

기후변화와 중국의 법적 대책

린 찬 링*

번역: 왕춘보**/최윤철***

현대의 대부분의 사람들은 “기후변화”라는 용어에 대해서는 잘 알고 있다. 그러나 기후변화의 의미, 영향 및 기후변화와 관련 입법에 대한 사항에 대해서 자세히 알고 있는 사람들은 그다지 많지 않다. 따라서 여기서는 기후변화 문제와 기후변화에 관련 입법을 인식할 수 있도록 하고, 환경의식과 에너지 절약에 대한 의식을 향상 시킬 수 있도록 하여, 인류가 쾌적한 환경에서 생활할 수 있기 위한 기후변화 대책을 검토하는 것을 목적으로, 특히 기후변화에 관련 문제 및 이와 관련한 중국의 입법을 다루는 것을 그 목적으로 한다.

一. 기후변화와 그 영향

기후는 일정 시기 내에 기상의 상태로서 대기권(圈), 물권, 생물권과 지권의 전부 및 이들간의 상호 작용이다. 기후변화라는 일정 시기 내에 기후 자연적인 변이를 불구하고 인류 직접 및 간접적인 활동으로 인해 지구 대기 구성을 바꾸시켜서 기후 변이를 초래할 것이다. 정부간 기후변화전문위원회(IPCC) 제3차 대회의 평가보고에 따라서 최근 50년간에 기후온난화의 주요 원인은 인류가 이산화탄소, 甲烷, 氧化亚氮 등 온실기체를 대량으로 배출할 것이다. 기후변화불량영향이라는 기후변화이므로 자

* 중국 정법대학교 국제법학원 교수

** 건국대학교 법학과, 중국 변호사.

*** 건국대학교 법과대학 교수.

연환경 및 생물체계의 변화를 초래하는 것이다. 그 변화는 자연과 생태체계 구성, 복원력, 생산력 및 사회경제체계의 운영 및 인류 건강과 복지에게 중대한 영향을 미친다.

기후변화는 21세기 지구에게 가장 큰 도전이다. 기후변화로 인해 초래된 자연재해는 몇 년 간 이후 지구전체에서 에너지의 부족, 경제 및 정치적 혼란을 초래할 것이다.

지구 기후변화의 영향아래 중국의 기후변화도 확실하게 발생하고 있다. 약 100년 중국 년 평균기온은 0.5-0.8°C에 올라가고 이는 같은 기간 지구 평균 온도상승에 비해 높다. 지역 분포를 보면 서북, 화북, 동북 지역에서 기후온난화의 현상이 현저하다. 계절 분포를 보면 겨울 동안의 기온 상승이 가장 현저하다. 1986년부터 2005년까지 중국 연속적으로 20여 차례 따뜻한 겨울이 나타났었다.

기후변화로부터 중국 농업, 수자원, 생태체계, 해안지역, 공공건강 등 여러 방면에서도 부정적인 영향이 점차 커지고 있다.

농업은 기후의 변화에 중대한 영향을 받는다. 예측에 의하면 기후변화에 대응하는 조치를 취하지 않다면 2030년까지 중국 농업 생산의 능력은 지금보다 5%-10%가 감소될 것이라고 한다. 21세기 후반기에는 식량 생산량이 37%가 감소될 것으로 예측되고 있다. 동시에 기온이 올라가면 농업에서 병충해에 의한 피해 구역의 확대를 초래할 것이다. 병충해의 위협을 받는 시간의 연장과 동시에 농업관련 재해의 정도가 가중되고, 이에 따라 농약과 제초제 사용량이 증가될 것으로 예상된다. 그리고 기후변화는 바람에 농업용수의 불안정과 공급과 수용의 모순이 가중될 것이다. 한마디로 기후변화는 식량 안정을 심각하게 위협을 할 것이다.

