

---

생태대를 위한 PLZ 포럼 2019  
자연의 권리와 생태적 전환

PLZ Forum for Ecozoic Era 2019  
The Rights of NATURE and Ecological Transformation

---

## 제1세션

### 지구 거버넌스의 새로운 가치와 정치의 새로운 가능성

#### <발제>

- 지구헌장과 거버넌스, 그리고 헌법에서의 구현  
오동석 (아주대 법학전문대학원 교수)
- 지구거버넌스 맥락에서 본 자연의 권리  
박태현 (강원대 법학전문대학원 교수)
- 민주주의론은 기후위기를 극복할 수 있는가?  
: ‘생명공동체 레짐’(Biocracy)으로의 가능성 모색  
안병진, 임채원 (경희대 미래문명원 교수)

#### <라운드테이블>

- 클라우스 보셀만 (오클랜드대 교수), 강금실 (지구와사람 대표)



## 지구헌장과 거버넌스, 그리고 헌법에서의 구현

오동석 (아주대 법학전문대학원 교수)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2019

### I. 들어가며

브라질의 아마존을 우리는 지구의 허파라 부른다. 아마존 열대우림은 지구 산소의 20%를 생산한다. 그만큼 아마존은 지구의 생태환경에서 중요한 위상을 차지하고 있다. 그런데 올해 1월 취임한 보우소나루 브라질 대통령은 아마존을 지구의 허파이자 원주민 삶의 터전이라기보다 자원의 보고이자 미개척지로 본다. 아우구스투 엘레누 페레이라 안보장관은 “아마존이 세계의 유산이라는 생각에 동의할 수 없다”고 말했다. 아마존은 브라질의 것이라는 주장이다. 브라질헌법은 아마존 거주 선주민들이 반대하면 해당 지역을 개발할 수 없다고 명시하고 있지만, 보우소나루 정부는 위헌 논란을 우회하기 위해 행정명령을 이용하고 있다.<sup>1)</sup>

영국에서 인클로저 운동은 지구의 땅을 지배하는 사적 분할의 시작이었다. 근대 국민국가 체제는 인클로저의 국가적 확장이다. 제국주의의 영토 다툼으로 인해 인류는 20세기 전반에 두 차례의 세계대전을 겪었다. 주권 관념은 지구에 대한 배타적 분할지배권을 정당화했다. 산업자본주의경제체제는 주권의 엄호 아래 무분별하게 지구를 훼손했다. 지구의 총체적 위기가 눈앞에 다가왔다. 개발주의의 이익을 맘껏 향유하며 제국의 영광과 자본주의 욕망을 맞본 나라들은 탄소배출의 주범이다. 그러면서도 지구의 생태 위기가 공동의 원인 때문인 것처럼, 그래서 함께 생태적 전환을 꾀해야 한다는 주장을 한다. 아무리 생태주의 깃발을 내건 나라들도 당장 멈추지는 못한다. 반면 개발도상국의 경제개발에 대해서는 엄청난 한편, 지구생태를 훼손하는 산업은 이들 나라로 전가한다.

1) 경향신문 2019. 5. 29.

아마존이 자국의 영토임을 강조하는 브라질의 주장이 정당하다고 볼 수 없지만, 그렇다고 브라질 탓만을 할 수도 없다. 최근 아마존 산불이 국경을 넘어 서울시 면적의 15배나 되는 9500km<sup>2</sup> 규모로 번졌다고 한다. ‘뜨겁고 건조한 기상상황’이 잠재적 화재 원인이기도 하지만, 이번 아마존의 산불은 미·중 무역 갈등에서 가까운 원인을 찾기도 한다. 중국이 미국 외의 나라에서 콩을 수입해야 할 필요성을 느꼈고, 브라질이 콩 경작지를 확보하기 위해 숲에 의도적으로 불을 놓는 것 아니냐는 분석이 있다.<sup>2)</sup> 이래저래 강대국 중심의 자본주의 국제체제는 지구 파괴의 주요 원인이다. 국가 단위에서 지구 차원의 위기에 대응하기 어려운 역사적·구조적 배경이기도 하다. 시간이 없다는 절박함에도 불구하고 해법은 절망적인 까닭이다.

이 글은 헌법사적 관점에서 지구의 존속 위기에 대응하여 헌법이념으로서 지구 생태주의 문제를 간략하게 다루었다.

## II. 헌법패러다임의 역사

헌법은 서구의 근대 이후 ‘국민국가’ 단위의 영토를 기반으로 하여 국가구성원 국민의 안녕과 질서를 유지하는 법체계의 기본틀이다. 헌법(constitution, Verfassung)의 어원은 조직 그 자체 또는 조직의 구조·체제다.

패러다임(paradigm)은 ‘사례, 예제, 실례, 본보기’의 뜻이다. 어떤 한 시대의 사람들의 견해 또는 사고를 근본적으로 규정하고 있는 테두리로서의 인식 체계다. 그것은 영구불변이 아니라 변화한다는 것을 전제로 한 집단 구조나 사고 양식을 가리킨다. 제도학과는 기본적으로 제도를 인간의 이해와 열망을 실현하는 방식으로 또는 인간의 갈등과 투쟁을 거쳐 형성되는 인공물로 이해하기 때문에 제도에 대한 물신숭배를 거부한다(이재승, 2016: 36).

지구법학의 등장이 기존 헌법패러다임의 변화를 요청하는 것은 기존 헌법체제의

2) 경향신문 2019. 9. 2.

한계가 드러났기 때문이다. 현재 지구는 존립 자체의 위기에 처해 있다. 인간의 개발주의는 지구의 중대하고 심각한 훼손과 파괴를 야기함으로써 비가역적이고 제어 불가능한 지구의 생태 위기를 초래했다. 토마스 베리(Thomas Berry)는 인류가 역사적 발전을 거쳐 실제로 도달한 곳은 쓰레기 세계(Waste World)라고 진단한다(Berry & Tucker, 2015: 27-28). 제임스 러브록(James Lovelock)은 지구의 기후 시스템이 돌이킬 수 없는 지점을 넘어섰고, 인간 생명에 적대적일 수 있는 상황 체제로 멈출 수 없는 질주를 하고 있다고 본다(Cullinan, 2016: 9 재인용). 코맥 컬리난(Cormac Cullinan)은 인간이 지구에 가한 손상의 심각성과 범위가 점점 분명해지면서 현행 거버넌스 시스템을 약간 수정하는 것만으로는 21세기에 직면한 환경적 도전과제를 해결할 수 없다고 말한다(Cullinan, 2016: 9). 보셀만도 ‘인간중심주의’의 한계와 새로운 법학으로서 지구법학을 말한다(Bosselmann, 2011).

그러나 인권 관점에서 ‘인간중심주의’의 실체를 좀 더 구체적으로 확인할 필요가 있다. 지구의 위기를 초래한 가장 핵심적인 것은 자연은 물론 인간까지 도구화하고 희생하면서 이윤을 무한하게 추구하는 자본주의 체제다. 근대 서구의 국가는 자본주의와 긴밀하게 얽혀 있다. 사적(私的) 권력으로서 자본은 개인과 동일시되어 자유를 구가하는 한편, 사적(私的) 자치와 계약자유 명목으로 개인에 대한 억압과 착취를 은폐한다.

20세기 이후 현대의 헌법들은 경제적 불평등 해소를 선언했지만, 사회적 불평등 해결은 물론 개발주의적 자본주의를 탈피하지도 못했다. 국제사회는 국가와 자본의 권력에 속박되어 힘의 논리가 지배한다. 인권의 역사에서 인권은 신분 특권 없는 시민의 투쟁, 생산수단에서 소외된 노동자의 투쟁, 남성 중심 사회에서 배제된 여성의 투쟁을 거치면서 비로소 ‘인간’의 권리에 조금 가까워졌을 뿐이다. ‘인권’이 ‘인간의 권리’로 자리매김하기 위해서는 노동자와 여성과 더불어 장애인, 성 소수자, 이주노동자, 난민 등까지 아우르는 사람들의 해방을 전제조건으로 한다. 민주주의 역사 또한 유산자 계급의 과두정(寡頭政)을 넘어 보통선거 제도까지 확장했지만, 참여민주주의와 숙의민주주의로 심화해야 하는 과제를 안고 있다.

헌법이념과 헌법규범은 생성·성장·소멸의 자연사과정을 거친다. 새로운 헌법은

지배 권력의 속박 때문에 억압당하는 존재들의 해방을 지향한다. 헌법체제의 이행(移行)은 구 체제와 갈등과 투쟁을 겪을 수밖에 없다. 기성 헌법은 다시 새로운 해방을 지향하는 사람들에게 한계로 작동하기도 했지만, 헌법의 역사적 해방이념은 새로운 헌법체제를 꿈꾸는 사람들이 그 의지와 실천의 동력을 형성하는 출발점이 되었다.

오늘날 지구의 문제점은 자본주의나 사회주의나 양자택일 또는 양자가 양립하는 ‘국가 간 평화체제’가 아니다. 양자의 차이점이 무엇이든 둘 다 산업적 진보를 지향하는 공통점이 있다. 산업적 진보는 오늘날 지구 전체에서 일어나고 있는 생태계 붕괴에 대해 다른 어떤 원인보다 가장 큰 원인이다. 토머스 베리(Thomas Berry)는 인간의 조건을 개선하려는, 즉 ‘진보’하려는 그 헌신이 오히려 지구의 기본 생명 체계를 붕괴시켰다는 것은 엄청난 아이러니라고 진단한다(Berry, 2013: 15). 새로운 헌법이념은 이른바 산업적 진보를 넘어서야 하는 과제를 안고 있다.

### III. 지구헌장과 지구거버넌스

보셀만은 지구헌장(Earth Charter)을 미래 지구헌법에 대한 담론을 위한 출발점으로 삼는다. 그런데 순수한 이념으로서 지구헌법(global constitution)과 새로운 형태의 국제법학으로서 지구입헌주의(global constitutionalism)를 구별한다. 국민국가의 상호의존성이 창출하는 새로운 형태의 초국가적 제도가 지구입헌주의의 등장을 알리고 있다고 본다(Bosselmann & Engel, 2011: 239).

지구헌장이 초국가 차원의 것임은 당연한 것이지만, 그 주체가 누구일 것인가는 핵심적인 문제다. 단순히 국가들의 집합체일 수는 없다. 어떤 의미에서는 지구헌장과 다른 차원의 ‘지구생태주의선언들’이 필요하다. 그것은 한편으로 프랑스 혁명에서의 ‘인간과 시민의 권리 선언’(1789) 또는 러시아 혁명에서의 ‘노동 피착취 인민의 권리 선언’(1918) 같은 패러다임을 바꾸는 선언이어야 한다.

그러나 중요한 차이가 있다. 하나의 선언이 아니다. 국가 단위 또는 국가 간 단위(international) 선언이 아니다. 오히려 국가 단위 또는 국가 간 단위를 향한

선언이어야 한다. 자본주의든 사회주의든 개발주의체제를 향한 선언이다. 과거 합법을 가장한 것까지 포함하는 ‘불법’적 지구 훼손에 대한 책임을 묻는 선언이다. 지금 지구생태계를 위협하는 정도에 따라 책임을 묻는 선언이다. 생태파괴적인 소비자 행태에 앞서 생태파괴적인 물질·물품 등의 생산자인 기업들, 특히 초국적 단위의 기업들에 대한 지구생태 책임을 묻는 선언이다.

당장 국민국가를 해체하는 것은 쉽지 않은 일이다. 지구헌법학의 목표는 지구 차원의 존속을 지향하는 국가의 재구성과 국가 외 정치·경제·사회·문화의 독립·자치 단위의 확장이다. 각 단위의 목표는 성장·발전·번영 목적에서 지속성의 목표로 전환하는 일이다.

자본주의국가는 지구를 분할하여 영토로 ‘인클로저(enclosure)’했다. 이제는 지구를 사유화하는 자본과 국가의 권력을 통제하고 민주화함으로써 공공성을 복구해야 한다. 영토와 사유지 분할과 독점을 넘어 불가분·불소유(不所有)·불가침의 지구공존체로 전환해야 한다.

지구는 고도로 다양하게 분화(differentiated)되었으면서도 단일한(a single) 공동체다(Berry, 2015: 62). 레오폴드의 “땅의 윤리”(a land ethic)는 “인류의 역할을 땅의 공동체의 정복자에서부터 그 평범한 한 구성원이며 시민으로 변화시킨다. 그것은 그의 동료 구성원들을 존중할 뿐 아니라 땅의 공동체 자체를 존중하게 만든다.”(Berry, 2015: 37).

지구는 어느 누구의 것이어서도 안 된다. 배타적 국민(국가) 범주의 주권 속박을 넘어 ‘사람이 곧 주권자 민’(‘인-민’과 ‘자연민’의 공화)인 체제로 전환해야 한다. 현재의 생태 위기를 극복할 수 있는 지구헌법학의 방향은 인간 상호간의 관계를 넘어 인간과 자연의 관계로 확장해야 한다(양해림, 2013: 머리말). 독점적·경쟁적 주권에서 상호부조의 법리로 전환해야 한다. 따라서 국가를 비롯한 모든 단위는 지구 공통의 보편적인 헌법원칙을 확립해야 한다.

지구생태주의 선언은 권리 선언뿐만이 아니라 책무 선언을 동반하는 선언이다. 동물권과 자연의 권리를 헌법적으로 인정하는 것도 중요하지만, 그것에 상응하는 국가 및 자본(기업)의 책무를 어떻게 제도화하여 담보할 것인가의 문제다. 그것

은 지구상 다른 존재에 대한 인간의 책무, 개발도상국에 대한 선진국·에너지대량 소비국의 책무, 자본주의든 사회주의든 산업·개발주의 체제의 책무를 어떻게 구체화할 것인가의 문제다.

토마스 베리(Berry)는 ‘종의 연합(United of Species)’을 말한 바 있다. 보셀만(Bosselmann, 2011: 18)은 자연은 원래 평화롭게 유지될 권리가 있기 때문에 ‘그대로’ 보호하기 위해서는 ‘종(species) 이기주의’를 탈피해야 한다고 주장한다. 베리(Berry, 2015: 31)는 헌법체제도 제한적 형태의 민주주의에서 더 포괄적인 생명주의(biocracy)로 나아간 인간 공동체의 구조를 담아내야 한다고 본다. 그것은 인간뿐 아니라 전 지구를 위한 체제로서 더 큰 지구 공동체 모두가 참여하는 체제다. 지구선언은 동물과 식물 등 생명체뿐 아니라 지구 자체를 대표하는 사람들의 선언이어야 한다.

지구거버넌스의 형성은 지구선언을 구체화하는 연결방식이다. 언뜻 드는 생각으로는 단일한 통치체제를 갖춘 세계정부를 떠올릴 수 있지만, 그것은 너무 장기적인 꿈이어서 당장 위기에 처한 지구의 존립을 지켜내기는 어렵다.

한편으로는 현재 유엔을 비롯한 국제기구와 다양한 국제조약들을 발판으로 지구 거버넌스 패러다임을 확산하는 것을 지속해야 한다. 그러나 기독교-유럽의 국제법 근본 질서의 의미와 핵심은 지구상에 있는 비유럽인의 땅들을 식민지 땅으로, 다시 말해 점령과 약탈의 대상으로 삼았다. ‘유럽의 땅의 취득시대’다(Schmitt, 2016: 93). ‘불법의 원시적 영토 축적’이다. 오늘날 국제관계의 결정적 지형을 형성한 시대다. 국가 중심 역사의 시초에는 땅의 취득이 있다. 모든 구체적인 질서와 법의 근원이다(Schmitt, 1995: 22). 로크에 따르면, 정치권력의 본질은 땅에 대한 관할권이다. 그는 관할권을 중세적 언어관용에 따라 고권(Hoheit)과 지배권력(Herrschaftsgewalt)으로 이해한다. 지배는 땅에 대한 지배이고, 그 땅에 거주하는 인간에 대한 지배다(Schmitt, 1995: 21). 칸트 또한 ‘토지에 있는 모든 것을 내 것과 네 것으로 분배하는 법률’이 ‘구체적이고 역사적이며 정치적인 사건으로서 땅 취득의 진정한 핵심’이라고 말한다(Schmitt, 1995: 22).

그래서 다른 한편 지구생태의 관점에서 현실을 진단하고 미래를 전망하며 현실



을 변화시킬 새로운 지구거버넌스의 터를 다져야 한다. 지구거버넌스는 모든 주체를 형식적 평등의 주체로 만들 뿐 일정 주체들의 실질적 불평등을 감추는 관계는 그런 관계는 아니다. 한국의 경우 거버넌스는 통치의 관점에서 시민사회와 협동을 표방하지만, 사실상 세련된 동원 체제를 구축한다. 이러한 경향성과 단절해야 한다.

지구거버넌스는 ‘선발 개발주의 지역’과 ‘후발 비개발(非開發) 지역’과의 회복적 정의를 바탕으로 한 전환기 정의(transitional justice)에 입각해야 한다. 지구생태의 보전 차원에서 각 지역에서의 불평등을 적극적으로 해소할 수 있는 연결체여야 한다. 회복적 정의는 단순히 과거의 잘못에 대한 금전적 배·보상 문제가 아니다. 지구생태의 보전에 기여한 헌신을 인정하는 명예 문제가 먼저다. 지구생태를 보전하면서 살아온 사람들은 미개발 또는 미문명화가 아니라 생태문명의 선구자로서 자리매김 해야 한다.

좀 더 구체적으로 우리가 알고 있는 헌법원리를 동원하여 말한다면, 지구생태주의 거버넌스는 지역사회, 지방정부, 국민국가, 국제기구 등 단위의 차원을 가리지 않고 지구생태주의를 지향하는 모든 조직들의 연대체를 구성하는 것이다. 조직 원칙으로는 회복적 정의를 기반으로 하여 작은 단위에서 큰 단위로 상향하는 의사결정 원칙을 채택해야 한다.

회복적 정의를 위한 전환기 정의는 과거의 문제가 아니라 ‘과거·현재·미래는 하나의 통일체’다. 그렇다면 지구생태주의헌법으로 전환하기 위한 정의에서 필수적인 첫 번째는 진단이다. 유엔의 정부간 기후변화위원회(IPCC)는 2007년도 제4차 평가보고서에서 지난 50년간 관찰한 지구온난화의 대부분은 인간의 활동 때문이라고 밝혔다. 그것은 주로 산업혁명 이후 화석연료 및 토지개발과 관련한 인간의 활동에 원인이 있었다. 안드레 블첵(Andre Vltchek)이 말한 것처럼, 유럽이 오늘날 상대적으로 여유로운 복지 사회를 이뤄낸 배경에는 그 옛날 제국주의 식민지 시대에 수많은 가난한 나라의 민중과 자연을 무참히 수탈한 덕분이었다(강수돌, 2015: 8). 따라서 지구적 정의는 ‘선진국’ 및 자본의 지구에 대한 선취와 훼손 그리고 약탈에 대한 고백을 전제로 한다. 요나스는 인간이 자연을 훼손했으면 도덕적 책임뿐만 아니라 법적인 책임까지 져야 한다고 역설했다(양해림, 2013 재인용).

두 번째는 지구 훼손에 대한 책임과 의무의 배분과 그 실천이다. 그것은 이른바 선진국과 자본을 향한다. 그 내용은 지구의 생명 시스템을 파괴한 종자학살(biocide)과 지구학살(geocide)의 책임(Berry, 2015: 55)과 향후 지구에 대한 회복적 정의를 구현해야 할 의무와 그 이행을 담보하는 일이다.

세 번째는 지구 파괴 예방의 과제를 설정해야 한다. 요나스의 책임 개념은 인간 존재의 본질과 연관하여 전체적인 관점에서 그리고 연속성이라는 관점에서 미래를 예견할 수 있는 공통점을 발견해야 함을 의미한다. 그것은 유토피아적인 구원을 예언하는 것이 아니라 불행한 예언에 주의를 기울여서 미래의 불행을 예방하는 것이다(양해림, 2013: 65). 그 책임은 동시대를 살아가는 이웃이나 가까운 자연환경과 같은 직접적 대상뿐만 아니라 시·공간적으로 멀리 떨어져 있는 미래 세대의 책임까지 광범위하게 포함하고 있다(양해림, 2013: 36).

거버넌스의 기초로서 선언은 법 이상의 행동의 동맹이다. 언제든 파기할 수 있는 국가 간 조약 또는 국제기구의 협정이 아니다. 자신의 명예를 걸고, 자신의 종교적·철학적 믿음을 걸고 지구에 대한 책임을 맹세하는 약속이어야 한다.

## IV. 지구생태주의헌법

지구법학 패러다임은 새로운 헌법이념과 헌법규범을 요청한다. 지구법학이 제시하는 지구생태주의가 새로운 시대의 헌법이념이어야 한다. 지구법학의 한 분야로서 지구헌법학은 지구생태주의 이념을 구현하는 헌법체제를 어떻게 구성할 것인가를 고민하는 학문이라고 정의할 수 있다.

지구헌장과 지구거버넌스를 추구하는 과정에서도 국가 단위 차원, 즉 헌법 차원에서 그것을 어떻게 구현할 것인가는 중요한 문제다. 지구헌법학은 기존의 국민국가 중심 헌법체제를 탈피해야 하지만, 현실의 국민국가 단위 헌법체제를 출발점으로 삼을 수밖에 없기 때문이다.

### 1. 지구생태주의헌법의 선행형태

지구생태주의 헌법이념의 맥아를 담은 헌법이 없지 않다. 헌법이념, 국가목표, 권리, 사법(司法)적 접근방법 등으로 유형화를 할 수 있다.

#### 가. 헌법이념 차원의 접근

헌법이념 차원의 접근이다. 프랑스는 헌법에 지구생태주의를 담았다. 2005년 3월 프랑스 의회는 정부가 2003년 6월 제안한 환경헌장을 프랑스헌법 전문에 추가했다(이광윤, 2006: 228). 프랑스헌법 전문은 자연과 인류의 공존원칙, 지속가능한 개발 원칙, 사전예방주의원칙 등을 천명했다. 그러나 지구생태주의를 지향하는 모든 단위와 협력과 공동행동 그리고 그것을 담당할 헌법기구의 설치까지 이르지 못했다.

한국의 개헌론에서도 생명존중 가치와 생태헌법 이념을 담으려 한다. 헌법은 환경권을 규정하고 있지만, 생태헌법의 접근은 생명존중 가치와 생태헌법 이념을 헌법에서 선언하고자 한다.

생명존중 가치 대화문화아카데미(2016: 514)는 전문에서 “...생명존중과 생태보전...의 가치를 바탕으로”라고 선언한다. 박태현(2017: 13)은 “또한 자연환경은

우리들과 못생명이 하나로 연결된 지구 위 생명공동체의 존속과 번영을 위한 불가결한 기반임을 인식하며, 생명공동체의 책임 있는 성원으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 사회발전을 추구함으로써 “우리들을 비롯한 못생명의 존속과 번영의 자연적 기반을 보호할 것을 다짐하면서”를 전문에 추가한다.

그런데 새로운 헌법이념의 제시는 헌법에 기입하는 것만으로 족한 추상적 선언이 아니다. 현실의 절박함과 절실함 위에서 지구생태주의 헌법이념 없이는 살 수 없는 존재들의 생명줄이다.

#### 나. 국가목표 차원의 접근

다음으로 국가목표 차원의 접근이다. 국가 목표 또는 국가 책무 규정은 국가가 지향하는 목표와 방향을 특정하여 국가의 구체적 행위를 의무화한다. 국가 책무 접근은 헌법 차원의 접근이라기보다 법률 차원의 접근이기 때문에 권리 접근보다 정치적으로 더 선호한다. 점진적으로 접근할 수 있기 때문이다.

유럽연합 기본권 헌장 제37조는 “높은 수준의 환경보호 및 환경의 질적 개선은 유럽연합의 정책에 반영되어야 하고, 지속가능한 발전의 원칙에 따라 보장되어야 한다.”고 규정하고 있다. 독일기본법 제20a조는 “국가는 미래세대를 위한 책임으로서, 헌법질서의 범위 내에서 입법을 통하여 그리고 법률 및 법이 정하는 바에 따라 행정과 사법을 통하여 자연적 생활기반과 동물을 보호한다.”고 규정하고 있다. 네덜란드 헌법 제21조는 “국가는 국토 환경을 인간의 생활에 적합하게 유지하고 환경을 보호 및 개선하기 위해 노력한다.”고 규정하고 있다.

대화문화아카데미(2016: 514)는 전문에서 “... 생명존중과 생태보전...의 가치를 바탕으로”라고 선언하고, 국가책무조항으로 “제139조 ① 국가는 국토의 천연자원 및 생태환경을 보전하고, 국토의 지속가능한 이용과 개발을 위해 필요한 정책을 수립하고 시행한다.”고 규정한다(대화문화아카데미, 2016: 579).

