

# 생태경제질서와 헌법\*

전 재 경\*\*

## 차 례

- I. 정치경제학이 법질서에 미치는 영향
- II. 생태경제질서의 전개
- III. 생태경제질서와 헌법 개정

### [국문초록]

현행 1987년의 헌법은 리우선언(1992)이 지속가능발전(ESSD)이라는 이념을 규정하기 이전에 생성된 규범이다. 국제사회는 1992년에 리우선언과 함께 의제21, 기후변화협약, 생물다양성협약을 출범시켰다. 이 국제환경규범들은 미래세대의 수요를 보장하고 자연자원을 공정하고 공평하게 이용할 수 있는 권리 등을 기본원리로 삼았다. 이러한 흐름에 힘입어 경제를 지구생태계의 하부체계로 인식하는 생태경제학이 발달하였다. 생태경제학은 지구생태계의 전체 가치를 계량화하는 등의 방법으로 각광을 받았으나 계량화의 불확실성 내지 곤란성으로 말미암아 어려움에 당면하였다. 제도주의 생태경제학은 이해관계자들의 권원(title)에 기초하여 자연자원 이익들을 정성적으로 평가함으로써 정량화의 한계를 보완하였다. 생태경제학의 근간을 이루었던 「생태계와 생물다양성 경제학」(TEEB)은 나고야의정서(2010)와 아이치생물다양성목표(2010)등을 계기로 다시 각광을 받기에 이르렀다. 기후변화협약과 생물다양성협약은 지구생태계와 인류사회의 지속가능성을 실현하기 위한 전략으로 기능하였다. 저성장 시대가 보편화되면서 전통적인 ‘법의 지배’(rule of law)는 ‘생태법의 지배’를 파생시켰다. 한 세대 만에 되돌아보는 우리 헌법상의 환경질서는 생태질서와 너무 동떨어져 있었다. 명시적인 법률유보에도 불구하고 구체적 입법형성기능을 게을리 하였던 환경권과 국토개발 조항은 생태경제질서를 적극 반영하는 방향으로 재편되어야 할 국면을 맞이하였다.

\* 이 글은 한국환경법학회·국회입법조사처·한국환경정책평가연구원이 공동주최한 학술회의 『생태적으로 지속가능한 한국사회와 헌법』(2017.6.16. 국회입법조사처)에서 발표한 것을 수정·보완한 것이다.

\*\* 자연환경국민신탁 대표이사 및 서울대학교 겸임교수(글로벌환경경영전공)

## I. 정치경제학이 법질서에 미치는 영향

### 1. 서

경제와 관련된 일련의 규범체계를 ‘경제질서’라고 볼 수 있다. 1987년의 우리 헌법은 제9장(제119조부터 제127조까지)에서 경제질서를 규정한다. 경제질서는 흔히 경제발전을 목표로 삼지만 환경에 대한 고려를 전제로 전개된다. 이른바 ‘환경경제질서’는 환경을 고려하는 경제질서라고 볼 수 있다. 우리 헌법 상 자연자원에 대한 특허(제120조제1항) 및 국토와 자원의 균형개발(제120조제2항)과 같은 규정은 환경경제질서를 이룬다. 1987년의 헌법이 출범한 이후 국제사회는 리오환경선언(1992년)을 통하여 지속가능발전(ESSD)을 환경경제질서의 핵심개념으로 정립하였다. 지속가능발전이 가능하려면 지구의 생태적 부양능력과 성장의 한계를 고려하지 않을 수 없다. 고도성장 시대의 환경경제질서는 자연환경의 수용능력보다는 환경오염과 환경비용 및 책임을 중심으로 전개되었기 때문에 지속가능발전이 미래세대의 몫으로 이월되는 현상을 보였다. 장기화되는 저성장(degrowth)은 환경경제질서의 한계를 노정시켰다. ‘생태경제질서’(eco-economic order)는 환경경제질서에 대한 대안으로 등장하였다. 지구 전체가 서로 밀접하게 연결된 하나의 생태계라는 사고를 토대로 등장한 생태경제질서는 인간 중심의 ‘환경’을 넘어 자연 중심의 ‘생태’를 고려하는 경제질서라고 볼 수 있다. 환경경제질서가 약한 지속가능성에 머물렀다면 생태경제질서는 강한 지속가능성을 추구한다. 국제사회에 지속가능발전 이념이 정착되기 이전에 정립된 1987년의 우리 헌법은 생태경제질서와 다소 거리가 있다. 우리 헌법 상 환경권(제35조)은 환경경제질서에 영향을 미치지 않지만 실효성 증진에 조력을 받을 만한 관련 규범들이 결여되었다. 향후 헌법 개정 과정에서 환경권 조항만을 고친다면 상황이 별로 개선되지 아닐 것이다. 헌법상 환경권 조항이 실효를 거두고 관련 규범들이 동반 도입된다면 우리 헌법에 생태경제질서가 접목되어야 할 것이다.

1987년의 우리 헌법은 제정된 지 30년이 지나면서 생태경제질서의 고려 이외에도 정치경제학적 관점에서 개정수요에 당면한다. 1215년의 대헌장(Magna Carta), 1689년의 권리장전(the Bill of Right) 또는 1789년의 「인간과 시민의 권리선언」(Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen)과 같이 오래된 헌법적 문서들도

헌법으로서 효력을 발휘하지만, 현대국가들은 대체적으로 형식적 헌법전을 운용하면서 때때로 개정을 시도하였다. 우리 헌법은 일단 개정 쪽으로 가닥이 잡히면서, 권위주의 시대의 적폐가 모두 헌법의 불비에서 기인한다는 듯이, 분권형 통치구조론에서부터 참여형 민주주의론에 이르기까지 백가쟁명을 맞이하고 있다. 향간의 개헌론은 제한 이래 늘 그랬듯이 권력구조에 비하여 기본권에 소홀하다. 기본권 보장은 충분하다는 뜻일까? 1987년의 헌법은 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리” 즉 환경권을 규정하고(제35조제1항), “환경권의 내용과 행사에 관하여서는 법률로 정한다”(제35조제2항)고 선언하였지만, 환경권의 내용과 행사가 법률에 얼마나 명문화되었는가는 의문이다. 관점에 따라서는 환경 관련 법률들이 환경권을 구체화시켰다고 볼 수도 있지만, 미래세대의 환경권, 환경정의의 절차화 또는 환경영향평가의 처분성 등 환경권을 실현하는데 필요한 실체적·절차적 규정들이 결여되어 있어 여전히 법제화가 미흡하다는 관점도 있다. 입법의 부작위라고까지 말하기는 어려워도 환경법제는 여전히 환경권의 내용과 행사를 구체화하는 추가 노력이 필요하다.

헌법을 개정할 경우에는 헌법상 환경권 규정의 실효성이 다소 문제되더라도 환경권의 구체화를 위한 방향을 제시하여야 한다. 물론, 환경권 조항 혼자만으로는 개별압력을 감당하기 어렵다. 환경권을 뒷받침할 수 있는 지속가능발전의 이념이나 국토·환경계획의 조화와 같은 수단들이 헌법에 구체화되어야 한다. 헌법질서가 이렇게 포괄적으로 재편되기 위하여서는 종래 환경비용의 내재화에 노력을 경주한 환경경제학적 사고만으로는 미흡하다. 환경경제학은 은연 중에 고도성장이 지속될 것이라는 가설을 전제하였다. 하지만 이미 저성장이 자리를 잡은 새로운 경제질서에서는 생태계와 생물다양성 그리고 생태계서비스(ecosystem services)에 기반을 둔 생태경제학적 사고가 헌법에 반영되어야 한다. 생태경제학(ecological economics)은 지속가능발전을 목적으로 경제를 생태계의 일부로 보는 관점을 원용한다. 환경경제질서가 환경경제학을 방법론의 하나로 삼는다면, 생태경제질서는 생태경제학을 방법론의 하나로 삼는다. 그간 생태경제학자들은 생태계와 생태계서비스의 가치를 돈으로 환산함으로써 세인들의 주의를 환기시켰으나 경제적 가치환산의 불확실성으로 인하여 제도주의 경제학의 보충을 필요로 하였다. 생태경제학과 이를 보완하는 제도주의 생태경제학은 법경제학(law and economics)을 통하여 법률과 만난다. 이 글은 전통적인 환경경제를 넘어 생태경제, 제도주의 그리고 자연자본의 국가계정 편입)에 이르는 일련의 「생태경제질

서」를 토대로 우리 헌법의 지속가능한 발전 방향을 모색한다.

## 2. 불편한 진실

### (1) 카산드라의 딜레마

트로이의 마지막 왕 프리아모스의 딸 카산드라(Cassandra)는 트로이의 영웅 헥토르와 남매이다. 아폴론(Apollo)은 그녀를 유혹하기 위하여 그녀에게 예언능력을 주었으나 그녀가 그의 구애를 거절하자 아무도 그녀의 말을 믿지 못하도록 저주하였다. 그녀는 “트로이 목마를 성안으로 들여 놓아서는 아니 된다”고 절규하였지만 아무도 그녀의 말에 귀를 기울이지 않았다. 카산드라의 예언은 조만간 멸망이 도래할 것이라는 듣고 싶지 않은 ‘불편한 진실’(inconvenient truths)이었다.<sup>2)</sup> 지구의 점증하는 생태적 위기에 관하여 ‘불편한 진실’을 드러내는 예언들은 종종 카산드라의 딜레마에 봉착한다.<sup>3)</sup> 지속가능발전의 실현을 자꾸 후대로 늦추면서 현재세대의 이익추구에 몰두한 역대 정부의 정책과 법률도 마찬가지이다.

산업사회에서 환경적 지속가능성을 달성하려면, 인류는 지구 차원의 생태용량(biocapacity)에 비례하여 경제활동의 규모를 개조하고 제약하여야 한다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 열망은 국익으로 포장되는 목전의 기업이익을 포장하는 정치경제에 의하여 간단히 무시되곤 한다. 세계는 최근에 다시 카산드라의 딜레마를 목격하였다. 어렵사리 성사되었던 파리기후변화약정(2015.12.12. 채택 ; 2016.11.4. 발효)(이하 ‘파리약

1) 자연자본의 개념과 국가계정의 편입에 관한 입론은 황은주, 『생태계서비스를 활용한 이익공유 법리 연구: 환경비용편익분석과 통합환경평가의 연계를 중심으로』 2016년 서강대학교 대학원 (2017.6.14.), 166-180면, 참조.

