

중국의 환경보호법에 대한 소고*

조 은 래**

차 례

- I. 서설
- II. 중국의 환경문제와 환경정책
- III. 신환경보호법의 주요 내용 및 특징
- IV. 결어

[국문초록]

최근 중국 정부는 2014년에 환경보호법을 개정하여 환경목표를 강화하는 등, 강력한 환경규제를 실시하고 있다. 즉 그동안 오염기업에 대한 미약한 처벌로 구속력이 없다는 비판을 반영하여, 기업의 환경 관련 위법행위를 횡수가 아닌 일수를 기준으로 처벌하고, 처벌의 상한선을 없애는 등 처벌의 강도를 크게 강화하였다. 개정된 환경보호법의 주요 내용은 생태 레드라인의 체제를 정비하고, 오염물질의 총량규제, 환경 모니터링 및 환경영향평가, 행정구역을 넘는 지역공동예방 시스템 등 환경보호의 기본제도를 구비하였다. 또한 환경보호와 감독 관리를 둘러싼 정부의 책임을 더욱 명확히 하였으며, 환경오염 및 개선에 대한 기업의 책임을 강화하였다. 그리고 환경에 대한 불법행위에 법적 제재가 엄격하게 되었으며, 정부와 기업의 환경관련 정보공개와 국민의 참여, 환경보호에 대한 감독 관리를 둘러싼 일련의 규정들을 정하고 있다. 개정 환경보호법에서는 환경오염 대한 행정적 조치와 책임 규정 등에 있어서는 구환경보호법보다 진일보한 면들이 있으나, 환경오염의 책임에 대하여는 다른 법에 위임하고 있다. 즉 중국의 권리침해 책임법의 관련규정에 따라 환경오염에 대한 책임을 지게 된다. 그리고 환경오염피해에 대한 무과실책임은 우리나라의 환경정책기본법 제44조에서 규정하고 있는 내용과 유사한 것으로 보인다. 또한 공동불법행위에 의한 환경오염의 책임에 있어서도 연대책임을 지는 것도

* 이 논문은 2015년도 부산외국어대학교 학술연구조성비에 의해 연구되었음

** 부산외국어대학교 법·경찰학부 부교수

유사하지만, 오염기여도에 따라 책임의 분담을 확정하도록 한 분할책임을 인정하고 있는 것이 특이하다. 새로운 환경보호법의 시행으로 인하여 기업들의 환경보호 설비교체가 가속화될 전망이며, 이에 따라 폐수처리설비, 정화장비 등 관련 설비수요가 급증할 것으로 전망된다. 이러한 중국의 환경규제 강화는 기업들의 비용부담의 증가로 이어져, 상당한 경영 위험요소로 작용하고 있다. 이에 우리나라 기업들은 중국 내 사업장의 새로운 환경보호법의 내용에 대한 준수 사항들을 점검하고, 구체적인 조항들을 면밀히 검토하여 기업의 환경보호업무에 각별한 주의를 기울여야 한다. 또한 환경보호에 대한 구체적인 정책 및 시행에 대하여 지속적인 모니터링이 필요하다. 요컨대 향후 환경보호법의 원칙과 방향성에 대하여는 하위법령 및 지방법령 등으로 구체화될 것이다. 따라서 현재 중국에 진출한 우리나라의 기업들은 이러한 하위법령 및 지방법령의 책정상황 등의 정보를 정확히 인식하고 대응하여야 한다. 특히 실무상에서 기업은 환경측정 데이터의 보고의무를 지는데, 이때 환경측정 데이터의 변조 및 허위기재 등에 유의하여야 한다.

I. 서설

환경오염의 문제는 한 국가에 국한 된 것이 아니라 지구상의 전 세계가 다루어야 할 과제로서 이미 인식되어 왔다. 특히 중국은 광대한 인구와 면적을 가진 국가로서 지구상에 미치는 환경오염의 영향은 매우 크다고 할 것이다. 중국의 환경오염 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 무엇보다 환경오염물질의 배출량을 감소시키는 것이 중요한데, 이것은 행정청의 철저한 관리감독이 전제되어야 하며, 또한 행정청의 관리감독이 성공적으로 이루어지기 위한 근거로써는 환경법제가 명확히 규정되고 집행되어야 한다.¹⁾ 2014년 4월 중국은 새로운 환경보호법²⁾(이하 신환경보호법이라고 함)을 25년 만에 처음으로 개정하여 2015년 1월 1일부터 시행하게 되었다. 이 법은 기존의 1989년의 환경보호법(이하 구환경보호법이라고 함)³⁾보다 아주 엄격한 것으로 평가받

1) 이상만, 중국의 환경오염 실태와 환경법체계에 대한 고찰, 법과 정책 제20집 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 8, 347면.

2) 新华社北京4月24日电 中华人民共和国环境保护法(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委会员第十一次会议通过 2014年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委会员第八次会议修订). 동 법은 총7장 제70조로 구성되어 있다. 법률 조문의 수도 구환경보호법의 47개조보다 70개조로 증가되어 법률의 실현가능성과 운용성이 강화되었다. 2014년 4월 24일 개정, 공포, 2015년 1월 1일 시행함.

고 있다. 즉 환경보호를 국가의 기본정책으로 선언하고, 그동안 오염기업에 대한 미약한 처벌로 구속력이 없다는 비판을 반영하여, 기업의 환경 관련 위법행위를 횡수가 아닌 일수를 기준으로 처벌하고, 처벌의 상한선을 없애는 등 처벌의 강도를 크게 강화하였다.⁴⁾

중국의 환경보호법은 1979년에 최초로 제정되어 1980년대 초기에 형성되었지만, 중국 정부는 환경오염의 방지를 중심으로 하여 가시적인 환경오염에 대하여 대중요법적으로 환경오염을 방지하는 정책을 시행하여 왔다. 그 후 환경정책은 공해방지를 중심으로 한 입장에서 환경보호의 개선으로 크게 전환하였다. 또 많은 환경특별법들이 이 시기에 채택되었으며⁵⁾, 1989년에 환경보호법을 개정하여 지속적으로 시행하여 오다가 2014년 4월에 대폭적으로 개정된 신환경보호법을 발표하였다.⁶⁾ 주요한 내용으로는 「생태 레드라인」체제, 오염물질의 총량규제, 환경 모니터링 및 환경영향평가, 행정구역을 넘는 지역공동예방 시스템 등 환경보호의 기본체도를 구비하였다. 또한 환경보호와 감독 관리를 둘러싼 정부의 책임을 더욱 명확히 하였으며, 환경오염 및 개선에 대한 기업의 책임을 강화하였다. 그리고 환경에 대한 불법행위에 법적 제재가 엄격하게 되었으며, 정부와 기업의 환경관련 정보공개와 국민의 참여, 환경보호에 대한 감독 관리를 둘러싼 일련의 규정들을 정하고 있다.⁷⁾ 그리고 신환경보호법의 새로운 수요에 근거하여 오염배출허가증의 관리, 오염물질 배출비용징수기준의 상향

3) 동법은 종전부터 법적 지위의 모호성, 입법취지의 부적합성, 환경보호법 관련 규정이 미흡하다는 지적을 받아왔다. 또한 동법의 구체적 규정을 살펴보면, 그 입법취지를 주로 오염방지처리에 두고 있고, 환경보호 및 개선에 관해서는 원칙적인 규정만을 두고 있어 환경보호법보다는 주로 오염방지처리에 치중하고 있다. 그리고 일부의 규정이 명확하지 않고 추상적이어서 환경보호의 실효성이 문제되었다. 이상만, 앞의 논문, 364면.

4) 중국에서 새로운 환경보호법이 시행된 지 반 년 만에 9300여 개 공장이 문을 닫고, 2억3600만 위안(약 445억원)의 벌금이 부과되는 등 강력한 처벌이 이뤄진 것으로 나타났다. 2015년 8월5일 중국 환경보호부는 환경보호법 시행 6개월간의 단속 성과를 발표하였다. 또한 중국 환경부는 2020년까지 토지, 해양, 공기 오염도를 실시간 조사할 수 있는 시스템을 구축할 계획이다. 연합뉴스, 2015. 4. 11. 참조; thinkpool. 2015. 8. 6(<http://www.thinkpool.com/bbs/pdsRead.jsp?number=810527>) 참고.

5) 國際比較環境法 センタ 編, 世界の環境法, 國際比較環境法 センタ, 1996, 311면.

6) <http://jcsec-ceo.cocolog-nifty.com/blog/2015/02/post-8479.html>(검색일, 2015.7.10). 중국 환경보호부에 의하면 신환경보호법에 따라 54건의 부수 정책 및 규정을 제정할 예정이다. 이 부수적 조치의 전체 상과 목록 등은 공개되지 않고, 어떤 법규·제도·조치가 이 법의 부수 규정인지는 알기가 어렵다.

7) <http://j.people.com.cn/94475/8609830.html>(검색일, 2014.8.13).

조정, 정부와 기업의 환경정보 공개, 환경오염책임 기업체에 대한 생산제한, 생산중지, 기업폐쇄 및 오염시설·설비의 압류, 오염물질의 불법배출에 대해 원래의 벌금액에 따른 일일연속 누진제 벌금부과 등의 처벌 강화, 환경민사 공익소송제도 실시 및 환경오염행위의 신고강화, 환경오염책임보험의 가입, 기업단위의 돌발환경사고에 대한 관리강화 등, 시행에 필요한 부가법규 또는 법규성 문건을 다수 공포하였으며, 기업에 대한 환경규제와 점검확인이 대폭 강화되었다.⁸⁾

이하에서는 중국의 환경문제와 환경정책을 고찰하면서 신환경보호법의 주요내용을 검토하여 그 특징들을 살펴보고 그에 따른 시사점을 찾아보기로 한다.

II. 중국의 환경문제와 환경정책

1. 중국 환경오염의 실태와 현상

중국은 1987년 개방정책에 따른 급속한 도시화와 공업화로 인하여 대기 및 수질오염이 대량으로 발생하면서 환경의 질은 급속히 저하되었다. 중국의 환경오염 및 파괴의 속도는 심각한 수준으로 수질악화, 대기오염, 사막화와 그에 따른 황사현상 및 산업폐기물 그리고 도시화, 관광레저 산업 및 개척개간 사업 등에 따른 자연파괴 현상이 전 영역에 걸쳐 나타났다.⁹⁾ 최근에는 베이징시의 대기오염 문제가 연일 세계뉴스에 보도되면서 대표적인 「환경오염국가」로서의 오명을 얻게 되었다.¹⁰⁾ 그리고 급속한 경제성장에 따라 환경오염 문제를 비롯하여 도시생활형 환경문제, 지구환경 문제 등이 집중적이고 복잡화로 나타났으며, 그 규모와 속도는 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도이다. 또한 국내에서는 자연 재해가 자주 발생하였다. 2009년에 발표한 중국 정부백서 「중국재해감소행동」에서 1990~2008년의 19년간의 자연 재해는 2000

⁸⁾ http://chn.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=15056&seqno=1123622&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du(검색일, 2015.8.6).

⁹⁾ 이상만, 앞의 논문, 348면.

¹⁰⁾ 윤성해·허완, 중국 탄소배출권거래 제도에 관한 연구, 법과 정책 제17집 제1호, 제주대학교 법과정책연구원, 2011. 2, 203면 이하 참조.

