

# 中國의 環境法制

盧 隆 熙

(韓國地方自治學會長, 서울大 名譽教授)

## I. 緒言

이번 第14次 全國代表大會를 통해 中國은 社會主義 市場經濟로의 진입을 위한 黨體制를 정비하고, 生産力解放이라는 기치아래 開放과 改革을 통해 工業發展에 박차를 가하고 있다. 韓半島와 國境을 연하고 있는 거대한 帝國이 産業化를 시작한다는 것은 같은 環境영향권(東北亞環境影響圈)내에 있는 우리로서는 초미의 관심사가 아닐 수 없다. 日本을 방파제로 黃海와 東海를 內海처럼 안고 있는 우리나라로서는 半島의 特異性을 살리기 보다는, 汚染된 內海로 인해 負의 作用을 받을 가능성이 크고, 봄철 黃沙現象에서 입증되고 있듯이 大陸으로부터의 大氣汚染에 휩싸일 가능성을 안고 있다. 이러한 시점에서 그들이 産業化와 더불어 추진하고 있는 環境保全을 위한 制度的 裝置와 政策的 努力 그 중에서도 豫防的 環境政策의 核心이라 할 수 있는 環境教育에 대해 살펴 보는 것은 대단히 의미있는 일이다.

그럼에도 불구하고 여느 사회주의국가와 마찬가지로 특히 環境문제와 같은 부정적 측면이 많은 사항은 國家機密로 되어 있어 우리나라에 별로 소개된 바가 없다. 따라서 그들의 環境教育에 관한 政策資料는 구할 길이 없고, 단지 筆者가 1991년 2월 學術振興財團의 지원으로 중국을 방문할 기회가 있어 그 곳 書店에서 구한 10여권의 環境法關係資料를 통해 環境보전을 위한 制度的 裝置에 관한 情報를 얻어낼 수 있는 것이 고작이다. 따라서 그들이 環境에 대해 어떠한 내용을 어떠한 방식으로 교육을 하는지에 대해 구체적인 것은 모른다 하더라도, 교육되어질 內容의 大略과 程度에 관해서는 그들의 法制를 통해 엿볼 수 있으리라 생각한다. 그들의 教育方式에 관해서는 制度를 만들고 集中的인 學校 및 社會教育을 통해 徹底하게 實踐해나가는 社會主義國家의 屬性으로 미루어 짐작할 수 밖에 없다. 따라서 이 글에서는 中國의 環境法體系와 法制의 基本原則 및 基本制度를 概觀하므로써 그들의 環境教育의 主題에 대한 一面을 살펴보고자 한다.

## II. 中國의 環境法制的 發展

中國의 環境法制는 기원전 21세기 夏馬時代까지 거슬러 올라가 “봄철 석달동안은 나무 자르는 것을 금하고, 여름철 석달 동안은 고기잡는 것을 금지하는” 자연자원 보호에 관한 법이 있었다 한다(逸周書 大聚篇). 그리고 기원전 13세기의 殷墟에서는 “공도상에 재를 버리는 자는 손을 자르는 형벌을 과했다는 기술(韓非者 內諸說上)과 기원전 11세기의 西周의 伐崇수를 제정하여 수원, 산림, 동물들을 보호하기도 했다고 한다. 뿐만 아니라 周文王은 이미 3천년전에 오늘날의 自然保護區와 같은 천연 동물원을 만들었다고 전해진다(墨子 梁惠王下 또는 詩經 靈臺). 그러나 기록으로 남아있는 가장 오래된 環境보호법은 秦나라시대의 秦律가운데 田律이고, 7세기에 들어 중국법제가 정비된 唐律에는 자연환경과 생활환경보호를 위한 雜律이 제정되었다. 그리고 이 당률에 근거를 두고 후에 明과 淸의 環境법이 정비되었다.

이들 대부분은 孔孟時代의 저명한 사상가들의 無爲自然思想에 이념적 기초를 둔 것인데 특히 “생명을 끊거나 성장을 막아서는 안된다(不夭其生 不絕其成)”는 荀子의 사상은 環境보호의 핵심이라 할 수 있다. 그리고 그가 일찍이 자연자원을 亂傷시키는 것을 公患이라 하였는데 이를 오늘날의 公患라는 용어의 시원으로 보기도 한다.

1949년 공산당의 집권으로 시작된 중화인민공화국의 環境법제의 발전은 대체로 3단계로 구분할 수 있다. 북경 대학의 金瑞林 교수는 이를 環境법의 발생시기(產生時期)(1949년의 건국후부터 1973년 전국 제1차 環境보호 회의가 소집될 때까지), 環境법의 발전시기(發展時期)(1973년부터 1978년 공산당 11차 三中全會까지), 環境법의 초기완성시기(初步完善時期)(1978년부터 현재까지)로 구분하고 있다.

즉 제1단계는 環境오염을 전혀 돌보지 않은 시기(不顧時期)이다. 공업화 5개년계획의 채택, 강철과 식량증산(大辦鋼鐵, 以糧爲綱)을 구호로 내건 大躍進運動, 狂亂年代라고 심판받는 10년동안에 걸친 文化大革命의 추진

등은 환경오염과 환경파괴를 몰고 왔으나 이에 대한 대응 조치로서의 환경법제정이 거의 없었다. 다만 자연보호관계법이 몇몇 제정되었을 뿐이다. 헌법도 전혀 관심을 보이지 않았다. 1949년에 제정된 임시헌법인 「中華人民共和國政治協商會議共同綱領」에서는 삼림보호, 연쇄어장보호, 수리사업, 병충해방지, 위생설비 등과 같은 규정만이 엿보이고, 1954년에 반포된 「中華人民共和國憲法」에서도 중요 자연자원과 환경요소가 全民所有 즉 국가소유임을 밝히는 데 그치고 있다.

