

중국 환경문제에 대한 재인식 -경제발전과 환경보호의 딜레마-

원동욱*

A New Understanding on Environmental Problems in China
- Dilemma between Economic Development and Environmental Protection -

Dong Wook Won*

국문요약

개혁개방정책에 의해 시장경제체제로의 신속한 전환을 진행해 온 중국은 현재까지 연평균 9% 이상의 놀라운 경제성장을 이룩하였다. 이와 대조적으로 같은 시기 중국의 환경은 급속한 도시화와 공업화로 인해 대기 및 수질 오염이 대량으로 발생하는 등 심각한 악화의 길을 걸었다. 중국은 현재 임계치에 달한 환경오염과 생태파괴로 인해 도리어 경제발전의 발목을 잡는 상황에 직면해 있으며, 이제 중국의 환경문제는 단순한 오염문제에서 벗어나 사회변동의 도화선이 되어가고 있다. 중국 환경문제의 근원과 배경으로는 우선적으로 개혁개방 이전 환경문제에 대한 중국 당국의 인식결여와 정치 및 이데올로기적 편향에 따른 그릇된 경제정책을 들 수 있다. 또한 개혁개방 이후 경제의 고속성장에 따른 약탈적 자원개발과 이용, 그리고 발전 속도에만 치중하고 지속가능성을 고려하지 않는 '경제우선주의'가 결국 중국 환경문제의 심각성을 더해 준 요인이자 특성이라고 할 수 있다. 이 외에도 중국의 방대한 인구나 빈곤문제는 환경문제의 가속패달로서 문제를 더욱 심각하게 만들고 있으며, 환경문제 해결의 어려움을 더욱 가중시키고 있다.

환경문제의 해결을 위해 중국 정부는 그간 관련 법·제도를 구축하였고, 환경투자를 강화하였으며, 제한된 범위이긴 하나 NGO 및 대중의 참여를 확대하고 있다. 하지만 이러한 중국의 노력은 발전단계의 제약에 따른 환경투자의 부족, 법 집행의 구조적 한계와 지방보호주의, 비정부조직(NGO)의 정치적 독립성의 한계와 대중 참여의 부족 등으로 실제적인 효과를 거두고 있지 못하다. 중국은 심각한 환경문제로 인해 국내외로부터 이중적 압력에 직면해 있다. 한편으로는 환경오염과 생태파괴로 인한 피해가 확산되면서

* 한국교통연구원 동북아·물류·경제연구실(leowon@koti.re.kr)

중국 대중들의 항의와 시위가 확대되고 있으며, 다른 한편으로는 국제사회 특히 주변국 가들에게 환경적 재앙을 불러일으키는 주범으로 인식되고 있다. 이러한 국내외적 압력에 직면하여 중국은 에너지 다소비형 업종의 구조개혁과 환경적 법 집행의 강도를 높임으로써 지속가능한 발전을 보장하는 '순환형 경제'를 모색하고 있다. 이러한 점에서 향후 중국의 환경문제를 해결하기 위한 지역협력은 보다 점진적이고 실제적이며 중국 자체의 문제해결능력을 제고하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다.

주제어 : 중국, 환경문제, 경제발전, 환경보호, 비정부조직(NGO), 지역협력

ABSTRACT

China has achieved great economic growth above 9% annual since it changed to more of a market economy system by its reform and open-door policy. At the same time, China has experienced severe ecological deterioration, such as air and water pollutions caused by its rapid urbanization and industrialization. China is now confronted with environmental pollution and ecological deterioration at a critical point, at which economic development in China is limited. Moreover, environmental problems in China have become a lit fuse for social fluctuation beyond pollution problems. The root and background of environmental problems in China, firstly, are its government's lack of understanding of these problems and incorrect economic policies affected by political and ideological prejudice. Secondly, the plundering of resources, 'the principle of development first' which didn't consider environmental sustainability is another source of environmental deterioration in China. In addition, a huge population and poverty in China have increased the difficulty in solving its environmental problems, and in fact have accelerated them.

The Chinese government has established many environmental laws and institutions, increased environmental investments, and is enlarging the participation of NGOs and the general public in some limited scale to solve its environmental problems. However, it has not obtained effective results because of the lack of environmental investments owing to the government's limit of the development phase, a structural limit of law enforcement and local protectionism, and the limit of political independency in NGOs and the lack of public participation in China. It seems that China remains in the stage of 'economic development first, environmental protection second', contrary to its catch-phrase of 'the harmony between economic development

and environmental protection'. China is now confronted with dual pressure both domestically and abroad because of deepening environmental problems. There are growing public's protests and demonstrations in China in response to the spread of damage owing to environmental pollution and ecological deterioration. On the other hand, international society, in particular neighboring countries, regard China as a principal cause of ecological disaster. In the face of this dual pressure, China is presently contemplating a 'recycling economy' that helps sustainable development through the structural reform of industries using too much energy and through more severe law enforcement than now. Therefore, it is desirable to promote regional cooperation more progressively and practically in the direction of building China's ability to solve environmental problems.

Keywords : China, environmental problem, economical development, environmental protection, NGO, regional cooperation

I. 머리말

“물고기도 얻고 곰의 발바닥도 또한 내가 얻고 싶어하는 것이다. 두 가지를 함께 얻을 수 없다면 물고기를 포기하고 곰의 발바닥을 취할 것이다.”(魚, 我所欲也, 熊掌, 亦我所欲也, 二者不可得兼, 舍魚而取熊掌者也.) 맹자 고자 상편에 나오는 고사의 한 구절이다. 오랜 세월이 흐른 지금 이 고사는 ‘경제발전’과 ‘환경보호’라는 두 마리 토끼를 모두 잡고자 하는 중국의 희망과, 어느 하나를 우선적으로 선택해야 하는 현실 그 둘 사이의 팽팽한 긴장관계를 잘 표현해 주고 있다.

경제발전의 그늘에는 항상 여러 문제들이 도사리고 있다. 그 중에서도 환경문제는 그 자체 뿐만 아니라 장기적으로는 경제발전의 발목을 잡아버리는 주요한 문제로 인식되고 있다. 1978년 이래로 개혁개방정책에 의해 시장경제체제로의 신속한 전환을 진행해 온 중국은 지금까지 연평균 9% 이상의 놀라운 경제발전속도를 보여 왔다. 그리고 이러한 경제의 고속성장으로 중국은 국민 소득수준이 제고되고 평균수명이 늘어나는 등 과거의 후진국형 사회체제에서 벗어나 중진국 수준의 ‘샤오캉’(小康)수준에 접근해 가고 있으며, 물론 일부 지역과 계층에 국한되기는 하지만 안락하고 윤택한 생활을 누릴 수 있게 되었다.

반면 같은 시기 중국의 환경은 심각한 악화의 길을 걸었다. 중국은 급속한 도시화와 공업화로 인해 대기 및 수질 오염이 대량으로 발생하면서 환경의 질이 급속히 내려가게 되었다. 1980년에서 2004년까지 중국의 도시인구는 1억9천만 명에서 5억4천만 명으로 급증하였고, 더욱 많은 사람들이 산업 및 도시오염이 심각한 지역에 생활하면서 오염피해로 고통스러워하고 있다. 환경문제에 대한 중국 지도부의 관심과 중시에도 불구하고 개발과 성장의 논리가 주도하는 오늘의 중국 상황은 자못 환경문제를 애써 외면하는 듯 보인다. 오늘날 중국이 취하려고 하는 ‘곰발바닥’(熊掌)은 과연 무엇인가? 경제발전인가 아니면 환경보호인가?

중국의 환경문제는 국내적 차원을 넘어 지역적 차원에서나 전 지구적 차원에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 산성비, 황사 등은 중국 내부의 주요한 환경문제이자 월경성(越境性) 이동을 통해 동북아 지역 전체로 확산되는 지역환경문제로 인식되고 있다. 동북아 월경성 오염문제의 주범으로 간주되고 있는 중국이 자국의 환경문제를 어떻게 인식하고 그 문제의 해결을 위해 어떻게 노력하고 있는가는 결국 중국 이외에도 한국을 포함한 주변국가의 이익에 중대한 영향을 미친다고 할 수 있다.

중국은 현재 환경관련 투자를 계속적으로 늘려나가고 있으며, 환경문제의 장기성과 심각성의 주요한 요인인 에너지 다소비 업종 개혁을 골자로 하는 경제의 구조조정과 이를 통한 ‘순환형 경제’ 등 성장 방식의 변화를 모색해 나가고 있다. 또한 최근 중국 국무원은 ‘과학적

발전관 실현을 위한 환경보호 강화 결정」을 공포하여 각급 지방정부의 환경보호 책임제를 강화하는 한편 환경관련 NGO들과 연계하여 전국 규모의 환경감시 네트워크를 구성하는 등의 환경문제를 해결하기 위한 여러 친환경적 조치들을 취하고 있다.

다른 한편 산성비 및 황사 등 월경성 환경문제에 대한 구체적 언급을 회피하고 이 문제에 대해 비교적 수동적인 입장을 견지해 왔던 중국이 지역적 해결을 위해 보다 적극적인 자세로 전환하고 있다. 사실상 국가 간 협력이란 공동의 이상에 근거하여 공동의 이익을 취하기 위한 것이라기보다는 서로 다른 국가적 이해와 요구를 상호 조정하여 공동으로 직면하고 있는 문제의 해결을 위해 서로 노력하는 하나의 과정으로 이해해야 할 것이다. 따라서 국가 간 협력의 과정은 상호모순과 충돌의 제 계기와 연결되어 때로는 후퇴하고 때로는 전진하는 복잡한 변화의 양상을 보이게 된다. 특히 협력에 따라 발생하는 이해당사국의 손익관계는 협력 그 자체의 관건적인 요소로서 협력의 전 과정을 매개한다. 환경문제에 대한 중국의 적극적이고 전향적인 태도변화 역시 중국의 국가이익에 대한 새로운 인식과 연결하여 이해해야 할 것이다.¹⁾

이 글에서 필자는 중국 환경문제에 대한 재인식을 통해 문제의 근원과 특징, 그리고 문제 해결을 위한 중국의 노력과 그 한계를 밝히려 한다. 또한 이러한 논의를 기반으로 중국의 국내환경문제의 해결은 물론이고 월경성 환경문제와 관련된 동아시아 지역차원에서의 협력에 관한 몇 가지 제언을 함으로써 글을 맺으려 한다.

