

기후위기 시대 국가의 녹색화:

국민·영토·주권을 중심으로*

Greening of States in the Age of Climate Crisis:
Focusing on People, Territory, and Sovereignty

진상현**

Sang-Hyeon Jin

요약: 2023년에 승인된 '기후변화에 관한 정부 간 협의체'의 「6차 보고서」는 온실가스 감축 목표를 달성하기 위해 모든 시스템의 신속한 전환이 필요함을 강조하고 있다. 그렇지만 정착 국가라는 가장 중요한 사회 시스템의 변화에 대해서는 별도로 언급하지 않고 있다. 이에 본 논문에서는 정부 자체의 전환이라는 측면에서 "국가의 녹색화"에 대한 분석 및 평가를 시도하고자 한다. 구체적으로는 국민·영토·주권이라는 국가 구성 요소를 토대로, 한국의 녹색화에 대한 검토가 진행되었다. 연구 결과에 따르면, '국민의 녹색화'와 관련해서는 기후위기에 대한 높은 인식 수준을 보여주지만, 지속적인 온실가스 배출 및 최하위권의 대응으로 인해 '영토의 녹색화'는 열악한 상태였다. 끝으로 '주권의 녹색화'는 구두상의 선언만 존재할 뿐이지, 오염권의 실질적 포기는 이루어지지 않고 있었다. 따라서 한국은 국민들의 녹색화만 진행되었고, 주권의 녹색화는 미약한 수준이며, 영토는 녹색화라고도 평가할 수 없는 실정이었다. 물론 이러한 연구 결과가 한국에만 국한되지는 않으며, 일부 국가를 제외한 많은 나라들이 대부분 유사한 상황이었다. 그럼에도 불구하고 기후변화 문제를 해결하고 탄소중립을 달성하기 위해서는 오염권의 포기라는 국가 주권의 녹색화가 반드시 실현되어야 한다는 함의가 제시될 수 있었다.

핵심주제어: 환경국가, 녹색국가, 환경헌법, 탄소중립, 완화정책

Abstract: The IPCC Sixth Assessment Report, approved in 2023, emphasizes the urgent need for a rapid transformation in all systems to achieve greenhouse gas reduction targets. However, it does not explicitly mention the transformation of the most critical societal system, which is the nation itself. In this paper, we attempt to analyze and assess the "greening of the nation" from the perspective of the government's transformation. Specifically, an examination of Korea's greening is conducted based on the national components of people, territory, and sovereignty. According to the research findings concerning "people's greening," there is a high awareness of the climate crisis. However, "territory's greening" is in a poor state due to continuous greenhouse gas emissions and inadequate responses in the lowest ranks. Lastly, "sovereignty's greening" is merely a verbal declaration, with no actual relinquishment of pollution rights taking place. Therefore, in Korea, only the greening of people has progressed, while sovereignty's greening is modest, and the territory cannot be considered as having undergone greening. It is worth noting that these research results are not limited to Korea alone, as many countries were in similar situations. Nevertheless, to address the issue of climate change and achieve carbon neutrality, the greening of national sovereignty, which includes the relinquishment of pollution rights, must be realized.

Key Words: Environmental state, Green state, Environmental constitution, Carbon neutrality, Mitigation policy

* 이 글은 2023년 한국정책학회 추계학술대회와 지리학회에서 발표된 바 있으며, 본 연구는 산업통상자원부(MOTIE)와 한국에너지기술평가원(KETEP)의 지원을 받은 연구 과제이다(No.20224000000150).

** 경북대학교 행정학부 교수 및 공공문제연구소 겸임연구원

I. 서론: 기후위기와 국가

2023년에 승인된 '기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)'의 「6차 평가 보고서」는 국제사회의 긴급한 대응을 요구하고 있다.¹⁾ 이 보고서의 발행 기관인 IPCC는 유엔환경계획과 세계기상기구에 의해 1988년 설립된 이래로, 기후변화 관련 과학적 사실을 규명하기 위해 연구 성과들을 정리함으로써 국제사회 및 회원국의 정책 방향 제시라는 역할을 담당해오고 있다. 구체적으로는 과거에 발표되었던 다섯 차례의 평가 보고를 통해 인류가 대기 시스템에 미친 영향을 밝혀냈을 뿐만 아니라, 산유국 및 석탄업계에서 제기되었던 지구온난화 회의론을 일소할 수 있었다. 또한 기후변화협약 및 파리협정 체결시 온실가스 감축 목표의 근거가 되었던 섭씨 2도 및 1.5도의 과학적 기반 제공에도 기여한 바 있다.

특히 이번 「6차 평가 보고서」는 기후변화 문제를 해결하고 지속가능한 사회를 구축하기 위해 모든 분야의 신속한 전환이 필요하다는 주장을 강력히 제시하고 있다. 이는 기후변화협약 체결 이래 지난 30여 년 동안 온실가스 감축의 성과가 미흡했던 한계를 지적하며, 먼 미래의 장기적 대응이 아니라 현재의 단기적 행동이 시급하다는 견해를 명확히 밝힌 것이다. 구체적으로는 한국을 포함한 주요국들이 탄소중립의 목표로 제시했던 2050년이 아니라 2040년 기한의 정책 강화를 요구하고 있다. 또한 저탄소 체제로 경로를 전환하기 위해서는 정부 정책뿐만 아니라 모든 사회·경제 시스템의 전환이 필요하다는 주장도 함께 제기하고 있다. 다만 이 보고서는 가장 중요한 시스템 가운데 하나인 국가의 변화에 대해서는 별도로 언급하지 않았던 한계를 지니고 있다(IPCC, 2023).

그렇다면 이제는 기후변화 관련 개별 정책이나 실행 프로그램을 넘어서 '국가' 자체의 근본적 전환에 대한 고민이 필요할 수 있다. 실제로 유럽과 세계 각국에서는 지구온난화와 관련해서 국가를 전환하기 위한 헌법의 역할에

1) “향후 10년의 기후 행동이 온난화 제한을 결정한다: 기후변화에 관한 정부 간 협의체, 「6차 평가 보고서」 종합보고서 승인”, 외교부 보도자료, 2023.3.20.

대한 논의가 이루어지고 있다. 구체적으로는 기후 문제가 국가의 대변혁을 요구할 만큼 절박한 사안인가에 대한 검토를 바탕으로, 정치적 변화에 휩쓸리지 않는 일관된 국가 계획 및 전략을 수립하기 위한 헌법 개정의 방향이 제시되는 추세이다(Mol, 2018; Calliess, 2021, Miniard and Attari, 2021).²⁾

이에 본 논문은 기후위기라는 시대적 난제를 맞이한 상황에서 국가 자체의 녹색화에 대한 연구를 진행하고자 한다. 구체적으로는 국가 구성 요소라는 분석틀을 활용해 체계적 검토 및 평가 작업을 시도하고자 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해, 2장에서는 법학 및 사회과학 분야의 환경헌법과 녹색국가에 대한 논의들이 개략적으로 설명될 것이다. 3장에서는 근대 국가의 출현과 더불어 정립된 국가 구성 요소인 국민·영토·주권에 대한 이론이 소개될 예정이다. 이후 4장에서는 이들 세 가지 구성 요소를 기준으로 기후변화 관련 국가의 녹색화에 대한 분석이 진행될 것이다. 끝으로 5장에서는 연구 결과를 토대로 한국의 국가 녹색화에 대한 미래의 방향 및 시사점이 제시될 예정이다.

II. 환경국가 및 국가의 녹색화

1. 환경헌법 및 환경국가 관련 논의

국내에서 친환경 국가에 대한 논의는 법학에서 먼저 시작되었다. 즉, 1970년대 들어 산업화의 부작용인 환경문제에 대한 관심이 높아지면서, 정부의 책임과 의무에 대한 법적 기반을 구축하려는 노력이 활발히 진행되었다. 특히 환경 관련 법률들이 빠른 속도로 제정되었을 뿐만 아니라, 1980년의 개정 「헌법」 제33조에 “모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가

2) Calliess(2021)는 기후변화 대응을 강화하기 위해 헌법에 다음과 같은 조항이 추가되어야 한다고 제안했다. “기후 보호에 필요한 사항은 지침 입법으로 확정한다. 그에 따른 임무는 정부 정책 및 조치의 확정과 시행에 포함되어야 한다. 이와 관련해서 연방과 주는 적절한 조직 및 제도적 대책을 마련해야 한다.”

와 국민은 환경 보전을 위하여 노력하여야 한다”는 환경권 규정이 포함되면서, 법학계의 논의가 활성화되었다. 구체적으로는 당시 법제처 내부에 헌법 연구반이 설치되었으며, 환경권 조항의 신설도 이 연구반에 참여했던 법학 교수들에 의해 추진될 수 있었다.³⁾

그렇지만 당시의 개정 헌법에 반영된 환경권과 관련해서는 경제성장과 환경보존의 관계에 대한 신중한 검토가 누락된 상태에서 갑작스럽게 포함되었다는 문제가 지적되었다. 이에 법학계는 외국 사례에 대한 조사를 토대로 ‘환경헌법’에 대한 논의를 본격적으로 시작하게 되었다. 구체적으로는 스페인·노르웨이·러시아처럼 기본권 형태로 반영된 경우뿐만 아니라, 독일·네덜란드·스웨덴처럼 헌법에 국가 목표 조항으로 포함되었던 두 가지 유형이 확인될 수 있었다(이한태, 2009). 다만 한국은 이미 기본권으로 규정된 상태이기 때문에, 기존의 헌법 체계 내에서 하위 환경법의 규범력을 높이고 실효성을 강화하는 방향으로 제도가 개선되어야 한다는 제안이 이루어졌다. 현행 「대한민국 헌법」에서도 동일한 환경권 조항이 제35조 제1항으로 순서만 변경된 상태에서 그대로 유지되고 있다(박진완, 2017).⁴⁾

반면에 독일에서는 ‘환경국가(Umweltstaat)’라는 개념이 선도적으로 만 만들어진 바 있다. Kloepfer(1995) 교수의 정의에 따르면 환경국가는 “환경의 불가침성을 국가의 과제 및 결정의 척도와 절차적 목표로 설정한 국가”로 이해된다(김세규, 1996; 한상운, 2006). 이후 지속가능발전이라는 국제사회의 합의를 헌법에 반영한 국가들이 늘어나면서, 환경헌법에 대한 논의가 또 다시 가속화되기 시작했다. 특히 2005년에 환경헌장을 헌법 전문에 포함시켰던 프랑스의 사례가 국내에도 알려지게 되었다. 구체적으로 프랑스의 환

3) 구체적으로는 환경문제협의회에 함께 참여했던 노용희 교수의 제안에 의해, 구연창 교수가 초안을 작성하는 방식으로 개정 조항이 마련되었다(고문현, 2010; 박창근, 2013).

4) 헌법재판소가 2021년까지 4만여 건을 처리하는 동안, 환경권 관련해서 위헌으로 결정했던 사례는 단 한 번뿐이었다. 이런 현실은 환경권 침해 관련 요청 자체가 100건 이하로 적었기 때문일 뿐만 아니라, 한국에서 사회적 기본권의 위상 자체가 약하기 때문인 것으로 설명되고 있다. 다만 환경권이 추가되었던 1980년의 헌법 개정 당시와 달리 지금의 변화된 여건을 고려 했을 때에는, 독일처럼 특정 법률에 의존하지 않고도 청구권이 발생할 수 있도록 국가원리의 일환으로 간주되어야 한다는 주장도 제기되고 있다(장철준, 2021).