1950년대부터 60년대에 걸쳐 경제성장의 부작용으로 생긴 환경오염을 극복하기 위한 공업선진국의 노력이 계속되는 동안 중국에서도 인구폭발, 도시화 급진전, 농공업의 맹목적 개발등으로 환경오염과 생태계의 파괴가 진행되어 그 해결을 위한 군중의 목소리가 커져갔다. 이리해서 周恩來 총리에 의한 환경대응책이 처음 마련되기 시작하였다. 그 계기는 그가 직접 대표단을 이끌고 참석했던 스톡홀름회의였다. 스톡홀름회의에서 돌아온 周총리는 1973년에 國務院으로 하여금 제1차 全國環境保護會議을 소집시켜 「환경의보호와 개선에 관한 약간의 규정(시행초안)」을 채택케 하였는데 이것이 곧 중국환경보호기본법의 효시라고 할 수 있다. 이 규정은 환경보호사업의 방침으로 「전면적으로 계획하며(全面規劃) 합리적으로 배치하며(合理布局), 종합적으로 이용하며(綜合利用), 해로운 것을 이로운 것으로 만들며(化害爲利), 대중에 의거하며(依靠群衆), 모두가 일어나(大家動手) 환경을 보호하여 인민의 복지를 도모하는 것(保護環境, 造福人民)」을 밝히고 있는데 이 내용은 그대로 1979년의 환경보호법(시행) 제4조로 되었다.

한편 1978년에 개정된 憲法은 제11조에 「국가는 환경과 자연자원을 보호하며 오염과 기타 공해를 예방 퇴치한다」는 규정을 두어 환경보호의 헌법적 기초를 마련하였다.

四人幣를 중심으로 하는 「반혁명 집단」이 무너짐에 따라 1978년에 소집된 중국공산당 11기 三中全會가 열린 이래 중국의 환경법제는 새로운 국면을 맞게 된다. 우선 환경보호기본법인 「중화인민공화국환경보호법(시행)」이 1979년에 제정되고, 1982년에 개정된 헌법이 환경보호규정을 보장했으며, 각종 환경오염방기관계, 자연환경과 자원의 보호관계 및 환경관리관계 법률이 속속 제정되었다. 이것이 모두 80년대에 이룩한 성과인 것이다. 이리해서 중국의 환경법제는 80년대에 들어와 그 체제를 갖추게 되었다.

### Ⅲ. 中國의 環境法體系

중국의 환경법체제는 (1) 헌법의 환경보호관계규정, (2) 환경보호기본법, (3) 각종 환경보호단행법, (4) 환

경기준, (5) 기타부분법 속의 환경보호적 규범, (6) 지방 환경보호법규, (7) 국제조약 등으로 구성된다.

#### 1. 헌법의 환경보호 관계규정

중화인민공화국 헌법(1982) 제26조는 「국가는 생활환경과 생태환경을 보호 개선하며 오염 및 기타 공해를 예방퇴치한다. 국가는 식수조리를 조직, 장려하며 임무를 보호한다」고 국가의 환경보호정책을 밝히고 있다. 환경보호를 국가의 기본책무의 하나로 밝힘으로서 환경입법의 헌법적기초를 마련한 규정이다.

그리고 제9조 제2항은 「국가는 자연자원의 합리적 이용을 보장하며 진귀한 동식물을 보호한다. 어떤 조직 또는 개인이든지 그 어떤 수단으로도 자연자원을 침점(侵佔) 또는 파괴하지 못한다」고 규정하고 제22조 제2항은 「국가는 명승고적, 진귀한 문화재와 그밖의 중요한 역사문화유산을 보호한다」고 규정하고 또한 제10조 제5항은 「토지를 사용하는 모든 조직과 개인은 토지를 합리적으로 이용하여야 한다」고 규정함으로써 헌법이 보장하려는 환경보호의 범위가 넓음을 밝히고 있다.

물론 사회주의국가인 중국에서는 「지하자원, 수역, 삼림, 산, 초원, 황무지, 개펄 등 자연자원」(헌법 제9조 제1항)과 「도시의 토지」(헌법 제10조 제1항)는 국가소유로 되어 있다. 다만 법률이 정하는 바에 따라 삼림, 산, 초원, 황무지, 개펄은 집단적소유가 될 수 있고 농촌과 도시외지구의 토지는 법률이 정한때 따라 국가소유로 되는것 외에는 집단소유이고 터전 자유지, 자류산도 집단소유이다.

이밖에 헌법 제51조는 「중화인민공화국 공민은 자유와 권리를 행사함에 있어서 국가, 사회 전체의 이익과 다른 공민의 합법적 자유와 권리에 손해를 주지 못한다」고 규정하여 개인의 권리남용을 통한 환경오염이나 환경파괴를 금지시키고 있다.

#### 2. 환경보호기본법

중국의 환경보호기본법은 앞서 본 바와 같이 1973년 국무원이 채택한 「환경의 보호와 개선에 관한 약간의 규정(시행초안)」에서 시작하여 1979년에 제정한 「중화인민공화국환경보호법(시행)」을 거쳐 1989년의 「중화인민공화국환경보호법」으로 정착되었다.

환경보호법은 6장 47조로 그 장명은 다음과 같다.