II. 중국 환경문제의 근원과 특징

환경문제의 발생은 하나의 역사적 과정으로서 일반적으로 자연에 대한 인간의 그릇된 태도와 행동에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 오늘날의 환경문제는 크게 두 가지 종류로 나눌 수 있다. 하나는 산업화 과정에서 대량의 오염물질의 배출로 인한 환경오염문제이고, 다른 하나는 자연자원에 대한 불합리하고 과도한 이용으로 인한 생태파괴의 문제이다. 대부분의 국가들이 이 둘 중 어느 하나의 문제에 편중되어 있는데 반해 중국은 두 종류의 환경문제가 모두 혼재되어 나타나고 있다.²⁾ 중국 환경문제의 발생 역시 장구한 역사적 과정이 존재하지

1) 원동욱. 2003. “황사문제와 동북아 환경협력: 권력, 이익 그리고 지식의 상호작용연구” 『中蘇研究』 27(3): 64.

2) 일반적으로 볼 때 선진국의 환경문제는 주로 오염물질 배출과 관련된 환경오염이 주종을 이루는 반면, 개발도상국의 경우는 주로 자연자원과 관련된 생태파괴가 환경문제의 초점이다. 중국의 경우는 생태계의 퇴화, 자원위기, 자연재해의 빈발, 토지퇴화, 오염심화 등 다양한 환경문제를 보이고 있다. 中國環境監測總站. 2004. 『中國生態環境質量評價研究』 北京: 中國環境科學出版社. p.2-5.

만, 이 장에서는 1949년 중화인민공화국 수립 이후부터 개혁개방을 거쳐 오늘에 이르는 시기까지 중국 환경문제 발생의 정치·경제적 근원과 그 특징을 살펴보려 한다.

중국 환경문제의 근원과 배경은 우선적으로 개혁개방 이전 환경문제에 대한 중국 당국의 인식결여와 정치 및 이데올로기적 편향에 따른 그릇된 경제정책에 있다고 할 수 있다. 또한 개혁개방 이후 고속경제성장에 따른 약탈적 자원개발과 이용, 그리고 발전 속도에만 치중하고 지속가능성을 고려하지 않는 '경제우선주의'가 결국 중국 환경문제의 심각성을 더해 준 요인이자 특성이라고 할 수 있다. 마지막으로 13억에 달하는 중국의 방대한 인구는 환경문제의 가속페달로서 문제를 더욱 심각하게 만들고 있으며, 환경문제 해결의 어려움을 더욱 가중시키고 있다.

1. 정치 및 이데올로기적 편향

개혁개방시대로 접어들기 이전까지 중국 공산당은 1958년 '반우파투쟁'과 '대약진운동'으로부터 문화대혁명을 거쳐 정치 및 이데올로기에 있어 급진적 편향을 보여왔다. 이로 인해 중국 경제의 발전이 지체되었음은 물론 환경 또한 급격한 악화가 초래되었다. 환경 악화를 초래한 주요한 사건으로는 1958년 '철강증산운동(大煉鋼鐵運動)', 1964년 '3선 건설(三線建設)', 그리고 1966년 '문화대혁명' 등을 들 수 있다.³⁾ 우선 '철강증산운동'을 살펴보면, 중국은 당시 철강 생산량을 급속히 증가시키는 것이 자본주의에 대한 사회주의의 우월성을 입증하는 것이라고 생각하였다. 따라서 중국은 전국적으로 수많은 용광로를 만들게 되었고, 이를 통해 대중적 차원의 철강생산을 진행하여 철강공업을 선진국 수준으로 급속히 발전시키려 하였다. 1958년 말에는 중국 전역에서 대략 1억 명에 달하는 사람들이 직접적으로 철강증산에 투입되었고 수백만 개의 용광로가 가동되었다. 이 과정에서 중국은 생산연료의 확보를 위해 석탄채굴과 벌목 등을 광범위하게 진행하였으며, 결과적으로 당연히 심각한 자원낭비와 생태파괴를 초래하게 되었다.⁴⁾

'3선 건설'이란 1960년대 중반 중·소(中蘇)분쟁의 격화에 따라 중국이 소련과의 전쟁준비를 위해 서부내륙 지역을 중심으로 국방관련 중공업을 '대분산, 소집중'(大分散, 小集中)의 원칙에 따라 배치했던 것을 말한다. '3선 건설'은 산을 중심으로 분산과 은폐의 원칙에 따라 심

3) 劉大椿. 1995. 「環境問題: 從中日比較與合作的觀點看」, 北京: 中國人民大學出版社. p.10-13.

4) 이 시기 '철강증산운동'은 중국 생태환경에 심각한 문제를 야기하였는데, 중화인민공화국 수립 이후 처음으로 전국적인 범위에서 삼림과 광물자원이 대규모로 파괴되었으며, 이 시기에 조성된 자원낭비와 생태파괴의 영향은 20여 년이 지난 지금까지도 지속될 정도로 국민경제의 막대한 손실을 입힌 것으로 평가된다.

지어 동굴 안으로까지 진행되었는데, 당시 중공업생산으로 배출되는 다량의 유해물질이 아무런 정화시설 없이 산과 계곡 등으로 쌓이면서 심각한 환경오염을 유발하였음은 두말할 나위가 없다. 또한 환경문제에 대한 지도층의 불충분한 인식, 그리고 공업체계의 분산에 따른 폐기물 처리비용의 대폭 증가 등으로 당시 중국은 환경오염에 대해 대자연이 갖는 자정능력에 매달릴 뿐이었다.

한편 중국 현대사의 10년 재난으로 인식되고 있는 ‘문화대혁명’은 중국 경제뿐만 아니라 환경문제에도 매우 심각한 영향을 미쳤다. ‘철강생산과 식량증산을 중심적 정책으로 삼는다’(以鋼爲綱, 以糧爲綱)는 원칙에 따라 중국의 산업구조는 단일화에 따른 기형적 형태로 짜여지고, 또한 대량의 자원낭비에 따른 환경문제가 돌출되었다. 자급자족형 공업체계의 중공업 우선 발전전략에 따라 베이징(北京), 항저우(杭州), 쑤저우(蘇州), 꾸이린(桂林), 지난(濟南), 시안(西安), 루어양(洛陽) 등 수많은 중국 대도시들에 오염에 취약한 산업들이 배치되었고, 기타 소도시에도 오염방지능력이 결여된 낙후된 소규모 산업단지가 조성됨으로써 선진국형 환경문제를 초래하였다. 일반적으로 선진국의 경우 1인당 국민소득이 상당한 수준에 도달할 때 생겨난 환경문제가 중국의 경우에는 ‘중공업우선 발전전략’을 실행함으로써 1인당 국민소득이 아주 낮은 시기에 이미 출현한 것이다.

이러한 기형적 경제구조에서 생겨난 구조적 환경문제는 개혁개방의 추진에 따른 경제구조의 근본적 조정과 전환을 통해 점차 해소되고 있는 중이긴 하다. 하지만 편향된 식량증산정책에 따라 중국은 삼림과 초지의 대대적인 개간작업이 시행되었고, 이로 인해 물과 토양이 유실되고 사막화가 급속히 진행되는 등 생태평형의 파괴라는 심각한 결과를 초래하였다. 최근 중국에서 더욱 빈번하게 발생하여 심각성을 더해 가고 있는 대홍수 및 황사 등의 재해는 바로 이 시기에 진행되었던 환경파괴에 대한 자연의 보복과도 같은 것이다.

2. 경제우선주의와 에너지구조의 취약성

개혁개방 이후 20여 년에 걸쳐 중국은 연평균 9% 이상의 놀라운 경제성장 속도를 보여왔다. 하지만 이러한 경제성장은 에너지 다(多)소비적인 특성을 갖고 있는 것으로서 중국은 미국 다음으로 세계에서 에너지 소비가 많은 국가이다.⁵⁾ 중국경제가 지속적으로 높은 성장을 달성함에 따라 에너지에 대한 수요도 크게 증가하는 추세를 보여 왔다. <표1>에서 보는 바와 같이 1990년대 중반 이후 일시적인 경제성장의 완만함과 상당수 공장의 폐쇄 등으로

5) 2002년 세계은행의 보고에 따르면, 중국은 전 세계 에너지 소비량의 22.4%를 사용하는 미국에 이어 12.0%의 에너지를 소비하는 세계 제2위의 에너지 다소비국이다.

에너지 소비량이 다소 줄어드는 추세였으나 그 후 다시 늘어나기 시작하였다. 최근에도 중국 경제의 고도성장 추세가 지속되고 있고, 이에 따라 앞으로도 에너지 소비량이 계속적으로 늘어날 전망이다. 최근의 한 예측에 따르면 2050년에는 중국의 에너지 소비량이 현재 미국 수준의 1.5~2배로 늘어나리라 예상되고 있다.⁶⁾

〈표1〉 중국의 경제성장률과 1차 에너지 총 소비량 및 비중

년도	경제성장률	1차 에너지 총소비량(만 TOE)	비중(%)			
			석탄	석유	천연가스	수력
1978	11.7	57,144	70.7	22.7	3.2	3.4
1991	9.2	103,783	76.1	17.1	2.0	4.8
1996	9.6	138,948	74.7	18.0	1.8	5.5
1997	8.8	137,798	71.7	20.4	1.7	6.2
1998	7.8	132,214	69.6	21.5	2.2	6.7
1999	7.1	130,119	68.0	23.2	2.2	6.6
2000	8.0	130,297	66.1	24.6	2.5	6.8
2001	7.5	134,914	65.3	24.3	2.7	7.7
2002	8.3	148,222	65.6	24.0	2.6	7.8
2003	9.5	170,943	67.6	22.7	2.7	7.0
2004	9.5	197,000	67.7	22.7	2.6	7.0

자료 : 『中國統計年鑑(2005)』 p.53, p.255.

