

[번역]

## 中國의 汚染物排出 許可證 法律制度에 關한 研究

王明遠\*

### 차 례

- I. 序論
- II. 汚染통제 法律체제 內에서의 汚染물질 排出許可證制度의 地位
- III. 中國 汚染物質 排出許可證 制度의 歷史沿革 및 그 變化過程
- IV. 中國 汚染物質 許可證制度에 存在하는 問題點과 限界
- V. 汚染物質 許可證制度의 改善에 關한 若干考察
- VI. 結論

### I. 序論

개혁개방이래 중국의 경제는 상상외의 속도로 급속히 발전하고 있으나, 환경오염은 효과적인 저지를 받지 못하고 있어 그 상황이 상당히 악화되어있다. 주로 다음과 같은 면에서 나타난다.

수질의 엄중한 악화

2005년, 장강, 황하를 포함한 전국의 7대 수계의 411개 지표수 측정단면중,

---

\* 중국 칭화대학교 환경자원 에너지법 연구센터

I~III류, IV~V류와 V류 수질의 단면비율은 각각 41%, 32%와 72%였다. 그 중 료하, 회하, 황하, 송화강 수질이 비교적 차하고 해하오염이 엄중하다. 주요 오염지표는 암모니아, 생화학적 산소요구량, hypermanganate지수와 석유류였다.<sup>1)</sup> 기업이 몰래 폐기물을 배출하거나 배출한 오염물질에 대해 허위기재 하는 현상이 상당히 보편적이다.

#### 대기오염상황의 미개선

이산화유황의 배출은 감소되지 못하였을 뿐만 아니라 오히려 대폭적으로 상승하였다. 2005년에 모니터링된 522개 도시 중 공기질량이 1급 표준에 달한 것은 22개(4.2%), 2급 표준에 달한 것은 293개 (56.1%), 3급 표준에 달한 것은 152개 (29.1%), 3급 표준에 미달한 것은 55개(10.6%)에 달한다. 주요 오염물질은 미세먼지이다.<sup>2)</sup>

#### 제3대 오염-소음오염

소음오염은 수질오염, 대기오염에 이어 제3대 오염으로 꼽힌다. 전국 351개 시(현)중, 118개 도시는 輕度오염 (33.6%), 6개 도시는 中度오염(1.7%에 달하고), 3개 도시는 重度오염(0.9%)수준에 달한다.<sup>3)</sup> 기존의 소음은 주로 교통으로부터 발생하며, 그 외 공사로 인한 소음과 생활소음이다.

#### 엄중한 고체폐기물오염

고체폐기물 오염도 상당히 심각하다. 공업 고체폐기물의 감량사업은 상당히 느

1) «2005年中國環境狀況公報：淡水環境», [http://www.zhb.gov.cn/plan/zkqb/05hjgb/200607/t20060727\\_91443.htm](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkqb/05hjgb/200607/t20060727_91443.htm), 방문일자 : 2007년 4월 9일.

2) «2005年中國環境狀況公報：大氣環境», [http://www.zhb.gov.cn/plan/zkqb/05hjgb/200607/t20060727\\_91439.htm](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkqb/05hjgb/200607/t20060727_91439.htm), 방문일자 : 2007년 4월 9일.

3) «2005年中國環境狀況公報：聲環境», [http://www.zhb.gov.cn/plan/zkqb/05hjgb/200607/t20060727\\_91438.htm](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkqb/05hjgb/200607/t20060727_91438.htm), 방문일자 : 2007년 4월 9일.

리게 진행되나, 폐기물 생성은 해마다 상승추세를 보이고 있어 고체폐기물이 축적되는 양도 점점 많아진다. 2005년에 전국 공업 고체폐기물은 13.4억 톤이 생성되었으며, 이는 그 전해보다 12.0% 상승한 양이다. 공업고체 폐기물 배출량은 1654.7만 톤에 달하였다.<sup>4)</sup> 그 외 생활쓰레기 무해처리율은 비교적 낮다.

비록 일부 관원들은, 중국은 경제가 신속히 발전하는 가운데서, 오염이 가속화되는 추세는 초보적으로 억제되었고, 환경질량은 총체적인 안정을 유지하고 있으며, 주요 오염물질 배출총량은 통제가 되었다고 지적하고 있지만,<sup>5)</sup> 국가환경보호총국의 보고에서는 중국의 환경수준에 대하여 깊은 우려를 나타내었다. 동 국부적인 오염이 심각하고, 주요 오염물질 배출은 상승추세를 취하고 있다고 보고 있다.<sup>6)</sup> 식용수 안전도 엄중한 위협에 직면하고 있으며, 그 안전에 위협 주는 주요 원인은 수질오염에 있다고 지적했다.<sup>7)</sup> 고체폐기물 오염도 더욱 심화되는 양상을 띠고 있다.<sup>8)</sup>

날로 심화되는 환경오염 위기에 대처하기 위하여, 중앙정부는 오염방지에 관한 일련의 법률, 법규와 행정규정 제도를 제정 및 시행하였다. 그 중에서 “중화인민공화국 헌법”(1982) 제26조에서는 “국가는 생활환경과 생태환경을 보호하고 개선하며, 오염 및 기타 공해를 방지하고 제거한다.”고 규정함으로써 환경보호와 오염방지를 위한 헌법적 근거를 마련하였다.<sup>9)</sup> “중화인민공화국 환경보호법”(1989)<sup>10)</sup>은 중국의 환경보호에 관한 종합법률이다.

4) 《2005年中國環境狀況公報:固體廢物》, [http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727\\_91437.htm](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727_91437.htm), 방문일자 : 2007년 4월 9일.

5) <http://www.chinagateway.com.cn/chinese/huanjing/38678.htm>, 방문일자 : 2007년 4월 9일.

6) <http://www.cnhubei.com/200611/ca1211332.htm>, 방문일자 : 2007년 4월 11일.

7) <http://tech.qq.com/a/20050322/000103.htm>, 방문일자 : 2007년 4월 11일.

8) <http://www.china5e.com/news/huanbao/200503/200503310194.html>, 방문일자 : 2007년 4월 11일.

9) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=1457>, 방문일자 : 2007년 4월 12일.

10) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=4544>, 방문일자 : 2007년 4월 12일.

이외에도, 전국인대 상무위원회는 해양오염, 수질오염, 대기오염, 소음, 고체 폐기물 오염 등 전문법률을 제정하였으며, 여기에는 “중화인민공화국 해양환경 보호법” (1982년 8월 23일 통과, 1999년 12월 25일 수정)<sup>11)</sup>, “중화인민공화국 수질오염방지법” (1984년 5월 11일 통과, 1996년 5월 15일 수정)<sup>12)</sup>, «중화인민공화국 대기오염방지법»(1987년 9월5일 통과, 1995년 8월 29일, 2000년 4월 29일 각각 수정)<sup>13)</sup>, «중화인민공화국 고체 폐기물 환경오염방지법»(1995년 10월 30일 통과, 2004년 12월 29일 수정)<sup>14)</sup>, «중화인민공화국 환경소음오염방지법»(1996년10월 29일 통과)<sup>15)</sup>, 및 «중화인민공화국 방사성오염방지법» (2003년 6월 28일 통과)등이 포함되어 있다.<sup>16)</sup>국무원은 «중화인민공화국 해양폐기물 투기관리조례»(1985)<sup>17)</sup>, «회하구역 수질오염방지 잠정조례»(1995)<sup>18)</sup>, «중화인민공화국 수질오염방지법 시행규칙»(2000)<sup>19)</sup> 등 관련 오염방지에 관한 행정법규를 제정하였다. 국무원 환경보호 행정주관부문에서는 “수질 오염물질 배출허가증관리 잠정방법»(1988)<sup>20)</sup>, «회하와 태호구역 배출에 있어서의 중요 수

11) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=24094>, 방문일자: 2007년 4월 12일.

12) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=14405>, 방문일자: 2007년 4월 12일.

13) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=27171>, 방문일자:2007년 4월 12일.

14) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=56444>, 방문일자:2007년 4월 12일.

15) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=15411>, 방문일자:2007년 4월 12일.

16) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=47118>, 방문일자:2007년 4월 12일.

17) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=2318>, 방문일자:2007년 4월 12일.

18) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=12672>, 방문일자:2007년 4월 12일.

19) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=27161>, 방문일자:2007년 4월 12일.

20) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=7420>, 방문일자:2007년 4월 12일.

질오염물질 허가증 관리방법(시행)»(2001)<sup>21)</sup>등 행정규칙을 제정하였다.

일부 지방정부도 오염방지에 관한 지방법규와 규장을 제정하였는데, 예를 들면 “북경시 오염물질 배출허가증 관리잠정규칙”(1997)<sup>22)</sup>, «광동성 오염물질배출 허가증 관리방법»(2001)<sup>23)</sup>등이다.

지금 중국은 환경계획, 환경영향평가, 토지이용계획, “三同時”, 오염물질 배출 허가증제도, 오염물질 배출비용 징수제도 등을 위주로 하는 일련의 오염방지를 위한 법률제도 체계를 갖추었다고 할 수 있다. 아래에서는 주로 오염물질 배출 허가증 제도에 대하여 고찰하고자 한다.

## II. 汚染통제 法律체제 內에서의 汚染물질 排出許可證制度의 地位

위에서 서술한 오염방지 법률제도 중 일부는 외국선진경험을 참조하여 제정한 것인데, 예를 들면 환경영향평가제도, 오염물질 배출 허가증제도 등이다. 또 일부는 중국이 환경관리의 실천 중에서 창조한 것인데, 예를 들면 “三同時”제도 등이다. 이러한 제도는 오염방지, 그리고 환경보호사업에 있어서 적극적인 작용을 발휘하였다. 그러나 중국의 환경오염이 갈수록 복잡해지고 심각해짐에 따라, 그 중 일부 제도의 단점은 명확히 드러났다. 예를 들면, 환경계획 제도와 환경영향 평가 제도는 모두 오염방지에 대한 예방조치로서, 오염물질 배출행위에 대한 “모든 단계”에서의 모니터링을 지속적으로 할 수 없다. 또한 오염물질 배출비용 징수제도는, 비록 경제적인 차원에서 기업들로 하여금 오염물질 배출을 줄이도록 하지만, 중국의 “오염물질 배출의 큰 손”들은 대부분 국유기업이고, 그 외 독점기업이 상

21) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=36280>, 방문일자:2007년 4월 12일.

22) <http://www.fsps.gov.cn/web/policy/PolicyInfo.aspx?lngItem=760>, 방문일자 : 2007년 4월 12일.

23) <http://hzepb.haizhu.gov.cn/printpage.asp?ArticleID=303>, 방문일자 : 2007년 4월 12일.

당히 큰 비중을 차지하기 때문에, 오염물질 배출 비용을 생산비용에 포함시켜 이를 소비자들에게 떠넘겨 큰 인센티브가 없다. 결과적으로 오염방지에 불리할 뿐더러, 기업들로 하여금 “돈만 내면 오염물질을 배출할 수 있다는” 그릇된 법률의식을 형성하게 한다.

중국의 오염방지 법률제도가 시행된 효과로부터 볼 때, 오염물질 배출 허가증 제도는 오염방지에 관한 법률제도에서 핵심적인 지위에 처해있다고 볼 수 있다. 유명한 환경보호 전문가 曲格平은 “오염물질 배출허가증 제도는, “三同時”제도와 오염물질 배출비용 징수라는 2대 “法寶”의 제3大 法寶이다. 이는 하나의 중요한 관리조치이며, 앞의 두 法寶 보다 더 효과적이다.”고 하였다.<sup>24)</sup> 그것은 첫째, 오염물질 배출 허가증제도는 오염물질 배출행위 발생 전부터 배출행위 발생 후의 모든 단계를 포괄하며, 오염자가 폐기물을 배출 관련하여, 오염자에 대한 일상관리 과정 및 관련 위기 관리과정을 포함하며, 오염예방의 사전 관리에 적용될 뿐만 아니라, 오염처리 과정에서의 감독 및 통제와 오염에 관한 사후구제관리에도 적용된다.<sup>25)</sup> 이는 오염물질 배출허가증 제도가 오염방지 법률제도에서 핵심으로 작용할 수 있으며, 이 제도가 오염방지 법률제도 체계에서 핵심지위에 있는 근본 이유중의 하나이다.

그 다음으로, 오염물질 배출 허가증제도는 단독으로 적용될 수도 있고, 기타 오염방지제도와 결합하여 적용될 수도 있으므로, 오염방지 법률제도의 전체 효과를 증대할 수 있다. 한편으로, 오염물질 허가증제도는 “三同時”제도, 환경영향평가 등 오염예방을 위주로 하는 법률제도의, 오염물질 배출기업에 대하여 지속적으로 감독 및 통제를 할 수 없는 수동적인 단점을 보완할 수 있고, 다른 한편으로 오염물질 배출 허가증 제도는 국가가 오염을 통제하는데 관한 법률, 법규, 표준, 정책 및 관리조치 등을 종합하고 구체화 함으로써 적용가능하도록 하여, 환경효과, 경제효과와 사회효과를 추진하고 상호 조화롭게 작용하도록 하였다.<sup>26)</sup> 예

24) 祝興祥 등 著: 《中國排污許可證制度》, 中國背景科學出版社 1991年版, 第41頁.

25) 李啓家, 蔡文燦: 《論我國排污排出許可證的整合与拓展》, 《環境資源法論總》第6卷, 法律出版社2006年3月版, 第173頁.

26) 肖愛: 《排污許可證制度研究》, 湖南師範大學2004年碩士學位論文, 第19頁.

를 들면, 오염물질 배출 허가증제도와 폐기물 배출비용 징수제도를 동시에 시행함으로써, 시장체제와 정부통제의 2대 오염방지구단의 장점을 서로 결합하고, 단점을 극복하고 장점을 발휘하는 종합효과를 생성하였다.

셋째, 폐기물 배출 허가증제도는 행정규제의 강제성과 직접적인 특성을 가지고 있으며, 절차는 규범화되고, 공개적이며 투명하며 현대법치의 조류와 정신에 부합된다. 2004년 7월 1일부터 시행한 “중화인민공화국 행정허가법”<sup>27)</sup>은 오염물질 배출 허가증제도의 완벽화를 위한 체계적인 법률제도 기초를 마련하였다.

