

중국의 오염물 배출 부과금제도의 시행과 문제점

메이 평조우*

번역: 왕 춘 보**/ 최 윤 철***

1. 들어가며

중국 오염물 배출 부과금제도는 1979년 《중화인민공화국환경보호법(시행)》을 통해서 처음으로 도입되고 확정되었다. 같은 법 제18조는 국가가 규정하고 있는 표준을 초과하여 오염물을 배출하면 배출오염물의 수량과 농도에 따라서 배출비용을 징수한다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 일부 성, 시, 자치구는 배출비용을 징수하고 있다. 각 지방 시행의 경험을 기초로하여 국무원은 1982년 12월에 《오염물 배출 부과금임시방법》이 공포하여, 오염비용징수의 목적, 범위, 표준, 추가비용 및 감면의 조건, 배출비용의 관리와 사용 등에 대한 규정하였다. 20세기 90년대 초 중국의 경제는 계획경제에서 시장경제로 전환되었고, 그에 따라 오염물 배출 부과금제도의 시행과정에서 여러 문제점이 점차 증가하고 있다.¹⁾ 그러므로 오염물 배출 부과금제도에 대한 전면적인 개혁이 필요하다. 각 지방 시행의 경험을 기초로 국무원은 2002년 초 《배출유료징수사용관리조례》 공포하고 2003년 7월 1일부터 시행하였다.

최근 《배출유료징수사용관리조례》를 효과적으로 시행하기 위하여 국무원 환경보호행정 주관 부서(2008년 3월 환경보호부로 변경)는 관련 부서와 함께 여러 규칙을 공포하였다. 오염물 배출 부과금제도의 시행과정에는 배출신고등기, 오염물 배출

* 중국 북경대학교 법학과 교수

** 건국대학교 법학과, 중국 변호사.

*** 건국대학교 법과대학 교수

1) 陆新元, 汪冬青. 중국오염물 배출 부과금제도 개혁 및 실시(一). 환경보호과학, 1998, 24(4): 1-5.

부과금징수표준, 오염물 배출 부과금의 사정 및 공포, 오염물 배출 부과금 징수와 사용 등을 명확하게 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국 오염물 배출 부과금제도는 그 시행과정에 여전히 여러 가지 문제에 직면해 있다. 본문은 오염물 배출 부과금제도의 적용범위, 유료표준, 유료 배출사정과 징수, 유료 배출관리 및 사용 등 중국 현행 오염물 배출 부과금제도를 소개하며 시행 과정에서 발생한 문제점을 분석할 것이다. 끝으로 중국 오염물 배출 부과금제도의 향후 개혁 방향에 대하여 간단히 논할 것이다.

2. 적용 범위

국무원이 공포한 《배출유료징수사용관리조례》 제2조는 “환경에 직접오염물을 배출한 기업 및 개별 사업자는 조례 규정에 따라서 반드시 배출를 납부해야 된다”라고 규정하고 있다. 다만 “배출자가 도시 오수집중처리시설에 오수를 배출하고 오수처리 비용을 납부하면 배출비용을 납부하지 아니 한다. 배출자가 설치한 공업 고체 폐기물의 저장 장소나 처리 시설이 환경보호표준에 부합하면 그러한 시설을 설치한 날부터 배출비용을 납부하지 않는다.” 중국 오염물 배출 부과금제도는 기업과 사업단위에만 적용되고 일반 가정에는 적용되지 아니 한다. 또한 직접적으로 환경에 배출되는 오염물에만 적용되고 간접적으로 환경에 배출되는 오염물에는 적용되지 안 한다. 더구나 조례는 어떠한 종류의 배출물과 관련 배출비용의 납부를 확실하게 규정하지 않고 있다. 다만 국무원 환경보호행정 주관 부서는 관련 부서와 함께 2003년 초 《오염물 배출 부과금징수표준관리방법》을 공동으로 공포하였다. 이 규정에 따라서 오폐수배출, 대기 오염물, 고체 폐기물, 위험폐기물, 환경소음은 모두 배출비용을 납부해야 된다. 그 밖에도 중국 대부분 도시는 가정의 오수배출에 대하여 오수처리비용을 상수도료와 함께 징수하고 있다.

