

UNFCCC체제에 대한 중국정부의 정책대응과 탄소세 제도 도입방향에 관한 연구

A Study on the Introduction of Carbon Tax and Chinese Government's Policy Response in Accordance with Establishment of the UNFCCC System

왕 효* · 장 동 식**
Wang Xiao · Chang, Dong-sik

목 차

- I. 서 론
- II. UNFCCC체제의 성립과 주요 내용
- III. UNFCCC체제에 대한 중국정부의 정책대응
- IV. 중국정부의 탄소세 제도 도입 방향 분석
- V. 결 론

국문초록

UNFCCC체제란 1992년 합의된 UN의 기후변화협약(UNFCCC)을 근간으로 하는 국제환경레짐이다. 중국정부는 UNFCCC체제의 성립에 따라 이에 대한 직·간접적인 대응노력을 강화하고 있다. 행정적으로 중국정부는 1998년 국무원직속기관인 국가환경보호총국을 장관급 기구로 격상함으로써 환경보호와 관련된 국가사무를 국가정책의 목표로 분명히 하였다.

논문접수일 : 2015. 04. 13.

심사완료일 : 2015. 07. 22.

게재확정일 : 2015. 07. 23.

* 순천대학교 대학원 무역학과 박사과정(주저자)

** 순천대학교 무역학과 교수(dschang@sunchon.ac.kr : 교신저자)

UNFCCC체제 성립에 따른 중국정부의 기본원칙은 2008년에 발표된 “중국의 기후변화 대응을 위한 정책과 행동(China’s Policies and Actions for Addressing Climate Change)”을 통해서 6대 대응원칙을 분명히 하였다. 그 후 2013년 제 19차 당사국 총회에서부터 중국정부의 대응전략인 “국가 기후변화 대응전략”을 발표하면서 UNFCCC체제에 대한 중시와 존중, 기존의 정부 대응원칙의 유지와 함께 자국의 대기오염을 개선하기 위한 자금지원정책을 공표하였다.

본고에서는 연구의 목적을 달성하기 위해 UNFCCC 체제의 주요 내용과 변화에 대해 살펴보았다. 그리고 본고에서는 이러한 UNFCCC체제의 성립에 따라 중국정부가 추진해 오고 있는 법·제도적 대응노력을 행정관리부분의 변화와 환경관련 법제도의 변화, 5개년 계획에 대한 반영내용을 중심으로 한 간접적 대응과 UNFCCC에 대한 국내외의 직접적 대응노력을 분석하였다. 마지막으로 본고에서는 UNFCCC 체제 성립에 대한 중국정부의 근본적 대응으로 추진되고 있는 탄소세 제도의 도입노력에 대해 그 배경과 효과, 도입방향을 중심으로 분석하였다.

주제어 : UNFCCC, 기후변화협약, 국제환경레짐, 탄소세, 중국정부의 대응

1. 서론

1. 들어가는 말

지구온난화와 기후변화에 대한 국제사회 대응노력의 일환으로 국제사회에서는 기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change ; UNFCCC : 1992)이 채택되었다.¹⁾ 기후변화협약에 대한 국제사회의 후속 노력은 2005년 기후변화에 관한 국제연합 규약의 ‘교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)(이하 교토의정서라 함)’

1) WTO에서는 이러한 기후변화를 국제사회가 처한 가장 큰 도전 중에 하나로 판단하고 있다.(WTO, “Trade and Climate Change”, *UN-UNEP report*, 2009, p. 2.)

의 발효를 통해 현실화되었다.

UNFCCC체제란 기후변화 및 온난화에 대응하기 위해 국제사회의 노력을 근간으로 하는 국제환경체제라고 볼 수 있다. 하지만 국제사회에서는 선진국과 개도국의 의견차이로 인해 교토의정서를 대체할만한 부분에 대한 합의에 실패하면서 UNFCCC체제에 대한 후속 논의가 교착상태에 빠진 상황이다.

중국정부는 그동안 온실가스 배출 감축의무에서 일시 제외된 국가로 그동안 UNFCCC체제의 장기적 발전을 위해 온실가스 감축을 위한 선진국의 노력이 선행되어야 한다고 주장해 왔다. 결국 중국은 그동안 UNFCCC체제에서 개발도상국의 입장을 대변하는 '특별의무 일시제외국'의 입장을 대표하는 국가의 역할을 수행해온 국가였다고 볼 수 있다.

중국에서는 최근 대기오염 추세가 더욱 심화되어 확산되면서 정책변화의 조짐이 나타나고 있다. 중국의 극심한 대기오염은 서방세계가 250년에 걸쳐 이룩한 경제성장을 30년이라는 짧은 시간내에 압축하여 추격하는 과정에서 나타나는 고성장의 대가라고 볼 수 있다.²⁾

하지만 대기오염과 같이 기후변화와 관련된 사안은 중국정부의 입장에서 보면 중요한 국가적 문제이지만 대응은 그리 쉽지 않다는 문제가 있다. 실제로 기후변화에 대응하기 위한 에너지 절약이나 친환경사업에 대한 개발지원은 경제성장모형의 전환과 산업구조조정이 필요한 사안으로 많은 비용과 오랜 시간이 소요되는 작업이다. 중국정부의 대응조치도 기후변화협력에 대한 대응어려움을 반영하여 점진적이고 장기적인 차원에서 만들어지고 있다.

본 연구에서는 첫째, UNFCCC체제의 성립과 동 체제의 주요 내용을 분석해 보고, 둘째, UNFCCC체제에 대한 중국정부의 직간접적인 대응노력을 살펴 보려고 한다. 셋째, UNFCCC체제에 대한 대응노력의 핵심으로 중국정부가 추진하고 있는 탄소세 도입노력에 대해 분석해보고 향후 전망을 제시해 보려고 한다.

2) 중국의 심각한 대기오염의 근본적인 원인은 그동안 중국에서 나타났던 고에너지, 고자원 소비, 고오염 유발 등과 같은 3고(高) 의존형 경제성장정책이 추구되었기 때문이다.

2. 기존 연구의 검토

UNFCCC체제 성립에 따른 중국의 대응과 관련된 국내연구는 많지 않다. 신지인·강재식(2011)³⁾은 기후변화에 대한 국제적 논의 이슈 및 각국의 대응 전략이라는 주제로 중국 관련 연구를 포함하여 진행했다. 김민철(2014)⁴⁾은 국제기후변화의 대응중심으로서 GCF(Green Climate Fund) 사무국의 운영입법에 대한 연구를 진행하였다. 이상만(2014)⁵⁾은 중국의 환경오염 실태분석을 바탕으로 환경법체계에 대한 고찰을 실시하였고, 윤성혜(2013)⁶⁾는 최근 시행되고 있는 중국의 환경세제와 정책을 분석하였다. 이 밖의 대부분 연구는 중국의 탄소세나 탄소시장, 탄소배출권분야에서의 연구로 김명자·조현진(2013)⁷⁾, 황윤섭, 최영준, 윤성혜(2010)⁸⁾ 등의 연구가 있다.

한편, 중국내 연구로 林云華(2007)⁹⁾는 기후변화에 대한 국제사회의 노력과 이러한 과정에서 나타나는 이산화탄소 감축제도를 연구하였다. 俞順洪(2010)¹⁰⁾은 기후변화협약체제 성립에 따라 탄소세 도입에 대한 국제사회의 시각을 분석했고, 이를 통해 중국의 탄소세 제도 도입을 제안했다.

하지만 중국의 최근연구도 UNFCCC체제 성립에 따른 중국의 대응노력을 반영하여 탄소세 제도에 대한 연구와 도입가능성에 집중되고 있다. 먼저, 王爲玮(2012)¹¹⁾은 탄소세와 국제무역의 양방향 작용메카니즘에 대한 분석 및 이

3) 신지인, 강재식, 2011, “기후변화에 대한 국제적 논의이슈 및 각국의 대응전략”, 「산경논총」, 제 36집, 경희대학교 산업관계연구소, 2011, pp. 164-165.