2) ‘불편한 진실’에 관한 성찰은 Gore, A., Jr. *An Inconvenient Truth: The Planetary Emergency of Global Warming and What We Can Do About It* (Rodale: New York, NY, USA, 2006) 참조.

3) Atkisson, A. *Believing Cassandra: An Optimist Looks at a Pessimist's World*; Chelsea Green: White River Junction, VT, USA, 1999 ; Geoffrey Garver, *The Rule of Ecological Law: The Legal Complement to Degrowth Economics*, *Sustainability* 2013, vol.5, p.316 재인용.

4) Nathan Pelletier, *Of laws and limits: An ecological economic perspective on redressing the failure of contemporary global environmental governance*. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378009001253>

정'이라 한다)이 미국의 탈퇴선언으로 좌초될 위기에 처했다. 중국이 UN기후변화협약에 따른 온실가스 감축의무 국가군에 속하지 않아 그동안 같은 국가군에 가입하지 않았던 미국으로서는 중국이 파리약정의 준수를 선언하니 면목이 없을 법도 하다. 석탄·철강·자동차 등의 부문에 종사하는 기업인들은 환영할 수도 있겠다. 하지만 기후조약을 급속하게 해치는 사람들이야 말로 내일의 환경과 생명을 볼모로 잡고 오늘의 부를 축적하는 이방인들이다.

## (2) 기후변화시대 성장우선주의

인류가 생존하려면, 성장이 곧 행복이라는 주류 경제학의 사고가 바뀌어야 한다.<sup>5)</sup> 과학연구들은 성장우선주의에 따라 지구의 탄소배출이 제약 없이 지속되면 대기온도가 계속 상승할 것이라고 예측한다. 지구는 더 이상 더워지기를 원하지 아니한다. 지구는 해수면 상승<sup>6)</sup>, 더 강력한 폭풍 그리고 가뭄 등으로 인하여 식량부족을 겪게 되고 다른 극심한 상황에 처해질 것이다. 파리약정의 이념은 부국과 빈국을 가리지 않고 최악의 기후변화 효과를 회피하기 위한 노력의 일환으로 탄소배출을 제약한다(약정 제2조)는 목표를 설정하는 것이었다.<sup>7)</sup> 성장우선주의는 1990년대 지속가능한 발전 이념에 힘입어 명맥을 유지하였으나 보호주의 무역질서의 회귀와 기후변화로 인하여 한계에 직면하게 되었다.

서방 선진국들은 기후변화에 대응·적응하기 위하여 기후변화협약과 그 후속 규범들을 정립하는 노력을 지속하였다. 하지만 세계경제질서를 주도하였던 미국과 미국의 경제질서에 도전하는 중국의 무관심으로 인하여 EU 중심의 기후변화협약은 그렇게 성공적이지 못하였다. 새로 성안된 파리약정은 미국과 중국의 개과천선으로 세계인들의 기대를 모았다. 파리약정 입안자들은 미국을 기후변화 체계에 끌어들이기 위하여 공을 들였다. 바꾸어 말해, 파리약정의 최종형식은 미국의 특수한 입법체계를 염두에 두고 협상이 이루어졌다. 당해 협상을 두고 조약(treaty)이라고 부르지 않고 약정

5) 정태인, “정태인·우석훈·홍기빈 좌담…폴라니는 사회경제를 생태적으로 변모시키는 이론적 자원 : 위기의 시대, 상상력의 원천”, 『한겨레21』 통권753호(2009.3.30.), 46면

6) Jugal K. Patel, “A Crack in an Antarctic Ice Shelf Grew 17 Miles in the Last Two Months”, *The New York Times*, February 7, 2017.

7) Jonathan Ellis, “The Paris Climate Deal: How to Understand Trump’s Decision”, *The New York Times*, June 1, 2017.

(agreement)이라고 지칭하였음도 그 때문이다.

미국의 관례적인 해석에 따르면, 조약은 상원의 승인을 요구한다. 약정은 대통령의 행정조치(executive action)만으로 승인될 수 있다. 만약 파리약정이 조약이었다라면 공화당이 지배하는 의회를 통과할 수 없었다.<sup>8)</sup> 파리약정의 법률적 측면도 역시 미국을 염두에 두고 구성되었다. 협상의 각종 요소들은 여러 면에서 법률적 비중을 고려하였다. 당해 협상이 당사국들에게 기후목표를 설정할 법률상 의무를 지우지만 이를 이행할 의무를 지우지는 않는다(약정 제4조제16항)는 규정은 특별한 도피처(quirk)이다. 이는 파리약정이 미국 상원의 인준을 피해갈 수 있는 또 다른 경로였다.

국제사회는 기후변화 협약체계를 지속시키겠다는 일념으로 미국의 국내사정을 최대한 고려하였지만, 트럼프 행정부는 성장우선주의로 복귀하면서 파리약정을 외면하였다. 미국은 파리약정을 과연 언제 어떻게 벗어날 수 있을까? 파리약정을 벗어나기는 쉽지만 시간이 많이 걸릴 것이다. 협상은 미국이 의회의 승인을 받지 않고도 참가할 수 있도록 특별히 설계되었다. 2016년 8월 29일 버락 오바마 대통령은 미국이 파리약정에 참가할 것이라는 내용의 짧은 서신을 썼고 이는 UN에 기탁되었다. 트럼프 대통령의 짧은 서신은 전임 대통령의 이러한 조치를 반복하기에 충분할 것이다. 파리약정(제28조제1항)에 따라, 약정 탈퇴를 원하는 국가들은 UN 기탁소에 서면통지를 남기는 것으로 충분하다. 하지만 트럼프 대통령은 파리약정 자체에 부착된 정지조건 때문에 약정 후 3년이 경과하기 전까지, 즉 2019년 11월 4일까지는 이러한 서신을 쓸 수 없다. 미국이 파리약정을 떠나려면 이로부터 다시 1년이, 즉 미국 대통령 선거 다음 날인 2020년 11월 4일이 되어야 가능하다(약정 제28조제2항 참조).<sup>9)</sup>

대통령 선거 기간 중 기후변화약정을 ‘속임수’(hoax)로 부르고 “당선되면 파리협상을 취소하겠다”고 장담하였던 트럼프 대통령은 오바마 전 대통령의 업적들을 지우는 일을 본인의 치적으로 생각할 지도 모른다. 2017년 6월 1일 트럼프 대통령은 미국을 파리약정으로부터 탈퇴시킬 것이라고 발표하였다. 트럼프 행정부는 발전소들이 배출하는 배출물질을 감축하기 위한 청정동력계획(Clean Power Plan)을 포함하는 국내기

8) 조약과 약정에 관한 법리분석은 Glen S. Krutz and Jeffrey S. Peake, *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers* (University of Michigan Press, 2009); <http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.363522> 참조.

9) Sophie Yeo, “Top questions and answers now that the U.S. has decided to leave the Paris climate accord”, *The Washington Post*, June 1, 2017.

후정책들과 석유 및 가스 조작으로부터 유출되는 메탄(methane)<sup>10)</sup> 가스에 관한 각종 규제들을 해체하는 압박을 지속할 것이다.<sup>11)</sup> 기후변화는 차기 대선 캠페인의 쟁점이 될 것이다. 파리약정으로부터 미국의 탈퇴는 기후변화에 당면한 국제적 공조를 와해시키고 지속가능발전을 후퇴시킬 것이다. 우리나라의 경우에는 녹색성장기본법(2010)이 등장하면서 지속가능발전기본법(2007)과 에너지기본법(2006)을, 기본법의 지위를 박탈하고, 법정계획들과 함께, 그 아래 종속시킴으로써 지속가능발전을 후퇴시켰고, 현재에도 같은 체제가 유지되고 있다.<sup>12)</sup>

### 3. 지속가능성과 지속가능한 발전

#### (1) 생태경제학의 관점

1970년대 초반 제1차 석유파동이 나면서 케인스식 수정자본주의가 영광의 30년을 마감하였다.<sup>13)</sup> 1980년대 초는 환경운동이 위기와 변화를 겪던 시기였다. 미국 로널드 레이건 대통령은 환경극단주의자들에 맞서는 선거 캠페인을 펼침으로써 세를 모았다. 그는 환경극단주의자들이 일자리와 경제성장 위에 토끼구멍을 내고 새둥지를 튼다고 비아냥거렸다. 당선 후 레이건은 반환경주의자들로 그의 내각을 채웠고 환경규제를 비용편익(BC)분석에 종속시켰다.<sup>14)</sup>

녹색이념은 정치부문에서와 마찬가지로 지식사회에서도 도전에 직면하였다. 1981년에 인도 경제학자 *Amartya Sen*은 그의 책에서 “기근은 생산의 실패로 일어나는 것이 아니라 빈곤, 전쟁, 그리고 정치적 억압과 같은 정치적 현상들에 기인하는 분배의 실패에서 비롯한다”고 주장하였다. 그는 1970년대 동안 1인 당 식량소비가 증가하였다는 사실을 증거로 삼아 스탠퍼드대학의 *Paul Ehrlich*와 같은 저명한 생태학자들에

<sup>10)</sup> Chelsea Harvey, “Like ‘champagne bottles being opened’: Scientists document an ancient Arctic methane explosion”, *The Washington Post*, June 1, 2017.

<sup>11)</sup> Brad Plumer, “What to Expect as U.S. Leaves Paris Climate?”, *The New York Times*, June 1, 2017.

<sup>12)</sup> 전재경, “지속가능발전과 녹색성장”, *서강법학* 제11권제2호 (서강대학교 법학연구소, 2009. 12.31.), 25-43면.

<sup>13)</sup> 우석훈, 『한겨레21』 통권753호(2009.3.30.), 41면.

<sup>14)</sup> Mark Sagoff, A Cautionary Tale, The Rise and Fall of Ecological Economics, *The Breakthrough Journal*. <https://thebreakthrough.org/journal> (Winter 2012), p.13.

