

중국 환경보호법의 최근 동향

— 문제점과 개선방안을 중심으로 —

韩承勋*

차 례

- I. 서론
- II. 중국 환경보호법의 발전 및 그 국제화의 역사
- III. 중국 생태문명 건설의 의미와 배경
- IV. 중국 환경보호법 특징 및 문제점 개선방안
- V. 중국 환경보호법이 주는 시사점

[국문초록]

중국은 1978년에 수정된 헌법에서 “국가는 환경과 자연자원을 보호하고, 오염과 기타 공해를 예방 및 관리한다”라고 규정하여 최초로 환경보호를 헌법에 도입하였으며, 이를 바탕으로 1979년 환경보호법을 시범적으로 도입한 후 1989년에는 환경보호법을 정식으로 입법하였다. 또한 중국은 국내 입법을 비롯하여 국제회의의 참석과 국제협정 체결을 통해 국제사회와 환경보호를 위해 다양한 협력을 하고 있다.

2014년 4월 개정된 신환경보호법은 “생태문명 건설”을 입법 이념으로 하여 기존의 환경보호법을 대폭 수정하여 제정하였으며 중국 환경보호법 역사에 한 획을 그었다고 할 수 있다.

중국 신환경보호법의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 생태문명 건설을 입법 이념으로 하면서 환경보호 우선원칙, 예방위주원칙, 종합관리원칙, 대중참여원칙, 피해책임 및 배상원칙등 5대 기본원칙을 규정하였다.

둘째, 환경보호 주체가 기업과 생산 경영자에서 정부기관, 대중, 기타사회 단체까지 포함 시켜서 환경보호의 주체들이 전반적으로 확대되었다.

셋째, 환경관리 기관이 환경 위법행위 적발시 봉인·압류할 수 있고, 공무원 인사고과에 환경보호 분야를 포함 시켰으며, 전국적으로 환경조사 측정소를 설치하면서 환경관리와 감독의 방식이 전환하게 되었다.

* 中国武汉大学环境法研究所 박사과정.

넷째, 기업에 대해서는 1일 기준 벌금 부과, 공장의 영업정지와 폐업, 구류 처벌 등을 할 수 있고, 공무원에 대해서는 직급 강등, 직위해제, 면직 및 권고사직도 가능할 수 있을 정도로 기업과 정부에 대한 환경 책임이 상당히 강화되었다.

다섯째, 공민, 법인 및 기타 조직은 법에 근거하여 환경정보를 획득 할 수 있고 환경보호에 대한 참여 및 감독이 가능하며, 정부와 기업의 정보공개 규정을 두고 있으며 환경사회단체(NGO)의 구체적인 조건도 명시하였다.

25년 만에 개정된 신환경보호법은 역사상 가장 엄격하다는 평가를 받고 있으면서 중국 정부가 관련 입법과 법집행을 강력하게 추진하고 있지만 부족한 부분들이 있는 것도 현실이다. 본 논문에서는 중국 환경보호법의 문제점과 해결방안을 중심으로 연구하였다.

I. 서론

중국은 1978년의 수정 헌법을 토대로 1979년에 처음 환경보호법을 도입한 후 1989년에 와서 환경보호법을 정식으로 입법하였다. 그 후 25년이 지난 2014년 4월에 이 기존의 환경보호법을 대폭 수정하여 신환경보호법을 제정하였으며 국제사회와 다양한 국제회의 및 국제협정을 통해 환경보호 분야 발전에 기여해 오고 있다.

중국의 시진핑 주석은 2012년 12월 제 18차 공산당 대회에서 “생태문명 건설”을 언급하면서 이를 정치·경제·사회·문화건설과 함께 “오위일체”(五位一体)의 전략 속에 포함시켰다.¹⁾ 또한 시진핑 주석은 2017년 10월에 개최된 제 19차 공산당 대회 보고중 “생태문명 건설”은 중화민족발전을 위한 천년의 대계획이며, 인간과 자연의 조화로운 공존을 통하여 경제발전 방식에 변화를 줌으로써 “아름다운 중국”(美丽中国)을 건설하겠다고 강조하였다.²⁾

2014년 4월의 신환경보호법은 중국 환경보호법 역사에서 한 획을 긋는 의미가 있다. 중국은 1978년 개혁개방 정책 이래, 여느 개발도상국들과 마찬가지로 자원들을 훼손해 가며 산업화, 경제발전 및 도시화를 이룩했고, 그 과정에서 발생하는 환경오염을 소홀하게 다루었거나 미봉책임 정책에 그쳤다.

1) 常纪文: 「十九大后生态文明建设和改革亟待解决的问题」, 党政研究, 2017年6月, 제27면

2) 崔凡: 「弘扬新时代社会主义生态文明」, 人民论坛 2018년 2월 10일 검색 :<http://www.rmlt.com.cn/2017/1117/503214.shtml?from=groupmessage>

이러한 사회적 분위기에서 중국의 환경보호법은 입법, 집행 및 사법분야에서 그 기능을 제대로 발휘 할 수 없었지만, 중국 공산당 제18차 대회와 제19차 대회를 거치면서 환경은 중국 특유의 사회주의 건설에 매우 중요한 위치에 자리잡게 되었다. 특히, 2018년 3월 11일 통과한 개헌안에 “물질문명, 정치문명, 정신문명, 사회문명, 생태문명이 협조하며 발전하여 중국을 부강·민주·문명 및 조화를 통해 아름다운 사회주의 현대화 강국으로 건설하고, 중화민족의 위대한 부흥을 실현한다”라고 규정하면서 중국 헌법에 생태문명을 명시하여 이론적 기반을 조성하였다.

개정된 환경보호법은 새로운 입법 이념 및 환경원칙 도입, 정부와 기업의 환경책임 강화, 환경관리 및 감독 강화, 정보공개 및 주민참여 강화 등의 내용들을 포함하고 있다.

본 논문은 과거 중국 환경보호법의 발전 과정, 중국과 국제사회간 환경분야 협력 내용, 중국 생태문명 건설의 의미와 대내외적인 배경 등에 관하여 연구하고, 아울러 2014년에 개정된 중국 신환경보호법의 주요 특징 및 그 문제점과 개선방안에 대해 살펴본 후, 중국 신환경보호법이 주는 몇 가지 시사점에 대해 논급하였다.

II. 중국 환경보호법의 발전 및 그 국제화의 역사

1. 중국 환경보호법의 발전

중국은 1949년부터 1973년 제1차 전국환경보호회의가 개최된 기간까지는 공업화가 처음 시작된 시기였으며, 환경 오염도 별로 심각하지 않은 상황이었다. 이 시기에는 환경입법이 아직 초기 단계였으며, 단지 환경파괴 행위에 대해 규제하는 내용의 법률과 법규가 제정되었을 뿐이었다.

1978년 개혁개방이 시작될 무렵에는 공업화의 체계가 구축됨에 따라 환경오염 문제도 날이 가중 되기 시작하였다. 비록 1973년에 “환경보호와 개선의 약간 규정(关于保护和改善环境的若干规定)”이 반포되고, 1974년에 “중화인민공화국 연해수역 오염 예방과 관리 집행규정(中华人民共和国防治沿海水域污染暂行规定)”, “방사능 예방과 보호 규정(放射防护规定)”, 1977년 “공업 관리 ‘3페’³⁾의 종합이용의 몇 가지

규정(关于治理工业‘三废’开展综合利用的几项规定)”이 제정되었지만, 이러한 규정들은 제대로 시행되지 않았다.

또한 중국은 1978년의 헌법 제11조에 최초로 “국가는 환경 및 자연자원을 보호하고, 오염 및 기타 공해를 예방하며 관리한다”라고 규정 하였다. 그 후 1982년 헌법 제26조에 다시 “국가는 생활환경 및 기타 공해를 보호 및 개선하고, 오염 및 기타 공해를 예방 및 관리한다”라고 명확히 규정하면서 환경보호가 중요한 국가의 책무이며 헌법의 임무라고 하였다. 이러한 헌법적 기초하에 1979년에는 “중화인민공화국 환경보호법의 시범 시행(试行)”을 제정하였고 계속하여 “수질오염 예방과 관리법(水污染防治法)”, “대기오염 예방과 관리법(大气污染防治法)”, “해양환경보호법(海洋環境防治法)”등이 제정되었다.⁴⁾

1989년 12월 중국은 10년 간의 환경보호법을 시범 시행한 경험을 토대로 정식으로 “환경보호법”을 입법하였으며 이후, “수질과 토질 보호법(水土保持法)”, “환경소음오염 예방과 관리법(環境噪声污染防治法)”, “고체폐기물 오염 환경 예방 및 관리법(固体废物污染防治法)” 등이 제정 되었다. 1989년 제3차 전국환경보호회의에서 향후 “사전 예방원칙, 오염자 부담책임원칙, 환경관리 등 3항 정책⁵⁾을 강화 시키기로 하였는 바, 이는 중국이 환경보호의 제도화를 시작한 것으로 평가한다. 이후 환경영향평가제도, 3동시 제도⁶⁾, 배출오염비 수취제도, 배출오염허가제도, 기간내복원제도, 환경오염과 환경과피 사고의 보고 및 처리제도, 오염집중처리제도, 환경보호목표책임제도 등 이른바 “8항제도”도 도입 되었다.

