

해외환경통합정보망(EISHUB) 2020년도 환경규제대응보고서

# 규제대응보고서

중국의 대기 환경 법제 및 정책 동향



# 중국의 대기 환경 법제 및 정책 동향

경북대학교 법학연구원 연구원/법학박사

## 1. 중국의 대기 환경규제 현황

### 1.1 최근 중국 대기 환경규제 강화 배경

환경문제는 한 국가의 문제를 넘어 인류가 해결해야 할 가장 시급하고 중요한 문제가 되었으며 특히, 미세먼지로 인한 대기오염 문제와 기후변화는 삶의 불편을 넘어 생명을 위협하는 문제로까지 인식되고 있다. 2019년 세계보건기구(WHO)는 세계인의 건강을 해치는 '10가지 위협' 중 첫 번째로 대기오염과 기후변화를 꼽았다. WHO에 따르면 미세먼지, 오존 등 대기오염 물질 때문에 일찍 사망하는 사람이 해마다 700만 명에 달한다고 한다.<sup>1)</sup> 그리하여 주요 선진국들은 일찍이 이에 대한 심각성을 인식하고 환경기준을 강화하여 종합적인 대기오염 관리를 추진하고 있으며 국제적으로는 2015년 12월 파리협정<sup>2)</sup>이 채택되어 新기후변화체제를 이끌어 갈 근간을 마련하였다. 국내·외 환경정책의 방향은 '안전과 건강' 중심으로 진행 중이며 新기후체제의 등장은 '저탄소 사회'로의 변화에 중요한 기점이 될 것이다.

중국은 지난 30여 년간 연 9.8%의 높은 경제성장률을 보이며 세계 경제의 핵심으로 자리잡았으며 명실상부한 G2 국으로 우뚝 섰다. 그러나 이러한 경제 고도성장의 이면에는 환경파괴, 자원남용, 과잉생산이라는 병폐가 나타났으며 더욱이 세계적인 생태환경보호 의식 강화로 인하여 중국에서도 환경규제의 필요성이 대두되었다. 특히 국제사회는 그동안 중국의 무관심으로 인한 심각한 환경문제로 인하여 중국을 환경오염대국이자 대기오염 및 고체폐기물 최대 배출 국가로 인식하고 있다. 2020년 국가별 환경성 파괴지수(Environmental Performance Index, EPI)<sup>3)</sup>에서 중국은 총 180개국 중 120위를 기록하였고 우리나라는 28위를 차지했다.<sup>4)</sup>

상술한 요인으로 인하여 중국 정부는 국제오염 배출국이라는 오명을 벗기 위해 최근 들어 환경보호를 위한 국제적인 움직임에 적극 동참하고 환경규제를 강화하고 있다.

1) [https://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/01/16/2019011600371.html](https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/16/2019011600371.html) (검색일: 2020.11.15.)

2) 파리협정(Paris Agreement)은 2020년 만료되는 '교토의정서'를 대체할 신(新) 기후체제로서 195개 선진국과 개발도상국 모두가 온실가스 감축에 동참하기로 한 최초의 세계적 기후 합의이다. 파리협정은 국제사회 공동의 장기 목표로 "산업화 이전 대비 지구 기온의 상승폭(2100년 기준)을 섭씨 2도보다 훨씬 낮게(well below 2°C) 유지하고, 더 나아가 온도 상승을 1.5°C 이하로 제한하기 위한 노력(strive)을 추구한다"라고 합의했다. 특히, 파리협정은 선진국의 선도적 역할을 강조하는 가운데, 전 세계 국가의 실질적 참여를 이끌어냈다는데 큰 의미가 있다. 31쪽 분량의 최종 협정문에는 장기 목표, 감축, 이행 점검, 재원 등의 내용이 담겼다.

3) 환경성과지수(Environmental Performance Index)는 세계경제포럼(World Economy Forum)이 환경보건과 생태건전성에 관련된 각국의 정책과 성과를 종합적으로 평가하는 지수로 환경보건/대기오염/수질과 수량/생물다양성/삼림보전/농업/기후변화등 10개 범주, 22개 지표로 구성되어 있으며 2001년부터 미국 예일대학 및 컬럼비아대학 환경연구소와 공동으로 1~3년 간격으로 발표해 오고 있다. EPI는 각국이 환경정책 목표를 정하는 데 도움을 주기 위해, 또 유엔의 지속가능발전 목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 달성하도록 유도하며 환경과 생태계의 건강성 등 각국의 지속가능성 수준을 비교·평가하고 있다.

4) <https://news.joins.com/article/23798327> (검색일: 2020.11.17.)

## 규제대응보고서

### 1.2 최근 중국의 대기 환경 현황

최근 중국에서 ‘환경오염방지 공견전(攻坚战)’으로 불리는 강력한 환경보호 정책 추진을 통해 대기 및 수질, 해양 등의 환경상태는 2017년부터 2019년까지 3년간 지속적으로 개선되는 추이를 보인 것으로 평가되고 있다. 중국 생태환경부(生态环境部)에서는 매년 ‘중국 생태환경 상황 공보(中国生态环境状况公报)’를 통해 337개 도시의 환경상태를 발표하고 있다. 337개 도시 가운데 PM2.5, PM10, O3, SO2, NO2, CO로 구성된 6개의 대기오염 물질의 연평균 농도 모두가 대기질 기준에 도달한 도시의 개수는 2017년의 99개 도시에서 2018년은 121개 도시, 2019년에는 157개 도시로 매년 증가하는 변화 추이를 나타내었다.<sup>5)</sup>

중국에서는 2020년 상반기에 코로나 19의 영향으로 대기질에 직접적으로 영향을 미치는 에너지 사용량이 감소한 것으로 나타났다. 중국의 국가에너지국(国家能源局)에서 매월 정기적으로 발표하는 “전국 공업전력 통계수치(全国电力工业统计数据)”의 전력사용량 통계자료에 따르면, 중국 정부의 이동 및 사회 경제활동 제한, 봉쇄, 출입금지 등의 강력한 통제조치 등의 영향으로 2020년 1월부터 6월까지 상반기에 중국의 전력사용량은 3조 3,547억kWh로 2019년 같은 기간의 3조 3,980억kWh에 비해 1.3%인 433억kWh가 감소하였다. 중국 생태환경부가 발표한 “상반기 전국지표수와 환경질량상황(上半年全国地表水和环境空气质量状况)”에 따르면, 중국 337개 도시에서 PM2.5, PM10, O3, SO2, NO2, CO의 2020년 상반기(1~6월) 평균농도는 36 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 59 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 141 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 23 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 1.3 $\text{mg}/\text{m}^3$ 로 나타났으며, 2019년의 같은 기간과 비교하여 각각 -10%, -14.5%, -1.4%, -16.7%, -14.8%, -13.3%가 줄어들어 6개 대기오염물질의 평균농도가 모두 감소하였다.<sup>6)</sup>

