

동아시아의 환경운동

— 대만, 일본, 중국, 홍콩 사례를 중심으로 —

정수복* · 구도원**

이 글은 대만, 일본, 중국, 홍콩의 환경운동의 특성을 살펴보는 것을 주된 목표로 한다. 아울러 비교를 위해 한국과 미국의 환경운동 사례도 포함시킨다. 이 연구를 통해서 경제성장에 따라 환경문제가 심화되고 그에 대한 인식이 확산될수록 환경운동이 발전하게 된다는 사실을 확인할 수 있었다. 우리가 확인한 중요한 사실은 환경운동의 강도와 특성을 결정하는 것은 바로 정치적 기회구조라는 것이다. 미국과 같이 정치적 기회구조가 개방되어 있을수록 환경운동은 덜 저항적이고 온건한 형태로 다양한 쟁점을 제기한다. 반면 대만, 일본, 한국과 같이 정치적 기회구조가 상대적으로 닫혀 있을수록 저항은 강하고 격렬하게 나타난다. 중국과 같이 정치적 기회구조가 완전히 폐쇄되어 있으면 저항적인 환경운동은 조직되지 않고 오히려 관변형 환경운동이 조직될 수 있다. 이 연구를 통해 발견한 또다른 사실은 환경운동이 정치적 기회구조의 영향을 받을 뿐만 아니라 다시 정치적 기회구조를 변화시킨다는 점이다. 이러한 사실은 대만과 일본 및 한국 사례에서 명확하게 확인할 수 있었다.

*사회운동연구소 소장. 전공분야: 사회운동론, 환경사회학. 주요 업적: 《녹색 대안을 찾는 생태학적 상상력》, 문학과지성사, 1997; "미국과 멕시코 환경운동의 성장과 변화", 《사회과학과 정책연구》 18권 3호(1996년 겨울호) 외 다수

**한국환경정책평가연구원 책임연구원. 연락처: 서울 동작구 사당동 1049-1 한국환경정책평가연구원 02-3488-7678, dwku@keins.kei.re.kr. 전공분야: 환경사회학, 정치사회학. 주요 업적: 《한국 환경운동의 사회학》, 문학과지성사, 1996; "미국과 멕시코의 환경정책", 《사회과학과 정책연구》 18권 3호(1996년 겨울호) 외 다수

1. 머리말

환경운동은 1960년대와 70년대에 서유럽이나 미국, 그리고 일본에서 일어나기 시작했다. 그러나 공업화로 인한 오염과 자연훼손이 지구전체로 확산되면서 한국, 대만, 말레이시아, 인도네시아 등 아시아의 여러 나라에서도 환경운동이 발전하기 시작했다. 물리적 환경의 오염에 대응하고 자연을 보전하기 위한 운동이라는 면에서 이러한 운동들은 모두 '환경운동'이라고 부를 수 있다. 그러나 환경운동의 주체, 쟁점, 이념, 자원동원방식 등 여러 측면에서 각국의 환경운동은 유사성과 차이를 동시에 갖고 있다. 사회운동으로서 환경운동은 그 나라의 환경문제의 특성이나 경제적 조건, 정치적 기회구조,¹⁾ 국민들의 환경의식 등의 여러 요인에 따라 커다란 영향을 받는다. 이들 요인 가운데 우리의 주된 관심은 정치적 기회구조와 환경운동의 관계이다.

이 글은 대만, 일본 그리고 중국과 홍콩의 환경운동을 분석하고자 한다. 지금까지 환경운동에 대한 연구는 주로 서유럽이나 미국 사례 연구에 집중되었다. 이 때문에 일본이나, 한국, 대만 등 아시아의 환경운동에 대한 연구도 서구 환경운동을 보는 눈으로 보아왔다. 각각의 환경운동의 특성을 서유럽이나 미국과 비교하고 비서구의 특성을 특수성으로 설명하는 경향이 있었다. 이러한 접근은 아시아 국가들의 특성을 제대로 파악하지 못할 우려가 있다. 우리는 동아시아의 환경운동을 분석함으로써 이러한 기존연구의 한계를 극복하기를 기대한다. 이 글은 향후 엄밀한 비교연구와 이론 개발을 위한 탐색적 연구의 성격을 띤다.

우리는 먼저 네 사례의 환경운동의 역사와 특성을 간략히 살펴보고, 환경단체들의 현황을 알아보겠다. 다음으로 환경운동의 성과와 한계를 평가한다. 마지막으로 각국의 환경운동을 한국과 미국 환경운동과 비교함으로써 그 특성을 확인해보도록

1) 정치적 기회구조는 정치 체제의 개방성/폐쇄성과 정치적 세력관계의 특성과 같은 구조적인 요인들로 구성된다. 정치체제의 개방성/폐쇄성은 그 나라의 정치 제도적 장치가 국민들의(새로운) 요구에 대해 얼마나 잘 반응할 수 있는가 하는 문제와 관련된다. 정치적 세력관계의 특성은 사회운동조직의 동맹 집단의 존재 여부와 정치적 제휴의 안정성, 지배집단의 사회운동조직에 대한 지원 여부 등으로 판단할 수 있다(구도완, 1996: 85-86).

하겠다.

2. 대만의 환경운동

1) 대만 환경운동의 역사와 현황

1949년 국민당 정부가 내전에서 패배하여 대만에 정부를 세운 후 대만의 정치와 경제는 물론 자연환경도 크게 달라졌다. 대만의 국민당 정부는 계엄령 체제 아래서 수출 중심의 경제성장 전략을 추진하여 “경제 기적”을 이룩하는 데 성공했다. 이러한 경제 기적 뒤에는 민주주의의 억압과 환경파괴라는 커다란 문제가 잠재해 있었다. 억압적 국가에 대항한 새로운 시민사회는 1980년대 초부터 서서히 싹을 보이기 시작했고 야당도 점차 힘을 얻어갔다. 1987년에는 드디어 계엄령이 철폐되었고, 이로 인하여 억압적 국가에 대항한 정치사회와 시민사회가 활발하게 성장하기 시작했다. 오랜 국민당 일당 지배체제 아래 가려져 있던 환경문제도 국민적인 관심을 끌게 되었다.

대만의 환경운동은 크게 반공해운동, 자연보호운동, 반핵운동 등 세가지 흐름으로 나눌 수 있다. 이 가운데에 환경오염으로 인한 피해자들이 중심이 되는 반공해운동이 가장 이른 시기에 시작되었고 그 규모도 크다. 자연보호운동은 정치적으로 덜 민감하고 덜 공격적이지만 서해안 개발계획과 관련하여 점차 큰 목소리를 내고 있다. 반핵운동은 가장 정치적인 운동으로서 야당들이 적극 참여하고 있다.²⁾

(1) 반공해운동

대만의 환경운동은 우리나라와 마찬가지로 환경오염으로 인한 피해자들의 운동에서 시작되었다. 공업단지 주변의 주민들은 환경오염의 피해를 오랫동안 받아 왔고, 자신들의 피해를 보상받거나 오염 공장을 몰아 내기 위해 스스로 조직적인 저항을 시작했다. 1980년대 중반, 이러한 저항운동이 언론에 보도되면서 반공해운동은 전국적인 운동으로 성장했다. 한 지역에서의 성공은 다른 지역으로 전파되어 비

2) 세가지 흐름의 환경운동에 대한 분석은 샤오(Hsiao)의 1999년 논문에 바탕을 둔 것이다.

슷한 전술들이 채택되었고 운동은 확산되었다. 중간계급 지식인, 대학교수, 대학생, 젊은 신문기자들이 반공해운동을 지지하기 시작했다. 반공해운동의 주요 주체는 피해지역의 마을 주민들이었다. 이들은 기존의 네트워크를 이용하거나 새로운 네트워크를 만들어 정부 혹은 기업에 대한 반대운동을 조직했다. 여러 중간계급의 집단들은 이들의 활동을 정당화해주는 자원들을 제공했다. 대만환경보호연맹(Taiwan Environmental Protection Union: TEPU)을 포함하여 1980년대 중반에 생긴 전문환경운동조직들도 이들을 지원했다(Hsiao, 1999).

샤오는 1980년부터 1996년 사이에 지역에서 일어난 1211건의 반공해운동 사례에 대해 양적인 조사연구를 했다. 이 연구에 의하면 1211개의 사례 가운데에서 90%가 1988년에서 1996년 사이에 일어났다. 이것은 1987년 7월에 계엄령이 철폐된 이후 대만 민중들이 열려진 정치적 기회구조를 이용하여 억압된 환경에 대한 이해관심을 적극적으로 표현하기 시작했다는 것을 의미한다. 전체 사례 가운데에서 환경오염 피해에 대한 사후적 대응 사례는 84%였고, 환경오염 예방을 위한 행동 사례는 16%에 불과했다. 예방적 반공해운동의 사례 243건 가운데 계엄령 아래에서 이루어진 사례는 단지 4건뿐이었다. 이것은 시민사회가 활성화되면서 환경운동이 적극적인 성격을 강하게 갖게 되었다는 사실을 의미한다(Hsiao, 1999).

(2) 자연보호운동

자연보호운동은 반공해운동이 시작된 후 얼마 지나지 않아 발전하기 시작했다. 작가, 과학자, 지식인들로 이루어진 자연보호운동조직들이 다양한 자연보호 캠페인을 벌였다. 멸종위기에 처한 새, 맹그로브 나무, 강과 산림, 해안 습지, 그리고 생태적으로 중요한 골짜기 등을 과도한 개발계획과 무분별한 인간 행동으로부터 보호하기 위한 캠페인이 이루어졌다. 자연보호운동의 주체는 반공해운동과 달리 주로 비정부 민간단체(NGOs: Non Governmental Organizations), 즉 전문 환경운동조직들이다.

자연보호운동은 반공해운동이나 반핵운동에 비해 비정치적인 활동과 쟁점으로부터 시작되었다. 운동조직들은 주로 중간층 주부, 지식인 등을 중심으로 생태계의 중요성을 교육하고 자연을 관찰하는 활동을 중심으로 운동을 벌여 나갔다. 그러나 정부가 생태적으로 중요한 서해안 지역에 대규모 개발 프로젝트를 추진하자 자연보호운동은 점차 적극적으로 개발 반대운동을 조직하기 시작했다.

(3) 반핵운동

대만의 반핵운동은 제4원자력발전소 건설을 둘러싸고 활발하게 전개되었다. 1980년에 조직된 최초의 사회운동단체인 소비자문교기금회(消費者文教基金會: Consumers' Foundation)가 1985년에 개최한 토론회에서는 원자력 발전의 안전성과 경제성 등의 쟁점을 놓고 격렬한 논쟁이 벌어졌다. 이 토론회 이후 1985년 말에 일어난 원자력발전소 사고는 대만인들에게 원자력의 위험성에 대해 인식하는 기회를 제공했다. 핵의 위험성에 대한 인식이 확산되는 가운데, 1988년 이후로 북동부 해안의 제4원자력 발전소 후보지 주변 주민들이 반핵운동에 참여하기 시작했다. 지역주민들이 행동하기 전에 대만환경보호연맹(TEPU)은 1980년대 중반 이후 반핵운동의 핵심세력으로서 활동하기 시작했다. 지역주민, 전문환경운동조직, 지식인 등이 결합하여 반핵운동은 대만의 전국적인 운동으로 성장하였다.

대만 반핵운동의 중요한 특징은 민진당(Democratic Progress Party), 대만녹당(Green Party), 신당(New Chinese Party) 등 야당들이 반핵 입장을 지지한다는 사실이다. 반핵운동진영은 야당과 유기적인 협조관계를 유지하면서 반핵 이슈를 정치적인 쟁점으로 부각시키고 있다. 반핵운동은 자연보호운동과도 연대하여 대만의 자연과 생태계를 지키기 위해 협력하고 있다(Hsiao, 1999).

