



중국 에너지 절약법 개정의 주요 내용

I. 개정 배경

에너지를 절약하고 환경오염을 줄이는 것은 지속적인 발전을 담보하기 위한 중요한 문제이자, 세계 모든 국가가 주목하는 분야이다. 개혁 개방 30년 이래로 중국은 급속한 경제발전을 이루는 한편 에너지 부족과 오염이라는 부작용에 직면하게 되었다. 이런 상황에서 중국은 지난 1997년 에너지 절약법(中华人民共和国节约能源法)을 시행하였으나 원칙만 있는 법, 선언적 규정만 있는 법, 강제력과 현실성이 없는 법이라는 비판을 들어왔다. 이에 기존 에너지 절약법에 30여개 조문을 대폭 추가한 새로운 에너지 절약법이 2007년 10월 제10대 인민대표자대회 상임위원회 30차 회의에서 통과, 2008년 4월 1일부로 시행하게 되었다.

개정 에너지 절약법은 에너지 절약의 기본제도를 확립하기 위한 시장의 기제와 정부의 규제를 적절히 혼합하여 규정하고 있으며, 구 에너지 절약법에 비해 강제성 규범을 대폭 추가하여 법의 집행력을 강화하였다. 특히 에너지 절약 목표 설정 및 결과에 대한 평가, 고정자산에 대한 에

너지 사용의 합리성 심사, 에너지 절약 표준 제정, 상품의 에너지 효율성 표시 부착, 에너지 절약상품 인증 등의 규정은 매우 실질적인 규정으로 소기의 효과를 발휘할 것으로 보인다.

II. 에너지 절약법 개정의 주요 내용

개정 에너지 절약법은 총 7장 87개 조문으로 구성되어 있다. 이번 개정안의 주요 내용 및 특징을 살펴보면 다음과 같다.

1. 총칙

에너지 절약법은 총칙에서 법안의 목적과 에너지, 에너지 절약 등 본법에서 사용되는 개념에 대해 정의하고 관련 정책 전반에 대한 총괄적 규정을 담고 있다.

- 에너지 절약법의 목적 : 제1조
- 에너지 절약법 중 에너지의 정의 : 제2조
- 에너지 절약의 정의 : 제3조
- 에너지 절약의 국가 정책의 의의 : 제4조

- 에너지 절약의 주관부문과 보고의무 : 제5조~제7조
- 국가, 국민, 언론의 에너지 절약 의무 및 정책의 홍보 및 교육의 의무 : 제8조~제9조

에너지 절약법 제1조는 그 목적을 전 사회의 에너지 사용효율을 높이고 환경을 보호하며, 이로써 사회의 지속적인 발전을 보장하는 데 있다고 밝히고, 에너지의 범위를 석탄, 석유, 천연가스, 생물 에너지, 전기, 열 에너지 및 기타 직접 혹은 가공을 통하여 에너지로 사용할 수 있는 자원으로 정의, 에너지의 범위를 광범위하게 규정(제2조)하고 있다. 또한 에너지 절약의 정의를 에너지 관리의 강화, 합리적이고 실행 가능한 기술적 방법을 통한 에너지 효율의 제고, 에너지 소비의 억제 및 손실과 낭비의 방지, 오염배출의 억제 등 에너지 사용의 전반을 모두 포함하는 것으로 정의하고 있다(제3조).

이번 개정에서는 과거 강제성 없는 원칙적, 선언적 법안이었다는 비판을 받아왔던 구 에너지 절약법에 비해 실질적이고 구체적인 내용들을 담고 있다. 예를 들면 현(縣)급 이상의 인민정부의 연도사업 보고서 에너지 절약방안을 함께 보고할 의무, 에너지 절약 중장기 계획 및 연도 계획의 수립과 그 조직을 각급 인민대표대회¹⁾에 보고할 의무(이상 제5조), 국무원의 에너지 절

약 목표제 시행과 그 결과를 지방정부 책임자 평가에 반영, 성(省)급 인민정부²⁾의 에너지 절약 목표 이행여부의 보고의무(이상 제6조) 등은 구 에너지 절약법에는 없는 내용으로 이번 개정시 새로 포함되었다.

