

기후변화에 대한 중국의 법적 대응책에 관한 행정법적 소고*

이 기 준**

차 례

- I. 서 론
- II. 기후변화에 대한 중국의 기본정책과 전략
- III. 기후변화에 대응한 행정조직의 문제
- IV. 중국의 에너지법제 - 특히 재생에너지법에 초점
- V. 결 론

[국문초록]

중국은 최근 기후변화에 대응하기 위하여 각종 정책과 계획, 조직, 법제도를 쏟아내고 있다. 그러나 기후변화에 관련된 국제상황에 발맞추기 위하여 정부주도의 일방적 정책이 수립되다보니 특히 각 행정기관의 기후변화 대응 행정계획의 수립과 확정에 있어서 이해관계인이나 주민의 참여와 지방정부의 협력이 미흡한 상황이고 그것은 우리나라도 그리 다르지 않다. 또한 행정조직법상 기본원리로서 다양한 기관의 능률성원리의 추구는 필연적으로 중복규제의 문제를 발생시킬 수 있으므로 이를 해결하여야 하며 더 나아가 국민의 참여와 지방자치단체의 분권적 협력을 실현시킬 수 있는 조직이 구성되어야 한다. 마지막으로 중국은 최근 재생에너지법을 제정하여 시행하고 있는데 원칙적 내용에 그치고 시행령 등 하위 행정입법이 미흡한 상태이며 다양한 재생에너지자원의 특성에 맞는 독립적 법제마련이 시급한 실정이다.

* 이 글은 2010년 11월 4~5일 전남대학교 국제컨벤션센터에서 개최된 바 있는 환경학회연합 국제학술대회(International Conference of Union of Environmental Societies)에서의 발표문을 수정·보완한 것이다.

** 부산대학교 법학전문대학원 교수

I. 서론

기후변화는 21세기에 지구에 대한 가장 큰 도전이 되고 있음은 주지의 사실이다. 이와 같은 기후변화 상황은 전 세계적인 현상으로서 우리나라뿐만 아니라 선진국, 개발도상국 등을 가릴 것 없이 국가정책적으로 대응이 시급한 상황이다. 특히 중국은 우리나라에 인접한 나라로서 기후변화와 관련된 여러 가지 원인을 제공하는 국가로서 지목되고 있고 동시에 중국과 국민들은 스스로 기후변화의 피해자가 되고 있다. 평균기온상승 등으로 인하여 중국의 농업, 어업, 수자원, 생태계, 공중보건 등에 큰 악영향이 가해지고 있음이 확인된다¹⁾.

위와 같은 상황에 처해 있는 중국은 최근 몇 년에 걸쳐 기후변화에 관련된 법적·행정적 정책을 쏟아내고 있다. 이러한 정책들은 물론 중국 내부의 문제점과 국제법적 대응문제를 해결하기 위한 목적의 것들이지만, 서해를 사이에 두고 정치외교적, 경제적, 사회적, 문화적 교류를 상호증진하고 있는 우리나라에 단순한 관심사를 넘어 서서 우리나라 정부와 기업의 경제·산업정책의 수립, 시행에 지대한 영향을 줄 수 있다. 그러므로 이와 같은 거시적 연구동기에서 출발하여 이하에서는 기후변화에 대한 중국의 법적 대응책을 기본정책과 전략의 평가, 환경상 계획법적 문제의 고찰, 행정조직법상 관점에 따른 기후변화 행정조직의 분석 및 기대방향, 에너지법제 특히 그 중에서도 신·재생에너지법제를 행정법의 관점 하에서 우리나라와의 비교법적으로 검토해보고자 한다.

행정법적 관점에서 세부적으로 이와 같이 검토하고자 한 이유는 첫째, 중국의 기후변화에 대한 기본정책과 전략에 관한 1차적 분석이 있어야 앞으로 예상되는 중국의 구체적 정책기조의 판단이 가능할 것이기 때문이며, 둘째 환경정책수립과 시행에 있어서 행정계획의 중요성은 지대한 것인데도 불구하고 우리나라와 중국 모두 동일하게 행정계획의 수립절차에 관한 원칙의 실질적 준수가 이루어지는가에 대한 의문이 존재하기 때문이고, 셋째 행정조직법적 관점에서 볼 때 우리나라와 중국의 기후변

1) 林灿铃(린창린)·왕춘보/최윤철(역), “气候变化与中国法制对策(기후변화와 중국의 법제적 대책)”, 『환경법연구』 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008, 268면; Wang Mingyuan, THE STRATEGIES, POLICIES AND LAWS RESPONDING TO CLIMATE CHANGE IN CHINA, GREENKOREA 2010, 2010년 9월 10일, 발표문 3면 참고.

화 행정조직 혹은 기관 구성이 과연 각 행정조직원리들에 맞게 이루어지고 있는지를 평가하고 장래의 적절한 조직구성 방향을 제시하는 것은 기후변화에 관련된 정책의 성과와도 관련되기 때문이다. 마지막으로 중국과 우리나라 공통적으로 그린에너지원으로서 기존 수력, 원자력, 태양열 외에 풍력, 조력, 바이오가스 등 신·재생에너지원의 활발한 개발과 이용이 중대한 국가전략으로서 수립되고 있다. 이러한 상황에서 최근 중국의 재생에너지법제의 내용과 문제점을 검토하는 것이 의미가 큰 것으로 간주된다.

II. 기후변화에 대한 중국의 기본정책과 전략

1. 기후변화에 따른 중국의 현재 상황

잘 알려져 있다시피, 중국 내부적으로는 아직도 최대 에너지원으로서 70% 이상을 석탄에 의존하고 있다. 동시에 비합리적이고 근대적 산업구조를 계속 유지하고 있음으로 말미암아 온실가스배출량과 증가율에서 세계 제1위의 자리를 차지하고 있다²⁾. 그리고 사막화현상으로 인해 물부족문제를 겪고 있고 그에 따라 임업적 차원뿐만 아니라 식량확보문제도 발생하고 있고, 그 결과 전 지구적 식량안보문제로 연결되기까지 한다. 그리고 전력확보를 위해 원자력발전소를 주로 연안지대에 건설하면서 발전소의 냉각수배출로 인한 연근해양생태계 파괴우려까지 예상되고 있다.

그러나 국가적인 경제성장이념을 포기할 수 없는 상황에 처한 중국은 국제적 측면에서 볼 때 기후변화와 관련하여 전 세계의 환경보호압박을 받고 있기도 하다. 중국도 1998년 5월 29일 교토의정서에 서명하고 2002년 8월 30일 비준서를 제출하였으며, 2007년 12월 3일부터 15일까지 있었던 인도네시아 자바섬에서 있었던 유엔기후변화대체회의 시 다른 개발도상국들과 함께 기후변화에 관한 책임을 분담함으로써 지국의 기후보호에 기여할 것을 합의하기도 하였다. 그러나 경제성장을 버릴 수 없는 중국은 작년 12월 스톡홀름 회의에서는 원칙내용만을 확인함에 그쳐서 회의가 발

2) 우리나라는 배출량에서는 세계 10위, 증가율에서는 2위이라고 한다.

전적으로 진행하지 못하게 된 데 가장 큰 원인을 제공했다는 평가까지 받고 있다.

그러나 이런 상황에서도 중국은 기후변화와 관련하여 그 동안 표면적으로는 특히 에너지법제와 관련하여 각종 정책과 계획을 수립, 시행하여 왔다. 1992년 중국 어젠다 21 이후 에너지절약을 위한 중장기특별계획, 국가경제 및 사회발전을 위한 제11차 5개년 계획, 국가기후변화강령, 재생에너지 개발을 위한 중장기계획 등을 발표하였다. 특히 최근 재생에너지법(Renewable Energy Law)과 에너지절약법(Law of Energy Conservation) 등을 통한 적극적 대체에너지개발과 에너지절약에 정책적 총력을 쏟고 있다. 이와 관련하여 구체적으로는 청정개발체제(CDM) 관련사업을 적극적으로 도입하고자 하고 있으며 에너지절약을 위한 각종 규제책을 시행하고 있다.

2. 기후변화에 관한 중국의 기본전략

중국은 2007년 6월 국가발전개혁위원회를 통해 국가기후변화대응방법을 발표하였다. 여기서 수력과 원자력발전의 활성화와 대체연료사용의 확대와 그 장려를 통한 온실가스배출 감소목표의 달성을 기후변화에 대응하기 위한 기본적 전략으로서 강조한 바 있다.

더 나아가 국가기후변화강령을 통해 국가적인 종합적 목표로서 ① 온실가스감소를 위한 배출량의 통제, ② 기후변화에 대응할 수 있는 과학기술의 개발, ③ 기후변화에 관한 공공의식의 제고, ④ 기후변화에 대응하기 위한 국가기관의 구성과 제도의 수립을 제시하고 있다. 또한 환경보호를 위한 제11차 5개년 계획은 특히 에너지 관련전략으로서 ① 에너지절약과 고효율적 이용, ② 에너지절약의 관리이행, ③ 에너지절약기술의 발전, 실증 및 확산, ④ 시장에 기반을 둔 新 에너지절약메카니즘의 최적화, ⑤ 재생에너지의 개발, ⑥ 산업공정에서 발생하는 온실가스배출의 통제 등을 국가적 목표로 설정하고 있다³⁾.

