

중국의 환경규제, 무엇이 어떻게 강화되었나¹

[글] 장현숙 연구위원 zestjang@kita.net
한국무역협회 국제무역연구원

최근 강화되고 있는 중국의 환경규제

중국은 급속한 산업화로 인해 대기, 수질, 폐기물 등 환경오염 문제가 심화되자 이를 개선하기 위해 환경규제를 계속 강화해왔다. 정부 차원에서 분야별 환경 목표를 강화하고 오염물질 배출업체를 퇴출시키는 등 강력한 조치를 전개하고 있다. 이러한 노력은 환경오염으로 인한 경제적 손실을 막고 친환경 경제구조를 구축하기 위한 것으로, 중앙정부의 강화된 기조와 더불어 해당 지역민의 환경에 대한 요구도 점차 높아졌다. 이에 따라 각 지방정부도 환경 관련 목표 달성을 위해 업체에 대한 관리감독을 대폭 강화하고 있는 추세다. 이러한 중국의 환경규제 강화 기조는 향후에도 지속될 것으로 전망되고 있어, 중국시장에 진출한 기업이나 진출을 준비하는 기업들에게 설비투자비나 오염배출비용 부담 증가 등 상당한 리스크로 작용할 것으로 보인다.

우선 중국정부는 12.5 계획(2011~2015년)에 이어 13.5 계획(2016~2020년)에서도 환경의 질 총체적 개선을 생태환경 분야 목표로 제시하고 관련 법령을 정비했다. 2016년 환경보호세법을 비롯하여 수질오염방지법, 야생동물보호법, 해양환경보호법이 개정되었으며, 강화된 신(新)환경보호법과 대기오염방지법이 발효·시행 중이다. 각종 관련 행정법규와 규칙, 표준 등도 강화되었다. 또한 오염물질 배출 규제기준과 오염 배출 기업에 대한 처벌을 강화하는 한편, 정부의 강제력 및 집행력을 제고하고 지방정부에 대한 환경평가제를 도입하였다.

1

본 원고는 '중국 환경규제 강화 내용과 한중 기업의 대응 비교(장현숙 외, 2016)' 보고서의 내용을 인용하여 재 정리·작성한 것임

표1 중국의 경제발전시기별 환경정책 방향

| 시기 | 9.5규획 | 10.5규획 | 11.5규획 | 12.5규획 | 13.5규획 |
|------|------------|------------|---------|-----------------------|----------------|
| 핵심개념 | 지속가능한 성장 | 녹색성장 모델 | 녹색산업 발전 | 친환경 사회 | 생태문명 건설 |
| 정책방향 | 환경보호 개념 제시 | 환경보호 초기 모델 | 에너지 개혁 | 기후변화 대응 온실가스 감축 목표 제시 | 강제적 감축 친환경 인프라 |

자료 장현숙 외, 2016

역사상 가장 엄격한 환경보호법

2015년 1월부터 적용되고 있는 환경보호법은 누적 벌금제 신설, 환경보호부의 법적 권한 강화, 관리감독 책임 강화 등의 규정이 신설되면서 47개 조항에서 70개 조항으로 늘었다. 강화된 내용을 살펴보면, 위법 행위 일수에 따라 벌금이 누적될 뿐만 아니라 벌금액을 산정할 때 위법 행위에 따른 결과 및 부당 이득 액수 등이 가중치로 부과된다. 즉 환경보호 부문의 경고 조치를 받고도 즉각 개선하지 않은 업체에 대해서는 경고조치한 다음날부터 계산하여 벌금의 상한선 없이 일수에 따른 벌금형이 적용된다.

환경보호부의 법 집행 권한도 강화되었다. 환경보호부는 위법 오염물질 배출이 의심되는 기업에 대해 최장 30일간 압류를 지시할 수 있고, (환경보호법 25조) 오염 배출기준 초과 생산시설에 대해서는 최장 3개월간 생산 제한 및 중지 등 강제조치를 취할 수 있다. (환경보호법 60조) 또한 형사법으로만 가능했던 행정구류를, 다섯 가지 엄중한 위법 행위에 대해 신환경보호법에서도 행정구류를 집행할 수 있도록 개정했다.