4) 김민철, “Korean role as a center of international climate change - focusing on the related legislation of GCF secretariat”, 「국제법무」, 6(1), 2014, pp. 55-84.

5) 이상만, “중국의 환경오염 실태와 환경법체계에 대한 고찰-중국의 대기오염에 따른 환경법제의 문제점을 중심으로”, 「법과정책」, 제주대학교 법과정책연구원, 20(2), 2014, pp. 345-380.

6) 윤성혜, “중국의 환경세제와 정책”, 「법학논총」, 제29집, 숭실대학교 법학연구소, 2013, pp. 297-325.

7) 김명자, 조현지, “중국의 탄소세 도입에 대한 법적 고찰”, 「법학연구」, 제23권 제4호, 연세대학교 법학연구원, 2013, pp. 307-341.

8) 황윤섭, 최영준, 이연, 2011, “한중일 탄소시장 협력방안”, 「국제지역연구」, 제15권 제2호, 2011, pp. 65-100.

9) 林云華, 「國際气候合作与排放權交易制度研究」, 中國經濟出版社(北京), 2007, pp.1-313.

10) 俞順洪, “貿易政策和气候變化：低碳經濟的國際視角-以碳關稅爲例”, 「黑龍江對外經貿」, 第10期 總第196期, 2010, pp. 18-20.

러한 상황에서 중국의 정책선택에 대해 연구하였다. 그리고 張秀娥·杜青春(2013)¹²⁾은 탄소세제도가 세계무역체제 및 중국경제에 미치는 영향과 대책에 대해 연구하였다. 王元春(2013)¹³⁾은 저탄소체제가 중국의 경제·무역구조에 미치는 영향을 연구하였다.

하지만 UNFCCC체제의 성립과 온실가스감축을 위한 국제적 협력에 동참하려는 중국정부의 종합적인 차원에서의 노력에 대한 연구는 매우 부족한 상황이다. 그리고 UNFCCC체제에 대한 대응조치로서 중국특색의 탄소세 도입방안에 대한 연구 또한 부족한 상황이다.

II. UNFCCC체제의 성립과 주요 내용

1. UNFCCC체제의 성립

UNFCCC체제란 기후변화협약이라고 하는 국제레짐(International Regime)을 근간으로 하는 하나의 국제환경체제(international environmental regimes)라고 볼 수 있다. 국제환경체제의 설명을 위해서는 국제레짐의 개념에 대한 이해가 전제적으로 필요하다. 사실 레짐(Regime)이란 주어진 쟁역(issue-area)에 대한 행위자들의 기대가 수렴되는 원칙과 규범, 그리고 절차라고 볼 수 있다.¹⁴⁾

레짐은 어떤 체제(System)내에서 정치행동의 통로가 되고, 체제의 의미를 부여하는 역할을 한다. 국가간의 상호의존과 통합이 심화되어 가는 시대일수록 이러한 레짐(특히 국제레짐)이 세계정치경제의 기본 요소로 작용하는 경향이 강하다. 따라서 UNFCCC체제는 UNFCCC를 기본적 법률강령으로 하고, 이를 준수하려는 협약 당사국들이 만들어가는 국제환경레짐이라고 볼 수 있다.

11) 王爲玮, “碳稅與國際貿易的雙向作用机理及我國的政策”, 「中國經濟問題」, 第2期, 2012, pp. 80-85.

12) 張秀娥·杜青春, “碳關稅對全球貿易體系及我國經濟的影響與對策”, 「學術交流」, 第1期, 2013, pp. 107-111.

13) 王元春, “低碳經濟對我國經濟貿易結構的影響”, 「時代金融」, 第5期, 2013, pp. 110-111.

14) D. J. Puchala and R. F. Hopkins, “International Regimes : Lessons from Inductive Analysis,” *International Organization*, Vol. XXXVI, No. 2, 1982, pp. 245-275.

일반적으로 국제환경레짐과 같은 국제레짐은 법률적 강령(legal code) 등의 형태로 표시될 수 있는 원칙과 규범 등과 같은 태도적 현상(attitudinal Phenomena)으로 표현된다. 레짐들은 양태화된 행태(patterned behavior)가 있는 국제관계의 모든 영역에 존재하고, 이런 개별 레짐은 저마다 실질적 행위자를 가지고 있다. 그리고 국제레짐은 정책결정절차에 대한 적절한 신조(tenet)를 포함하고 있다.

결론적으로 UNFCCC체제는 UNFCCC 및 이와 관련된 일련의 합의(협정 등)를 근간으로 하는 국제레짐이라고 볼 수 있다. 즉, UNFCCC체제는 기후체계가 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 온실가스를 감축·안정화 하는 것을 신조로 하고, ‘공통의 그러나 차별화된 책임과 각각의 능력(Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capability)’의 원칙을 채택하고 있는 특정레짐(specific regime)이라고 볼 수 있다.¹⁵⁾

2. UNFCCC체제의 주요 내용

UNFCCC체제는 UNFCCC의 채택으로 촉발된 국제레짐이라고 볼 수 있다. UNFCCC의 채택으로 인해 회원국들의 온실가스에 대한 국가통계가 공식 보고되기 시작했고, 기후변화 관련 국제협력이 강화되기 시작했다. 동체제에서 회원국들은 각국의 경제수준에 따라 온실가스배출량을 1990년 수준으로 감축하거나 또는 이러한 의무와 함께 감축국에 대한 추가적인 재정 및 기술지원을 부담하거나, 또는 배출가스 의무감축에 대한 일시적 제의를 인정받게 되었다.

그후 1995년 3월 베를린에서는 제1차 당사국 총회가 개최되어 기후변화협약의 이행을 구체화한 ‘교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)’가 체결되었다. 교토의정서는 그 후 8차례의 후속논의를 거쳐 2005년 2월 16일 정식 발효되어 UNFCCC체제의 근간이 되었다.

교토의정서는 온실가스배출량의 55%를 배출하는 선진 38개국의 온실가스 감축목표(2008~2012년)를 1990년 대비 평균 5.2% 감축할 것을 합의하였다.

15) 왕효, “기후변화협약 체제 성립에 따른 중국의 대응”, 석사학위논문, 순천대학교, 2014, p. 7.

그리고 교토의정서에서는 온실가스 감축을 보다 탄력적으로 이행하기 위해 교토메커니즘(Kyoto Mechanism)의 도입을 분명히 하였다.¹⁶⁾

UNFCCC체제의 주목할 만한 변화는 2012년 이후에 시작되는 '포스트교토 체제'에 대한 논의를 2009년 말까지 완료하기로 하는 '발리행동계획(Bali Action Plan)'을 채택한 제13차 당사국 총회(COP13)(2007년 12월)에서 만들어졌다. 발리행동계획은 교토의정서의 미참여국인 미국과 배출삭감의무를 부담하지 않던 중국·인도의 참여를 이끌어 내었다는 부분에서 중요한 의미를 가진다. 그리고 동 계획에서는 교토의정서에 존재하지 않던 새로운 삼림보호제도로써 삼림보호기금의 설치를 합의했다는 부분에서 의미가 있다.

한편, 2009년 코펜하겐에서 개최된 제15차 당사국 총회(COP15)는 온실가스의 배출량 증장기적 감축규모와 이에 대한 의무화 여부, 저소득국가 및 최빈국의 기후변화적응을 위한 재정지원 규모와 방식 등을 놓고 참가국의 참여한 대립이 시작된 회의로서 의미가 있다. 회원국들의 참여한 대립으로 인해 코펜하겐 회의에서는 '합의(Copenhagen Accord)'¹⁷⁾의 '채택(adopt)' 대신 '유의(take note)'의 형태로 합의가 채택되어 구속력을 지니지 못하게 되었다.