위의 <표1>에서와 같이 중국의 1차 에너지 소비는 1991년 10억 3,783만 TOE에서 2004년에는 19억 7,000만 TOE로 대폭 증가하였다. 중국은 석탄을 주요 에너지로 사용하는 국가로서, 장기적으로 1차 에너지 생산 및 소비에 있어 석탄이 차지하는 비중이 70% 정도를 차지할 정도로 그 비중이 절대적이라 할 수 있다. 1996년 중국의 석탄소비량은 14.47억 톤으로 당시 역사상 최고의 기록을 보였으며, 동아시아 금융위기와 중국 국내의 경제구조 조정에 따라 2000년에는 12.45억 톤으로 잠시 줄어들었으나 최근 들어 다시 증가추세를 보이고 있다.⁷⁾ 석

6) UNDP & SEI. 2002. 『中國人類發展報告2002: 綠色發展 必選之路』北京: 中國財政經濟出版社. p.59.

7) 中國能源發展報告編輯委員會 編. 2003. 『2003 中國能源發展報告』北京: 中國計量出版社. p.132. 최근 통계에 따르면 중국 석탄소비량은 2002년에 13.66억 톤으로 증가하였고, 2003년에도 16.37억 톤으로 또 다시 증가세를 보이고 있다. 中華人民共和國國家統計局 編. 『中國統計年鑑(2005)』 p.258.

탄의 직접적인 연소는 중국 도시 지역의 대기오염을 불러일으키는 가장 직접적인 요인으로, 중국 대기질 모니터링 네트워크의 자료에 따르면 중국 SO₂배출량의 90% 이상이 석탄연소에 의한 것으로 나타나 있다. 세계보건기구(WHO)의 최근 조사에 따르면 중국의 조사대상 388개 도시 중 31%에 해당하는 도시만이 대기상태가 중국 내 기준에 적합할 뿐이며, 대부분의 도시들이 기준을 초과하여 심각한 대기오염에 직면하고 있는 것으로 나타났다.⁸⁾

앞으로 지속적인 경제성장을 위해서는 에너지 수요가 큰 폭으로 증가할 수밖에 없으며, 석탄을 위주로 하는 중국의 에너지 공급 및 소비구조는 상당기간 변화하기 어려울 것이다. 중국의 석탄소비가 신속히 증가함에 따라 많은 환경문제를 유발하고 있다. 그 중에도 SO₂배출량이 큰 폭으로 증가하고 있는데, 이것이 바로 중국뿐 아니라 동아시아 지역의 산성비를 유발하는 주요한 원인으로 인식되고 있다.⁹⁾ 지구온난화의 주된 원인이라는 CO₂의 배출 역시 주로 석탄연소로 인한 것인데, 중국의 현재 CO₂ 배출량은 세계 전체의 1/7로서 미국에 이어 배출량이 두 번째로 큰 국가이며, 2003년 현재 37.19억 톤을 배출하여 1990년에 비해 44.5%의 증가를 보였다.¹⁰⁾ 석탄에 의존할 수밖에 없는 중국의 에너지구조를 고려할 때 앞으로도 중국의 CO₂ 배출량은 더욱 늘어날 전망이다.

3. 거대한 인구의 압력과 빈곤

인구증가가 환경에 미치는 직접적 영향은 그리 크지 않지만 간접적인 영향은 아주 뚜렷하다. 산아제한(計劃生育)정책이 실행되기 이전까지 중국은 과거 “사람이 많으면 역량도 커진다”는 마오쩌둥(毛澤東)의 출산장려정책에 의해 인구의 급속한 증가를 겪었다. 중화인민공화국 수립 후 40여 년 만에 인구가 2배로 급증함으로써 식량과 에너지의 수요 역시 그에 상응하여 증가하였다. 1인당 경지면적, 식량 및 수자원 등을 전체적으로 고려할 때 중국의 가장 이상적인 인구 수는 6.5억 정도로 평가되는데, 1963년에 중국은 이미 이 인구 수를 초과하였고 1982년에 10억 명을 넘어서서 2004년 말 현재 13억 명에 이르고

8) 세계보건기구(WHO)에서 2001년에 실시한 조사연구에서는 중국의 조사대상 322개 도시 중 27.6%에 해당하는 89개 도시만이 대기상태가 국가 2급 수준에 이르고 있을 뿐 대부분의 도시가 심각한 대기오염상태에 처해있는 것으로 나타났다. World Health Organization & United Nations Development Program. 2001. *Environment and People's Health in China*. p.20.

9) 중국정부는 '10차 5개년계획'기간 경제구조조정과 더불어 산성비와 SO₂의 배출총량을 엄격히 통제한다는 계획을 실시하여 2001년과 2002년에 SO₂의 배출량이 2000년에 비해 다소 줄어드는 추세를 보였으나, 2003년부터 다시 증가하는 추세로 돌아섰다.

10) CO₂의 배출량에 관한 중국 내 발표자료는 아직까지 공개된 바가 없으며, 위 수치는 IEA(국제에너지기구)의 2004년 발표자료에 근거하였다. <http://www.iea.org>(검색일: 2005. 12. 2)

있다.¹¹⁾ 중국은 삼림과 초지의 대대적 벌목과 개간을 통해 이러한 막대한 수요를 충족시킬 수밖에 없었으며, 그 결과 수자원의 고갈과 사막화라는 돌이킬 수 없는 환경적 재난을 가져왔다.

〈표2〉 중국 인구 수 및 구성 (만 명)

년도	총 인구	도시인구(비율 : %)	농촌인구
1964	69,458	12,710(18.30)	56,748(81.70)
1982	100,818	21,082(20.91)	79,736(79.09)
1990	113,368	29,971(26.41)	83,397(73.59)
1995	121,121	35,174(29.04)	85,947(70.96)
2000	126,583	45,844(36.22)	80,739(63.78)
2001	127,627	48,064(37.66)	79,563(62.34)
2002	128,453	50,212(39.09)	78,241(60.91)
2003	129,227	52,376(40.53)	76,851(59.47)
2004	129,988	54,283(41.76)	75,705(58.24)

자료 : 『中國統計年鑑(2005)』 p.93-95.

1995년까지만 하더라도 중국은 농촌인구가 70%를 넘는 농업국으로서 농촌에서는 주로 짚과 나무를 생활용 에너지로 사용해 왔고, 기본적으로 에너지 부족을 겪어왔다. 결국 에너지 부족은 생물 에너지를 얻기 위한 식생파괴라는 심각한 생태파괴를 초래하였고, 토양의 유기질 함량을 점차 감소시켜 식생파괴 → 물과 토양 유실 → 토지 사막화 → 초지의 퇴화 → 식생감소 → 생물 에너지원 부족 → 식생파괴 라는 악순환의 구조를 가져왔다. 인구증가는 결국 중국의 경제발전을 가로막는 커다란 장애요인이자 환경악화를 가속시키는 간접적 요인이다. 또한 연해 지역과 일부 대도시를 제외하고는 중국 인구의 상당수가 아직도 빈곤상태에서 벗어나고 있지 못하다.¹²⁾ 특히 이러한 빈곤인구는 대체로 생태적으로 취약한 중국 중서부 지역에 집중되어 있다. 이들은 열악한 환경을 무릅쓰고 생계를 도모하기 위해 일반적으로 해당 지역

11) 중국의 1인당 평균 경지면적은 세계 평균수준의 1/3, 삼림면적은 1/6, 초지면적은 1/2에 미치지 못한 상황으로 인구증가에 따른 자원고갈이 심각하다. 曹新. “協調人口與資源環境的關係: 中國人口未來的可持續發展研究” http://www.cpirc.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=3007(검색일: 2005. 12. 4)

12) 빈곤인구의 범주를 어떻게 설정하느냐에 따라 빈곤인구의 수가 달라질 수 있지만, 국제적으로는 빈곤인구를 1인당 GDP가 1일 1달러 이하에 속하는 인구로 보고 있으며, 세계은행이 이를 기준으로 조사한 결과에 따르면 2001년 중국의 빈곤인구는 전체 인구의 16.6%인 약 2억 명에 이른다. http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_5.htm(검색일: 2006. 2. 13)

의 제한적인 자원에 대해 원시적인 조방식(粗放式) 채취를 진행하고 있다. 이로 인해 과도한 벌목과 개간, 방목 등의 현상이 거듭되고, 그 결과 원래부터 생태적으로 취약한 지역이 더욱 악화되고 있다.¹³⁾ 결국 인구의 계속적 증가와 빈곤으로 인해 이용 가능한 자연자원이 계속적으로 감소하고 그 결과 생태환경이 더 이상 부하를 견뎌낼 수 없는 지경까지 이르고 있다.

III. 환경문제 해결을 위한 중국의 노력과 한계

1. 환경문제에 대한 중국의 입장과 노력

중국 정부가 환경문제에 관심을 돌리면서 관련 조치를 취하기 시작한 것은 아마도 1972년 스톡홀름에서 개최되었던 ‘유엔인간환경회의’ 이후로 보아야 할 것이다.¹⁴⁾ 세계적 차원의 환경보호를 위한 최초의 노력이었던 이 회의를 계기로, 중국은 국내적으로 국무원 산하에 ‘환경보호영도소조 및 관공실’을 설치하였고 각 부문, 각 성(省) 및 시(市)에서도 연속적으로 환경관리부문과 환경보호관련 과학연구 및 측정기관이 설립되었다. ‘환경보호영도소조 및 관공실’은 그 후 ‘도농건설환경보호부’(城鄉建設環境保護部)를 거쳐 1988년에 국무원 직속기관인 국가환경보호국(NEPA)으로 변화하였고, 1998년 국무원 직제 축소개편에서는 장관급 기관으로 승격되는 등 중국 정부 내에서의 위상이 현격히 격상되었다.¹⁵⁾

1970년대 말 이후 개혁개방정책의 추진에 따라 중국은 경제의 고속성장을 지속해 왔고, 향진(鄉鎮)기업으로 대표되는 비(非)국유경제의 신속한 발전이 이루어졌다. 이 기간 중국의 환경문제 또한 전체적으로 상당히 악화되는 추세를 보였는데, 특히 대량의 향진기업이 배출하는 산업공해로 인해 주요 도시 및 하천은 물론이고 농촌 지역까지 대기오염과 수질오염이 확산되는 등 심각한 환경문제에 직면하게 되었다.¹⁶⁾ 이처럼 심각한 환경오염과 생태파괴에

13) 환경오염이 주를 이루는 연해 지역이나 대도시의 경우는 지속적인 오염통제를 통해 일정 정도 환경악화가 개선되고 있는 추세이나, 서부 지역과 같은 빈곤 지역은 생태파괴로 인한 환경악화가 심각한 상황으로 좀처럼 개선될 여지를 보이고 있지 않다.