제1장 총칙(제1조~제8조)

제2장 환경감독관리(제9조~제15조)

제3장 환경의 보호와 개선(제16조~제23조)

제4장 오염과 기타 공해의 예방퇴치(제24조~제34조)

제5장 법률책임(제35조~제45조)

## 제6장 부칙 (제46조~제47조)

그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

① (목적) 생활환경과 생태환경을 보호 개선하고 오염 기타 공해를 예방 퇴치함으로써 인체건강을 보장하고 사회주의 현대화건설의 발전을 촉진시키기 위하여 이 법을 제정한다(제1조).

② (환경의 개념) 이 법에서 말하는 환경은 인류의 생존과 발전에 영향을 미치는 각종 천연적 또는 인공개조적 자연인소(自然因素)의 총체를 뜻하고 대기, 물, 해양, 토지, 지하자원, 삼림, 초원, 야생동물, 자연유적, 인문유적, 자연보호구, 풍경명승구, 도시와 농촌 등을 포괄한다.

③ (조화발전) 국가가 제정한 환경보호계획은 국민경제계획과 사회발전계획에 반드시 들어가야 하고 국가는 환경보호에 유리한 경제, 기술정책과 조치를 채택하여 환경보호와 경제건설 및 사회발전은 상호 조화(協調)되어야 한다(제4조).

④ (공민의 권리, 의무) 모든 단위와 개인은 환경을 보호할 의무를 지고 동시에 환경을 오염시키거나 파괴하는 단위 또는 개인에 대하여 고발(檢舉) 고소(控告)할 권리를 가진다(제6조).

⑤ (환경보호관리체제) 국무원환경보호행정주관부문은 전국적 환경보호사업을 실시하고 이를 통일적으로 감독관리한다.

현(縣)급 이상 지방정부의 환경행정주관부문은 관할 구역내의 환경보호사업을 실시하고 이를 통일적으로 감독 관리한다.

국가해양행정주관부문은 항무감독과 어정어항감독을 하고, 군대환경보호부문과 각급 공안, 교통, 철도, 민항 관리부문은 관계법률이 정하는 바에 따른 오염의 예방퇴치사업의 실시와 감독관리를 한다.

현급이상 지방정부의 토지, 지하자원, 임업, 농업, 수리행정주관부문은 관계법률이 정하는 바에 따라 자원보호사업을 실시하고 이를 감독관리한다(제7조).

여기서 관계법률이란 海洋環境保護法, 水污染防治法, 大氣污染防治法 등 환경보호 단행법 3개와 토지, 삼림조원, 물, 광산, 어업, 야생동물에 관한 7개 자원법을 가리키는 것이다.

그리고 현급이상 지방정부란 省(22), 自治區(5), 直轄市(3), 自治州(30), 省轄市(170), 自治縣(110), 縣(1, 817), 市(208), 市管轄區(632)를 뜻한다. 중국의 행정구획은 전국을 성, 자치구, 직할시로 구분하고, 성과 자치구는 자치주, 현, 자치현, 시로 나뉘고, 현과 자치현은 鄉, 民族鄉, 鎮으로 나뉜다. 그리고 직할시와 성할시는 구와 현으로 나뉜다.

## ⑥ (환경감독관리)

제2장 환경감독관리는 신설된 것이다. 시행법에는 규

정이 없었으나 뒤에 제정된 수오염방지법 등에 규정되었던 것을 신법에 넣음으로써 환경기준 배출기준의 제정권을 분명히 한 것이다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

국무원 환경보호주관부문은 국가환경기준(國家環境質量標準), 오염물배출기준(汚染物排放標準)을 제정한다. 배출기준은 환경기준과 국가의 경제 기술조건을 감안해야 한다(제9조 제1항, 제10조 제1항).

성, 자치구, 직할시 정부는 국가의 환경기준에 규정되지 않은 항목에 대하여 지방적 보충기준을 제정할 수 있고 그것을 국무원 환경보호부문에 등록한다(제9조 제2항). 또한 국가의 오염물배출기준에 규정하지 않은 항목에 대해 배출기준을 정할 수 있고 그 기준은 국가의 배출기준보다 더 엄하게 정할 수 있다. 그리고 이 지방오염물 배출기준은 국무원 환경보호행정 주관부문에 등록해야 한다. (제10조 제2항) 지방의 배출기준이 있는 곳에서의 오염물배출은 지방의 배출기준을 따라야 한다(제10조 제3항).

국무원 환경보호행정주관부문은 탐지(監測)제도를 마련하여 이에 관한 규정과 유관부문간의 조직망을 설치하며 환경탐지를 강화해야 한다(제11조 제1항). 국무원, 성, 자치구, 직할시정부의 환경보호 행정주관부문은 환경실태에 관한 공보를 정기적으로 작성 공포해야 한다(제11조 제2항).

환경을 오염시키는 건설항목은 국가가 제정한 건설항목 환경보호관리규정을 반드시 지켜야 한다. 건설대상의 환경영향 보고서는 건설대상에 의하여 발생될 수 있는 오염과 환경에 대한 영향을 평가해야 하고, 방지조치를 정하여 소정의 절차에 따라 해당 환경보호부문의 심사비준을 받아야 한다. 환경영향보고서의 비준을 받은 후에야 건설대상의 설계입무서를 비준할 수 있다(제13조).

⑦ (환경의 보호와 개선) 각급 지방정부는 관할구역내의 환경의 질에 대한 책임을 지고 환경의 질을 개선하기 위한 조치를 취할 책임을 진다(제16조). 이에겐 말단 지방정부인 鄉과 鎮까지 포함된다.

자연자원을 개발 이용할 때에는 반드시 생태환경의 보호를 위한 조치를 취해야 한다(제19조).

도시계획을 정할 때에는 환경의 보호와 개선에 관한 목표와 임무를 밝혀야 한다(제22조).