2010년 멕시코 칸쿤에서는 193개국의 동의를 바탕으로 코펜하겐 합의가 '칸쿤결정'으로 변경되었다. 칸쿤 결정에서는 2020년까지 1990년의 25-40%를 감축한다는 선진국 의무감축 목표에 대한 동의와 녹색기후기금(Green Climate Fund) 조성 합의¹⁸⁾가 의미를 가진다. 동 결정에서는 개도국의 온실가스에 대한 감축행동을 '감축행동등록부'에 기재하도록 하여 개도국의 자발적 감축행동이 국제적으로 인정받을 수 있는 계기를 만들었다. 하지만 포스트 교토의정서 체제에 대한 합의는 2011년 제17차 당사국 총회로 연기되었다.¹⁹⁾

16) 교토메커니즘이란 선진국의 온실가스 감축의무 이행의 신축성을 확보하기 위한 공동이행제도(Joint Implementation), 청정개발체제(Clean Development Mechanism), 배출권 거래제도(Emission Trading)를 의미한다.

17) 코펜하겐 합의에서는 발리행동계획의 주요 주제에 대해 관련 내용을 제시하고 있으며 IPCC의 과학적 견해를 고려하여 산업화 이전과 대비하여 지구온도의 상승을 2°C내로 제한하였다.

18) 칸쿤 결정에서는 개도국에 대한 자금 및 기술지원규모를 2012년까지 300억 달러를 조성하고 2013-2020년까지 매년 1,000억 달러를 조성할 것을 합의하였다. 하지만 국별 할당 금액에 대한 합의 도출에는 실패하였다.(신지인, 강재식, 전계논문, p. 167.)

19) 신지인, 강재식, 전계논문, pp. 166-167.

2011년 남아공 더반(Durban)에서 개최된 제17차 당사국 총회에서는 선진국을 대상으로 하는 교토의정서를 2020년까지 연장하고, 2020년 이후 선진국과 개도국 모두에게 적용될 새로운 기후변화협약체제에 대한 논의를 2015년까지 종료할 것을 합의하였다.

2013년에 개최된 제19차 당사국 총회에서는 포스트 교토의정서 체제의 확립을 위한 2015년까지의 협상일정이 합의되었다. 동 총회에서는 포스트교토의정서 체제에 이행되어야 하는 감축목표의 설정방식과 2015년 합의문에 명시될 요소에 대해 논의가 진행되었다.

이 밖에도 동 총회에서는 기후변화협약에 대응한 개도국을 지원하기 위해 녹색기후기금(GCF)의 설립을 논의하여 합의는 도출했지만 최종안 마련은 2015년 파리(Paris) 회의로 연기되었다. 그리고 회원국들은 파리총회 이전까지 온실가스의 감축을 위한 자발적 노력과 함께 국별 감축목표 제출도 합의하였다.

그리고 제19차 당사국 총회에서는 2020년까지 마련하여야 하는 기후프로젝트 지원금 규모를 1천억 달러 규모로 하기로 합의되었다. 하지만 이러한 많은 합의들은 주요 핵심 개도국이라고 볼 수 있는 중국과 인도의 반대로 인하여 합의문이 '약속(Commitments)'이라는 용어를 사용하기 보다는 '기여(Contributions)'라는 용어로 바뀌어 졌다.

Ⅲ. UNFCCC체제에 대한 중국정부의 정책대응

1. 간접적 대응

1) 행정관리부분의 변화와 기존의 환경관련 기본법체제

UNFCCC체제 성립에 따른 중국 정부의 직접적 변화는 아니지만 이와 관련된 중국정부의 행정관리부분의 변화가 나타났다. 사실 1998년 중국정부는 그동안 존재하던 국무원 직속기관인 국가환경보호총국(國家環境保護總局)을 장관급 기관으로 위상을 격상시켰다. 1998년 중국 국무원의 직제개편이 직제 축

소개편을 목적으로 하고 있던 상황에서 중국정부가 기존의 국가환경보호총국을 장관급으로 격상한 것은 중국 정부가 환경보호를 얼마나 중요한 국가정책의 목표로 하는 가를 보여주는 핵심 증거중의 하나이다.

환경문제에 대한 중국정부의 인식변화는 1972년에 개최된 ‘인류환경회의’에서 시작되었다고 볼 수 있다.²⁰⁾ 사실 ‘인류환경회의’는 UNFCCC보다 앞선 환경보호를 위한 세계적인 노력의 시작점이라고 볼 수 있다. 그 후 1973년 8월 5일 중국 정부는 북경에서 제1차 전국 환경보호회의를 개최하였고, 이를 통해 “환경보호와 개선에 관한 약간의 규정(關於保護和改善環境的若干規定)”을 통과시켰고, 이러한 과정에서 중국은 환경사무가 공식적인 국가사무로 들어오게 되었다. 그 후 1974년 10월 25일 중국 국무원에 ‘환경보호영도소조(環境保護領導小組)’가 구성되었고 이와 관련된 지방수준의 환경기구도 만들어지게 되었다. 중국정부의 환경보호영도소조는 그 후 ‘도농건설환경보호부(城鄉建設環境保護部)’를 거쳐 1988년 국가환경보호총국으로 변화된 후 1998년 장관급으로 격상된 것이다.²¹⁾

사실 1979년 9월 중국정부는 그동안 논의된 환경보호와 관련된 국가적 실험과 논의를 바탕으로 중국의 헌법속에 환경보호와 관련된 규정을 포함시켰다. 그리고 이를 바탕으로 1979년 9월에는 환경보호사업의 기본법인 환경보호법(環境保護法)가 통과되었다. 그 후 1983년 12월 31일부터 1984년 1월 7일까지 개최된 제2차 전국환경보호회의에서 “환경보호가 중국의 현대화건설에 필요한 중요한 임무로 첫 번째 기본정책”이라는 것을 선언하였다. 그리고 중국의 환경보호법은 1989년 12월에 수정 공포되었다.

1990년 이후 중국정부는 환경 및 자연자원의 보호와 관련된 입법에 관심을 가지기 시작했고, 1996년 이후 각 영역별로 ‘대기오염방지법’, ‘수질오염방지법’, ‘소음오염방지법’, ‘고체폐기물오염방지법’, ‘해양환경보호법’ 등이 제정되었고, ‘청결생산촉진법’, ‘재생에너지법’ 등과 같은 발전법안도 등장하기 시작하였다.

20) 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. p. 7.

21) 이상만, 전계논문. pp. 351-352.

2) 순환경제촉진법과 에너지절약법의 제·개정

중국정부는 UNFCCC체제에 대한 적극적 대응을 위해 기존의 전통적 경제 발전모델을 에너지 절감형 녹색경제발전방식으로 전환하기 위한 기초법규를 수립하였다. 이를 위해 중국정부는 2008년 8월 “순환경제촉진법(循環經濟促進發)”을 제정하였다.(2009년 1월 1일 시행)

여기서 순환경제란 생산·유통·소비과정에서 나타나는 감량화와 재이용, 자원화의 총칭이다. 순환경제는 지속 가능한 개발전략을 추진함에 있어서 우선적인 모델이며, 순환개발모델로 전통적인 선형발전모델을 교체할 것을 요구한다. 구체적으로 ‘자원-제품-재생자원’ 및 ‘생산-소비-재순환’의 모델을 이용하여 자원을 효과적으로 이용하고, 환경을 보호함으로써, 최종적으로 비교적 적은 개발원가로 비교적 큰 경제효과, 사회효과와 환경효과를 이룩하고자 하는 것이다.²²⁾

중국정부는 순환경제 관련사업을 활성화를 위하여 6개의 기본과리제도를 확정하였다.²³⁾ 국무원은 순환경제의 발전을 위한 정책적 근거를 분명히 하기 위하여 2005년 순환경제촉진법의 제정에 앞서 “순환경제의 발전을 촉진하는 것에 관한 일부 의견(關於加快發展循環經濟的若干意見)”을 공포하여 하였다. 그 후 중국에서는 개별 지역과 지역행정부서를 중심으로 순환경제의 촉진과 관련된 많은 조치들이 발표되기 시작했다.