시행 과정에서 자주 나타난 문제는 일부분 도시가 오수집중처리 시설을 설치하지 아니하고도 배출자에게 오수처리비용을 징수한다는 것이다. 동시에 환경보호부문도 배출자에게 배출비용을 이중으로 징수한다. 아로 인하여 사회의 불신과 및 불만을 초래되고 심지어 소송에 까지 이르게 되고 있다²⁾. 보다 심각한 문제는 소송에서 양

지방법원이 상반된 판결을 내리고 있다는 것이다. 강서(江西) 무전전신학교는 남창시환경보호국이 환경배출비용을 중복하게 징수하는 것이 부당하다고 하여 관할 지방법원에 소송을 제기하였다. 관할 법원은 비록 배출자가 오수처리비용을 납부하더라도 배출된 오수는 도시 오수처리관에 진입하지만 직접 오수처리시설에 진입하는 것이 아니라고 하고 따라서 원고는 배출비용을 납부해야 된다고 판결하였다.³⁾ 반면에 강서(江西) 길안 문부학교가 환경보호부문이 환경배출비용을 중복징수하는 것은 부당하다는 이유로 당해 지방법원에 소송을 제기하였는데, 이 사건에서 법원은 원고가 이미 오수처리비용을 납부하였기 때문에 관련규정에 따라 환경보호국은 원고에 대하여 배출비용을 재차 징수할 수 없다고 하였다. 즉 당해 시가 도시 집중오수처리시설을 세우지 않아서 원고가 배출한 오수를 처리할 수 없기 때문이므로 원고는 오수 배출에 대한 책임을 지지 않는다고 하여 피고인 환경보호국의 패소를 결정하였다.⁴⁾ 이상 상황과 혼란이 나타나는 원인은 관련 법률 및 법규의 규정이 모호할 뿐이기도 하지만 그 주요 원인은 일부 지방이 오수처리시설을 제공하지 않는 상황 하에 오수처리비용을 징수하기 때문이다. 이런 상황의 배후에는 일부 지방정부와 관련부서가 각각의 이익을 추구하면서 대립하고 있는 상황이 있다.

그 밖에도 일반적인 문제는 오염물 배출 부과금제도의 적용에 있어서 부과금 당연히 징수해야 하는 기업 및 사업단위에게 여러가지 이유로 사실상 배출비용을 징수하지 않고 있다는 점이다. 배출비용을 징수하는 직원들은 의하면 각지의 환경보호부문은 주로 폐수 및 배출기체에 대한 배출비용을 중요하게 여겨 배출비용을 징수하고 고체폐기물과 환경소음은 상대적으로 경시하거나 무시하여 배출비용을 징수하지 않고 있다고 한다. 또한 일반적으로 대·중형 기업 및 사업체에 대해서는 그 중요도를 높이 평가하여 배출비용을 징수하지만 소기업, 특히 서비스업과 축산·양식업의 경우에는 그렇지 아니 하고 있다.⁵⁾ 자동차 같은 차량들의 경우는 중국 법률 규정에 따라서 정기적으로 배기가스 배출 검사를 받아야만 하고, 검사 결과 배기가스의 배출의 표준을 충족하는 자동차만 운행이 허가된다. 또한 배기가스 배출 표준을 충족하면

2) 陈清利, 全伟峰. 环境保护区 食堂 餐厨 垃圾 费 谁 交? 江南商报, 2007년 3월 21일, 제 A08판.

3) 吴云, 路淑宁. 江西日报, 2005년 8월 9일.

4) 胡建明, 龚虹英. 中国法院报, 2006년 12월 29일.

5) 朱聪斌, 오염물 배출 부과금제도의 문제 및 대책, 오염방지기술, 2006, 19(3): 45-47.

