 다음에서는 기존의 사회정의 이론을 환경문제에 적용해보자. 물론 기존의 사회정의 이론은 환경문제까지 고려해서 논의한 이론적 틀이 아니다.

(1) 환경정의

자유주의(liberalism)의 정의관은 존 로크에서 출발한다. 그에 따르면 자유와 생명, 사유재산에 대한 권리는 인간이면 누구나 태어날 때부터 갖는 자연적인 권리이다. 자유주의의 입장에서 보면, 타인의 자유를 침해하지 않으며 자연환경을 자유롭게 이용할 수 있다. 또한 자유주의는 ‘과정’을 중시하기 때문에 과정이 정당하면 그로 인해 발생한 결과에는 관심을 두지 않는다. 국가의 역할도 경찰기능에 중점을 두고 경제활동은 시장에 맡겨 국가의 개입은 최소화하는 것이 자유주의의 이념이다. 이러한 자유주의를 바탕으로 하는 환경정의는 기본적으로 자연을 자유롭게 이용하는 것을 허용하되 그로 인하여 개인의 생명, 자유, 권리가 침해되는 경우에 한하여 국가가 개입하여 시정해야 한다고 인지한다. 즉 자유주의적 환경정의는 사회적 약자가 환경상의 불이익을 부당하게 부담하는 것을 바로잡고자 한다. 그렇지만 자유주의적 환경정의는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 환경피해의 원인과 결과, 즉 가해와 피해 간의 인과관계가 명확하게 드러나지 않는 한 어떤 조치를 취하기 어렵다. 일반적으로 환경피해의

규범적 의미, 환경법연구, 제31권 제1호, 2009, 334-335면 참조.

21) 한면희, 앞의 책, 317면.

그 인계관계를 밝히기가 어려운 속성을 가지고 있는데 더구나 기후변화의 원인을 과학적으로 자명하게 밝히기 전에는 적극적인 대응을 할 수 없다면 이는 합리적인 생각이 아니다. 둘째, 국가의 역할은 최소한에 그치기 때문에 환경피해의 인과관계가 밝혀지는 경우에도 오염자에게 배상책임을 묻거나 법적 처벌을 할 수 있을 뿐 국가가 적극적으로 개입하여 피해자를 구제하는 정책까지 연결되지 않는다.²²⁾

(2) 정의이론에 입각한 환경정의

존 롤즈(John Rawls)는 자유주의처럼 ‘공정한 절차’를 추구하면서도 그것이 정의로운 ‘결과’에 도달할 수 있는 방법을 찾는다. 그가 주장하는 정의의 원리는 다음 2가지로 나타난다. 첫째, 모든 사람은 다른 사람들의 유사한 자유와 양립할 수 있는 가장 광범위한 기본적 자유에 대하여 동등한 권리를 가진다. 둘째, 사회적·경제적 불평등은 다음 두 가지 조건을 만족시키도록 편성되어야 한다. ① 최소 수혜자에게 최대의 이익이 되고, ② 공정한 기회 균등의 원칙 하에서 모든 사람에게 직책과 직위가 개방되어야 한다.²³⁾ 사회에서 가장 약자에 속하는 자에게 이익이 돌아가는 경우에만 사회적·경제적 불평등을 인정한다.

이러한 롤즈의 정의론의 시각에서 환경문제를 들여다보면, 자연으로부터 누리는 혜택의 공정한 분배는 물론 그 과정에서 야기된 환경적 부담까지 고려할 수 있다. 그래서 환경피해에 대한 배상책임을 부담해야 할 주체가 분명하지 않거나 배상 주체가 명확하더라도 배상능력이 없는 경우에도 국가가 보상을 하는 접근방법을 취하도록 할 수 있다.²⁴⁾ 롤즈의 주장에 의하면, 사람들은 자신들이 사회적 약자가 되어도 부당하게 받게 될 피해를 줄이면서 이익을 최대로 늘리는 제도 마련에 동의하기 때문에²⁵⁾

22) , 앞의 책, 309-310면.

23) 존 롤즈 지음, 황경식 옮김, 사회정의론, 서광사, 1997, 81-82면.

24) 한면희, 앞의 책, 314면.

25) 이러한 논리의 근거를 롤즈의 정의론에서 찾을 수 있다. 롤즈는 원초적으로 평등한 상황에서 사회적 및 개인적 우연성으로 인해 아무에게도 불리하지 않는 무지의 장막(veil of ignorance) 뒤에서 계약에 임하는 가설적 상황을 전개한다. 무지의 장막은 원초적 지위에 필요한 힘과 지식의 평등을 보장한다. 누구든 상대의 사회적 지위, 상대의 장단점, 상대의 가치와 목적을 모른다는 점을 보장함으로써 하다 못해 무의식적으로라도 거래의 우위를 차지하는 사람이 없도록 한다(마이클 샌델 지음, 이창신 옮김,

약자가 부당하게 부담하는 환경적 부담을 줄이는 정책에 사회적 저항이 약하다.

물론 롤즈는 자신의 정의이론을 전개할 때 기본적으로 자연을 고려한 것은 아니다. 롤즈의 이론은 사회관계를 계약주의에 입각해서 설명하고 있기 때문에 생태계를 반영하여 전개한 것은 아니다.

3. 환경정의와 세대내 환경정의²⁶⁾

(1) 환경정의

‘세대 간’(inter-generational) 환경정의 문제란 앞선 세대가 환경으로부터 혜택을 누리면서 발생시킨 환경적 유해물질이 후세대에게 환경적 불이익을 주는 문제를 의미한다. 예를 들면, 기후변화는 ‘세대 간’ 기후부정의를 유발할 수 있는데, 현세대가 대기 중 온실기체 배출을 제어하지 않아 대기남용이 지속된다면 자연생태계가 회복 불가능한 지경으로 변화될 것이다. 환경은 인류공동유산(common heritage of mankind)인데, 기후변화로 인해 다수의 생물종이 지구상에서 사라질 위기에 놓여 있으며 해양과 대기체계의 근본적인 변화로 예측할 수 없는 상태가 도래할 수도 있다. 기후변화야말로 환경의 불가역성을 가장 드러내는 환경문제로 미래세대는 기후변화로 인해 자연자본과 문화자원의 손실을 입게 될 것이다. 이렇게 되면 미래세대의 필요를 충족하기 위해 활용할 수 있는 자연의 혜택은 그 만큼 제한될 수밖에 없게 된다. 환경을 훼손하

무엇인가?, 김영사, 2010, 210-211면.

26) 세대간 환경정의(inter-generational environmental justice)와 세대내 환경정의(intra-generational environmental justice)라는 표현은 일찍이 국제환경법분야에서 환경보호와 관련하여 논의되었던 ‘세대 간 형평’(inter-generational equity)과 ‘세대내 형평’(intra-generational equity) 개념에서 유래하여 확장된 표현이라고 볼 수 있다. 세대간 형평 및 세대내 형평에 대해서는 Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future generation: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Tokyo: United Nations University Press, 1989; Edith Brown Weiss, Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment, *American Journal of International Law*, Vol. 84, 1990, pp. 198-207; V. Lowe, Equity in International Law, *Austrian Yearbook of International Law*, Vol. 12, 1988-1989, pp. 56-67; D. Shelton, “Equity,” in D. Bodansky, J. Bruneel and E. Hey (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2008, p. 642 참조.

아니할 현세대의 의무와 미래세대의 환경권 보호가 요구된다.²⁷⁾

(2) 환경정의

환경부정의는 세대 간의 문제만이 아니라 ‘세대 내’(intra-generational) 문제이기도 하다.²⁸⁾ 한 국가 내에서도 종사하는 산업이나 거주하는 지역, 사회경제적 능력과 생물학적 특성에 따라 환경악화의 영향은 다르게 나타난다. 예를 들면, 기후변화는 또한 사회적 취약계층에게 더욱 큰 고통을 초래하는 결과를 가져온다. 특히 빈곤층,²⁹⁾ 여성,³⁰⁾ 아동, 장애인, 노인³¹⁾, HIV/AIDS 감염자, 원주민, 소수민족, 이주민, 난민 등이 더 타격을 받게 된다.

