

중국 환경NGO의 활성화 방안에 관한 연구

A Study on the Activity of Environmental Non-governmental Organizations in China

許海英 (中國 大連民族學園 主任 - 주저자)

심문보 (한서대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Hai-Ying Xu / Moon-Bo Sim

The purpose of this study is to study environmental non-governmental organizations of China, to find their problems and to provide ways of solving these problems. China's E-NGOs have problems in their contracture. They are lack of human resources, especially full-time staffs and general members. Professional environmentalists and full-time staffs are needed for organization effectiveness. They also have financial problems. There are some difficulties in the communication and cooperation between China's E-NGOs and World NGOs. They have few opportunity of participating in making related polices, and have no legal system that allows them to participate in making related polices.

It is essential to enact and establish laws and regulations that ensures them to engage in all stages ranging from planning, drawing and implementing and evaluating environmental policies. The government of China need to promote donations to E-NGOs by way of reducing taxes on bodies or persons who make such donations. it is also needed to positively consider the instruction of E-NGO taxes which are to be imposed in anti-environmental businesses. Further it is desirable to distribute fines or penalties levied in relation to the violation of environmental laws to them.

They will become stronger and play a crucial role to democratize the government and the business practices when they work hands in hands with NGOs in global civil society. Especially, in the case of independent Chinese E-NGOs the financial support from international NGOs or international institutions was the single and largest sources for their activities.

주제어 : 환경NGO, 인적자원, 법규와 규정, 환경정책, 중국

Key Words : environmental non-governmental organizations, human resources, laws and regulation, environmental policy, China

I. 서론

인류의 삶에 바탕에 되는 환경의 개념은 매우 광범위 하고 다양한 의미를 가지고 있다. 환경이란 인간을 포함한 모든 생물이 생활을 영위하는 공간, 즉 모든 생명체가 살아가는 서식처이며, 또한 영향을 주는 생활권을 의미하는데 특히, 기후, 지형, 토양, 물 등이 중요시된다. 경제발전을 우선시 하다보면 자연을 훼손하고 환경을 오염시키는 일이 발생하게 된다. 경제발전과 환경문제는 서로 반대의 길을 가는 것처럼 보인다. 중국은 개혁·개방 이후 경제발전 속도가 빨라지면서 다양한 환경문제도 나타났다. 수질오염, 대기오염, 사막화, 사스와 같은 새로운 질병 등 환경오염문제가 도처에서 발생하고 있다.

환경문제는 효과적인 국제적 관리를 요구하는 대표적인 글로벌 이슈 중의 하나이다. 정부가 해결하라고 하지만 개발과 환경보존 문제로 대립과 갈등이 있을 경우 양자 간의 평형 상태는 조화를 이루 지 못 할 것이다. 환경문제 해결에 대한 국가의 의지나 능력에 한계가 있을 때 환경NGO들의 역할은 중요한 위상을 차지하게 된다.

미국, 독일, 일본, 한국 등 국가에서 환경NGO가 활발하게 활동하고 있다. 중국에서도 1978년 시장경제를 도입하여 개혁개방정책을 추진함에 따라 이전 계획경제시기에 유지되었던 국가와 사회의 일원적 관계가 시장을 매개로 한 국가와 사회의 관계로 변화되었다. 이로 인해 중국에서 국가와 사회관계의 간격이 넓어지게 되었고, 국가에 대한 사회의 자율성도 점차 증대하기 시작하였다. 따라서 이러한 변화는 중국에서 NGO의 태동 및 성장에 기여하게 되었다.

중국에서는 1978년에 중국환경과학학회란 첫 번째 환경NGO가 태동한 이후에 2005년 현재까지 2,768개의 환경NGO가 있다.¹⁾ 중국과 외국의 학자들과 연구기관들이 중국의 환경NGO에 대하여 지속적인 관심을 갖고 연구를 전개하고 있다²⁾. 반면에 중국의 환경NGO는 규모, 인원, 재원, 활동 측면에서 많은 한계를 갖고 있다. 溫家宝총리는 2008년 초 전국 11회 인민대표대회 政府工作報告 연설에서 ‘환경’ ‘오염’ ‘환경보호’라는 단어를 48차례나 사용하였다.³⁾ 이것은 중국 환경보호가 대단히 긴박하고 중국의

1) 중화환경보련협회(中華環保聯合會)홈페이지 http://www.acef.gov.cn/SSHH_ACEF_SHOW_NEWS.aspx?productSort=570&NewsID=1792 <中國環保民間組織發展狀況報告> 2005 참조

2) 주요연구기구: 清華大學NGO研究中心(<http://www.ngorc.org.cn/>)

The Professional Association for China's Environment(PACE)

(<http://www.pafce.net/Home/tabid/60/Default.aspx>)

the Woodrow Wilson Center's China Environment Forum (CEF)

(http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1421&fuseaction=topics.home)

3) 중화인민공화국중앙인민정부뉴스 홈페이지 <http://npc.people.com.cn/GB/71673/5490340.html>

2007년 3월 전국 11회인민대표대회 원자바오(溫家宝)총리 정부공작보고(政府工作報告)연설 중국2007년의 경제발전은 다음 점을 주의해야 한다."……(三)大力抓好节能降耗、保护环境和节约集约用地。……

환경NGO의 발전도 건전하고 신속하게 발전해야 된다는 필요성을 강조한 것이라 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 중국의 환경NGO의 발전배경 및 특성조사를 통해 중국의 환경NGO의 발전 전망을 모색하고자 한다. 중국에서 환경NGO가 발전하고 운영되는 과정에서 나타나는 문제점을 분석하여 그 개선방안을 논의하기 위하여 우선 문헌 연구를 통하여 현재 중국에서 활동하고 있는 환경NGO의 현황을 살펴보았다. 연구범위는 중국의 환경NGO 단체 중에서 중화환경연합회를 중심으로 고찰하고, 각종 통계자료는 2005년도를 기준으로 연구범위를 한정하였다.

II. 중국 환경NGO의 이론적 고찰

1. 중국 환경 NGO의 정의

중국 학자들 간에 중국의 NGO를 어떻게 정의하고 분류할 것인가에 대한 개념적 합의가 이루어지지 않은 실정이다. 중국의 국가-사회단계를 다루고 있는 많은 연구물들에서 이제 '중국의 시민사회', '제3영역', '비영리조직'과 같은 표현이나 단어를 찾아보는 것은 매우 흔한 일이 되었다.

중국의 NGO는 일반적으로 社會團體와 民辦非企業單位로 나눌 수 있다. 1998년에 민정부에서 발표한 《社會團體登記管理條例》⁴⁾에 따라서 "사회단체란 회원 공동의 목표를 실현하기 위해 중국인민이 설립한 자발적 조직으로서 그 내부적 규정에 따라 활동을 전개해 나가는 비영리성의 조직이다"고 사회단체를 정의하고 있다. 사회단체는 오직 단체의 회원에게만 서비스를 제공할 수 있다. 협회, 연맹, 工商會議所, 재단, 학술기관, 학회, 친목단체 등이 이에 속한다. 2007년 中國民政事業發展統計報告에 의하여

在节能环保方面，重点做好以下工作：一是完善并严格执行能耗和环保标准。……二是坚决淘汰落后生产能力。……三是突出抓好重点行业和企业。……四是健全节能环保政策体系。……五是加快节能环保技术进步。……六是加大污染治理和环境保护力度。……七是强化执法监督管理。……八是认真落实节能环保目标责任制。……要在全社会大力倡导节约、环保、文明的生产方式和消费模式，让节约资源、保护环境成为每个企业、村庄、单位和每个社会成员的自觉行动，努力建设资源节约型和环境友好型社会。……" (...3, 집중적으로 에너지를 절약하고, 환경보호하고 집약용지를 절약한다. 에너지를 절약하고 환경 보호하는 반면에, 다음의 여덟 가지를 중점으로 한다. 첫째, 에너지를 이용하고 환경보호 표준을 완성하고 엄격하게 집행한다. 둘째, 낙후된 생산력을 결연히 도태시킨다. 셋째, 중요업무와 기업을 강조하게 관리한다. 넷째, 에너지절약 정책 시스템을 완성 시킨다. 다섯째, 에너지절약과 환경보호기수의 진보를 빨리 한다. 여섯째, 환경오염 처리하고 환경 보호하는 강도를 늘린다. 일곱째, 법의 집행과 감도관리를 강화한다. 여덟째, 에너지절약과 환경보호의 책임제를 진지하게 실행한다. 전 사회에서 절약, 환경보호, 문명한 생산방식과 소비양식을 강력하게 창도해서 에너지절약하고 환경 보호하는 것을 각각 기업, 마을, 단위, 및 사회성원의 자각적인 행동으로 되게 하며, "자원절약형과 환경우호형" 사회를 위해 노력하게 건설한다.)