의하여 고양되었던 맬더스주의(Malthusianism)의 평판을 떨어뜨렸고, 노벨상을 받기에 이르렀다.<sup>15)</sup>

McKinsey, Davos 및 UN 저명인사들의 사무실을 드나들었던 Thomas Friedman, Al Gore, Amory Lovins, Paul Hawken 및 Bill McKibben과 같은 정치적 엘리트들은 “지구의 경제성장이 인류문명을 지탱하는 지구의 수용능력을 잠식한다”고 주장하는 생태경제학자 Herman Daly와 Robert Costanza의 사상을 토대로, 1980년대부터 약30년 간 생태계 붕괴, 임계점, 그리고 자연에 가격을 매기기<sup>16)</sup>와 같은 개념들을 자주 인용하였다.<sup>17)</sup>

생태경제학(bioeconomics, biological economics 또는 eco-economics)은 인류경제와 자연생태계의 상호의존성(interdependence)과 공진화<sup>18)</sup>(共進化 coevolution)를 다루는 학제적·통섭적 학문을 지칭한다.<sup>19)</sup> 생태경제학은 경제를 지구생태계의 하부체계(subsystem)로 간주하고 자연자본(natural capital)의 보전을 강조함으로써, 종래 환경을 경제적으로 분석하는 주류 경제학과 차별화를 도모한다.<sup>20)</sup> 생태경제학자들은 강한 지속가능성(strong sustainability)을 강조하며, 자연자본이 인위적 자본(human-made capital)에 의하여 대체될 수 있다는 가설을 거부한다.<sup>21)</sup>

신맬더스주의와 차별화를 시도하면서 경제를 자연의 법률들에 종속시키려던 생태경제학자들의 급진적 열망은 어느덧 상당히 감소하였다. 다수의 생태경제학자들은 생태계서비스에 가격을 매기려는 신고전주의(neoclassical) 경제학자들의 지루한 노력에 가담하였다. 로버트 코스탄자는 지구생태계에 총33조(trillion) 달러의 가격을

15) *Ibid.*, p.10.

16) Breakthrough Journal Staff, “A Price Tag on Mother Nature,” *The Breakthrough Journal*, Winter 2012.

17) Mark Sagoff, *op.cit.*, p.11.

18) 생태계와 사회경제시스템의 공진화에 관한 논의는 조영탁, “생태경제학의 방법론과 비전”, 『**사회경제평론**』 (한국사회경제학회, 2004 상반기), 15-27면, 참조.

19) Anastasios Xepapadeas, “Ecological economics”. *The New Palgrave Dictionary of Economics* 2nd Edition. Palgrave MacMillan, 2008.

20) Jeroen C.J.M. van den Bergh(2001). “Ecological Economics: Themes, Approaches, and Differences with Environmental Economics,” *Regional Environmental Change*, 2(1), pp.13-23 archived 2008-10-31 at the Wayback Machine.

21) Illge L, Schwarze R.(2006). A Matter of Opinion: How Ecological and Neoclassical Environmental Economists Think about Sustainability and Economics archived 2006-11-30 at the Wayback Machine. German Institute for Economic Research.



매겼다.<sup>22)</sup>

생태경제학의 성쇠는 몇 가지 교훈을 담고 있다. 환경의사결정은 근본적으로 경제 복지 문제로 틀이 정해지기 쉽다. 공무원들과 대중들 스스로 거의 매번 보다 높은 경제성장, 보다 많은 생산 그리고 보다 많은 일자리를 약속하는<sup>23)</sup> 정책을 선택한다. 생태경제학자들과 환경주의자들은 모형을 세우고 자연에 가격을 부여하려는 집착에 사로잡혀 길을 잃었다. 생태경제학자들이 참여하였던 과학적이며 자기암시적인 논쟁들은 한때 환경주의를 지탱하였던 도덕적 힘을 빠지게 만들었다. 환경주의자들이 사회에 목표를 처방하려 하지 아니하고 사회가 이미 가지고 있는 목표들을 달성하는데 도움을 주기 위하여 과학을 사용한다면, 도덕적 힘을 회복할 것이다.<sup>24)</sup>

## (2) 제도주의 생태경제학에 의한 보완

생태경제학이 직면한 주요한 과제 중의 하나는 환경정책과 협치제도(governance institutions)의 설계를 어떻게 이해하고 검토할 것인가였다. 제도주의 경제학은 모든 외관에서 생태경제학을 위한 영향력 있는 아이디어의 원천이었다. 제도주의 생태경제학은 생태경제학과 맥락을 같이 하지만 ‘생태계 내지 자연자본의 가격’이라는 덮에 갇힌 생태경제학에 돌파구를 제공한다. 생태경제학은 복잡한 모형과 인간행동을 이해하기 위하여<sup>25)</sup> 그리고 집합행동(collective action)과 환경성과(environmental outcomes)에서 제도의 역할을 설명하기 위하여 제도주의 경제학으로 돌아섰다.<sup>26)</sup> 제도주의 경제학은 또한 정책분석에 관한 대안 그리고 정책처방의 규범적 근거를 제공하는 원천이었다.<sup>27)</sup> Jouni Paavola와 W. Neil Adger는 제도주의 경제학의 영향이 방대하지만 제도주의 경제학의 개념적 기초를 종합적으로 고찰하는 것이 생태경제

<sup>22)</sup> Mark Sagoff, *op.cit.*, p.11.

<sup>23)</sup> 생태적 일자리에 관한 논의는 정연미, “경제의 생태적 전환: 독일 녹색일자리 정책을 중심으로”, 『유립연구』 (2015. 봄), 69-104면, 참조.

<sup>24)</sup> Mark Sagoff, *op.cit.*, p.12.

<sup>25)</sup> Dodds, S., Towards a ‘science of sustainability’: improving the way ecological economics understands human well-being. *Ecol. Econ.* 23, 1997, pp.95-111.

<sup>26)</sup> Hodge, I., McNally, S., 2000. Wetland restoration, collective action and the role of water management. *Ecol. Econ.* 35, 2000, pp.107-118.

<sup>27)</sup> Bromley, D.W., Searching for sustainability: the poverty of spontaneous order. *Ecol. Econ.* 24, 1998, pp.231-240.

학의 새로운 통찰과 중요한 방향설정에 이바지할 수 있다고 믿었다.<sup>28)</sup>

과학자들은 타협불능의 생태적 경계(uncompromising ecological boundaries)가 인류경제를 제약한다는 인식을 꾸준히 지지한다. 기후변화, 영양물질 초과 생태계, 또는 생물다양성은 이러한 경계를 넘어 극단적으로 치닫고 있어, 인류의 기업활동에 관한 생태적 맥락이 비가역적으로 또 재앙적으로 새롭고 더욱 파멸적인 상태로 나아간다. 많은 연구들에<sup>29)</sup> 따르면, 인류사회는 이미 이러한 경계를 넘어서었다.<sup>30)</sup> 그럼에도 불구하고 이와 같은 교설들은 공개적이고 정치적인 주장에서 통상 무시되거나 거부되거나 외면당함으로써 생태적으로 위험한 동향에 맞설 수 있는 법률 기타 규범적 체제들이 등장하는데 실패하거나 거절당한다. 결과적으로 현존하는(*de facto*) 지구공동체의 협치<sup>31)</sup> 구조는 단단한 생태적 진실(hard ecological truths)이 중요한 비중을 차지할 수 있도록 만드는 법률적 및 정책적 체제를 결여한다.<sup>32)</sup>

제도적 접근은 우리로 하여금 환경자원의 속성과 그 이용자들이 어떻게 상호의존성(interdependence)과 갈등을 만들어내는가를 검토할 수 있도록 도와준다. 환경갈등은 협치제도를 창설, 변경, 또는 재확인함으로써 실행되는 집합선택(collective choices)을 이룩하여 해결할 수 있다.<sup>33)</sup> 제도적 접근은 실제 집합적 환경결정에 정보를 제공하는 동기들에 그리고 인식역량이 이러한 선택들에 주는 제약들에 민감할 수 있다. 제도변화 및 사회자본 이론들은 거시적·사회적 요소들의 중요성을 고양시키고 환경협치

28) Jouni Paavola and W. Neil Adger, Institutional Ecological Economics, *Ecological Economics*, (Elsevier, May 2005), pp.353-354.

29) Rockström, J.; Steffen, W.; Noone, K.; Persson, Å.; Chapin, F.S.; Lambin, E.; Lenton, T.M.; Scheffer, M.; Folke, C.; Schellnhuber, H.; et al. *Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity*. Ecol. Soc. 2009, 6, article 32. Available online: [www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/](http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/) (accessed on 29 August 2011) ; *The Living Planet Report*, Hails, C., Humphrey, S., Loh, J., Goldfinger, S., Eds.; WWF International: Gland, Switzerland, 2008 ; Speth, J.G. *The Bridge at the Edge of the World*; Yale University Press: New Haven, CT, USA, 2008.

30) Geoffrey Garver, *op.cit.*, p.317.

31) 환경협치(環境協治 environmental governance)는 인류의 정치적·사회적 및 경제적 활동을 관리하기 위한 최상의 고려로서 지속가능성(지속가능발전)을 옹호하는 정치적 생태학과 환경정책상의 개념이다. Oliver M Brandes and David B Brooks, *The Soft Path in a Nutshell* (University of Victoria, Victoria, BC: 2005), p.8.

32) Geoffrey Garver, *op.cit.*, p.317.

33) 황은주, 전계논문, 42면 재인용.