중국 연해의 해수면은 해마다 평균 2.5mm가 올라가고 있다. 이는 향후 50년 동안 12.5cm 해수면이 상승한다는 것을 의미한다. 상해의 경우 해수면이 매년 3.55mm까지 올라가며, 향후 50년간 16cm가 올라갈 것으로 예상된다. 이는 전국의 해수면 상승 평균에 비해 현저하게 높다. 예측에 의하면 2100년까지 동지나해의 해수면은 약 60cm-74cm가 올라갈 것이라고 한다. 해수면이 올라가면 연해의 저지대의 침수 면적의 증가뿐만 아니라 하구지대 염수의 침수를 가중시킬 것이다. 그리고 연해의 생태 체계의 파괴를 초래할 수 있다. 연안 어업 또한 많은 손해를 초래할 것이다. 홍수, 해수 침입, 토지 침식 및 폭풍의 위협이 증대하기 때문에 그때 양자강하구 유역, 황하지대

에 있는 도시들이 중국에서 생존의 위협을 가장 많이 받는 위협의 지대가 될 것이다.

이미 알려진 것처럼 기후변화가 초래한 영향은 앞으로 더욱 기증되고 있으며 또한 기증 될 것이다. 정치, 경제 및 사회발전은 환경 압력과 재해에 의해서 위협을 받고 있음이 확실하다. 아시아 은행 통계에 따르면 2003년 非典(중증급성호흡기증후군, Sars)는 중국에게 510억 위안의 손실을 입혔으며, 2008년 초의 폭설로 인한 재난은 비공식 통계에 따르면 직접 경제 손실이 1,111억 위안에 달한다고 한다. 이런 상황에서 중국은 기후변화를 충분히 인식하고 대응 조치를 강화하고 있다. 특히 이에 대응하는 정책의 제정 및 입법 방면에서는 중요한 발전을 이루고 있다.

二. 중국 기후변화 법적 대책

기후변화는 인류가 공동으로 직면한 위협이다. 세계각국은 기후변화에 대처하기 힘을 합쳐야만 한다. 인류는 반드시 이 도전에 대하여 공동 대응하여야 한다. 기후변화가 초래한 불리한 영향 등은 곧 환경문제이므로 중국은 “환경보호”를 기본적인 국가 정책으로 정하고 있다. 이에 대한 정치이념으로서 “과학발전관” 이 그 기초를 이루고 있다. 자원 절약형, 환경 친화형 화목 사회를 빠르게 구성해야 한다¹⁾ 는 것을 강조하고, 이에 따라 기존의 제도 등을 바탕으로 기후변화에 대응하는 관련 입법과 정책을 강화하고 있다.

(1) 기후변화와 관련한 환경 입법

중국은 1992년 6월 11일 《유엔기후변화구조조약》을 서명하고 동 조약의 효력(1994년 3월 21일)이 발생하기 전에 1993년 1월 5일에 이를 비준하고 비준서를 제출하였다. 또한 1998년 5월 29일에는 《<유엔기후변화구조조약>교토 의정서(1997년 12월 10일 통과, 2005년 2월 16일 효력 발생)》를 서명하고, 2002년 8월 30일에는 유엔 총장에게 《<유엔기후변화구조공약>교토 의정서》 비준서를 제출하였다.

1) 《중화인민공화국에너지절약법》 제4조

2007년 12월 3일부터 15일까지 인도네시아 자바 섬에서 유엔 기후변화대행회의가 개최되었다. 이 회의에는 180개 국가 및 국제기구가 참가하였으며 이 회의에서는 2012년 이후 《교토 의정서》 첫째 승낙 기간이 지난 후에 온실가스 배출을 감축하기 위하여 국제 기후관리체계에 대한 협상을 하였다. 중국은 이 협상에서 협상 의제, 시간표, 구조, 방향 등에 있어서 인류는 기후변화를 대응하고 “자바섬 노선도”의 협상 과정 중에서 중국이 책임을 지면서 기타 발전도상국가와 함께 기후변화에 관련 책임을 부담 하므로써 지구의 기후를 보호에 기여 할 수 있도록 합의하였다.