(4) 운동의 사례

슈 시정(Hsu, Shih-Jung)은 카오슝 주변의 세 지역에서 일어난 반공해운동 사례를 바탕으로 환경운동이 1980년대 말과 1990년대 초에 걸쳐 왜 그리고 어떻게 억압적인 국가에 대항하여 새로운 시민사회를 형성하는 데 기여했는지를 고찰하였다(Hsu, 1995). 슈는 세사례에 대한 연구에서 이 세 사례가 발생하게 된 데에는 세가지 중요한 공통점이 있다(Hsu, 1995: 160)는 사실을 발견했다. 첫째는 지역주민들이 정상적인 제도 정치적인 수단을 신뢰하지 못하는 상황에서 정부와 기업의 환경오염행위가 자신들의 생활을 위협하고 있다는 광범한 인식이 확산되어 있었다. 둘째로 운동의 과정에서 지역 공동체 의식이 강화되고 이것을 바탕으로 주민이 동원될 수 있었다. 공동체 의식과 지역의 자율성을 바탕으로 운동조직이 지역의 기존조직을 최대한 이용하였기 때문에 이들 운동은 부분적으로 성공할 수 있었다(Hsu: 243-44). 셋째로 정치체제가 권위적인 억압체제로부터 점차 개방되면서 생긴 정치적 기

회가 환경운동이 발전하게된 중요한 요인이었다.

정치과정모델이 강조하는 정치적 기회구조의 중요성이 세 사례의 연구에서도 명확하게 나타난다. 1986년에 민진당이 조직되고 1년 후 계엄령이 해제되면서 정치 지형은 극적으로 바뀌었다. 대만의 지방 주민들도 더 이상 직접행동을 두려워하지 않게 되었다(Hsu, 1995: 240). 무엇보다 가장 중요한 것은 이들 운동이 직접적 혹은 간접적으로 대만 국민들이 권위주의국가에 저항할 수 있는 용기를 주었고 정치적 자유화를 촉발하는 힘이 되었다는 사실이다(Hsu: 294-296).

2) 환경운동단체

(1) 대만환경보호연맹(Taiwan Environmental Protection Union: TEPU)

대만환경보호연맹은 대만에서 가장 크고 적극적인 전문환경운동조직이다. 이 단체는 1987년 11월에 대만의 환경을 보호하고 자연생태를 보전하기 위해, 교수, 교사, 주부 등 시민들에 의해 창립되었다. 회원은 교수, 교사, 의사, 주부, 학생, 노동자, 농민 등 각계각층의 시민 천여명에 이른다(<http://www.taiwanese.com/tepu>). 1997년 현재, 이 조직은 약 10개의 지방조직을 갖고, 다양한 지역 환경운동을 지원하는 일을 해왔다. 이 조직은 지역의 반공해운동에서 성장한 조직이 아니기 때문에 교수 등 지식인들이 이끌고 있다.³⁾

대만환경보호연맹은 반핵운동도 적극적으로 벌이고 있다. 1980년대 말 이후로, 대만의 제4원자력발전소 건설을 저지하기 위해 전국적인 환경 캠페인을 공격적으로 벌이고 있다(Hsiao et al, 1995: 103). 이 뿐만 아니라 생태적으로 중요한 숲과 토지의 보전, 환경정책연구, 환경교육 프로그램 등 다양한 활동을 펼치고 있다. 이 단체는 민진당(DPP)의 환경담당 조직이라고 불릴 정도로 민진당과 긴밀한 관계를 갖고 있지만 공식적으로는 모든 국경, 인종, 종교, 정치적 신념의 차이를 넘어서 환경보호를 위해 일한다고 말한다(Chen, 1994: 274).

(2) 자연보호 및 소비자운동단체

자연보호운동, 환경교육운동, 생활환경운동 등을 실천하는 단체들은 대체로 정

3) 이 단체는 한국의 환경운동연합이나 녹색연합과 유사한 활동을 하고 있다.

치적인 투쟁보다는 온건한 전략과 전술들을 택해서 활동하고 있다. 조류협회(The Birds Society), 주부연맹환경보호기금회(Homemaker's Union and Foundation), 녹색소비자기금회(Green Consumers's Foundation), 자연생태보육협회(the Society of Wildlife and Nature), 생태보육연맹(the Nature Conservation Union) 등과 같은 조직들이 여기에 포함된다.

3) 대만 환경운동의 평가

대만의 환경운동, 특히 반공해운동과 자연보호운동은 일찍이 1980년대 초반부터 사회운동으로 발전하여 민주화운동 등 다른 사회운동의 발전에 중요한 영향을 미쳤다. 이것은 일본의 경우 반공해 주민운동이 일본의 시민사회의 성장에 중요한 영향을 미친 것과도 유사하다. 1980년에 창립된 소비자기금이 주도하는 소비자운동은 중간계급 지식인들이 사회개혁을 위해 참여하는 기회를 열었고 또한 자연보호운동의 밑거름이 되었다. 반공해운동은 지역주민들의 독자적인 자원동원을 통해 지역별로 발전하여 직접, 간접으로 민주화에 기여했다. 반핵운동은 1987년 7월의 계엄령 해제를 계기로 본격적으로 발전할 수 있었다(Hsiao, 1999).

환경운동에 대한 평가는 크게 세 차원으로 나누어서 살펴 볼 수 있다. 첫째는 운동의 단기적인 목표의 달성 여부 즉 피해보상, 공해공장 설립저지 등 운동의 구체적인 목표를 달성하는 데 성공했는지를 따져보는 것이다. 다음으로는 정부정책의 전반적인 개선과 같은 장기적인 변화를 가져왔는가 하는 것이다. 마지막으로 사회전체의 변화가 이루어졌는지를 평가해 보는 일이다. 국민전체의 가치관 변화가 이루어졌는지, 이에 따라 사회구조전체가 변화하기 시작했는지를 따져 보는 것이 필요하다.

샤오의 연구(1999)에 의하면 반공해운동은 대부분의 경우, 피해자들의 직접적인 목표를 이룬 저런 방법으로 달성하는 데 성공했다. 오염 기업들은 피해보상을 하거나 오염방지시설을 강화해야 했고, 어떤 경우에는 공장문을 닫고 다른 곳으로 옮겨야 했다. 오염시설을 못들어 오게 하기 위한 예방적 반공해운동도 몇몇 경우 건설을 중단시키거나 지연시키는 데 성공했다. 그러나 이러한 직접적인 목표달성이 반드시 그 지역주민들의 환경의식을 강화시키거나 장기적인 환경조직으로 발전시키는 효과를 낳았다는 증거는 별로 없다. 이슈가 사라지고 나면, 대부분의 경우 더 이

상의 친환경적인 집합행동이 조직되지 않는 경우가 대부분이었다.

다음으로 정부정책의 변화에 미친 영향을 검토해 보자. 지역의 광범한 반공해운동은 정부의 환경정책을 발전시키는 데 중요한 영향을 끼쳤다. 오염분쟁해결법안이 통과되고, 환경영향평가법이 제정되었으며 환경보호기본법이 입법원에서 심의되고 있다(Hsiao, 1999). 그러나 그 법들이 제대로 엄격하게 실행되는가 하는 것은 또 다른 문제로서 많은 사람들이 의심하고 있다.

자연보호운동은 정부정책을 친환경적으로 바꾸는 데에는 어려움을 겪고 있다. 자연보호운동단체들은 야생생물보호법을 제정하기 위해 노력하였으나 아직 성공하지 못했다. 대만의 해안지역을 산업공단으로 개발하려는 정부계획도 저지시키는 데 큰 어려움을 겪고 있다. 원자력발전소 건설반대운동에 초점을 맞추고 있는 반핵운동은 만족할만한 성과를 거두지 못하고 있다. 그러나 민진당(DPP)과 신당(NCP)이 제4원자력발전소 건설에 반대입장을 분명히 하였기 때문에 반핵 이슈를 정치적인 이슈로 만들었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.⁴⁾ 반핵운동은 원자력발전소 신설을 중단시키는 데는 실패했지만 지연시키는 데는 성공했다. 발전소 건설계획은 세 번에 걸쳐 연기되었고, 관련 정부예산도 입법원에서 두 번이나 동결되었다. 반핵운동은 대만 정부의 행정책을 근본적으로 전환시키는 데는 실패했지만 핵 에너지에 대한 의존을 줄이는 데는 성공했다.⁵⁾

마지막으로 환경 가치관과 사회구조의 변화를 살펴 보자. 약 10여년 간의 환경운동을 통해 환경에 대한 의식과 환경운동단체에 대한 인지도와 지지도는 매우 높아졌다. 환경문제의 심각성과 중요성에 대해 대다수 국민들이 높게 평가하고 있고, 환경운동에 대한 참여도 점차 높아지고 있다. 국민들은 고속 산업화에 따른 환경의 비용을 분명히 인식하기 시작했다. 그러나 경제성장과 환경보호라는 두가지 가치에 대해서 대다수 국민들은 양자의 조화를 지지하고 환경우선의 가치를 내면화시

4) 대만에서 반핵운동은 정치적인 쟁점으로 부각되었고 야당이 공식적으로 반핵입장을 천명하고 있는데 반해서 우리나라의 대부분의 정당은 찬핵입장을 갖고 있으며 핵발전이라는 쟁점은 정치적 의제로 부각되지 못하고 있다.

5) 대만의 핵폐기물 문제 역시 심각하다. 대만은 남부의 작은 섬의 핵폐기물처분장에 핵폐기물을 처리하였으나 새로운 폐기물 처분장을 찾지 못해, 1997년 경제난에 시달리는 북한에 핵폐기물을 수출하기로 해서 한국정부와 환경단체, 그리고 세계여론의 비난을 받았다. 대만의 반핵운동단체와 녹색당 등도 핵폐기물의 수출에 대해 반대입장을 표명했다.

키지는 않은 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 경제성장과 환경보호 가운데에서 환경과 자연의 중요성을 위해 경제성장의 속도를 통제하는 것이 필요하다는 인식은 점차 증가하는 것으로 보인다(Hsiao et al., 1995).

정부와 기업 등 지배집단의 지배력이 여전히 강한 상태에서 성장 중심의 사회구조도 크게 변화하지는 않았다. 기업들은 환경보호를 실천하기 위해 환경운동단체와 협력하는 데 주저하고 있고, 환경운동단체들이 정부의 정책결정에 미치는 영향도 아직은 그리 크지 않은 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 대만의 환경운동은 1980년대 민주화를 이루는 데 중요한 역할을 하였을 뿐만 아니라 현재에도 시민사회의 활성화와 정치사회의 민주화를 위해 핵심적인 일들을 하고 있다.

3. 일본의 환경운동

1) 일본 환경운동의 역사와 현황

일본 환경운동의 역사는 크게 반공해운동이 최고에 달했던 1960년대 중반부터 1970년대 중반까지의 반공해운동 시기와 그 이후의 2단계 환경운동의 시기로 나눌 수 있다.⁶⁾ 일본에서는 공업화가 다른 아시아 국가에 비해 일찍 시작되었기 때문에 2차대전 이전부터 공해와 이에 따른 주민들의 집단행동이 있었다.⁷⁾ 그러나 본격적으로 반공해운동이 일어난 것은 1960년대부터였다.

(1) 반공해운동의 전사의 시기(1945-1950년대)

전후 경제적 부흥기에 일본 정부는 급속하게 전쟁 복구를 하기 위해 환경오염을 감수하고 성장정책을 추진했다. 군마 현의 토호진 광산, 도시키 현의 아시오 광산

6) 미즈다 히사요시(Mitsuda: 443-48)는 일본 환경운동의 역사를 경제적 시기구분에 따라 재건기(1945-1960), 고도성장기(1960-1973), 안정성장기(1974-1985), 거품경제시기(1985-1991), 거품경제 붕괴기(1992-현재)로 구분하여 분석했다. 이러한 구분은 경제상황에 따른 환경운동의 변화를 잘 설명할 수 있다는 장점이 있지만 환경운동이 경제상황에 의해서만 결정되는 것이 아니기 때문에 약점이 있다.

7) 일본 환경운동의 역사, 특히 고도성장기의 반공해주민운동에 대해서는 홍성태(1993)를 참조.