경헌장에는 지속가능발전, 사전 배려, 사전 예방, 오염자 배상의 원칙이라는 10개 조항이 포함되었으며, 지금까지도 법원으로부터 헌법적 효력을 인정받고 있다(전훈, 2017). 이에 국내에서도 인류의 보편적 가치로 자리매김한 지속가능발전을 헌법에 명시해야 한다는 제안이 이루어질 수 있었다(오수길, 2017; 고문현, 2018).⁵⁾

특히 최근 들어서는 국가 구성의 기본원리로 환경적 가치를 헌법에 포함시켜야 한다는 논의까지 이루어지고 있다(박태현, 2018; 허창환, 2021). 물론 대한민국의 기초가 되는 국가원리가 무엇인가에 대해서는 학계의 논쟁이 존재한다. 왜냐하면 헌법에는 국가원리, 기본원리 혹은 국가목표라는 표현이 명시되지 않았기 때문이다(장영수, 2006a; 이세주, 2016). 그럼에도 불구하고 통상적으로 받아들여지는 국내 헌법의 국가원리는 민주주의, 법치주의, 자유주의, 사회국가 원칙 등이다.⁶⁾ 지금은 근대 국가의 역사적 발전 단계를 근거로 환경국가의 원칙이 새로 추가되어야 한다는 제안도 이루어지고 있다. 즉, 18세기 자유주의적 법치국가의 태동 이후, 20세기 중반에 사회국가의 원칙이 수용되었던 것처럼, 20세기 후반 들어서는 환경국가를 기본원리로 보충해야 한다는 주장이다. 이러한 견해를 ‘환경헌법주의’ 혹은 ‘환경입헌주의’라고 한다(Weis, 2018; 장영수, 2006b; 김소연, 2019; 한상운·서은주, 2019; 김현준, 2020).

게다가 이러한 주장의 실증적 추세마저 해외 법률에 대한 연구를 통해 확인되고 있다. 즉, 헌법에 환경권을 명시한 국가가 이미 156개국일 뿐만 아니라, 헌법에서 가장 빠르게 수용된 사회적 권리가 환경권이라는 평가까지 내려지고 있다. 심지어는 한국 같은 인간중심적 환경권이 아닌 생태 중심의 환경헌법이 제정된 사례마저 보고될 정도이다. 에콰도르의 2008년 헌법이 대

5) 국제학술지 『환경정치학(Environmental Politics)』은 2016년 특집 “레비아탄의 녹색화: 환경국가의 등장?(Greening Leviathan: the rise of the environmental state?)”에서 환경국가를 실증적이면서도 논쟁적인 개념으로 정의내린 바 있다(Duit et al., 2016). 최근에는 환경국가의 가능성 및 한계에 대해 검토를 바탕으로 지속가능한 전환으로의 도약이 필요하다는 특별호가 다시 발간될 수 있었다(Hausknost & Hammond, 2020).

6) 그밖에 논의되는 헌법적 원리로는 문화국가 원리, 국제 평화주의, 국제법 존중주의 등이 있다(장영수, 2006b).

표적인 사례이며, 이 헌법에서는 인간을 지구 생태계의 한 구성원으로 간주할 뿐만 아니라 자연에 대해 별도의 법인격까지 부여하고 있다. 유사하게 콜롬비아의 경우에도 법원 판례를 통해 생태 중심의 헌법을 인정해오고 있다. 이러한 추세는 라틴아메리카 국가들이 주도하고 있으며, 국내에서는 ‘생태헌법’으로 소개된 바 있다(조희문, 2021a; 2021b).⁷⁾

한편으로는 국내 정치권에서도 헌법 개정에 대한 논의가 빠른 속도로 진행될 수 있었다. 실제로 박근혜 정부는 대통령 4년 중임제의 개헌을 대선 공약으로 제기하며 출범했다. 그렇지만 정작 취임 이후에는 헌법 개정 반대하는 입장을 피력했다. 왜냐하면 개헌은 다른 모든 안건을 사장시킬 정도로 파급력이 크기 때문에, 경제 성장과 민생 안정에 집중해야 한다고 이유를 설명했다.⁸⁾ 그렇지만 정작 2017년 탄핵 이후의 대선에서 민주당 후보였던 문재인 대통령은 권력 기관의 개혁 항목에서 감사원 독립이라는 개헌 조건을 10대 공약 가운데 두 번째 중요한 약속으로 제시하며 당선될 수 있었다. 그리고 취임 첫해인 2018년에는 대통령이 작성한 헌법 개정안이 실제로 발의되었다.⁹⁾ 물론 국회를 통과하지 못해 부결되기는 했지만, 당시 개정안의 헌법 전문에는 “자연과의 공존”이라는 국가 목표가 명시되었을 뿐만 아니라, 제38조 제3항에서 “동물보호정책의 시행”까지 추가되어져 있었다. 이처럼 환경 국가의 원리를 반영한 헌법 개정은 학계뿐만 아니라 현실 정치에서도 논의가 여전히 진행 중인 사안이다(송기춘, 2018).¹⁰⁾

7) 국내에서는 아직까지 환경헌법 혹은 생태헌법이 도입되지 않은 상태에서 논의만 진행되고 있다. 그렇지만 2006년 도롱뇽 소송, 2006년 새만금 판결, 2010년 검은머리물떼새 선고, 2019년 오대산 산양 소송, 2020년 고래 불법 포획 판결 등을 통해 변화의 조짐은 관찰되는 상황이다(조희문, 2021b).

8) 다만 탄핵의 계기가 되었던 최순실 국정 농단이 2016년에 발생하자, 한국의 지속가능한 발전을 위해 헌법 개정이 필요하다는 입장의 변화를 보여주었다. 물론 개헌 의지의 진정성이 의심받으면서, 정치적 상황은 반전되지 않았다(“박근혜 대통령 ‘개헌 반대’ 발언 6가지”, 한겨레, 2016.10.24).

9) 문재인 정부 출범 이후 녹색당에서는 생명중심주의를 채택한 「녹색헌법」 개정안을 공개함으로써 논의를 촉구할 수 있었다(녹색전환연구소, 2017; 2018).

10) 2021년 대선에서도 민주당의 대통령 당내 후보였던 추미에 전 법무부 장관은 세계 최초로 헌법 1조에 기후정의를 추가하자는 개헌 공약을 제시했었다(“추미에, 헌법 개정해 ‘기후정의’ 기본권으로 규정하자”, 서울경제, 2021.8.4.). 이듬해에는 환경운

2. 녹색국가 및 국가의 녹색화 논의

국내에서 법학계가 환경국가에 대해 40년 이상 논의해온 것에 비하면, 사회과학 분야에서의 검토 작업은 20여 년의 비교적 짧은 역사를 지니고 있다.¹¹⁾ 본격적인 논의는 대화문화아카데미 산하의 ‘바람과 물 연구소’를 중심으로 진행되었다(정태석, 2006; 홍성태, 2007). 이 연구소는 2001년부터 ‘녹색국가 연구포럼’을 개최했을 뿐만 아니라, 2002년에는 「한국에서의 녹색정치, 녹색국가」라는 단행본을 발간할 수 있었다(바람과 물 연구소, 2002). 이후에는 학술진흥재단의 지원사업을 수행하며 연구를 확대해나갔다(문순홍, 2002; 2006a; 박희제, 2002; 오수길, 2006; 진상현, 2007). 당시 참여했던 연구자들의 학술 논문은 「환경사회학연구」에서 “한국 국가의 녹색화 연구”라는 특집으로 발간된 바 있다(문태훈, 2005; 오용선, 2005; 최지훈, 2005). 최종적으로 이들의 연구는 「개발국가의 녹색성찰」, 「녹색국가의 탐색」, 그리고 「정치생태학과 녹색국가」라는 세 편의 서적을 통해 공개되었다(문순홍, 2006a; 2006b; 2006c). 이들 사회과학 분야의 논의를 정리하면 다음과 같다.

먼저 “녹색국가(green state)”에 대한 개념 정의의 작업부터 진행되었다. 2001년에 ‘바람과 물 연구소’의 문순홍 소장은 녹색국가를 “생태 중심성과 인간 중심성 사이에서 인간복지와 생태복지를 동시에 추구하는 국가”로 정의했으며, 조명래의 경우에도 유사하게 “비인간종의 자연권을 위임받아 인간뿐만 아니라 비인간종의 공동체적 안녕을 함께 도모하는 후기 근대국가”로 정의내린 바 있다.¹²⁾ 정리하자면, 녹색국가란 친환경을 상징하는 녹색으

동연합에서도 총선을 앞두고 「기후헌법」으로의 개정을 요구한 바 있다(“3.9 투표 전 꼭 봐야 할 27가지 전환 과제”, 함께 사는 길, 2월호, 2022.2.1).

- 11) 노진철(1997)은 헌법에 포함된 환경권에 대한 사회학적 해석을 시도했다. 그렇지만 사회학계에서는 당시까지만 해도 환경국가 혹은 녹색국가에 대한 논의가 거의 이루어지지 않았었다. 한국행정학회의 연구에서도 ‘녹색정부’라는 용어를 사용하고는 있지만, 개념적·이론적 연구라기 보다는 김대중 정부가 21세기를 맞이해서 제시했던 환경 정책 및 행정의 새로운 방향 정도의 수준이었다(박재창, 2001).
- 12) 최근 들어 지리학에서는 밥 제습(Bob Jessop)이 주창했던 전략관계론적 국가론을 생물종으로 확장하려는 “인간 너머의 국가론(more-than-human state theory)”이 제안된 바 있다. 물론 아직까지 철학적·이론적·실천적 한계를 지니고 있기는 하지

로 대변되는 생태주의뿐만 아니라 민주주의, 여성, 평화, 연대의 가치를 반영하기 위해 국가를 변형하려는 이념형적 대안 모델이라고 할 수 있다(구도완, 2002; 2003; 조명래, 2002; 문순홍, 2006a; 2006b; 2006c; 구도완·여형범, 2008).¹³⁾

한편으로는 녹색국가를 구체화시키기 위한 유형화 작업도 진행되었다. 즉, <표 1>에서 볼 수 있듯이, 지배 유형과 환경 우선성을 기준으로 권위주의적 발전국가, 민주적 발전국가, 권위주의적 환경관리국가, 민주적 환경관리국가, 생태권위주의 국가, 생태민주주의 국가라는 여섯 가지 유형으로 분류되었다.¹⁴⁾ 이들 중에는 민주적 환경관리국가와 생태민주주의 국가만이 녹색국가에 해당된다는 평가도 내려진 바 있다. 이때 생태권위주의 국가의 경우에는 환경문제를 아무리 잘 해결하는 정부라고 해도 폭력과 억압에 기반한 권위적 통치 방식일 경우에는 녹색이 지향하는 민주주의 및 평화의 가치에 부합되지 못한다는 이유로 배제되었다(구도완, 2002; 2003).¹⁵⁾

이들이 제기했던 녹색국가는 최근의 연구를 통해서도 논의가 계승되고 있다(김근세·조규진, 2015; 김수진, 2020, Hwang, 2021; 김준수 외, 2022).¹⁶⁾

만, 기존의 녹색국가 논의를 계승한다는 측면에서 의미를 지니고 있다(Hwang, 2021; 김준수 외, 2022).