온실가스 완화에 있어서도 형평성이 제대로 고려되지 않은 정책으로 인해 사회적·경제적 약자들이 상대적으로 더 많은 경제적 부담을 지게 될 경우 상황은 더욱 악화될 수 있다. 한 국가 내에서도 1차 산업 종사자들일수록 기후변화에 취약하다. 무엇보다 동식물의 생육환경 변화로 재배나 사육, 채취나 수확이 가능한 동식물 품종에 변화가 일어나며 극단적인 날씨의 발생빈도와 강도가 높아진다거나 병충해가 확산되는 등 농림어업에 불안요인이 증가하게 된다. 그러나 대부분 1차 산업 종사자들은 다른 산업종사자들에 비해 에너지소비와 온실가스 배출이 상대적으로 낮다. 또한 거

27) , 기후변화와 기후불의, <http://energyvision.org/604> (2013년 6월 9일 최종방문).
 28) 박병도, 앞의 논문, 386면.
 29) “동자동 쪽방촌 ‘공포의 폭염’ 현장” 2012. 7. 30. 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/544778.html(2013년 6월 5일 최종방문).
 30) 기후변화 피해는 남녀에게 공평하지 않다는 보고가 있다. 1991년 방글라데시의 사이클론으로 인한 14만 명의 사망자 중 90%가 여성이었고, 2005년 인도양 쓰나미로 여성이 남성보다 약4배가 더 많이 희생되어 극심한 성비불균형현상을 보이기도 했다는 것이다. 국제구호단체인 옥스팜(Oxfam)은 수영이나 나무에 오르는 등의 피신능력이 남자들보다 약한 여자들이 재난에서 더 많은 인명피해를 입었고, 이는 피해지역의 성비불균형으로 이어졌다고 분석했다. 이는 여성들이 세계 빈곤인구의 70%를 차지한다는 사실과도 같은 맥락이다. 기후변화로 인한 재해로 가장 큰 피해를 입는 지리적 저지대의 빈곤층이나 노인계층의 다수가 여성들이기 때문이다(“기후변화 - 자연재해 - 여성빈곤의 악순환 - 세계 빈곤인구 70%가 여성...‘여성’ 반영 대응책 절실해,” 2009. 12. 31. 여성신문, <http://www.womennews.co.kr/news/42628>(2013년 6월 5일 최종방문).
 31) “살인적 폭염, 노년 취약층이 위협하다” 2012. 7. 29. 한겨레, <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/544705.html>(2013년 6월 5일 최종방문).

따라 환경적 취약성도 다르다. 당연히 도서지역이나 저지대, 해안가에 살고 있는 주민들의 취약성이 클 수밖에 없다. 폭우나 폭염, 한파와 폭설 등으로 인한 피해가 사회적·경제적 약자에게 집중적으로 발생하며 이들은 그런 상황에 대처하거나 그런 지역을 벗어날 수 있는 능력이 거의 없다.³²⁾

III. 취약성과 기후정의

1. 취약성문제³³⁾

IPCC 4차 보고서(2007년)에 따르면, 지구 온도와 해수면 상승뿐만 아니라 지표 온도의 상승으로 사막화와 물부족, 생물 다양성의 감소 등이 더욱 악화될 것이며 국지적으로 가뭄과 홍수의 증가, 폭우와 폭설, 폭한과 혹서 등의 기상재난과 말라리아를 비롯한 병원균과 다양한 병충해의 확산 및 증가로 재산상은 물론 건강상의 위험이 확대될 것으로 예상하고 있다. 기후변화의 특징 중의 하나가 확장성이다. 즉 기후변화는 토지 및 산림을 파괴하고 석유 등과 같은 자원의 고갈을 가져오고, 농어업 생산량 감소의 원인이 되고 이는 물가인상으로 이어져 장기 스태그플레이션을 불러와 경제상황을 악화시킨다. 또한 자원 고갈로 인한 에너지문제는 사회 계층간 혹은 국가간 양극화현상을 초래하여 사회갈등과 국가간 갈등을 초래할 수 있다. 기후변화로 인한 가뭄 때문에 국제분쟁이 발생한 사례도 있다. 수단의 북쪽에 있던 아랍계민족이 가뭄으로 생활이 어려워지자 농경생활을 하며 석유를 얻을 수 있는 남쪽으로 이주하며 아프리카계민족들과 싸우기 시작했다. 그것을 시작으로 인종과 종교문제까지 결부되면서 인종말살분쟁으로 번졌다.

판단하건대, 기후변화를 제어하는 것은 이미 너무나 힘든 일이 되었으며 다만 지구 온난화의 속도를 서서히 완화시키면서 결국엔 기후를 안정화시키는 것이 지금 취할 수 있는 차선책이 되고 있다. 즉 기후변화를 ‘완화’(mitigation)시켜 나가면서 진행되

32) , 기후변화와 기후불의, <http://energyvision.org/604> (2013년 6월 9일 최종방문).

33) “기후변화 취약성문제”에 대해서는 박병도, 기후변화 취약성에 대한 인권적 접근, 「기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 과제] III」, 한국법제연구원, 2012. 12, 380-381면을 인용하였음.

기후변화에 '적응'(adaptation)하는 방법을 모색하는 것이 무엇보다 중요하다. 아무리 기후변화의 속도를 완하시켜 결국은 안정화시키게 된다 하더라도 기후체계가 일정하게 안정화되는 동안 발생하는 기후체계의 변화는 피할 수 없기 때문이다. 즉, 기후변화 대응은 한편으로는 기후변화를 유발하는 온실가스를 감축해 나가면서 다른 한편으로는 기후변화의 영향과 취약성을 파악하고 이에 적응해나가는 활동으로 나아가야 한다.

취약성(vulnerability)은 기후변화 연구 및 정책에 있어서 핵심적인 개념이다.³⁴⁾ 취약성이란 사람 및 사람들이 가치를 두고 있는 일이 기후변화로 인해 발생하는 피해에 민감한 정도를 의미한다.³⁵⁾ 취약성 개념은 기후변화법체계가 형성되던 초기부터³⁶⁾ 중요한 요소이었기 때문에 기후변화 담론의 실효적인 출발점(effective starting point)이다.³⁷⁾ 그리고 이러한 취약성은 양 차원, 즉 국가 차원 및 사람의 집단이나 개인 차원에서 다루어진다.

기후변화체제의 중심 요소인 취약성의 개념은 기후변화에 대한 자신의 기여에 영향을 미치는 선택을 하거나 기후변화의 영향을 미치는 경우에 국가들 및 사람들이 동일하게 배치되지 않는다는 사실을 강조한다. 취약성은 국가에 대한 차별적인 취급(differential treatment)의 발전 및 기후변화체제가 바탕을 두고 있는 특별한 법적 조치에 영향을 미친다. 또한 기후변화에 대한 인간의 취약성이 기후변화에 의하여 인권 실현을 위협하는 1차적 원인이기 때문에 취약성은 인권과 직접적으로 관련이 있다.³⁸⁾

34) Jon Barnett, *Human Rights and Vulnerability to Climate Change*, in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p. 257.

35) S. Schneider, S. Semenov, A. Patwardhan, I. Burton, C. Magadza, M. Oppenheimer, A. Pittock, A. Rahman, J. Smith, A. Suarez and F. Yamin, *Assessing Key Vulnerability and the Risk from Climate Change*, in M. Parry, O. Canziani, J. Palutikof, P. van der Linden and C. Hanson(eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2007, pp. 779-810.

36) 다자조약에서 다루기 시작한 1992년 유엔기후변화협약(UNFCCC) 제3조 2항에는 기후변화의 부정적인 영향에 특별히 취약한 국가의 특수한 필요와 특별한 상황을 충분히 고려하도록 명시하였다.

37) Phillippe Cullet, *The Kyoto Protocol and Vulnerability: Human Rights and Equity Dimensions*, in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p. 185.

개인 및 국가의 특수한 취약성을 고려하기 위해서는 환경적 측면에 중점을 둔 전통적인 국제환경법 모델을 뛰어넘는 것이 필요하다.