역 위안의 경제 손실을 초래했다고 발표하였다. 그 중 대기오염으로 인한 경제손실만해도 매년 중국 GDP의 3~7%를 차지한다는 통계도 있다.¹¹⁾

중국의 환경은 도시화와 산업화로 철저히 망가졌다. 대기오염을 비롯해 물과 토양 오염의 정도가 심상치 않다. 워싱턴DC 우드로 윌슨 센터(Woodrow Wilson Center)의 중국환경포럼 단장 제니퍼 터너(Jennifer Turner)는 “중국의 환경오염은 그 규모와 속도에서 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없다”고 말했다.¹²⁾ 다행스러운 것은 2015년 현재 중국의 환경오염들이 개선되고 있다는 보도가 나오고 있다. 이는 강력한 친환경 보호법의 시행과 관련한 것이라고 한다. 2015년 9월 15일 중국 경화시보에 따르면 우샤오칭 환경보호부 부부장은 전날 환경·발전 포럼에서 「올해 상반기 161개 도시의 PM 2.5(지름 2.5 μ m 이하의 초미세먼지) 평균농도가 지난해 동기보다 17.4% 줄어들었다」고 밝혔다. 또 중국 환경보호부가 161개 중국의 주요 도시를 대상으로 새로운 대기질의 기준치에 부합한 날짜를 집계한 결과, 작년 같은 기간에 비해 8.2% 증가한 것으로 나타났다. 올해 1월~7월 사이에 환경보호법에 따라 일수를 기준으로 벌금을 부과하여 공장폐쇄, 생산중단 등의 조치를 취한 사례는 3760건에 이르고, 행정 및 사법절차를 통해 처벌한 경우는 1790건에 달하였다고 한다.¹³⁾

이하에서는 중국의 환경오염의 실태와 현상을 대기오염, 수질오염, 토양오염 등으로 간략하게 살펴보고자 한다.

(1) 대기오염

중국은 특히 도시의 대기오염 상황이 매우 심각하다. 오염물질의 종류와 분포는 기간과 지역의 차이가 있음에도 불구하고, 전체적으로 오염상태가 멈추거나 호전되는 경향은 없다. 중국 대기오염의 특징은 에너지원의 70%를 석탄에 의존하고 있기 때문

-
- ¹¹⁾ http://news.xinhuanet.com/book/2009-09/17/content_12068056_1.htm(검색일, 2014.11.3.).
- ¹²⁾ 또한 2013년 1월 베이징(北京)의 대기오염이 심각한 수준에 이르자 공기(air)와 종말(apocalypse)을 합친 ‘에어포칼립스(airpocalypse)’라는 신조어까지 등장했다. 그 이후 에어포칼립스는 베이징을 비롯해 중국의 각 도시의 대기오염을 뜻하는 말로 사용되고 있다.
<http://www.epochtimes.co.kr/2014/08/%EC%A7%80%EA%B5%AC%EC%B4%8C-%EC%9E%AC%EC%95%99-%EB%90%9C-%E4%B8%AD-%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%98%A4%EC%97%BC/>(검색일, 2015.8.6).
- ¹³⁾ 매일경제, 2015년 9월 15일자 기사(<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2015&no=891364>).

에, 석탄 연소에 의한 이산화황(SO₂), 질소산화물(NOX), 입자상물질(PM)에 의한 대기오염뿐만 아니라, 석탄의 연소에 의한 이산화탄소(CO₂)의 배출도 아주 많다. 특히 유황 산화물이나 질소산화물은 산성비의 원인물질이기도 하다. 2009년의 통계에 의한 중국의 석탄 생산량은 15.5억 톤으로 일부가 수출되고 있으며, 대부분이 국내에서 소비되고 있다. 따라서 석탄에 의한 대기오염이 중국 도시오염의 주역이라고 할 수 있다. 중국 남부에서는 산성비에 의한 오염이 확산되는 추세가 계속되고 있다.¹⁴⁾

그린피스 동아시아 지부의 후원 하에 진행된 리즈대학교(University of Leeds)의 연구에 따르면, 베이징-텐진-허베이 지역에 PM 2.5(초미세먼지)¹⁵⁾가 확인되었으며, 대기에 떠도는 초미세먼지의 양은 지난 2010년 한 해에만 1천만 톤이 넘었다고 한다. 또한 베이징과 주변 도시의 화력발전소로 인해 지난 2011년에 총 9,900명의 조기 사망자가 발생하였다. 베이징에서 2천명, 텐진에서 1천2백 명, 허베이에서 6천7백 명이 사망하였고, 이 지역의 화력발전소로 인해 850명은 폐암으로 사망했고, 190건의 영아 사망수가 집계되었다. 천식으로 고생하는 아이들의 수가 9천3백 명으로 증가하고, 만성 기관지염으로 고생하는 사람도 1만2천 명으로 늘었다고 한다.¹⁶⁾

참고로 지금까지 중국 정부는 이산화황을 줄이기 위해 대기오염방지법에 따라 「기존 화력발전소 이산화황의 제1차 5개년 계획(2007년)」, 「국가 산성비와 이산화황방지 제1차 5개년 계획(2008년)」 등의 시행에 의해 이산화황의 절감을 도모해 왔다. 그 결과 이산화황은 제1차 5개년 계획에서 제시한 목표를 달성하고, 이를 바탕으로 제12차 5개년 계획(2011년)에서 다시 법적 구속성 있는 목표치를 제시하였다.¹⁷⁾ 이처럼 지금까지 심각한 대기오염 문제인 이산화황의 대폭적인 개선을 위한 법적 구속성

14) 広瀬 正之, “中国の環境保護・省エネルギー産業の動向”, Clair Report No. 382, (財)自治体国際化協会 北京事務所, 2013, 4, 1면.

15) 주로 자동차 배기가스에서 발생하는 초미세먼지 또는 입자상물질(*ultrafine particles*, PM 2.5)을 말한다. 초미세먼지가 혈관 내로 침투하거나 폐로 들어가면 호흡기 질환, 폐암, 그 밖의 다른 질병을 유발한다. PM2.5의 연간 기준치는 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이고 1일 기준치는 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이다. PM2.5지수로 연간 기준치는 12이고 1일 기준치는 25이다. 2011년, 흡입성 입자상물질의 연평균 농도가 2급 기준 이상의 도시는 90.8%, 3급 기준 미만은 1.2%이었다. 흡입성 입자상물질의 연평균 농도 범위는 0.025~0.352 mg/m³이며, 대부분은 0.060~0.100 mg/m³ 사이였다. <https://www.env.go.jp/air/tech/ine/asia/china/files/pollution/pollution.pdf>, 2면.

16) <http://www.greenpeace.org/korea/news/blog/blog/51822/>(검색일 2015.7.10).

17) 특히 제12차 5개년 계획에서는 이산화황 이외에 질소 산화물을 총량규제의 대상 물질로 도입하고 있으며, 주로 전력, 철강, 시멘트, 산업용 보일러 등, 고정 오염원에 대한 총량규제가 실시되었다.

있는 수치 목표를 제시하면서 꾸준히 목표를 달성 해왔다. 그러나 전체적인 오염 상황에서 봤을 때 기존의 환경문제에 대한 근본적인 개선이 없는 상태에서 자동차 배기가스 오염물질, 특히 초미세입자와 같은 복합형의 대기오염 문제가 심각하며, 이는 중국이 서둘러 해결해야 할 과제이다.¹⁸⁾

(2) 수질오염

중국의 급속한 경제성장은 수질에 배출되는 오염물질의 양을 증대시켜 심각한 오염을 일으키고 있다. 중국 수질오염의 주요 원인은 1998년경까지는 주로 산업폐수와 중금속에 의한 것이었다. 그러나 2010년의 폐수 배출총량은 617억 톤으로 그 중 공업폐수는 237억 톤으로 전체의 38.5%였으며, 생활폐수의 배출량은 379억 톤으로 폐수 총량의 61.5%를 차지하였다. 또한 산업폐수 중의 오염물질 배출량은 최근 10년간 모든 물질에서 배출이 크게 감소하고 있는 상황이다. 한편 2013년 2월 17일자 시사통신사의 기사에 따르면 중국의 64%의 도시에서 지하수가 심각하게 오염된 것으로 나타났다. 중국은 수자원 전체의 3분의 1을 지하수에 의존하고 있으며, 고도의 경제성장에 따라 화학공장에서 배출하는 오수가 지하로 흐르는 경우가 심화되어, 유해물질에 오염된 지하수오염의 피해도 확대되고 있다고 한다.¹⁹⁾

최근의 보도에 의하면 중국의 주요 수자원 공급처인 10대 강과 하천의 절반과 지하수의 60% 이상이 심각한 오염상태에 있다는 조사결과가 나왔다. 이는 중국이 급속한 도시화로 심한 물 부족 사태를 겪는 동시에, 수질오염과 심각한 생태 파괴에 직면하고 있음을 반영한 것이라고 중국 관영 신화망(新華網)이 2014년 11월 19일 보도하였다.²⁰⁾ 중국에서 음용 가능한 수원은 2000년 58.7%에서 2008년 61.2%로

18) 李, 香丹, 中国の環境法制度の展開と問題点に関する一考察 : 環境保護法を中心に, 現代社会文化研究 No. 58, 新潟大学大学院 現代社会文化研究科, 2014, 3, 142면.

19) 広瀬 正之, 앞의 논문, 7면. 이하 9-10면. 중국의 하천 및 호수의 오염현황 참조.

20) 2013년의 중국 환경상태 보고서에 따르면 전국의 지표수는 총체적으로 ‘경도’(輕度)의 오염 상태에 놓여 있었다. 또한 전국의 4천778개 지하수 검측소 중 60%에서 조사된 수질이 비교적 나쁘거나 매우 나쁜 것으로 조사됐다. 국가가 관리하는 호수의 40%가 오염됐고 31개 대형호수 중 17곳이 ‘중간’ 또는 ‘경미’한 오염 상태에 놓인 것으로 드러났다. 전국의 657개 도시 중 300여곳이 유엔의 기준을 적용하면 물 부족에 시달리는 곳으로 분류됐다. 또 지표수는 1~5등급 중 최악등급인 5등급의 비율이 30% 이상인 곳도 있었다. SBS 뉴스 2014년 11월 19일 기사 (http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002693452).

소폭 증가하는데 머물렀다. 경제발전이 지속되는 가운데 산업구조도 변화 과정에 있어 중국이 육성을 목표로 하는 하이테크 등의 산업은 다량의 청결한 물을 필요로 한다. 또한 도시화와 생활습관의 변화, 골프 등 오락산업의 발전에 의해, 앞으로도 물 수요는 계속해서 증가할 것으로 보인다. 수질오염의 문제는 농촌지역에서도 심각한 형편이다.²¹⁾

중국에서는 지표수 환경기준(GB3838-2002)에 의해 지표수의 수질에 대하여 5개의 분류로 나누어 각각에 대해 오염물질의 기준치를 설정하고 있다.²²⁾ 한편 지하수에 대해서도 지하수의 환경기준(GB/T-14848-93)에 의해, 지하수의 수질에 대해 5개의 분류로 나누어 각각에 대해 오염물질의 기준치를 설정하고 있다.²³⁾ 2011년 전국 200개 도시의 4727개소의 관측 지점에서 측정한 결과, 우량이 11.0%, 양호가 29.3%, 비교적 양호가 4.7%, 비교적 나쁨이 40.3%, 매우 나쁨이 14.7%로 조사되었다. 관측 지점의 17.4%에서는 수질이 개선되고, 67.4%에서는 현상유지, 15.2%에서는 수질이 악화되고 있다. 수질이 개선된 주요 지역은 사천, 귀주, 티벳, 내몽골과 광둥성 등이며 수질이 악화된 주요 지역은 간쑤, 칭하이, 절강, 복건, 강서, 호북, 호남과 운남성 등이다.²⁴⁾

(3) 토양오염

광산 및 공장에서의 오염물질의 유출, 농경지에서의 화학비료의 과다복용 등으로 토지가 오염되면, 주민의 건강과 농산물의 생육에 큰 영향을 미친다. 종래 중국에서는 토양오염의 상황은 공개되지 않았다. 하지만 환경보호부와 국토자원부가 2014년 4월

21) <http://www.waterjournal.co.kr/news/articleView.html?idxno=14169>(검색일, 2015.5.10), 워터저널 2012년 3월호.