정부적 차원에서의 순환경제촉진법이 제출된 후 동 법을 반영한 각 지방정부 차원에서 순환경제 활성화를 위한 종합계획이 수립되기 시작되었다. 대표적 예로 2009년 국무원은 감속성에서 제출한 “순환경제 종합규획(甘肅省循環經濟總體規劃)”을 비준하였다.

2010년 4월, 중국의 국개위(國改委)와 인민은행, 은행감독위원회, 증권감독위원회는 순환경제와 관련된 투자를 유도하기 위하여 용자와 관련된 정책을

22) 김향난, “중국 순환경제촉진법 제정의 현황과 전망”, 세계법연구보고서, 법제처, 2008, p. 6.

23) ① 순환경제에 대한 규획제도, ② 자원낭비 및 오염물 방출총량 통제제도, ③ 순환경제평가 및 고과제도, ④ 생산자중심의 책임연장제도, ⑤ 고에너지 및 고(高)수자원 소모기업에 대한 중점 감독·관리제도, ⑥ 경제적 장려제도

발표하였다. 그 후 2011년이 되자 중국의 국개위는 순환경제와 관련된 신흥산업의 발전을 촉진시키고 순환경제 및 저탄소 기술에 대한 연구와 응용을 유도하기 위하여 “순환경제 발전규획 지침서(循环經濟發展规划編制指南)”를 발표하였다. 그리고 동지침에서는 수자원 부족지역과 산업이 상대적으로 낙후된 지역에 대하여 에너지 절감과 배출량 저감을 위한 규제기준을 강화함으로써 순환경제의 발전과 관련되 일부 지역정책을 확정하였다.

이밖에도 UNFCCC에 대응한 간접적 반응으로 중국정부의 에너지 절약법의 개정을 들 수 있다. 중국정부는 2007년 10월 28일 대대적인 에너지 절약과 에너지 사용의 효율을 높이기 위해 “에너지 절약법(節約能源法)”을 개정 공포하였다.²⁴⁾ 에너지절약법은 사실 에너지 절약과 사용에 대한 관리, 이에 관련된 기술적 연구, 환경과 사회의 수용능력을 고려한 에너지 정책과 조치를 규정하고 있는 법률이다. 동법에서는 에너지에 대한 개념을 석탄, 석유, 천연가스, 바이오매스(biomass)와 전력, 열에너지, 기타 직접 또는 가공·전환을 통하여 유용한 에너지를 획득할 수 있는 각종 자원으로 분명히 하였다.

그리고 2009년에는 동 법의 후속 조치로서 “종합적 에너지 절감방안(節能減排綜合性工作方案)”이 발표되었다. 중국정부는 에너지 절약법의 개정을 통하여 법률의 적용 범위를 확대하고, 에너지 절약을 위한 표준체계와 관리·감독 제도를 정비하려고 하였다. 이밖에도 중국정부에서는 법률의 목적과 효율성을 극대화하기 위한 방안으로 에너지 절약을 위한 장려조치를 도입하였다.

에너지 절약을 위해 에너지절약을 위한 목표책임제(目標責任制)와 평가제도(節能評估)를 실시함으로써 에너지 절약의 이행도와 이행실적을 국무원 및 지방 인민정부에 보고하도록 하였다. 중국은 에너지절약법의 제정과 개정을 통해 강제성을 띤 에너지 관련 표준을 제정함으로써 에너지 소비 한도 및 에너지 효율의 표기를 규정하고, 에너지 소모가 높은 산업에 대해 선별적 제거제도(淘汰制度)를 실시하며, 에너지 소모가 높은 산업과 공정은 공사를 중지하거나 생산가동을 금지하도록 하였다. 그리고 효율적인 에너지 소비를 위한 장려조치로서 세수우대·자금지원·신용대출·각종 홍보·교육사업의 전

24) “에너지 절약법”은 에너지 절약과 에너지 이용의 효율 제고, 환경보호와 이와 관련된 지속적인 경제발전을 촉진하기 위해 1997년에 제정된 것이다.

개를 규정하고 성과가 있는 단체와 개인의 표창하고, 에너지 관련법을 위반하였을 경우 사례별로 벌금에 처하도록 규정하고 있다.²⁵⁾

3) '5개년 계획'에 대한 반영

중국의 국가발전계획 속에는 사회와 경제분야의 발전을 위한 중장기적인 국가의 종합발전계획이 모두 포함되어 있다. 특히 계획을 중시하는 사회주의를 채택하고 있는 중국정부의 입장에서는 더욱 그러할 것이다. 중국 정부공식적인 경제사회 발전계획으로 '5개년 계획'이 있다. 중국정부는 2006년에 발표한 "국민 경제·사회발전을 위한 제11차 5개년 계획(2006 - 2011)"에서 환경보호와 관련된 주요 정책들을 발표하면서 UNFCCC의 대응조치를 발표하기 시작하였다.

환경보호와 관련된 제11차 5개년 계획의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 삼하삼호(三河三湖)²⁶⁾, 송화강(松花江), 남수북조(南水北調) 수원 및 연선 지역, 삼협댐 구역, 장강 상류, 황하강 중상류 등의 수질오염을 개선시키는 프로젝트가 추진된다. 둘째, 석탄발전소의 연기배출에 대한 탈황설비 구축을 요구했다. 셋째, 위험 및 의료폐기물에 대한 집중처리시설을 건설하여 관련 폐기물의 안전처리를 실현할 수 있도록 하였다. 넷째, 중·저방사성 폐기물 처리장의 건설을 가속화하고, 고방사성 폐기물의 영구처리문제를 해결하려는 차원에서 핵복사 안전프로젝트를 수립하였다. 다섯째, 퇴적된 크롬찌꺼기와 오염토양에 대한 종합처리를 통해 모든 퇴적크롬 찌꺼기의 무해화 처리를 시작했다.

기후변화협약에 대응한 중국정부의 이러한 간접적 대응노력은 제12차 5개년 계획(2011-2015)에서도 그대로 나타난다. 제12차 5개년 계획에서는 기후변화협약에 대응하는 국제사회의 흐름에 보조를 맞추어 녹색경제의 핵심을 에너지 절약과 환경보호산업, 신에너지 산업의 적극 육성에 두는 정책들이 제정되었다. 에너지 절약과 환경보호와 관련된 산업의 대표적 영역으로는 ① 고효율 조

25) 왕효, 전계논문, pp. 30-31.

26) 淮河、海河、遼河、太湖、巢湖、滇池

명 제품, ② 에너지절약 서비스업의 육성, ③ 자동차와 관련된 에너지 절약제품, ④ 기술수준이 높은 우수처리 영역, ⑤ 쓰레기처리, ⑥ 대기오염 통제 기술, ⑦ 위험 폐기물과 토양오염 제거기술 및 감측설비 등이 여기에 포함된다.

제12차 5개년 계획에서는 에너지 절약과 환경보호를 위하여 2015년까지 관련 산업의 규모가 4.5조 위안에 도달하도록 육성하며 부가가치가 국내 GDP의 2% 이상으로 상승하는 목표를 제시하였다. 또한 에너지 절약 및 환경보호 산업의 연평균 증가율을 15% 이상으로 설정하여 국제 경쟁력을 갖춘 대규모 관련 기업을 육성하도록 하였다.²⁷⁾

2. 직접적 대응

1) 대응의 기본원칙 수립과 집행

UNFCCC체제 조성에 대응한 저탄소경제의 발전을 위한 중국정부의 노력은 2007년 “기후변화협약국가에 대한 중국의 대응방안(中國應對气候變化國家方案)”을 공표하면서 시작되었다. 그리고 2008년에는 기후변화협약에 대한 중국의 기본입장이라고 볼 수 있는 “중국의 기후변화 대응을 위한 정책과 행동(China’s Policies and Actions for Addressing Climate Change)”가 발표되었다.