기후변화가 가져올 피해에 대한 취약성의 정도와 피해에 대응할 수 있는 능력인 복원력(resilience)의 여부라는 측면에서 대상에 따라 차별적인 책임을 인정해야 한다. 이것이 형평성의 원칙에 충실한 것이다. 형평성의 문제는 환경적 편익을 얼마나 공평하게 향유하느냐의 문제만이 아니라 자원의 이용으로 인한 피해가 발생한다면 이에 기여한 정도와 피해가 얼마나 일치하느냐의 문제와 관련이 있다. 기후변화에 적응할 수 있는 능력에 있어서 선진국과 저개발국 그리고 부유한 계층과 가난한 계층 간의 차이가 크다. 때문에 기후변화에 대한 책임을 차별화할 필요가 있다. 또한 기후변화는 세대간 불평등문제도 낳는다. 즉 현 세대는 기후변화를 유발하는 산업 활동의 혜택을 누리며 그 피해는 다음 세대인 미래 세대가 부담하게 될 것이기 때문이다.

2. 기후정의인가? - 기후변화 취약성에 대응하기 위한 도구

기후변화에 대한 취약성과 환경정의, 특히 기후정의는 매우 밀접한 관련성이 있다. 즉 기후변화의 취약성을 제대로 이해하기 위해서는 기후정의, 그리고 이와 대립적 개념인 기후부정의에 대한 이해가 요구된다. 그럼 왜 기후문제를 정의의 시각에서 바라보아야 하는가?

기후변화를 정의(justice)의 문제로서 다루어야 할 필요성은 시간과 공간에 의해 기후변화로 인한 피해와 혜택이 분리되고 가장 취약한 계층에는 기후변화로 인한 재앙이 되기 때문이다. 기후변화에 대한 취약성의 정도와 복원력의 정도가 다른 상황에서 보다 더 취약성이 높고 복원력이 낮은 개인이나 집단 또는 국가에 기후변화의 피해가 더 집중되는 경우, 더욱이 이러한 실체들이 문제의 기후변화 유발에 별다른 책임이 없는 경우에는 심각한 기후부정의가 존재하게 되는 것이다. 구체적으로 기후부정의란 무엇을 의미하는가?

환경정의의 담론을 기후변화에 적용한 것이 기후정의의 담론이며 기후변화와 관련해서 일어나는 환경부정의(environmental injustice)를 기후부정의(climate injustice)라고

38) *Ibid.*

.39) 기후부정의란 기후정의가 실현되지 못하는 상태나 상황을 의미하는 것으로, 기후변화의 발생에 대한 책임과 기후변화로 인해 유발되는 사회경제적 약자들에게 기후변화로 인해 유발되는 환경적 위험이 집중적으로 발생하는 상황을 의미한다. 개발도상국일수록 농업을 비롯해서 임업과 수산업 등 1차 산업에 대한 의존이 높는데 1차 산업은 다른 산업에 비해 기후의존도가 높다. 따라서 기후변화는 기후변화에 별다른 책임이 없는 개도국의 1차 산업종사자들에게 보다 심각한 영향을 미치게 될 것이다. 게다가 이들은 기후변화가 가져올 변화에 대응할 수 있는 자본과 기술, 정보력이 없기에 적응력이나 복원력(resilience)이 매우 취약하다. 이게 바로 기후부정의의 한 모습이다.⁴⁰⁾ 한 사회 안에서도 기후변화로 인한 피해나 부담 정도의 편차가 큰 경우 기후부정의가 나타난다. 기후부정의는 더 나아가 자연을 이용하여 물질적 풍요를 누린 현세대와 기후변화의 피해를 온전히 짊어질 미래세대와의 불평등 문제로까지 확장된다.

3. 기후부정의의 초래한다?

기후변화는 인간과 생태계에 재앙적 결과를 초래한다. 이를 보여주는 자료는 수도 없이 많다. 2000년에서 2004년 사이에 세계는 1년에 평균 326건의 기후재난을 경험하였다. 2억6200만 명이 영향을 받았는데 1980년에서 1984년 사이의 거의 3배에 해당하는 것이다. 피해자 중 2억 명 이상이 온실가스 배출 증가에 거의 책임이 없는 OECD 비회원국에 살고 있었다. 개발도상국의 19명당 1명이 기후재난의 영향을 받았고, OECD 국가들은 1500명당 1명이 그 영향을 받아 이를 비교하면 79배의 차이가 났다.⁴¹⁾

1인당 이산화탄소 배출량을 보면 선진국과 개도국 사이의 기후부정의는 확연하게 드러난다. 선진국들은 전체 온실가스의 75퍼센트를 배출하고 있다. 선진국의 경우 연간 1인당 온실가스 배출량은 18.5톤이며, 이에 비해 개발도상국들은 1인당 배출량이 1톤도 되지 않는다. 2010년 IEE(International Energy Efficiency)에 따르면, 1인당 배

39) 위 5인, 앞의 책, 57면 참조.

40) 윤순진, 기후변화와 기후불의, <http://energyvision.org/604> (2013년 6월 9일 최종방문)

41) United Nations Development Programme(UNDP), *World Report on Human Development*, 2007/2008.

각각 한국인은 11.5톤, 일본인은 8.9톤, 중국인은 6.2톤이다. 기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)은 부유한 국가들이 과도하게 온실가스를 배출해 수많은 사람들이 물과 토지, 그리고 살아가는 땅을 박탈당하고 있다고 밝혔다. 지구상의 모든 국가들은 지구공동체에 대한 공평한 권리와 책임이 있는데, 기후변화 문제에 있어서는 이러한 정연적 명제가 실현되고 있지 않다. 모순되게도 기후변화 유발의 책임은 거의 없는 국가나 계층이 그로 인한 피해에 더 노출되어 있는 상황이다.

유엔환경계획이 발간한 <인간개발보고서 2007~2008>⁴²⁾는 기후변화가 완화되지 않으면 세계에서 가장 가난한 국가들과 주민들의 생활이 급락하고, 수백만 명이 영양 실조, 물 부족, 생태위기, 생계 손실의 늪에 빠질 것이라고 경고했다. 부유한 국가들의 탄소배출량은 세계에서 가장 가난한 사람들의 권리를 실제로 침해하고 있다.

기후정의 운동이 시작될 당시에는 기후정의 담론이 윤리적 차원에서 이루어졌으나, 이제 기후부정의 문제는 윤리적인 차원이 아니라 사회구조적인 차원에서 접근해야 한다. 다음과 같은 두 가지 사례를 살펴보면 그 이유가 명확하다. 기후변화 대응이 단순히 과학적인 조치만으로는 어렵다는 것이다. 다음의 사례를 들여다보자.

사례 1, 2005년 9월 미국 뉴올리언스에 허리케인 카트리나가 발생하여 엄청난 사상자와 재산 피해를 입혔다. 카트리나는 1500명의 사상자를 내고 78만 명 이상이 거주지를 빼앗겼다. 뉴올리언스 전체인구의 28%와 아프리카계 미국인의 35%가 빈곤 속에 살고 있었는데, 미국 전체의 경우 그 비중이 각각 12%와 25%인 것과 비교된다. 빈곤한 동네가 가장 큰 타격을 받았는데, 수몰 지역 거주민의 75%가 흑인이었다. 뉴올리언스에서 아프리카계 미국인 여성과 어린이들이 가장 큰 피해를 입은 것은 우연이 아니다. 통상 허리케인은 지구온난화가 원인인 자연현상의 일종이라고 간단히 진단할 수도 있으나 이 사건은 인재의 성격이 강한 환경재난이다. 이러한 사고의 중심에는 사회적 약자인 흑인이 피해를 대부분 입게 되었다는 주장이 놓여 있다. 카트리나는 한 국가(선진국) 내에서도 가장 빈곤한 계층이 기후변화에 더 취약하다는 사실을 보여주었다.

42) United Nations Development Programme(UNDP), *Human Development Report*, 2007.