제도들의 변화에 관한 개인주의적 설명과 의지론적 설명을 절충한다. 제도적 접근법의 몇 가지 특징들을 소개한다.<sup>34)</sup>

제도적 접근법은 ‘마법의 카드패’(magic bullets)란 없음을 암시하면서 복합적·중첩적 협치 해법을 정당화한다. 예를 들어, 온실가스 배출의 저감과 기후변화 적응은 밀접하게 관련을 맺는다. 온실가스 배출의 수준은 기후변화의 영향을 좌우하고 중국적으로 적응을 향한 압력을 결정한다. 적응역량과 저감역량은 상호의존적이다. 이들은 제도, 학습, 기술융합 및 위기인식을 포함하기 때문이다. 그러므로 적응과 저감 사이의 단순한 이익교환(trade-offs)은 의미가 없다.<sup>35)</sup> 양자는 협치에서 중첩됨에도 불구하고 각자의 해법을 요한다.<sup>36)</sup>

다음에, 제도적 접근법은 정책이행과 협치결과에 영향을 미치는 요소들에 새로운 가능성을 제시한다. 전통적인 경제적 접근법은 정책도구 선택과 관련된 모든 정책 관심사를 하나로 모은다. 이에 비해 제도적 접근법은 상호의존방식이 협치해법들과 공존할 수 있는가에 주목하고 협치해법의 제도적 설계가 거래비용에 미치는 의미를 구명한다. 나아가 제도적 접근법은 사회자본이 거래비용과 협치해법의 효용에 영향을 미침을 강조한다.<sup>37)</sup>

그 다음에, 환경경제학자들은 정보부재, 특히 환경편익의 금전가치에 관한 정보부재 때문에 환경정책에 개입하기 어렵다고 말한다. 이에 비하여 제도적 접근법은 상호의존성으로 말미암아 권원(title)이 모호해지고 그래서 환경갈등이 빚어진다고 본다. 이러한 접근은 환경적 권원들에 관한 정의(定義)만으로는 최적화가 이루어지지 아니함을 인식하고, 그렇기 때문에 환경편익에 관한 가치환산이 만병통치약(panacea)이 될 수 없음을 언급한다. 예를 들어, 아시아에서 습지 전용은 대체적으로 권원의 불확실성 때문에 추진되며 이러한 습지들의 미래는 환경자원의 기능적 가치에 관한 지식에 의존한다기보다 누가 어떤 종류의 권원을 가지는가에 의존한다.<sup>38)</sup> 제도적 접근법은

<sup>34)</sup> Geoffrey Garver, *op.cit.*, p.364 ; 同旨: 황은주 전개논문, 42-43면.

<sup>35)</sup> Azar, C., Schneider, S.H., Are the economic costs of stabilising the atmosphere prohibitive? *Ecol. Econ.* 42, 2002, pp.73-80.

<sup>36)</sup> Jouni Paavola and W. Neil Adger(2005), *op.cit.*, p.364.

<sup>37)</sup> *Ibid.*

<sup>38)</sup> Adger, W.N., Luttrell, C., Property rights and the utilisation of wetlands. *Ecol. Econ.* 35, 2000, pp.75-89.

이해당사자들의 적절한 학습과 공정한 대표성 및 환경의사결정의 적법성을 보장하기 위해 환경의사결정 과정과 절차에 주목할 필요성을 제시한다.<sup>39)</sup>

끝으로, 전통적 비용편익분석은 협치에 따른 선택이 복지에 미치는 영향에 초점을 맞추는데 비하여, 제도주의적 접근법은 다양한 의사결정권자들과 이해관계자들이 의도하는 협의의 목표를 준거로 협치해법과 결과들을 평가할 수 있게 도와준다. 제도주의 경제학의 분석을 통하여 자원속성들의 관계, 상호의존성, 환경갈등 및 제도들을 이해하면, 환경의사결정과 협치에서 세대간 형평의 중요성을 파악하고 효율적인 협치를 달성할 수 있다.<sup>40)</sup> 예를 들어, EU의 서식지 보호 프로그램은 생물다양성과 멸종위기종의 가치목표를 가진다. 그러나 이 프로그램은 공중에게 그 목표와 함의를 알리고 다른 관점과 이익을 존중하게 만들지 못했다. 이 프로그램은 실행 과정에서 분배적 부정의와 절차적 부정의가 팽배했다는 인식으로 말미암아 여러 회원국의 시민단체들이 항의를 제기함으로써 명성이 저하되었다.<sup>41)</sup>

요컨대, 제도주의 경제학은 생태경제학을 배척한 것이 아니라 그 의제를 발전시키는데 크게 기여하였다. 상호의존성과 적극적 거래비용의 인정을 통한 환경문제의 개념화는 환경문제의 본질을 통찰하는 핵심이다. Jouni Paavola와 W. Neil Adger는 복수의 행태동기와 제한된 인식역량이 환경의사결정과 그 분석에 얼마나 중요한 의미를 지니는가를 연구하였다. 이들은 진화이론과 집합행동이론이 환경협치 제도의 선택과 변화에 어떻게 보충적으로 작용하는가 그리고 사회자본 개념이 환경협치의 분석을 얼마나 풍부하게 만드는가를 살펴보았다. 이들의 연구는 떠오르는 제도주의 생태경제학이 환경협치 해법의 디자인, 이행 및 효과성을 분석하는데 상대적으로 가장 큰 장점을 가지고 있다는 결론을 내렸다.<sup>42)</sup> 새로운 제도주의 경제학과 생태경제학 사이의 전도양양한 교차로인 제도주의적 생태경제학은 되풀이되는 생태적 과제들을 지속 가능한 해법으로 풀 수 있도록 조력한다.<sup>43)</sup>

39) Jouni Paavola and W. Neil Adger(2005), *op.cit.*, p.365.

40) *Ibid.*

41) Jouni Paavola, Protected areas governance and justice: theory and the European union's habitats directive. *Environ. Sci.* 1, 2004, pp.59-77.

42) Jouni Paavola and W. Neil Adger(2005), *op.cit.*, p.1 ABSTRACT.

43) *Ibid.*, p.365.

## II. 생태경제질서의 전개

### 1. 법의 지배와 생태법의 지배

생태경제학 내지 탈성장<sup>44)</sup>(degrowth) 경제학에 대한 법적 보강장치로서 사용되는 생태법(ecological law)<sup>45)</sup>은 생태 중심의 법률적 체계를 형성하는 기초를 제공한다. 환경경제학은 환경비용을 재화와 용역 가격 속에 내부화시킴으로써 환경시장의 실패를 바로잡으려고 의욕한다.<sup>46)</sup> 그러나 생태적 경계를 인류 중심의 지구 시스템 안에 모두 포함시키려는 시도는 불가능하다. 환경법은 전형적으로 법체계 속에 감축주의자(reductionist), 환경경제학의 단편적 접근, 또는 드물게는 체계적 사고(systems perspective)를 세운다. 결과적으로 이 시대의 환경법은 인류의 경제적 활동을 체계에 기반을 둔 생태적 제약(systems-based ecological constraints) 안에 포획하거나 규율하는 수단으로서 부적합하다.<sup>47)</sup> 환경경제학의 한계를<sup>48)</sup> 극복하기 위하여 생태경제학이 출현하듯이<sup>49)</sup>, 당대 환경법의 한계를 초월하기 위하여 생태법의 지배(rule of

44) 탈 성장에 관한 개념과 이론은 이상호, “생태경제학과 탈성장”, 『기억과 전망』 여름호 (통권34호) (민주화운동기념사업회, 2016.6), 154-159면, 참조.

45) ‘환경법’이라는 용례처럼 ‘생태를 규율하는 법률’을 「생태법」(ecological law)으로 정의할 수 있다. 하지만 McCoy(1993)등은 법률로 생태를 규율할 수 없다는 입장에서 생태법의 독자성을 부인한다. 이에 비해, Berryman(1999) 등은 ‘생태를 지향하는 법률’(laws in ecology)이 성립될 수 있다는 입장에서 생태법의 독자성을 인정한다. <http://www.colyvan.com/papers/lawsbibliography.pdf>. (검색일:2017.5.1.) 생태학과 물리학의 관계 때문에 생태학의 독자성이 다투어진다. 본고에서는 후자의 입장에 따라 생태법이라는 용어를 쓴다.

46) Daly, H.E. and Farley, J. *Ecological Economics: Principles and Applications*; Island Press: Washington, DC, USA, 2004.

47) Percival, R.V. *Environmental law in the twenty-first century*. Va. Environ. Law J. 25, 2007, pp.1-35.

48) 환경영향평가 등에서 정치경제적 이익에 굴복하는 환경법의 미비점에 관한 논평들로서는 Robertson, V. *Methow valley citizens*. Available online: <http://www.supreme.justia.com/cases/federal/us/490/332/case.html> (accessed on 18 January 2013) ; Kass, M.J. A NEPA climate paradox: Taking greenhouse gases into account in threshold significance determinations. *Indiana Law Rev.*42, 2009, pp.47-96; Robertson, V. *On writ of certiorari to the united states court of appeals for the tenth circuit*. Available online: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/03-101.ZO.html> (accessed on 18 January 2013) 참조.

49) 생태경제학(ecological economics)은 “지구생태계는 (생물물리적으로) 작은 하부 시스템(subsystem)이 보다 큰 단위의 시스템을 오고가는(from and back) 대사작용의 흐름(metabolic

ecological law)가 필요하다.<sup>50)</sup> 생태법의 지배는 낯선 개념이 아니라 영미법상 ‘법의 지배’(rule of law)를 특화시킨 개념이다. 법의 지배는 대륙법계가 추구하는 법치국가 원리와 맥락을 같이 한다.

종래 환경법의 취약점을 보강하는 생태법의 지배를 주장하는 학설은 탈성장애 초점을 맞춘 10 가지 특징들을 제시한다<sup>51)</sup>: ①생태법은 인류를 지구적 생명 체계의 일부로 인식하여야 한다. ②생태적 한계가 사회적 및 경제적 체제에 우선하여야 한다. ③생태법의 지배가 모든 법률의 분야를 관통하여야 한다. ④생태법은 물질과 에너지의 가동량(throughput)을 급격히 감축시키는데 주력하여야 한다.<sup>52)</sup> ⑤생태법은 비례성<sup>53)</sup>(proportionality)의 원칙과 보충성<sup>54)</sup>(subsidiarity)의 원칙에 따라 지구 차원의 배분을 실현시켜야 한다. ⑥생태법은 현재세대와 미래세대 그리고 다른 생명체들 사이에 공정한 자원의 공유를 보장하여야 한다. ⑦생태법은 국경을 초월하고 지역(sub-global) 단위의 법률체제에 우선하는 구속력을 지녀야 한다. ⑧생태법은 현저히 확장된 조사·모니터링 프로그램을 요구한다. ⑨생태법은 지구 생태적 경계를 관통하는 예방을 요구한다. ⑩생태법은 적응력(adaptive)을 갖추어야 한다.

## 2. 헌법상 환경권의 기능과 이행

환경변호사 David Boyd는 2012년에 건강한 환경에서 살 것을 의도한 헌법상 환경권 규정이 있는 92개 국가들이 환경권을 제정법과 환경규제 또는 소송 분야로 발전시켰는가 여부를 살펴보는 연구를 수행하였다. 그의 연구결과에 따르면<sup>55)</sup>, 92개 국가

---

flow) 또는 (물질과 에너지) 가동량(throughput)에 의하여 지탱된다”는 관점에서 경제를 이해하려는 경제학과 생태학의 결합으로 정의된다. Daly, H.E. and Farley, J. *op.cit.*, p.431.

