

중국발 대기오염 대응협력을 위한 지방정부의 역할

강택구 부연구위원 tgkang@kei.re.kr

한국환경정책·평가연구원

01 중국 대기오염의 심각한 피해¹

겨울철마다 중국 대도시의 대기오염 농도는 연일 기록을 갈아치우면서 심각한 몸살을 앓고 있다. 2015년 11월에는 중국 베이징(北京) 도심의 초미세먼지(PM_{2.5}) 농도가 900 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 를 기록한 적이 있으며, 동북지방 랴오닝(辽宁)성 선양(沈阳)시의 경우 1,400 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 까지 치솟기도 했다. 이러한 수치는 세계보건기구 기준치인 24시간 평균 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에 비할 때 각각 36배와 56배나 되는 수치다. 조사에 따르면 심각한 대기오염을 비롯하여 흡연과 만성간염으로 암에 걸린 중국인 가운데 하루 사망자가 7,500여 명에 달하며,² 중국 화북지방 주민들의 평균수명은 대기오염으로 인해 약 5.5년 단축될 것으로 예상되었다.³ 중국의 유명한 인터넷 전자상거래 업체인 알리바바의 회장 마윈은 이러한 현상에 우려를 표하면서 향후 10년 후에는 수질오염, 대기오염, 불량식품으로 인한 간암, 폐암, 위암 등의 질병이 중국에 만연할 것이라고 주장하기도 했다.⁴

심각한 대기오염은 중국인의 보건뿐만 아니라 산업계에도 확실히 부정적인 영향을 끼친다. 한 연구에 따르면 2013년 1월 한 달간 대기오염이 교통과 건강에 끼친 직접적인 경제 손실은 최소 230억 위안(한화 약 4조 원)가량에 달했다.⁵ 또한 2014년 2월 21일부터 6일 동안 베이징, 톈진(天津), 허베이(河北) 지역을 일컫는 징진지(京津冀) 지역의 심각한 대기오염으로 2,000여 개 업체들의 운영과 전력을 한시적으로 제한하는 조치와 더불어 모든 채석장의 작업을 중단시키기도 했다. 이 며칠 동안의 손실액은 60억 3,000만 위안(한화 약 1조 원)에 달한다.⁶

¹ 강택구·심창섭, 2015, 환경 문제의 국제정치: 중국발 대기오염에 대한 한국의 대응, JPI PeaceNet, 29호 [2015.6.23.]의 내용을 바탕으로 재구성 및 최근 동향 추가

² 新浪新闻, 外媒: 中国每天7500人死于癌症 吸烟污染是元凶, 2016.1.28.

³ 金融时报, 华北雾霾平均令人减寿5.5年, 2013.7.9.

⁴ 新浪财经, 马云: 环境污染让我睡不着觉, 2013.2.22.

⁵ 中国青年报, 灰霾迷城我们付出多少健康代价, 2013.12.11.

⁶ 中国行业研究网, 中央领导直问拿下雾霾经济能降几个点, 2014.3.14.

우리나라에 미치는 중국발 대기오염의 영향도 심각한 상황으로, ‘중국발 미세먼지’ 또는 황사를 일컫는 ‘황색 테러’와 같은 용어가 생활에서 일상화된 지 이미 오래다. 중국발 대기오염의 주원인은 황사와 미세먼지로, 발생 원인이 각기 다르지만 대기의 가시거리를 저하하고 호흡기를 통해 인체에 유해한 영향을 끼친다는 공통점이 있다. 사실 황사는 중국과 몽골의 사막지대 등지에서 발생하는 흙먼지가 강한 바람을 타고 이동하는 자연현상이지만 바람을 타고 한반도로 건너올 때 중국 공업지대에서 발생하는 오염물질을 동반한다. 그리고 미세먼지는 자동차 배기가스, 공장이나 가정 난방용으로 사용되는 화석연료가 연소하면서 뿜어내는 오염물질이 바람을 타고 국내로 유입되는 것이다. 일반적으로 미세먼지는 입자상 물질의 크기(직경)가 $10\mu\text{m}$ 인 PM 10과 $2.5\mu\text{m}$ 인 PM 2.5로 구분된다. 특히 초미세먼지로 불리는 PM 2.5는 호흡기를 통해 폐포(肺胞)까지 침투하여 폐질환과 심혈관계 질환 등을 유발하기 때문에 조기사망의 위험을 증가시키는 요인이 되기도 한다.