2. 지구상에서 처음으로 기후변화로 인해 사라지게 될 나라가 나타나게 되었다. 남태평양에 있는 작은 섬나라 투발루다. 9개의 섬으로 된 인구 11,000명의 나라. 이 나라는 산업화가 거의 이루어지지 않아 온실가스 배출이 거의 없고 따라서 기후변화 유발에 대한 책임이 거의 없다. 하지만 해수면의 지속적 상승으로 수몰위기에 처해 있다. 2001년, 투발루는 대통령이 공식적으로 국토포기선언을 하기에 이르렀다. 투발루는 해수면 상승으로 인해 21세기 중반이면 국가 전체가 수장될 것으로 전망된다. 투발루 대통령은 국토포기선언과 함께 인근 선진국인 호주와 뉴질랜드에 투발루 국민을 난민으로 인정하고 받아들여줄 것을 요청했지만 모두 거절당했다. 이런 형편에 처할 나라가 점점 늘어날 가능성이 높다.

위 2가지 사례는 단순한 자연현상으로 나타난 결과가 아니라 인재의 성격이 강한 환경재난이며 다른 한편으로는 환경부정의 또는 기후부정의 문제가 발생하여 양자가 결합된 성격을 지니고 있다. 기후변화는 단순한 자연재난이 아니면 환경재난이며 동시에 사회부정의 문제이다.

4. 정의(定義)와 내용

기후정의란 일반적으로 윤리적인 문제로 기후변화를 바라보고, 기후변화의 원인과 영향을 정의의 개념, 특히 사회정의 및 환경정의와의 관계를 고려하는 용어로 사용된다. 여기에는 평등, 인권, 집단적 권리 및 기후변화에 관련된 역사적 책임 등과 같은 문제들이 검토될 수 있다. 기후변화에 대한 책임이 가장 작은 자들이 가장 큰 영향을 받는다는 사실을 인식하고 그에 대해 문제를 제기하는 것이 기후정의의 핵심으로 볼 수 있다.⁴³⁾

환경정의와 마찬가지로 기후정의에도 실질적 정의, 분배적 정의 그리고 절차적 정의로 나누어 설명할 수 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 기후변화를 일으키는 원인에 대해 적극적인 통제를 하여 기후 위험의 재생산을 억제하고 복원력을 구축하여야 하고, 또한 모든 사람들이 인종이나 성별, 소득, 문화, 특정 사회의 구성원 등과 무관

43) http://en.wikipedia.org/wiki/Climate_justice

환경위험으로부터 평등하게 보호받고 건강하고 쾌적한 환경을 누릴 권리가 존중되어야 하며(실질적 정의), 기후변화를 야기한 책임과 그로 인한 피해간의 불일치를 교정하여야 하며(분배적 정의), 기후변화로 가장 영향을 받는 사람에게 기후변화 대응을 위한 의사결정과정에 참여하는 것을 보장하고 관련 정보를 제공하여야 한다(절차적 정의).

국가들이 기후변화에 대하여 정의의 관점에서 접근하기 위한 방법으로 분배적 정의의 원칙을 고려해 볼 수 있다. 기후변화는 특히 분배적 차원에서 심각한 환경부정의, 특히 기후부정의가 발생하는데 기후변화 유발에 대한 책임 정도와 무관하게 기후변화로 인한 피해의 정도와 피해에 대처하는 능력이 사회계층별로, 지역별로, 성별로, 연령별로, 국가별로, 또 세대별로 다르게 나타나기 때문이다. 더군다나 기후변화의 완화를 위해 부담해야 할 비용이 다양한 행위주체들 혹은 집단들에게 그들의 정치사회학적 생물학적·불평등구조를 따라 불공정하게 배분될 경우⁴⁴⁾ 이러한 기후부정의는 더욱 심화된다.⁴⁵⁾

Stephen Humphreys는 기후변화논쟁과 관련하여 4가지 유형의 정의 담론을 다음과 같이 설명한다.

첫째, 교정적 정의(corrective justice)이다. 기후변화와 관련하여 가장 직설적으로 주장할 수 있는 것이 교정적 정의이다. 이에 의하면, A국이 B국에 피해를 주는 불법적인 활동을 한 경우에 (1)A국은 그러한 해로운 활동을 중단하고 (2)B국에 대하여 발생한 손해를 배상하여야 한다. 이것은 처음엔 인권문제 또는 적어도 불법행위문제처럼 보인다. 여기에는 행위자와 영향을 받는 당사자, 가해자(perpetrator)와 피해자가 존재한다. 문제는 어떤 제도가 가해자가 피해자에게 해를 주는 활동을 중단시키고 피해자가 입은 손해를 배상하도록 할 수 있는나이다. 불법행위 소송은 국제적 차원보다 국내적 차원에서 더 효과적이고, 예견되는 장래의 피해보다는 과거에 이미 발생한 피해에 더 유익하다. 이렇게 소송에 호소하는 것이 제한적일 수 있지만 교정적 정의에

44) 정의가 항상 균등한 분배를 요구하는 것은 아니지만, 다른 국가에 비해 차별적인 취급을 원하는 국가(예를 들면, 온실가스감축의무를 덜 부담하거나 부담하지 않으려는 국가)는 차별적인 취급이 합리적 기준에 의거함을 증명할 책임을 가진다. 즉 차별적 취급을 주장하는 국가는 자신의 주장이 공적이고, 상응하는 보상 또는 국제공동체의 양해 등 적절한 기준에 바탕을 두고 있음을 밝혀야 한다.

45) 윤순진, 기후변화와 기후불의, <http://energyvision.org/604> (2013년 6월 9일 최종방문)

주장은 기후변화에 대한 대응을 발전시키는데 계속하여 영향을 미칠 것이다.⁴⁶⁾

둘째, 실질적 정의(substantive justice)이다. 일반적으로 기후변화문제의 해결은 전지구적으로 온실가스배출을 감축하는 것이라고 인식되고 있다. 그러나 경제적 성장과 변형은 이러한 온실가스배출을 가져오는 연료와 기술에 의존하기 때문에, 장래에 국가간, 지역간 부의 불균형을 줄일 수 있는 수단을 제공하지 않고 이러한 관행을 전지구적으로 유지하는 것은 이러한 격차를 더 크게 할 수 있다. 이러한 측면을 강조하는 것이 실질적 정의의 주장이다. 실질적 정의는 어떻게 책임도 없으면서 자신의 미래를 몰수당한 지구의 다수에게 영구적으로 불이익을 주지 않고 효과적으로 온실가스 배출을 줄일 수 있는 해결책을 찾을 수 있는가의 문제를 제기한다. 이 주장은 기후변화 논쟁의 정면 및 중심에 있다.⁴⁷⁾

셋째, 절차적 정의(procedural justice)이다. 기후변화를 전지구적 연대(solidarity)가 필요한 전지구적인 해결을 요구하는 전지구적인 문제(global problem requiring a global solution)라고 생각한다면 정의문제는 다르게 보인다. 특히 기후변화영향은 단지 가난한 국가에 살고 있는 사람에게만 미치는 것이 아니라 모든 사람에게 미친다. 기후변화문제를 다루는데 드는 비용을 누가 얼마만큼 지불해야 할 것인가가 중요한 문제이다. 문제를 해결하는 부담을 어떻게 배분하여야 하는가? 절차적 정의는 공정한 해결에 도달할 수 있도록 보장하고, 상이한 이해관계자의 관심과 이익을 공정하게 반영하고 그 결과로 취해진 조치를 보장할 수 있는 기제(mechanism)을 세우는 것이다.⁴⁸⁾

넷째, 형식적 정의(formal justice) 또는 법의지배(rule of law)이다. 기후변화에 관하여 생각하는 4번째 방법은 이전의 사용(usage)으로부터 빼앗긴 권리(entitlement)에 관하여 검토하는 것이다. 이러한 설명은 탄소집약적 경제는 명백하게 위법을 저지르지 않고도 지구환경에 위협을 초래하고 있다는 사실을 지적하면서 시작한다. 애초 탄소집약적인 경제가 등장하였을 때 그것이 환경에 심각한 위협을 안고 있다는 점을 깨닫지 못했다. 현재 수많은 사람들의 생활이 탄소집약적 경제에 의존한다는 점을 감안

46) Stephen Humphreys, *Competing Claims : Human Rights and Climate Change*, in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2010, p. 40.