14) 물론 1970년을 전후하여 중국 국내적으로도 베이징 저수지 오염사고 및 다롄만 오염사고 등이 발생하는 등 환경문제가 이미 심각한 상황이었으나, 당시 환경오염이나 생태파괴는 자본주의 제도의 산물로서 사회주의제도에서는 발생하지 않는다는 이념적 편향으로 인해 환경문제의 심각성이 간과되었다. 「曲格平和莫里斯·斯特朗對話錄」 http://cydgn.cyol.com/gb/cydgn/content_846076.htm (검색일: 2005. 12. 2)

15) 夏光. 2000. 「中日環境政策比較研究」北京: 中國環境科學出版社. p.94.

16) 개혁개방 이래 중국의 향진기업은 급속한 발전을 이루어 1995년에는 총 생산액이 무려 1978년의 138.8배인 6조 8,915억 위엔에 달하였다. 하지만 향진기업은 일반적으로 생산규모가 적고 설비 및 기술이 낙후하며 배치가 분산되어 중국 농촌에 심각한 환경적 제약을 불러일으켰다. 향진기업이

직면하여 중국 정부는 외국의 경험과 지식을 기초로 하여 1989년 《중화인민공화국환경보호법》을 공포하였고, 이후 계속하여 몇 개 항의 전문적인 관련 법률과 정책규정을 반포함으로써 초보적이거나 환경법제와 정책의 기본 틀을 구축하였다. 1983년, 환경보호는 중국의 기본국책의 하나로 확정되었는데, 당시 중국의 경제발전은 여전히 낮은 수준에 머물러 있었고 경제체제의 개혁 또한 초기 단계에 머물러 있던 시기로 매우 추상적 수준에서의 선언에 불과하였다.¹⁷⁾ 대다수 중국 정책결정자나 일반 대중들에게 있어서 환경보호란 아직은 상당히 생소하고 요원한 개념이었다.

1992년 리우에서 개최된 ‘유엔환경개발회의’ 이후 중국은 ‘지속가능한 개발’(sustainable development)을 국가전략의 기본방침으로 설정하였고 각종 관련 법률과 정책을 제정하였다. 이 회의는 환경보호의 중요성과 절박성에 대한 중국 정부의 인식이 처음으로 제고되는 계기가 되었고, 환경보호정책이 국가의 중장기 발전계획에 유기적으로 결합되는 등 나름대로의 정책적 노력과 발전이 진행되었다. 이에 따라 현재까지 중국의 환경보호 관련법은 선진국과 비교해서도 떨어지지 않을 정도로 다양한 영역에 걸쳐 구색을 갖추게 되었다. 1989년에 공포된 기본법으로서 《중화인민공화국환경보호법》의 뒤를 따라 각 영역별로 《대기오염방지법》, 《수질오염방지법》, 《소음오염방지법》, 《고체폐기물오염방지법》, 《해양환경보호법》 등이 제정되었으며, 특히 《청결생산촉진법》, 《재생에너지법》 등 선진적이라 할 수 있는 환경관련 법률도 생겨나게 되었다.¹⁸⁾

중국 내 환경과 관련한 투자를 살펴보면 ‘8차 5개년계획’ 기간(1991-1995) 전체 GDP 대비 0.69%에 불과하던 환경보호투자는 ‘9차 5개년계획’ 기간 중이던 1999년에 이르러서는 전체 GDP의 1%를 넘어섰고, 그 이후로 지속적인 투자의 증가세를 보이고 있다.¹⁹⁾ <표3>에서와

중국 환경문제에 미친 영향과 관련해서는 吉納娜. “鄉鎮企業環境污染現狀及治理” 『科技進步與對策』 2003(9); 王健民·吳煥忠. “我國鄉鎮企業的發展及其環境污染防治對策” <http://www.studyroom.cn/study/thesis/1xlw/huanjing/200503/7253.html>(검색일: 2005. 10. 25)

17) 1983년 중국의 1인당 GDP는 580위엔(미화로 약 700불) 정도로 중국 정부가 낮은 경제발전단계에서 환경보호를 기본국책으로 설정한 것은 당시 이미 심각한 상황에 처해 있던 환경문제에 대한 정책결정자의 ‘인식’적 요인을 배제할 수는 없으나, 무엇보다도 환경문제의 국제화에 따라 후발국가가 선행국가의 정책을 좇아가는 ‘정책적 수렴’ 현상에서 기인하는 것으로 보인다.

O'Connor, D. 1994. *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience*. OECD.

Harashima, Y. and T. Morita. 1988. “A Comparative Study on Environment Policy Development Processes in the Three East Asian Countries” *Japan, Korea, and China, Environmental Economics and Policy Studies 1*: 39-67.

18) 중국은 현재 7개의 환경보호법과 9개의 자원관리법, 그리고 30여 개의 생태환경 및 자원보호와 관련된 행정법규 등이 존재한다. 霍愛華. 2003. 『中國環境保護法治理論與實踐』, 北京: 法律出版社.

19) 魯煥生·高紅貴. 2004. “中國環保投資的現狀及分析” 『中南財經政法大學學報』

같이 2004년 현재 중국의 환경보호관련 투자는 전년 대비 17.3% 증가한 1,909.8억 위엔으로 전체 GDP의 1.4%에 이르고 있다. 최근 국가환경보호총국이 발표한 '11차 5개년계획' 기간(2006-2010)동안 환경관련 투자는 GDP의 1.4-1.5%에 이르는 1.3조 위엔으로 증액될 계획이며, 이는 '10차 5개년계획' 기간보다 6,000억 위엔이 증가한 액수이다.²⁰⁾

〈표3〉 중국의 환경보호 투자 및 GDP 비중

지 표	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
환경보호 투자(억 위엔)	823.2	1,014.9	1,106.7	1,367.2	1,627.7	1,909.8
GDP 비중(%)	1.00	1.13	1.14	1.30	1.39	1.40

자료 : 中國統計年鑑(2005) p.427.

한편 환경보호는 바야흐로 국제무역을 결정짓는 주요한 조건 중의 하나로서, WTO가 자유무역주의를 기치로 내걸고 있으나 환경문제는 여전히 '녹색무역장벽'으로서 광범위하게 이용되고 있다. 2001년 12월 중국의 WTO 가입 이후 중국경제가 국제경제의 순환과정에 진입하면서 중국시장은 이미 국제시장의 일부분이 되었고, 이로 인해 국제적 수준의 환경관리체제가 요구되고 있다. 여러 우여곡절 끝에 2003년 9월부터 실시되고 있는 《환경영향평가법》을 통해 중국은 최근 들어 30개에 달하는 수력발전소 프로젝트를 취소하고 하천 주변의 석유화학공장 등에 대한 제재조치를 취하는 등 예방적 환경조치를 취하기 시작하였다.²¹⁾ 또한 2004년 11월 중국 국가발전개혁위원회는 「에너지절약 중장기계획」을 발표하여 산업부문에서의 에너지절약과 환경보호에 대한 정부의 적극적 의지를 보여주었다.²²⁾

이 외에도 중국 정부는 대중에 대한 환경교육 및 캠페인을 강화하기 위해 비정부조직

20) '11차 5개년계획' 기간 중국은 '과학적 발전관'과 '조화로운 사회건설'이라는 요구에 따라 환경보호 투자를 제고하여 환경감독관리체계 구축, 위험폐기물 처리, 도시오수 처리, 도시쓰레기 처리, 화력발전소의 탈황, 국가 중점 생태보호구역 건립, 국가급 자연보호구역 관리 및 보호, 핵 안전관리, 농촌 환경보호 등 9개 환경보호사업을 중점적으로 추진할 예정이다. 「人民日報」, 2005. 10. 29.

21) 《환경영향평가법》은 이미 1997년 제8차 인민대표회의에서 제출되었으나, 이 법률은 선진국에나 적용될 수 있는 것으로 중국의 현 상황에서 볼 때 너무 빠른 적용이라는 반대의견에 부딪혀 오랫동안 안 표류되어 왔다. 중국에서 《환경영향평가법》의 제정은 《청결생산촉진법》과 아울러 예방적 환경조치로 간주되고 있으며, 2005년 11월 '송화강 대형오염사고'의 여파에 따라 법적 구속력의 범위가 확대될 것으로 보인다.

22) 국가환경보호총국 판위위(潘岳)부국장의 최근 발표에 의하면, 중국은 이미 석탄, 철강, 구리 등에 있어 세계 제1위의 소비국이며 석유 및 전력에 있어서도 세계 제2위의 소비국이다. 2004년 세계 GDP의 4% 정도를 차지하고 있는 중국의 석탄 소비량은 세계 전체 소비량의 38%, 철광석과 시멘트는 각기 30%와 45.8%를 차지하는 등 현행 환율로 계산하면 자원생산율이 일본의 1/2, 독일의 1/6, 미국의 1/10로 에너지효율이 매우 낮은 수준에 머물러 있다. <http://www.eedu.org.cn/news/envir/homenews/200508/6064.html>(검색일: 2005. 12. 21)

(NGO)에 대한 정책 참여의 폭을 확대하고 있으며, 「국가 '11차 5개년계획' 수립과 관련한 중국 대중의 의견건의서」(中國公衆對編制國家'十一五'環保規劃意見建議書) 등 대중 및 NGO의 의견을 반영하여 '11차 5개년계획' 기간 환경보호정책의 틀을 짜는 등의 진전된 모습을 보이고 있다.²³⁾ 과거 중국의 환경정책 연구나 수립이 중앙 및 지방 정부, 그리고 연구기관에 의해 이루어지고 민간영역의 참여가 원천적으로 금지되어 왔던 것과 비교할 때 매우 고무적인 현상이라 할 수 있다. 또한 2005년 12월 중국 국무원은 「과학적 발전관 실현을 위한 환경보호강화 결정」(國務院關於落實科學發展觀加強環境保護的決定)을 공포하여 각급 지방정부의 환경보호 책임제를 강화하고 환경보호 임무와 실행목표를 설정해 이를 정기적으로 심사·공개하기로 하였으며, 환경관련 NGO들과 연대해 전국 규모의 감시 네트워크를 구성할 수 있도록 규정하였다.²⁴⁾

이와 같이 환경문제의 해결을 위해 중국 정부는 법·제도의 마련과 환경투자의 강화, 그리고 제한적 범위이긴 하나 대중의 참여를 확대해 나가고 있다. 하지만 이러한 중국의 노력은 기본적으로는 여전히 '경제발전과 환경보호의 조화'라는 과거 선진국에서 이미 폐기되었던 관점에 머물러 있다. 환경보호와 개선은 본래 상당한 자금과 기술이라는 경제적 대가를 요구하며, 따라서 일정 정도 경제발전의 방향과 속도를 제약할 수밖에 없다. 결국 '경제발전과 환경보호의 조화'란 물론 단순히 경제적 효율만 추구하고 환경적 피해의 심각한 결과를 고려하지 않는 것에 대한 비판이기도 하지만 실제로는 경제발전을 제약하지 않는 범위에서의 환경보호, 즉 경제적 수용능력을 초과하는 환경보호에 대한 부정을 의미한다. 즉 산업화 과정에 있는 중국으로서는 '환경보호'와 '경제발전'이라는 양자 관계에서 아직까지는 환경을 대가로 성장을 취하는 단계에 머물러 있다고 할 수 있다.