넷째, 오염물질 배출허가증 제도는 엄격하고 규범화된 절차이다. 동 제도는 환경행정기관이 기업의 폐기물 배출 행위에 대하여 감독 관리를 할 수 있도록 확보하는데 유리할뿐더러 환경행정기관의 행위를 구속하는 데에도 유리하다. 동시에 환경행정관리 비용을 절약할 수 있을 뿐만 아니라, 환경행정기관의 사업효율을 제고한다.<sup>28)</sup> 또한 권리남용과 부패를 극복할 수 있고, 환경보호영역에서의 법에 의한 행정이 가속화될 수 있다.

다섯째, 실천에 따르면, 오염물질 배출 허가증 제도의 시행은 다른 오염방지 법률제도보다 효과가 명확히 좋다. 통계에 따르면, 1996년 전국 성, 직할시, 자의 도시에서는 보편적으로 수질오염배출 허가증제도를 시행하였으며, 42412개의 기업에 41720개 오염물질 배출 허가증을 발급하였다. 2000년 중국에서는 71027개의 기업에서 80899부의 수질오염물질 배출허가증을 신청 및 획득하였으며, 2002년 말까지 전국적으로 이미 80000여개 사업체에서 오염물질 배출 허가증을 소유하고 있다.<sup>29)</sup> 종합하여 보았을 때, 이 제도를 적용한 효과는 일반적으로 비교적 양호하다. 강소성 상주시의 오염물질 배출 試行 사업을 예로 든다면, 1987년부터 시작하여 3년의 시범을 거쳐, 이 시의 경제발전속도는 24% 증가하였다. 그러나 1988년 COD 총량은 1985년에 비하여 10%로 줄어들었고, 폐놀은 40% 감소하였다. 운하 시 구간의 黑臭 발생율은 1986년의 6%로부터 1988년의 2%로 줄

27) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=49280>, 방문일자:2007년 4월 15일.

28) 肖愛: 《排污許可證制度研究》, 湖南師範大學2004年碩士學位論文, 第20頁.

29) 肖愛: 《排污許可證制度研究》, 湖南師範大學2004年碩士學位論文, 第21頁.

어 들었다.<sup>30)</sup>

### Ⅲ. 中國 汚染物質 排出許可證 制度의 歷史沿革 및 그 變化過程

중국의 오염물질 배출허가증 제도는 환경질을 개선하는 것을 목표로 하고, 오염물질 총량을 통제하는 것을 기초로 하며, 오염물질 배출 사업체에서 신고등기, 오염물질 배출 지표의 기획분배, 오염물질 배출 허가증의 신청과 심사 및 발급, 오염물질 배출 허가증의 집행상황에 대한 감독 및 검사 등 4개 주요 절차로 된 오염방지 법률제도이다.<sup>31)</sup> 이 제도는 1987년 국가환경보호국이 산둥 연태에서 소집한 “오염물질 배출에 있어서 신고등기와 오염물질 배출 허가증제도를 시행할 데 관한 좌담회”에서부터 비롯되었다. 1988년에는 “수질오염물질 배출 허가 示範 도시에 관한 사업회의”를 열었고, 이 회의가 끝나고 나서 상해, 북경,湘潭 등 17개 도시와 산둥 소청하 유역에서 수질오염물질 배출 허가증에 관한 시범사업을 전개하였다. 1991년까지 이번의 시범사업은 검사를 거쳐 막을 내렸다. 1988년, 국가환경보호국은 《수질오염물질 배출허가증 관리 시행방법》을 반포하였다. 1989년, 국무원은 《중화인민공화국 수질오염방지법 시행규칙》을 반포하여, 陸地水體에 오염물질을 배출하는 사업체에 오염물질 배출 허가증 혹은 임시 오염물질 배출허가증을 발급할 데 관한 규정을 두었다. 이어서 1991년부터 1994년까지, 강소, 산서 두 성의 1021개 기업에 대하여 제2차 수질오염물질 배출 허가증 시범사업을 시행하였다. 1991년부터 천진 등 16개 도시에서 대기오염 배출물 허가증 제도를 시행하였다. 1996년까지 전국의 성, 직할시 이상의 도시에서는 보편적으로 수질오염물질 배출 허가증제도를 도입하였다. 2000년 전국인대 상무위원회는 “중화인민공화국 대기오염 방지법》에 관한 제2차 수정을 거쳐, 대기오염물질 배출허가증제도를 확립하였다. 같은 해, 국무원은 《중화인민공화국 수질오염 방지법 시행

30) 祝興祥 등 著: 《中國排污許可證制度》, 中國背景科學出版社: 1991年版 第60—61頁.

31) 祝興祥 등 著: 《中國排污許可證制度》, 中國背景科學出版社: 1991年版, 第23頁.

규칙》을 반포하였으며, 수질 오염물질 배출 허가증제도를 확립하였다. 따라서, 배출물 허가증제도는 대기오염방지와 수질오염 방지에서 명확한 법적 지위를 확보하게 되었다.<sup>32)</sup>

2004년 2월, 국가환경보호총국은 항주, 심천, 심양, 무한, 당산과 은천에서 종합적인 오염물질배출 허가증제도 시범사업을 개시함으로써 오염방지사업을 심화하고, 종합오염통제인 “증서 하나로써 해결하는” 관리모형을 모색하기 위함이다. 그럼으로써 오염물질 배출 허가증 제도가 기업이 환경면에서의 책임, 권력, 권리를 반영하는 법률문서와 증서가 되도록 하였으며, “증서에 따라 관리하고, 증서에 따라 폐기물을 배출하고, 증서의 관련 내용을 위반하면 처벌”하는, 오염물질 배출자에 대한 환경행위규제를 강화하였다.<sup>33)</sup>

종합적으로 이를 고찰하였을 때, 중국이 현재 시행하고 있는 오염물질 배출 허가증 제도는 수질오염 및 대기오염영역의 오염 방지 및 제거이다. 기본적으로 모두 “농도통제와 총량통제가 결합된” 폐기물 배출허가증이다. 입법실천을 보아, 제1차로 제정하여 통과한 오염방지 법률, 예를 들면 《중화인민공화국 해양환경보호법》(1982), 《중화인민공화국수질오염방지법》(1984), 《중화인민공화국 대기오염방지》(1987), 《중화인민공화국환경보호법》(1989), 《중화인민공화국 고체폐기물 오염환경방지법》(1995), 《중화인민공화국 소음방지법》(1996) 및 《중화인민공화국 방사성 오염 방지법》(2003) 등은 오염물질 허가증제도에 관하여 명확히 규정하지 않았다. 날로 엄중해지는 환경오염에 대응하기 위하여, 일부 법률은 그 이후의 수정과정에서 오염물질 배출 허가증제도를 도입하였다. 예를 들면 《중화인민공화국 대기오염방지법》(2000)제15조<sup>34)</sup>와 《중화인민공화국해양환경보호법》

32) 肖愛：《排污許可證制度研究》，湖南師範大學2004年碩士學位論文，第28頁。

33) <http://www.china.org.cn/chinese/huanjing/495769.htm>, 방문일자：2007년 4월 16일.