## ⑧ (환경오염과 기타 공해의 예방퇴치)

생산, 건설, 기타 활동에서 발생하는 폐기, 폐수, 폐기물, 분진, 악취기체, 방사성물질 및 소음, 진동, 전자파복사 등에 의한 환경의 오염과 위해를 예방퇴치하기 위한 유효한 조치를 취한다(제24조).

중국의 환경보호규정에 포함되지 않는 기술과 설비를 외국에서 도입해 올 수 없다(제30조).

유독성 화학물질과 방사성물질이 포함된 물품의 생산, 저장, 운송, 판매 사용에는 국가가 정한 관계규정을 준수

하여 환경오염을 방지해야 한다(제33조).

⑨ (법률책임)

제35조부터 제39조까지에 신고등기제도를 지키지 않았거나, 초표배오비(超標排污費)를 납부하지 않았거나, 오염기술과 설비를 외국에서 도입하였거나, 오염시설을 이전해 왔거나, 삼동시제도를 집행하지 않았거나, 오염방지시설을 멋대로 가동시키지 않았거나, 오염사고를 냈거나, 개수명령기일을 어겼거나 하는 따위의 9가지 위법행위에 대한 처벌규정을 정하고 있다. 환경보호기구가 내리는 행정처벌에는 경고, 벌금, 정지나 개수를 명하는 책령(責令) 등이 있다.

제40조부터 제45조까지는 행정처벌을 받은 당사자가 불복인 경우의 소송절차, 손해배상, 소송시효(민법상 손해배상 소송의 시효는 2년이나 환경문제의 특수성을 감안하여 3년으로), 형사책임 등을 규정하고 환경보호 감독관리인의 직권남용, 직무유기(玩忽職守), 사사로운 정리에 따른 부정행위(徇私舞弊) 등에 대한 형사책임을 규정하고 있다.

⑩ (부칙) 중국이 체결 또는 참가한 환경보호에 관한 국제조약은 국내법에 우선한다는 원칙(제46조)과 시행법의 폐지(제47조)를 규정하고 있다.

앞서 본바와 같이 중국의 환경법제는 80년대에 들어와서 정비되었다. 이제 이를 오염방지, 자연환경과 자원보호, 환경관리, 토지이용의 분야로 나누어 정리해 보면 다음과 같다.

1) 오염방지 관계 법규

- ① 中華人民共和國海洋環境保護法(1982)
- ② 中華人民共和國防止船舶污染海域管理條例(1983)
- ③ 中華人民共和國海洋石油勘探開發環境保護管理條例(1983)
- ④ 中華人民共和國水污染防治法(1984)
- ⑤ 中華人民共和國海洋傾廢管理條例(1985)
- ⑥ 關於結合技術改造防治工業污染的幾項規定(1983)
- ⑦ 關於加強防塵防毒工作的決定(1984)
- ⑧ 關於防治煤煙型污染技術政策的規定(1984)
- ⑨ 農藥登記規定(1982)
- ⑩ 中華人民共和國大氣污染防治法(1987)
- ⑪ 中華人民共和國環境?聲污染防治條例(1989)

2) 자연환경과 자원보호관계 법규

- ① 水產資源繁殖保護條例(1981)
- ② 水土保持工作條例(1982)
- ③ 關於嚴格保護珍貴稀有野生動物的通令(1983)
- ④ 中華人民共和國森林法(1984)
- ⑤ 中華人民共和國草原法(1985)
- ⑥ 中華人民共和國漁業法(1986)
- ⑦ 中華人民共和國礦產資源法(1986)
- ⑧ 中華人民共和國土地管理法(1986)

⑨ 中華人民共和國水法(1988)

⑩ 中華人民共和國野生動物保護法(1989)

3) 환경관리관계 법규

- ① 建設項目環境保護管理辦法(1986)
- ② 征收排污費暫行辦法(1982)
- ③ 全國環境監測管理條例(1983)
- ④ 中華人民共和國環境保護標準管理辦法(1983)
- ⑤ 國務院關於加強御鏡, 街道企業環境管理的規定(1984)
- ⑥ 關於開發資源綜合利用若干問題的暫行規定(1985)
- ⑦ 對外經濟開放地區環境管理暫行規定(1986)

4) 토지이용관계 법규

- ① 中華人民共和國城市規劃法(1989)
- ② 村鎮建房地管理條例(1982)
- ③ 村鎮規劃原則(試行)(1982)

3. 환경기준

환경기준이란 국가가 환경의 질을 유지하고 오염을 통제함으로써 인체의 건강과 사회재화 및 생태계의 균형을 유지하기 위하여 제정한 각종 기술지표와 행동규범의 총칭을 말한다. (13) 이 환경기준은 규범성을 지니고 법적 구속력을 가지며 법규제정절차와 동일하게 결정됨으로 환경법 체계의 중요한 구성부분이 된다. 환경기준은 각종 환경법과 맞물려서 국가의 환경관리에 커다란 작용을 하고 있다. 따라서 환경기준은 환경법과 때를 같이하여 발달해 왔다. 그 내력을 보면 처음에는 공장지대나 대도시 같이 오염이 심한 지역을 대상으로 주요오염물질의 배출기준으로 오염방지법속에 규정되었으나 공해현상이 전국화되면서 환경법이 보장되고 환경기준도 전국적기준으로 발전되었다. 환경기준은 대체로 3가지로 분류할 수 있다. 환경의 질기준, 오염물배출기준, 기초기준과 방법기준이 그것이다.

1) 환경의 질기준

환경이 질기준은 50년대초에 공업집중지역에서 제기되는 국부적 환경오염을 규제함으로써 인체건강을 보호하기 위하여 제정되었다. 工業企業設計暫行衛生基準이 그 예로서 주거지역내의 대기중 12종의 유해물질의 최고 허용농도를 규정하고 있다.

