

중국의 환경오염 실태와 환경법체계에 대한 고찰

- 중국의 대기오염에 따른 환경법제의 문제점을 중심으로 -

A Study on the Status of Environmental Pollution and Environmental Law System in the China

이 상 만*
Lee, Sang-Man

목 차

- I. 서론
- II. 중국의 환경오염 및 환경오염방지 실태
- III. 중국의 입법체계 및 환경법체계
- IV. 중국 환경법제의 문제점 및 그 개선책
- V. 결론

국문초록

환경은 인간이 최소한의 삶을 누릴 수 있도록 직접 또는 간접으로 영향을 주는 자연적 조건이나 사회적 상황으로, 인간이 생활하는 주위의 상태를 의미한다. 이러한 환경의 오염은 인간에 대한 생명의 위협으로 직결되는 것이다. 그러나 과거 인간은 자연을 이용 가능한 자원으로 인식하였지, 보호하여야 할 대상으로 생각하지는 않았고, 그 결과 오늘날 환경은 심각하게 오염되거나 훼손되었으며, 인간의 삶 역시 건강하고 쾌적한 생활을 위협받게 된 것이다.

논문접수일 : 2014.07.10

심사완료일 : 2014.08.04

게재확정일 : 2014.08.05

* 법학박사·원광대학교 법학전문대학원 책임연구원, 원광대학교 법학과 강사

특히, 오늘날 전 세계의 모든 제품을 생산하고 있는 중국은 경제성장만을 염두해 둔 채 국가를 운영하였던 탓에 환경오염에 대한 피해는 더욱 클 수밖에 없었다. 반면, 경제성장에 따라 국민 소득수준이 향상된 중국 국민들은 더 이상의 이러한 환경오염을 간과하지 않고, 중국 정부에 환경오염대책을 촉구하기에 이르렀다. 이에 따라 중국 정부는 환경에 대한 여러 정책을 내놓았지만, 이는 선언적인 정책에 불과할 뿐, 제대로 시행되거나 집행이 이루어지는 경우가 많지 않아 실질적인 효과를 거두지 못했다. 이는 중국 정부가 내놓았던 환경에 대한 정책이 사후 대책에 불과할 뿐, 환경오염 방지를 위한 사전 예방적 대책이 아니었던 것도 중요한 원인이다.

따라서 본 논문에서는 환경법률 체계의 문제점과 개선책을 고찰하여 환경오염방지를 위한 사전 예방적이고 근본적인 해결방안의 기초를 마련하고자 한다. 이를 위해 우선, 중국의 환경오염이 세계적인 환경문제로 전이될 수 있는 심각한 상황임을 중국의 대기오염실태를 통해 상기하고, 우리나라와 상이한 중국의 입법체계와 환경법체계를 살펴본 후, 중국의 환경법제 중 헌법, 환경보호법, 환경단행법규의 문제점과 그 개선방안을 연구하였다. 특히 헌법상 국민의 권리로서의 환경권과 환경보호의무의 규정 신설 및 헌법의 편제, 2014. 4. 24. 수정통과되어 2015. 1. 1.부로 시행예정인 환경보호법의 법적 지위, 환경단행법규의 단순화, 체계화를 통한 개선방안을 살펴보고자 하였다.

주제어 : 중국 환경오염, 중국 환경법체계, 중국환경법제 문제점,

2015. 1. 1. 시행 중화인민공화국 환경보호법, 중국환경법제 개선책

1. 서론

환경문제는 한 국가의 문제를 넘어 현재 인류가 해결해야 할 과제로 떠오른 지 이미 상당한 시간이 지났다. 그럼에도 불구하고 전세계의 국가 중에 일부 선진국을 제외하고는 여전히 환경문제의 심각성과 환경보호의 중요성만을 인지할 뿐 이에 대한 대응책과 환경보호를 위한 적극적인 노력은 부족한 실정

이다. 환경은 그 특성상 한 번 파괴되면 복구하는데 소요되는 시간과 그 비용이 상당하고, 자칫 이를 방치할 경우에는 극단적으로는 하나뿐인 지구를 잃을 수도 있다.

이런 전(全)세계적인 환경문제와 함께 요즘 국제적으로 놀라운 경제성장을 이루고 있는 중국의 환경오염문제는 큰 이슈가 되고 있다. 중국의 환경오염문제는 중국인구가 세계인구의 5분의 1을 차지하고 있고, 환경문제는 월경성(越境性)이라는 특수성을 가지고 있기에 당사국인 중국만의 문제가 아닌 좁게는 동북아시아의 문제, 넓게는 전(全)세계적인 문제로 확대될 것이므로 전 세계가 함께 고민해야 할 문제이다.

그런데 중국의 환경오염문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 무엇보다도 환경오염물질 배출량을 감소시키는 것이 중요한데, 이는 행정청의 철저한 관리감독이 전제되어야 가능할 수 있는 일이다. 또한 행정청의 철저한 관리감독이 성공적으로 이루어지기 위해서는 근거가 되는 환경법제가 명확히 규정되고 집행되어야 한다. 하지만 중국의 환경법제는 환경오염문제를 규율하기에 너무 추상적인 규정이 많고, 중국정부도 그 동안 선(先) 경제성장이라는 경제논리만을 앞세워 환경규정의 재정비를 해태하고 환경파괴 행위를 묵인하였기 때문에 지금과 같은 '환경오염이 심각한 국가'라는 오명을 가지게 된 것이다.

따라서 여기에서는 먼저 중국의 현재 환경오염실태 중에서 중국 정부가 관심을 기울이고 있는 부분인 대기오염실태를 통해 환경오염의 심각성을 살펴보고, 현행 환경법의 입법체계 및 법률체계를 고찰한 후 환경법체계의 문제점과 그 해결방안을 연구함으로써 중국의 환경문제 해결 및 환경법체계의 수정·보완의 기초를 마련하고자 한다.

II. 중국의 환경오염 및 환경오염방지 실태

1. 중국의 환경(대기)오염의 심각성

중국은 개혁개방 이전 계획경제체제에 따른 중공업 위주 육성으로 1972년까

지 체계적인 환경보호정책이 수립되지 않았다. 1987년 이래로 개혁개방정책에 의해 신속히 시장경제체제로의 전환을 진행하며, 중국은 세계인을 위한 '생산 공장'이라는 호칭을 얻을 정도¹⁾로 많은 영역의 제품을 생산하면서 국민소득이 향상되었음은 물론 평균수명도 증가하는 등 과거 후진국형 사회체제에서 벗어나 생활안정에 접어들 정도의 경제성장도 이루었다.²⁾ 반면, 급속한 도시화와 공업화로 인하여 대기 및 수질 오염이 대량으로 발생하면서 환경의 질은 급속히 저하되었다. 중국의 환경오염 및 파괴의 속도는 심각한 수준으로 수질악화, 대기오염, 사막화와 그에 따른 황사현상 및 산업폐기물 그리고 도시화, 관광레저산업 및 개척개간사업 등에 따른 자연파괴 현상이 전 영역에 걸쳐 나타났다. 이에 중국 정부는 사태의 심각성을 인지하여 1989년 비로소 「환경보호법」을 정식으로 통과시키고 환경문제에 대한 국가적 관심을 기울이기 시작하였다. 그러나 다음과 같은 3가지 현상은 실질적인 중국정부의 환경보호정책을 어렵게 하였다. 첫째, 국가의 발전 지상주의적 정책이다. 이 정책은 환경보호보다는 경제발전에 더 많은 관심과 투자를 유도하였다. 둘째, 경제적 지방주의의 대두이다. 이는 지방의 이기주의를 자극하여 중앙정부의 환경보호정책이 지방적 수준에서 구체화되고 실현되는 것을 어렵게 하였다. 셋째, 선부론(先富論)에 따른 국토의 불균형발전정책이다. 이는 전국적 기준의 환경보호정책 실현을 방해하였다.³⁾

위와 같은 중국정부의 현상은 오늘날 중국의 환경오염을 더욱 가속화하였고, 그 결과 최근에 이르러서는 베이징(北京)시의 대기오염문제가 연일 세계 뉴스에 보도되며 대표적인 '환경오염국가'로서의 오명을 얻게 되었다.⁴⁾ 베이

- 1) 박윤철, 「중국의 환경정책 분석」, 중국연구 제38권, 단국대학교 중국연구소, 2006, 149면.
- 2) 원동욱, 「중국 환경문제에 대한 재인식-경제발전과 환경보호의 딜레마-」, 환경정책연구 제5권 제1호, 한국환경정책평가연구원, 2006. 3., 48면에서 중국은 중진국 수준의 샤오캉[小康(xiǎokāng)], '먹고 살만하다'는 뜻수준에 접근해 가고 있다고 표현하였다.
- 3) 박윤철, 상계논문, 149~150면.
- 4) 윤성혜·허완, 「중국 탄소배출권거래 제도에 관한 연구」, 법과정책 제17집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2011. 2. 28., 203~204면.- 중국은 개방개혁 시기 경제개발을 위한 초기 산업화 성장모델로 삼고(三高)[물자 高소모, 에너지 高소모, 高오염, 低부가가치]를 특징으로 하고 있다. 중국은 이를 바탕으로 빠른 경제성장을 이루었지만, 한편으로 온실가스 최대 배출국이 되기도 했다.

징이 심각한 대기오염을 겪고 있는 주요 원인은 화석연료(석탄)의 사용량 증가, 자동차 배기가스 배출량의 증가이다. 이는 경제성장을 위한 과잉생산, 계획 성장을 초과한 에너지 소모와 비합리적인 구조와 이용, 자동차 보유량의 급속 성장, 개별 오염물 탄소배출량 감축과 다수 오염물 지속 성장, 환경모니터링 능력 부족과 근절되지 않는 불법오염배출이 낳은 결과라 할 것이다.⁵⁾ 또한 인간은 사회활동을 하면서 직·간접적으로 환경을 훼손하기에 인구의 기하급수적 증가는 필연적으로 환경 오염을 수반하게 되는데,⁶⁾ 2013년 말 베이징의 상주인구는 2114.8만명으로 그 중 외래인구는 802만명이고, 베이징의 상주인구는 매년 50~60만명씩 증가하고 있는 추세이다. 즉 매년 중소도시가 하나씩 발생하는 것이다.⁷⁾ 위와 같은 베이징시의 인구 증가는 환경오염의 직접적 원인으로, 이러한 인구 과밀현상은 각종 공공기관, 고층빌딩, 산업단지, 가정, 자동차 등에서 배출되는 배기가스 및 매연, 이산화황 배출량 증가의 원인이 되었고, 베이징 도시 전체는 스모그로 뒤덮였다. 특히, 2013년 1월 스모그 현상이 극심했던 때에는 공기오염도가 PM2.5⁸⁾ 500 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ⁹⁾까지 치솟기도 했으며, 1월 한 달 가운데 5일만이 중국 정부가 목표로 하는 대기질 2급 수준(비교적 쾌적한 상태)을 기록했을 정도였다. 나아가 미국 대사추세측공대

5) 人民网 「중국 대기오염에 대한 5대 원인 집중분석」, 2013. 10. 23.자 報導.

6) 김광렬 외 15인 공저, 인간과 환경, 동화기술, 2009. 12., 49면.

7) 新京報 「習近平:渴制城市“攤大餅”」, 2014. 2. 27., 1面.

8) 중국의 대기오염 측정기준 PM 2.5는 대기 중 직경 2.5미크론보다 작거나 같은 미립자 또는 폐 속으로 들어갈 수 있는 미립자를 뜻하는 것으로, PM 2.5는 입경이 작고 다량의 독소를 함유하고 물질에 해를 입히며 대기 중에 머무는 시간이 길고 운반되는 거리가 멀기 때문에 인체 건강과 대기 환경에 미치는 영향이 더욱 크다. 과거 중국은 PM 10을 기준으로 미세먼지 농도를 발표함으로써 그 측정기준이 여타 국가에 비해 관대했다. 그 결과 2011년 12월 베이징의 대기가 정제되어 오염 물질이 외부로 퍼지지 않고 안개에 섞여 가라앉으면서 스모그 현상을 일으켰고, 그 농도가 위험수준에 달하였음에도 불구하고 PM 10을 기준으로 삼고 있던 중국은 당시 '대기가 약간 오염됐다'는 반응을 보였고, PM 2.5를 기준으로 삼고 있던 미국·캐나다·일본의 베이징 현지 공관들은 자국민에게 '위험'수준이라며 외출 자제를 요구해 중국정부와 상반된 반응을 보이면서 중국정부는 중국인들로부터 자국민 건강에 전혀 신경을 쓰지 않는다는 비난을 받게 되었다. 결국 이를 계기로 중국 정부는 PM 2.5 기준 측정 시스템 도입 수용을 결정하였고, 중국 환경보호부는 베이징을 시작으로 2013년부터 113개 도시로, 2016년에는 중국 전 지역으로 확대할 방침이다.