우리 정부가 발표한 자료에 따르면 2000년대 수도권 지역에서 발생한 황사일수는 연평균 9.8일로, 1980년대의 2.9일보다 3배 이상 증가하였다.⁷ 수도권의 경우 미세먼지(PM 10)가 2002년 $76\mu\text{g}/\text{m}^3$ 였으나 2012년 $41\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 낮아져 개선되는 추세를 보이고 있긴 하지만 주요 OECD 국가에 비하면 2배 정도 높은 수치다. 2008~2012년까지 전국 주요 도시에서 측정된 초미세먼지(PM 2.5) 수치도 전반적으로 감소 추세를 보이고는 있지만 세계보건기구(WHO)의 하루 평균 권고기준인 $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 를 초과하고 있다. 이에 따라 중국뿐만 아니라 우리나라 역시 대기오염으로 인한 호흡기 질환과 이에 따른 조기 사망 가능성이 제기되는 등 대기오염의 위해성에 대한 우려가 커지고 있다.⁸

02 강도 높게 시행되고 있는 저감 정책⁹

중국은 1989년에 마련한 환경보호법을 전면 수정하여 2015년 1월부터 환경보호를 국가의 기본 정책으로 규정한 신환경보호법을 추진하고 있다. 여기에 추가된 내용은 정부의 관리감독 책임 강조, 오염물질 배출업체의 환경책임, 매년 6월 5일을 환경의 날로 제정, 정보 공개와 대중 참여의 챗터 신설, 환경상황을 전국인민대표대회에 매년 보고, 범정부 오염방지 제도 개선, 중점 오염물 배출 총량제 실시, 환경영향평가제 사전 실시, 사회조직의 환경공익소송제도 도입 등이다(표1참조).¹⁰

7

관계부처 합동, 2013, 제2차 황사피해방지 종합대책(2013~2017), p.5

8

연합뉴스, 30세 이상 10명 중 1~2명은 미세먼지로 조기사망, 2014.4.20.

9

강택구 외, 2015, 중국 환경규제에 따른 중국 내 주요 제조업종의 대응(III), 주요 산업의 중국 내 동북아국가들의 경쟁구조 분석(제2권): 중국의 환경 및 노동문제와 업계의 대응, 산업연구원, pp. 25~32를 참고하여 최근 동향 추가 및 내용 재구성

10

신환경보호법 전문 新华网, 授权发布: 中华人民共和国环境保护法, 2014.4.25. 신환경보호법의 주요 특징 法制日报, 强化政府责任完善基本制度, 解读新修改的环境保护法, 2014.4.25. 참조