정부의 감독 책임을 강화하는 차원의 법률도 정비했다. 환경법 위반에 따라 중대한 사고가 발생한 경우, 담당 공무원을 파면할 수 있으며 형사책임까지 물을 수 있도록 했다. 허위 보고 및 위조 등 심각한 위법 행위에 대해서는 지방정부의

중국 환경보호법의 행정구류 집행 경우

- 건설 프로젝트가 환경영향평가를 받지 않았을 때
- 생산정지 명령을 집행하지 않았을 때
- 오염물 배출 허가증을 취득하지 않아 생산정지를 받았지만 이행하지 않았을 때
- 환경 수치를 변경 또는 위조하거나 오염 방지설비를 비정상적으로 사용하여 오염물을 배출했을 때
- 국가에서 금지한 농약을 생산 및 사용했을 때

책임자 또는 환경보호 부서나 감독 부서의 주요 담당자도 상응하는 형사처벌을 받게 된다.

또한 프로젝트를 추진하기 전에 반드시 환경영향평가를 받도록 개정함에 따라, 먼저 프로젝트를 진행한 뒤에 환경영향평가 절차를 밟는 경우 사업주는 프로젝트 진행 전의 상태로 완전히 돌려놓아야 할뿐더러 벌금도 내야 한다. 이외에도 국민 건강 및 안전을 위협하는 환경오염이 발생한 경우, 관계 당국은 해당 정보를 적시에 공개·제공해야 하며 인민정부 민정 기관에 등기된 단체와 활동 후 5년이상이 경과한 사회단체는 환경공익 소송을 할 수 있도록 공익 소송 대상을 확대하였다.

대기오염 방지를 위한 법안 재정비

2015년에는 15년 만에 대기오염방지법을 전면 개정했는데, 당초 제7장 66개 조항에서 제8장 129개 조항으로 확대되었다. 이전에는 산성비와 이산화황 관련 구역에만 총량억제를 적용하던 것에서 배출총량억제와 오염배출허가를 전국으로 확대했다. 총량지표의 배분을 명확하게 하고, 배출총량을 초과하거나 목표에 미달한 지역에는 사업 승인을 제한하고, 주요 책임자 면담제를 실시토록 했다. 이를 위해 중앙 환경부서의 지방정부에 대한 심사·감독 및 각급 지방정부의 대기환경질에 대한 책임을 강화했으며, 환경보호부와 관련 부처가 합동으로 성·자치구·직할시에 대한 대기환경질 개선 목표와 대기오염 방지 추진상황을 심사토록 했다. 또한 목표에 미달한 도시는 기한 내 목표달성 계획 수립과 실행을 의무화했다.

구체적인 처벌 행위와 종류를 약 90종으로 규정하고 위법 행위에 대한 처벌도 강화했다. 최대 20만 위안 이하였던 위법 행위별 벌금액을 100만 위안 이하로 5배나 대폭 증가시켰으며, 시정을 거부할 경우 생산(영업) 중지 및 원상복구 명령이 가능토록 하고, 위반일수별 벌금을 가중토록 했으며, 품질표준 미달 제품으로 인한 불법소득을 몰수하는 경우에는 몰품 가액의 1~3배 이하의 벌금을 부과토록 했다. 그리고 배출 표준에 부합하지 않은 자동차 등의 수리·수선, 교체·반품 및 보상을 의무화하고, 대기오염 사고를 일으킨 기업에 대해 50만 위안의 최고벌금 상한을 폐지했다. 대기오염 사고의 직접책임자에게는 연간 수입액의 50% 이하에