50) Geoffrey Garver, *op.cit.*, p.316.

51) *Ibid.*, p.317 ABSTRACT.

52) 우리나라의 국가에너지기본계획을 중심으로 에너지 전환과 자본주의론은 급민, “생태사회학적 전환에 관한 두 가지 쟁점”, 『시대』 제5호 (2013년 9월호), 71-90면, 참조.

53) 생태법에서 말하는 비례성은 “각급 정부는 정책목적을 달성하기에 충분한 권능과 역량을 가지고 있어야 한다”는 원칙을 말한다. Geoffrey Garver, *The Rule of Ecological Law: The Legal Complement to Degrowth Economics*, *Sustainability* 2013, 5, 316-337; doi:10.3390/su5010316, p.327 및 같은 논문의 각주 7.

54) 생태법에서 말하는 보충성은 “정책목표를 달성하기에 가장 효과적인 단계에서 개입하는 것을 선호한다”. Geoffrey Garver, *Ibid.* 및 같은 논문의 각주 97.

중 78개 국가는 환경권을 주요 입법에 규정하지 아니하였고, 환경권 규정은 환경소송에 조금씩 영향을 미치기는 하였지만 여전히 미약하였고, 정보·참여·정의구현에 대한 절차적 권리들이 건강한 환경에서 살아갈 권리를 보장하는 중요한 요소이며, 건강한 환경에서 살아갈 환경권은 장애가 거의 없는 많은 기대편익(intended benefits)을 가지고 있다. 지역적으로는 라틴 아메리카 국가들, 특히 아르헨티나, 브라질, 콜롬비아 및 코스타리카는 환경권이 사법적·입법적 접근을 촉진시켰고, 대부분의 서유럽 국가들은 환경권에 따라 미래지향적인 변화를 유발하였다. 그러나 아프리카는 효과적인 법제의 결여로 고통을 받았고, 아시아나 동유럽의 일부 국가들도 같은 맥락을 보였다.

Boyd는 지구생태발자국망(Global Footprint Network)에 의하여 개발된 생태발자국(ecological footprints)(2008년)<sup>56)</sup> 개념을 원용하여 환경권이 없는 국가군(34개국)과 환경권이 있는 국가군(116개국)을 비교하였다. 생태발자국 지표는 어느 국가의 사람들이 경제활동을 수행하면서 얼마나 많은 재생능력을 사용하는가를 측정하며 작물, 생필품, 어류, 목제품 및 에너지를 생산하는데 필요한 토지와 물 뿐만 아니라 화석연료를 태워 만들어진 이산화탄소를 흡수하는데 필요한 면적을 포함한다.<sup>57)</sup> 지속가능성(sustainability)은 훌륭한 지수이지만, 생태발자국 지표는 환경건강, 재생불능물질의 고갈, 경제적 거래, 해양에 미치는 영향 및 국가들 사이의 편차에 관한 설명 등을 담고 있지 아니하다고 비판을 받았다.<sup>58)</sup>

펜실바니아 인디애나대학의 Chris Jeffords와 코네티컷대학의 Lanse Minkler는 후속연구(2014)에서 Boyd의 포괄적이며 대부분 정성적인 연구결과(2012)를 지지하였다. 그러나 이들은 어느 국가의 환경이행을 증진시키기 위한 전략으로 헌법상 환경권의 비정성적 이행(unqualified implementation of CER)을 지지하지 아니하였다. Chris Jeffords와 Lanse Minkler의 연구결과에 따르면, 환경권 규정들은 점차 이행을

55) Boyd, David R., *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver: UBC Press, 2012, pp.251-252.

56) “생태발자국”이란 인간이 지구에서 살아가기 위해 필요한 의·식·주와 에너지·도로·폐기물 등 자원을 생산하고 소비하는 데 필요한 비용을 토지면적으로 환산한 것을 말한다. 지구가 감당할 수 있는 생태발자국은 1인당 1.8ha인데 한국인의 평균 생태발자국은 1인당 3.56ha이다. <http://ncsd.go.kr/app/sub03/36.do> (검색일 2017.8.12.)

57) Boyd, *op.cit.*, p.257.

58) Boyd, *Ibid.*, p.258.

유도하는 추세를 보인다. 환경권은 정책입안자들에게 유인을 제공하고 구체적인 환경 상황에 민감하게 대응하는 제정법들과 규제조치들을 촉진시킨다. 물론 이들은 정책입안자들과 함께 환경정책의 대상인 당사자들(예컨대, 환경정책을 준수하여야 하는 사람들 또는 오염자들)이 당면한 유인들에게도 주의를 기울였다.<sup>59)</sup>

헌법에 환경권을 규정하는데 그쳐서는 소기의 성과를 거두기 어렵다. 헌법 상 환경권 규정이 없으면서도 훌륭한 환경기록들을 가지는 경우가 있다. *Chris Jeffords*와 *Lanse Minkler*는 환경이행지수(EPI)를 이용하여 Boyd의 선행연구를 재검토했었다. 예일대학환경법정책센터(Yale Center for Environmental Law and Policy)가 창안한 환경이행지수(Environmental Performance Index: EPI)에 따르면, 환경권 규정이 없는 영국은 2012년 3월 기준으로 132개 평가대상국 중에서 13위를, 환경권 규정이 없는 미국은 49위를 차지하였다.<sup>60)</sup> 환경보호에 관한 헌법적 분석은 국민 1인당 GDP, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights), 법의 지배, 인구밀도 그리고 외부요인으로 인한 지리적 효과(exogenous geographic effects) 등을 거시적으로 고려하여야 할 것이다.<sup>61)</sup> 환경이행지수(EPI)는 환경건강성 (Environmental Health: EH) (30%)과 생태계활력 (Ecosystem Vitality: EV) (70%)으로 편성되었다.<sup>62)</sup> 환경건강성(EH)의 정책적 범주는 환경건강 15%, 공기(사람의 건강에 미치는 영향) 7.5% 및 물(사람의 건강에 미치는 영향) 7.5%로 구성되었고, 생태계활력(EV)의 정책적 범주는 공기(생태계효과) 8.75%, 수자원(생태계효과) 17.5%, 생물다양성 및 서식지 17.5%, 농업 5.83%, 임업 5.83%, 어업 5.83%, 기후변화 및 에너지 17.5%로 구성되었다.<sup>63)</sup>

*Chris Jeffords*와 *Lanse Minkler*의 연구는 헌법이 적극적 환경이행에 중요하게 작용함을 인정하였다. 이는 오염자들과 자원이용자들이 직면하는 유인에 주목하여야 할 뿐만 아니라, 환경정책을 발안, 모니터 및 집행하는 정책입안자들이 직면하는 유인

<sup>59)</sup> Chris Jeffords and Lanse Minkler, “Do Constitutions Matter? The Effects of Constitutional Environmental Rights Provisions on Environmental Outcomes” *Department of Economics Working Paper Series 2014-2016*, (University of Connecticut, July 2014), p.16.

<sup>60)</sup> <http://epi.yale.edu/epi2012/rankings> (검색일: 2017.5.31.)

<sup>61)</sup> Chris Jeffords and Lanse Minkler, *op.cit.*, p.1.

<sup>62)</sup> *Ibid.*, p.6.

<sup>63)</sup> *Ibid.*, p.21 Figure 1. *EPI Indicator Framework with Weights for Aggregation.*



과 제약에도 주목하여야 함을 시사한다.<sup>64)</sup> *Chris Jeffords*와 *Lanse Minkler*의 연구는 일부 긍정적 편익을 시사함에도 환경권 이행 비용을 구체화하려고 시도하지 아니하였다. 환경권 규정의 광범위한 확산이 초래하는 기대편익은 여러 사례들에서 이행비용을 능가한다. 왜냐하면 일부 국가들에서는 일부 환경법 규정들이 사실관계와 부합하지 않을 수도 있기 때문이다. 미국에서는 (펜실바니아, 몬타나 및 매사추세츠와 같은 약간의 주 헌법들은 환경권 규정들을 담고 있지만) 연방헌법상의 환경권을 이행하는데 대한 정치적 반대가 엄청날 수 있다.

“건강하고 쾌적한 환경에서 살아갈 권리”를 보장하는 환경권의 체계화는 세계적으로 적지 아니한 진전을 이룩하였다. UN인권평의회(Human Right Council)는 2012년에 건강하고 쾌적한 환경에 대한 보편적 권리의 진전사항을 보고하는 담당관을 임명하였다. 헌법상 환경권은 미래에는 보다 청정한 녹색사회에서 과거의 파괴적인 오염행태가 사라지기를 희망하는 염원을 구체화시킨다. 아직은 어떠한 국가도 생태적 지속가능성이라는 위업을 온전히 달성하지 못했지만<sup>65)</sup>, 환경권의 헌법적 보호는 지속가능발전 목표를 향해 전진할 수 있는 효과적인 경로이다.<sup>66)</sup> 우리 대법원은 건축행정처분의 적정성을 판단함에 있어 환경권을 적용하였다.<sup>67)</sup>

환경지지자들은 연방 차원에서 뿐만 아니라 주 및 지방자치단체 차원에서 그들의 시간, 자원 및 힘을 제정법과 환경규제에 보다 효과적으로 쓸 수 있다. 그리고 법의 지배라는 변수(the rule of law variable)는 전체적인 환경이행지수(EPI) 또는 생태계

64) *Ibid.*, p.1.

65) 거시적 경제발전 모형과 한국의 지속가능한 발전방안에 관한 고찰은 이상호, “생태친화적 경제와 한국 경제의 지속가능성”, 『사회경제평론』 제21호 (한국사회경제학회, 2003), 443-493면, 참조.