22) I류 : 주로 자연수, 국가 자연보호구역, II류 : 주로 생활 음용수, 1급 보호구, 희귀어류보호구역, 생선, 새우 산란장, III류 : 주로 생활 음용수, 2급 보호구, 일반 어류보호구역, 유영구역, IV류 : 주로 일반 공업용수. 일반 공업용수구 직접 인체에 접촉하지 않는 오락용수 지역, V류 : 주로 농업용수, 농업용수 일반 경관 확보.

23) 즉 I류 : 가장 좋은 천연자연수, II류 : 자연수, III류 : 식용수, 공업 및 농업용수로 사용할 수 있는 수준, IV류 : 농업용수와 일부 공업용수에 그대로 사용할 수 있고, 처리하면 음용수도 되는 수준, V류 : 음용에 적합하지 않고, 목적에 따라 다른 용도로는 사용할 수 있는 수준으로 분류된다.

24) <https://www.env.go.jp/air/tech/ine/asia/china/files/pollution/pollution.pdf>, 5, 8-9면.

공동으로 전국의 토양오염 상황조사를 발표하였다. 이 조사에 의하면 조사 대상면적의 약 16.1%에서 오염 기준치의 초과가 확인되었다. 토지 이용별로 농경지, 임야, 초지, 미사용지로 4 분류의 오염상황을 보면, 농경지가 19.4%, 다른 3지역은 모두 10%내외였다. 한편, 중대한 오염기업용지와 건물 및 공단 등에서 불링 조사한 결과, 심각한 오염기업용지(36.3%), 공장부지(34.9%), 공업단지(29.4)에서는 모두 토지의 약 30%가 오염되었다. 오염원은 카드뮴, 니켈, 수은 등의 중금속이 상위를 차지하고 있으며, 이것은 중국에서 광산조업과 중공업으로 인한 오염이 많다는 것을 보여주고 있다. 중국은 이번 조사를 통하여 토양오염의 심각성을 재차 입증하게 되었다.²⁵⁾

2013년 현재 토양오염에 관한 통계자료는 없지만, 2006년 7월 18일의 국가 환경보호총국장의 발표에 의하면, 첫째 오수관개에 의해 오염된 경작지는 3250만무(1무는 0.0667ha), 고체 폐기물의 퇴적에 의해 오염된 토지는 200만무로 총 전국 경지면적의 10% 이상이 오염되었으며, 둘째 중금속에 오염된 곡물 1,200만 톤/년 이상, 셋째 직접적인 경제 손실액은 200억 위안 이상이라는 것이다. 국가 환경보호부는 2005년부터 2008년까지 전국의 토양 오염상태 상황조사를 실시하고 있다.²⁶⁾ 당초 2009년 내에 공포하기로 하였지만 2013년 3월 현재 아직 결과는 발표되지 않았다.²⁷⁾

2. 중국의 환경정책과 환경보호법의 개정

(1) 환경정책

1973년 8월에 국무원 제1회 전국 환경보호 회의가 열리고, 거기에서 국내 최초의

²⁵⁾ http://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07001840/07001840.pdf, 56면.

²⁶⁾ 중국과학원과 기타 기관 연구원들은 2009년 카드뮴 오염 실태를 조사했다. 후난성 내 광산 인근에 있는 논 100곳의 토양을 채취해 시험한 결과, 토양 표본의 65%가 카드뮴 기준치를 초과했다. 이 논에서 생산된 쌀이 후난성을 비롯해 전국에 유통됐다고 중국 경제매체 차이신(財新)이 보도했다. 후난성의 광산과 공장들이 중금속을 침출했다. ‘암에 걸린 마을들’ 중, 후난성 쌍차오(雙橋)가 대서특필됐다. 中國青年報(China Youth)는 쌍차오에서 26명이 카드뮴 중독으로 사망했다고 보도했다.

<http://www.epochtimes.co.kr/2014/08/%EC%A7%80%EA%B5%AC%EC%B4%8C-%EC%9E%AC%EC%95%99-%EB%90%9C-%E4%B8%AD-%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%98%A4%EC%97%BC/>(검색일 2015.3.15).

²⁷⁾ <https://www.env.go.jp/air/tech/ine/asia/china/files/pollution/pollution.pdf>, 13면.

환경보호에 관한 문서인 「환경의 보호와 개선에 관한 약간의 규정」²⁸⁾이 채택되었다.²⁹⁾ 이 회의에서 과거 사회주의 국가는 환경문제가 없다는 인식에서 중국 내에서 심각한 환경문제가 존재한다는 것을 공식적으로 발표하였다. 따라서 이 회의는 국무원에 의한 최초의 환경회의라는 의미와 함께, 국가에 있어서 환경보호에 대한 인식을 높이는 큰 계기가 되었다.³⁰⁾

중국은 환경보호에 대한 정책을 인구 억제정책과 함께 국가의 주요한 정책으로 선언하여 환경보호에 매우 적극적이다. 1983년 제2회 전국 환경보호 회의에서는 환경보호를 국가의 정책으로 표방하면서, 고도의 경제성장에 따른 환경파괴 및 환경오염 문제들을 해결하기 위한 노력들을 강구하여 왔다. 그 중에서 각종 환경대책 관련 법규의 정비와 환경 행정체제의 확충으로 환경오염의 규제 강화는 물론, 청정생산촉진법과 화학물질 대책관련 법규의 제정, 재활용 관련법의 도입계획 등, 환경오염이 표면화하기 전에 미리 예방적인 노력에도 힘을 쏟기 시작하였다.³¹⁾

중국의 환경정책의 형성은 역사적으로 크게 4단계로 구분할 수 있다. 제1단계인 1970년대는 환경보호의 개념을 법적으로 확립하고, 이를 관리하기 위한 기구(국무원 환경보호 영도소조)를 설립하였다. 또한 폐수, 배기, 폐기물³²⁾을 「공업3폐」라고 규정하고 1979년 제정된 환경보호법에서 「생산설비와 오염방지설비의 동시설계·시공·운용(이를 삼동시(三同時) 제도라고 부른다)」³³⁾, 「오염물질 처리비용의 징수제도」,

28) 原文:「关于保护和改善环境的若干规定 ((试行))」; 原文:「关于保护和改善环境的若干规定 试行草案」.

29) 陳明劍, 環境法總論, 中国时代经济出版社, 2003, 7면.

30) 李 香丹, 앞의 논문, 142면.

31) http://www.env.go.jp/earth/coop/oemjc/china/e/china_e_1.pdf, 4면.

32) http://www.env.go.jp/earth/coop/oemjc/china/e/china_e_1.pdf, 40면 참조. 즉 중국의 폐기물 문제는 배기(대기오염), 배수(수질오염)와 함께 환경문제를 상징하는 것으로 되어있다. 특히 90년대와 2000년대를 거쳐 급속한 경제성장에 따라 산업폐기물과 생활폐기물이 급격히 증가하고 도시 지역을 중심으로 폐기물 문제의 해결이 시급한 과제가 되고 있다.

33) 이 제도는 프로젝트의 신규건설, 시설교체, 확장 시에 환경오염 억제시설을 해당 프로젝트의 공정 진행과 동시에 설계, 시공하는 하는 한편, 제품의 생산 시에 환경 처리설비가 가동되도록 하는 것으로 환경오염 억제의 예방적 기능이 강하다. 환경영향평가 심의와 병행하여 환경오염 유발 가능성이 높은 업종이나 민감한 지역에 소재하는 프로젝트를 대상으로 실시한다. 김주영, 최근 중국의 환경규제 조치와 우리 기업의 대응, 한국수출입은행 해외경제연구소, 2007, 5, 7-8면. 김하록, 앞의 논문, 150면. 참고로 삼동보제도란 경제건설, 도시농촌건설, 환경건설을 동시에 계획·실시·발전시키는 것을 말한다.

「환경영향평가제도」의 3가지를 분명히 하였다. 제2단계인 1980년대에는 정부 주도의 환경보호의 틀이 확립되어, 그동안 건설부의 하부 조직에 불과했던 환경국이 국무원 직속의 국가 환경국으로 격상되었다. 그 후 1998년에는 국가 환경보호부로서까지 격상되었다. 제3단계인 1989년에서 1995년까지 환경보호제도의 확립 시기로 큰 전략전환의 시기가 되었다. 즉 개발도상국이면서 지속 가능한 발전전략을 명확하게 의식하였다. 따라서 국가의 성장전략 속에서 구환경보호법이 제정되고 환경정책을 통합하였다.³⁴⁾ 제4단계인 1996년 이후 생태계의 개선을 위한 시기로 1996년 제4회 전국 환경회의가 개최되었으며, 이 회의에서 기존의 배출규제 중심에서 총량규제로 무게 중심이 옮겨가게 되었다. 또한 상당한 정도로 악화된 생태계를 개선하기 위해, 혹은 더 이상 악화되는 것을 막기 위해, 전국의 약 10%를 보호구역으로 하는 등 환경보호를 본격적으로 착수하게 되었다.³⁵⁾

중국의 환경정책은 3개의 기본원칙과 9개의 환경관리 제도를 기본으로 실시하고 있다. 즉 「환경오염의 미연방지를 중심으로 미연방지와 오염처리를 양립시킬 것」, 「오염자가 오염을 처리하고, 개발자가 환경을 보호하고 이용자가 환경오염피해를 보상할 것」, 「환경관리를 강화할 것」등이다.³⁶⁾ 한편 이러한 기본원칙에 따른 구체적인 환경관리 제도로는 ① 환경영향평가제도 ② 삼동시 제도 ③ 오염물질 배출비용 징수제도³⁷⁾ ④ 환경보호 목표책임제도 ⑤ 도시환경 종합정비에 관한 정량 심사제도 ⑥ 오염물질 집중처리제도 ⑦ 오염물질 배출등기 및 허가제도 ⑧ 기한부 오염방제제도 ⑨

34) 広瀬 正之, 앞의 논문, 서론 2면. 전통적으로 중국의 환경정책은 삼동부 삼효의 원칙하에 실시되었다. 즉 경제건설, 도시농촌건설, 환경건설은 나란히 동시에 계획되고 동시에 실시되며, 동시에 발전되어 경제효익, 사회효익, 환경효익이 통일되게 나타나야한다는 원칙으로 환경과 경제사회의 조화발전의 원칙을 말한다. 그 외 오염의 예방위주 방치결합의 원칙, 종합이용 장려의 원칙, 오염원인자 책임의 원칙, 환경보호의 민주원칙을 중심으로 환경정책을 실시하여 왔다. 이에 대한 상세는 노용희, 중국환경법제의 개관, 환경논총 제29권, 서울대학교, 1991, 14-15면 참조.

35) <http://kccn.konan-u.ac.jp/keizai/china/11/frame.html> (검색일, 2015.7.10).

36) 이것은 환경오염의 미연방지, 오염자부담의 원칙, 법률규제 등에 의한 직접적인 환경규제의 강화 등 환경법의 기본원리인 3원칙을 중심으로 한 원칙들을 명확하게 나타낸 것이다.

37) 이 제도는 환경오염물질의 배출자에게 배출비용(이른바 환경사용비용)을 부담시키는 것으로 경제적 수법에 의한 환경대책이다. 오염물질에 대한 배출비용징수는 1979년에 제정된 환경보호법에 이미 포함되어 있었던 것으로, 이후에 내부적으로 내용의 재검토가 이루어지기도 하였다. 당시의 개발도상국인 중국에서 직접적 환경규제 방법과 병행한 형태로 경제적 수법에 의한 환경대책이 도입된 것은 매우 주목할 만하다.