박태현(2017: 16)은 헌법 제10조제2항에 “모든 생명체의 존재가치는 존중되며 함부로 부정되어서는 안 된다. 국가는 법률이 정하는 바에 따라 생명가치를 최대한 보장하여야 하고, 또 이를 존중하는 문화를 육성하는데 노력하여야 한다.”를 추가한다. 또한 헌법 제119조 경제질서 조항에 “생산과 소비의 기반이 되는

자연의 재생능력의 유한함에 대한 인식을 바탕으로”와 “자연의 순환과정과 재생능력을 고려한 경제발전을 위하여”를 추가한다(박태현, 2017: 24). 헌법 제120조에 “생태적, 경제적 가치가 큰 국토와 자연자원은 모든 국민의 공동자산으로, 국가는 (공공)수탁자로서 법률이 정하는 바에 따라 이를 보전, 유지하여야 한다.”, “국민은 법률이 정하는 바에 따라 공동자산의 보호를 구할 수 있다.”는 조항을 추가한다(박태현, 2017: 26). 헌법 제112조에서는 국가가 “국토의 효율적이고 균형 있는 지속가능한 보전과 이용, 개발을 위하여 법률이 정하는 바에 따라 환경에 관한 계획과 연계하여 계획을 수립”할 수 있다는 내용을 추가한다(박태현, 2017: 29).

헌법이념에 따라 국가목표를 설정할 수 있다. 근대자유주의헌법은 모든 시민에게 개인의 자유를 인정하고 신분에 따라 차별하지 않아야 하는 책무를 국가에게 부과했다. 현대사회복지헌법은 국가로 하여금 경제적 불평등을 완화하고 모든 사람에게 인간다운 삶을 보장하도록 명령했다. 이제 지구생태주의헌법은 국가에게 영토 단위를 넘어 지구에서 공존의 삶을 모색할 수 있도록 대내적·대외적 활동을 적극적으로 수행하도록 그 책무를 명한다.

#### 다. 권리 차원의 접근

2009년 2월 유엔인권고등판무관은 기후변화가 광범위한 인권의 향유를 위태롭게 하지만 인권침해는 아니므로 국가의 국제협력의무 측면에서 접근했다(박태현, 2011: 286 참조). 지구온난화는 잠재적으로 영향을 미치는 인권은 생명권, 적절한 음식, 물, 건강 및 거주에 대한 권리 그리고 자결권 등이다(박태현, 2011: 293). 인권적 접근의 장점은 도덕적 긴급성을 부여함으로써 호소력을 높일 수 있고, 현재의 배출행위를 불법으로 규정하여 정부간 배출량 감축에 관한 합의를 기다리지 않고 인권법상의 구제절차나 특별보고절차(rapporteurs)를 이용할 수 있으며, 고통을 받고 있는 사람들의 관점에서 접근할 수 있는 점 등의 장점이 있다(박태현, 2011: 302).

2008년 에콰도르헌법 제72조는 ‘자연은 존재할 권리, 지속할 권리 그리고 생명유지에 필수적인 자연의 순환과정과 구조, 기능 및 진화과정을 유지하고 재생할 권리’를 가진다고 규정한다. ‘자연은 재건될 권리 또는 손상된 자연시스템에 의존하는 사람 또는 단체가 주장할 수 있는 보상에 관한 권리와는 별개로 자신이

온전한 상태로 복원될 권리'를 가진다고 규정한다. 또한 '국민이나 회사 같은 법적 주체 그리고 국가에게 자연의 권리를 존중하고 지지해야 할 특정 의무를 부과하고, 이러한 자연의 권리는 법적으로 집행 가능하다'고 규정하고 있다. 더욱이 '모든 사람, 국민, 공동체 또는 민족은 자연을 위한 권리를 인정하라고 공공 기구에 요청'할 수 있다(Cullinan, 2016: 320-1).

헌법 제35조제1항은 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다."고 규정함으로써 환경권을 인정하고 있다. 권리 접근은 기본권의 구체적 권리에 기초해 사법적 구제를 청구할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 사법부는 정작 중요한 사회권적 측면을 적극적으로 인정하지 않는다. 과소보호금지원칙에서 벗어나고 있지 못하다. 헌법재판소는 환경권이 건강하고 쾌적한 생활을 유지하는 조건으로서 양호한 환경을 향유할 권리로서 자유권과 사회권의 종합적 기본권이라고 이해한다. 그러나 일정한 요건이 충족될 때 환경권 보호를 위한 입법이 없거나 현저히 불충분하여 국민의 기본권을 과도하게 침해하고 있는 경우, 즉 과소보호의 경우에만 헌법재판소에 구제를 구할 수 있다고 해석한다.<sup>3)</sup>

대화문화아카데미(2016: 528)는 환경권 관련하여 현행 헌법을 유지한다. 박태현(2017: 18)은 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경을 더불어 누릴 권리를 가지며, 국가는 또한 장래[미래]세대에 대한 책임으로서 환경오염과 훼손을 예방하고 환경을 보전하고 향상시켜야 한다."는 방향으로 환경권 규정 개정을 제안한다. 또한 "공동생명체로서 동물은 부당한 고통과 대우로부터 국가의 보호를 받는다. 동물보호단체는 법률이 정하는 바에 따라 동물의 이익을 위하여 동물의 보호와 이용에 관한 입법과 행정, 사법절차에 참여할 수 있다."는 조항을 추가한다(박태현, 2017: 18).

인권은 사람과 사람의 관계에서 일어나는 작용이다. 인권의 관점에서 자연의 권리는 자연의 관점에서 자연을 대리 또는 대표할 수 있는 권리로서 인간중심주의 관점에 따라 자연을 훼손하고 착취하는 사람들에게 저항하고 자연의 권리를 옹호할 수 있는 권리다.<sup>4)</sup> 자연에 인공의 힘을 가하는 것은 자연의 관점에서 다수

3) 헌재 2008. 7. 31. 2006헌마711.

의 결정과 법에 따라 해야 할 책무다. 반면 자연을 지킬 수 있는 권리는 누구나 주장하고 관철할 수 있어야 한다. 자연의 권리는 인간의 권리와 연결된다.

#### 라. 사법(司法) 차원의 접근

패러다임의 전환은 가치와 이념, 국가목표의 전향, 권리주체의 확장과 권리내용의 확충과 함께 국가조직의 변환을 요청한다. 국가목표를 구현하는 헌법구체화 입법의 부재는 사법적극주의를 강력하게 필요로 한다. 특히 권리는 법률상의 힘이고, 사법제도를 비롯하여 권리침해에 대한 구제제도를 통해 실현된다. 사법부는 다수결의 민주주의가 가지는 약점을 딛고 ‘올바른’ 헌법가치를 실현하는 매개 역할을 할 수 있다.

호주와 뉴질랜드, 미국 등은 환경특별법원을 설치했다. 인도는 2010년 수도 뉴델리에 국가녹색재판소(NGT, National Green Tribunal)를 설치했다. 인도 사법부와 인도법률위원회(LCL, Law Commission of India)가 환경법원 도입을 위한 실패 경험을 바탕으로 제안한 결과다(이지훈, 2016: 143). 국가녹색재판소 제도에는 환경사건의 피해에 대하여 신속하고 공정한 해결을 도모한다는 취지에서 헌법상 국민의 환경권의 보장, 오염원인자의 절대 책임, 강력한 환경피해 보상 및 구제조치, 환경공익소송을 통한 제3자와 단체소송 및 집단소송, 환경 분야 전문가의 판결참여 등과 같은 환경소송제도의 변화를 위한 다양한 시도들을 반영했다. 그리고 국가녹색재판소는 환경피해자 중심의 보상 및 구제를 위한 환경 분쟁 해결과 환경정의 실현 위한 궁극적인 오염원인 규명에서도 주요한 역할을 담당하고 있다(이지훈, 2016: 143).

국가녹색재판소는 환경보호, 산림보전, 천연자원 보호와 관련된 모든 환경 사건에 대한 개인 피해, 재산상 피해, 환경적 피해의 보상과 구제를 제공하며 법적 권한을 집행함에 있어서 효과적이고 신속한 환경사건 처리를 제공하고 있다. 또한 환경 사건의 판결과정에서 환경법의 일반원칙인 지속 가능한 발전 원칙, 사전예방원칙, 오염자부담원칙을 적용한 오염원인자의 과실책임을 인정하고 있다(이지훈, 2016: 155-6).

- 4) 정정훈(2014: 247)은 오늘날 인권의 정치가 무엇보다 인간을 이 세계의 중심이자 특권적 존재로 상상하는 인간주의의 이데올로기에 대하여 투쟁하는 정치여야 함과 동시에 자본의 이윤을 곧 인간의 이익으로 내세우며 자연을 무참히 파괴해가는 개발주의와 투쟁하는 정치여야 한다고 역설한다.

인도 대법원은 인도 Virender Gaur v State of Haryana(1995) 사건에서 “헌법 제21조는 국민의 기본권에 해당하는 생명권의 보호를 규정하고 있다. 인간이 존엄성을 가지고 살 권리는 삶을 향유하기 위한 물, 대기, 위생을 포함하며 환경보호와 보전 그리고 생태학적인 균형도 포함한다. 이러한 권리에 반하는 행위와 행동들은 오염을 야기한다. 따라서 환경오염, 생태오염, 대기오염, 수질오염은 헌법 제21조의 규정에 대한 위반으로 간주되어야 할 것이다. 그러므로 오염되지 않은 환경에서 삶을 향유할 권리는 생명의 권리의 일부이며 건강한 환경 없이 인간이 존엄성을 가지고 살 권리를 보장 받는 일은 불가능하다. 따라서 인도 당국은 헌법적인 책무를 가지는 동시에 적절한 환경을 유지하고 보호해야 할 책무뿐만 아니라 자연환경과 인간에 의해 만들어진 환경을 보호하고 조장하며 향상하기 위한 적절한 조치를 취할 책무를 가진다.”고 인도 헌법 제21조의 생명권을 환경의 권리를 포함하는 기본권으로 해석하여 판결했다(이지훈, 2016: 145-6).

권리는 법률상의 힘이다. 인권은 헌법상의 힘이다. 그러나 그 힘은 권리 또는 인권 자체에 있지 않다. 그것을 관철할 수 있는 힘은 지금 국민국가 또는 강대국에게 있다. 권리 또는 인권을 확인하고 보호하는 법원의 힘은 국가체계 또는 국제체제를 넘어서기 어렵다. 그럼에도 불구하고 지구생태주의 관점에서 판단할 수 있는 전문법원의 설치와 지구생태주의 헌법이념과 국가목표 그리고 생태주의 인권과 자연권을 옹호하며 국가의 생태책무를 집행하게 하는 유력한 제도다.



## 2. 지구생태주의헌법의 이념과 제도

### 가. 기본이념

현재 헌법패러다임의 핵심 가치는 인간의 존엄과 국제평화주의일 것이다. 지구생태주의헌법은 그 핵심 가치를 확장하고 심화하는 과제가 있다.

첫째, 생명의 존엄과 가치다. 푸코는 ‘인간’ 개념이 근대의 발견물임을 강조한다. 인권의 중심이 되는 인간의 존엄성에 대해 푸코의 관점에서 보자면 이 존엄한 인간이란 사실 특정한 역사적 시기에, 특수한 삶의 배치 속에서 만들어진 관념일 뿐이다(정정훈, 2014: 210). 자연 안에 존재하는 모든 양태들, 즉 개체들은 자립적이고 자기 완결적인 실체가 아니다. 그리고 이는 인간의 경우에도 마찬가지다. 모든 개체성은 곧 관계체성(trans-individualite)이라는 스피노자의 논리처럼 모든 개인은 관계인적 존재이다. 스피노자에게 있어서 타자를 배제함으로써 자신의 고유성과 자기성을 획득하는 그런 개인은 성립할 수 없다(정정훈, 2014: 223).

현대헌법까지 인류가 발견한 최고의 가치 개념이 ‘인간 존엄’이었다면, 지구생태주의헌법에서 최고의 가치 개념은 ‘생명의 존엄과 가치’다. 인간만의 우월성이 아니라 모든 생명의 존엄과 가치를 인정하고 확인하며 보장하는 존재론이 지구헌법학의 최고 이념이자 가치다.

둘째, 지구평화주의원칙이다. 제20세기 초 양차 세계대전 후 인류는 국가 간 침략전쟁의 금지 원칙을 세웠을 뿐이다. 그러나 여전히 침략전쟁은 일어난다. 지구평화주의는 국가와 국가, 인종과 인종, 민족과 민족 등의 관계에 머무르지 않고, 인간과 다른 생명체 그리고 모든 존재의 평화 그리고 약탈과 훼손을 반대한다. 국제인권법이 국가주권의 평등보다 인권을 우위에 놓았듯이 지구평화주의는 지구자연의 권리와 지구 자체의 평화를 그 무엇보다 우선해서 지향한다. 지구에서 벌어지는 자연생태 파괴 그리고 그에 따른 인간을 비롯한 모든 생명의 파괴를 중지하도록 하는 것이 지구평화주의의 시급한 과제다. 지속가능개발이 아니라 지구 자체를 지속할 수 있는 원칙이 중요하다. 다수의 지배가 아니라 지구자연의 관점에서 지구생태주의를 옹호할 수 있는 사람들에게 더 많은 민주주의를 부여해야

한다. 소수라고 하더라도 단 한 사람이라고 하더라도 생태 보존을 위한 외침에 귀기울이는 제도를 만들어야 한다.

셋째, 지구생태주의 헌법에서 권리와 책무 문제다. 국가와 기업 그리고 개인은 지구가 지구상 모든 존재의 불가결·불가침의 근거임을 확인하고 존중하며 그에 상응하는 책무를 진다. 누구나 모든 생명을 비롯한 지구 훼손 방지 원칙과 지구를 방어할 수 있는 권리가 있다.

국가와 기업은 지구생태계의 본질적 내용을 침해해서는 안 된다. 국가는 과학·기술·경제 등 모든 개발에서 생태보전의 무해성 또는 최소 침해 그리고 동등대안을 입증하지 않으면 안 된다. 기업은 생산 과정에서 기업의 이윤과 지구영향평가의 연동 원칙을 준수해야 하며 그 부담을 소비자 또는 시민에게 전가해서는 안 된다. 지구온난화, 기후변화, 동물권 등에 대한 영향평가와 그에 따른 보전정책은 정치, 경제, 건설, 건축, 농·어·축산업 등 모든 인간 활동에서 이루어져야 한다. 지구생태계를 훼손하는 범죄는 중대한 법적 및 정치적 책임을 물어야 한다. 예를 들면, 천성산 터널 사건(일명 ‘도롱뇽 사건’), 4대강 사업, 밀양 송전탑 사건, 제주 강정 해군기지 건설 등 과거 사건의 진상을 조사하고, 정책적 침해자까지 처벌·징벌배상하게 하며, 생태계 훼손 재발 예방책을 마련하는 등의 내용을 담아야 한다.

기업 또는 법인의 지구권 또는 자연권 침해로부터 자연을 위하여 방어권과 청구권을 행사할 수 있는 법제를 갖추어야 한다. 기업 또는 법인은 권리의 주체가 아니라 헌법적 책무의 주체, 즉 수범자[수규자]다.

넷째, 자연의 권리와 인간의 책무다. 천동설이 아니라 지동설이 옳다. 인간을 중심으로 세상이 돌아가는 게 아니라 세상이 돌아가는 속에 인간이 존재한다. 인간의 자기중심주의의가 아니라 인간으로서 무엇을 할 것인가에 대한 자기인식이 절실하다. 인간은 국가와의 권력관계에서 가지는 기본권과 기본의무에 대응하여 자연에 대한 기본책임이 존재한다.

요나스는 모든 환경문제에 대해 인간은 권력을 가짐과 동시에 그 권력을 가지고

위험을 행사할 수 있기 때문에 자연에 대해 책임져야 할 의무를 가지고 있다고 이해한다. 책임을 다음과 같이 분류한다. 첫째, 상호간의 책임과 일방적 책임(비호혜적 관계)이다. 둘째 자연적 책임과 계약에 의한 책임이다. 셋째, 스스로 선택한 정치인의 책임과 선택하지 않은 책임이다. 넷째, 특수한 책임과 총체적 책임이다(양해림, 2013: 52, 54).

인권은 ‘인간 아닌 존재’로 취급받았던 사람들의 인간 선언이다. 지구의 권리는 그런 점에서 인권의 이념과 일맥상통한다. 지구의 권리는 ‘인간 아닌 존재의, 인간에 대한 동등한 관계 선언’이다.

다섯째, 공존의 권리와 책무로서 필요최소한의 생존권이다. 인간을 위한 지구 자연의 개발 또는 변형은 인류가 생존하기 위해 필요최소한의 범위에 한정한다. 신자유주의적 세계화가 초래한 지구적 문제와 소외를 절감하고 생존 문제를 제기하며 ‘새로운 지구생태 민주주의’를 모색하는 사람들이 최우선의 결정권을 행사하도록 한다. 인간을 비롯한 생명체의 모태인 지구자연물을 사유화하려는 모든 권력의 공세에 맞서 공유하는 권리(재산권 아닌 생존권)를 위해 싸워야 한다(Athanasίου 외 2005: 149). 지구상의 모든 생명은 지구가 생명을 뒷받침할 활력을 가지고 있느냐와 생물다양성을 얼마나 보존할 수 있느냐에 달려 있다. 이것은 인류도 당연히 지구 생명의 일원이므로 인류 공동의 문화와 지식을 공동유산으로 보존하고 아울러 문화적 다양성이 유지되고 발전할 수 있도록 촉진함을 포함한다. 이것은 환경과 먹을거리 등에서 ‘예방의 원칙’이 엄격하게 준수되어야 한다. 즉 ‘심각하거나 돌이킬 수 없는 피해의 위협이 존재하는 경우에 그 위협이 과학적으로 완전히 확실하게 입증되지 않았다는 이유로 예방조치를 지연시켜서는 안된다’는 것이다(세계화 국제포럼, 2008: 146-7).

최근 커먼즈(공유재)를 말한다. 그러나 재산권과 소유권의 패러다임 안에 있다. 현대사회복지헌법은 재산권을 인권의 위상에서 끌어내려 공공복리에 적합하게 행사하도록 할 헌법 의무와 공공복리를 위해 제한하며, 긴절한 국민생활을 위해 소유권을 배제하거나 제한할 수 있는 권리일 뿐이다. 지구헌법학에서는 지구에서 공존과 공생을 위해 무엇보다 재산 및 소유 관념 그리고 제도를 지구생태주의 관점에서 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

나. 기본제도

헌법은 기본적인 이념과 원칙 그리고 권리의 규범을 준수하게 하고 보장하기 위하여 권력을 구성하고 조직하며 작동하게 하는 규범이다. 기존의 정부조직 또는 공적 기구는 지구헌법원칙을 실현하기에 적절한 이념과 목표 그리고 조직을 가지고 있지 못하다. 지구헌법원칙을 구현할 수 있는 조직과 제도의 창설은 불가피하다. 독립의 헌법기관을 설치하여 지구헌법의 과제와 실천전략과 이행점검을 수행하도록 한다.

권리의 문제는 필연적으로 사법적 판단으로 귀결한다. 한편으로는 사법의 적극적인 역할을 기대할 수 있다. 그렇지만 어떻게 해도 실정법을 넘어서는 해석은 쉽지 않다. 법 위의 생태 가치를 확인하면서도 실질적 입법·행정·사법·외교의 권한을 향유할 수 있는 독립적 헌법기구가 필요하다.

독립적 헌법기구는 시민사회에 터 잡고 있으면서 다른 국가기관에 대해 법적 구속력 있는 결정권 또는 권고적 권한을 일정 정도 가져야 한다. 외교적 권한은 지구거버넌스의 책무배분론과 책무이행론을 담보하기 위함이다. 이러한 헌법기구는 자연 생태의 보전과 생명 존중, 지구온난화와 기후변화, 동물의 보호 등의 정책을 수립·조정·평가·개선하고 대외적 협력관계를 구축하며 자연생태보전의 교육을 담당하는 업무를 수행한다. 지구생태를 지키기 위해 전체 예산 중 일정 비율의 예산을 투여하여 국·공유 재산을 확장한다. 공적 자금을 활용하여 에너지 등 기업의 생태 친화적 방향을 유도한다.

## V. 나오며

권력으로 추동하는 국제사회의 현실 속에서 강대국과 자본에 대해 자연의 이름으로 정의를 관철하는 것은 현실적으로 불가능에 가까울지 모른다. 그러나 꿈을 꾸고 말을 하며 담론을 형성하고 행동하며 실천하는 속에서 현실을 변화할 수 있는 ‘힘’이 나온다. 지구에 존재하는 모든 존재들이 지구적 결정을 할 수 있는 선거인명부에 기입되도록 하는 ‘목소리들’이야말로 그 원동력이다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 강수돌(2015). 여유롭게 살 권리. 다시봄.
- 대화문화아카데미(김문현·김선택·김재원·박명림·박은정·박찬욱·이기우)(2016).  
2016 새헌법안. 대화문화아카데미. 2016. 8. 30.
- 박태현(2017). 생태헌법의 제안. 헌법, 환경을 어떻게 담을 것인가?(시민환경연구소, 환경법률센터 주최). 월드컬쳐오픈코리아 W스태이지. 2017. 3. 24. 8-31.
- 양해림(2013). 한스 요나스(Hans Jonas)의 생태학적 사유 읽기. 충남대학교출판문화원.
- 이광윤(2009). 프랑스 환경법전에 관한 연구. 환경법연구 31(1). 227-253.
- 이재승(2016). 대칭성 법학. 민주법학 61. 2016. 7. 11-48.
- 이지훈(2016a). 인도에서 국제환경법의 적용과 환경 관련 소송. 남아시아연구 22(1). 107-134.
- 이지훈(2016b). 인도 환경법원의 도입에 대한 법적 고찰: 국가녹색재판소의 출현. 남아시아연구 22(2). 한국외국어대학교 인도연구소. 2016. 10. 141-176.
- 정정훈(2014). 인권과 인권들: 정치의 원점과 인권의 영속혁명. 그린비.
- Athanasίου, Tom/ Baer, Paul/ Wasserman, Harvey(2005). 김현구 옮김. 탄소 주권 에너지 전쟁. 모색.
- Berry, Thomas(베리, 토머스)(2013). 맹영선 옮김. 지구의 꿈. 대화문화아카데미.
- Berry, Thomas(베리, 토머스)(2015). Tucker, Mary Evelyn(터커, 메리 에블린) 엮음. 박만 옮김. 황혼의 사색. 한국기독교연구소.
- Bosselmann, Klaus(보셀만, 클라우스)(2011). 진재운·박선영 옮김. 법에 갇힌 자연 vs 정치에 갇힌 인간. 도요새.
- Bosselmann, Klaus & Engel, J. Ronald 엮음(2011). The Earth Charter: A Framework for Global Governance. A Framework for Global Governance. KIT Publishers. 2011. 4.
- Cullinan, Cormac(컬리닌, 코막)(2016). 박태현 옮김. 야생의 법: 지구법 선언. 로도스.

International Forum on Globalization(세계화 국제포럼)(2008). 더 나은 세계는 가능하다: 세계화, 비판을 넘어 대안으로. 확대개정판; 필맥.

Schmitt, Carl(슈미트, 칼)(1995). 최재훈 옮김. 대지의 노모스: 유럽 공법의 국제법. 민음사.

Schmitt, Carl(슈미트, 칼)(2016). 김남시 옮김. 땅과 바다: 칼 슈미트의 세계사적 고찰. 꾸리에.

Solon, Pablo/ Aguiton, Christophe/ Azam, Genevieve/ Beltran, Elizabeth Peredo(솔론, 파블로/ 아기통, 크리스토프/ 아잠, 주느비에브/ 벨트란, 엘리스벳 페레도)(2018). 김신양·허남혁·김현우 옮김. 다른 세상을 위한 7가지 대안: 비비르 비엔, 탈성장, 커먼즈, 생태여성주의, 어머니지구의 권리, 탈세계화, 상호보완성. 착한책가게. 2018. 5. 10.

## 자연의 권리 인정을 통한 새로운 환경 거버넌스의 창출

박태현 (강원대학교 법학전문대학원 교수)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2019

### 1. 들어가며

#### 1.1 홀로세에서 인류세로: Humankind as a global geological force

우리는 인류세 시대에 접어들었다. 인류세라는 용어는 다음을 시사한다: (i) 지구는 현재 홀로세라 불리는 현 지질시대를 경과하고 있는 중이다. (ii) 이러한 홀로세로부터 탈출한 원인의 상당 부분은 인간의 행위에서 비롯되었다. 곧, 인류는 그 자신의 능력으로 지구적 차원의 지질학적 추동력이 되었다.<sup>1)</sup>

지구시스템 안에서 인류는 나머지 지구 구성원들과 ‘운명공동체’로 묶여 있다. 그런데 인류가 자신의 능력으로 지구적 지질학적 힘이 되면서 이 운명공동체의 지속 가능한 존립을 결정하는 중이 되었다. 인류는 자신과 나머지 지구 공동체의 성원의 생존을 위해서라도 지구시스템에 미치는 자신의 영향력을 스스로 적절한 수준과 방식으로 통제해야 한다. 이를 위하여 ‘집합적 자기규율 체계’로서 ‘지구 거버넌스’가 절실히 요청되고 있다.