9) 세계보건기구(WHO)의 PM 2.5의 기준치는 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이다.

(MIT)와 중국 칭화대, 베이징대, 이스라엘 헤브루대 연구팀이 중국 거주자들을 대상으로 공동 진행한 연구결과, 중국 북부 지역에 만연한 유독성 스모그로 인해 기대수명이 5.5년 줄고, 폐암과 심장마비, 뇌졸중 등의 발생비율을 높인다고까지 하였다.¹⁰⁾ 이처럼 중국의 환경오염은 국민들의 생명까지 위협할 정도이다.¹¹⁾

한편, 통상적으로 환경오염문제를 겪고 있는 국가를 보면, 산업화 과정에서 대량의 오염물질의 배출로 인하여 환경오염이 발생한 경우와 자연자원에 대한 불합리하고 과도한 이용으로 인한 생태파괴로 인한 환경오염이 발생한 경우로 나눌 수 있고, 대부분의 국가들은 둘 중 하나의 문제에 편중되어 있는 경우가 보통이다. 하지만 중국은 통상의 국가와 달리 경제우선주의에 바탕을 둔 산업화 과정에서의 오염물질 배출량의 과도한 증가와 13억에 달하는 중국의 방대한 인구의 무절제한 자연자원의 이용에 따른 환경오염이라는 2가지 특성이 결합되어¹²⁾ 환경문제를 가속화하였기에 중국의 환경오염문제는 더욱 심각한 것이다.

2. 중국정부의 환경문제에 대한 대응책 마련

중국정부는 1972년 “인류환경회의” 이후 환경문제에 대한 인식의 변화를 갖기 시작하였다.¹³⁾ 세계적으로 환경보호를 위한 최초의 노력이었던 이 회의를 시발점으로, 중국정부는 1973년 8월 5일부터 20일까지 북경에서 제1차 전국환경보호회의를 개최하였고, ‘환경보호와 개선에 관한 약간의 규정(關於保護和改

10) 「스모그 해소에 대규모 투자계획」, 月刊 CHIEF EXECUTIVE 2013年 8月號.- http://www.km.ac.co.kr/knowledge/read.asp?board_kind=3&pk=1938

11) [12\) 中國環境監測總站, 「中國生態環境質量評價研究」北京: 中國環境科學出版社, 2004, 2~5面.](http://www.dw.de/%E7%A0%94%E7%A9%B6%E7%A9%BA%E6%B0%94%E6%B1%A1%E6%9F%93%E5%AF%BC%E8%87%B450%E4%B8%87%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E8%BF%87%E6%97%A9%E6%AD%BB%E4%BA%A1/a-17345900-科技环境「研究：空气污染導致50萬中國人過早死亡」(2014. 1. 8.자)에 따르면, 中國前衛生部長陳竺等人在國際醫學期刊發文称, 空气污染每年導致35萬-50萬中國人過早死亡。- '대기오염으로 인하여 매년 35만~50만에 이르는 중국인들은 조기에 사망한다'고 한다.</p></div><div data-bbox=)

13) 曲格平, 「夢想與期待: 中國環境保護的過去與未來」, 中國環境科學出版社, 2000, 37面.

善環境的若干規定)’을 통과시켰다. 이를 통해 중국은 환경사무를 공식적인 국가사무로 하였고, 1974년 10월 25일 ‘국무원 환경보호영도소조(國務院環境保護領導小組)’를 구성하였으며, 지방수준의 환경기구도 설립하였다.¹⁴⁾ 개혁개방이후 중국은 새로운 시대를 건설하며, 중국환경정책 역시 새로운 발전단계로 진입하였다.¹⁵⁾ 이후 중국은 1978년 2월 국가의 환경과 자연자원 보호, 오염과 기타 공해의 예방을 주요 내용으로 하는 환경보호 규정을 헌법에 규정하기 시작하였다.¹⁶⁾ 1979년 9월에는 위 헌법을 기초로 환경보호사업의 기본법으로 「환경보호법」을 제정하였고, 환경문제에 대한 관심이 사회화되기 시작하였다.¹⁷⁾

이후에도 환경보호에 관한 법률과 정책이 지속적으로 제정되었고, 1983년 12월 31일부터 1984년 1월 7일까지 개최한 제2차 전국환경보호회의에서는 “환경보호는 중국 현대화건설 중 하나의 중요한 임무이고, 첫 번째 기본정책”임을 선포하기도 하였다.¹⁸⁾ 또한 위 ‘환경보호영도소조’는 ‘도농건설환경보호부(城鄉建設環境保護部)’를 거쳐 1988년에 국무원 직속기관인 국가환경보호총국(國家環境保護總局)으로 변화하였고, 1998년 국무원 직제 축소개편에서는 장관급 기관으로 승격되는 등 중국 정부 내에서의 위상이 격상되었다.¹⁹⁾ 더불어 각

14) 원동육, 상계논문, 55면. 중국은 ‘유엔인간환경회의’를 계기로 국내적으로 국무원 산하에 ‘환경보호영도소조 및 판공실’을 설치하였고 각 부문, 각 성(省) 및 시(市)에서도 연속적으로 환경관리부문과 환경보호관련 과학연구 및 측정기관이 설립되었다.

15) 吉鈞娜, 「鄉鎮企業環境污染現狀及治理」, 科學進步與對策, 2003, 64面. 개혁개방이래 중국의 향진기업은 급속한 발전을 이루어 1995년에는 총 생산액이 무려 1978년의 138.8배인 6조 8,915억원에 달하였다. 하지만, 향진기업은 일반적으로 생산규모가 적고 설비 및 기술이 낙후하며 배치가 분산되어 중국 농촌지역에까지 대기오염과 수질오염이 확산되는 등 심각한 환경문제에 직면하게 되었다. 이로 인해 중국환경정책 역시 새로운 정책이 나타나기 시작하였다.

16) 包茂宏, 「中國的環境問題和環境政策」, CHINA 연구 제3집, 부산대학교 중국연구소, 2007, 339~341面.

17) 박윤철, 상계논문, 157면.

18) 包茂宏, 上揭論文, 341面: 원동육, 상계논문, 56면.- 1983년 중국의 1인당 GDP는 580원(\$700) 정도로 중국 정부가 낮은 경제발전단계에서 환경보호를 기본국책으로 설정한 것은 당시 이미 심각한 상황에 처해 있던 환경문제에 대한 정책 결정자의 ‘인식적 요인을 배제할 수는 없지만, 무엇보다도 환경문제의 국제화에 따라 후발국가가 선행국가의 정책을 좇아가는 ‘정책적 수렴’현상에서 기인하는 것으로 본다. 따라서 1983년 당시 환경보호는 중국의 기본국책의 하나로 확정되었지만, 당시는 경제체제의 개혁 초기단계에 머물러 있던 시기로 매우 추상적 수준에서의 선언에 불과했던 것이다.

지역의 지방정부에도 환경보호국이 설립되어 전면적인 환경보호정책이 추진되었고, 1989년 12월에는 시범적으로 시행되었던 「환경보호법」이 수정되어 정식으로 공포되었다.²⁰⁾ 이후 중국 정부는 전문적인 관련 법률과 정책규정을 수정·보완함으로써 환경법제와 정책의 기본 틀을 구축하고자 하였다.

이후 중국정부는 1990년대에 들어서서 환경 및 자연자원보호 관련 입법에 관심을 가졌다. 1996년 이후에는 각 영역별로 「대기오염방지법」, 「수질오염방지법」, 「소음오염방지법」, 「고체폐기물오염방지법」, 「해양환경보호법」 등을 제정하였으며, 「청결생산촉진법」, 「재생에너지법」 등 발전된 법안이 등장하였다. 그리고 2001년 12월 WTO 가입이후 중국경제가 국제경제의 순환과정에 진입하면서 중국시장은 이미 국제시장의 일부분이 되었고, 중국 내에서도 국제적 수준의 환경관련체제가 요구되었다. 그 결과 중국정부는 이에 부합하기 위하여 2003년 9월부터 실시되고 있는 환경영향평가법을 근거로 30여개에 달하는 수력발전소 프로젝트를 취소하고, 하천 주변의 석유화학공장 등에 대한 제재 조치를 취하는 등 예방적 환경조치를 취하였다. 또한 2004년 11월 중국 국가발전개혁위원회는 “에너지절약 중장기 계획”을 발표하여 산업부문에서의 에너지 절약과 환경보호에 대한 정부의 적극적 의지를 보여주었다. 이외에도 중국정부는 환경교육 및 캠페인을 강화하기 위해 NGO에 대한 정책 참여의 폭을 확대하였으며, “국가 11차 5개년 계획 수립에 대한 중국 국민의 의견건의서”(中國公衆對編制國家‘十一五’環境保規划意見建議書) 등 대중 및 NGO의 의견을 반영하여 ‘11차 5개년 계획’기간 환경보호정책의 틀 마련에 노력을 기울였다.²¹⁾ 나아가 2005년 12월 중국 국무원은 「과학적 발전관 실현을 위한 환경보호강화 결정(國務院關於落實科學發展觀加強環境保護的決定)」을 공포하여 각급 지방정부의 환경보호 책임제를 강화하고 환경보호 임무와 실행목표를 설정해 이를 정기적으로 심사·공개하기로 하였으며, 환경관련 NGO들과 연대하여 전국 규모의 감시체계를 구축할 수 있도록 규정하였다.²²⁾ 이처럼 중국정

19) 夏光, 「中日環境政策比較研究」, 中國環境科學出版社, 2000, 94面.

20) 張明順, 「環境管理」, 中國環境科學出版社, 2004, 98~99面.

21) 包茂宏, 上揭論文, 343面; 中國環境報, 2005. 8. 16, 字.

22) 원동욱, 상계논문, 58면.

부는 직면한 환경문제를 해결하기 위하여 법·제도의 마련과 환경투자의 강화, 제한적이지만 대중의 참여를 확대하고자 노력하였다. 그러나 이러한 정책 마련에도 불구하고 여전히 경제발전과 환경보호라는 양자관계에서 환경을 대가로 성장을 취하는 단계에 있었다고 볼 수 있다.

최근 중국의 환경오염문제가 심각해지면서 중국정부는 보다 적극적으로 환경 보호를 위한 정책을 마련하고 있다. '국가 12차 5개년 계획'을 통해 에너지 소비 위주의 경제발전 방식이 아닌 '저배출 경제성장 모델'을 추구하고, 산업발전 방식의 전환과 혁신을 밀접히 연결시켜 기술함량을 제고하고, 선진적인 제조업을 추진함으로써 환경을 고려한 경제구조의 변환을 추구하고 있다.²³⁾ 또한 중국 정부는 심각한 대기오염을 줄이기 위하여 석탄 연료 소비를 정부 차원에서 억제시키고 원자력 발전을 최대한 확대하는 한편, 천연가스 파이프라인을 확장하였다. 그리고 노후화된 공장과 자동차에 세금을 물려 공장을 폐업하거나 생산시설을 재정비하도록 하였으며, 폐차를 유도하는 등 일련의 고탄소 배출원을 근절하고자 노력하였다. 뿐만 아니라 2017년까지는 중국내 총 에너지 소비량을 66.8%에서 65%까지 끌어내리고, 비화석연료 에너지 비율을 현재 11.4%에서 13%까지, 다시 2020년까지는 15%까지 확대할 계획임을 밝혔다. 그리고 베이징의 대기오염문제에 대해서는 '대기오염방지 행동계획'에 따라 2013년 10월부터 2014년 3월까지 대기오염 물질 배출공장, 난방 공급시설, 오염 저감시설, 공사현장 등의 관련 법규 준수 여부는 물론 노후차량 관리와 요식업 분야 실태 등도 함께 점검하는 등 전국적으로 대기오염방지 특별단속을 벌이기로 하는 등 강력한 대응에 나서기도 하였다.²⁴⁾ 아울러 리커창(李克強) 중국 국무원 총리는 2014. 3. 5. 베이징 인민대회당에서 열린 제12기 전국 인민대표대회 제2차 회의 '정부업무보고'에서 "스모그가 잦아지고 환경오염 모

23) 李善同, 「12차 5개년 계획 기간 중국 경제의 발전 방향과 성장 전망」, 한중경제포럼 제 10-05호, 2010. 10. 15., 8~10면.