- 13) 생태국가, 에코국가, 생태사회국가, 지속가능국가라는 개념도 유사하게 규범적 이념형 모델로 사용되고 있다(Duit et al., 2016; Hausknost & Hammond, 2020). 한편으로는 녹색성장국가(green growth state)라는 용어도 활용된 바 있다(Vazquez-Brust et al., 2014). 물론 정치·사회학계의 논의와 무관하게 친환경적인 국가로서 환경국가와의 개념적 구분 없이 사용되는 경우도 존재한다(Miniard & Attari, 2021).
- 14) 문순홍(2002)은 녹색국가의 최소 및 최대 정의뿐만 아니라 국가 논의의 층위라는 기준을 적용해서, 생태권위국가, 자유민주주의 녹색국가, 녹색사회국가, 녹색복지국가, 생태자치연방 등으로도 구분한 바 있다. 조명래(2002)의 경우에도 환경친화국가, 생태권위국가, 녹색다원국가, 녹색정당국가, 녹색복지국가, 녹색시민국가, 녹색자치국가, 녹색연방국가, 녹색해방국가라는 순서의 발전 경로까지 제시할 수 있었다.
- 15) 한편으로는 Dryzek의 이론을 바탕으로 녹색운동과 국가의 상호작용이라는 기준 하에 권위적 자유주의, 확장된 조합주의, 다원주의, 법적 조합주의라는 네 가지의 유형 구분도 이루어진 바 있다. 또한 녹색국가의 전략으로 생태민주주의, 생태복지국가, 생태근대화, 생태권위주의까지 제시되었다. 궁극적으로는 이러한 유형과 전략을 바탕으로 노르웨이·독일·영국·미국 4개국에 대한 실증 분석까지 진행될 수 있었다(김근세·조규진, 2015).
- 16) 녹색국가론이 지닌 추상적·규범적인 한계를 넘어서기 위해 객관적이고 실증 분석이

그렇지만 지금까지 진행된 사회과학 분야의 연구들은 몇 가지 측면에서 한계를 지니고 있다.¹⁷⁾ 먼저 녹색국가의 내용이 지나치게 포괄적이어서 정부를 구성하는 입법·사법·행정뿐만 아니라 시장에서의 자본과 노동, 시민사회의 하위 영역인 시민운동, 언론, 학계 등을 구분해서 설명하지는 못하고 있다. 한편으로는 지배 세력 및 정치 담론에 치중했던 한계도 보여주고 있다(홍성태, 2007). 이에 본 논문은 연구의 범위를 좁히기 위해 기후변화라는 시대적 맥락에 국한해서 분석을 시도하고자 한다. 또한 녹색국가 관련 기존의 논의를 발전시키는 차원에서 한국의 녹색화에 대한 평가를 국가 구성의 세 가지 요소로 세분해서 진행하고자 한다.¹⁸⁾

가능한 '환경국가' 개념을 활용해서 서구 국가들을 비교하고 한국에 대해 평가했던 논문도 흥미로울 수 있다(김수진, 2020). 그렇지만 환경국가라는 개념은 개별 국가의 환경적 성과에도 불구하고, 기후변화라는 지구적 위기 상황에 대해서는 한계를 지니고 있다(Hausknost & Hammond, 2020). 마찬가지로 녹색국가라는 규범적 개념도 전통적인 국가의 기능을 전면 부정할 정도로 지나치게 이상적이라는 한계를 지니고 있다. 이에 본 논문에서는 미래의 달성 목표를 의미하는 녹색국가 대신에, 한국의 녹색 전환 관련 변화의 방향을 제시한다는 측면에서, 국가의 '녹색화'라는 과정에 초점을 맞추고자 한다. 실제로 영국에서는 1997년 출범한 블레어 정부의 新노동당 정권이 '정부의 녹색화(greening the government)'를 표방한 바 있다. 구체적으로는 지속가능발전, 생태적 근대화, 신자유주의라는 세 가지 가치를 바탕으로 진행되었던 정치 개혁이었다. 그 결과 영국에서는 에너지·기후변화부가 설립되었으며, 다양한 탄소 저감 정책들이 추진될 수 있었다. 그렇지만 이러한 영국의 성과는 친기업 및 시장친화적 한계를 지녔다는 평가도 내려지고 있다(최병두·신혜란, 2013).

17) "녹색 전환 시대, '인간 너머의 국가'를 살피야 할 때", 프레시안, 2023.6.29.

18) 구체적으로는 문순홍(2006b)의 선행 연구에서 경제·토지정책·개발사업·행정체계·정책과정·시민사회라는 임의의 영역으로 구분해서 진행되었던 한국의 녹색화에 대한 검토의 한계를 극복하기 위해, 본 논문에서는 국가 구성 요소라는 관점에서 보다 체계적인 분석을 시도하고자 한다.

〈표 1〉 국가 유형의 이념형적 구분

환경 우선성 \ 지배 유형	권위주의	민주주의
경제 중심	권위주의적 발전국가	민주적 발전국가
경제·환경 조화	권위주의적 환경관리국가	민주적 환경관리국가
환경 중심	생태권위주의 국가	생태민주주의 국가

주: 음영 및 굵은 글씨로 처리된 유형만 녹색국가에 해당됨
 자료: 구도완(2002; 2003)

III. 국가의 구성 요소

1. 국가 구성 요소의 역사적 전개

본 논문에서 분석틀로 활용하려는 국가 3요소설은 독일의 법학자인 게오르크 옐리네크(Georg Jellinek)가 19세기 후반에 제시한 이론이다. 이들 구성 요소는 근대 국가의 출현 이후 오랜 기간에 걸쳐 체계화되었으며, 지금은 폭 넓게 통용되는 국가론으로 받아들여지고 있다. 역사적으로는 1513년 마키아벨리(Machiavelli)가 국왕을 중심으로 통일국가를 구축하려는 의도로 출간했던 「군주론(The Prince)」에 뿌리를 두고 있다.¹⁹⁾ 이후 프랑스의 정치이론가인 장 보댕(Jean Bodin)이 1576년에 「국가론(The Six Books of the Republic)」을 발간하면서, 주권 개념이 추가될 수 있었다(장영수, 2006a; 오영달, 2022).

그렇지만 영토·국민·주권으로 요약되는 국가 구성 요소설은 단순한 이론적 논의가 아니라 국제사회의 정치·군사적 혼란을 겪으면서 만들어진 개념이다. 즉, 당시 중세 시대의 유럽은 교황과 황제의 권위로부터 벗어나기 위해 독자적인 권한을 지닌 근대 국가로 전환해나가는 과정에서, 1648년 「베스트

19) 마키아벨리가 「군주론」에서 '국가(state)'라는 단어를 처음으로 사용할 당시에 어원이었던 '스타토(stato)'는 도시국가를 의미했으며, 이후에 국민 중심의 통치체제로 개념화되었다(조명래, 2002). 마찬가지로 플라톤의 저서도 국내에서는 「국가(The Republic)」로 알려져 있지만, 현대적 번역으로는 '공화국'에 가까우며, 그리스 원어의 의미를 살린다면 '도시국가' 혹은 '정치체제'가 바람직할 수 있다(Popper, 1945).

팔렌 조약(Peace of Westphalia)을 통해 국가 주권의 개념을 구체화시킬 수 있었다. 그렇지만 대내적으로 최고의 존엄성을 지닐 뿐만 아니라 대외적으로 다른 나라의 간섭을 받지 않는 배타적 독립성을 전제로 하는 주권이라는 개념의 등장은 국제질서의 혼란을 초래하고 말았다. 즉, 비유럽의 문명권을 야만으로 규정하고 제국주의를 팽창시키는 과정에서, 국제법의 급격한 확장 과 더불어 주권의 개념이 자리잡게 되었다(Eckersley, 2004; 박진완, 2008; 강상규, 2020).

한국도 1910년 한일병합조약의 체결을 통해 국제법에 의거한 절차적 합법이라는 명분 하에 영토·국민·주권을 강탈당하는 사태를 맞이하고 말았다. 그로 인해 지금까지도 한국 사회에서는 대한민국의 건국 시기에 대한 논란이 벌어질 정도이다. 실제로 2008년에 ‘건국 60년 기념사업’을 추진했던 이명박 정부는 학계로부터 헌법에 명시된 상해 임시정부의 정통성을 부정한다는 항의에 직면해야만 했다(성낙인, 2011; 한시준, 2017). 특히 최근에는 기존의 단원적 주권론에 기반할 경우 1919년의 임시정부를 건국 시점으로 볼 수 없지만, 존 로크(John Locke)의 이중 주권론을 채택할 경우에는 영토를 빼앗긴 상황에서도 국민들이 본원적 주권을 보유하고 있을 뿐만 아니라 상해 임시정부에 위임된 주권이 어느 정도 행사되었기 때문에, 불완전하지만 파생적인 주권의 발현과 정부의 수립이 가능했다는 해석까지도 이루어질 수 있었다(오영달, 2022). 그렇다면 본 논문에서 연구의 분석틀로 활용될 예정인 국가 구성의 3요소 각각에 대해서는, 보다 자세한 설명이 이루어질 필요가 있다.

2. 영토 및 국민 요소

국가 구성 3요소 가운데 가장 먼저 검토할 첫 번째는 “영토”이다. 1948년에 제정된 「제헌 헌법」도 제1장 총강 제4조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라는 조문을 통해 필수 요소인 영토를 규정하고 있다. 현행 「헌법」의 제3조에서도 동일한 문장을 통해 영토 요소를 계승하고 있다. 다만 몇몇 국가의 경우에는 헌법에 영토 관련 규정을 포함하지 않기 때문에, 헌법 제정 당시에도 영토의 표기에 대한 논란이 존재했었다. 물론 지금까지

도 부속도서와 관련해서는 인접 국가와의 갈등이 여전히 존재하는 실정이다 (정인섭, 2020).

그렇지만 헌법의 영토 조항과 관련해서 역시나 가장 큰 논란은 북한을 포함하는 한반도 전체를 통치 영역으로 설정했다는 부분이다. 이러한 논쟁적 영토 규정은 헌법이 제정되던 당시의 분단 상황뿐만 아니라, 유엔 결의에 반대했던 북한의 총선 거부라는 시대적 여건이 중요한 배경이었다. 그렇지만 제헌 헌법의 영토 규정이 지금까지 그대로 유지되면서, 각종 정치적·학술적 논란이 벌어지고 있다. 왜냐하면 동구권의 몰락과 더불어 냉전체제가 이미 종식되었을 뿐만 아니라 1991년에 남북한이 유엔에 동시 가입하면서, 북한을 사실상의 다른 나라로 간주하는 변화가 발생했기 때문이다. 게다가 현행 헌법 제3조의 영토 조항과 제4조의 평화통일 규정이 충돌한다는 문제도 제기되고 있다. 다만 학계의 이러한 논쟁에도 불구하고 대법원과 헌법재판소는 판례를 통해 영토 조항에 대한 일관성을 유지해오고 있다(장영수, 2006a; 노기호, 2022).

마찬가지로 두 번째 요소인 “국민”의 경우에도 「제헌 헌법」 제3조에서 “대한민국의 국민 되는 요건은 법률로써 정한다”는 문장을 통해 국민의 자격 및 범위를 하위 법률에 위임하는 방식으로 규정하고 있다. 현행 「헌법」의 제2조 제1항도 동일한 표현으로 국민 요소를 계승하고 있다. 다만 지금의 헌법에서는 제2조 제2항을 통해 재외국민을 보호해야 하는 국가의 의무를 추가하는 변화만 있었을 뿐이다. 최근에는 일제 강점기의 3.1운동으로 인해 주권자인 국민이 탄생하게 되었으며, 그 결과로 대한민국 임시정부의 수립이 가능했다는 연구까지도 발표된 바 있다(박진철, 2016).

그렇지만 국민 요건의 경우에도 영토 요소와 결부되기 때문에 북한을 반국가 단체로 규정하고 북측 인민을 한국의 국민으로 인정해야 할 것인가에 대해서는 논란이 존재한다. 물론 이 경우에도 사법부는 헌법의 국민 요건을 인정하는 일관된 입장을 유지해오고 있다. 따라서 탈북자도 대한민국 국민이기 때문에, 이들의 입국 및 보호 요청을 정부가 거부할 수 없는 실정이다. 한편으로는 환경문제와 관련해서 지속가능발전 원칙을 반영하기 위해 세대

간 계약이라는 개념 하에 미래세대를 국민에 포함시켜야 한다는 제안도 이루어진 바 있다. 이런 몇 가지 문제에도 불구하고 국민 요소는 영토 요건에 비해 논란이 상대적으로 적은 편이다(김경제, 2008; 배건이, 2011).

3. 주권 개념의 등장 및 논란

반면에 국가 구성의 마지막 요소인 “주권”은 가장 논쟁적인 개념일 수 있다. 왜냐하면 근대 국가의 출현과 더불어 인위적으로 만들어진 개념 요소가 바로 주권이기 때문이다(Morefield, 2017; Kyris, 2022). 물론 「제헌 헌법」 제2조에서도 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 명시되었으며, 현행 「헌법」도 제1조 제2항에서 동일한 내용을 포함하고 있다. 그렇지만 앞에서 간략히 살펴보았듯이, 역사적 전개 과정에서 뿐만 아니라 아직까지도 다양한 논의가 진행되는 영역이 바로 주권에 대한 부분이다.