2) 오염물 배출기준

오염물배출기준은 오염물질의 배출량을 규제함으로써 인체의 건강과 생태계의 순환질서를 유지시키고 이로서 환경의 질기준을 확보함과 동시에 공장설비와 기술수준을 경제적 기술적으로 가능한 한도까지 끌어 올리기 위해서 제정하는 것이다. 종합적인 국가배출기준으로 처음 제정된 것은 1973년의 工業“三廢”排出試行基準이다. 이것은 공업활동에서 나오는 폐기, 폐수, 폐사(廢渣)를 각기 허용농도와 수량을 정한 규정이다.

배출기준은 크게 제조과정과 사용과정의 두가지 측면에 대한 것으로 분류한다.

3) 기초기준과 방법기준

기초기준과 방법기준이란 환경질기준이나 오염물배출기준이 그 종류에 있어서 잡다하고 기술문제에 있어서 복잡한 까닭에 통일된 원칙, 방법과 절차를 마련하기 위해 제정된 것이다. 기초기준이란 환경기준의 원칙, 지침 그리고 전국적으로 통일된 명사, 술어, 부호, 등을 규정한 것이고, 방법기준이란 전국적이고 보편적으로 적용되는 시험 감측, 분석, 샘플 통계 등 각종 방법을 통일시키는 규정이다.

4. 기타법 속의 환경보호규정

전문환경법외에 민법, 형법, 경제법 등에도 환경보호관계 법률규범이 규정되어 있다.

1) 「中華人民共和國民法通則」속의 유관규정

상관관계에 있어서 민사책임을 저야하는 조건중에 배수, 통행, 통풍, 채광과 같은 환경보호적 규정이 있고(제83조), 생명건강권을 규정한 제98조는 환경을 오염시켜 타인의 생명과 건강에 위해를 가하는 행위를 민사적 침권 행위라고 규정하고 있다. 고공, 고압, 가연, 가폭, 극독, 방사성, 고속운송수단 등 주위환경에 고도의 위험을 주는 작업을 하다 타인에게 손해를 끼치거나(제123조), 국가가 제정한 환경보호 또는 오염방지규정을 위반해서 타인에게 손해를 끼칠 때에는(제124조) 민사책임을 지게 되어 있다.

2) 「中華人民共和國刑法」속의 유관규정

「공장, 광산, 임장(林場), 건축기업소 또는 기타 기업사업단위의 종업원으로서 복무관리 규정에 따르지 않고 규칙제도를 위반하였으므로 하여 또는 규칙제도를 위반하는 위험한 작업을 행하도록 노동자를 강요하였으므로 하여 중대한 사상사고를 발생시켜 중대한 후과(後果)를 초래한 자는 3년이하의 유기징역 또는 구역(拘役)에 처한다.」(제114조)

「폭발성, 가연성, 방사성, 유독성, 부식성 물품의 관리규정을 위반하고 생산, 저장, 수송, 사용중에 중대한 사고를 발생시켜 중대한 후과를 초래한 자는 3년이하의 유기징역 또는 구역에 처한다.」(제115조)

삼림보호법규 위반죄(제128조), 수산자원보호법규 위반죄(제129조), 수립법규 위반죄(제130조)에는 3년 혹은 2년의 유기징역, 구역 또는 벌금형에 처한다.

가짜약의 제조, 판매죄(제164조), 문화재 밀반출죄(제173조), 문화재 명승고적 파괴죄(제174조), 검역법죄(제178조), 국가공무원의 직무태만죄(제187조) 등이 있다.

3) 「中華人民共和國治安管理条例」속의 유관규정

위험물품관리규정을 위반해서 이를 생산, 저장, 수송, 사용하였으나 아직 후과가 없는 경우 15일 이하의 구류나 200원이하의 벌금 또는 경고를 하고(제20조 제2항), 명승고적 오손행위, 잔디밭, 화단, 수목을 어지럽히거나 꺾는 행위, 음향기재의 소음행위 등(제25조)에 대해서도 행정벌을 규정하고 있다.

4) 경제법중의 유관규정

각종 경제법중 계획법, 공업기업법, 농업법, 교통운수법, 설외경제법, 기본건설법 등에 환경보호관계 규정이 들어 있다.

「中華人民共和國全民所有制工業企業法」(1988) 제41조, 「中華人民共和國對外合作開採海洋石油資源條例」(1982) 제24조, 「中華人民共和國中外合資經營企業法實施條例」(1983) 제5조 등이 그 예이다.

5. 지방환경 보호법

지방정부가 만드는 환경법규와 규장은 환경법체계에서 중요한 위치를 차지한다. 환경문제란 각 지역의 자연조건과 사회조건에 크게 영향받고 있기 때문이다.

이리해서 성, 자치구, 직할시와 성, 자치구정부소재지인 시와 국무원이 인정한 대도시는 각 관할구역에서 실시할 환경법규와 규장을 만들 수 있다. 다만 입법체제상 상위법규나 규장에 저촉될 수 없다. 지방정부가 만든 환경보호법규에 관한 자료가 없어 자세한 서술을 할 도리가 없으나 1987년말 현재 성급환경법규의 수는 130종에 이른다 한다.

6. 국제조약

중국은 1972년의 스톡홀름회의에서 채택한 인간환경선언과 1982년의 나이로비회의(인간환경 10주년기념회의)에서 채택한 나이로비선언의 기초에 적극 참여함으로써 이 양대환경선언속에 담겨진 정책방향을 환경정책의 기초로 삼고 있다.