〈표 1〉 2020년 1~6월 168개 중점도시 대기질 상위 10위/하위 10위

순위	도시명	순위	도시명
1	하이커우(海口)	1	스자좡(石家莊)
2	라사(拉薩)	2	안양(安陽)
3	주하이(珠海)	3	타이위안(太原)
4	선전(深圳)	4	린펀(臨汾)
5	후이저우(惠州)	5	탕산(唐山)
6	샤먼(廈門)	6	싱타이(邢臺)
7	중산(中山)	7	빠오투우(包头)
8	리수이(麗水)	8	한단(邯鄲)
9	황산(黃山)	9	자오쥘(焦作)
10	저우산(舟山)	10	진청(晉城)

출처: 中华人民共和国生态环境部 ‘상반기 전국지표수와 환경질량상황’을 바탕으로 필자 재정리

5) 추장민, “중국의 환경상태 변화 추이 및 주요 환경정책 동향”, 한중Zine INChinaBrief Vol.386 2020.08.31., 1면.

6) 추장민, 앞의 글, 8면.

그러나 올해 11월 15일 중국 베이징을 비롯하여 북부 도시 54곳에 심각한 수준의 대기오염으로 인한 경보가 내려졌다. 코로나 19사태로 한동안 잠잠하던 공장 가동이 재개되었고 생산량이 작년 동기 대비 증가하였을 뿐만 아니라 중국에서 겨울 난방이 시작된 것을 그 요인으로 보고 있다.

## 2. 중국의 대기환경 정책 동향

### 2.1 중국의 시기별 환경정책 방향

중국은 환경보호를 위해 친환경산업 육성과 환경규제라는 투트랙 정책을 추진하고 있다. 중국은 ‘9.5 계획’ 기간에 환경보호 개념을 제시하였고 그 이후부터 ‘13.5 계획’에 이르기까지 환경보호 정책 수립과 시행에 지속적인 노력을 기울이고 있다. ‘12.5 계획’에서는 에너지 절약과 환경보호, 바이오산업, 신에너지, 신소재 산업, 차세대 정보기술산업, 첨단장비제조, 신에너지 자동차산업 등의 7대 신흥전략산업을 중점 육성산업으로 지정하였고 ‘13.5계획’에서도 생태환경의 총체적인 개선 방안을 국정 목표로 삼았다. 특히, ‘13.5 계획’에서는 5대 발전이념으로 친환경 부문을 강조하였다. 즉 친환경 저탄소 순환발전 시스템의 구축을 위해 중국은 신에너지 산업을 확대하고 에너지 절약에 중점을 두는 발전을 추진한다는 계획이다.<sup>7)</sup>

〈표 2〉 중국의 경제발전 시기별 환경정책 방향

시기	9.5계획 (1996~2000)	10.5계획 (2001~2005)	11.5계획 (2006~2010)	12.5계획 (2011~2015)	13.5계획 (2016~2020)
핵심개념	지속가능한 성장	녹색산업 발전	녹색산업 발전	친환경 사회	생태문명 건설
정책방향	환경보호 개념 제시	환경보호 초기 모델	에너지 개혁	기후변화대응 온실가스 감축 목표 제시	강제적 감축, 친환경 인프라

출처: KOTRA(2017) 중국 환경 규제 강화와 대응방안

### 2.2 2020년 중국 환경 정책의 주요 내용

지난 2020년 5월 22일 개최된 중국의 전국인민대표대회에서 발표한 ‘2020년 정부업무보고(2020年政府工作报告)’에는 중국의 환경정책의 방향과 목표 그리고 중요 정책 및 세부 대응책이 포함되어 있다. 주요 내용은 아래 표와 같다.

〈표 3〉 2020년 중국정부업무보고의 환경정책 관련 주요 내용

구분	내용
정책방향	‘3대 공건전(三大攻坚战)’의 한 축인 환경오염방지 정책의 흔들림 없는 추진
업무목표	‘푸른 하늘, 맑은 물, 깨끗한 토양 보위전(蓝天, 碧水, 净土保卫战)’의 수행으로 ‘환경오염방지 공건전(污染防治攻坚战)’의 단계적 목표 실현
주요정책	생태환경 개선대책 효과 제고, 에너지 안보 확보

7) 김윤희, 정복영, 정도숙, “환경 규제 강화와 대응방안”, KOTRA, 2017, 5면.

세부대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생태환경 개선대책 효과 제고               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법규와 과학을 기반으로 한 맞춤형 오염개선대책 강화</li> <li>- 중점지역의 대기오염방지 공견전 강화</li> <li>- 오·폐수 및 폐기물 처리시설 건설 확대</li> <li>- 유해·위험 화학물질 생산 기업의 이전·개조 가속화</li> <li>- 에너지 절약·환경보호 산업의 육성발전</li> <li>- 야생동물 불법 도축 및 교역 행위 엄격 금지</li> <li>- 주요 생태시스템 보호 및 복원 대규모 프로젝트 실시를 통한 생태문명 건설 촉진</li> </ul> </li> <li>• 에너지 안보 확보               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 석탄 청정화 및 고효율 이용 촉진</li> <li>- 재생에너지 발전</li> <li>- 석유·천연가스·전력 생산 및 공급 시스템 개선</li> <li>- 에너지 비축능력 제고</li> </ul> </li> <li>• 연계 대책               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 빈곤퇴치 정책과 연계, 농촌지역 음용수 안전 및 주민 생활환경개선 지원</li> </ul> </li> </ul>
------	--

출처: 중국의 환경상태 변화 추이 및 주요 환경정책 동향(2020)