배출비용을 징수하지 않는다. 그러나 자동차 대수가 빠른 속도로 증가하면서 자동차의 배기가스가 중국 대부분의 도시 대기오염의 주요 원인이 되고 있다. 그에 따라 자동차 배기가스 배출로 인하여 부과금을 납부하여야 하는 범주에 진입하는 운행자도 빠르게 늘고 있다.⁶⁾

3. 비용징수표준

과거 중국의 오염물 배출 부과금료는 주로 오염물의 농도가 관련 오염물의 표준을 초과하는지 여부에 따라서 징수되었다. 즉 오염물의 표준을 초과하지 않는 배출자는 배출비용을 납부하지 않아도 되었다. 반면에 오염물의 표준을 초과한 배출자는 초과 배수 및 배출량에 의하여 징수되었다. 중국은 1996년 《중화인민공화국수오염방지법》을 개정하여 표준을 초과하지 않는 배출자에게도 배출비용을 징수한다고 개정하였다. 2003년 오염물 배출 부과금제도의 개혁 이후에는 일반적으로 오염물의 실제 배출량에 따라서 부과금을 징수하고 있다. 다만 이 경우 배출오염물이 배출오염물농도를 의 표준을 초과하지 않을 것을 전제조건으로 하고 있다. 만일 배출오염물이 배출오염물농도의 표준을 초과한 경우에는 배출비용이 배가되어 징수된다. 동일한 배출원으로부터 배출된 여러 가지 오염물의 경우에는 각 오염물을 구별하여 각각의 배출비용을 계산하고 이를 합하여 징수한다. 다만 이 경우 3종류 이상을 초과하지 못한다.

2003년 공포된 《오염물 배출 부과금징수표준관리방법》은 오염물 배출 부과금범위를 규정하고 있다. ‘관리방법’은 오염물 배출 부과금범주에 해당하는 수질오염물 및 지표 65종, 대기 오염물 44종, 고체폐기물 및 위험물 7 종류, 소음정도 16개 등급 등을 정하고 있다. 그 중에 대기오염물의 온실기체는 이산화탄소, 질소산화물, 불화물 등이 규정되어 있다. 수질오염물과 대기오염물을 구별하고 각각에 해당하는 배출비용을 계산하는 표준을 규정하고 있다. 수질오염물과 대기오염물은 각각 1건당 0.7원과 0.6원을 표준으로하여 계산한다. 과거에 비해 오염물 배출 부과금표준이 현저하

6) 郭丽辉. 설립자동차 I/M제도 및 오염물 배출 부과금제도의 연구. *온남환경과학*, 2003, 22: 32-33.

게 인상되었다. 또한 전국적으로 징수한 배출비용의 총량도 대폭 증가하였다. 국가환경보호총국이 공포한 통계에 의하면 2004년 전국에서 징수한 배출비용총량은 개혁 전인 2002년에 비해 약 40%가 증가하였다. 다만 현행의 표준은 오염물처리의 원가에 비해 여전히 낮다. 통계에 의하면 화력발전소의 탈황기체의 평균 원가는 46원/1kg 이다.⁷⁾ 그래서 중국 정부의 관련 기관들이 이에 대한 정확한 연구를 통하여 2010년까지 점차 오염물 배출 부과금표준을 높여서 오염물 처리원가와 비슷하게 하려고 계획하고 있다.

오염물 배출 부과금범위 중에는 대기오염물은 40 종류가 있지만 기타 대량적인 오염물에 대한 배출제도를 시행해야 된다. 예컨대 약 20 종류의 유기오염물과 공업폐기는 아직까지 오염물 배출 부과금제도범위에 포함하지 않게 된다. 심지어 일부분 배출표준이 없다⁸⁾. 필자 생각은 《오염물 배출 부과금징수표준 관리방법》 규정에 따라서 같은 오염원으로부터 배출된 오염물은 3가지 오염물만 계산하여 배출비용을 징수하지만 오염물의 종류를 증가하면 배출자 납부한 배출비용을 미치는 영향이 거의 없다. 이런 상황 하에 오염물을 종류만을 증가하여 실제적인 의의가 현저하지 않다. 반드시 특수 업종을 고려하여 배출된 특수적인, 인체건강 및 환경에게 중대영향을 미치는 오염물에 대한 오염물 배출 부과금표준을 제정하고 초과 배출비용을 징수한다.