위와 같은 전략적 종합목표를 기초로 하여 중국 당국은 2010년까지 구체적 실현 목표로서 ① 특히 농업부문과 관련하여 온실가스배출량을 통제하고, ② 에너지소비

3) 위 내용에 대해서는 서운석, “중국의 기후변화 대응정책 분석”, 「현대중국연구」 제9집 제1호, 현대중국학회, 2007, 229면 이하 참고.

구조를 조정하며, ③ 산림복개율 20% 달성을 통하여 이산화탄소배출량을 2005년 대비 0.5톤의 증가에 그치게 하며, ④ 개량초지 2천4백만ha의 달성 등을 통하여 사막화된 초지 5천2백만ha를 본래의 초지로 환원시킬 예정이며, 자연보호구역 면적을 전국토의 16%에까지 이르게 하고 사막화된 토지 2천2백만ha를 산림으로 환원시킬 예정이라고 한다⁴⁾. 이러한 목표수치를 토대로 구체적 정책으로써 온실가스의 배출을 감소시키는데 기반이 되는 관련 법규범의 정비 특히 에너지법을 제정하고 석탄법 등 관련 법령을 개정할 예정이다. 그리고 재생에너지법을 강력하게 실시하고 수력, 원자력 발전의 비중을 확대시키는 것을 강조하고 있으며, 기존의 화력발전의 기술진보를 추진하며, 천연가스와 바이오가스의 이용과 생산을 확대하고 기타 재생에너지 즉 풍력, 조력, 태양열에너지원의 개발과 이용을 확대하고 에너지절약형, 환경보호형 수출입구조를 실현하는 등 대외무역체제를 개혁하는 등의 정책을 펴고 있다.

3. 중국의 현행 정책과 법제도의 문제점⁵⁾

가. 중국의 현행 정책의 문제점

첫째, 기후변화가 초래할 영향에 대한 예측과 인식이 아직 불충분하다는 문제점이 지적되고 있다. 특히 학문분야에 있어서 사회과학분야의 기후변화대응의식이 밀도 있게 진행되고 있지 못하다. 환경공학과 경영학 등의 기후변화관련 발전에 비하여 법학, 경제학, 사회학, 정치학, 정책관리학 등 학문분야는 상대적으로 기후변화 정책 수립에 전문적으로 기여하고 있지 못한 현실이 중국 학자들에 의해 지적되고 있다. 이러한 상황은 우리나라와 그렇게 차이가 나지 않는다. 기후변화에 대응하는 정책수립에 있어서 사회과학분야의 관심의 제고가 시급한 실정이다.

둘째, 기후변화에 관한 국가적 정책들이 매우 추상적이고 원칙적인 선언에 그치고 있으며 구체적인 이행메카니즘이 불명확하다는 점이 지적되고 있다. 위에서 본 바와

4) 서운석, 위의 논문, 229~230면에서 인용한 溫家宝 高度重視抓落實進一步加強節能減排工作, 中國環境報, 2007; 國家發展和改革委員會, 中國應對氣候變化國家方案, 2007의 내용을 재인용한 것임.

5) 林旭齡(린창린)·왕춘보/최운철(역), 앞의 논문, 274면; Wang Mingyuan, GREENKOREA 2010, 발표문 23~24면 참고.

같이 국가기후변화대응방법, 환경보호를 위한 5개년 계획 등은 정책지표를 제시하고 있을 뿐 각 부처에서 이에 관한 구체적인 이행계획이나 실시방안 등을 그때그때 기획하고 있을 뿐 실제로 실현하고자 하는 의욕이 확인될 정도의 내용은 명확하게 발견되지 않는다. 그 이유는 아래에서 보는 바와 같이 기후변화와 관련된 국가부처조직이 다변화되어 있어서 각 기관에 의한 정책들이 분산적으로 입안되어 수립되고 있다는 데서도 찾을 수 있다. 특히 기후변화에 관련된 조직의 유기적인 체계형성과 조화가 필요해 보인다⁶⁾. 이 부분은 우리나라의 현 상황과도 무관한 것이 아니어서 최근 이명박대통령에 의해 국가비전으로 선포된 저탄소녹색성장 모토에 따라 녹색성장 정책이 행정기관 개별적으로 추진되어 지식경제부, 국가과학기술위원회, 녹색성장위원회, 중소기업청 등에서 관련 정책을 경쟁적으로 발표하고 비효율을 초래하고 있다는 지적이 발견되기도 한다⁷⁾.

셋째, 기후변화와 관련하여 정책형성이 관주도로 일방적인 형태를 띠고 있어서 시민참여의 장점을 흡수하지 못하고 있으며, 또한 지방정부의 경우 기후변화에 대응하는 특별기구나 조직이 불충분하다는 점도 문제점으로 지적되고 있다. 이것은 중국의 특수한 정치형태와 관련되는 것이기도 하다. 우리나라도 이와 같은 문제점을 상대적으로 차이는 있을지라도 보여주고 있음은 물론이다. 기후변화에 대응하기 위한 국제적 발전속도에 국가정책을 맞추고자 하는 점은 이해가 될 수 있으나, 최종적으로 관련 정책들의 성공을 위해서는 관변시민단체의 의도적 관련이 아닌 진정한 시민참여를 확보할 수 있는 정책수립시스템의 마련이 필수적이며 이것은 중국뿐만 아니라 우리나라의 경우에도 해당함은 물론이다. 역시 지방정부의 특별기구나 조직을 충실히 하여 중앙정부의 국가전체적 계획에 따른 정책성공을 실질적 성과지표로 실현시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

나. 중국의 현행 법제도의 문제점

기후변화와 관련된 개별분야에 특수한 전문적 입법이 불충분한 실정이다. 우리나라

6) Wang Mingyuan, GREENKOREA 2010, 발표문 23면.

7) 방동희, 「저탄소 녹색성장기본법」의 '규제실패' 검토 및 발전적 시행에 관한 연구, 『환경법연구』 제 32권 제1호, 한국환경법학회, 2010, 310면.

라의 경우 저탄소녹색성장기본법을 상위기본법으로 하여 그 이하 예컨대 에너지분야만 하더라도 에너지법, 에너지이용합리화법, 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법, 집단에너지사업법, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 교통·에너지·환경세법 등을 기후변화상황에 맞추어 개정하여 시행하고 있다. 물론 대기환경보전법, 수질환경보전법 등 기후변화와 직·간접적으로 관련된 법령들도 저탄소녹색성장기본법의 기조에 맞추어 개정하고 그에 따라 시행계획 중에 있다⁸⁾. 그러나 중국은 아직 기후변화에 관한 기본법을 제정하지 못하고 있으며 에너지분야만 하더라도 최근 에너지절약법, 재생에너지법의 제·개정 정도에 그치고 있고 그 법령의 내용도 상대적으로 구체화되지 못하고 추상적인 내용에 그치고 있어서 재량권의 남용이 우려될 정도라고 한다⁹⁾. 그리고 석탄법, 전력법 등 기존법령이나 제정계획인 석유·천연가스법, 원자력에너지법 등도 아직 기후변화정책을 내포한 법령으로 되기에는 시간이 더 필요한 실정이어서 더욱 문제가 되고 있다고 한다.

위 문제와 결합하여 현행 관련법령들은 기후변화문제의 해결을 위한 성과를 보여주기에는 그 밀도차원에서 불충분함을 면하지 못하고 있다. 또한 법령시행차원에서 기후변화에 관한 조약 등 국제법상의 성과가 국내법령으로 이어지지 못하고 있어서 그 조화수준의 제고가 필요하다는 절실한 지적이 이어지고 있다¹⁰⁾.

다. 소 결 - 기후변화 행정계획의 중요성

현재 중국뿐만 아니라 우리나라 및 제 국가들도 국내법적 차원에서 현재 크게 문제되고 있는 기후변화상황과 그에 관한 국제법적 합의내용을 도입하여 각 국가특수적 조건에 적합하고 완전하게 규율할 수 있는 상황이 아니라 관련된 입법정책을 수립하고 그에 맞는 계획을 입안하고 시행을 기획하는 과정단계에 있는 형편이다. 이러한 단계에서 시사되는 점은 기후변화에 관한 정책적·법적 대응이 필요하다는 점

8) 대표적으로 대기환경보전법은 제3조에서 기후·생태계 변화유발물질의 실태파악을 위한 상시측정을, 제9조에서 기후·생태계 변화유발물질 배출 억제, 제11조에서 대기환경개선 종합계획의 수립 등을 규정하고 있다.

9) 李艷芳·岳小花, 法學, 2010년 제2호, 7~11면 참고.

10) Wang Mingyuan, GREENKOREA 2010, 발표문 24면 참고.

과 그 기본전략은 중국이든 우리나라 및 선진국에서 모두 세워진 상태에서 기후변화 대응 법령과 정책의 실현을 위한 행정계획의 중요성이 된다.