24) 「중국 "대기오염 획기적 줄여라" 단속 책임자 문책 등 특단대책」, 미주한국일보, 2013. 10. 28.자-<http://www.koreatimes.com/article/820733>.; http://www.sbs.co.kr/news/newsEndPagePrintPopup.do?news_id=N1002145404- 2013. 12. 21.자 뉴스에 따르면 중국이 갈수록 심각해지는 스모그 등 환경문제 해소를 위해 환경당국에 심각한 오염물질 배출공장을 폐쇄할 수 있는 권한을 부여하기로 했다.

순이 심각해지고 있는 것은 그 동안의 성장방식에 대한 대자연의 경고”라며 “생태문명을 건설하는 것은 민족의 미래와 관련되는 것”이라고 강조하며, 2014년에 모두 3억 2,500만kw의 화력발전설비에 탈황시설과 분진제거시설 등을 장착하고, 소형석탄보일러 5만대를 폐기하고, 오염물질배출차량 600만대를 폐차한다고 밝히는 등 적극적인 정부 정책을 발표하였다.²⁵⁾ 이를 실천하기 위해 현재 중국 정부는 전역에 나무를 심어 녹색지대를 넓혀 가고 있다. 아울러 환경법제와 관련해서는 2014. 4. 24. 열린 제12차 전국인민대표회 상무위원회 제8차 회의에서는 보다 강력한 ‘환경보호법 개정안’을 통과시켜 2015년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 개정된 「환경보호법」은 지방정부 및 기업에 대한 책임과 처벌을 엄격히 하며, 환경오염물질을 배출하는 기업은 벌금부과와 함께 시정명령을 내리도록 하고, 이후 시정하지 않으면 날짜에 따라 연속적으로 벌금이 가중되도록 하였으며,²⁶⁾²⁷⁾ 환경보호와 관련된 공익소송을 할 수 있는 주체를 지(地)급 시 이상의 환경단체로 확대하였다. 또한 오염물질 배출기업과 오염현황에 대한 정보공개 확대,²⁸⁾ 대중참여를 보장하는 내용이 주요골자이다.²⁹⁾

이상에서 살펴본 것처럼, 과거와 달리 중국정부는 환경보호를 위해 보다 적극적으로 법제정비와 정책을 마련하고 있음을 알 수 있다. 이는 현재까지 환경법제와 정책을 마련했음에도 불구하고 중국정부의 선(先)경제개발, 실효성 있는 환경법제와 정책 마련이 미흡했기 때문에 보다 더 적극적이고 현실적인 법제를 마련한 것이라고 해석할 수 있다. 그런데 환경오염은 그 특성상 예방이 가장 중요한 것이고, 환경오염을 사전에 예방하기 위해서는 실효성 있는 법제마련이 중요하다는 것을 감안할 때, 아래에서는 현행 중국의 환경법제를 살펴보도록 한다.

25) 「중국 스모그 대책 “노후 자동차 600만대 폐차”」, 서울경제TV, 2014. 3. 5.자- <http://www.sen tv.co.kr/news/view/339105>

26) 新京報, 「最嚴環保法處罰不設上限」, 2014. 4. 25.字.

27) 오염기업에 대한 솜방망이 처벌로 구속력이 없다는 비판을 반영해 기업의 환경관련 위법행위를 횡수가 아닌 일수를 기준으로 처벌하고 처벌의 상한선을 없애는 등 처벌 강도를 크게 강화하였다.

28) 환경을 제대로 보호하려면 정보공개가 전제되어야 하는데, 이번 개정안은 환경분야에서 국민의 알 권리와 감독권, 참여권을 현행 법률보다 대폭 강화한 것이 특징이다.

29) 상하이저널, 「중국 ‘환경보호법’ 25년만에 대폭 손질」, 2014. 4. 21.자.

III. 중국의 입법체계 및 환경법체계

중국의 입법체계 및 환경법체계는 우리나라와 다르므로, 중국의 환경법제의 문제점을 검토하기에 앞서 중국의 입법체계와 환경법체계를 검토하는 것이 선행되어야 한다.

1. 중국의 입법체계

중국은 1999년 수정 중국 헌법에서 '중국은 의법치국(依法治國: 법에 따라 나라를 다스린다)을 실시하고 사회주의법치국가(社會主義法治國家)를 건설한다.'고 규정하였고, 이에 따라 시대적 상황을 반영하는 방침 및 강령 등의 제도화·법률화를 적극적으로 추진해 오고 있다.³⁰⁾

중국은 자유민주주의 국가의 권력분립주의를 채택하지 않고 단일하고 통일된 정치적·법적 시스템을 가지고 있으며, 전국인민대표대회(全國人民代表大會)가 국가의 최고 권력기관이고, 이 기관에 의해 다른 국가기관들이 구성된다. 따라서 중국의 국가기관을 기능중심으로 입법, 행정, 사법으로 나눌 수 있지만 엄격한 권력분립을 하지 않는 하나의 시스템이라 할 수 있다.³¹⁾ 중국 헌법 제58조에서는 '전국인민대표대회와 전국인민대표대회 상무위원회에서 국가의 입법권을 행사한다.'고 밝히고 있다.³²⁾ 그런데 이는 국가입법권을 인민대표기관에서 행사한다는 것을 선언한 것이고, 실제 입법권한은 전국인민대표대회에서 구성되는 국무원, 지방각급 인민대표대회, 지방 각급 인민정부, 민족지방의 자치기관에서 행한다. 이렇듯 입법기관들이 너무나 산재되어 있어 규범 상호간의 불일치가 발생함에 따라 2000년 중국정부는 입법법(立法法)을 제정하여 그 소재를 명확히 하고, 입법의 절차를 통일적으로 규율하고 법규범 상호

30) 한상우, 「중국의 입법체계와 법제발전의 최근 동향」, 남북법제, 법제처, 2008, 301면.

31) 정철, 「중국의 입법절차와 법치주의」, 입법학연구 제4집, 한국입법학회, 2007, 66면.

32) 中國憲法 第五十八條 【國家立法權的行使主体】全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權.

간 저축의 문제를 규율하였다.

〈표 1〉 중국의 입법체계³³⁾

입법기관	부여된 입법권
전국인민대표대회 ³⁴⁾	헌법 개정, 형사·민사·국가기구와 기타 기본법률의 제·개정
전국인민대표대회 상무위원회 ³⁵⁾	전국인민대표대회에서 제·개정하는 법률 이외의 기타 법률: 전국인민대표대회폐회기간에 전국인민대표대회에서 제정한 법률의 진행부분에 대한 수정과 보충; 해석법률
국무원 ³⁶⁾	헌법과 법률에 근거한 행정법규 제정
성, 자치구, 직할시 ³⁷⁾ 인민대표대회와 그 상무위원회 ³⁸⁾	해당 행정구역의 구체적 상황과 실제수요 등을 근거로 헌법, 법률, 행정법규가 상호 모순된다는 전제하에 서로 일치되지 않은 경우, 지방성법규 ³⁹⁾ 제정
비교적 큰 시의 인민대표대회와 그 상무위원회	해당 시의 구체적 상황과 실제수요에 근거하여 헌법과 법률, 행정법규와 해당 성·자치구의 지방성법규가 상호 모순된다는 전제하에 서로 일치되지 않은 경우, 지방성법규 제정과 비준 후 시행
경제특구 소재지의 성, 시의 인민대표대회와 그 상무위원회	전국인민대표대회의 수권결정에 근거하여 법규를 제정하고, 경제특구범위내에서 실시
민족자치지방의 인민대표대회	해당지역 민족의 정치, 경제와 문화의 특징에 따라 자치조례와 단행조례를 제정하고, 비준 후 효력발생 해당지역 민족의 특징에 따라 법률과 행정법규의 규정에 따른 규정을 만든다. 다만, 헌법, 민족구역자치법의 규정 및 기타법률, 행정법규가 전문적으로 민족자치지방을 위해서 만든 규정은 변형할 수 없다.
국무원각부·위원회	법률과 국무원의 행정법규·결정·명령에 근거하여, 해당부문의 권한범위 내에서 각 부문의 규정 ⁴⁰⁾ 을 제정
성, 자치구, 직할시와 비교적 큰 시의 인민정부 ⁴¹⁾	법률·행정법규, 성·자치구·직할시의 지방성 법규에 근거하여 지방정부규장을 제정

33) 「我國의立法體系」, 中華人民共和國 公民常用法典, 中國法制出版社, 2013年版.

34) 전국인민대표대회는 입법의 중심기관으로서 헌법·법률을 제·개정하는 권한을 가지는 것은 물론 예산을 확정하고, 국가의 행정·사법기관을 조직하며, 국가주석·국무원총리·최고인민법원장·최고인민검찰원 검찰청의 선출권 및 파면결정권을 가진다. 특히 입법과 관련

- 하여 헌법의 개정은 물론 민사, 형사와 국가기관 등 그 밖의 사항에 관한 기본 법률을 제정하고 개정하는 등 최고의 입법기관이자 입법에 관여하는 각 기관에 대한 감독기관이다. 또한 전국인민대표대회에는 법률위원회 등 분야별 상설위원회가 설치되어 있고, 필요한 경우에는 전문위원회를 둘 수 있는데, 전문위원회는 전국인민대표대회 및 상무위원회의 지도 하에 관계 의안을 검토·심의하거나 기초한다.
- 35) 상무위원회는 전국인민대표대회의 실질적인 집행기구로서 헌법 및 법률 등을 해석하고 그 준수여부를 감독하는 한편, 헌법과 법률에 모순·저촉되는 국무원 제정의 행정법규·경의 및 명령을 취소할 수 있으며, 헌법·법률 및 행정법규에 모순·저촉되는 성·자치구·직할시 제정의 지방법규 및 경의도 취소할 수 있다.
- 36) 국무원은 헌법과 국무원조직법의 규정에 의하여 설립된 중앙인민정부로 대외적으로 중국을 대표하고, 대내적으로 중국을 통일적으로 이끌어 나가고 있는 최고의 국가권력기관인 공산당과 국가권력기관인 전국인민대표대회의 집행기관이자 최고의 국가행정기관이다. 국무원은 부 및 위원회, 심계(審計)기관, 직속기구, 판사기구(총리 업무를 보좌하며 전문사항을 관장하나 독립된 업무는 없다)와 비서(秘書)기구 및 지도(指導)기구 등을 설치 운영하고 있다. 국무원은 국가주석의 제청에 의하여 전국인민대표대회에서 선출되는 총리(총리책임제로 운영되고, 국무원의 상무회의 및 전체회의를 소집·주재)와 부총리(경제·재정·외교 등 국가운영의 핵심사무를 담당), 국무위원, 각 부의 부장, 각 위원회 주임, 심계장(審計長: 감사원장) 비서장으로 구성되어 있고, 중요정책은 대부분 사실상의 정부내 최고 정책의결기구인 국무원 상무회의를 통해 결정하게 된다.
- 37) 중국은 전통적으로 중앙집권적 통일국가를 표방하면서도 지리적·역사적인 요인으로 인하여 중앙정부의 통일적인 관리 이래 지방정부도 어느 정도의 자율권이 부여되고 있다.
- 중국의 지방행정구역
 - ① 성(省)급: 22성, 4직할시, 5자치구, 2특별자치구
 - ▶ 22성(화북구, 서북구, 동북구, 화동구, 중남구, 서남구)
 - ▶ 직할시: 북경, 천진, 상해, 중경
 - ▶ 자치구: 내몽고, 신강위구르, 서장, 광서장족, 영하회족 자치구
 - ▶ 특별자치구: 홍콩, 마카오
 - ② 주(州)급: 113지구, 30자치구, 8맹(내몽고) 185시
 - ③ 현(縣)급: 260시, 1748현, 114자치현, 51기, 3자치기, 3특구, 1공업구, 1림구
 - ④ 시할구(市轄區): 35직할시 시할구, 615성(자치구) 시할구
 - ⑤ 향(鄉)·진(鎮): '향'은 농촌의 말단단위, '진'은 도시의 말단단위.
- 38) 지방의 각급 행정단위에는 비상설 권력기관으로 인민대표대회를 설치하고 있는데, 그 중 현(縣)급 이상의 인민대표대회에는 상설 인민대표대회 상무위원회가 설치되어 있다.
- 39) 법률에서 통일적으로 완전하게 규정할 수 없는 사항은 각 지방이 그 사정에 따라 지방성법규를 제정하여 보완하고 있다. 지방성법규는 당해 지역의 사정에 비추어 법률·행정법규의 집행을 위하여 필요한 사항과 지방행정사무에 속하는 사항에 대하여 규정할 수 있다.
- 40) 국무원의 각 부·위원회 등은 그 권한의 범위 안에서 법률과 국무원의 행정법규·결정·명령에 근거하여 헌법·법률 및 행정법규보다 그 효력의 순위가 낮은 규장(規章)을 제정·공포할 수 있는데, 이를 부문규장 또는 부위규장이라고 하며, 각 부(部) 등에서 제정한 “○○실시세칙” 등이 그 예이다.
- 41) 지방의 각급 인민정부는 지방의 각급 인민대표대회의 집행기관이며 지방의 국가행정기관이