## 2.3 중국의 대기 환경 관련 주요 정책

### 2.3.1 국가기후변화대응규획, 2014-2020년(国家应对气候变化规划, 2014-2020年)

중국의 경제발전계획인 ‘5개년 규획’과는 별도로 중국 정부는 2014년 9월 9일 기후변화 대응에 초점을 맞춘 ‘국가기후변화대응규획, 2014-2020년(国家应对气候变化规划, 2014-2020年)’을 발표하였다. 본 계획은 관계부처와의 협의를 거쳐 ‘국가발전개혁위원회(国家发展和改革委员会)’에 의해 제정된 것으로서 2014년부터 2020년까지 분야별로 기후변화 대응방안과 중국이 필요한 자본 및 기술의 도입, 기후변화에 따른 국제협력의 필요성에 관하여 정리하였다. 관련 내용을 살펴보면, 세계적인 기후변화 대응 추세를 서술하고, 중국의 기후변화대응 지도사상과 원칙, 그리고 2014년부터 2020년까지의 분야별 기후변화에 대한 대응방안과 국제협력방안, 필요한 자본과 기술도입에 관한 내용 및 이를 위한 목표와 목표달성을 위한 영역별 정책방향, 지원조치 등을 종합적으로 담고 있다.<sup>8)</sup>

규획에서는 기후변화 대응과 환경개선을 위해 필요하다고 여겨지는 산업의 발전을 추진하기로 하였으며, 더욱이 전기자동차 및 하이브리드 자동차를 포함한 新에너지 자동차는 2015년 3월 중국 공업신식화부가 발표한 ‘중국 제조 2025(中国制造2025)’의 10대 중점분야에 포함되어 중국 환경 보호·개선과 내수 발전을 동시에 이룰 수 있는 산업으로 육성하고 있다. 그리고 생물 다양성 보호와 자원이용기술이 중심이 되는 기후변화 적응 중점 발전기술 개발추진에 관한 내용도 포함하고 있다. 이 밖에 지역의 특성에 맞는 현실적인 오염배출량 감소계획을 실행하고, 저탄소 산업의 육성을 통한 新산업건설 추진에 관한 내용을 포함하고 있다.<sup>9)</sup>

### 2.3.2 푸른 하늘을 위한 3개년 행동계획(打赢蓝天保卫战三年行动计划)

2018년 6월 27일 국무원은 대기질의 개선을 가속화하고 푸른 하늘을 지키기 위해 ‘푸른하늘

8) 「国家应对气候变化规划 (2014-2020年)」

9) 조정원, “중국의 기후변화 정책과 거버넌스: 시진핑(习近平)의 제5세대 지도부를 중심으로”, 2017 한국 국제정치학회 춘계학술회의록, 6면.

을 위한 3개년 행동계획에 관한 통지(国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知, 国发[2018]22号)’를 발표하였다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 3년 동안 주요 대기오염물질의 배출 총량을 대폭 줄이고 온실가스 배출 감량에 협력하여 초미세먼지의 농도를 낮춘다. 중오염 일수를 줄이고, 대기질을 명확히 개선하여 국민이 푸른 하늘을 만끽하는 행복을 누릴 수 있도록 한다. 2020년까지 이산화황과 질소산화물 배출 총량을 2015년에 비해 각각 15% 이상 감축한다. 초미세먼지 기준에 미달하는 도시의 초미세먼지 농도를 2015년에 비해 18% 이상 감축하고, 중도 이상 오염 일수의 비율을 2015년에 비해 25% 감축한다. 아울러 산업 구조의 최적화와 산업의 녹색 발전을 추진하고 에너지 구조조정을 통한 청정 저탄소 고효율 에너지 체계를 구축하는 등의 오염 물질 배출 감축을 추진한다. 뿐만 아니라 환경 단속을 강화하고 분야별 명확한 책임 확인 및 사회의 광범위한 참여를 유도한다.<sup>10)</sup>

### 2.3.3 중앙정부 및 베이징시 대기오염 관리 대책

중국 정부가 3년 기한으로 실시하고 있는 ‘푸른 하늘 보위전 완승 3년 행동계획(打赢蓝天保卫战三年行动计划)’의 마지막 해인 2020년에 중국 정부는 대기오염관리를 위한 주요 대책으로 대기오염 관리지역의 확대, VOCs 배출저감 및 오존대응대책 강화, 중오염 날씨에 대한 지역 간 통합관리 강화 등을 실시하고 있다. 이와 관련하여 베이징시는 2020년 2월 3일에 ‘베이징시 푸른 하늘 보위전 완승 2020년 행동계획(北京市打赢蓝天保卫战2020年行动计划)’을 발표하여 시행하고 있다. 행동계획은 올해 달성해야 할 대기질 목표를 포함하여 주요 8대 대책과 36개의 세부 중점업무로 구성되어 있다.

베이징시는 전 시(市)가 최선을 다하여 대기질을 개선하고 미세먼지 농도를 지속적으로 줄여나간다는 목표를 세웠다. 그리고 중점업무에는 완성 시기, 담당 부문 및 책임 부서 그리고 관련 부서가 명확히 지정되어있으며, 일반제조업과 오염기업, 퇴출 기업 수 등 각 구별로 중점업무의 정량적 달성목표를 정해서 관리하고 있다.<sup>11)</sup>

### 2.3.4 휘발성유기화합물(VOCs)저감대책(2020年挥发性有机物治理攻坚方案)

2020년 6월 23일 생태환경부는 대기오염 저감을 위해 ‘2020년 휘발성유기화합물 저감방안(2020年挥发性有机物治理攻坚方案)’을 발표하였다. 휘발성 유기화합물 발생량을 원천 감량하고 비산 배출 통제 강화 등을 통한 대기 환경 개선을 위해 중국 정부가 주요 대책으로 새롭게 추진하고 있는 ‘2020년 휘발성유기화합물 저감방안(2020年挥发性有机物治理攻坚方案)’은 O<sub>3</sub> 농도를 저감하는데 초점을 맞추고 있다. 이 저감방안은 ‘푸른하늘 보위전 완승 3년 행동계획’의 대상 지역인 징진지(京津冀) 및 주변 지역, 창장 삼각주, 편웨이 평원 지역의 39개 도시 이외에 장쑤, 안후이, 산둥, 허난 접경지역 및 기타 오존 오염 저감이 필요한 도시의 석유화학, 화공, 공업 도장, 포장인쇄 및 유제품을 생산·저장·운송·판매하는 기업을 대상으로 하고 있다.