4) 中華人民共和國民政部 홈페이지 <http://cszh.mca.gov.cn/article/zcfg/200804/20080400013543.shtml>

중국에는 약 212,000여 개의 사회단체가 있는 것으로 추정된다. 2006년과 비교하여 10.4%가 늘었다.⁵⁾

1998년에 민정부에서 발표한 《民辦非企業單位登記管理暫行條例》⁶⁾에 따라서 “民辦非企業單位이란 회사, 비영리기구, 사회단체, 개인 그리고 다른 사회세력들이 비국가 재원으로 만든 단체이다”고 규정하고 있다. 民辦非企業單位는 비영리 사회서비스 제공이 목적이며 회원의 이익이 아닌 공익을 위해 일한다. 사립학교, 병원, 복지기관, 지역복지센터, 연구소, 문화·예술·스포츠 기관이 이에 속한다. 중국에는 약 174,000여 개의 사회단체가 있는 것으로 추정된다. 2006년과 비교하여 8.1%가 늘었다.⁷⁾

그러나 중국의 NGO는 설립 주체에 따라서 “정부주도의 하향식단체”(官主導團體)와 “민간주도의 상향식”(民主導團體)가 있다고 말할 수 있다. 官主導團體는 정부가 설립하였으며 직접 또는 간접적으로 정부로부터 재원이나 기타 자원(이적자원, 정보 등)을 지원 받은 단체를 가리킨다. 民主導團體는 官主導團體에 비해 결과적으로 정부로부터 더 독립적이다. 民主導團體는 주로 일반 시민 또는 국제 NGO로부터 활동에 필요한 자원을 제공받고 있다.

따라서 중국 환경 NGO는 “官主導 환경 NGO(Environmental GONGO: E-GONGO)”와 “民主導 환경 NGOs(Environmental NGO: E-NGO)”로 나눌 수 있다.

첫 번째는 官主導 환경 NGO 이다. 관 주도 환경 NGO란 설립 주체가 정부인 환경 NGO를 지칭한다. 그러나 官主導 환경 NGO 가운데는 업무 인원이 정부의 관료이고 경비 또한 정부의 지원을 받는 등 정부조직에 가까운 것부터⁸⁾ 정책결정 과정에서도 비교적 정부로부터 독립적이며 대부분의 경비를 자체적으로 조달하는 민간주도 설립 단체에 가까운 것까지 매우 다양하다. 따라서 官主導 환경 NGO는 그 폭이 매우 넓다고 할 수 있다. 이러한 官主導 환경 NGO는 중국 환경 NGO의 주종을 차지하는 것으로 평가된다. 중국의 官主導 환경 NGO 중 가장 먼저 설립된 中國環境科學學會는 1972년 스톡홀름에서 열린 유엔인간환경회의 이후 정부의 환경정책 자문기관으로 설립되었다. 그리고 1992년 리우데자네이루에서 열린 ‘환경과 개발에 관한 UN정상회담(리우회담)’ 이후에는 中國加持續發展研究會와 中國環境保護基金會가 설립되었다.

두 번째는 民主導 환경 NGO란 설립 주체가 정부가 아닌 순수한 민간인 단체로서 경비를 자체적으로 조달하고 지도자를 독자적으로 선출하는 단체를 가리킨다. 民主導

5) 中華人民共和國民政部 홈페이지 <http://cws.mca.gov.cn/article/gzdt/200805/baogao.htm>

6) 中華人民共和國民政部 홈페이지 <http://sgxh.mca.gov.cn/article/zcfg/200712/20071200008734.shtml>

7) 中華人民共和國民政部 홈페이지 <http://cws.mca.gov.cn/article/gzdt/200805/baogao.htm>

8) 이러한 GONGO는 자원의 많은 부분을 공적 기금에 의존한다는 점에서 유사 NGO(Quasi-nongovernmental organization: Q-NGO)라 할 수 있다. 중국에서 관 주도 설립 환경 NGO를 'GONGO'라 칭하는 것은 서구식 학자들의 관행이다. 실제로 중국의 학계는 이 개념 대신 '관 주도 사회단체' 혹은 '완곡한' 위로부터 아래로 사회단체'로 부른다(袁瑞軍, 2006).

환경NGO들은 설립 주체의 성격에 따라 다시 개인NGO그룹과 학생운동그룹, 그리고 국제NGO그룹으로 나누어 볼 수 있다.

개인NGO그룹이란 일찍 중국환경문제의 심각성에 눈을 뜨고 관심을 가진 개인에 의하여 설립된 NGO들로, 설립자는 주로 교수, 지도자, 언론인, 유학파 등이다. 중국 민간주도 환경NGO 중 가장 활발한 활동을 펼치고 있는 '自然之友', '地球村', '綠家園' 등이 이에 속한다. 이러한 개인 NGO그룹은 지도자 개인의 명망과 경력에 의존하는 바, 중국의 환경문제에 대하여 영향력이 가장 큰 전형적인 민간 환경조직의 유형이라 할 수 있다. 관주도 환경단체가 국가의 필요에 의하여 설립된 측면이 강하다면 민간 환경NGO는 환경문제의 심각성에 눈을 뜨게 된 개인과 환경문제에 관심을 가지게 된 시민 층이 중심이 되어 설립하였다는 측면에서 그 차이를 알 수 있다.

학생운동그룹은 중국의 대학생들에 의하여 설립된 NGO들로서 주로 대학캠퍼스와 캠퍼스 주위의 마을, 지역을 중심으로 활동하는 NGO들이다. 중국의 E-NGOs 중에서는 학생운동그룹은 대학교 산하로 법적 등록을 마치기가 쉬우며 일상의 운영에 있어서도 중국 정부의 간섭을 거의 받고 있지 않아 자율성이 매우 높다고 할 수 있다. 학생운동그룹들은 중국의 환경보호사업 중에서 중요한 역할을 하고 있다. 이들 학생운동그룹은 다양한 환경보호주체의 홍보와 사회 실천 활동을 통하여, 부단히 대학생의 환경보호의식을 증진시키고, 대학생의 환경보호기능을 제고하며, 대학생의 환경보호소질을 배양시키며, 국가 환경보호사업의 발전에 이바지를 하였다. 다른 한 편으로는 학생운동그룹은 전면적으로 전 사회에 생태건설에 관심을 주며, 생태보호에 주목하며 환경의식과 지속가능한 발전 의식을 수립하며, 적극적으로 국가생태건설과 환경보호에 헌신한다.

국제NGO그룹은 국제환경의 지부로서 중국에 설립된 NGO들을 말한다. 1980년 WWF(World Wide Fund of nature)가 중국 정부와 '자이언트 팬더 보호 프로젝트'를 시작하면서 중국 프로그램을 시작한 것이 중국에서 활동하기 시작한 최초의 국제환경단체로 기록되고 있다.

2. 중국 환경NGO의 발전과정 및 특징

중국의 NGO는 다수를 차지하고 있는 데에서 알 수 있듯이 환경보전보다는 개발에 주력하는 경향성을 나타내고 있다. 하지만 중국의 환경NGO도 환경보전의 중요성을 중시함에 따라서 점차 발전되고 있다. 중국 환경NGO의 발전과정은 시기별로 구분하여 3단계로 그 특징을 내용을 정리할 수 있다. 중국환경NGO는 크게 태동기, 발전기, 융성기 등으로 나눌 수 있다.

1) 중국 환경NGO 태동과 초보적 발전기(1978-1994년)

1978년 개혁개방을 본격적으로 시행하면서 경제성장에 총력을 기울여왔다. 개혁개방 이후 다양한 소유제 구조가 형성되고 단위제도가 약화됨에 따라 사회에는 전통 단위조직을 넘어서는 다원화된 이익주체가 출현하였다. 이들은 시장경쟁 속에서 자신의 이익을 보호하기 위해 새로운 형태의 조직의 의존하게 된다. 예를 들면, '개체호(个体户)'는 연합회나 협회에 의존하고, 개별 농가는 가공전문협회 등에 의존하게 된다. 다른 한편 정부 역시 이들과의 관계를 연계해줌으로써 정보수집의 원가를 절감시키고 공공정책의 효율성을 제고시키는 일종의 중개조직이 필요하게 되었다. 이러한 양자 사이의 공백은 중국민간단체의 태동과 생존을 위한 공간을 제공하게 되었다.