1) Will Steffen, Jacques Grinevald, Paul Crutzen and John McNeill, The Anthropocene: conceptual and historical perspectives, Phil. Trans. R. Soc. A (2011) 369, p. 843

## 1.2 인류세에서 법철학의 자기 변용: 지구법학

규범적 규율체계로서 법은 인류세 시대에 상응하여 자기 변화를 꾀하여야 한다. 토마스 베리는 “지구는 새로운 법학을 필요로 한다”고 말했고, ‘지구법학’이라는 용어는 그렇게 만들어졌다. 지구법학은 “인간은 더 넓은 존재공동체의 한 부분이고, 그 공동체에 속하는 각 성원의 안녕은 전체로서 지구의 안녕에 의지한다”는 사고에 바탕하는 ‘법과 인간 거버넌스에 관한 철학’을 말한다.

오스트레일리아 지구법 연맹(Australian Earth Law Alliance: AELA)의 창립 멤버인 Michelle Maloney 박사는 지구법학은 다음과 같은 네 가지 요소를 지니고 있다고 한다. 첫째, 지구법학은 우주가 제1의 입법자임을 인정한다. 둘째, 지구법학은 지구를 상호 연결된 공동체로 보고, 인간과 지구 공동체 나머지 성원 간의 관계에 기반한 존재성을 주장한다. 셋째, 지구 공동체와 지구 공동체를 구성하는 모든 존재는 존재할 권리, 서식지 내지 존재할 장소에 대한 권리, 지구 공동체의 진화과정에 참여할 권리를 포함하여 권리를 가진다. 마지막으로, 지구 민주주의의 아이디어다.<sup>2)</sup>

## 2. 자연의 권리

### 2.1 스톤의 자연물의 권리

자연적 실체는 사람들이 배려해야 할 고유한 선(good) 내지 이익(interests)을 갖고 있다. 1972년 스톤은 [Should Trees Have Standing—Toward Legal Rights for Natural Objects] 논문에서 이러한 자연적 실체가 갖는 고유한 선 내지 이익을 ‘권리’ 형식으로 인간의 법정에서 적절히 다룰 수 있다고 주장하였다.

2) Michelle Maloney, Rights of Nature, Earth Democracy and the Future of Environmental Governance, 2019.



스톤은 “권리란 그 권리의 침해에 대한 이익을 다룰 수 있는 권위 있는 공공기구에 의해 승인될 때 비로소 존재한다”는 기본 입장을 전제로 어떤 것이 그 자체의 존엄성과 가치에 기초하여 자신의 법적권리를 인정받기 위해서는 세 가지 조건 모두를 충족해야 한다고 하였다. 그것은 첫째 스스로 법적 행위(소송)를 할 수 있어야 하고, 둘째 법적 구제 여부를 결정할 때 그것에 대한 손실을 법원이 고려할 수 있어야 하며, 마지막으로 법적 구제를 통해 그것의 이익이 증진될 수 있어야 한다는 것이었다. 스톤은 자연물도 이 세 가지 요건이 모두 충족될 수 있음을 설득력 있게 논증하였다. 먼저 자연물은 어떻게 ‘법적 행위’를 할 수 있을까? 스톤 교수는 자연물의 이익을 대변하기 위해서 후견인(guardian)이나 보호자(conservator), 또는 피신탁자(trustee)를 지정할 수 있다고 한다. 법원은 자연물의 손실을 어떻게 고려할 수 있을까? 스톤 교수는 자연물은 우리가 동의할 수 있는 ‘이익’을 가지며 또 그 이익의 침해를 우리가 인식할 수 있다고 한다. 가령, 스모그로 인하여 멸종위기에 처한 소나무의 후견인이자 소송대리인은 피후견인인 소나무가 스모그가 사라지기를 바란다고 자신 있게 말할 수 있다고 한다. 마지막으로 법적 구제를 통해 자연물의 이익이 증진될 수 있을까? 스톤 교수는 자연물의 손해를 배상하는 법적 치유책이 유의미하다며 우리는 환경을 온전한(whole) 상태로 만드는 것을 법적 표준과 목표로 삼을 수 있으므로 책임당사자에게 자연물이 건강을 회복하는데(즉 침해되기 전의 상태로 돌아가는데) 드는 비용을 청구할 수 있다고 한다.<sup>3)</sup>

## 2.2 토마스 베리의 자연의 권리론: 권리의 기원과 분화 그리고 역할

2001년 토마스 베리는 <권리의 기원과 분화 그리고 역할(2001)> 에서 우주론과 생명진화론이라는 과학적 지식을 기반으로 자신만의 자연의 권리론을 구축한다. 거기서 베리는 다음과 같은 원칙을 밝히고 있다.

“존재가 기원하는 곳에서 권리가 발생한다. 존재를 결정하는 것이 권리를 결정한다.” (제1원칙). 이러한 권리는 특정 종에 국한된 제한적인 것이다. 강은 강의 권리를 갖는다. 새는 새의 권리를 갖는다. 곤충은 곤충의 권리를 갖는다. 인간은 인간의 권리를 갖는다(제6원칙). 다만 모든 성원은 공통적으로 “존재할 권리, 거주할 권리, 지구 공동체의 공진화 과정에서 자신의 역할과 기능을 수행할 권리”를 가진다(제5원칙). 지구

3) J.R. 데자르맹(김명식 옮김), 환경윤리, 자작나무, 1999, 183-186면.

는 상호의존적 관계로 상호 밀접하게 연결된 하나의 공동체다. 따라서 이러한 권리들은 “지구 공동체의 다양한 성원이 다른 성원에 갖는 관계를 정립한다”(제9원칙). “인간의 권리는 다른 존재 양식이 자연 상태로 존재할 권리를 파기할 수 없다”(제7원칙).

베리는 권리를 “지구 공동체 내에서 자신들의 기능과 역할을 추구·실현할 자유로서의 권한·자격(entitlement)”이라고 하였다. 즉 이러한 자연적 자유를 가질 수 있는 권한이자 자격이 바로 자연의 권리인 것이다.

### 3. 자연의 권리와 환경 거버넌스

#### 3.1 자연의 내재가치, 환경 거버넌스 그리고 지구 민주주의

환경에 관한 관리, 정책 또는 거버넌스에서 자연의 내재적 가치가 핵심 추구가치로 인정되고 있다. 이러한 자연의 내재적 가치에 대한 존중, 배려, 보살핌이라는 도덕적 의무를 우리 자신에게 스스로 부과하며 환경에 부정적 영향을 미치는 특정 행위를 제어해왔다.

이에 인간의 힘과 능력이 전 지구적 차원으로 확장되면서 보다 강력한 자기규율체계가 필요해졌다. 바로 비인간 실체(non-human entities)를 자연적 권리주체로 인정하며 이를 전제로 우리 자신을 규율하여야 한다.

이와 관련하여 자연의 권리 주창자들은 자연의 권리를 지구 민주주의의 틀 안에서 구현하려고 한다. 지구 민주주의는 생태중심적 윤리를 인간 민주주의와 공공참여의 더 깊은 형태로 주입하려는 시도로 정의될 수 있다. 이는 모든 인간과 비인간 생명 형태는 지구에서 발생하였고, 진화적 동료로서 모두 존재하고 번성하고 진화할 권리를 갖고 있다는 아이디어를 증진하려는 것이다.

#### 3.2 뉴질랜드의 자연의 권리에 관한 법률과 환경 거버넌스<sup>4)</sup>

뉴질랜드는 황거누이 강과 우레웨라 산림 그리고 타라나키 산이 “법인격”을 갖는다

4) <https://sites.google.com/site/whanganuiriverrights/the-river-as-a-legal-entity>  
(visit at 2019-09-04) “Whanganui River Rights in New Zealand”.

고 승인함으로써 자연에 권리를 부여한다는 상상을 법률로 구현하였다. 와이탕기(Waitangi) 조약 아래 화해협정(뉴질랜드 정부와 관련 마오리 부족 간의 수년 때론 수 십 년에 걸친 협상의 결과)에 따라 각각에 법인격이 인정되었다.

뉴질랜드 황거누이 강(Whanganui River)은 마오리족이 신성시하는 수로다. 2017. 3. 테 아와 투푸아 법(Te Awa Tupua Act 2017; Whanganui River Claims Settlement Act 2017)이 제정되었다. 이 법은 Te Awa Tupua는 산에서 바다에 이르는 황거누이 강을 구성하며, 그것의 모든 물리적, 초물리적 요소를 포함하고 있는 불가분적이고 살아 있는 전체라고 하며(법 제12조), 황거누이 강에 법인격(legal personality)의 지위를 인정하였다.

‘Te Awa Tupua’라는 표현은 강을 산에서부터 바다에 이르는 통합된 전일적 실체로 보는 마오리의 시각을 이른다. 마오리의 관습에 따르면, 강은 물과 강바닥(하상), 지류, 강둑, 유역으로 이루어졌다. 황거누이 부족이 강에 갖는 영적·물리적 연계는 “내가 강이고 강은 곧 나다.”는 부족의 속담에 담겨 있다. ‘Te Awa Tupua’의 배후에는 강은 단순히 지리적 장소가 아니라 자신의 고유한 본원적 가치와 특정 이익을 가진 전체로서 강체계를 인정하는 그러한 관념이 있다.

화해협정 조항은 뉴질랜드 정부와 강 부족이 각각 지정하는 가디언에 관한 내용을 포함하고 있다. 가디언은 황거누이 강의 지위와 건강 및 안녕을 보호하고, 강의 이익을 위하여 활동한다. 또 협정에는 강의 내재적 특성을 인정하고 있고, 또 의사결정자를 위한 가이드라인으로 이바지할 수 있는 일련의 가치체계의 발전에 관하여 규정하고 있다. 이로써 이해관계자들은 강과 관련한 쟁점을 특정하고, 그것을 다루는 방식을 고려하며 필요 조치를 권고할 수 있다.

강 수탁자(the River Trustees)로 알려진 이러한 가디언은 정부와 강 부족이 각각 동수로 지정한 2~6명으로 구성된다. 각 가디언은 자연자원을 쟁점을 지속 가능한 방식으로 다루는데 필요한 적정한 전망과 경험을 가져야 한다. 가디언의 제1목적은 Te Awa Tupua 지위와 황거누이 강의 건강과 이익을 보호하고 증진하는 것이 된다. 가디언은 정부가 소유한 하상 부분과 관련하여 토지주로서 책임을 행사한다. 황거누이 강을 따라 펼쳐진 공공지의 소유권은 가디언에 이전되지만, 강에 대한 공공의 사용과 접근은 유지되며, 강 지역 내 사유재산권은 존중된다.

황거누이 강의 지위를 Te Awa Tupua로 인정하면서, 정부는 (a) 첫째, Te Awa Tupua의 환경적, 문화적, 영적 건강과 안녕과 (b) 둘째, 황거누이 마오리 부족의 문화적, 환경적, 사회적, 정치적, 및 경제적 발전과 (c) 궁극적으로 뉴질랜드의 이익을 위하여 강의 이익을 보호하는 데 동의하였다.

마오리족 공동체와 정부 그리고 Te Pou Tupua로 인정되는 강, 이 3주체가 각자의 권리와 권한 그리고 책임을 통하여 서로 간의 관계를 정립해나갈 것이다. 이것이 황거누이 강에 구현된 거버넌스다.

### 3.3 태평양의 권리를 위한 지역 협정

2018년 11월 일단의 연구자, 법률가, 지역 환경단체 및 태평양 원주민 단체는 오클랜드 대학에서 만나 태평양의 권리를 위한 지역 협정(a Regional Convention for the Rights of the Pacific Ocean)을 제정하기 위한 가능한 프로세스에 관하여 논의하였다. 위 과업을 진전시키기 위하여 문화적·법적 사유를 담아내는 한 방법으로 ‘원칙성명서(Statement of Principles)’를 제정하였다. 이 프로젝트는 자연의 권리 인정에서 다수의 서로 다른 접근법의 수렴을 나타낸다. 이 프로젝트는 존재하고, 번성하며 진화할 권리를 지닌 살아 있는 실체로서 태평양을 인정할 것을 옹호하고, 또 태평양과 문화적·영적으로 깊이 연결된 주변 사람들의 문화적 전통을 인정한다. 이 프로젝트는 지역 공동체를 포함해 법과 거버넌스의 모든 차원에서 자연의 권리의 이행에 우선적 가치를 두는데, 이는 지구 민주주의가 자연의 권리 캠페인과 어떻게 연결되고 있는지를 반영하고 있다.

## 4. 나가며

나는 인류세 시대에 적합한 환경 거버넌스란 다름 아닌 자연과 조화하는 새로운 관계의 정립(또는 정립과정)이라고 본다. 그 새로운 관계는 자연의 본원적 가치와 고유한 이익이 인간의 가치인식에 반영되고, 또 그 가치와 이익에 대한 존중이 법적 형태로 나타날 때 진정한 의미와 힘을 갖는다고 본다. 여기서 나는 자연의 권리 인정을 통해 이러한 거버넌스가 출현하리라 본다.

강의 본원적 가치와 강 자체의 이익이 있음을 인정한다. 법률을 통해 가치와 이익을 확인하고 발전시키는 보호자로서 가디언을 세운다. 이 가디언을 통해 비로소 강의

가치와 이익은 인간의 가치와 이익과 분명히 구분되어 우리 앞에 구체적인 모습으로 나타나게 될 것이다. 자연의 권리를 환경 보호를 위한 새로운 접근법<sup>5)</sup>으로 보는 단순한 기능주의적 시각을 넘어 인간과 자연 간의 새로운 관계 정립이라는 보다 근본적인 규범적·윤리적 사태가 창출되게 될 것이다.

코막 킬리넨은 《야생의 법》에서 이렇게 말하였다.

“강의 흐름 권리를 인정하지 않는 우리의 법, 지구의 기후를 불안정하게 하는 행위를 금지하지 않는 우리의 법, 모든 생명의 본원적 가치와 존재할 권리를 존중하지 않는 우리의 법은 사람의 매매를 허용한 법과 같이 언젠가 비난받을 때가 올 것이다”

허치슨 교수가 주장한 바와 같이 누구를 법인으로 인정할 것인가 하는 것은 사회의 가치와 영향력과 권한을 가진 사람들에 의하여 결정될 것이다. 법인격은 우리 사회에서 무엇이 중요한지를 규정하고, 어떤 것이 가치가 있고, 또 권리·의무를 갖는 적합한 실체인지를 결정하게 한다.<sup>6)</sup> 인간의 법은 자신의 필요에 따라 생물학적으로 전혀 살아 있지 아니한 기업corporations, 트러스트trusts, 선박marine vessels, 제도institutions에 원고적격과 그 밖의 개인적 권리들을 부여해왔다.<sup>7)</sup> 이제 자연이 이 목록에 들어갈 수 없는 것일까?

보셀만 교수는 대기, 해양 등 이른바 글로벌 커먼즈와 관련하여 지구적 공동관리체제로서 지구 거버넌스를 말하고 있다. 지구 거버넌스의 핵심은 ‘Earth Trusteeship’이다. 한국의 DMZ에 이 아이디어를 적용한다면 남북의 공동 트러스트쉽 거버넌스(Joint Trusteeship Governance; JTG)의 창출로 이어진다. 이러한 “공동 트러스트쉽 아래 평화공원으로서 DMZ는 세계 평화에의 헌신뿐 아니라 지구 트러스트쉽에의 헌신도 상징하게 될 것”이라고 한다. 그리고 이는 “전적으로 한국민을 위한 것뿐 아니라 평화롭고 지속 가능한 미래를 필요로 하는 전체 인류를 위한 새로운 무엇을 창출하는 것”이라고 한다.<sup>8)</sup>

5) Christopher Rodgers, A new approach to protecting ecosystems: The Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017

6) Abigail Hutchison, The Whanganui River As a Legal Person, 39 ALTERN. L. J. 179, (2014), at 180

7) Christopher D. Stone, Should Trees Have Standing?—Toward Legal Rights For Natural Objects, 45 S. CAL. L. REV. 450 (1972) at 452.

8) Klaus Bosselmann, Earth Governance: The State as Environmental Trustee, Keynote address,

나는 여기다 자연의 권리라는 아이디어를 접목하고 싶다. DMZ를 지리적 공간개념으로 보는 것이 아니라 인간과 비-인간 주체가 상호의존하며 공생 공존하는 생명평화공동체로 볼 것을 제안한다. 그러자면 DMZ 자체를 새로운 뭔가로 보는 상상력이 필요하다. 강을 산에서부터 바다에 이르는 통합된 전일적 실체로 보는 마오리 원주민의 시각(**‘Te Awa Tupua’**)을 우리는 가질 수 없는 것일까? 이를 제도화하는 법률을 우리는 가질 수 없는 것일까?

Earth Governance conference, People for Earth, Chuncheon, Korea , 20 September 2019, p.22  
 (“As a dedicated Peace Park under joint trusteeship governance, the DMZ would not only symbolize commitment to world peace, but also commitment to Earth trusteeship. North and South Korea would create something entirely new not only for the Korean people, but for all humanity in our need for a peaceful, sustainable future”).

## 민주주의론은 기후위기를 극복할 수 있는가?: ‘생명공동체 레짐’(Biocracy)으로의 가능성 모색

안병진, 임채원 (경희대 미래문명원 교수)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2019

### 1. 비상조치의 시대와 리버럴 민주주의의 종말?

오늘날 모두가 민주주의자인 시대에 비상조치라는 유령이 다시 등장하고 있다. 심지어 파시스트조차도 스스로 민주주의자를 자칭할 정도로 민주주의 용어가 마구 남용되고 있다. 하지만 민주주의 용법이 파시스트에게조차 익숙해지는 추세와 동시에 일상적인 민주주의에 예외적인 비상조치에의 유혹은 더 커지고 있다. 대의제, 대중선거, 적법한 절차 등 개념과 잘 어울리는 민주주의와 정치적 결단, 예외상황, 비상헌법 등과 조응하는 비상조치의 공존이라는 이 기이한 상황을 어떻게 이해해야 할까?

물론 여기서 비상조치는 과거 권위주의 시절의 억압적 통치기제를 말하는 것이 아니다. 2019년 5월, 영국 하원을 비롯하여 세계 곳곳에서 선포되기 시작하고 있는 기후변화 비상사태를 말한다. 우리는 이 전례 없는 상황을 맞이하면서 불현듯 한동안 자유 민주주의 국가에서 사라진 이름인 칼 슈미트와 블라디미르 레닌을 떠올린다. 파시즘을 옹호했던 악명 높은 우파 이론가인 칼 슈미트는 법적 지배가 종료되는 예외상황의 불가피성에 눈을 감는 리버럴 민주주의의 위선과 무기력을 마음껏 조롱한 바 있다(Carl Schmitt 2007). 프롤레타리아 독재의 불가피성을 옹호한 좌파 이론가인 레닌도 이 점에서는 리버럴 민주주의에 대한 공격에 주저함이 없었다. 그런데 ‘역사의 종말’ 시대 이후 인류의 종말을 경고하는(6번째 대멸종) 기후위기의 시대가 도래하자 슈미트와 레닌의 시대가 다시 복원되고 있다. 쉬어먼과 스미스는 이미 2007년, “The Climate Change Challenge and The Failure of Democracy”(기후변화의 도전과 민주주의의 실패)라는 도발적 저서에서 대중 선거 민주주의의 한계 및 지혜로운 엘리트의 통치 필요성을 시사한 바 있다(Shearman and Smith 2007). 2019년 현재는 이들이 현 체제 속에서의 기후위기 해결 가능성에 대해 비판했던 2007년과 비

교할 수도 없을 만큼 문제가 급격히 악화되고 있다. 2019년 8월 현재 시점에서 이미 지구 평균 기온이 1.1 도 상승했고 심지어 금세기내에 5도 이상까지의 파멸적 재앙마저도 충분히 가능한 시나리오로 예고되고 있다((Breakthrough-National Center for Climate Restoration 2019). 이 시나리오를 발표한 호주의 국립 연구소는 비상 상황에서 군과 안보기구의 적극적 역할까지 강조하여 세상을 놀라게 했다. 기존 저명한 과학자들의 예측을 비웃거나 하듯이 훨씬 더 긴박하게 돌아가는 기후위기 상황을 고려하여 구테헤스 유엔 사무총장은 올해 6월 30일 열린 기후변화 회의에서 “큰 뜻을 가지고 비상하게 행동”할 것을 간절하게 호소하였다(연합뉴스, 2019/07/01). 원래 미래 전망에 대해 매우 신중한 평가를 하는 특성을 지닌 과학 공동체들도 최근 급격히 기류가 달라지고 있다. 심지어 일각에서는 재난의 불가피성 속에서 재난 이후에 대한 대비의 패러다임으로 대전환을 이야기하기 시작한다(Wadhams 2017; Wallace-Wells 2019). 이제 비상과 예외가 규칙이 된 ‘뉴노멀’의 시대가 개막된 것이다.

최근 이 ‘뉴노멀’ 시대에 긴급하게 대처하기 위한 야심찬 제안인 그린 뉴딜과 그린 마샬 플랜 등이 여러 국가에서 제기되고 있다. 한국에서도 녹색당 등 일부 정치세력이 이를 수용한 바 있다. 이에 대해 보다 신중한 입장을 취하는 이들은 그 아젠다의 현실성에 대해 강한 의문을 제기하기도 한다. 발표자들도 이에 대해 다소 회의적이다. 다만 흔히 제기되는 비판들과 전혀 다른 맥락에서 그러하다. 이 글은 갈수록 악화되는 지구 생태 위기 속에서 다음과 같은 질문을 제기한다. 그린 뉴딜, 그린 마샬 플랜이라는 야심찬 경제적 프로그램이 과연 그에 상응하는 세계관 및 정치적 메커니즘의 대전환을 자극할 상상력과 운동을 동반하지 않고 가능한가? 단지 임금주도 성장론과 같은 포스트 케인즈주의적 세계관이나 비례대표제와 같은 유럽식의 선거제도가 도입되면 이 그린뉴딜과 그린 마샬을 충분히 뒷받침할 수 있을까? 혹시 이 큰 기대치를 동반할 경제프로그램이 현실 지형의 벽에 부딪히며 막히면서 ‘열망-실망’의 사이클의 뒷에 빠지고 결국 이는 우파 포퓰리즘과 배타적 애국주의의 복수를 양산하지 않을까? 과연 오늘날 트럼프주의조차 부인하지 않아 공허해진 민주주의라는 담론이 새로운 영감과 열정의 원천이 될 수 있을까? 만약 그렇지 못한다면 민주주의 심화 담론을 넘어설 정책적 아이디어와 제도적 디자인은 무엇인가? 특히 기후위기예의 협력을 통한 공존공영으로의 성숙이 아니라 거꾸로 신냉전과 경제 전쟁의 시대로 치닫고 있는 동아시아에서 기존 민주주의 담론은 무엇을 기여할 수 있을까?

이 짧은 분량의 에세이는 위의 커다란 질문들에 대한 구체적이고 명료한 답을 담고



있지는 못하다. 다만 이 글은 이제 민주주의의 프레임을 넘어서는 질문을 던질 필요성을 재가하는 것에서 조그마한 의미를 찾고자 한다. 제대로 된 질문 속에 제대로 된 답이 나올 수 있다. 필자들은 이에 대한 실마리를 문명비평가인 토마스 배리의 ‘생명공동체 레짐’(Biocracy)이란 개념에서 찾고자 한다. 전 생애에 걸쳐 현대 기술주의 문명에서 생태대(Ecozoic Era)로의 이행을 위해 노력한 배리는 민주주의의 심화라는 그간 합의된 용어를 사용하지 않는다. 민주주의는 태생 자체가 배타적 인간 중심주의의 흔적을 지울 수 없는 용어이기 때문이다(토마스 배리 2006). 생태적 세계관의 가치정립에 주력한 배리는 민주주의를 넘어서는 이 레짐의 구체적 디자인과 작동방식에 대해서는 언급하지 않았다. 이 글은 초보적 수준에서라도 이 문제의식을 발전시키고자 하는 시도이다.

물론 민주주의 담론의 대체라는 불가능해 보이는 프로젝트에 시간을 낭비하지 말자는 반론을 할 수도 있다. 하지만 모든 기존 정책 아이디어의 전제가 무너지는 오늘날, 최소한 미국 내 우파들은 불가능에 도전하는 정치에 성공해 왔다는 걸 상기할 필요가 있다. 예를 들어 미국 건국의 이념은 견제와 균형의 공화주의 이념에 기초하여 초당적으로 미국정치를 규정해왔다. 하지만 최근 약 10년간 우파는 제왕적 대통령제를 연상시키는 ‘단일 행정부론’(Unitary Executive Theory)이라는 슈미트적 법이론으로 미국 정신의 본질을 파괴하고 있다. 이들은 9.11 테러라는 예외 상황에서 이 이론을 적용하여 물고문을 정상의 법 영역으로 편입시켰다. 그리고 스스로 기성 체제를 뒤엎는 혁명가를 자처하는 트럼프는 이 이론에 근거하여 자주 비상조치 담론에 의존하고 있다(안병진 2019).