표 1 2015년 신환경보호법 주요내용

주요 내용	
환경보호는 국가의 기본 정책	• 환경보호는 국가의 기본정책 • '환경보호는 보호 우선, 예방 위주, 종합 관리, 공중 참여, 오염자책임 원칙을 건지' 규정 • '생태문명 건설 추진, 경제사회의 지속가능한 발전 촉진' 규정 • '국가는 환경보호 과학기술 연구·개발·응용을 지지하고, 환경보호 산업발전을 고무하며, 환경보호 정보화 건설을 촉진하며, 환경보호 과학기술 수준 제고' 규정
정부의 관리감독 책임 강조	• '감독관리' 장의 신설을 통해 감독관리 조치 강화, 환경의 질에 대한 지방 각급 인민정부의 책임 강조 • 현장검증에 대한 구체적 내용 삽입 • 환경보호 목표 책임제, 평가시스템, 하급부문 또는 근로자에 대한 상급정부 및 주관부문의 감독 책임을 규정
오염물질 배출업체의 환경책임	• 기업단위와 생산자는 법에 근거하여 오염배출 비용을 내고 오염물을 배출하고 환경보호책임제를 실시 • 기업단위와 생산자가 배출오염물 관련 법률 및 법규를 위반하여 심각한 오염을 유발할 경우, 현급 이상 인민정부와 기타 관련 환경보호 관리감독 책임부서에 서 오염물 배출시설과 설비에 대한 차압 가능
매년 6월 5일 환경의 날로 제정	• 환경의 날 제정을 통해 국민의 환경의식 제고 • 각급 인민정부는 환경보호 선전과 관련 작업을 강화하고 기층주민의 자치조직, 사회조직, 환경보호 자원봉사자들이 환경보호법률과 환경보호 지식 선전활동 고무 • 교육행정 부문, 학교는 환경보호 지식을 학교 교육내용에 포함하여 청소년의 환경보호 의식 함양
정보공개와 대중참여 챗터 신설	• 국민의 알권리, 참여권, 감독권 규정 마련 • 오염배출 중점업체는 주동적으로 환경정보 공개 규정 • 건설프로젝트의 환경영향평가 공중 참여 완비
환경상황을 전인대에 매년 보고	• 현급 이상 인민정부는 각급 인민대표대회 혹은 인민대표대회 상무위원회에 환경현황과 환경보호 목표 완성 현황을 보고하고 중대 환경오염 사건에 대해 특별 보고
범정부 오염방지제도 개선	• 범행정구역의 중점지역 및 유역환경오염과 생태 파괴 연합 방지협조기제를 구축하여 통일된 규칙·기준·감측 실시
중점 오염물 배출 총량제 실시	• 중점오염물에 대한 국가 배출총량통제 제도 실시 • 배출허가관리제 실시 • 지방정부의 감독기제 수립
환경영향평가제 사전 실시	• 법에 근거한 환경영향평가를 실시하지 않은 건설 프로젝트는 불가 • 건설업체가 법에 근거하여 환경영향평가서를 제출하지 않거나 비준되지 않은 경우, 건설 중지 명령과 벌금 부과 • 법에 근거하여 환경영향평가를 실시하지 않을 경우 건설 중지 명령과 행정구류 가능
사회조직의 환경공익 소송제도 도입	• 환경오염, 생태파괴, 사회공공이익에 해를 끼치는 행위에 대해 시급 이상의 인민정부에 등록된 사회조직과 5년 이상 환경보호 공익활동을 수행한 사회조직은 인민법원에 소송 제기 가능

자료: 강택구 외, 2015, p. 27; 法制日报, 2014.4.25, 참조하여 수정/보완

2015년 1월 1일부터 신환경보호법을 시행하기 시작한 중국은 과거와는 달리 생태환경 보호에 대한 엄격한 집행의지를 보이고 있다. 2015년 3월, 중국 총리 리커창(李克强)은 전국인민대표대회 외신과의 기자회견을 통해 신환경보호법 집행은 솜방망이가 아니며 위반 기업에 대해서는 법에 근거하여 엄격히 처벌하겠다고 밝힌 바 있다.¹¹ 이러한 중국 지도부의 강력한 의지로 인해 신환경보호법이 시행된 1월부터 7월까지 환경오염에 관련한 압수수색 및 압류 총 2,065건, 생산제한과 생산중단 업체 1,347건, 행정구류 총 927건, 환경오염 범죄 혐의 863건이라는 결과가 나타났다. 그리고 같은 기간 ‘일수에 따른 벌금 부과(按日计罚)’ 건수는 348건이며, 벌금액은 인민폐 2억 8,000여 위안(한화 약 520억 원)에 이른다.¹² 또한 2008년 전인대에서 제기되었으나 실효성의 이유로 논의가 중단된 바 있는 환경보호세 관련 초안이 여론을 수렴하기 위해 공개된 바 있다. 이 초안은 대기오염물, 수질오염 부유물, 고형폐기물, 네 가지 소음 종류에 대해 단위당 세금을 부과하는 내용을 담고 있다.¹³

신환경보호법의 개정과 발맞추어 중국은 대기오염 저감을 위한 강도 높은 관련법과 계획 등을 연이어 새롭게 발표했다. 2013년 6월에는 대기오염 개선을 위한 10대 조치를 담은 ‘대기오염방지행동계획(이하 대기 10조)’을 발표했다(표2 참조).¹⁴