중국은 《유엔기후변화구조공약》 및 교토 의정서 규정에 의하여 중국 경제 사회 발전 계획과 지속적인 발전 전략과 결부하여 국가의 기후변화 지도팀을 설립하고 이와 관련한 법률 및 법규를 제정하거나 개정하게 된다. 주로 《중화인민공화국환경보호법》(1989년 12월 26일 시행), 《중화인민공화국물오염예방법》(1984년 5월 11일 시행, 1996년 개정), 《중화인민공화국삼림법》(1985년 1월 1일 시행, 1998년 개정), 《중화인민공화국수도유지법》(1991년 6월 29일 시행), 《중화인민공화국토지관리법》(1999년 1월 1일 시행, 2004년 개정), 《중화인민공화국해양환경보호법》(1982년 시행, 1999년 12월 25일 개정, 2000년 4월 1일 발효), 《중화인민공화국방사차시법》(2002년 1월 1일 시행), 《중화인민공화국수법》(2002년 10월 1일 시행), 《중화인민공화국청결생산촉진법》(2003년 1월 1일 시행), 《중화인민공화국초원법》(2003년 3월 1일 시행), 《중화인민공화국환경영향평가법》(2003년 9월 1일 시행), 《중화인민공화국재생산에너지법》(2006년 1월 1일 시행) 및 《중화인민공화국에너지절약법》(2008년 4월 1일 시행) 등의 법률을 통해서 중국은 기후보호분야에서 국제 환경협력을 적극적으로 참여하고 세계의 지속적인 발전을 촉진할 것이다.

특히 중국은 2007년 10월 28일에 제10차 전국인민대표대회상무위원회 제30차 회의에서 《중화인민공화국에너지절약법》 개정하고 2008년 4월 1일부터 시행하였다. 《중화인민공화국에너지절약법》은 중대한 의미를 가지고 있다. 이 법은 정부, 기업과 시민 등 에너지 개발 이용에 관한 책임과 의무를 명확하게 규정하고 포괄적 총량 목표제도, 병합발전제도, 가격관리제도, 비용분담제도, 전향자금제도, 세금특혜제도 등 정책과 조치를 규정하고 있다. 그리고 국무원과 현 급 이상 지방 인민정부는 반드시 에너지 절약 업무를 국민경제, 사회발전계획 및 년도 계획으로 상정시키고 에너지 절약에 관한 중장기 계획, 년도 별 에너지절약계획을 제정하여 시행할 것을 명시적

으로 규정하고 있다. 또한 국무원과 현 급 이상 지방 인민정부는 해마다 본 인민대표 대회나 상무위원회에게 에너지절약업무를 보고하여야만 한다(제5조). 국가 에너지 절약 목표 책임제도와 에너지 절약평가제도를 시행하여 에너지 절약 목표 완성의 정도에 따라서 지방정부 및 책임자를 평가할 것도 규정하고 있다. 성, 자치구, 직할시 인민정부는 해마다 국무원에게 에너지 절약 목표책임의 이행상황을 보고한다(제6조). 이를 통하여 진정한 의미에서 “에너지 배출감소, 에너지 소모의 감소” 를 이루고 나아가서 기후체계 보호가 될 수 있도록 보장하고 있다.

(2) 정책 및 기구 설립

“과학발전관”을 관철하기 위한 기후변화 입법을 시행할 수 있도록 중국정부는 1994년 지속발전전략《중국21세기일정중국21세기 인구, 환경 및 발전 화이트 페이퍼》를 제정하였다. 그리고 1996년 처음으로 “지속발전”을 사회발전 중요 지도방침 및 전략목표로 확정하였다. 2003년 중국 정부는 《중국21세기 초 지속발전 행동강요》를 제정하였다. 동년 10월 중국 공산당 제16기 3차 전체회의에서는 “과학발전관”을 제시하였다. “과학발전관”의 주요 내용은 “사람 기본으로 고수하고 전면, 협조, 지속 발전을 촉진하여 경제, 사회 및 인민 등 전 분야에서의 발전을 촉진한다”는 것으로 요약할 수 있다.