등의 오염은 주변 농민들에게 커다란 건강 피해를 주었다. 그러나 이 시기에 피해자들이 반공해운동을 조직하기는 매우 어려웠다. 건강 피해의 인과관계를 증명하기도 어려웠지만 대중의 지지를 얻기도 쉽지 않았다. 대기오염과 수질오염은 극심해졌고 그 결과, 이타이이타이병(1955), 미나마타병(1956) 등의 공해병이 발생했다. 도쿄, 오오사카 등 지방정부는 환경규제조례를 만들었지만 이것을 제대로 실행하지 않았기 때문에 환경오염은 개선되지 않았다(Mitsuda, 1997: 443-44).

(2) 공해반대운동의 시기(1960년대-1970년대 중반)

1960년 이케다 내각은 국민소득 배가계획을 발표했고, 곧 이어 1962년에는 제1차 종합국토개발계획이 세워졌다. 이와 같은 고도성장기의 개발지상정책으로 환경오염은 일본 전역으로 확산되었다. 정부는 환경오염을 불가피한 비용으로 간주했을 뿐 적극적인 환경정책을 추진하지 않았다(Mitsuda, 1997: 443-44).

1963년부터 64년에 걸쳐 시즈오카(靜岡)현 미시마(三島), 누마즈(沼津), 시미즈(清水) 지역의 주민들은 석유 콤비나트 유치 반대운동을 벌였다. 이 지역 사람들은 환경교육을 실시하고 여론의 관심을 환기시켜 운동을 성공으로 이끌었다. 이 운동의 성공은 전후 공해반대 주민운동의 최초의 승리로서 이후의 공해반대운동에 커다란 영향을 미쳤다(홍성태, 1993: 19-20).

1960년대 들어 공단주변의 오염뿐만 아니라 도시인구 증가에 따른 도시의 환경오염도 매우 심각해졌다. 사람들은 공해산업의 오염을 줄이고 새로운 공장의 건립을 막는데 모든 힘을 기울였다. “공해반대주민모임”, “자연보호시민모임” 등의 이름을 가진 지역조직들이 거의 모든 시에 만들어졌다. 이 조직들은 공해문제 뿐만 아니라 고속도로 건설사업, 신칸센 건설사업, 쓰레기소각장 건설사업, 공항소음피해문제, 군사격장 소음문제 등 여러 가지 환경이슈에 대해 문제를 제기했다.

이러한 환경운동은 다양한 사회계층의 사람들의 관심을 끌었다. 시민환경운동조직들은 다양한 정치적 지향의 시민들을 참여시키기 위해 정당과는 의도적으로 거리를 두었다. 그러나 사안에 따라 정당과 연대하기도 하였다. 자민당은 일관되게 기업을 지지하였기 때문에 환경운동조직들은 공산당, 사회당 등 다른 야당과 주로 연대했다. 환경운동이 비정치적으로 활동했지만 환경운동의 성장은 정당정치에 상당한 영향을 주었다. 시민들이 환경문제에 관심을 가지면 가질수록 야당을 지지하는 경향이 생겼다. 1967년에는 혁신적인 후보들이 도쿄, 오사카, 교토, 나고야, 요

코하마의 자치단체장에 선출되었다. 자민당 후보를 누르고 당선된 혁신계 후보 미노베 료키치(美濃陪豪吉) 도쿄지사는 1969년에 획기적인 환경조례를 제정했다. 이 조례는 기업의 환경오염에 대한 무과실책임론을 도입하였다. 중앙정부는 상위법인 공해대책기본법에 이 조항이 위배된다는 이유로 이 조례를 폐기할 것을 요구하였다. 그러나 국민여론에 못이겨 결국 정부가 오히려 법을 개정하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 경향에 따라 자민당은 노골적인 경제중심정책으로부터 환경문제를 고려하는 정책으로 조금씩 전환하기 시작했다(Terada, 1994: 221-22; 홍성태, 1993: 21-22).

1960년대 공해반대운동이 발전하기 시작했지만 정부정책은 여전히 경제성장 지상주의에 머물러 있었다. 1967년에 「공해대책기본법」이 제정되었지만 이 법은 “공해대책과 경제성장의 조화”를 목표로 하였고, 실제로는 경제성장을 위해 공해대책을 크게 진전시키지는 못했다. 그러나 환경보전에 대한 여론이 최고조에 이른 1970년에 비로소 “조화론” 조항은 폐지되었다. 1970년대 초의 3년은 일본의 환경운동에서 잊을 수 없는 중요한 시기였다. 14개의 환경입법이 1970년에 “공해국회”에서 이루어졌고, 환경청이 1971년에 설립되었다. 4대 공해소송(미나마타병, 제2미나마타병, 요카이치 천식, 이타이이타이병)이 1971년에서 1973년 사이에 피해자들의 승소로 일단락되었다. 1973년에는 공해재판의 진전에 따라 세계 최초로 「공해관련 건강피해보상법」이 제정되었다. 이 법에 따라 환자는 의료비뿐만 아니라 생활비를 보상받게 되었다(홍성태: 22-23).

(3) 2단계 환경운동의 발전(1970년대 중반-현재)

1973년에서 1974년에 일어난 석유위기와 이로 인한 경제적 침체는 일본의 환경운동에 커다란 영향을 미쳤다. 경제상황의 악화로 지방정부의 세수가 급감했고 시민운동조직들의 공해규제, 도시 기초시설의 확충과 같은 요구가 실행될 수 없었다. 이에 따라 시민운동조직들의 힘도 약해지기 시작했다. 또한 생산이 위축되어 심각한 오염이 악화되는 경향을 보였다. 보다 중요한 것은 에너지 가격의 상승 때문에 중화학공업에서 첨단기술사업으로 산업구조가 전환되기 시작했다는 사실이다. 다시 말해서 “더러운” 중화학공업을 오염규제가 느슨한 아시아의 다른 나라들로 수출하기 시작하였다. 이러한 상황 때문에 환경문제는 더 이상 정치적으로 민감한 이슈가 될 수 없었고, 경제 회복만이 주된 정치적 쟁점이 되었다(Terada, 1994: 224-25).

석유위기와 경기침체의 영향으로 보수세력은 환경정책을 후퇴시키기 시작했다. 1977년에 환경청장관에 임명된 이시하라 신타로(石原愼太郎)는 '공해관련 법률에서 조화론을 삭제한 것은 마녀사냥과 같이 잘못된 것이었다'고 주장하여 큰 논란을 불러 일으켰다. 결국 1978년에 이르러 '조화론'이 부활하여 환경보전의 논리가 경제성장의 논리에 굴복하게 되었다(홍성태, 1993: 21).

경제중심주의가 다시 등장하였지만 환경운동이 사라진 것은 아니었다. 하세가와는 1970년대에 '고속교통공해'와 그 공공성에 대한 비판이 중요한 이슈였다고 본다. 오사카 공항, 나리타 공항, 나고야 신칸센 공해문제 등의 경우가 대표적이다. 이 운동들은 고속교통 기반시설을 건설하면서 주변지역 주민들이 겪는 고통에 대해 피해보상과 공사중지를 요구한 사례들이다. 이 운동들은 비교적 단기간에 많은 주민들을 조직하는 데 성공했고, 조직적이고 강력한 주민운동을 장기간 전개하였다. 이 운동은 정부의 교통정책과 사법제도에 영향을 미쳤다. 오사카공항 공해소송, 나고야 신칸센 공해소송은 4대 공해소송과 함께 대표적인 공해재판으로서 중요한 의미를 갖는다. 즉 이 재판은 주민운동과 시민운동의 전략으로서 '집단소송'을 정착시켰고, 공공정책이나 대규모 공공사업에 의한 피해에 대한 사법적 구제의 한계를 명백히 드러나게 하였다(하세가와, 1993: 109-10).

1970년대 중반에 이르러 경제상황과 정치적 상황이 공해반대운동에 불리하게 변하면서 보다 포괄적이고 다양한 환경운동이 싹트기 시작했다. 레이첼 카슨(Rachel Carson)의 「침묵의 봄」(1962), 사와코 아리요시의 「복합오염」(1975) 등의 책이 소개되면서 많은 사람들이 농약, 합성 첨가물, 원자력발전소의 방사능 오염, 합성세제에 의한 수질오염, 쓰레기 매립장 및 소각장 건설 등을 염려하기 시작했다. 재생가능한 에너지의 필요성에 대해서도 인식하기 시작했고 남북간의 불평등 교환이 저개발국의 환경파괴를 심화시키고 있다는 인식도 점차 확산되었다(Terada, 1994: 225-26).

이러한 상황 속에서 생겨난 새로운 환경운동의 흐름을 2단계 환경운동이라고 부른다. 데라다는 이 새로운 흐름 중에서 가장 영향력이 크고 전형적인 운동을 소비자협동조합운동이라고 보았다.⁸⁾ 1970년대 초부터, 안전한 식품과 유기농산물의 공급을 위해 조직된 소비자협동조합과 소비자운동 단체는 많은 사람들, 특히 주부들의 관심을 집중시켰다. 이러한 조직들은 처음에는 작은 상호부조 모임에서 시작했

8) 하세가와는 1980년대에 '생활공해'에 대한 환경운동이 확산되었다고 본다.

지만 점차 조직이 커지면서 쓰레기 재활용운동, 원자력발전소 반대서명운동 등 다양한 활동을 벌이게 되었다. 협동조합원들의 수는 1970년대와 80년대를 걸쳐 지속적으로 증가하여 오늘날 일본 전국에서 1/5에 이르는 가구가 협동조합에 가입해 있다(Terada, 1994: 226).

1980년대 이후로 전국적인 환경운동조직도 생겼다. 지구의 친구들 일본(Friends of the Earth Japan), 그린피스 일본 등 국제환경운동단체의 지부가 일본에 생기기 시작했고 1992년의 리우 환경회의를 계기로 지구환경문제에 대한 관심도 높아졌다. 그러나 일본에서는 전국적인 환경운동조직이 미국이나 유럽에 비해 규모나 영향력 면에서 약하고, 심지어 한국에 비해서도 약한 형편이다.

1980년대 말 이후로 일본의 환경운동은 점차로 대안적인 생활양식을 추구하고 생태학적 가치지향을 추구하며 자연보전을 중시하는 경향을 띠게 되었다. 이러한 생태학적 운동을 지지하는 사람들은 현대 과학기술이 아니라 생태계의 균형을 보다 중시한다. 운동의 지지자도 고소득 전문직, 고학력의 중상계급이 많다. 예를 들어 홋카이도오의 오래된 나무와 멸종위기에 처한 올빼미를 보호하기 위한 시레토코 내셔널 트러스트 운동의 회원은 대졸 학력에 전문직을 가진 사람이 다수를 차지했다. 많은 여성들과 젊은이들은 재활용운동, 녹색 소비자운동, 반핵운동, 유기농산물운동 등에 참여하여 대안적인 생활양식을 실천하고 있다(Mitsuda, 1997: 447).

반핵운동도 이 시기에 점차 발전했다. 체르노빌 원자력발전소사고 이전에는 원자력발전소 부지 주변의 어민이나 농민을 중심으로 원자력발전소 건설반대운동이 일어났다.

전체적으로 볼 때 일본의 환경운동은 공해반대운동에서 시작하여 정부나 기업대 피해자 민중들의 대결구도가 초기 환경운동의 주류를 이루었다. 그러나 정부의 공해대책이 점차 자리를 잡아 나가면서 대결형의 환경운동과 함께 리사이클운동, 소비자 협동조합운동 등 대중소비사회에서 생활양식을 변화시키기 위한 운동이 확산되었다. 그러나 대결형의 주민운동이나 시민운동이 사회적인 관심을 끌지 않았다고 해서 주민운동이나 시민운동이 양적으로나 질적으로 약화된 것은 아니다. 주민운동이나 시민운동의 노하우는 그 지역사회에 축적되어 보다 일상적인 형태로 남아있게 되었다. 마치무라 케이지(町村敬志)의 조사에 의하면 환경문제를 주제로 한 주민운동단체는 1983년에는 868개 단체 중에 88.5%, 1978년에는 1743개 중 74.3%, 1985년에는 2337개 중 69.8%였다. 환경운동단체의 비율은 줄어들었지만,

그 수는 12년간 2.7배로 증가하여 환경운동이 여전히 주민운동의 중심이 되고 있다 (하세가와, 115-16).

