



중국의 기후변화 대응을 위한 대기오염관리 정책 및 법제에 관한 연구

✉ 김은한 ✉ 한국해양과학기술원 전문연구원 ✉ jinyinhuan@kiost.ac.kr

I. 중국 대기오염규제 현황

중국은 2013년 ‘대기오염방지행동계획(2013-2017년)’의 발표를 시작으로 2015년에는 ‘대기오염방지법’을 전면 개정하였으며, 2018년에는 ‘푸른 하늘 보위전쟁 3년 행동계획(2018-2020년)’ 발표하여 강력한 규제에 나섰다. 그 밖에 산업, 에너지, 교통, 환경 등 분야별 대기오염규제에 관한 정책도 발표하여 추진 중에 있다. 2019년 대기질 통계에 따르면, 북경시 2019년 평균 PM2.5 농도는 42 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 2018년 51 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 보다 17.6% 낮으며 2013년 기준 53% 감소하여 사상 최저치를 기록하였으나 WHO PM2.5 환경기준 연평균 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 보다 현저히 높은 상태여서 여전히 과리가 있다. 게다가 징진지, 주강삼각주, 장강삼각주, 분위평원 등 지역의 대기오염은 여전히 심각하며, 북방지역 가을과 겨울철 PM2.5 평균 농도는 다른 기간보다 30-40% 높게 나타나고 있다.

II. 2020년 목표연도 도래와 급변하는 중국의 현안-코로나 19

1. 2020년은 중국 대기오염정책의 이행성과를 점검하는 중요한 한해

2020년은 푸른 하늘 보위전쟁(2018-2020), 생태환경보호 13.5계획(2016-2020) 등 대기오염관련 기본계획과 정책의 목표연도인바 정부정책 이행현황 점검과 향후 정책방향 수립이 시급하다. ❶ 그러나 2020년 1월 코로나 19사태 확산으로 국가비상사태를 선포하면서 당면 현안 해결을 위한 총력전에 나서게 되었고 대기오염규제를 포함한 환경정책 추진이 주춤하게 되는 상황이 왔다.

2. 코로나 19 방역기간 미세먼지 원인 규명에 기회 제공

코로나 19 방역을 위해 2020.1.27-2.9 14일 간의 집중적인 방역기간 석탄화력발전소, 동절기 난방보일러를 제외한 모든 사업장 가동을 중단하고, 기업과 기관 등도 운영 중지, 시민 외출금지 및 자가용 이용 제한, 광역버스 운행 중단 등 특단의 조치를 시행하였음에도 불구하고 북경시, 징진지 및 주변지역, 료녕성 등 북방지역은 미세먼지 농도가 높게 나타났다. 따라서 중국 북방지역을 덮친 미세먼지는 석탄화력발전소가 중요한 원인으로 재확인되었다. 미세먼지 발생원인과 관련하여, 종전에는 발생 원인이 다양하고 복합적으로 작용하여 2차 미세먼지 생성 등으로 인해 주요 원인 규명이 되지 않아 대기오염관리대책의 실효성 확보에 어려움을 겪었으나 앞으로는 석탄화력발전소, 난방보일러에 대한 특단의 대책이 추진될 것으로 판단된다.

1) 2020년까지 이산화황, 질소산화물 배출량을 2015년 기준 15%이상 감소, PM2.5 농도 요건 미달성 도시는 2015년 PM2.5 농도보다 18% 이상 낮출 것, 중소도시인 지급(地級)도시 ‘공기 질 양호한 일수’를 연간 전체 일수의 80%까지 확대할 것을 목표로 설정하였다.

III. 기후변화 대응을 위한 대기오염관련 규제제도

1. 온실가스과 대기오염물질의 통합관리

대기오염문제는 기후변화와 밀접한 연관성을 가진다. 대기오염물질이 온실가스 자체는 아니지만 양자는 공통의 발생 원인을 가지고 있는바 통합적인 관리가 필요하다. 중국정부는 이러한 문제점을 인식하고 2014년 대기오염방지법 개정 시 온실가스와 대기오염물질을 병행 규제하는 통합관리제도를 도입하여 미립자, 아황산가스, 질소산화물(NOx), 휘발성 유기물질(VOCs), 암모니아 등 대기오염물질과 온실가스를 통합적으로 관리하는 법적 근거를 마련하였다. 나아가 기후변화와 환경문제를 통합적으로 관리하기 위한 조직체계를 구성하였다. 2018년 국무원 조직개편에서 생태환경부를 신설하여, 기후변화 대응 및 환경오염관리에 관한 통합적 기능을 부여하였다. 조직개편 이전에는 국가발전개발위원회에서 온실가스배출 등 기후변화 업무를 전담하고, 대기오염물질배출규제는 환경보호국에는 전담하였다. 유의할 점은, 중국

의 경우 온실가스 감축 및 기후변화 대응을 정책의 기반으로 하는 것이 아닌 대기오염문제 해결을 기반으로 하는 통합적 관리정책을 추진하고 있다. 정책기반의 통합관리를 추진한 이유는 제한된 재정투입에서 단기간에 효과를 볼 수 있으며 국가의 환경문제 해결능력에 대한 국민의 신뢰 회복이 시급했기 때문이다.