대기 10조 계획의 목표를 달성하기까지는 2017년까지 총 1,84조 위안(약 300조 원)이 투자될 것으로 추정되며, 이 중 징진지·장삼각·주삼각 지역에서는 전체 투자액의 1/3인 약 5,800억 위안(약 106조 원)이 투자될 것으로 예상하고 있다.¹⁵

2016년 1월부터는 과거보다 한층 강화된 신규 대기오염방지법을 시행하기 시작했다. 신규 대기오염방지법은 이전보다 대기오염 방지의 목적과 수단, 각 산업의 대기오염방지 수단을 강화하고 지방정부의 대기오염 방지책임과 오염 배출량 기준을 정하고 있다.¹⁶

향후 2016년부터 2020년까지 중국의 주요 사회 경제발전의 추진 방향을 결정하는 ‘중공 중앙 국민경제사회발전 제13차 5개년 규획에 관한 건의(이하 13.5 규획 건의)’에서도 생태환경 보호를 위한 목표와 전략을 제시하고 있다. 2015년 10월 중국 공산당 제18기 제5차 중앙위원회 전체회의에서 통과된 13.5 규획 건의는 해당 기간에 ‘소강사회의 전면적 건설’을 달성하기 위한 5개 목표와 5개 발전이념을 제시하고 있는데, 그 중에 생태환경과 관련한 목표와 발전이념이 하나씩 포함되어 있다.¹⁷ 중국 공산당과 중앙정부가 향후 중국의 경제사회 발전과 관련하여 생태환경 보호의 가치를 얼마나 중요하게 인식하고 있는지를 짐작케 하는 대목이다. 그

11 中国新闻网, 李克强: 环保法的执行不是棉花棒, 2015.3.15.

12 新华社, 环保部: 今年前7个月按日计罚罚金近3亿元, 2015.9.10.

13 中央政府门户网站, 中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿), 2015.6.11.

14 中央政府门户网站, 国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知, 2013.9.12; 강택구 외, 2013, 한·중 대기오염 저감 관리 비교와 협력방안, 대외경제정책연구원, pp. 159~162 참조

15 环境保护部环境规划院, 2015, 大气污染防治行动计划(2013-2017)实施的投融资需求及影响, 南京大学

16 中华人民共和国大气污染防治法(主席令第三十一号)[2015.8.29.]

17 5개 목표는 ① 중고속 경제성장 유지 ② 인민 삶의 수준 보편적 제고 ③ 국민 소양과 사회문명의 현저한 제고 ④ 총체적으로 생태환경의 질 개선 ⑤ 제도의 성숙 및 정형화이다. 그리고 5개 발전이념은 혁신(创新), 조화(协调), 녹색(绿色), 개방(开放), 공유(共享)를 제시하고 있다(자료: 新华社, 2015.11.3.).

표2 국무원 대기오염방지행동계획 주요 내용

10대 조치	주요 내용
종합적인 통제 강화와 오염물 배출 감소	• 공업기업의 대기오염 종합적인 통제 강화 • 면오염 관리 강화 • 이동오염원 방지 강화
산업구조 조정 및 최적화와 경제체제전환 승격 추진	• 에너지 소모와 오염물질 배출이 많은 산업 억제 • 낙후 산업 도태 추진 • 초과생산이 많은 업종의 건설 중지
기업기술개조 촉진과 과학기술 혁신능력 제고	• 과학기술연구의 개발과 보급 강화 • 청정생산 추진과 순환경제 발전 • 에너지 절약 및 환경보호 산업 육성
에너지구조조정 추진과 청정에너지 공급 확대	• 전체 석탄소비량 통제 • 청정에너지 이용과 석탄의 청정 이용 가속 • 에너지 사용의 효율 제고
에너지 절약 환경보호의 허가 강화와 허가기준 상향	• 산업구조 조정 • 에너지 절약 및 환경보호 지표 강화 • 공간적 배치 최적화
시장 메커니즘을 활용한 환경경제정책 완비	• 시장메커니즘 조절 작용 발휘 • 세금징수 정책 완비 • 융자투자 경로 확대
법률법규 체계 완비와 법에 의한 감독관리 강화	• 법률법규 기준 완비 • 환경감독관리 역량 제고 • 환경보호법 집행 능력 제고 • 환경정보 공개
지역 협력메커니즘 건립과 지역 환경관리의 통일적 계획	• 지역 협력메커니즘 수립 • 목표 임무 분할 • 책임 추궁 시행
감측, 조기예보 체계 건립과 심각한 오염 날씨 대책 마련	• 감측 및 예보 체계 수립 • 응급 대책 마련
정부, 기업, 사회의 책임 명확화 및 환경보호를 위한 전국민 동원	• 지방정부의 명확한 책임 • 각 부문 간 조화로운 연계 강화 • 광범위한 사회의 참여 동원

