

중국의 환경문제와 중국정부의 대응

- 중국은 개혁개방 이후 신속한 시장경제체제로의 전환으로 지속적인 고속성장을 누리고 있으나, 급속한 도시화와 공업화로 인한 환경오염과 생태파괴로 중국의 환경악화상황은 매우 심각한 수준
 - 당면한 대기오염, 수질오염, 황막화(荒漠化), 초원감퇴, 토양유실, 생태파괴, 자원고갈 등의 문제가 중국전역에 걸쳐 매우 빠르게 진행되고 있음
 - 이와 함께, 최근 중국 전역에서 발생한 대형 환경오염 및 생태파괴 사고는 2001년 한 해에만 1,842건에 이룸
 - 이러한 대형 환경오염사고는 점차 국경을 넘어 주변국가에까지 파급되는 것이 요즘의 추세
 - 최근 중국정부는 환경오염문제가 사회변동문제로 확대되는 것을 사전에 차단하고 고도경제성장 유지를 위해 환경보호를 더욱 강화
 - 2005년 말부터 자원 및 환경오염 유발품목에 대해 수출입 제한규정을 강화하는 등 환경정책이 정책 1순위로 부상
- 이로 인해, 중국투자 한국기업 중 노동집약적 가공무역방식의 중소기업(산둥성, 랴오닝성, 광둥성에 주로 입지)이 직접적인 타격
 - 이들 기업에 대한 별도의 대책마련 필요

1. 중국의 당면 환경문제

● 중국 환경문제의 특징

- 개혁개방 이래 중국경제는 환경을 고려하지 않은 경제성장 우선정책으로 인해 환경오염이 매우 심각한 상황이며, 또한 환경문제의 중요성에 대한 뒤늦은 인식으로 인해 기존 환경문제를 해결할 여유도 없이 새로운 문제가 출현
- 1990년대 후반부터 환경오염방지 및 생태보호에 치중하여 현재는 오염악화가 억제되고 있는 추세이나, 중국이 당면한 환경오염과 생태압력은 여전히 매우 심각한 상황

● 당면한 주요 환경문제

○ 급속한 인구증가와 경지감소

- 2005년 중국인구는 13억 명으로서, 1985년 이래 매년 1,500만~2,000만 명이 순증가
- 중국의 1인당 경지면적은 0.1ha에 불과한데, 매년 50만ha가 도시건설에 점용되며 대부분 경지수용으로 충당

○ 생태환경기반 취약

- 1인당 산림면적도 0.1ha에 불과, 이 또한 산림훼손과 황무지개간, 건설, 채광·채석 등으로 인하여 매년 약 250여 만ha 감소
- 1인당 초지는 0.33ha로서, 자연조방식 경영, 과도한 방목, 관리부실, 개간 등으로 매년 약 65만~70만ha 감소
- 산림, 초원 등 식생파괴 결과 광범위한 수토유실(水土流失)을 초래하여, 수토유실면적이 1950년대 17%(153만km²)에서 최근 38%(356만km²)로 확대
- 황막화 토지면적은 국토의 37%(357만km²)로서 북방과 서부의 18개 성(省)에 분포하고 있으며, 그 면적은 매년 확대추세

○ 자원과 에너지낭비 심각

- 중국광산은 개발·이용 시 회수율 및 종합이용수준이 매우 낮으며, 광산자원의 무분별한 채굴로 인해 급속하게 환경악화

- 중국의 주에너지는 석탄으로서 총 에너지의 75%를 차지하며, 이산화황배출량의 급속한 증가로 공기오염이 가중되고 산성비의 피해범위가 확대
- 오염과 낭비로 인한 수자원위기
 - 중국의 수자원은 계절풍기후와 지형조건으로 인해 계절적, 지역적으로 불균형을 이뤄 북쪽은 물이 부족하고, 남쪽은 물이 풍부
 - 수질오염이 매우 심각(2001년 오수처리율이 18.5%에 불과)하여 수질오염사고로 인해 지방정부 간 수질오염분쟁을 야기하고, 물부족도시가 전국 640여 개 도시 중 절반 이상을 차지
- 도시기반시설 낙후로 도시환경 악화
 - 중국도시의 대기오염은 탄연형(炭烟型)오염으로서, 주로 이산화황오염과 자동차 배기가스에 의한 질산화합물오염 등이 대부분
 - 도시하천의 수질은 87%가 오염된 것으로 조사되었으며, 주요오염물질은 석유류, 암모니아질소 및 휘발성페놀임