34) 국무원과 성, 자치구, 직할시의 인민정부가 대기환경질량표준규정에 달하지 못한 구역과 국무원에서 확정한 산성비 통제구역, 이산화유황 오염통제구역에 대하여 주요 대기 오염물질 배출총량 통제구역을 확정한다. 주요 대기오염물질 배출총량통제의 구체적인 방법은 국무원에서 정한다. 대기오염물질 총량통제구내의 관련 지방인민정부는 국무원에서 규정한 조건과 절차에 따라, 공개, 공평, 공정의 원칙에 따라, 기업, 사업단위의 주요 대기오염

(1999)제3조<sup>35)</sup>이다. 그리고 일부 법률은 일괄적인 일련의 법규를 제정하는 것으로서 오염물질 배출허가증 제도를 확립하였다. 예를 들면 «중화인민공화국 수질오염 방지 시행규칙»(2000)제10조<sup>36)</sup>이다. 또한 일부 법률, 예를 들면 «중화인민공화국 환경소음방지법»은 오염물질 배출허가증제도에 대하여 아무런 명확한 규정을 두지 있지 않지만, 일부 지방의 환경법에서는 오염물질 배출 허가증 관련 제도를 확립하였다. 예를 들면 «광동성 오염물질 배출 허가증 관리방법»제2조 제1항에서는 규정하건대, 본 성에서 간접 혹은 직접적으로 수질오염물질, 대기오염물질, 고체폐기물 및 소음오염, 방사성오염을 배출하는 기업과 사업체 및 개체공상호는 모두 동 법에 따라 “광동성 오염물질 배출허가증” 혹은 “광동성 오염물질 배출 임시허가증”을 신청하여 획득하여야 한다<sup>37)</sup>고 규정하는 있는 등을 예로 들 수 있다.

이로부터, 중국의 오염물질 배출허가증에 관한 입법은 지난 20여년 동안 큰 발전을 가져왔음을 알 수 있다. 이와 동시에 발전과정에서 동 제도는 많은 좌절도 겪었다. 제일 전형적인 예로서, 1989년 12월 전국인대 상무위원회에서 «중화인민공화국 환경보호법»(초안)을 심사하면서, 오염물질 배출허가증제도에 대하여 벌린 치열한 논쟁이다. 초안의 제31조에서 규정한, 오염물질 배출허가증제도(오염물질을 배출하는 사업체는 응당 국가규정에 따라 신고 및 등기하고 오염물질

---

물질 배출 총량을 核定한다. 대기오염물질 총량을 통제하는 임무가 있는 기업과 사업단위는 반드시 核定된 주요 대기 오염물질 배출총량과 허가증 제도에서 규정하는 총량에 따라, 오염물질을 배출하여야 한다.

35) 국가에서는 중점해역 오염물질 배출총량 통제제도를 설립 및 시행하며, 주요 폐기물 배출 총량통제지표를 확정하며, 동시에 주요 오염원에 대하여 통제수량을 배분한다. 구체적인 방법은 국무원에서 제정한다.

36) 현급 이상 지방인민정부 환경보호부문은 총량통제 시행방안에 따라, 본 행정구역내의관련 水體에 오염물질을 배출하는 사업체의 중점 오염물질 배출량을 심사하며, 오염물질 배출 총량통제 지표를 초과하지 않은 데 대하여서는 오염물질 배출 허가증을 발급하고, 오염물질 배출총량 통제 지표를 초과하는 데 관해서는 기한 내에 제거하고, 제거기간 내에는 임시 오염물질 배출 허가증을 발급한다. 구체적인 방법은 국무원 환경보호부문에서 제정한다.

37) <http://hzeppb.haizhu.gov.cn/printpage.asp?ArticleID=303>, 방문일자: 2007년 4월 18일.

배출허가증을 수령하여야 한다)에 대하여 반대의 목소리가 높았다. 따라서 《중화인민공화국 환경보호법》(1989)에서는 오염물질 배출허가증제도를 확립할 수 없었고, 그 대안으로서 오염물질 배출 신청등기제도를 채택하였다. 따라서 문제의 조항은 “오염물질을 배출하는 기업, 사업체는 응당 국무원 환경보호 행정주관부문의 규정에 따라 신청 및 등기하여야 한다.”는 조항으로 수정되었다.”<sup>38)</sup> 따라서 기존 중국의 오염물질 배출허가증제도는 대기오염물질 배출허가증 제도, 수질 오염물질 배출허가증 제도, 육지로부터 오는 오염물질 배출허가증제도 등으로 나뉘어져, 오염방지의 단행법률 혹은 법규에 분산적으로 규정되어 있다. 아래에서는 수질오염물질 배출허가증, 대기오염물질 배출허가증, 환경소음오염 배출허가증 제도의 역사적 연혁과 그 변화제도에 대하여 검토하고자 한다.

### 1. 수질오염물질 배출허가증제도

수질오염물질 배출허가증은 중국이 최초로 시행한 오염물질 허가증제도이다. 1985년부터 상해시 황포강 上流의 수원보호구에서 수질 오염물질 배출총량에 대하여 통제하는 오염물질 허가증제도를 제일 처음 시행하였으며 지금까지 모두 22년 동안 시행되었다.<sup>39)</sup>

수질 오염물질 배출허가증제도를 시행하는 초기에, 총체적으로 농도통제를 위주로 하였고 이를 기점으로 기타 관련되는 오염방지정책을 시행하였다. 예를 들어, 오염물질 배출표준, 오염물질 배출 비용의 징수 등이다. 객관적으로 보았을 때, 농도에 따라 통제하는 오염관리방식은 간단하고 간편하고 그 시행에 있어서 용이한 등 장점을 가지고 있으며, 환경에 대하여 감독하고 측량할 수 있는 중국 그 때 당시 수준에 부합되었으며, 수질오염방지사업에 있어서 적극적인 작용을 발휘하였다. 그러나 1992년 이후, 중국경제가 급속도로 발전하면서, 공업용 오염물질과 도시오염물질의 대량 배출은 수원과 토양을 엄중히 오염하였으며, 이미

38) 李啓家, 蔡文燦: 《論我國排污排出許可證的整合与拓展》, 《環境資源法論總》第6卷, 法律出版社2006年3月版 第172頁.

39) 祝興祥 등 著: 《中國排污許可證制度》, 中國背景科學出版社 1991年版, 第7頁.

상당히 엄중해진 중국의 수자원 부족문제를 상당히 부각시켰다. 그 외에도, 대량의 인적자원, 물력, 재력을 동원한 환경개선이 필요하였다. 회하의 오염이 바로 전형적인 사례이다.<sup>40)</sup> “농도통제”는 영활성이 결여되었고, 오염물질 감소와 수질 환경개선 목표를 연관 지을 수 없었고, 경제적인 우세를 갖고 있지 않는 등 폐단들이 하나 둘씩 나타나기 시작하였다. 20세기 90년대에 이르러, 전국적인 범위 내의 주요하류가 모두 有機汚染이 되었으며, 주요 호수들이 엄중한 富營養化가 되었고, 도시를 지나는 하류지역은 보편적으로 모두 오염되었고, 인근 해역지역도 일정한 수준으로 오염되었다.<sup>41)</sup> 이러한 심각한 상황의 발생은 “농도통제”를 위주로 하는 수질오염물질 배출허가증제도가 수질오염이 가속화되는 형세에 대응하지 못하였기 때문이었다고 본다.