동 보고서에서는 중국의 기후변화 대응을 위한 6가지 기본 원칙이 제시되었다. ① 경제발전과 환경보호라는 전략틀 속에서 지속가능한 발전을 도모함과 동시에 기후변화에 대응한다. ② UNFCCC의 핵심 원칙인 “공통의 그러나 차별화된 책임”원칙에 따라 선진국과 개도국 모두는 기후변화 대응책임이 있으며, 선진국이 선도적 역할을 행해야 한다. ③ 장기 과제로 기후변화의 완화와 개도국으로서 중국에게 보다 현실적이고 시급한 과제인 기후변화에 대한 적응 모두를 중요하게 보고 두 과제를 조화롭게 조정해 나간다. ④ UNFCCC와 교토의정서를 기후변화에 대응한 주요 수단으로 인정하고 이를 위한 국제협력을 도모한다. ⑤ 기후변화에 대응하기 위한 과학기술 발전과 기술이전을 촉

27) 왕효, 전계논문, p. 34.

진한다. ⑥ 전통적 방식의 생산 및 소비패턴을 변화시키고, 친환경사회 건설을 위한 대국민 참여를 고취시킴과 동시에 적극적이고 광범위한 국제적 협력을 강화한다.²⁸⁾

동 보고서에 대한 후속조치로 2009년 8월 “기후변화 적극대응에 관한 결정 (關於積極應對氣候變化的決議)”이 발표되었다.²⁹⁾ 그 후 중국정부도 2009년 11월 동 원칙에 입각한 탄소집약도의 40-50% 감축목표를 발표하였다.

2009년에 개최된 코펜하겐 회의는 2008년의 보고서에서 수립된 6가지 기본 원칙을 바탕으로 기후변화협약에 대한 중국정부의 입장을 본격적으로 표명한 회의라는 부분에서 중요한 의미를 가진다.

중국정부는 2008년의 보고서 발표 이후에는 적극적인 차원에서 기후변화에 대한 대응을 행하고 있고, 이러한 노력 과정에서 선진국의 역사적 책임을 강조하고 있다. 중국은 기후변화의 불안정 원인을 산업화중인 국가뿐 아니라 산업화된 국가도 제공했다고 보고 있다. 중국정부는 이산화탄소의 증가나 또는 확대 경향은 일국의 산업화 과정에서 나타나는 자연스러운 과정이라고 보고 있다. 따라서 선진국이 주장하는 바와 같은 기후변화체계에 대한 온실가스 감축은 이산화탄소를 누적적으로 배출해 온 선진국에 비해 개발도상국이 상대적으로 불리하다고 보는 것이다. 이러한 생각을 바탕으로 2009년 12월 코펜하겐에서 개최된 당사국 총회에서 중국정부는 범지구적 차원에서 온실가스 배출량을 2050년까지 1990년 기준과 비교하여 50%를 감축한다는 장기목표설정에 반대하게 되었다.³⁰⁾

그럼에도 불구하고 중국정부는 기후변화협약 대응을 위한 국제협력으로서 코펜하겐 합의를 존중하여 2020년까지 탄소집약도를 40-45% 감축한다는 계획서를 제출하였다. 중국정부가 제출한 계획서에서는 2011-2015년까지 단위당 GDP의 에너지 강도를 16% 감소하고 탄소 강도를 17% 감소시킨다는 내용을 포함하고 있다.³¹⁾

28) 윤성혜, 전계논문, p. 71. ; 왕효, 전계논문, p. 23.

29) 張秀娥, 杜青春, 전계논문, p.108.

30) 중국정부는 장기적 차원의 감축량 설정(1990년 대비)이 선진국보다 개도국에게 더 많은 부담을 준다고 보았다.

코펜하겐에서 중국의 입장은 2011년 더반에서 개최된 제17차 유엔기후변화 협약 당사국 총회(COP17)에서도 그대로 유지된다. 당시 재정위기를 맞고 있던 EU는 유럽국가들만이 온실가스 감축의무를 이행는 상황을 우려하면서 2020년 이후에는 모든 주요 배출국이 온실가스 감축에 참여해야만 새로운 협상계획을 도출하고 교토의정서도 연장될 수 있다고 주장하였다.

하지만 중국정부는 온실가스의 감축의무를 산정하는 배출량기준에 대해 선진국과 다른 의견을 그대로 유지하고 있다. 중국정부는 온실가스 감축의 기준은 역사적 총 배출량(산업혁명부터 지금까지)이 더욱 중요하기 때문에 선진국의 의무감축은 지속되어야 한다고 보고 있는 것이다.

2) 변화의 시작 : “2013년의 ‘제19회 당사국 총회’”

UNFCCC체제에 대한 중국정부의 입장변화는 UNFCCC 제19차 당사국 총회(2013)에서 살펴볼 수 있다. 동 회의에서 중국정부는 기존 입장을 그대로 유지하였다. 중국정부는 인도와 함께 UNFCCC의 이행을 위한 ‘약속’제정에 반대하면서 합의문에 표시된 내용은 UNFCCC의 이행을 위한 ‘기여’로 변경되었다. 그리고 UNFCCC의 의무대상을 선진국에서 모든 회원국으로 확대려는 선진국주장에 대한 반대를 분명히 하였다.³²⁾

하지만 중국정부는 동 총회에서 국개위가 작성한 기후변화 대응전략인 “국가 기후변화 대응전략”을 발표하였다. 동 전략의 발표를 통하여 중국정부는 2020년을 목표로 다음과 같은 3대 목표를 제시하였다. ① 기후변화에 대한 중국의 대응력을 강화하며, ② 기후변화에 대응하기 위한 핵심 프로젝트와 정책들을 전면적으로 실시하며, ③ 지역별 대응구조를 구축하기로 하였다.

중국정부는 이러한 3대 목표의 제시와 함께 각 지방정부와 부서가 준비하고 대처해야 할 목표로 ① 현재 시행되고 있는 관련 정책과 제도의 개선, ② 관

31) 전국무역인연합, “2012년 중국 상하이의 탄소배출권 거래 시범상황 분석”, (<http://www.chinairm.com/news/20120806/673794.html>)

32) 그렇지만 동 회의에서는 파리 총회(2015)에서 채택될 가능성이 높은 새로운 기후변화협약을 위한 로드맵에 대한 합의도출에는 성공하였다는 측면에서 의의를 가진다.

런 정책이나 전략의 실시를 위한 자금, 기술 및 국제협력시스템의 구축 등을 제시하였다.

UNFCCC에 대한 중국정부의 입장에서는 큰 틀에서 볼 때 큰 변화가 나타나고 있지는 않지만 중국정부 최초의 대응전략을 국제회의장인 당사국 총회에서 발표한 것은 중국정부의 입장변화를 표현하고 있는 한 장면이라고 볼 수 있다.

중국의 입장 변화에 대한 근거로 첫째, 기후변화 관련 논쟁에서 그동안 중국을 지지했던 아프리카 국가들이 유럽을 지지하기 시작했다는 점을 들 수 있다. 2011년 이후 아프리카의 주요 개도국들은 경제대국으로 성장하고 있는 중국보다 EU를 지지하려는 움직임을 보이기 시작했다. 실제로 아프리카 국가들은 동아프리카 지역에서 가뭄 등과 같은 기후변화로 인해 직접적인 피해에 직면하고 있고 이를 미래의 위협요인으로 인식하기 시작했다.