2. 중국의 환경법체계

- 중국의 환경입법은 선진국에 비해 1세기가 늦었지만, 중국 법체계 중에서 가장 발전이 빠른 부문법임
- 2001년 이후, 중국은 6개의 환경보호법률, 9개의 자연자원관리법률, 30여 개의 환경보호 및 자연관리행정규칙, 30여 개의 지속가능발전관련 법률과 규칙, 395개의 각종 국가환경오염기준, 600여 개의 지방환경보호 및 자연환경규칙을 반포하여 환경법체계를 형성
- 「중국헌법」은 환경보호와 생태평형유지를 국가기본직책으로 규정. 「중국환경보호법」은 환경보호관련 사항에 대해 전면적·원칙적으로 규정
- 개별법에는 오염방지규범인 「해양환경보호법」, 「수질오염방지법」, 「대기오염방지법」, 「환경소음오염방지법」이 있고, 자연자원보호규범인 「수법(水法)」, 「토지관리법」, 「어업법」, 「광산자원법」, 「삼림법」, 「초원법」, 「수토(水土)보존법」, 「야생동물보호법」이 있음

- 그 외, 국가가 제정하는 환경관련 기술지표 및 법적규범으로서 환경질량기준, 오염물질 배출기준, 기초·방법기준 등의 환경기준이 있음

3. 중국의 환경정책 및 제도

● 환경보호방침과 환경보호정책

- 환경보호방침은 32자방침, 3건설·3동시·3통일전략방침, 환경과 발전 10대 대책
 - 32자방침: 1973년에 제안된 32자로 된 방침으로서, 주요 내용은 계획적 배치, 종합적 이용, 국민에의 의존을 강조
 - 3건설·3동시·3통일전략방침: 1983년에 제안된 ‘조화발전이론’의 구체적 지침으로서 경제건설, 도시·농촌건설, 환경개선을 동시에 계획·실시·발전시켜 경제효용·사회효용·환경효용의 상호 통일을 실현시키는 전략
 - 환경과 발전 10대 대책: 개혁개방의 진전과 지속가능발전전략의 구체화를 위하여 1996년에 제안

- ① 지속가능발전전략의 실행
- ② 유효조치의 채택으로 공업오염의 예방치유
- ③ 도시환경종합정비의 심층전개와 도시4해(대기오염, 수질오염, 소음오염, 쓰레기오염)의 적극 처리
- ④ 에너지이용효율 제고와 에너지구조 개선
- ⑤ 생태농업 확대, 식수조립 지속, 생물다양성보호 강화
- ⑥ 과학기술진보 강력 추진, 환경과학연구 강화, 환경보호산업의 적극 발전
- ⑦ 경제수단의 운용으로 환경을 보호
- ⑧ 환경교육 강화와 전 국민의 환경의식 제고
- ⑨ 환경법체계 건전화로 환경관리 강화
- ⑩ UNCED(유엔환경개발회의)정신을 참고하여 중국의 행동계획 제정

- 3대 환경보호정책은 예방위주-예방·처리정책, 오염원인자부담정책, 환경관리강화정책
 - **예방위주-예방·처리정책**: 대규모 경제건설에 따른 환경오염 예방을 위한 정책임. 주요 조치로서 국가경제사회발전계획에 환경보호 포함, 3동시제도 및 환경영향평가제도의 시행으로 신규 오염원 발생 방지
 - **오염원인자부담정책**: 오염자에게 오염처리책임·비용을 부담시키는 정책. 주요 조치는 오염배출비용징수제도, 기업의 기술개발을 통한 공업오염 예방 등
 - **환경관리강화정책**: 환경관리 강화를 통한 환경문제의 해결과 환경재정을 증대하는 정책으로서, 주요 조치로는 환경보호법규 완비, 정부의 환경보호기구 설립, 국가 및 지방의 환경관리감독네트워크 구축, 지방정부에 대해 환경목표책임제 실시, 오염물질배출총량규제제도 실시, 이산화황·산성비통제구역 설정 등이 있음