10) [http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content\\_5303158.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content_5303158.htm)(中国政府网),打赢蓝天保卫战三年行动计划

11) [http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202002/t20200213\\_1629687.html](http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202002/t20200213_1629687.html)(北京市人民政府办公厅)北京市打赢蓝天保卫战2020年行动计划

주요 목표는 다음과 같다. 본 이행방안을 통해 휘발성유기화합물 관리 능력을 눈에 띄는 수준으로 제고하고 휘발성 유기화합물 배출량을 대폭 감축한다. 하절기의 오존 오염을 통제하고 징진지(京津冀), 창장 삼각주, 편웨이 평원 등의 중점지역 및 장쑤, 안후이, 산둥, 허난 접경 지역(苏皖鲁豫交界地区) 등 오존 오염 집중 통제 지역의 6~9월 대기질 평균 우량일수를 전년 동기대비 약 11일 증가시킨다. ‘13.5 계획’에서 정한 각 성(省)(구(区)와 시(市) 포함)의 대기질 우량일수 비율 구속성 지표 달성을 목표로 삼는다.<sup>12)</sup>

### 3. 중국의 대기환경 법제 동향

#### 3.1 법률 및 관리감독 체계

##### 3.1.1 법률체계

중국의 법률체계는 헌법이 최고의 법적 효력을 가지고 있으며 법률의 효력은 행정법규·지방성법규·규장보다 높고 행정법규의 효력은 지방성법규·규장보다 높다.<sup>13)</sup> 중국의 환경법률체계는 2015년 1월 1일부터 시행되고 있는 新‘환경보호법’을 기반으로 입법절차를 거친 법률 및 국무원과 산하 각 부처에서 제정·시행한 행정법규 등이 있다. 국무원 및 산하 부처에서 제정, 발표한 행정법규는 전인대 상무위에서 입법절차를 거치지 않으나 각 부처와 지방정부가 환경단속을 실행하는 근거로 작용한다. 아울러 지방인민대표대회에서 통과된 지방성 법규와 지방정부가 발표한 행정규장은 당해 지역에서 법적 효력을 구비하고 있으므로 이 또한 살펴볼 필요가 있다.

##### 3.1.2 관리감독체계

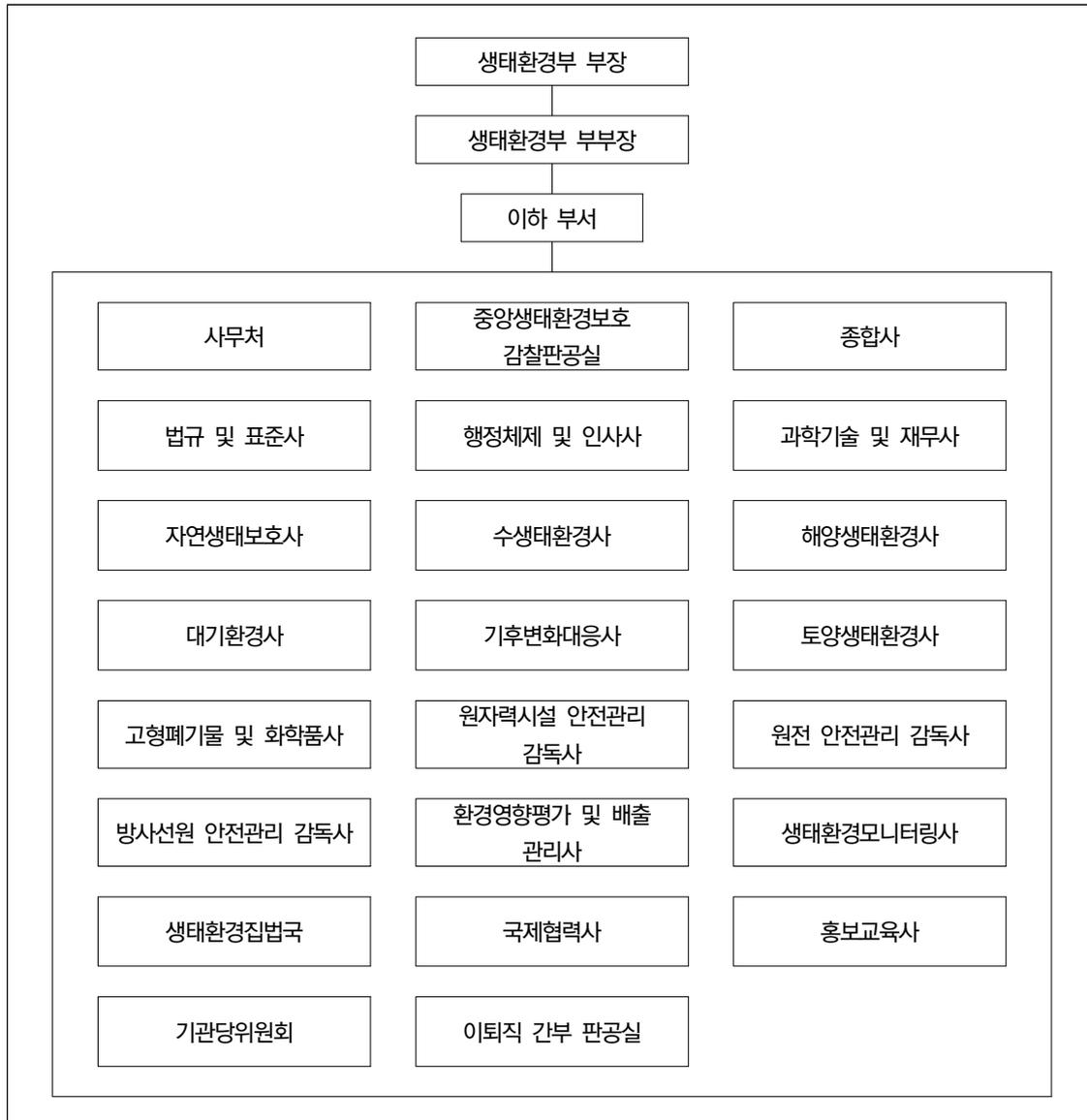
중국 정부는 행정비용을 줄이고 행정의 효율성을 제고하고자 개혁개방 이래로 비대한 정부조직을 계속 축소해오고 있다. 1982년부터 지금까지 8차례의 조직개편을 단행하였으며 8번째인 2018년 20년만의 최대 규모로 꼽히는 대대적인 정부기구 조직을 개편하였다. 2018년 3월 17일 제13기 중국 전국인민대표대회 제1차 회의는 ‘국무원기구개혁방안(国务院机构改革方案)’을 비준하여 국무원 중앙조직은 종전 25개에서 26개로 증가되었고 기타조직은 49개에서 38개로 축소되었다.