중국은 노동생산의 효율성이 크게 제고되었지만, 이와 아울러 빈부격차, 실업, 환경 파괴 등의 부정적 영향도 함께 발생하였다. 이러한 사회문제는 시장을 통해서 완전히 해결될 수 없으며, 정부에 의해서도 해결할 수 없는 상황에서 이를 보완할 수 있는 조직인 NGO가 필요하게 되었다. 바로 이러한 공간은 NGO에 활동영역을 제공하게 되었으며, 이와 함께 NGO의 사회적 공헌 및 역할에 대한 인식도 제고됨으로써 NGO의 성장 및 발전에 기여하게 되었다.

그동안 중국 정부는 중국경제의 고속성장을 유지하면서 차츰 1950년대부터 1970년대까지 초래한 환경문제에 대해 상대적으로 중시하는 경향을 보여주면서 '지속가능한' 경제성장을 추구하고 있다. 환경문제에 대한 중국의 정부는 제한된 역할 있어서 민산조직의 역할범위를 확대시켜왔다. 한편에서는 국가가 경제와 사회에 대한 직접적인 관리범위를 축소하고 다른 한편에서는 사회의 자발성 증가에 따라서 민간조직이 빠르게 발전하였다.

전국적 사회단체의 예를 들면 1978년에는 115개에 불과하였으나 1983년에 322개, 1989년 623개, 1992년에 827개로 증가하며 연평균 증가율이 48%에 달하였다. 1973년 중국에서 전국적으로 환경보호회의를 개최해서 중국환경보호사업을 착수하여 발전하기 시작하였다. 1978년5월에 中國環境科學學會가 성립되며 이것은 최초 중국정부부문에서 발기 성립된 환경NGO이다. 그리고 1991년에 遼寧省 盤錦市에서 Larusaundersi(黑嘴鷗)보호협회 등록 설립되었다. 1993년4월에 中華環境保護基金會 설립되었고, 이것은 중국의 첫 번째 법인 자격 갖춘, 비영리적인 환경보호사업을 전문적으로 종사하는 민간기금회이다. 중국의 첫 번째 국가민정부문에서 등록하여 설립된 民主導環境NGO 自然之友⁹⁾는 1994년3월에 성립되었다. 그로부터, 중국에서 환경NGO 차츰 성립되었다. 이 시기의 환경NGO의 발전 특징은 정부에서 발기 설립한 것이다.

9) 自然之友 홈페이지 <http://www.fon.org.cn/channal.php?cid=2> 1994년3월, 自然之友는 中華人民共和國民政部에 "中國文化書院"의 "綠色文化分院"으로 등록되었다. 창립자는 梁從誠, 楊東平.,

2) 중국 환경NGO 발전기 (1995-2002년)

1995년에 '自然之友'가 노란 털 원숭이(金絲猴)와 티벳 영양(藏羚羊)을 보호하기 위하여 활동했다. 이것은 바로 중국 환경NGO의 처음으로 의미 있는 성과였다. 이 시기 환경NGO는 시민들이 관심을 가지는 동물보호운동부터 시작하여 일련의 홍보를 활동을 하였다. 이를 통하여 환경NGO가 사회적 신뢰를 얻었다. 1996년 '北京地球村環境文化中心', '綠家園志願者', 그리고 1998년 중국 최초의 인터넷 연결망을 가진 NGO인 '綠色北京'의 성립 이후 많은 환경NGO들이 주목을 받기 시작하였다. 1999년에 '北京地球村'은 북경시정부와 협조하여 성공적으로 녹색사구 커뮤니티를 시행해서 중국의 환경NGO는 커뮤니티에 들어서기 시작했다.

이들 조직은 형성 초기 등록도 어렵고 자금도 부족함에 따라 발전이 더디었지만, 2000년 이후 중국정부의 체제개혁과 자체적인 노력으로 빠르게 성장하게 되었다. 중국 환경당국에 따르면, 국내에는 2000년까지 약 2,000여개의 환경NGO들이 있었고, 참여자의 수도 100만 명을 넘어선 것으로 보고되었다.¹⁰⁾ 하지만 더 보수적인 추산으로는 40개이며, 참여자의 숫자도 훨씬 적은 것으로 보고되었다. 이 시기 환경NGO의 특징은 일반대중을 겨냥한 활동이었다.

3) 중국 환경NGO 융성기(2003년-현재)

2001년 중국이 WTO에 가입한 후 정부에 의해 진행된 외자 유치와 기업의 생산경영에 대한 직접적 관리가 비시장적 요소와 행정 간섭으로 인식되었고, 자유로운 국제 경쟁에서 불리하게 작용하였다. 따라서 정부로부터 독립된 상회와 업종협회가 정부의 직능을 점차 대신하면서 반관, 반민 혹은 준 정부적 NGO의 자율적 역할도 증대하는 배경이 되었다.

WTO가입 이후 중국은 다양한 영역에서 국제 교류와 협력을 위한 국제화가 필요하게 되었는데, 국제적으로 업종연합회가 업종표준을 제정하고 규범화하며, 상회와 협회가 구성원의 이익을 보호하는 역할을 하기 때문에, 중국도 그에 상응하는 협회와 사회를 조직하고 육성할 필요성이 야기 되었다.

국제교류 및 협력이 증대함에 따라 비정부조직이 사회문제를 해결하는 역할에 대한 중국 내 인식도 제고되었고, 아울러 중국에 대한 해외 및 국제NGO의 지원도 점차 증대하였다. 이는 중국정부 및 중국 내의 NGO에 직간접적인 영향을 끼쳐 성장을 자극하였다. 이러한 세계화 추세는 중국 환경NGO를 포함한 중국 NGO의 양적 성장을 자극했을 뿐만 아니라 정부 직능의 전환도 가속화시켜 NGO의 자치성, 자율성을 촉진시키는 배경이 되었다.

10) 한 통계에 의하면, 중국의 등록된NGO는 30여만 개다. 중국에 기반을 둔 환경NGO들은 國家環境保護總局 웹사이트: www.zhb.gov.cn 와 <中國青年報> 웹사이트: <http://ngo.cyol.com/index.htm> 에 수록

2003년의 '怒江水電之爭'과 2005년의 '26도 에어컨행동'은 여러 개 환경NGO를 연합하고 환경보호와 경제발전의 일치하는 것을 실현하기를 촉진했다. 이제부터 환경NGO는 단독적으로 설립하고 활동하는 단계에서 서로 합작하는 단계에 들어갔다. 따라서 이 시기의 특징은 국내와 국내외 환경NGO 간의 협조이다. 위의 내용은 다음 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 1> 중국환경NGO의 발전과정

발전시기	과정	배경	특성	대표조직(운동)
1978-1994	태동기	개혁개방, 경제 대 발전	정 부 에 서 발기 설립	1978년 中國環境科學學會 1991년 遼寧省 盤錦市 Larusaundersi(黑嘴鷗)保護協會 1994.3 自然之友
1995-2002	발전기	일반 민중의 관심이 많아짐	일 반 대 중 을 겨냥한 활동	1995년 自然之友가 누런색 원숭이(金絲猴)와 티벳 영양(藏羚羊) 보호운동 1996년 北京地球村環境文化中心
2003-현재	융성기	중국 WTO에 가입한 후 국제교류 및 협력 증대	국내와 국 내외 환경 NGO 간의 협조	2003년 怒江水電之爭 2005년 26도 에어컨행동

Ⅲ. 중국 환경NGO의 현황 및 문제점

1. 중국 환경NGO의 현황

중국 환경NGO의 현황을 총체적으로 말하면 다음과 같다. 환경NGO의 수가 상대적으로 많고, 상근자의 자질이 부족하고, 조직구조는 규범성이 빈약하고, 주민들이 이러한 조직에 대한 인식이 부족하고 법 적용도 그 다지 엄격하지 않다. 따라서 중국 환경NGO의 전망은 그 다지 밝지는 않다.