일반적인 행정계획은 목적상 구분을 할 때 ① 전문적 지식을 도입하여 계획내용의 합리성과 타당성을 확보하기 위한 계획, ② 관련업무와의 조정을 위한 계획, ③ 이해관계인의 권익보호를 위한 계획, ④ 주민을 참여시켜서 계획책정에 대한 민주적 통제를 확보하기 위한 계획으로 나눌 수 있다. 이때 특히 계획 자체의 민주적 정당성 확보와 이해관계인의 권익보장이란 두 요소가 계획확정절차에서 의미 있게 요청된다고 한다¹¹⁾. 여기에서 이해관계인의 권익보호와 주민참여 측면에서 환경계획확정절차는 미비함을 드러내는 경우가 많다. 앞으로 중국이든 우리나라든 기후변화와 관련된 행정계획의 수립·확정절차에서 계획의 민주적 통제성을 확보할 수 있는 수준의 이해관계인 및 주민들의 참여절차가 보장되어야 할 것이다¹²⁾. 특히 정부와 민간의 실효성 있는 계획상 분업적 협동관계가 필요하며 그것이 기후변화에 대응한 정책실패를 방지하는 일이 될 것이다.

중국의 기후변화관련 계획확정절차에 관련된 구체적인 법적 문제를 검토하기에는 아직 자료가 불충분한 상태에서 우리나라의 전략과 계획에 관련된 내용을 살펴보는 것은 중국의 동 계획법적 문제를 앞으로 확인하고 대안을 제시하는 데 도움이 될 것이다. 특히 녹색성장전략이 국가정책으로 확인된 최근에 지식경제부는 2008년에 그린에너지산업 발전전략, 그린에너지 전략로드맵, 지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략, 2009년에는 그린IT 전략을 발표하였고, 국가과학기술위원회는 2009년에 녹색기술연구개발종합대책을 세웠으며, 녹색성장위원회는 2009년에 중점 녹색기술개발과 상용화전략, 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획을 수립하였고, 중소기업청은 2009년에 녹색성장을 위한 중소기업 지원전략을 발표하였다고 한다¹³⁾. 이처럼 거의

11) 김명길, “환경보전을 위한 수단으로서 환경계획”, 『자치연구』 제4권 제2호, 한국지방자치연구소, 1994, 27면. 김명길교수는 여기서 “대법원(대판 1988. 5. 24. 87누388)도 도시계획과 같은 행정계획의 입안에 있어 다수 이해관계자의 이익을 합리적으로 조정하여 국민의 권리자유에 대한 부당한 침해를 방지하고 행정의 민주화와 신뢰를 확보하기 위하여 국민의 의사를 그 과정에 반영시키는 것이 계획 규정들의 취지라 할 것이므로, 이러한 계획확정절차에 하자가 있는 행정처분은 위법하다고 보고 있다고 한다”라고 하여 계획행정의 민주성을 강조하고 있다.

12) 김명길, 위의 논문, 28면.

13) 방동희, 위의 논문, 310면.

각 부처가 자신의 생명력을 지키려는 듯 쏟아내는 각 전략과 계획이 유기적 결합 없이 개별적으로 산출되는 것은 소모되는 자원의 비효율만을 초래할 뿐이다. 이와 관련하여 2010년 1월 13일 제정·시행된 저탄소 녹색성장기본법은 제40조에서 기후변화대응 기본계획¹⁴⁾을, 제41조에서 에너지기본계획의 수립¹⁵⁾을, 제50조에서 지속가능발전 기본계획의 수립·시행을 규정¹⁶⁾하여 장래에 녹색성장위원회에 의한 각 행정계

14) 제40조(기후변화대응 기본계획)

① 정부는 기후변화대응의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 기후변화대응 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ② 기후변화대응 기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 위원회의 심의 및 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 기후변화대응 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 국내외 기후변화 경향 및 미래 전망과 대기 중의 온실가스 농도변화 2. 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망 3. 온실가스 배출 중장기 감축목표 설정 및 부문별·단계별 대책 4. 기후변화대응을 위한 국제협력에 관한 사항 5. 기후변화대응을 위한 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항 6. 기후변화대응 연구개발에 관한 사항 7. 기후변화대응 인력양성에 관한 사항 8. 기후변화의 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항 9. 기후변화대응을 위한 교육·홍보에 관한 사항 10. 그 밖에 기후변화대응 추진을 위하여 필요한 사항

15) 제41조(에너지기본계획의 수립)

① 정부는 에너지정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획(이하 이 조에서 "에너지기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ② 에너지기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 「에너지법」 제9조에 따른 에너지위원회의 심의를 거친 다음 위원회와 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 에너지기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 국내외 에너지 수요와 공급의 추이 및 전망에 관한 사항 2. 에너지의 안정적 확보, 도입·공급 및 관리를 위한 대책에 관한 사항 3. 에너지 수요 목표, 에너지원 구성, 에너지 절약 및 에너지 이용효율 향상에 관한 사항 4. 신·재생 에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항 5. 에너지 안전관리를 위한 대책에 관한 사항 6. 에너지 관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존 에너지자원 개발 및 이용, 에너지 복지 등에 관한 사항

16) 제50조(지속가능발전 기본계획의 수립·시행)

① 정부는 1992년 브라질에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택한 의제21, 2002년 남아프리카공화국에서 개최된 세계지속가능발전정상회의에서 채택한 이행계획 등 지속가능발전과 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국가의 지속가능발전을 촉진하기 위하여 20년을 계획기간으로 하는 지속가능발전 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ② 지속가능발전 기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 「지속가능발전법」 제15조에 따른 지속가능발전위원회의 심의를 거친 다음 위원회와 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 지속가능발전 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 지속가능발전의 현황 및 여건변화와 전망에 관한 사항 2. 지속가능발전을 위한 비전, 목표, 추진전략과 원칙, 기본정책 방향, 주요지표에 관한 사항 3. 지속가능발전에 관련된 국제적 합의이행에 관한 사항 4. 그 밖에 지속

획의 유기적 결합관계형성을 담보하고자 하고 있다(동법 제15조 제2호 참고). 더 나아가 '저탄소 녹색성장 국가전략'에 관한 제2장에서 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사로서 하여금 '중앙추진계획'과 '지방추진계획'을 각각 녹색성장위원회에 보고·제출하도록 하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은 동법 제3조에 따른 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 및 제9조에 따른 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화를 이루도록 하여야 한다고 하여 개별 계획들이 모순되는 일이 없도록 규정하였다. 이를 통해 일원화된 창구를 통하여 기후변화관련 계획이 되도록 추진함이 확인되고 이것은 일단 관련 업무들간의 조정측면의 계획요소를 충족한다.

그러나 이와 같은 저탄소 녹색성장기본법은 다변화된 주체의 참여와 관련하여 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙과 관련하여 제3조 제6호에서 "정부는 국민 모두가 참여하고 국가기관, 지방자치단체, 기업, 경제단체 및 시민단체가 협력하여 저탄소 녹색성장을 구현하도록 노력한다"고 규정하고, 사업자의 책무로서 제6조 제2항에서 정부와 지방자치단체의 정책에 적극 참여하고 협력할 것을 규정하며, 국민의 책무에 관한 제7조 제2항에서 녹색생활 운동에 적극 참여하여야 한다는 선언만을 하고 있을 뿐이다. 저탄소 녹색성장과 관련된 기후변화에 대비하기 위한 환경계획의 수립과 확정절차에서 이해관계인이나 개별조치에 영향을 받는 주민들의 의견수렴에 관한 절차적 법규는 전혀 발견되지 아니한다. 그리고 계획의 공시·공표제도도 도입하지 않고 있어서 역시 관련 계획들의 민주적 통제를 위한 전제조건을 확보하기가 곤란한 실정이다¹⁷⁾.

더 나아가 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향에 관한 사항, 녹색성장국가전략의 수립·변경·시행에 관한 사항, 기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항 등을 기능으로 하는 녹색성장위원회의 구성의 민주성이 문

가능발전을 위하여 필요한 사항 ④ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 지속가능발전 기본계획과 조화를 이루는 소관 분야의 중앙 지속가능발전 기본계획을 중앙추진계획에 포함하여 수립·시행하여야 한다. ⑤ 시·도지사는 제1항에 따른 지속가능발전 기본계획과 조화를 이루며 해당 지방자치단체의 지역적 특성과 여건을 고려한 지방 지속가능발전 기본계획을 지방추진계획에 포함하여 수립·시행하여야 한다.

17) 환경계획절차의 고시·공표 미비의 일반적 문제점에 대해서는 김명길, 앞의 논문, 28면 참고.

제이다. 각 행정부처 장이 필수위원으로 되는 경우는 별론으로 하고, 민간 전문위원들이 동 위원회의 구성원으로 위촉되고 있다. 이때 전문성 확보측면의 검증은 제외하더라도 위원회 구성이 대통령의 임의에 맡겨져 있고 일정한 자격조건 내지 검증절차 없이 위촉된다는 점에서 역시 이해관계인의 권익보호를 위한 민간대표자역할을 수행한다든지 민주적 정당성확보를 위한 주체역할을 수행할 것을 기대하기는 곤란하다¹⁸⁾. 계획수립·확정절차를 행정절차에 관한 일반법인 행정절차법에 포괄적으로 도입하지 않고¹⁹⁾ 개별법령의 규율에 맡긴 우리나라의 입법태도²⁰⁾에 비추어 - 이는 별도로 행정절차법을 두지 않고 있는 중국의 경우도 문제점은 마찬가지이다 - 위와 같은 문제는 계속될 것으로 보인다. 따라서 장래에 우리나라뿐만 아니라 중국도 역시 기후변화에 관한 정책과 법제도의 성공적 실현을 위해서는 장기적인 계획수립·확정과 그 시행의 계획법적 적합성이 기초가 된다고 보면 계획의 수립과 시행에 관련된 민주적 정당성의 제고를 위한 법제도적 정비가 시급하다고 본다.