또한 에너지 절약 문제를 산업정책 및 산업구조 조정과 적극 연계, 국가가 에너지 절약과 환경보호에 유익한 산업은 보호하고 에너지 소비형 업종과 오염형 업종에 대해서는 제한할 수 있도록 하여 국가의 산업구조 정책을 결정할 때 에너지 절약을 적극 고려하도록 하였다(제7조). 이는 구 에너지 절약법의 '경제발전과 환경보호에 부합하도록 한다(구 에너지 절약법 제5조)'라는 선언적 규정에서 진일보 강화된 것이다.

또한 국가의 선도, 홍보, 교육의 의무(제8조)를 규정하고, 개별 국민의 에너지 절약 의무 및 언론의 여론을 통한 감시의무(제9조)도 명문화한 점은 비록 구체적 규정이 없는 선언적 성격을 가지는 것이라도 주목할만하다.

2. 에너지 관리

2장은 에너지 관리에 관한 내용으로 주로 에너지 표준에 대한 내용을 담고 있다.

- 에너지 절약 정책의 주관 : 제11조, 제12조
- 에너지 표준 제정 : 제13조

*** -----

- 1) 우리나라의 각급 지방의회에 해당
- 2) 성급 인민정부란 각 성(省), 자치구(自治區) 및 직할시(直轄市) 인민정부를 가르킨다.

- 건설업 관련 규정 : 제14조, 제15조
- 에너지 소비형 산업에 대한 규제 : 제16조, 제 17조
- 가전 등에 대한 에너지 효율 표시와 인증제도 : 제18~20조
- 국가의 에너지 절약제품 통계 및 홍보 : 제 21~23조

현(縣)급 이상의 정부는 에너지 절약 법규의 집행 및 감독을 실시하며, 위법행위에 대한 처벌권을 가진다(제12조). 구 에너지 절약법은 현급 정부의 주관부문이 해당지역의 에너지 절약에 대한 업무를 관장한다(구 제8조 후단)고만 하여 직권에 대한 구체적 내용이 없었는데 개정 에너지 절약법에서는 위법행위에 대한 조사권과 처벌권을 명확히 하였다.

에너지 표준화에 대해서는 국무원 표준화 주관부문이 국가표준, 업종표준 등을 제정하도록 하고, 이와 관련한 강제규범을 둘 수 있도록 하였다. 또한 지방 정부가 지역의 상황에 맞게 국무원 규정 내에서 일정 정도의 재량권을 행사할 수 있도록 하였다(제13조 후단).

에너지 절약법은 건설업과 에너지 소비형 업종에 대해 따로 규정을 두고 있는데, 이는 이들

산업이 에너지 효율이 낮고 오염이 심하다는 인식에서 비롯된 것으로 보인다. 성급 인민정부는 지역 상황에 맞게 에너지 표준을 제정하고(제14조), 이러한 기준에 부합하지 않는 경우 시공을 금지하거나 이미 건설된 경우는 이를 사용하지 못하도록 하였다(제15조). 또한 에너지 사용이 과다하게 높은 제품, 설비 및 생산공예(工艺)는 시장에서 퇴출시킬 수 있도록 규정하였다(제16조)³⁾. 정부는 퇴출된 설비나 생산공예의 사용을 중지를 명령하거나 몰수할 수 있으며 중대한 위법행위가 있는 경우 영업정지나 폐지 조치를 취할 수 있다(제71조).

에너지 절약법 제18조는 “가전제품 등 사용하는 사람이 광범위하고 에너지 소비량이 많은 제품에 대해서 에너지효율 표시제도를 통하여 관리한다”라고 규정하였다. 이는 시장의 원리를 통해 에너지 절약을 유도하기 위한 것으로 중국 국내 제품뿐 아니라 수입품도 반드시 에너지효율 표시를 하도록 하고(제19조)⁴⁾, 또한 생산자나 판매자가 원하는 경우 신청을 거쳐 에너지 절약 제품 인증을 받을 수 있도록 하였다(제20조). 만일 에너지효율 표준에 부합하지 않는 제품을 생산하거나 수입, 판매하는 경우 생산된 제품 및 위법행위를 통한 소득은 몰수하고 위법행위를

*** -----

3) 구체적인 기준은 지방 정부의 결정에 맡긴 것으로 보인다. 예를 들어 북경시 에너지 절약법 시행규칙(北京市 节约能源法 实施办法) 제 12조는 연간 천연가스 소비량 2000톤 이상의 생산설비에 대해서 고정자산평가기구의 심의를 받도록 하였다.