2012년 12월 중국 공산당 제18차 대회에서 “생태문명 건설”이 중국특유의 사회주의 국가 건설의 전략적 요소로 격상되면서, 중국 정부가 강력한 의지를 가지고 환경오염 문제를 해결해 나가고자 결정하였으며, 1989년에 제정되어 25년간 시행한 “환경보호법”은 2014년 4월 드디어 전국인민대표대회 상임위에서 4차례 심의를 거쳐 “신환경보호법”으로 탄생하게 되었다.

3) 3페는 공업 폐수, 폐기 가스, 폐기물을 지칭한다.

4) 王维达: 「中国环境保护法的发展及其法律模式问题」, 同济大学学报, 1998年12月, 第9卷4期, 第47면

5) 환경관리3항 정책 : 대중참여 및 환경교육 보급, 환경보호와 경제발전 협조 및 지속가능 발전, 사전예방, 예방과 관리 결합, 종합이용 정책

6) 3동시제도 : 환경오염에 영향을 주는 프로젝트 진행시 환경보호를 예방하고 관리하는 설비에 대해 설계, 시공, 운영을 동시에 하는 것을 의미한다.

특히, 2018년 3월 11일 통과한 개헌안에 “물질문명, 정치문명, 정신문명, 사회문명, 생태문명의 조화로운 발전이 중국을 부강·민주·문명 및 조화를 통해 아름다운 사회주의 현대화 강국으로 건설하고, 중화민족의 위대한 부흥을 실현시킨다”라고 규정되었는 바, 향후 생태문명 건설의 이론적 기반을 조성하였다.

2. 중국의 국제환경보호 협력 현황

중국은 그동안 환경관련 국제회의와 국제협정의 체결을 통해 환경보호 분야에서 국제사회와 다양한 교류와 협력을 지속해 왔다. 그 대표적인 예로 중국 정부는 1972년 6월 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 제1차 인간환경회의에 대표단을 파견하였다. 동 회의는 전세계 100여 개 국가에서 약 1,300명이 참석한 세계최초의 전세계적인 환경 전략 회의로서, “UN 인간환경선언(Declaration on the Human Environment)”이 채택되었고, 100개의 항목에 달하는 “행동계획권고”가 통과 되었으며, 인류와 환경은 나누어질 수 없는 공동체라는 것을 공식화 하였다.⁷⁾

1992년에는 Li Peng (李鵬)총리가 이끄는 중국 대표단이 브라질 리우에서 개최된 “리우 환경 회의(Earth Summit)”에 참석 하였다. 동 회의에는 183 개 국가와 국제조직의 약 15,000 명이 참석했고, “지속가능한 발전”개념이 전세계적으로 인식되었고 “환경과 개발에 관한 리우선언”, “AGENDA 21”, “삼림원칙”, “기후변화”, “생물다양성” 등 5 가지 문건이 체결되었다. Li Peng (李鵬)총리는 그 중 “기후변화”, “생물다양성” 문건에 서명하였고, 1994년 3월 중국 국무원 제 16 차 상무회의에서 “중국의 21 세기 AGENDA”에 대해 토론하면서 국제사회에서 큰 관심과 지지를 받았다.⁸⁾

2002년 8월 Zhu Rong Ji(朱熔基) 총리가 대표단을 이끌고 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 지속가능 발전 세계정상 회의에 참석하여, 중국 정부가 1998년 5월에 체결한 교토의정서(Kyoto Protocol)를 비준한다고 선언하였다. 동 의정서에 의하면 선진국은 2005년부터 이산화탄소 감축 의무를 이행하고 개발도상국은 2012년부터 이산화탄소 감축 의무를 이행하는 것으로 되어 있다.

한편, 교토의정서(Kyoto Protocol)를 대체한 파리의정서는 2015년 12월 12일

7) 胡琳琳: 「中国环境保护法的发展历程及其影响」, 岱宗学刊, 2005年9月, 第9卷 第3期 页78면

8) 曲格平: 「从斯德哥尔摩到约翰内斯堡的发展道路」, 中国环境报, 2002年12月25日, 第5면-제6면

프랑스 파리의 기후변화 대회에서 통과 되었으며, 2016년 4월 22일 175개국의 국가 지도자가 미국 뉴욕의 UN 본부에 모여 파리의정서를 체결하였고 지구의 기온 상승을 앞으로 2°C 이내로 통제하기로 합의했으며, 국무원 부총리 Zhang Gao Li(张高丽)는 시진핑 주석의 특사 자격으로 참석하여 동 의정서에 서명하였고, 중국은 2016년 9월 3일 전국인민대표대회 상무위원회의에서 동 파리 의정서를 비준하였다.⁹⁾

Ⅲ. 중국 생태문명 건설의 의미와 배경

1. 중국 생태문명 건설의 의미

“아름다운 중국건설”(建设美丽中国)은 시진핑 중국 주석이 2012년 12월 제18차 중국 공산당 대회에서 최초로 언급하였는 바, 생태문명 건설은 중국특유의 사회주의 발전을 위한 오위일체(五位一体)¹⁰⁾의 중요한 요소로 결정되었다. 즉, 중국은 앞으로 생태문명 건설을 단순히 환경보호 및 환경오염을 개선한다는 개념이 아니라 정치, 경제, 사회, 문화와 함께 국가발전의 주요 전략으로 그 위상을 격상시킨 것이다.

또한, 시진핑 중국 주석은 2017년 10월 제19차 중국 공산당 대회에서 생태문명 체제개혁을 강화하고 아름다운 중국을 건설하겠다고 다시 한번 강조하였으며, 중국의 현대화는 인류와 자연이 조화롭게 공생하고 물질적·정신적 풍요로움을 더욱 다양하게 창조하여, 중국 국민의 아름다운 생활 수요를 만족시키고 우수한 생태제품을 제공하여 나날이 증가하는 생태환경 수요를 충족시켜 자원절약과 생태보호를 강화하겠다고 표명하였다.

중국은 1978년 개혁개방부터 지금까지 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 상당한 성장을 이루었으며, 미국과 함께 전세계 G2의 반열에 올랐다. 특히, 과거 수출 주도형 성장에서 내수위주 성장으로의 전환, 양적인 성장에서 질적인 성장으로의

9) 2018년 3월 10일 검색 : http://www.xinhuanet.com/mrdx/2016-04/24/c_135306687.htm

10) 五位一体: 시진핑중국주석이제18차 당대회에서 최초로 언급하였으며, 경제건설, 정치건설, 문화건설, 사회건설을 하나로 하여 중국의 소강사회를 완성하고 중국의 사회주의 현대화와 중화민족의 부흥을 실현코자 하는 중국의 신시대 발전 전략이다.

변화, 동부연안 지역 성장에서 중서부 지역 위주로 확대, 선경제 발전 후환경 문제 해결 방식에서 환경에 중점을 두어 경제와 환경문제를 동시에 중시하는 지속가능한 발전의 방식으로 변화를 추진하고 있다.

이러한 상황에서 Zhang Gao LI(张高丽) 전 국무원 부총리는 “아름다운 중국건설”(建设美丽中国)의 주요 의미를 다음과 같이 설명한 바 있다.¹¹⁾

첫째, 중국은 기본적으로 인구가 많고, 사회 기초가 약하며, 불균형한 발전 구조를 가지고 있으면서 에너지 자원이 부족하고 생태환경 보존 능력이 부실한 것도 사실이며, 중국이 30 여 년간 진행해온 급속한 발전과 대규모 발전 방식은 이미 지속하기 어려운 상황이다.