그간 리버럴리즘(더 넓게는 공화주의적 사상 흐름)은 자의적 통치에 대한 견제, 법적 지배, 대의제 등 다양한 창의적 아이디어로 인류 역사 발전에 기여해오고 있다. 하지만 최근 리버럴리즘은 배타적 애국주의(Jingoism), 우파 포퓰리즘 등 대항하는 정책 아이디어들과의 상상력과 열정 경쟁에서 뒤처지고 있다. 다행스럽게도 최근 새로운 영감을 던져주는 이론적, 실천적 움직임들이 시작되었다. 걸출한 플라니주의자인 프레드 블록 교수는 최근 자본주의 개념 및 그 질서 내에서의 새로운 변혁적 어젠다의 가능성에 대한 우리의 상상력의 빈곤함이 새로운 창의적 전환의 과제들을 막는다고 지적한다(Block 2019). 기후위기에 맞서 전 지구적인 학생 동맹 파업을 주도하는 튠베리라는 소녀는 그간 리버럴리즘이 잊어버린 차원을 정치에 도입했다. 바로 미래에의 책임성이라는 미래 시간의 범주이다. 블록과 튠베리의 전위적 시도는 우리

로 하여금 리버럴리즘이나 민주주의와 같은 익숙한 정책 아이디어의 새로운 재구성의 플랫폼으로 초대한다.

이 글은 재앙수준의 기후위기 현실화 앞에서 단지 그린 뉴딜, 그린 마샬의 경제적 프로그램에 국한되지 않는 새로운 세계관 및 정치적 레짐론의 문제의식을 한국이라는 맥락 속에 국한하여 제기하고자 한다. 이를 위해 우선 토마스 배리의 생명공동체 레짐 같은 새로운 정책 아이디어의 생성과 적용 시 제기될 수 있는 이슈들을 검토한다. 이어서 간략히 한국 맥락에서 생명공동체 레짐론의 가능성을 탐색한다. 여기서 레짐(regime)이란 표현은 세계관 및 이를 표현하는 담론적 구성, 정치적 기제, 세력 간의 지형 등을 포괄하는 의미를 지닌다. 이 글의 문제의식은 이후 단행본 분량의 연구를 위한 연구노트 성격을 가진다.

## 2. 생명공동체 레짐의 가능성을 위한 정책적 조건

### 1) 지구적 정책 아이디어의 생성

#### (1) 정책 아이디어의 전파

지구화의 시대에는 학문적인 인식공동체(epistemic community)가 일반화되면서 정책 아이디어의 지구적 전파와 공유 그리고 정책적 협력이 강조되고 있다.<sup>1)</sup> 여기서 말하는 정책 아이디어는 단순히 기술적인 영역의 정책 대안을 의미하는 것이 아니라 국가운영 모델이나 전체적인 정책 기조 더 나아가 철학적 세계관이나 국가관과 관련된 전체적 인식을 의미한다. 예컨대 경제정책에서 보호무역주의를 지지하느냐 아니면 자유무역을 지지하는 문제와 같이 그 정책 전반의 정당성과 이해관계를 포괄하는 넓은 의미로 사용되는 경우를 한정하여 설명하려고 한다(Goldstein, and Keohane, 1993,

1) Hass는 인식공동체를 ‘특정분야에서 널리 인정된 전문지식과 능력을 갖추고, 그 분야 또는 쟁점이 되는 영역에서 정책에 유효한 지식에 대해 권위있는 주장을 할 수 있는 전문가 네트워크’로 정의하였다(Hass 1992:1-35). 1990년대 들어와 세계적 문제에 대한 국제적 정책 협력을 설명하는 개념으로 주로 국제정치와 국제기구 영역에서 중요하게 다루어지는 개념이었다. 본래는 국적이나 문화와 관계없이 과학적 방법론을 공유하는 자연과학자집단을 지칭하는 개념에서 출발했지만 오늘날 공통의 인식과 방법론으로 국제적 협력이 필요한 영역에서 공동의 기반을 마련해 주는 중요한 개념으로 사용되고 있다.

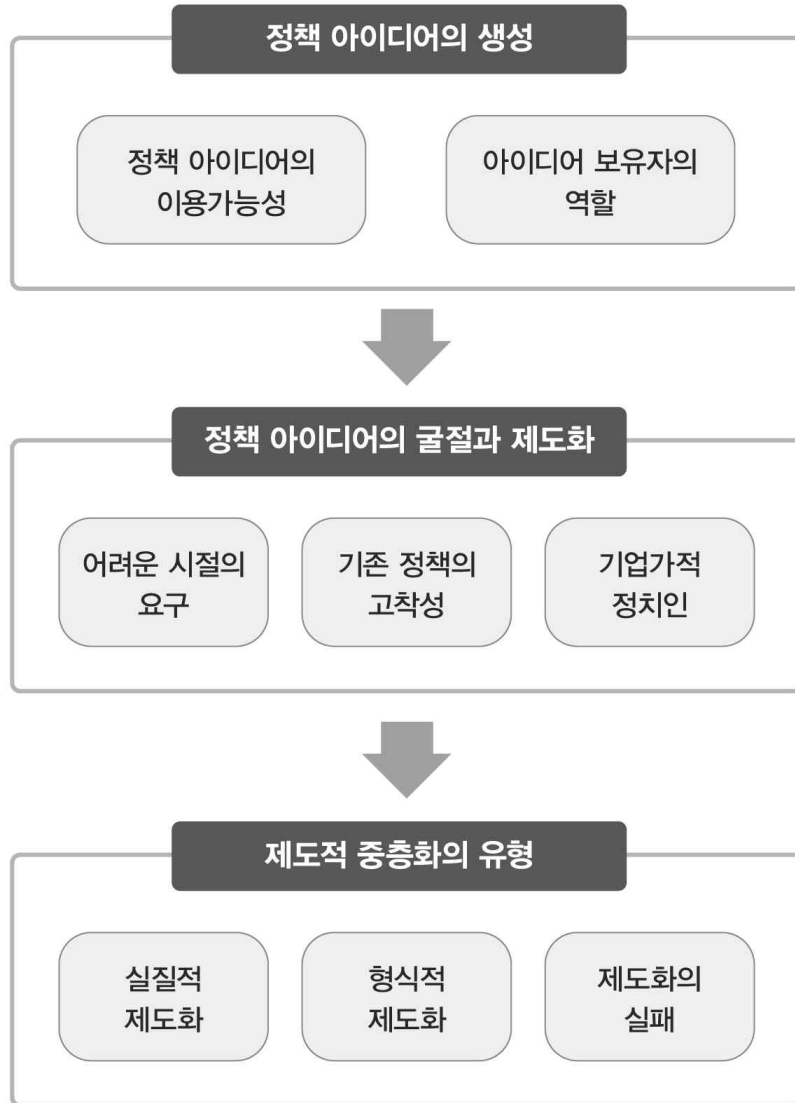
3-30). 생명공동체 레짐은 자체의 독특한 세계관 및 일국의 정치질서를 넘어서는 적용범위를 가지고 있기에 이러한 지구적 차원의 정책 아이디어에 속한다. 이는 단지 한국 정치지형에서의 정책 대안이 아니라 서구 주도의 근대 대의제 민주주의의 정책 아이디어에 대한 대안 담론의 전체틀로서 이해될 수 있다.

지구적 차원의 담론은 흔히 새롭게 등장한 정책 독트린이 어떤 특정국가 내부에서 지배적인 영향력을 획득하고 난 후 헤게모니를 가지고 국제적으로 정책 아이디어를 전파시키는 요건들과 그 제약 요인들에 관해 살펴볼 필요가 있다. 어떤 정책 아이디어들이 지구적인 영향력을 갖기 위해서는 특정한 나라의 엘리트들이 아이디어를 받아들이고 제도화하는 과정이 우선 필요하다. 이 국가의 엘리트들은 새로운 아이디어를 확산시킬 동기를 갖고 기회를 찾는다(Hirschman:1989: 351-353).

새로운 정책 아이디어가 국제적으로 전파되고 확산되는 요인으로 첫째, 각국이 당면하고 있는 국가적 위기가 재능 있는 전문가를 동원하도록 만듦으로써 새로운 사상이 자연스럽게 정책에 반영될 수 있는 계기를 제공하기도 하고, 둘째 그러한 사상을 먼저 받아들인 헤게모니 국가가 강력한 전파자의 역할을 수행할 수도 있으며, 셋째 전쟁이나 레짐의 심대한 변화가 과거의 경제이론 및 정책과의 결별을 자극할 수도 있다는 점을 들었다(Hall,1989 389).

새로운 정책아이디어의 국제적 전파는 달리 표현하면 다른 국가에서 새로운 정책아이디어를 수용한 정책아이디어의 보유자(idea's bearers)가 늘어남을 의미한다. 이와 같은 국제적 정책아이디어를 수용한 방식은 헤게모니 국가에 의한 간접적인 영향을 넘어서 수용국들의 엘리트들에 의해 적극적으로 수용되는 것이 현대적인 추세이다. 이들은 헤게모니 국가의 대학과 연구소에서 직접적으로 그 이론과 방법을 배우고 인식의 지평을 넓히고 있다.

#### <그림> 정책 아이디어의 제도화



## (2) 정책 아이디어의 보유자

과거 케인즈 경제학이 각 나라에 따라 상이하게 받아들여진 이유는 정책 아이디어가 그 국가에 고유한 경제적 변수, 정치적 변수, 행정적 변수들에 의해 굴절되기 때문이다. 특히 각 사회의 정치적 담론 구조(structure of political discourse)는 정치적 아이디어들의 주요한 묶음의 맥락 안에서 이루어지는 데, 적절한 정부의 역할, 수많은 공통의 정치적 아이디어들 그리고 과거 정책 경험의 집단적인 기억들에 의해 이루어진다. 정책 아이디어의 보유자들은 새로운 정책 아이디어를 받아들일 때도 이와 같은 각 사회의 담론구조에 영향을 받아 새로운 정책 아이디어를 수용한다(Hall:1989: 383).

정책 아이디어는 언제나 현실적이며 행위에 의미를 부여하고 정치적 재화나 물질적 재화에 대한 개인과 집단의 정당한 요구를 규정한다. 믿음은 행위를 위한 가이드이고 전략적 이슈의 분쟁에서 행위에 분명한 영향을 미친다. 인식지도로서 특정한 정책 아이디어의 인과성 믿음을 지니고 있는 사람을 정책 아이디어의 보유자(idea's bears)라고 한다. 정책 아이디어 보유자의 지위는 중요하다(Goldstein:1993: 12-15).

혁신적인 정치를 추구하는 이들도 정책 아이디어의 전달자나 연구자들 사이에서 컨센서스가 이미 형성되어 있을 때만 새로운 아이디어에 따라 행동하기 때문에 아이디어 보유자의 지위가 중요하다. 정책 아이디어 보유자들이 정책 형성과 집행과정에서 어떤 위치에 있느냐에 따라 새로운 정책 아이디어가 수용되는 방식과 정도가 달라진다(Hall:1989: 378-379). 복잡한 정치, 경제적 판단을 위해서 정치가들은 전문가, 즉 정책 아이디어 보유자들의 자문에 크게 의존한다. 어떤 나라에서는 이런 자문이 주로 직업공무원들에 의해 이루어지는 데 이들은 공식적인 경제 정보와 최종적인 정책 결정에 대한 접근을 독점하고 있다. 다른 나라에서는 새로운 행정부는 자신들의 자문 위원들을 행정부 내부로 데려오고 외부 경제학자들에게 폭넓은 자문을 구한다. 예를 들면 케인즈 아이디어가 가장 빠르게 정부내부의 정책으로 된 나라는 스웨덴이나 노르웨이 같은 나라들인데, 이들 국가는 공공 위원회와 외부 전문가를 활용하는 것이 정책 결정의 제도화 요소가 된다. 미국에서 대통령은 전통적으로 광범위한 외부전문가들을 행정부의 관료로 임용한다. 이들 나라에서는 케인즈 경제학이 비교적 빨리 그리고 광범위하게 정책에 반영되었다. 반면 케인즈 아이디어가 영국에서는 아주 느리게 받아들여졌는데, 이 경우에 정책이 공공지출의 통제와 주로 관련된 직업

공무원들에 의해 만들어졌다. 재무성은 고전과 경제이론을 신봉하는 사람들로 채워져 있고 이들은 케인즈 아이디어에 대해 부정적이었다. 케인즈주의는 전쟁이 외부경제학자들을 정부 관료로 임용할 수밖에 없는 상황 하에서만 수용되었다. 그런 점에서 정책 아이디어의 보유자들이 정책결정 과정에서 중요한 위치를 장악하고 있느냐의 여부도 중요한 변수 가운데 하나이다(Goldstein, 1993: 14).

앞으로 한국에서 과거 케인즈주의가 제기되었을 때처럼 전혀 새로운 아이디어인 생명공동체 레짐이 담론으로 정착하는 데에서도 아이디어 보유자들의 역할이 주목될 것이다. 우선 이 담론의 주창자들이 얼마나 다양하게 분포하고 학문세계에서 많은 연구자를 배출하고 사회적 담론을 주도해 나가느냐에 상당한 영향을 받을 것이다. 그리고 이러한 아이디어 보유자들이 사회적으로 어떤 지위에서 활동하느냐의 이슈도 중요한 문제이다.

### (3) 정책 아이디어의 이용가능성

그러나 신선한 정책 아이디어가 국내에 소개된다고 모두 제도화되는 것은 아니다. 오히려 국내적 상황이 정책 아이디어의 수용을 결정하게 된다. 생명공동체 레짐론도 역시 마찬가지이다. 이 담론이 한국에 수입된다고 바로 제도화되는 것이 아니라 새로운 정책 아이디어에 대한 요구가 이 담론을 필요로 하는 경우에 비로소 정책 아이디어에 대한 관심이 증가하게 된다. 그리고 정책 아이디어가 설득력을 얻기 위해서는 인식지도(road maps)로서 정책아이디어가 이용 가능성(availability)이 높아야 한다.

아이디어가 제도화되기 위해서는 크게 두 가지의 조건이 필요하다. 하나는 새로운 정책 아이디어가 필요한 사회적 요구가 있어야 하는 것이고 다른 하나는 정책 아이디어와 직접 관련된 것으로 정책 아이디어가 정치적으로 두드러진 것이어야 한다. 정책에서 변화가 일어날 때 새로운 아이디어가 활용이 가능해야 한다. 이를 위해서는 정치적으로 두드러져야 하며(politically salient)하며 정책 결정에 중심적인 역할을 하는 엘리트(well-placed elites)에 의해 수행되어야만 한다. 특히 아이디어의 내용이 지나치게 복잡하지 않고 사회의 일반적인 가치나 다른 정치적 이슈와 부합해야 하며 혁신적인 정치인들이 매력을 느낄 수 있을 만큼 집행가능성이 높아야 한다(Goldstein, 1993: 14).

정책 아이디어가 이러한 조건을 갖추기 위해서는 인식지도(road maps)으로서 정책 아이디어의 내용이 중요해진다. 정책 아이디어는 ‘공유된 믿음(shared beliefs)’으로 정의된다(Goldstein, 1993: 11-12). 정책 아이디어는 공유된 인과적 믿음(shared causal beliefs)이며 이는 정책 아이디어의 보유자들(idea's bears)의 원인-결과 관계(cause-effect relationships)에 관한 믿음이다. 인과성 아이디어(causal ideas)는 전략과 밀접히 연관되어 있다. 인과성 아이디어는 행위자들에게, 이익이 물질적인 것이든 아이디어적인 것이든, 어떻게 하면 효과를 극대화할 수 있는 지를 보여주는 인식지도(road maps)이다. 또한 인과성 믿음은 규범적 믿음과 연관되어 있기 때문에 보통 근본적인 가치를 반영하고 있다. 그러나 이런 인과성 믿음이 객관적으로 타당하다는 것은 아니다. 경우에 따라서는 이와 같은 인과적 믿음이 잘못된 것일 수도 있다.

정책 아이디어는 인식지도로서 복무한다. 불확실성하에서 정책 아이디어는 인과성에 대한 믿음을 주고 이 인과성에 따라 정책의 원인과 결과를 설명하는 지도로서 정책의 대안을 제시해 주는 기능을 한다. 즉 정책 아이디어는 불확실성 속에서 어떤 인과적인 관계를 설명해 주고 문제해결의 대안의 단초를 제공하며 동시에 문제해결을 위한 적절한 전략과 정책대안 선택을 안내해 주는 “인식지도(road maps)”로서 기능을 수행한다.

아이디어의 종류를 세 가지로 유형화할 수 있다(Goldstein, 1993: 8-11). 첫째, 정책 아이디어는 넓은 의미의 세계관(world views)으로 이는 가능성의 개념이며 문화의 상징주의에 배태되어 있으며 사상과 담론에 깊이 영향을 받는다. 이것은 우주론과 존재론 그리고 윤리성을 포함하고 있기 때문에 심오한 감정과 열정을 불러일으킨다. 세계의 거대 종교들이 세계관을 제공하듯이 현대적인 과학적 합리성도 마찬가지이다. 아이디어는 세계관의 형식을 띠는 인간 행동에 광범위한 영향을 미친다. 그래서 토마스 배리는 생태대로의 이행에서 생태적 세계관을 반영하는 새로운 이야기 구조를 매우 강조한다(토마스 배리, 2008: 118). 둘째, 아이디어의 특성인 원리화된 신념(principled beliefs)은 규범적 아이디어를 구성하고 이는 잘못된 것에서 올바른 것을 구별하고 부정의에서 정의를 구별하는 기준으로 특화된다. 예컨대 인간은 “자유언론의 권리”를 가진다는 것은 원리화된 신념이다. 셋째, 아이디어는 인과적 믿음(causal beliefs)으로 정책 엘리트들의 공유된 합의(shared consensus)에서 권위를 얻은 원

인-결과 관계(cause-effect relationships)에 대한 믿음이다. 이 때 엘리트는 작은 시골 집단의 연장자이거나 엘리트 제도에 소속된 과학자이거나 마찬가지이다. 이러한 인과적 믿음은 개인들에게 그들의 목표를 성취하기 위해서 어떻게 해야 하는지에 관한 가이드라인을 제공한다. 예컨대 과학적 지식은 천연두를 제거하기 위해 어떻게 해야 하는지 혹은 지구 대기의 온실효과를 어떻게 줄이든지 알려준다. 비슷하게 1989년 가을에 헝가리와 폴란드의 사회주의 정권 몰락은 동독과 체코 국민들에게 비무장 대중 저항이 장기집권의 반동적인 정권을 무너뜨릴 수 있음을 보여주었다. 이런 조건 아래에서 개인행동의 효능은 다른 많은 사람으로부터 지지에 의존하고 공유된 믿음들의 존재에 의존한다. 인과성 믿음은 목표달성을 위한 전략을 시사하고 더 넓은 세계관의 맥락 안에서만 이해되어 진다. 이와 같은 세 가지 특성은 하나의 흐름으로 결합되어 나타나는데 생명공동체 레짐의 담론도 이러한 공유된 믿음을 획득할 때 비로소 힘을 가진다.

## 2) 정책 아이디어의 굴절과 제도화

### (1) 어려운 시절(Hard Times)과 전환적 정치(Transformative Politics)

어려운 시절(Hard Times)에 정책의 창(window of policy)이 열린다. 어떤 시기는 정치과정에서 기적과 같은 정치적 사건들이 변화를 촉발하고 다른 어떤 때는 혁신이 무시된다. 무엇이 새로운 아이디어에 대한 수요를 설명하는가? 경제정책 결정의 경우에 세 가지 요소가 중요하다. 전쟁이나 국제적 불황과 같은 외부적 충격, 인구의 변화, 그리고 바람직한 경제적 산출을 얻는 데 현재의 경제정책이 실패한 경우에 정치 지도자는 현행 정책을 검토할 유인을 갖게 된다. 근본적으로 이것은 현재의 정책이나 정치적 제도의 실패 혹은 이 둘 모두의 실패라는 인식에서 출발하며 이러한 인식은 정치엘리트에게 변화를 위한 동기를 부여한다. 이런 시기에 정치적 공간(political space)과 시간적 창(window of time)이 만들어지고 혁신적인 정치가들은 탐색을 시작하고 새로운 정책 처방을 추구한다(Goldstein, 1993; Gourevitch, 1986; Hall, 1986).

이러한 어려운 시절에는 정치혁신이나 전환적 정치(transformative politics)를 추구하는 정치인의 역할이 중요해진다. 이는 잠재적 이익집단에 이득을 가져다주는 것 이상의 목적을 추구하는 정치인 일반을 지칭한다(Weingast & Hall:67). 때로는 자신



의 정치적 역할에 대한 일반 국민의 인지(recognition)를 높이는 것이 혁신의 주된 동기이다. 또 때로는 인지가 아니라 더 나은 정치를 꿈꾸는 ‘큰 정치’(Big Politics), 혹은 ‘불가능의 정치’(Art of Impossible)가 동기로 작용한다(바츨라프 하벨, 2016). 혁신적 정치 행위(흔히 기업가적 정치-political entrepreneur 라 부름)에서부터 큰 구조적 전환을 추구하는 큰 정치에 이르기까지 전환적 정치는 다양한 진폭을 가진다. 전쟁이나 국제적 불황 그리고 인구변화나 기존정책의 실패에 대한 인식이 증가할 때에 이 전환적 정치인은 대중적 지지를 확보하게 될 가능성이 높아진다. 기존의 정책과 제도의 정당성에 대한 부정이 일어나고 이때 정치적 공간(political space)과 시간의 창(window of time)이 열린다. 생명공동체 레짐은 큰 구조적 이행의 모색이란 점에서 전형적인 어려운 시절의 전환의 정치 리더십의 유형에 해당된다.

## (2) 기존 제도의 고착성

지구적으로 전파되는 새로운 정책 아이디어들은 인식공동체 등을 통해 국제적으로 확산된다. 그리고 이런 아이디어의 확산은 각국에서 이 아이디어의 보유자들을 만들 수 있다. 그러나 정책 아이디어와 아이디어 보유자가 있다고 해서 곧바로 정책으로 만들어지는 것이 아니다. 이런 정책 아이디어에 대한 사회적 요구가 존재할 때 비로소 정책의 창(window of policy)이 열리는 것이다. 다만 최초의 정책 아이디어가 그대로 정책으로 만들어지는 경우는 없다. 새로운 정책 아이디어를 요구하는 사회적 환경과 조건에 따라 정책 아이디어는 굴절된다. 정책 아이디어의 제도화 과정에서 아이디어의 굴절은 필연적인 과정이기도 하다.

제도는 사회세력의 관계를 그대로 반영하는 소우주(microcosmos)가 아니라 사회세력의 단순하고 직접적인 반영(reflections)를 넘어 사회집단의 선호와 세력관계를 굴절(refract)시킨다. 또한 제도 안에서 상호작용하는 정부 관료집단을 포함하는 사회집단의 선호는 더 큰 제도적 맥락에서 제약되고 나아가 조형되기도 한다. 조직은 특정집단의 선호를 단순하게 전달(transmit)하는 데 그치지 않고 그것들을 조합하고 궁극적으로 변화시키며 사회세력간의 투쟁을 굴절시킨다(refract that struggle). 국가는 단순히 계급갈등을 제도화를 체현한 것이라기보다는 이런 갈등의 더 불완전한 반영을 재생산하는 왜곡된 거울(distorting mirror)로 행동한다(Hall, 1986: 233).

제도가 사회세력에 의해서 굴절되는 것과 마찬가지로 정책 아이디어 역시 제도화 과

정을 거치면서 사회적 세력과 그 이전의 제도적 관성에 의해 굴절된다. 정치가와 경제행위자간의 상호작용은 제도를 통해 굴절된다고 하겠다(Gourevitch, 1989: 89). 이런 행위자들이 상호작용하는 가운데 그들의 선호는 정책아이디어를 통해 표출된다. 기존의 정책 아이디어와 제도를 고집하는 행위자가 있는 반면 새로운 정책 아이디어를 주장하는 전환적 정치인도 있다. 이러한 정책 아이디어 역시 갈등과 이해관계의 조정과정을 거쳐 초기의 형태에서 벗어나 제도화 과정에서 굴절된다.

정책 아이디어 역시 정치가와 경제행위자간의 상호작용으로 제도를 통해 굴절되므로 이들 간의 상호작용의 결과물인 정책도 세력관계를 단순히 거울처럼 반영하지는 않는다. 이것은 사회행위자들 간의 상대적인 힘의 관계, 권력의 분배, 정치적 게임의 내용과 성격은 제도적 배열(institutional arrangement)에 따라 영향을 받고 그 결과 정책과정에서 어떤 집단이 다른 집단보다 우위 혹은 열위의 입장에 서게 되기 때문이다(Hall, 1986, 233; Gourevitch, 1989, 89).