III. 기후변화에 대응한 행정조직의 문제

1. 중국의 기후변화 행정조직

기후변화에 대응하기 위한 행정기관, 기구, 위원회 등 대표적인 행정조직으로는

18) 이러한 위원회 구성의 일반적 문제점에 관해서는 김명길, 위의 논문, 28면 참고.

19) 환경계획 중 법적 성질로 '처분'에 해당할 경우 행정절차법상 처분관련 행정절차의 대상이 되고 국민 생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, 기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항에 대한 계획을 수립·시행하거나 변경하고자 하는 경우에 행정절차법 제46조에 따라 '행정예고'의 대상이 되는 것으로 규율되고 있을 뿐이다. 물론 행정절차법 제47조에 따라 이러한 경우 주민의 의견제출, 공청회 등에 관한 규정이 준용되게 되므로 미흡하지만 계획확정절차의 목적을 부분적으로 달성할 수 있을 것이라는 견해도 있으니(신봉기, "한국의 행정절차와 행정정보에 대한 자유로운 접근", 「공법연구」 제35집 제4호, 한국공법학회, 2007, 276면), 그러한 행정예고를 거치지 않았다고 하여 '위법'이라고 할 수 없어서 큰 의미가 없다는 반대 견해(김동희, 한국의 행정절차제도 도입자료집, 행정자치부 행정관리국 행정제도과, 1998, 480면)가 설득력을 가진다.

20) 김철용, "계획확정절차의 도입문제", 「행정법연구」 제4호, 행정법이론실무학회, 1999, 10~11면 참고.

① 기후변화에 관한 국가조정위원회(国家气候变化对策协调小组, National Coordination Committee on Climate Change)²¹⁾, ② 정책형성과 분쟁조정 및 해결목적의 국무원총리, 부총리, 국무위원, 각부 장관 등이 구성원인 기후변화, 에너지절약 및 오염배출감소에 대응한 국가지도집단(国家应对气候变化领导小组, The National Leading Group for Responding to Climate Change, Energy Conservation, and Emission Reduction)²²⁾, ③ 외무부의 기후변화대응위원회(应对气候变化对外工作领导小组, The Office of Responding to Climate Change of the Ministry of Foreign Affairs)²³⁾, ④ 국가에너지국(国家能源局, Energy Bureau), ⑤ 국무원이 설립한 국가에너지위원회(National Energy Committee)²⁴⁾, ⑥ 중국기상국(Meteorological Administration)²⁵⁾, ⑦ 기후변화에 관한 전문가위원회(气候变化专家委员会, Experts Committee on Climate Change)²⁶⁾, ⑧ 국가발전개혁위원회(国家发展和改革委员会, National Development and Reform Commission)의 국가기후변화대책조정위원회(国家气候变化对策协调小组办公室), ⑨ 국가통계청(National Bureau of Statistics) 에너지팀(国家统计局能源司), ⑩ 산업정보화부(工业和信息化部, Ministry of industry and information technology)의 에너지절약 및 종합이용팀 에너지절약처(节能与综合利用

- 21) 1990년 중국정부는 국가기후변화조정위원회(国家气候变化协调小组)를 설립하였으며, 이 위원회는 1998년 국가기후변화대책조정위원회(国家气候变化对策协调小组)로 바뀌었다. 주로 기후변화와 관련한 국제회의 및 협상에 참가함으로써 기후변화에 대응하기 위한 정책과 대책을 제정한다.
- 22) 2007년 6월 국무원은 기후변화에 대응하기 위한 국가지도집단(国家应对气候变化领导小组)을 설립하였다. 이는 기후변화에 대응하기 위한 업무를 진행하는 조정기관으로, 국가발전과 개발위원회에서 주관한다. 단장(组长)은 원자바오(温家宝) 국무원총리이며, 부단장(副组长)은 리커창(李克强) 국무원부총리와 파이칭궈(戴秉国) 국무위원이라고 한다. 그리고 단위구성체로는 국무원, 외교부, 국가발전개혁위원회(国家发展和改革委员会), 과학기술부, 산업 및 정보화부, 재정부, 국토자원부, 환경보호부, 주택 및 성향건설부, 교통운송부, 수력발전부, 농업부, 상무부, 위생부, 국가통계국, 국가임업국, 국가과학원, 중국기상국, 국가에너지국, 중국민용항공기총국, 국가해양국 등이라고 한다[출처: 중국기후변화정보망(China Climate Change Info-Net)].
- 23) 2007년 9월에 설립된 기관으로, 기후변화협상 특별대표를 구성하여 기후변화와 관련한 국제회의에 참석하는 등의 업무를 처리한다.
- 24) 2010년 1월 27일 국무원은 국가에너지위원회를 설립하였다. 주로 에너지발전전략의 수립, 에너지 안전과 발전에 존재하는 문제점에 대해 심사, 에너지개발의 국제협력에 관한 업무를 담당한다.
- 25) 국가기상청의 국가기후변화센터(中国气象局国家气候中心)는 1995년에 설립되어 2001년 9월에 국가기상센터에 합병되었다(직원 약 200명). 주로 기후 및 기후변화에 관련한 업무를 담당한다.
- 26) 2007년 1월 12일 설립된 정부자문 전문가위원회이다.

司能源节约处) 등이 있고, 그 밖에 재정부(财政部), 상무부(商务部), 농업부(农业部), 국토자원부(国土资源部), 주택건설부(住房和城乡建设部), 교통운송부(交通运输部), 수자원부(水利部), 중국과학원(中国科学院), 환경보호부(环境保护部), 국가해양부(国家海洋局) 등이 공동협력체계를 이루고 있다고 한다²⁷⁾.

이러한 중국의 기후변화대응 행정조직의 특징으로는 ① 기후변화에 관한 국가지도집단이 전체적인 통일적 책임을 부담하고, ② 핵심역할은 국가발전개혁위원회가 되어 전체적인 행정기구들간의 조정관할권을 행사하고 있으며, ③ 개별관련 부처들 간에 분업적 책임체계를 이루고, ④ 모든 지방정부와 산업체들이 광범위한 참여를 하고 있다는 점이 제시되고 있다²⁸⁾.

2. 우리나라의 기후변화대응기관 - 녹색성장위원회

우리나라는 2001년 9월 20일 국무총리훈령(제422호)인 「기후변화협약대책위원회 등의구성및운영에관한규정」을 제정하여 기후변화협약대책위원회를 발족하여 처음 기후변화에 관련된 행정조직을 구성한 바 있다. 2007년과 2008년에 개정을 거친 후 2009년 1월 5일 대통령 훈령(제239호)으로 「녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정」을 통해 대통령 직속 하에 드디어 “녹색성장위원회”가 구성되기에 이르렀다. 행정규칙인 대통령훈령 형식으로 중대한 국가적 사무를 처리하는데 문제가 있다는 판단 하에 금년 1월 13일 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되어 4월 14일부터 시행되고 있다. 여기서 녹색성장위원회, 녹색성장기획단, 지방녹색성장위원회 등에 관한 법률적 근거를 마련하고 있다²⁹⁾.

저탄소 녹색성장 기본법 제14조와 동법 시행령 제10조에 따라 구성된 녹색성장위원회는 대통령의 직속기관으로서 국무총리와 민간에서 공동으로 위원장이 되며, 당

27) Wang Mingyuan, GREENKOREA 2010, 발표문 7면 이하 참고, 특히 이 중에서 최근 조직된 행정기구로는 2006년의 기후변화에 관한 전문가위원회, 2007년의 기후변화, 에너지절약 및 오염배출감소에 대응한 국가지도집단, 외무부의 기후변화대응위원회, 2008년의 국가에너지국, 2010년의 국가에너지위원회이다.

28) Wang Mingyuan, GREENKOREA 2010, 발표문, 11면.

29) 녹색성장위원회 홈페이지(<http://www.greengrowth.go.kr/www/about/statute/lawtest2/im.cms>) 참고.

연직 위원으로 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 환경부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 방송통신위원회위원장, 금융위원회위원장 및 국무총리실장(간사위원) 13인이 되고, 기후변화, 에너지, 지속가능발전 분야 등 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 위촉직 위원 35인으로 구성된다³⁰⁾. 그 밑에 하부실무단으로 녹색성장기획단을 두고 있으며(동법 제18조), 지방자치단체에도 별도로 지방녹색성장위원회를 두도록 규정하고 있다(동법 제20조, 동법 시행령 제15조)³¹⁾.

3. 행정조직의 기본원리에 따른 평가

행정조직법이란 행정기관의 설치, 폐지, 구성, 권한 및 행정기관 상호간의 관계를 정한 법으로서 행정주체의 내부조직과 내부관계를 규율하는 법으로서 행정조직의 기본원칙 및 기본원리를 규명하는 것을 내용으로 한다고 한다³²⁾. 이에 따를 때 행정조직의 기본원리는 행정조직법에서 중요한 목적적 요소가 되는데, 그 내용원칙으로서 행정조직의 민주성, 법정성, 능률성, 분권성, 관료(전문)성 원칙들이 열거되고 있다³³⁾.

30) 녹색제도·금융분야 5명, 녹색성장·산업분야 10명, 기후변화·에너지 분야 10명, 녹색생활·지속발전분야 10명으로 형성된다.