표2 중국 주요 업종의 대기 배출 규제 수준

| 업종 | 철강 | | | 비철금속 | | | 시멘트 | | |
|------|-----------|------------|------------|------|------|-------|-----------|------------|------------|
| | 분진 | 이산화황 | 질소산화물 | 분진 | 이산화황 | 질소산화물 | 분진 | 이산화황 | 질소산화물 |
| 개정전 | 80 | 600 | 500 | 100 | 400 | - | 50 | 200 | 800 |
| 개정후 | 50 | 200 | 300 | 100 | 400 | - | 30 | 100 | 400 |
| 중점지역 | 40 | 180 | 300 | 10 | 100 | 100 | 20 | 50 | 320 |

주 '중점지역'은 징진지(京津冀, 베이징-톈진-허베이), 장강삼각주, 주강삼각주임.

자료 장현숙 외, 2016 재인용

해당하는 벌금을 부과하고, 사고가 중대한 경우에는 손실액의 3~5배 이하로 벌금을 부과하도록 했다.

그밖에 대기오염의 주요 원인인 자동차 배기가스에 대한 관리 강화, 석유제품 품질표준 제정 및 표준에 적합한 제품 생산, 청정에너지의 생산·사용 확대, 1차 에너지 소비 중 석탄 비중 단계적 감축, 품질표준에 부합하지 않는 민간용 석탄의 판매 금지 조항 등이 포함됐다. 또한 대기오염 물질 관련 정보의 공개와 신고를 장려하고자 전화·이메일 등을 통한 신고 제도를 확립하고, 처리결과 공개 및 대기오염물 배출 표준, 중점 오염배출 기업 명단 등 관련 정보를 적극 공개토록 개정하였다.

한편 환경보호부는 주요 업종의 대기오염 물질 배출 관리를 위해 대기오염 발생이 많은 석유화학, 석유제련, 무기화학, 구리·납·알루미늄·아연 재생업, 합성수지 제조, 화장품 등 6개 산업에 대한 강화된 오염물질 배출기준을 2015년 4월 공표하였다. <표2 참조>

수질오염 방지를 위한 새로운 정책

중국 정부는 2015년 '수질오염방지행동계획(水污染防治行動計畫)'을 발표했다. 2020년까지 단계적으로 전국의 수질을 개선하고 수질오염 면적을 대폭 감소시킨다는 목표 아래 엄격한 수원(水源) 보호제도, 손해배상제도, 책임규명제도, 생태 복원제를 실시할 예정이다. 창장(长江), 황허(黄河), 주강(珠江), 쑹화강(松花江), 화이허(淮河), 하이허(海河), 랴오허(辽河) 등 7대강 전체 수역 중 70% 이상이 3급 수질에 도달하는 것을 목표로, 징진지(베이징-톈진-허베이), 장강삼각

표3 중국의 주요 수질오염물 배출표준(국가&지방) 비교

| 구분 | 국가표준 | | | | 지방(상해시) 표준 | |
|------|------|-----|-----|--------|------------|-----|
| | 1급 | 2급 | 3급 | 특수보호수역 | 1급 | 2급 |
| 부유물질 | 70 | 150 | 400 | 50 | 60 | 70 |
| BOD | 20 | 30 | 300 | 15 | 20 | 30 |
| COD | 100 | 150 | 500 | 60 | 80 | 100 |
| TDS | - | - | - | 2,000 | - | - |

주 BOD(생물학적 산소요구량), COD(화학적 산소요구량), TDS(총용존고형물)

자료 장현숙 외, 2016

주, Jiangsu 지역은 전체 수역 중 5급 이하 수질 면적의 비중을 15% 이하로 하고, 농공업폐수, 생활오수, 절수 등 모든 분야의 달성 목표를 타 지역보다 1년 앞당겨 완수토록 했다. 또한 국가 산업정책에 부합하지 않는 특정 업종(제지, 제혁, 염색, 염료, 코크스 정련, 유황 정련, 비소 정련, 정유, 전기도금, 농약) 소규모 기업의 생산 활동을 금지하고, 2017년 말까지 산업클러스터에 폐수집하처리 시설과 자동 온라인 모니터링 시설을 구축토록 하고, 기한을 넘길 시 수질오염 배출시설의 추가 건설을 위한 심사·승인을 잠정 중단하고 공단 입주 자격을 취소토록 하였다.