2. 환경문제 해결에 관한 중국의 한계와 문제점

2001년 발표된 「中國環境狀況公報」에 의하면 중국의 환경상황은 “전국적인 오염악화의 추세는 기본적으로 통제되었고 일부분의 도시와 지역의 경우 환경의 질이 개선되었다” 라고 평가되고 있다.²⁵⁾ 하지만 실제적인 의미로 이는 “상당히 많은 지역의 환경오염상황이 여전히 개선되지 못하고 심지어는 악화되고 있다”는 표현에 다름 아니다. 세계은행(World Bank)의 보고에 따르면 세계적으로 가장 오염이 심각한 30개 도시 중 중국의 20개 도시가 들어가는

23) 「中國環境報」, 2005. 8. 16.

24) 「人民日報」, 2005. 12. 14.

25) 「人民日報」, 2001. 6. 7.

것으로 나타났으며, 230여 개의 도시의 우수처리율이 0%이고 70%의 하천이 산업쓰레기와 폐수 등으로 심각히 오염되어 있는 등 중국의 환경문제는 매우 심각한 상황에 직면해 있다.²⁶⁾ 중국사회과학원의 연구결과에 따르면 2003년 중국의 환경오염과 생태파괴로 인한 손실액은 중국 전체 GDP의 15%에 이르는 등 환경문제는 이제 중국의 경제발전의 발목을 잡는 형국이다.²⁷⁾ 2004년에 중국 국가환경보호총국에 접수된 중대한 환경오염사건만 하더라도 67건으로 직접적인 경제적 손실액이 5.5억 위엔에 달하는 것으로 나타났다.²⁸⁾

2005년에 발표된 「2004년 중국환경상황공보」에 의하면 여전히 도시오염이 심각한 상황이며, 산성비오염 또한 증가추세에 있는 것으로 나타났다. 지표수의 오염도 여전히 계속되고 있고, 동지나해 및 발해만의 오염이 심각한 추세이며, 경지면적이 감소되는 등 생태환경의 악화 또한 여전히 계속되고 있다.²⁹⁾ 중국의 환경문제는 여전히 심각한 상황에 처해 있고 기본적으로 통제와 위기가 반복되고 있으며, 현행 정책과 구조로는 환경문제의 근본적 개선이 어려워 보인다. 환경문제를 해결하기 위한 중국 당국의 노력에도 불구하고 근본적인 환경개선이 이루어지지 못하는 것은 다음과 같은 한계와 문제점이 노정되어 있기 때문이다.

1) 발전단계의 제약 : 경제발전과 환경보호의 대립

중국의 경우 경제정책의 결정과정은 여전히 환경보호라는 요구와 다소 어긋나곤 한다. 중국 일부 지도자들이나 정책결정자들의 경우 환경보호와 자신의 경제적 이익이 서로 상충할 때 종종 눈앞의 경제이익을 우선적으로 고려함으로써 환경적 이익을 뒷전에 미루어 두는 경우가 흔히 나타나곤 한다. 특히 중국은 중앙과 달리 지방과 기업 차원으로 내려가면 지방보호주의 및 단기적 이익추구로 인해 환경요소를 무시하고 경제정책을 수립하는 경우가 상당히 흔한 경우인데, 이는 결국 환경에 대한 심각한 영향을 초래하게 된다. 이러한 현상은 경제 발전을 최우선과제로 삼는 개발도상국에서 흔히 나타나는 경우이다.

중국의 환경정책은 근원에서부터 환경문제를 방지하고 제거한다는 것을 강조하고 있지만,

26) The World Bank. 2001. China: Air, Land, and Water.

또 다른 세계은행(World Bank)의 연구에 따르면, 중국의 대기 및 수질 오염으로 조성되는 경제적 손실이 매년 540억 달러로 중국 전체 GDP의 8%에 이르는 것으로 나타나 있다. 世界銀行. 1997. 「碧水藍天: 展望二十一世紀的中國環境」北京: 中國財政出版社. p.21-22.

27) 馬晨明. 2005. “環境保護與經濟發展” 「金融時報」

28) 國家環境保護總局. 『2004年中國環境狀況公報』 <http://www.zhb.gov.cn/eic/649368307484327936/index.shtml>(검색일: 2005. 12. 21)

29) 國家環境保護總局. 『2004年中國環境狀況公報』 <http://www.zhb.gov.cn/eic/649368307484327936/index.shtml>(검색일: 2005. 12. 21)

어떻게 이를 현실화할 것인가에 대한 구체적인 방안이 부재하다고 할 수 있다. 중국 환경정책의 실제적 어려움 중의 하나는 환경적 손상에 대해 효과적인 감독과 통제를 집행할 수 있는 역량의 한계이다. 중국의 경우 전체 환경보호부문의 규모와 경비는 물론 특히 환경관리에 종사하는 인원의 수가 매우 한정되어 있다. 따라서 환경관련 법률을 위반하는 기업과 기타 대상에 대해 환경보호부문이 적절히 대응할 수 없게 되며, 결국 환경정책의 집행 자체가 어렵게 된다. 더욱이 1998년 정부의 구조개혁에 따라 중국 국가환경보호총국의 인력은 기존의 321명에서 200명으로 줄어들었으며, 정부관료에 대한 충분한 환경교육 및 훈련이 어려운 실정이다. 지방의 환경보호부문의 경우는 더욱 심각한 상황으로 최근 푸젠성(福建省) 환경보호국의 건의서에 따르면 시, 현급 환경보호부문의 공무원이 대체로 3-5명 내외이며 경비조차 기본적으로 확보되어 있지 않아 환경악화를 더욱 부추기고 있는 것으로 나타났다.³⁰⁾

중국과학원-칭화대학 국정연구중심의 후안강(胡鞍鋼) 주임은 환경보호 및 에너지절약을 중국 정부가 발의한 '평화적 도약'(和平崛起)과 같은 수준에서 추진해야 할 전략으로 규정하고, 중국의 21세기 전략을 논하면서 지속가능한 발전을 위한 '생태적 도약'(綠色崛起)의 필요성을 역설한 바 있다.³¹⁾ 후안강 주임은 중국의 녹색(Green) GDP의 실시를 주장하고 있는데, 녹색 GDP란 어느 지역의 경제성장을 나타내는 GDP를 계산할 때 경제발전이 환경에 끼친 손실과 오염사고 등의 비용을 집어넣음으로써 지방관원의 업적평가심사에 사용하자는 것이다.³²⁾ 반면 미국의 월슨센터의 Jennifer Turner 연구원은 이러한 녹색 GDP 구상에 대해 동의는 하지만 이러한 녹색 GDP의 실시가 본래 공개적이고 투명한 체제하에서만 측정될 수 있으며, 시민과 NGO 및 기업 등으로 구성된 공정한 팀의 구성을 통해서 실질적인 효과를 거둘 수 있다는 점에서 이러한 구상의 실현가능성에 의문을 던지고 있다.³³⁾

환경보호에 대한 실질적 효과는 일정부분 경제발전단계에 의존하는 경향을 보인다. 구미 선진국의 경우 1인당 GDP가 8,000-10,000불에 도달하면서 환경상황이 개선되기 시작하였고,

30) 「中國環境報」, 2005. 2. 2.

31) 胡鞍鋼. 2004. 「中國: 新發展觀」 浙江: 浙江人民出版社. p.85-92.

32) 일반적으로 GDP가 높을수록 선진국으로 분류되지만 경제성장에 수반되는 자연파괴와 도시인구 집중, 공해, 교통체증 등 파생적인 문제는 무시되어 실제 생활복지 수준을 반영하지 못하는 수가 많다. 이러한 단점을 보완하여 환경오염이나 자원고갈 등 사회적 비용을 반영한 개념이 녹색(Green) GDP이다. 즉 녹색GDP는 경제활동에서 발생한 환경손실을 화폐액으로 평가, 이를 국민소득에서 차감한 환경요인조정 총량지표(EDP)로서 1995년 세계은행에서 시작하여 점차적으로 확산되고 있는 지표이다.

33) Turner, J. and T. Hildebrandt. August 17-19, 2003. "Seeking Voice for Pollution Victims in China: Challenges and Opportunities for Procedural Equity in Environmental Conflict Resolution" *Sustainable Growth and Environmental Protection: The Case of China, International Conference*. Mercator Haus, Duisburg, Germany.

신흥공업국의 경우는 1인당 GDP가 5,000-7,000불의 수준에 이르러 환경개선이 이루어지기 시작했다. 중국의 경우는 ‘후발우위’를 적극 활용한다 하더라도 1인당 GDP가 3,000불 수준에 이르렀을 때야 비로소 환경개선 효과가 나타날 것으로 예측되고 있다.³⁴⁾ 현재 중국의 1인당 GDP가 1,200불 수준에 있다는 점을 고려하면 일부지역을 제외하고는 대부분 아직도 환경악화를 되돌릴 수 있기에는 역부족인 셈이다.