그리고 세계문화와 자연유산보호조약(1972), 외성문조약(절멸위기에 있는 야생동식물 종의 국제거래에 관한 조약:1973), 해양오염방지조약(1973), 덩펑조약(폐기물 기타 물질의 투기에 의한 해양 오염의 방지에 관한 조약:1972), 유타손해에 대한 민사책임에 관한 조약(1969), 오존층 보호조약(1989), 후조의 보호와 서식환경에 관한 중일협정(1981) 등을 체결 또는 가입하여 이를 국내법(환경보호법, 해양오염방지법, 해양오물투기관리조례, 선박에 의한 해역오염의 방지를 위한 관리조례 등)에 반영시키고 있다.

## IV. 中國 環境法制的 基本原則과 主要制度

### 1. 環境법제의 基本원칙

#### 1) 삼동보 삼효익의 원칙

三同步 三效益의 원칙은 三同步 三統一의 원칙이라고도 하는데 경제건설, 도시농촌(城鄉)건설, 환경건설은 나란히 동시에 계획(同歩規劃)되고 동시에 실시(同歩實施)되며, 동시에 발전(同歩發展)되어 경제효익(經濟效益), 사회효익(社會效益), 환경효익(環境效益)이 통일되게 나타나야 한다는 원칙 즉 환경과 경제사회의 조화발전의 원칙을 말한다. 이 원칙은 환경보호법 제4조에 「경제건설과 사회발전은 환경보호사업과의 조화 아래서 이루어져야 한다」고 규정되어 있다.

#### 2) 예방위주 방지결합의 원칙

오염시키고 난 뒤에 다스리는(先汚染後治理)것이 아니라 미연에 오염을 방지(防患于未然)하고 예방과 퇴치방안을 동시에 진행시킨다는 원칙이다.

환경보호법은 「국가는 환경보호계획을 제정하여 국민경제와 사회발전계획에서 이를 채택토록 하고 환경보호에 유리한 경제정책이나 기술정책을 택해야 한다(제4인단)」고 규정하고 있다. 이는 조화조향인 동시에 예방위주의 환경원칙을 밝힌 것이다. 그리고 이 예방위주 원칙은 토지이용계획제도와 환경영향평가제도로 반영되고 삼동시제도를 통해 방지결합원칙을 밝히고 있다.

#### 3) 종합이용장려의 원칙

綜合利用, 化害爲利의 원칙이라고도 하는 이 원칙은 환경보호법 제25조에 다음과 같이 규정되어 있다.

「공업기업을 새로 건설하거나 현존하는 공업기업이 기술개조를 할 때에는 자원이용률을 높이고 오염물배출량이 적은 설비와 공정을 채택해야 하고 합리적으로 폐기물을 종합이용하는 기술과 오염물처리기술을 채택해야 한다.」

#### 4) 개발자양호, 오염자처리의 원칙

誰汚染誰治理, 誰開發誰保護의 原則이라고도 하는 이 원칙은 오염원인자가 오염을 퇴치해야 하며 개발자가 파괴된 환경의 회복을 책임져야 한다는 이른바 오염자부담의 원칙이다.

환경보호법 제24조, 제28조는 오염원인자가 오염을 퇴치해야 한다는 원칙을, 그리고 제19조, 제17조, 제20조는 자연자원을 개발이용한 자가 그 보호를 책임져야한다고 규정하고 있다.

#### 5) 환경보호의 민주원칙

환경보호법 제6조는 「모든 단위나 개인은... 환경을 오염시키거나 파괴하는 단위나 개인을 고발고소(檢舉和控告)할 권리를 지닌다」고 규정하여 민주원칙을 밝히고 있

다. 중국헌법에는 環境權에 관한 명문규정은 없다. 그러나 헌법 제26조(환경보호의 국가의무규정), 환경보호법 제1조(인체건강보호를 위한다는 법의 목적) 그리고 고발고소권을 인정한 제6조 등을 민법총칙 제83조(부동산 상린관계에서 통풍권 채광권인정) 등을 들어 환경권이 국민의 기본권의 하나라고 학자들은 해석하고 있다.

따라서 환경보호사업은 국민에 의한다는 원칙아래서 추진된다. 전체국민의 폭넓은 참여와 지시 및 감독아래서 추진되어야 하는 것이다. 환경보호는 각자의 책임이라는 사상(環境保護 人人有責的思想)을 널리 국민에게 홍보하고, 환경보호교육과 환경과학지식을 보급시키며(환경보호법 제4조) 각종 환경보호 민간조직을 활용하고 중요한 문제에 대해서는 공청회(聽證會) 등을 열도록 하고 있다.

### 2. 環境법제상의 基本제도

환경법제의 기본원칙에 따라 환경법제상 채택된 기본제도의 내용은 다음과 같다.

#### 1) 토지이용계획제도

환경보호의 예방위주원칙을 지키는데 가장 중요한 것은 토지이용을 규제하는 일이다. 어떠한 건설이나 개발도 토지를 떠나서는 있을 수 없기 때문이다.

1986년은 중국에 있어서 토지이용에 관한 획기적인 해였다. 이 해에 中華人民共和國土地管理法이 개정되고 국무원 직속기관으로 전국 토지관리를 전담하는 國家土地管理局이 신설된 것이다. 이러한 조치를 통해 중국의 토지관리는 분산다두관리(分散多頭管理)에서 집중통일관리로 바뀌었으며, 행정수단관리에서 행정 경제 법률수단이 결합된 종합관리로 그리고 용지징발관리(征拔用地管理)에서 토지를 보호 이용 개발 정리하는 전면관리로 뒤바뀌게 되었다.