4) 중국은 지난 2005년부터 ‘에너지효율 표시관리규칙(能源效率标识管理法)’을 시행하고 있으며, 에너지 효율을 5등급으로 표시하고 생산자와 제품의 명칭, 제품의 규격, 에너지 효율 등급, 에너지 소비량, 에너지 효율관리 국가표준번호를 표시하도록 하고 있다(에너지효율 관리규칙 제8조).



통하여 얻은 소득의 1배~5배의 벌금을 부과할 수 있도록 하고(제70조), 허위나 위조 인증표시를 사용하는 경우 품질법(中华人民共和国质量法)에 의해 처벌하도록 하였다(제69조). 또한 에너지 효율 표시를 위법하게 이행하지 않는 경우 3만~5만 위안, 에너지 효율 표시 절차를 밟지 않거나 그 표시가 규정에 부합하지 않는 경우 1만~3만 위안, 에너지 효율 표시를 허위 혹은 위조하는 경우 10만 위안 이하의 벌금을 부과하도록(제73조) 법률책임을 구체화 및 명확화하였다.

또한 현금 이상의 인민정부는 에너지 절약 통계를 공포하고(제21조) 이를 홍보하도록 하여, 각 기업들이 자율적으로 에너지 효율을 높일 수 있도록 고무하고 있다.

3. 합리적인 에너지 사용과 절약

제3장은 합리적인 에너지 사용과 절약에 관한 내용으로, 구 에너지 절약법에서는 구체적이지 않은 원칙적인 규정만을 하고 있었으나 개정안은 이에 대해 세분화, 구체화 하였다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 합리적인 에너지 사용과 절약에 대한 일반 규정 : 제24~28조
- 공업 관련 규정 : 제29~33조
- 건설업 관련 규정 : 제33~41조
- 교통, 운수업 관련 규정 : 제42~46조
- 공공기관 관련 규정 : 제47~51조
- 중요 에너지 소비단위 관련 규정 : 제52~55조

일반규정은 구체적인 내용보다는 선언적 규정에 가깝다. 각 단위의 합리적 에너지 사용과 절약의 의무(제24조), 에너지절약 목표 수립과 결과에 대한 포상(제25조), 교육의무(제26조), 에너지 사용량의 정확한 통계와 분석의무(제27조) 등이다. 특이한 것은 에너지 공급업체가 자기 단위의 직원에게 무상으로 에너지를 공급하거나 혹은 정액제(保費制)를 실시할 수 없도록 규정하고 있다는 점이다(제28조). 이 규정을 위반하는 경우 5만~10만 위안의 비교적 높은 벌금을 부과할 수 있도록 하였다(제77조).

공업 관련 에너지 절약에 대해서는 성급 인민정부의 자원의 합리적 배분과 산업구조의 개선업무(제29조), 국무원의 관련규정 제정권(제30조), 고효율, 에너지 절약, 에너지 합리적 사용 등에 대한 국가의 격려(제31조), 전력회사의 효율적 에너지 관리 및 관련 법규 준수의무(제32조), 규정에 부합하지 않는 화력발전소의 건설금지(제33조)를 규정하고 있다.

건설업의 에너지 절약에 대해서는 비교적 자세하게 규정하고 있다. 구체적으로는 먼저 관리감독 주체를 국무원이 총괄하고, 현금 인민정부가 해당 지역의 관리 감독을 주관하도록 규정하였고(제34조), 에너지 절약 기준에 부합하지 않는 건축물은 시공하지 못하거나 공사를 중지, 만일 건설이 완료된 경우 이를 매매 혹은 사용하지 못하도록 하였다(제35조). 이외에도 건축물 매매시 에너지 절약 조치에 대해서 설명할 의무(제36조), 단열재 사용의무(제37조), 사용량에 따른

난방비 지불제도의 의무화(제38조), 장식성 조명의 제한(제39조), 국가의 격려(제40조) 등을 규정하였다.