4. 오염물 배출 요금의 사정 및 징수

오염물 배출 요금의 사정은 오염물 배출 부과금제도의 실시와 있어서 중요한 단계이다. 오염물 배출량의 사정을 기초로 하여 《오염물 배출 요금 표준 관리방법》에 규정된 계산 표준에 의하여 계산한다.

《오염물 배출 부과금징수표준관리방법》 규정에 따른 주요한 배출량의 사정방법에는 두 가지가 있다. 한가지는 탐지수치에 의하여 실제 배출량을 사정한다. 다른 한가지는 탐지수치를 확인하는 대신 物料平衡(mass balance)방법으로 사정한다. 중국

7) 伍世安. 개혁 및 완선 오염물 배출 부과금제도의 연구. 가격이론 및 실천, 2007(7): 11-12.

8) 章鴻, 林蒞. 오염물 배출 부과금제도의 건전 및 완선. 감속농업, 2005(10): 72.

의 많은 소기업들은 자체 탐지 능력이 없으므로 이런 기업에 대한 배출량의 사정은 매우 어렵다. 게다가 환경보호부서의 인력의 한계가 있기 때문에 만약에 物料平衡 방법으로 사정하려면 시간을 낭비할 뿐만 아니라 인력이 낭비된다. 그러므로 담당자가 임의로 배출량과 배출비용을 확정하는 경우가 많이 발생하였기 때문에 분쟁과 소송이 자주 발생하였다. 이러한 상황에 대해서 사람들은 표본조사의 방법으로 일부 업종의 배출 계수를 확정하여 해결할 것을 제시하였다.⁹⁾ 광동성은 이 방법을 통해서 일부분 서비스 산업의 배출 계수표를 제정하였다.¹⁰⁾ 이러한 방법을 통해서 배출비용을 사정하는 과정에서 발생할 수 있는 문제는 인위적 원인에 의한 영향이 상당히 줄었다.

《오염물 배출 부과금징수사용관리조례》 규정에 의하면 배출비용을 사정한 후에 반드시 월마다나 분기마다 배출자에게 배출비용 납부 통지서를 발부해야 된다. 오염물 배출자는 납부 통지서를 받을 날부터 7일 이내에 지정한 은행에 배출비용을 납부하여야 한다. 민간은행은 조례의 규정의 비례(1:9)에 의하여 배출비용을 받은 후에 중앙국고와 지방국고에게 납부한다. 비용을 받는 구체적인 업무는 지방정부가 설립한 환경보호부문의 환경감사직원이 책임을 진다.

배출비용징수과정에 현재 주로 문제가 존재하고 있다. 이상 언급한 배출비용을 징수해야 하지만 징수하지 않는 현상뿐만 아니라 날짜를 끌며 배출비용을 납부하지 않는 현상이 자주 발생하였다. 많은 배출자는 배출비용 납부 통지서를 받은 후에 일정 기간 내에 납부하지 않고 장기간 납부를 지체한다. 통계부서의 통계에 의하면 절강성의 배출기업이 2003년 말까지 납부하지 않은 배출비용은 1억원에 달한다. 이는 같은 해에 절강성이 징수한 배출비용 총액의 1/3에 상당한 금액이다.¹¹⁾ 환경감찰부문 인력이 부족으로 징수를 신속히 할 수 없다. 이런 기업은 장기적으로 배출비용을 납부하지도 않고 처벌도 받지 않는다. 이에 따라 국무원 환경보호행정주관부문은 이미 《오염물 배출 부과금업무조사방법》을 공포하여 배출비용의 징수 과정에 대한 감독과 검사를 강화하고 배용의 납부를 거부하거나 납부하지 않는 행위를 처벌하고 있다.