정책 아이디어의 굴절과 제도화는 기존 제도와의 관계 속에서 이루어진다. 그러므로 제도의 고착성을 이해하는 것은 정책 아이디어의 제도화에서 결정적인 요소이다. 한 시대의 지배적인 아이디어는 제도를 통해 영속화된다는(Goldstein:1993). 이것은 제도가 두 가지 경로를 통해 아이디어를 영속화시킨다. 우선 제도는 정치가나 관료의 신념구조의 일부를 형성하고 그 결과 국내외적 환경변화 또는 시장과 기술의 변화 등에 대한 정치가나 관료의 대응방식이나 수준에 영향을 미친다. 제도에 의한 정책의 순환장애(policy stasis)가 나타나는 것은 바로 이런 상황에서이다. 둘째 제도는 개인의 유인에 영향을 미치고 특정 정책을 지지하는 새로운 후원집단(constituents)을 만들어냄으로써 아이디어를 영속화시키기도 한다. 이는 제도에 착상된 아이디어가 행위자의 전략 선택에 영향을 미칠 뿐만 아니라 행위자의 선호(preferences)에 영향을 준다는 사실을 보여주는 것이다. 이런 두 가지 경로를 통해 아이디어가 제도화되면 이 제도의 영역에서 이루어지는 모든 정치활동은 편향성(bias)를 가지게 되고 그 결과 정책은 경로의존적(path dependent)이 된다.

제도적 구조는 일단 수립된 후에는 그 저변의 사회세력의 변화에도 불구하고 좀처럼 변화하지 않고 불연속적이고 고착적인(episodic and sticky)인 속성을 지닌다. 정책 아이디어와 제도의 관련성에서 어떤 아이디어가 한 번 제도화되게 되면 그 영향은 아이디어의 기능성 효과성(efficacy) 여부에 관계없이 오랫동안 지속되며, 정책 아이

디어의 제도화 수준이 높으면 높을수록 정책결정과정에서 정책 아이디어의 영향력도 더 오랫동안 지속되고 더 폭넓어진다고 보았다. 제도가 고착적인 속성을 지니는 이유는 첫째, 특정의 제도적 구조가 특정의 개인과 집단에 특권적 지위를 부여하고 둘째, 조직 속의 개인은 조직을 태동케 한 특수상황이 변해도 그들의 사명과 책임을 보존하고 보호하려 하며 셋째, 비록 개혁이 추구될지라도 개혁은 불가피하게 기존조직과 구조 안에서 수행될 수밖에 없으며 넷째, 변화에 따른 비용과 편익의 불확실성이 높기 때문이다. 제도적 구조는 전쟁이나 불황과 같은 정치경제적 위기에 직면하여 기존 제도가 붕괴되거나 기존 제도에 대한 불신이 심화되거나 그것의 유지 여부를 둘러싸고 분쟁이 가열됨으로써 제도의 기저세력과 기존 제도가 서로 유리되지 않는 한 변화되기 어렵다(Krasner:1983). 생명공동체 레짐은 근대 산업주의 시대에서 생태대로의 이행이라는 거시적 세계관 및 화석화된 정치 제도 배열의 커다란 균열과 재정렬을 추구한다는 점에서 매우 힘들고 고통스러운 일련의 장벽들과 맞부딪치게 된다.

### 3) 제도의 중층화 유형

기존 제도의 고착적인 특성에 의해 새로운 정책 아이디어는 기존의 아이디어를 완전히 대체하지 못하는 것이 일반적이다. 새로운 제도의 창출은 낡은 제도의 제거보다 더 어렵고 새로운 정책 아이디어가 기존의 제도와 이해관계로 강력히 지원받고 있는 제도를 넘어서기 어렵다. 바로 여기서 하나의 정책 아이디어가 다른 아이디어로 대체되기 보다는 양자의 신용합(new synthesis)에 머무르게 된다(Harris and Milkis, 1989: 48-49). 새로운 제도와 기존 아이디어가 조직에 공존하는 현상을 제도의 중층화(layering of institutions)라고 부른다(Goldstein,1993: 17-18).

제도의 중층화는 기존 정책 아이디어와 새로운 정책 아이디어가 융합된 제도적 현상을 의미하는 것으로 이를 크게 3가지 유형으로 대별해 볼 수 있다. 첫 번째, 실질적 제도화로 기존 정책 아이디어가 새로운 정책아이디어에 대체되거나 새로운 아이디어가 우위를 차지하고 기존 정책 아이디어가 열위의 지위에 있는 경우이다. 두 번째, 형식적 제도화는 기존 정책 아이디어가 여전히 우위를 차지하고 새로운 아이디어는 제도에 도입되기는 하였지만 제도적 열위에 있는 경우이다. 세 번째, 정책 아이디어가 혁신적인 정치인에 의해 도입이 추진되었지만 기존 제도의 저항에 맞서 제도화에 실패한 경우이다. 생명공동체 레짐도 역시 이와 같은 중층화의 길을 걸을 것이다. 어떤 유형의 길에 접어드느냐는 위에서 살펴본 다양한 변수들에 의해 좌우될 것이다.

### 3. 생명공동체 레짐의 가능성과 장벽

#### 1) 헤게모니 국가 내 담론의 한계

새로운 정책 아이디어가 지구적 담론으로 정착하려면 지적, 정치적 영향력을 지닌 헤게모니 국가의 역할이 중요하다. 프랑스 혁명 이념보다 더 우월한 세계관을 가진 미국 혁명이라는 한나 아렌트의 선언처럼 근대 이후 세계관의 헤게모니 국가는 미국이다. 미국은 애초부터 외부로 열린 플랫폼이라는 특성에 걸맞게 유럽의 공화주의, 계몽주의, 리버럴리즘, 민주주의 및 네이티브 아메리칸의 생태주의 등을 잘 버무려 미래를 주도하는 국가가 되었다. 뉴딜과 마셜 플랜은 미국의 국내외 리버럴 민주주의의 가치와 제도가 한동안 지구적 지배력을 가지는 큰 전환점이었다(안병진 2016).

물론 트럼프 집권 후 배타적 애국주의, 인종주의, 우파 포퓰리즘 등이 창궐하기 시작한 미국은 내부로부터 리버럴 민주주의의 헤게모니가 무너지고 있다. 하지만 동시에 양대 정당 중 하나인 민주당 및 혁신적인 다국적 기업군, 캘리포니아, 뉴욕 등 주요 도시를 중심으로 리버럴리즘의 새로운 가능성이 모색되고 있다. 바로 그린 뉴딜, 그린 마샬 플랜, 기본소득, RE-100 동맹(100% 재생에너지로 전력을 사용하겠다는 기업들의 모임) 등의 새로운 정책 아이디어들이다. 과거 뉴딜과 마샬 플랜은 2차 대전 이후 고전적인 시장 방임주의의 리버럴리즘을 국가의 공적 개입 및 자유주의적 국제 질서 구축의 진보적 리버럴리즘으로 바꾼 대전환점이다. 이 두 가지 대담한 아젠다는 프랭클린 루즈벨트라는 자유주의자가 노동 및 일부 국제주의 자본과의 정치연합을 통해 레닌이라는 사회주의자 및 히틀러라는 파시즘과의 이념 전투에서 승리한 결정적 이유이다. 오늘날 그린 뉴딜과 그린 마샬 플랜은 사회주의나 파시즘이 아니라 인류절멸과 투쟁하기 위해 전시적 비상 동원 조치를 구상한다. 애플, JP 모건 등 일부 혁신적 다국적 기업들은 RE-100 동맹을 통해 이 연합에 가담한다. 과거 기본소득은 70년대 닉슨이라는 공화당 대통령조차 심각하게 검토할 수 밖에 없었던 미국판 복지국가론이었다. 오늘날 기본소득은 과거의 빈곤과의 전쟁의 부활이자 기후위기가 야기할 미래 재난 대책이다. 오늘날 트럼프 시대에도 불구하고 다른 한편으로 진보적 리버럴리즘이 새로이 부활하고 있는 것이다.

이 새로운 리버럴리즘의 부활은 과거 뉴딜 레짐이 노동과 일부 국제주의 자본의 연합 및 동시에 흑인 등에 대한 인종주의적 배제 전략이라는 모순을 담고 있는 것처럼 마찬가지로 많은 한계를 가진다. 과거 그린 뉴딜을 선구적으로 주창했던 오바마 정부는 파리 기후변화 협약을 성취하는 데 큰 기여를 하였다. 하지만 동시에 오바마 정부는 생태적으로 해로운 셰일 가스 혁명을 주도한 시기로 기록된다. 그리고 기후정의라는 점에서 보면 과거 닉슨조차 주창한 기본소득 등의 아이디어에서 한참 멀리 떨어져 있고 이민자 및 난민자들에 대해 강경한 노선을 취했던 시기이기도 하다. 오늘날 난민은 기후위기, 범죄, 불평등, 미국 주도 지구화 등이 어우러진 복합적 이슈임에도 불구하고 당시 주류 리버럴들은 ‘법과 질서’의 패러다임에서 크게 벗어나지 않았다. 비록 오바마는 파리 기후변화 협약 비준을 강조하며 미래세대에 대한 책임을 수사학에 동원하였지만 이는 세계관의 전환이라기보다는 인상적인 레토릭에 가까웠다. 생태적(Integral) 영성과 정의를 강조한 교황의 놀라운 세계관 제시 및 토마스 베리와 같은 생태주의 그룹과 미국의 주류 리버럴리즘 세력은 너무 멀리 떨어져 있다.

과연 과거 오바마 진영보다 더 진보적인 오늘날 민주당 좌파, 혹은 민주사회주의자들도 어떠한 세계관과 정책 아이디어가 결합되어 있는지도 질문할 필요가 있다. 아직까지는 과거 자연환경주의자이면서 동시에 근대적 성장주의자였던 프랭클린 루즈벨트, 테오도르 루즈벨트 전 대통령의 세계관을 넘어서는 전환이 이루어지는지는 의문이다. 이러한 근저에는 후쿠야마의 역사의 종말 선언 이후 리버럴리즘의 근본적인 혁신에 대한 지적 게으름이 작용해 왔다. 최근 미국 주류 담론의 한쪽에서는 걸출한 자유주의 이론가인 존 아이켄베리 교수처럼 여전히 리버럴리즘의 탄력성을 방어하려고 한다(Foreign Affairs 2017). 다른 한편 제도권 정치영역에서는 엘리자베스 워렌 상원의원처럼 매우 구체적 정책 아젠다로 리버럴리즘의 혁신과 재구성을 추구한다(2018). 이 둘 다 매우 필요한 노력들이다. 하지만 결국은 새로운 세계관과 이야기 구조에 대한 심화된 노력이 풍부한 저수지로 바탕 되지 않으면 퇴행적 시도와의 경쟁에서 이기기 어렵다.

오래전 카치넬슨 교수는 리버럴리즘의 역동성 회복을 위해 공동체 구성원의 평등이라는 사회주의적 감수성의 결합을 강조한 바 있다. 그의 예지력 있는 경고는 오늘날 리버럴리즘이 기득권의 세계관으로 공격받고 있는 현실로 나타나고 있다. 오늘날 생태대의 이행기라는 새로운 조건에서 공동체 구성원의 평등을 위한 노력은 보다 전일적으로 확대할 필요가 있다. 이때 더 나아가 그 공동체 구성원간의 평등이나 혹은 동등한 권리에의 노력은 오늘날 리버럴 민주주의의 시원인 공화국의 어원(Res Publica-공적인 것)의 을 상기할 필요가 있다. 랑시에르가 지적한 것처럼 정치란 부단히 내적 경계를 타파해 나가는 운동이란 점에서 이 공화국의 어원에 기초하면서 우리는 사고를 확장해야 한다(2008). 이 어원은 공동체를 무조건적으로 인간 주체들만의 관계로 표현한 것은 아니다. 사실 조선시대에도 정여립, 동학의 선구적 공화주의 사상에는 인간중심주의와 사뭇 다른 우주론이 내재되어 있다. 오늘날 그런 뉴딜, 그런 마샬 등의 정책아이디어는 보다 생명공동체의 공존의 권리와 인간의 책임(수탁자)이라는 ‘기능적 우주론’, 신인간론, 지구법론이라는 새 헌정주의의 관점에서 지적으로 풍부화 되어야 한다. 필자는 이를 미국 건국의 사상인 공화주의(Republicanism)를 ‘생명 공화주의’(Bio-Republicanism)로 발전시키는 중요한 과제라 생각한다. 과거 미국 건국의 초기에 대한 자유주의, 공화주의 대논쟁처럼 오늘날 지구적 리버럴리즘이나 혹은 생태적 사회주의의 혁신을 추구하는 이들은 소위 생명 공화주의적 기조와 그 구현 형태를 중심으로 대논쟁과 실험에 뛰어들어야 한다. 오늘날 서구식 리버럴 민주주의와 중국식 현자의 통치기제의 단순한 대립은 보다 깊이 있는 세계관의 탐구 속에서 새

로이 재구성될 필요가 있다.

## 2) 생명공동체 레짐 아이디어의 이용가능성과 보유자

어떤 정책 아이디어가 성공하기 위해서는 먼저 사회적 요구가 있어야 한다. 이 점에서 한국 정치의 원형인 미국과 비교하면 한국은 이중적이다. 오늘날 미국 내 리버럴 엘리트들 사이에서의 기후위기에 대한 관심과 열정은 날로 증가하고 있다. 예를 들어 민주당 예비경선에 참여하는 유권자들의 관심도에서 기후위기 이슈는 2위를 차지하는데 이는 전례 없는 상황이다. 존 인슬리 워싱턴 주 전 주지사처럼 단지 기후위기라는 한 가지 이슈만을 선거운동의 주제로 삼은 후보의 출현도 마찬가지로 전례 없다. 기후위기는 물론이고 영성적 세계관으로의 전환을 이야기하는 매리안 윌리엄스라는 후보의 등장과 시민들의 관심도 이례적이다. 이는 신재생 에너지의 경제적 가능성에 대한 해계모니적 기업계의 동향과도 유관하다. 아이오아 등지에서 신재생 에너지는 경제적 활력의 핵심으로 등장하고 있다. 그리고 애플 등 지구적 해계모니를 가지는 다국적 기업들은 신재생 에너지 기반으로 세계경제의 재편을 꿈꾼다. 그리고 GM 등 기존 탄소 기반 산업계들은 다가오는 기후위기에 대한 대비 속에서 새로운 전환을 차근차근 준비하고 있다. 이러한 전환 노력의 저변을 이루는 것이 지식계이다. 과학계는 물론이고 사회과학에서도 기후정의는 중요한 화두로 부상하고 있다. 한 때 토마스 피케티 저작의 지구적 유행처럼 불평등이 학계의 가장 중요한 화두로 떠올랐지만 오늘날 불평등과 기후정의는 연관된 주제로서 함께 논의되고 있다. 각각 정치경제학 및 분배와 정체성 정치학의 걸출한 이론가인 프레드 블록과 낸시 프레이저의 최근 이론의 초점이 기후정의와 자본주의로 모아지는 것은 의미심장하다 (Block 2018; Fraser 2018)

지적 해계모니를 가진 국가인 미국에 비하면 한국은 아직 리버럴 정치영역, 기업계, 과학 및 사회과학 지식계, 사회운동 등에서의 기후위기에 대한 관심과 연구가 극히 미흡하다. 아직도 제도권 정치영역에서 생태위기는 여러 이슈 중 하나의 영역으로 취급되는 경향이 있다. 최근 전 지구적인 RE-100 동맹의 위협적 등장 속에서 한국 기업계는 비로소 대응을 본격화하기 시작했다. 학계에서는 일부 용기 있는 목소리가 제기되기 시작했지만 여전히 IPCC라는 지나치게 신중한 지구적 합의를 넘어서는 대담한 문제의식으로 나아가지는 못한다. 사회과학계에서 기후위기나 생태는 아직 영향력 있는 연구를 충분히 양산하고 있지 못하다. 아직 기후위기는 사회운동 영역에

서 주로 환경운동의 과제로 인식되는 경향이 있다.

하지만 다른 한편으로 주목할 점은 한국의 시민사회 지형이 가지는 소용돌이의 에너지이다. 서구 리버럴리즘의 쇠퇴, 혹은 붕괴에 대한 점증하는 논의와 정반대로 한국은 이 에너지가 상승 기류이다. 미국은 비록 현 정치제도의 마비와 작동 실패에 대한 논의는 풍성하지만 근본적 재구성에 대한 논의는 빈약하다(Levinson and Balkin, 2019). 현상유지 관성을 가진 기존 헌법적 제약 속에서 새로운 상상력은 봉쇄된다. 반면에 최근 한국의 ‘촛불 혁명’ 이후 기류는 마치 불가능을 요구하라고 외친 68혁명 이후 서구를 연상하게 한다. 즉 근대 초기의 패러다임을 넘어 개인의 존엄, 소수자의 자기표현, 인권, 환경 등 탈물질주의의 새로운 가치 기반의 논의가 백가쟁명처럼 일어나고 있다.

‘촛불 혁명’은 비록 혁명이란 표현을 사용했지만 사실 기존 헌정적 질서 내에서의 운동의 성격을 가진다. 하지만 영어로 헌법이란 제도적 헌법이란 의미와 동시에 구성해나가는 과정을 의미한다. 촛불 혁명의 헌정주의 운동은 종료된 것이 아니라 향후 30년, 새로운 헌정적 레짐의 구성과정이 될 수 있다는 점에서 진행형 혁명이라 할 수도 있다. 이러한 아래로부터의 역동적 에너지를 애커만 교수는 과거 민중 헌정주의(people constitutionalism)라 칭했다(1993). 마치 과거 87년 시민항쟁 이후 30년처럼 향후 또 다른 30년간 이어질 수 있는 새로운 구성과정(김예슬 2017)에서 한국은 기존 대통령제의 원형인 미국의 세계관과 그 구현으로서 정치모델을 넘어서는 새로운 상상력의 실험의 공간이 열렸다. 우선 중요한 것은 이 기회구조를 인식하고 기존 선거법 개정 등의 관성을 넘어서는 새로운 정책 아이디어의 이용가능성을 높일 체계적 아이디어이다.

앞에서 일반적 프레임으로 살펴본 것처럼 생명공동체 레짐의 정책 아이디어로서 이용가능성을 높이기 위해서는 3가지 측면에 대한 구체적 인식들을 제시해야 한다. 대의제 민주주의와 다른 세계관을 제시해야 하며 사회정의의 영역에서 규범적 내용을 도출해야 하고 정책의 인과적 믿음으로 경제의 지속가능성과 사회통합의 선순환 관계를 밝혀내야 한다. 이 생명공동체 레짐의 세계관을 보여주어야 하고 이의 문화적 상징성을 시민들로부터 인정받아야 할 것이다. 이를 통해 시민들이 정치적 지지에서 자신의 정체성을 확인받고 깊은 감정적인 동질성과 충성심을 가지게 되어야 할 것이다. 정의와 불의의 구분에 대한 규범적 아이디어를 제공할 때 지속가능한 생명공동



체 레짐이 많은 설득력을 얻을 것이다.

우선 이 생명공동체 레짐의 세계관은 한국에 수출된 기존 미국의 정치원형이 근거하고 있는 세계관과 대비되는 자신의 포괄적 비전과 이야기 구조를 가져야 한다. 기존 메디슨, 해밀턴 등이 주도한 미국 대통령의 설계에는 시간, 지구행성 공동체, 지역이라는 세 가지 차원에서 치명적 결함을 내장한다. 첫째 시간이란 측면에서 메디슨적 대의제는 민중, 엘리트, 법관이라는 현재의 지형만 존재할 뿐 미래라는 범주는 배제되어 있다. 한스 요나스의 생태 철학처럼 미래에 대한 책임이 규범과 제도 속에 포함되지 않는 대의제는 필연적으로 기후위기를 야기시킨다(1994). 둘째로 이와 연관된 쟁점으로 리버럴리즘은 인간의 자연권을 중시할 뿐 지구 공동체를 구성하는 다양한 주체들을 배제한다. 이들은 인간의 자연권도 결국 상상된 허구일 뿐인데 이를 신성시하면서 ‘권리를 가질 권리’를 인간에게 주로 귀착시킨다. 오늘날 랑시에르, 발리바르 등의 이론가들은 리버럴리즘의 권리 대상에 대한 부단한 확장을 시도한다. 심지어 라투르는 이 권리 대상에 인간이 아닌 사물을 주체로 포함시킨다(그레이엄 하먼, 2019).

마지막으로 지역이란 범주에 대한 새로운 사고가 필요하다. 큰 선거구와 강력한 연방정부, 금융계를 중시한 메디슨과 해밀턴의 소위 연방주의 사상은 탁월한 엘리트의 통치를 강조한다. 이들은 제퍼슨 등 작은 선거구와 소농 공동체주의, 엘리트와 민중의 유사성을 강조한 이들을 반연방주의로 몰아 사상적, 정치적으로 패배시켰다. 오늘날 이 메디슨과 해밀턴의 사상은 미국을 물질적으로 풍요롭게 했고 제국으로 도약시켰지만 이제는 빈번한 위기를 내장하고 생태대로의 이행의 계곡으로 작용한다(안병진 2008).

이 작은 공동체의 소중함을 제거한 지역성의 또 다른 차원은 국가 주권의 확장의 문제이다. 오늘날 리버럴리즘은 소규모 공동체의 제한성, 배타적 애국주의의 팽창을 극복하기 위해 시민 민족주의, 혹은 공화주의적 애국주의 관념과 결합했다. 이는 다양한 스펙트럼을 지니지만 공통적으로는 종족적 일체감보다는 다원적이고 자유로운 공화국에 대한 시민으로서의 믿음, 자부심과 연대감에 기반한다. 하지만 지구행성은 조국을 가지고 있지 않다. DMZ의 우거진 숲이 국가적 경계를 고려하며 자라지 않듯이 말이다. 오늘날 리버럴리즘은 단지 국내의 공유 공간(communs)만이 아니라 국가라는 지역성을 넘는 지구법적 영역에 대한 존중과 기존 시민 민족주의 세계관

사이에서 새로운 창조적 재구성을 요구받고 있다. 과연 한국의 리버럴 진영은 국가 주권에 대해 어떤 체계적 세계관을 가지고 있는가에 대답할 수 있어야 한다. 그리고 단지 한국 정치의 원형인 미국 모델이 주로 근거하고 있는 시민민족주의를 넘어서 세계관을 고민해야 한다.

위의 시간, 지구행성 공동체, 지역의 세 가지 차원으로 구성되는 새로운 세계관은 이를 구현하는 정치 레짐에 대한 새로운 상상력을 가능하게 한다. 한스 요나스의 시간 개념과 지구공동체론은 우리로 하여금 현재의 다양한 세력의 인간 주체들만이 아니라 미래의 인간과 주체들을 현재의 정치 레짐에 끌어오도록 요구한다. 말하자면 현재의 시간대를 대표하는 3부에 4번째의 차원이 도입될 필요가 있다. 그간 한국에서는 상원이나 정당명부식 선거법 개혁 등이 주요 정치 아젠다로 상정되었다. 하지만 이 개혁안들은 모두 현재성을 반영할 뿐이다. 물론 최근 연구에 따르면 유럽식 정치모델이 미국식 보다 기후위기 대응에서 더 효능감이 높다고 지적한다(Harrison and Sundstrom 2010). 그리고 상원은 보다 지혜로운 현자들의 미래에 대한 장기적 시야를 촉진시키는 제도이다. 하지만 기후 위기라는 긴급성의 시대에 미국 모델을 유럽 모델로 바꾼다 하더라도 결국 시간성의 문제가 대두된다. 그리고 오늘날 미국의 상원은 장기적 미래에 대한 현자의 역할보다는 현상유지의 기능에 더 가깝다. 오늘날 전환의 정치는 이 시간성을 구현하기 위한 제 4부의 창설, 정부 내 과학자들 중심으로 지구행성의 한계라는 관점에서 정책을 진단하고 다양한 시나리오의 미래를 준비하는 강력한 권한의 미래부(소위 ‘4차혁명’이라는 기술주의 부서가 아니라) 등 아이디어와 그 작은 실험들을 축적할 필요가 있다. 이 시나리오에는 재난이라는 예외 상황에서 리버럴 민주주의의 장점을 지키면서도 어떻게 비상조치들을 실행할 것인가를 포함하는 다양한 구상들이 준비되어야 할 것이다.

오늘날 미래세대인 청년들을 임파워시키는 논의가 증가하는 것은 바람직하다. 하지만 단지 현재적 지형이 아니라 이 시간성의 세계관 측면에서 접근할 필요가 있다. 단지 이익집단 중 하나의 추가가 아니라 미래 지구공동체의 수탁자 입장에서 미래세대의 역할을 규정하는 것이 중요하다. 그런 점에서 제 4부나 미래부, 혹은 그 전 단계로서의 특별 위원회가 실험된다면 다양한 미래세대 및 과학자, 그리고 지구공동체의 다양한 권리를 대표하고자 하는 이들의 구성이 필요하다. 이 의회는 미래 지구와 다양한 주체들에게 큰 타격이 될 수 있는 어떠한 아젠다에 대해서도 비토권을 가지고 사회적 공론화를 촉발할 수 있을 정도로 강력해야 한다.