1) 중국 환경NGO의 수

2005년까지 중국 환경NGO는 총 2768개가 된다. 정부에서 설립된 환경NGO는 1382개(49.9%)가 되고, 민간이 자발적으로 설립한 환경NGO는 202개(7.2%)에 불과하다. 학생들이 주축이 된 환경NGO와 환경NGO의 연합체는 1,116개가 되어 전체 40.3%

를 차지하고 있다. 그리고 국제 환경NGO의 기구가 중국내 약 68개(2.6%)가 있다.¹¹⁾

중국 환경NGO는 대부분이 합법적인 NGO인데, 네 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째, 정부에서 발기 설립된 환경NGO 중에서 68.8%가 민정부문에 등록되어있다. 두 번째, 국가기구와 사업단위에 의지하는 환경NGO 중에서 2.8%가 민간비기업(民間非企業)으로 등록되었다. 셋 번째는 학생환경NGO와 관련해서 이러한 환경NGO는 모두 다 학교단위(團委)에서 기록 관리하는데, 등록을 하지 않아도 된다. 마지막으로 11.2%의 환경NGO는 등록이 되어 있지 않다. 다시 말하면, 중국 환경NGO의 등록비율은 비교적 낮다. 민간부문에서 등록된 환경NGO는 전체의 23.3%에 불과하다.¹²⁾

2) 재정지원 현황

전문적으로 환경NGO를 위한 재정지원은 별로 없었다. 2005년 4월에 중국정부는 중화환경보연합회(中華環保聯合會 ALL-CHINA ENVIRONMENT FEDERATION: ACEF)에게 129만위안을 지원하였다. 이것은 중국정부가 최초로 환경NGO에 대한 재정지원이라고 할 수 있다. 최근에는 환경보호에 대한 재정지원을 증가하고 있다.

<표 2> 정부의 환경보호에 대한 재정 투입 현황

단위: 億元, %

구분	년도	정부투입	증가율
제7차 오년계획(五年計劃)	1986-1990	476.42	-
제8차 오년계획(五年計劃)	1991-1995	1306.57	174.24%
제9차 오년계획(五年計劃)	1996-2000	3447.52	163.86%
제10차 오년계획(五年計劃)	2001-2005	7000	103.04%
제11차 오년규획(五年規劃)	2006-2010	13750(예정)	-

참조 : http://www.gov.cn/ztzl/2005-11/09/content_93966.htm

환경NGO가 발전하고 중국정부의 환경보호에 대한 재정지원이 증가함에 따라 환경NGO에 대한 재정수입이 증가할 것으로 예상된다.

3) 중국 환경NGO의 조직적 특징

중국 환경NGO는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 중국 환경NGO는 지역분포의 불균형성을 갖고 있다. 중국 환경NGO는 북경, 상하이, 중경 그리고 동쪽의 엄해 도시와 호남, 호북, 사천과 운남 등 풍부한 자연자원이 있는 지역에 집중되어 있다.

11) 중화환경보연합회(中華環保聯合會)홈페이지

http://www.acef.gov.cn/SSHH_ACEF_SHOW_NEWS.aspx?productSort=570&NewsID=1792

<中國環保民間組織發展狀況報告>2005 참조

12) 중화환경보연합회(中華環保聯合會)홈페이지

http://www.acef.gov.cn/SSHH_ACEF_SHOW_NEWS.aspx?productSort=570&NewsID=1792

<中國環保民間組織發展狀況報告>2005 참조

따라서 다른 지역에 환경NGO는 상대적으로 없다. 중국 환경NGO들은 여러 가지 활동을 통해 지역 주민들의 환경의식을 제고하고, 지방정부의 환경문제에 대한 인식을 제고시키고 있다.

중국의 선부정책에 입각한 불균형 발전은 국토의 불균형적인 공업화를 야기하였다. 동남연안의 도시들은 성공적인 공업화를 이룩하였다. 그에 따라 환경오염도 중서부 내륙지역보다 심하게 되었다. 따라서 환경의식도 지역적 불균형을 야기했다. 동남연안의 선공업화지역은 상대적으로 활발한 환경운동이 시작되고 있으며, 이러한 환경운동이나 환경의식의 제고에 따라 지방정부의 환경보호정책도 가시화되고, 동시에 기업의 환경보호투자도 증대되고 있다. 반면에 낙후 지역인 중서부 내륙지역에 대한 지방정부의 환경보호에 대한 관심은 부차적인 수준에 머무르고 있어, 중앙정부의 환경정책이 실현되는데 장애가 되고 있다. <표 3>에서는 중국의 114개 환경단체의 전국적인 분포 현황을 파악할 수 있다.

<표 3> 지역분포로 본 중국 환경단체의 현황

지역	단체 수	지역	단체 수	지역	단체 수	지역	단체 수
북경(北京)	35	상해(上海)	4	천진(天津)	1	중경(重慶)	7
강소(江蘇)	2	절강(浙江)	4	광둥(廣東)	1	해남(海南)	3
복건(福建)	3	산둥(山東)	5	강서(江西)	1	사천(四川)	11
안휘(安徽)	6	하북(河北)	6	하남(河南)	4	호북(湖北)	2
호남(湖南)	3	흑룡강(黑龍江)	1	산서(山西)	2	요녕(遼寧)	4
길림(吉林)	2	섬서(陝西)	0	운남(雲南)	15	귀주(貴州)	3
감숙(甘肅)	2	내몽골(內蒙古)	9	닝하(寧夏)	1	신강(新疆)	3
청해(青海)	6	티베트(西藏)	2	광서(廣西)	0	대만(臺灣)	0
홍콩(香港)	0	마카오(澳門)	0				

참조 : <http://www.greengo.cn/index.php?id=104> 참조

조사 대상이 된 114개 환경NGO 중 북경에 소재하는 환경NGO가 35개 단체수로 제일 많은 것으로 나타나 중앙 집중현상이 뚜렷함을 알 수 있다. 위의 표에는 나타나지 않지만 북경 이외의 각 성에 소재한 단체들도 모두 성 소재 도시에 위치하고 있어 단체들이 도시에 집중되어 있음을 알 수 있다. 농촌에 소재한 단체는 파악되지 않고 있다. 이는 중국 환경NGO 발전이 체계 개혁의 결과이며 개혁이 농촌에서부터 시작되고 개혁의 심도 또한 도시보다 농촌이 철저하였음에도 불구하고 이러한 차이가 발생하는 것은 농촌에서의 사회단체의 형성과 발전이 도시지역보다 빠른 결과를 초래하지는 못

한 것으로 보인다. 그 원인으로는 정치 환경적 요인 외에도 주로 농촌지역 주민들의 지리적 분산, 낮은 교육수준, 구성원의 인적구성에 있어 규모의 효율성이 낮은 점 등을 지적할 수 있다.

둘째, 중국 환경NGO는 설립목적에 기준으로 보면, 중국 환경NGO는 대부분 환경교육과 환경보호를 목적으로 설립되었다. <표 4>에서 볼 수 있는 바와 같이 조사된 114개 중국 환경NGO들 중에서 50% 이상의 환경NGO는 환경 홍보를 목적으로 설립된 것들이다.

<표 4> 설립목적별 분류¹³⁾

설립목적	단체 수	설립목적	단체 수	설립목적	단체 수
생산성자연자원 Manufactured Natural Goods	19	수자원 Water Resources	18	기업사회책임 Corporate Social Responsibility	2
향촌사구(社區) Rural Communities	36	도시사구(社區) Urban Communities	18	동물보호 Animal Protection	23
환경정책과 환경권익유지 Environmental Policy and Rights Protection	11	사막화 Desertification	6	생물다양성 Biological-diversity	12
환경홍보 Environmental Information Education and Communication	59	자원회수 Recycling Resources	10	환경건강 Environmental Health	4
능력건설 Capacity Building	18	농원 Resources	3	식물보호 Plant Protection	18
습지 Wetlands	5	조사연구 Surveys and Research	8	해양환경 Marine Environment	1

향촌사구(社區)와 동물보호를 목적으로 설립된 환경NGO는 각 114개 중의 31%와 20%를 차지하고 있다. 해양보호, 농원 및 기업 사회책임에 대한 관심이 가장 적은 것이 특징이다. 自然之友의 설립목적에 自然之友의 정관에서 찾을 수 있다. "自然之友는 대중적인 환경교육을 추진하고 전 사회의 환경의식을 제고하고 녹색문명을 제창하고 환경보호사업을 촉진해서 중화민족의 지속가능한 발전을 실현하기 위하여 설립하고 활동한다."¹⁴⁾라고 주장하고 있다.