환경 관련 조직 변화 내용은 다음과 같다. 첫째, 국가발전 및 개혁위원회의 기후변화와 배기가스 감축에 관한 업무, 둘째, 국토자원부의 지하수 오염방지 감독관리에 관한 업무, 셋째, 수리부의 물관리, 하수처리 및 수질환경 보호에 관한 업무, 넷째, 농업부의 농지 오염방지 감독관리에 관한 업무, 다섯째, 국가해양국의 해양환경보호에 관한 업무, 여섯째, 국무원의 남수북조 공정프로젝트구역 환경보호에 관한 업무를 통합하여 새로운 “생태환경부”를 신설하였다. 그리고 이전 환경보호부는 폐지되었다.

12) 2020년挥发性有机物治理攻坚方案 工作目标：通过攻坚行动，VOCs治理能力显著提升，VOCs排放量明显下降，夏季O3污染得到一定程度遏制，重点区域、苏皖鲁豫交界地区及其他O3污染防治任务重的地区城市6-9月优良天数平均同比增加1天左右（各城市预期性目标详见附件2），推动“十三五”规划确定的各省（区、市）优良天数比率约束性指标全面完成

13) 강광문, 김영미, 「중국법강의」, 박영사, 2017, 74면.

〈그림1〉 중국 생태환경부 조직도



출처: <http://www.mee.gov.cn/zjhb/>(中华人民共和国生态环境部)참고 필자 정리

## 3.2 대기환경 관련 주요 법률

### 3.2.1 환경보호법(环境保护法)

2014년 중국 전인대 상무위원회에서 ‘환경보호법(环境保护法)’<sup>14)</sup>을 개정한 후 2015년 1월 1일부터 ‘新환경보호법(环境保护法)’이 정식 시행되었다. ‘환경보호법(环境保护法)’은 환경을 보호 및 개선하고 오염과 기타 공해를 방지하며 건강보장 및 생태문명 건설 추진을 통해 경제사회의 지속적인 발전을 촉진하기 위한 목적으로 제정되었다.<sup>15)</sup> 개정 ‘환경보호법(环境保护法)’은 중국 환경보호 역사상 가장 엄격한 것으로 평가받고 있으며 누적 벌금제 신설, 관리감독 강화, 환경보호부의 법적 권한 강화 등이 추가되면서 조문이 기존 47개에서 70개 조로 증가되었다. 특히, 과학기술, 교육훈련, 경제투자 등의 분야에 더 구체적인 조항을 마련하였을 뿐만 아니라 환경보호 부처에 압류, 차압 등의 행정권 및 처벌 조치 권한을 부여하였다.

14) 중국 최초의 환경보호법은 1979년 제정 이후 4차례의 심의를 거쳐 1989년에 정식으로 시행되었음

15) 环境保护法 第一条

〈표 4〉 개정 환경보호법의 주요 내용

핵심	내용
담당 기관의 관리감독 강화	환경법 위반으로 중대한 사고 발생 시 담당자의 파면 뿐만 아니라 형사책임까지 물을 수 있음
담당 기관의 권한 강화	오염물질 배출 및 오염 발생 가능성이 있는 경우 관련 시설 및 설비를 압류할 수 있다.(제25조) 오염배출기준 초과 생산시설에 대해 생산 중지 및 휴업 폐쇄를 명할 수 있다.(제60조)
벌금 강화	벌금은 상한선 없이 위법행위 일수에 따라 일일 연속 누진제로 벌금을 부과한다. 액수 산정 시 위법 행위에 따른 결과 및 부당 이득 액수 등이 고려되어 가중된다.(제59조)
사전 환경영향평가제도	프로젝트 진행 전에 반드시 환경영향평가를 받도록 개정함
공익소송	공익소송 주체를 관련 시민단체까지 확대함, 인민정부 민정 기관에 등기된 단체와 활동 후 5년 이상 경과한 사회단체는 환경공익 소송을 할 수 있다.
오염물 배출 허가제도	기업과 생산경영자는 오염물 배출 허가증의 요건에 따라 오염물 배출 및 처리를 진행해야 하며 오염 물질 배출허가증을 취득하지 않은 경우 오염물질을 배출할 수 없다.(제45조)
정보공개	환경보호 담당 기관은 법에 따라 환경 정보를 공개·제공 해야 함

출처: 필자 자체 정리

중국 ‘환경보호법(环境保护法)’의 중점 목표는 기본법화와 법제화이다. 그러나 현재 중국의 현실을 반영해 볼 때 기본법화가 법전화보다는 더욱 실현 가능성이 있어 보이며 기본법화는 환경의 전체적인 보호 뿐만 아니라 오염원에 대한 시스템적인 통제를 실현하는 것에 있다고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 또한 개정 ‘환경보호법(环境保护法)’은 중국 기업 뿐만 아니라 외자기업에도 차별 없이 동일한 규제가 적용된다.

### 3.2.2 대기오염방지법(大气污染防治法)

중국은 대기오염 확산의 억제 및 오염 방지를 위해 1987년에 ‘대기오염방지법(大气污染防治法)’을 제정 하였으나 법률의 실효성이 거의 없었다. 그리하여 1995년, 2000년, 2015년에 세 차례 개정을 단행하였다. 2015년에 세 번째로 개정되어 2016년 1월 1일부터 시행중인 ‘대기오염방지법(大气污染防治法)’은 조항 수가 129개로 이전에 두 배로 증가되었고 대기오염 중점지역에 대한 오염방지책뿐만 아니라 정부와 대기오염 주체의 책임을 명확히 하는 규정을 마련하였다.

〈표 5〉 대기오염방지법의 주요 내용

핵심	내용
총량억제 책임 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배출총량규제와 오염배출허가 전국 확대</li> <li>• 총량지표의 배분을 명확화</li> <li>• 배출총량을 초과 또는 미달한 지역에 대한 사업 승인 제한</li> <li>• 책임자 면담제 실시</li> <li>• 중국환경부서의 지방정부에 대한 심사·감독 강화, 각급 지방정부의 대기환경 책임 강화</li> </ul>

16) 李兴锋, “系统论视野下我国应对气候变化立法研究”, 生态经济 第7期 总第269期, 2013年, 第180页.