둘째, 2012 년 중국의 GDP 는 전세계 경제의 11.5%를 차지하지만 에너지 소비량은 21.3%, 철강 소비량은 45%, 동 소비량은 43%, 시멘트 소비량은 54%이며, 원유와 철광석의 대외의존도는 각각 56.45%와 66.5%이고, 이산화탄소와 질소 배출량은 전세계 1 위를 차지하고 있다.

셋째, 중국은 반드시 녹색발전, 순환경제, 저탄소발전을 추진하고 경제발전 방식을 전환하여, 자원의 대량 소비와 환경오염이 심각한 발전 방식을 변화시켜야 하며 경제발전의 부정적 요소가 적고 오염배출이 적은 지속가능한 발전의 길로 나아가야 한다.

2. 중국 생태문명 건설의 대내외적 배경

중국이 “아름다운 중국건설”(建设美丽中国)과 생태문명 건설(生态文明建设)을 주장하는 이유는 대외적 배경과 대내적 배경으로 구분할 수 있다. 대외적인 배경은 전세계가 자원고갈, 환경오염가중, 기후변화, 대기오염, 무분별한 벌목, 생물다양성 파괴 등의 문제들에 직면하고 있고, 생태위기는 점점 복잡한 환경문제로 변화되고 있다.

경제사회 발전과 환경보호간의 모순에 대한 조율은 향후 세계 각국이 적극적으로 해결하여야 하는 과제이며, 환경보호 강화와 지속가능한 발전의 추진으로 녹색발전을 이룩하는 것은 국제사회의 추세이다.

또한, 중국도 2015 년 파리협정에 가입하면서 2030 년까지 이산화탄소 배출 규모

11) 张高丽: 「求是杂志」, 2013年24版, 제3면

를 2005년 대비 60-65%까지 낮추고, 비화석 에너지 사용량 비중을 20%까지 확대하며 삼림비축량을 45억 m³로 증가 시키겠다고 동의했으며,¹²⁾ 이러한 동의를 이행하기 위하여 중국내 관련 정책과 법률을 강화할 필요가 있다.

대내적 배경으로는 첫째, 경제와 환경보호간의 모순으로 발생한 심각한 환경문제가 있다. 중국 환경법 전문가들은 중국의 환경문제가 빈번한 이유중에 하나가 기업들의 준법 대가는 높고, 위법 대가는 낮다고 한다.¹³⁾ 즉, 이것은 과거 환경 관리감독 기관들은 기업들이 위법적인 환경오염물질을 배출하는 행위를 발견하였지만 법적으로 엄격하게 처리하지 않았거나 묵인한 결과이다. 특히, 중국의 지방정부는 매년 GDP 지표를 기초로 지방정부 지도자들의 실적을 평가하기 때문에 경제발전을 위해 환경보호에 대한 관리는 상대적으로 허술하게 관리하였기 때문이다. 따라서, 기업들은 비록 환경오염 문제를 야기시켜 관리감독 기관에 의해 적발되어도 엄격한 처벌을 받지 않고 지속적으로 오염물질을 배출하여 결과적으로 심각한 환경오염 문제를 발생 시킨 경우가 많았다.

둘째, 환경문제는 정부에 대한 불신으로 확대될 수 있다. 환경문제는 한 번 발생되면 그 영향력이 상당히 크고 오랜시간 동안 지속되며 원상회복이 매우 어렵다. 구소련의 체르노빌 원전 사건, 일본의 이타이이타이병 사건, 영국 런던의 스모그 현상, 중국의 송화강 오염사건, 한국의 낙동강 오염 사건 등이 그 예에 해당한다. 이러한 대형 환경오염사건은 개인의 건강과 재산에 피해를 주고, 더 나아가 광범위한 지역의 생활 환경 문제를 발생하게 된다. 이는 지역 주민들이 사회에 대해 집단적인 불만을 일으켜 사회혼란으로 이어질수 있으며 더 나아가 정부에 대한 불신으로 확대되기도 한다.

셋째, 생활의 질적인 발전을 추구한다. 2016년 중국행복지수보고에 의하면 행복감 지수가 가장 높은 해남성, 강소성, 천진시의 5대 행복요소로 낙관적인 태도, 건강상황, 여가생활 만족도, 배우자 여부, 의료서비스를 제시하고 있다. 또한, 2016년 중국건강보고서조사에 의하면 건강지수가 가장높은 하남성, 절강성, 흑룡강성의 주요 건강요소로 행복감, 낙관적인 태도, 연령, 체력단련 빈도수, 여가생활 만족도를 들고있다.¹⁴⁾ 이러한 조사 결과는 곧 인민들이 개인의 질적인 생활을 추구하고자 하는 욕구가 강하

12) 2018년 2월 10일 검색 <http://money.163.com/15/1201/09/B908JHAU00253B0H.html>

13) 周正: 「法理学视角下环境保护公众参与制度研究」, 决策咨询研究, 2017年 第二期, 제120면

14) 严粒粒: 2018년 3월 5일 검색: <https://zj.zjol.com.cn/news?id=510389>

다는 사실에 기인하며, 질적인 생활을 위해 반드시 생태문명 건설이 필요하다는 것이다.

3. 제19차 공산당 대회후 중국 생태문명 건설 발전 방향

2017년 10월 제19차 공산당 대회가 끝나고 부터 향후 5년간은 중국경제와 사회발전이 전환기에 놓이기 될 것이고, 환경보호와 사회경제 발전의 조화가 상당히 진통을 겪을 것으로 예상되며, 특히 생태문명 건설의 이론과 방법이 더욱 구체화 될 것으로 전망된다.¹⁵⁾ 우선 생태문명 건설의 이론을 강화 시키는 방안으로 2014년 개정된 신환경보호법에 근거하여 하위 법률과 제도들이 대거 제정 및 시행될 것이다. 예를들어 2018년 1월 1일 부터 “환경보호세법”, 개정된 “수질오염 예방 및 관리법” “이 시행되며, 현재 전국인민대표대회에서 심의중인 “토양오염 예방 및 관리법”(土壤污染防治法), “토양환경법”(土壤环境法), “장강법”(长江法), “환경오염피해 책임 배상법”(环境污染损害赔偿法) 등이 제정될 것으로 예상된다.

둘째, 중앙정부의 지방 정부에 대한 정기 또는 비정기 감사가 강화될 것으로 보인다. 그동안 중국의 지방정부는 지방의 경제발전을 중요시 하였고, 이러한 경제발전의 성과가 지방 공무원 인사 평가에 반영되기 때문에 환경오염 문제가 발생되더라도 이에 상응한 조치를 취하지 않는 행태가 있었으며, 심지어 환경허위조사보고, 기업의 위법적 내지는 편법적인 환경오염 행위에 대하여 미미한 처분 등의 행위가 이루어 지기도 하였다. 이에 대하여 현재 중국 환경보호부는 매년 감사조(督查组)를 구성하여 일부 성정부에 파견하고, 현지에서 머물면서 성정부 관할의 지방정부를 상대로 전면적인 환경 감사를 실시한 후 그 감사 내용을 환경보호부에 보고함과 동시에 성정부와 관할 지방정부에게 빠른 시간내 문제점이 개선되도록 행정명령을 지시하고 있다.

셋째, 제19차 공산당 대회 보고에서 시진핑 주석은 오염배출 기준 제고, 오염자의 책임 강화, 환경보호 신용평가 구축, 정보의 강제적 공개, 가중처벌제도 등을 강조한 바 있다. 또한 중국은 현재 정부 주도하에 사회조직과 대중들이 참여하는 효과적인 환경관리 체제 구축이 절실히 필요하며 환경관리 체제가 녹색발전을 지도함으로써

15) 常纪文: 「十九大后生态文明建设和改革亟待解决的问题」, 党政研究, 2017年6月, 제30면

기업들이 성장하고 기술 혁신을 유도 하도록 추진할 계획이다.¹⁶⁾

넷째, 생태환경 관리제도를 개선시켜 생태문명 건설 성과에 대한 공무원 평가 제도 및 그에 따른 책임제도를 도입할 계획이다. 생태문명 건설을 위해 체계적인 거버넌스를 수립하고, 환경관리 현대화를 이룩하여 과학적인 도시를 건설하며 농업발전과 생태 안전 체계를 촉진할 계획이다.

IV. 중국 환경보호법 특징 및 문제점 개선방안

1. 중국 환경보호법 주요특징

(1) 신규 입법개념과 기본원칙

1989년 제정된 구환경보호법에는 경제를 우선 발전시키고 환경보호는 이후에 관리 한다는 개념이었지만, 신환경보호법 제1조에는 “생태문명 건설을 추진하면서 경제사회의 지속가능한 발전을 촉진 시킨다”라는 규정이 있다. 이것은 시진핑 주석이 제18차 공산당 대회에서 강조한 생태문명 건설을 그대로 입법 이념에 포함시켰다고 평가되며, 생태문명 건설을 기반으로 일련의 환경관리 원칙, 환경관리 체제, 환경관리 제도들이 순로롭게 추진될 것으로 예상된다.