2007년 10월에 중국 공산당 제17차 전국대표대회에서 “과학발전관”은 《중국공산당정관(개정안)》 중에서 규정되기에 이르렀다. 이에 따르면 “과학발전관”은 중국경제사회발전을 위한 중요지도방침이고, 과학발전은 중국 특색의 사회주의가 발전하기 위한 중요한 전략 사상으로서 반드시 이러한 과학발전을 견지하고 관철해야 된다. ……지속가능발전을 위한 전면적 협조를 견지하고, 생산발전, 생활수준의 향상(부유한 생활), 생태우호적인 도로의 건설, 절약형 건설투자, 환경 우호형 사회, ……인민으로 하여금 양호한 생태환경 가운데서 생산활동을 할 수 있게 하고, 경제 사회의 영속적 발전을 실현할 수 있게 한다.²⁾ 국가“十一五 계획”은 “에너지 절약 및 환경 보호는 기본적인 국책이며, 경제적인 투자(효율적 투자), 적게 사용하여 적게 배출하

2) 후진타오, 《중국공산당 제17차 전국대표대회보고》, 2007.10.5

고, 순환을 가능케 하며, 지속적인 국민경제체제 및 자원절약형 사회를 가능케 하여 환경 우호형 사회를 세운다”고 선언하고 있다. 특히 2008년 3월 29일에 중국 정부는 《국무원2008년 업무 요점》을 발표하여 에너지 절약을 위한 에너지 배출의 감소 및 환경보호를 다시 강조한 바가 있다.³⁾

중국은 기후변화와 관련이 있는 상호 관련이 있는 체계 및 기구건설을 완성하고 국가 기후변화협조기구를 설립하였다. 1990년 중국 정부는 기후변화 대책 협력 반(1998년 국가 기후변화 대책 팀으로 변경)을 구성하여 상관 국제 협상을 지도해서 참가하고 기후변화 대응정책조치를 제정하였다. 2007년6월에는 국무원 총리 ‘원자바오’를 팀장으로서 국가 대응 기후변화 및 에너지 절약 업무 지도 팀을 구성하였다. 이 지도 팀은 국가의 기후변화 대응, 에너지 절약 및 배출감소 업무를 조절하기 위한 기구이다. 기후변화에 대응하는 정책뿐만 아니고 이에 대한 연구, 기후변화와 관련이 있는 정책 등의 수립과 제정 및 각 방면에서의 활동을 조절하고 기후변화문제에 대응하기 위한 중앙 정부의 각 부서 및 지방 정부에 대한 지도 및 지침을 제공한다. 아울러 기후변화에 대한 지도 부서 및 관리기구로서 과학부, 수리부, 농업부, 교육부, 외교부, 국토자원부, 환경보호부, 국가기상부, 국가임업부, 국가 해양부 등 국가기관들이 기후변화 대응기구를 설립하여 기후와 관련 문제를 처리한다. 특히 올해 3월 27일에 중국 정부 기구 개혁 중에서는 국가환경보호총국이 국가 환경보호부로 승격되었다. 이를 통해서 중국 정부는 환경보호를 매우 중시하고 구현하여 “과학발전관”을 확고히 하고 이를 계속 발전시킬 것을 확인하였다.

이외에도 중국 정부는 《유엔기후변화구조공약》을 승인하고 이를 시행할 수 있도록 하기 위하여 2001년부터 국가 기후변화 대책의 조절 팀은 《중화인민공화국 기후변화 초시 국가소식통보》를 편찬하였다. 이 통보는 2004년 말 《유엔기후변화구조공약》 제10차 체약국 대회에 제출되었다. 2005년 10월에는 중국정부의 관련기관들에게 청결발전항목을 규범하며 촉진할 수 있도록 하기 위한 《청결발전체계항목관리방법》을 개정하며 공포하였다. 또한 2006년 8월에 국무원은 《에너지관련 업무 강화 결정》을 발표하였으며, 2007년 6월 4일에는 《중국 기후변화 대응 국가방안》을 발표하였다. 특히 《중국 기후변화 대응 국가방안》에는 기후변화에 대응하며 지