실제로 주권이라는 개념이 국내에 소개된 역사는 100년 남짓에 불과하다. 특히 유럽에서 만들어진 국가 구성요소이기 때문에, 1864년의 「만국공법(萬國公法)」을 통해 아시아 지역에 소개될 수 있었다. 그렇지만 당시 번역본에서는 ‘주권(sovcreignty)’이라는 용어가 사용되지 않았으며, 대신에 자치자주지권(自治自主之權), 자주지권(自主之權), 관할지권(管轄之權), 국권(國權) 등으로 혼용될 정도였다. 국내에서는 청일전쟁 시기에 접어들면서 조선왕조 실록에 주권이라는 단어가 처음으로 등장했으며, 이후 열강국과의 조약체결 과정에서 주권 개념이 정립될 수 있었다(강상규, 2020).

이러한 역사적·언어적 기원을 지닌 주권은 현행 헌법 체계에서도 여전히 추상적이고 모호한 개념으로 논란을 일으키고 있다. 예를 들면, 주권의 주체로서 국민과 국가의 관계를 어떻게 설정하는가에 따라, 현대 주권의 원리는 국민주권론과 인민주권론으로 구분이 가능하다. 여기서 말하는 ‘국민주권론’은 이념적 통일체로서 국가가 자신의 의지를 실현하는 과정으로서의 구성 원리인데 반해, ‘인민주권론’은 고유의 권리를 보유한 개인들이 국가로 통합되는 과정의 구성 원리라는 측면에서 차이가 있다.²⁰⁾ 즉, 국민주권론에서

는 주권 행사의 주체가 국가이고 개인은 단순한 구성원으로 간주되는 반면에, 인민주권론에서의 국민은 집합적 의사결정에 참여하는 능동적 주체로 설정되기 때문에, 이 둘은 기본 가정부터 달라지게 된다. 따라서 국민주권론을 단순한 통치 행위의 정당화 원리로 국한하지 말아야 하며, 모든 국민이 주체적으로 참여해 공동의 의사를 형성하는 방식의 실천 원리로 확장해야 한다는 논의도 이루어지고 있다(김명재, 2006; 이계일, 2013; 최형익, 2014).

환경문제와 관련해서는 주권 개념의 전환에 대한 논의들이 다양하게 진행되고 있다. 예를 들면, 유전자 조작 식품을 공급하는 다국적 기업에 대한 해결책으로 ‘식량주권’이라는 개념이 제기된 바 있다. 2007년의 「닐레니 선언(Nyeleni Declaration)」에 따르면, 식량주권은 생태적으로 지속가능한 방법에 의해 생산된 먹거리에 대한 권리로 정의된다(Tilzey, 2017; 이해진 외, 2015; 김문정, 2016). 유사한 맥락에서 외국 기업에 의한 국내 토종 생물의 유전 정보 침해를 막기 위해 환경부는 ‘생물주권’ 확보라는 목표가 포함된 「생물자원관 기본계획」을 수립해오고 있다(이병윤, 2011; 환경부, 2021). 한편으로는 환경윤리라는 측면에서 친환경 소비자의 생명 존중 생활양식으로 ‘생명주권’이 주창되기도 한다(Menges, 2003; 이종원, 2006; 오용선, 2008).²¹⁾

그렇지만 이들은 국가 구성 요소로서의 주권에 대한 논의라기 보다는 ‘가장 중요한 권리’ 혹은 ‘주인으로서 향유하는 권리’라는 일반적 상식에 기반한 보통 명사의 주장적 개념이라는 한계를 지니고 있다. 반면에 본 논문에서 활용될 예정인 국가 구성 요소는 학술 연구의 체계적 분석틀로 활용 가능하다

20) 사실 “국민주권론”이라는 용어 자체도 일반인들이 국민과 인민을 구분하지 못한다는 한계를 지닐 뿐만 아니라, 주권국가와 국가주권을 별개로 인식하는 과정에서 “국가주권론”이라는 개념마저 등장했을 정도로 혼란을 빚고 있다. 한편으로는 ‘nation 주권론’을 ‘형식적 국민주권’으로 ‘people 주권론’을 ‘실질적 국민주권’으로 형용사를 부가해서 표현하는 경우도 존재한다(장용근, 2007; 오향미, 2014). 다만 본 논문에서 해당 부분은 주권 개념 관련 학술적 논쟁 및 혼란을 보여주는 데에만 목적을 두고 있기 때문에, 법학 및 정치학 분야에서 통상적으로 사용되는 국민주권론과 인민주권론이라는 용어를 그대로 사용하고자 한다.

21) 마찬가지로 ‘에너지 주권’이라는 용어도 사용되고 있다. 특히 에너지 안보와 구분되는 개념으로 다양한 에너지의 선택 가능성 및 취약한 공급원에 대한 의존 탈피로 정의될 수 있다(Wetzel et al., 2023). 그렇지만 이런 에너지 주권 논의는 아직 체계화 및 보편화되지 못한 상태이다(진상현, 2018; 2020).

는 측면에서 차이가 있다. 실제로 현행 헌법의 개정에 대한 논의를 국가 3요소의 관점에서 분석한 법학 논문이 발표되었을 뿐만 아니라, 세계화가 초래한 근대 국가의 역할 변화를 영토·국민·주권이라는 차원에서 고찰한 연구도 흥미로울 수 있다(장영수, 2006a; 이장희, 2021). 이에 본 논문의 4장에서는 이들 구성 요소를 중심으로 기후변화라는 맥락에서 한국의 국가 녹색화에 대해 평가한 뒤, 미래의 방향을 제시하고자 한다.

IV. 한국의 국가 녹색화 분석 및 평가

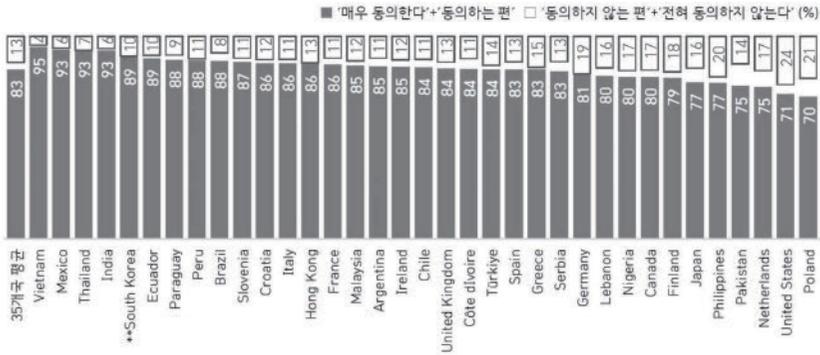
1. 국민의 녹색화

국가의 녹색화는 무엇보다도 국민의 녹색화, 즉 환경에 대한 시민들의 인식 정도에 달려있다고 해도 과언이 아니다(문순홍, 2002). 이에 본 논문에서는 국가 구성의 첫 번째 요소인 국민들의 기후변화 관련 인식에 대한 검토를 바탕으로 한국의 녹색화에 대한 평가를 시작하고자 한다. 그렇지만 기후변화 관련 인식 조사는 다양한 주체들에 의해 여러 차례 진행된 바 있기 때문에, 민간부문의 자발적 여론조사뿐만 아니라 정부의 공식 설문 조사까지 종합적으로 살펴볼 필요가 있다.

먼저 민간에서 진행된 여론조사의 대표적인 사례로는 한국갤럽의 조사가 있다. 한국갤럽은 1974년부터 사회조사를 담당해온 역사를 지니고 있을 뿐만 아니라, 지금까지도 여론조사의 높은 신뢰도로 인해 일반인의 정치 성향에서 소비자의 제품 평판에 이르기까지 다양한 분야의 인식 조사를 수행하고 있다. 특히 기후변화 관련 국민 인식도 정부 부문과 별개로 독립적인 조사 결과를 국제적인 차원에서 발표해오고 있다. 즉, 2021년에 공개된 보고서에 따르면, 지구온난화를 인류의 심각한 위협이라고 응답한 사람이 94%였으며, 2023년의 조사 결과에서도 89%로 여전히 높은 수준이었다. 게다가 34개국에 대한 응답률의 평균치가 각각 85%와 83%였던 것에 비하면, 한국인의 기후 인식은 대단히 높은 수준이었다. 심지어 2021년에는 베트남에 이어 2위,

2023년에도 5위를 차지할 정도였다(한국갤럽, 2021; 2023).

〈그림 1〉 기후변화 관련 인식 조사 결과



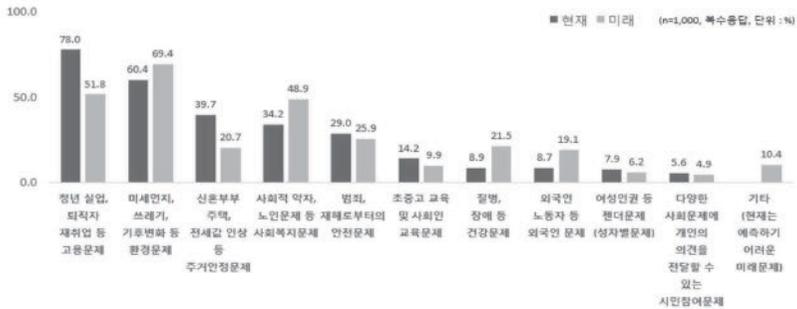
자료: 한국갤럽(2023)

마찬가지로 환경부도 정책 수요를 파악하고 기초 데이터를 구축하기 위한 목적으로 국책 연구기관을 통해 환경 인식을 2012년부터 정기적으로 조사해 오고 있다. 가장 최근인 2023년에 발표된 보고서에 따르면, 기후변화 문제가 '사회적으로 심각하다'는 응답이 89.5%이고 '개인적으로 영향을 받는다'는 의견이 56.7%였기 때문에, 자신보다는 사회 전반에 미치는 피해를 더 크게 느끼는 것으로 확인되었다. 게다가 현재 한국이 당면한 환경문제에 관한 질문에서도 '쓰레기 및 폐기물'(59.2%)에 이어 2위를 차지했던 '기후변화 문제'의 응답률이 전년도 39.8%에서 48.2%로 크게 높아지는 추세를 보여주었다(염정윤 외, 2023).

특히 개헌 논의가 활발히 진행되었던 2018년에 한국환경정책·평가연구원은 헌법 개정과 관련해서 별도의 여론조사를 실시한 바 있다. 이 보고서에 따르면, 지금의 한국이 직면한 가장 심각한 현안이 '고용 문제'라고 응답했던 비율이 78.0%로 가장 높았으며, 기후변화를 포함한 '환경문제'라는 인식은 60.4%로 두 번째를 차지했었다. 그렇지만 20년 뒤의 미래세대가 당면할 최대 과제에 대한 질문에서는 '고용 문제'의 51.8%보다 높은 69.4%가 '기후변화 및 환경문제'라는 인식의 변화마저 보여줄 수 있었다(조공장 외, 2018).

정리하자면, 민간 여론 조사 및 정부 공식 조사에서 공통적으로 발견되는 기후변화에 대한 국민들의 인식은 지속적으로 높아지는 추세를 보이고 있다. 게다가 다른 나라와 비교했을 때에도 한국인의 기후위기 인식은 세계에서 높은 수준으로 확인되었다. 심지어 한국 국민들은 기후변화 문제가 미래에 더 중요해질 것으로 예상하는 특성마저 지니고 있었다. 따라서 기후변화 관련 국민들의 녹색화 수준은 상당히 높은 것으로 판단된다.