2) 일본의 전문환경운동조직

1990년대는 지구환경의 시대라 불려도 좋을 만큼 환경문제의 범위가 지역적 문제로부터 전지구적 문제로 확대된 10년이다. 그러나 이 시기 일본의 환경운동조직들은 지구환경문제에 대해 일본정부의 정책을 변화시키는 데 결정적인 기여를 하지 못했다. 이것은 일본에 전국적인 전문환경운동조직이 매우 미약하기 때문이기도 하다.

일본에는 전지구적 환경문제에 대해 폭넓고 강력한 영향력을 행사할 수 있는 조직이 거의 없다.⁹⁾ 슈로이어즈는 1960년대와 1970년대 초에 강력했던 공해반대운동 조직들이 정부가 적절한 환경정책을 수립함으로써 그 힘이 약화되었다고 분석한다. 그는 대부분의 시민운동조직들이 자신들 주변의 지역 환경을 보전하는 데 힘을 집중시켰고, 반핵운동도 기본적으로 NIMBY(Not In My Back Yards) 현상의 하나로 남아 있다고 본다. 그 근거로 그는 반핵운동이 원전 예정지 주변 도시나 마을을 벗어나서 확산되지 않을 뿐만 아니라 인구가 적고, 경제적으로 궁핍한 지역에 부지를 정할 경우, 강력한 반대운동이 제대로 조직되지 않았다는 사실을 든다(Schreuers, 1996: 4-5). 시민 환경운동과 반핵운동이 1970년대 후반 이후 지속적으로 발전했지만 1970년대 초반과 같은 강력한 힘을 발휘하지는 못했다.

1992년에 조사한 자료에 의하면 일본의 187개 NGO 가운데 25개 조직만이 면세의 지위를 갖고 있는 것으로 조사되었다(Schreuers, 1996: 6). 이러한 법적 지위의 불안정성 때문에 일본 NGO들은 재정적인 어려움을 겪고 있다. 회원과 예산의 부족 때문에 대부분의 NGO들은 여러 가지 환경이슈에 대해 효과적인 활동을 조직하지 못하고 있다. 다른 한편 일본에는 정보공개법이 없기 때문에 정부정책에 효과적으로 영향을 미치기도 어렵다. 정부는 자신들이 통제할 수 있는 단체만을 지원할 뿐 정보를 독점하고 있다.

9) 본에서는 비정부민간단체 즉 NGOs(Non Governmental Organizations)라는 용어보다 비영리민간단체 NPOs(Non Profit Organizations)라는 말을 보다 일반적으로 사용한다.

그러나 이러한 상황은 앞으로 개선될 것으로 예상된다. 1998년 3월 19일에 일본에서 NPO법(특정비영리활동촉진법)이 국회를 통과하여 환경, 복지, 사회교육 등의 영역에서 시민운동조직들이 NPO라는 새로운 법인자격을 얻을 수 있는 길이 열렸다(테라다, 1998: 7-8). 일본에서는 전통적으로 NPO가 관변단체 혹은 실질적인 관료기구로 인식되어 왔다. 이것은 정부가 비영리 법인의 지위를 승인할 때 정부에 비판적인 조직을 의도적으로 배제했기 때문이다. 이러한 역사적 상황 속에서 환경운동단체들이 NPO로 공식화하는 것은 이익만큼이나 제도화에 따른 위험부담도 커진다.¹⁰⁾

3) 일본환경운동의 특성

(1) 정치적 기회구조의 폐쇄성

일본의 환경운동은 주로 주민운동으로부터 시작되었으나 점차 시민운동이 발전하면서 양자가 주로 지역을 중심으로 발전하는 경향을 보이고 있다. 앞에서도 보았듯이 전국적인 전문환경운동단체가 서구 선진국에 비해 약한 것은 정치적 기회구조의 폐쇄성과 오랜 지역 중심의 '풀뿌리 보수주의'와 같은 정치적, 문화적 원인 때문이다.

일본에서는 정치적 기회구조 자체가 폐쇄되어 있기 때문에 사회제도를 변화시키고자 하는 환경운동이 제도적인 절차를 통해 사회변화를 유도하기가 매우 힘들었다. 개발사업의 경우 개발계획을 정부가 일방적으로 세운 후 지역주민들에게 강요와 협박, 그리고 회유의 방법을 동원하여 지역주민간의 상호불신을 일으켜 찬성과 반대파의 갈등을 불러 일으키는 경우가 많았다. 이러한 닫힌 정치적 기회구조 때문에 환경운동조직들은 협상과 타협, 그리고 대안제시 보다는 고발과 저항과 같은 형태로 대응할 수밖에 없었다.

이러한 정치적 기회구조의 폐쇄는 운동조직의 자원동원능력의 부족으로 연결된다. 첫째로 전국적인 환경운동조직이 거의 없고 그 힘도 약하다. 둘째로 전문 스태프가 부족하고 그들을 양성할 수 있는 경제적 기반이 없다. 셋째, 이 때문에 대안을

10) 일본 정부는 회유의 수단으로 NPO를 이용하려는 의도를 갖고 있다. 행정부가 NPO를 '새로운 행정과의 파트너십'이라고 표현하는 데에서도 행정의 의도를 알 수 있다(테라다, 1998: 18).

구상하고 제시하는 정책제안능력을 키우기가 어렵다. 넷째, 지역의 개별적인 문제에 대응하는 데 바빠서 전국적인 연합을 하기가 힘들다. 다섯째, 운동간의 수평적인 연결이 힘들고 운동의 노하우와 효과적인 전략전술의 축적이 힘들다. 이러한 상황 속에서 운동들을 연결하고 정보를 교류하고 매개하는 역할은 종종 변호사나 연구자 등 전문직의 운동지원자들이 맡게 된다. 결국 환경운동단체들이 환경정책에 중요한 영향을 미치는 미국이나 서유럽에 비해 일본의 환경운동은 자원동원능력이 미약하여 사회적 영향력을 미치는 데 한계를 갖고 있다(하세가와: 117-18).

(2) 일본 환경운동의 평가

일본의 환경운동을 어떻게 평가할 것인가? 일본은 1970년대 이후 파이프 끝의 전략을 비교적 잘 수행하여 대기질과 수질오염을 상대적으로 잘 관리해 온 것으로 평가된다. 그러나 좁은 국토에 많은 인구가 모여 살고 리조트 붐이 일어 전국에 골프장 등 리조트가 건설되면서 자연환경의 보전에는 별로 성공하지 못한 것으로 평가된다. 그러면 반공해운동, 생협운동을 중심으로 환경운동의 성과와 한계를 살펴보자.

먼저 반공해운동은 1960년대 폭발적으로 성장하여 피해보상과 건설개발 저지라는 직접적인 목표를 달성한 사례가 많았다. 4대 공해소송은 대부분 승소해서 피해자들이 보상을 받게 되었다. 1970년의 공해국회에서 많은 공해관련 법안이 통과된 데에서 알 수 있듯이 사회제도와 법을 변화시키는 데에도 큰 영향을 미치는 데 성공했다. 무엇보다도 1960년대 후반의 반공해운동의 힘은 자민당 일당 지배 속에서 혁신 자치체를 탄생시켰다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 풀뿌리 보수주의라는 비판을 받았던 일본의 지방자치제도에서 반공해운동은 단힌 정치적 기회구조 속에서 정치구조의 상대적 개방을 이끌어내는 힘으로 작용했다.¹¹⁾ 초기 반공해운동은 경제성장 중심주의가 지배하고 있는 시대 상황 속에서 국민들의 환경의식을 확산시키는 데 기여하지 못했다. 그러나 장기적으로 볼 때, 일본에서도 환경주의적인 가치가 크게 확산된 것으로 보인다(Mitsuda, 1997).

11) 브로드벤트는 정치적 기회구조와 일본의 환경운동의 관계에 대한 연구에서 일본의 환경운동은 짧은 시기의 정치적 기회구의 개방에 따라 발전한 것이 아니라 오히려 정치적 기회구조를 개방시키는 역할을 했다고 분석했다(Broadbent, 1997: 126-28).

이렇게 볼 때, 반공해운동은 직접적 목표, 사회제도의 변화, 환경의식의 변화를 이끌어 내는 데 크게 기여했다고 판단할 수 있다. 그러나 이러한 변화는 많은 한계를 갖고 있다. 첫째로 미나마타병 사례에서 볼 수 있듯이 병의 원인이 명백하게 밝혀졌음에도 수은의 방류를 막지 못했고, 피해자 보상 문제도 1990년대 후반에 와서야 완전타결되었다. 사회제도의 변화도 공해에 대한 사후처리 중심의 대책과 법은 크게 개선되었지만, 사전예방적인 환경정책은 상대적으로 미발달했다. 특히 반공해운동의 열기가 식은 1970년대 후반에 가서는 '조화론'이 다시 부활하게 되었다.

대만의 경우 반공해운동의 힘은 정치적 기회구조를 변화시키는데 기여하였다. 일본의 경우에도 지방자치선거에서 반공해운동의 힘은 정치적 변화를 낳는 데 성공했지만 중앙정치에서 지속적인 효과를 발휘한 것은 아니다.

일본의 생협운동은 반공해운동처럼 정부나 기업과의 갈등을 바탕으로 형성된 것이 아니라 생활 속의 건강과 공동체를 회복하는 운동이다. 이 운동은 협동조합의 수와 조합원 수가 지속적으로 증가하여 세계에서 보기 드물게 성공하고 있다. 이러한 협동조합은 단지 유기농산물 등 건강과 관련된 활동뿐만 아니라 지역의 공동체적인 특성을 회복하고, 자연을 보전하기 위한 활동으로 그 영역을 넓혀 나가고 있다. 1980년대 이후 대중소비사회로 이행하면서 소비로 인한 환경문제의 중요성이 부각되면서 생협운동은 생활양식변화를 지향하는 운동의 특성을 갖게 되었다. 이러한 특성은 반공해운동과는 다른 새로운 환경운동으로서 지속가능한 사회와 지속가능한 소비, 지속가능한 농업을 이루기 위해 중요한 함의를 갖는다. 그러나 이러한 활동이 현대 자본주의사회의 대량생산체제와 '생산의 쳇바퀴' (Schnaiberg, 1980)를 멈추게 할 수는 없다. 또한 일본의 생협운동은 전국적인 환경정책의 변화에 큰 영향력을 미치지도 못하고 있다.

4. 중국의 환경운동

1) 역사와 현황

(1) 개요

중국이 문호를 개방하여 산업화의 속도를 높이고 있다. 중국은 지난 20동안 경제

성장률 10%대를 기록하면서 소득 수준은 15배로 늘어났다. 그러한 과정에서 산림 파괴와 사막화, 수질오염, 화석 연료 사용에 따른 대기오염과 산성비, 폐기물과 인구문제 등의 심각한 환경문제가 발생하고 있으며 21세기로 들어서면서 중국의 산업화가 가속화될수록 중국의 환경문제는 전지구적 차원에서도 중요한 문제로 등장할 것이다.¹²⁾

중국의 경우 대중 동원에 기초한 권위주의적 지배 행태가 지속되고 있다. 그러나 천안문 사건 이후 중국 내부에서도 인권과 정치적 자유를 요구하는 분위기가 형성되고 중국 공산당 지배하의 권위주의적 정치체제 안에서 점차적으로 제한된 범위에서나마 정치적 자유를 허용하는 분위기가 형성되고 있다. 중앙집권적 계획경제에서 사회주의 시장경제로의 전환 과정에서 시민들의 정치적 요구 형성의 가능성이 점차 생겨나고 있다.

일반적으로 사회주의적 계획경제체제가 합리적 자원 관리와 강력한 환경 규제를 통해 환경문제를 해결할 가능성이 높은 듯이 보인다. 그러나 실제로 사회주의 계획경제는 생산물의 양적인 증가에 초점을 맞추는 성장 지향형 경제체제였기 때문에 환경문제의 악화를 초래하였다. 더욱이 사회주의 체제의 경우 시민사회의 부재로 환경문제를 제기할 민간집단이 매우 약할 수밖에 없었다. 환경운동은 곧바로 반체제운동으로 간주되어 정치적인 억압의 대상이 되었다. 사회주의 체제 붕괴 이전 동유럽의 경우가 이러한 사실을 보여주었다. 결국 환경운동의 형성은 정치적 자유와 시민사회의 형성이라는 문제와 직접적으로 연결되는 것이다.