13) Chinese Environment NGOs Online 홈페이지 <http://www.greengo.cn/index.php?id=104> 참조

셋째, 중국 환경NGO는 대부분 짧은 활동역사를 가지고 있다. 중국 환경NGO는 대부분 20세기 90년도 중반 이후에 설립되었다. <표 5>과 같이 조사된 114개 환경NGO들이 대부분 1990년대 중반이후에 설립된 것을 알 수 있다. 自然之友, 北京地球村環境文化中心, 中國志願者保護藏羚羊協會 등은 1990년대 중반 이후에 설립되었다.¹⁵⁾

<표 5> 시기별 단체수

시기	단체수	비율
1978-1994	7	6.2%
1995-2002	57	50%
2003-현재	50	43.8%
계	114	100

넷째, 중국 환경NGO에 종사하는 인원수는 총 22만4천명에 이른다. 구 중에서 상근인원은 6만9천명 이고, 겸직인원은 15만5천명이다. 중국의 환경NGO는 대부분 소규모로 운영되고 있으며, 평균적으로 환경NGO마다 종사자수는 2.5명이다. 민간이 자발적으로 설립된 환경NGO 중에서 30%에 가량은 상근인원이 없고 대부분 겸직인원만 있다. <표 6>중에서 조사 대상이 된 114개 환경NGO 중 상근자가 없는 단체는 24.5%를 차지하고 있고, 상근자가 1~5명이 있는 단체는 63개로 전체 55.3%를 차지하고 있다.

<표 6> 상근자별 단체 수

구분	단체수	비율
무(無)전직인원	28	24.5%
1-5명	63	55.3%
6-10명	13	11.4%
10명 이상	10	8.8%
계	114	100

참조 : <中國環保民間組織發展狀況報告> 2005.

4) 중국 환경NGO 관련 법규 현황

중국의 정부 부문 중에서 전문적으로 환경NGO에 대한 관리와 환경정책을 제정하고 집행하는 부서는 다음 <표 7>와 같다.

14) 自然之友 홈페이지 <http://www.fon.org.cn/channal.php?cid=3>

15) 中國環境NGO在線 홈페이지 <http://www.greengo.cn>

自然之友(1994), 北京地球村環境文化中心(1996), 中國志願者保護藏羚羊協會(2003)

<표 7> 중국의 환경관리 체계도(體系圖)

전국인민대표대회 (全國人民代表大會)	국가환경보호부 (國家環境部)	정치협상회의 (政治協商會議)
환경과 자원보호위원회 (環境과 資源保護 委員會)	12개 사(司), 4개실 (室) 33개처(處) ¹⁶⁾	인구자원환경위원회 (人口資源環境委員 會)
성자치구 직할시 지방 각급 인민정부 (省 自治區 直轄市 地方各級人民政府)		
환경보호국 (環境保護局)		

1980년대부터 중국정부는 환경보호를 중국의 기본 국책과제들 중의 하나로 확립하였다. 1984년 국가환경보호위원회가 설립되었고, 1989년에 중국은 최초로 <환경보호법>을 제정 선포하여 실행하고 있다. 1992년에 UN의 환경과개발회의 이후에 중국은 지속가능한 발전전략을 제정하고 실행하였다. 1993년에 전국인민대표대회(全國人民代表大會 전인대) 상무위원회에 환경자원위원회를 정식적으로 두었다. 2006년까지 전인민대회와 國務院은 전부 8부 환경보호법률, 14부 자연자원관리법률, 34항 환경보호법규를 제정하였고 환경보호부문은 90여항에 이르는 전국적인 환경보호규정을 제정하고 1020부의 지방적인 환경보호법규를 공포하여 실시하였다.¹⁷⁾

중앙인민정부의 각 부처도 환경에 관한 정책을 많이 제정 공포하였다. 대표적인 부처는 국무원(國務院辦公廳 포함), 환경보호부(國家環境保護總局)¹⁸⁾포함), 국가발전개혁위원회, 건설부, 상무부, 교육부, 공안부, 국가안전부 등이다. 각 부처와 관련된 환경법률을 정리하면 다음<표 8>과 같다. 중국에서 환경NGO와 관련된 정책이 가장 많은 부처는 환경부, 건설부 등이다.

16) 중화인민공화국환경보호부 홈페이지 <http://www.sepa.gov.cn/dept/jgzn/gszn/>
관공청(辦公廳), 행정체제와인사사(行政體制和人事司), 과기표준사(科技標準司), 자연생태보호사(自然生態保護司), 환경영향평가관리사(環境影響評價管理司), 국제합작사(國際合作司), 기획과 재무사(規劃和財務司), 정책법규사(政策法規司), 오염제어사(污染控制司), 핵안전관리사(核安全管理司), 환경감찰국(環境監察局), 기관당위(機關黨委)

17) 중화인민공화국중앙인민정부(中華人民共和國國民政府) 홈페이지 http://www.gov.cn/test/2005-07/27/content_17757.htm

18) 중화인민공화국중앙인민정부(中華人民共和國國民政府) 홈페이지 http://www.gov.cn/2008lh/zb/0311b/content_916765.htm

2008년3월11일 제11회 전국인민대표대회 제4번 전체회의 " [華建敏]六、組建環境保護部，加大環境保護力度環境保護是我國的基本國策，關係中華民族的生存發展。在相當長一段時間內，我國將面臨嚴峻的環境壓力，污染物減排任務十分艱巨，必須按照科學發展的要求，加大環境治理和生態保護的力度，加快建設資源節約型、環境友好型社會。為加大環境政策、規劃和重大問題的統籌協調力度，組建環境保護部。不再保留國家環境保護總局。" 에 근거하여 2008년4월29일부터 중국국가환경보호총국(國家環境保護總局)은 환경보호부(環境保護部) 명칭으로 바뀌었다.

<표 8> 중국의 환경관련 법률 현황

분류	환경보호법	자연자원보호법
환경 보호 호:8부	1989:환경보호법(環境保護法)	1988:야생동물보호법(野生動物保護法)
	1996:환경조음오염대책법(環境噪音污染對策法)	1991:수토보지법(水土保持法)
자연 자원 보호 호:15부	1999:해양환경보호법(海洋環境保護法)	1994:지질재해의 예방 및 건감법(地質災害的豫防和減輕法)
	2000:대기오염방지법(大氣污染防治法)	1996:광산자원법(鑛產資源法)
	2000:수질오염방지법(水污染防治法)	1997:홍수방지법(洪水防止法)
	2002:환경영향평가법(環境影響評價法)	1997:절능법(節能法)
	2003:발사능오염방지법(發射能污染防治法)	1998:삼림법(森林法)
	2004:고체폐기물오염환경방지법(固體廢棄物污染環境防治法)	1998:토지관리법(土地管理法)
		2000:어업법(漁業法)
		2001:방사치사법(防沙治沙法)
		2001:해역사용관리법(海域使用管理法)
		2002:수법(水法)
		2002:초원법(草原法)
		2005:재생에너지법(再生能源法)

2. 중국 환경NGO의 문제점

중국의 환경NGO는 지금까지 급격하게 양적인 성장을 거듭해 왔다. 이제는 질적인 성장을 도모해야 할 때이다. 중국 환경NGO의 외형적인 성장 이면에서는 수많은 문제들이 양산되어 현재 중국 환경NGO활동에도 큰 걸림돌이 되고 있을 뿐만 아니라, 장기적이고 미래지향적인 환경NGO 발전의 장애요인으로 작용할 것이 분명하다. 이러한 많은 문제들 중에서 특히, 환경NGO 조직 내부적으로 열악한 상근인력에 대한 복지문제 및 전문지식 수준의 제한, 필요한 재정자원의 부족, 관리자들에 대한 교육 및 경영 훈련 등 개선해야 할 과제들이 상당 수 있다. 또한, 환경NGO의 활동이 국내환경NGO들과 국내외 환경NGO들 간의 네트워크문제 등 해결할 과제가 많이 있다.

1) 상근자 수

환경NGO의 인적자원 구성은 그 어떤 영역보다 복잡하다. 환경NGO는 고용인과 피고용인 관계에 있는 이사회(회원)와 실무자뿐만 아니라, 자원 봉사자와 기부자 등과 같은 다양한 관계가 존재하며, 노사의 관계가 존재한다 하더라도 명확하지 않다.

<표 9>와 <표 10>는 중국 환경NGO의 임금현황과 상근자의 임금에 대한 만족도 현황이다. 2005년 중국에서 직원의 평균임금은 인민폐1530.33위엔/월이다.¹⁹⁾ <표 9>에

서 볼 수 있는 바와 같이 70% 정도가 중국 환경NGO의 상근자의 월급은 전국 평균수준도 안됨을 알 수 있다. <표 10>에서도 50% 이상의 상근자의 월급은 지역평균수준도 못 된다. 이러한 상황에서 상근자의 적극성과 활동성을 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 환경관리와 활동이 극히 제한 될 수밖에 없다.