구환경보호법에는 환경보호 원칙에 대한 규정이 없었지만 신환경보호법 제 5 조에는 환경보호법 기본원칙으로 환경보호 우선, 예방위주, 종합관리, 대중참여, 피해책임 원칙을 명확히 규정하고 있다. 환경보호 우선 원칙은 구환경보호법에서 선경제 발전 후환경보호 개념에서 선환경보호 후경제발전 개념으로 전환시킨 것이다. 신환경보호법 제 4 조에 환경보호는 기본 국책이라고 규정하고 있기 때문에 중국의 환경입법 목적과 원칙이 일맥상통 한다고 볼 수 있다.

예방원칙과 종합관리 원칙은 환경오염관리 전체 시스템을 통합적으로 관리하겠다는 의지가 내포된 것이며, 예방원칙 및 종합관리 원칙과 연관되는 제도로는 환경영향

16) 石海俊: 「生态文明建设和绿色发展的路线图」, 2018년 3월 5일 검색 :http://www.china.com.cn/opinion/think/2017-10/20/content_41765709.htm

평가, 오염물질 배출 허가제도, 대기오염 예방 및 관리법, 수질오염 예방 및 관리법 등이 있으며, 향후 환경오염 예방 및 종합관리 관련 법률과 법규가 더욱 많이 제정될 것으로 예상된다.

신환경보호법에서는 대중참여를 기본 원칙으로 규정하고 제5장에 별도로 정보공개와 대중참여에 대한 내용을 포함하고 있어 일반대중의 환경보호 활동을 보장하고 아울러 정부의 환경정책 결정 과정에 참여할 수 있도록 하고 있다.

피해책임 원칙은 오염원인자 피해 부담 원칙으로 이해되며, 앞으로 환경오염으로 인한 개인의 건강과 재산 피해에 대한 환경피해 구제제도를 도입할 수 있는 근거를 만들어 놓았다고 할 수 있다.

(2) 환경보호 주체의 확대

구환경보호법에는 환경보호 주체가 기업과 생산 경영자에 국한되었지만 신환경보호법에는 정부기관, 대중, 기타 사회단체도 포함 되어 환경보호의 주체들이 전반적으로 확대되었다. 과거 정부기관들이 환경행정 집행시 직무태만이 있어서 이를 효과적으로 관리 및 감독할 수 없어 부작용을 낳았다. 또한, 일반대중과 사회단체가 환경보호 업무와 환경보호 행정정책 결정에 참여할 수 없었다.¹⁷⁾

(3) 환경관리와 감독 방식의 전환

1989년 구환경보호법상의 환경관리와 감독은 점오염을 기준으로 규정되었지만, 신환경보호법은 광역적인 행정지역에서 중점지역을 지정하고, 유역 환경오염 및 생태 파괴에 대해 연합하여 예방·관리하는 협조 시스템을 구축하며 통일된 계획과 기준 및 측정을 실행한다.¹⁸⁾

환경관리와 감독 수단이 더욱 강화되어 개인 또는 기업이 위법한 환경오염물질을 배출하였을 경우, 환경행정기관은 오염물질을 배출한 시설과 장비를 즉시 현장에서 봉인·압류 할 수 있는 권한이 있어 행정 집행력을 대폭 강화 시켰다. 이는 과거 환경행정기관이 기업의 위법한 오염배출을 적발하고도 법적으로 권한이 없어 현장에

17) 王曦 :论「新环保法」的功能和特点, 中国环境法治, 2014年卷上, 第5页

18) 동법 第20条

서 처벌을 하지 못했지만 앞으로는 현장에서 위법한 오염 배출이 적발될 경우 즉시 상응한 법적행동을 할 수 있게 되었다.¹⁹⁾

또한 신환경보호법은 환경목표 책임제와 공무원 평가제도를 실시하며 현금 이상 인민정부가 반드시 환경보호 목표를 달성한 내용을 환경보호 감독기관과 기타 책임자 및 하급기관 평가항목에 포함시켜 공무원 인사 평가 자료로 사용한다.²⁰⁾ 그동안 중국의 지방정부는 매년 GDP 성과 지표를 인사 고과에 반영하였지만 앞으로 환경보호 분야도 인사 고과에 반영되게 되므로 공무원들이 더욱 적극적으로 환경행정 업무를 추진할 것으로 기대된다.

그 밖에 신환경보호법은 환경조사 측정제도를 도입하며 전국적으로 환경조사 측정소를 설치하고 측정 자료를 공유하는 시스템을 구축하여 환경 측정 관리를 강화하고 있다.²¹⁾ 중국은 그동안 각 지방마다 다른 환경 측정 기준을 적용했지만, 앞으로 통일된 환경측정 기준이 도입되면서 환경측정 관리 시스템이 더욱 투명하고 규범화 될 것으로 보인다.

(4) 정부와 기업의 환경책임 강화

기업과 기타 생산자가 위법한 오염물질 배출 행위로 벌금 등 처벌이나 시정 명령을 받았음에도 불구하고 이를 개선하지 않으면 행정기관은 시정명령 그 다음날 부터 기존 벌금을 기준으로 매일 계산하여 처벌하는 것이 가능하다.²²⁾

또한 기업과 기타 생산자가 배출기준 이상으로 오염물질을 배출하거나 배출 총량을 초과하여 오염물질을 배출했을 경우, 환경행정기관은 공장 가동을 제한하거나 가동정지 조치를 취할 수 있고, 상황이 심각할 경우 이를 영업정지 시키거나 폐업 시킬 수 있다.²³⁾

오염물질을 배출하는 주요 회사가 정보를 공개하지 않거나 허위 정보를 공개할 경우 환경행정기관은 그 정보 공개를 지시하거나 벌금을 부과할 수 있고, 대중에

19) 동법第25条

20) 동법第26条

21) 동법第17条

22) 동법第59条

23) 동법第60条

그 사실을 공고할 수 있다.²⁴⁾

기업과 기타 생산자가 다음의 경우중 1개 조건에 해당 되지만 범죄 행위에 해당되지 아니할 경우, 벌금외에 공안기관에 이송할 수 있고, 책임자는 10일 이상 15일 이하의 구류에 처할수 있으며, 위법행위가 경미할 경우 5일 이상 10일 이하의 구류에 처할 수 있다. ①건설 프로젝트가 환경영향평가를 받지 않아서 그 건설이 중단 명령을 받았음에도 환경영향평가를 실시하지 않는 경우; ②배출오염허가를 받지 않아 배출오염 정지 명령을 받았음에도 배출오염 허가 수속을 하지 않는 경우; ③지하파이프, 하수도 구멍, 웅덩이, 분식회계를 통해 측정 자료를 위조하거나 오염 방지 시설을 비정상적으로 운영하여 관리감독을 회피하고 위법적으로 오염물질을 배출하는 경우; ④국가가 금지한 농약을 생산·사용하여 시정 명령을 받았음에도 이를이행하지 않을 경우이다.²⁵⁾

환경영향평가기관과 환경측정기관, 환경측정 설비 관련 기관, 오염 설비 예방과 관리 기관 및 운영 기관이 환경서비스중 허위자료를 제공하여 환경오염을 일으키거나 생태파괴의 책임이 있을 경우, 법률과 법규에 규정된 처벌외에 환경오염을 일으키고 생태파괴를 한 기타 책임자와 반드시 연대책임을 진다.²⁶⁾

다음의 상황중 한 가지 조건이 충족 되면 환경공무원 및 관련 책임자는 직급 강등 처분을 받을수 있고, 상황이 심각할 경우 직위해제 또는 면직을 당할 수 있으며 주요 책임자는 권고사직을 당할 수 있다. ①위법적으로 행정 허가를 할 경우; ②환경위법 행위를 비호할 경우; ③생산정지와 폐업 결정에 대한 결과를 이행하지 않을 경우; ④환경사고와 생태보호 조치를 하지 않아 생태가 파괴 되었음에도 즉시 현장에 도착하여 조사하지 않을 경우; ⑤허위자료를 작성할 경우; ⑥규정을 위반하여 봉인·압류를 할 경우; ⑦정보공개를 하지 않을 경우; ⑧징수한 오염물질 배출 비용을 착복하거나 유용할 경우; ⑨기타 위법 행위를 하였을 경우²⁷⁾

(5) 정보공개와 주민참여 강화

24) 동법第62条

25) 동법第63条

26) 동법第64条

27) 동법第68条

신환경보호법 제5장에는 정보공개와 주민참여에 대한 전문적인 내용들을 규정하고 있는 바, 제53조에 공민, 법인 및 기타조직은 법에 의거하여 환경정보를 수집할 수 있고, 환경보호 참여 및 감독을 할 수 있는 권리가 있다고 규정하고 있다.