66) David R. Boyd, *The Effectiveness of Constitutional Environmental Rights*, *Yale UNITAR Workshop*, April 26/27, 2013. <https://environment.yale.edu/.../Boyd-Effectiveness-of-Constitutional-Right>

67) 우리 대법원은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 정한 용도지역 안에서 건축허가 요건에 관한 행정청의 재량판단을 다툰 사건에서, “환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가 및 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는, 해당지역 주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황과 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권의 균형 및 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다”는 요지에 따라, 관할 행정청이 “악취, 소음, 토양오염, 비산먼지 등 환경오염 발생 우려를 이유로…건축허가신청이 개발행위 허가기준을 충족하지 못하였다고 보아 이를 반려한…이 사건 처분에 비례의 원칙 위반 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 단정하기 어렵다”고 판시하였다. 대법원 2017.3.15 선고, 2016두55490 건축허가신청반려처분취소판결

활력(EV)의 후퇴에서는 큰 의미가 없지만, 환경건강성(EH)의 후퇴에서는 시사하는 바가 있다. 예컨대, 아프리카에서 일부 국가들은 환경권 이행 노력에 비용을 지출하기 전에 (어쩌면 비용지출에 수반하여) 그들의 법제도를 보강하는 것이 더 유리할 수도 있다.<sup>68)</sup>

Chris Jeffords와 Lanse Minkler의 연구에는 선행연구들로 인한 방법론상의 보완 사항들이 있다. 향후 연구에서 가장 중요한 일은 투명성과 국가적 이질성에 주목하며, 최상의 경우에, (패널 분석이 가능하도록) 일관되고 시간을 두고 측정하는 보편적 환경이행지표들을 개발하는 것이다. 환경이행지수(EPI)는 현재로서는 활용가능한 최적의 지표이지만 그 타당성은 더 점검될 필요가 있다. 다음에 환경권 지표상의 변수들은 객관적으로 측정되는 반면에 약간 단순한 경향이 있다. 장차 연구에서는 각 국가 차원에서 제도적, 사회인구학적, 경제적 요소들 및 법적 사건들에 관한 추가적 분석들이 이루어져야 한다. 여기에는 각 국가들의 법적 기원, 환경보호를 담당하는 정부조직 및 비정부 조직들, 정부형태, 자연자원부존량, 국제무역측면 및 제정법과 규칙 그리고 법원 판결들이 포함되어야 할 것이다.<sup>69)</sup> 같은 맥락에 따라 우리나라에서도 헌법상 환경권 조항이 적극적 환경이행에 얼마나 도움이 되는지 또 기존에 개발된 환경이행지수가 우리 정책에 적합하게 응용될 수 있는가의 여부 등에 관한 추가연구가 필요하다.

### Ⅲ. 생태경제질서와 헌법 개정

#### 1. 환경법 상 생태경제질서와 헌법화

2016년 7월 1일에 시행된 환경오염피해구제법은 환경경제질서 관점에서 “환경오염피해에 대한 배상책임을 명확히 하고, 피해자의 입증부담을 경감하는 등 실질적인 피해구제 제도를 확립함으로써”(제1조) 환경오염피해로부터 신속하고 공정하게 피해자를 구제하고자 한다. 이에 비하여 자연환경보전법은 “자연환경의 지속가능한 이용”(제1조)을 도모함을 목적으로 또 해양환경보전법은 “해양을 지속가능하게 관리하여”

<sup>68)</sup> Chris Jeffords and Lanse Minkler, *op.cit.*, p.16.

<sup>69)</sup> *Ibid.*, p.17.

(제1조) 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 각각 표방한다. 한편 생물다양성법은 산·하천·호소(湖沼)·연안·해양으로 이어지는 생태계의 연계성(제3조제4호)에 주목하고 생물다양성 보전과 생물자원의 지속가능한 이용에 대한 국제협력(제3조제5호)을 선언한다. 이러한 규정들은 열린 생태계와 광역 생태질서를 지향한다. 하지만, 환경법상의 생태질서가 경제질서와 만날 때 얼마나 유기적으로 통합될 수 있을 것인가는 의문이다. 생태질서와 경제질서는 각각 환경정책기본법(제4조제3항)과 국토기본법(제5조제1항)을 통하여 계획 간 조화와 협력을 도모하도록 설계되어 있으나 아직 환경영향평가와 같은 절차적 단계에서 법적 경로를 확보하지 못하였다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 생태경제질서의 헌법화가 필요하다.

생태경제질서론은 국가나 지방 차원의 경제체제를 보다 큰 광역단위의 생태계에 나아가 지구전체 차원의 생태계에 종속시키고 물질과 에너지의 사용을 자연생태계의 수용능력에 맞게 적응시키고자 한다. 이러한 맥락에서 생태경제질서는 지속가능성을 추구한다.<sup>70)</sup> 현행 녹색성장기본법은 ‘녹색경제’(제22조)를 채택하고 ‘지속가능발전’과 “금융·산업·과학기술·환경·국토·문화 등을 통합적 관점에서 균형 있게 고려할” 것을 규정하지만 아직 선언에 그치고 있다. 우석훈 박사는 녹색경제를 주제로 삼은 토론회에서 “생태경제는 경제적 대안인가”라는 회의를 제시하고 “그 방법 외에는 생존의 방법이 없다”고 답하였다.<sup>71)</sup> 종래의 환경경제학이 비용편익분석을 중심으로 ‘약한’ 지속가능성을 추구하였다면 생태경제학은 환경영향평가가 생태계 편익의 동태적 흐름을 반영하지 못한다고 보고 생태계서비스의 가치와 순환에 비중을 두는 ‘강한’ 지속가능성을 추구한다.

그러나 생태경제질서를 주도한 생태주의 경제학 내지 생태경제학은 30년간 누렸던 영향력의 퇴조를 맞이하고 있다. 일부에서는 이러한 흐름이 생태경제학이 생태계와 생태계서비스에 관한 거시적 가치환산에 몰입하였기 때문이라고 보기도 하지만 케인즈학과도 30년 남짓한 성세를 누렸음에 비추어 보면, 생태경제학의 후퇴를 방법론상의 한계만으로 돌리기도 어렵다. 국제사회는 지속가능발전을 포기하지 않았다. 유엔환

<sup>70)</sup> 생태주의 관점에서 복지국가의 지속가능성을 살핀 문헌으로는 김형용, “복지국가의 생태학적 전환과 사회서비스의 가능성: 생태 한계와 공유지 개념을 중심으로”, 『한국사회복지조사연구』 제43권 (연세대학교사회복지연구소, 2015년 봄), 211-238면.

<sup>71)</sup> 우석훈, “녹색경제 구조, 어떻게 만들어 갈 것인가?”, 『녹색경제, 실현 가능한가』 토론회자료집 (녹색연합 녹색사회연구소, 2006.9.22.), 제2발제문 참조.

경제기획(UNEP)의 「새천년 생태계평가 보고서」(*Millenium Ecosystem Assessment: MEA*, 2005)는 생태계 건강성의 유지 및 생물다양성의 보전과 여기에서 흘러나오는 생태계서비스가 인류후생에 미치는 영향을 강조하였다.

세계은행(World Bank)의 보고서 『국부의 소재』(Where is the wealth of nations)는 생산된 자본(인위적 자본)이 부족한 개발도상국가들에게 풍부한 자연자본을 활용하여 경제를 발전시킬 것을 권고하였다. 국제사회는 2010년 이후 생태경제질서에 다시 박차를 가하기 시작하였다. 기후변화협약은 동요하고 있지만, 생물다양성협약(CBD)(1992)은 나고야의정서(2010)와 아이치목표(2010)를 계기로 생물다양성과 생태계서비스의 자원화를 표방하고 자연자원의 공정하고 공평한 이익공유를 권장한다. 우리나라는 생물다양성법(2012) 및 유전자원법(2017)의 제정과 흐름을 같이하여 제3차 국가생물다양성전략(2014-2018)이 생태계서비스 활성화를 모색한다. 생물다양성과 생태계서비스의 활성화 흐름과 함께 생태경제질서는 다시 강화되기 시작하였다.

## 2. 생태경제질서에 적합한 헌법규범

앞에서 언급한 바와 같이, 헌법에 환경권이 규정되지 아니하였다고 하여 국가의 환경이행지수(EPI)가 열등해지는 것은 아니다. 그러나 선행연구는 환경권 규정이 환경규범과 정책을 촉진시키는 효과가 있음을 보여준다. 우리나라의 법집행 현실에서 현재와 같이 녹색성장법기본법에 지속가능발전법이 종속되어 있는 상황에서는 지속가능발전법의 지위를 회복하고 지속가능성의 정책순위를 높이기 어렵다. 지속가능성의 이념을 정치·경제·사회·문화의 각 부문에 확산시키기 위하여서는 환경법률들만의 정비만으로는 어렵다.<sup>72)</sup> 1987년의 헌법은 개정 당시 생태경제질서를 수용할

72) 헌법상 환경규범의 개선에 관한 선행문헌으로는 김문현·김선태·김재원·박명림·박은정·박찬욱·이기우, 『』(대화문화아카데미, 2016.8.30.), 513면 이하 참조: \* 이 안은 헌법 전문에 “생명존중과 생태보전”을 삽입하고, 환경권 조항(제35조)은 그대로 존치시키며, 국토자원 조항(제120조)에 ‘생태환경’과 ‘지속가능한 이용’ 개념을 추가한다.

(사)시민환경연구소·환경법률센터가 주최한 토론회 『헌법, 환경을 어떻게 담을 것인가』(2017.3.24.)는 담론 형태로 진행되었고 박태현교수(강대화문화아카데미 2016 새헌법안원대학교)가 참고자료(2)로 제출한 의견서 『생태헌법의 제안』, 8-29면에 구체적인 개정안을 담았다.

\* 이 안은 헌법 전문에 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 사회발전’(ESSD) 및 ‘모든 생명의 존속과 번영’을 추가하고, 존엄가치 조항(제10조)에 ‘모든 생명체의 존재가치’ 이념을 덧붙이고, 환경권

기회를 가지지 못했다. 변화된 국제환경규범과 국내환경정책들의 흐름에 맞추어 헌법 차원에서 지속가능성(지속가능발전)이 규정되고 환경계획이 개발계획과 대등한 지위에서 상호 통섭이 이루어져야 한다. 나아가 환경규범에 대한 지도력이 미약했던 환경권 조항의 환골탈태가 필요하다. 생태경제질서 관념에 기초하여 필요 최소한의 구체적인 개정안을 제시하면 다음과 같다.