실제로 수질오염물질 배출허가증제도에서 제일 중요한 것은 오염물질 배출총량의 확정과 오염물질 총량을 감소를 위한 지표의 배분이다. 수질오염위기를 통제하기 위하여, 90년대 중반부터 중국의 수질오염물질 배출허가증제도는 “농도통제”로부터 “농도통제와 총량통제를 상호 결합하는” 전환을 가져왔다. 1996년에서 개정된 《중화인민공화국수질오염 방지법》 제16조는 “일부 주요 수질오염물질 배출에 대하여 ‘총량통제’의 관리제도”를 시행할 것을 규정하였다. 이것은 성급 이상 인민정부는 수질오염물질배출이 국가에서 규정한 수질환경 표준에 달하지 못하는 水體에 대하여, 오염물질 배출총량 통제제도를 시행할 수 있으며, 오염물질 배출량을 감소할 임무가 있는 기업에 대하여서는 중점적으로 오염물질 배출량의 核定制度를 시행하며, 구체적인 방법은 국무원에서 규정한다.<sup>42)</sup>

안타까운 것은, 비록 1985년부터 1996년까지 중국의 수질오염물질 배출허가증 제도 시범사업이 개시 된지 10여 년이 되었고, 상당히 풍부한 경험을 축적하였지만, 1996년에 국가환경 보호부문이 《중화인민공화국수질오염 방지법》에 수

40) 蔡文燦 : 《整合視野下的排污許可證研究分析》, 武漢大學2005年碩士學位論文, 第29頁.

41) [http://co.163.com/forum/content/1792\\_448027\\_1.htm](http://co.163.com/forum/content/1792_448027_1.htm), 방문일자 : 2007년 5월 12일.

42) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=14405>, 방문일자 : 2007년 4월 20일.

질오염물질 배출허가증제도를 도입할 데 관하여 제안하였을 때, 공업행정부에서는 여전히 강력히 반대를 하였다는 점이다. 따라서 최종적으로 입법기관은 “중국국정에 부합되지 않는다.”는 이유로 동 법에서 수질오염물질 배출허가증제도를 도입하는 것을 거절하였다.<sup>43)</sup> 다만 “오염물질 배출량을 감소할 임무가 있는 기업에 대하여서는 중점적으로 오염물질 배출량에 대한 核定제도를 시행하기로 한다”고 규정하였다.

그러나 《중화인민공화국 수질오염 방지법》에서 규정하지 않았다고 하여 수질오염물질 배출허가증제도의 중국에서의 발전이 정체되었음을 의미하는 것은 아니다. 이와 반대로, 전국 여러 지방에서는 중앙국가보다 더욱 일찍이 수질오염물질 배출허가증 제도와 관련된 규정을 제정하였다. 예를 들어 《곤명시 수질오염물질 배출허가증 관리 잠정규정》(1999)등이 있다.<sup>44)</sup>

2000년 3월 20일, 국무원에서는 《중화인민공화국 수질오염 방지법 시행규칙》을 발표하였으며, 제10조<sup>45)</sup>에서는 현급 이상의 지방인민정부 환경보호부문은 오염물질 배출기업이 지방정부에서 核定한 오염물질 배출 총량통제 지표를 넘었는지 여부에 따라, 오염물질 배출허가증 혹은 오염물질 배출 임시허가증을 발급하는데 관련된 규정을 제정하고, 행정법규의 형식으로 수질 오염물질허가증제도의 법률적 지위를 확립하였다.

## 2. 대기오염물질 배출허가증제도

1988년에 시행된 《중화인민공화국대기오염 방지법》에서는 오염물질 허가증제

43) 肖愛：《排污許可證制度研究》，湖南師範大學2004年碩士學位論文，第26頁。

44) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/slc.asp?gid=16803140&db=LAR&keyword=%E6%B0%B4%E6%B1%A1%E6%9F%93%E7%89%A9%E6%8E%92%E6%94%BE>, 방문일자：2007년 4월 22일.

45) 현급 이상의 지방인민정부 환경보호부문은 총량통제 시행방안에 따라, 본 행정구역 내의 그 수체에 대하여 오염물질을 배출하는 사업체에 대하여 중점 오염물질 배출량을 심사하며, 오염물질 배출 총량통제지표를 초과하지 않은데 대해서는, 오염물질 배출 허가증을 발급하고, 오염물질 배출 총량지표를 초과한 데 대해서는 기한내에 제거하도록 한다. 제거기간 내에서는, 임시오염물질 배출허가증을 발급한다. 구체적인 방법은 국무원 환경보호 부문에서 제정한다.

도에 대하여 규정하지 않았다. 1991년 4월, 국무원 환경보호 행정부문에서는 제일 처음으로 천진, 상해, 심양, 광주, 태원, 포두 등 16개 도시에서 대기오염물질 배출허가증제도를 시범적으로 적용하였다. 3년이 넘는 모색과 실천을 거쳐, 16개 도시의 6646개 중점오염원에서 배출하는 주요 오염물질, 예를 들면 연기먼지, 이산화유황에 대하여 987개 오염물질 배출허가증을 발급하여, 초보적으로 중국 국정에 부합되는 대기오염물질 배출허가증제도의 운영체제와 적용 가능한 대기오염물질 배출총량 통제방법을 확립하여, 허가증제도를 법제의 궤도에 들어서도록 하는데 있어서 중요한 실천적 근거를 제공하였다.<sup>46)</sup> 그러나 1995년 «중화인민공화국대기오염 방지법»개정 당시에도, 오염물질 배출허가증제도는 도입하지 않았다.

2000년 «중화인민공화국대기오염 방지법»의 재차 개정. 동법 제15조에서는 “국무원과 성, 자치구, 직할시 인민정부는 대기환경 질량표준에 달하지 못한 구역과, 국무원이 비준하여 확정한 산성비 통제구역, 이산화유황 통제구역을 주요 대기오염물질 배출량 통제구역으로 정한다. 주요대기 오염물질 배출량통제의 구체적인 방법은 국무원에서 규정한다. 대기오염물질 총량 통제구역내의 관련 지방인민정부는 국무원에서 규정한 조건과 절차에 따라, 공개, 공평, 공정의 원칙에 따라, 기업과 사업체의 주요 대기오염물질 배출 총량을 核定하고 주요 대기오염물질 배출허가증을 발급한다. 대기오염물질 총량통제임무가 있는 기업과 사업단위는 核定된 주요대기오염물질 배출총량과 허가증에서 규정한 배출조건에 따라 오염물질을 배출하여야 한다.”고 규정하고 있다.<sup>47)</sup> 이는 중국이 처음으로 법률의 형식으로 오염물질 배출총량통제와 오염물질허가증제도를 규정한 것이며, 기존의 오염물질 배출 허가증에 관한 입법 중에서 가장 효력이 높은 법률이다.