기업환경 보호심사제도 등이다.³⁸⁾

(2) 중국 환경보호법의 개정 동향

중국은 1950년대부터 60년대에 걸쳐 경제성장의 부작용으로 생긴 환경오염을 극복하기 위하여 환경보호를 위한 법률들을 제정하였다. 1978년에 개정된 헌법 제11조에서 「국가는 환경과 자연자원을 보호하며 오염과 기타 공해를 예방하고 퇴치한다.」는 규정을 두어 환경보호의 헌법적 기초를 마련하였다. 그리고 1979년에 환경보호기본법인 환경보호법이 제정되었으며, 1982년에 개정된 헌법이 환경보호규정을 보강하여, 각종의 환경오염방지관계, 자연환경과 자원의 보호관계 및 환경관리관계 법률들이 속속 제정되었다.³⁹⁾ 이것은 모두 80년대에 이룩한 성과이며, 중국의 환경법제는 80년대에 그 체제를 갖추게 되었다.⁴⁰⁾

중국의 환경법제는 헌법, 환경보호법, 환경단행법규, 환경행정법규, 지방환경법규, 환경행정규칙, 관련 부처의 환경규정, 중국이 가입한 국제 환경협약, 환경표준 및 사법적 해석 등으로 구성된다.⁴¹⁾ 환경법체계의 기본이 되는 것은 1979년에 시행법으로 제정된 후, 1989년에 내용의 강화·개정되어 다시 제정된 환경보호법이다. 이 법에 따라 산업 환경계 대책관련 단독법으로 대기오염방지법, 수질오염방지법, 고체폐기물환경오염방지법, 해양환경보호법, 환경영향평가법, 환경소음오염방지법, 재활용촉진법 등 7개의 법이 제정되어 있다. 또한 환경보호법하에서 야생동물보호 및 산림보 전체에 대한 자연보호 관련 단독법도 정해져 있다.⁴²⁾ 구환경보호법⁴³⁾은 1979년 전국인민대표대회 상무위원회에서 제정된 후, 4차례 심의를 거쳐 1989년 12월 26일 중화인민공화국 제7기 전국인민대표대회 상무위원회 제11차 회의에서 통과되어, 중화인민공화국 주석 령 제22호로 시행되었고, 25년 만에 2014년 4월

38) http://www.env.go.jp/earth/coop/oemjc/china/e/china_e_1.pdf, 4-5면.

39) 김하록, 중국 환경보호법의 역사적인 전개와 환경보호법의 기본내용, 환경법연구 제24권 제2호, 한국환경법학회, 2002, 146면 참조.

40) 노용희, 앞의 논문, 2-3면.

41) 이상만, 앞의 논문, 358면

42) http://www.env.go.jp/earth/coop/oemjc/china/e/china_e_1.pdf 6면.

43) 구환경보호법은 총6장 제47조로 구성되어 있다. 즉 제1장 총칙, 제2장 환경의 감독관리, 제3장 환경의 보호와 개선, 제4장 환경오염과 기타 공해의 예방과 퇴치, 제5장 법률책임, 제6장 부칙으로 구성됨.

2일 제12차 전국인민대표대회 상무위원회 제8차 회의에서 수정, 통과되어 2015년 1월 1일부터 새로운 신환경보호법이 시행되었다.⁴⁴⁾

동법은 총7장 제70조로 규정되어 있다. 즉 제1장 총칙(제1조-제12조) 제2장 감독관리(제13조-제27조) 제3장 환경보호와 개선(제28조-제39조) 제4장 오염 및 기타 공해의 방지(제40조-제52조) 제5장 정보공개와 시민참여(제53조-제58조) 제6장 법적 책임(제59조-제69조) 제7장 부칙(제70조)으로 구성되어 있다. 이번 환경보호법 개정은 입법 목적과 기본 원칙의 쇄신, 각종 제도의 정비와 확충, 행정의 책임과 법적 책임의 강화 등이 주목된다.⁴⁵⁾

3. 검토

중국의 환경오염 문제는 지난 20년 동안 경제성장위주의 정책으로 인하여 대기오염, 수질오염, 토양오염 등에서 매우 심각한 상황에 이르렀다. 이러한 현상은 70년대 이후 급격한 산업화 위주의 경제성장 과정에서 발생한 우리나라의 환경오염 문제와 거의 유사하다고 할 것이다. 최근의 중국은 국가의 경제발전도 환경문제와 함께 고려되어야 한다는 인식하에, 모든 산업 활동에 있어서 환경보호를 우선하는 정책들을 펼치고 있다. 구체적으로 환경책임을 강화한 신환경보호법의 개정이 그 예라고 볼 수 있다.

한편 중국의 환경오염 문제는 중국 자체만이 아니라 국제적인 문제이며, 특히 인접한 우리나라에게 미치는 황사로 인한 대기오염과 해양오염 등의 영향은 매우 심각하다. 중국의 주요 하천은 황해로 유입되며 우리나라의 중요한 하천도 마찬가지이다. 따라서 대기오염, 해양오염, 황사 등의 환경문제가 관련하여 한국과 중국 양국 간에 환경오염문제로 인한 국제분쟁이 발생할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.⁴⁶⁾ 향후 한중 FTA 협정과정에서 환경관련 분야에 있어서 이러한 점들을 신중하게 고려하여 체결하여야 할 것이다.

44) 이하 중국의 환경법체제에 대한 상세는 이상만, 앞의 논문, 358-359면 참고.

45) 岡村 志嘉子, 中国の環境保護法改正, 外国の立法 262호, 日本国立国会図書館調査及び立法考査局, 2014, 12, 139면.

46) 강효백, 한중 환경기본법 비교 -중국의 「환경보호법」을 중심으로-, 중앙법학 제11권 제2호, 중앙법학회, 2009, 555면.

Ⅲ. 신환경보호법의 주요 내용 및 특징

1. 입법목적과 기본원칙

신환경보호법의 목적은 환경보호 및 개선, 오염 기타 공해를 방지하고, 대중의 건강을 보장하며 생태문명의 건설을 추진하고⁴⁷⁾, 경제 사회의 지속가능한 발전을 촉진하기 위한 목적으로 제정되었음을 밝히고 있다(제1조).⁴⁸⁾ 또한 환경의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉 환경이란 인류의 생존과 발전에 영향을 미치는 각종의 천연 및 인위적인 개조를 거친 자연적인 요소의 총체를 말하며, 공기, 물, 바다, 토지, 광물자원, 삼림초원, 습지, 야생동물, 자연유적, 문화유적, 자연보호구, 풍경명승지, 도시와 농촌 등을 포괄하고 있다(제2조). 그리고 환경보호를 국가의 기본정책으로 선언하고 있으며, 국가는 자원의 절약과 재활용, 환경보호 및 개선, 사람과 자연의 조화 및 촉진에 유익한 경제적, 기술적인 정책과 조치를 강구하고, 경제사회의 발전과 환경보호를 상호 협조하게 한다(제4조). 환경보호의 원칙으로는 보호우선, 예방중심, 종합관리, 대중 참여 및 손해책임의 원칙을 견지하고 있다(제5조).⁴⁹⁾ 또한 모든 조직과 개인에게 환경보호에 대한 의무를 천명하고 있다.⁵⁰⁾

이것은 환경보호를 국가의 기본정책으로 선언하고 환경보호의 원칙을 신선했던 것이다. 또한 모든 국민들에게 환경보호의무를 천명하고 자발적인 이행을 강화하였다.

47) 생태문명의 건설은 2007년 10월 중국공산당 제17차 전국대표대회에서 후진타오 총서기의 보고에서 제기된 국가의 발전목표 중 하나이다. 생태 문명이란 생태환경을 중시하는 것으로 소위 쾌적한 환경사회와 유사한 개념으로 보인다. 2013년 11월 12일 중국 공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 채택된 시진핑 정권의 향후 5년간의 정책방침 중에서도 “생태문명제도 건설의 가속”이 환경보호정책의 방침으로 되어 있다. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过, 新华社北京 2013年11月15日电(http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm) 참조.

48) 구 환경보호법에서는 「생활환경과 생태환경을 보호개선하고 오염 기타 공해를 예방 퇴치함으로써, 인체 건강을 보장하고 사회주의의 현대화 건설의 발전을 촉진시키기 위하여 이 법을 제정한다.»고 되어 있다.

49) 신 환경보호법은 환경보호의 국가 기본정책과 환경보호의 원칙을 천명함으로써 구환경보호법보다 명시적으로 규정하고 있다.

50) 즉 국가, 지방자치단체, 기업 및 사업체의 경영자 등은 환경오염 및 환경손해에 대해 법적 책임을 지며, 일반 국민에게도 환경보호의 의식을 강화하고 에너지 절약형 생활양식과 환경보호 의무의 자각적인 이행을 요구하고 있다(제6조).

그리고 각급의 인민정부는 환경보호와 개선, 오염 기타 공해방지에 대한 재정투입을 확대하고 재정자금의 사용효과를 향상시키며, 환경보호의 홍보 및 보급 사업을 강화하도록 하는 규정을 신설하였다(제8조-제9조).⁵¹⁾

2. 감독 관리와 행정책임의 강화

신환경보호법은 환경보호를 위한 감독 관리를 위하여 국가 및 지방자치단체에 대하여 환경기준과 오염물질의 배출기준을 수립하게 하고(제15조, 제16조), 환경 모니터링 제도(제17조)와 환경오염과 생태계 파괴를 방지하기 위한 조정을 구축하고(제20조), 현급 이상의 관계 행정기관은 오염물질 배출에 대한 현장검사의 권한을 가지며(제24조), 오염 물질을 배출하는 시설 등의 봉인, 압류를 할 수 있다(제25조). 한편, 환경보호 행정에 관해서는 환경보호 목표책임제와 그 심사평가제도가 도입되어, 심사 결과의 공표가 의무화로 되었다(제26조). 또한 위법한 행정허가, 환경 위법행위의 은폐, 행정의 부작위 등이 있는 경우에 관계 행정기관의 책임자에 대한 처분도 강화되었다(제68조).⁵²⁾

(1) 전문가 의견청취와 환경기준의 설정

국무원의 관련 부서 및 성, 자치구 및 직할시의 인민정부가 경제·기술 정책을 수립 할 때는 환경에 미치는 영향을 충분히 고려하여 관련분야의 전문가의 의견을 청취할 것을 신설하였다(제14조). 국무원의 환경보호 주관부서는 국가 환경품질기준⁵³⁾을 제정하고, 성, 자치구 및 직할시의 인민정부는 국가 환경품질기준에 규정이 없는 항목에 대해서 지방 환경품질기준을 제정할 수 있으며, 국가 환경품질기준에 규정된 항목에 대해서 국가 환경품질기준보다 엄격한 지방 환경품질기준을 제정할

51) 이상의 규정들로 인하여 구환경보호법에서 그동안 지적되어온 입법취지의 부적합성에 대한 논란을 일부 해소하고 환경보호의 기본 틀을 정립하게 되었다.

52) 岡村 志嘉子, 앞의 글, 143면. 구환경보호법상의 중국 환경행정체제 수단에 관하여는 김은환, 中國 環境法上 行政制裁手段에 관한 研究 : 韓國 法制度와의 比較를 中心, 부산대학교 대학원 박사학위논문, 2011 참조.

53) 각종의 환경 기준에 대해서는 中华人民共和国环境保护部(<http://kjs.mep.gov.cn/hjbhbz/index.htm>) 참조.