● 환경관리 8항제도

- 舊3항제도
 - **3동시제도**: 중국의 독창적인 환경관리제도. 오염방지시설은 동시설계, 동시시공, 동시운용하며, 1970년대 초에 시행되어 1990년대 이후에 완결
 - **오염배출비용징수제도**: 오염물질기준을 초과하여 배출한 기업에 대해 오염물질 배출초과비용을 징수하는 제도. 징수비용은 기업의 오염방지에 사용
 - **환경영향평가제도**: 모든 건설사업에 대하여 공사 전에 환경영향보고서를 작성하도록 하며, 이에 대한 심사비준을 받아야 하는 제도
- 新5항제도
 - **기한부처리제도**: 환경오염이 심각한 오염원과 오염구역에 대해서 오염자에게 일정기간 내에 처리목표를 달성하도록 요구하는 제도
 - **오염물질총량규제제도**: 1980년대에 수질오염총량규제 시범실시를 시작한 이래 1995년에 회하(淮河)유역에 대하여 실시한 총량규제제도를 말함
 - **오염물질배출허가증제도**: 주관부처가 오염물질배출기준을 초과하지 않을 기업에 대하여 오염물질배출허가증을 발급하는 제도

- **환경보호목표책임제도**: 지방정부의 장에게 재임기간 중 환경보호목표 및 임무를 수행하게 하며, 그 결과를 인사고과에 반영하는 제도
- **도시환경종합정비정량심사제도**: 지표를 사용하여 각 도시의 환경관리 및 도시건설 중의 실적을 종합평가하는 제도

4. 중국정부의 대응

- 2020년 내에 소강사회(小康社會)¹⁾의 전면적 건설을 위해서 11차 경제사회발전5개년계획(11.5 經濟社會發展規劃)²⁾에 경제사회발전의 주요목표를 설정
 - 2010년 국내총생산이 2000년에 비해 2배가 되도록 실현
 - 자원이용 효율성을 현저히 제고시켜 GDP당 에너지소모량이 10차 기간 말(2001~2005년)에 비해 20% 정도 저하됨
 - 도시·농촌의 주민소득수준 및 생활의 질 제고
 - 주택, 교통, 문화, 위생 및 환경방면의 조건을 유효하게 개선
- 「과학발전관 실시에 따른 환경보호강화에 관한 결정(國務院關於樂實科學發展觀加強環境保護的決定)」³⁾을 제정(2005년)하여 향후 환경보호업무의 중점사항과 임무에 대하여 규정
 - 환경보호를 보다 중요한 전략적 위치에 배치해야 한다고 강조
 - 향후 10~15년 내 실현할 환경보호목표, 시급히 해결해야 할 환경문제⁴⁾, 목표실현 및 문제해결조치·수단까지 구체적·종합적으로 규정
 - 가장 먼저 해결해야 할 당면 환경문제는 수질오염방지로서, 그중에서도 음용수 및 중점유역의 오염방지가 가장 중요

1) '소강사회(小康社會)'는 덩샤오핑이 1979년 처음 제기한 개념으로, 이러한 사회는 인민의 생활수준이 소강수준에 도달한 상황으로서, 생활의 질이 보다 제고되고 의식주가 풍족하게 된 사회를 말함. 여기서, '소강'은 가정경제상황이 중산층 정도의 수준을 유지할 수 있는 것을 가리킴.

2) 경제사회발전계획은 국무원(우리나라의 국무총리실에 해당)에서 5년마다 수립하는 법정계획으로서, 중국의 경제사회 전반에 걸쳐 발전방향과 발전목표를 제시하는 실천계획임. 1976년(문화혁명 종결된 해)의 5차 계획기간부터 중국경제가 급속하게 발전하기 시작하였으며, 현재 11차 계획(2006~2010년)이 수립되어 시행 중임.