중국 정부는 ‘11차 5개년계획’ 기간 환경보호와 관련된 투자수요가 대략 1조 3,000억 위엔에 이를 것으로 추정하고 있다. 이는 ‘11차 5개년계획’ 기간 GDP 성장률이 7.5%의 수준을 유지하고, 전체 GDP에서 환경보호와 관련된 투자가 차지하는 비중이 1.4-1.5%로 가정해서 나온 수치이다. 장기간 정부예산에 의존해 왔던 그간의 환경보호 투자를 고려하면 그 중 절반 가량의 자금이 부족할 것으로 예상된다.³⁵⁾ 중국 정부와 연구자들에 의해 ‘순환형 경제’로의 전환이 시급히 이루어져야 한다는 요구가 높아지고 있지만 경제의 지속적 고도성장을 유지하는 것을 무엇보다 중요한 국정과제로 삼고 있는 중국으로서는 환경보호를 위한 투자규모를 늘리기 쉽지 않다. 더욱이 민간자본의 환경보호 관련 투자시스템이 확보되어 있지 않은 상황에서 자금의 확보는 매우 어려운 과제일 것으로 보인다.

선진국의 사례를 참조하면 환경보호투자의 규모가 전체 GDP 대비 1.5%에 이를 때 기본적으로 환경오염의 악화추세를 막을 수 있으며, 2-3%에 이르는 경우야 환경개선이 이루어질 수 있다는 점에서 현재와 같은 투자증가추세를 고려하더라도 환경문제를 개선하기까지는 아직도 요원한 상황임을 알 수 있다.

2) 법 집행의 문제와 지방보호주의

위에서도 살펴본 바와 같이 중국에는 현재 《환경보호법》, 《대기오염방지법》, 《수질오염방지법》, 《삼림법》 등 각종 환경관련 법률이 제정되어 있지만 아직 온전하게 집행되고 있지 못하며 책임 소재가 분명하지 않아 규범적인 통제가 어려운 실정이다. 또한 법 집행에 있어서도 보편적으로 느슨하고 엄정하지 못한 현상이 존재하며 심지어 금권결탁에 의한 부패현상이 벌어지기도 한다. 최근 발생한 ‘송화강 오염사건’의 경우만 하더라도 지린(吉林)시 벤젠공장의 폭발사고 이후 4일이 지나서도 지린성 정부나 지린성 환경보호부문은 국가환경보호총국에 어떠한 보고도 하지 않았으며, 이미 송화강이 오염되었던 것이 분명한 상황에서도 지린성 정부는 여전히 언론매체를 통해 오염발생을 부인하는 등 책임회피에 골몰하는 모습을

34) 解振華. 2005. 6. 6. “構建新時期環境保護戰略” 「經濟參考報」

35) 「中國環境報」 2005. 3. 30.

보였다. 이 사건은 지방 정부의 해당지역 오염유발 기업에 대한 비호와 금권적인 결탁의 대표적인 사례로 법 집행과 관련된 중국의 문제점을 보여 준다.³⁶⁾

중국의 현행 행정체계를 보면 각 급 환경보호부문은 모두 지방 정부의 관할 아래 있다. 환경보호부문의 예산과 경비, 인사가 모두 지방 정부에 의해 관리됨으로써 환경보호부문의 법 집행과정 도처에서 지방 정부의 간섭을 피할 수 없는 상황이 발생한다. 또한 중앙의 환경보호부문은 업무에 대한 지도기능만을 가질 뿐, 환경보호부문은 지방 정부의 통제 아래 놓여 있어 환경관련 명령이나 규제가 경제부문의 반대에 부딪히게 되면 실제적인 집행이 이루어지지 못하는 문제를 노정하게 된다. 즉 지방차원에서는 표면적으로 중앙의 정책을 지지하는 것 같아도, 실제로는 경제성장과 빈곤탈피 등과 같은 정치적 업적과 지표 달성을 우선적으로 고려하게 되며, 따라서 자신의 관할범위 내에서 벌어지는 위법행위를 방임하거나 심지어는 이를 조장하는 현상마저 나타나고 있다. 환경보호 영역에 있어 부적합한 법 집행 환경, 즉 지방 정부 관리들의 낮은 소양과 환경보호의식, 그리고 감독 결여 등의 문제로 '법은 있으나 지키지 않고'(有法不依), '법을 위반해도 죄를 추궁하지 않는'(違法不究) 현상이 자주 벌어짐으로써 법률적 권위가 크게 손상을 입고 있다.³⁷⁾

중국의 환경보호부문은 아직까지 독립적인 법 집행의 지위를 확보하고 있지 못하다. 특히 지방의 환경보호부문은 인원이나 경비 모두 지방 정부에 의존하고 있기 때문에 지방의 중요 건설 프로젝트에 대한 엄격한 감독이나 관리가 어려울 수밖에 없다. 《환경영향평가법》의 실시로 2005년 중국은 30개의 대형 프로젝트가 정지되었으나, 실제로는 더욱 많은 위법적 프로젝트가 진행되고 있으며 어떤 경우는 위법적인 경우임에도 불구하고 《환경영향평가법》을 통과한 사례도 발견된다.³⁸⁾ 이러한 법 집행의 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 환경부문, 특히 지방 환경부문의 법 집행의 독립적 지위가 확보되어야 하며 법 집행에 따른 충분한 예산이 확보되어야 한다. 아무리 훌륭한 법적 제도와 엄격한 환경기준이 설정되어 있더라도 강력한 집행기구가 존재하지 않는다면 환경보호란 그저 수식어에 불과할 수밖에 없다.

36) 「人民日報」, 2005. 12. 2.

37) 최근 들어 중국 내 매년 발생하는 환경오염사고는 1,500~2,200여 건에 이르며, 매년 발생하는 환경 관련 위법사례도 2만 건 정도에 이른다. 하지만 국가환경보호총국의 자료에 따르면 최근 8년간 환경범죄안건으로 형이 확정된 사례는 단지 3건에 불과한 것으로 나타났다. 2005년 10월 현재 중국의 환경관련 위법사례는 2.3만 건이었으나, 그 중에 폐쇄조치가 취해진 공장이 2,682개, 생산정지가 1,750개, 책임자 문책이 163명에 머무르는 등 법 집행의 엄정성이 결여되어 있는 것으로 보인다. http://news.xinhuanet.com/politics/2005-11/29/content_3849956.htm(검색일: 2005. 12. 22)

38) 국가환경보호총국의 조사결과에 의하면, 중국 내 환경영향평가법의 평균집행률은 단지 50~60%에 불과하며, 대형 프로젝트의 경우에는 아무런 환경영향평가의 과정도 없이 착공되는 사례가 많다. <http://business.sohu.com/20050601/n225788199.shtml>(검색일: 2005. 12. 2)

3) 비정부조직(NGO)의 정치적 한계와 대중 참여의 부족

1990년대 들어와 중국은 여러 환경관련 법률을 제정하였고 대중에 대한 환경교육을 강화하는 등 환경보호를 위한 여러 조치를 취해 왔다. 그 중에서도 정부 환경보호부문의 집행력의 한계로 인해 환경보호에 대한 민간단체의 참여를 적극적으로 권장하게 되었으며, 이에 따라 ‘자연의 벗’(自然之友), ‘지구촌’(地球村), ‘녹가원’(綠家園) 등 환경NGO들이 우후죽순으로 생겨나게 되었다. 1994년 단지 9개에 불과하던 환경NGO는 그 후 급속히 증가되어 2001년 4월까지 학생 환경단체가 184개, 2002년까지 학생단체가 아닌 환경NGO가 73개에 이르게 되었다.³⁹⁾ 현재 중국의 환경NGO들은 환경교육, 일반 대중 및 청소년에 대한 환경의식 고양, 식수조림에의 동원 등 비(非)정치적 영역에서 정부의 환경행정을 보완하는 역할을 수행하고 있다. 물론 일련의 환경오염사고에 대한 폭로와 압력을 행사하는 경우도 있으나, 중국에서는 정부로부터 독립적인 진정한 의미의 환경NGO는 소수에 불과하며, 중국의 환경NGO는 기본적으로 국가에 의해 조직된 GONGO(Government-Organized NGO)의 경우가 대다수를 차지한다고 할 수 있다.⁴⁰⁾ ‘리우회의’ 이후 국제적으로 환경NGO의 활동이 대두되고 NGO 간 협력의 중요성이 강조되면서 중국 당국은 국내적으로 NGO를 적극 양성하고 있으며, 이들을 창구로 하여 다른 한편 국제사회의 NGO들로부터 국내환경보호에 필요한 자금과 기술 등의 지원을 확보하려 하고 있다.⁴¹⁾

최근 《환경영향평가법》의 실질적 집행이나 녹색 GDP의 도입 등 국가환경보호총국의 예방적 환경조치에 대해 중국의 환경NGO는 적극적인 지지의사를 표명한 바 있으며, 50-60개의 환경NGO들이 연명으로 국가환경보호총국의 행동을 공개적으로 지지하기도 하였다. 2004년 시작된 ‘누강(怒江)수력발전소’ 논쟁 이후 국가환경보호총국과 환경NGO는 소위 ‘동맹군’을 결성하여 환경문제에 대응하고 있으며, 이를 통해 중국 내 환경NGO는 중국 환경보호에서

39) Yang, G. 2005. “Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China” *The China Quarterly* 181: 50-51.

40) Wu, F. 2002. “New Partners or Old Brothers? GONGOs in Transnational Environmental Advocacy in China” *China Environment Series* 5: 45-58.

NGO에 대한 정의는 일반적으로 자발적이고(voluntary), 비영리적이며(non-profit), 자치적인(self-governing) 조직을 가리킨다. 중국의 경우는 이와 흡사한 성격의 조직을 사회단체(社會團體) 혹은 민간비영리단체(民辦非企業單位) 등으로 규정하고 있지만, ‘정부주도의 하향식 단체’와 ‘민간주도의 상향식 단체’를 서로 구분하지 않고 일반적으로 이들을 통틀어 NGO로 명칭하고 있다.

Whiting, S.H. 1991 “The politics of NGO development in China” *Voluntas* 2(2): 16-48.

Ma, Q. 2002. “Defining Chinese nongovernmental organizations” *Voluntas* 13(2): 113-130.

41) UNDP&SEI. 2002. 「中國人類發展報告2002:綠色發展, 必選之路」, 北京: 中國財政經濟出版社. p.90-95.