둘째, 중국의 대기오염현황이 심각한 상황에 직면하고 있다. 대기오염으로 인한 경제손실은 GDP의 1.2%에 육박하는 것으로 나타났다. 또한 2000년-2010년의 환경오염으로 인한 중국의 경제손실증가율은 매년 19%에 달하고 있고, 그 전체 규모 또한 빠르게 증가하고 있다. 현재 중국의 500대 도시 중 WHO가 제시한 대기질 표준에 부합하는 도시는 1% 미만으로 나타났고, 세계 10대 오염도시중 7개가 중국으로 나타났다. 중국 대기오염의 주요 원인으로는 석탄에너지의 과다소비와 저품질 석유제품의 사용과다사용으로 나타났다.³³⁾

기후변화에 대한 중국정부의 의견 변화는 2013년 7월 23일에 발표된 대기오염 개선을 위해 2018년까지 2,770억 달러(305조원)를 투자하겠다는 발표에서도 알 수 있다. 이는 UNFCCC에 대한 중국정부의 대응방식이 지금까지 순환 경제촉진법과 에너지 절약법 등과 같은 간접적 법·규정 제정을 통한 대응방식에서 직접대응방식으로 변화되었다는 것을 의미한다.

33) 2011년 기준으로 중국의 1차 에너지소비 중 석탄(70.4%)의 비중이 절대적 우위를 차지했다. 이 수치는 세계 에너지중 석탄의 비중은 30.3%이고, OECD회원국의 경우 19.9%인 것을 고려하면 대단히 높은 수치이다. 이 밖에도 중국은 자동차를 통한 저품질 석유제품의 소비로 인한 대기오염이 2010년 북경을 기준으로 일산화탄소의 85.9%, 일산화 소의 56.9%, 탄화수소의 25.1%를 차지했다.(여하·주하성, “중국의 대기 오염과 대응방안”, 『SERI China 경제포커스』, 제13-4호, 2013, pp. 1~7, 왕효, 전계논문, pp. 24-25.)

한편 중국정부는 대기오염 방지를 위해 에너지 과소비 산업의 탄소배출을 감소시키고, 만약 심각한 대기오염을 발생시킬 경우 사형까지 선고하겠다는 입장을 밝힘으로써 기후변화 협약에 대한 강력한 대응조치를 발표하였다.

이러한 내용을 종합적으로 정리해보면 기후변화에 대한 중국정부의 입장변화는 아직도 진행형의 형태로 진행되고 있다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 중국정부의 탄소세 제도 도입 방향 분석

1. 탄소세 도입의 배경과 효과

중국 정부는 UNFCCC체제에 대한 대응을 위해 탄소세 제도의 도입을 적극 모색하고 있다. 이러한 탄소세의 도입 배경으로 첫째, 최근 대기오염의 심화로 인해 국민의 건강이 악화되었다는 여러 보고서³⁴⁾가 발표되고 이로 인한 내부적인 저항의 확산과 공산당에 대한 불만이 증폭되고 있다는 내부 상황인식에 기인한다.

둘째, 최근 중국의 에너지 정책의 중심이 석탄에서 석유로 변화되고 있다는 사실이다. 중국은 2010년을 기준으로 볼 때 에너지의 79%가 석탄이었지만 2030년에는 석탄 사용의 비중이 30%의 수준으로까지 낮아질 것으로 전망하고 있다. 하지만 셰일가스의 사용 비중은 1%에서 13%로 상승할 것으로 전망되고 있다.³⁵⁾ 이러한 추세에 따라 중국정부도 그린 에너지와 기후변화협약에 동조할 여력이 생겨나고 있다.

한편 중국에서의 탄소세 도입은 UNFCCC에 대응한 에너지 절약과 온실가스 감축이라는 목표를 제안한 ‘제11차 5개년 계획’을 근거로 한다. 탄소세란

34) 대표적 보고서로 중국 사회과학원의 “화이(Huai)강 지역 주민의 건강과 평균수명, 유해성 매연과의 상관관계”에 대한 보고서이다. 동 보고서에서는 “중국의 중앙부를 관통하는 화이강의 남·북을 비교한 결과 1991년부터 2000년까지 북부지역 주민의 수명이 남부 지역 주민보다 평균적으로 ‘5년 반’이나 짧았다”라고 발표했고 이러한 원인으로 “북부지역에서 지난 수년간 겨울 난방용으로 무상으로 공급된 석탄에서 배출된 유해성 매연(Toxic Smog) 때문”이라고 결론을 내렸다.(왕효, 전개논문, pp. 46-47.)

35) 흥인기, “기후변화에 손잡는 미·중”, 중앙일보, 2012.

CO₂ 배출감축을 목적으로 석탄, 천연가스, 휘발유와 디젤유 등과 같은 화석연료에 대하여 탄소함량이나 또는 탄소배출량 등을 기준으로 세금을 부과하는 것을 의미한다.³⁶⁾ 결국 이러한 탄소세는 모든 에너지를 대상으로 부과되는 에너지세와 확연히 다른 목적세의 일종이라고 볼 수 있다.

탄소세 도입에 따른 경제적 파급효과는 매우 다양하게 나타난다. 탄소세 도입으로 인한 중국 GDP성장률에 대한 영향은 중국내 연구결과에는 분석모형에서 전제한 세율에 따라 다르게 나타나지만 대체적으로 0.01-0.09% 정도 감소하는 것으로 나타났다.³⁷⁾

실제로 이러한 분석결과는 유럽의 탄소세를 포함한 유럽의 친환경세계의 경제적 파급효과를 연구한 길병학(2012)의 연구결과³⁸⁾ 보다는 낮지만 이는 오늘날 중국의 산업구조를 반영한 결과이다. 하지만 이러한 분석결과가 의미하는 것은 중국정부의 탄소세 도입이 중국의 경제성장(GDP)에 미치는 영향은 그리 크지 않다는 것을 의미한다.

사실 탄소세 제도의 도입은 CO₂ 배출량에 영향을 미치는 에너지상품 가격을 상승시킴으로써 소득재분배의 효과를 발생시킨다. 탄소세의 징수가 시작되면 이산화탄소배출량을 기준으로 중국내 산업에 대해 조정효과가 발생한다. 즉 이산화탄소를 많이 배출하는 석탄, 석유화학, 화력발전, 철강, 시멘트, 펄프 등과 같은 업종은 상당한 타격을 받을 수 있기 때문이다.

하지만 기후변화협약에 대한 대응방안으로서 탄소세의 도입은 장기적인 측면에서 볼 때 중국경제에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 전망된다. 장기적인

36) 蘇明 外, “中國開征碳稅問題研究”, 能源基金會資助項目, 2009, p. 10.

37) 일부 연구에서는 1톤당 30달러의 탄소세를 징수할 경우 중국의 산업생산량은 약 0.62% 하락하고 고용은 1.22% 감소하는 것으로 나타났다. 만약 1톤에 60달러의 탄소세를 징수하게 되면 중국 산업의 총생산량은 1.22% 하락하게 되고, 일자리는 2.39% 감소할 것으로 예측하기도 했다.(張秀娥·杜青春, 전제논문, p.110.; 樂昊, 楊軍, “美國征稅碳關稅對中國碳減排和經濟的影響”, 「中國人口·資源與環境」, 24(1), 2014., p. 74.)

38) Andersen et al(2009)는 유럽의 에너지, 환경, 경제의 분석모델(E3ME)에 의한 분석을 통하여 친환경세계(ETR)의 도입은 유럽 7개국에게 2004년에는 평균0.17%, 2008년에는 2.23%, 그리고 2012년에는 0.32%의 GDP 성장 효과가 있는 것으로 제시하였다. 동 기간동안 ETR을 도입하지 않은 유럽 6개국은 2004년 평균 0.013%, 2008년 0.025%, 2012년에는 0.023% 성장한 것으로 나타났다.(길병학, “탄소세의 경제적 파급효과에 관한 연구”, 「조세와 법」, 제5권 제1호, 2012, p. 118.)