우리나라의 경우, 법규는 헌법을 근본규범으로 하여 법률(국회에서 제정)과 시행령(행정부의 국무회의에서 제정) 및 시행규칙(행정부의 각 부문에서 제정)의 단일체계를 가지고 있으며, 최고입법기구는 국회가 된다.

하지만 중국의 경우는 앞서 살펴본 것처럼 헌법을 근본규범으로 하고, 법률(전국인민대표대회에서 제정)과 행정법규(전국인민대표대회 상무위원회에서 제정)를 토대로 하여 각 지역의 지방성법규(성, 자치구, 직할시, 비교적 큰 시의 인민대표대회에서 제정)가 있으며, 그 하부에 우리 행정부에 해당하는 국무원 각 부문의 부문규칙과 성·자치구·직할시 인민정부의 지방정부규칙이 있으며, 그 하부의 지방인민정부도 현지의 실정에 맞는 각각의 규칙을 제정하고 있다. 그 밖에도 민족자치지방의 법규인 자치조례와 단행조례가 있으며, 경제특별구에도 별도의 법규가 있는데, 이는 각 성 단위에서 제정하는 지방성법규와 같은 지위에 있는 것이다.⁴²⁾

위와 같이 중국법의 체계는 각 기관에서 제정한 다양한 형식의 법규들로 이루어져 있는데, 하급기관의 규범적 문건은 상급기관의 그것과 모순·저촉되어서는 아니되며, 같은 수준의 기관간에 있어서 행정기관의 규범적 문건은 전국인민대표대회 상무위원회 등 권력기관의 규범적 문건과 저촉되어서는 안된다는 원칙하에 지켜지고 있다.⁴³⁾

2. 중국의 환경법체계

중국의 환경법제는 헌법, 환경보호법, 환경단행법규, 환경행정법규, 지방 환경법규, 환경행정규칙, 관련 부처의 환경규정, 중국이 가입한 국제환경협약, 환경표준 및 사법적 해석으로 구성된다.

중국의 헌법은 근본규범이자 최상위 규범으로서, 하위법규인 법률, 행정법규, 규장(規章) 등은 헌법에 맞도록 규정한다. 헌법 제9조(자연자원)에서는

다. 인민정부는 동급의 인민대표대회와 차상급의 국가행정기관에 대하여 업무를 보고하며 책임을 진다.

42) <http://www.onbao.com/news.php?mode=print&num=15448>

43) 한상우, 상계논문, 312면.

“국가는 자연자원의 합리적 사용을 보장하고, 진귀한 동물과 식물을 보호한다. 임의의 조직과 개인이 임의의 수단을 사용하여 자연자원을 침해하거나 파괴하는 것을 금지한다.”를, 헌법 제26조(생활, 생태환경)에서는 “국가는 생활환경과 생태환경을 보호하고 개선하여야 하며, 오염과 기타공해를 방지하고 다스린다. 국가는 식수와 조림을 구성하고 장려하고, 숲을 보호한다.”를 규정하여 환경보호를 국가의 기본국책으로 정하고, 국가의 의무를 명시하고 있다.

위 헌법을 근거로 환경보호법은 “생활환경과 생태환경의 보호와 개선을 위하여 오염과 기타공해를 방지하고 다스리며, 인체건강을 보장하고 사회주의 현대화 건설의 발전을 위하여 본 법을 제정한다.”는 목적에서 제정되었다. 이 법에서는 환경에 대한 개념, 적용범위, 환경보호의 기본원칙, 환경보호발전방침, 환경보호의무, 관리감독, 환경의 보호와 개선, 환경오염과 기타공해의 예방, 법률책임 등을 규율하고 있다. 「환경보호법」은 1979년 전국인민대표대회 상무위원회에서 제정된 후, 4차례 심의를 거쳐 1989년 12월 26일 제7기 전국인민대표대회 상무위원회 제11차 회의에서 통과되어 중화인민공화국 주석령 제22호로 시행되었고, 25년만에 2014년 4월 24일 제12차 전국인민대표대회 상무위원회 제8차 회의에서 수정통과되어 2015년 1월 1일부터 새로운 「환경보호법」이 시행될 예정이다. 이 새로운 환경보호법에서는 제4조에서 “환경보호는 국가의 기본국책”을, 제5조에서 “환경보호에서 보호우선, 예방위주, 종합처리, 균중참여, 손해부담의 원칙을 견지한다.”며 현재의 환경보호법보다 명시적으로 환경보호를 규정하고 있다. 이를 통해 하위 환경법률, 법규, 규칙에 대한 입법의 기초를 마련해 두었다.

환경단행법규는 헌법과 환경보호법을 입법근거로 특정 보호대상을 위하여 마련된 특정분야의 전문법으로서 해당 보호대상에 대한 구체적이고 상세한 규정을 포함하고 있어 환경관리, 환경분쟁 처리에 있어서 직접적인 법적 근거로 활용되고 있다.⁴⁴⁾ 이는 규제대상에 따라 환경오염방지처리 관련법, 환경자원 관련법 등으로 나눌 수 있다. 환경오염방지처리 관련법은 오늘날 중국의 심각한 환경오염을 감소시키고 억제하기 위하여 1982년 제정된 「해양환경보호

44) 戚道孟, 「环境法」, 南開大學出版社, 2000, 60面.

법」, 1984년 제정된 「수질오염방지법」, 1987년 제정된 「대기오염방지처리법」, 1995년 제정된 「고체폐기물오염방지 처리법」, 1996년 제정된 「환경소음오염방지처리법」 등이 대표적이며, 이 법률들은 수차례에 걸쳐 사회현실을 감안하여 수정·보완되었다. 또한 환경자원 관련법은 자연자원의 파괴를 예방하고 생물 자원의 생명보호와 다양성 유지를 위해 제정된 법률로, 1984년 제정된 「삼림법」, 1985년 제정된 「초원법」, 1986년 제정된 「어업법」, 「광산자원법」, 「토지관리법」, 1988년 제정된 「야생동물법」, 「수법」, 1991년 제정된 「수토보호법」, 1996년 제정된 「석탄법」이 대표적이며, 이 법률도 수정·보완되었다.⁴⁵⁾

환경행정법규는 국무원이 헌법과 법률을 집행하기 위해 제정한 규범으로 환경보호조례, 규정, 방법, 실시세칙 등을 포함하고 있다.⁴⁶⁾ 환경행정법규는 건설 프로젝트의 환경관리강화에 관한 법규, 경제개발구의 환경행정관리 강화에 관한 법규, 환경표준, 환경감시와 측량 및 기업의 환경보호심사관리 강화에 관한 법규 등으로 분류할 수 있고, 1983년 제정된 「환경표준관리방법」, 1985년 제정된 「공업기업환경보호심사제도 실시방법」, 1986년 제정된 「대외경제개발지역환경관리잠정적규정」, 「전국환경감시측량관리조례」 등이 여기에 포함된다 고 할 수 있다.⁴⁷⁾

지방환경법규는 국가 환경법제를 확장·보완하여 각 지역 환경보호사업을 법의 범위안에 포섭하는 역할을 하는 규범으로서, 1994년 상해인민대표대회 상무위원회에 의해 제정된 「상해시 환경보호조례」와 1996년 「상해시 배수관리조례」가 그 예이다.⁴⁸⁾

환경규칙은 국가환경규칙과 지방환경규칙으로 나뉘는데, 국가환경규칙은 국무원 산하의 환경행정관리기구가 단독으로 혹은 기타 국무원 직속부처와 공

45) 黃霞·常紀文, 「環境法學」, 機械工業出版社, 2003, 61面.

46) 환경행정법규는 국무원에서 제정하는 것으로 그 효력의 순위는 헌법과 법률의 다음이며, '○○조례, ○○ 규정, ○○판법' 등의 명칭이 사용된다. 일반적으로 특정한 한 분야의 행정 활동에 대하여 비교적 전체적이고 체계적으로 규정한 것은 '○○조례'로 하고, 특정 분야의 행정활동에 대하여 부분적으로 규정한 것은 '○○규정'으로 하며, 특정 사항의 행정활동에 대하여 비교적 구체적인 규정을 정한 것은 '○○판법'이라 한다.

47) 符繼紅, 「我的環境法律效力體系與司法救濟途徑探討」, 雲南環境可續, 2005, 62面.

48) 이은섭·최홍실, 「중국의 환경규제제도」, 통상법률(2007. 4.), 법무부, 2007, 29면.

등으로 환경법을 혹은 행정법규를 근거하여 공포한 규정, 규칙, 결정, 공고 등의 규범문서를 말하며, 2006년 8월까지 공포된 국가환경규칙은 총 61개로서 2005년 국가환경보호총국이 제정한 「환경보호법규제정절차방법」, 2006년 제정한 「환경민원방법」 등이 포함된다. 그리고 지방환경규칙은 규모가 비교적 큰 도시의 인민정부가 해당 행정구역의 환경 및 자연조건에 입각하여 공포한 규범으로, 2005년 상해시 인민정부가 공포한 「상해시 건축에너지 절약 관리방법」 등이 여기에 포함된다.⁴⁹⁾

이외에도 중국이 가입한 국제환경협약도 중국 환경규제법체계의 한 부분이다. 「환경보호법」 제46조에서 “중화인민공화국이 체결하거나 환경보호와 관련 있는 국제조약에 참가한 경우, 중화인민공화국의 법률과 일치하지 않은 규정은 중화인민공화국이 명백히 유보조항을 두는 경우를 제외하고는 국제조약의 규정을 적용한다.”고 규정하고 있다. 중국정부는 비엔나협약, 몬트리올의정서, 바젤협약, 기후변화협약, 생물다양성협약, 사막화방지협약 등 다수의 국제환경협약에 가입하고, 이를 국내법체에 적용시키고 있다.