또한 일부 지방정부의 경우 국가표준에 포함되어 있지 않은 오염물질에 대해서도 배출 규정을 만들어 단속을 강행하고 있다. <표3 참조>

한편 2016년 6월 27일 수질오염방지법(中华人民共和国水污染防治法)을 개정·공표하고 2018년 1월 1일부터 시행하고 있다. 개정된 수질오염방지법은 총량관리제도와 오염물 배출허가제도를 주요 골자로 하고 있다. 총량관리제도는 환경보호부서가 총괄 관리하는 시스템으로, 국가는 주요 수질오염 유발물질의 배출총량을 관리하고 지방은 기타 수질오염 유발물질의 배출총량을 관리함으로써 추후에 발표하는 총량 표준을 초과할 경우 환경영향평가를 발급 중단한다고 규정하고 있다. 오염물 배출허가제도에서는 직접적으로 공업폐수, 의료폐수 등을 배출하는 업체 외, 오수집하처리시설 운영업체에 대해서도 오염물 배출허가증을 취득토록 의무화했으며, 관련부서에서 예방하고 조기 처리할 수 있도록 수질오염 관측·조기경보 시스템을 의무적으로 구축토록 명문화했다.

또한 성(省,) 시(市,) 현(縣,) 향(鄉) 등 각급 지방정부의 해당 유역에 대한 수질오염 예방책임을 분명히 하고, 목표한 수질환경 보호의 달성 현황으로써 지방정부 및 그 책임자를 심사평가한다고 명확히 규정하고 있다. 오수를 무단 배출하는

행위에 대한 처벌 기준도 강화되었다. 오수 배출 허가증이 없이 오수를 배출한 경우 지방정부는 해당 기업의 생산 활동을 제한하거나 중지시킬 수 있으며, 최고 100만 위안(약 1억 7,000만 원)의 벌금까지 부과할 수 있도록 했다. 무단 배출 상황이 심각한 경우에는 해당 기업에 대해 폐쇄 명령도 내릴 수 있다.

환경보호세법, 강력한 단속 기반

2016년 12월, 중국정부는 오염원에 대한 직접 과세를 통해 배출 저감을 제고하고자 환경보호세법(中华人民共和国环境保护税法)을 제정하여 2018년 1월 1일부터 시행 중이다. 환경보호세법은 시장 규칙의 변화를 유도하여 환경보호 기준에 부합하지 않는 기업을 도태시키는 수단이 될 것으로 평가된다. 이 법에 따르면 환경세 납세의무자는 중국 영토(해역 포함)에서 직접 오염물을 배출하는 기업 및 기타 생산경영자이며, 대기오염 물질, 수질오염 물질, 고체 폐기물, 소음 등이 모두 납세 대상 오염물에 포함된다.

법에 의해 설립된 오수 집하처리장, 생활폐기물 집하처리장이 국가 및 지방에서 규정한 배출표준을 초과한 경우 환경보호세를 납부해야 하며, 기업과 기타 생산경영자가 고체 폐기물을 저장 또는 처리 시 국가 및 지방에서 규정한 환경보호 기준에 못 미치는 경우에도 환경보호세를 납부한다. 단, 농업에서 배출되는 경우, 자동차·열차·비도로용 이동기계·선박과 비행기 등 유동성 오염물 배출원이 대상오염물을 배출할 경우, 오수 집하처리장과 생활폐기물 집하처리장이 배출한 대상오염물이 배출 표준을 초과하지 않은 경우, 납세자가 고체 폐기물을 배출 표준에 부합하여 재활용하는 경우에는 환경보호세를 감면받을 수 있다. 환경보호세는 세목별 납부 기준에 따라 집행된다. <표4 참조>