일정한 영향력을 행사하기 시작하였다.⁴²⁾ 하지만 현재 대다수 중국의 환경NGO의 등록은 환경보호부문의 허가를 필요로 하는데, 현재의 상황은 중앙에서 지방에 이르기까지 환경NGO의 등록에 비교적 소극적인 태도를 보이고 있으며 이로 인해 환경NGO의 적극성에 일정한 한계를 노정시키고 있다.⁴³⁾ NGO에 대한 중국 정부관료 및 일반대중의 이해가 매우 부족한 상황에서 환경NGO는 종종 국외와 연계된 압력집단, 반정부조직으로 인식되는 경우가 허다하며, 이러한 인식상의 한계요인 이외에도 중국의 환경NGO는 재정 및 인력자원의 심각한 부족으로 실질적인 활동을 전개하기가 수월하지 않는 등의 문제가 있다. 더욱이 중국 환경NGO의 다수를 차지하고 있는 GONGO의 경우 대체로 정부기관이나 부속단위에서 분리된 이유로 여전히 관료적 색채가 농후하며 NGO로서 갖추어야 할 환경적 문제제기나 독립적 활동이 결여되어 있다.

중국 환경NGO의 이러한 한계는 환경보호와 관련한 대중의 참여에도 영향을 미친다. 즉 환경NGO와 같은 시민사회의 영역이 아직 독립적으로 구축되어 있지 않은 중국의 경우 대중의 환경보호 활동에 대한 참여는 매우 제한적일 수밖에 없다. 1998년 7월 중국 국가환경보호총국과 교육부가 공동으로 조사한 「전국대중환경의식조사보고」(全國公衆環境意識調查報告)에 따르면 중국 대중은 아직도 전체적으로 교육수준이 낮은데다 개혁개방의 조류를 타고 경제발전과 치부 관념이 주된 사회적 가치이자 최우선 목표가 되면서 전반적인 환경보호의식은 여전히 낮은 것으로 나타났다. 기타 다른 사회적 문제와 비교해서 환경문제에 대한 중국 대중의 중시도는 매우 낮았으며, 경제발전과 환경보호의 관계를 묻는 항에서 경제발전을 위해 환경과파괴가 불가피하다는 데 찬성하는 답변이 46%로서 반대하는 답변인 31%보다 훨씬 높게 나타났다. 또한 환경문제의 심각성에 따라 이에 대한 대중의 인지도는 비교적 높게 나타났다. 그러나 실제 환경보호 활동에 대한 참여 의지 및 능력과는 큰 편차를 보여주었다.⁴⁴⁾

42) '누강'(怒江)수력발전소 개발과 관련하여, 에너지원 확보와 빈곤탈피를 이유로 찬성 입장을 보이고 있는 에너지부문 및 지방 정부와 달리 환경보호의 입장에서 반대의견을 피력하고 있는 환경보호부문 및 NGO 간의 첨예한 논쟁이 2004년부터 전개되어 왔다.

<http://www.fon.org.cn/index.php?id=5117>(검색일: 2005. 12. 12)

'자연의 빛'을 비롯하여 윈난성(雲南省) 현지 환경NGO의 적극적인 노력에 의해 이 개발계획은 현재까지도 지연되고 있고, 성(省)정부 차원의 공청회에 NGO의 참여가 이루어지는 등 일정한 성과를 거두었다. 이는 물론 중국 환경NGO의 발전과 그 활동의 성과를 보여주는 사례이지만, 경제발전을 우선적으로 고려하고 있는 중국으로서 수력발전소 개발에 따른 환경적 영향을 최소화하는 방안을 마련하기 위한 의도이지, 환경NGO의 압력을 이유로 개발계획을 취소할 가능성은 존재하지 않는다.

43) Schwartz, J. 2004. "Environmental NGOs in China: Roles and Limits" *Pacific Affairs* 2004.

44) 國家環境保護總局·教育部. 1999. 「全國公衆環境意識調查報告」, 北京: 中國環境科學出版社. 1990년대 이래 중국은 14차례의 환경의식조사를 진행하였는데, 대체로 중국 일반대중의 환경에 대한 지식수준이나 환경보호 활동에 대한 참여도는 비교적 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 나타났다. 郝

하지만 2004년 중국사회조사소(SSIC)의 「환경보호에 대한 대중의식 조사보고」(關於公眾對於環境保護看法的調查報告)에 따르면 비록 조사대상자가 298명에 한정되기는 하였으나, 환경문제와 환경보호에 대한 중국 대중의 의식제고가 현격하게 나타난다. 환경문제의 심각성에 대한 질문에서는 83.3%에 달하는 사람들이 환경오염이 매우 심각하다는 답변을 보여 환경문제에 대한 대중의 인지도가 현격히 높아졌음을 알 수 있다. 또한 환경보호의식의 강화 필요성에 대해서도 88.9%가 긍정적인 답변을 보였으며, 62.2%가 환경보호 활동에 대한 참여 의지를 보이는 등 환경문제에 대한 보다 전향적인 자세를 보여주었다.⁴⁵⁾ 2005년 국가환경보호총국과 중국환경문화촉진회 등이 함께 진행한 ‘중국대중의 환경보호지수’에 대한 조사결과에서도 중국 대중의 환경보호에 대한 인지도는 높게 나타나 있지만 환경문제에 대한 전반적 이해가 떨어지며, 특히 환경보호 활동에 대한 실제 참여도가 낮게 나타났다.⁴⁶⁾

결국 양적으로 팽창하고 있는 중국 환경NGO가 일정 정도 정치적 영향력을 행사하고 있고, 또한 환경문제에 심각성에 대한 대중의 의식이 점차 제고되고 있기는 하지만 중국 환경NGO가 갖는 정치적 독립성의 한계와 대중적 참여의 미흡으로 인해 중국 내 환경보호 활동은 실제적인 진전을 이루고 있지 못하다. 더욱이 환경보호 활동에 참여하는 대중의 경우 대부분 환경문제가 개인의 이익과 연계될 때에만 일정한 행동을 취하는 등 ‘공공재’로서의 환경에 대한 중국 대중의 인식은 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 또한 환경보호 활동에 참여할 수 있는 NGO와 일반대중의 권리가 법률상으로는 확보되어 있지만 대중 참여의 구체적 조건과 방식, 과정 등 구체적인 법률규정이 마련되어 있지 않아 구체적인 환경문제에 직면했을 때 효과적인 대응방안을 마련하지 못하는 상황이다.

IV. 맺음말 : 중국 환경문제 해결과 지역협력을 위한 제언

중국은 심각한 환경문제로 인해 국내외로부터 이중적 압력에 직면해 왔다. 최근 들어 중국 정부는 물론 연구소 및 NGO, 언론매체들이 환경문제의 심각성과 그로 인한 피해 확산 및 대응방안을 놓고 열띤 논의를 진행해 왔다. 최근 들어 환경문제의 지역적 해결을 위한 중국의 적극적 태도변화는 우선적으로 국내경제와 사회적 고려에 따른 것으로, 환경오염과 생태 파괴로 인한 경제적 손해와 사회적 위기의식의 출현 등이 이에 해당한다. 중국의 환경문제는

冰, 2002. “中國公眾環境意識報告” 國際環境與發展學院中國項目辦公室 主編. 「中國·可持續發展·實踐」北京: 經濟科學出版社. p.250-260.

45) <http://www.chinasurvey.com.cn/freereport/huanbao.htm>(검색일: 2005. 10. 12)

46) 「中國青年報」2006. 1. 25.

점차 임계치에 달하여 도리어 경제발전의 발목을 잡는 문제가 되었으며, 단순한 오염문제에서 벗어나 사회변동의 도화선이 되어가고 있다. 즉 환경오염과 생태파괴로 인해 식수원과 농작물에까지 그 피해가 확산되면서 대중들의 항의와 시위가 확대되고 있는 추세이다. 또한 연해 지역의 주요 오염유발 산업시설이 규제와 폐쇄조치로 점차 줄어들고 있지만, 이들 공장이 다시 내륙으로 옮겨가면서 향후 중국 내륙 지역의 환경오염문제가 새로운 사회변동의 불씨가 될 가능성이 높다. 중국 정부는 2020년까지 ‘전면적 샤오강(小康)사회’의 건설이라는 거창한 목표를 달성하기 위해 경제의 지속적인 고도성장을 추진할 계획이다.⁴⁷⁾ 거대한 인구의 압력과 취약한 생태환경에 직면하여 중국은 환경을 희생시키는 대가로 경제발전을 이룩한다는 ‘선(先)경제발전, 후(後)환경보호’의 낡은 성장방식의 한계를 인식하게 되었다. 중국은 에너지 다소비형 업종의 구조개혁과 환경적 법 집행의 강도를 높임으로써 지속가능한 발전을 보장하는 ‘순환형 경제’를 모색하기 시작하였다.

오늘날 환경문제는 무역과 안보 등의 문제와 상호 긴밀하게 연계되어 환경문제 자체로도 국가이익을 결정짓는 주요한 요소로 여겨지고 있다. 중국의 환경문제에 대한 태도변화는 다른 한편 국제적 협력을 통해 자금과 기술 지원을 이끌어 냈고 동시에 오염 수출국으로서의 자국의 이미지를 쇄신하는 등의 외교적 고려가 깔려 있다. 특히 ‘책임대국’을 기치로 동북아 지역질서 재편에 주도적 역할을 피하고 있는 중국으로서는 한국과 일본 등의 환경압력에 더 이상 수동적인 자세로 임할 수 없는 상황이기도 하다. 중국은 1990년대 이후 동북아 각국과 모두 양자간 환경협정을 체결하였고, 또한 모든 다자간 지역환경협력에 비교적 적극적으로 참여해 왔다. 물론 중국은 자국의 환경부담을 가중시키거나 경제발전에 제약을 가할 수 있는 구체적인 행동계획에 대해서는 상대적으로 소극적이고 유보적인 태도를 보여 왔으며, 환경보호를 이유로 진행되는 무역규제나 주권 개입에 대해 반대의사를 확실히 보여 왔다.

중국이 현재 경제발전에 정책적 우선권을 두고 있지만, ‘지속가능성’이라는 측면에서 서서히 환경보호에 대한 관심의 정도를 높여가고 있다는 점에서, 중국의 환경문제를 해결하기 위한 지역협력은 보다 점진적이고 실제적이며 중국의 환경문제 해결능력을 제고하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 우선 협력 초기에는 역내 환경문제에 대한 정보 및 인식 공유, 그리고 정체성(identity) 정립에 주력하다가 협력의 토대가 어느 정도 형성될 경우 구속력을 갖춘 협약·의정서 방식으로 전환해 나가는 보다 점진적인 접근 방식을 취해야 할 것이다. 중국은 동북아 지역에서 정치, 경제적으로 상당한 영향력을 갖고 있으나, 반면 지역환경문제

47) 중국은 제16차 당대회와 제10기 전국인민대표자대회(全人代)에서 ‘전면적 샤오강(小康)사회의 건설’을 국가발전 목표로 설정하였다. ‘전면적 샤오강사회’의 구체적 비전으로는 2020년에 2000년 GDP의 4배, 연평균 경제성장률 7%대 유지, 1인당 GDP 3000달러 달성 등을 지표로 제시하였다. 이희욱. 2005. “중국의 국가전략: ‘전면적 소강사회론’을 중심으로” 『한국과 국제정치』 21(1): 1-29.