정보공개 관련 주요 내용은 다음과 같다. ①국무원의 환경보호 주관기관은 국가환경수준, 중점 오염원 측정 정보 및 기타 중대한 환경정보를 통일하여 발표한다.; ②성급 이상 환경보호 주관기관은 정기적으로 환경상황을 발표한다; ③현급이상 환경보호 주관기관 및 기타 환경보호 감독 관리 기관은 법에 따라 환경수준, 환경측정, 돌발적인 환경사건 및 환경행정 허가, 행정 처벌, 오염물질 배출비 징수 및 사용을 공개한다.; ④현급이상의 환경보호 주관기관 및 기타 환경보호 감독·관리 기관은 법에 따라 기업과 기타 경영자의 환경위법 기록을 보존하고 즉시 사회에 위법사항 명단을 공개한다.; ⑤주요 오염물질을 배출하는 회사는 실질적으로 사회에 주요 오염물 명칭, 배출 방식, 배출 농도 및 총량, 초과 배출 현황, 오염 예방과 관리 시설의 건설 및 운영 현황을 공개하고 사회의 감독을 받는다.; ⑥환경영향평가 보고서를 작성하는 건설 프로젝트는 영향 받을 가능성이 있는 대중들에게 설명하고 충분한 의견을 수렴한다; ⑦환경영향평가 비준 기관은 국가기밀 및 상업기밀을 제외하고 반드시 환경영향 내용을 공개한다; ⑧건설 프로젝트가 대중의 의견을 충분히 수렴하지 않았을 경우, 건설 주체는 반드시 대중의 의견을 수렴하여야 한다.²⁸⁾

한편, 주민참여와 관련하여 공민, 법인 및 기타 조직이 임의의 단체와 개인이 환경오염 및 생태파괴를 하는 행위를 발견했을 경우, 환경보호 주관기관 또는 기타 환경보호 감독 및 관리를 책임지고 있는 기관에 신고할 수 있다. 또한 지방정부와 현급이상 환경보호 주관기관 및 기타 환경보호 감독과 관리를 하는 기관이 법에 의거하여 집행하지 않을 경우, 상급 기관 또는 감찰기관에 신고할 수 있다. 특히, 환경사회단체(NGO)가 시급 이상 정부의 민정기관에 등록하고 환경보호 공익활동을 연속 5년 동안 하며 위법행위가 없을 경우, 환경오염과 생태 파괴 및 사회공공이익 피해 행위에 대해 인민법원에 공익소송을 제기할 수 있다.²⁹⁾

28) 동법第53条至第56条

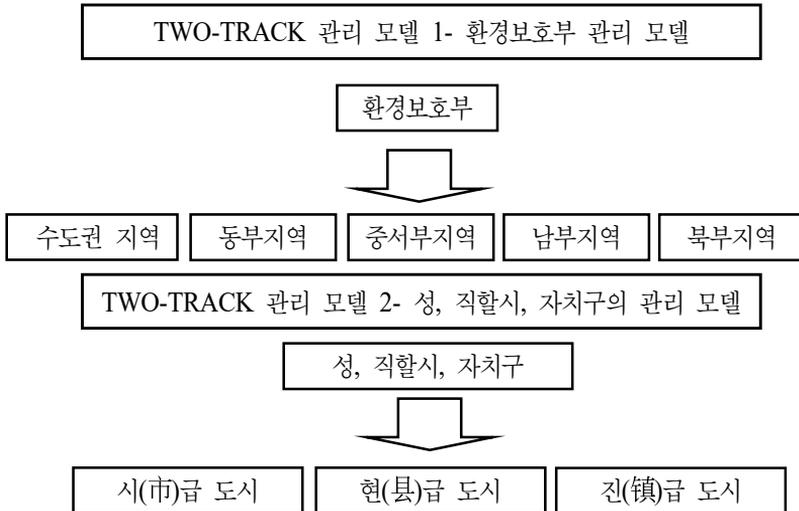
29) 동법第57条和第58条

2. 중국 환경보호법의 문제점과 그 개선방안

(1) 중앙과 지방의 환경관리 분권 시스템

중국도 한국과 마찬가지로 환경행정업무에 대해 중앙정부와 지방정부간에 분권제도로 시행되고 있으나 약간의 차이점이 있다. 중요한 차이점은 재정분배에 있어서 한국의 경우 중앙정부가 지방정부에 환경예산을 대부분 지원해주는 방식이고, 환경사무는 중앙정부와 지방정부가 각각 1/2정도로 비교적 균등하다.³⁰⁾ 그러나, 중국은 지방정부가 환경보호 예산 대부분을 지출하고, 중앙정부는 예산 규모가 적은 편이고, 성(省)급, 시(市)급, 현(县)급 정부의 행정사무가 상당히 많다.³¹⁾

<표1-1> 중국의 TWO-TRCK 환경관리 모델



이러한 문제를 해결하기 위해 먼저, 2018년부터 중국의 환경세가 시행되며 환경세 수입은 대부분 지방정부 수입이 되기 때문에 지방정부의 환경예산 부족 문제가 어느정

30) 김필두: 「법령상 사무 총조사」, 행정안전부, 2009년

31) 方伶俐, 崔习园: 「财政分权对地方政府环境治理的影响」, 学理论, 2014년3월, 제61면

도 해소될 것으로 예상된다.

또한, TWO-TRACK 관리를 고려할 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방정부가 TWO-TRACK 방식으로 관리하는 개념으로 중앙정부인 환경보호부가 각 성을 권역 별로 몇 개씩 묶어서 대구역으로 관리하고, 지방의 성정부(省政府), 직할시(直轄市), 자치구(自治區)는 직접 관할지역의 환경업무를 관리 및 감독하는 것이다.³²⁾

한편, 중국의 환경측정 기술 기준이 통일되지 못하고 지방정부의 영향으로 인해 실질적인 환경 수준을 반영하기 어려운 문제에 대해 성정부(省政府), 직할시(直轄市), 자치구(自治區)의 환경과학원이 통일된 환경측정 기술 기준을 지정하고 관리·감독하는 방안을 실시할 필요가 있다.

(2) 환경관리기관간 효율적 업무 협력의 필요성

중국은 많은 인구나 넓은 면적으로 인해 각 성과 각 시간의 환경업무 협조가 효과적이지 못하며, 광역적인 환경업무 효율이 현저하게 떨어진다.³³⁾ 이를 해결하기 위해 각 시(市)간의 광역적인 환경문제는 각 성(省)의 환경보호청에서 통합하여 관리하고, 각 성(省)간의 광역적인 환경문제는 환경보호부에서 통합적으로 관리하는 체제로 개선할 필요가 있다. 한국은 5개 지방환경청이 있고 1개 지방환경청이 여러개의 도와 시를 관할하고 있으며, 4대강 유역환경청이 한강수계·낙동강수계·영산강수계·금강수계(水系)의 수질환경관리를 책임지고 있다.

중국의 환경행정업무는 과거 환경보호부를 중심으로 공업 및 정보화부, 농업부, 주택 및 건설부, 국토자원부등이 공동으로 관리하고 있으나, 기관간 업무의 교차와 중복으로 환경업무 효율이 떨어지고 있다. 2018년 3월 국무원 조직개편안 심의가 발의 되었고 이것이 통과 하게되면 자연자원부와 생태환경부가 탄생하게 되어 효과적인 환경업무 조정이 이루어질 것으로 기대된다.

중앙기관간 연석회의제도를 명확히 하여 그 지위와 직책을 규정하고 법적인 구속력을 구비할 필요가 있고, 중앙기관간 교차 및 중복 업무는 과감하게 1개 기관이 관리하도록 할 필요가 있다.