먼저 헌법 전문의 “모든 영역에 있어서” 뒤에 “지속가능성을 전제로”를 삽입한다. 지속가능성은 생태경제질서와 생태법의 지배를 담아내기에 적합한 이념임에도 불구하고 이를 헌법 총강(제1장)에 별도로 규정할 경우에 이념의 규범력이 문제될 수 있기 때문에 전문에 담는 것이 적절하다. 바꾸어 말해, 헌법 전문은 본문과 함께…입법 형성권 행사의 한계와 정책결정의 방향을 제시하며…모든 국가기관과 국민이 존중하고 지켜가야 하는 최고의 가치규범이지만(헌재 1989. 9. 8. 88헌가6, 판례집 1, 199, 205 ; 헌재 2013. 3. 21. 2010헌바70등, 판례집 25-1, 180, 198-199), 헌법 지도원리는 전문에 그리고 기본권이나 통치기구에 관한 규범은 본문에 담는 것이 적절하다고 본다.

다음에 헌법 제35조제1항 “모든 국민은”을 “모든 사람은” 또는 “누구나”로 바꾸어야 할 것이다.<sup>73)</sup> “건강하고” 뒤에, 생명의 안전과 평화라는 관점에서, “안전하며”를 추가하고, “국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”를, 기후변화협약과 생물다양성협약의 취지에 따라, “국가의 모든 구성원은 기후변화에 적극 대응하고 생태계와 생물다양성을 보전하며 모든 계층이 생태복지<sup>74)</sup>를 골고루 누릴 수 있도록 노력한다”로 바꾸어야 할 것이다.

그리고 미래세대의 수요를 전제하는 지속가능발전의 이념을 구체화하고 야생동식

조항(제35조)에 ‘미래세대에 대한 책임’(독일연방공화국기본법 제20조a 참조)과 ‘동물’보호를 규정하고, 경제질서 조항(제119조)에 ‘자연의 재생능력’을 부각시키고, 국토자원 조항(제120조)에 ‘공공신탁’(public trust) 개념을 표현하는 한편 균형개발 조항(제122조)에 ‘환경계획’과의 연계를 규정한다.

73) 우리 헌법은 기본권의 주체설정에서 ‘국민중심’ 주의를 취한다. 즉, 국민이 아니면 기본권의 주체가 될 수 없다. 무국적자나 외국인도 기본권의 주체가 되어야 할 것이다. 현행 헌법 상 ‘국민’을 확대해석하여 무국적자나 외국인을 포함할 수 있다는 해석론도 있으나 국적법을 고려한다면, 기본권 일반이 특히 환경권은 “사람”(person)을 주체로 삼아야 할 것이다.

74) 헌법상 환경권 규정(제35조제1항)이 ‘생태복지’라는 추상적 이념 대신에 ‘자연의 혜택’ 즉 생태계 서비스(ecosystem services)라는 구체적 대상을 담아야 한다는 입장은 황은주, 전개논문, 149면, 참조.

물의 지위를 고려하며 순환사회의 형성을 촉진한다는 관점에서 헌법 제35조제2항을 다음과 같이 개정하여야 할 것이다: “②국가의 모든 구성원은 미래세대의 수요를 배려하고 야생의 존속을 보장하며 재생 에너지와 순환사회 형성을 위하여 노력한다.”<sup>75)</sup> 헌법 제35조제2항을 이렇게 바꾸면 범문의 법률유보가 사라지고 단순한 노력조항 형태로 변모되는 것이 아닌가라는 우려가 있을 수 있다. 우리 헌법 상 기본권은 대체적으로 법률유보를 달고 있지만 모든 기본권이 그 형성을 위하여 법률유보를 요하는 것은 아니하다. 예컨대, 헌법 제34조의 ‘인간다운 생활을 할 권리’가 그렇다. 법률유보가 없어도 기본권을 제한할 수 있으며(헌법 제37조제2항), 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니하여도 경시되지 아니한다(헌법 제37조제1항). 헌법 제35조제2항의 법률유보를 노력조항으로 바꾸어도 문제가 없을 것이다.

나아가 국토기본법 상의 국토계획과 환경정책기본법 상의 환경계획을 조화시키고, 개발사업에 생물다양성과 생태계서비스 가치를 반영시킨다는 관점에서 헌법 제120조제2항 “국토와” 다음에 “생태계 및”을 삽입하고, “국가는” 다음의 “그 균형 있는 개발”을 “지속가능한 발전”으로 바꾸며, “계획”을 앞에 “통합”을 삽입하여야 할 것이다. 여기에서 현행 ‘균형있는 개발과 이용’을 ‘지속가능한 발전’으로 대체하는 방안에 관하여 의문이 있을 수 있다. 1987년의 헌법 제120조제2항의 ‘균형있는 개발·이용’은 리오환경선언(1992년)의 ‘지속가능한 발전’ 이념이 정립되기 이전의 규정으로서 그간 생태적 지속가능성보다는 물리적 개발을 지지·해석하는 기준으로 활용되는 경향을 보였다.<sup>76)</sup> 지속가능발전 체계에서는 같은 경향이 되풀이되기 어려울 것이다. 헌법이 생태경제질서를 지향하자면, “균형 있는 개발·이용”을 “지속가능한 발전”으로 대체할 것을 제안한다.

75) 헌법상 환경권 규정(제35조제2항)이 “국가회계에 자연자본계정을 편성·운용한다”는 취지를 담아야 한다는 입장은 황은주, 전계논문, 149면, 참조. 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다(국가재정법 제21조제1항). ‘계정’은 통합 특별회계를 구성하는 하나의 회계단위이다. 특별회계는 계정별로 중앙행정기관의 장이 운용하고, 기획재정부장관은 이를 통합하여 관리한다. 「보조금 관리에 관한 법률」 제34조제1항은 보조금에 대하여 별도의 계정을 설정하고, 자체 수입과 지출을 명백히 구분하여 처리하도록 규정한다. 「정부기업예산법」에 따른 기업회계 방식에서 기획재정부장관은 재량에 따라 손익계정과 자본계정 간의 융통을 허용할 수 있다. 매년 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」, 참조.

76) 헌법재판소 전원재판부 2005헌바47, 2007.5.31. [개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제22조 관련 개발제한구역훼손부담금등 위헌소원] 등, 참조.

이상의 내용들을 현행규정과 개정안으로 대비하고 각각의 이유를 비교에 적시하면 다음 표와 같다.

<표 1> 생태경제질서를 반영한 헌법개정안

항목	현행규정	개정안	비 고
전문 (前文)	“모든 영역에 있어서 각인의...”	“모든 영역에 있어서 <u>지속가능성을 전제로</u> 각인의...”	유엔환경현장 등에 따른 ‘지속가능성’ 이념을 도입
제35조 제1항	“모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”	“누구나 건강하고 안전하며 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가의 모든 구성원은 <u>기후변화에 적극 대응하고 생태계와 생물다양성을 보전하며 모든 계층이 생태복지를 끌고</u> 루 누릴 수 있도록 노력한다.”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경권의 주체를 국민을 넘어 모든 사람에게 확장</li> <li>• 재해와 재난에 대응하는 ‘안전’ 개념을 추가</li> <li>• 기후변화협약 및 생물다양성협약 반영</li> <li>• 아이치생물다양성목표를 반영</li> </ul>
제35조 제2항	“환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.”	“국가의 모든 구성원은 미래세대의 수요를 배려하고 야생의 존속을 보장하며 재생 에너지와 순환사회 형성을 위하여 노력한다.”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경정책의 방향을 제시</li> <li>• 환경정의에 따른 세대간 형평을 고려</li> <li>• 야생의 절멸은 인류의 위기임을 감안</li> <li>• 재생 에너지의 개발과 이용을 선언</li> <li>• 자원순환사회의 형성과 촉진</li> </ul>
제120조 제2항	“국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”	“국토와 <u>생태계</u> 및 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 <u>지속가능한 발전과 이용에</u> 필요한 <u>통합계획</u> 을 수립한다.”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토계획에 생태계와 생물다양성의 가치를 반영</li> <li>• 국토기본법상 국토계획과 환경정책기본법상 환경계획의 통합</li> <li>• UNEP가 권장한 통합환경평가(IEA)의 실현(환경영향평가와 생태계서비스평가의 통합)</li> </ul>

### 3. 맺음말

이 글에서 언급한 생태경제질서는 정형화된 개념이 아니다. 생태경제질서는 종래의 생태경제학이 추구하던 경제질서라고 볼 수 있다. 생태경제학은 강한 지속가능성을 염두에 둔다. 이 점에서 생태경제학은 약한 지속가능성을 전제로 설정하는 다른 경제학들과 차이가 있다. 생태경제학은 생태계와 생태계서비스의 가치를 계량화함으로써 개발사업에서 환경비용을 공적영역으로 떠넘기려는 사업자들과 이를 지지하는 당국자들에게 제동을 걸었다. 환경비용의 내부화는 전통적인 환경경제학에서도 핵심의제였다. 환경경제학이 구체적인 환경비용의 공정한 부담에 머물렀다면, 생태경제학은 경제를 지구생태계의 하부체계로 간주하면서 자연자본 개념을 정립하였다. 자연자본 개념은 세계은행(World Bank)이 『국부의 소재』(2006)에서 재론하면서 각광을 받았다. 하지만 계량화가 곤란하거나 불확실한 자연자본으로 말미암아 생태경제학은 쇠퇴를 맞이하였다. 제도주의 생태경제학은 데이터를 생명으로 삼는 생태경제학의 약점을 보완하였다. 자연자원에는 계량화하기 곤란하지만 법률규정이나 관습 또는 계약과 같은 권원(title)에 따라 향유하는 이용권들이 존재한다. 제도주의 생태경제학은 만병통치약은 아니지만 권원을 중심으로 이해관계자들 상호간의 이익교환, 협치(governance) 또는 집합적 선택을 이끌어 낼 것을 제안함으로써 경제학과 법학을 접목시켰다.