9) 侯淑平. 식당서비스의 오염물 배출 부과금제도문제 연구. 산서에너지 및 에너지 절약, 2003(2): 59-60.

10) 陈刚宁. 미용실 호텔 병원 어떻게 배출비용을 계산? 환경, 2003(10): 18-19.

11) 徐亚西. 오염물 배출 부과금제도 관리완성. 절강회계, 2004(7):19-20.

5. 오염물 배출 부과금관리 및 사용

과거 배출기업 납부한 배출비용은 80%에 오염을 처리하기 위하여 보조금으로 기업에게 돌려주고 기업오염처리 사용하였다. 하지만 해당 기업이 보조금으로 오염물 처리에 사용을 하였는지에 대한 환경보호부문의 감독은 매우 적었다. 남은 20% 비용은 배출비용을 징수하는 지방환경보호부문이 국가 규정에 따라서 분배하고 사용하였다. 주로 지역오염방지 및 환경보호부문의 능력을 개선하는데 사용되었다. 그러나 징수비용이 규정에 따라 사용되고 있는지에 대한 효과적인 감독이 부족해서 몇몇의 지방환경보호부문은 분배받은 배출요금을 다른 용도로 사용하였다. 2003년 오염물 배출 부과금제도의 개혁은 다음 사항을 강조하고 있다: 배출비용의 주요한 수입원, 환경보호 전항자금의 설정을 통한 배출비용의 집중 관리, 유상사용; 각급 인민정부의 재정부문과 환경보호부문은 각자의 직능에 의하여 환경보호 전항자금의 사용을 관리하고 감독한다. 환경보호 전항자금은 보조금이나 유상 대출을 통해서 오염원 방지 및 처리 보조, 지역 오염원의 방지와 처리, 오염방지기술의 개발과 공정의 개발, 사용 등 항목에 사용되어야 한다.

실제 집행과정에서는 환경보호 전항자금은 재정부서가 전문적인 계정과목을 설정하고 관리한다; 환경보호부문은 보조금의 신청 및 대출 오염방지의 항목을 심사하고 재정부문은 해당 조건에 부합한 실시계획안에 대해서 보조금이나 대출의 방식으로 지불한다. 각지역의 배출비용의 사용현황에 대한 심사의 결과를 보면 예산의 일부 전용이나, 전부 전용을 통한 타 부문에 사용하기도 하고 또는 환경보호보조금의 지불이 적시에 이루어지지 않는 경우 등의 문제가 비교적 많다.¹² 동시에 환경보호보조자금을 신청한 기업이 예산을 허위 보고하고 규정에 따라서 환경보호조금을 사용하지 않는 문제가 자주 발생하였다.¹³ 국무원 환경보호행정주관부서의 조사에 의하면 일부 지방정부는 재정부족으로 인하여 환경보호부문의 행정사업경비에 지출하지 못하고 있다.¹⁴ 예를 들면 호남성의 경우 환경보호경비의 부족이 예산대비 70%에 달한다. 이러한 상황은 중부와 서부 지역의 성들에서 더욱 심각하다. 그러므로 배출비용의 전용이 환경보호부문의 경비의 부족함을 해결하는 유일한 선택이다.

6. 미래 개혁의 중점

중국정부 관련부서의 오염물 배출 부과금제도에 대한 향후 개혁의 구상과 최근 일부 지방에서 실시하고 있는 오염물 배출 부과금제도의 개혁 동향을 살펴보면 앞으로 중국의 오염물 배출 부과금제도의 개혁에 대하여 아래의 두가지 부문이 중시되고 있다.

첫째, 오염물 배출 부과금표준을 높이고 오염물 배출 부과금제도의 실질적인 경제적 균형기능을 발휘하도록 한다.