한편 도시토지는 도시계획법(中華人民共和國城市規劃法)에 의해 그 토지이용이 규제되고, 농촌토지이용은 1982년의 국가건설위원회와 농업위원회가 발표한 농촌소도시계획원칙(村鎮規劃原則), 그리고 국무원이 발표한 농촌소도시주택건설용지관리조례(村鎮建房用地管理條例)로 규제되고 있다. 이러한 도시와 농촌의 계획적개발은 토지이용계획을 통해 환경을 보호하는 제도이다.

#### 2) 환경영향평가제도

1989년의 환경보호법은 모든 건설항목은 반드시 환경영향보고서를 마련해야 하고 관계기관에 의한 환경평가보고서가 비준된 뒤에야 건설항목설계업무서가 비준된다고 규정하고(제13조) 환경영향보고서에서 제시한 오염방지시설은 환경보호행정주관부문의 검사에 합격한 후에야만 건설항목의 생산이 가능하다고 규정하였으며(제26조) 환경영향보고서를 비준한 환경보호행정주관부

문은 보고서가 제시한 오염방지시설을 아니하였거나 기준에 미달인채 조업을 한 때 이를 정지시키고 처벌할 수 있다(제36조)고 규정하고 있다.

이 규정이 정하고 있는 환경영향보고서(환경영향보고표)가 필요한 건설항목은 다음과 같다.

가. 환경영향보고서가 필요한 건설항목

- ① 대형 중형의 공업건설항목 전부
- ② 대형 중형의 수리사업, 광산, 항구, 철도, 도로건설항목 전부
- ③ 대단위 개간사업
- ④ 회귀야생동식물 멸종위기를 주는 대형 중형의 건설항목
- ⑤ 자연보호구와 과학적가치가 있는 특수지질 지모지구에서의 건설항목
- ⑥ 현금이상의 환경보호부문이 환경에 영향이 있다고 판단한 소형 건설항목(항진, 가도, 개채생산경영자의 건설항목 포함)

나. 환경영향보고표작성이 필요한 건설항목

- ① 소형 기본건설항목과 일정투자기준액이하의 기술개조항목(항진, 가도, 개채생산경영자의 건설항목 포함)
- ② 성급환경보호부문의 결정으로 환경영향이 비교적 적다고 판단된 대형 중형 건설항목과 일정투자기준액 이상의 기술개조항목.

이로서 공업, 교통, 수리, 농업, 상업, 위생, 문교, 과학연구, 여가, 도시행정 등의 기본건설항목과 기술개조항목 및 구역개발항목은 모두 환경영향평가의 대상이 되어 환경정책의 예방위주원칙을 밝히고 있다.

### 3) 삼동시제도

환경영향평가제도와 결합해서 쓰여지고 있는 삼동시제도는 중국 특유의 제도이다. 환경영향평가를 통해 건설항목과 기술개조항목에 오염과 기타 공해를 방지하기 위한 시설이 필요하다고 지적된 경우 그 방지시설은 본체공정과 동시에 설계(同時設計)하고 동시에 시공(同時施工)하며 동시에 조업(同時投産)해야 한다는 원칙이다.

1972년 이래 각종 보고서속에서 제안된 이 제도는 1979년의 시행법에 정식으로 법제화 되었다.

「오염과 기타 공해의 방지를 위한 시설은 본체공사와 동시에 설계하고 동시에 시공하고 동시에 조업을 개시하여야 한다」(제6조).

현행환경보호법은 제26조에 「건설항목중 오염을 방지하는 시설은 반드시 본체공사와 동시에 설계하고 동시에 시공하고 동시에 조업을 개시하여야 한다」고 규정하고 제36조에서 삼동시제도의 위반에 대한 법률책임을 규정하고 있다. 그리고 1987년의 「건설항목환경보호관리관법」과 「건설항목환경보호설계규정」속에 이 제도의 범위, 내용, 책임 및 보증조치 등에 관한 구체적인 규정이 있다.

### 4) 오염배출비 징수제도

1979년의 시행법 제18조 제3항의 「국가의 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하였을 경우에는 배출한 오염물질의 양과 농도에 따라 규정에 의하여 오염배출비를 징수한다」는 규정과 1982년의 「오염배출비징수장행판법」(오염배출비제도의 목적, 원칙, 징수기관, 증감액 조건, 배출비의 용도와 감독 등을 규정)으로 확정된 제도다. 1984년의 「수오염방지법」 제15조도 이 제도를 다음과 같이 도입하고 있다. [기업사업 단위가 수체에 오염물을 배출할 경우에는 국가가 정한 데 따라 오염배출비를 납부하여야 하며 국가 또는 지방이 정한 오염배출기준을 초과하였을 경우에는 국가가 정한 데 따라 오염배출기준 초과비를 납부하며 책임지고 그것을 개선하여야 한다.]

그리고 1989년의 환경보호법은 제28조에 [국가나 지방이 규정한 오염배출기준을 초과하여 오염물을 배출한 기업사업 단위는 국가가 정한데 따라 오염배출기준 초과비를 납부하며 책임지고 그것을 개선하여야 한다]는 규정을 두고 있다.

### 5) 심폐종합 이용장려제도

맑스는 「자본론」속에서 폐기물, 자연자원, 원재료의 종합이용을 강조한바 있다.20) 廢와 寶, 솜과 찰는 절대적인 것이 아니라 상대적인 까닭에 일정한 조건아래서는 폐기물이 자원으로 될 수 있고 유해로운 것이 유리한 것으로 될 수 있음으로 폐기물은 종합적으로 이용해야 한다는 것이다. 이러한 종합이용을 밝힌 것이 앞서 본 1979년의 시행법 제4조와 1989년의 환경보호법 제25조의 규정이다. 그리고 1985년의 [개발자원종합이용의 문제점에 관한 임시규정]속에 이 제도가 구체화되어 있다.