32) 王树义: 「环境法前沿问题研究」, 科学出版社, 2012年6月底2版 제386면

33) 马强: 「我国跨行政机构环境管理机构协调机制建设的策略研究」, 中国人口·资源与环境, 2008年第18卷第5期, 제134면

한편, 한국도 환경행정업무가 환경부를 중심으로 국토교통부, 산업자원통상부, 농림식품부, 해양수산부, 과학기술부가 공동으로 관리하고 있고 각 부서별로 교차 및 중첩 업무들이 존재하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

예를들면, 한국같은 경우 과거 수자원관리업무중 국토교통부는 수량을 책임지고 환경부는 수질을 책임지고 있었지만, 현재의 정부가 시작된 2017년부터 수자원관리 업무 모두를 환경부로 집중시키게 하여 수자원관리업무의 효율을 극대화 시키고 행정 낭비를 최소화 시킨바 있다.

(3) 환경관리기관의 관리 및 감독 강화 필요

중국은 현재 환경보호부가 감사조(督查组)를 성정부에 파견하여 환경관리 및 감독에 대해 점검하면서 환경오염관리 문제 및 개선사항을 환경보호부에 보고하고, 성(省)정부와 시(市)정부에 일정한 시간을 주고 개선을 요구하면 성(省)정부와 시(市)정부는 감사조(督查组)의 요구에 부합하기 위해 필요한 기간내에 구체적인 개선방안을 집행한다.³⁴⁾ 그러나, 이러한 환경관리 및 감독이 단기적인 효과를 볼 수 있겠지만, 하급기관의 피도적인 관리 태도 및 감독과 중앙정부의 1 회성 점검은 중장기적인 관점에서 볼 때 효율성이 떨어진다고 사료된다.

이를 해결하기 위해 첫째, 우선 최고행정기관과 사법기관이 환경행정기관을 감독하는 체제를 만들어야 한다. 환경주관 기관은 반드시 국무원의 지도를 받고, 전국인민대표대회 및 그 상무위원회로부터 인사권, 예산권, 입법 의결권을 심의 받도록 하여 환경기관에 대한 감독을 강화시킬 필요가 있다.

둘째, 내부 감독관리제도를 정착시키는 문제이다. 과학적인 공무원 평가시스템을 구축하여 기관장을 중심으로 환경행정에 대해 문책제도를 실행하고, 중앙환경관리 정부가 지방 환경관리 정부에 대해 국가환경 정책과 감독을 강화하도록 한다.

셋째, 중앙정부의 성정부에 대한 감사는 1 회성으로 끝나지 않고, 2년 1회로 정기 감사의 형태로 고정시키고 환경오염을 유형별로 단기간내 개선사항과 중장기적인 개선사항으로 구분하여 환경문제를 해결하는 것이 바람직한 방향이라고 본다.

한국도 낙동강 폐놀오염 사건 때 환경기관의 관리 및 감독이 제대로 이루어지지

34) 2018년 2월 10일 검색: <http://websearch.mep.gov.cn/was5/web/search?>

않아 환경오염 문제를 악화시킨 경험이 있고, 이를 계기로 환경기관에 대한 관리 및 감독이 강화 되었다.

(4) 환경관리제도의 부적응성 및 집행력 문제 해결

중국은 2016년 배출오염허가증잠행규정(排污许可证暂行規定)을 제정하여 전국적으로 실시하고 있고 배출범위와 조건, 오염배출자의 권리 및 의무, 환경기관의 오염배출자에 대한 관리 및 감독과 법적책임에 대해 규정하고 있어, 앞으로 무분별한 오염배출 행위에 대한 관리가 효과적일 것으로 예상된다. 그러나, 현재 시행되고 있는 총량관리제도는 기존의 총량분배 방식에서 점차 배출용량총량 방식으로의 전환이 필요하다. 또한 지역적 환경 특징과 환경수준 개선을 고려하여 유해화학물질 같은 주요 통제오염물질을 선정하고, 산업원 또는 주요 농경지에 대해 과학적이며 효과적인 배출총량 기준을 마련할 필요가 있다.한국은 이미 잘 알려진바와 같이 오래전부터 배출허가증과 총량관리제를 도입하여 환경오염 관리를 실시하고 있다.

둘째, 오염원의 원활한 관리를 위해 수도권 지역(북경, 천진, 허북성)을 비롯하여 각 성의 성회(省會)지역의 산업구조를 조정할 필요가 있다. 즉, 일반적으로 수도권과 각 성의 성회(省會)가 있는 지역은 과거 GDP 제고를 위해 국가급 및 성급 개발구 또는 산업원이 집중 되어 있기 때문에 앞으로 환경오염을 유발하는 일반 제조업을 외곽지역으로 분산 시킬 필요가 있다.

셋째, 중국의 대기오염예방 및 관리법에는 환경기준 초과 이상의 자동차와 배를 제조, 판매, 수입한 자에 대한 처벌 권한을 가진 행정기관을 규정하지 않아서 제도 자체가 유명무실한 경우가 있다. 이러한 경우 현금 및 시급 지방정부의 행정기관이 위법행위를 적발하고 세무당국이 처벌하는 시스템을 검토할 필요가 있다.

넷째, 2014년 4월 개정된 신환경보호법에는 매우 강력한 처벌 내용을 규정하고 있다. 엄중한 환경오염 문제가 발생시 해당정부 주요 책임자에게 권고사직을 시킬 수 있다. 예를들어, 2016년 8월 허북성 Xian Tao(仙桃)시의 당서기가 시민들의 환경오염에 대한 집단 시위에 대해 즉각적인 대응을 하지 못하여 바로 권고 사직당한 경우가 있었다.³⁵⁾

35) 2018년 3월 18일 검색 <http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-08-23/doc-ixfvcsrn9013813.shtml>

다섯째, 한국의 경우 특별사법경찰 제도와 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률을 시행하고 있다. 특별사법경찰 제도는 일반직 공무원이 특정한 직무의 범위 내에서 단속계획을 수립해 단속과 조사, 송치 등의 업무를 수행하는 제도로 철도, 환경, 위생, 산림, 해사, 전매, 세무, 교도소 등 특정지역과 시설에 대해 수사를 할 수 있고, 조세, 마약, 관세사범 수사시 전문가에게 수사권을 위임하여 업무를 수행하도록 권한을 부여하고 있다.³⁶⁾ 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률에는 오염물질을 위법하게 배출함으로써 사람의 생명이나 신체에 위해를 끼치거나 상수원을 오염시킴으로써 먹는 물의 사용에 위험을 끼친 자는 3년 이상 15년 이하의 유기징역에 처하고, 오염으로 인해 사람을 죽거나 다치게 한 자는 무기징역 또는 5년 이상의 유기징역에 처하는 등 가중 처벌제도를 시행하고 있다.³⁷⁾

중국은 2017년부터 공안환경안전보위부문배비표준(시행)《公安环境安全保卫部门装备配备标准(试行)》을 공고하고 북경을 비롯해 9개성에 환경범죄 경찰팀을 설치하여, 앞으로 전국적으로 확대하고 환경범죄 단속을 강화할 것으로 예상된다.

(5) 환경피해구제제도 개선 필요

중국은 2015년부터 일부지역에 대해 시행하던 생태환경손해배상제도개혁시범방안(生态环境损害赔偿制度改革试点方案)을 폐지시키고, 2018년 1월부터 전국적으로 생태환경손해배상제도개혁방안(生态环境损害赔偿制度改革方案)을 시행하고 있다. 이 제도는 대기, 물, 토양, 동물 및 식물 등 생태환경 피해에 대해서만 적용되고, 개인과 집단의 신체 건강 및 재산피해에 대해서는 적용되지 않으며, 개인과 집단의 신체 건강 및 재산피해는 침권법(侵权法)의 적용을 받는다. 하지만, 중국 침권법(侵权法) 제 8장에 규정된 환경오염책임 부분에는 환경오염 피해자에 대한 구제 방법이 매우 간단하다. 오히려 2014년 10월 중국환경보호부의 환경규획원(Chinese Academy for Environmental Planning)이 발표한 환경피해 감정평가 추천방법에 환경오염으로 인한 개인의 생명, 건강, 재산 피해를 증명하는 인과관계 내용이 포함되어 있다. 이것은 단지 감정평가의 방법이며 한국의 환경책임 및 구제제도와 같이 환경오염 특성을

36) 형사소송법제197조

37) 환경범죄등의단속및가중처벌에관한법률제3조

고려한 무과실책임, 연대책임, 인과관계추정, 기업의 보험가입 의무, 원인불명피해에 대한 구제제도는 규정되어 있지 않다.