<표9> 중국 환경NGO의 임금현황²⁰⁾

(단위: 인민폐위엔/월, %)

임금	비율
없다	43.9%
500-1000위엔	14%
1000-2000위엔	21.5%
2000위엔	12.2%

<표10> 중국 환경NGO 상근자의 월급 지역 평균수준에 비한 현황

(단위: %)

지역 평균수준에 비해	비율
중상	4.3%
중등	44.4%
중하	31.7%
하	19.8%
계	100%

현재 중국 환경NGO의 인적구조는 규모가 큰 단체도 있지만, 몇몇 소수의 전문성을 가진 실무자를 제외하고는 대부분 비전문적 저임금 실무자들로 구성되어 있다. 규모가 큰 실무구조는 조직에 과도한 인건비의 지출 비용을 요구하게 되며, 한정된 자원을 가진 환경NGO는 결과적으로 낮은 임금을 받는 전문성이 떨어지는 실무자를 보유하게 된다. 환경NGO영역의 실무자들이 금전적 보상보다는 내재적 보상을 통해 더 크게 동기부여 된다고 하지만, 이러한 현상이 장기화 될 경우에는 전문성을 갖춘 능력 있는 실무자들을 확보할 수 없게 되고, 이는 조직의 생존과 성장에 치명적인 요인이 될 수밖에 없다. 그러므로 소수의 전문성 있는 실무자들로 실무진을 구성하여 이들에 대한 임금과 처우를 높여 핵심적인 역할에 집중하도록 하고, 그 외의 역할들은 과감하게 자원봉사자들에게 위임하여 효율성을 높여, 조직의 성장을 이룰 수 있는 토

19) 中華人民共和國國家統計局 홈페이지 <中國統計年鑑 2006>

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexch.htm>

20) <中國環保民間組織發展狀況報告>2005 참조

대를 구축해야 한다.

환경NGO부문에 상근직원이나 자원봉사자 및 전문가가 부족한 것은 인력관리 시스템이 체계적이지 못하여, 인력의 수요와 공급에 대한 예측, 모집, 선발, 배치, 직무평가, 보상, 재교육 등이 제대로 이루어지지 않기 때문이다. 이것은 환경NGO조직의 규모와 재정, 상근인력 규모의 영세성 또는 조직의 명확한 목표와 비전의 부재 등에서 기인한다. 중국 환경NGO의 22.4만 근무인원 중에서 26.8%가 환경보호와 관련한 교육을 받을 경험이 없고 50%의 환경NGO중에서 단지 1-2명만이 전문가를 종사하고 있다.²¹⁾

2) 조직관리 측면

중국 환경NGO 내부의 관리수준은 매우 낮은 수준이다. 현재의 환경NGO들은 대부분 유명무실하다. 그 중에서 많은 단체는 비교적 활동이 미미한 실정이다. 이러한 상황의 원인을 살펴보면, 강력한 리더의 부재와 필요한 예산에 대한 지원을 적기에 받지 못하고, 공익 개념이 결여되고 있고 책임자는 고령화되어 있고, 설립 때 비정부단체의 설립조건을 충족하지 못하지 활동 전반이 전무한 실정이기 때문이다.

중국의 환경NGO들은 주로 설립자인 유명인사 한 명의 의지에 단체의 활동방향이 결정되고 필요한 재원을 지원받고 있다. 따라서 만약 이러한 인물의 갑작스러운 부재는 활동에 큰 충격을 주지 않을 수 없게 된다. 이러한 특정인물 중심의 운동 단체 지속가능한 발전에 장애요인으로 작용할 것이 분명하다.

내부제도 또한 불완전하여, 자치를 실현하지 못한다. 중국 환경NGO가 1990년대부터 발전하였으나 여전히 환경NGO에 대한 이해가 부족한 실정이다. 환경NGO 내부의 정관과 관리제도가 아직 성숙되어 있지 않다. 《社會團體登錄管理條例》와 《民間非企業單位登錄管理臨時條例》는 정관을 가지고 있다. 환경NGO의 정관에는 조직의 목적, 성격, 업무범위, 조직기구 및 기능, 민주적 결정절차, 예산의 사용과 관리, 정관의 수정 및 본 조직의 해산 프로그램 등을 규정하고 있다. 그러나 이러한 조직의 정관은 인력, 재정 등의 부족으로 인하여 실질적으로 운영되지 못 할 때가 많다.

3) 재정적 측면

환경NGO의 목적 달성은 서비스의 제공으로 이루어지며, 이러한 서비스를 제공하는 원천은 바로 재원이다. 그러나 중국 환경NGO의 성장은 재정적인 어려움으로 인해 큰 제약받고 있다.

중국의 환경운동을 위한 재정은 충분하지 않다. 환경NGO의 적극적 활동을 저해하는 가장 중요한 요인은 활동재원의 부족이다. 중국 환경NGO의 재원은 회원의 회비

21) <中國環保民間組織發展狀況報告>2005 참조

및 기부금, 기업지원, 정부보조금, 자체수익금, 국제지원 등이다. 중국 환경NGO의 가장 근본적인 취약성 중의 하나가 자금동원의 문제이다. 현재 중국에서 41.4% 사회단체들의 주요문제는 자금 부족이다(劉逢, 王銳蘭, 趙俊, 2006). 중국 환경NGO 중에서 76.1%가 고정한 경비수입이 없다. 2005년에 81.5%의 환경NGO가 조달된 경비는 5만 위엔도 안 되었고, 22.5%의 환경NGO가 경비를 조달하지 못 하였다. 경비부족 때문에 72.5%의 환경NGO가 근무자에게 실업, 양로, 의료등 기본보험을 제공받지 못 하였다.

소수의 저명한 환경NGO를 예를 들어보면 北京地球村環境文化中心, 自然之友 등은 국가의 보조 없이 자주적인 모금활동을 통해 조직을 유지한다. 그들의 중요한 자금공급처는 주로 기업과 국외 환경조직들이다. 환경조직의 국가 통제로부터의 독립이라는 측면에서 보면 상당히 바람직하지만, 기업으로부터 높은 자금지원은 환경보호운동의 상업화를 야기하고 나아가 기업의 직간접적 통제를 받을 가능성을 높이는 것이다.

한편, 官主導 환경NGO조직들은 대부분 국가의 자금지원에 의존하는 비율이 높다. 이는 운동의 자주성을 확보하는 데 근본적인 장애가 될 것이다.

4) 활동적 측면

중국의 환경운동은 중국정부로부터 기업으로부터 개별적인 피해를 당한 사람들이 조직한 수준에서 이루어지는 것이 대부분이다. 중국에서 전국적인 환경NGO 단체가 몇 개 밖에 되지 않고 환경NGO간의 협력하여 활동할 경우도 많지 않다. 특히 환경 분쟁이 일어났을 경우, 이에 대한 항의운동은 개별 피해자의 권리구제운동의 수준을 넘지 못하고 있다. 이는 단지 중국환경운동만의 문제가 아니라, 강력한 통제력을 가진 국가기구의 존재와 이와 연관된 시민사회운동의 자발전과 밀접한 관계가 있다.

개별 환경구제운동은 직접적 피해자가 아닌 타 환경운동조직이나 기타 사회운동조직의 구성원들이 자신들의 운동에 개입하는 것을 꺼린다. 타조직의 개입으로 자신들의 구제운동의 원래 취지가 왜곡되어 국가에 대한 도전으로 간주되는 것을 극도로 두려워하기 때문이다(童燕齊, 2003: 406), 따라서 그들은 연맹 전략을 통한 운동의 활성화 전략보다는 법률적 수단이라는 합법적 수단을 선호하게 된다. 이러한 상황 하에서 개별 환경구제운동은 '피해자법률지원센터'와 같은 조직과의 연계가 더 효율적이고, 안전한 선택이 된다.

국제 활동 수준도 그다지 높지 않다. 세계화의 물결을 따라 시도되는 환경운동의 국제화는 환경조직이 국가로부터 독립적인 재정지원을 받을 수 있는 것을 가능하게 해 줄뿐만 아니라, 환경운동의 국제공조를 가능하게 해준다. 20년 동안 중국의 개혁 개방 정책은 중국 국내외 시민사회와 비정부단체에게 영향을 미쳤다. 그러나 중국에 국제적 영향력이 있는 중국 환경NGO가 적고 국제적인 환경NGO와의 합작도 많이 없

다. 중국 환경NGO는 전국화, 국제화 의식이 부족하다. 국제적인 NGO활동에 참석할 뿐이고 비교적 피동적이다. 중국 환경NGO와 국제NGO의 협력관계를 어떻게 설정할 것인가 혹은 자금지원의 폭을 어느 정도로 할 것인가 등 풀어야할 숙제가 많다. 중국 환경NGO의 수가 많지만 전문적 능력과 국제교류수준의 향상이 무엇보다 필요하다.