31) 각 시·도는 저탄소 녹색성장 기본조례를 제정하고 있다. 2010년 6월 20일 충청북도, 2010년 7월 7일 부산광역시가 동 기본조례를 제정하여 시행에 들어갔으며, 서울특별시도 2010년 7월 23일 입법예고를 하고 10월부터 시행에 들어갔다.

32) 박근성, 「행정법론(하)」 제8판, 박영사, 2010, 3~4면.

33) 김남진·김연태, 「행정법 II」 제14판, 법문사, 2010, 7면 이하. 김철용교수는 행정조직법의 대표적 기본원리로 ① 행정조직법정주의, ② 능률행정주의, ③ 지방분권주의, ④ 독립제를 들며, 그 외에 민주적 통제의 원리, 국민·주민의 행정참여·협력의 원리, 투명성의 원리, 적극적 복리증진을 위한 조직형성원리도 포함시키고 있다(동인, 「행정법 II」 제10판, 박영사, 2010, 7면, 특히 각주 1). 그러나 행정조직(법)의 기본원리를 별도로 제목으로 하지 않는 문헌이 많이 있다. 행정조직의 헌법적 지향원리로서 법치주의원리, 민주주의원리, 사회복지주의원리를 설명하는 견해(홍정선, 「행정법원론(하)」 제18판, 박영사, 2010, 9~10면), 현대 행정조직의 특질로서 행정조직의 통일성·계층성, 독립성과 책임의 명확성, 직업공무원제도, 행정조직의 민주성을 설명하는 견해(김동희, 「행정법 II」 제14판, 박영사, 2008, 6~8면) 등이 있다.

국민의 의사를 반영하고 통제를 받는 행정의 민주성원리는 행정조직에도 그대로 적용된다. 이러한 점에서 일정한 독립성을 갖는 행정기관이 설치되고 그 권한은 분권적으로 배분되어야 함이 요청된다³⁴⁾. 이와 같은 행정조직법상 민주성원리에 따를 때 특히 지방자치단체와 민간의 참여요청이 중시된다. 기후변화, 에너지문제의 효과적 대처를 위해서는 단기적인 일원적 조직과 규제중심의 행정집행이 요구될 수 있으나 정책의 장기적 성과를 위해서는 분권성원리도 강조되어야 하며 이를 위한 지방자치단체와 민간기업, 국민대중의 협력이 필수적이다. 그러나 현재는 기후변화와 관련된 국제정세와 관련하여 일방적인 국가주도형 규제방식이 정책으로 입안되고 있음은 중국이나 우리나라 모두 동일한 형편이다. 각각의 역할분담의식의 제고가 요망되고, 특히 민간부문에 의한 사회적 견제장치가 균형적으로 마련되고 있지 못하고 있는 점이 문제이다. 이러한 방식에서 탈피하여 민간과 지방자치단체를 포함하여 정부와 협동체제를 구성하는 것이 요청된다. 특히 기후변화에 따른 고용상황변화와 사회적 약자에 대한 지원책 마련이 통합적으로 이루어지지 못하고 있다는 점도 고려되어야 한다. 더 나아가 지방자치단체와의 정책통합을 위한 법제장치가 미흡하다는 점도 앞으로 기후변화행정조직의 구성과 활동에 있어서 보완되어야 할 점이다.

행정조직의 능률성원리에 따라 기후변화와 관련하여서도 개별적 책임을 부담한 분업체계 하에서 이루어진 정책의 분석과 결정조직의 일원화를 통한 능률성 및 집중성의 제고가 요청되고 있다. 특히 정책의 입안·결정과 그 집행을 효율적이고 신속하게 이루어질 수 있도록 구성됨이 타당하다. 우리나라의 경우 현재 저탄소 녹색성장 기본법에 근거하여 녹색성장위원회가 그 역할을 담당하고 있으며 일단 형식적으로는 녹색성장위원회를 통한 기후변화에 대응한 일원적 계획수립·정책운영이 예정되어 있어서 이 원리를 충족하고, 중국도 기후변화에 관한 국가조정위원회가 상부구조에 위치하고 그 하부기관으로서 국가발전개혁위원회가 종합조정(general coordination) 기능을 수행하면서 그 밖의 외무부, 통계청 등의 행정기관의 기후변화 대응정책의 집행을 관장하고 있다³⁵⁾. 이와 같이 중국과 우리나라는 현재 행정조직의 능률성원리를 충족할 수 있는 조직기초를 마련하고 있으나 위에서 본 바와 같이 행

34) 김동희, 위의 책, 7면.

35) Wang Mingyuan, GREENKOREA 2010, 발표문, 7면, 11면 참고.

정조직의 민주성을 담보하는 통제체제를 갖추지 못한 문제를 담고 있다. 행정의 능률성원리는 민주성원리와 항상 충돌될 가능성이 큰 것으로서 양 요청을 적절히 조정이 함이 요망된다³⁶⁾.

또한 기후변화 특히 에너지문제의 과학기술적 전문성이라는 특성을 위하여 외교·과학·경제·사회·문화적 차원의 행정기관들이나 각 위원회의 독자적 활동도 필요하다. 이러한 행정조직의 전문성원리에 따라 현재 우리나라나 중국도 마찬가지로 각 행정기관과 위원회에서 각각 독립적인 정책을 구상하여 녹색성장위원회나 국가발전개혁위원회에 보고하도록 하여 각 기관들의 유기적 결합을 제고시킬 수 있는 의견수렴조직을 형성하고 있다. 그러나 각 행정기관이 독자적인 권한을 가지고 규제활동을 하고 부처간 유기적 협력이 이루어지지 않게 되면 필연적으로 중복규제의 문제가 발생할 수 있다. 특히 우리나라는 기후변화와 관련하여 환경에 관한 행정권한을 행사하던 기존의 환경부와 저탄소 녹색성장이라는 국가전략과 관련하여 주무기관이 된 지식경제부간의 규제권한의 충돌 및 이에 따른 시민들에 대한 이중규제가 예상될 수 있다. 이것은 이미 2008년 이명박대통령의 녹색성장비전의 발표 이후 지식경제부, 국가과학기술위원회, 녹색성장위원회, 중소기업청 등의 녹색성장정책이 별도로 진행되고 있으며, 부처별 역할이 불명확하여 자원배분과정에서 극도의 비효율을 초래하고 있다는 지적까지 이루어지고 있고 특히 온실가스배출과 관련하여 지식경제부를 거친 사안을 다시 환경부장관이 이중규제를 행할 여지가 크다고 언급되고 있다³⁷⁾. 또한 지식경제부에 의한 정책주관은 경제개발논리를 우세하게 할 수 있어서 환경규제제도의 실패요인으로도 작용할 수 있음이 경고되고 있다³⁸⁾. 2008년 3월에야 환경보호총국을 환경보호부로 승격시킨 중국에서도 환경보호부가 아니라 국가발전개혁위원회를 기후변화에 관한 주관기관으로 함으로써 유사한 문제가 발생할 수 있다. 행정기관들의 부처이기주의와 그에 따른 과도한 국민부담을 야기하는 비효율적·비민주적 조직구성은 기후변화에 관한 규제정책의 실패를 가져올 수 있으므로 이에 관한 보완 및 해결이 요망된다³⁹⁾.

36) 김동희, 앞의 책, 7면 참고.

37) 방동희, 앞의 논문, 310면.

38) 방동희, 위의 논문, 317면.

39) 방동희, 위의 논문, 318면 참고. 특히 환경계획과 관련하여 전문가로 구성된 위원회의 구성이 행정기

4. 소 결

위의 행정조직의 기본원리에 따른 평가에 따라 중국과 우리나라 정부는 다음과 같은 구체적 요청에 직면한다. 첫째, 극도의 비효율적 자원배분을 초래할 수 있는 중복 규제의 문제를 해결하여야 하고 이것은 각 행정부처간 유기적 협조체제형성과 각 연구분야간 유기적 연계를 통한 성과분석을 통해 가능하다. 둘째 중장기적 국가계획의 실질적 설정과 그 실효적 집행을 담당할 수 있는 총괄부서의 조직이 필요한데 이것을 우리는 녹색성장위원회가, 중국은 국가발전개혁위원회가 담당하도록 예정되어 있다. 이 기관들은 너무 높은 온실가스감축목표와 너무 빠른 정책추진으로 산업계가 수인불가능한 부담을 주지 않으면서 각종 연구결과, 계획집행과 규제성과를 총괄하고 사후에 각 제도에 반영하는 수단을 도입하여야 한다. 셋째, 정부는 임기응변적이고 규제중심의 정책구성과 집행을 가져올 수 있는 일방적인 국가주도형태의 조직구성은 회피되어야 한다. 즉 민주적 통제장치가 실현될 수 있는 조직구성이 요망되며 특히 국민의 참여와 지방자치단체의 협력을 실현시킬 수 있도록 구성되어야 하고 또한 투명한 행정과정이 이루어지도록 하여야 한다⁴⁰⁾.

IV. 중국의 에너지법제 - 특히 재생에너지법에 초점

1. 중국의 에너지관련 주요법령의 검토

현재 중국의 에너지관련 법령으로 주요한 것으로는 에너지절약법, 재생에너지법이 있고 최근 에너지법(안)이 발표된 바 있다. 이중에서 에너지절약법과 에너지법(안)의 기본내용을 검토한 뒤, 재생에너지법을 중심으로 살펴보고자 한다.