지역이란 측면에서 정치는 과거 제퍼슨적인 사상이 도입될 필요가 있다. 갈수록 심각해지는 기후위기는 작은 공동체와 생태적인 농업과 수자원 기반의 구축이 재난으로부터의 복원력 회복에서 사활적이지 않더라도 심지어 국가안보 이슈임을 시사한다. 그리고 이 지역성의 범주는 단지 국가 내에 국한되지 않는다. 기후위기 공동 대응과 생태적 경제 질서 및 생명권 구축이라는 이슈를 중심으로 한반도, 아시아 태평양 지역의 거버넌스는 오늘날 부활하는 배타적 애국주의와 신냉전의 추세와 맞설 강력한 면역체이다. 앞에서 언급한 호주 보고서는 기후위기의 도래가 군사 안보 차원에서도 사활적 시사점을 가진다고 언급한다. 이는 군과 안보 영역이 국가 간 갈등의 나선형을 유발할 수도 있지만 동시에 국가의 영역을 넘어서는 기후위기에 공동 협력의 기반을 구축하는 재난과 예방적 평화 활동으로 전화될 수 있다는 의미이기도 하다. 미국, 호주, 일본 등의 자유민주주의 동맹 국가는 물론이고 북한, 중국, 러시아 등과 기후위기가 파생하는 다양한 쟁점을 미리 공동 연구하고 시나리오 플래닝을 모색하며 협력하는 과정의 설계와 축적은 신한반도체제론, 신남방정책 및 아태 전략의 핵심이 되어야 한다.

여기서 간과해서는 안 되는 점은 기존 미국 건국의 시조들이 정치 디자인의 제도적 배열보다 이를 굳건히 유지할 시민적 문화가 더 중요하다는 것을 간파했다는 점이다. 마찬가지로 생태대로의 이행은 이 세계관이 마음의 습속이 되고 매력적 삶의 방식이 되지 않고는 기존 민주주의 상상력 넘어서기 힘들다. 생태적 공유 공간과 시민 교육, 교육 기관의 전면적 재편 등은 생명공동체 레짐으로의 전환 및 지속가능한 마음의 에너지를 만들어 낸다. 1989년 동구의 사회주의 정권을 몰락시킨 가장 큰 요인은 비무장 대중 저항이 장기집권의 사회주의 정권을 무너뜨릴 수 있다는 대중적 믿음이 확산된 것에 있다. 철권통치조차 시민들의 믿음 앞에서 비폭력에도 붕괴했던 것이다. 기후위기에 대한 대안이 생명공동체 레짐이라는 대중적으로 공유된 믿음이 형성되면 실질적 제도화가 가능할 것이다.

생명공동체 레짐은 레짐이란 단어가 표현하듯이 매우 포괄적이다. 즉 단지 정치적 디자인으로만 시도할 때 성공하기 어렵다. 특히 성장주의 담론이 지배적인 한국 상황에서 설득력을 가지는 데 무엇보다 중요한 것은 지속가능한 경제의 미래에 대한 공유된 믿음을 정책 담당자와 시민들 사이에서 이끌어내는 것이다. 지속가능한 발전이 아니라 지속가능한 미래는 성장주의가 지배하는 한국에서 쉽지 않다. 하지만 이

러한 인과성 믿음이 형성되는 경우에만 생명공동체 레짐이 한국에서 착근할 가능성이 높아진다. 이를 위한 중요한 매개고리 중 하나가 미국, 영국 등지에서 실험하고 있는 기본소득과 기초자본의 아이디어이다. 이 아이디어는 과거 기후위기가 본격화하지 않을 때 인간의 잠재력과 자유를 확대하기 위해 제시되었다. 그리고 오늘날은 주로 AI 출현 등 일자리가 사라지는 미래에 대한 예방책으로 제시되고 있다. 하지만 오늘날 기후 위기가 가속화되는 상황에서 이 진보주의의 관념은 더욱더 의미 있는 아젠다가 된다. 왜냐하면 기후정의가 구현되지 않는 경제 노선의 급진적 전환의 시도는 프랑스 노란 조끼 시위 사태처럼 역풍을 불러올 수밖에 없다. 사실 흔히 무조건적인 반대 시위로 오해하지만 노란 조끼 시위는 탈세와 대형 은행 해체, GMO 금지 등 나름대로 포괄적 정의의 문제를 제기하였다(나누는 사람들 20019). 그리고 이 기본소득과 기초자본의 아이디어는 이후 기후재난이 일상화될 상황에서 중요한 회복력의 기반이 된다. 앞에서 언급한 생태 농업 기반의 작은 공동체와 이 기본 소득과 자산 개념은 기후 위기 앞에서 탄력적인 회복력을 가지는 중요한 정책이다. 프레드 블록은 심지어 더 나아가 지구적 차원에서 회복력과 난민 사태 완화에 기여할 지구적 보장 임금(Global Guaranteed Income)을 현 시대 중요한 아젠다로 제안한다(2018;198). 한국은 이제 놀랍게도 7개의 3050 클럽 국가(인구 5천만 이상이고 1인당 국민소득 3만 달러 이상) 중 하나이다. 이러한 아이디어는 결코 서구 선진국 내에서의 담론만이 아니어야 한다. 한국은 서구와 달리 개인의 존엄, 다양한 소수자의 공존 등 리버럴리즘 가치와 에너지가 상승하고 있는 나라이다. 이제는 피해자와 중견국가의 소극성을 벗어나 새로운 보편주의적 세계관과 이야기 구조, 아젠다를 가지고 지구적 질서 재편에 능동적으로 참여해야 한다.

### 3) 생명공동체 레짐론의 장벽과 굴절

어려운 시대(Hard Times)는 위기와 기회를 동시에 제공한다. 오늘날 한국은 국내외적인 위기에 직면해 있다. 미국의 리버럴들이 새로이 추구한 포스트 케인즈주의 아이디어에 기반한 소득주도 성장론은 강력한 비판과 실행 상 어려움에 직면한 바 있다. 그리고 전 지구적 경제 불황의 예고 및 보호주의와 국수주의 분쟁의 일상화, 고령화 등 한국 모델의 일본화 경향, RE-100 동맹 등 해외 헤게모니 기업들의 도전, 기후재앙으로 인한 정치적, 경제적, 안보적 위기 및 더 나아가 최악의 경우 파국적 가능성 등 이루 열거하기 어렵다.

이 어려운 시대에 직면하여 대전환을 이루기에는 기존 정책의 고착성은 완강하다. 특히 한국의 경우 복지레짐이 상대적으로 취약하고 성장담론이 주류를 이루고 있는 사회이다. 사회세력 관계에서도 성장담론 중심으로 사고하는 집단들이 각종 정책을 입안하고 집행하는 데 주도적 역할을 하고 있다. 핵심 행정부(core executive)가 새로운 정책 아이디어를 주도하더라도 기존의 제도적 고착은 이 새 레짐을 한국적으로 상당히 굴절시킬 것이다. 기존의 성장담론의 고착성은 생명공동체 레짐으로의 안착에서 가장 중요한 굴절 요인이 될 것이다. 이는 기존 담론이 인식체계로서만이 아니라 우리사회에서 중요한 정치경제적 이해관계를 동시에 갖고 있기 때문이다. 성장담론이 아니라 하더라도 한국의 복지국가론은 주로 서구 근대의 진보주의론과 친화성을 지닌다. 이런 담론에서는 현재의, 그리고 다가올 생태적 위기 앞에서 기후 정의 및 공동체의 복원력을 가지게 할 기본소득이나 기초자본 등의 생태복지에 대한 문제의식이 약하다.

이러한 장벽 앞에서 전환적 정치를 추구할 정치가들의 임무는 막중하다. 현재 리버럴 정부인 문재인 정부와 이를 지지하는 지적 담론 및 네트워크는 주로 포스트 케인즈주의적 기질이 강하다. 아직은 블록이나 프레이저의 문제의식처럼 기후위기와 자본주의가 포괄적 이슈로서 다루어지기보다는 기존 환경운동의 확장에 가깝다. 이에 대한 문제제기와 긴장도를 부여하면서 함께 새로운 패러다임으로 진화해야 할 정의당이나 녹색당은 비록 그린 뉴딜이나 기본소득, 기초 자본들을 제기하고 있지만 정치적 주목도를 만들어 낼 쟁점화에 성공하고 있지 못하다. 그리고 한국의 보수주의 진영은 과거 생태적 보수주의를 통해 새로운 보수의 가능성을 보였던 미국의 테오도르 루즈벨트 대통령 시대와 달리 퇴행적 쟁점을 통해 정치 균열 구조의 후퇴를 촉진시키고 있다. 이들의 제도권 정치영역의 지적 수원지가 될 인적 네트워크라는 측면에서도 전환적 정치의 가능성은 잘 보이지 않는다.

현재 국제적으로 기후위기에 대한 논의를 주도하는 그룹은 2030년까지 향후 10여년을 결정적 분기점으로 보고 있다. 한국에서 전환의 정치는 촛불 혁명 이후 향후 이 10년간 제도권 내 및 시민사회, 그리고 지구적 연대를 통해 강력하고 새로운 흐름을 만들어 내야 한다. 10여년이란 사실 그리 길지 않은 기간이다. 전환적 세계관 및 리더십을 행사하는 이들을 체계적으로 만들어 내고 이들이 각 영역에서 힘을 가지는 과제는 더 이상 장기 과제가 아니라 당면의 긴급한 과제이다. 과연 우리가 이 10년을 어떻게 실천적으로 보내는 가는 후대의 역사가 냉정하게 평가할 것이다.

#### 4. 결론: 새로운 상상력을 위하여

위에서 우리는 일반적 정책 아이디어의 생성과 적용 메커니즘이라는 관점에서 생명 공동체 레짐의 가능성에 대해 간략히 살펴보았다. 지금 이 순간에도 지구는 폭염, 산불, 홍수 등 다양한 ‘사건의 진리’ 표출을 통해 기후위기의 파국을 경고하고 있다. 구테헤스 유엔 사무총장은 긴급하게 세계 정상들로 하여금 자신들의 기후 위기 대처 노력에 대한 대차대조표를 가지고 9월 23일 뉴욕에 모일 것을 촉구한 바 있다. 이러한 위기 상황에서 산업주의 문명의 발상지인 영국에서 비상사태 선언이 시작된 것은 전환의 희망적 징후라 할 수 있다. 그리고 튜베리 소녀는 많은 온실가스를 내뿜는 비행기 대신에 조그마한 요트로 대서양을 항해하며 미래에 대한 현 세대의 책임을

간절히 호소하고 있다. 과거 영국이라는 봉건적 모델에서 탈주하여 신대륙 아메리카에서 새로운 시작을 꿈꾸던 유토피아론과 전혀 다른 의미에서 그녀는 새로운 시작을 개시했다. 토마스 베리가 말한 기술대에서 생태대로의 이행은 이미 시작되었다.

하지만 위에서 살펴본 정책 아이디어 생성과 적용의 일반적 과정을 상기하면 앞으로 희망보다는 공포와 비관적 전망이 더 가능성이 높다는 사실을 부인하기란 어렵다. 오늘날 리버럴 질서에서 생명공동체 레짐으로의 이행은 고사하고 전 지구적으로 리버럴 민주주의가 후퇴하고 권위주의와 배타적 애국주의가 되살아나고 있기 때문이다. 과거 케네디 대통령은 62년 역사적인 아메리카 대학 연설에서 사실상 생태적 지구행성론을 선언한 바 있다. 그는 미국인이나 소비에트인이나 모두 같은 공기를 마시는 지구행성 기반을 공유하고 있음을 감동적으로 상기시켰다(안병진 2018). 하지만 불편한 진실은 이 역사적 연설이 미국과 소비에트, 그리고 쿠바가 3차 대전 직전까지 간 이후에야 비로소 가능했다는 점이다. 마찬가지로 오늘날 아직 현존하는 정치가들은 자신들의 아메리카 대학 연설을 할 준비가 되어 있지 않다.

과연 인류의 위기가 어디까지 도달했을 때 비로소 기회의 창이 열리고 전환의 정치가 현실적 담론으로 전화될 수 있을까? 위기가 임계점을 넘어서기 전에 전환의 정치를 현실화시킬 방법은 없을까? 그 작은 씨앗은 결국 토마스 베리가 말한 새로운 이야기 및 이를 반영한 정치적 상상력의 실험으로 시작할 수밖에 없다. 이제 우리는 민주주의의 세계관과 정치기제라는 한동안 ‘필요했던 허구’(necessary fiction—Yaron Exrahi의 표현, 2012)를 넘어서야 한다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 그레이엄 하먼, 2019. 『네트워크의 군주』, 갈무리
- 김예슬, 2017. 『촛불혁명』, 느린걸음
- 바츨라프 하벨, 2016. 『불가능한 예술』, 경희대학교 출판문화원.
- 안병진, 2008. 『민주화 이후 민주주의와 보수주의 위기의 뿌리』, 풀빛.
- \_\_\_\_\_, 2016. 『미국의 주인이 바뀐다』, 메디치.
- \_\_\_\_\_, 2018. 『예정된 위기: 북한은 제 2의 쿠바가 될 것인가』, 모던아카이브.
- \_\_\_\_\_, 2019. 『트럼프, 붕괴를 완성하다』, 스리체어스.
- 자크 랑시에르, 2008. 『정치적인 것의 가장자리에서』, 도서출판 길.
- 임소희, 2019. 『나누는 사람들』 1-2월 호, 나눔문화.
- 토마스 베리, 2008. 『토마스 베리의 위대한 과업』, 대화문화아카데미.
- \_\_\_\_\_, 2012. 『신생대를 넘어 생태대로』, 에코조익.
- H. 요나스, 1994. 『책임의 원칙: 기술 시대의 생태학적 윤리』, 서광사.

- Ackerman, Bruce., 1994. *We the People, Vol 1: Foundations*, Boston: Harvard.
- Block, Fred., 2018. *Capitalism: The Future of an Illusion*. Okland: University of California Press.
- Ezrahi, Yaron., 2012. *Imagined Democracies: Necessary Political Fiction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fraser, Nancy and Rahel Jaeggi., 2018. *Capitalism: A Conversation in Critical Theory*. Cambridge: Polity.
- Hirschman, Albert O., 1982. *Shifting Involvement*. Oxford: Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1989. "How the Keynesian Revolution Was Exported from the US, and Other Comments." Hall, Peter A., ed., *The Political Power of Economic Ideas*.
- Goldstein, Judith, 1993. *Ideas, interests, and American Trade Policy*. Ithaca : Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. and Robert O. Keohane, 1993. "Ideas and Foreign Policy :An Analytical Framework." in Goldstein and Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca : Cornell University Press.
- Gourevitch. Peter A., 1989. "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices," Hall, Peter A., ed., *The Political Power of*



*Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton : Princeton University Press.

\_\_\_\_\_.1986. *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.

Hall, Peter A., 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

Hirschman, Albert O., 1982. *Shifting Involvement*. Oxford: Blackwell.

\_\_\_\_\_. 1989. “How the Keynesian Revolution Was Exported from the US, and Other Comments.” Hall, Peter A., ed., *The Political Power of Economic Ideas*: Hall, Peter A., 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

---

생태대를 위한 PLZ 포럼 2019  
자연의 권리와 생태적 전환

PLZ Forum for Ecozoic Era 2019  
The Rights of NATURE and Ecological Transformation

---

## Session 1

### The New Values of Earth Governance and the Transition of East Asia

#### <Presentation>

- The Earth Charter, Global Governance  
and the Implementation of an Earth Ecological Constitution  
Dongsuk Oh (Professor, Ajou University School of Law)
- Creating New Environmental Governance  
through Recognizing the Rights of Nature  
Taehyun Park (Kangwon National University School of Law)
- Can Democracy Overcome the Climate Change?  
: Exploring the Potential of Biocracy  
Byong Jin Ahn & Chaewon Lim  
(Kyung Hee University Global Academy for Future Civilizations)

#### <Round Table Discussion>

- Klaus Bosselmann, Kumsil Kang



## **The Earth Charter, Global Governance and the Implementation of an Earth Ecological Constitution**

Dongsuk Oh (Professor, Ajou University School of Law)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2019

### **I. Call for a Change in the Constitutional Paradigm**

The constitution is the framework of the legal system that maintains the well-being and order of the people of the state, based on the territory of the “nation state” unit, and has been in use since the modernization of the West. A paradigm is a system of perception that fundamentally defines the views or thoughts of people in an age.

Earth jurisprudence has emerged because changes in the existing constitutional paradigm are needed and the limitations of the existing constitutional system have been revealed. The Earth is now in an existential crisis. Development by humans has caused severe damage and destruction, resulting in an irreversible and uncontrollable ecological crisis. However, from the perspective of human rights, we need to confirm the reality of “humanism” more specifically. The root cause of the global crisis is the capitalist system that infinitely pursues profits while instrumentalizing and sacrificing nature, as well as human beings.

## II. Earth Charter and Earth Governance

Bosselmann uses the Earth Charter as a starting point for discourse on the future an Earth ecological constitution. However, he distinguishes between global constitution as a pure ideology and global constitutionalism as a new form of international law. He believes that a new kind of transnational system, created by the interdependence of nation states, is announcing the emergence of global constitutionalism.

It is not surprising that the Earth Charter is at the transnational level, but the main question is who the subject is. It cannot simply be a collection of nations. In a sense, we need an “Earth Ecological Declaration” which is fundamentally different from the Earth Charter. It must be a declaration that motivates a paradigm shift.

It is not just a simple declaration. It is neither a national nor an international declaration. Rather, it should be a declaration of an international society – a community beyond nations. It is a declaration of a development system, regardless of whether nations are capitalist or socialist. It is a declaration of responsibility for “illegal” damage to the Earth, including past laws which masqueraded as legitimate. It is a declaration of responsibility depending on the degree of threat to the current global ecosystem. Taking precedence over ecologically destructive consumer behavior, this declaration calls for global ecological responsibility of companies that are producers of ecologically destructive materials and goods, especially those which are transnational.

The Earth Ecological Declaration is a declaration of responsibility as well as a declaration of rights. It is a matter of how to concretize the responsibilities of the industrial and developmentalist system, such as the responsibility of humans to other beings on the planet, the responsibility of developed countries to developing countries and the

responsibility of high energy-consuming countries. The Earth Ecological Declaration must be a declaration on behalf of those who represent the Earth itself, including all living things such as animals and plants.

The formation of global governance is a linking method that materializes the Earth Ecological Declaration. At first glance, one might think global governance refers to a world government with a single governance system, but that is a long-term goal which would be difficult to realize in the current moment of crisis.

On one hand, we should continue to spread the global governance paradigm based on the international organizations, including the United Nations, and various international treaties. On the other hand, we need to establish the basis of a new global governance that will take the point of view of global ecology and diagnose the present, forecast the future, and change the current reality.

Earth governance must be grounded in transitional justice, based on the restorative justice between “early development regions” and “less developed regions.” In order to preserve the earth’s ecology, it should be a linkage system that can actively resolve inequality in each region. Restorative justice is not simply a matter of monetary compensation for past faults. Dedication to the preservation of the Earth’s ecology should be recognized and honored first. Those who have lived and preserved our planet must be recognized as pioneers of ecological civilization, rather than as undeveloped or uncivilized.

To be more specific, according to the constitutional principle, global ecological governance constitutes the solidarity of all organizations that aim for global ecology regardless of the level of community, local government, nation state, or international organization. In terms of organizational principles, small-to-large decision making principles

should be adopted, based on restorative justice.

Transitional justice for restorative justice is not a problem of the past, but a concept of “the past, present and the future as one entity.” As a basis for governance, a declaration is an alliance of action beyond law. It is not a treaty between states or an agreement of an international organization that can be destroyed at any time. It must be a commitment – a pledge of one’s honor, and of one’s religious and philosophical beliefs – to take responsibility for the planet.

### **III. An Earth Ecological Constitution**

There are already constitutions containing the ideological seeds of an Earth ecological constitution. It could be patterned on existing constitutional philosophy, national goals, rights, and judicial approaches. Yet we would need something more.

The first is dignity and the value of life. If the greatest value discovered by humans until the advent of the modern constitution was that of human dignity, then the greatest value in the Earth ecological constitution would be “the value of dignity and life.” ontological principles, which recognize, confirm, and guarantee the dignity and value of all life, rather than human superiority, would be the supreme principle and value of the Earth Constitution.

The second is the principle of global peace. After two world wars in the early 20th century, humanity established the war prohibition principle between nations, but wars of aggression still take place. Global pacifism does not characterize the relations between nations and nations, races and races, and peoples and peoples, but it stands for peace between humans, other living things, and all beings, and opposes plunder and

destruction. Just as international human rights law puts human rights above national sovereignty, global pacifism puts the priorities of the rights of the Earth and peace on Earth first and foremost. The urgent task of global pacifism is to stop the destruction of the natural ecology on Earth and the destruction of all life, including humans. The principle of sustaining the planet, not sustainable development, is important.

Third is the matter of rights and responsibilities in the Earth ecological constitution. States, businesses and individuals would affirm, respect, and take responsibility for the Earth on the basis of the indispensability and inviolability of all beings on the planet. Everyone has the right to defend the planet, including the principles of preventing damage to the Earth and all life.

Fourth are the rights of nature and human responsibility. There is a pressing need for, not egocentrism, but the self-awareness of what to do as human being. Human beings have a basic responsibility for nature as they have basic rights and basic obligations with respect to power relations within the state.

The fifth is the minimum right to survival as a right and duty of coexistence. The development or transformation of Earth's nature for humans is limited to the minimum extent necessary for humanity to survive. The global problems and the marginalization caused by neoliberal globalization should be reduced, the issue of survival should be raised and those who are seeking new global ecological democracy should have the highest priority in decision making.

Sixth, it is necessary to create organizations and institutions that can implement the principles of the Earth Constitution. The question of rights inevitably results in judicial judgment. While the active role of the judiciary can be expected, it is not easy to make interpretations



which go beyond the letter of the law. An independent constitutional body is needed to identify the ecological values of the law and to carry out the actual legislative, administrative, judicial and diplomatic actions.

Independent constitutional bodies, while remaining part of civil society, should have some degree of legally binding decision or advisory authority over state institutions. Diplomatic authority is to secure the responsibility of earth governance and the theory of responsibility. These constitutional bodies would be responsible for establishing, coordinating, evaluating and improving policies such as conservation of natural ecology and respect for life, global warming and climate change, and animal protection, as well as engaging in education about natural ecological conservation. In order to protect the earth's ecology, a certain percentage of the total budget would be directed toward expanding state and shared property. Public funds would be used to induce the taking of ecologically friendly actions by companies, such as in energy.

## Creating New Environmental Governance through Recognizing the Rights of Nature

Taehyun Park (Kangwon National University)

PLZ Forum for Ecozoic Era 2019

### 1. Introduction

#### 1.1 Beyond the Holocene to the Anthropocene Era: Humankind as a Global Geological Force

We have entered the Anthropocene era. The term Anthropocene suggests: (i) that the Earth is now moving out of its current geological epoch, called the Holocene and (ii) that human activity is largely responsible for this exit from the Holocene, that is, that humankind has become a global geological force **in its own right**.<sup>1)</sup>

Within the Earth system, humanity is tied to the rest of the Earth's beings in a "fate community." Humans have become a global geological force in their own right, so it is mankind who determines the sustainable existence of this fate community. Human beings must properly control their influence on the Earth system for their own survival and for the survival of the rest of the Earth community. We have entered an era when global governance as a collective self-governing system is desperately called for.

1) Will Steffen, Jacques Grinevald, Paul Crutzen and John McNeill, The Anthropocene: conceptual and historical perspectives, *Phil. Trans. R. Soc. A* (2011) 369, p. 843

## 1.2 The Self-Transformation of the Philosophy of Law in the Anthropocene: Earth Jurisprudence

As a normative governing system, the law must make self-changes corresponding to the Anthropocene era. Thomas Berry said, “Earth needs a new jurisprudence,” and the term “Earth jurisprudence” was coined.

Earth jurisprudence is a philosophy of law and human governance that is based on the fact that humans are just one part of a wider community of beings and that the welfare of each member of that community is dependent on the welfare of the Earth as a whole.

Earth jurisprudence can be described as having four key elements. First, Earth jurisprudence acknowledges that **the universe is the primary lawgiver**. Second, Earth jurisprudence sees **the Earth as an interconnected community** and argues for a relationship-based existence between humanity and the rest of the Earth community. Third, the Earth community and all the beings that constitute it have **rights**, including the right to exist, the right to habitat or a place to be, and the right to participate in the evolution of the Earth community. The fourth element of Earth jurisprudence is the idea of **Earth democracy**.<sup>2)</sup>

2) Michelle Maloney. Rights of Nature, Earth Democracy and the Future of Environmental Governance, 2019.

## 2. The Rights of Nature

### 2.1. Stone's Theory of Legal Rights for Natural Objects

Natural entities have their own good or interests that humans need to be concerned about. In 1972, Stone argued in the paper *Should Trees Have Standing – Toward Legal Rights for Natural Objects* that the good or interests of these natural entities can be adequately addressed in terms of “rights” in human courts.