수 있다. 지방 환경품질기준은 국무원의 환경보호 주관부서에 신고하여야 하며 국가는 환경기준의 연구를 장려한다(제15조). 또 국무원의 환경보호 주관부서는 국가 환경품질기준 및 국가의 경제적, 기술적인 조건에 따라 국가 오염물질 배출기준을 제정한다. 성, 자치구 및 직할시의 인민정부는 국가의 오염물질 배출기준에 규정이 없는 항목에 대해서 지방 오염물질 배출기준을 제정 할 수 있으며, 국가의 오염물질 배출기준에 규정된 항목에 대해서 국가의 오염물질 배출기준보다 엄격한 지방의 오염물질 배출기준을 제정 할 수 있다. 지방의 오염물질 배출기준은 국무원의 환경보호 주관부서에 신고하여야 한다(제16조).

(2) 환경 모니터링(감시) 제도와 행정기관의 책임

국가는 환경 모니터링 제도를 구축하고 정비하여야 하며, 국무원의 환경보호 주관부서는 감시지침을 제정하고 관련부서와 공동으로 감시망을 구축하고, 국가 환경품질 모니터링 스테이션의 설치를 통일적으로 계획하고, 모니터링 데이터 공유 메커니즘을 구축하고 환경감시에 대한 관리를 강화한다. 또한 관계 업종 및 관계 전문기관 등에 의한 각종의 환경품질 모니터링 스테이션의 설치의 법률의 규정 및 감시지침에 부합하여야 한다. 감시기관은 국가 기준에 적합한 모니터링 장비를 사용하여 감시지침을 준수하여야 하며, 감시기관 및 그 책임자는 모니터링 데이터의 신뢰성 및 정확성에 책임을 진다(제17조). 국가는 행정구역을 초월한 중점구역 및 구역의 환경오염과 생태계 파괴를 공동으로 방지하기 위한 조정 메커니즘을 구축하고, 통일 계획, 기준, 감시 및 예방조치를 실행한다. 전항에 규정하는 이외의 행정구역을 초월한 환경오염과 생태계 파괴의 방지는 상급 인민정부의 조정에 의해 해결하거나 관련 지방 인민정부의 협의에 의하여 해결한다(제20조).

현급 이상의 지방 인민정부⁵⁴⁾의 환경보호 주관부서와 그 위탁한 환경 감찰기관, 기타 환경보호 감독관리 책임부서는 오염물질을 배출한 기업, 사업체 기타 생산경영자에 대하여 현장 검사를 행할 권한을 가진다. 검사를 받는 경우에는 상황을 있는 그대로 보고하고 필요한 자료를 제공하여야한다. 현장 검사를 실시한 부서, 기관 및 그 직원은

⁵⁴⁾ 현급 이상의 지방 인민정부란 성(23), 자치구(5), 직할시(4), 자치주(30), 성할시, 자치현, 현, 시, 시관할구를 의미한다. 그리고 현과 자치현은 향, 민족향, 진으로 구분된다. 노용희, 앞의 논문, 6면 참조.

검사를 행한 것과 관련한 기업의 비밀을 지켜야한다(제24조). 기업, 사업체 기타 생산 경영자가 법 규정에 위반하여 오염물질을 배출하고 중대한 오염을 유발하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 현금 이상의 지방 인민정부의 환경보호 주관부서, 기타 환경보호 감독관리 책임부서는 오염물질을 배출하는 시설 및 설비를 봉인하거나 압류 할 수 있다(제25조). 국가는 환경보호 목표책임제 및 심사평가 제도를 실시한다. 현금 이상의 지방 인민정부는 환경보호 목표달성 상황을 당해 인민정부의 환경보호감독관리 책임부서 및 그 책임자 또는 하급 인민정부 및 그 책임자의 심사 내용에 포함하여, 심사평가의 중요한 근거로 하여야 한다. 심사 결과는 일반에게 공개하여야 한다(제26조).⁵⁵⁾

한편 지방의 각급 인민정부, 현금 이상의 지방 인민정부의 환경보호 주관부서와 기타 환경 보호 감독관리 책임부서에 다음 각 호의 행위 중 하나가 있을 때는 직접 책임이 있는 주관자와 기타 직접 책임자를 과실기록, 중대한 과실기록 또는 강등 처분한다. 또한 심각한 결과를 초래한 경우에는 면직 또는 해고 처분을 하고, 그 주된 책임자는 사임하여야 한다. i) 행정 허가의 조건에 적합하지 않는 것에 대해 행정허가를 부여한 경우, ii) 환경위법행위를 은폐한 경우, iii) 법에 따라 업무정지 또는 폐쇄를 명하는 결정을 해야 하는 경우에 그것을 하지 않은 경우, iv) 기준을 초과한 오염물질의 배출, 감독회피책을 이용한 오염물질의 배출, 환경 사고의 발생 및 생태계 보호조치를 강구하지 않았기 때문에 초래된 생태계 파괴 등을 발견하거나 그 통보를 받은 즉시 이를 처리하지 않은 경우, v) 이 법의 규정에 위반하여 기업, 사업체 기타 생산경영자의 시설 및 설비를 봉인하거나 압류 한 경우, vi) 모니터링 데이터를 변조 또는 위조하거나 변조 또는 위조를 시킨 경우, vii) 법에 따라 공개해야 할 환경정보를 공개하지 않았을 경우, viii) 징수한 오염물질 배출비용을 체납하여 횡령하거나 유용했을 경우, ix) 기타 법에 규정된 위법행위의 경우 등이다(제68조).

3. 환경보호 및 개선을 위한 제도의 정비와 확충

주목할 것은 환경영향평가의 사전의무의 실시와 생태계보호 레드 라인의 획정,

⁵⁵⁾ 이러한 규정들은 환경보호 분야에 대한 법의 집행능력을 강화시키기 위하여 새로이 신설된 것이다.

생태계 보호보상제도, 환경에 따른 건강위험평가 제도 등의 새로운 제도가 규정되었다는 것이다.

(1) 환경영향평가와 레드 라인의 확정

개발이용 관련 계획의 수립 및 환경에 영향을 미치는 프로젝트의 건설에 있어서는 법에 따라 환경영향평가를 실시하여야 한다. 법에 의한 환경영향평가를 하지 않고는 개발이용 계획을 실시 할 수 없으며, 법에 따른 환경영향평가를 실시하지 않은 건설 프로젝트는 착공할 수 없도록 되어 있다(제19조).⁵⁶⁾ 건설업자가 법에 따라 건설 프로젝트의 환경영향평가의 문서를 제출하지 않고, 또는 환경영향평가 문서의 승인을 얻지 않고, 무단으로 건설공사를 착공한 경우, 환경보호 감독 관리 책임부서는 건설의 중지를 명하고 과태료를 부과하고 원상회복을 명할 수 있다(제61조).

국가는 중점 생태기능지역, 생태환경 보전지역 및 취약지역 등에 있어서 생태계 보호 레드라인을 확정하고 엄격히 보호하여야 한다. 각급 인민정부는 각종의 대표적인 유형의 자연 생태계 지역, 희귀 또는 멸종 우려가 있는 야생 동식물의 자연분포 지역, 중요한 수자원함양 지역, 과학적 문화적 가치가 큰 지질구조, 유명한 동굴 및 화석분포 지역, 빙하, 화산, 온천 등의 자연유적, 그리고 문화유적 및 노목과 명목(名木)에 대하여 보호하는 조치를 강구하고, 파손을 엄격히 금지하여야 한다(제29조).

(2) 환경보호 제도의 정비 등

동법에서는 생태계 보호보상 제도를 구축 보완하고⁵⁷⁾, 대기, 물, 토양 등의 보호를

⁵⁶⁾ 환경영향평가제도는 중국의 환경오염의 미연방지 원칙에 대응하는 제도이다. 예컨대 거의 모든 사업 분야에 걸친 건설 프로젝트에 대해 사업자는 사전에 충분한 사회 환경 및 생태영향 조사 및 종합적인 분석평가를 실시하고, 환경영향평가보고서를 작성하고, 환경영향평가표 및 공해방지 장치의 보고서를 작성하여 환경보호부의 심사 및 허가를 얻어야 한다. 환경영향평가보고서에는 다음과 같은 항목내용이 포함되어야 한다. ① 규제 보호의 목표 등 ② 프로젝트의 명칭, 규모, 원료, 에너지의 출처, 폐기물의 종류와 양, 그 회수 및 이용방법, ③ 주변지역의 환경 조사 ④ 건설항목의 주변지역 및 환경에 대한 장단기의 예측 및 영향분석, ⑤ 환경 모니터링의 제한 ⑥ 환경영향에 대한 경제적 비용분석 등이다. 중국 환경영향평가법(중화인민공화국 주석령 제77호, 2002년 10월 28일 공포, 2003년 9월 1일 시행) 제16조, 제17조 참조.

⁵⁷⁾ 국가는 생태계 보호보상 제도를 구축하고 정비하고, 생태계 보호지역에 대한 재정 이전을 강화하고, 관련 지방인민정부는 생태계 보호 보상자금을 제도화하고, 확실하게 생태계 보호의 보상에

강화하고 합당한 조사, 관측, 평가 및 복구 제도를 구축하고 정비하도록 하였으며, 법인 기타 단체에게 환경보호에 유익한 제품과 재활용 제품의 사용과 폐기물의 발생을 줄이도록 장려하는 등의 규정들을 신설하였다(제31조, 제32조, 제36조). 또 지방정부는 생활폐기물의 분리수거 및 회수이용을 실시하여야 하며, 국민은 환경보호에 관한 법령을 준수하고 환경보호조치를 공동으로 실시하고, 규정에 따라 생활폐기물을 분리하고 일상생활에서 환경에 미치는 손해를 감소하는 규정도 신설하였다(제37조, 제38조).

국가는 환경과 건강에 대한 감시, 조사 및 위해성평가 제도를 정비하여야 하며, 환경의 질이 대중의 건강에 미치는 영향에 대한 연구를 장려하고 실시하며, 환경오염과 관련된 질병을 예방 및 제어하는 조치를 강구하여야 한다(제39조).

4. 환경오염의 방지

국가는 청정생산 및 자원의 순환이용을 촉진한다. 국무원의 관련 부서와 지방의 각급 인민정부는 청정에너지의 생산과 사용을 촉진하기 위한 조치를 강구하여야 한다. 기업은 청정에너지를 우선적으로 사용하고 자원이용률이 높고, 오염물질 배출량이 적은 기술과 설비 및 폐기물 종합이용기술 및 오염물질의 무해화 처리기술을 도입하여 오염물질의 발생을 감소시켜야 한다(제40조). 오염물질을 배출하는 기업, 사업체 기타 생산경영자는 생산건설 또는 기타의 활동 중에 발생한 배기가스, 폐액, 폐 진흙, 의료 폐기물, 분진, 악취 및 방사성 물질, 소음, 진동 방사광 및 전자파 등에 의한 환경오염 및 손상을 방지하기 위한 조치를 강구하여야한다. 오염물질을 배출하는 기업 및 사업체는 환경보호책임 제도를 구축하고, 조직의 책임자 및 관계자의 책임을 명확히 하여야 한다. 중점 오염물질 배출사업소는 국가의 관련 규정 및 감시지침에 따라 감시설비를 설치하고, 감시설비의 정상적인 작동을 보장하고, 감시기록의 원본을 보관하여야 한다. 배수관, 흡수우물 흡수 갭, 주입 또는 환경모니터링 데이터의 변조나 위조 또는 오염방지시설의 비정상적 가동 등의 감독회피책에 의해 오염물질을 불법으로 배출하는 행위는 엄격히 금지하는 등의 내용을 강화하였다(제42조).

사용하여야 한다. 또한 국가는 수익지역과 생태계 보호지역의 인민정부가 협의에 의하여 또는 시장규칙에 따라 생태계 보호의 보상을 할 수 있도록 지도한다(제31조).