(2) 국가중심의 약한 시민사회

전통적으로 중국은 국가 중심의 사회였다. 1949년 이후 모든 권력은 공산당에 의해 장악되었다. 그리고 사회의 통합을 유지하는 이념은 모택동에 중국화된 공산주의였다. 그러나 베를린 장벽의 붕괴 이후 소련을 비롯한 사회주의 국가들이 붕괴하여 민주주의와 시장경제로의 전환을 시도하고 있으며 중국 자체도 개혁과 개방을 내세워 산업화 정책을 실시하고 있는 상황에서 과거와 같은 국가 중심의 사회주의

12) 중국 경제의 장기적 전망에 대해서는 Waters(1997)와 OECD(1996)을 참조하고 중국의 도시화에 대해서는 Kirkby(1985) 볼 것. 그리고 환경문제의 현황에 대해서는 Smil(1993)과 Wang(1993: 25-27), OECD(1996: 124-125)을 볼 것.

이데올로기만으로는 지속적인 사회적 통합을 유지할 수 없는 상황이 도래하고 있다. 아직 시민사회가 충분히 성숙되지는 않았지만 과거의 권력 구조와 이데올로기는 더 이상 효과적으로 작동되지 않고 있다. 시장경제로의 전환 속에서 노동자 농민이 아닌 새로운 계급이 등장하고 있으며 일상 생활에서 정치의 영향력이 감소하고 있다. 중국 사회는 이제 새로운 사회적 관계와 정치적 신념체계를 수립해야 할 상황에 처해 있는 것이다. 이러한 상황은 1989년 천안문 사태 이후 점점 더 분명해지고 있다. 그러나 국가 중심의 공산주의 이념이 약화되고 있지만 인민이 시민으로 변화하여 공공 영역(public sphere)에서 자율적으로 여론을 형성해 갈 수 있는 상태는 아니다. 아직도 중국의 정치체제는 전체주의에서 권위주의로 이동한 상태이며 아직까지는 강력한 국가와 매우 허약한 시민사회로 특징지을 수 있다.¹³⁾

환경문제도 현재까지는 중앙 정부 중심으로 다루어지고 있다. 중국 정부는 개방 정책 이후 빠른 산업화가 가져오는 환경문제를 의식하고 환경법과 환경규제들을 마련하여 '지속가능한 발전'을 표방하고 있다. 전통적으로 국가중심적인 사회에서 시민사회 영역의 자율적인 활동의 전통이 약하지만 1990년대에 들어서 환경문제를 주제로 하는 민간단체(NGO)들이 등장하고 있다. 시민들이 자발적으로 참여하는 환경단체의 출현은 중국의 현대사를 보건대 매우 새로운 현상이다. 하지만 중국의 환경운동은 아직까지 정부가 제시한 틀 안에서 이루어지며 정부의 지원 하에 이루어지고 있다. 정부는 국민들을 향하여 직접적으로 환경문제의 해결에 나서라고 주장하는 것보다는 민간단체를 통하여 정부의 의도를 실행하는 것이 효과적임을 알고 있다. 그런 점에서 현재까지 중국의 환경운동이 정부 정책을 공개적으로 비판하는 경우는 찾아보기 어렵다.

정부의 환경정책을 공개적으로 비판하는 개인이나 집단은 당장 체포되어 감금당하는 것은 아니지만 여러 가지 불이익을 받게 된다. 보기를 들어 어느 지방의 사진기자가 위기에 처한 생물종의 서식지를 위태롭게 하는 산림 파괴에 관심을 갖게 되어 지방 정부 수준에서 보호 운동을 벌였으나 아무런 소용이 없었다. 그 사람은 그 문제를 북경의 중앙 정부로 가지고 갔다. 그러나 그는 이 사건으로 인하여 지방 정

13) 중국 정치체제의 변동에 대해서는 Chen and Deng(1995)을 참조하고 중국의 시민사회와 공공영역에 대해서는 Calhoun(1994: 188-212)의 "Civil Society and Public Sphere," 그리고 Gordon White, "The Dynamics of Civil Society in Post-Mao China," in Hook(1996: 196-221)을 볼 것.

부에서 해직 당하였으며 북경에서 새로운 직업을 찾지 않으면 안되었다. 또 다른 보기를 들자면 어떤 뛰어난 기자 한 사람이 삼협댐 프로젝트를 비판하면서 그 프로젝트의 결정 과정을 공개하라는 운동을 벌였다. 이러한 그의 행동은 반정부적인 행동으로 보여져 일하던 신문사에서 퇴직 당했으며 중국에서 다른 직업을 갖기는 어려운 상태에 있다. 이 기자는 과거 천안문 광장의 민주화 운동에 참여한 활동가였다.

국가중심의 사회는 다른 한편 중앙집권의 사회이기도 하다. 중국의 경우 중앙 정부의 정책이 지방에 시행되는데는 여러 가지 난관이 있다. 지방보호주의가 그것이다. 흔히 “위에서 어떤 결정을 내려 지시하면 밑에서는 이를 비켜 나갈 대책이 있다”(上級有政策, 下級有對策)는 말이 있을 정도로 중앙과 지방 사이에는 큰 간격과 거리가 있다. 환경보호정책의 경우가 그 대표적인 사례이다. 중앙정부에서 환경정책을 결정하여 지방정부에 하달하면 지방정부에서는 여러 가지 이유를 들어 정책을 완화시키거나 집행을 연기하는 경우가 많다. 따라서 중앙 정부의 환경정책이 아무리 잘 짜여진 것이라고 하더라도 그것의 효과적 집행은 또 다른 문제이다.

(3) 환경의식

환경문제와 관련하여 넘어서야 할 중국 사회의 오래된 신념과 관습이 두 가지 있다. 첫째는 자연자원은 하늘로부터 주어진 것이기 때문에 그것을 보전하고 지속가능한 방식으로 사용하는 것은 개인에게 달린 문제가 아니라고 생각하는 것이다. 둘째로 개개인의 시민의 책임은 자신의 집 대문 앞에서 끝난다. 그 밖에서 일어나는 모든 문제는 시민이 해결할 문제가 아니라 정부가 책임져야 할 문제라는 생각이다. 그러므로 자연의 한계에 대한 인식과 그것을 보호해야 한다는 의식이 없으며 그러한 필요성이 있다 하더라도 그것은 정부가 나서서 해야 할 일이지 시민들의 책임이 아니라고 생각하는 것이다. 중국인들에게는 전통적으로 ‘공유지’에 대한 인식이 약하다. 집밖의 일은 모두 정부의 책임이라는 의식이 강한 것이다.¹⁴⁾ 중국 사회가 사회주의 시장경제로 전환되면서 “중국 인민들은 돈을 어떻게 버는 것인가만 생각하지 환경문제의 중요성은 모르고 있다.”¹⁵⁾ 중국의 환경운동은 이러한 오래된 믿음

14) 베이징에서 택시를 타고 담배꽂초나 쓰레기를 차안에 버리면 기사로부터 심한 비난을 받는다. 차창 밖의 길로 던지라는 것이다. 자동차 바깥의 일은 자신의 문제가 아니라고 생각하는 것이다.

15) 이것은 뒤에서 다루게 될 중국의 환경단체인 自然之友의 대표인 양충지에의 말이다. 《조선일보》 1995년 10월 25일자를 볼 것.

과 관행의 벽을 깨고 시민들의 자발성에 입각하여 환경문제를 인식하고 환경문제를 해결해 나가야 하는 과제를 안고 있다.

(4) 정부, 민간단체(NGO), 대중매체의 협력 관계

중국의 경우 민간 환경단체의 활동이 미미하고 주민들의 환경 보호의식이나 환경권리 의식이 아직 낮은 상태이다. 따라서 언론 매체들의 환경문제에 대한 보도와 각종 행사는 중국 국민들의 환경의식을 환기시키고 환경문제의 개선에 결정적인 역할을 하고 있다. 이러한 언론의 환경보도 활동의 대표적인 보기가 바로 중화환경보세기행(中華環境保世紀行)이다(추장민: 81-83). 1993년부터 시작된 이 활동은 전국적인 규모의 연례 르포 행사로서 중국의 전국인민대표회의, 환경자원보호위원회, 중국공산당 중앙선전부, 방송영화텔레비전부, 국가환경보호국, 임업부, 농업부, 수리부, 공산주의 청년단 등이 공동으로 주관하고 인민일보, 신화사, 중앙 텔레비전 방송국 등 약 40개 언론 매체, 그리고 중국환보기금회(中國環保基金會) 등의 민간단체가 참가하고 있다. 이 사업은 국민들에게 환경문제를 인식시키고 환경의식을 고취시킨다는 드러난 목적 이외에 중앙정부의 환경정책을 성(省), 시(市) 등의 지방정부로 하여금 실시하도록 권유하고 압력을 행사하는 수단으로 작용하기도 한다.

예를 들어 호북성(湖北省), 무한시(武漢市)의 제2제약공장은 주택지구에 위치해 있어 오염 문제가 심각했으나 약 23년 동안이나 그대로 가동되고 있었다. 그런데 주민들의 투서를 받은 중화환경보세기행팀이 이 공장을 방문하여 오염 실태를 전국적으로 집중 보도함으로써 무한시 정부는 이 제약공장에 생산 중지 명령을 내리지 않을 수 없었던 것이다. 중화환경보세기행은 매년 특정한 주제와 중점 보도 대상을 정해 집중적인 활동을 하고 있다. 1993년에는 환경오염을 향한 선전포고, 1994년에는 생태균형유지, 1995년에는 자연자원의 중요성, 1996년에는 지속가능한 발전 등을 주제로 하여 실시되었다.

2) 환경운동 단체의 형성과 활동

중국의 민간 환경단체는 모두 1992년 이후 만들어진 것이다. 리우 환경회의는 중국에도 환경문제에 관여하는 민간단체가 필요하다는 생각을 갖게 하였다. 중국 정부는 환경단체를 비롯한 민간단체 활동을 매우 신중하게 허용하기 시작한 것이다.

그러나 민간단체는 정부의 감시기구에 등록을 해야 할 의무가 있고 정부는 여러 가지 심사 과정을 거쳐 민간단체의 설립을 허용하고 있다.¹⁶⁾ 정부는 중국의 환경 파괴의 심각성을 인식하였으며 중국의 인민들이 환경에 관심을 가지고 활동하도록 교육하고 동기를 부여하는데 정부의 역할이 비효율적임을 인식하였다. 그러한 일은 민간의 활동을 통하여 하는 것이 더 효율적임을 인식한 것이다. 이와 같이 환경문제에 관심을 가진 개인 활동가들의 출현과 정부의 인식 상의 변화가 환경단체의 형성을 가능케 하였다. 중국의 환경 단체는 이제 막 시작되어 아직 그 숫자도 적고 활동도 미미한 편이다. 그러나 앞으로 환경단체들의 수는 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다. 대학교 안의 여러 환경 동아리들이 형성되어 활동하고 있는데 이들이 대학을 졸업하고 사회에 진출하면서 다양한 환경운동을 전개할 것으로 기대된다. 더욱이 정부로서도 이들의 활동을 대중매체를 통하여 보도하고 있기 때문에 이들이 일반 시민들을 대상으로 본격적인 활동을 전개할 것으로 기대된다. 현재 대표적인 환경단체들로는 '자연의 친구들' (Friends of Nature), '지구촌 문화중심' (Global Village Cultural Center), '녹색 지구 자원 봉사' (Green Earth Volunteers), 국제 인간생태학 연구소(Institute of Human Ecology International: IHEI) 등이 있다.