〈그림 2〉 한국 사회의 당면과제에 대한 현재와 미래의 인식



자료: 조공장 외(2018)

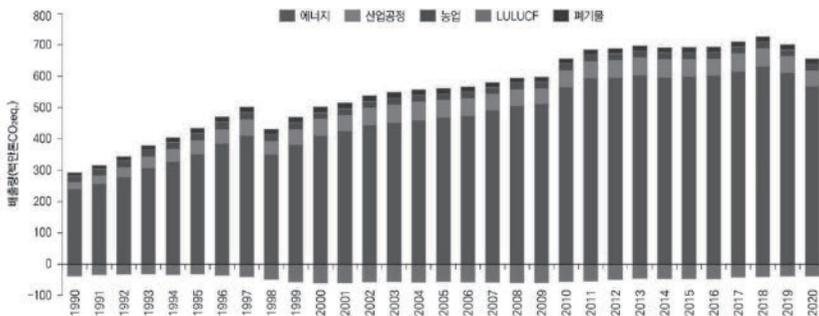
2. 영토의 녹색화

기후변화 관련 영토의 녹색화는 국가 경계 내에서 배출되는 온실가스의 감축과 관련이 있다. 즉, 국토의 저탄소화가 한국의 영토 녹색화를 나타내는 대표적인 지표일 수 있다. 물론 기후변화 정책은 온실가스 감축이라는 ‘완화(mitigation)’뿐만 아니라 기상이변에 맞서는 대처와 관련된 ‘적응(adaptation)’이라는 두 축으로 구성된다. 따라서 영토의 녹색화는 온실가스 저감뿐만 아니라 지구온난화에 대한 국토의 예방적 대응까지도 포함된다. 그렇지만 기상재난 대비, 농작물의 경작지 이동, 생태계 변화에 대한 모니터링 같은 적응 정책은 분야가 다양할 뿐만 아니라 지역적 대응이라는 한계를 지니고 있다. 이에 본 논문에서는 국가적인 차원의 영토 녹색화와 직결되는 완화 정책으로 논의를 국한하고자 한다.

실제로 한국 정부는 국토의 저탄소화와 관련해서 ‘국가 온실가스 종합정

보센터'를 2010년에 설립해 배출량을 체계적으로 관리해오고 있다. 가장 최근에 발표된 통계 자료에 따르면, 지속적인 증가세를 보이던 온실가스 배출량은 2018년 7억 2,697만 톤으로 최고치를 기록한 이후 연속으로 감소해 2020년에는 6억 5,622만 톤까지 줄어든 것으로 나타났다. 다만 이 기간 동안의 배출량은 코로나 팬데믹의 경제활동 위축으로 인한 영향이 반영되었기 때문에, 향후의 온실가스 배출량은 다시 반등할 것으로 전망되는 실정이다.²²⁾

〈그림 3〉 국가 온실가스 배출량 (1990~2020년)



자료: 환경부(2022)

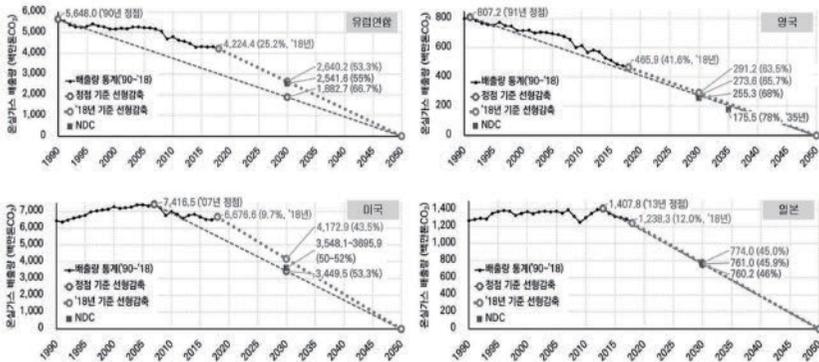
이러한 한국의 온실가스 배출 관련 녹색화의 정도는 다른 나라들과의 비교를 통해 평가될 수 있다(관계부처 합동, 2021). 먼저 유럽연합과 영국의 경우에는 각각 1990년과 1991년에 정점을 기록한 이래로 지난 30년 동안 꾸준히 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면에 미국은 2007년 최고치를 기록한 뒤, 약간 줄어들거나 정체되는 형태를 띠고 있다. 끝으로 일본의 경우에도 2013년에 최다 배출량을 기록하기는 했지만, 지난 30년 동안 특별한 증가 혹은 감소 없이 정체된 모습을 보이고 있다. 이들 주요국의 온실가스 배출 추세를 보여주는 〈그림 4〉와 한국의 배출 경향인 〈그림 3〉을 비교하면 다음과 같다. 즉, 한국은 금융위기를 겪었던 1998년과 1999년을 제외하면, 1990년 이래로 온실가스 배출량이 지속적으로 증가하는 고탄소 경제성장의 패턴을 유지해오고 있다. 그나마 최근인 2018년에 정점을 기록하기는 했지만, 이마저도 코로

22) “2021년 국가 온실가스 배출량, 6억 7960만 톤 예상”, 환경부 보도자료, 2022.6.28.

나 상황의 일시적 현상에 불과할 것으로 추정된다.23)

게다가 온실가스 배출 현황뿐만 아니라 한국의 기후변화 대응도 국제사회로부터 낮은 평가를 받는 실정이다. 대표적으로 저먼워치(Germanwatch)는 2005년부터 주요국의 기후 대응 수준을 매년 평가해오고 있다. 이들의 ‘기후 변화대응지수(CCPI: Climate Change Performance Index)’는 온실가스 배출, 재생가능에너지, 에너지 소비, 기후변화정책이라는 4개 범주로 구성된다. 2023년 보고서는 한국을 전체 60개국 가운데 최하위권 국가로 판정한 바 있다. 즉, 한국보다 순위가 낮은 나라는 3개국으로 카자흐스탄, 사우디아라비아, 이란뿐이었다(Burck, et al., 2022). 정리하자면, 한국은 환경부가 설립된 이래로 다양한 차원에서 환경정책을 강화해오고 있지만, 온실가스 감축 및 기후변화 대응이라는 측면에서는 아직까지 영토의 녹색화를 달성하지 못한 것으로 판단된다(오수미·진상현, 2016; 진상현, 2021).

〈그림 4〉 주요국의 온실가스 배출 추세 및 감축 목표



자료: 관계부처 합동(2021)

23) 다만 문재인 정부는 에너지 전환을 핵심적인 정책 기조로 제시한 바 있다. 물론 탈원전·탈석탄이라는 목표를 달성하지는 못했지만, 이명박 정부 이후 유지되었던 저탄소 녹색성장과 결합하면서 온실가스 배출이 정점에 도달하는 성과를 거두었을 수는 있다. 예를 들면, 태양광의 확대뿐만 아니라 석탄화력발전의 중단이 효과를 발휘했을 가능성도 있다. 그렇지만 국가적인 차원에서의 탈탄소 전환 여부에 대해서는 향후의 추가적인 분석이 필요한 상황이다(진상현, 2021).

3. 주권의 녹색화

마지막으로 주권은 대외적 독립성을 전제로 하기 때문에, 환경문제 관련 국제협약의 일반적인 논의부터 살펴볼 필요가 있다. 역사적으로 국가의 주권을 녹색화시켜야 한다는 주장은 상당히 오래전부터 제기되었다(Schrijver, 1997). 즉, 지구적 환경문제를 해결하는 데 있어서 비협조적인 국가의 주권이 장애요인으로 자리잡고 있다는 인식 하에, 개별국의 주권에 대한 통제 및 규제의 정당성이라는 측면에서 국제 협력의 필요성이 강조될 수 있었다(Litfin, 1997). 이후 초국가 환경단체의 활동이 활발해짐에 따라 주권의 녹색화 논의도 가속화되었다. 구체적으로는 기존의 주권 국가에 기반한 환경협약 및 국제기구를 존속시키는 한도 내에서 환경단체 같은 초국가 참여자를 추가시키는 방식으로 지구적 거버넌스 체계를 보완하는 방안이 현실적 대안이라는 판단까지 내려졌을 정도였다(왕명위안, 2010).²⁴⁾

그렇지만 기후변화 같은 지구적 환경문제의 출현은 국가 주권의 개편을 직접적으로 요구해오고 있다(Litfin, 1998). 즉, 인류 공통의 관심 및 이익이라는 인식이 자리잡으면서, 국제 주권(global village sovereignty), 세대간 대중(intergenerational sovereign publics), 지구 국적(earth nationality), 지구공화국헌법(republican earth constitutions) 같은 흥미로운 개념들이 제안되고 있다. 그리고 지구적 환경문제를 해결하기 위한 제도적 장치로서 세계환경의회 및 세계환경법원 같은 국제기구가 필요하다는 제안도 이루어지고 있다(Eckersley, 2004).

한편으로는 국가의 주권을 권한과 책임으로 분리해 재정립하려는 논의도 구체화되기 시작했다. 즉, 기존의 추상적·관념적 논의를 뛰어넘어, 헌법주의

24) 이처럼 국제 기구 및 국가 주권의 개편이 논의되는 상황에서 연방제 국가인 러시아의 환경문제에 대한 실증 분석을 토대로 세계화에 대한 주권 협상의 함의를 도출했던 연구가 흥미로울 수 있다(김성진, 2004). 왜냐하면 개념적·추상적 논의를 넘어 실제 사례를 바탕으로 정책적 함의를 제시했기 때문이다. 이 연구에서는 1990년대까지만 해도 러시아 국내의 환경운동이 지역주의 및 반정부 성향을 지녔지만, 이후에 환경문제의 세계화로 인해 지방정부의 통제권이 연방정부로 이양되는 현상이 확인되었다. 이러한 연구 결과를 토대로 지구적 환경문제는 중앙정부와 국제협약 사이의 주권 협상이 이루어질 가능성이 높다는 시사점이 제시될 수 있었다.

적 관점과 이론을 토대로 현행 국제 환경법에 대한 실증 분석까지 이루어진 바 있다(Bodansky, 2009). 이 연구에 따르면, 지금의 환경협약에 헌법적 요소가 포함되기는 했지만, 아직까지 국제 헌법으로 단정 짓기에는 어렵다는 결론이 내려질 수 있었다. 그렇지만 이러한 현실적 한계에도 불구하고 1982년 유엔에서 채택된 「세계자연헌장(World Charter for Nature)」이 헌법적 특징을 지니고 있을 뿐만 아니라, 최근 들어 활발히 토론 중인 「세계환경협약(Global Pact for the Environment)」이 국제 환경헌법의 관점에서 기여할 수 있을 것이라는 제안도 이루어지고 있다(Kotzé, 2019).

이처럼 지금까지 검토되었던 국제협약에서의 녹색화 논의는 개별국의 자국내 최고 지상권인 국가 주권 가운데, 특히 국내의 자원개발권과 지구적 환경문제의 충돌에 근본적 뿌리를 두고 있다. 대표적으로 1972년 유엔 인간환경회의에서 “가난이 최악의 오염”이라는 인도 수상의 연설은 경제성장을 환경보전 보다 우선시하는 개발 욕구를 보여주고 있다(오수길, 2017). 게다가 인도는 지금까지도 세계 3위의 온실가스 배출국으로 지구온난화의 기여도가 더 커지고 있을 뿐만 아니라, 주요국 가운데 가장 늦은 2070년으로 탄소중립 목표를 제시한 나라이기도 하다(문진영·이성희, 2021; 문진영 외, 2021). 마찬가지로 지구의 허파라고 불리는 아마존 지역에 대한 개발권을 자신의 불가침적 주권이라고 주장하는 브라질 정부와 국제사회의 갈등도 같은 맥락에서 전개되고 있다(서원상, 2007). 보다 직접적으로는 아프리카에서 가장 넓은 열대우림을 보유하고 있는 콩고민주공화국이 산림 파괴 중단에 대한 보상으로 10억 달러의 지원을 받았던 인도네시아의 사례를 언급하며, 밀림 지역을 보호하기 위해 동일한 금액을 요구하고 있을 정도이다.²⁵⁾

다만 이 같은 주권 국가의 자원개발 권리와 지구적 환경보호의 상충관계는 1972년 스웨덴 스톡홀름에서 개최되었던 유엔 회의의 「인간환경선언」에서 이미 정리된 바 있다. 즉, 이 선언에서는 개별 회원국이 자원개발에 대한 주권을 보유하고 있음을 인정하지만, 한편으로는 다른 국가에 환경적 피해를 주지 말아야 한다는 국제법적 책임을 함께 부여하고 있다. 이 원칙은 1992

25) “민주콩고, 열대우림 보호하고 싶으면 1조원 내라”, 연합뉴스, 2014.5.21.