자동차, 선박 등 오염 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>대기오염의 주요 원인인 자동차 및 선박의 배기가스에 대한 관리 강화</li> <li>석유제품 품질표준 제정 및 표준에 적합한 제품 생산</li> </ul>
산업오염 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>철강, 건축자재, 유색금속, 석유, 화공 등의 업체는 청정생산 공정 이용 및 대기오염 물질 배출 제어 조치를 취해야 함</li> </ul>
석탄연료 감축	<ul style="list-style-type: none"> <li>청정에너지의 생산·사용 확대</li> <li>1차 에너지 소비 중 석탄 비중을 단계적으로 감축</li> <li>품질표준에 부합하지 않은 석탄 판매금지</li> </ul>
처벌규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>위법행위별 벌금액 증대(최대 20만 위안 이하 → 100만 위안 이하로 5배 증가)</li> <li>위반자가 시정을 거부할 시, 생산·영업 중지 및 원상복구 명령</li> <li>위반일수별 벌금 가중(원 벌금액에 의거하여 시정될 때까지 연속하여 처벌)</li> <li>품질표준 미달 제품으로 인한 불법소득 몰수, 물품 가액의 1~3배 이하의 벌금 부과</li> <li>배출표준에 부합하지 않는 자동차 등의 수리수선, 교체, 반품 및 보상 의무</li> <li>대기오염사고를 일으킨 기업에 대해 최고벌금 상한(50만 위안) 폐지</li> <li>대기오염사고 직접책임자에 대해 연간수입액의 50% 이하의 벌금 처벌, 중대 대기오염사고의 경우 직접 손실액의 3~5배 이하의 벌금 처벌</li> </ul>
조기경보체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>오염이 심한 지역에 일기 모니터링 조기경보체계를 구축 및 그 정보를 사회에 공개</li> </ul>

출처: 필자 자체 정리

주요 개정 내용으로는 대기질의 개선을 최우선 과제로 하고 있으며<sup>17)</sup> 대기오염 방지와 관리를 위한 지역 간의 통일적 감독관리를 강조하고 있다.<sup>18)</sup> 특히 대기오염이 심각한 지역인 징진지(京津冀)와 상하이 중심의 창장 삼각주, 광저우 중심의 주장 삼각주 등의 광역 관리를 강화하고 있다. 또한 대기오염 유발 기업에 대한 처벌 규정을 강화하고 처벌 범위를 확대하였다.<sup>19)</sup> 배출총량역제와 오염배출허가를 전국적으로 확대하고 배출총량 초과 및 목표 미달 지역에 대한 사업 승인을 제한하였다. 아울러 중앙환경부문의 지방정부에 대한 심사·감독을 강화하기 위해, 환경보호부 및 관련 부문이 연합하여 성·자치구·직할시의 대기환경 개선목표와 대기오염방지 추진현황을 심사하고, 목표 미달 도시에 대하여는 기한 내 목표달성계획의 수립 및 실행을 의무화하고 있다. 이 밖에도 대기오염의 주요 원인인 자동차 배기가스 관리를 강화함과 동시에 석유제품 품질 표준을 제정하여 표준에 부합하는 제품을 생산하도록 규정하고 있다. 청정에너지의 생산·사용을 확대하고 석탄 비중 단계적 감축 및 품질표준에 미달되는 민간용 석탄의 판매를 금지하는 내용도 포함하고 있다.

### 3.2.4 환경보호세법(环境保护税法)

중국의 대기오염을 포함한 환경오염 상황이 날로 심각해지자 중국 정부는 산업화 추진에 따른 환경오염을 줄이기 위해 ‘환경보호세법(环境保护税法)’을 제정하였다. 본 법은 2016년 12월 25일 제12차 전국인민대표대회 상무위원회 제25차 회의에서 통과되었으며 2018년 1월 1일부터 시행되었다. 환경보호세는 세제 활용을 통해 환경오염 배출 사업장에 대해 더 많은 세금을 부과하는 반면 오염 배출이 적은 업체에는 세금 감면 혜택을 주어 환경보호를 유도하는 제도이다. 대기와 물, 고체폐기물 등의 오염물 배출 업체와 기타 생산자는 법에 근거하여 세금을 납부하고 환경보호세는 지방정부에 귀속하도록 하여 세금 징수의 효율성을 제고하였다. 이는 중국이 생태환경 건설 영역에서 최초로 발표한 단행세법이다. 본 법률의 시행일부부터 기존의 ‘오염배출 비용징수 사용관리조례(排污费征收使用管理条例)’가 폐지되어 오염물배출비는 더 이상 징수하지 않게 되었다.

17) 「대기오염방지법(大气污染防治法)」 제2조

18) 동법 제5조

19) 동법 제122조

환경보호세 세목은 크게 대기, 물, 고체폐기물, 소음의 4가지로 구성되며 이러한 것들을 유발하는 업체인 철강, 알루미늄, 석탄화력발전, 화공, 석유 등의 대형 기업뿐만 아니라 중소기업에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.<sup>20)</sup>

### 3.2.5 환경보호 장비 제조업 발전 가속화 추진을 위한 지도의견(工业和信息化部关于加快推进环保装备制造业发展的指导意见)

중국 공신부(工业和信息化部)는 산업별 개혁 및 핵심기술을 통해 새로운 산업발전 시스템구축과 효율성 제고를 위해 2017년 10월 17일 ‘환경보호 장비 제조업 발전 가속화 추진을 위한 지도의견(工业和信息化部关于加快推进环保装备制造业发展的指导意见)’을 발표하였다.<sup>21)</sup> 해당 지도의견 상의 주요 의무로는 기술 연구개발 협력 강화를 통한 혁신 발전, 생산의 스마트화 및 녹색화 발전 추진, 제품의 다원화와 브랜드화의 업그레이드 추진, 산업별 상이성과 집적성의 융합 발전, 기업의 국제적인 개방 발전 지원 등의 5개 부분으로 구분된다. 또한 중점 영역으로는 대기오염 예방장비<sup>22)</sup>, 수질오염 예방장비, 토양오염 수복장비, 고체폐기물 처리장비, 자원종합 이용 장비, 환경오염 응급처리장비, 환경감측전용 측정기계, 환경오염방지전용 재료 및 약재, 소음 및 진동 억제 장비 등 9개 중점 영역을 포함한 환경보호 장비 제조업의 발전을 추진하기 위한 내용을 담고 있다.