3) 《중화인민공화국국민경제 및 사회발전 十一五계획강요》 제6장

속가능발전을 촉진하기 위하여 중국 정부는 경제구조 조정, 에너지 이용의 고효율화, 수력발전 및 기타 생산 가능한 재생 에너지의 개발, 생태사회건설 강화 및 생육환경 등의 분야에 대한 정책과 실시를 위한 계획 및 실행, 급격한 기후변화의 속도를 감쇠시키기 위한 목표를 확정하였다. 이 방안은 특히 아래와 같은 내용을 강조하고 있다. 기후변화에 대응하고 지속발전전략을 실시한다. 건설자원절약형, 환경 우호형 사회, 혁신형 국가의 결합을 촉진하고, ……; 한편에서는 온실기체 배출을 줄이면서 기후 변화 대응 능력을 향상시킨다. 중국은 여러 법률, 경제, 행정수단을 도입하고 에너지 절약, 에너지소비 구조의 조정, 생태환경 개선, 대응 능력 향상, 과학기술개발과 연구 능력의 강화, 시민들의 기후변화에 대한 의식의 향상, 기후변화관리체계 개선 등 수단을 통해서 방안 확정된 목표와 임무를 실현하기 위하여 노력하고 있다.⁴⁾

三. 중국의 기후변화 대응 기본 원칙

기후변화는 국제사회가 직면하고 있는 문제로서 국제사회에 대한 중대한 도전이다. 비록 각국의 기후변화에 대한 의식 및 대응 수단은 각각 다르지만 기후변화에 대응하기 위한 협력 및 대화가 필요하다는 것은 인류 기본적인 공동 의식이다. 《유엔 기후변화구조공약》은 기후변화에 대응하는 목표, 원칙 및 승인을 규정하고 있다. 《<유엔기후변화구조공약>교토 의정서》는 선진국가 2008-2012년까지 온실기체 배출의 목표를 확정하고 체약국가는 협약을 확실하게 이행해야 한다. 《유엔기후변화구조공약》 및 의정서는 국제사회의 기후변화 대응에 관한 기본적인 법률의 지위를 가진다. 중국은 조약 및 의정서에서 부여한 의무를 이행하면서 적극적으로 청결발전체계와 기술 이전 등 기후변화 분야에서 국제협력을 강화하고 국제사회와 함께 기후변화 도전을 대응하여야 한다. “지속발전가능 구조하에 기후변화 대응”은 하나의 기본 원칙으로 국제사회가 이를 달성하기 위한 공동의식 및 체약국 기후변화 대응 기본적인 선택임을 강조한다.

기후변화 대응의 입법은 기타 관련 정책과 결합하여 입법과 정책의 효율적인 집행

4) 《중국대응기후변화국가방안》.2007.6.4

을 위한 효력을 발휘한다. 위에서 기술한 바와 같이 중국은 기후변화 대응 입법과 기타 관련 정책과의 결합을 통하여 기후변화에 대응하기 위한 전면적이고, 효율적인 정리 체계를 형성하였다. 다만 여러 문제를 계속해서 개선해야 된다.

첫째, 기후변화에 의해서 초래될 영향을 충분히 인식하지 않고 있다. 기후변화의 미래 상황 예측 및 기후변화 영향에 대한 구체적인 인식과 연구가 부족하다. 예컨대 기후변화가 지역마다 도대체 어떤 정도 영향을 미칠 것이며, 또한 농업, 에너지 영향 및 동아시아 계절풍 기후 등에 미칠 영향의 정도에 대한 확실한 예측이 아직도 없다.