그리고 환경표준은 환경보호와 오염통제 및 국민건강의 보호를 위해 제정된 각종 기술규범의 총칭으로,⁵⁰⁾ 1956년 국가건설위원회가 공포한 「공업기업 설계임시위생표준(工業企業設計暫行衛生標準)」, 1999년 「환경표준관리방법」, 2000년 「대기오염방지처리법」에서 ‘기준초과의 경우 위법’이라는 원칙을 기술하여 환경보호 표준을 제시하였다. 나아가 사법적 해석은 사법기관이 환경법률, 법규의 적용에 필요한 일부지침을 해석한 것으로 환경법제 적용에 있어 불가결한 요소이며, 「삼림자원파괴 형사사건 심리중의 구체적 법률적용에 관한 최고 인민법원의 해석」, 「야생동물자원파괴 형사사건 심리 중의 구체적 법률적용에 관한 최고인민법원의 해석」 등이 이에 해당한다.⁵¹⁾

그리고 위와 같은 법원(法源)은 헌법-기본법률-기타법률-행정법규-지방성법규 및 규장의 순으로 효력을 갖는다. 지방성법규는 동급 및 하급지방정부 규장에 우선하며, 성·자치구의 인민정부가 제정한 규장은 동급 행정구역내 시의

49) 이은섭·최홍실, 상계논문, 29~30면.

50) 戚道孟, 上揭論文, 63面.

51) 虞湧, 「詩論我的環境法律體系」, 天津市政法管理干部學院學報, 2001, 19面.

인민정부가 제정한 규장에 우선한다. 다만, 부문규장과 지방정부의 규장은 동일한 효력 순위를 갖는다. 그리고 동일기관이 제정한 법령에 대해서는 특별법 우선의 원칙과 신법우선의 원칙이 적용되는 것은 우리나라와 동일하다.⁵²⁾

Ⅳ. 중국 환경법제의 문제점 및 그 개선책

중국은 「환경보호법」, 「대기오염방지법」, 「수질오염방지법」, 「삼림법」 등 각종 환경관련 법률이 제정되어 있지만, 아직 온전하게 집행되지 못하고 있고, 책임소재도 분명하지 않아 규범적인 통제가 어려운 실정이며, 실제 법집행에 있어서도 보편적으로 느슨하고 엄정하지 못한 현상이 존재한다. 게다가 중국은 금권결탁에 의한 부패현상이 벌어지기도 하여⁵³⁾ 이를 근절하고자 법제와 정책을 마련하고 시행하는 등 선진적이고 종합적인 환경정책을 갖추려고 노력하였다. 그러나 위와 같은 노력에도 집행까지는 이어지지 않아 현재까지 환경문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있는 실정이다. 또한 중국정부는 개혁·개방이후 방권양리(放權讓利: 권한을 넘겨주고 이익을 양보한다)정책에 의해 지방으로의 권력의 분권화가 중앙정부의 조절능력을 약화시키고 지역이기주의를 양산함은 물론 복잡한 행정 체계로 인한 환경관련 행정기구들 사이의 소통 부재, 유관 업무부처 사이의 기능·업무의 빈번한 충돌, 환경법규제정과 환경오염시설 건설이라는 모순되는 정책의 동시 진행 등이 환경문제를 더욱 가중시키고 있다. 그러나 이보다 더 심각한 것은 중국인들의 전통적 인식이라 할 수 있다. 중국인들은 전통적으로 자연자원을 하늘에서 내려준 것으로 인식함으로써 이를 관리하거나 보호해야 할 대상으로 생각하지는 않았다고 한다.

52) <http://www.legalinsight.co.kr/archives/25863>

53) 원동욱, 상계논문, 61면. - 2005. 11. 13. 중국 지린성 화학공장이 폭발한 사건과 관련하여, 지린성 정부나 지린성 환경보호부문은 4일이 지난 이후에도 국가환경보호총국에 어떠한 보고도 하지 않았으며, 이미 송화강 오염이 명백한 상황에서도 여전히 언론매체를 통해 오염 발생을 부인하는 등 책임회피에 골몰하는 모습을 보였는데, 이는 '人民日報'(2005. 12. 2. 字) 기사에 따르면 이는 지방정부의 해당지역 오염유발 기업에 대한 비호와 금권적인 결탁의 대표 사례로 법집행과 관련된 중국의 문제점을 보여주고 있다고 한다.

이는 자원 남용과 자연파괴의 악순환을 방지하는 심리적인 기제가 될 수 있었던 것이다.⁵⁴⁾ 따라서 중국 정부가 당면한 시급한 환경문제를 개선하기 위해서는 국민들의 환경문제에 대한 새로운 인식의 정립과 복잡한 환경법체계의 정립, 중앙정부와 환경관련 행정기구의 유기적 협조가 필요하다.

그러나 위와 같은 정책적인 분야에 대한 문제점보다 우선 근본적으로 해결해야 하는 것은 다양하고 종합적인 환경법제들이 마련되어 있음에도 헌법·환경보호법·환경단행법규 중의 일부 규정들이 추상적이거나 선언적이어서 그 집행이나 법적 분쟁 발생시 근거규범으로 역할을 하지 못한다는 문제점을 해결할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 집행력 있는 환경규범으로서 작용할 수 있도록 현행 환경법제의 기본규범인 헌법, 환경보호법, 환경단행법규의 문제점을 살펴보고, 그 개선방안을 검토하도록 한다.

1. 중국 환경법제의 문제점

가. 헌법

현행 중국 헌법에서는 제9조(자연자원)와 제26조(생활, 생태환경)를 통해 환경보호를 국가의 기본국책으로 정하여 국가의 환경보호의무를 규정하고, 환경보호의 근거를 마련하고 있다. 그러나 이러한 환경보호규정에서 크게 2가지 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 중국 헌법은 총 4장으로 구성되어 있는데, '제1장 총강, 제2장 국민의 기본권과 의무, 제3장 국가기구, 제4장 국기·국가·국휘·수도'이다. 이 중 환경과 관련해서는 제1장 총강(總綱)에 편제되어 있다. 그런데 현대사회에서 환경은 우리 사회가 보호해야 할 대상임과 동시에 건강하고 쾌적한 삶을 영위하기 위하여 향유하게 되는 객체이다. 그럼에도 중국 헌법에서는 제2장 국민의 기본권과 의무에서 국민의 환경권, 국가와 국민의 환경보호의무를 규정하지 않고 제1장 총강에서 일반적 원리로서 환경보호만을 규정하고 있어 국민의

54) 김태균, 「중국의 환경제앙」, 환경과 생명 42권, 환경과 생명, 2004, 177~178면.

사회적 기본권을 보장하고 환경보호를 강화하고자 하는 국제적인 추세에 부합하지 않다. 그리고 제1장 총강에서 국가의 환경보호의무만을 규정할 경우, 산업화에 따라 다양화되어 가는 환경문제 및 관련 분쟁에 대한 예방과 해결이 가능할지 의문이다.⁵⁵⁾

둘째, 중국 헌법에서는 환경보호에 대한 국가의 기본적 의무만을 규정하고 있을 뿐이다. 환경보호는 국민의 적극적 노력 없이는 달성되기 어렵기 때문에 사실상 국민의 기본의무로 볼 수 있는데, 법이 이를 명문화하지 않는다면 환경관련 분쟁 발생시 그 책임을 추궁하기 위한 법적 근거가 결여되어 있는 것이 된다.⁵⁶⁾

따라서 경제가 성장함에 따라 국민들의 '삶의 질'에 대한 향상의 욕구를 충족하고, '쾌적하고 건강한 삶'을 제공함으로써 국민들의 기본권을 보장하기 위한 기초적인 작업으로 위와 같은 문제점이 해결되어야 할 것이다.

나. 환경보호법(2014년 4월 24일 개정발표된 환경보호법의 내용 포함)

종전부터 중국 환경보호법과 관련해서는 환경보호법의 법적 지위의 모호성, 입법취지의 부적합성, 환경보호법 관련 규정이 미흡하다는 지적을 받아왔다. 구체적으로 환경보호법은 1989년 전국인민대표대회 상무위원회회의에서 통과되었지만 전국인민대표회의에서 환경기본법의 지위로서 통과되지 않았기에 환경기본법으로서 법적 지위를 획득하지 못했다. 또한 환경보호법의 구체적 규정을 살펴보면, 환경보호법은 그 입법취지를 주로 오염방지처리에 두고 있고, 환경보호 및 개선에 관해서는 원칙적인 규정만을 두고 있어 환경보호법보다는 주로 오염방지처리에 치중하고 있다. 그리고 환경보호법의 일부 규정이 명확하지 않고 추상적이어서 환경보호의 실효성이 문제되었다. 예컨대, '환경보호법' 제24조는 오염기업이 반드시 환경보호사업을 계획적으로 진행하고 환경보호책임제도를 설립할 것을 요구하고 있지만, 이에 대한 관리감독체계가

55) 독일·한국과 같이 총강의 규정을 기초로 헌법상 보장된 기본권으로 인정한다는 것은 쉬운 일이 아니기 때문이다(헌재 2009. 5. 28, 선고 2007헌마369 판결 참조).

56) 이은섭·최홍실, 상계논문, 35~36면.

없어 그 집행이 어려울 것이라는 지적이었다. 더불어 환경보호에 대한 국가의 책임을 규정하고 있으면서 이에 대한 구체적 책임에 대한 내용은 명문으로 규정되어 있지 않다는 등 환경보호 규정이 미흡하다는 것이었다.⁵⁷⁾

현행 「환경보호법」은 2014년 4월 24일 중화인민공화국 제12기 전국인민대표대회 상무위원회 제8차 회의에서 수정 통과되어, 새로운 「중화인민공화국 환경보호법(2014년 수정)」이 2015년 1월 1일부로 시행예정에 있는데, 앞서 살펴본 문제점이 새로 개정된 환경기본법에도 여전히 존재하고 있는지와 다른 문제점은 없는지 살펴보도록 한다.

우선, 「환경보호법」의 법적 지위에 대한 문제이다. 중국 내 환경보호법은 추상적으로 규정된 헌법상 환경보호 조항을 보다 구체화하고, 환경대책의 적극적·종합적·계획적인 추진을 위한 기본원칙 확립을 위해 기능적으로는 환경단행법규들을 총괄하는 최고법으로서의 지위를 가지고 환경단행법규의 유기적·통일적 수행을 기할 수 있게 각각의 관계를 정립해 주는 역할을 하는 '환경기본법'으로서 기능하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 이미 언급했던 것처럼 중국 내에서 환경보호법이 환경기본법으로서의 지위를 갖기 위해서는 전국인민대표대회에서 정식으로 '환경기본법'으로서의 지위를 승인받아야 하지만, 2015. 1. 1. 시행을 앞두고 있는 새로운 「환경보호법」 역시 현재까지 이러한 지위를 승인받지 않았기 때문에 입법적 관행에 따라 실제 '환경기본법'의 지위를 갖고 있다고 할 수는 있을지언정⁵⁸⁾ 형식적인 측면에서 법체계상 명백히 '환경기본법'의 지위에 있다고 볼 수는 없어 학리적 관점에서 여전히 논란의 소지가 될 수 있다. 이런 이유 때문에 향후 환경개별법률인 환경단행법규 사이에 충돌이 발생할 경우, 이를 규율할 수 있는 환경기본법으로서 '환경보호법'이 그 작용을 온전하게 할 수 있을지에 대해서는 의문인 것이다. 따라서 해석 및 입법적 관행에 따른 환경기본법의 지위를 부여하는 임시방편적인 적용은 근본적인

57) 이은섭·최홍실, 상개논문, 36~37면.

58) Kotra, 「[포커스] 중국 25년만에 환경보호법 첫 개정」, 중국 투자뉴스, 한국투자기업지원센터 뉴스레터 제391호, 2014. 5. 9., 1~6면. 신(新)환경보호법(2015. 1. 1.부 시행)은 환경관련 법률시스템 구축에 기반이 되는 기본법 역할을 할 것임. 신 환경보호법의 내용과 불일치하는 부분은 신 환경보호법에 따라 적용하고 신 환경보호법에서 명확히 규정하지 않은 부분은 기타 단행법을 적용한다.

대책이라고 볼 수 없는 것이다.