본 지도 의견은 산업의 효율성 제고 및 친환경화가 주요 목표이다. 주요 의무 중 생산의 스마트화, 비표준화 제품의 모듈화 설계 및 표준화 제조, 녹색화, 친환경 설계·제조·공급체인 도입, 에너지 효율성 및 오염물 배출 기준 설정 그리고 녹색시범 공장을 설립하여 친환경 제조 역량을 제고할 것을 포함하고 있다.<sup>23)24)</sup>

### 3.2.6 오염물배출허가관리방법(排污许可管理办法)

2018년 1월 10일, 환경보호부는 ‘오염물배출허가관리방법(排污许可管理办法)’을 발표하였다. 본 방법은 중국 정부가 새로운 오염물 배출허가증제도를 실시한지 1년 만에 환경보호부서의 배출허가증 신청심사 및 발급을 규범화한 것으로서 배출허가증의 내용, 신청, 발급, 집행 및 감독관리, 처벌조치를 구체화하였다. 본 방법에 따르면, 관리방법의 적용 대상은 2015년 1월 1일 이후 건설프로젝트 환경영향평가 심사 비준 의견을 취득한 오염물배출 업체이며<sup>25)</sup> 허가증을 취득하지 못한 오염물배출 업체는 오염물을 배출할 수 없다. 또한 오염물배출 업체를 관리명부에 따라 중점관리산업과 간소화 관리산업으로 분류하고 오염물배출허가증을 취득하지 않고 오염물을 배출하는 업체에 대해서는 최대 100만 위안 이하의 벌금 부과와 함께 생산 정지 명령을 내릴 수 있다.<sup>26)</sup>

20) 강택구, 조성재, “주요 산업의 중국 지역별 특성분석과 시사점”, 산업연구원 연구보고서, 2018, 57면.

21) <http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057542/n3057549/c5873558/content.html>(中华人民共和国工业和信息化部)

22) 9개 중점 영역 중 대기오염장비에 관한 내용으로는 PM 2.5 초미세먼지, 오존, 삼산화황(SO<sub>3</sub>), 중금속 등 처리 장비의 중점 연구개발을 포함하고 있다. 또한 미세먼지 제거용 고압 전원 등 주요 부품의 개발, 쓰레기 소각으로 발생한 연기, 이동 배기가스, 휘발성 유기폐기물(VOCs) 등의 정화처리 기술 및 장비의 개발 등이 있으며 이 밖에도 석탄 발전소의 오염원 배출량 감소 및 철강, 건자재, 화공 등의 비전기 산업의 오염물질 통제 협력과 중점 영역의 휘발성 유기물 통제 장비기술의 응용 시범을 추진한다.

23) 工业和信息化部关于加快推进环保装备制造业发展的指导意见, 二、主要任务, (二) 推进生产智能化绿色化转型发展. 探索推进非标产品模块化设计, 标准化制造, 推广物联网、机器人、自动化装备和信息化管理软件在生产过程中的应用, 提高环保装备制造业智能制造和信息化管理水平, 实现生产过程精益化管理. 加大绿色设计、绿色工艺、绿色供应链在环保装备制造领域的应用, 开展生产过程中能效、水效和污染物排放对标达标, 创建绿色示范工厂, 提高行业绿色制造的整体水平.

24) 장은정, “미세먼지 해결을 위한 중국 대기환경기술개발 촉진에 관한 법제 검토”, 중국법연구 제35집, 2018, 390면.

25) 「오염물배출허가관리방법(排污许可管理办法)」 제4조, 제8조

#### 4. 시사점

중국정부는 환경보호를 위해 환경규제 및 환경기술촉진 정책을 지속적으로 시행해 왔다. 특히 시진핑 집권 이후 환경규제가 더욱 강화되어 정부 차원에서 보다 적극적으로 대응하고 있는 것으로 보여진다. 최근 환경규제 강화의 주요 특징은 네 가지로 구분된다. 첫째 중앙 및 지방 정부의 책임 강화이다. 둘째, 환경 단속을 통한 집행력 및 사후 규제 강화이다. 셋째, 오염물을 배출하는 업체에 대한 처벌 강화이다. 넷째, 환경보호 관련 법률의 제·개정을 통한 법제 강화이다. 더욱이 ‘푸른 하늘 보위전 완승 3년 행동계획(打赢蓝天保卫战三年行动计划)’을 비롯하여 최근 중국 정부가 ‘환경오염방지 공견전(污染防治攻坚战)’으로 불리는 강력한 환경정책을 추진하면서 대기, 수질 및 해양 등 각 분야에서 중국의 환경상태는 2017년부터 2019년까지 3년간 지속적으로 개선되고 있는 것으로 평가된다.

더욱이 올해 상반기에는 중국에서 발생한 코로나 19의 영향으로 2차 산업과 3차 산업의 전력사용량이 감소되어 1월부터 6월까지 주요 대기오염물질의 평균농도가 전년도 동기대비 10% 이상 감소한 것으로 나타났다.<sup>27)</sup> 더욱이 휘발성유기화합물 저감 정책은 중국의 대기오염 관리대응이 기존의 미세먼지 대응 중심에서 휘발성 유기화합물 발생 감량과 병행해서 관리하는 정책으로 발전하고 있는 것으로 평가된다.