한편 유의할 점은 오염물질 배출비용과 환경 보호세를 징수하는 것을 규정하여 환경오염 방지책을 강화하였다. 즉 오염물질을 배출하는 기업, 사업체 기타 생산경영자는 국가의 관련규정에 따라 오염물질 배출비용을 납부하여야 한다. 오염물질 배출비용은 전액을 전용자금으로 환경오염의 방지를 위해 사용하고, 어떠한 조직이나 개인도 이를 압류하여 횡령하거나 유용하여서는 아니 된다. 법률의 규정에 따라 환경 보호세를 징수 할 때에는 오염물질 배출비용의 징수를 실시하지 않는다(제43조). 또한 국가는 중점 오염물질의 배출총량규제 제도를 실시하며, 중점 오염물질 배출총량규제 지표는 국무원이 통지하고, 성, 자치구 및 직할시의 인민정부가 각각 구체적으로 적용한다. 기업과 사업체는 국가 및 지방의 오염물질 배출기준에 따라 동시에 해당 기업 등에 적용된 중점 오염물질 배출총량규제 지표를 준수하여야 한다. 국가의 중점 오염물질 배출총량규제 지표를 초과하거나 또는 국가가 정한 환경품질목표가 미달성의 지역에 대해서는, 성급 이상의 인민정부의 환경보호 주관부서가 해당 지역의 중점 오염물질 배출총량을 새롭게 증가시키는 건설 프로젝트의 환경영향평가문서의 심사를 일시 중지하여야 한다(제44조).

그리고 국가는 법률의 규정에 따라 오염물질 배출허용관리 제도를 실시하여야 하며, 오염물질 배출허용관리를 실시하는 기업, 사업체 기타 생산 경영자는 오염물질 배출허가증의 요구 기준에 따라 오염물질을 배출하여야 한다. 오염물질 배출허가증을 취득하지 않은 경우에는 오염물질을 배출해서는 아니 된다(제45조). 한편 국가는 환경 오염책임보험의 가입을 장려하고 있다(제52조).⁵⁸⁾

5. 정보공개 및 대중의 참여

58) 이 규정에 대해서는 책임보험의 주체와 구체적 내용 등이 보완되어야 할 것이다. 중국의 환경오염 책임보험제도는 시급한 개선을 요구하고 있다. 중국의 환경보험의 이론적 배경에는 환경오염의 공동책임으로 전환, 지속가능한 발전이념의 실현, 조화로운 사회 안정의 실현보장에서 출발하였다. 또한 실무적 배경에는 기업의 경영안정 유지, 기업의 환경 책임 실현, 중국정부의 환경감독 강화 등에서 시도되었다. 중국에서 환경보험의 논쟁에는 가입여부의 입의성, 책임범위의 협소화, 보상비용의 과소화, 보험요율의 과대화 등이 존재한다. 이상 이에 대한 상사는 이재원, 신길균, 중국의 환경오염 책임보험의 개발전략에 관한 고찰, 무역보험연구 제12권 제2호, 한국무역보험학회, 2011, 6, 31면 이하 참조. 한국의 환경오염 책임보험에 대한 자료는 한만주, 환경오염 배상책임보험제도, 강원법학 제36권, 강원대학교 비교법학연구소, 2012, 1면 이하; 박영준, 환경오염배상책임보험에 관한 법적 고찰, 환경법연구 제32권, 한국환경법학회, 2010, 85면 이하 참조.

(1) 각종 환경정보와 위반 기업명 등의 공개의무

신환경보호법에서 신설된 제5장 정보공개 및 대중의 참여는 국민이 법에 따라 환경정보를 취득하고, 환경보호에 참여하고, 그것을 감독하는 권리가 명시되어 있다.⁵⁹⁾ 국무원의 환경보호 주관부서는 국가 환경품질, 중점오염원의 모니터링 정보와 기타 심각한 환경정보를 통일적으로 발표하고, 성급 이상의 인민정부의 환경보호 주관부서는 정기적으로 환경상황공보를 발표하여야 한다. 또 현급 이상의 지방 인민정부 환경보호 주관부서와 기타 환경보호 감독관리 책임부서는 법에 따라 환경의 질, 환경 모니터링, 돌발 환경사건 및 환경 관련 행정허가, 행정처벌, 오염물질 배출비용의 징수 및 사용상황 등의 정보를 공개하여야 하며, 현급 이상의 지방 인민정부의 환경보호 주관부서와 기타 환경보호 감독관리 책임부서는 기업, 사업체 기타 생산경영자의 환경 위법정보를 사회신용 파일에 작성하고, 법률에 위반한 사람의 명단을 신속하게 공표하여야 한다(제54조).

중점오염물질의 배출사업자는 배출하는 주요 오염물질의 명칭, 배출방법, 배출농도와 총량, 기준을 초과한 배출상황 및 시설오염방지의 정비 상황 및 가동 상황을 있는 그대로 공개하고, 사회의 감독을 받아야 한다(제55조). 법에 따라 환경영향보고서를 작성하지 않은 건설 프로젝트에 대하여, 건설사업자는 그 작성에 있어서 영향을 받을 우려가 있는 대중에게 상황을 설명하고 충분한 의견을 구해야 한다. 건설 프로젝트의 환경영향평가문서의 심사에 책임이 있는 부서는 건설 프로젝트의 환경영향 보고서를 접수한 후, 국가비밀 및 기업비밀에 관련된 사항을 제외하고, 전문을 공개하여야 한다. 건설 프로젝트로 대중의 의견을 충분히 구하지 않은 것이 있는 경우에는 건설사업자에게 대중의 의견을 구하도록 명하여야 한다(제56조).

(2) 환경오염과 생태계 파괴에 대한 통보의 권리

국민, 법인 및 기타 조직은 어떠한 조직이나 개인도 그 조직 및 개인에게 환경을 오염시키거나, 생태계를 파괴하는 행위를 발견한 때에는 환경보호 주관부서 또는 기타

⁵⁹⁾ 각급 인민정부의 환경보호 주관부서와 기타 환경보호 감독관리 책임부서는 법에 따라 환경정보를 공개하고 대중의 참여절차를 정비하고, 국민, 법인 및 기타 조직이 환경보호에 참여하고 그것을 감독하기 위한 편의를 제공하여야 한다(제53조).

환경보호 감독관리 책임부서에 통보할 권리를 가진다. 또한 국민, 법인 및 기타 조직은 지방 각급의 인민정부 및 현급 이상의 지방 인민정부의 환경보호 주관부서와 기타 환경보호 감독관리 책임부서가 법에 따른 직무를 이행하지 않는 것을 발견한 때에는 이를 상급기관 또는 감찰기관에 통보할 권리를 가진다. 통보를 접수한 기관은 신고자에 대한 정보의 비밀을 준수하고, 신고자의 합법적인 권익을 보호하여야 한다(제57조).

(3) 환경공익소송의 제기

환경을 오염시키고 생태계를 파괴하고, 사회의 공공이익을 해치는 행위에 대하여 첫째 법에 따라 설구적시(設區的市: 행정구역의 일종)급 이상의 인민정부의 민생부문에 등록하고 있고, 둘째 연속해서 5년 이상 독점적으로 환경보호 공익활동에 종사하고, 불법기록이 없는 사회조직은 인민법원에 소송을 제기 할 수 있다. 소송을 제기한 경우 인민법원은 법에 따라 이를 수리하여야 하며, 소송을 제기한 사회조직은 당해 소송을 통하여 경제적 이익을 얻지 못한다(제58조).⁶⁰⁾

6. 법적 책임의 강화

(1) 과태료 부과 및 업무정지와 폐쇄명령 등

오염물질을 불법으로 배출한 기업 등이 과태료를 부과 받고 시정명령을 따르지 않는 경우에 일일 단위로 연속해서 처벌이 이루어지며, 그 과태료가 가산된다. 즉 기업, 사업체 기타 생산경영자가 오염물질을 불법으로 배출하여, 과태료를 부과 받고, 시정명령을 거부하거나 시정하지 않을 경우에, 법에 따라 처벌을 결정한 행정기관은 시정을 명한 날의 다음날부터 원래 처벌금액에 따라 1일 단위로 연속해서 처벌 할

⁶⁰⁾ 중국 내 환경 분야의 비정부기구(NGO) 등 300개의 단체 이상이 환경공익 소송을 제기할 자격을 갖추고 있는 것으로 전망된다. <http://jcesc-ceo.cocolog-nifty.com/blog/2015/02/post-8479.html>. 그리고 2012년 중국 민사소송법의 개정으로 제55조에 「환경을 오염시키는 것 또는 다수 소비자의 합법적인 권익을 침해하는 것 등 사회 공공의 이익을 해치는 행위에 대하여, 법률에서 정한 기관 및 관련 조직은 인민법원에 소송을 제기 할 수 있다」는 규정이 신설되었다. 이 규정은 환경보호법의 규정과 연계되는 것이다.

수 있다. 과태료의 처벌은 오염방지시설의 가동비용, 위법행위가 초래한 직접적인 손실 또는 불법소득 등의 요소에 따라 확정된 관계법의 규정에 따라 실시한다. 또한 지방자치단체가 제정한 법규에서는 환경보호의 실제적인 필요에 따라 1일 단위의 연속처벌의 대상이 되는 위법행위의 종류를 늘릴 수 있다(제59조).⁶¹⁾ 기업, 사업체 기타 생산경영자로서 오염물질 배출기준 또는 중점 오염물질 배출총량 규제지표를 초과하여, 오염물질을 배출한 것에 대하여는 현금 이상의 지방 인민정부의 환경보호 주관부서는 생산제한 또는 생산중지 등을 명할 수 있다. 정상이 무거운 경우에는 허가 권한이 있는 인민정부의 허가를 거쳐 업무정지 또는 폐쇄를 명할 수 있다(제60조).⁶²⁾

기업 및 책임당사자들(직접 책임자와 사용자)이 위법행위를 개선하지 않은 경우⁶³⁾ 공안기관에 의해 10일 이상 15일 이하의 구류에 처해지며, 정상이 가벼운 경우에는 5일 이상 10일 이하의 구류에 처해진다(제63조). 또한 환경영향평가기관, 환경모니터링기관 및 환경감시시설 및 오염방지시설의 관리 운영에 종사하는 기관 등은 환경관련 서비스 활동에 있어서 허위 또는 기망행위로 인해 환경오염 및 생태계 파괴에 대한 책임이 있는 경우 관계법의 규정에 따라 처벌되는 것은 물론, 환경오염 및 생태계 파괴를 초래한 기타 책임자와 연대하여 책임을 진다(제65조).

61) 그동안 중국의 환경관련 법률에 정해진 벌금액은 저액이었으며 제한이 있었다. 그러나 신환경보호법에서는 벌금액에 대한 제한이 없기 때문에 신속하게 시정명령을 따르지 않거나 개선하지 않으면 고액의 벌금이 부과 될 위험이 있다.

62) 구환경보호법(제35조-39조)에서도 정부의 책임을 명기하고는 있지만, 구체적인 책임내용에 대해서는 명문규정이 없거나 일부 규정이 명확하지 않고 추상적이어서 환경보호에 있어 그 실효성이 문제점으로 지적되었다. 그러나 신환경보호법 제6장에서는 그동안 위법행위에 대한 처벌이 경미했던 문제에 초점을 두어 엄중처벌의 기준을 마련함으로써, 그 구체적인 책임내용을 구체화하여 환경보호의 실효성을 강화하고자 한 것으로 보여 진다. 이상만, 앞의 논문, 366면.

63) (1) 건설 프로젝트에 관련하여 법에 따라 환경영향평가를 실시하지 않아 건설 중지명령을 따르지 않는 경우, (2) 법률의 규정에 위반하여 오염물질 배출허가증을 취득하지 않고 오염물질을 배출하고 배출정지 명령을 따르지 않는 경우, (3) 배수관, 흡수우물, 흡수 갭, 주입 또는 모니터링 데이터의 변조나 위조 또는 오염방지시설의 비정상 가동 등의 감독회피책에 의해 오염물질을 불법으로 배출한 경우, (4) 국가가 생산 및 사용을 명문으로 금지하고 있는 농약을 생산하거나 사용하여, 시정명령을 따르지 않는 경우 등이다. 이 중 하나의 행위가 있는 경우에 현금 이상의 지방 인민정부의 환경보호 주관부서 또는 기타 관계부서는 해당 안전을 공안기관에 이관하고, 구류를 받게 한다.