년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 「환경과 개발에 관한 리우 선언」의 제2원칙에서도 그대로 계승되었다. 결과적으로 이들 원칙은 자원개발 권한과 환경보호 책임 사이의 긴장 관계를 보여줄 뿐만 아니라, 주권 개념의 전환을 논의할 수 있는 중요한 기반이 되고 있다. 실제로 1987년에 체결된 「유해 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」뿐만 아니라 2000년의 「바이오 안전성에 관한 생물다양성협약 카르타헤나 의정서」 같은 환경협약에서 이미 국가 주권의 약화에 대한 논의 및 제도화가 이루어진 상태이다(Eckersley, 2004; 서원상, 2007).

물론 최근의 국제법들이 지구적 생태 위기를 강조하고는 있지만, 개별국의 주권에 대한 제약을 통해 지구적 환경보호의 실현을 강제하기는 어려운 실정이다. 왜냐하면 주권의 약화에도 불구하고, 여전히 국제사회에서 가장 중요한 행위자 가운데 하나가 바로 국가이기 때문이다. 따라서 인류 공동의 기후위기를 해결하기 위해 기존의 국가 주권 개념이 폐기될 수는 없으며, 자율적인 방식을 병행함으로써 주권 국가의 자원개발 및 환경오염 권한을 줄여나가는 방안이 현실적일 수밖에 없다. 실제로 1987년에 체결되어 가장 성공적인 환경협약으로 평가받는 「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서」에서도 다수결의 원칙에 따라 규제를 결정함으로써 개별국의 주권을 약화시킬 가능성을 열어놓고 있다(왕명위안, 2010). 이에 본 논문은 지금까지의 국제환경협약 관련 논의 및 제도화에 대한 검토를 토대로 “환경오염권의 포기”를 국가 주권의 녹색화로 개념화하고자 한다. 따라서 기후변화 문제와 관련해서도 주권의 완전한 폐기가 아닌 국가의 책임성 강화라는 측면에서의 자발적·의무적 권리 포기가 주권의 녹색화로 정의될 수 있을 것이다.²⁶⁾

그렇다면 이제는 보다 직접적으로 기후변화와 관련해서 지금까지 논의되었던 주권의 녹색화에 대해 살펴볼 필요가 있다. 약칭 기후변화협약으로 불

26) 국가 주권의 녹색화는 독일과 노르웨이의 기후변화 정책을 분석하는 과정에서 강조되었던 ‘확대된 책임(enlarged responsibility)’과도 관련된다. 즉, 지구적 위기 상황에서는 개별 국가의 이익을 전제로 논의되었던 기존의 생태근대화 담론을 넘어선 ‘성찰적 생태근대화’가 필요하다는 주장이 국가 주권의 녹색화와 직결될 수 있다(Eckersley, 2016; 김수진, 2020).

리는 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)」은 1992년 유엔 환경개발회의에서 체결되었다. 당시 협약에는 대기 중 온실가스 농도의 안정화라는 목표가 포함되기는 했지만, 개별 국가의 구체적인 감축 의무가 반영되지는 못했었다. 다만 “공통의 차별화된 책임(common but differentiated responsibilities)”이라는 원칙이 제시됨으로써, 기후협약의 방향을 설정할 수 있었다. 이후 1997년에 채택되었던 「교토 의정서(Kyoto Protocol)」는 선진국을 중심으로 2012년까지 5% 이상 감축이라는 목표를 명시함으로써 상당한 진전을 이루었다. 그렇지만 ‘차별화된 책임’만을 강조한 나머지 참여국의 탈퇴 선언이 이루어지고 기한이 만료되면서, 좌초되는 상황을 맞이하고 말았다. 반면에 2015년에 체결된 「파리협정(Paris Agreement)」은 ‘공통의 책임’을 강조하며, 선진국과 개도국을 포함한 모든 회원국의 감축 노력에 대한 합의를 이끌어낼 수 있었다(양희태, 2017; 김유철, 2018; 최인호, 2021).

이러한 국제사회의 온실가스 감축이라는 국가 주권의 녹색화 논의에 한국 정부도 물론 동참하고 있다. 구체적으로는 기후변화협약에 가입했을 뿐만 아니라, 2009년 덴마크 코펜하겐에서 개최되었던 「제15차 기후변화 당사국 총회」에서 이명박 정부는 온실가스 배출량을 2020년의 전망치 대비 30% 감축한다는 목표를 선언함으로써 개도국 가운데 모범적인 사례라는 평가를 받은 바 있다(오대균, 2019). 마찬가지로 박근혜 정부도 2015년 파리협정의 체결을 앞둔 상황에서 2030년 배출량을 전망치 대비 37% 감축하겠다는 개선된 목표를 발표할 수 있었다(최현정, 2015; 김유철, 2018). 최근인 2021년에 문재인 정부는 2050년 탄소중립이라는 야심찬 목표를 제시했으며, 2023년에는 윤석열 정부도 이를 달성하기 위한 「제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획」까지 수립해서 공개한 상태이다(진상현, 2022).²⁷⁾

이러한 한국과 국제사회의 온실가스 감축 노력에 대해서는 점진적 발전 및 제도적 기반 구축이라는 긍정적 견해가 일부 존재하기도 하지만, ‘주권의

27) 「2050 탄소중립 달성과 녹색성장 실현」을 위한 윤석열 정부 탄소중립·녹색성장 첫 사진 공개, 국무조정실 보도자료, 2023.3.21.

녹색화'라는 측면에서는 심각한 한계가 지적되고 있다(Thakur, 2021; 최인호, 2021). 먼저 국제 사회에서도 지구온난화라는 환경오염에 대한 권리가 포기되지 않은 상황이다. 실제로 유엔 협상에 참여했던 한국 최초의 기후변화 대사는 1992년 기후협약의 체결 당시부터 논의되었던 국가별 온실가스 의무 감축이 지난 30여 년 동안 전혀 실현되지 못했다며 부정적으로 평가하고 있다(정내권, 2022). 게다가 최근 주요국의 탄소중립 선언도 법적 구속력이 없는 장기 목표 제시에 불과한 실정이다. 한국의 경우에는 온실가스 감축 의무국 명단에서 배제되기 위해, 외교부의 권력과 개발도상국이라는 편견까지 활용했을 정도였다(진상현, 2022). 결과적으로 본 논문에서 환경오염권의 포기로 정의되었던 주권의 녹색화라는 관점에서 보면, 국제사회의 포기는 아직까지 구두상의 선언으로만 존재할 뿐이지 법적 강제 및 의무적 규제로는 실현되지 않았으며, 한국은 심지어 의무 감축을 회피하려는 행태까지 보이는 심각한 상태라고 판단된다(문진영 외, 2021).²⁸⁾

이러한 한국의 국가 녹색화에 대한 분석 결과를 종합적으로 정리하면, <표 2>와 같다. 먼저 '국민의 녹색화'라는 측면에서 기후위기 관련 한국인들의 인식은 다른 나라와 비교했을 때, 세계 2위 혹은 5위라는 대단히 높은 수준이었다. 게다가 미래에 더 중요한 사안이 될 것이라는 전망도 가지고 있었다. 반면에 '영토의 녹색화'와 관련해서는 지난 30년 동안 온실가스 배출이 지속적으로 증가했던 고탄소 경제성장의 경로에서 벗어나지 못하고 있으며, 국제적으로도 기후 대응 최하위 국가라는 오명을 얻고 있었다. 끝으로 '주권의 녹색화'와 관련해서 기후변화협약 가입 및 감축 목표 제시 같은 국제사회의 노력에 동참하고는 있지만, 환경오염권의 포기에 대한 실질적 이행은 구두 선언에만 머물고 있었다.

28) 학계에서는 세계무역기구 규정의 기후 친화적 개정 및 개별국의 법률 제정을 통해 에너지 및 산업계의 탄소 배출을 줄여나가는 국가 주권의 녹색화 방안까지도 제시되고 있다. 마찬가지로 유엔의 역할 변화 및 국제환경법의 제·개정에 대한 논의도 진행되고 있으며, 보다 구체적으로는 G7 기후클럽 같은 다자적 국제기구를 활용해서 무역과 연계하는 대안까지 고려될 정도이다. 그렇지만 국제 정치에서의 본격적인 검토 및 실현은 아직 요원한 실정이다(Abraham-Dukuma, 2019; 이주관·김민성, 2023).

〈표 2〉 기후변화 관련 한국의 국가 녹색화 분석 결과

요소	내용	평가
국민	· 지구온난화 위협 인식 89%, 세계 2위 및 5위 · 기후위기를 포함한 환경 현안의 현재 및 미래 중요도, 2위 및 1위	●
영토	· 온실가스 배출량 1990~2018년 지속 증가 · 기후변화대응지수 세계 60개국 중 최하위권	×
주권	· 기후변화 협약 가입, 파리협정 승인, 탄소중립 선언 동참 · 환경오염권의 실질적 포기인 의무 감축의 부재 및 회피	○

주: 평가 결과에서 “●”는 상(上), “○”는 중(中), “×”는 하(下)를 의미함

V. 결론 및 함의

본 논문은 기후변화라는 시대적 과제에 당면한 상황에서 국가의 녹색화에 대한 평가 및 방향 제시라는 목적을 지니고 있다. 연구 결과를 간략히 정리하면, 국민의 녹색화만 진행되었을 뿐이지, 주권의 녹색화는 미약한 수준이고, 영토는 녹색화라고도 할 수 없는 실정이었다. 그렇지만 더 큰 문제는 한국뿐만 아니라 다른 나라의 경우에도 국가의 녹색화가 제대로 진행되지 않았다는 사실이다. 먼저 주권의 녹색화와 관련해서는 유엔 차원의 온실가스 감축 의무에 대한 합의가 여전히 요원한 실정이다. 영토의 녹색화는 유럽 일부 국가에 한해서만 저탄소 경향이 확인될 뿐이지, 지구적인 차원의 온실가스 배출은 아직도 증가세를 보이고 있다. 끝으로 국민의 녹색화라는 측면에서는 한국과 마찬가지로 세계인들도 기후변화를 심각한 위기로 인식하고 있었다.

이처럼 다른 나라에서도 국민들의 인식을 제외하고는 녹색화가 제대로 진행되지 않았다는 사실은 1992년의 기후변화협약 체결 이래로 인류가 걱정만 하고 있을 뿐이지, 실제로는 아무런 성과를 거두지 못했던 현실을 그대로 보여주는 것일 수 있다. 그렇지만 이러한 국가 녹색화의 잃어버린 30년은, 탄소중립이라는 향후 30년의 부담을 증가시키는 결과를 초래할 수밖에 없다. 예를 들면, 한국을 포함한 주요국들은 2050년을 목표로 선언하고 있지만, 이번 「6차 평가 보고서」에서 IPCC는 10년을 앞당겨서 2040년까지의 단기적 대응이 중요함을 강조하고 있다. 지금과 같은 국가의 반녹색 성향이 지속된다면,

2040년은 물론이고 2050년의 탄소중립도 불가능할 가능성이 크다.

특히 환경오염권의 포기라 정의된 '주권의 녹색화'와 관련해서 국제사회의 상황은 보다 암울한 실정이다. 미국의 유력 대선 후보일 뿐만 아니라 전임 경력을 지닌 도널드 트럼프 전 대통령은 기후변화 시대의 반동적 주권주의자라는 평가마저 내려진 바 있다(Ettinger and Collins, 2023). 게다가 세계 최대의 인구 대국이자 온실가스 최다 배출국을 눈앞에 두고 있는 인도의 경우에는 탄소중립 목표의 기한이 가장 늦을 뿐만 아니라, 기후협상에 지속적으로 저항하는 입장을 취하고 있다(문진영 외, 2021). 게다가 유엔은 '공통의 차별화된 책임' 원칙에 갇혀 논의를 제대로 진전시키지 못하고 있어서, 국제협상 실무자들의 한탄을 자아낼 정도이다(정내권, 2022).

그로 인해 환경오염권의 포기라는 주권의 녹색화가 현실에서 채택되기 어렵다는 한계도 학자들 사이에서 지적되고 있다(Eckersley, 2004). 그렇지만 환경을 오염시킬 권리의 포기가 불가능한 것만은 아니다. 왜냐하면 공유재인 해양 어족자원의 남용을 막기 위한 각종 국제 협약들을 이미 보유하고 있을 뿐만 아니라, 기존의 환경협약 가운데에도 프레온 가스의 생산을 금지했던 몬트리올 의정서, 유해폐기물 규제 관련 바젤협약, 생물다양성 보존을 위한 카르타헤나 의정서 같은 환경 규제의 성공적인 사례들이 존재하기 때문이다(서원상, 2007).