다음으로 입법취지의 부적합성에 대한 문제이다. 현행 환경보호법은 환경보호보다는 주로 오염방지처리에 그 주안점을 두고 있어 입법취지와 비교할 때, 그 규정 내용이 부적합하다는 것이다. 그러나 2015. 1. 1. 시행을 앞두고 있는 새로운 「환경보호법」에서는, 제4조에서 “환경보호는 국가의 기본국책”임을 명시하고, 제6조에서 ‘국가와 모든 기관, 개인에게 환경보호를 위한 의무를 규정’함은 물론, 제9조에서 ‘교육행정부문에서 학생들의 환경보호의식 배양과 신문매체 등의 법규와 환경보호지식 선전 및 환경위법행위에 대한 여론 등을 감독’하도록 하는 등 환경보호의 기본적 틀을 정립하였다. 더불어 국가로 하여금 환경보호와 개선을 위해 환경 모니터링 시스템·환경영향평가·생태보호 보상 시스템 구축을 하도록 제도화하고, 국민·법인 및 기타조직은 환경보호를 위한 정보공개와 공중참여를 보장하도록 명문화하였기 때문에 현행 ‘환경보호법’의 문제점으로 지적되었던 입법취지의 부적합성에 대해서는 일면 해소될 것이라고 전망된다.

마지막으로 현행 「환경보호법」은 정부의 책임을 명기하고는 있지만, 그 구체적 책임내용에 대해서는 명문규정이 없거나 일부 규정이 명확하지 않고 추상적이어서 환경보호에 있어 그 실효성이 문제점으로 지적되었다. 그러나 2015. 1. 1. 시행을 앞두고 있는 새로운 「환경보호법」에서는, ‘제6장 법률책임’에서 환경보호책임을 다하지 않은 정부관원, 특히 시장·부시장·현장·부현장 등에 대해 상황에 따라 책임을 추궁할 수 있게 하였고, 사안이 심각할 경우에는 면직도 가능하도록 규정하였으며, 환경평가기관·감찰기관의 연대책임을 규정해 법적처벌은 물론 민사책임도 추궁할 수 있도록 명문화하였다. 또한 현금이상의 인민정부 환경보호부처 및 기타 환경보호 감독관리 책임부터는 오염물 배출량이 기준치를 초과하는 설비를 압류·압수할 수 있도록 하고, 벌금은 일(日)단위로 적용하고 상한 제한을 두지 않아 위법행위에 대한 처벌이 경미했던 문제에 초점을 두어 엄중처벌의 기준을 마련함으로써 그 구체적인 책임내용을 구체화하여 환경보호의 실효성을 강화하고자 한 것으로 보인다.

위와 같이 새롭게 시행될 「환경보호법」은 현행 「환경보호법」이 가지고 있었던 문제점을 많은 부분 해결한 것으로 보이며, 명실상부하게 환경개별법률인

환경단행법규를 통합 규율할 수 있는 환경기본법의 지위를 가질 수 있도록 법제가 마련되었다고 보인다. 그렇기에 새롭게 시행될 「환경보호법」이 여전히 환경기본법으로서의 지위를 받지 못하고 있는 것은 학리적·법제적 관점에서 더욱 아쉬운 부분이라고 할 수 있다. 나아가 중국 역사상 가장 엄격한 환경보호법으로 평가받고 있는 신(新) 「환경보호법(2015. 1. 1.시행)」의 성공여부는 얼마나 법률에 따라 실효성 있게 시행·집행되는지가 관건이라 할 것이다.

다. 환경단행법규

중국이 1980년 이후 개방에 따른 선(先)경제개발에 따른 환경오염문제는 부수적으로 발생하는 문제로 여겼던 터라, 기초적인 환경관련 입법을 체계적으로 갖추지 못했고, 그나마 마련된 입법도 제대로 시행하거나 집행하지 못하고 있다. 이와 같은 연유에서 환경단행법규 역시 많은 문제점을 내포하고 있다.⁵⁹⁾ 그 중 대표적인 문제점은 다음과 같다.

첫째, 우리나라가 환경법체계에 있어 복수법주의를 채택함에 따라 각 국가기관별로 환경법률을 제정함에 따라 나타나는 환경개별법률 사이에서 상충(相衝)하는 문제가 발생했듯이⁶⁰⁾ 중국 역시 단행법규 사이의 내용상의 불일치 등이 나타나고 있다. 예컨대, 「환경표준과 감찰」에 관한 법률, 행정법규, 부문규장, 사법해석을 보면, 환경오염물 배출표준은 국가의 강제적 표준으로서 이에 대한 위반은 위법행위로 인정되어 행정처벌을 받거나 심각한 사안의 경우에는 형사처벌을 하도록 규정되어 있으나, 일부 부문규장에서는 오염배출비용만 추가 납부하도록 규정하고 있어 각 규칙사이에서 처벌에 대한 불균형을 초래하고 있다.⁶¹⁾

둘째, 단행법규는 헌법과 환경보호법을 입법근거로 특정 보호대상을 위하여 마련된 특정분야의 전문법으로서 해당 보호대상에 대한 구체적이고 상세한 규

59) 陳靖, 「對完善我國環境污染防治法律的思考」, 新疆大學學報(社會科學版) 第33卷 4期, 2005, 42~45面.

60) 이상만, 「헌법상 환경권의 실질적 보장을 위한 환경법체계의 정립에 관한 연구」, 원광대학교 대학원 박사학위논문, 2013. 8., 172면.

61) 魏玉金, 「論我國環境法的體系及立法建議」, 中國環境管理叢書 第1輯, 2006. 1., 12面.

정을 포함하고 있고, 환경관리, 환경분쟁 처리에 있어서 직접적인 법적 근거로 활용되는 입법임에도 규정이 상당히 포괄적이거나 원론적이다. 예컨대, 「방사성오염방지법」 제39조에서 기본법인 환경보호법과 같이 방사성폐기물의 관리와 관련하여 방사성 폐기물의 생산량 감소, 생산공정과 설비 채택 등을 규정하고 있지만, 생산량 감소 등에 대한 구체적인 요구사항을 제시하지 않고 있다.

셋째, 단행법규는 특정 보호대상을 위한 전문법이고, 환경보호법을 실현하는 규정이므로 세계적인 환경이념에 부합하고, 환경보호법이 지향하는 '지속 가능한 발전'원칙이 반영되도록 자연자원의 수요에 대한 철저한 관리와 요구가 이루어져야 할 것이다. 그런데 자연자원보호법제 중 「토지관리법」, 「초원법」, 「수토보존법」 등에는 위와 같은 '지속가능한 발전'의 이념을 명시적으로 규정하고 있지만, 「삼림법」, 「야생동물보호법」 등에는 단지 생태환경의 개선 및 유지를 입법목적으로 명시하고 있을 뿐, '지속 가능한 발전'에 대한 내용이 전혀 언급되어 있지 않다.

넷째, 단행법규는 특정분야의 전문법임에도 생태자원보호를 위한 일부 필요한 자연자원 단행법규가 제정되어 있지 않고, 일부 단행법규와 관련해서는 구체적인 실시조례도 결여되어 있다. 예컨대, 습지는 중요한 자연생태자원임에도 불구하고 습지관련 보호법에 해당하는 단행법규가 마련되어 있지 않다. 또한 「수법」, 「초원법」 등은 법규시행을 구체화하는 실시조례가 마련되어 있지 않다.

다섯째, 환경법규가 그 효력을 발휘하기 위해서는 위법과 위반행위에 대한 처벌이 명확히 규정되고, 그 위법행위에 대한 처벌이 명확하게 이루어져야 해당법규가 그 실효성을 가질 수 있는 것이며, 해당 위법행위에 대한 처벌이 적정하지 않은 경우에는 그 실효성은 보장될 수 없는 것이다. 그런데 일부 환경 단행법규는 여전히 오염배출초과 비용이 저렴하게 책정되어 있고, 행정처벌의 강도도 약하다는 지적이 있다. 예컨대, 「삼림법」 제18조에서는 광물 자원을 채굴하거나 혹은 공사를 진행할 경우, 임지를 적게 사용하거나 사용하지 말아야 한다고 규정하고 있지만, 위반행위에 대해서는 아무런 법률적 책임을 규정하고 있지 않아⁶²⁾ 법규의 실효성에 대한 문제가 야기될 수 있다.

62) 李愛年, 「自然資源保護法体系存在的問題及建議」, 生態經濟, 2001年 第7期, 31~32面.

이상에서 살펴본 것처럼, 중국의 단행법규는 전문법으로서 실제 생활에서 규율되는 법률임에도 일반적이거나 추상적인 경우가 많아 실질적인 규범으로서 그 시행이나 집행에 적용할 수 없는 문제점이 도출되므로 이에 대한 개선이 필요하다.

2. 중국 환경법제의 개선방안

가. 헌법

인간의 삶은 환경과 아주 밀접한 관련이 있고, 인간은 자연환경이 제공하는 자원을 개발하고 이용하면서 생활의 편리함을 향유하고, 산업화를 촉진시켰다. 그 과정에서 인간은 자연과의 조화를 이루면서 과학과 기술을 발달시켜야 하지만 근시안적인 안목에서 산업화에 치중한 나머지 자연환경 개발에만 몰두하였고, 그 결과 지금의 환경오염 문제를 양산하여 국민의 생명까지 위협하는 상태에 이르렀다. 이와 같은 이유로 중국 헌법에서도 환경보호를 국가의 기본국책으로 규정하였다. 그러나 환경은 인간의 생명과 직접 관련이 있는 것으로 보호의 대상이 됨은 물론이고, 인간으로서 최소한의 '건강하고 쾌적한 삶'을 영위할 수 있는 기본 조건에 해당하므로 국민의 권리이자 의무의 객체가 되는 것이다. 또한 국민의 소득수준이 향상됨에 따라 국민들은 최소한의 의식주 해결에서 벗어나 '삶의 질'을 향유할 수 있는 환경을 요구하게 되었다. 나아가 국제적으로도 '국제연합의 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약' 제2조 제1항에서 "이 규약의 당사자국들은 가능한 모든 자원을 동원하여 이 규약에서 정한 권리들이 완전히 구현되는 상태를 점진적으로 이루어내기 위해 특히 입법적 조치를 포함하는 모든 적절한 조치를 취해야 한다."며 환경권과 같은 사회적 기본권에 대한 국가의 보장의무를 규정하고 있는 추세이다.⁶³⁾ 따라서 현대사회에서 국민의 삶과 밀접한 관련이 있는 환경권은 반드시 헌법적 차원에서 보장되어야 함이 타당하다. 그러나 중국은 헌법상 국민의 기본권을

63) 이상만, 상계논문, 86~87면.

규정하지 않고, 환경보호의무를 규정하고 있다. 이는 인간다운 생활을 보장하고자 하는 국제사회의 입법기류에도 부합하지 않고, 국가발전을 위해 국민의 권리를 희생시킨다는 비판에서 자유로울 수도 없다. 또한 현행 중국법체계에서는 국민의 환경권이 규정되어 있지 않기 때문에 환경이 산업촉진위주의 성장정책 시행에 의해 파괴되고, 국민의 일상적 생활에 의해 훼손되더라도, 국민들은 환경권을 주장할 수 없고, 보장받을 수도 없는 결과를 초래한다.

그러므로 헌법에 국가의 환경보호의무는 물론 국민의 환경권과 환경보호의무를 규정하여야 함이 타당하다. 그런데 환경에 대한 권리는 국민의 건강과 인간으로서의 기본적인 삶을 보장하기 위한 기본적인 권리이고, 환경은 현 세대는 물론 미래세대가 함께 공유해야 하는 기본권의 객체에 해당되므로, 구체적인 권리와 의무로서 규정하는 것이 더욱 적극적인 권리 보장과 의무를 강제하는 것이 될 것이므로 현행과 같은 '제1장 총강'이 아닌 '제2장 국민의 기본권리와 의무'에 편제하여 규정하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 1987년 세계 환경개발위원회는 환경과 발전의 문제에 관하여, 환경이 현 세대의 전유물이기 보다는 미래세대에게 물려주어야 할 유산임을 감안하여, '인류의 사회복지를 증진하고 인류의 생활의 질을 개선하며 자신과 후세의 기회평등을 보장하도록 노력하여야 하며, 중국적으로 인류의 발전은 자연과의 조화로움 속에서 진행되어야 한다.'고 밝힘으로서 '지속가능한 발전'을 강조하였다. 이에 따라 세계 각국은 환경보호와 산업발달 사이의 관계에서 상생할 수 있는 방안으로 '지속가능한 발전'을 법제에 반영하였다. 중국도 이러한 현실을 법제에 반영하여 '지속가능한 발전'원칙을 헌법상 환경관련 규정에 도입하여 국가의 기본정책으로 삼도록 정비하는 것이 경제성장과 국민의 건강한 삶 보장이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 방안이 될 것이다.