중국이 오염물 배출 부과금제도를 수립함에 있어서 오염물 배출 부과금제도의 실시를 통해서 배출자로 하여금 경제적 자극 효과를 발휘할 수 있고 기업에 대해서 오염 방지의 강화를 촉진하여야 한다. 다만 배출요금표준이 매우 낮아서 배출기업은 일반적으로 배출비용을 납부하고 오염물을 스스로 처리하는 것을 원하지 않는다. 2003년의 오염물 배출 부과금제도 개혁은 유료표준을 현저하게 향상시켰지만 오염물 처리원가에 비해 여전히 현저하게 낮다. 그러므로 2003년 《오염물 배출 부과금징수 사용관리조례》는 조례가운데 오염물 배출 부과금 제도의 목적에 대해서 한 줄도 언급하지 않았다. 이러한 점은 학계를 매우 곤혹스럽게 만들었다.¹⁵ 실제 현황을 살펴보면 중국의 오염물 배출 부과금제도의 주요 목적은 환경보호자금을 마련하는 것이다. 최근 중국 정부의 관련부서는 이미 명확하게 강조했는데, 2010년을 전후로 오염물 배출 부과금표준을 대폭 높여서 오염물 처리의 원가보다 높일 것이라고 하였다. 예컨대 강소성, 절강성, 산서성, 산둥성, 내몽고자치구는 이미 관련 규정을 공포하고 오염물 배출 부과금표준을 오염물 처리원가와 비슷하게 하였다.

둘째, 필요조치를 채택하고 오염물 배출 부과금제도를 전면적으로 관철하고 실행한다.

이상 언급한 바와 같이 중국의 오염물 배출 부과금제도는 여전히 효과적으로 실시되지 않고 있다. 예컨대 미징수, 체납 및 납부거부의 문제를 신속하게 필요한 조치를 통해서 해결해야 된다. 지방환경보호부서의 보고에 의하면 이러한 문제가 발생한 주요 원인은 오염물 배출 기업의 수가 많고 규모가 작고 그 분포범위가 넓고 배출비용을 징수하는 환경감사직원이 부족하다고 한다. 예컨대 광저우 천하구에서는 식당만 2000개에 달하지만 환경감사직원은 10명에 불과하다. 그 중에 4명만이 배출비용을

징수하는 업무를 담당하고 있다. 2004년도의 경우 정규직 환경감사인원은 전국적으로 3만 9천명이 있다. 실제의 감사인원은 5만 1천명이 있지만 기본적인 감사임무를 수행하려면 8만 6천명이 있어야 된다. 그러므로 감사직원의 규모를 확충하고 감사직원의 업무 능력을 향상시키는 것이 반드시 이루어져야 한다. 최근 중국 정부는 환경보호에 대한 활동을 점차 증시하고 있다. 특히 올해 중국 정부는 정부기구 개혁 가운데 국가환경보호총국을 국가환경보호부로 승격시켰다. 그래서 우리는 위에서 지적한 각종의 문제가 조만간 해결될 것으로 믿고 있다.

요점

중국의 오염물 배출 부과금제도는 1979년 입법을 통해서 확정되고 1982년부터 전국적으로 시행되었다. 중국은 2002년 오염물 배출 부과금제도를 전면적으로 개혁하고 2003년부터 신 오염물 배출 부과금 제도를 시행하였다. 본문은 적용범위, 유료표준, 오염물 배출 부과금의 사정과 징수, 오염물 배출 부과금관리 및 사용 등 방면을 통하여 중국 현행 오염물 배출 부과금제도를 소개하며 시행 과정에서 나타난 문제점을 분석할 것이다. 마지막으로 중국 관련 부문에서의 오염물 배출 부과금제도에 대한 개혁 구상 및 각 지방 오염물 배출 부과금제도의 실시현황을 결합하여 향후 중국의 유로배출제도에 대한 개혁의 중점 및 방향을 밝히고자 한다.