(2) 무과실책임주의와 연대책임

환경을 오염시키거나 생태계를 파괴하고 손해를 발생시킨 경우에는 「중화인민공화국 권리침해책임법」⁶⁴⁾의 관련규정에 따라 책임을 진다(제64조). 이에 대한 구체적인 내용으로는 동법 제64조에서 오염자의 무과실책임을 규정하고 있으며, 제66조에서는 오염행위와 손해발생의 인과관계 입증책임은 오염자에게 있다고 규정하고 있다. 제67조에서는 2인 이상의 오염자가 환경오염을 발생케 한 경우, 오염물질의 종류, 배출량 등의 요소에 의해 오염기여도에 따라 책임의 분담을 확정하도록 되어있다. 그리고 제68조는 제3자의 과실로 인하여 오염된 경우, 피해자는 오염자 또는 제3자에게 손해배상청구가 가능 하다고 되어있다.⁶⁵⁾

중국의 환경법에서 무과실책임을 처음으로 채용한 것은 1982년에 공포된 해양환경보호법 제42조 제43조이다. 즉 동법 제42조에 「해양오염에 의해 손해를 받은 조직 또는 개인은 오염에 의해 손해를 발생시킨 자에 대하여 손해배상을 청구할 권리를 가진다.」고 규정하고 있다. 그리고 제43조는 면책조항으로서 전행위, 불가항력의 자연재해, 제3자의 고의 또는 과실로 인한 해양오염 손해에 대하여는 책임을 지지 않는 것으로 규정되어 있다.⁶⁶⁾ 중국의 무과실책임주의는 일반적으로 환경오염에 대한 손해가 발생하면 행위자가 손해배상책임을 부담하여야 한다. 단 불가항력의 경우는 책임이 면제될 가능성이 있다는 것이다. 즉 불가항력의 경우에 반드시 책임이 면제되는 것은 아니고, 지체 없이 적절한 조치를 강구한 자에 한해서만 책임이 면제된다는 것이다. 따라서 이러한 면책조항이 부가되어 있기 때문에 상대적 무과실책임의 원칙이라고 할 수 있다.⁶⁷⁾

64) 이 법은 2009년 12월 26일 중화인민공화국 제11기 전국인민대표대회 상무위원회 제12차 회의에서 통과, 공포되었으며, 2010년 7월 1일부터 시행되었다. 동법에서 규정한 책임구성과 책임부담 방식은 대체로 과실책임주의와 과실추정주의(제6조), 법률상의 무과실책임(제7조), 연대책임의 부담(제8조-제14조) 등으로 되어 있다.

65) 중화인민공화국 권리침해 책임법에서 환경오염 책임에 대하여는 제65조-제68조에서 규정하고 있다. 즉 환경오염으로 인해 손해를 초래한 경우에는 오염자가 권리침해 책임을 부담해야 한다(제65조). 중국의 불법행위와 환경책임에 대하여는 張 挺, 中国の新たな不法行為法と環境責任, 立命館法学 2010년 4호(332호), 立命館大学法学部, 2010, 90면 이하 참조.

66) 1984년의 수질오염방지법 제41조, 1987년의 대기오염방지법 제36조 등은 구환경보호법과 같은 취지로 각각 무과실책임을 규정하고 있다.

67) 國際比較環境法 センタ 編, 앞의 책, 315-316면.

참고로 중국의 민법통칙에는 환경 불법행위의 규정이 있다. 민법통칙 제124조에는 “국가 환경보전, 오염방지 규정을 위반하여 환경을 오염하고 타인에게 손해를 준 경우에는 법에 따라 민사책임을 져야한다”고 규정하고 있다. 이에 따르면 환경 불법행위에 대해 중국 민법은 처음부터 무과실책임을 채용하고 있었던 것이다.⁶⁸⁾ 기타 수질오염 방지법, 대기오염방지법⁶⁹⁾ 등의 환경보호에 관한 단행법에서도 거의 같은 내용이 규정되어있다. 그리고 소송법의 측면에서는 1992년 사법해석에서 처음으로 환경오염 손해배상소송의 입증책임 문제가 언급되었다. 또한 2001년 최고 인민법원재판소의 “민사소송증거에 관한 약간의 규정”에서도 이 점을 분명히 하고 있다.⁷⁰⁾

최근 중국 정부는 분야별 환경목표를 강화하고 오염물질 배출업체를 퇴출시키는 등 강력한 조치를 전개하고 있으며, 환경목표의 강화기조로 중앙정부 이상으로 규제를 강화하고 있는 지방정부도 출현하고 있다. 기업의 입장에서 이러한 중국의 환경규제 강화는 설비투자비용이나 오염배출 비용부담의 증가로 이어져, 상당한 경영 위험요소로 작용하고 있다. 특히 우려스러운 점은 신환경보호법의 시행으로 이러한 환경규제 강화의 기조가 앞으로도 지속될 것이라는 점이다.⁷¹⁾

7. 검토

이상과 같이 신환경보호법의 주요한 내용의 의미를 검토해 보면 대략 3가지로 요약할 수가 있다. 첫째, 새로운 제도의 도입이다. 즉 경제발전과 환경보호를 조화시킴과 동시에 환경우선의 원칙을 표명하면서 환경보호를 국가의 기본정책으로 선언한 것이 중요한 점이다. 또한 환경보호를 위한 엄격한 법의 집행을 위하여 감독기관의 단속 권한을 명확히 하였고, 오염시설 등의 폐쇄 및 압류조치와 환경관련법 위반 업체에 대한 생산 정지명령 등을 부과하는 등의 감독 권한을 강화하였다. 그리고

68) 1989년의 구환경보호법은 제41조에서 “환경을 오염시킨 자는 위험을 배제할 책임이 있다. 직접적인 피해자에게 배상해야한다”고 규정하여 금지 및 손해배상을 규정하고 있다. 동시에 환경보호법에서는 소멸시효가 일반 불법행위의 2년과는 달리 3년으로 되어 있다.

69) 예컨대 현행의 대기오염방지법 제62조에서는 「대기를 오염시킨 자는 위험을 배제할 책임이 있다. 또한 직접적인 피해자에게 배상하여야 한다.»고 규정하고 있다.

70) 張 挺, 앞의 논문, 91면.

71) <http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=3&no=2934>(검색일, 2015.8.10).

지역 간의 오염방지대책의 광역연계제도, 생태보호보상제도, 환경정보의 공개와 시민 참여제도, 환경오염책임보험제도 등을 새로이 도입하였다. 이러한 제도의 도입으로 인하여 중국의 환경법은 한층 발전된 면모를 갖추게 되었다는 것이다. 둘째, 기존의 제도와 조치를 보완한 것이다. 예컨대 환경기준의 설정에 엄격한 과학적 방법의 향상과 지방의 환경오염에 대한 지방정부의 책임범위를 확대하였으며, 환경영향평가제도와 삼동시 제도의 적용을 강화하였다는 것이다. 특히 환경영향평가의 사전의무의 실시는 환경보전에 대한 예방적 조치를 강화한 것이다. 셋째, 환경오염과 환경훼손에 대한 새로운 법적 책임을 명문화 하였다. 즉 위반기간에 따라 일 단위의 벌금을 가산하는 것과 환경기준과 절차를 위반한 사업자에게 작업 중지명령 및 원상회복을 명할 수가 있다. 또한 각종의 행정규제나 처분을 내리게 함으로써 환경보호를 위한 효율적인 환경행정을 이룰 수 있게 하였다.⁷²⁾

주목할 점은 오염원인자의 책임에 입각하여 환경오염의 책임자와 그와 관련한 단체나 기관들에게 연대책임을 부담케 하여 책임당사자의 범위를 확대한 것이다.⁷³⁾ 한편 신환경보호법 시행상의 소송법적 문제점으로는 중국의 각 지역의 환경법정의 설치가 불균형하다는 것이다. 일부 지역에서는 환경소송을 담당할 법정이 전혀 없는 곳도 있다. 또한 환경소송에서 독자적인 소송절차가 확립되어 있어도 기존의 관할과 소송구분은 변함이 없다는 것이다. 그리고 환경오염손해에 대한 입증은 법원의 직권주의에 의한 조사가 중심이며, 최근에는 환경공익소송과 생태회복청구소송이 증가하고 있기 때문에 비용의 관리 및 감독 관리의 책임소재 문제와 사법과 행정의 역할 분담의 문제 등이 있다.⁷⁴⁾

요컨대 중국은 그동안 경제발전 우선정책에 따라 환경오염 문제를 등한시 한 것이 사실이다. 그 결과로 현재까지 심각한 환경문제에 직면해 있다. 이에 엄격한 신환경보호법의 개정으로 강력한 처벌기준과 정부의 권한을 구체화하는 등, 환경보호를 위한

72) http://www.spc.jst.go.jp/event/crc_study/downloads/study82.pdf, 10면 참조.

73) 참고로 환경오염의 책임당사자의 범위는 오염유발자, 현재의 오염시설의 소유자·운영자, 오염물질을 처분한 당시의 소유자·운영자, 오염관리대상 시설의 양수인 및 승계인 또는 인수인(경락인)이며, 넓게는 오염물질의 수송자도 포함될 수 있다. 또한 특수한 책임당사자로서 당해 오염시설에 용자를 해서 담보권을 취득한 대주 및 금융기관, 오염시설 소유자 등의 모회사·주주, 경영자·임원·종업원, 승계인, 지방자치단체 등도 책임을 지는 경우도 있음을 유의하여야 한다.

74) http://www.spc.jst.go.jp/event/crc_study/downloads/study82.pdf, 25면.

노력을 가속화하고 있는 중이다.

IV. 결어

이상에서 살펴본 중국의 신환경보호법은 역사상 가장 엄격한 환경법으로 평가되고 있다. 동법은 환경보전에 대한 종합적인 기본법의 성격을 가진다. 즉 정책법의 성격을 가짐으로써 개별적 환경대책 입법의 기본내용에 관하여는 물론이거니와 환경에 관련된 각종의 정책에 대해서도 구속력을 가지는 것으로 보여 진다. 또한 개별적으로 환경보호조치를 직접 적용할 수 있는 규제법의 성격도 가지고 있다. 중국은 환경보호법의 개정에 이어, 대기오염방지법과 수질오염방지법의 개정, 토양오염방지법의 제정 등도 예정되어 있다. 또한 환경을 둘러싼 민사사건을 전문으로 취급하는 「환경자원 심판정」의 최고인민법원에의 설치⁷⁵⁾, 오염물질 배출권거래제도의 도입을 비롯하여, 환경보호법 개정에 관련된 국내의 각종 제도의 정비도 가속화하여 왔다. 비록 미소입자상물질(PM2.5)에 의한 심각한 대기오염 등 환경오염 문제에 대한 과제가 산적해 있지만, 중국 정부의 환경문제에 대한 대처는 확실히 새로운 단계로 진행되고 있다는 사실이다.⁷⁶⁾

신환경보호법은 환경오염 대한 행정적 조치와 책임규정 등에 있어서는 구환경보호법보다 진일보한 면들이 있으나, 환경오염의 책임에 대하여는 다른 법에 위임하고 있다. 즉 중국의 권리침해 책임법의 관련규정에 따라 환경오염에 대한 책임을 지게 된다. 전술한 바와 같이 환경오염피해에 대한 무과실책임주의는 우리나라의 환경정책 기본법 제44조⁷⁷⁾에서 규정하고 있는 내용과 유사한 것으로 보인다.⁷⁸⁾ 또한 공동불법행위에 의한 환경오염의 책임에 있어서도 연대책임을 지는 것도 유사하다고 할 것이

75) 中华人民共和国最高人民法院(http://www.court.gov.cn/?keep_online=true).