다만 기후변화라는 사상 초유의 지구적 환경문제는 과거의 환경협약과 환경국가 논의를 뛰어넘는 노력을 요구하고 있다(Hausknost and Hammond, 2020). 실제로 개별 주권국이 아닌 국제기구를 중심으로 인류·발전·평화의 넥서스를 관통하는 기후 안보 거버넌스의 구축이 필요하다는 제안도 이루어지고 있다(Bremberg et al., 2022). 다만 회원국 중심의 국제기구인 IPCC(2023)는 기후 문제를 해결하기 위한 모든 시스템의 전환 필요성을 주장함에도 불구하고, 정작 국가라는 시스템의 녹색화에 대해서는 언급하지 않았던 한계를 지니고 있다. 이에 본 논문은 국가 구성 요소에 대한 분석을 토대로 지구적 기후 안보를 달성하려면 환경오염권의 포기라는 주권의 녹색화가 반드시 선행되어야 한다는 제안을 결론으로 제시하고 있다.

그렇지만 이러한 정책적 함의에도 불구하고 본 논문은 두 가지 측면에서 한계를 지니고 있다. 먼저 국가라는 방대한 통치체제를 국민·영토·주권이라는 구성 요소로 분석하는 데 있어서 발생했던 '단순화' 문제의 지적이 가능하다. 예를 들면, 국민의 녹색화와 관련해서는 여론 조사에 기반한 인식 수준에 국한되지 말고, 실천적인 영역의 기후친화적 소비 행태를 보여주는 지표가 필요했을 수 있다. 마찬가지로 영토의 녹색화도 온실가스 배출 수준뿐만 아니라 저탄소 국토이용 패턴을 정량적으로 보여주었다면, 설득력을 높일 수 있었을 것이다. 끝으로 주권의 녹색화와 관련해서도 오염권의 포기라는 단순했던 개념 정의를, 경제성장권 혹은 자원개발권 포기와의 관련성뿐만 아니라, 깨끗한 환경에서 살아가려는 긍정적 권리와 차별성에 대해 보다 정교한 설명이 필요했을 수도 있다.

다음으로는 국가의 녹색화와 관련해서 하위 구성 요소들을 포괄하는 중요한 개념인 '녹색 정치'가 누락되었다는 비판이 가능하다. 왜냐하면 기후위기를 직면한 상태에서 영토의 녹색화를 추구하는 주권적 국민들의 역동적 통치 및 의사결정이 바로 민주주의이기 때문이다. 실제로 선행연구에서도 국가의 녹색화와 관련해서 가장 중요한 요소가 생태 민주주의라고 진단된 바 있다. 구체적으로는 삶의 정치, 시민참여의 정치, 지구환경정치, 생명정치, 정치생태학이라는 방향까지 제시되었을 정도이다(문순홍, 2000; 2002; 2006c; 바람과 물 연구소, 2002; 조명래, 2002; 오용선 외, 2006; 김수진, 2020). 한편으로는 본 논문에서 제안되었던 오염권의 포기라는 주권의 녹색화도 실제로는 국내외의 정치적 의사결정을 통해 진행될 수밖에 없다. 따라서 기후 민주주의 혹은 생태 민주주의를 본격적으로 다루지 못했던 것은, 이 연구의 중요한 한계점 가운데 하나일 수 있다. 다만 본 논문은 선행연구에서 상당 부분 다루어졌던 녹색 정치의 영역에서 한 발 벗어나, 국가의 구성 요소 및 주권 개념에 초점을 맞추었다는 측면에서 차별화된 의미를 지니고 있다. 따라서 기후위기 시대의 녹색 민주주의와 관련해서는 후속 연구에서 정치학자들이 보완·발전시켜줄 수 있을 것이다.

이처럼 본 논문은 개인 차원의 학술 연구가 지니는 현실적 한계를 지니고

있다. 그렇지만 기후위기라는 시대적 난제를 맞이해서, 법학 및 정치·사회학 분야에서 지속적으로 논의되었던 국가의 녹색화라는 주제를 계승·발전시켰다는 측면에서 의미가 부여될 수 있다. 특히, 본 논문에서 제안되었던 탄소 오염권의 포기라는 주권의 녹색화가, 향후 국제기구 및 한국사회에서 생태 민주주의 과정을 거쳐 진지하게 검토 및 실현되어야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강상규, 2020, “주권개념과 19세기 한국근대사,” 『한국동양정치사상사연구』, 19(1), pp.1-50.
- 고문현, 2010, “저탄소 녹색성장을 위한 비교헌법적 연구,” 『환경법연구』, 32(3), pp.123-158.
- 고문현, 2018, “헌법상 환경권의 개정방안,” 『법학논총』, 40, pp.1-20.
- 구도완, 2002, “환경위기와 녹색국가,” 『환경정책』, 10(1), pp.125-146.
- 구도완, 2003, “발전국가에서 녹색국가로,” 『시민과 세계』, 3, pp.274-293.
- 구도완·여형범, 2008, “대안적 발전: 생태적 공동체와 어소시에이션을 넘어서,” 『경제와 사회』, 78, pp.83-106.
- 관계부처 합동, 2021, “2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안”.
- 김경제, 2008, “헌법 제2조의 국민,” 『공법학연구』, 9(2), pp.69-89.
- 김근세·조규진, 2015, “녹색국가의 유형과 국가기능에 관한 비교연구,” 『행정논총』, 53(1), pp.35-69.
- 김명재, 2006, “헌법상의 국민주권의 개념: 정당화원리설에 대한 비판을 중심으로,” 『공법학연구』, 7(1), pp.85-106.
- 김문정, 2016, “GMO, 식량주권 그리고 생명의 위기,” 『환경철학』, 22, pp.63-91.
- 김성진, 2004, “세계화, 주권, 그리고 연방관계: 러시아 환경문제를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 38(3), pp.365-385.
- 김세규, 1996, “법개념으로서의 환경국가: 독일의 경우를 중심으로,” 『공법연구』, 24(2), pp.401-427.
- 김소연, 2019, “기본의무로서 환경보전의무의 헌법적 의의와 지속가능한 발전과의 관계에 대한 소고: 환경보전의무 구체화 법률의 입법방향을 중심으로,” 『환경법연구』, 41(1), pp.149-186.
- 김수진, 2020, “환경국가의 발전과정과 녹색전환,” 『공간과 사회』, 30(1), pp.48-78.
- 김유철, 2018, “다자조약의 관료정치: 58년 대륙붕협약과 기후변화협약 수용 과정의 비교분석을 중심으로,” 『동서연구』, 30(2), pp.37-62.
- 김준수·이강원·최명애·박지훈·황진태, 2022, “인간 너머의 국가론에 대한 다학제적

- 논평, 『대한지리학회지』, 57(1), pp.109-116.
- 김현준, 2020, 「환경헌법주의: 서설적 검토」, 『사법』, 52, pp.77-111.
- 노기호, 2022, 「헌법 제3조 영토조항과 제4조 통일조항의 규범조화적 해석」, 『한양법학』, 33(3), pp.21-40.
- 노진철, 1997, 「환경 문제에 대한 헌법의 적용」, 『현상과인식』, 20(4), pp.105-134.
- 녹색전환연구소, 2017, 「개헌에 신중한 당신에게 녹색 헌법을 제안합니다」. 이매진.
- 녹색전환연구소, 2018, 「녹색 헌법: 개헌에 신중한 당신에게 띄우는 서른 통의 편지」.
- 문태훈, 2005, 「한국 토지정책의 녹색화」, 『환경사회학연구』, 8, pp.43-78.
- 문순홍, 2000, 「민주주의와 환경 결합 논의들의 재구성」, 『한국정치학회보』, 34(2), pp.29-49.
- 문순홍, 2002, 「녹색국가 논의의 구조와 과정: 녹색국가의 유형 및 단계를 결정하는 변수들」, 『현상과 인식』, 26(12), pp.94-123.
- 문순홍 편, 2006a, 「개발국가의 녹색성찰」, 아르케.
- 문순홍 편, 2006b, 「녹색국가의 탐색」, 아르케.
- 문순홍, 2006c, 「정치생태학과 녹색국가」, 아르케.
- 문진영·이성희, 2021, 「2021년 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26) 논의 및 시사점」, 『오늘의 세계경제』, 21(21), pp.1-17.
- 문진영·이성희·김은미, 2021, 「기후정상회의 주요 내용 및 시사점」, 『오늘의 세계경제』, 21(8), pp.1-21.
- 바람과 물 연구소 편, 2002, 「한국에서의 녹색정치, 녹색국가」, 당대.
- 박재창, 2001, 「새천년 녹색정부 구현을 위한 국가환경행정체계 정립에 관한 연구」, 한국행정학회.
- 박진완, 2008, 「세계화, 국민주권 그리고 헌법: 국제법의 헌법화」, 『헌법학연구』, 14(3), pp.17-43.
- 박진완, 2017, 「헌법상 환경보호의 비교헌법적 분석」, 『법학논고』, 62, pp.1-40.
- 박진철, 2016, 「1919년 3.1운동과 ‘국민’의 탄생 그리고 헌법」, 『인문사회 21』, 7(5), pp.625-639.
- 박창근, 2013, 「헌법에 환경권을 명문화한 날을 기념하자」, 『환경기술인』, 328, pp.72-73.
- 박태현, 2018, 「생태적으로 지속가능한 사회와 헌법: 환경국가 원리 선언」, 『환경사회학연구』, 22(1), pp.7-45.
- 박희제, 2002, 「환경보호에서 사회발전론으로」, 『환경사회학연구』, 3, pp.215-220.
- 배건이, 2011, 「미래세대 환경권에 관한 헌법적 연구」, 『비교법연구』, 11(3), pp.151-188.
- 서원상, 2007, 「국제환경법과 주권평등원칙」, 『성균관법학』, 19(3), pp.557-580.
- 성낙인, 2011, 「헌법과 국가정체성」, 『서울대학교 법학』, 52(1), pp.101-127.
- 송기춘, 2018, 「헌법상 환경권 조항의 개정론: 2018년 대통령 발의 헌법개정안에 대한 평가를 중심으로」, 『세계헌법연구』, 24(2), pp.75-99.
- 양희태, 2017, 「트럼프 대통령의 탈퇴 선언 이후 파리기후변화협약 동향」, 『과학기술정