나. 환경보호법(2014년 4월 24일 개정발표된 환경보호법의 내용 포함)

우선, 환경보호법의 문제점으로 지적되어 오던 입법취지의 부적합성, 환경보호법의 불명확성 및 책임내용에 대한 미규정에 따른 실효성의 문제점 등은 2015. 1. 1. 시행을 앞두고 있는 새로운 환경보호법으로 개정되면서 많은 부분

개선될 것으로 전망된다. 하지만 여전히 환경보호법의 지위에 대해서는 현재 까지 개선되지 않아 여전히 문제점으로 남아 있다고 할 것이다.

중국에서 환경보호법이 헌법상의 환경규정과 개별법률인 환경단행법규 사이에서 매개법률로서의 역할을 충실히 수행하고 있고, 갈수록 구체화되고 개별화되어 가는 환경단행법규의 효율적인 관리 및 각 개별법률 사이의 상충(相衝)문제를 규범적으로 해결하고, 환경분쟁의 법적 근거를 마련하여 환경법체계를 마련하기 위해서는 환경기본법의 역할을 수행하고 있는 환경보호법의 법적 지위를 확인해주어야 한다.

그리고 새롭게 시행될 환경보호법의 내용을 보면, 제1장 총칙에서는 큰 틀에서 지속가능한 발전 방안이 도입된 환경보호와 개선, 환경오염방지를 위한 환경보호법의 제정목적이 규정되어 있고, 환경보호가 국가의 기본국책임을 밝히고 있으며, 국가와 모든 단체 및 개인의 환경보호의무와 각 역할을 규정하고 있다. 제2장에서는 환경보호에 대한 계획을 국민경제와 사회발전 계획에 포함시키도록 규정하고, 국가환경품질의 표준을 제정하여 환경 오염의 기준을 마련함으로써 환경보호에 이바지 하고자 하였으며, 국가의 환경모니터링 시스템을 구축하여 지속적인 환경보호와 환경오염방지를 위한 관리감독 체계를 구축하고자 하였다. 제3장에서는 중점생태기능구역, 생태환경민감구역 등 생태보호주의 구역을 정하고, 국가 생태보호·보상시스템을 구축하여 환경보호와 개선에 이바지 하고자 하였다. 제4장에서는 오염배출허가관리제도를 시행함으로써 오염원을 배출하는 기관을 관리하고, 심각한 환경오염을 야기하는 공정 설비 및 생산품을 퇴출시키고, 생활오수 및 기타 폐기물 처리 등을 위한 예산을 안분하여 환경위생시설을 설치하도록 함으로써 오염과 기타 공해 예방조치를 마련하였다. 제5장에서는 환경정보, 참여와 환경보호 감독 권한에 대한 액세스 할 권리를 법적으로 보장하고, 중점 오염배출기관의 오염물질 배출정황을 사회에 공개토록 하여 사회의 감독을 받도록 함은 물론, 환경오염·생태 파괴로 사회공공이익의 손해를 주는 행위에 대하여는 사회단체도 인민법원에 소송을 제기할 수 있도록 소송의 당사자 인정범위를 넓게 인정하였다. 제6장에서는 오염물질 배출을 위반한 기업, 기관 및 기타 생산경영자에 대한 법률적 책임을 지우도록 규정하며, 그 법률적 책임의 범위를 강화하여 환경법률이

선언적인 규정에 그치는 것을 예방하고 보다 현실적인 규범으로 기능하고자 새롭게 개정된 것임을 확인할 수 있다.

위와 같이, 새롭게 시행될 환경보호법이 장식적인 규범이 아닌 형식적, 실질적으로 기능할 수 있는 환경기본법의 지위를 갖출 수 있다면, 헌법과 환경개별법률 사이의 매개법률로서 환경개별법률 사이의 부조화는 물론 환경개별법률이 미처 규정하지 못한 환경분쟁을 해결할 수 있는 법률적 근거를 마련할 수 있게 된다. 따라서 전국인민대표대회에서 환경보호법이 환경기본법의 지위에 있음을 확인해주는 것은 궁극적으로 환경법체계가 추구하고자 하는 환경오염방지와 자연생태자원의 보호를 위한 기초법 마련과 환경법적 분쟁 해결을 위한 법적 근거를 마련하는 것이 되므로 환경법체계 정립에 있어 가장 중요한 과제가 될 것이다.

더불어 중국 헌법 '제2장 국민의 기본권리와 의무'에서 국민의 환경권과 환경보호 의무가 규정된다면, 이에 맞추어 환경보호법에서도 국민의 환경권과 환경보호 의무를 규정해야 하고, 환경오염으로 인한 피해를 받은 일반적인 국민이 환경오염의 원인행위와 피해 사이에 인과관계를 입증하는 것이 쉬운 일이 아니므로 환경오염 피해에 대한 무과실책임주의를 채택하여 규정하는 것이 바람직할 것이다.⁶⁴⁾

다. 환경단행법규

우선, 중국의 환경법체계는 중국 헌법을 근간으로 환경보호법 이외에도 환경의 종합적 환경단행법규(예컨대, 「침권책임법」, 「행정허가법」, 「물권법」 등) 및 이에 따른 부문규장과 문건이 있고, 환경오염방지와 처리에 관한 단행법규(예컨대, 「수오염방지처리법」, 「고체폐기물오염환경방지처리법」, 「방사성오염방지처리법」, 「대기오염방지처리법」, 「해양환경보호법」, 「환경소음오염방지처

64) 대한민국 환경정책기본법[시행 2014.1.17.] [법률 제11917호, 2013.7.16., 타법개정] "제44조 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." 참조.

리법), 「환경영향평가법」 및 이에 따른 행정법규·부문규장 등이 있다. 또한 자연자원과 생태보호에 대한 단행법규(예컨대, 「토지관리법」, 「어업법」, 「야생동물보호법」, 「초원법」, 「수법」 등) 및 이에 따른 행정법규·부문규장 등이 있고, 환경표준과 감찰에 관한 단행법규(예컨대, 「행정처벌법」, 「청결생산촉진법」) 및 이에 따른 행정법규·부문규장 등이 있으며, 농촌과 도시 환경보호에 관한 단행법규(예컨대, 「도시계획법」, 「농업법」) 및 이에 따른 행정법규·부문규장 등으로 구성되어 있다. 위와 같은 방대한 법제들의 구성은 수범자는 물론 관리자의 입장에서도 전체적으로 그 내용을 파악하기가 쉽지 않다. 또한 위와 같은 방대한 법제구성은 체계적으로 환경법제를 구성하기 보다는 환경문제가 발생할 때마다 임시방편적으로 법제를 마련하여 발생한 결과로서, 우리나라를 비롯한 개발도상국들의 법제에서 흔하게 나타나는 현상으로 규범의 충돌문제는 당연한 결과일지도 모른다.

따라서 이를 해결하기 위해서는 첫째, 농촌과 도시 환경보호에 관한 단행법규는 중국정부의 국토전체에 대한 종합적 계획 및 관리에 맞도록 통합적으로 규정하여야 할 것이다. 국토건설 등을 이유로 환경을 파괴하는데 소요되는 시간은 짧은데 반해 환경피해를 복구하는데 소요되는 시간과 비용은 상당하다는 환경문제의 특수성을 감안할 때, 국토전체에 대한 종합적 계획을 환경적 관점에서 수정·보완하고, 이에 따른 농촌과 도시의 환경보호에 관한 단행법규도 개정해야 할 것이다. 둘째, 환경오염방지처리, 자연자원과 생태보호, 환경표준과 감찰, 농촌과 도시환경보호라는 각각의 개별법제에서 환경 각 부분을 규정하여 여러 법률에서 중첩적 내용들이 규정되어 있기보다는 각 오염매체별로 환경오염방지와 자연자원 및 생태보호, 농촌과 도시환경보호, 환경규범 위반자에 대한 처벌 등의 내용을 단순화, 체계화한다면, 수범자뿐만 아니라 관리자 입장에서 관련 규범을 확인하여 적용하기 용이할 것이다. 또한 환경오염 등의 위법행위에 대한 처벌에 관해서도 일관된 규정으로 집행하게 되어 규범의 실효성을 갖출 수 있을 것이다.

다음으로 일부 단행법규의 포괄성과 관련해서는 단행법규가 특정분야의 전문법으로 구체적이고 상세한 내용을 필요로 한다는 법규의 특성을 감안하여 포괄적인 내용을 가진 법규정에 대해서는 구체적인 내용과 기준이 마련되어야 할

것이다. 예컨대, 「방사성오염방지법」에서는 핵발전과 관련한 기본법이 아닌 구체적이고 전문분야의 단행법규이므로 '원자력 사고'와 '민간 원자력시설' 등에 대한 개념정의와 그 범위 등에 대한 구체적인 내용이 기술되어야 할 것이며, 제39조와 관련해서는 생산량 감소 등에 대한 구체적인 기준이 명시되어야 할 것이며, 제7장 법률책임과 관련해서는 무과실책임 등이 규정되어야 할 것이다.

그리고 헌법에서 '지속가능한 발전의 원칙'과 '국민의 환경권'이 신설된다면, 새롭게 시행될 환경보호법에서 '지속가능한 발전의 원칙'이 삽입된 이상 모든 환경규제법제에 미래세대를 고려한 '지속가능한 발전의 원칙'이 삽입되어야 함은 당연하고, 국민의 환경권도 명시적으로 인정되어야 할 것이다. 또한 2015. 1. 1.부로 새로운 「환경보호법」이 시행됨에 따라 각 환경단행법규도 환경보호법의 취지에 맞추어 환경오염기업에 대한 처벌 및 책임을 강화하는 등 환경보호법의 실효성에 부합하도록 개정되어야 할 것이다. 그리고 지방정부와 환경관리부서의 감독 및 책임도 강화해야 하며, 정보공개와 대중참여 및 환경공익소송제도 도입에 따른 소송 당사자 적격 등에 대한 규정을 수정·보완해야 할 것이다.

마지막으로 생태자원의 적극적인 보호를 위하여 인류의 생존 및 발전에 중요한 영향을 미치는 습지와 같은 자연자원에 대한 규정을 추가하여 자연자원 보호법체계를 보완하고, 자연자원의 유상사용제도를 도입하여 환경보호를 위한 재원을 확충함과 동시에 개인 및 법인의 재산권을 존중하도록 하며, 나아가 지속가능한 발전원칙을 자연자원보호법 전체에 반영시키고 시장경제발전 및 자연자원보호에 부합되지 않는 일부 규정들을 폐지하거나 수정하여야 할 것이다.⁶⁵⁾

V. 결론

중국은 개혁개방 이후 중공업 위주의 산업에 박차를 가한 결과, 현재 전 세계에서 이산화유황 오염이 가장 광범위하고 질소산화물 오염속도가 가장 빠

65) 이은섭·최홍실, 상계논문, 46면.

른 지역 중의 한 곳으로 나타났고, 현실적으로도 연일 계속되는 강력한 스모그 현상에 따라 대기오염으로 50만 중국인이 조기 사망할 수 있다는 연구결과까지 나왔다. 이로 인해 중국 국민들은 중국 정부를 향해 스모그 문제에 대한 대책을 내놓으라며 목소리를 높이고 있고, 중국 정부는 스모그 해결방안을 찾기 위한 방편으로 인공 스모그를 대량으로 만들어 실험하는 시설을 세우는 등의 노력은 물론, 더 이상의 환경오염을 방지할 수 없다는 결단에서 25년만인 2014. 4. 24. 환경보호법을 수정하기에 이르는 등 다방면으로 환경오염문제 해결과 자연환경보호를 위한 방안을 모색하고 있다. 그런데 환경문제는 파괴 내지 훼손에 소요되는 시간이 적은데 반해 이를 복구하는데 소요되는 시간과 비용은 상당하다는 특성을 감안한다면, 사후적인 해결책보다는 사전 예방대책에 중점을 두는 것이 타당할 것이다. 하지만 사전예방대책인 환경법규가 제대로 규정되어 있지 않다면, 중국정부가 시행하고 있는 환경정책의 실현 등은 현실적으로 불가능할 것이다. 따라서 환경오염방지 및 자연환경보호를 위한 기초가 되는 중국의 환경법체계를 거시적 관점에서 살펴보고, 그 문제점과 해결책을 찾아 중국의 환경오염방지는 물론 나아가 환경의 월경성의 특성을 감안하여 동북아시아의 문제 내지 전(全)세계의 환경문제 해결에 도움이 되고자 하였다.