### 2.2 Thomas Berry's Discourse on the Rights of Nature

Thomas Berry also presented his original thoughts on the rights of nature in “The Origin, Differentiation and Role of Rights,” including that these rights are already existent, and that they are not created by human law but rather are created by the very act of the universe bringing forth its evolutionary processes. These rights of nature come from the same source as human rights – the universe itself.

## 3. The Rights of Nature and Environmental Governance

### 3.1 Nature's Intrinsic Value, Environmental Governance and Earth Democracy

Nature's intrinsic value is recognized as a core pursuit in environmental policy and management. We have laid on ourselves the moral obligation of respecting, considering and caring for this intrinsic value of nature, and have imposed on the environment certain behaviors that affect it adversely. As human power and abilities expand to the global level, a more stringent self-regulatory system is needed. We must recognize

non-human entities as having natural rights and govern ourselves based on this premise.

Many advocates for the rights of nature try to embed these rights within a framework of Earth democracy. Earth democracy has been defined as an attempt to infuse ecocentric ethics into deeper forms of human democracy and public participation. It promotes the idea that all human and non-human life forms are borne of Earth, and, as evolutionary companions, we all have a right to exist, thrive and evolve.

### 3.2 Law and Environmental Governance and the Rights of Nature in New Zealand

Legal developments in New Zealand in 2017 captured the world's imagination as the Whanganui River, Urewera Forest and, later that year, Mount Taranaki were all recognized as having "legal personality." Each of the three legal personality laws emerged from settlement agreements under the Treaty of Waitangi, which involved years (and, in the case of the Whanganui River, decades) of negotiations between the New Zealand government and the relevant Maori tribes.

New Zealand's Whanganui River is a sacred waterway to the Maori people. The Te Awa Tupua Act 2017 (Whanganui River Claims Settlement Act 2017) took effect in March 2017. Article 12 of the Act states that Te Awa Tupua is an indivisible and living whole, comprising the Whanganui River from the mountains to the sea, incorporating all its physical and metaphysical elements, and granted legal personality to the river.

The expression “Te Awa Tupua” is the Māori way of viewing the river as a whole, an integrated entity from the mountains to the sea. According to Māori customs, the river consists of the water, the riverbed, the tributaries, the banks, the flats, and the catchment area. The spiritual and physical connection of the Whanganui people to the river can be encompassed by the tribal proverb: “Ko au te awa. Ko te awa ko au,” which means, “I am the river, the river is me.” The concept behind Te Awa Tupua is that the river is not recognized as a geographical location, but rather that the river system is recognized having its own interests and intrinsic value.

Provisions of the agreement include the appointment of two Guardians, one by the crown and the other by the Whanganui people, to act on behalf of the Whanganui River and to protect its status, health and wellbeing. It also provides for the development of a set of values to recognize the inherent characteristics of the river and to serve as guidelines for decision-makers. With this, the stakeholders will identify issues for the river, consider ways of addressing them, and recommend actions to take place.

The Guardians, otherwise known as River Trustees, are required to be comprised of two to six people, appointed in equal numbers by the crown and the Whanganui people. Each Guardian must have the appropriate outlook and experience necessary for dealing with natural resource issues in a sustainable manner. The primary purpose of the River Trustees would be to promote and protect the Te Awa Tupua status and the health and interests of the Whanganui River. The Guardians will exercise landowner responsibilities in relation to that part of the riverbed currently owned by the crown. While possession of the public land along the Whanganui River has been transferred to the Guardians, this negotiation preserves the public rights of use and access to the river, as well as respects private property rights in the Whanganui

River region.

In recognizing the status of the Whanganui River as Te Awa Tupua, the crown is agreeing to protect the interests of the river for the benefit of: (a) first, the environmental, cultural and spiritual health and wellbeing of Te Awa Tupua; (b) secondly, the cultural, environmental, social, political and economic development of the Whanganui people; and (c) ultimately, Aotearoa (New Zealand).

### 3.3 A Regional Convention for the Rights of the Pacific Ocean

In November 2018 a group of researchers, lawyers and regional environmental and First Nations groups in the Pacific met at the University of Auckland to discuss the possibility of creating a Regional Convention for the Rights of the Pacific Ocean. A “Statement of Principles” has been created as a way of capturing the cultural and legal thinking that is spurring the project, and as a way of inviting interested people to become involved in the movement. This project represents the convergence of a number of different approaches to recognizing the rights of nature. It advocates for recognizing the Pacific Ocean as a living entity with rights to exist, thrive and evolve, and also recognizes the cultural traditions of people around the Pacific who have deep cultural and spiritual connections to the ocean. It places priority on implementing rights of nature at all levels of law and governance, including local communities, which is another reflection of how Earth democracy is being connected to rights of nature campaigns.

#### 4. Concluding Remarks

I think that environmental governance suitable for the Anthropocene is nothing but the establishment(or the establishment process) of a harmonizing relationship with nature. This new relationship reflects the recognition of natural values and inherent interests of nature in human values, and has true meaning and power when this respect for the values and interests of nature is expressed in legal form. I see the emergence of this governance through the recognition of the rights of nature.

In the case of the Whanganui River, it is recognized that the river itself has fundamental values and benefits. Guardians who identify and develop values and benefits through law are established. Through these Guardians the values and benefits of the river will be clearly distinguished from the values and benefits of human beings, and will appear in concrete form before us. Beyond the mere functionalist view of rights of nature as a new approach to environmental protection,<sup>3)</sup> new and more fundamental normative and ethical forms of relationships between humans and nature will be created.

As Hutchison argues, who will be recognized as a legal personality will be determined by those with social values, influence and authority. Legal personality defines what is important in our society, what has value, and allows us to determine which entities have rights and obligations.<sup>4)</sup> Current human law has granted the standing to bring lawsuits and other legal rights to corporations, trusts, marine vessels, and institutions that are not even living things.<sup>5)</sup> Can nature not be

3) Christopher Rodgers, A new approach to protecting ecosystems: The Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017

4) Abigail Hutchison, The Whanganui River As a Legal Person, 39 ALTERN. L. J. 179, (2014), at 180

5) Christopher D. Stone, Should Trees Have Standing?—Toward Legal Rights For Natural Objects,



added to this list?

Bosselmann speaks about global governance as a global commons management system in relation to the so-called global commons such as the air and the oceans. The core of global governance is “Earth Trusteeship.” Applying this idea to the DMZ would lead to the creation of joint trusteeship governance by the two Koreas. Bosselmann also said,

“As a dedicated Peace Park under joint trusteeship governance, the DMZ would not only symbolize commitment to world peace, but also commitment to Earth trusteeship. North and South Korea would create something entirely new not only for the Korean people, but for all humanity in our need for a peaceful, sustainable future.”<sup>6)</sup>

I would like to incorporate the idea of the rights of nature here. Instead of seeing the DMZ as a geographic and spatial concept, I propose seeing it as a life and peace community where humans and non-human subjects interdepend and coexist. This requires the imagination to see the DMZ itself as something new. Can we not take the Maori view (“**Te Awa Tupua**”) of seeing rivers as a whole and integrated entity from the mountains to the sea? Can we not have laws to institutionalize this?

45 S. CAL. L. REV. 450 (1972) at 452.

6) Klaus Bosselmann, Earth Governance: The State as Environmental Trustee, Keynote address, Earth Governance conference, People for Earth, Chuncheon, Korea, 20 September 2019, p.22

## **Can Democracy Overcome the Climate Crisis?: Exploring the Potential of Biocracy**

Byong Jin Ahn, Chae Won Lim

(Kyung Hee University Global Academy for Future Civilizations

PLZ Forum for Ecozoic Era 2019

### **1. The Era of Emergency Measures and the End of Liberal Democracy?**

The specter of emergency measures has reappeared in today's world of democracy. Emergency measures are increasing these days as even fascists call their opponents anti-democratic. How should we think about this bizarre situation where democracy, which includes concepts such as the representative system, public elections, and due process, exists alongside emergency measures in coordination with political decisions, exceptional circumstances, and emergency constitutions?

Emergency measures here do not refer to the oppressive governance mechanisms of past authoritarian days, rather to climate change emergencies proclaimed in various parts of the world, including the British House of Commons in May 2019. Carl Schmitt and Vladimir Lenin, whose names were disappeared for a while in today's world of democracy, are brought to mind as we face this unprecedented situation. Carl Schmitt – a notorious right-wing theorist who advocated fascism – mocked the hypocrisy and lethargy of liberal democracy and claimed that it overlooked the inevitability of the end of legal rule (Carl Schmitt 2007). Lenin, a leftist theorist who defended the inevitability of the proletarian dictatorship, was not hesitant to attack liberal democracy in this same respect. The era of Schmitt and Lenin has returned in our

time – “the end of history” – when the climate crisis threatens the end of humanity. Shearman and Smith suggested the limitations of popular electoral democracy and the need for elite rule in their book, “The Climate Change Challenge and The Failure of Democracy”(Shearman and Smith 2007). They were pessimistic about the possibility of resolving the climate crisis under the current regime, but today the problem is rapidly getting significantly worse. As of August 2019, the average global temperature has already risen by 1.1 degrees Celsius. Even a more than five-degree temperature rise scenario, which is enough to call a catastrophic disaster, is foreseen within this century (Breakthrough – National Center for Climate Restoration 2019). The Australian National Laboratory, which presented the scenario, surprised the world by emphasizing the active role of the military and security forces in emergencies. As though it were mocking the previous predictions of prominent scientists, the climate crisis is now even more pressing, and in light of this UN Secretary-General António Guterres appealed for “urgent aims and action” at this year’s climate change conference held on June 30 (Yonhap News, July 01, 2019). The scientific community, originally characterized by very careful assessment of future prospects, has also changed their rhetoric in recent years. There is now some talk about a major paradigm shift to prepare for the post-disaster age as the current crisis is inevitable (Wadhams 2017; Wallace–Wells 2019). Now, the era of the “new normal,” in which emergencies and exceptions have become the rule, has begun.

Recently, ambitious proposals that prepare us for this “new normal” era, such as the Green New Deal and the Green Marshall Plan, have been put forward in many countries. For example, in South Korea, some political forces such as the Green Party have accepted this necessity. However, those who are more cautious question how realistic the agenda is. Similarly, the presenters that have suggested ambitious proposals are somewhat skeptical as well, but their points are different

than the criticisms that are usually raised. This paper poses the following questions in the midst of the global ecological crisis: Is an ambitious economic program such as the Green New Deal or the Green Marshall Plan realistic without a corresponding shift in world view and political mechanisms?; Will the introduction of European-style electoral systems such as the post-Keynesian world view or proportional representation provide sufficient support for the Green New Deal and the Green Marshall Plan?; Wouldn't the economic program, which would carry this ambitious expectation, be stuck in the 'passion-disappointment' cycle trap as it continues to face real-world limitations, eventually generating revenge in the form of right-wing populism and patriotism?; Can the discourse of democracy, which has not even prevented Trumpism, be a source of new inspiration and passion?; If not, what are the policy ideas and institutional designs that go beyond the deeper democracy discourse?; What can the existing democratic discourse contribute, especially in East Asia where we are sliding toward an era of a new cold war and an economic war rather than coexistence through cooperation on climate change?

Not all the questions above can be answered in this short essay. Rather, we seek the insights which can come from asking questions which extend beyond the current framework of liberal democracy. The right answers will come if the right questions are asked.

The two of us believe that Thomas Berry's biocracy is where we can find our answers. Berry, who spent his life striving for the transition of modern society to the Ecozoic Era, did not use the term "democracy" because the word democracy comes from an exclusively human-centered view (Berry, 2006). Berry, who focused on establishing the value of an ecological world view, did not mention the specific design and operation of this regime beyond democracy. In this presentation, we intend to develop his legacy even though it may seem we are only taking baby

steps.

Some may argue that we are wasting time on a seemingly impossible project, the replacement of democracy discourse. However, today, when the premise of all existing policy ideas is broken, it needs to be remembered that at least the rightists in the United States have succeeded in politics that challenge the impossible. For example, the founding ideology of the U.S. has defined U.S. politics in a bipartisan manner based on the republican ideology of checks and balances. In recent decades, however, the right wing has destroyed the spirit of the United States with the Unitary Executive Theory of Schmitt, which is reminiscent of the imperial presidential system. This theory was applied using the September 11 terrorist attacks as justification, and water torture was legalized. Trump, who claims to be a revolutionary who overturns the established system, often relies on the discourse of emergency actions based on this theory (Ahn, 2019).

Liberalism (or republican ideology) has contributed to the development of human history through a variety of creative ideas such as checks on arbitrary rule, the rule of law, and the representative system. Recently, however, in competition for imagination and enthusiasm, liberalism has lagged behind opposing policy ideas such as jingoism and right-wing populism. Fortunately, recently theoretical and practical movements have started to become more inspirational.

Fred L. Block, a prominent follower of Polanyi, points out that the lack of imagination about the concept of capitalism and the possibility of a new transformative agenda prevents the challenges of a new creative transformation (Block, 2019). Leading a global student alliance strike in response to the climate crisis, Greta Thunberg has introduced a new category – the future and our responsibility for the future that liberalism has forgotten. Block and Thunberg’s avant-garde attempts provide us a platform for the restructuring of old ideologies such as liberalism and democracy.

In this presentation, facing the devastating climate crisis, we would like to raise the awareness of a new world view and political regime in the context of South Korea beyond economic programs such as the Green New Deal and the Green Marshall Plan. In order to do so, we will first examine issues that may arise in the creation and application of new ideas, such as Thomas Berry’s biocracy. Then, we will briefly explore the potential of biocracy in South Korea. The points raised in this article can be used as notes for further research.

## 2. Policy Conditions for the Implementation of Biocracy

### 1) Generation of Global Policy Ideas

#### (1) Dissemination of Policy Ideas

In the era of globalization, the academic epistemic community has become commonplace, with an emphasis on global dissemination and sharing of policy ideas and policy cooperation. “Policy idea” here does not simply mean a policy alternative in a technical field, but rather a national operating model or the base for a wide-ranging policy, as well

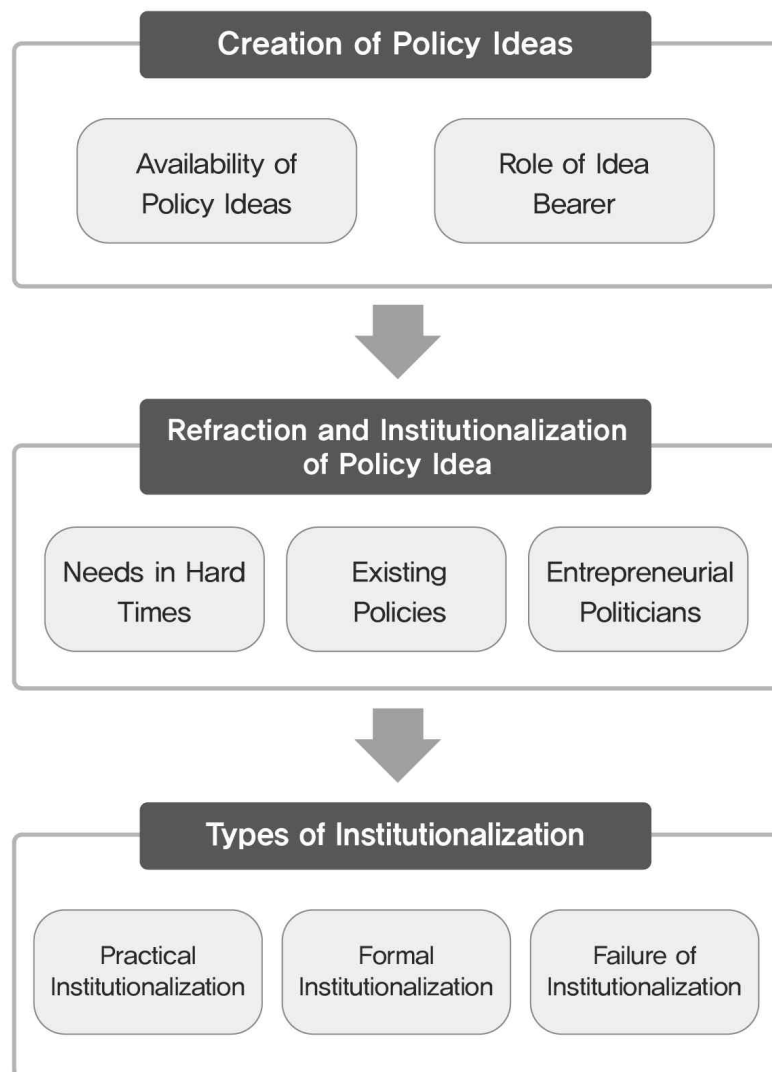
as a holistic perception of a philosophical world view or state view. It will be explained where it is used in a broad sense to encompass the legitimacy and interests of the policy as a whole, for example whether we support free trade or protectionism in economic policy (Goldstein & Keohane, 1993, 3–30). Biocracy belongs to the set of global policy ideas as it has its own unique world view and coverage beyond the political order of one nation. This can be understood not only as a policy alternative in the political terrain of Korea but also as an overall framework of alternative discourses on the policy ideas of modern representative democracies led by the West.

The global level discourse needs to look at the requirements and constraints of disseminating policy ideas after a newly emerging policy doctrine gains dominant influence within a particular country. In order for some policy ideas to have global impact, the elites of a particular country must first accept and institutionalize the ideas. These elites should be motivated to look for opportunities to spread new ideas (Hirschman, 1989: 351–353).

The reasons why new policy ideas are spreading internationally are, first, states facing national crises are bringing talented professionals to the table, providing a chance for new ideas to be naturally reflected in policy. Second, hegemonic states that first embraced such ideas could serve as powerful propagators. And third, wars and radical changes in regimes could provoke a break from past economic theories and policies (Hall, 1989: 389).

In other words, the international dissemination of new policy ideas implies an increase in policy idea bearers. It is a modern trend that these international policy ideas are embraced by the elites of the host countries beyond the indirect effects of the hegemonic state. They are learning theories and methods directly from universities and research institutes in the hegemonic state, and expanding their horizons.

<Figure> Institutionalization of Policy Ideas



## (2) Policy Idea Bearers



In the past, Keynesian economics differed from country to country because policy ideas were inflected by economic, political, and administrative variables unique to that country. In particular, the structure of political discourse in each society takes place within the context of a major bundle of political ideas, which is governed by the role of the appropriate government, a number of common political ideas, and collective memories of past policy experiences. Also, when policy idea bearers accept new policy ideas, they are influenced by the structure of discourse in their society and embrace ideas accordingly (Hall, 1989: 383).

Policy ideas are always practical, give meaning to action, and define the legitimate demands of individuals and groups for political or material goods. Belief is a guide to action and has a clear impact on action in disputes over strategic issues. A person who has a causal belief in a particular policy idea is called the policy idea bearer. The status of policy idea bearers is important (Goldstein, 1993: 12–15).

The position of policy idea bearers is important because those who pursue innovative politics also act on new ideas only when consensus has already been formed between the proponents and researchers of policy ideas. How and to what extent the new policy ideas are accepted is determined according to where the policy idea bearers are in the formulation and execution of the policy (Hall, 1989: 378–379). For complex political and economic judgments, politicians rely heavily on the advice of experts, i.e. policy idea bearers. In some countries, such advice is mainly given by career civil servants who monopolize official economic information and access to final policy decisions. In other countries, a new administration brings its advisors inside the administration and seeks broad advice from external economists. For example, in Sweden and Norway, where Keynesian ideas became internal government policy, the use of public committees and external experts is institutionalized in policy making. In the United States, the president has traditionally

hired a wide range of external experts as executive officers. In these countries, Keynesian economics was reflected in policy relatively quickly and extensively. On the other hand, Keynesian ideas have taken root very slowly in the U.K. where policies have been created by career civil servants who are primarily concerned with the control of public spending, and where the treasury has been filled by believers in classical economic theory who were negative about Keynesian ideas. In the U.K., Keynesian economics was accepted only under conditions such as war that forced external economists to be hired as government officials. In this regard, whether policy idea bearers dominate important positions in the policy-making process is also an important variable (Goldstein, 1993: 14).

In the future, the role of policy idea bearers will play an important role in the establishment of biocracy discourse – an entirely new idea – as was the case when Keynesian economics was introduced in Korea. The extent of diversity of the proponents of this discourse, the number of researchers generated in the academic world, and how the social discourse is led will have significant impact, as will the social status of the bearers of these ideas.

### (3) Availability of Policy Ideas

However, not all new policy ideas which are introduced are institutionalized. Rather, the domestic situation determines their acceptance. Biocracy is no different. Interest in policy ideas only increases when the demand for new policy ideas requires discourse. And in order for policy ideas to be convincing, policy ideas must be available in roadmap form.

In order for an idea to be institutionalized, two conditions are necessary. The first is that there must be a social need for new policy ideas, and the other is that policy ideas should be politically prominent. New ideas

should be available when changes in policy occur. This process must be carried out by well-placed elites who are politically salient and central to policy decisions. In particular, the content of ideas should not be overly complex, should be consistent with the general values of society or other political issues, and should be highly executable so as to attract innovative politicians (Goldstein, 1993: 14).

In order for a policy idea to meet these conditions, a road map is important. Policy ideas are defined as “shared beliefs” (Goldstein, 1993: 11–12). Policy ideas are shared causal beliefs – the cause–effect relationships of idea bearers. Causal ideas are closely tied to strategy. Causal ideas are road maps that show actors how to maximize their effectiveness, whether the benefits are tangible or not. Also, causal beliefs are usually associated with normative beliefs and therefore reflect fundamental values. However, not all causal beliefs are objectively valid. In some cases, the causal belief may be wrong.

Under uncertainty, policy ideas serve as “road maps” which explain the causes and consequences of a policy, thereby presenting alternative solutions to problems, providing trust, and guiding the selection of appropriate strategies.

Three kinds of ideas can be categorized (Goldstein, 1993: 8–11). First, policy ideas are world views in a broad sense. They are a conception of possibility, and are imbued with the symbolism of culture and deeply influenced by ideas and discourse. They bring profound emotion and passion as they include cosmology, ontology and ethics. Just as the great religions of the world offer a world view, so does modern scientific rationality. Ideas have a wide range of effects on human behavior when functioning as a world view. Thomas Berry, therefore, places great emphasis on a new narrative structure that reflects the ecological world view in the transition to ecological civilization (Thomas Berry, 2008:

118). Second, principled beliefs, which influence the nature of ideas, constitute normative ideas – specialized criteria for distinguishing right from wrong and justice from injustice. For example, it is a principled belief that human beings have the “right to free speech.” Third, ideas are causal beliefs in cause–effect relationships that have gained authority from the shared consensus of policy elites. These elites could be elders of a small rural group or an exclusive group of scientists. These causal beliefs provide individuals with guidelines on how to achieve their goals. Scientific knowledge, for example, tells us how to get rid of smallpox or how to reduce the effect of greenhouse gases on the Earth’s atmosphere. Similarly, in the fall of 1989, the collapse of the socialist regimes in Hungary and Poland showed the East German and Czech people that unarmed mass resistance could undermine entrenched reactionary regimes. Under these conditions, the efficacy of individual behavior depends on support from many others and on the existence of shared beliefs. Causal beliefs suggest strategies for achieving goals and are only understood within the context of a wider world view. These three characteristics are combined in one flow, and biocracy has power only when acquiring this shared belief.

## 2) Refraction and Institutionalization of Policy Ideas

### (1) Hard Times and Transformative Politics

A policy window opens in hard times. At times, momentous political events trigger change, and at other times innovation is ignored. What explains the demand for new ideas? In the case of economic policy decisions, three factors are important. Political leaders have the incentive to review current policies when there are external shocks such as war or international recession, population change, and when current economic policies fail to achieve desirable economic output. Fundamentally, this starts with the perception of the failure of current policies, political institutions, or both, which motivates political elites to change. At this time a political space and a window of time are created, and innovative politicians begin their search for new policy prescriptions (Goldstein, 1993; Gourevitch, 1986; Hall, 1986).

The role of politicians in the pursuit of political innovation or transformative politics becomes important in hard times. This refers to politicians who aim to go beyond the mere seeking of benefit for special interest groups (Weingast & Hall: 67). Raising the public's recognition of their political role is sometimes the main motivation for innovation. However, at other times, "big politics" or "the art of impossible" are the motivation rather than raising awareness (Vachlav Havel, 2016). Transitional politics is wide-ranging, from innovative political acts (often called political entrepreneurialism) to politics that seeks large structural shifts. It is likely that transitional politicians will gain public support when awareness of war, international recession, demographic change, or failure of existing policies increases. A political space and a window of time opens when denial of the legitimacy of existing policies and systems takes place. Biocracy is typical of political leadership in hard times in that it seeks a large structural transition.

## (2) The Stickiness of Existing Systems

New policy ideas are spread internationally through epistemic communities, and the spread of these ideas generates bearers of these ideas in other countries. A window of policy opens only when there is a social need for new policy ideas. However, the initial policy idea is never made into a policy. Policy ideas are refracted by the existing social environment and conditions. In the process of institutionalizing policy ideas, the refraction of ideas is inevitable.