(1) 자연의 친구들(Friends of Nature)

자연의 친구들은 중국 최초의 민간 환경단체이다.¹⁷⁾ 이 단체는 1994년 4월 최초로 정부 등록을 마친 환경단체로서 등록된 공식 명칭은 '중국문화원 녹색문화분원'이다. 이 단체는 이후 세계적인 관심의 대상이 되었으며 우리 나라에서는 조선일보사가 주최하는 동북아 환경상을 수상한 바 있다. 회원 수는 500-600명 정도이며 주로 학자와 기업가들이 주요 회원을 구성하고 있다. 그리고 주요 활동의 내용은 전문가들 사이의 '녹색간담회', 일반인들을 대상으로 하는 환경교육, 초등학교 어린이를 대상으로 하는 여름캠프(夏令營), 환경문제에 대한 연구, 환경문제 해결을 위한 관의 협력 유도과 일반 시민 참여의 확대 등이다. 보다 구체적으로는 환경오염문제를 토론하기 위한 포럼의 개최, 어린이를 위한 여름 환경캠프 개설, 황폐

16) 양충지에 박사는 1998년 2월 24일 '자연의 친구들' 사무실에서 가진 필자와의 면담에서 이러한 내용을 자세하게 설명한 바 있다.

17) 이 단체는 1998년 3월 중국 현지 출장시 직접 방문하여 자료를 수집하고 양충지에 박사와 인터뷰를 한 바 있다. 여기에 쓰여지는 내용은 당시의 현지 방문에 기초하여 쓰여진 것이다.

화된 지역을 살리기 위한 나무 심기 운동, 일반인들을 위한 환경에 관한 책자의 발간 등의 활동을 하고 있다.¹⁸⁾

(2) 지구촌 문화중심(Global Village Cultural Center)

이 단체는 1995년 북경세계여성회의 기간 중에 만들어진 단체로서 특히 여성과 환경 사이의 관계에 관심을 갖고 있다. 회원 수는 약 1000여명이며 정부의 환경 관련 기관과 우호적 관계를 유지하고 있다. 이들은 여성이 중국의 기본적 소비자라는 사실을 강조하면서 여성들이 지속가능한 생활양식을 가질 것을 호소하고 있다. 그것은 불필요한 물건 구입의 자제, 가능하면 재생가능한 소비생활, 효과적 쓰레기 처리 등의 활동을 통해 보다 단순하고 덜 물질주의적인 삶을 사는 것을 강조한다. 이 단체는 '전국 녹색 자원봉사자 네트워크'(green volunteers network)를 결성하였고 베이징 서부 주거지역에서 폐기물 재활용 운동을 벌이고 고품 폐기물의 적절한 처리를 위한 활동을 하고 있다.

(3) 그 밖의 환경운동

먼저 지역 차원의 환경운동이 있다. 지역의 몇몇 작은 마을 단위의 주민위원회들이 환경문제에 관심을 갖고 활동하는 경우가 그 보기이다. 이들은 위로부터의 명령에 의해서 움직이는 것이 아니라 자신들이 자발적으로 대청소를 벌이거나 나무심기 등의 활동을 하고 있다. 주민위원회가 결국은 정부의 하부 단위라고는 하지만 이들은 정부의 명령이나 지원이 없는 상태에서 자발적으로 활동하고 있다. 그리고 개인적인 차원에서 활동하는 환경운동가들도 있다. 탕시양(Tang Xyang)같은 사람이 그 보기이다. 그는 과거 잡지의 편집장이었던 경력을 배경으로 하여 환경문제에 대해서 계속 글을 쓰고 강연하고 있다. 그는 자신의 부인과 함께 '자연 보호지구의 절경 탐사'(Exploring Scenic Spots in Nature Reserves)라는 책을 쓰기도 하였고 1996년 여름에는 학생들과 함께 금색 원숭이 서식지를 연구하고 보호운동을 벌이기 위하여 연안 지역을 답사하기도 하였다.

18) 이 단체에서는 격월간으로 《自然之友通信》이라는 제목의 작은 소식지를 발간하고 있다. 1997년 8월호, 10월호, 12호의 내용을 살펴보면 자신들의 활동 상황, 중국의 환경문제, 미국, 독일, 인도 등 외국의 환경문제와 환경운동을 소개하고 있다.

3) 중국 환경운동의 평가

정부의 정책에 도전하지 않고 삼협담 건설과 같은 논쟁이 가능한 문제를 다루지 않으며 정부의 정책을 집행하는데 기여하는 환경단체에 대해서 정부는 우호적인 입장을 취하며 공식 매체를 통하여 널리 선전해 주는 역할을 한다. 정부가 만들어 놓은 틀 안에서 중국의 환경운동은 시작되었다. 이러한 운동이 어느 정도로 발전할 것이며 중국의 환경 문제를 해결하는 데 어느 정도로 기여할 것인가는 중국의 정치적 민주화 과정과 환경운동 단체의 성장과 효과적인 활동, 국제적인 환경단체들과의 연대 활동 등 여러 요소에 달려 있다. 특히 환경단체들이 정부가 만들어 놓은 틀 안에서 움직이는 것이 아니라 중국의 환경문제에 대해서 정부의 정책을 비판하고 대등한 파트너로서 활동할 수 있는 가능성은 중국의 정치적 민주화 과정과 밀접한 관련이 있다. 이 문제는 중국에서 당과 정부의 밖에서 새로운 의견을 형성할 수 있는 시민사회의 형성이 가능한가라는 질문과 밀접하게 연결되어 있다.

5. 홍콩의 환경운동

1) 역사와 현황

한국, 대만, 싱가포르 등과 함께 아시아의 작은 용으로 불린 홍콩은 영국의 오랜 식민 통치를 겪으면서 중국 본토와는 구별되는 자본주의적 발전의 길을 걸었으며 정치-행정 체계도 중국 본토와는 구별되는 특별 행정 구역으로 지정되어 있다. 홍콩의 환경운동은 그 자체로서도 의미 있는 것이지만 대부분의 단체들이 중국 대륙으로 그 활동의 범위를 넓혀 가기 위한 기초 작업들을 하고 있다는 점에서도 특별한 관심을 요한다.

홍콩은 중국 대륙과는 다른 특수성을 가지고 있다.¹⁹⁾ 오랫동안 동서가 만나는 교

19) 중국과 홍콩의 체제적 차이에 대해서는 Yahuda(1996: 43-60)의 "Differences between the Hong Kong and Chinese Systems"를 볼 것.

차지였고 제한된 공간에 많은 인구가 모여 사는 곳이기도 하다. 따라서 이 곳에서는 도시인들의 생활의 질이라는 문제가 사회운동의 주제로 부각될 가능성이 높다. 그러나 아직까지 홍콩에는 환경운동을 비롯하여 시민 대중들이 자발적으로 참여하는 대규모 사회운동은 약한 편이다. 이것은 홍콩의 시민사회가 약하기 때문이다 (Chan, 1995). 1997년 홍콩은 영국으로부터 중국에 반환되었다. 홍콩은 중국 대륙과 구별되는 '특별행정구역' (Special Administrative Region)이며 중국보다는 훨씬 민주적인 정치체제를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 홍콩은 영국 총독의 지배를 받는 식민지였으며 1946년부터 시작된 시민들의 정치참여를 위한 제도적 개선은 형식적인 것이었다.²⁰⁾ 1980년대 중반부터 정치적 민주화가 진행되고 다당제 정치가 이루어지고 있으나 정당은 기업가와 전문직 종사자들의 활동기구일 뿐이다. 정치는 시민들의 일상생활 상의 요구와는 동떨어진 정치가들만의 게임이다.

그러나 홍콩에는 중국 대륙에 비해 정치적인 자유가 있기 때문에 다양한 민간단체(NGO)들이 만들어져 활동하고 있다. 홍콩 시민들의 생활상에서 제기되는 주택, 환경, 보건과 건강, 노동, 교육, 사회복지, 성폭력 등의 영역에서 다양한 민간단체들이 활동하고 있다. 몇몇 환경단체들은 홍콩 정부와 협력적인 관계를 유지하며 환경교육 등의 분야에서 활동하고 있으며 또 다른 단체들은 정부의 정책을 비판하고 대안적 환경정책을 제시한다.

2) 홍콩의 대표적 환경단체들

홍콩의 환경운동은 1968년에 자연보호운동에서 시작하여 1980년대 말에 들어서 본격적인 운동 단체들이 만들어졌고 1990년대에 들어서 그 활동의 폭을 넓혀 가고 있다. 주로 홍콩의 환경문제에 관심을 가지고 환경교육과 환경보호 실천프로그램, 환경에 관한 연구와 정책에 관한 로비 등의 활동을 전개하고 있으며 몇몇 단체들은 중국 대륙의 환경문제에 관심을 가지고 북경과 상해 등에 진출할 준비를 하고 있다.²¹⁾

20) 홍콩의 정치제도와 사회운동에 대해서는 Wu(1997)와 Lo(1997: 137-206), 특히 177-206쪽의 "Strength and Weakness of Democracy Movement: Limits to the Explosion of Civil Society"를 볼 것.

21) 홍콩의 환경단체의 간략한 소개는 Environmental Protection Department(1997: 184-85)와 몇몇 단체가 발행한 소식지, 리플렛 및 활동 자료집 등을 참조하였다.

(1) 지구의 친구들, 홍콩 지부(Friends of the Earth, Hong Kong)

이 단체는 1983년 몇몇 사람들이 핵에너지와 핵무기가 갖는 엄청난 환경파괴의 가능성에 대한 논의에서 출발하여 설립되어 현재 1500여명의 회원을 가진 단체이다. 이 단체의 주요 관심은 핵문제를 넘어서 홍콩의 환경을 보호하고 생활환경의 질을 향상시키는 모든 영역으로 확대되었다. 이 단체는 지역 주민들의 생활환경과 건강에 관련된 환경의식을 제고하기 위한 다양한 프로젝트 활동, 홍콩의 학생들에게 환경에 대한 관심을 갖게 하고 보다 나은 환경을 위한 책임감을 불어넣는 환경 교육, 정부와 기업 또는 공동체에 필요한 환경에 관한 구체적인 정보를 제공하기 위한 조사연구, 그리고 정부가 건강하고 지속가능한 환경정책을 하도록 주장하는 로비활동, 정부의 여러 자문위원회에 대표로 참석하는 일 등을 하고 있다. 이 단체는 풀뿌리 수준에서의 교육과 캠페인 프로그램을 통해 지역 공동체의 환경의식을 높이기 위한 활동을 전개한다. 이 단체는 특히 정부와 산업 그리고 상업 영역의 환경 파괴에 대한 환경 감시자(environmental watchdog)의 역할을 한다. 그리고 연구를 바탕으로 하여 정부의 정책이나 법 제정 과정에 지속가능성을 제고시키기 위한 로비를 전개한다. 격월간으로 영문과 중문 두 개의 언어로 출판되는 『하나의 지구』(One Earth)라는 잡지를 내고 있다. 그리고 중국과 공동으로 환경문제에 대한 프로그램을 조직하고 있다.

(2) 그린피스 중국(Greenpeace China)

홍콩에 자리하면서 중국 전체의 환경문제에 관심을 갖고 행동하는 대표적인 단체가 '그린피스 중국' (Greenpeace China)이다. 이 단체는 1997년에 그린피스 세계운동 가운데 33번째 나라별 지부로 출범하였다. 중국의 환경단체 가운데 가장 최근에 생긴 '그린피스 중국'은 앞의 다른 단체들과는 달리 정부나 기업으로부터 지원을 받지 않고 독자성을 유지하고 있으며 정부의 위원회 활동 참여도 자제하고 있는 편이다. 그린피스는 홍콩에 자리하면서 홍콩의 환경문제에 관심을 기울이지만 궁극적인 관심은 중국 대륙에 있다(Anne, 1997). 그린피스 세계본부는 1996년 연례보고서에서 특히 아시아의 빠른 경제성장에 따른 환경파괴에 우선적인 관심을 표시하였는데 특히 중국의 환경문제는 중국만의 것이 아니라 아시아와 전지구 환경을 위해서도 중요하다는 판단에서 일단 홍콩에 '그린피스 중국'을 개설한 것이다. 이 단

체의 궁극적인 목표는 중국이 21세기 환경보호의 영역에서 세계적 지도 국가가 되게 하는 데 있다.

(3) 자연보호 세계기금 홍콩지부(World Wide Fund for Nature, Hong Kong)

이 단체는 1981년에 만들어졌으며 홍콩의 환경을 보호하기 위하여 정부로 하여금 보전정책을 입안하도록 로비 활동을 벌인다. 이 단체는 시베리아로부터 오는 철새들이 머무는 습지가 있는 마이 포 마쉬스 자연보호지역(Mai Po Marshes Nature Reserve)을 관리하는 역할도 한다. 환경교육의 영역에서는 학교와 특히 교사들을 위한 워크샵을 개최하고 있다. 그리고 이 단체는 호이하완(Hoi Ha Wan)과 사이쿱(Sai Kung)에 해양생명관(marine life center)을 만들어 운영하고 있다.