측면에서 탄소세의 세율상승에 따라 이산화탄소의 저감효과는 증가하고, 이로 인한 에너지 상품의 가격은 상승된다. 이는 다시 관련 기업들의 생산체계를 환경친화적으로 전환시키고, 이러한 과정에서 중국경제는 화석연료 중심의 경제체제에서 저탄소 경제체제로 전환하게 될 것이다.

그리고 탄소세 징수로 인해 증가된 세수를 활용하여 중국정부가 녹색경제의 정착을 위해 국내의 다른 분야에서 사용한다면 장기적인 측면에서 볼 때 긍정적인 작용을 할 것이다.³⁹⁾ 물론 신에너지 산업분야나 또는 환경보호산업의 측면에서 볼 때에도 탄소세 제도의 도입은 장·단기적 측면 모두에서 긍정적인 역할을 할 것이다.

2. 탄소세 제도의 도입 방향

2010년 중국의 국발위(國發委)와 재정부는 공동으로 “중국 탄소세제 구조계획”을 발표하였다. 동 계획서에는 탄소세 제도에 대한 의미 및 주요 내용분석과 함께 2012년부터의 탄소세 도입을 제안했다. 동 계획서에서는 에너지 대량 소비기업에 대한 탄소세 부과를 12차 5개년 계획 기간의 완료 전인 2015년 이전에 탄소세를 도입하도록 제안하고 있다.

동 보고서에서 제시된 내용을 중심으로 향후 중국에 도입될 탄소세 제도의 내용을 분석해보면 다음과 같다. 중국의 탄소세는 자연환경에 대해 직접 배출되는 CO₂의 실질 배출량을 기준으로 적용될 것으로 전망된다. 중장기 차원에서 볼 때 탄소세는 온실가스(N₂O, CH₄, SF₆, HFC, PFC 등)를 적용대상으로 한다. 하지만 중국의 온실가스 중 CO₂가 차지하는 비중이 80% 이상을 점하기 때문에 탄소세 제도의 적용대상이 CO₂가 되는 것이다.

탄소세의 세율은 고정세율의 형식으로 설정될 것이다. 탄소세의 세율은 이렇게 설정된 고정세율을 기준으로 하여 ① CO₂ 감축의 한계저감비용, ② 화석연료

39) 이러한 결과는 길병학(2012, p. 133)의 연구결과와도 일치한다. 그는 탄소세의 도입이 물가인상이나 소득분배에 역진적이라는 부정적 측면을 제공하고 있지만, 온실가스 감축효과는 물론이고 경제적 효과 즉, 탄소세와 국제경쟁력(수출에 대한 영향) 제고, 생산성 제고, GDP 성장, 고용증진 등에 대한 효과는 중장기적인 차원에서 보면 긍정적인 영향을 미친다고 보았다.

의 시장가격과 거시경제와 산업 경쟁력에 대한 영향, ③ 종류별로 차별화된 화석연료의 세율 등을 고려하여 조정된다. 그리고 여기서 탄소세의 세율은 CO₂의 추산배출량을 근거로 측정하는데, 이는 중국정부의 능력을 반영하여 결정된다.

한편 중국정부는 탄소세의 세율과 추산 배출량에 대한 산정을 단계적으로 진행할 가능성이 높다. 즉, 고정세율의 탄소세 제도를 먼저 도입하고, 그 후 CO₂의 감축에 소요되는 한계저감비용을 반영하여 탄소세 세율을 점진적으로 인상하는 방법이 채택될 가능성이 높다.⁴⁰⁾ 탄소세 제도의 도입 초기에는 이산화탄소 1톤당 10위안의 기본 세율이 적용될 것이다. 그리고 에너지의 대량 소비기업은 기본세율에 회사의 배출량을 고려하여 그 정도에 따라 누진세율이 적용될 것이다.⁴¹⁾

탄소세의 과세는 생산단계나 또는 소비단계를 중심으로 부과될 것이다. 생산단계에서의 탄소세 부과방식은 온실가스의 생산자인 제조가공기업을 대상으로 탄소세를 적용하는 방식으로 원천 공제나 세수관리 등에 유리하다. 하지만 소비단계에서 탄소세를 부과하는 방식은 화석에너지를 소비하는 기업과 주민에게 조세부담이 전가되는 형태로 화석에너지의 소비감축을 유도하는데 매우 유효한 방식이다.

성품유(휘발유나 디젤유), 석탄, 석유, 천연가스 등에 대한 세금부과의 경험을 기준으로 탄소세의 과세시점을 추측해보면 대부분 생산단계에서 부과되는 것으로 나타났다. 이러한 내용을 고려한다면 향후 중국의 탄소세 부과는 다른 분야와 마찬가지로 생산단계에서 이루어질 가능성이 높다.

탄소세 제도의 실행단계에서는 세금우대제도가 도입될 수 있다. 세금우대는 CO₂의 감축기술과 회수기술을 적극적으로 도입하거나 또는 이러한 도입실적이 일정 수준 이상에 달하는 기업에 대해 적용된다.

이밖에도 탄소세의 세수를 중앙이나 지방, 또는 중앙과 지방에 공동으로 할

40) 김명자, 조현지, 전계논문, pp. 312-315.

41) 국개위(國改委) 에너지연구소에서는 에너지생산기업에 적용되는 탄소세 세율을 10元에서 시작하여 여러 차례의 소폭 인상을 거쳐 200元까지 인상하여야 한다고 발표하였다.(蘇明 外, 전계논문, p. 34.) 그 후 국개위와 재정부에서는 이산화탄소 배출 1톤을 기준으로 2012년에 10元에서부터 2020년까지 40원까지 인상할 것을 제시하기도 했다.(이중교, “탄소세 도입방안에 대한 검토”, 『조세법연구』, XVII-2, 2011, p. 182.)

것인가에 대한 탄소세의 세수 귀속문제도 존재한다. 중국정부는 탄소세의 세수는 중앙에 70%, 지방에 30%를 귀속하는 방안을 고려하고 있다. 탄소세는 일국의 거시경제나 또는 산업전반에 영향을 미치는 조치이기 때문에 그 세수를 지방으로 귀속하는 것은 적절치가 않다. 결국 중국의 탄소세는 중앙귀속을 원칙으로 하되, 산업배치를 고려하여 일부 세수를 지방에 귀속할 수 있도록 동시에 고려하는 공동배분방식이 고려될 것으로 보인다.

중국의 탄소세 제도 도입은 2012년에 도입할 예정이었다. 하지만 2008년 서브프라임모기지 사태로 인해 미국을 중심으로 촉발된 세계금융위기의 극복과정에서 고강도의 경기부양정책이 실행됨으로 해서 고물가가 지속되게 되면서 정책의 실행시기를 잡지 못하고 있다. 하지만 중국의 탄소세 제도는 현재 중국에서는 운영되고 있는 탄소세 시범지구의 운영이 끝난 후에도 도입될 수 있을 것이다.⁴²⁾

중국은 특정지역에서 먼저 정책의 시범적 운영을 통해 일정 수준 이상의 성과가 발생한 경우 이러한 사업을 전국화하고 있다. 이렇게 볼 때 중국의 탄소세 제도 도입은 현재 운영되고 있는 탄소세 시범지구 사업의 성과평가 이후, 사업에 대한 보완 및 전국 확대를 위한 통합기준이 마련된 이후 이루어질 것이다.⁴³⁾

V. 결 론

UNFCCC체제란 1992년 리우데자네이루에서 채택된 UNFCCC을 근간으로 하는 국제환경레짐이라고 볼 수 있다. 중국정부는 이러한 UNFCCC체제의 성립에

42) 현재 중국에서는 탄소배출권 거래제도의 시행을 위한 시범지구사업이 상해 등 7개 지역을 중심으로 2015년까지 운영하기로 되어 있다. 중국은 7개 지역의 시범사업의 시행만을 통해서도 세계 2위의 탄소시장으로 도약할 것이다.