2. 온실가스 및 대기오염물질 감축을 위해 환경세 도입

2018년 1월 1일부터 “녹색세제(绿色税制)”로 불리는 환경세를 시행하여 대기, 수질, 고체폐기물, 소음 등 4종의 오염유발행위에 대해 환경세를 징수한다. 중국 대기오염방지법은 대기오염물질을 아황산가스, 일산화탄소, 질소산화물 등 오염물질과 먼지 등 입자물질을 포함한 총 44종의 물질에 대해 환경세를 징수하도록 규정하고 있다. 중국의 경우 오염물질의 배출량에 비례하여 세금을 부과하는 방법을 채택하고 있는바, 대기오염물질의 경우 오염당량(汚染当量)은 1,2위안~12위안이며, 세부적 세액은 지역별(성) 환경수용력, 오염정화능력, 대기오염물질의 배출 현황, 사회·경제·생태 발전 목표 등 제반사항을 고려하여 부과한다. 환경세 세액기준은 종전의 배출부담금 부과기준을 고려하여 산정하며, 환경세 전액은 지방정부 환경재정에 귀속되는데 연간 환경세 징수규모는 500억 위안에 해당한다.

3. 대기오염물질 배출권거래제

대기오염물질에 대해 환경세를 부과함과 동시에 대기오염물질 배출권거래제를 시행함으로써 시장기제의 활용을 위한 제도적 장치를 마련하였다. 2014년부터 화력발전소를 대상으로 “대기오염물질배출권 유상사용 및 거래 시범사업” 추진하여, 2015년 오염물질 배출 사업장의 총 허용배출량을 확정하고 5년마다 갱신하고 있다. 우선 화력발전소를 대상으로 대기오염물질 배출권거래제를 시행하여 배출권거래 시스템이 어느 정도 신뢰성을 얻은 후 다른 부문으로 확대하고 있다. 2019년 현재 화력발전소를 제외한 강철, 시멘트, 제지, 방직염색 등 주요 산업부문에서 대기오염물질 배출권거래제를 시행하고 있으며, 국내 12개 지방정부에서 대기오염물질 배출권거래제 시범운영을 추진하고 있다. 배출권 할당방식과 관련하여, 대다수의 해외사례는 무상할당과 경매의 방식을 혼합하고 있으나, 중국의 경우 유상할당과 경매의 방식을 취하고 있다. 운영상의 문제점으로 대기오염물질 관측장치의 운영 미비점이 지적되고 있으며, 실제 운영과 경험의 부족으로 제도의 자연스러운 정착 및 확대에 있어서 여러 가지 어려움을 겪고 있다.

2014년 개정 대기오염방지법의 가장 큰 특징은 온실가스와 대기오염물질에 대한 통합적 관리를 목적으로 사업장의 오염배출원에 대한 통합관리제도를 도입하였으며, 환경세, 대기오염물질 배출권거래제, 탄소배출권거래제 등 경제적 유인수단을 적극 활용하고 있다는 것이다. 특히 2018년 1월부터 대기오염물질에 대한 환경세를 징수함으로써 납세자로서 하여금 환경세납부액을 줄이기 위해 오염물질 배출을 감축하는 동기를 부여하였고 환경재정수입의 증대에 크게 기여할 수 있었다. 우리에게 주는 시사점은 아래와 같다. 첫째, 온실가스와 대기오염물질의 통합관리를 위해 법제도 기반을 마련하고 통합 환경행정체계를 구축하였다. 대기오염방지법 개정을 통해 온실가스와 대기오염물질 통합관리제도를 도입하였으며, 조직개편을 통해 생태환경부를 신설하였다. 조직개편의 핵심은 대기, 수질(육상, 해양), 폐기물, 토양, 소음 등 모든 환경오염 매체에 대해 통합해서 운영·관리하는 통합관리기구를 설립함으로써 환경문제 해결을 위한 이행력을 제고하고, 기후변화 대응 및 환경오염관리에 관한 통합적 기능을 부여하는 것이다. 아쉬운 점은 법제도적 측면에서 온실가스와 대기오염물질의 통합관리제도에 대한 원칙적 규정만 두고 있으며, 배출시설에 대한 통합허가, 온실가스 배출관리에 관한 구체적인 내용을 담고 있지 못하다. 둘째, 환경규제를 위한 경제적 유인수단을 적극 활용하였다. 대기오염방지법 개정을 통해 환경세 도입, 대기오염물질 배출권거래제도를 시행하고 있으며, 기후변화 대응을 위해 탄소배출권거래제도를 도입하여 시행하고 있다. 이와 같이 대기오염물질과 온실가스 감축을 위해 적극적인 정책을 취하고 있는 국가가 바로 중국이지만, 한편으로는 대기오염물질 배출권거래규칙이 자국의 산업에 대한 영향을 완화하기 위해 단계적 도입, 주요 지방정부에서의 시범운영 등 과도기적 추진체계를 많이 두었다는 점이 주목을 끌고 있다. 우리나라의 경우에도 환경세의 도입, 대기오염물질 배출권거래제도, 탄소배출권거래제도의 시행 초기에는 충분한 과도기적 규정과 제도를 마련함으로써 관련 제도가 자연스럽게 정착할 수 있도록 배려해야 할 것으로 생각된다.

IV. 결론 및 시사점



QR코드를 스캔하면
한국법제연구원에서
발간한 <중국의 기후변화
대응을 위한 대기오염관리
정책 및 법제에 관한 연구>
전문을 볼 수 있습니다.