관의 임의적 결정에 맡겨지는 경우가 많다는 문제점을 지적하고 이해관계인의 권익보호와 계획자체의 민주적 통제를 제고시키기에는 조직구성상 어려움이 큼을 주장하는 견해(김명길, 앞의 논문, 28면)는 여기에서도 참고가 되어야 할 것이다.

40) 김철용, 앞의 책, 7면 참고. 특히 아주경제, “녹색성장기본법 둘러싼 사회 갈등 커질 것” (http://enerpol.net/epbrd/bbs/board.php?bo_table=bbs8&wr_id=157&page=0&page=0) 참고.

가. 에너지절약법

1997년 제정되어 기후변화에 관한 국제적, 국내적 요청을 반영하기 위하여 2007년 10월 28일 개정되어 2008년 시행되는 에너지절약법은 기본적으로 정부, 기업과 시민 등의 에너지 개발이용에 관한 책임과 의무를 명확하게 규정하고, 포괄적 총량목표제도, 병합발전제도, 가격관리제도, 비용분담제도, 전향자금제도, 세제상 특혜제도 등의 정책과 조치들을 규정하여 에너지절약정책을 구현하고 있다⁴¹⁾.

특히 국무원과 현급 이상 지방인민정부는 반드시 에너지절약업무를 국민경제, 사회발전계획 및 연도별 계획으로 상정하고, 에너지절약에 관한 중장기계획, 연도별 에너지절약계획을 제정하여 시행할 것을 규정한다. 또한 국무원과 현급 이상 지방인민정부는 해마다 인민대표대회나 상무위원회에게 에너지절약업무를 보고하도록 한다. 그리고 성, 자치구, 직할시 인민정부는 해마다 국무원에게 에너지 절약 목표책임의 이행상황을 보고해야 한다(제5조, 제6조)고 하여 보고의무를 규정하고 있다. 더 나아가 국가에너지절약목표 책임제도와 에너지절약평가제도의 시행을 통해 지방정부와 책임자도 평가함을 규정하여 정책실현의 가능성을 제고시키는 성과규정도 두고 있다.

보다 구체적으로 보면, 특히 이 법규에서는 법률적으로 '에너지절약'을 중국의 기본국책으로 확정하고, 국무원표준화주관부처는 기타 부처와 함께 강제적인 에너지소모제품, 설비의 에너지효율표준과 생산과정에서 에너지소모가 높은 제품의 단위에너지 소모량의 제한표준을 제정한다고 규정한다. 또 공업, 건축, 교통운수, 공공기구, 에너지사용중점기관 등 5개 방면의 에너지절약관리에 대해 규정하고 있다. 처음으로 '공공기구에너지절약의 법규를 마련한 것으로 평가되고 있으며, 에너지절약원칙에 부합하도록 공공기관에서 제품과 설비를 구매할 것을 명령하고 있다. 동시에 에너지 낭비가 많은 제품, 설비와 생산공업기술을 도태시키며 가전제품과 같이 광범위하게 사용되면서 에너지소모가 큰 제품에 대해 에너지효율표지관리 실행을 촉구하고 있다. 그리고 국가는 세제정책을 통해 공업에너지소비를 절감시키고 친환경 산업을 장

41) 林世齡(린창린)·왕춘보/최윤철(역), 앞의 논문, 270면 이하; 김윤희, 중국, 그린에너지 산업 지원정책, KOTRA보고서(홈페이지>해외시장정보>경제/산업 동향, 상품시장), 2009. 9. 28 참고.

려할 뜻을 밝히고 있고, 건축에너지 절약표준을 제정하여 동 표준을 위반한 건설기관 및 주요기관을 처벌하는 조치를 취할 것이라고 한다⁴²⁾.

나. 에너지법(안)

2007년 12월 작성되었던 에너지법(안)은 그 제정목적으로 열거되는 것은 다음과 같다. 즉 1) 에너지전략의 실질적 추진과 정부의 에너지정책 수립·실시의 법적 근거를 마련하고, 2) 국가의 에너지와 경제에 관한 안전보장에 유리할 것이며, 3) 자원절감형, 환경우호형 사회건설에 유리하고 사회의 공동준수 행위규범을 마련하기 위함이고, 4) 에너지의 안전생산, 절약, 청정생산 수준의 향상에 유리할 것이며, 5) 에너지관리체제를 보완하고 시장주체의 행위의 규범화하고, 6) 에너지 과학기술의 자주적 창의성제고에 유리하고, 7) 에너지법률체계의 건전화하고 법률적합적 행정 촉진에 도움이 될 것이라고 한다⁴³⁾. 현재 이 법안에 대해서는 논의 중에 있으며, 특히 기본법의 형태로 확정되어야 함이 주장되고 있다⁴⁴⁾.

다. 재생에너지관련 정책

중국정부는 1980년대 에너지자원에 대한 수요급증과 환경문제의 대두로 재생에너지자원개발에 관한 정책을 수립하고 그것을 위한 각종 경제적 유인정책을 시행하여

42) 김윤희, 중국, 그린에너지 산업 지원정책, KOTRA보고서(홈페이지>해외시장정보>경제/산업 동향, 상품시장), 2009. 9. 28 참고.

43) 肖国兴(샤오 궈싱)·황련화(역), “중국 에너지산업법률과 그 제도적 창”, 『경회법학』 제43권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2008, 91면 이하 특히 각주 4의 馬凱, 중국에너지법 국제세미나 발언(2007)을 인용함.

44) 기본법으로 확정될 것을 주장하는 이유로는 1) 국가입법규정에 부합되고, 2) 개별에너지법률들의 상위법으로서 기능하는 것이 법률체계논리규칙에 합치되며, 3) 부분적 기본법의 가능성이 인정되고 있으며(상위기본법(예, 환경보호기본법, 녹색성장기본법) 아래 다시 개별분야의 기본법 즉 에너지기본법을 두는 것은 법률논리구조를 파괴하는 것이 아님), 4) 개별 단행 에너지법들(전력, 석탄, 석유·가스, 원자력에너지 등의 법률)과의 조화적·유기적인 결합목적을 추구할 수 있기 때문이라고 한다. 특히 현재 권한을 달리하는 기관들에 의한 개별에너지법의 개정이 용이하지 않은 것도 기본법이 없기 때문이라고 한다. 이에 관해서는 肖国兴(샤오 궈싱)·황련화(역), 위의 논문, 99면 이하 참고.

왔다. 특히 1990년대 이후 중국정부는 재생에너지발전계획의 수립하여 시행하면서 정부의 자금지원과 프로그램운영에 대한 보조금지원 및 대출금리인하, 세제혜택 등을 촉진정책으로 삼아 왔다. 1994년 원자력부는 풍력발전소 및 네트워크운영에 관한 관리규정을 만들었고, 1997년 국가계획위원회와 과학기술부는 재생에너지개발을 위한 통지를 발표한 바 있으며, 2003년 국가환경보호국은 벗집연소와 종합이용관리방법을 공포하는 등 여러 가지 노력을 경주하여 왔으나, 현재 재생에너지법이 제정되기 이전에는 행정부처의 정책위주의 규율로 인하여 체계적이지 못하고 강제력과 실효성에서 문제가 있었다고 한다⁴⁵⁾. 이러한 상황에서 2005년 2월 28일 중국은 재생에너지법(中华人民共和国可再生能源法)을 공포하기에 이르렀다(2006년 1월 1일 시행)⁴⁶⁾. 이하에서는 세계 최고의 재생에너지정책국가 중 하나인 중국의 재생에너지법제와 그 문제점 및 평가를 통해 우리나라 재생에너지법제에 대한 시사점을 도출하여 보고자 한다⁴⁷⁾.

2. 중국 재생에너지법의 내용과 평가

가. 중국 재생에너지법의 내용

동법은 정부 및 사회의 재생에너지의 개발과 이용에 있어서 책임과 의무를 명확히 하고 여러 제도와 조치를 규정하고 있다. 제2장 자원조사 및 발전계획에서는 중장기 총량목표를 설정하고(제7조) 또한 省·자치구·직할시 인민정부 에너지업무관리부서 개발이용계획의 편성과 실시를 규정한다(제8조). 그리고 제3장 재생에너지산업의 지

45) 중국 재생에너지법에 대한 평가와 개선방향에 대하여 李艷芳·岳小花, 法學, 2010년 제2호, 7~11면 참고.

46) 2005년 2월 28일 제10차 전국인민대표대회 상무위원회 제14차 회의를 통해 제정되었고 친환경적 녹색성장의 촉진을 목적으로 하는 법률이라고 한다(김종우, "중국 재생가능에너지법에 대한 고찰", 『법학논총』 제33권 제1호, 단국대학교 법학연구소, 2009, 391면 참고).

47) 중국국가발전개혁위원회가 발표한 2007년 8월 재생에너지 중장기발전계획에서 중국정부는 2010년까지 에너지소비총량에서 재생에너지가 차지하는 비율을 10%까지, 그리고 2015년까지 15%까지 목표를 달성할 것을 제시하였다. 김윤희, 중국, 그린에너지 산업 지원정책, KOTRA보고서(홈페이지>해외시장정보>경제/산업 동향, 상품시장), 2009. 9. 28 참고.