43) 재정부의 재정과학연구소 쑤밍(蘇明) 부소장은 2013년 12월 8일에 개최된 중국 환경 보호 관련 상장회사회의에서 “중국 재정부의 재정과학연구원(財政科學研究院)은 이미 많은 연구를 통해서 탄소세 도입의 타당성을 확보했기 때문에 「13·5」기간(2016~2020년)의 중기 시점인 2016년~ 2017년경에 탄소세가 도입될 수 있을 것”이라고 말했다.

따라 이에 대한 직간접적인 대응노력을 강화하고 있다. 그리고 중국정부는 행정적으로 볼 때 1998년 국무원직속기관인 국가환경보호총국을 장관급 기구로 격상함으로써 환경보호와 관련된 국가사무를 국가정책의 목표로 분명히 하였다.

UNFCCC체제 성립에 따른 중국정부의 기본원칙은 2008년에 발표된 “중국의 기후변화 대응을 위한 정책과 행동(China’s Policies and Actions for Addressing Climate Change)”을 통해서 6대 대응원칙을 분명히 하였다. 그 후 2009년에 개최된 코펜하겐 회의에서는 이러한 대응원칙을 바탕으로 중국정부는 이산화탄소 감축의무에 대한 일시적 예외 UNFCCC체제 성립과 이에 대한 대응을 위해 선진국에 대항하여 개도국의 입장에서 본격적인 입장표명을 시작하였다. 그 후 중국정부의 입장은 그대로 유지되다가 2013년의 제19차 당사국 총회에 서부터 약간의 입장변화가 나타나기 시작했다. 비록 UNFCCC체제에 대한 기본 입장은 기존과 변화가 없지만 총회장에서 “국가 기후변화 대응전략”을 발표하면서 UNFCCC체제에 대한 중시와 존중을 표현했다. 2013년 이후 중국정부는 이러한 입장 변화를 반영하여 처음으로 대기오염 개선을 위한 직접적인 자금지원을 공표하였다.

한편 UNFCCC체제에 대한 중국정부의 간접적 대응으로 순환경제 촉진법(循環經濟促進發)의 제정과 에너지 절약법(節約能源發)의 개정 및 관련 후속조치의 시행이 적극적으로 이루어지고 있다. 그리고 중국정부는 UNFCCC체제에 대해 적응하기 위한 환경보호 및 녹색경제조치, 에너지 절약조치의 도입과 관련 된 중점프로젝트의 추진 및 관련 산업의 육성조치를 ‘제11차 5개년 계획’ 및 ‘제12차 5개년 계획’속에 반영하도록 하고 있다.

UNFCCC체제에 대한 근본적인 대응방안으로 중국정부는 탄소세 제도의 도입을 함께 추진하고 있다. 실제로 중국정부는 제12차 5개년 계획의 발표와 함께 탄소세 도입을 발표하였다. 중국 탄소세 제도의 도입방향은 CO₂의 실질 배출량을 근거로 고정세율의 형식을 취할 것으로 전망된다. 탄소세의 세율은 CO₂의 배출량에 대한 정부의 감시 및 측정능력을 반영하여 점차 확대될 것으로 전망된다. 탄소세는 주로 생산단계에서 과세될 것이고, 여러 종류의 세금감면조치나 각종 우대조치 등을 반영하여 적용될 것이다. 하지만 탄소세 세율은 중앙에 귀속을 중심으로 하되 산업배치를 고려하여 일부 세수에 대한 공동배

분을 고려하는 방법이 고려될 것이다.

중국의 탄소세 제도 도입은 현재 운영중에 있는 탄소세 시범지구 사업의 운영이 종결된 후 동 사업에 대한 평가와 보완, 전국확대를 위한 통합기준이 마련 된 후에 도입될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 길병학, “탄소세의 경제적 파급효과에 관한 연구”, 『조세와 법』, 제5권 제1호, 2012.
- 김명자·조현지, “중국의 탄소세 도입에 대한 법적 고찰”, 『법학연구』, 제23권 제4호, 연세대학교 법학연구원, 2013.
- 김민철, “Korean role as a center of international climate change - focusing on the related legislation of GCF secretariat”, 『국제법무』, 제주대학교 법과정책연구소, 6(1), 2014.
- 신지인·강재식, 2011. “기후변화에 대한 국제적 논의이슈 및 각국의 대응전략”. 『산경논총』, 제36집. 경희대학교 산업관계연구소, 2011.
- 여하·주하성, “중국의 대기 오염과 대응방안”, 『SERI China 경제포커스』, 제13-4호, 2013.
- 윤성혜, “중국의 환경세제와 정책”, 『법학논총』, 제29집, 숭실대학교 법학연구소, 2013.
- 이상만, “중국의 환경오염 실태와 환경법체계에 대한 고찰-중국의 대기오염에 따른 환경법제의 문제점을 중심으로”, 『법과정책』, 제주대학교 법과정책연구원, 20(2), 2014.
- 이중교, “탄소세 도입방안에 대한 검토”, 『조세법연구』, XVII-2, 2011.
- 황윤섭·최영준·이연, 2011, “한중일 탄소시장 협력방안”, 『국제지역연구』, 제15권 제2호, 2011.
- Puchala, D. J. and R, F. Hopkins, “International Regimes : Lessons from Inductive Analysis,” *International Organization*, Vol. XXXVI, No. 2, 1982.

- WTO, "Trade and Climate Change", *UN-UNEP report*, 2009.
- 曲格平, "夢想与期待: 中國环境保護的過去与未來", 中國环境科學出版社, 2000. p. 7.
- 樂昊·楊軍, "美國征稅碳關稅對中國碳減排和經濟的影響", 「中國人口·資源与环境」, 24(1), 2014.
- 林云華, 「國際气候合作与排放權交易制度研究」, 中國經濟出版社(北京), 2007.
- 王元春, "低碳經濟對我國經濟貿易結構的影響", 「時代金融」, 第5期, 2013.
- 王爲玮, "碳稅与國際貿易的双向作用机理及我國的政策", 「中國經濟問題」, 第2期, 2012.
- 俞順洪, "貿易政策和气候變化: 低碳經濟的國際視角-以碳關稅爲例", 「黑龍江對外經貿」, 第10期 總第196期, 2010.
- 張秀娥·杜青春, "碳關稅對全球貿易体系及我國經濟的影響与對策", 「學術交流」, 第1期, 2013.

[Abstract]

A Study on the Introduction of Carbon Tax and Chinese Government's Policy Response in Accordance with Establishment of the UNFCCC System

Wang Xiao

First Author, Ph.D Candidate, Sunchon National University

Chang, Dong-sik

Corresponding, Professor, Sunchon National University

UN Framework Convention on Climate Change Regime is considered as international environmental regimes which based on the specific international regimes called UNFCCC adopted by UN in Rio de Janeiro. This Regime is

known as creeds that reduce and stabilize the greenhouse gases in the atmosphere at the level where the climate system doesn't receive an artificial interference. It is a specific regime that adopted principles that are "Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capability".

Chinese government is committed to strengthening the active response according to the establishment of the UN Framework Convention on Climate Change Regime. Several major environmental administration measures and policy has been created and improved by chinese government.

In order to achieve the object of the study, this paper is analyzed the main contents to the change of the UNFCCC Regime. And this paper is presented chinese government's efforts in accordance with establishment of this UNFCCC regime focusing on the direct and indirect correspondences. Finally, This paper analyzed the direction and the efforts of introducing a carbon tax system as a fundamental countermeasures of Chinese government. And On the basis of this study, this paper predicted the possibility of introducing a carbon tax.

Key words : UNFCCC, Convention on Climate Change, Regime, Chinese Government's Policy Response, a carbon tax