둘째, 기후변화에 대한 사회과학 방면에서의 연구가 부족하다. 긴 기간 동안 중국의 기후변화에 대한 연구는 자연과학에 집중되었지만, 입법, 정책, 관리 등 방면에서는 연구가 부족하다. 기후변화문제는 각 학과, 각 분야와 관련한 복잡한 문제이다. 그러므로 법학, 경제학, 사회학, 정치학 및 정책, 관리 등 분야에서도 연구를 해야 한다.

셋째, 시민 참여가 부족하다. 기후변화에 대한 상식 및 정보가 계속 늘고 있고 이에 대한 홍보가 늘어나고 있어도 일반시민들의 기후변화에 대한 의식은 아직도 부족하다. 시민은 기후변화에 대한 아직 기온 상승에 대해서만 알고 있지 기후변화가 생산, 생활, 경제, 생태에 미칠 영향은 아직 모른다. 학계의 경우도 이에 대한 지식이 부족하다. 농민 대상으로 기후변화 인식의 조사에 따라서 농민은 기후변화가 식량 생산량의 영향만 있다고 인식하고 있다. 시민은 기후변화에 대한 알지 못하고 숙지하지 않고 관심을 기울이지 않고 기후변화에 대응하기 위한 정책에 참가하지 않고 자발적인 활동도 없다. 시민 참여가 부족해서 기후변화에 대응하기 위한 정책의 구조의 결합이 발생하고 있다.

넷째, 지방정부의 경우 아직 기후변화문제 대응 기구 및 조직이 없고 지방정부가 작용을 발휘할 수 없다.

그러므로 앞으로 기후변화에 대한 과학적 연구를 강화하면서 기후변화 지식을 보급하여야 한다. 그리고 과학연구의 입법화, 정책 제정, 외교협상에서 중요 작용을 발휘하도록 해야 한다. 동시 법률 제정 후에 반드시 법률이 효율적으로 시행될 수 있도록 해야 한다. 입법에 의해서 여러 위법행위 및 법정 의무 불이행의 행위에 대한 법률 책임을 규정하여야 하는데, 이는 온실가스 배출 통제의 실현 여부 긴밀한 관계가 있다. 나아가서 계속해서 규정을 보완하고 개선하여 “법률의무 유명무실”현상의 발생을

최소화하여야 한다. 전국《중화인민공화국가재생에너지법(中華人民共和國可再生能源法)》을 이행하면서 관련 법률 및 법규를 제정하여야 한다. 국가 및 지방 재생가능 에너지발전전향계획을 제정하고 발전 목표를 확정하여 재생가능에너지 발전을 건설 자원절약형 및 환경우호형 사회에 대한 평가 지표로서 도입하여야 한다. 그리고 법률 및 기타 방법을 통해서 재생가능에너지 개발을 참여하는 국내외 각 경제주체를 지도하고 이에 대한 장려를 하여야 한다. 에너지 청결 발전 촉진, 에너지 관리제도 수립, 각 행위 주체 책임, 정책장려 강화, 법 집행 주체 명확, 처벌 강화, 에너지 절약 법규 및 표준의 보완 및 개선 등을 하여야 한다. 자연생태체계 보호 방면에서도 기후 변화에 대응하기 위한 관련 법규를 제정하여 시행하여야 한다. 예를 든다면 《중화인민공화국삼림법》 및 《중화인민공화국야생동물보호법》 개정을 빠른 속도로 추진하여야 한다. 《중화인민공화국자연보호법》 제정 및 습지보호조례 제정 등, 그리고 기타 관련 법규 중에서 기후변화에 관련 조항을 추가하고 강화하여 삼림 및 기타자연 생태체계가 기후변화에 따라서 적응할 수 있는 능력을 향상시킨다. 도시 폐기물 관리 방면에서도 관련 법규의 시행을 강화한다. 《중화인민공화국고체오염환경방치법》 및 《도시생태및환경위생관리조례》, 《도시생활쓰레기관리방법》 등 법규를 확실하게 시행한다. 관리의 중점은 최후 관리에서 전 과정관리로 전환하여야 한다. 즉, 쓰레기 발원지 감소, 회수 이용, 최종 무해화 처리까지 하도록 하여야 한다.