47) *Ibid.*, p. 41.

48) *Ibid.*, p. 42.

, 정책적 목표를 위해서도 자의적으로 철폐될 수 없는 합법적인 권리가 탄소 사용자들 가운데 생긴다. 오염자가 자신이 획득한 탄소배출권을 포기한 것이라면 배상은 오염자에게 이루어져야 한다는 주장이 설득력이 있다. 최소한, 그는 어떤 해결책에 대해 결정적인 발언권이나 거부권을 가질 것이라고 기대할 것이다. 역설적으로 오염의 규모가 커지면 커질수록 제도를 형성하는데 오염자의 주장이 더 강해진다. 이것이 바로 기후변화에 관한 형식적 정의 또는 법의 지배의 시각이다. 이것은 해당 문제에 대해 적절하지 않은 것처럼 보일지라도 현행 법규를 엄격하게 해석하는 것이다. 이것은 공익을 이익 사권(私權)을 폐지하는 것에 반대하고, 취해질 당시에 합법적인 행위에 대하여 소급하여 불이익을 주는 것에 대해 반대한다. 이것의 강점은 엄격한 법적 정직(legal rectitude)뿐만 아니라 모든 온실가스 감축체제가 일반적으로 정치적으로 힘이 있는 행위자들에 대하여 광범한 이익을 줄 수 있다는 사실에도 있다.⁴⁹⁾

이러한 4가지 정의에 관한 담론은 기후변화 논쟁에서 나타나고 있는데, 다양한 시각이 다양한 행위자들에 의해 선호되고 있다.

Henry Shue에 의하면,⁵⁰⁾ 다음 4가지 문제에 대하여 어떤 것을 취할 것인가를 선택하는 것과 정의는 깊은 관련이 있다. (1) 무엇이 아직까지 피할 수 있는 지구온난화를 방지하기 위한 비용의 공정한 할당(fair allocation)인가? (2) 무엇이 사실상 피할 수 없는 사회적 비용에 대응하기 위한 비용의 공정한 할당인가? (3) 어떤 근거에 기준한 부의 배분이 ((1) 그리고 (2)와 같은 이슈에 관하여) 공정한 과정이 될 수 있는 국제적 협상(international bargaining)을 할 수 있게 하는가? (4) 무엇이 온실가스배출의 공정한 할당인가?

지구공통의 문제에 대하여 영향을 받는 지구공동체의 맥락에서 오염자부담원칙은 적용가능하다. 여기서 주장되는 정의에는 2가지 요소가 있다. 비용과 편익(이익, benefits)의 할당을 강조하는 내용의 배분적 정의(distributional justice)와 절차적 정의이다. Shue가 주장한 4가지는 각각 배분적(그리고 재분배적) 가정과 결과(assumptions and consequences)를 담고 있는 Shue의 3번째 주장은 절차적인 것이라고 그 성격을 구분할 수 있다.⁵¹⁾

49) *Ibid.*

50) Henry Shue, Subsistence Emission and Luxury Emissions, *Law and Policy*, Vol. 15, 1993, p. 40.

51) Stephen Humphreys, *op. cit.*, pp. 41-42.

IV. 관련한 몇 가지 쟁점

1. 근본적 원인은 자본주의인가?

근본적인 원인을 자본주의에서 두고 있는 견해가 있다.⁵²⁾ 기후변화는 인간 활동의 일반 때문에 발생하는 것이 아니라 자본주의 산업혁명 이래 화석연료를 기반으로 행해진 산업활동 때문이라는 주장이다. 특히 기후변화로 인해 피해를 받고 있는 제3세계 농민과 노동자, 그리고 국가의 수반이 자본주의를 기후변화의 근본적인 원인으로 지적하고 있다.⁵³⁾ 기후정의운동은 제3세계 사회·농민·원주민·여성 그룹과 좌파세력이 주도적으로 참여하면서 시작되었다.⁵⁴⁾ 식량위기를 유발하는 초국적 농식품복합체와 다국적기업들의 바이오연료 확대시도에 맞서 ‘식량주권’을 수호하려는 소농단체들과 원주민들, 그리고 미국에 맞서는 남아메리카 국가들의 반제국주의 동맹인 ‘아메리카를 위한 볼리바르 대안(ALBA)’ 등이 있다.⁵⁵⁾

진보적인 진영의 시각에서 보면, 기후정의는 기후변화에 의한 불평등 문제를 해소하기 위한 필수적인 원칙이며, 자본주의 발전모델이라는 질병을 치료하지 않는 한 기후변화를 막을 수 없고 이로 인한 불평등 문제도 해소할 수 없다는 것이다. 또한 세계에서 가장 가난하고 가장 취약한 사람들이 가장 부유한 국가들과 가장 큰 기업들의 범죄로 고통당하는 것은 심각한 부정의라는 것이다. 따라서 지구 온난화를 억압과 착

52) 대해서는 Linda Hajjar Leib, *Human Rights and Environment: Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 18-19.

53) 이안 앵거스 엮음, 김현우 이정필 이진우 옮김, 기후정의, 이매진, 2012. 이 책의 원제목은 “The Global Fight for Climate Justice”이고 번역본에는 “기후변화와 환경 파괴에 맞선 반자본주의의 대안”이라는 부제가 달려 있다.

54) 볼리비아 최초의 원주민 출신 대통령인 에보 모랄레스는 “세계는 기후변화에 따른 열병으로 고통 받고 있으며, 그 병의 이름은 자본주의 발전모델이다”라고 기후정의운동의 목적을 함축적으로 표현하였다(이안 앵거스 엮음, 앞의 책, 375면).

55) 한국에서도 2011년 5월 25일 녹색연합, 사회당, 민주노동당, 민주노총, 한국노총, 사회진보연대, 전국농민회총연맹, 에너지기후정책연구소, 에너지정의행동, 에너지노동사회네트워크 등이 참여하여 ‘기후정의연대’를 출범하였는데, 출범선언문에는 기후변화의 구조적인 원인이 자본주의 체제 자체라고 밝히고 있다. 이에 대해서는 「월간 사회운동」 2011년 7-8월호 통권 101호 <http://www.movements.or.kr/bbs/view.php?board=journal&id=2226&page=1&category2=52>(2013년 5월 21일 최종방문).

, 부정의의 문제로 봐야 하고, 이러한 부정의를 해결하는 것이 기후정의라는 것이다.⁵⁶⁾

2. 당사국 총회의 성공을 위한 조건

세계 각국 정부와 국제기구들은 기후변화에 대처하기 위한 노력을 지속하고 있다. 대표적인 내용이 유엔 기후변화협약(UNFCCC) 당사국 총회(COP)이다. 그러나 제18차 도하 총회를 마친 현재까지도 온실가스감축을 위한 이렇다 할 실질적 성과를 도출하지 못하고 있다. 근본적인 원인은 선진국들이 온난화에 기여한 역사적 배출의 책임을 외면하고, 기후변화의 부정적 영향 때문에 가장 많은 피해를 받는 개발도상국들에 대한 보상 책임을 회피하고 있기 때문이다. 공평함 없이 효과적으로 성공할 수 있는 기후변화의 해결책은 없다. 선진국들의 과감한 배출 감축은 지구의 기후를 안정화시키는 필요조건이다. 그리고 개발도상국의 빈곤 퇴치와 경제적이고 사회적인 발전이라는 중점 정책이 달성되려면, 지금까지 고려된 것보다 더 많은 기술과 재정자원의 이전 또한 중요하다.⁵⁷⁾

3. 기후정의 시각에서 본 배출권거래제도

기후변화협약에 따라 각국 정부가 기후변화에 대한 포괄적인 응답을 제공하려 한 최초의 시도인 1997년의 교토의정서는 청정개발제도(CDM), 공동이행제도, 배출권거래제도를 두고 있다.⁵⁸⁾ 이 중에 자본주의 시장 메카니즘에 기반을 두고 온실가스 감축을 이끌어내고자 하는 배출권거래제도를 들여다보자. 배출권거래제도는 감축목표를 초과 달성한 선진국 기업들이 탄소의 톤당 배출에 관련된 허가권을 팔 수 있도록 한다. 세계 경제를 움직이는 주체인 기업과 정부 기관들의 이해관계에 더 들어맞기 때문에 국제사회는 탄소거래와 같은 시장 기반의 해결책을 선호한다. 온실가스배출권

56) , 기후정의연대 출범 의의와 과제, <http://www.movements.or.kr/bbs/view.php?board=journal&id=2226&page=1&category2=52>(2013년 5월 21일 최종방문).