그러나, 11월 15일 징진지(京津冀)를 비롯한 54개 도시에 대기오염 발령이 내려져 한반도에도 한동안 잠잠하던 대기오염 공포가 다시 수면 위로 떠올랐다. 국가 대기오염방자연합센터(国家大气污染防治攻坚联合中心)는 금번 대기오염은 기상 조건이 좋지 않은 상황에서 겨울 난방과 공업생산으로 오염물질 배출량이 증가했고 바람의 영향으로 새로운 오염 물질이 유입되었다고 밝혔다. 더욱이 각종 주요 공업제품의 생산량이 작년 동기대비 증가하였을 뿐만 아니라 오염물질 배출량 또한 상대적으로 증가한 것을 원인으로 들었다.<sup>28)</sup> 징진지(京津冀) 지역의 공기는 겨울철 북서풍을 타고 한국에 직접적인 영향을 미치므로 우리나라로서는 중국의 대기상황 악화에 민감할 수 밖에 없다. 따라서 한중 환경협력 강화 방안이 더욱 절실하다. 한중 양국의 환경 협력은 1993 10월 28일 체결된 ‘대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 환경협력에 관한 협정’(조약 1199호)을 그 시작으로 볼 수 있다. 양국은 협정에 근거하여 ‘한·중 환경협력공동위원회’를 설치하고 공동연구, 정책교류, 산업기술협력 등의 다양한 형태의 환경협력을 진행해 왔다. 2015년부터 국내 기업이 직접 참여하는 “한·중 공동 미세먼지 저감 실증협력사업”을 추진해 오고 있으며 2018년 6월 25일에는 중국 베이징에 ‘한중환경협력센터’가 개소하였다. 특히 환경협력센터는 양국 간 모든 환경 분야 협력사업과 활동을 총괄하는 컨트롤타워 역할을 할 것으로 기대를 모았으나 아직 출범 초기라 인내심을 가지고 활동상황을 꾸준히 지켜봐야 할 것으로 판단된다. 더욱이 다년간 양국이 환경분야의 다양한 협력사업을 진행해 왔음에도 눈에 띄는 성과를 보이는 것은 불가능하며 환경협력의 특성상 성과가 즉시 나타나지 않는다는 문제점이 있다. 그러므로 좀 더 실효성 있는 한중환경협력센터의 운영이 요구되며 대기환경 분야의 협력을 좀 더 구체화 및 확대 발전해 나가야 할 것으로 파악된다. 더욱이 우리 환경 기업의 한·중 미세먼지 저감 실증사업의 활발한 참여 및 대기환경 개선을 위해서는 대기환경 개선 과학협력 프로젝트 방안을 마련하여 다양한 협력사업으로 발전시켜야 한다. 중국은 이미 ‘13.5 기후변화대응과학기술혁신전문규획(“十三五”应对

26) 동법 제57조, 제58조

27) 추장민, “중국의 환경상태 변화 추이 및 주요 환경정책 동향”, 한중Zine INChinaBrief Vol.386 2020.08.31., 17면.

28) [http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk/xxgk15/202011/t20201116\\_807923.html](http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk/xxgk15/202011/t20201116_807923.html)(中华人民共和国生态环境部)京津冀及周边地区污染伴随大雾还将持续预计17日夜间开始逐渐消散, (검색일 : 2020.11.17.)

气候变化科技创新专项规划)을 통해 과학기술의 혁신을 통해 기후변화에 대응한다는 방침을 정하고 이를 시행하고 있다. 아울러 한·중 FTA 환경서비스 부문에서 한국 환경기업이 중국에 독자 기업을 세우고, 도시 오수 처리(인구 50만 이상 도시의 배수관 운영 제외), 쓰레기 처리, 공공위생, 배기가스 정화와 소음 제거 서비스 등을 중국에 제공할 수 있도록 합의한 바 있으므로 환경보호 설비 및 친환경·신재생에너지 등의 우리가 강점을 가진 분야에서 중국과의 협력은 우리에게도 새로운 성장 동력이 될 수 있다. 한국은행이 발표한 '중국의 환경문제 현황과 정책 대응(2017)' 보고서에 따르면 중국의 환경규제 강화 움직임이 한국에 장기적으로는 기회가 될 수 있다는 분석을 내놓았다. 중국의 강력한 환경규제와 산업 구조조정 촉진은 환경산업 육성정책 강화와 동시에 환경서비스 분야의 수요가 늘어날 것으로 전망되기 때문이다. 따라서 우리 기업의 중국진출과 친환경 산업의 발전을 위해서는 중국의 환경관련 법률 및 규제 방안을 상시 모니터링하여 환경 리스크의 사전 예방 및 최소화할 필요가 있다. 특히 환경보호법, 대기오염관리법, 환경보호세법 등 환경 관련 법률을 면밀히 검토하여 배기가스 및 오폐수 등의 시설을 갖추고 중국 정부의 단속 시행에 대비해야 한다.

환경문제는 중국 정부가 환경 개선에 대한 의지를 가지고 문제를 해결하고자 다년간 노력하고 있으므로 한중 협력방안을 통한 환경부문 진출 및 투자 전망은 충분히 가능하다고 보여진다. 특히 환경보호세의 경우 과세기준에서 지역별로 다소 차이가 있으므로, 관련 분야에 해당되는 기업들은 충분히 연구하고 숙지할 필요가 있으며 우수한 기술과 아이디어를 가지고 지속적으로 중국 시장을 공략해야 한다.

※ 참고 문헌

- 강광문, 김영미, 「중국법강의」, 박영사, 2017.
- 강택구, 조성재, “주요 산업의 중국 지역별 특성분석과 시사점”, 산업연구원 연구보고서, 2018.
- 김윤희, 정복영, 정도숙, “환경 규제 강화와 대응방안”, KOTRA, 2017.
- 장은정, “미세먼지 해결을 위한 중국 대기환경기술개발 촉진에 관한 법제 검토”, 중국법연구 제35집, 2018.
- 조정원, “중국의 기후변화 정책과 거버넌스: 시진핑(习近平)의 제5세대 지도부를 중심으로”, 2017 한국 국제정치학회 춘계학술회의록.
- 「중국환경법령집 III」, 주중대한민국대사관, 2018.
- 추장민, “중국의 환경상태 변화 추이 및 주요 환경정책 동향”, 한중Zine INChinaBrief Vol.386 2020.08.31.
- “중국 환경규제 강화와 대응방안”, KEI중국환경브리프 2020-01호, 2020.
- 何鷹, “我国碳排放权交易立法规制思考”『华南师范大学学报』2018年 第2期
- 刘黎明, “浅议当前雾霾治理中存在的问题及法律对策探究” 中国法院网, 2018年, 1月 17日.
- 李兴锋, “系统论视野下我国应对气候变化立法研究”,生态经济 第7期 总第269期, 2013年.
- 「"十三五"应对气候变化科技创新专项规划」
- 「国家应对气候变化规划 (2014-2020年) 」
- 「北京市打赢蓝天保卫战2020年行动计划」

- 「打赢蓝天保卫战三年行动计划」
  - 「2020年挥发性有机物治理攻坚方案」
  - 「工业和信息化部关于加快推进环保装备制造业发展的指导意见」
  - <https://www.kei.re.kr/> 한국환경정책·평가연구원 홈페이지
  - <http://me.go.kr/home/web/main.do> 환경부 홈페이지
  - [http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content\\_5303158.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content_5303158.htm)(中国政府网)
  - [http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202002/t20200213\\_1629687.html](http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202002/t20200213_1629687.html)(北京市人民政府办公厅)
  - <https://news.joins.com/article/23798327>
-

# 중국의 대기 환경 법제 및 정책 동향



해외환경통합정보망(EISHUB) 2020년도 환경규제대응보고서