따라서, 중국은 인구가 많고 면적이 넓기 때문에 즉시 개인과 단체의 건강과 재산 피해에 대한 구제제도를 실시하기 보다 일부 시범지역을 지정하여 일정기간 환경책임 및 구제제도를 시범 시행하여 장단점을 파악하고 이를 전국적으로 확대하는 방안을 검토 해 볼 수 있다.

(6) 대중참여제도의 공정성과 투명성 제고

중국 같은 경우 적극적이고 의미 있는 대중참여제도를 위해 환경보호기관은 제도적으로 대중이 제기한 문제들과 의견들에 대해 반영여부 및 이유를 공고해 주어 투명성과 공정성을 제고할 필요가 있다. 동시에 환경개선과 보호에 현저한 성과를 거둔 단체와 개인에게 구체적인 장려금 액수를 결정하여 단체와 개인들이 환경개선과 보호에 적극 참여할 수 있도록 해야한다. 또한, 단순히 개인과 단체뿐만 아니라 언론매체와 연동하여 환경행정에 대한 참여 및 감시 기능을 강화 시킨다. 예를 들면, 성급 TV 채널에 환경관리 시사 프로그램을 제작하여 시민·공무원·언론·전문가들이 참여하고, 관할지역 정부의 주요 환경관리 문제에 대해 토론하며, 환경관리 및 감독에 대한 개선방향을 제시한다. 이는 곧 대중의 환경행정기관에 대한 정책 결정 참여와 감시 기능을 강화하면서 환경 교육 및 홍보 기능도 제고하게 된다.

한국도 환경보호에 대한 대중참여제도의 실효성에 대해 논란이 있고, 환경영향평가에서 대중참여제도를 실시하고 있다. 즉, 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 천재지변 등 특별한 사유가 없으면 전략환경영향평가서 초안을 제출한 날 부터 10 일 이내에 전국에 발행되는 일반일간신문과 개발기본계획 대상지역 에 발행되는 일반일간신문(이하 “지역신문”이라 한다)에 각각 1 회 이상 공고하고, 20 일 이상 40 일 이내의 범위내에서 개발 기본계획 대상지역의 주민등이 공람할 수 있게 하고 있다.³⁸⁾

주민은 전략환경영향평가서 초안의 공람기간이 시작된 날부터 전략환경영향평가서 초안의 공람기간이 끝난 후 7 일 이내에 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장에게 해당 계획의 수립으로 예상되는 환경영향, 환경보전방안 및 공청회 개최 요구

38) 환경영향평가법시행령제13조

등에 대한 의견을 제출할 수 있다.³⁹⁾

개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 범위의 주민이 공청회의 개최를 요구하면 공청회를 개최하여야 한다.⁴⁰⁾

또한, 행정기관의 장은 주민 등의 의견 수렴 결과와 반영 여부를 개발기본계획 확정 이전에 개발 기본계획을 수립하려는 행정기관의 정보통신망 및 환경영향평가 정보지원시스템에 14 일 이상 게시하여야 한다.⁴¹⁾ 대통령령으로 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 전략환경영향평가서 초안을 다시 작성하여 주민 등의 의견을 재수렴하여야 한다.⁴²⁾

대중참여는 적극적이면서 의미가 있어야 사업자와 현지 주민간에 신뢰가 쌓여 효과적인 환경영향평가가 이루어지지만, 그렇지 않은 경우 사업자와 주민간에 불신이 생기고 종종 양자간 극한 대립을 형성하여 사회적 불안 요소가 되어 불필요한 사회적 낭비가 되기도 한다.

V. 중국 환경보호법이 주는 시사점

중국은 사회주의 시장경제 국가로서 사회주의의 기본 제도를 기초로 정부의 거시적인 조정 아래, 시장 메커니즘이 사회자원 배분에 기초적인 작용을 하는 경제체제이다.

그러나, 한국은 자유민주주의의 국가이며 자유주의와 민주주의가 결합된 정치원리 및 공화제 입헌 정부형태이다. 권력의 분립과 견제 및 균형을 지향하는 공화제 틀 안에서 인간의 존엄성을 바탕으로 하여 개인의 자유와 권리를 보장하는 헌법을 제정하며, 민주적 절차에 따라 다수에 의해 선출된 대표자들이 국민주권주의와 입헌주의의 구조 내에서 의사결정을 하는 체제이다.

39) 환경영향평가법시행령제14조

40) 환경영향평가법제13조

41) 환경영향평가법시행령제19조

42) 환경영향평가법제15조

비록 한국과 중국이 서로 다른 정치체제로 운영되고 있지만, 지리적 접근성, 문화적 유사성, 역사적 전통성을 통해 상호간의 교류 및 협력이 지속되고 있다. 특히, 한중 양국이 공통적으로 30-40 년의 단기간내 압축식 경제발전, 산업화 및 도시화를 이루었고, 심각한 환경오염문제를 겪었다. 양국은 이러한 환경문제 해결을 위해 오랜시간 동안 환경법, 환경정책, 환경기술, 환경교육 및 홍보 등 다각적으로 노력하고 있으며, 더욱이 환경법 분야에서 많은 발전과 성과를 이루었다. 이러한 점에서 중국 신환경보호법의 역할은 다음과 같은 측면에서 시사하는 바가 있다.

첫째, 신환경보호법은 중국 환경법 역사 발전의 새로운 이정표이다. 중국의 구환경보호법은 총 45 조에 불과하였지만, 신환경보호법은 총 70 조이다. 더구나 구환경보호법을 그대로 인용한 것은 6 개 조 뿐이고, 나머지 60 여개 조는 새롭게 신설된 것이므로 규모와 내용면에서 완전히 새로운 환경보호법이라고 할 수 있다.

2012 년 8 월 31 일 환경보호법 수정 초안이 공포되었고 중국법학회 환경자원법학 연구회는 Wang Shu Yi(王树义), Wang Jing(汪劲)등 12 명의 환경학계 저명 학자들이 공동으로 서명한 의견서를 제출한 바 있다. 또한 9,000 여명의 네티즌이 1,1748 개의 의견을 제출하였고, 다수의 환경 NGO 들도 수차례 의견서를 제출하였으며, 전국 인민대표대회 상무위원회 심의를 4 차례 거쳐 통과 되었다.⁴³⁾

특히 25 년 만에 개정된 신환경보호법은 산고의 진통 끝에 세상의 빛을 보게 되었으며 심의 과정에서 “환경정책기본법 또는 “환경보호기본법”등의 명칭을 두고 논쟁을 펼치다가 최종적으로 “환경보호법”을 그대로 사용하는 것으로 결정하였다.

이렇듯 신환경보호법은 단순히 수정된 환경보호법이라고 하기 보다 새로운 환경보호법이라고 이해하는 것이 더 정확하며, 중국 환경보호법 역사를 그 전과 후로 양분할 수 있는 새로운 이정표라고 할 수 있다.

둘째, 신환경보호법은 중국특유의 사회주의 건설을 위한 새로운 동력이다. 중국 정부는 2012년 12월 제18차 공산당 대회에서 “생태문명 건설”을 정치·경제·사회·문화건설과 함께 “오위일체”(五位一体)의 전체 전략속에 포함시켰다.⁴⁴⁾ 또한 2017년 10월 제19차 공산당 대회 보고에서는 “생태문명 건설”은 중화민족발전을 위한 천년의 대계획이며 환경보호는 중국 특유의 사회주의 건설에서 전략적 지위라고 하였다. 이것

43) 2018년 3월 10일 검색: <http://news.sina.com.cn/c/2015-03-11/002431591572.shtml>

44) 常纪文: 「十九大后生态文明建设和改革亟待解决的问题」, 党政研究, 2017年6月, 제27면

은 과거 환경보호가 중국 사회경제 발전의 보조적인 역할을 하였지만, 앞으로 환경보호는 중국 특유의 사회주의 건설에서 중요한 역할을 할 것이며, 새로운 원동력이 될 것이다. 그 이유는 이미 중국은 사회 발전 패러다임이 양적인 발전에서 질적인 발전으로 변화하였고 인민들이 추구하는 양질의 삶에 부응하기 위해 중국은 환경보호를 최우선에 두고 국가 경영을 해야하기 때문이다.

셋째, 신환경보호법은 신기후변화 체제를 대응하는 기반을 조성하였다. 중국도 2016년 4월 22일 파리 협정서에 체결하였고, 2016년 9월 3일 전국인민대표대회 상무위원회의에서 동 파리 의정서를 비준하였는 바, 파리 의정서에 규정된 대로 이산화탄소 감축 의무가 있고, 신기후변화 체제에 적응해야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위해 중국은 이미 “기후변화대응법” 초안을 마련해 두고, 심의를 거쳐 제정될 것으로 예상된다.