3) 국무원결정(國務院決定)은 우리나라의 법체계상 대통령령에 해당.

4) 시급히 해결해야 할 환경문제는 수질오염, 도시환경, 대기오염, 농촌환경, 생태보호, 핵 및 방사능환경, 그리고 당면 환경 문제의 7가지임.

5. 환경관련 민간조직과 환경분쟁

● 환경NGO

- 중국 일반대중들의 환경보호에 대한 인식은 매우 빈약한 상태. 국민들의 환경의식 제고는 주로 정부주도의 환경교육과 선전활동에 의존하고 있으며, 그나마 환경NGO활동도 정부주도활동이 대다수를 차지
- 중국의 민간조직은 사회단체, 민간운영 비기업단위, 기금회(基金會)의 세 유형이 있는데, 그중 순수 민간조직인 NGO(비정부기관)는 극히 소수
- 2005년 환경보호민간조직은 2,768개소이나, 90%가 정부주도조직 및 학생조직이고, 민간주도조직 7%(202개소), 국제환경NGO 주중조직 3%(68개소)에 불과

【 표 】 중국의 환경보호민간조직

구분	개소	비율(%)
계	2,768	100.0
정부주도조직	1,382	49.9
학생조직	1,116	40.3
민간주도조직	202	7.2
국제환경NGO 주중조직	68	2.6

자료: 이남주. 2007. 중국시민사회의 형성과 특정-NGO발전을 중심으로. 서울: 폴리테이아.

- 또한, 중국 환경NGO의 가장 큰 발전저해 요인은 합법적 등록 곤란[대부분 기업신분으로 공상부(工商部: 우리나라의 산자부에 해당)에 등록], 자금부족문제임. 따라서, 그 활동도 위축되어 주로 정부와의 협력적 관계유지가 관건

● 환경분쟁

- 환경관련 공식항의 건수는 1998년에 18만 건, 2001년 40만 건으로 급속히 증가
- 중국의 환경운동은 환경오염 피해자가 주도하는 것이 대부분이며, 환경NGO와 결합되지 않기 때문에 정부억압에 의해 약간의 보상을 받고 마무리되는 경우가 대다수

6. 시사점

- 중국은 1990년대 초부터 환경보호계획을 국가경제사회발전계획에 반영하면서, 실질적·구체적 환경정책을 전국적으로 강력 실시. 그 결과 2000년대 들어서는 환경악화 추세가 둔화되기 시작하였지만, 아직까지도 환경오염과 생태압력은 여전히 심각
- 환경오염사고가 갈수록 대형화·광역화되고 빈번해지면서 대중시위의 증가로 사회적 위기의식이 대두
- 최근 중국정부는 환경오염문제가 사회변동문제로 확대되는 것을 사전에 차단하고 고도경제성장 유지를 위해 환경보호를 더욱 강화. 2005년 말부터 자원 및 환경오염 유발품목에 대해 수출입제한규정을 강화하는 등 환경정책이 정책 1순위로 부상
- 이로 인해, 중국투자 한국기업 중 노동집약적 가공무역방식의 중소기업(산둥성, 랴오닝성, 광둥성에 주로 입지)이 직접적인 타격. 이들 기업에 대한 별도의 대책마련 필요

국토연구원 동북아발전연구센터 김천규 연구위원 (031-380-0199, cqkim@krihs.re.kr)

「국토정책Brief」 1년치를 보관할 수 있는 바인더를 배포합니다.

※ 아래 양식을 작성하여 12월 24일(월)까지 Fax 또는 이메일로 신청해 주시기 바랍니다.

• Fax _ 031-380-0474 / e-mail _ yjhan@krihs.re.kr • 문의 _ 국토연구원 문헌출판팀 한여정(031 - 380 - 0439)

이름		소속	
주소	(-)		
연락처	Tel :	e-mail :	