자료: 강택구 외, 2013

리고 한 투자은행의 조사에 따르면 13·5 규획 기간 동안 투자되는 환경보호 관련 예산이 8.2조 위안(약 1,500조 원)으로 추정되었는데, 이는 12.5 규획 기간에 비해 약 1.6배 증가한 규모다.¹⁸

한편 중국 정부는 약 1억 2,000만명이 거주하고 있는 징진지의 지역 간 격차를 해소하고 산업기능을 재배치하는 동시에 광역적 차원에서 발생하고 있는 교통문제와 환경문제를 통합적으로 해결하기 위해 2015년 '징진지 협동발전규획 강요'를 마련한 바 있다. 또한 2015년 12월 30일에는 징진지의 생태환경 보호를 위해 국가

18

Zhu, Julian et al., 2015, China's Environment: Big issues, Accelerating Effort, Ample Opportunities, July 13, 2015, Equity Research, p.17

발전개혁위원회(NDRC)와 환경보호부가 공동으로 ‘징진지 협동발전 생태환경보호 계획’을 발표하였다. 해당 계획에 따르면, 2020년까지 징진지 지역의 PM 2.5 농도를 2013년 대비 40%로 저감하여 스모그 국가의 오명을 벗겠다는 계획이 포함되어 있다.¹⁹ 베이징시는 ‘징진지 협동발전 생태환경보호 계획’과 함께 ‘베이징시 2013~2017년 청정공기 행동계획’을 발표하여 2013년부터 2017년까지 오염물질을 배출하는 분야인 전자재, 화공, 섬유, 인쇄, 철강업체를 타지로 이전시킬 계획이라고 밝혔다.²⁰ 이에 따라 2015년 상반기까지 865개의 기업이 베이징시에서 퇴출되었고 연말까지 1,000개 이상의 기업이 퇴출되었으며, 2016년 말까지 1,200개 기업이 퇴출될 예정이어서 ‘청정공기 행동계획’보다 1년 빠르게 달성할 것으로 예상하고 있다.²¹

03 동북아 3국 협의와 지방정부의 노력

대기오염은 다른 형태의 환경오염과는 달리 국경을 초월하여 다른 국가에게 실질적인 악영향을 끼친다는 점에서 주변국가와의 협력을 통해 문제를 해결하는 것이 중요하다. 물론 주변국가들 간의 이해관계가 상이하기 때문에 국가 간 환경협력 체계를 구축하고 운용하기가 쉽지는 않다. 동북아에서는 대기오염 문제만을 전담하여 다루는 국가 간 협력체가 아직 마련되지 않았다. 다만 역내 포괄적인 환경 문제에 대응하기 위한 정부간 협력기제로서 ‘한·중·일 환경장관회의(TEMM)’가 구성되어 있다. 한·중·일 환경장관회의는 동북아 환경협력 증진을 위해 1999년 설립된 이후 17차례에 걸쳐 회의를 개최하였다(표3 참조).