Institutions are not microcosmos that simply and directly reflect the relationship of social forces, but rather refract social groups' preferences and power relationships. Social group preferences, including those of groups of government officials who interact within the system, are also constrained and further modeled in the larger institutional context. Organizations do not just transmit the preferences of specific groups; they combine, change, and refract the struggle between social forces. The state acts as a distorting mirror that reproduces an incomplete reflection of this conflict rather than merely embodying class conflict (Hall, 1986: 233).

Just as institutions are refracted by social forces, policy ideas are articulated by social forces and previous institutional inertia through institutionalization. The interaction between politicians and economic actors is refracted through institutions (Gourevitch, 1989: 89). As these actors interact, their preferences are expressed through policy ideas. Some actors insist on existing policy ideas and institutions, while others insist on new policy ideas. These policy ideas, too, are refracted in the process of institutionalization, morphing from their initial form through the effects of conflict and interests.

Since policy ideas are also refracted through institutions by interactions between politicians and economic actors, policies that are the result of their interactions do not simply mirror the relations of power. This means that the relations of power between social actors, the distribution of power, and the content and nature of political games being influenced by institutional arrangements result in one group standing above or below the other in the policy process. (Hall, 1986, 233; Gourevitch, 1989, 89).

Refraction and institutionalization of policy ideas takes place in relation to existing institutions. Therefore, understanding the stickiness of institutions is crucial to the institutionalization of policy ideas. The dominant ideas of an era are perpetuated through institutions (Goldstein: 1993), and are perpetuated through two paths. First, the institution forms part of the belief structure of politicians or bureaucrats, affecting how they respond to changes in the domestic or international environment or to changes in markets and technologies. It is in these situations in which policy stasis occurs. Second, institutions can perpetuate ideas by creating new constituents that influence individual incentives and support specific policies. This shows that ideas conceived in institutions not only influence the strategic choices of actors, but also affect their preferences. When ideas are institutionalized through these two paths, all political activities in the sphere of the system become biased, and as a result, policy becomes path dependent.

Once the institutional structure is established, it has the quality of being episodic and sticky in spite of changes in underlying social forces. Once an idea is institutionalized, the impact persists for a long time regardless of the efficacy of the idea. Moreover, the higher the institutionalization level of the policy idea, the longer and wider is its impact in the policy-making process. The reasons why the institutions are sticky are as follows. First, certain institutional structures grant

privileged status to specific individuals and groups. Second, individuals in the system try to preserve and protect their mission and responsibilities even when there are changes in the special circumstances that initially influenced the organization. Third, even if reforms are pursued, they are inevitably carried out within existing systems and structures. And fourth, the uncertainty of cost and benefit from change is high. The institutional structure is difficult to change unless the underlying forces of the system and the existing system are mutually beneficial as the existing system collapses in political and economic crises such as war or recession, or conflict over whether to maintain it or not (Krasner, 1983). In the age of modern industrialism, biocracy is faced with a series of very difficult and disruptive barriers, as well as the necessity of a massive realignment of fossilized political institutions.

### 3) Types of Layering of Institutions

Due to the sticky nature of existing institutions, it is common for them to not be able to cope with new policy ideas. The creation of new institutions is more difficult than the removal of old ones, and it is hard for new policy ideas to go beyond those that are strongly supported by existing institutions and interests. That is why a new policy idea is often synthesized with an old one rather than replacing it (Harris and Milkis, 1989: 48–49). The co-existence of new institutions and existing ideas in an organization is called the layering of institutions (Goldstein, 1993: 17–18).

The layering of institutions refers to an institutional phenomenon in which existing policy ideas and new policy ideas are merged, and can be generally categorized in three types. First, actual institutionalization replaces existing policy ideas with new policy ideas, the new ideas dominate, and the replaced policy ideas come to hold inferior positions. Second, formal institutionalization is the case where new ideas are



introduced into the system, but existing policy ideas still prevail and the new ideas are in a position of institutional inferiority. Third, there are policy ideas which are introduced by innovative politicians but fail to institutionalize due to the resistance of existing institutions. Biocracy will also follow one of these paths. Which path it takes will depend on the various factors discussed above.

### 3. The Potential of Biocracy and Possible Barriers

#### 1) Limitations of Discourse in Hegemonic Countries

The role of hegemonic countries with intellectual and political influence is an important factor in whether new policy ideas take root in global discourse. As in Hannah Arendt's claim that the American Revolution has a superior world view to the French Revolution's ideology, in the post-modern view the world's hegemonic state is the United States. Combining European republicanism, the Enlightenment, liberalism, democracy, and the ecology of native Americans, the U.S. has become the country leading the way into the future, and has had the characteristic of being an open platform from its beginning. The New Deal and the Marshall Plan were major turning points in America's rise to the dominant global position in terms of domestic and international liberal democratic values and institutions (Byong Jin Ahn, 2016).

In the U.S., which began to be dominated by insular patriotism, racism and right-wing populism after the election of Trump, the hegemony of liberal democracy has been broken from the inside. At the same time, however, new possibilities for liberalism are being sought by the Democratic Party, innovative multinational corporations, and major cities in California and New York. New policy ideas include the Green New Deal, the Green Marshall Plan, basic income, and the RE-100

alliance (a group of companies that aim to use 100% renewable energy). The New Deal and the Marshall Plan were the major turning points that transformed the liberalism of the classical laissez-faire market into a progressive liberalism of state public intervention and liberal international order-building. These two bold agendas were the decisive reasons why the liberal Franklin Roosevelt won the ideological battle against Lenin's socialism and Hitler's fascism through a political alliance with labor and some internationalist capital. Today, the Green New Deal and the Green Marshall Plan envision wartime emergency mobilization measures to fight against the annihilation of humanity, not against socialism or fascism. Some innovative multinationals, including Apple and JP Morgan, have joined the struggle through the RE-100 alliance. In the past, basic income was the American version of the welfare state, which even Republican President Nixon seriously considered. Today's basic income is a resurrection of the past war against poverty and future disaster preparedness that the climate crisis will cause. Despite the Trump administration, progressive liberalism has returned.

The revival of this new liberalism has many limitations, just as the New Deal regime contained the contradiction of a union of labor with some internationalist capital, and at the same time a racist exclusion strategy against blacks. The Obama administration, which played the leading role in a previous version of the Green New Deal, significantly contributed to the achievement that was the Paris Agreement. But at the same time, the Obama administration is written into history as having led the ecologically harmful shale gas revolution. Obama wasn't even interested in the basic income that Nixon proposed, and his administration was relatively rough on immigration and refugees. Although the refugee issues of today are due to a combination of factors such as the climate crisis, crime, inequality, and US-led globalization, the views of mainstream liberals to refugees in the past

focused only on the “law and order” paradigm. Although Obama stressed ratification of the Paris Agreement and mobilized responsibility for future generations, this was more impressive rhetoric than a shift in world view. The mainstream liberalism of the United States is too far from figures such as the Pope, who emphasizes “integral ecology” and justice, and from Thomas Berry.

Indeed, it is necessary to ask which world views and policy ideas are being combined by today’s Democratic leftists or democratic socialists, who are more progressive than the Obama administration of the past. It is still questionable whether the transition will go beyond the world view of former presidents Franklin Roosevelt and Theodore Roosevelt, both of whom were environmentalists and committed to modernization and growth. At the root of this has been the liberalism’s intellectual laziness with respect to fundamental innovation since Fukuyama’s declaration of the end of history. Recently, one side of mainstream American discourse, such as prominent liberal theorist John Ikenberry, still tries to defend the resilience of liberalism (Foreign Affairs 2019). On the other hand, Senator Elizabeth Warren, in the area of institutional politics, seeks to innovate and reorganize liberalism with a very specific policy agenda (2017). In the end, however, it will be difficult to triumph over regressive attempts without the firm base of a new world view and a new narrative structure.

A long time ago, Katznelson emphasized the integration of the socialist sensitivity of equality among community members in order to restore the dynamics of liberalism. His foresight warned of the reality of today’s attacks on liberalism by vested world views. Under the new conditions of ecological transition today, efforts toward an equality of community members need to be fully expanded. It is important to remember that the commitment to equality or equal rights among community members is *res publica*, the origin of the word republic. As

Rancière points out, we should expand our thinking based on this etymology and think of politics as a movement that breaks down internal boundaries (2008). This republic is not a representation of the community with respect to human beings alone. In fact, even in the Joseon Dynasty, the pioneering republican ideologies of Jeong Yeo-rip and Donghak were imbued with humanism and cosmology. Today's policy ideas such as the Green New Deal and the Green Marshall Plan should be intellectually enriched from the perspective of the right to coexistence of the life community and the responsibility of humans as trustees, i.e. from the perspective of a new constitutionalism featuring "functional cosmology," neo-humanism, and earth jurisprudence. We believe that it is an important task to develop republicanism, the foundational idea of the United States, into "bio-republicanism." Today, those seeking innovation in global liberalism or ecological socialism must engage in a great debate over bio-republicanism and make attempts at its implementation just as there were great debates during the process to found America. Today we need to go beyond simple confrontation between Western-style liberal democracy and the Chinese meritocratic governing system and engage in a search for a new, deeper world view.

## 2) Availability of Biocracy Ideas and Idea Bearers

In order for a policy idea to be successful, it must first have a social need. In this respect, Korea shows dual characteristics in comparison with the United States, the prototype of the Korean political system. Today, interest in and enthusiasm to deal with the climate crisis among the liberal elites in the United States is increasing day by day. For example, the climate crisis issue ranks second in voters' interest in the Democratic primary, which is unprecedented. The emergence of a candidate like the former Washington Governor Jay Inslee, whose only main campaign issue is the climate crisis, is also unprecedented.

Moreover, the emergence of a candidate – Marianne Williamson – who talks about the transition to a spiritual world view is extremely unusual. These developments are also related to the hegemonic corporate trends of the economic potential of renewable energy. In Iowa, renewable energy is emerging as the basis of economic vitality. Existing carbon-based industries and corporations such as General Motors are preparing for a new transition in light of the coming climate crisis. It is the intellectual community that underlies this transition effort. Climate justice has emerged as an important topic in social science as well as among scientists. For a time inequality was being discussed as one of the most important topics in academia, for example Piketty's work, but today inequality is being related to climate justice. It is significant that the ideas of theorists Fred L. Block in political economics and Nancy Fraser in distributive justice and identity politics are being brought into discussions of climate justice and capitalism (Block 2018; Fraser 2018).

Compared to the United States, a country with intellectual hegemony, the interests and research on climate crisis in Korea is still lacking in the liberal political arena, corporations, science and social sciences, and social movements. Still, the ecological crisis tends to be treated as one of several issues in Korean politics. With the recent emergence of the global RE-100 alliance, the Korean business community has begun to respond in earnest. Some in academia have begun to courageously raise their voices, but they have not gone beyond the overly cautious global agreement of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). In the social sciences, the climate crisis and ecology have not yet produced sufficiently influential research. The climate crisis still tends to be perceived mainly as the domain of the environmental movement.

On the other hand, however, what is noteworthy is the energy of Korean civil society. In contrast to the growing debate about the decline or collapse of Western capitalism, Korea's energy is rising.

Although the United States is rich in the discussion of the paralysis and failure of current political systems, the debate on fundamental reconstruction is poor (Levinson and Balkin, 2019). New imagination is blocked by existing constitutional constraints and the momentum of the status quo. On the other hand, the current trend in Korea after the “Candlelight Revolution” (where a massive wave of popular protest led to the removal of President Park Geun-hye) reminds us of the West after May 1968 in France. In other words, discussions on the basis of the post-materialist values, such as individual dignity, self-expression of minorities, human rights and the environment, are taking place beyond the paradigm of the early modern era.

The Candlelight Revolution in Korea, although having used the term “revolution,” was actually a movement within the existing constitutional order. In English, the word “constitution” means the institutional constitution and, at the same time, means the process of forming something. The constitutional movement of the Candlelight Revolution can be seen as, rather than an end, a progressive revolution that is in the process of forming a new constitutional regime. This dynamic energy, which originated in the people, is referred to as “people constitutionalism” by Ackerman (1993). In the new formation process (Ye Seul Kim, 2017) that can continue for next 30 years, as it was with the past 30 years since the mass civil protests of 1987, Korea has opened a space of experimentation that goes beyond the U.S. political model which is the basis for the existing Korean presidential system. The important thing is the systematic thinking that recognizes this opportunity structure and increases the availability of new policy ideas which go beyond status quo changes such as revisions to existing election laws.

In order to increase the availability of biocracy as a policy idea, it is necessary to focus on three areas: representative democracy and other world views must be presented, normative content must be drawn from

the domain of social justice, and the causal beliefs in policy must reveal the virtuous cycle of economic sustainability and social integration. The world view of this biocracy must be presented and its cultural symbolism must be recognized by the citizens. This will allow citizens to identify with the politics and attain a level of emotional congruence and support. Biocracy will gain wide acceptance when it provides normative ideas in the distinction between justice and injustice.

First of all, biocracy's world view should have its own comprehensive vision and story structure as opposed to the world view on which the original US political system exported to Korea is based. The existing conception of the U.S. president – significantly influenced by James Madison and Alexander Hamilton – has fatal flaws in three dimensions: time, the global planetary community, and region. First, in terms of time, the Madisonian representative exists in only the present through people, elites, and the judiciary, excluding the category of the future. As we see in Hans Jonas' ecological philosophy, a representative system that does not include the responsibility for the future in norms and institutions inevitably causes a climate crisis (1994). Secondly, liberalism emphasizes the natural rights of human beings and excludes various subjects that make up the global community. Although natural rights are only an imagined fiction, they are held sacred and have resulted in humans alone having “the rights to rights.” Today, theorists such as Rancière and Balibar continue trying to expand the liberal concept of rights, and Latour even includes non-humans as subjects with rights (2019). Finally, there is a need for new thinking in the category of region. Madison and Hamilton's so-called federalism, which focuses on large constituencies, a strong federal government, and financial circles, emphasizes superior elite rule. They defeated – ideologically and politically – small electoral districts, peasant communitarianism, and anti-federalists such as Jefferson who emphasized the similarities between the elite and the people. Madisonian and Hamiltonian thought enriched the United

States materially and helped it toward empire, but now frequent crises have resulted, as has a barrier to the transition to the Ecozoic era (Byong Jin Ahn, 2008).

Another dimension of locality that has removed the value of small community is the problem of expansion of national sovereignty. Today liberalism is combined with civic nationalism or republican patriotism to overcome the limitations of small communities and expand insular patriotism. It has a diverse spectrum, but is more commonly based on a belief, pride and solidarity as a citizen of a plural and free republic than tribal unity. But the planet Earth does not have a home country, just as the dense forests of the DMZ do not consider national boundaries when they grow. Today liberalism is called upon not only for domestic commons but also for a new creative reconstruction between the existing civic nationalist world view and respect for the global legal realm beyond national boundaries. Indeed, the liberal camp of Korea should be able to answer what their systemic world view is in terms of national sovereignty. And we must consider the world view beyond civic nationalism on which the US model, the basis of Korean politics, is built.

The new world view, which consists of three dimensions – time, the global planetary community and region mentioned above – enables a new imagination of the political regimes that embody it. Hans Jonas' concept of time and global community theory requires us to bring not only the humans and subjects of the various forces of the present, but also future humans and subjects into the present political regime. In Korea, major political reforms such as adopting a senate or expanding proportional representation have been proposed. However, all these reform proposals only reflect the present. Recent studies indicate that the European political model is more effective at responding to the climate crisis than the US model (Harrison & Sundstrom, 2010), and a



senate is an institution that promotes a longer-term view of the future. However, even if the U.S. model were changed to a European model in this era of urgency of climate crisis, the question of time always comes up in the end. Today the U.S. Senate functions more to preserve the status quo than to take a wise view of the future. Today's transitional politics needs to incorporate ideas and experiments such as the realization of the importance of future time, the assessment by government scientists of policies in the context of the limits of the planet, and the creation of a powerful Department of the Future (not the technocratic approach which is being used in relation to the so-called Fourth Industrial Revolution) that can prepare us for a future with various scenarios. These various scenarios should include how to implement emergency actions in a crisis situation while holding to the principles of liberal democracy.

It is desirable for there to be more discussion on empowering young people. But we should not just focus on the present. It is important to define the role of future generations as trustees of the future Earth community, and not just see them as an additional interest group. If a Department of the Future or a special committee as a pre-stage for these experimental organizations is to be tested, the coming together of different members of future generations, scientists, and those who want to represent the various rights of the Earth community is necessary. This committee should be strong enough to trigger social debate with veto on any agenda that could be a major blow to the future of the planet and its various subjects.

In terms of region, politics needs to introduce Jeffersonian ideas from the past. The increasingly severe climate crisis suggests that small communities, ecological agriculture and the protection of water resources are both vital and even national security issues with respect to resilience in recovering from disasters. The category of locality is not

limited to just states. Focusing on the joint response to the climate crisis, an ecological economic order, and the establishment of the right to life, governance on the Korean Peninsula and in the Asia–Pacific region is a powerful immunity against the emerging trend of insular patriotism and the New Cold War. The Australian report mentioned earlier notes that the advent of the climate crisis has life and death implications with respect to military security. This means that the military and security sectors may create a spiral of conflict between countries, but at the same time they can be transformed into a disaster–preventive peace effort that builds a foundation for cooperation in the age of climate crisis beyond territorial boundaries.

Together with North Korea, China, and Russia as well as liberal democratic allies such as the United States, Australia, and Japan, collaborating on the various issues derived from the climate crisis should be the core of new policy ideas such as the System Theory of the New Korean Peninsula, the New Southern Hemisphere Policy, and the Asia–Pacific Strategy.

What should not be overlooked here is that the founding members of the United States recognized the importance of a civic culture that would firmly maintain it rather than the institutional arrangement of political design. Similarly, unless the ecological world view becomes a way of life, it will be difficult to go beyond the existing democratic imagination and transition to the Ecozoic era. The creation of eco–sharing spaces, civic education, and the overall reform of educational institutions would make the transition to biocracy possible. The biggest factor of the collapse of the socialist regime in Eastern Europe in 1989 was the spread of belief that unarmed mass resistance could undermine the entrenched and powerful socialist regime. Even iron–fisted rule was overthrown by citizens’ faith and nonviolence. The institutionalization of biocracy will be possible if there is a popularly

shared belief that it is an alternative to the climate crisis.

Biocracy is, as the word suggests, very comprehensive. In other words, it is difficult to successfully implement when the only approach is a political design. The most convincing way to implement it in Korea, where the growthist discourse is dominant, is to bring about shared beliefs about a sustainable future economy among policy makers and citizens. A sustainable future, not sustainable development, is not easy in growth-dominated Korea. Only when this causal belief is formed, however, is it likely that biocracy will work in Korea. One important medium for this is the basic income and basic capital being tested in the United States and the United Kingdom. These ideas were proposed to expand human potential and freedom in the past when the climate crisis was not in full swing. Today they are suggested as a preventive measure for the future of job loss after the emergence of AI. However, in light of today's accelerated climate crisis, these progressive concepts have become more meaningful because radical attempts to shift the economic direction without corresponding climate justice can bring a negative reaction such as the yellow vest movement in France. Often misunderstood as an unconditional protest, in their own way the yellow vest demonstrators raised wide-reaching justice issues such as tax evasion, the dismantling of large banks and the prohibition of GMOs (Sharing People, 2019). Basic income and basic capital would provide an important basis for resilience when climate disasters become routine in the future. The ecological farming-based small community mentioned above and the concepts of basic income and basic capital are important policies that promote resilience in response to climate crisis. Fred Block suggested that a global guaranteed income, which would contribute to global resilience and mitigate the refugee crisis, is an important agenda for our present time (2018; 198). Korea is one of seven countries in the "3050 club" – having a population of more than 50 million and a national per capita income over \$30,000. Ideas such as this should

never be mere discourse in developed Western countries. Unlike the West, Korea is a country with rising liberal values such as the dignity of individuals and the coexistence of various minorities. It is now time to take an active part in reshaping the global order with a new universalistic world view, narrative structure and agenda.

### 3) Barriers and Refractions of Biocracy

Hard times provide both crisis and opportunity. Today, Korea faces a domestic and international crisis. Income-driven growth, based on post-Keynesian ideas pursued by American liberals, faces strong criticism and implementation difficulties. There are too many problems to list: a foreshadowing of global economic downturn; the normalization of protectionism and nationalist disputes; Japanese trends in Korea such as an aging society; challenges of overseas hegemonic companies such as the RE-100 alliance; political, economic and security crises caused by climate disasters; and the worst case scenario of total catastrophe.

In this difficult era, existing policies are too sticky to allow a major shift. In Korea, the welfare regime is relatively weak whereas growth discourse is dominant. In social power relations, groups that talk about growth discourse play a leading role in formulating and implementing policies. Even if the core executive is driving new policy ideas, the stickiness of existing institutions will refract the new regime. The stickiness of the existing discourse on growth will be the most important refractive factor in the acceptance of biocracy. This is because the existing discourse has not only an epistemology but also an important political and economic interest in our society. Even if it is not a discourse on growth, the welfare state theory of Korea is mainly compatible with Western modern progressive theory. In this discourse, there is a little awareness of concepts such as basic income or basic

capital, which would provide climate justice and community resilience in the current and oncoming ecological crisis.

The task of politicians to pursue transitional politics in the face of these barriers is overwhelming. The current liberal government, the Moon Jae-in administration, and the intellectual discourses and networks that support it, have a strong post-Keynesian disposition – the climate crisis is more an extension of existing environmental movements than inherently tied to capitalism as in Block and Fraser’s consciousness. The Justice Party and the Green Party, which must raise issues and the level of urgency, and evolve together into a new paradigm, are not succeeding in creating political attention despite pushing for a Green New Deal, basic income and basic capital. And South Korea’s conservative camps are promoting backward and divisive political structures through regressive issues rather unlike the U.S. President Theodore Roosevelt who showed the new possibilities of conservatism through ecological conservatism. In terms of the human networks that will be the intellectual source of institutional political sphere, the possibility of transitional politics is lacking.

At present, those leading the discussion on the climate crisis see 2030 as the decisive turning point. Over the next decade, transitional politics in Korea must create a powerful new trend through institutional and civil society and global solidarity. Ten years is not a long time. The task of systematically creating a transformative world view and empowered leadership in various fields is no longer a long-term task, but an urgent priority. History will judge how we spend the next decade.

#### 4. Conclusion: For a New Imagination

The potential of biocracy as a mechanism for generating and applying policy ideas has been reviewed briefly in this presentation. Even at this moment, the Earth is warning us of climate catastrophe through various “events and their truths” such as heat waves, wildfires, and floods. UN Secretary-General Guterres is calling for world leaders to bring their concrete plans to deal with the climate crisis and meet in New York City on September 23rd. The emergence of a climate emergency declaration in the UK, the birthplace of industrial civilization, is a hopeful sign of a transition. Greta Thunberg, instead of traveling to New York by air, which would produce a significant amount of greenhouse gas, headed across the Atlantic on a small yacht, earnestly calling for the current generation to take responsibility for the future. Her journey also represents a dream of a new beginning, though in a different sense from the utopian model of the past which represented a break from British feudalism and a new start in the new world of America. The transition from the Technozoic era to the Ecozoic era, as Thomas Berry called them, has already begun.

Recalling the general process of generating and applying policy ideas, however, it is hard to deny that fear and pessimistic prospects are more likely than hope in the future because of the global retreat of liberal democracy and the revival of authoritarianism and insular patriotism.

In his historic speech at American University in 1963, titled “A Strategy of Peace,” President Kennedy addressed the ecological global planetary theory. He touchingly reminded us that both Americans and Soviets share the same planet, breathing the same air (Byong Jin Ahn, 2018). However, today’s politicians are not yet ready to give their American University speeches.

Can the window of opportunity only be opened, and can the politics of transition only become realistic discourse, when mankind reaches the point of crisis? Is there any way to realize the politics of transition before we cross the tipping point? A small seed can only start growing with, as Thomas Berry said, a new story and the experiment in political imagination that reflects it. We must now go beyond what was for some time a “necessary fiction” (Yaron Exrahi, 2012). We must go beyond the democratic world view and its political mechanisms.

<BIBLIOGRAPHY>

- Hirschman, Albert O., 1982. *Shifting Involvement*. Oxford: Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1989. "How the Keynesian Revolution Was Exported from the US, and Other Comments." Hall, Peter A., ed., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton : Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. and Robert O. Keohane, 1993. "Ideas and Foreign Policy :An Analytical Framework." in Goldstein and Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca : Cornell University Press.
- Gourevitch. Peter A., 1989. "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices," Hall, Peter A., ed., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton : Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_.1986. *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter A., 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O., 1982. *Shifting Involvement*. Oxford: Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1989. "How the Keynesian Revolution Was Exported from the US, and Other Comments." Hall, Peter A., ed., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton : Princeton University Press.
- Hall, Peter A., 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas." Hall, Peter A., ed., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton : Princeton University Press