도와 기술지원(제10~12조)의 장에서 재생에너지지도목록의 제정·공포(제10조), 국무원 표준화부서의 기술·제품 국가표준 제정·공포(제11조), 재생에너지분야를 하이테크산업발전의 우선분야로 선정하고 자금을 배정하고 지원하도록 규정하고 있다(제12조). 제5장은 가격관리 및 비용분담의 장으로서 전력산업체의 요금과 사회전가 비용을 합리적으로 조정하고(제19조~제23조)⁴⁸⁾, 제6장은 경제적 격려 및 감독조치로서 전문적 재정자금 확보를 통한 자금지원(제24조)과 재생에너지개발이용프로젝트에 대하여 금융기관의 이자할인 재정적 우대대출제공(제25조) 및 국가의 재생에너지 산업발전 지도목록에 편입된 프로젝트에 대하여 조세혜택을 부여하도록 규정한다(제26조). 마지막으로 제7장 법적 책임(제28조~제31조) 부분에서는 국무원 에너지주관부서와 현급이상 지방인민정부 에너지관리 업무부서 및 기타 유관부서가 법 위반시 형사책임을 지도록 하며(제28조), 법규정을 위반한 송전망운영회사와 가스수송망, 열수송망 경영기업 및 석유판매기업에게 배상책임과 (기한부)시정명령을 내릴 수 있도록 하고 있다(제29~31조).

나. 중국 재생에너지법의 의의와 문제점

일단 동법은 중국 내에 있어서 재생에너지의 개발 및 이용에 관한 법적 근거를 마련하여 개발규모를 확대시키고 체계적 발전을 이룩할 수 있는 토대를 형성하였다는 점에서 큰 의미가 인정된다. 특히 재생에너지자원정책과 법률체계의 확립의 기반을 조성하는 역할을 수행할 것으로 예측되고 있다⁴⁹⁾. 그러나 재생에너지산업은 특성상 시설투자비의 규모가 크고 기술개발에 상당한 기술과 시간이 요구되며 사회전체에

48) 중국은 독일과 같이 발전차액지원제도(FIT)라는 공급요금모델을 통해 재생에너지도입과 관련된 가격 문제를 조정하고 있고 우리나라도 현 신·재생에너지법상 취하고 있으나, 우리는 2012년 1월 1일부터 의무비율할당제도(RTS, Renewable Portfolio Standards)라는 공급의무화제도를 도입하는 것으로 법을 개정하였다. 이 제도가 갖는 산업계의 파장을 고려하여 발전차액제도를 전면적으로 폐지하기보다 양 제도를 병행하거나 공급의무제도를 점진적으로 도입함을 모색하거나 또는 별도의 제도(잉여전력 고정가격매입제도)로 보완하는 조치가 필요함을 주장하는 견해가 있어서 주목된다(한귀현, “신재생에너지법제의 최근 동향과 그 시사점 - 유럽연합과 독일의 경우를 중심으로 -”, 『공법학연구』 제11권 제2호, 한국비교공법학회, 2010, 464~465면 참고).

49) 李艷芳·岳小花, 앞의 논문, 7면.

미치는 영향이 크기 때문에 그 제도 및 정책수립과 시행 시에 신중한 검토와 조화가 요청되고 있다고 한다. 재생에너지 및 그 산업발전의 불균형 등 여러 가지 저해요소로 인하여 현행 재생에너지법은 산업발전과 그 이용에 관하여 구체적 문제를 규율하고 있지 못하고 원칙적 규제내용만을 규정하고 있다는 점이 한계로 지적되고 있으며, 이에 따라 동법 시행과 관련된 내용에 대하여 국무원 및 관련부처의 행정입법으로서 각종 법규, 규장, 기술규범 및 발전전략의 수립이 시급하다고 한다⁵⁰⁾.

먼저 중국 재생에너지법의 법률내용의 문제점으로는 첫째 재생에너지법의 조항들이 원칙적 내용에 그치고 있어서 재량권의 남용을 초래할 수 있고 법률규정의 불명확성으로 인하여 구속력을 상실할 수 있다고 한다. 둘째, 재생에너지법의 시행령과 시행규칙의 정비가 이루어져 있지 못한 문제점이 있고, 셋째 일반 행정법규와 정책 이외에 환경법, 토지관리법, 물권법 등 타 분야 법령들과의 조화가 요청되고 있다⁵¹⁾. 넷째, 다양한 재생기술산업에 대한 특성이 고려되고 있지 않고 있다. 동법은 재생에너지자원의 모든 분야에 관한 통합적 입법으로서, 재생에너지자원의 공통성에 근거하여 제정되었는바 각 에너지별 기술의 특성, 발전단계, 지역적 특성 등의 요소에 대한 고려가 행해져있지 않아서 실효성이 떨어질 것이라고 한다. 마지막으로 지방입법이 부족한 현실이 지적되고 있다. 재생에너지의 개발과 이용은 자원에 대한 의존도가 크다. 국토가 넓고 지형이 다양한 중국은 각 지역별 에너지자원이 상이한데, 풍력 자원이 풍부한 지역, 생물에너지 자원이 풍부한 지역, 태양에너지 자원이 풍부한 지역, 수력자원 및 열자원이 풍부한 지역들이 있었는데, 각 지방정부는 이에 관한 대처가 충분하지 못한 형편이라고 한다⁵²⁾.

50) 李艷芳·岳小花, 위의 논문, 8면. 이를 위하여 국무원 및 각 부처는 각종 행정규칙과 내부규범을 발표하였다. 첫째, 중국환경보호총국과 중국개혁발전위원회의 수력발전 강화에 따른 환경보호작업에 따른 환경보호작업에 관한 통지 반포(2005. 1. 20)가 있었으며, 둘째 국가환경보호총국의 소형수력발전개발로 인한 환경보호에 관한 통지 반포(2006. 6. 18), 셋째 중국발전개혁위원회·국토자원부·국가환경보호총국의 풍력발전작업건설용지 및 환경보호관리 임시방법 반포(2005. 8. 9) 등이 있었다. 그리고 지방인민대표대회 및 지방정부 규범의 사례로 감숙성 농촌에너지 건설관리조례(1998제정, 2005개정), 호남성 농촌재생에너지조례(2005제정, 2006개정), 산둥성 농촌재생에너지조례(2007) 등이 제정된 바 있다고 한다(김종우, 앞의 논문, 397면 참고).

51) 김종우, 위의 논문, 393면 이하 참고.

52) 李艷芳·岳小花, 앞의 논문, 9면.

다. 중국 재생에너지법의 개선방향⁵³⁾

위와 같은 문제점에 대응하여 다음과 같은 개선책이 제시되고 있다. 첫째 현행 중국 재생에너지법은 중앙정부의 주도 하에 제정된 중앙입법으로서 지방입법의 중요성에 관한 인식이 부족하다. 특히 재생에너지의 분포와 이용에 관한 계획을 수립함에 있어서 지역적으로 큰 차이를 보이고 있다. 서북부지역은 풍력자원을 위주로, 동남해역지방은 조력자원을 중심으로, 서남부지역은 수력자원을 중심으로 재생에너지산업을 발전시키고 있는데 지방정부는 이러한 지역적 특색을 고려하여 각종 조례 등 지방입법을 강화하여야 할 것이라고 한다.

둘째, 유형별 재생에너지관련 입법이 시급하다고 한다. 미국의 경우 각 재생에너지원 유형별로 법규를 제정하여 각 부문의 기술과 설비발전을 추진하고 있고 이를 통해 재생에너지자원의 균형적인 개발과 발전을 도모하고 있다고 한다. 중국의 입법은 현 재생에너지법이라는 통합법률에 머물러 있으므로 태양에너지, 풍력, 수력, 조력, 지하열자원 등 주요 재생에너지자원에 관한 개별법령의 제정 및 시행이 필요하다고 한다.

셋째, 현행 정책의 법적 지위와 권위를 강화하여야 한다고 한다. 현 재생에너지법의 시행에 있어서 각종 방법, 통지, 규정을 통한 정책발표에 의존하고 있는데, 이러한 규정들은 법체계에 있어서 최하위에 처해 있어서 법적 효력과 권위성이 결여되고 있다고 한다. 따라서 재생에너지법체계의 보완 시에 실효성이 높은 규정을 행정입법화하는 작업이 불가결한 상황이라고 한다.

넷째, 관련된 일반 행정법령과 민사법, 경제법제의 보완을 통해 재생에너지법과의 조화를 시도하여야 한다고 한다. 특히 물권법, 계약법 등 민법, 도시계획법규, 건축법, 토지법 등 각 행정법령과 조세법, 재정법, 금융법, 공정거래에 관한 경쟁법령도 재생에너지법과 조화를 이룰 수 있도록 개정되어야 함이 지적되고 있다.

53) 이하의 내용은 李艷芳·岳小花, 위의 논문, 10~11면에서 참고한 것임.

라. 관련법영역에서의 쟁점

(1) 중국의 고체폐기물환경오염방지법

동법에는 고체폐기물에 따른 오염의 예방치료가 주된 목적이어서 그 회수이용과 자원화방안에 대해서는 규정이 많지 않다고 한다. 또한 농촌지역폐기물과 도심생활쓰레기의 자원화이용에 관한 발전된 규정도 없다고 한다⁵⁴⁾. 따라서 재생가능에너지법 안에 태양에너지 등 재생에너지기업이 조성할 수 있는 환경에 유해한 고체폐기물에 대하여 추가적인 규정을 할 필요성이 제기되고 있다⁵⁵⁾.