2013년 이전까지 한·중·일 환경장관회의는 장거리 월경성(越境性) 오염물질인 황사와 산성비 대응에 중점을 두었으나, 2013년 중국의 대기오염이 심각해지면서 미세먼지 등 대기오염 저감 및 대기질 개선에 관심을 모으기 시작하였다. 이에 2013년 제15차 회의에서 3국은 대기오염 대응 관련 정책, 기술 등 교류와 연구, 역량강화 등을 촉진하기 위해 ‘대기오염에 관한 3국 정책 대화’ 창설에 동의한 바 있다.²² 이어 2014년 제16차 회의에서는 대기오염의 심각성을 인식하고 이를 해결하기 위해 3국 당국 간 정책대화를 정기적으로 개최하고 그 결과를 국장급 회의에 보고하기로 합의하였다. 그리고 향후 5년간 3개 국가들이 우선적으로 추진할 9개 협력 분야를 담은 협력 우선 분야(2015~2016년)를 채택하였는데, 대기오염을 가장 우선순위에 두고 초미세먼지(PM 2.5) 등 대기오염 대응 필요성을 강조하였다.²³

19

长城网, 京津冀协同发展生态环保规划发布2020年告别雾霾, 2016.1.1.

20

北京日报, 北京市2013-2017年清洁空气行动计划(全文), 2013.9.3.

21

北京市经济和信息化委员会, 北京启动清洁空气行动以来, 累计退出污企865家, 2015.7.20.

22

TEMM, Joint Communiqué The 15th Tripartite Environment Ministers Meeting Among Japan, Korea and China, 2013, May 5~6(자료: <http://www.temm.org/>)

23

2015년부터 2019년까지 한중일이 우선적으로 추진하기로 합의한 9개 협력분야는 1. 대기질 개선 2. 생물다양성 3. 화학물질 관리 및 환경재난 대응 4. 자원의 순환적 관리/3R/전기전자폐기물의 국경 간 이동 5. 기후 변화 대응 6. 물·해양환경의 보전 7. 환경교육, 대중인식 및 기업의 사회적 책임 8. 농촌 환경관리 9. 녹색경제로의 전환이다(자료: <http://www.temm.org/>).

표3 역대 한·중·일 환경장관회의 연혁

회의(일시)	대기관련 내용
제1차 (1999. 1)	• 3국 간 공동협력이 필요한 환경문제 논의
제2차 (2000. 2)	• 산성비 등 대기오염 조사사업 관련 구체적 프로젝트 논의
제3차 (2001. 4)	• LTP, NEACEDT 프로젝트 실천 현황 논의
제4차 (2002. 4)	• 황사대책 마련을 위한 공동협력 방안 마련
제5차 (2003.12)	• 대기오염물질 및 산성비에 관한 공동연구 제기
제6차 (2004.12)	• 동북 황사대응을 위한 기술지원 프로젝트 개발에 협력하기로 합의
제7차 (2005.10)	• 황사 모니터링 네트워크 구축 및 황사발원지의 황사발생저감 시범사업 등 후속사업 추진
제8차 (2006.12)	• 동북아 장거리 월경성 대기오염에 관한 협력연구
제9차 (2007.12)	• 황사공동연구단의 운영위원회 구성
제10차 (2008.12)	• 동북아시아 황사 방지 파트너십 제안 및 논의
제11차 (2009. 6)	• 2009~2014년까지 10대 우선협력분야 합의
제12차 (2010. 5)	• “한·중·일 환경협력 연합 행동계획”서명
제13차 (2011. 4)	• 기후변화, 황사 등 24개 조항으로 구성된 “공동합의문”채택
제14차 (2012. 5)	• 10대 우선협력분야 공동 행동계획 추진 현황 점검 및 향후 방안 논의
제15차 (2013. 5)	• 대기오염 대응을 위한 정책대화 개설 합의
제16차 (2014. 4)	• 우선협력분야(2015~2019) 채택
제17차 (2015. 4)	• 환경협력 공동실행계획(2015~2019) 채택

자료: 강택구 외, 2013, p.182; TEMM 홈페이지(<http://www.temm.org/>)를 참조하여 재정리

한·중·일 환경장관회의 이외에도 대기오염 문제에 공동대처하기 위해 결성된 ‘동북아환경협력계획(NEASPEC)’, 한·중·일 환경과학원 간 ‘장거리이동 대기오염물질 공동연구 사업(LTP)’, ‘동아시아 산성 침전물 모니터링 네트워크(EANET)’ 등이 활동하고 있다.