이외에 많은 지방정부는 «중화인민공화국대기오염 방지법»에 따라, 지방성 법규 혹은 규정을 반포하였으며, 대기오염물질배출 허가증제도를 더욱 구체화하고

46) 國家環保總局大氣和噪聲處：《〈中華人民共和國大氣污染防治法〉修訂背景材料》，中國環境科學出版社，2000年8月版，第77頁。

47) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=27171>, 방문일자：2007년 4월 22일.

개선하였다. 예를 들어 «절강성 대기오염 방지조례»(2003)<sup>48)</sup> 제12조, 13조, «천진시 대기오염 방지조례»(2002)<sup>49)</sup> 제7조, 8조, 9조, 10조 및 «제남시 대기오염방지조례»(2000)<sup>50)</sup> 제8조, 제9조 등이다.

### 3. 환경소음 배출 허가증제도

«중화인민공화국 환경소음방지법»에서는 환경에 소음을 배출할 때 반드시 허가를 받아야 한다는 규정은 없다. 하지만 적지 않은 지방법규와 규범적인 문서에서는 오염허가증제도에 소음을 포함하여 규정하였다. 예를 들어 «광둥성 오염물질 배출 허가증 관리방법»<sup>51)</sup>, «북건성 오염물질 배출허가증 관리 잠정규정»<sup>52)</sup> 등이다.

### 4. 고체 폐기물 배출 신고등기제도

1995년에 통과하고 2004년에 개정된 «중화인민공화국 고체폐기물 환경오염 방지법»은 고체폐기물 오염물질 허가증제도에 대한 규정이 없다. 그러나 제57조에서는 위험폐기물에 대한 수집, 저장, 처리 등 경영활동을 하는 사업체는 반드시 현금 이상의 인민정부 환경보호 행정주관부문에 신청하여 경영허가증을 발급받을 것을 요구하고 있으며, 그 구체적인 관리방법은 국무원에서 정한다고 규정하고 있다.<sup>53)</sup> 그 외에도 동법 제32조는 국가에서 공업폐기물에 대하여 신고 및 등기

48) <http://www.china.com.cn/chinese/huanjing/358880.htm>, 방문일자 : 2007년 4월 22일.

49) <http://www.chinalawedu.com/news/2004/12/ma886632513410221400215808.html>, 방문일자 : 2007년 4월 26일.

50) <http://www.jnrd.gov.cn/dffgk/N42f1e382ae408.html>, 방문일자 : 2007년 4월 26일.

51) <http://hzepb.haizhu.gov.cn/printpage.asp?ArticleID=303>, 방문일자 : 2007년 4월 26일.

52) <http://www.xmems.org.cn/cgi-bin/dbfg/doc.cgi?id=1240>, 방문일자 : 2007년 4월 26일.

53) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=56444>, 방문일자 : 2007년 4월 26일.

제도를 시행함에 있어서 공업 고체 폐기물을 생성한 사업체에서는 반드시 국무원 환경행정 주관부문에 정한 규정에 따라 소재지의 현급 이상의 지방인민행정 환경보호 행정주관부문에, 공업폐기물의 종류, 생산량, 유동방향, 저장, 처리 등 관련 자료를 제출하여야 한다. 54) 이러한 제도는 고체폐기물 오염물질 허가증제도를 확립하는데 일정한 토대를 마련하였다.

#### 5. 陸源오염물 배출관리제도

1983년에 시행한 «중화인민공화국 해양환경보호법»에서는 오염물질 허가증제도에 관한 규정이 없다. 그러나 陸源 오염물질이 해양환경 오염에 미치는 영향이 날로 심각해짐에 따라 1999년에 개정되어, 2000년 4월 1일부터 시행되기 시작한 «중화인민공화국 해양환경보호법»제3조에서는 “국가는 해양지역 오염물질 배출총량 통제제도를 확립 및 시행하고, 주요오염원의 배출수량에 대하여 배분한다. 구체적인 방법은 국무원에서 정한다”고 규정하고 있다. 55) 이 규정은 오염물질 허가증제도의 법률규정과 비슷하다. 그러나 유감스러운 것은 국무원은 아직까지 관련되는 구체적인 방법을 규정하지 않고 있다.

#### 6. 방사성 폐기물 배출관리제도

2003년에 통과 및 시행된 «중화인민공화국 방사성 오염방지법»은 오염물질 배출 허가증에 대하여 명확히 규정하고 있지 않지만, 방사성 폐기물 배출방법에 대하여 매우 엄격한 관리제도가 있다. 예를 들어, 동법 제41조는 “방사성 廢氣, 廢液을 배출하는 사업체가 국가 방사성오염방지표준에 부합되는 방사성 폐기, 폐액을 배출함에 있어서 응당 환경영향 평가서류를 심사하는 환경보호 행정부문에 방사성 核素 배출량을 신청하여야 하며, 정기적으로 배출계량결과에 대하여 보고하

54) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=56444>, 방문일자 : 2007년 4월 26일.

55) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=24094>, 방문일자 : 2007년 4월 26일.

여야 한다.”고 규정하고 있고, 제42조에서는 “방사성 폐액을 배출하는 사업체는 반드시 국가 방사성 오염방지표준의 요구에 따라, 환경에 배출할 수 없는 방사성 폐액을 처리하거나 저장해서는 안 된다”고 규정하고 있다.<sup>56)</sup>

#### IV. 中國汚染物質許可證制度에 存在하는 問題點과 限界

##### 1. 입법의 시각에서

전국적인 차원에서의 법적 근거가 부족하고, 각 지역의 오염물질 허가증제도는 통일되지 못하고 혼란스럽다.

전술한 바와 같이, 《중화인민공화국 환경보호법》은 오염물질배출 허가증제도를 확립하지 못하였고, 오염물질 배출 허가증에 관한 유일한 일부 규정들은 모두 수질, 대기 등 다른 환경요소를 다루는 단행 법률 혹은 행정법규에 분산적으로 규정되어 있어, 체계화 되지 못하였을 뿐더러, 관련규정도 상당히 완벽하지 못하다. 반대로, 각 지방정부는 각각 관련 행정구역에만 적용되는 비교적 종합적이고 전면적인 오염물질 배출 허가증제도를 도입하였다. 이는 중앙정부 차원의 오염물질 배출 허가증에 관한 입법이 총체적으로 지방 오염방지 규정보다 뒤떨어졌음을 설명한다. 따라서, 총체적으로 보아 오염물질허가증제도의 발전은 “실천은 입법보다 먼저, 지방입법은 국가입법보다 먼저 나타나는” 난처한 국면에 처하게 되었다.

전국적으로 통일된 오염물질 배출 허가증에 관한 표준적인 법률과 법적 근거를 제정하지 못한 상황에서, 비록 각 지방이 실제 상황에 근거하여 동 지역 내에 부합되는 오염방지의 조건과 그 수요에 따라 관련법규, 규칙을 선택하여 제정할 수 있지만 이는 각 지역의 오염허가조건이 구체적이지 못하고, 표준이 통일되지 못하고 주체가 불명확하고, 절차가 규범적이지 못하여, 심지어 자의적으로 신청을

56) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=47118>, 방문일자 : 2007년 4월 26일.