5) 관련 법규의 제정 측면

NGO와 관련된 전문적 법률이 아직 미비한 상태다. 중국NGO의 속성, 지위, 역할 등을 법률에서 명확히 규정하지 않고 있다. 즉, 환경NGO의 조직관리의 법제화 정도가 매우 낮다. 社會團體登錄管理條例과 民間非企業單位登錄管理臨時條例는 1998년에 제정되었다. 10년 이후 국내외 환경과 발전배경이 변하였고 새로운 문제도 나타났다. 이 두 조례는 한 번도 수정된 적이 없다. NGO에 대한 전문적 《民間組織管理法》을 제정해야 하며, NGO에 대한 세제규정을 명확히 해야 할 것이다.

IV. 중국 환경NGO의 활성화 방안

중국 환경NGO들은 자금 부족, 인적자원 부족, 조직구성 불완전, 전문성의 부족, 시민참여의식의 부족, 환경NGO간의와 국제교류 부족, 환경정책결정시 주민참여의 제도적 장치 부족 등의 문제에 시달리고 있다. 이와 같은 문제들에 대한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 인력관리의 개선

환경NGO에 중사하는 근무인원에 대한 재교육이 필요하다. 중국 환경NGO의 상근자들이 업무 능력을 갖추고 경쟁력 있는 미래의 지도자로 성장하기 위해서는 환경NGO조직 안에서도 철저한 재교육과 훈련이 이루어져야 한다. 이러한 교육과 훈련을 통해서만 실무자의 업무의 효율성을 높이고, 조직의 내부적인 역량을 최대한으로 모을 수 있다. 재교육 시스템의 주요내용으로는 신입간사 훈련, 연차별 교육, 기술적인 훈련, 비전과 목표와 관련된 조직 정체성의 지속적인 유지, 전문성 교육, 연수, 위탁교육 등의 내용을 포함할 수 있다. 다양한 분야의 전문가들이 자신의 전문지식 등을 활용하여 공익을 위한 시민단체 활동에 참여할 수 있도록 해야 한다.

환경NGO 상근자의 임금이 부족하면 상근자의 적극성을 담보할 수 없다. 따라서, 적정수준에서 상근자의 임금을 인상하면 조직 활동의 효율성을 높일 수 있고 조직의 성장을 이룰 수 있을 것이다.

2. 조직 관리와 제도개선

현재 중국의 대부분 환경NGO들은 정관 외에는 제대로 된 규정이 드물다. 완전한 제도는 한 단체가 운영하고 활동할 때 필수적이다. 환경NGO의 조직적 개선을 위해서는 먼저 완전한 제도적 시스템을 구축해야 한다. 형식적인 정관과 제도를 개선해야 하고, 본 조직의 실제 상황에서 출발하여 실행 가능한 제도를 제정해야 한다.

조직 전문화는 전문가들의 가능성 전문성만이 아니라 조직의 방향과 운영에 대한 일상적인 책임성이 제고되어야 한다. 지역단위로 전문가들과 활동가들이 연계하여 환경운동을 지원하고 동원할 수 있도록, 전문성을 제고하는 싱크탱크의 역할이 이루어져야 할 것이다.

또한, 경쟁력이 강한 단체로 환경단체를 만들기 위해서는 철저한 내부적 개혁을 통한 혁신역량 강화가 필요하다. 환경NGO 내의 권위주의와 부정부패를 일소하기 위하여 의사결정을 민주화하고 내부비판이 활성화되도록 내부의 민주화를 추진해야 한다.

3. 재원확충 및 재정운영의 투명성

필요한 재원의 확충을 위하여 회원관리가 필요하다. 환경NGO의 회원 수는 많지만 새로운 회원이 가입한지 2-3년이 지나고 나면 참여의식이 시들해져 버려 회비도 내지 않는 상황이 많이 발생하게 된다. 이를 방지하기 위해서 회원을 대상으로 하는 다양한 동아리를 조직하여 지속적으로 참여와 관심이 이루어지도록 하고, 정기회원도 확보해야 한다. 또한 기업의 판매촉진을 도와주며 그 수익을 창출해야 한다. 이 방법은 상품과 서비스에 긍정적인 이미지를 심어주며, 기업이 환경NGO를 지원하는 효과적인 방법이고 상품 구매 시 기업 상품의 공익성에 대하여 생각한다든 긍정적 결과를 가져올 수 있다. 재정지원의 투명성과 공정성을 확보할 수 있도록 하고 단체의 공익성을 평가하는 일종의 인증제도 등의 보완이 뒤따라야 할 것이다. 그래야만 환경NGO들에 대한 정확한 인식하에 조직의 명확한 활동방향과 목적이 바로 서게 될 것이다.

4. 국내 활동의 활성화 및 네트워크 촉진

시민의 환경의식과 시민사회의식을 제고하기 위해 환경교육과 NGO의 홍보 활동이 필요하다. 중국인의 전반적인 환경의식은 매우 저조한 상태에 있다. 환경문제는 심해지고 있지만 환경상황을 모르는 사람이 아직 많은 편이다. 환경교육을 통하여 국민의 환경의식을 제고하고 환경보호가 국민의 행위준칙이 되도록 한다. 시민단체에 의한

시민교육은 일반 시민에게 단체의 활동방향을 소개하고 시민을 조직화하는 외연확대로서의 의미를 갖는다. 시민사회의식 교육을 통하여 환경NGO는 시민의 자발적 참여와 연대에 의하여 각종 환경문제를 해결하도록 한다. 단체공동의 문제를 해결하기 위하여 활발하게 토론하고 협력과 연대하는 문화가 필요하다. 자율정신과 개인권리를 인식하고 공익에 대한 봉사활동의 중요성을 체득하도록 한다. 이러한 환경NGO의 활동은 바로 시민으로 하여금 공동체의식을 배양하며, 참여민주주의를 교육하는 실천현장이 된다.

시민운동의 발전은 한두 사람의 시민운동 지도자 또는 개별적 단체 차원에서도 해결하기 힘든 과제이다. 환경NGO간의 횡적인 협조가 무엇보다 필요하다. 환경교육과 환경보호운동도 自然之友나 地球村이나 단독적으로 할 수 없는 것이다. 일부 이루어지고 있는 경우도 아직 초기단계에 있으므로 협의회 자체의 기능과 역할을 강화해야 할 것이다. 따라서 환경NGO는 연대해서 환경NGO센터, 환경NGO정보센터, 간사학교, 환경NGO포럼 등을 구상하고 실천할 수 있어야 한다. 환경NGO는 연대운동을 통해 중요한 개혁을 이끌어 낼 수 있다. 지역 환경NGO에 견고하게 뿌리를 내린 단체들이 전국적으로 힘을 합칠 수 있다면, 환경NGO들이 세상을 바꿀 수 있을 것이다.

환경NGO는 공동 모금운동, 후원자관리 프로그램의 공동개발, 상근자들의 연대교육과 위탁훈련 등 NGO간 연대를 통하여 비용과 시간을 절약하며 협력할 수 있는 방안들을 지속적으로 모색하여야 한다.

5. 국제 교류의 확대

환경NGO는 세계화와 관련하여 외국의 환경NGO들과 교류하고 연대하여 세계시민의 입장에서 국내환경문제와 전 지구적 환경문제에 대한 해결책을 모색해 나가야 할 것이다. 중국에서는 국제적인 환경NGO와의 연대활동이 이루어지고 있지만, 피동적이고 우연적인 활동이 많다. 중국 환경NGO들의 국제적 연대 내지 네트워크 형성이 활발히 이루지기 위해서는 국제 연대사업을 수행할 수 있는 인적, 사회적 자원을 확보하는 데 주력해야 하며, 이러한 연대 활동에 일반시민들도 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 개발해야 한다. 이러한 협력과 연대는 시민사회의 환경NGO들에 대한 역량강화와 경쟁력 제고를 통해 더 큰 성장의 기초가 될 것이다.