그밖에 강력한 단속과 처벌 집행을 위한 행정법규가 마련되었다. 기업에 대한 환경규제, 환경오염 사고 대응 및 손해배상 방법 등을 대폭 강화하기 위한 허가 및 징수 기준을 명문화하였으며, 환경보호 주관부서에 새로운 권한과 수단을 부여하기 위한 법규들이다. 나열하자면 오염배출비용 징수기준 조정 등의 문제에 관한 통지(关于调整排污费征收标准等有关问题的通知), 환경민사공익소송제도의 실시에 관한 통지(关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知), 환경보호 주관부서 압류압수 실시방법(环境保护主管部门实施查封、扣押办法), 기업사업단

표4 환경보호세 납세 대상 오염물질 및 세금납부 기준

| 세목 | 세금납부 기준 |
|-------|--|
| 대기오염 | 1.2위안/당량 |
| 수질오염 | 1.4위안/당량 |
| 고형폐기물 | 매간석(저질탄) 5위안/톤 미광(폐석) 15위안/톤 위험폐기물 1,000위안/톤 분단가루, 고로재, 기타 고형폐기물 25위안/톤 |
| 소음 | 기준 초과 분량 1-3데시벨 : 350위안/월 기준 초과 분량 4-6데시벨 : 700위안/월 기준 초과 분량 7-9데시벨 : 1,400위안/월 기준 초과 분량 10-12데시벨 : 2,800위안/월 기준 초과 분량 13-15데시벨 : 5,600위안/월 기준 초과 분량 16데시벨 : 11,200위안/월 |

주 당량(equivalent)은 일반적으로 화학반응에서 화학량론적으로 각 원소나 화합물에 할당된 일정한 물질량을 지칭함

자료 장현숙, 2016

위 환경정보공개방법(企业事业单位环境信息公开办法), 환경보호주관부서의 생산제한·생산중지 실시방법(环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法), 환경보호주관부서 일일연속처벌 실시방법(环境保护主管部门实施按日连续处罚办法) 등이다.

우리 기업에 끼치는 영향과 향후 대응책

중국의 환경 관리가 과거에 비해 엄격해지고 처벌 범위가 확대됨에 따라, 본토에서 사업을 영위하는 업체들에게 환경규제 대응은 기업의 존립을 좌우하는 중요한 요소가 되고 있다. 실제로 중국 내 업체들은 강화된 환경규제를 직접적으로 체감하고 있다. 규제 집행의 강도가 눈에 띄게 높아졌을 뿐만 아니라 처벌 수위도 높아졌다.

또한 과거에는 관시²를 통해 처벌을 피해갈 수 있었으나 이제는 공무원들의 원칙적이고도 엄격한 태도로 인해 관시로는 해결하기 어려운 경우가 다반사이다. 주민들도 환경오염에 대한 인식수준이 높아져서 미미한 사안에도 즉각적으로 민원을 제기하는 사례가 빈번해지고 있다.

이에 따라 기업들은 환경오염 방지설비 추가, 친환경연료 사용 등 추가적인 비용이 발생하고 있다. 2016년 5월, 한국무역협회에서 재중 생산시설 보유 한중업체 213개사(한국 기업 100개, 중국 기업 113개)를 대상으로 설문조사를 실시한

² 관시(關係)란 사람과 사람사이의 관계, 즉 연줄(대인관계)을 뜻하는 비속어. 중국과의 사업에서 흔히 사용됨

표5 한중 기업의 환경관리 실태 비교

| 규제 내용 파악 정도 | 사업장 환경관리 수준 | 환경담당자 보유 비율 | 환경시설 투자금액 | 관련 기관과의 친밀도 |
|-------------|-------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
| 한국 < 중국 | 한국 < 중국 | 한국 < 중국 | 한국 < 중국 | 한국 < 중국 |
| 43% < 85.8% | (법적기준이상) 32% < 61.1% | 70% < 92% | (평균) 197만 위안 < 606만 위안 | 2.2 < 3.1 |