57) 이안 앵거스 엠크, 앞의 책, 269면.

58) 이에 대해서는 정서용, 글로벌 기후변화 거버넌스와 국제법, 박영사, 2011, 64-71면 참조.

국제시장이 형성되면 개별국가의 온실가스 배출은 줄어들겠지만 과연 전지구적 차원에서 온실가스 배출 총량을 줄일 수 있는 것일까? 온실가스(주로 탄소) 배출권을 돈으로 살 수 있으면 선진국들이 온실가스 배출에 진정성을 보여줄 수 있을 것이라고 생각하는가? 미국을 비롯해 배출권거래제도를 지지한 국가들은 각국에 배출 허용치를 할당하기만 하는 것보다는 배출권 거래를 허용하는 것이 온실가스를 줄이는 효과적인 방법이라고 주장한다. 미국과 같은 온실가스 주요 배출국은 배출권 거래를 통해 보다 적은 비용으로 그리고 보다 쉽게 배출허용할당량을 준수할 수 있다. 왜냐하면 자국에서 온실가스 배출을 감축하기 보다는 다른 국가의 이산화탄소 배출량을 줄이는 일에 돈을 지불하는 것이 비용이 덜 들고 자국 산업구조의 개편에 다른 사회적 갈등을 피할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 미국으로서는 자동차산업의 구조를 개편하거나 1회용 물품의 사용을 규제하는 것보다 개발도상국의 구식 화석연료 공장을 친환경적인 공장으로 교체하는 일에 돈을 지불하는 것이 비용적인 측면에서나 정치적인 측면에서 더 손쉬운 방식이다. 그러나 탄소거래제는 기후정의의 렌즈로 보면 근본적인 문제가 있다. 지구 전체의 온실 가스 배출을 감축하는 것이 기후변화협약의 목표라면 어느 개별국가(주로 선진국)에서 온실가스를 더 적게 배출하는 것만으로는 부족하지 않은가? 더구나 배출권 거래제도는 기후변화에 책임이 있는 선진국들의 의무감축량을 피할 수 있는 구멍을 만들어준다. 배출권거래제도는 또한 국제공동체의 협력과 연대가 더욱 필요한 요즘 인류공동의 책임을 약화시킨다.⁵⁹⁾ 2012년 12월 카타르 도하에서 막을 내린 기후변화협약 제18차 당사국 총회(COP 18)에서도 여전히 온실가스 의무감축에 구체적인 합의를 이끌어내지 못한 것이 이러한 요인들과 무관하지 않다. 더구나 지구온난화의 근본적인 원인인 자본주의의 시장 메카니즘이 그 해결책이라고 생각한다면 모순이 아닌가?

실제로 유럽연합에서 시행한 탄소거래제는 기후변화를 완화하는 데 실패했다는 평가가 대부분이다. 오히려 온실가스를 배출한 책임이 있는 기업들이 '초과 이윤'을 얻는 행태가 나타나기도 했다. 2005년 이래 유럽연합이 시행한 배출권거래의 경험은, 실제로 '총량규제와 거래제'는 기업 이윤의 요구를 맞추기 위해 설정된 감축 목표치를 의미하며 가장 큰 오염 배출자들이 청정기술에 투자할 것을 요구받지 않는 막대한 초

59) 쎄넬 지음, 안진환 이수경 옮김, 왜 도덕인가?, 한국경제신문, 2010, 44-48면 참조.

거둔다는 사실을 보여준다.⁶⁰⁾ 우리나라에서는 2012년 5월 ‘온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률’을 제정하여 2015년부터 탄소배출권 거래제 시행을 전면 앞두고 있다. 배출권거래제도가 겉으로 보기에 기업에 부담을 주는 것 같지만 도리어 기업에 추가적인 이윤을 발생하게 할 수도 있다. 그리고 기후변화정책의 하나로 OECD 국가에서 실시하고 있는 탄소세는 세심한 고려가 없는 경우 필수재의 가격을 상승시키고 개인의 기동성을 감소시키는 효과를 가져와 가난한 사람들에게 더 많은 부담이 될 수도 있다.

4. 정부의 녹색성장정책

이명박 정부의 녹색성장정책을 환경정의의 시각에서 살펴보자. 이명박 정부는 2008년 국가발전전략으로 ‘녹색성장’을 제시하고 이의 법적 제도적 토대인 ‘저탄소녹색성장기본법’을 제정하였다. 저탄소녹색성장기본법에 의하면, 녹색성장이란 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장 동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”을 말한다.⁶¹⁾ 이러한 정의에서도 알 수 있듯이 이명박 정부의 녹색성장의 핵심적 가치는 성장이다. 그렇기에 단기적인 경제성장에 배치되거나 성장에 기여할 것으로 여겨지지 않는 영역, 경제적 가치로 환산이 쉽지 않은 생태계나 생물다양성 문제에는 주목하지 않는다. 녹색성장의 개념에서 취하고 있는 녹색의 외연은 성장에 기여하거나 성장을 지속하기 위해 고려해야 하는 영역만을 포함한다.

녹색성장이란 개념에는 지속가능한 발전(sustainable development)과 달리 형평성에 대한 고려가 거의 없다. 주지하는 바와 같이 지속가능한 발전은 경제발전, 환경보호, 형평성을 세 개의 기본 축으로 하고 있는데 비하여 녹색성장은 경제성장과 환경보호에만 관심을 두고 있다. 경제성장의 열매가 형평성 있게 분배되지 않고 환경보호를 위해 요구되는 경제적 부담이나 환경으로 인해 발생하는 환경적 이익이 사회구성

60) 앵거스 엠클, 앞의 책, 407면.

61) 저탄소녹색성장기본법 제2조 2항.

고르게 분배되지 않는다면 이는 부정의라고 할 수 밖에 없다. 또한 형평성의 실현은 다양한 이해관계자들이 적절한 의사결정에 필요한 정보에 접근할 수 있고, 그 과정에 참여할 수 있을 때 가능하다. 그러나 녹색성장 개념에는 정보에 대한 접근과 의사결정 참여에 대한 고려가 없다.⁶²⁾

박근혜정부는 지난 4월 ‘미래를 준비하고 국민행복을 완성하는 환경복지실현’이라는 새 정부의 환경정책을 발표하였으나,⁶³⁾ 기후변화를 포함한 기후문제에 대한 구체적인 정책이 나타나 있지 않아서 박근혜정부의 환경정책을 기후정의 시각에서 평가하기에 한계가 있다. 국정과제로 제시하고 있는 유해물질 사고에 대한 고강도 책임 추궁, 국민 모두가 행복해지는 환경 서비스 제공, 다시 쓰는 자원순환형 지속가능사회 구축 등이 기후정의의 가치를 긍정하는 방향에서 추진될 수 있도록 구체적 실천과제를 만들어야 할 것이다.

V. 실현을 통한 기후변화에 대한 대응

기후변화에 대한 대처는 너무 긴급한 문제이다. 가장 간명한 해답은 온실가스 배출을 줄이는 것이다. 그러나 지금까지 본 바와 같이 간명한 해답을 행동에 옮기는 것이 너무 복잡하고 어렵다. 지구 평균 온도가 지금과 같이 상승하면 2만 년 전 마지막 빙하시대 사이에 일어난 변화 못지않은 거대한 변화를 가져올 것이다. 특히 생태계에 심각한 타격을 미칠 것이다. 따라서 기후를 구하기 위한 감축행동은 빠르고 급격하게 취해야 한다.