제도주의 생태경제학의 관점에서 헌법을 바라볼 때 환경권은 다수 이해관계자들의 복합적이고 중첩적인 권원을 용인하고 대립항쟁하는 이해관계들이 공존할 수 있는 법적경로를 열어준다. 1987년의 현행 헌법이 제정된 이후 국제사회는 지속가능발전이라는 이념에 따라 미래세대의 수요를 보장할 것을 촉구하였다. 기후변화협약과 생물다양성협약은 지구생태계와 인류사회의 지속가능성을 실현하기 위한 실천전략으로 받아들여졌다. 저성장 시대가 보편화되면서 전통적인 법의 지배(rule of law)는 생태법의 지배를 파생시켰다. 물질과 에너지의 가동량을 감소시키지 아니하고서는 기후변화에 효과적으로 대처할 수 없으며, 생태계서비스의 공정하고 공평한 향유 없이는 생태정의 실현하기 어렵다. 한 세대 만에 되돌아보는 우리 헌법상의 환경질서는 생태질서와 너무 동떨어져 있었다. 명시적인 법률유보에도 불구하고 구체적 입법형성기능을 게을리 하였던 환경권 조항은 생태경제질서를 적극 반영하는 방향으로 재편되어야



할 국면을 맞이하였다. 헌법이 생태경제질서를 회복하는 쪽으로 개선될 경우에, 개발 계획을 제어하기에 벅찼던 환경영향평가(EIA) 절차는 생태계서비스 가치를 평가하는 법적경로를 구비할 수 있을 것이고, 또 국토계획과 환경계획의 실질적인 대화도 가능할 것이다.

논문투고일 : 2017. 7. 17.    심사일 : 2017. 8. 18.    게재확정일 : 2017. 8. 22.

## 참고문헌

### 1. 국내논문

- 김형용, “복지국가의 생태학적 전환과 사회서비스의 가능성 : 생태 한계와 공유지 개념을 중심으로”, 『한국사회복지조사연구』 제43권 (연세대학교사회복지연구소, 2015년 봄)
- 박태현, 토론회자료집 『헌법, 환경을 어떻게 담을 것인가』 (시민환경연구소·환경법률센터, 2017.3.24.)
- 우석훈, “녹색경제 구조, 어떻게 만들어 갈 것인가?”, 『녹색경제, 실현 가능한가』 토론회자료집(녹색연합 녹색사회연구소, 2006.9.22.)
- 이상호, “생태경제학과 탈성장”, 『기억과 전망』 여름호 (통권34호) (민주화운동기념사업회, 2016.6)
- 이상호, “생태친화적 경제와 한국 경제의 지속가능성”, 『사회경제평론』 제21호 (한국사회경제학회, 2003)
- 전재경, “지속가능발전과 녹색성장”, 서강법학 제11권제2호 (서강대학교 법학연구소, 2009.12.31)
- 정연미, “경제의 생태적 전환: 독일 녹색일자리 정책을 중심으로”, 『유럽연구』 (2015. 봄)
- 조영탁, “생태경제학의 방법론과 비전”, 『사회경제평론』 (한국사회경제학회, 2004 상반기)
- 황은주, 『생태계서비스를 활용한 이익공유 법리 연구: 환경비용편익분석과 통합환경평가의 연계를 중심으로』 2016년 서강대학교 대학원(2017.6.14.)

### 2. 국내단행본

- 김문현·김선택·김재원·박명림·박은정·박찬욱·이기우, 『대화문화이카데미 2016 새헌법안』 (대화문화이카데미, 2016.8.30.)

### 3. 외국논문

- Adger, W.N., Luttrell, C., Property rights and the utilisation of wetlands. *Ecol.*

*Econ.* 35, 2000.

Azar, C., Schneider, S.H., Are the economic costs of stabilising the atmosphere prohibitive? *Ecol. Econ.*42, 2002.

Bromley, D.W., Searching for sustainability: the poverty of spontaneous order. *Ecol. Econ.*24, 1998.

Dodds, S., Towards a 'science of sustainability': improving the way ecological economics understands human well-being. *Ecol. Econ.*23, 1997.

Geoffrey Garver, The Rule of Ecological Law: The Legal Complement to Degrowth Economics, *Sustainability*, vol.5, 2013.

Hodge, I., McNally, S., 2000. Wetland restoration, collective action and the role of water management. *Ecol. Econ.*35, 2000.

Jouni Paavola and W. Neil Adger, Institutional Ecological Economics, *Ecological Economics*, Elsevier, May 2005.

Jouni Paavola, Protected areas governance and justice: theory and the European union's habitats directive. *Environ. Sci.* 1, 2004.

Percival, R.V. *Environmental law in the twenty-first century*. Va. Environ. Law J. 25, 2007.

#### 4. 외국단행본

Anastasios Xepapadeas, "Ecological economics". *The New Palgrave Dictionary of Economics* 2nd Edition, Palgrave MacMillan, 2008.

Boyd, David R., *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver: UBC Press, 2012.

Chris Jeffords and Lanse Minkler, "Do Constitutions Matter? The Effects of Constitutional Environmental Rights Provisions on Environmental Outcomes" *Department of Economics Working Paper Series 2014-2016*, University of Connecticut, July 2014.

Daly, H.E. and Farley, J. *Ecological Economics: Principles and Applications*,

Island Press: Washington, DC, USA, 2004.

Gore, A., Jr. *An Inconvenient Truth: The Planetary Emergency of Global Warming and What We Can Do About It*, Rodale: New York, NY, USA, 2006.

Oliver M Brandes and David B Brooks, *The Soft Path in a Nutshell*, University of Victoria, Victoria, BC: 2005.

##### 5. 기타문헌정보

대법원 2017.3.15 선고, 2016두55490 건축허가신청반려처분취소판결

정태인 · 우석훈 · 홍기빈 좌담, “풀라니는 사회경제를 생태적으로 변모시키는 이론적 자원 : 위기의 시대, 상상력의 원천”, 『한겨레21』 통권753호(2009.3.30.)  
(accessed on 29 August 2011)

Brad Plumer, “What to Expect as U.S. Leaves Paris Climate?”, *The New York Times*, June 1, 2017.

Chelsea Harvey, “Like ‘champagne bottles being opened’: Scientists document an ancient Arctic methane explosion”, *The Washington Post*, June 1, 2017.

David R. Boyd, The Effectiveness of Constitutional Environmental Rights, *Yale UNITAR Workshop*, April 26/27, 2013 ; [https://environment.yale.edu/.../Boyd-Effectiveness-of-Constitutional Right](https://environment.yale.edu/.../Boyd-Effectiveness-of-Constitutional%20Right)

Glen S. Krutz and Jeffrey S. Peake, *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers* (University of Michigan Press, 2009); <http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.363522>

Hails, C., Humphrey, S., Loh, J., Goldfinger, S., Eds., *The Living Planet Report*, WWF International: Gland, Switzerland, 2008.

Illge L, Schwarze R. (2006). *A Matter of Opinion: How Ecological and Neoclassical Environmental Economists Think about Sustainability and Economics* archived 2006-11-30 at the Wayback Machine. German

Institute for Economic Research

- Jeroen C.J.M. van den Bergh (2001). “Ecological Economics: Themes, Approaches, and Differences with Environmental Economics,” *Regional Environmental Change*, 2(1), pp.13-23 archived 2008-10-31 at the *Wayback Machine*
- Jonathan Ellis, “The Paris Climate Deal: How to Understand Trump’s Decision”, *The New York Times*, June 1, 2017.
- Jugal K. Patel, “A Crack in an Antarctic Ice Shelf Grew 17 Miles in the Last Two Months”, *The New York Times*, February 7, 2017.
- Mark Sagoff, A Cautionary Tale, The Rise and Fall of Ecological Economics, *The Breakthrough Journal*; <https://thebreakthrough.org/journal> (Winter 2012)
- Nathan Pelletier, *Of laws and limits: An ecological economic perspective on redressing the failure of contemporary global environmental governance* ; <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378009001253>
- Rockström, J.; Steffen, W.; Noone, K.; Persson, Å.; Chapin, F.S.; Lambin, E.; Lenton, T.M.; Scheffer, M.; Folke, C.; Schellnhuber, H.; et al. *Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity*. Ecol. Soc. 2009, 6, article 32. Available online: [www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/](http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/)
- Sophie Yeo, “Top questions and answers now that the U.S. has decided to leave the Paris climate accord”, *The Washington Post*, June 1, 2017.
- Speth, J.G. *The Bridge at the Edge of the World*; Yale University Press: New Haven, CT, USA, 2008.
- <http://epi.yale.edu/epi2012/rankings> (검색일: 2017.5.31.)
- <http://ncsd.go.kr/app/sub03/36.do> (검색일 2017.8.12.)
- <http://www.colyvan.com/papers/lawsbibliography.pdf>. (검색일: 2017.5.1.)
- <http://www.law.cornell.edu/supct/html/03-101.ZO.html> (accessed on 18 January 2013)

## [Abstract]

## The ecological economics perspective and the Constitutional Law in Korea

Chun, Jae Kyong

(CEO of the National Nature Trust & Adjunct Professor of  
the Seoul National University)

The present Constitutional Law of 1987 in Korea was the legal norm prior to the idea of Environmentally Sound and Sustainable Development(ESSD) in the Rio-declaration of 1992. At that time, international society launched the United Nations Framework Convention on Climate Change(UNFCCC) and the Convention on Biological Diversity(CBD) as well as the Agernda 21. Such international environmental norms has the basic principles that guarantee the demand of future generations and also ascertain the right to enjoy fairly and equitably the natural resources. Owing to such trend, the ecological economics which understands the economy as the infra-structure of earth-ecosystem has been developed. Although the ecological economics has been highlighted by way of valuating the overall prices of the whole earth ecosystem, it has encountered with also some troubles because of the uncertainty or difficulties in the evaluation. The institutional eco-economics has made up for the limit of evaluation by way of valuating qualitatively the interests relating to natural resources on the basis of titles of stakeholder. The economics of ecosystem and biodiversity(TEEB) which was a basis of the ecological economics has been gotten again into the spotlight upon appearance of the Nagoya Protocol and the Achi Biodiversity Target of 2010. UNFCCC and CBD were conceived as the strategies for realizing the sustainability of the earth ecosystem and the human society. Being the age of degrowth generalized, the *rule of ecological law* has been derived from the traditional rule of law. When we look at the environmental system in the present Constitutional Law after one generation of its effective date, it is far from the ecological perspective. Now, the clause of environmental

right and the clause of land development in the Constitution which neglected making concrete legislation by the Government notwithstanding the clear reservation to the law by the Constitution should be revised for consideration of the ecological economics trend.

**주 제 어** 법의 지배, 생태경제학, 생태계서비스, 생태법의 지배, 제도주의 생태경제학, 지속 가능발전, 헌법, 환경권

**Key Words** Constitution, ecological economics, ecosystem services, environmental right, ESSD, institutional eco-economics, rule of law, rule of ecological law