자료 장현숙, 2016

결과, 우리 기업의 사업장 환경관리 수준은 중국 업체에 비해 상대적으로 열악한 것으로 분석됐다. <표5 참조>

우리 기업들은 중국에서의 환경관리의 중요성과 영향이 크다는 것을 인식(55%)하고 있지만 정작 강화된 환경보호법의 내용은 파악하지 못하고 있었다.(57%) 제도 및 법률 정보를 파악하기 어려운 것이 가장 큰 애로사항(40%)으로 조사되었는데, 우리 기업 43%(1,2순위 합산기준)가 해당기관이 보내주는 관련 공문을 통해 규제 내용을 확인하고 있었다. 오염물질 처리설비투자를 완료한 업체는 8%에 그쳤고, 향후 설비투자금액도 평균 197만 위안 정도로 중국 업체(평균인 606만 위안)의 1/3 수준에 불과했다. 응답자 89%가 앞으로 규제가 더욱 강화될 것이라고 전망하고 있으면서도 재중 한국기업의 환경관리 현황은 법적 수준(51%)이거나 그에 못 미치는 정도(17%)로 관리되고 있다. 특히 재중 우리 기업들은 환경규제 강화에 대해 감독기관이나 동종업체를 모니터링하거나 관시에 의존하는 등 소극적으로 대처하고 있어 대응책 마련이 시급한 것으로 파악됐다.

시사점

2015년 한 해 동안 중국정부는 177만 개 기업에 대해 불시 현장 점검 및 무인기와 위성 등을 활용한 감사를 벌여 환경오염 행위를 적발했다. 그 결과 9만 7,000건의 행정처벌이 있었고, 3만 4,000개 공장에 대해 생산 중단, 2만 개 기업에 대해 사업장 폐쇄 처분을 내렸으며, 19만 1,000개 공장에 대해 2014년 대비 34% 늘어난 42억 5,000만 위안의 벌금을 부과했다. 중국 환경보호부에 따르면 2016~2017년 실시된 중앙환경보호 감찰 결과 2만 6,360건이 입건됐고 1,489명이 구속되었으며 총 12억 6,600만 위안의 벌금이 부과됐다.³ 공무원에 대한 단속도 엄격해져서 같은 기간 동안 1만 6,877명이 처벌을 받는 등 대대적인 단속과

3 KOTRA, 2017를 참조하여 정리

강력한 처벌이 최근까지 계속되고 있으며 향후에도 지속될 것으로 보인다.

이제 중국 시장에 진출한 기업들은 환경오염에 대해 벌금 등의 소극적인 대응으로는 생존이 어려운 상황이다. 환경업무 담당자를 두어 각종 환경규제 내용과 대응 방법 등을 지속적으로 관리토록 하고, 정기적인 직원 교육을 통해 생산 공정 및 사업장 경영 전반에 걸쳐 환경 목표가 적용·달성될 수 있도록 실천하는 것이 중요하다. 또한 단순히 법적 규제에 사후 대응하는 방식이 아니라, 향후 강화될 환경규제에 대비하여 선제적으로 오염물질 관리방안을 마련하고 적정설비 도입 및 관리시스템을 구축할 필요가 있다. 이는 환경 업무의 효율성을 높이고 친환경 기업 이미지를 구축하여 성장의 기회로 활용하는 전략적 접근이기도 하다. **W**

참고문헌

- 장현숙 외, 2016, 중국 환경규제 강화 내용과 한중 기업의 대응 비교, 한국무역협회
- 장현숙, 2016, 시행이 임박한 중국 환경보호세의 주요 내용과 시사점, 한국무역협회
- 한국무역협회 북경지부, 2018, 2018년 중국의 달라지는 경제무역 법규, 한국무역협회
- KOTRA, 2017, 중국 환경규제 강화와 대응방안