의 원인제공자라는 위치로 인해 환경협력에 대한 주도적 역할을 하기엔 어렵다고 보인다. 또한 환경문제 해결을 위해서는 막대한 자금과 선진적 기술이 뒷받침되어야 하는 반면, 환경보호 영역에서의 중국의 자원 및 기술은 상당히 제한적일 수밖에 없다. 따라서 국가 간 갈등을 유발시킬 수 있는 구속력을 갖춘 협력방식의 무리한 추진보다는 중국의 자체적 환경문제 해결을 위한 능력구축(capacity building)을 돕는 차원에서 바로 위에서 언급한 점진적 접근방식이 효과적일 수 있다.

둘째, 유엔환경계획(UNEP) 등과 같은 환경 및 금융관련 국제기구를 더욱 더 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 환경문제의 중요성에 대한 중국 정부의 인식이 제고되고, 그에 따라 환경보호와 관련된 법·제도의 구축과 실행이 이루어졌던 것은 국제기구 및 국제회의를 통한 학습(learning)효과와 무관하지 않다는 점에서 국제기구를 활용하는 방안은 매우 효과적이라 할 수 있다. 국제기구의 측면에서도 중국의 환경문제는 지역적 차원에서도 중요하지만 결국 지구적 환경문제로 직결되는 것으로 인식하고 있으며, 황사문제와 관련한 UNEP와 ESCAP, ADB 등의 지원사업을 통해서도 드러나듯이 대부분의 국제기구는 거의 환경보호와 관련된 재정적, 기술적 지원 프로그램을 가지고 있다. 중국 환경문제의 해결을 위해서는 역내 국가 간의 협력뿐만 아니라 이와 같은 국제기구와 연계하여 그들이 제공할 수 있는 다양한 프로그램과 재정적 지원을 적극 활용해야 한다. 또한 역내 국가 간에 발생할 수 있는 이해관계의 대립과 그에 따른 협력의 지체를 해결하는 데 있어 국제기구를 중재자로 활용할 수도 있을 것이다.

셋째, 중국의 환경문제에 대한 대중적 공감대를 형성하고 아울러 개별국가의 이익을 재정의(再定義)하기 위해서는 역내 전문가들로 구성된 인식공동체(epistemic communities)의 구축과 비정부조직(NGO)의 적극적 참여가 필요하다.⁴⁸⁾ 물론 중국 내에 초국적인 인식공동체가 아직 형성되지 않았고, 환경NGO의 경우도 GONGO가 대다수를 점하고 있는 등 정부로부터의 독립성을 확보하고 있지 않다. 이러한 점에서 역내 인식공동체는 중국을 포함하여 각국의 과학자 및 연구자들을 중심으로 비교적 중립적인 인사들을 결집시키는 것이 바람직할 것이다. 이를 통해 객관적일 수 있는 과학적 지식의 축적과 함께 환경문제가 내포하는 과학적 불확실성을 더욱 줄여 나가야 한다. 또한 국내정책수립과정과 지역협력과정에서 중국 환경NGO의 적극적 참여를 지원하고, 환경문제와 관련해서 분산적으로 진행되고 있는 역내 NGO 간의 연대를 공식적, 통합적 차원으로 끌어올려야 할 것이다.

48) ‘인식공동체’(epistemic communities)란 문제에 대한 공동의 이해와 규범 및 정책에 대한 유사한 선호를 갖는 과학자와 전문가들의 초국적 네트워크(transnational network)를 의미한다.
Haas, P.E. 1992. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”
International Organization 46(1): 1-35.

마지막으로 동북아 지역은 협력의 역사가 매우 짧고 역내 국가 간 경제발전단계, 환경보호에 대한 인식, 환경정책 및 규제기준, 환경보호능력 등에 상당한 차이가 존재한다. 당분간 역내 국가 정부차원의 환경협력은 한·중·일 3국 환경장관회의(TEMM)를 기본 논의 틀로 하여 지역 환경문제의 현안이자 중국 내 주요 환경문제이기도 한 월경성 오염문제 해결에 주력하는 것이 바람직하다. 특히 황사문제는 중국이 당면하고 있는 가장 중요한 환경문제 중의 하나이고 역내 국가 간 현안 문제임과 동시에 어떤 외부적 규제 없이도 상호간의 공감대 형성이 비교적 용이한 대상이다. 따라서 황사문제의 해결을 위한 지역협력체제가 안정적으로 구축된다면 이후 산성비, 해양오염 문제 등의 기타 월경성 오염문제와 같이 국가적 규제 등 일정한 구속력이 필요한 영역으로 지역환경협력의 외연이 확대될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 원동욱. 2003. “황사문제와 동북아 환경협력: 권력, 이익 그리고 지식의 상호작용연구” 『中蘇研究』 27(3): 63-98.
- 이희옥. 2005. “중국의 국가전략: ‘전면적 소강사회론’을 중심으로” 『한국과 국제정치』 21(1): 1-29.
- 霍愛華. 2003. 『中國環境保護法治理論與實踐』 北京: 法律出版社.
- 國家環境保護總局. 『2004年中國環境狀況公報』 <http://www.zhb.gov.cn/eic/649368307484327936/index.shtml> (검색일: 2005. 12. 21)
- 國家環境保護總局·教育部. 1991. 『全國公衆環境意識調查報告』 北京: 中國環境科學出版社.
- 吉鈞娜. “鄉鎮企業環境污染現狀及治理” 『科技進步與對策』 2003(9)
- 魯煥生·高紅貴. 2004. “中國環保投資的現狀及分析” 『中南財經政法大學學報』
- 馬晨明. 2005. 5. 14. “環境保護與經濟發展” 『金融時報』
- 世界銀行. 1997. 『碧水藍天: 展望二十一世紀的中國環境』 北京: 中國財政出版社.
- 王健民·吳煥忠. “我國鄉鎮企業的發展及其環境污染防治對策” <http://www.studyroom.cn/study/thesis/lx/w/huanjing/200503/7253.html> (검색일: 2005. 10. 25)
- 劉大椿. 1995. 『環境問題: 從中日比較與合作的觀點看』 北京: 中國人民大學出版社.
- 曹新. “協調人口與資源環境的關係: 中國人口未來的可持續發展研究” http://www.cpic.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=3007 (검색일: 2005. 12. 4)
- 中國環境監測總站. 2004. 『中國生態環境質量評價研究』 北京: 中國環境科學出版社.
- 中華人民共和國國家統計局編. 2005. 『中國統計年鑑(2005)』 北京: 中國統計出版社.
- 夏光. 2000. 『中日環境政策比較研究』 北京: 中國環境科學出版社.
- 郝冰. 2002. “中國公衆環境意識報告” 國際環境與發展學院中國項目辦公室 主編. 『中國·可持續發展·實踐』 北京: 經濟科學出版社 250-260.
- 解振華. 2005. 6. 6. “構建新時期環境保護戰略” 『經濟參考報』
- 胡鞍鋼. 2004. 『中國: 新發展觀』 浙江: 浙江人民出版社.
- <中國能源發展報告>編輯委員會 編. 2003. 『2003 中國能源發展報告』 北京: 中國計量出版社.
- 『人民日報』 2001. 6. 7.
- 『人民日報』 2005. 10. 29.
- 『人民日報』 2005. 12. 14.
- 『中國青年報』 2006. 1. 25.
- 『中國環境報』 2005. 2. 2.
- 『中國環境報』 2005. 3. 30.

「中國環境報」2005. 8. 16.

Haas, P.M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" *International Organization* 46(1): 1-35.

Jennifer, T. and T. Hildebrandt. 2003. "Seeking Voice for Pollution Victims in China: Challenges and Opportunities for Procedural Equity in Environmental Conflict Resolution" *Paper presented at a conference on Sustainable Growth and Environmental Protection: The Case of China*. Duisburg.(17-19 August)

Jonathan, S. 2004. "Environmental NGOs in China: Roles and Limits" *Pacific Affairs* Spring.

O'Connor, D. 1994. *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience*. OECD.

Qiusha, M. 2002. "Defining Chinese nongovernmental organizations" *Voluntas* 13(2): 113-130.

The World Bank. 2001. *China: Air, Land, and Water* 2001.

UNDP & SEI. 2002. 「中國人類發展報告2002: 綠色發展 必選之路」, 北京: 中國財政經濟出版社.

Whiting, S. H. 1991. "The politics of NGO development in China" *Voluntas* 2(2): 16-48.

World Health Organization & United Nations Development Program. 2001. *Environment and People's Health in China*.

Wu, F. 2002. "New Partners or Old Brothers? GONGOs in Transnational Environmental Advocacy in China" *China Environment Series*, Issues 5: 45-58.

Yang, G. 2005. "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China" *The China Quarterly* 181: 46-66.

Yonemoto, H. and T. Morita. 1999. "A Comparative Study on Environment Policy Development Processes in the Three East Asian Countries: Japan, Korea, and China" *Environmental Economics and Policy Studies* 1: 39-67.

<http://www.eedu.org.cn/news/envir/homenews/200508/6064.html> (검색일: 2005. 12. 21)

http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Table2_5.htm (검색일: 2006 .2. 13)

<http://business.sohu.com/20050601/n225788199.shtml> (검색일: 2005. 12. 2)

<http://www.fon.org.cn/index.php?id=5117> (검색일: 2005. 12. 12)

<http://www.chinasurvey.com.cn/freereport/huanbao.htm> (검색일: 2005. 10. 12)

http://news.xinhuanet.com/politics/2005-11/29/content_3849956.htm (검색일: 2005. 12. 22)

「曲格平和莫里斯·斯特朗對話錄」 http://cydgn.cyol.com/gb/cydgn/content_846076.htm (검색일: 2005. 12. 2)