전세계적으로 “경제와 환경이 어떻게 조화롭게 지속가능한 발전을 이룰수 있을까?”라는 난제는 이미 오래전 부터 있어온 공통된 화두이다. 기본적으로 국내 환경보호와 생태보존, 생물다양성, 녹색발전, 이산화탄소 감축 등이 이루어져야 신기후체제에 적응 할 수 있고, 이런 점에서 신환경보호법은 신기후체제를 대응하는 기반을 조성한 것으로 볼 수 있다.

넷째, 중국 신환경보호법의 제정은 한중 환경법 전문가간 교류 및 협력을 촉진할 것이다. 한국과 중국은 이미 한중 환경협력공동위원회를 통해 양자 및 지역 차원의 환경협력 강화 방안을 논의하고 있고, 2018년-2022년 한중 환경협력계획의 일환으로 설립을 추진중인 한중 환경협력센터를 통해 향후 양자간 환경협력을 통합적으로 관리해 나갈 예정이다.⁴⁵⁾ 그동안 한중의 환경분야 교류는 정부와 환경보호산업 기업간 위주로 진행되었지만, 앞으로 한중 환경법 전문가간 교류 및 협력도 촉진될 것으로 예상된다.

위와 같은 배경으로 중국은 신환경보호법 제정 이후 하위 법률들을 지속적으로 제정하고 있으며, 앞으로도 많은 환경관련 법률 및 법규들이 제정될 것으로 예상된다. 한국은 중국 보다 먼저 신속한 경제발전과 산업화속에서 심각한 환경오염 문제를 경험했으며, 이를 극복하기 위해 여러가지 환경입법 및 정책 경험들을 축적하고 있다.

45) 2018년 2월 8일 검색 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/19/0200000000AKR20180119077200014.HTML?input=1195m>

예를들면, 한국은 이미 환경피해 구제제도, 통합환경관리제도, 환경피해 분쟁제도 등을 운영하고 있다. 중국 입장에서 한국이 앞서 경험한 제도와 법률들의 장단점을 연구한다면 향후 입법 연구과정에 상당한 도움이 될 수 있을 것이다. 마찬가지로 중국의 3 동시 제도, 환경사범 전문화 제도,⁴⁶⁾ 환경세법 등은 한국 입장에서 연구할 만한 가치가 있다고 하겠다.

다섯째, 신환경보호법 제정으로 중국에서 활동하고 있는 외국기업들은 환경관련 법률과 제도를 숙지해야 할 것이다. 본 논문에서 서술한 바와 같이, 신환경보호법에서 중국 환경관리 기관은 환경 관리 및 감독에 대한 실질적인 행정 권한이 주어졌으며, 동시에 기업의 환경책임이 대폭 강화되었다. 이것은 비단 중국 기업에게만 적용되는 것이 아니라, 중국에서 생산활동 하고 있는 한국을 비롯하여 많은 외국계 기업들도 적용 대상에 포함된다. 따라서, 중국에 진출한 외국계 기업들은 중국의 환경관련 법률과 제도들을 엄격하게 준수할 수 밖에 없으며, 관련 법률과 법규들을 수시로 모니터링 하여 불필요한 비용 발생을 사전에 예방해야 할 것이다.

논문투고일 : 2018. 4. 9. 심사일 : 2018. 4. 25. 게재확정일 : 2018. 4. 27.

⁴⁶⁾ 2014년 최고인민법원에 환경사건전담법원을 설치했고 2017년 17개 고급인민법원(성정부급), 149개 중급법원(시급) 환경부를 설치하여 운영중이다.

참고문헌

1. 단행본

- 常纪文: 「十九大后生态文明建设和改革亟待解决的问题」, 党政研究, 2017年6.
- 王维达: 「中国环境保护法的发展及其法律模式问题」, 同济大学学报, 1998年12月, 第9卷4期.
- 曲格平: 「从斯德哥尔摩到约翰内斯堡的发展道路」, 中国环境报, 2002年11月15日.
- 张高丽: 「求是杂志」, 2013年24版, 第三页
- 周 正: 「法理学视角下环境保护公众参与制度研究」, 决策咨询研究, 2017年第二期, 第120页
- 王树义: 「环境法前沿问题研究」, 科学出版社, 2012年6月底2版第386页
- 马 强: 「我国跨行政区环境管理机构协调机制建设的策略研究」, 中国人口·资源与环境, 2008年第18卷第5期.
- 王 曦: 「论新环保法的功能和特点」, 中国环境法治, 2014年卷上
- 琳 琳: 「中国环境保护法的发展历程及其影响」, 岱宗学刊, 2005年9月, 第9卷第3期
- 김필두: 「법령상 사무 총조사」, 행정안전부, 2009년.

2. 인터넷 검색

- 东方早报: 2015年12月1日, <http://money.163.com/15/1201/09/B908JHAU00253B0H.html>
- 崔 凡: 「弘扬新时代社会主义生态文明」, 人民论坛, <http://www.rmlt.com.cn/2017/1117/503214.shtml?from=groupmessage>
- 石海俊: 「生态文明建设和绿色发展的路线图」, http://www.china.com.cn/opinion/think/2017-10/20/content_41765709.htm
- <http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-08-23/doc-ifyvcsrn9013813.shtml>
- <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/19/0200000000AKR20180119077200014.HTML?input=1195m>
- http://www.xinhuanet.com/mrdx/2016-04/24/c_135306687.htm
- <http://websearch.mep.gov.cn/was5/web/search?>

[Abstract]

The recent trend of Environmental Protection Law
in China

- Focus on Problems and Resolutions -

Han, Seung-Hoon
(Wuhan University)

Chinese government has introduced the environmental protection law in the amended constitution in 1978 stating “The state must protect its environment and natural resources where it also should regulate and prevent pollution and other damages to the environment” for the first time after constitution, where upon this law the environment protection law has been formally signed into the constitution in 1989 after the start of demonstration of the law in 1979.

In addition to the national legislation, China has been participating in various international conferences and signing international agreements for cooperation of environmental protection and for the international economy and society.

The new environmental protection law revised in April 2014 base its legislation ideology on the “Construction of Ecological Civilization” and has been greatly revised and enacted from the previous environmental protection law, which can be seen as one of the most significant movement in China's environmental protection law history.

The new environmental protection law's main characteristics are the following. Firstly, There are five basic principles of regulation while having the “Construction of Ecological Civilization” as the legislation basis, which are keeping priority of environmental protection, precaution crucial, integrated management, public participation and liability for damage.

Secondly, the main agents of environmental protection has been expanded overall from corporates, operators and manufacturers to government and the public, including many other social communities.

Thirdly, the supervision and management of environmental protection experienced a positive turning point where environmental protection management institution can order seizure and sealing of corporates when violation of environmental protection law occurs, environmental protection field has been included in performance evaluation of public officers of China and environmental investigation measurement offices being built around the nation with the new legislation.

Fourthly, the environmental responsibility of the government and the corporates has been reinforced as government can impose fine on corporates with fines calculated on a daily basis, can suspend production, operation, order closure of business or execute confinement transferred by the police department according to the regulation they violate. Environmental effects evaluation institute, environmental investigation measurement institutes, environmental investigation equipment or facility related institutes will be jointly held responsible to the violated corporates they are involved with, and the public officers involved can be demoted, released from position or dismissed from the workplace where advisory resignation can also be imposed on the public officer that has significant responsibility.

Lastly, citizens of China, corporates and other organizations can obtain environmental information and participate and supervise in environmental protection in accordance with the legislation, which holds regulation on the government and corporates about public disclosure of information and on the specific conditions about the environmental NGOs.

The new environmental protection law has been reformed for the first time after 25 years and it is renowned for being the most strict in its history with the Chinese government strongly pushing forward the related legislation and law enforcement. However, the fact that minor flaws and defects exist cannot be denied. This thesis/paper includes research focused on the problems and resolutions of the decentralization of environmental authority in the central and local areas, effective business cooperation between environmental management institutions, reinforcement on management and supervision of environmental management institutions, maladjustments and execution power of China's.

주 제 어 중국 환경보호법, 중국 생태문명 건설, 중국 오위일체, 중국 환경관리체제, 중국 환경관리제도, 중국 환경세법, 중국헌법

Key Words Environmental Law of China, The Construction of Ecological Civilization in China, Five in One of China, Environmental Management System of China, Environmental Management Regulation of China, Environmental Tax of China, Constitution of China