지방정부 차원에서도 중국의 지방도시와 협력을 진행하고 있다. 서울시의 경우 2014년 베이징시와 함께하는 ‘대기질 개선 공동합의문’을 발표했는데, 이는 베이징시가 해외도시와는 처음으로 대기질 개선 협력에 나섰다는 점에서 의의를 지닌 것으로 평가되었다. 해당 합의문에서는 대기오염 방지를 위한 양 도시 대기개선 정책·기술·정보·인적 교류 및 협력, ‘서울-베이징 통합위원회’ 내에 환경팀 신설, 서울-베이징이 주도하는 동북아 대기질 개선 포럼 공동 개최 등을 담고 있다.²⁴ 이어 2015년 11월 ‘서울-베이징 대기질 개선 포럼’ 개최와 더불어 서울-베이징 통합위원회 내에 환경이슈를 실무적으로 논의하기 위한 ‘환경팀’을 신설하기로 했고, 대기오염 저감을 위한 공동연구 주제 선정에 합의한 바 있다.

24

서울시 보도자료, 서울-베이징 첫 대기질 개선협력 공동합의, 2014.4.3.

04 결론 및 제언 : 지방정부 간 협의와 시행

일반적으로 환경, 개발, 인권 등은 보편적이고 비정치적인 이슈라는 점에서 지방정부 간 협력이 상대적으로 용이할 수 있다. 특히 대기오염 문제는 양 국가의 도시 거주민들의 건강보전에 직접적인 영향을 끼치기 때문에 지방정부 간 협력의 동기가 뚜렷하다고 할 수 있다. 서울시의 경우에서 보듯이 동북아 대기오염 저감을 위해 다양한 노력을 기울이고 있으며, 중국 지방정부와의 협력도 일정한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 이러한 양 국가 지방정부 간 협력을 촉진하기 위해 우리 지방정부가 고려할 점은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부와 연계한 협력 채널과 사업의 발굴을 고려한다. 씨줄과 날줄로 엮어 옷감을 짜듯이 중앙정부와 지방정부 차원의 네트워크를 상호 유기적으로 활용하여 보완한다면 동북아 대기오염 대응의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 따라서 정부 차원에서 진행하고 있는 동북아 대기협력 메커니즘과 지방정부 차원의 협력 메커니즘을 연계하여 시너지를 발휘하는 운영의 묘가 필요하다.

둘째, 우리나라를 포함한 동북아 지역의 대기오염에 대응하고 저감하기 위해서는 지리적인 협력 범위를 확대해야 한다. 앞서 언급하였듯이 대기의 특성상 한 도시뿐 아니라 주변 도시까지 포함된 광역 차원의 노력이 요구되기 때문에 우리의 수도권에 해당하는 중국의 징진지 지역과 연계한 협력 방안을 도모할 필요가 있다. 물론 서울시는 동아시아 주요 국가의 도시들이 참여하는 ‘대기질 개선을 위한 메가시티 국제포럼’에서 주도적인 역할을 하고 있으나, 정작 중국의 수도권이라고 할 수 있는 징진지 지역의 3개 도시들과의 협력은 아직 이루어지고 있지 않다. 이러한 점에서 현재 서울시가 준비하는 ‘2016년 대기질 개선 국제포럼’에 중국의 징진지 지역 도시의 참여를 유도하려는 노력은 고무적이다. 과거 ‘2014년 대기질 개선 서울 국제포럼’에 참가한 중국의 도시들 중 중국의 징진지 지역에 속하는 톈진과 허베이는 빠져 있었으나, 이번 2016년 준비 중인 국제포럼에는 베이징시 주도로 이들 2개 도시의 참여를 유도하고 있다.