6. 기업의 참여 유도

환경단체의 활동에 중국 기업의 참여를 유도해야 한다. 중국에서 민간부문에 해당

하는 사기업들은 개혁 개방정책 이후 가장 빠르게 성장하고 있는 부문이다. 그러나 중국의 시장경제의 역사가 짧은 만큼 사회적으로 기업의 역할과 책임의식도 정착되어 있지 않은 상태이다. NGO와 기업의 파트너십은 기업에게도 그리고 중국NGO에게도 매우 낮은 개념이다. 환경문제는 필수적으로 개발문제, 소비문제와 연결된다. 따라서 앞으로 환경운동에 중국 기업을 활동 주체로 참여시키는 것은 중국환경운동에 큰 과제가 아닐 수 없다. 따라서, 중국의 기업들이 국내의 환경문제 및 국제적인 환경문제를 해결하기 위하여 환경NGO단체의 활동에 재정적인 지원을 아끼지 않고 자발적으로 국내의 환경기준을 준수하여 기업 활동할 수 있는 풍토가 이루어지도록 해야 할 것이다.

V. 결론

중국은 1978년 개혁·개방 이후에 경제분야에서 뿐만 아니라 국가 이외의 사회 영역에서도 커다란 변혁의 시기를 맞고 있다. 경제발전은 시장경제적 사회계층구조를 형성시키고 있다. 경제발전으로 환경문제가 심각하게 대두되자 시민들은 환경문제에 관심을 가지기 시작하였고, 이러한 관심의 표출은 민간 환경운동으로 이어졌다. 중국 환경NGO는 경제발전과 중국국내 시민사회의 발전, 국제환경NGO와의 연대 등에서 발생하고 발전하게 되었다. 중국 환경NGO의 현황분석을 토대로 문제점 및 활성화 방안을 고찰해 보았는데 그 특징은 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조직적으로 중국 환경NGO는 여러 가지 문제가 내포되어 있다. 인력자원의 부족, 조직관리 문제, 열악한 재정문제 등이다. 따라서 중국 환경NGO는 젊은 연령층, 학생 및 재정부담 능력이 있는 일반회원들이 확보되어야 하고, 시민들의 참여를 이끌어내기 위해서는 시민 한명 한명에게 환경보전 활동을 촉진하고 참가의 기회를 제공하는 것이 무엇보다 중요하다. 재정측면에서 시민들의 회비납부의 저조, 기업의 환경NGO에 대한 지원 저조와 정부의 법적 제도적 저해요인을 들 수 있다. 이러한 상황을 해결하기 위해서는 정회원들의 확보와 회비관리 제도를 개선해야 할 것이다. 전문적인 환경NGO에 대한 세제의 지원과 활동을 보장해 주고, 기업을 통하여 환경NGO를 지원하게 하거나, 정부의 재정투입을 통하여 부족한 재원을 확보하고, 환경NGO들의 재무공개를 통해서 투명성을 확보해야 할 것이다.

둘째, 중국 환경NGO의 활동은 대부분 환경교육과 환경의식을 고취시키는 것이 필요하다. 이러한 교육은 각 환경NGO마다 단독적으로 실시하는 것이 아니라 연합하여 공동으로 실시해야 한다. 향후 환경NGO들 간에 조직적 연대와 활성화가 필요하다. 그 동안 중국은 환경NGO와 세계NGO와의 연대한 교육과 교류활동도 많지 않고 그나

마 피동적으로 실행한 것이 사실이다. 따라서, 중국 환경NGO는 국제 환경문제의 해결을 위해서 서구 선진국들과의 교류 활성화가 무엇보다 절실하다.

셋째, 중국 환경NGO에 대한 법제화가 무엇보다 필요할 것이다. 중국민간단체를 주축으로 한 《民間組織法》을 제정해야 하고, 행정계획의 입안, 정책결정, 사업평가에 이르기까지 모든 단계에 있어서 환경NGO의 참여를 보장하는 법제가 필요할 것이다.

넷째, 국내 활동의 활성화 및 네트워크 촉진이다. 환경NGO는 연대운동을 통해 중요한 개혁을 이끌어 낼 수 있도록 환경NGO센터, 환경NGO정보센터, 간사학교, 환경NGO포럼 등을 구상하고 실천할 수 있어야 하며, 다양한 환경보호 사업들을 연대해서 추진할 필요성이 있다.

마지막으로 국제 교류의 확대와 기업의 참여 유도가 필요하다. 중국은 국제적인 환경NGO와의 연대활동이 적극적으로 이루어지도록 인적, 사회적 자원을 확보하는 데 주력해야 하며, 이러한 연대 활동에 일반시민들과 기업들이 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 개발해야 한다.

<참고문헌>

한국문헌:

- 고운미. (2004). 환경NGO활동에 참여하는 주민의 만족도와 그 관련변인 연구. 「한국 농업교육학회지」, 제36권 제1호.
- 김병진·소재진. (2001). 환경정책결정과정에서 환경NGO 참여에 관한 실증적 연구. 한국정책학회 하계학술대회 발표 논문집.
- 김영래. (1997). 「이익집단정치와 이익갈등」. 서울: 한울.
- 김영래·김혁래. (1999). 한국 비정부조직의 현황과 과제. 학술회의 자료.
- 김준기. (1999). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 한국행정학회 동계학술대회 발표 논문집.
- 문혜진. (2002). 한일환경NGO의 발전방향에 관한연. 동아대 대학원 석사학위논문.
- 박상필. (2001). 「NGO를 알면 세상이 보인다—N세대를 위한 NGO특강」. 서울: 한울.
- 박상필. (2001). 「NGO와 현대사회」. 서울: 아르케.
- 박상필. (2003). 「NGO와 정부 그리고 정책」. 서울 :아르케.
- 박상필. (2005). 「NGO학-자율, 참여, 연대의 동학」. 서울: 아르케.
- 박선영. (2002). 개혁개방정책 이후 중국 환경단체의 성장에 관한 연구. 경희대 대학

원 석사학위논문.

- 성현찬. (2002). 경기도 민간환경단체의 역할에 대한 의식 조사. 「환경영향평가」, 제 11권 제1호.
- 심문보. (2002). 「환경정책의 이해」. 대전: 이화.
- 이근수. (1999). 환경문제 해결에 있어서 NGO와 정부의 관계에 관한 연구.
- 이득연. (1990). 1980년대 환경운동의 전개방향. 1990년 전기 사회학대회 발표논문집.
- 임승빈. (1999). 「행정과 NGO간의 네트워크 구조에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 조효제 엮음. (2003). 「NGO시대의 지식키워드21」. 서울: 아르케.
- 최봉기. (2004). 「정책학」. 서울: 박영사.
- 최재덕. (1995). 환경정책에 있어 민간환경단체의 역할에 관한 연구. 연세대 대학원 석사학위논문.

중국문헌:

- 鄧國勝. (2001). 中國非政府組織發展的新環境 中國NGO研究.
- 何雲峰·馬凱. (2004). 當前我國非政府組織發展面臨的主要問題. 「上海師範大學學報」, vol.33 NO.2,
- 江心. (2007). 中國環境NGO與政府間關係:以“自然之友”為例. 「環境政治學:理論與實踐」. 郇慶治 主編.
- 李艷芳. (2004). 公眾參與環境保護的法律制度建設——以非政府組織(NGO)為中心. 浙江 社會科學.
- 劉逢·王銳蘭·趙俊. (2006). 中國民間環保組織的生存現狀及發展. 「雲南社會科學」, 2006.1.
- 陶傳進. (2005). 中國環境保護民間組織:行動的價值基礎. 學海.
- 謝海定. (2004). 中國民間組織的合法性困境. 「法學研究」, 2004.2.
- 胥曉鶯. (2005). 「中國NGO與政府的結盟」. 商務周刊.
- 袁瑞軍. (2006). 「中國國家和社會的結構分化」.

구미문헌:

- Salamon. Laster M. and Helmut K. Anheiser. (1995). The Emerging Nonprofit Sector: An Overview. Johns Hopkins Nonprofit Sector Series.
- Barry M. Mitnick. (1980). *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press.
- The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, directed by Prof. Lester M. Salamon since 1990

홈페이지:

Chinese Environment NGOs Online 홈페이지 <http://www.greengo.cn>

中華人民共和國民政部 홈페이지 <http://cws.mca.gov.cn>

중화환경보연합회(中華環保聯合會)홈페이지 <http://www.acef.gov.cn/>

중국신화 홈페이지(中國新華網) <http://news.xinhuanet.com>

접수일(2008년 10월 11일)

수정일자(2008년 11월 04일)

게재확정일(2008년 11월 30일)