허가하고 마음대로 비용을 징수하는 등 문제를 초래하였다.<sup>57)</sup> 이는 오염물질 배출허가증제도가 오염방지를 위한 기능을 발휘하는 데 엄중한 방해가 되었을 뿐더러, 동 제도의 엄숙성과 권위성에도 영향을 주었다.

## 2. 실천의 입장에서

오염물질허가증 제도는 실제운영 과정에서 타 제도와 조화롭게 적용되지 못하고, 집행이 어려운 등 문제를 초래하고 있는데, 이러한 현실상황은 상당한 우려를 자아낸다.

현행 수질오염물질 배출허가증 제도를 예로 든다면, 실제 집행과정에서 부딪치는 문제점들은 주로 아래의 두 측면에서 표현되는데, 하나는 다른 환경관리정책과 조화롭게 작용하지 못하고 특히 배출표준이 불일치하다. 다른 환경정책(예를 들어 수질오염물질 배출에 관한 비용)에 있어서 근거로 하고 있는 것은 농도표준이며, 수질 오염물질 배출허가증이 근거로 하고 있는 것은 오염물질 배출량 및 오염물질의 농도이다. 이 두 표준의 불일치는 지방환경보호국이 오염물질 배출 허가증제도의 집행에 어려움을 가져다 주었다. 다른 하나는, 기술지원능력과 제도를 운영면에서 비교적 차하다. 주로 어떠한 방법을 채택하여 수질오염물질 배출총량 통제목표를 실현하고, 어떻게 오염물질 감소지표를 배분할 것인지를 통하여 알 수 있다. 감소지표를 분배하는 것을 예로 들자면, 지방 환경보호국에서 대부분 수질모델에 익숙한 기술인원의 결핍으로 하여, 적합한 모델에 관한 데이터를 제공하지 못하고 있으며 따라서 오염물질 배출 허가증을 시행함에 있어서의 기술적인 지원을 받는데 상당한 제약을 받는다.<sup>58)</sup> 많은 지방의 오염물질 배출 허가증제도는 비록 설립되었지만 응당 발휘하여야 할 작용을 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 상해, 절강 등 오염물질 배출 허가증제도를 적용하고 있는 도시를 예로 들

57) 李啓家, 蔡文燦: 《論我國排污排出許可證的整合与拓展》, 《環境資源法論總》第6卷, 法律出版社2006年3月版 第180頁.

58) 蔡文燦 蔡文燦: 《整合視野下的排污許可證研究分析》, 武漢大學2005年碩士學位論文, 第34頁.

자면, 한 편으로 정부가 배분하는 오염물질 배출허가증의 양은 실제 오염물질 배출기업의 양과 상당히 큰 차이가 난다. 일부 지방에서는, 오염물질 배출 허가증을 신청하여 발급받은 기업은 오염물질 배출 총 기업수의 20%만 차지할 뿐이다. 다른 한 편으로 일부 지방에서는 이 제도를 실제로 시행하지 않는다. 모 현급의 시는 1996년에 오염물질 배출 임시허가증을 40부 발급한 상황이고, 1997년부터 2000년까지는 오염물질 배출 허가증을 거의 발급하지 않았다. 또한 여러 오염물질 배출 허가증의 취득은 사전에 신청하고 심사를 받아 획득하는 것이 통상 절차이지만, 실제에 있어서 오염물질을 배출한 후 환경주관부문의 감독, 검사에 의하여, 관련 기업에서 수동적으로 허가증을 받는 경우가 있다. 이러한 현상은 농촌지역이 특히 심하다.<sup>59)</sup> 오염물질 배출허가증제도는 많은 지역에서 사실상 名存實亡하였다.

### 3. 공중 참여 결여

시장과 정부가 역할을 제대로 발휘하지 못하는 것은 현대사회의 환경문제의 중요한 근원이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여서는, 시민의 환경보호 참여를 보장하는 제도가 필요하다. 시민사회의 적극성, 능동성을 충분히 발휘하고, 시민사회의 자주적인 역량을 발휘하여 시장체제와 정부통제의 단점을 보완하여야 한다.<sup>60)</sup>

그러나 중국의 오염물질 배출 허가증 제도는 법률, 행정법규, 국무원 부문의 규정으로부터 지방법규, 규정 등 여러 수준의 관련 규정에 규정되어 있고, 그 절차가 분산적이고 명확하지 못하며, 애매모호하며 상호 조화롭지 못하여, 구체적인 시행에 있어서 행정기관의 내부 규칙에 따라 시행되는 경우가 많다. 또한 오염물질 배출허가절차에 관하여서는 지방정부에서 “알아서 하는” 경우가 많으며, 오염물질 배출기업이 정부에게 어떠한 공공서비스를 요구할 수 있는지에 관한 규정도 결여 되었을 뿐 더러, 시민이 오염물질 배출허가증제도에 어떻게 참여해야 하

59) 蔡文燦 : 《整合視野下的排污許可證研究分析》, 武漢大學2005年碩士學位論文, 第36頁.

60) 徐家良、范笑燦 : 《制度安排、制度變遷與政府管制限度——對排污許可證演變過程的分析》, 《上海社會科學院學術季刊》에 게재. 2002年第一期, 第16頁.

는지에 대하여서도 규정하고 있지 않다. 시민사회는 오염물질 배출과 직접적인 이익관계가 있지만, 실제로 그 참여권은 아무런 보장을 받고 있지 못하다.<sup>61)</sup>

그 외에도, 많은 오염물질 배출기업은 취업률을 높이고, 경제수입을 올리는 면에서 그 지역의 주민에게 상당한 매력이 있다. 따라서 주민들은 환경오염에 대하여 상당히 용인함으로써 이는 시민들의 환경보호에 대한 욕구를 상대적으로 낮추었다. 오염물질을 배출하는 기업과 오염지역에서 생활하는 지역 주민들 모두가 오염물질 배출허가증 제도에 대하여 충분한 인식이 결여되어 있고, 동 제도의 유효성에 대하여 의문을 가지는 것도 환경오염 문제에 적극적으로 참여하지 못하는 중요한 요소라 하겠다.<sup>62)</sup>

## V. 汚染物質 許可證制度的 改善에 關한 若干考察

우선, 2004년 7월1일부터 적용되는 “중화인민공화국 행정허가법”을 기초로, 환경단행법률, 법규, 규정에서의 오염물질 배출 허가증의 관련 규정을 정리, 통합하여야 한다고 본다. 기존의 학계에서는 구체적인 정리통합 방식에 대하여 두 가지 견해로 엇갈린다. 한 가지 견해로서는, 오염물질 배출 허가증은 행정허가의 한 종류로서, 그 입법도 응당 «중화인민공화국 행정허가법»상의 관련 규정에 따라야 한다고 주장한다. 따라서 «중화인민공화국 행정허가법»을 근거로, 국무원에서 제정한 일부 오염물질 허가증제도 관련 행정법규를 근거로, 수질오염물질 배출, 대기오염물질 배출, 소음오염 배출 등을 동일적으로 오염물질 배출 허가증제도의 범주에 넣어야 한다고 보는 견해이다.<sup>63)</sup> 다른 하나의 견해로서는 «중화인민공화국 행정허가법»은 전국인대 상무위원회에서 제정한 것이고, 그 법의 효력은 전국