마지막으로 대기오염 저감을 위한 대기질 포럼 등 관련 메커니즘의 정례화와 제도화에 노력을 기울여야 한다. 서울시가 주최한 ‘2014 대기질 개선 서울 국제포럼’의 공동합의문에 따라 2015년에는 각국의 도시별 추진사항을 점검하였으나, 중국과 몽골의 몇몇 도시는 이 합의에 따른 시행결과를 제출하지 않은 것으로 알려져 있다. 물론 국가 간 또는 해외 지방정부들 간의 합의에 대해 이행을 강제할 수는 없으나 상호 지속적 협력을 요구하려는 노력이 필요하다. 이러한 측면에서 대기오염 저

감을 위한 지방정부 간의 합의가 일회성에 그치지 않도록 각 도시의 이행 정도와 개선사항 등을 지속적으로 점검하는 제도적인 절차가 마련되어야 할 것이다. 

참고문헌

- Zhu, Julian et al., 2015, China's Environment: Big issues, Accelerating Effort, Ample Opportunities, July 13, Equity Research
- 강택구 · 심창섭, 2015, 환경 문제의 국제정차: 중국발 대기오염에 대한 한국의 대응, JPI PeaceNet, 29호 [6.23.]
- 강택구 외, 2013, 한·중 대기오염 저감 관리 비교와 협력방안, 대외경제정책연구원
- 강택구 외, 2015, 중국 환경규제에 따른 중국 내 주요 제조업종의 대응(III), 주요 산업의 중국 내 동북아국가들의 경쟁구조 분석(제2권): 중국의 환경 및 노동문제와 업계의 대응(강택구 · 조성재 외), 산업연구원
- 관계부처 합동, 2013, 제2차 황사피해방지 종합대책(2013~2017), http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?menuId=10262&seq=5001
- 서울시 보도자료, 서울-베이징, 첫 대기질 개선협력 공동합의, 2014.4.3.
- 연합뉴스, 30세 이상 10명 중 1~2명은 미세먼지로 조기사망, 2014.4.20.
- 金融时报, 华北雾霾平均令人减寿5.5年, 2013.7.9, <http://www.ftchinese.com/story/001051318>
- 新浪新闻, 外媒: 中国每天7500人死于癌症 吸烟污染是元凶, 2016.1.28, <http://news.sina.com.cn/c/2016-01-28/doc-ifyxzanh0158125.shtml>
- 新浪财经, 马云: 环境污染让我睡不着觉, 2013.2.22, <http://finance.sina.com.cn/hy/20130222/215014622053.shtml>
- 新华网, 授权发布: 中华人民共和国环境保护法, 2014.4.25, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/25/c_126431703.htm
- 新华社, 环保部: 今年前7个月按日计罚罚金近3亿元, 2015.9.10, <http://news.sina.com.cn/c/nd/2015-09-10/doc-ifyxhuya2137571.shtml>
- 新华社, 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议, 2015.11.3, http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm
- 中国青年报, 灰霾迷城我们付出多少健康代价, 2013.12.11.
- 中国行业研究网, 中央领导直问拿下雾霾经济能降几个点, 2014.3.14.
- 中国新闻网, 李克强: 环保法的执行不是棉花棒, 2015.3.15, <http://www.chinanews.com/gn/2015/03-15/7129913.shtml>

- 中央政府门户网站, 中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿), 2015.6.11, <http://www.gov.cn/foot/site1/20150611/001e3741a40616e31e4403.doc>
- 中央政府门户网站, 国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知, 2013.9.12, http://www.gov.cn/zwgk/2013-09/12/content_2486773.htm
- 环境保护部环境规划院, 2015, 大气污染防治行动计划(2013~2017)实施的投融资需求及影响, 南京大学
- 长城网, 京津冀协同发展生态环保规划发布2020年告别雾霾, 2016.1.1, <http://news.hebei.com.cn/system/2016/01/01/016489397.shtml>
- 北京日报, 北京市2013-2017年清洁空气行动计划(全文), 2013.9.3, http://www.bj.xinhuanet.com/bjyw/2013-09/13/c_117351459.htm
- 北京市经济和信息化委员会, 北京启动清洁空气行动以来, 累计退出污企865家, 2015.7.20, <http://www.bjeit.gov.cn/zwgk/ztlz/kqzwrqyjjzl/kqwrzxd/83501.htm>
- 法制日报, 强化政府责任完善基本制度, 解读新修改的环境保护法, 2014.4.25, http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2014-04/25/content_5477314.htm
- TEMM 홈페이지(<http://www.temm.org/>)