200년 이상 화석연료를 태운 선진국들은 기후변화에 70% 이상 책임이 있다. 그러므로 선진국과 제국주의에 의해 식민지 지배를 받은 개발도상국에게 요구되는 감축은 기후변화에 관련된 차별화된 역사적 책임을 반영하여야 한다. 지구온난화를 가져온 이산화탄소는 모든 종류의 연소와 세계 에너지의 80%를 제공하는 화석연료의 불가피한 산물이기 때문에 온실가스를 감축하기 위해서는 심대한 사회적·경제적 전환이 필요하다.

62) , 지속가능한 사회-환경과 에너지를 중심으로, 계간 민주, 통권 6호, 2013년 신년호, 44-45면.

63) 환경부 보도자료, “미래를 준비하고 국민행복을 완성하는 환경복지실현,” 2013년 4월 4일자.

1. 차원에서 ‘완화’와 ‘적응’정책의 이행

악영향은 이미 나타나고 있으며, 온실가스를 상당히 감축하더라도 기후변화는 막을 수 없다. 온실가스 감축만으로는 기후변화에 맞서기에 부족하다. 기후변화의 불가피성을 인정하고 그 변화에 적응하는 것이 필수적이다. 기후변화에 대한 대응은 현상 자체의 ‘완화’(mitigation)와 함께 불가피해진 영향에 대한 ‘적응’(adaptation)에 초점을 맞추어야 한다. 완화와 적응은 전지구적 수준에서 각 국가마다 차별적인 역사적 책임과 능력을 고려하여 이루어져야 한다. 이것이 기후정의의 원리에 부합한다.

적응은 환경재난 방지를 위한 사회기반시설, 예를 들면, 홍수와 해수면 상승에 대비한 제방 등 건설, 배수시설, 폭풍 대피소 등의 건설이나 응급대처 시스템의 확대만을 의미하지 않는다. 기후변화는 사회적 생활 조건의 모든 측면과 생태계 전체에 영향을 주기 때문에 적응 조치들은 사회정책을 포함한 매우 다양한 분야에서 진행되어야 한다. 사회기반시설 확충을 넘어서, 빈곤과 사회 불평등을 극적으로 줄여야 한다. 실제로 적응 능력은 자원, 사회적 안전망과 사회적 복원력에 직접 관련이 있다. 특히 기후변화의 영향이 식민지배를 받았던 국가들(주로, 빈곤한 국가임)에게 더 심하게 나타나고 있기 때문에 기후변화에 주된 책임이 있는 선진국은 이들 국가의 적응에 필요한 재정을 지원할 책임을 져야 한다.⁶⁴⁾

2. 기후정의를 반영한 기후정책의 수립과 실천

기후변화에 대응하기 위한 다음 몇 가지 사례를 살펴보자. 분명 기후변화를 막을 수 있는 유용한 방법이지만 또한 한계도 있다. 특히 본 논문에서 다루고 있는 기후정의라는 렌즈로 들여다보면 문제점을 안고 있다.

예를 들면, 핵발전이 기반해 기후변화에 대응하는 것은 인류를 크게 위협하는 것이다. 핵폐기물 처리는 풀리지 않은 문제를 안고 있으며, 방사능 유출의 위험은 완전히 제거할 수 없으며, 핵발전 기술은 핵무기 개발과 핵무기 사용의 위험과 분리될 수 없다.

64) 앵거스 위음, 앞의 책, 402-403면.

입지 결정을 둘러싼 사회적 갈등도 크다. 이와 같이 핵발전을 통한 기후변화에 대한 대응은 비합리적이다. 더구나 보통 핵발전소의 건설지역이 사회적 낙후지역이고 방사능 누출 사고가 발생하는 경우 당연히 발전소 근처의 가난한 주민과 농민이다.

기후변화에 맞서는 노력은 유전공학에 대한 관심을 증폭시키고 있는데 이 기술에 내재된 과학적 위험뿐만 아니라 사회적 문제도 양적으로 커진다는 사실도 잊어서도 안된다. 예를 들면, 바이오연료는 현재 아주 작은 부분이지만 교통 에너지 수요에 부응하고 있다. 그렇지만 이윤을 위한 바이오 연료의 생산 논리는 시장 수요를 위한 에탄올과 바이오디젤 생산을 우선시하기 때문에 식량 기본권의 충족이나 원주민공동체의 권리, 환경 보호는 뒷걸음칠 수 있다. 식량이 부족한 빈곤층의 권리를 제약하고 토지와 노동권을 침해할 수 있다.⁶⁵⁾ 이러한 기후정책이 생산자들을 전통적인 생산수단인 토지에서 분리하는 동력을 제공하여 농민이 농촌을 떠나 도시빈곤층이 되거나 바이오연료 농장에서 일하는 농촌 노동자가 되거나 또는 더 생산성이 낮은 지역으로 이주하게 만들 것이다.⁶⁶⁾

그렇다면 기후변화에 대한 대응은 어떻게 해야 하는가? 기후를 안정화시킬 수 있는 과학적·기술적 응답뿐만 아니라 적실성 있는 기후정책의 시행이 필요하다. 그리고 기후정책은 반드시 기후정의의 반영해야 한다. 국제사회가 ‘공동의 차별적인 책임’을 진정으로 받아들이고, 모든 사람이 차별받지 않고 생명과 자유, 권리를 실현할 수 있는 기후정책에 힘을 모아야 한다. 기후정의의 관점에서 기후변화에 대응할 방법은 다음과 같다.

65) 일원으로 화석연료를 대체하기 위해 개발된 농업연료가 오히려 산림훼손, 토양침식 등 기존의 환경을 파괴할 뿐만 아니라 식품의 가격을 상승시켜 빈곤계층의 식량권을 침해하고 있는 현실이 대표적이다. 한국기업들도 진출해 있는 인도네시아의 칼리만탄지역에서는 대규모 바이오연료(biofuels) 팜오일 플랜테이션이 확장·조성되면서 해당지역의 원주민들이 조상 대대로 내려오는 토지에 대한 권리를 박탈당한 채 강제 퇴거되거나 플랜테이션기업들의 노예와 같은 저임금노동자로 살아가고 있다. 이 때문에 유엔인종차별철폐위원회(CERD)는 2007년부터 긴급경고(Early Warning) 절차 등을 통해 인도네시아정부에 해당지역 원주민들의 권리를 즉각 구제할 것을 거듭 촉구해 왔다(김기연, “인권의 렌즈를 통해 본 기후변화,” 웹진 월간 인권(국가인권위원회 소식), 2009년 5월 6월, http://www.humanrights.go.kr/hrmonthly/view.jsp?no_idx=16235&article_idx=16261&category=E&sub_category=EA(2013년 5월 29일 최종방문).

66) 이안 앵거스 엮음, 앞의 책, 419면.

, 선진 산업국가들은 지구 평균 온도 상승을 2도 이하로 유지하기 위해 온실가스 배출량을 실질적으로 감축하는데 더 무거운 책임을 져야 한다. 구체적으로 얼마큼 감축해야 하는지는 과학적 조사를 바탕으로 그 동안의 역사적 책임을 반영하여 정한다.

둘째, 선진국들은 기후변화 적응을 위해 필요한 재정을 지금 보다 더 많이 지원해야 한다. 2012년 기후변화협약 제18차 당사국회의에서 우리나라 인천의 송도국제도시에 사무국 설치가 결정된 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)의 성공은 선진국들의 이런 재정지원에 의해 가능하다. 새로운 규모의 재정지원 약속이 실효성 있게 구체적으로 이루어져야 한다. 그리고 기후변화에 가장 취약한 국가부터 지원해야 한다.⁶⁷⁾

셋째, 기후변화 취약자(또는 기후변화 취약국가)가 기후정책결정에 참여할 수 있어야 하고 특히 적응 정책을 수립하는데 주도적 역할을 보장해야 한다. 국제적 차원에서 국제적응기금 운영에 대한 결정권을 취약국을 포함한 개발도상국에게 주고 취약한 국가에 재정이 투입되는 방식으로 국제공동체가 책임을 져야 한다.