- 책』, 27(12), pp.4-7.
- 염정운·안소은·김가영·이홍림, 2023, “2022 국민환경의식조사,” 『KEI 포커스』, 11(3), pp.1-28.
- 오대균, 2019, “기후변화협약, 파리협정의 의의와 준비,” 『전기저널』, 512, pp.30-35.
- 오영달, 2022, “대한민국의 건국 시기에 대한 논쟁의 재조명: 이중 주권론의 시각,” 『한국동양정치사상사연구』, 21(1), pp.145-177.
- 오수미·진상현, 2016, “한국 산업화 과정의 ‘탄소 고착화’ 분석: 이명박 정부의 저탄소 녹색성장을 중심으로,” 『한국정책과학학회보』, 20(3), pp.141-169.
- 오수길, 2006, “문순홍의 정치생태학,” 『시민과 세계』, 9, pp.395-403.
- 오수길, 2017, “환경 거버넌스와 헌법: 지속가능발전 거버넌스로의 전환,” 『한국비교정부학보』, 21(4), pp.245-259.
- 오용선, 2005, “녹색경제 모델의 이론과 기초 설계,” 『환경사회학연구』, 8, pp.7-41.
- 오용선, 2008, 「성찰환경론」, 아르케.
- 오용선·송형만·진상현, 2006, “성장, 복지, 보전가치 지향의 사회경제발전 모델의 이론적 유형화,” 『환경사회학연구』, 10(2), pp.115-166.
- 오향미, 2014, “요한 카스파 블룬츨리(Bluntschli)의 주권론: 국민주권으로서의 “국가주권”,” 『국제정치논총』, 54(3), pp.45-77.
- 왕밍위안, 2010, “글로벌 환경문제 대책의 근거와 해법: ‘자율’인가 ‘타율’인가?,” 『법학논총』, 30(1), pp.279-303.
- 이계일, 2013, “주권론의 위협상황과 국민주권론의 재구성가능성에 대한 고찰: 이 시대 주권론은 가능한가? 가능하다면 어떠한 조건하에서?” 『법철학연구』, 16(1), pp.233-290.
- 이병운, 2011, “국가 경쟁력 높일 생물자원 주권 확보한다,” 『과학과 기술』, 510, pp.34-37.
- 이세주, 2016, “헌법상 환경국가원리에 대한 고찰: 헌법재판소와 대법원이 바라본 환경국가와 환경국가원리 실현을 위한 개별법에 대한 검토,” 『세계헌법연구』, 22(2), pp.65-107.
- 이장희, 2021, “경제세계화의 전개와 주권국가 역할의 고찰,” 『공법연구』, 49(3), pp.1-30.
- 이종원, 2006, “환경윤리에 대한 대안적 접근: 생명중심주의에서 생명주권주의으로,” 『철학탐구』, 19, pp.83-110.
- 이주관·김민성, 2023, “다자적 기후클럽 확대 논의 동향과 시사점: 무역의 관점에서,” 『오늘의 세계경제』, 대외경제정책연구원, 23(10), pp.1-22.
- 이한태, 2009, “환경관련 조항의 헌법상 위상에 대한 재조명,” 『법학연구』, 20(2), pp.11-46.
- 이해진·김선엽·김홍주, 2015, “농업시민권을 통한 식량주권 실현: 친환경농업 생산자를 중심으로,” 『환경사회학연구』, 19(1), pp.281-320.
- 장영수, 2006a, “환경국가의 헌법적 기초,” 『헌법학연구』, 12(1), pp.369-398.
- 장영수, 2006b, “헌법총강에 대한 헌법개정: 국가의 기본적 구성요소 및 헌법의 기본원

- 리와 관련한 헌법개정,” 『공법연구』, 34(4-2), pp.83-112.
- 장용근, 2007, “국민주권론의 비판적 재구성: 대표제와 직접민주주의의 관계를 중심으로,” 『세계헌법연구』, 13(1), pp.112-142.
- 장철준, 2021, “헌법 안과 밖의 사회적 기본권, 그리고 사회국가원리: 환경권 이해의 발상 전환을 위하여,” 『공법학연구』, 22(1), pp.209-232.
- 전훈, 2017, “환경법 원칙의 헌법 수용: 2005년 프랑스 환경헌장의 내용과 시사점,” 『환경법연구』, 39(2), pp.119-141.
- 정내권, 2022, 「기후담판: 기후변화대사 정내권의 대한민국 탈탄소 미래전략」, 메디치.
- 정인섭, 2020, “제헌헌법 제4조 영토조항의 성립과 의미,” 『서울대학교 법학』, 61(4), pp.125-158.
- 정태석, 2006, “생태학의 담론과 정치를 향한 열정,” 『환경사회학연구』, 10(1), pp.219-225.
- 조공장·한상운·서은주, 2018, 「환경부문 헌법 개정을 위한 여론조사」, 한국환경정책·평가연구원.
- 조명래, 2002, “국가론의 녹색화를 위한 시론,” 『한국정치학회보』, 36(2), pp.47-68.
- 조희문, 2021a, “인간중심적 환경헌법에서 생태중심적 환경헌법으로: 라틴아메리카 국가들의 기여,” 『중남미연구』, 40(3), pp.1-29.
- 조희문, 2021b, “건강한 환경권과 자연권: 생태적 환경헌법에 관한 소고,” 『세계헌법연구』, 27(2), pp.101-133.
- 진상현, 2007, “한국의 환경지속성에 관한 인식과 실제학,” 『한국정책과학학회보』, 11(1), pp.179-208.
- 진상현, 2018, “에너지 자치·분권의 개념 및 방향: 공공기관을 중심으로,” 『지방정부연구』, 22(3), pp.31-58.
- 진상현, 2020, “에너지 민주주의의 개념 및 한국적 함의: 관료정치와의 비교를 중심으로,” 『공간과 사회』, 30(1), pp.283-321.
- 진상현, 2021, “문재인 정부 에너지 전환 정책의 경로 고찰: 탈원전·탈석탄 공약을 중심으로,” 『한국정책과학학회보』, 25(3), pp.1-34.
- 진상현, 2022, “한국의 기후변화정책 관련 의제설정 유형 및 과정,” 『NGO연구』, 17(3), pp.41-83.
- 최병두·신혜란, 2013, “영국의 탄소규제와 환경정책: 녹색국가 전략의 재평가,” 『한국지역지리학회지』, 19(2), pp.301-323.
- 최인호, 2021, “파리기후변화협약체제와 온실가스 감축목표의 이행,” 『서울법학』, 29(1), pp.267-314.
- 최지훈, 2005, “개발사업의 녹색화방안 연구: 공공기관의 역할을 중심으로,” 『환경사회학연구』, 8, pp.79-106.
- 최현정, 2015, “Post-2020 온실가스 감축목표의 문제점: 한국 INDC의 평가,” 『아산정책연구원 이슈 브리프』, 2015-11, pp.1-21.

- 최형익, 2014, “민주공화정의 정치이론: 인민주권론을 중심으로,” 『민주사회와 정책연구』, 25, pp.142-170.
- 한국갤럽, 2021, “기후변화와 지속가능성 관련 인식: WWS 다국가 비교 조사,” 『갤럽리포트』, G20210614, pp.1-41.
- 한국갤럽, 2023, “기후변화 관련 인식: WWS 다국가 조사,” 『갤럽리포트』, G20230330, pp.1-33.
- 한상운, 2006, “현행 헌법상 환경국가원리에 관한 연구,” 『공법연구』, 34(4-1), pp.287-308.
- 한상운·서은주, 2019, “최근 환경헌법 개정의 방향 및 법적 효과,” 『환경정책』, 27(2), pp.99-133.
- 한시준, 2017, 「역사 농단: 1948년 건국론과 건국절」, 역사공간.
- 허창환, 2021, “헌법상 기본원리에 관한 연구: 환경국가원리의 인정여부를 중심으로,” 『성균관법학』, 33(3), pp.1-26.
- 홍성태, 2007, “문제는 생태적 개혁과 전환의 구체화다,” 『경제와 사회』, 76, pp.301-307.
- 환경부, 2021, 「제1차 생물자원관 기본계획(안)」.
- 환경부, 2022, 「국가 온실가스 인벤토리(1990-2020) 보고서」, 온실가스종합정보센터.
- Abraham-Dukuma, Magnus, 2019, “Sovereignty, trade, and legislation: The evolution of energy law in a changing climate,” *Energy Research & Social Science*, 59, pp.1-9.
- Bodansky, Daniel, 2009, “Is There an International Environmental Constitution?,” *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16(2), pp.565-584.
- Bremberg, Niklas, Malin Mobjork, and Florian Krampe, 2022, “Global Responses to Climate Security: Discourses, Institutions and Actions,” *Journal of Peacebuilding & Development*, 17(3), pp.341-356.
- Burck, Jan, Thea Uhlich, Christoph Bals, Niklas Hohne, and Leonardo Nascimento, 2022, Climate Change Performance Index Results 2023, Germanwatch, NewClimate Institute & Climate Action Network.
- Calliess, Christian, 2021, “독일과 유럽 헌법에서 기후·환경의 보호,” 『환경법연구』, 43(1), pp.461-492.
- Duit, Andreas, Peter H. Feindt, and James Meadowcroft, 2016, “Greening Leviathan: the rise of the environmental state?,” *Environmental Politics*, 25(1), pp.1-23.
- Eckersley, Robyn, 2004, *The Green State: rethinking democracy and sovereignty*, MIT Press.
- Eckersley, Robyn, 2016, “National identities, international roles, and the legitimization of climate leadership: Germany and Norway compared,” *Environmental Politics*, 25(1), pp.180-201.
- Ettinger, Aaron & Andrea M Collins, 2023, “Trumpism and the rejection of global

- climate governance,” *International Relations*, pp.1-25.
- Hausknost, Daniel & Marit Hammond, 2020, “Beyond the environmental state? The political prospects of a sustainability transformation,” *Environmental Politics*, 29(1), pp.1-16.
- Hwang, Jin-Tae, 2021, “Theorizing the More-Than-Human State,” *The Professional Geographer*, 73(4), pp.641-649.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2023, “Summary for Policymakers”. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report*.
- Kloepfer, Michael, 1995, “환경국가로 가는 길?,” 『동아법학』, 19, pp.299-335.
- Kotzé, Louis, 2019, “A Global Environmental Constitution for the Anthropocene?,” *Transnational Environmental Law*, 8(1), pp.11-33.
- Kyris, George, 2022, “State recognition and dynamic sovereignty,” *European Journal of International Relations*, 28(2), pp.287-311.
- Litfin, Karen T., 1997, “Sovereignty in World Ecopolitics,” *Mershon International Studies Review*, 41(2), pp.167-204.
- Litfin, Karen T., 1998, *The Greening of Sovereignty in World Politics*, MIT Press.
- Menges, Roland, 2003, “Supporting renewable energy on liberalised markets: green electricity between additionality and consumer sovereignty,” *Energy Policy*, 31, pp.583-596.
- Miniard, Deidra & Shahzeen Z. Attari, 2021, “Turning a coal state to a green state: Identifying themes of support and opposition to decarbonize the energy system in the United States,” *Energy Research & Social Science* 82, pp.1-13.
- Mol, Arthur P.J., 2018, “The Environmental State and Environmental Governance”, Magnus Boström and Debra J. Davidson, *Environment and Society: Concepts and Challenges*, Palgrave macmillan.
- Morefield, Jeanne, 2017, “Urgent History: The Sovereignty Debates and Political Theory’s Lost Voices,” *Political Theory*, 45(2), pp.164-191.
- Popper, Karl Raimund, 1945, *The Open Society and Its Enemies*, Routledge, 이한구역, 1982, 『열린사회와 그 적들』, 민음사.
- Schrijver, Nico, 1997, “International environmental law: sovereignty versus the environment?,” *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge University Press.
- Tilzey, Mark, 2017, “Reintegrating economy, society, and environment for cooperative futures: Polanyi, Marx, and food sovereignty,” *Journal of Rural Studies*, 53, pp.317-334.
- Thakur, Saurabh, 2021, “From Kyoto to Paris and Beyond: The Emerging Politics of

- Climate Change," *India Quarterly*, 77(3), pp.366-383.
- Vazquez-Brust, Diego, Alastair M. Smith, and Joseph Sarkis, 2014, "Managing the transition to critical green growth: The Green Growth State," *Futures*, 64, pp.38-50.
- Weis, Lael K., 2018, "Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?," *International Journal of Constitutional Law*, 16(3), pp.836-870.
- Wetzel, Manuel, Gils, Hans Christian, and Bertsch, Valentin, 2023, "Green energy carriers and energy sovereignty in a climate neutral European energy system," *Renewable Energy*, 210, pp.591-603.

진상현: 경북대학교 행정학부에 재직 중이며, 공공문제연구소의 겸임연구원이다. 주요 관심분야는 에너지·기후변화 정책이며, "한국의 기후변화 정책 관련 의제설정 유형 및 과정", "한국 탄소 배출권 거래제의 규제포획에 관한 연구", "한국 산업화 과정의 탄소 고착화 분석", "온실가스·에너지 목표관리제의 효과성 분석", "기후변화협상에서 한국의 위치와 방향", "전력부문 온실가스 배출 관련 지자체의 책임성에 관한 연구", "Dilemma of Energy Efficiency Improvement: Market Failure, Government Failure and Rebound Effect", "Fuel poverty and rebound effect in South Korea" 등의 논문과 저서를 발표했다(upperhm@knu.ac.kr).

투 고 일: 2023년 08월 31일
심 사 일: 2023년 09월 15일
게재확정일: 2023년 11월 18일