(4) 홍콩의 자생적 단체들

먼저 ‘환경보호회’ (The Conservancy Association)는 1968년 홍콩에서는 가장 먼저 만들어진 환경단체이다. 이 단체는 지구를 지속가능한 삶이 가능한 서식지로 만들기 위해 환경을 보호한다는 목적으로 설립되었다. 이 단체는 정부의 환경정책의 수립과 집행에 대해 의견을 제시하고 지역 주민들의 환경의식을 높이고 환경보호 활동에 나서게 하기 위해 환경교육을 실시한다.

다음으로 ‘녹색의 힘’ (Green Power)이라는 단체가 있다 이 단체는 1988년에 과학자, 대학교수, 예술가, 목사, 정부 관리, 기자, 경제학자 등의 핵심 그룹에 의해 만들어졌다. 이 단체의 사무총장인 알렉산더 얀(Alexander Yan)은 “홍콩 정부는 개발에 초점을 맞추면서 환경에 대한 고려는 최소한으로만 하고 있다. 그러나 경제개발과 더불어 환경에 대한 고려가 똑같이 이루어져야 하며 오로지 공적인 압력이 커질 때만 홍콩정부는 환경을 충분히 고려하게 될 것이다. 그리고 그러한 압력은 홍콩의 주민들로부터 나올 수밖에 없다”고 말한다(Friends of the Earth, 1997 June: 11). 이 단체는 정부의 감시자 역할을 하면서 동시에 자연의 요구와 일치하는 생활양식(lifestyle)을 널리 알리는 일을 전개하고 있다.

3) 평가

홍콩의 환경단체들은 도시 재개발이나 신공항건설 등의 대형 건설 프로젝트에

대한 반대운동에서부터 일상 생활상의 환경의 질을 향상시키기 위한 운동에 이르기까지 나름대로의 활동을 전개하고 있다. 그러나 이들의 활동은 간사들 중심으로 전개되고 있으며 그때 그때의 일어나는 환경에 관련된 이슈를 제기하고 대중매체를 활용하는 운동 방식을 활용하고 있다. 이러한 활동의 방식은 결과적으로 한국의 시민운동과 마찬가지로 홍콩의 환경운동이 '시민 없는 시민운동'이 되게 한다. 시민들은 환경운동이 자신들의 눈앞의 이익에 부합되고 실용적 필요가 있을 때만 일시적으로 관심을 보일 뿐 지속적으로 참여하지 않는다. 홍콩의 시민들은 정치적 무관심과 무기력의 벽을 넘어서지 못하고 있다. 이러한 벽을 넘어서기 위해서 홍콩의 환경단체들은 이슈에서 이슈를 쫓아다니기보다는 시민들 스스로가 의미를 만들고 변화를 위한 참여의 주체가 되도록 시민들의 자발적 활동을 조직하고 지원하는 활동에 보다 많은 시간과 자원을 투입해야 한다(Wu, 1997: 5). 아무튼 앞으로 홍콩의 환경운동은 중국 대륙 전체의 환경운동과 그 연관성을 높여 갈 것이며 중국 대륙의 정치적 변화와의 관계 속에서 활동의 범위를 넓혀 갈 것이다. 특별행정구역의 지위를 가진 홍콩은 중국 대륙에 비해 상대적으로 환경운동의 발전 가능성이 높다. 그리고 홍콩의 환경운동은 장기적으로 중국 대륙의 환경운동이 발전하는 데 촉매가 될 것이다.

6. 환경운동의 비교: 대만, 일본, 중국 그리고 한국과 미국 사례

동아시아 국가들은 매우 다른 역사와 정치구조를 갖고 있다. 세계 최고 수준의 경제력을 가진 일본과 개발도상국 대만과 한국, 그리고 시장 사회주의 국가 중국 등의 이질적인 국가들의 환경운동을 비교하는 것은 매우 어려운 일이다. 심층적인 비교연구를 위해서는 역사적인 맥락들을 고려하여 각국의 환경운동이 갖는 특성을 양적이고 질적인 자료를 이용하여 엄격히 비교하여야 할 것이다. 이 글에서는 자료의 부족 때문에 각국 환경운동의 중요한 특징들을 비교하고 환경운동의 차이가 생기게 된 사회적 원인을 추론하도록 하겠다. 비교연구에 있어서 사례수를 늘리는 것은 유사성과 차이를 밝히는 데 유리하므로 우리는 한국과 미국을 포함하여 각국 환경운동의 특성을 비교해 보도록 하겠다.²²⁾

(1) 자원동원방식: 로비형, 저항형, 관변형

첫째로 각국 환경운동의 전형적인 특징을 살펴보자. 미국의 환경운동은 전형적으로 로비 중심의 환경운동이다. 정치적 기회구조가 열려 있기 때문에 환경운동조직들은 다원주의적인 제도를 잘 이용하여 환경정책과 제도를 발전시킬 수 있었다. 미국의 주류 환경운동조직들의 자원동원방식은 회원들의 기부금을 모금하여 언론과 의회에 압력을 조직하는 로비를 벌이는 것이다. 물론 직접행동을 주로 하는 조직도 있지만, 로비 단체가 주류를 이룬다. 미국은 전국 규모의 대규모 회원을 가진 전문 환경운동조직은 물론 국제적인 환경단체 그리고 지역의 작은 환경운동조직 등 다양한 이념, 크기의 환경운동조직이 있다.

반면 일본, 대만, 한국의 환경운동은 저항적인 형태로 시작되었다. 환경오염 피해자들의 요구를 정부가 제도적인 절차를 통해 수용하지 못하고 억압했기 때문에 초기의 환경운동은 매우 저항적이었다. 세 나라의 초기 환경운동을 이끈 피해자들과 이들을 지원하는 지식인들은 정부의 억압에 강하게 저항할 수밖에 없었다. 초기의 일본 환경운동은 혁신자치체 운동과 결합했고, 한국의 환경운동은 민주화운동과 결합했으며 대만의 일부 환경운동은 야당과 은밀한 연대를 이루었다. 일본과 한국의 경우 환경정책이 점차 발전하거나 정치적 기회구조가 개방되면서 환경운동이 온건해지거나 제도화되는 경향도 보인다.

아시아의 세 나라 환경운동은 유사하지만 나름대로 독특한 특성을 갖고 있다. 한국은 전국적인 전문 환경운동조직이 성공적으로 발전했다. 한국은 지역의 풀뿌리 조직이 일본만큼 잘 조직되어 있지 않은 반면 전국 조직은 일본보다 활발하게 활동하고 있는 편이다. 한국의 전문 환경운동조직들은 1980년대 민주화운동의 성과를 이어받고 새로운 전략과 전술을 개발하여 대중적인 환경운동을 발전시키는 데 성공했다. 반면 일본의 환경운동은 지역의 시민단체가 지역을 중심으로 개인의 생활양식과 지역사회를 변화시키는 지역자립적 형태로 발전하였다. 반면 일본은 앞에서 보았듯이 지역사회의 시민단체들이 잘 조직된 반면, 전국적인 환경운동조직은

22) 여기에서 홍콩은 비교대상에서 제외하겠다. 왜냐하면 홍콩은 중국의 영토이면서 특수한 지위를 갖고 있기 때문에 국가간 비교의 대상으로는 적당하지 않기 때문이다. 미국과 일본의 환경운동에 대한 보다 자세한 비교분석은 데라다(1997)를 참조.

아직 발달되어 있지 않다. 대만의 경우 전국적인 전문환경운동조직이 있지만 한국만큼 성장하지는 못했다. 여기에는 국민의 환경의식이 환경보전 우선론보다 경제 성장과 환경보전의 조화론에 머물러 있는 데에도 원인이 있다. 대만은 오랫동안 시민사회가 억압되어 왔기 때문에 전국조직이나 지역조직이 한국이나 일본에 비해 아직 미약한 편이다.

중국의 환경운동은 관변형이라고 할 수 있다. 중국의 환경운동은 아직 미약하다. 시민사회가 아직 성장하지 않고 억압적 국가 지배가 계속되고 있을 뿐만 아니라 경제 성장에 대한 국민들의 욕구가 크기 때문에 환경운동은 매우 약하다. 일부 환경운동조직들은 자연환경보호나 오염문제에 대해 정부를 비판하지 않으면서 국민을 계몽하는 운동을 벌이고 있다. 그래서 중국의 환경운동단체를 GONGOs(Government Organized Non Governmental Organizations)라고 비꼬는 사람들도 있다.

(2) 환경운동의 주체

미국의 환경운동은 주로 중간층 또는 중상층의 자연보전운동에서 시작되었다. 1960년대 새로운 환경운동이 발전하면서도 이러한 경향은 지속되다가 1970년대 말, 80년대 이후 유색인종을 중심으로 환경정의운동이 활발하게 전개되면서 엘리트주의를 극복하고 있다.

반면 한국, 대만, 일본의 환경운동은 피해자 중심의 운동에서 출발했다는 공통점을 갖는다. 세 나라에서 환경운동은 반공해운동으로 시작했고 민중들이 운동의 중심에 있었다. 그러나 한국과 일본의 경우 운동이 성장하면서 중간층이 운동의 중심으로 변하는 양상을 보였다.

중국의 민중들은 환경오염의 피해를 심하게 겪고 있지만 저항적인 환경운동은 매우 미약하다. 환경운동조직들은 독립적이라기보다는 정부의 환경정책을 홍보하거나 국민들에게 환경교육을 실시하는 관변조직적인 특성을 갖고 있는 것이 많다. 운동의 주체는 학자와 언론인 등이다.

(3) 환경운동의 쟁점과 이념

미국의 환경운동은 19세기말부터 자연보전운동에서 출발했다. 이러한 경향은 1960년대 《침묵의 봄》 이후 현대의 환경문제 전반에 대한 관심으로 확산되었다. 미국에서는 아직도 멸종위기 동물 등 자연에 대한 관심이 중요한 운동의 자원 가운데

하나이다.

반면 한국, 대만, 일본 세 나라에서는 공해문제가 가장 중요한 이슈였다. 공단의 오염 피해가 주민들의 건강을 위협하고 이에 따라 자발적인 집단행동이 조직된 후 전국적인 이슈로 확대되는 과정을 보인다. 이러한 운동 과정에서 경제성장 지상주의가 생활을 파괴하는 현실에 대한 비판적인 이념이 확산되었다. 1980년대를 지나면서 이들 세 나라에서는 자연보전, 지구환경문제와 같은 보다 보편적인 이슈가 운동의 중심 주제로 부각되었다.

중국의 경우 정부정책에 대한 비판이나 경제성장에 대한 반성 같은 담화를 찾아보기 힘들다. 자연환경의 보전과 효과적인 쓰레기 처리, 대청소 운동, 나무심기 등의 활동이 주요활동이다.

(4) 경제적 조건과 정치적 기회구조

미국과 아시아 4국의 환경운동의 차이를 낳는 원인은 무엇일까? 첫째로 우리는 경제적인 조건을 고려할 수 있다. 공업화의 수준에 따라 환경운동은 차이를 보인다. 일반적으로 공업화의 진전과 환경문제의 심화, 그리고 환경재난의 발생 등은 환경운동의 전제조건이다. 미국과 일본의 경우 1960년대말 이후 그리고 한국과 대만의 경우 1980년대에 환경운동이 발전하기 시작했다. 이것은 어느 정도 경제가 성장하고 이에 따라 '경제성장의 부작용'으로서 환경문제에 대해 사회적인 관심이 높아질 때 환경운동이 성장한다는 가설을 뒷받침해준다. 중국의 환경운동이 아직 미약한 것은 급속한 경제성장에 따른 환경문제가 심각함에도 불구하고 그에 대한 인식이 사회적으로 확산되지 못한 까닭이라고 해석할 수 있다.