(2) 토지수용·사용에 관한 쟁점

수력과 풍력에너지를 개발 및 이용과 에너지작물재배 등을 위해서는 광범위한 토지점용이 필요하다. 관련 시설들은 주로 농촌지역에 설치될 것인데 도시계획을 통해 농촌지역에서 풍력자원을 부당점유하는 문제가 발생하고, 토지경작원칙(에너지작물 재배가 기존 경지를 점유할 수 없다는 내용)과 각종 보상, 이주민대책 등에 관한 특수한 규정들이 존재하지 않는다고 한다. 풍력 등 재생에너지개발이용에 관련된 토지 사용문제를 고려하여 재생에너지법을 수정할 필요성이 제기되고 있다⁵⁶⁾.

(3) 재정지원과 금융입법상 쟁점

중국 “정부조달법”의 수정이 필요하다고 한다. 정부의 조달을 통해 지원되는 공공영역 즉 친환경제품 및 녹색에너지나 녹색건축 등의 대상을 명확히 규정하여야 한다고 한다⁵⁷⁾. 그리고 재생에너지 조세정책의 수립이 요청되고 특히 소비세, 소득세, 부가가치세 감면혜택의 정책이 필요하다고 한다⁵⁸⁾. 또한 화석연료소비세의 징수를 통해 재생에너지와 화석연료 사이의 가격차를 축소시켜 재생에너지의 개발을 촉진하여

54) 김중우, 앞의 논문, 398면에서 李艷芳·劉向寧, 我國<<可再生能源法>>與其他相關立法的協調, 社會科學研究, 2008년 6월, 32면을 재인용함.

55) 김중우, 위의 논문, 399면.

56) 김중우, 위의 논문, 400면.

57) 김중우, 위의 논문, 401면에서 위 각주 53의 李艷芳·劉向寧, 앞의 논문, 33면을 재인용함.

58) 김중우, 위의 논문, 419면.

야 한다고 한다. 그리고 녹색금융제도와 관련하여 재생에너지법 제25조는 재생에너지 개발이용항목 및 재정지원에 관한 우대차관 실시나 기존 차관의 기한연장 등의 구체적 방법이 규정되지 않아서 재생에너지개발기업의 자금문제를 초래할 수 있다고 한다. 또한 상업은행법에 재생에너지개발을 위한 용자제도, 담보차관제도 등에 관한 추가규정이 필요하다고 한다⁵⁹⁾.

(4) 민법 특히 물권법제의 수정필요성

재생에너지자원의 소유권과 개발권의 명확한 규정이 필요하다고 한다. 특히 태양에너지와 관련하여 집합건물의 구분소유에 있어서 주로 옥상에 설치되는 태양광에너지채집시설을 통한 재생에너지의 합리적 사용과 공유인들간의 상린관계에 관련된 규정이 필요하다고 한다⁶⁰⁾.

V. 결 론

기후변화에 대응하기 위한 법제도와 정책을 구현하는데 있어서 핵심적 행정작용이 되는 행정계획의 수립·확정절차에 있어서 이해관계인의 권익보호나 주민참여를 통한 민주적 통제가능성의 확보가 중국과 우리나라 모두 현실적으로 크게 요청된다. 이에 관련된 지방자치단체나 중국 지방정부와 중앙정부간의 계획과 관련되어 형식적으로 보고체계를 형성하는데 그치지 않고 실질적으로 유기적 결합관계를 구성하여 실효성 있는 정책실현이 필요하다. 또한 기후변화와 관련된 행정조직에 대한 구체적 요청으로부터의 시사점은 중국이나 우리나라 모두에 해당한다. 특히 부처 간의 협력을 통해 중복규제의 문제를 해소하여야 하며, 일방적 국가주도형 규제방식에서 벗어나 지방정부와 민간의 협력을 사회적 형평성을 고려하며 실질적으로 유도하는 정책을 마련하고 실시할 필요가 있다. 마지막으로 에너지 분야 특히 최근 중국, 우리나라 모두에서 중요분야로 취급되고 있는 재생에너지분야의 입법과 행정정책실시에 있어

59) 김중우, 위의 논문, 423면.

60) 肖国兴(샤오 궈싱)·황련화(역), 앞의 논문, 93~94면 참고.

서 조례 등 지방입법과 지방정부의 역할이 강조되고, 각 유형별 재생에너지의 입법이 보완되어야 할 것이다. 특히 법제적 논의의 교류가 절실히 요구된다. 마지막으로 중국의 광범위한 영토공간과 자원, 기후변화와 관련된 농·어·임업관련 산업의 위기 의식과 우리나라의 기술, 과학기술성장동력의 결합을 통해 윈-윈하는 국가정책적 전략수립이 필요한 상황이다.

논문발표일 : 2010. 11. 4.	심사일 : 2010. 11. 16.	게재확정일 : 2010. 11. 23.
----------------------	---------------------	-----------------------

참고문헌

- 김남진·김연태, 「행정법 II」 제14판, 법문사, 2010.
- 김동희, 「행정법 II」 제14판, 박영사, 2008.
- _____, 한국의 행정절차제도 도입자료집, 행정자치부 행정관리국 행정제도과, 1998.
- 김명길, “환경보전을 위한 수단으로서 환경계획”, 「자치연구」 제4권 제2호, 한국지방자치연구소, 1994.
- 김윤희, 중국, 그린에너지 산업 지원정책, KOTRA보고서, 2009.
- 김종우, “중국 재생가능에너지법에 대한 고찰”, 「법학논총」 제33권 제1호, 단국대학교 법학연구소, 2009.
- 김철용, “계획화정절차의 도입문제”, 행정법연구 제4호, 행정법이론실무학회, 1999.
- 김철용, 「행정법 II」 제10판, 박영사, 2010.
- 박군성, 「행정법론(하)」 제8판, 박영사, 2010.
- 방동희, “저탄소 녹색성장기본법의 ‘규제실패’ 검토 및 발전적 시행에 관한 연구”, 「환경법연구」 제32권 제1호, 한국환경법학회, 2010.
- 서운석, “중국의 기후변화 대응정책 분석”, 「현대중국연구」 제9집 제1호, 현대중국학회, 2007.
- 신봉기, “한국의 행정절차와 행정정보에 대한 자유로운 접근”, 「공법연구」 제35집 제4호, 한국공법학회, 2007.
- 이종영, “신·재생에너지의 대상에 관한 법적 문제 - DME의 신에너지로 적합성 -”, 「환경법연구」 제31권 3호, 한국환경법학회, 2009.
- 한귀현, “신재생에너지법제의 최근 동향과 그 시사점 - 유럽연합과 독일의 경우를 중심으로 -”, 「공법학연구」 제11권 제2호, 한국비교공법학회, 2010.
- 홍정선, 「행정법원론(하)」 제18판, 박영사, 2010.
- 林灿铃·왕춘보/최윤철(역), “气候变化与中国法制对策(기후변화와 중국의 법적 대책)”, 「환경법연구」 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008.
- 肖国兴·황련화(역), “중국 에너지산업법률과 그 제도적 창의”, 「경희법학」 제43권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2008.

李艷芳·岳小花, 法學, 2010년 제2호, 2010.

Wang Mingyuan, *THE STRATEGIES, POLICIES AND LAWS RESPONDING TO CLIMATE CHANGE IN CHINA*, GREENKOREA 2010, 2010년 9월 10일 발표문, 2010.

[Zusammenfassung]

Eine Untersuchung zur rechtlichen Politik über die
Klimaveränderung von China

Lee, Kee Chun

In letzter Zeit hat China viele Politik, Pläne, Organisation und rechtliche Institutionen für die Beantwortung vom Klimaveränderungsproblem gemacht. Es gibt einige Probleme in dieser Politik, die notwendig aufgelöst werden. Erstens wird bei administrativer Planung und Planfestsetzung die materielle Partizipation der Beteiligten oder Bevölkerung nicht gewährleistet. Auch in Korea sich diese Problemsituation nicht ändert. Zweitens unterschiedliche Verwaltungsorganisationen können das Problem von Double-Regulation auslösen, und für demokratische Legitimation und Kontrolle dieser Politik und Pläne die Verwaltungsorganisation sich konstituieren müssen, die dezentralisatorische Mitwirkung von Kommunen und Bevölkerung verwirklichen kann. Schließlich jüngst hat China Renewable Energy Law erlasst und umgesetzt. Aber dieses Gesetz hat viele Fragen. Es hat nur den grundsätzlichen Inhalt geregelt, und hat mangels der untergesetzliche Verordnungen in der Tat die Verbindlichkeit und Autorität des Gesetzes sich gefragt. Vornehmlich für effektive Verwirklichung der Ziele, die der Klimaveränderungssituation entsprechen kann, werden sowohl China und Korea die die Interessen der Bevölkerung angemessen berücksichtigende Klimaveränderungspläne zu fassen hat, und die die demokratische Legitimation gewährleitende Verwaltungsorganisation sich zu konstituieren muß.

주 제 어 중국의 기후변화대응정책, 환경계획, 녹색성장위원회, 행정조직의 기본원리, 재생에너지법
Key Words Klimaveränderungspolitik of China, Umweltrechtliche Planung, Presidential Committee
on Green Growth, grundlegliche Prinzipien von der Verwaltungsorganisation, Renewable
Energy Law