76) 岡村 志嘉子, 앞의 논문, 143-144면

77) 제44조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임) ① 환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다. ② 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 둘 이상인 경우에 어느 원인자에 의하여 제1항에 따른 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 원인자가 연대하여 배상하여야 한다.

78) 중국의 신환경보호법상의 환경오염 책임 규정들은 일본과 우리나라의 법을 많이 수용하여 제정한 것으로 보인다.

나, 오염기여도에 따라 책임의 분담을 확정하도록 한 분할책임⁷⁹⁾을 인정하고 있는 것이 특이하다. 한편 환경오염으로 국민 건강 등 생활의 질 향상에 큰 어려움을 겪고 있는 중국은 환경 정화를 위해 많은 예산을 투자할 것으로 예상되어 진다. 신환경보호법이 시행됨에 따라 기업의 환경보호 설비교체가 가속화될 전망이며, 이에 따라 폐수 처리설비, 정화장비 등 관련 설비수요가 급증할 것으로 전망된다.⁸⁰⁾

이에 우리나라 기업들은 중국 내 사업장의 신환경보호법의 내용에 대한 준수사항들을 점검하고, 구체적인 조항들을 면밀히 검토하여 기업의 환경보호업무에 각별한 주의를 기울여야 한다. 또한 환경보호에 대한 구체적인 정책 및 시행에 대하여 지속적인 모니터링이 필요하며, 중국의 환경관련 규제의 강화는 우리나라 기업들에게 리스크임과 동시에 기회이며, 신환경보호법의 시행으로 인하여 중국 환경보호산업은 비약적으로 발전할 가능성이 있다.⁸¹⁾

또한 중국은 이미 2012년부터 환경보호를 점차 강화하고 있으며, 오염물질의 불법 폐기 기업을 적발하고 처벌을 강화하고 있다. 이에 중국에 진출한 외국기업, 특히 제조업의 경우 환경보호 기준이 엄격해짐에 따라 관련비용이 증가하고, 인건비의 급격한 상승에 따라 생산비용이 증가하자 베트남 등 동남아시아로 공장을 이전하는 추세가 두드러지고 있다는 것 등에 시사점이 있는 것으로 보인다.⁸²⁾

요컨대 신환경보호법의 원칙과 방향성에 대하여는 향후 하위법령 및 지방법령 등으로 구체화될 것이다.⁸³⁾ 따라서 현재 중국에 진출한 우리나라의 기업들은 이러한 하위법령 및 지방법령의 책정상황 등의 정보를 정확히 인식하고 대응하여야 한다. 또한

79) 실질적으로는 오염물질의 종류와 배출량 등에 의한 오염기여도에 따라 책임을 분담하는 것은 그 입증이 용이하지가 않다.

80) http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=5021702&ARTICLE_SE=20302(검색일, 2015.7.10, 자료원: 九正建材网, 中国新闻网, 北京青年报, KOTRA 다렌 무역관).

81) http://wwweishuborkr/industryinfo/lawPolicy_view.asp?idx=60378(해의환경통합정보시스템, 검색일 2015, 3, 8) ; http://www.yulchon.com/mail/201405/china/yulchon_china_newsletter_20140512.pdf, 3면.

82) 우리나라의 중국 진출 기업들은 중국의 환경규제가 강화되고 있다는 점을 명시하고, 환경법규와 기본원칙을 준수해야 한다는 인식이 무엇보다 중요하다. 이에 대하여는 장현숙, 김영진, 중국의 환경규제 강화와 우리 기업의 대응, 「TRADE FOCUS」, Vol. 13 No.1, 한국무역협회 국제무역연구원, 2014, 12 참고.

83) <http://jcesc-ceo.cocolog-nifty.com/blog/2015/02/post-8479.html> 참조.

환경영향평가의 실시, 오염물질 배출기준의 준수, 오염시설과 폐기물 등의 철저한 관리, 환경오염책임보험의 가입 등에 철저히 하여야 한다. 특히 실무상에서 기업은 환경측정 데이터의 보고의무를 지는데, 이때 환경측정 데이터의 변조 및 허위기재 등에 유의하여야 한다.

논문투고일 : 2015. 10. 15. 심사일 : 2015. 11. 5. 게재확정일 : 2015. 11. 30.

참고문헌

- 강효백, “한중 환경기본법 비교 -중국의 「환경보호법」을 중심으로-”, 「중앙법학」, 제11권 제2호, 중앙법학회, 2009.
- 김은환, “중국 환경법상 행정제재수단에 관한 연구 : 한국 법제도와와의 비교를 중심”, 부산대학교 대학원 박사학위논문, 2011.
- 김주영, “최근 중국의 환경규제 조치와 우리 기업의 대응”, 한국수출입은행 해외경제연구소, 2007.
- 김하록, “중국 환경보호법의 역사적인 전개와 환경보호법의 기본내용”, 「환경법연구」, 제24권 제2호, 한국환경법학회, 2002.
- 노용희, “중국환경법제의 개관”, 「환경논총」 제29권, 서울대학교, 1991.
- 박영준, “환경오염배상책임보험에 관한 법적 고찰”, 「환경법연구」, 제32권 3호, 한국환경법학회, 2010.
- 윤성해, 허완, “중국 탄소배출권거래 제도에 관한 연구”, 「법과 정책」, 제17집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2011. 2.
- 이상만, “중국의 환경오염 실태와 환경법체계에 대한 고찰”, 「법과 정책」, 제20집 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014. 8.
- 이재원, 선길균, “중국의 환경오염 책임보험의 개발전략에 관한 고찰”, 「무역보험연구」, 제12권 제2호, 한국무역보험학회, 2011. 6.
- 장현숙, 김영진, “중국의 환경규제 강화와 우리 기업의 대응”, 「TRADE FOCUS」, Vol. 13 No.1, 한국무역협회 국제무역연구원, 2014. 12.
- 한만주, “환경오염 배상책임보험제도”, 「강원법학」, 제36권, 강원대학교 비교법학연구소, 2012.
- 広瀬 正之, “中国の環境保護・省エネルギー産業の動向”, 「Clair Report」 No. 382, (財)自治体国際化協会 北京事務所, 2013. 4.
- 李, 香丹, “中国の環境法制度の展開と問題点に関する一考察 : 環境保護法を中心に”, 現代社会文化研究 No. 58, 新潟大学大学院 現代社会文化研究科, 2014. 3.
- 張 挺, “中国の新たな不法行為法と環境責任”, 「立命館法学」, 2010년 4호(332호), 立命館大学法学部, 2010.

陳明劍, 『環境法總論』, 中国时代经济出版社, 2003.

岡村 志嘉子, “中国の環境保護法改正”, 「外国の立法」, 262호, 日本国立国会図書館
調査及び立法考査局, 2014. 12.

國際比較環境法 센터 編, 『世界の環境法』, 國際比較環境法 센터, 1996.

http://www.spc.jst.go.jp/event/crc_study/downloads/study82.pdf.

http://www.env.go.jp/earth/coop/oemjc/china/e/china_e_1.pdf.

<https://www.env.go.jp/air/tech/ine/asia/china/files/pollution/pollution.pdf>.

http://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07001840/07001840.pdf.

http://www.yulchon.com/mail/201405/china/yulchon_china_newsletter_20140512.pdf.

http://chn.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=15056&seqno=1123622&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du.

<http://www.greenpeace.org/korea/news/blog/blog/51822>.

<http://www.epochtimes.co.kr/2014/08/%EC%A7%80%EA%B5%AC%EC%B4%8C-%EC%9E%AC%EC%95%99-%EB%90%9C-%E4%B8%AD-%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%98%A4%EC%97%BC>.

<http://www.thinkpool.com/bbs/pdsRead.jsp?number=810527>.

http://news.xinhuanet.com/book/2009-09/17/content_12068056_1.htm.

<http://jcesc-ceo.cocolog-nifty.com/blog/2015/02/post-8479.html>.

<http://kccn.konan-u.ac.jp/keizai/china/11/frame.html>.

<http://www.waterjournal.co.kr/news/articleView.html?idxno=14169>.

http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002693452.

http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm.

中华人民共和国环境保护部(<http://kjs.mep.gov.cn/hjbhbz/index.htm>).

<http://www.epochtimes.co.kr/2014/08/%EC%A7%80%EA%B5%AC%EC%B4%8C-%EC%9E%AC%EC%95%99-%EB%90%9C-%E4%B8%AD-%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%98%A4%EC%97%BC>.

http://www.eishuborkr/industryinfo/lawPolicy_view.asp?idx=60378.

<http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=3&no=2934>.

<http://j.people.com.cn/94475/8609830.html>.

[Abstract]**A Study on the Chinese Environmental Protection Law**

Cho, Eun-Rae

(Associate Professor, Busan University of Foreign Studies)

On April 24, 2014, China revised its Environmental Protection Law(EPL). The amended Law, adopted at the 8th Meeting of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress of the People's Republic of China on April 24, 2014, is hereby promulgated and shall enter into force on January 1, 2015. Chinese legislators have passed the first amendments to the country's environmental protection law in 25 years after enactment of the original 1989 Environmental Protection Law, promising greater powers for environmental authorities and harsher punishments for polluters. And the government's environmental agencies will be allowed to enforce strict penalties and seize property of illegal polluters.

Compared to the original 47 articles in six chapters, the 2014 EPL has significantly grown in size, now consisting of 70 articles in seven chapters. This Law is formulated for the purpose of protecting and improving environment, preventing and controlling pollution and other public hazards, safeguarding public health, promoting ecological civilization improvement and facilitating sustainable economic and social sustainable development. Along with population control, as represented by the one-child policy, China has made environmental protection one of its state policies and shows a determination to take positive action on environmental conservation. And the polluter should be responsible for treating pollution, developers should be required to protect the environment, and those who cause pollution should be penalized.

In addition to the Environmental Protection Law, the People's Republic of China will also revise other major pieces of environmental legislation, including the Air Pollution Prevention Law, Water Pollution Prevention Law and Soil Pollution Prevention Law.

The important contents of this law are as follows. The protection of environment is a basic national policy for China. The competent department of

environmental protection administration under the State Council shall establish national standards for environment quality. The State shall establish and improve the environmental monitoring system. Compilation of draft development plans and construction of projects with environmental impacts shall be subject to environmental impact assessment in accordance with the law. Development plans without environmental impact assessment developed in accordance with the law are prohibited to be implemented. Construction projects without environmental impact assessment developed in accordance with the law shall not commence to construct. The State shall establish and improve ecological protection compensation mechanism. The State shall promote clean production and resources recycling. Citizens, legal persons and other organizations shall have the right to obtain environmental information, participate and supervise the activities of environment protection in accordance with the law.

And Where an enterprise, public institution or other producer or business operator is fined due to illegal discharge of pollutants, and is ordered to make correction, if the said entity refuses to make correction, the administrative organ that makes the punishment decision pursuant to the law may impose the fine thereon consecutively on a daily basis according to the original amount of the fine, starting from the second day of the date of ordered correction. Those who cause damages due to environmental pollution and ecological destruction shall bear tort liability in accordance with provisions of Tort Liability Law of the People's Republic of China. In short, Companies will need to be more careful compliance with environmental laws and regulations of China.

주 제 어: 중국환경보호법, 상동시제도, 생태 레드라인, 중국 환경오염, 중국 환경정책, 환경 불법행위

Key Words: Chinese Environmental Protection Law, Ecology red line, China environmental pollution, China environmental policy, environmental tort