우선, 중국의 환경오염 중 동북아시아에 가장 크게 영향을 끼칠 수 있는 대기오염의 주요원인을 살펴보았는바, 그 주요 원인은 화석연료의 사용량 증가, 자동차 배기가스 배출량의 증가라 할 것이며, 이는 중공업 위주의 산업발달 및 경제성장과 국민소득의 향상, 대도시 발달에 따른 외부 인구의 유입 등에 따른 결과라 할 것이다. 이에 따라 중국 정부는 환경문제를 새롭게 인식하며, 환경보호를 위한 환경보호법을 공포하고, 국가 발전계획(국가 12차 5개년 계획)등을 통해 과거 생산위주의 경제성장 보다는 환경을 고려한 '저배출 경제성장' 방식을 채택하였으며, 중국 전역에 나무를 심어 녹색지대를 넓혀가는 등의 노력을 하였다. 아울러 최근에는 「환경보호법」을 새롭게 수정하는 등 환경보호를 위해 보다 적극적인 법제정비와 정책을 마련하고 있다. 그럼에도 불구하고, 여전히 환경법제에는 문제점들이 잔존하고 있다.

특히, 경제가 성장하면서 국민들은 보다 나은 환경에서 생활하고자 하는 욕

구, 즉 삶의 질에 대한 향상을 요구하는 경향이 두드러지게 나타남에도 중국 헌법은 여전히 환경을 권리의 객체로 보기보다는 의무의 객체로만 파악하고 있고, 환경은 실질적으로 국가보다는 구성원인 국민에 의해 침해되는 경우가 많음에도 불구하고 '제1장 총강'에서 국가의 환경보호의무만을 규정하고 있다는 것이다. 또한 환경보호법은 헌법과 환경개별법인 환경단행법규 사이의 매개역할을 하고 환경단행법규의 총칙과 같은 역할을 하는 '기본법'임에도 불구하고 형식적으로 '환경기본법'으로서의 지위를 인정받지 못하고 있어 구체적인 환경분쟁이 발생하거나 환경단행법규에서 미처 규정하지 못하고 있는 환경분쟁이 발생할 때, 환경보호법을 그 근거 규정으로 할 수 있을지에 대해서 의문이다. 이외에도 환경보호법은 입법취지의 부적합성, 일부 규정의 불명확성 및 실효성 등이 문제되고 있다. 나아가 특정분야의 전문법인 '환경단행법규'는 법규 사이에 내용상 불일치하는 규정이 존재할 뿐만 아니라 규정자체가 포괄·원론적이고, 생태자원보호를 위한 일부 필요한 단행법규가 존재하지 않고 있으며, '지속가능한 발전'의 원칙을 채택하지 않고 있는 단행법규가 존재하고 있다는 지적이 있다. 이외에도 환경법규의 위반행위에 대하여 실효성이 부족하다는 지적도 있다.

이를 해결하기 위한 개선방안으로, 중국 헌법에서는 환경이 국민의 건강과 인간으로서의 최소한의 삶을 누릴 수 있는 기본적인 권리임을 인정하고, 환경은 현 세대 뿐만 아니라 미래세대가 함께 공유해야 하는 객체임을 감안하여 '제2장 국민의 기본권리와 의무'편에 국민의 환경권과 환경보호의무를 규정함이 타당하고, 중국 정부에서 현재 진행 하고 있는 '지속가능한 발전의 원칙'을 헌법에 명시함으로써 환경의 중요성을 명확히 하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 환경보호법과 관련해서는, 이미 2014. 4. 24. 개정발표된 환경보호법을 통해 기존 문제점으로 지적되었던 부분인 입법취지의 부적합성, 불명확성, 실효성 등의 문제는 많이 해소될 것으로 사료되지만, 환경기본법으로서의 지위에 대해서는 여전히 과제로 남아 있으므로 조속한 시일 내에 실질적으로 환경기본법으로서의 역할을 수행하고 있는 「환경보호법」에 형식적·실질적인 환경기본법의 지위를 부여함이 환경법체계 정립은 물론 환경법적 분쟁의 해결에 중요한 법적 근거를 마련하는 것이 될 것이다. 아울러 헌법에 국민의 환

경권이 보장된다면, 환경보호법에서 환경오염피해에 대한 무과실책임주의를 채택하여 규정하는 것은 국민의 실질적 환경권 보장에 이바지 할 것이다.

환경단행법규는 현행과 같이 환경오염방지처리, 자연자원과 생태보호, 환경표준과 감찰, 농촌과 도시환경보호라는 각각의 개별법제에서 환경 각 부분을 규정하기보다는 각 오염매체별로 환경오염방지와 자연자원 및 생태보호, 농촌과 도시환경보호, 환경규범 위반자에 대한 처벌 등의 내용을 단순화·체계화하는 것이 수범자와 관리자 입장에 규범적용에 용이하고 규범의 실효성도 갖출 수 있을 것이다. 또한 헌법에 '지속가능한 발전의 원칙'과 '국민의 환경권'이 신설된다면, 각 단행법규도 지속가능한 발전의 원칙과 국민의 권리로서의 환경권 보장 내용이 반영될 수 있도록 개정하여야 할 것이고, 2015. 1. 1.부로 환경오염기업에 대한 처벌 및 책임이 강화될 예정이므로 이에 맞추어 환경법체계의 불균형이 발생하지 않도록 각 단행법규도 수정·보완해야 함이 타당하다.

위와 같은 사전예방적 방법으로서 법제정비와 더불어 무엇보다 중요한 것은 환경에 대한 중국 정부의 인식과 지속적인 규제활동이며, 중국 국민들의 환경에 대한 새로운 인식전환, 즉 환경이 현 세대의 전유물이 아닌 미래세대에게 물려주어야 할 유산이라는 점을 깨닫고, 이를 실천하고자 하는 의지가 환경보호와 국민의 삶의 질 향상을 위한 첫 걸음임을 알아야 할 것이다. 또한 중국은 그 영토가 광범위한 만큼 중국 중앙정부, 국민, 이외에도 지방정부의 협조 또한 중요한 실천과제임을 명심해야 할 것이다.

참고문헌

- 김광렬 외 15인 공저, 인간과환경, 동화기술, 2009. 12.
 김타균, 「중국의 환경재앙」, 환경과 생명 42권, 환경과생명, 2004.
 박윤철, 「중국의 환경정책 분석」, 중국연구 제38권, 단국대학교 중국연구소, 2006.
 원동욱, 「중국 환경문제에 대한 재인식-경제발전과 환경보호의 딜레마-」, 환경정책연구 제5권 제1호, 한국환경정책평가연구원, 2006. 3.

- 윤성혜·허완, 「중국 탄소배출권거래 제도에 관한 연구」, 법과정책 제17집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2011. 2. 28.
- 이은섭·최홍실, 「중국의 환경규제제도」, 통상법률(2007. 4.), 법무부, 2007.
- 李善同, 「12차 5개년 계획 기간 중국 경제의 발전 방향과 성장 전망」, 한중경제포럼 제10-05호, 2010. 10. 15.
- 정우식, 「중국지역별 환경오염원 배출과 경제성장 간의 비교분석」, 현대중국연구 제12집 1호, 성균관대학교 현대중국연구소, 2010. 8.
- 정철, 「중국의 입법절차와 법치주의」, 입법학연구 제4집, 한국입법학회, 2007.
- 한상우, 「중국의 입법체제와 법제발전의 최근 동향」, 남북법제, 법제처, 2008.
- 月刊 CHIEF EXECUTIVE, 「스모그 해소에 대규모 투자계획」, 2013. 8.- http://www.kmac.co.kr/knowledge/read.asp?board_kind=3&pk=1938
- 「중국 “대기오염 획기적 줄여라” 단속 책임자 문책 등 특대대책」, 미주한국일보, 2013. 10. 28.자.-<http://www.koreatimes.com/article/820733>
- 「중국 스모그 대책 “노후 자동차 600만대 폐차”」, 서울경제TV, 2014. 3. 5.자-
<http://www.sentv.co.kr/news/view/339105>
- 曲格平, 「夢想与期待:中國環境保護的過去与未來」, 中國環境科學出版社, 2000.
- 戚道孟, 「環境法」, 南開大學出版社, 2000.
- 張明順, 「環境管理」, 中國環境科學出版社, 2004.
- 中國環境監測總站, 「中國生態環境質量評價研究」, 北京: 中國環境科學出版社, 2004.
- 包茂宏, 「中國的環境問題和環境政策」, CHINA연구제3집, 부산대학교 중국연구소, 2007.
- 吉鈞娜, 「鄉鎮企業環境污染現狀及治理」, 科學進步与對策, 2003.
- 魏玉金, 「論我國環境法的体系及立法建議」, 中國環境管理叢書第1輯, 2006. 1.
- 陳 靖, 「對完善我國環境污染防治法律的思考」, 新疆大學學報(社會科學版) 第33卷4期, 2005.
- 夏 光, 「中日環境政策比較研究」, 中國環境科學出版社, 2000.
- 黃霞·常紀文, 「環境法學」, 機械工業出版社, 2003.
- 虞 濤, 「詩論我的環境法律体系」, 天津市政法管理干部學院學報, 2001.

李 魚, 科技环境「研究: 空气污染導致50万中國人過早死亡」, 2014. 1. 8.字.

新京報, 「習近平: 渴制城市“攤大餅”」, 2014. 2. 27.字.

<http://www.dw.de/>

<http://www.legalinsight.co.kr/archives/25863>

<http://www.onbao.com/news.php?mode=print&num=15448>

[Abstract]

A Study on the Status of Environmental Pollution and Environmental Law System in the China

- Focused on the problems of the environment legislation according
to the air pollution in China -

Lee, Sang-Man

Dr. jur. · Wonkwang University law school Senior Researcher,

Wonkwang University school of law Lecturer

As can be engaged in human life minimum, the environment is a social situation and natural conditions that affect directly or indirectly. The Environment means the state of surrounding human beings to live. In other words, pollution of the environment is one in which directly connected to the life of human beings. However, people did not think the subject to be protected nature. As a result, the environment is damaged seriously, healthy human life was in danger.

In particular, since China has run a country for the purpose of economic growth, damage of environmental pollution was even greater. On the other hand, China national income levels of the people due to the economic

growth has improved does not accept the environmental pollution of any more, and urged the environmental pollution measures of government. The Chinese government has issued a variety of policy on the environment so far, but this is a declarative policy, there was no substantial effect. Policy on the environment of the Chinese government only after the fact solution, which is the cause that there was no important preventive measures for the environment.

Therefore, in this paper, based on the actual situation of the current pollution of China, I tried to take a look at focusing on problems of environmental regulation of basic preventive measures for prevention of environmental pollution. For this reason, you should know the seriousness of environmental pollution through the reality of air pollution that may affect the environment global problem that appears transboundary environmental pollution in China to stand out. And I take a look at the environmental law system and legislative system of China different from South Korea. In particular, To see environmental regulations constitutional in China, environmental protection law, the problems of the legal environment of the individual, was studied and its remediation. In particular , I studied new obligation of the provisions of environmental protection and environmental rights of the Constitution, the legal status of the new Environmental Protection Act, the systematization of the laws of the individual environment.

Key words : Pollution in China, Environmental legal system in China, 01/01/2015 enforce Environmental Protection Act in China, Problem of China Environmental legislation, Improvement of China Environmental legislation