## V. 結語

명목적으로는 위와 같이 그럴듯한 環境法制를 갖추고 있으나, 그들이 본격적으로 소위 生産力解放戰爭이라는 것에 나설 때에 과연 얼마만큼 環境保全에 관심을 가질 수 있을 것인가 하는 것이 문제이다. 더구나 社會主義國家의 統治體制의 屬性을 감안할 때에, 持續可能性(sustainability)이 추구될 수 있을런지는 더 두고 보아야 할 것이다. 다만 다행스럽게도 그들의 指導部에서 環境保全에 많은 관심을 가지고 있을 뿐만 아니라, 각 地域이나 單位에서도 충분한 融通性을 지니고 있음을 보여주는 事例가 있다.

「1973년 국무원은 '환경보호와 개선에 관한 규정'을 만들어 공장의 新建, 擴建, 改建에는 三同時制度가 실시되도록 주관부서에 심의권을 부여하였다. 그리고 1976년에는 광공업 이외에 교통운수시설, 과학연구시설에도 이 원칙의 적용을 규정하고, 이 원칙에 어긋나는 사업은 할 수 없도록 하였다. 이리해서 1977년 4월부터 각급 계획부처

와 건설부처는 계획과 설계단계에서부터 삼동시제도의 내용을 심의하고, 환경보호부처의 동의를 얻어 이를 허가토록 하였다. 그러나 당시의 실시상황을 보면 대형 중형 사업의 20% 정도가 이 규정을 따르는 데에 불과해, 집행 성적이 좋지 못했다. 이리해서 1979년에 제정된 環境保護法(施行)은 제6조에 이 제도를 명문으로 규정하여 처음으로 이를 법제화하였다. 이로 인해 이 제도의 집행율은 1979년 30%에 이르고, 1984년에는 79%에 이르렀다. 1984년 환경보호시설에 관한 국무원 규정이 제정되어 이 제도의 감독관청에 관한 책임추궁을 강화하게 되자, 집행율은 79%에 이르고 일부 지방정부중에는 90% 이상에까지 이르렀다. 그리고 1988년에 와서는 대중형사업의 거의 100%, 소형사업은 80%전후의 집행율을 보였는데, 이에 재미있는 에피소드가 있다. 古交事件이 것이다. 고교란 山西省에 있는 鑛區이다. 정부는 이 지역에 대대적인 개발계획을 수립하여 건설에 착수했다. 개발계획이나 설계에는 오염방지조치가 마련되어 관계부문의 심의를 거쳤으나, 시공단계에서 이를 무시한 채 본체공정만을 마쳤다. 1984년 12월 1일은 준공식을 갖도록 되어 있어서 중앙정부의 고관이나 국내외관계자에게 초청장이 발송되었다. 그러나 삼동시규정의 불이행을 들어 太源市가 반기를 들었다. 급박한 사정에 휘말려든 산서성정부는 태원시의 편을 들어 준공식을 연기시키고, 고교광구건설지휘본부에 환경보호시설의 시공을 명하고 이에 따라 주야겸행으로 이를 완수한 뒤에 준공식을 가졌다는 것이다. 사회주의국가에서 이러한 사태가 일어났다는 것은 그 책임문제에 있어서 보통일이 아니었다. 그러나 뒤이어 열린 제2차 전국환경보호회의에서 이 사건이 성공사례로 보고되고, 古交精神으로 격찬을 받게 되자, 전화위복으로 이 제도의 전국적 파급을 도왔다는 사건이다.」

이제 ‘最大多數의 最大貧困’을 초래했던 사회주의체제

를 청산하고, “革命과 改革은 바로 生産力解放이다.” “라는 登小平의 ‘思想解放論’이라는 기치를 든 中國이 아시아 NIES중의 막강한 勢力(ASEAN國家들을 중심으로 한 7개의 小經濟圈 중 5개를 차지)으로 급부상하려는 움직임은 우리에게 경제적 측면에서나 환경면에서 대단한 위협이 아닐 수 없다. 이제 東아시아國家가 世界文明의 主導權을 쥐고 人類文化의 發展에 기여할 수 있으려면, 하루 속히 東北亞環境協力體制를 구축하고 構成國家들各自가 ‘持續可能한 社會(sustainable society)’로 진입하기 위한 노력이 전개되어야 한다. 그러자면 人類共同體가 自然環境을 媒介로 相互連繫되어 있다는 것을 인식하고, 환경에 대한 對物倫理 즉 環境倫理가 바로 人類愛 그 自體라는 것을 인식 실천시키는 環境教育이 어떤 제도적 장치보다 중요하게 다루어져야 할 것이다.

#### 참고문헌

- 韓德培 主編, 環境保護法教程, 法律出版社, 1986.  
 曲格平, 中國環境問題及對策(第三版), 中國環境科學出版社, 1988.  
 曲格平, 中國的環境管理, 中國環境科學出版社, 1989.  
 張坤民, 金瑞林 主編, 環境保護法講話, 清華大學出版社, 1990.  
 馬驗聰, 蔡守秋, 中國環境法制通論, 學苑出版社, 1990.  
 金瑞林 主編, 環境法學, 北京大學出版社, 1990.  
 國務院法制局編, 中華人民共和國法規匯編(1989年 1月~12月), 中國法制出版社, 1990.  
 中國法律年鑑 1988, 法律出版社, 1989.  
 齊雯編 中國概況, 外文出版社, 1987.  
 內蒙古自治區域鄉建設環境保護廳編著, 內蒙古自然保護綱要, 內蒙古人民出版社, 1988.