다음으로 환경운동의 성장과 그 특성을 결정하는 중요한 요인으로 정치적 기회구조에 대해 살펴보자. 미국의 정치적 기회구조는 다원주의적인 요소가 강해서 다양한 집단의 이해를 제도 안에서 잘 수용할 수 있는 특성을 갖고 있다. 특히 잘 발달된 사법제도는 환경운동의 중요한 자원으로 활용되고 있다.

반면에 일본이나 한국, 대만의 정치적 기회구조는 상대적으로 폐쇄적인 특성을 갖고 있었다. 이러한 폐쇄적인 특성 때문에 초기 환경운동은 저항적인 형태로 이루어졌다. 대만과 한국의 운동조직들은 1987년, 정치적 기회구조가 크게 변화하자 이를 운동의 자원으로 이용하는데 성공했다.

중국의 정치적 기회구조는 매우 폐쇄되어 있고, 반정부세력이 잘 조직되어 있지

않을 뿐만 아니라 반정부세력과 지배세력 일부와의 연대도 찾아보기 힘들다. 이러한 구조 때문에 저항적인 환경운동은 찾아볼 수 없고 관변형 환경운동만 있을 뿐이다.

이렇게 볼 때 정치적 기회구조가 완전히 닫혀 있을 경우에는 환경운동이 발전하지 못하고, 상대적으로 닫혀 있을 경우 저항적인 환경운동이 발전하며, 개방될 경우 환경운동이 제도화한다고 결론지을 수 있다.

그런데 우리가 발견한 또 다른 사실은 환경운동이 정치적 기회구조의 영향을 받을 뿐만 아니라 그것의 변화에 기여한다는 사실이다. 일본에서는 초기 환경운동이 혁신자치체 운동과 결합하였다. 혁신자치체의 등장으로 자민당 정부는 성장일변도의 정책을 변화시키지 않을 수 없었다.²³⁾

대만의 경우, 환경운동이 대만의 민주화운동 발전에 크게 기여하였다. 그러나 정치적 민주화라는 무겁고 긴급한 과제가 여전히 중심에 자리잡고 있고 시민사회의 성장이 한국만큼 활발하지는 못했기 때문에 전문 환경운동조직이 아직 크게 성장하지는 못하고 있다.

한국에서는 1987년 6월 항쟁 이후 시민사회의 활성화에 환경운동이 중심적인 역할을 하였다. 환경운동은 시민들이 참여하는 새로운 시민운동을 모델을 창조했고, 사회운동의 쟁점을 민주화로부터 환경과 같은 생활의 문제로 전환시켰다. 전국적인 전문 환경운동조직이 강력하게 성장했다는 점에서도 한국 환경운동이 정치적 기회구조에 끼친 영향을 확인할 수 있다.

7. 맺음말

우리는 지금까지 동아시아 국가들의 환경운동을 살펴보았다. 각국의 경제적이고 정치적인 조건, 그리고 환경문제가 다른 만큼이나 환경운동도 큰 차이를 보였다. 그러나 경제성장에 따라 환경문제가 심화되고 그에 대한 인식이 확산될수록 환경

23) 일본의 경우, 환경운동이 정치적 기회구조를 변화시켜, 시민사회가 점차로 성장하였지만, 안정성장에 진입하면서 환경운동은 온건해지고 다양해졌다. 반공해운동의 전투성은 모두 사라지고 지역의 재활용운동, 소비자운동이 그 자리를 차지했다. 또한 환경이나 생활과 관련한 개선운동은 지역을 중심으로 지방자치단체와 협력적인 관계 속에서 온건하게 진행되었다. 이것은 일본 정치문화의 보수적인 특성과 깊은 관련이 있다.

운동이 발전하게 된다는 사실을 확인할 수 있었다. 우리가 확인한 중요한 사실은 환경운동의 강도와 특성을 결정하는 것은 바로 정치적 기회구조라는 것이다. 정치적 기회구조가 개방되어 있을수록 환경운동은 덜 저항적이고 온건한 형태로 다양한 쟁점을 제기한다. 반면 정치적 기회구조가 상대적으로 닫혀 있을수록 저항은 강하고 격렬하다. 정치적 기회구조가 완전히 폐쇄되어 있으면 저항적인 환경운동은 조직되지 않고 오히려 관변형 환경운동이 조직될 수 있다. 정치적 기회구조가 점차 개방되면, 환경운동은 온건해지거나 제도화의 길을 걷는다. 여기서 제도화가 환경운동의 사멸을 의미하는 것은 아니다. 제도화 과정은 일본과 같이 지역운동으로의 전화로 나타날 수도 있고, 한국과 같이 전문 환경운동조직의 성장으로 나타날 수도 있다.

이 연구를 통해 발견한 또다른 사실은 환경운동이 정치적 기회구조의 영향을 받을 뿐만 아니라 다시 정치적 기회구조를 변화시킨다는 점이다. 이러한 사실은 대만과 일본 및 한국 사례에서 명확하게 확인할 수 있었다. 이 연구를 통해 우리는 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다. 공업화와 정치적 기회구조의 개방이 있는 곳에 환경운동이 있다.²⁴⁾ 다른 조건이 동일할 때 정치적 기회구조가 개방적일수록 환경운동은 온건하고 다양하게 발전한다. 정치적 기회구조가 완전히 폐쇄된 나라에서 환경운동은 발전할 수 없다. 환경운동은 정치적 기회구조의 영향을 받을 뿐만 아니라 이를 변화시킬 수 있다.

24) 물론 이것은 환경문제에 대한 사회적 관심의 확산을 전제로 한다.

참고문헌

- 구도완(1996), 《한국 환경운동의 사회학》, 문학과지성사.
- 데라다 료이치(寺田 良一)(1997), “環境運動と環境政策—環境運動の制度化と草の根民主主義の日米比較,” 船橋晴俊 飯島伸子 編 《講座社會學 12 環境》, 東京大學出版會, pp. 133-62.
- _____ (1998), “環境NPO(民間非營利組織)の制度化と環境運動の變容,” 《環境社會學研究》第4號, pp. 7-23.
- 추장민, “중국에서의 희망찾기: 환경문제와 관련된 두 가지 이야기,” 《경실련》 1998년 2-3월 호, 81-83.
- 하세가와 고우이치(長谷川 公一)(1993), “環境問題と社會運動,” 飯島伸子 編 《環境社會學》, 有斐閣ブックス, pp. 101-22.
- 홍성태(1993), “고도성장기 일본의 반공해주민운동,” 서울대 사회학과 석사학위논문.
- Anne, Dingwall(1997), “Dear Friends of Greenpeace,” *Greenpeace*(quarterly newsletter of Greenpeace China), Vol. 2, summer issue.
- Broadbent, Jeffrey(1997), Political Opportunity Structure and the Rise of Environmental Protest in Japan, 《環境社會學研究》第3號, pp. 121-28.
- Calhoun, Craig(1994), *Neither Gods Nor Emperors, Students and the Struggle for Democracy in China*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California.
- Chan Ka Wai(1995), “Difficulties in the Development of Civil Society in Hong Kong,” in Preparatory Committee of First APCS Forum(ed), *Asia Pacific Civil Society Forum*, Seoul, Korea: pp. 121-128
- Chen, David W.(1994), The Emergence of an Environmental Consciousness in Taiwan, Rubinstein, Murray A. eds. *The Other Taiwan -1945 to the Present*, Armonk: M.E. Sharpe. pp.257-86.
- Chen, Jie and Peng Deng(1995), *China Since the Cultural Revolution, From Totalitarianism to Authoritarianism*, Westport, Connecticut, London: Praeger.
- Cheng, Chun-Yuan(1990), *Behind the Tiananmen Massacre*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Environmental Protection Department(1997), *Environment, Hong Kong, 1997*, Hong Kong: Information Services Department.
- Friends of the Earth(Hong Kong)(1994-1997), *One Earth*(一個地球).
- Hook, Brian(ed.)(1996), *The Individual and the State in China*, Oxford: Clarendon Press.
- Hsiao, Hsin-Huang Michael (1999), Taiwan’s Environmental Movements, Lee, Yok-Shiu and Alvin So eds. *Asia’s Environmental Movements*, M.E. Sharpe.

- Hsiao, Hsin-Huang Michael, Lester W. Milbrath and Robert P. Weller(1995), Antecedents of an Environmental Movement in Taiwan, *Capitalism, Nature Socialism* vol. 6(3), pp. 91-104.
- Hsu, Shin-Jung(1995), *Environmental Protest, The Authoritarian State and Civil Society: The Case of Taiwan*, Ph.D. Dissertation of University of Delaware.
- Kirkby, R.J.R.(1985), *Urbanization in China, Town and Country in a Developing Economy, 1949-2000*, New York: Columbia University Press.
- Lo, Shiu-Hing(1997), *The Politics of Democratization in Hong Kong*, New York: St. Martin's Press.
- Mitsuda, Hisayoshi(1997), Surging Environmentalism in Japan: a sociological perspective, Redclift, Michael and Graham Woodgate eds. *The International Handbook of Environmental Sociology*, Edward Elgar, pp. 442-52.
- OECD(1996), *China in the 21st Century, Long-term Global Implications*, Paris: OECD.
- Schnaiberg, Allen(1980), *The Environment -From Surplus to Scarcity*, Oxford: Oxford University Press.
- Shreuers, Miranda A.(1996), International Environmental Negotiations, the State, and Environmental NGOs in Japan(<http://www.bsos.umd.edu/harrison/papers>).
- Smil, Vaclav(1993), *China's Environmental Crisis*, New York: Sharpe.
- Terada, Ryoichi(1994), Changing Characteristics of Japan's Environmental Movements since the 1970s, Korea Sociological Association, *Environment and Development*, Seoul Press, pp.217-30.
- Wang Yu-de(1993), "Chinese 'Fengshui' and Environmental Problems," in *The International Symposium on Environmental Problems in Asian Countries(Proceedings)*, Tokyo: Tokyo Metropolitan University: pp. 25-40.
- Waters, Harry(1997), *China's Economic Development Strategies for the 21st Century*, Westport, Connecticut, London: Quorum Books.
- Wu, Rose(1997), "Democracy and People's Participation — Hong Kong Perspective," *DAGA INFO* No. 84-85(July-August 1997): pp. 3-5.
- Yahuda Michael(1996), *Hong Kong, China's Challenge*, London: Routledge.

The Environmental Movements in the Eastern Asia — The Cases of Taiwan, Japan, China and Hong Kong

Chung Soo-Bok* · Ku Do-Wan**

This paper aims to identify the characteristics of the environmental movements in the East Asia(Taiwan, Japan, China, and Hong Kong) and to compare them. We include the South Korean and American cases to compare the characteristics more effectively. We found that environmental movements can develop in the case of diffusion of environmental consciousness following environmental degradation because of economic growth. The important finding is that the Political Opportunity Structure is the main factor to determine the intensity and the characteristics of environmental movements. Under the open political opportunity structure such as that of the US, the environmental movements can develop in modest way and be institutionalized. On the contrary, under the relatively closed political opportunity structure such as those of Taiwan, Japan, and South Korea, the environmental movements are very resistant and the conflicts are intense. Under the completely closed political opportunity structure such as that of China, not the independent resistant environmental movements but the government organized environmental movements can be developed. In addition, we found that the environmental movements can not only be

*Chief of Korea Institute of Social Movements. Major Field: Study of Social Movements, Environmental Sociology. Works: *Ecological Imagination for Green Alternatives*, MunHakGwajiSungSa, 1997; "Growth and Change of Environmental Movements of USA and Mexico," *Social Science and Policy Studies*, vol. 18, no. 3(Dec. 1996)

**Associate Fellow, EIA Division Korea Environment Institute. 1049-1 Sadang-Dong Dongjak-Gu, Seoul, 156-090, Korea, 02-3488-7678, dwku@keins.kei.re.kr. Major Field: Environmental Sociology, Political Sociology. Works: *Sociology of Korean Environmental Movement*, MunHakGwajiSungSa, 1996; "Environmental Policy of USA and Mexico," *Social Science and Policy Studies*, vol. 18, no. 3(Dec. 1996)

determined by the political structures of their own countries but can also impact and change them. The cases of Taiwan, Japan, and South Korea can be the evidence of this statements.