VI. 론

기후정의의 시각에서 보면 기후위기를 야기한 정치적, 경제적 그리고 사회적 체제의 심대한 변화 없이는 위기 해결이 불가능하다. 기후변화 문제를 단순한 자연현상 내지 윤리문제로 접근하는 것은 문제를 협소화하는 것이다. 기후변화를 사회구조적인 문제로 인식하고 이에 걸맞은 대응이 필요하고, 그것이 바로 기후정의인 것이다. 기후변화로 야기되는 사회적·경제적·정치적 문제들을 해결하기 위해 사회적 정의(social justice)를 바탕으로 분배적 불평등을 해소하고, 정책수립과정에서의 공평한 참여를 보장하며, 정책의 결과가 미치는 책임과 영향이 공평하게 공유되는 대응방식, 즉 기후정의를 반영한 대응이 필요하다.

그런데 기후정의를 특정한 사상적 조류로 규정하기 곤란하다. 때문에 개방적인 논

67) , 앞의 논문, 397면 참조.

필요하다. 다만 기후정의 담론의 출발점은 기후변화가 '단순한' 환경문제가 아니라 정치·사회·경제적인 문제가 얽혀 있다는 점을 인식하는 것이다. 기후변화는 전 세계 '모든' 인간에게 '동등한' 책임이 있는 단순한 환경문제가 아니다. 기후변화 문제를 단순히 환경문제만 의식하는 것은 단편적인 시각에 불과하다. 이는 기후변화에 의해 발생하는 문제를 해결하는 올바른 태도가 아니다. 기후변화에 대한 역사적 책임을 요구하고 있는 개발도상국이나 사회적 약자들의 이해를 반영한 해결방안, 즉 기후변화 취약성을 고려한 응답이어야 한다. 그것은 기후변화에 맞서는 기후정의의 이념이기도 하다.

당장 효과적인 행동을 취하지 않으면 기후부정의는 극적으로 가속될 것이다. 파국적인 기후변화는 일부 최빈국들과 사회적 취약층을 탈출구 없는 사회적·경제적 쇠락의 구렁텅이로 빠져들게 할 수 있다. 레지스탕스 출신의 사상가 스테판 에셀(Stephane Frederic Hessel)은 지난 2010년 출간한 '분노하라'에서 "분노는 정의를 실어 나르는 그릇"이라고 하였다. 기후변화가 가져오는 불평등, 즉 부정의의 문제에 가슴을 열고 논의해야 할 것이다.

: 2013. 7. 29. 심사일 : 2013. 8. 20. 게재확정일 : 2013. 8. 27.

- 앵거스 엠틀, 김현우 이정필 이진우 옮김, 『기후정의』, 이매진, 2012.
- 마이클 샌델 지음, 안진환 이수경 옮김, 『왜 도덕인가?』, 한국경제신문, 2010.
- 존 롤즈 지음, 황경식 옮김, 『사회정의론』, 서광사, 1997
- 김기연, “인권의 렌즈를 통해 본 기후변화,” 『웹진 월간 인권(국가인권위원회 소식)』, 2009년 5월·6월.
- 박병도, “기후변화 취약성에 대한 인권적 접근,” 『기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 과제] III』, 한국법제연구원, 2012. 12.
- _____, “지속가능한 사회-환경과 에너지를 중심으로,” 『계간 민주』, 통권 6호, 2013년 신년호.
- _____, “환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정,” 『환경 사회학연구 ECO』, 제10권 제1호, 2006.
- _____, “유네스코 기후변화윤리선언의 필요성과 예상 주요쟁점,” 유네스코한국위원회, 2010.
- 이은기, “기후변화와 환경정의,” 『환경법연구』, 제34권 제3호, 2012. 11.
- 전재경, 『환경정의의 법적 과제』, 한국법제연구원, 2000.
- 정서용, 『글로벌 기후변화 거버넌스와 국제법』, 박영사, 2011.
- 한면희, 『미래세대와 생태윤리』, 철학과 현실사, 2007.
- 한상운, “환경정의의 규범적 의미,” 『환경법연구』, 제31권 제1호, 2009.
- 산업통상자원부, 『통상관련 용어집』, 2013.
- Barnett, Jon, “Human Rights and Vulnerability to Climate Change,” in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011.
- Cullet, Phillippe, “The Kyoto Protocol and Vulnerability: Human Rights and Equity Dimensions,” in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate*

- Change*, Cambridge University Press, 2011.
- Humphreys, Stephen, "Competing Claims : Human Rights and Climate Change," in Stephen Humphreys (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2010.
- Kuehn, Robert R, "A Taxonomy of Environmental Justice," *Environmental Law Report*, Vol. 30, 2000.
- Leib, Linda Hajjar, *Human Rights and Environment: Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011.
- Mcadam, Jane, "Moving with Dignity: Responding to Climate Change - Related Mobility in Bangladesh," in Jane Mcadam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012.
- Olivier De Schutter, *International Human Rights: Cases, Materials, Commentary*, Cambridge University Press, 2010.
- Rechtschaffen, Clifford, "Advancing environmental justice norms," *University of California, Davis Law Review*, Vol. 37, Issue 1, November 2003.
- Schneider, S., S. Semenov, A. Patwardhan, I. Burton, C. Magadza, M. Oppenheimer, A. Pittock, A. Rahman, J. Smith, A. Suarez and F. Yamin, "Assessing Key Vulnerability and the Risk from Climate Change," in M. Parry, O. Canziani, J. Palutikof, P. van der Linden and C. Hanson(eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2007.
- Shue, Henry, "Subsistence Emission and Luxury Emissions," *Law and Policy*, Vol. 15, 1993.
- Weiss, Edith Brown, *In Fairness to Future generation: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, Tokyo: United Nations University Press, 1989.
- Weiss, Edith Brown, "Our Rights and Obligations to Future Generations for the

Environment,” *American Journal of International Law*, Vol. 84, 1990.

Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC), Fourth Assessment Report: Climate Change: Synthesis Report(2007),

United Nations Development Programme(UNDP), *World Report on Human Development, 2007/2008*.

United Nations Development Programme(UNDP), *Human Development Report: 2007*, New York: UNDP, 2007.

Abstract]

Vulnerability to Climate Change and Climate Justice

Park, Byung Do

(Professor, Konkuk University Law School)

Climate change is threatening the survival of the human being. However, the impact of climate change appear larger to poor countries that have limited recovery capabilities and resources, as well as the poor to a particular layer. In other words, the impact of climate change depend on the region, appear differently depending on the country. According to the geographic location or economic condition, it seems large difference. However, due to the international system or the social structure, climate change impacts on a particular country or a particular groups. In this context, climate change is simply not a natural phenomenon, but a social structural problem.

The notion of vulnerability is an effective starting point of climate change discourse since it has been an important component of the climate change legal regime since its inception. Vulnerability applies both at level of states and people. The notion of vulnerability, a central element of the climate change regime, emphasises the fact that countries and people are not similarly placed when it comes to making choices that influence their contribution to climate change or when it comes to the impacts of climate change. The poor are the most vulnerable to climate change, they are also the most affected by ongoing damages. Today, climate change causes climate inequality. This is discussed in this paper.

In this paper, I will analyze the vulnerabilities to climate change through the lens of climate justice, and I seek to find solution for the vulnerabilities to climate change through the realization of climate justice. I also analyze the contents and types of environmental justice and climate justice. Given the broad-based nature of climate change, the focus of laws and policies related to climate change has never been exclusively environment. Economic, trade,

human rights and social issues have, for instance, played a key role from the outset. While environmental and economic considerations have been central to the climate change legal regime, the same cannot be said for its human rights and social aspects. Thus, the issue of climate change is recognized as a social structural problem, to solve economic and political problems which is caused by climate change, there is a need to respond in terms of social justice.

제 어 취약성, 기후정의, 기후불평등, 기후부정의, 환경정의, 세대간 환경정의, 세대내 환경정의

Key Words vulnerability to climate change, climate justice, climate inequality, climate unjustice, environmental justice, inter-generational environmental justice, inter-generational environmental justice