61) 肖愛：《排汙許可證制度研究》，湖南師範大學2004年碩士學位論文，第51頁。

62) 徐家良、范笑燦：《制度安排、制度變遷與政府管制限度——對排汙許可證演變過程的分析》，《上海社會科學院學術季刊》에 게재. 2002年 第一期，第18頁。

63) 李啓家、蔡文燦：《論我國排汙排出許可證的整合與拓展》，《環境資源法論總》第6卷，法律出版社2006年3月版，第188頁。

인대 상무위원회에서 제정한 오염방지에 관한 단행 법률, 예를 들면 «중화인민공화국 대기오염 방지법»과 동등하다. 따라서 «중화인민공화국 입법법»의 규정에 따라, 이러한 오염방지 단행법률이 규정한 오염물질 배출허가증제도는 «중화인민공화국 행정허가법»의 규정을 따를 필요가 없다고 주장한다. 그러나 법적 지위가 상대적으로 낮은 중화인민공화국 행정허가법의 법규 혹은 규정은, 중화인민공화국 행정허가법의 규정에 따라 관련 개정과 개선을 거쳐야 하고,<sup>64)</sup> 오염물질 허가증제도에 관련된 전문적인 행정법규를 다시 제정할 필요가 없다는 것이다.

필자는 «중화인민공화국 行政許可法»과 오염방지 단행법 상의 오염물질 배출허가 규정의 상호관계를 조화시켜야 함과 동시에, 우선 먼저 «중화인민공화국 환경보호법»과 «중화인민공화국 수질오염방지법»등 환경오염방지 법률에 오염물질 배출 허가증제도와 관련된 규정을 제정해야 한다고 본다. 또한 모든 오염물질 배출 허가증 법률제도의 규제수준이 명확하고 절차가 완벽하고 규범화되도록 관련 제도의 체계를 형성해야 하고, 나아가서 이러한 입법과 실천의 기초하에서, 통일되고 전문화된 오염물질배출 허가증 관련 법률과 행정법규를 제정하여야 한다고 본다.

그 다음으로, 사회공중이 오염물질 배출허가증 제도에 대한 참여를 보장하여야 한다. 시민의 편리를 도모하는 원칙에 따라, 시민(오염물질배출 신청인을 포함)의 환경에 대한 알 권리와 참여권을 충분히 보장하여야 한다. 이는 환경행정부문이 전면적이고, 진실한 정보를 획득하고, 시민의 의지와 요구를 충분히 인식한 전제하에서, 법에 따라 과학적인 결정을 내리는데 도움이 된다고 본다.<sup>65)</sup> 공중이 오염물질 배출 허가절차에 참여하면, 시간이 소모되는 것은 당연하다. 만약 기한에 대하여 엄격한 설정을 하지 않는다면, 절차적으로 지연을 초래할 수 있다. 따라서 신청을 제기하고, 접수 결정을 하고, 자료를 보충하고, 공중이 평가 의논하며, 허가증 배분여부에 대한 결정을 하고, 허가증 초안에 대하여 심사 및 공고하

64) 叶擘：《我國汚染物排放許可單行法和行政許可法的協調——以水汚染物排放許可證制度為例》，載《東華大學學報(社會科學版)》第6卷第3期，2006年9月版，第17頁。

65) 肖愛：《排污許可證制度研究》，湖南師範大學2004年碩士學位論文，第53頁。

고, 이에 대하여 다시 평가 및 논의를 하여 정식으로 오염물질 배출허가증 제도를 배분하고, 허가증 유효기한, 증서의 교환, 중지 및 허가증의 회수의 사전통지 등 관련 절차상의 기한에 대하여 명확히 규정하여야 한다. 《중화인민공화국 행정허가법》에 따라, 신청을 받고 나서부터 허가증을 발급하는데 최대한 40일을 초과해서는 안 된다고 보며, 오염물질 배출에 있어서의 고도의 기술성과 오염의 은밀성으로, 그리고 공고와 청문의 복잡성으로 하여, 오염물질 배출허가증제도의 기한은 적절하게 연장할 수 있다고 본다. 그러나 반드시 환경오염방지의 법률규정에 대하여 특별한 규정을 두어야 한다.<sup>66)</sup> 마지막으로, 기존의 대기오염물질, 수질오염물질, 고체폐기물 등을 대상으로 하는 서로 다른 오염물질 배출에 대하여 “분산적으로 오염을 통제하는 방식”으로부터 “종합오염통제” 방식으로 바꾸어야 한다. 기존 중국 오염물질 배출 허가증 법률 규범중 비교적 완벽하고, 그 적용에 있어서도 비교적 성숙한 것은 수질오염물질과 대기오염물질배출 허가증제도이며, 오염수준이 갈수록 심해지고 있는 소음오염, 고체폐기물 오염에 대하여 규제하고 있는 법률은 오히려 아주 적다. 게다가 그 적용효과는 더욱 우려를 자아낸다. 2004년 2월, 국가환경보호국은 당산, 심양, 항주, 무한, 심천과 은천 등 6개 도시에서 종합오염물질 배출 허가증에 관한 시범사업을 개시하였으며<sup>67)</sup>, 이는 중국 미래 오염물질 허가증제도의 발전과 개선에 있어서의 중요한 추세중의 하나일 것이다. 이를 위해서, 한편으로 수질오염물질과 대기오염물질 배출허가증 제도의 경험과 교훈을 섭취한 기초에서, 관련 제도에 관하여 개선하여야 한다. 동시에 고체폐기물 배출, 소음배출을 함께 도입하여 수질오염물질, 대기오염물질, 고체폐기물과 소음오염 등을 일괄적으로 포함하는 종합오염통제방법의 확립을 적극적으로 검토하고 모색하여야 하며, 종합적인 법률통제 및 행정법규를 연구 및 제정하여 점차적으로 “증서 하나로 통하는” 오염물질 배출허가제와 관리제도를 확립하여야 한다.

66) 肖愛：《排污許可證制度研究》，湖南師範大學2004年碩士學位論文 第53-54 頁。

67) <http://www.china.org.cn/chinese/huanjing/495769.htm>, 방문일자：2007년 5월 9일.

## VI. 結論

서방국가로부터 도입한 오염방지조치로서, 오염물질 배출허가증 제도는 중국에서 이미 22년의 발전역사가 있었다. 비록 관련 제도가 입법근거, 절차설계, 공중참여와 적용효과 등 면에서 만족스럽지 못하는 부분들이 있지만, 중국 오염방지 법률제도에서 핵심적인 중요한 작용을 발휘하고 있다는 사실은 부인할 수 없다. 특히 “十一五”계획에서 “주요오염물질 배출총량을 10%감소할 때 관한” 구속력이 있는 지표를 설정하였다. 국내 환경관리수준이 상당히 저조한 상황에서, 오염물질 배출허가증제도를 충분히 잘 이용하고, 이에 대하여 끊임없이 개선하는 것이 이 목표를 실현하는데 있어서 가장 중요한 부분이라 할 수 있겠다.