교통, 운수업 관련 규정을 살펴보면 국무원의 교통관련 부문이 관련 업무를 주관하도록 하고(제41조), 구체적 업무로 에너지 효율성을 높이도록 지도(제42조), 교통관리 시스템 강화(제44조), 에너지 절약형, 친환경성 교통수단 생산을 격려(제45조)하도록 규정하였다.

공공기관 관련 에너지 절약에 대해 먼저 공공기관을 ‘부분 혹은 전부의 국가재정이 투입된 국가기관, 사업단위⁵⁾, 단체조직’으로 정의하고(제47조), 구체적으로 연간 에너지 절약 계획 수립 및 결과의 보고 의무(제49조), 에너지 관리 시스템 강화(제50조), 국가가 금지한 제품이나 설비의 구매 금지(제51조) 등을 규정하고 있다.

중요 에너지 소비단위란 1) 연간 1만톤 이상의 천연가스를 사용하는 단위, 2) 국무원이나 성급 인민정부가 지정하는 5천톤 이상 1만톤 이하의 천연가스를 사용하는 단위를 가르킨다(제52조). 에너지 절약법은 중요 에너지 소비단위에 대해 에너지 소비상황, 에너지 이용 효율, 에너지 절약 목표와 성과, 효율 분석, 에너지 절약 조치 등을 매년 주관부문에 보고하도록 의무화하고(제53조), 또한 주관부문은 이를 심사하고 필요시 조사할 수 있는 권한을 주었다(제54조). 또 중요

에너지 소비단위는 반드시 에너지 절약 업무를 담당하는 전문인력을 채용하도록 강제하고 있다(제55조).

4. 에너지 절약기술 개발과 보급

국무원의 에너지 절약 주관부문과 과학기술 주관부문은 에너지 절약에 대한 기술을 개발하고 이를 보급한다(제56조). 현급 인민정부는 신기술 개발과 보급을 담당하며(제57조), 국무원은 에너지 절약제품 목록을 제정하여 신기술을 이용하도록 유도할 수 있다(제58조). 농촌에 대해서도 에너지 절약 기술의 개발과 보급에 힘쓰도록 하였다(제59조).

5. 격려정책

제5장은 에너지 절약에 대한 격려조치로, 구 에너지 절약법에는 전혀 규정이 없었으나 이번 개정시 추가되었다. 정부는 에너지 절약 기술개발이나 보급, 정보제공, 교육 및 홍보에 대해 표창을 수여할 수 있을 뿐 아니라(제60조), 정책적으로 세금혜택을 줄 수 있도록 하였다(제61조, 제62조). 또한 정부구매시 인증상품을 구입하거나(제64조), 에너지 절약 연구개발이나 에너지 절약 상품을 생산 등에 특혜성 대출을 해줄 수 있도록 하고(제65조), 가격정책을 통해 계절별로

*** -----

5) 중국의 사업단위란 법률이나 행정명령에 의거하여 설립한 법인이다. 이는 비교적 광범위한 개념으로 예를 들면 대학과 같은 경우 모두 사업단위에 속한다. 王利明, 민법, 중국인민대학출판사, 104면 참조.



전기로 차등을 두거나 주요 에너지 소비형 기업을 도태, 제한, 허가, 격려의 등급을 나누어 차등한 가격정책을 사용할 수 있다(제66조). 세금혜택이나 특혜성 용자와 같은 부분은 기업의 경영 성과에 직결되는 것으로, 상당한 흡입력을 가질 수 있을 것으로 보인다. 이러한 과감한 특혜조치는 중국 정부의 에너지 절약과 환경보호에 대한 의지를 보여주는 것이라 평가할 수 있다.

6. 법률책임

제6장은 법률책임에 관한 규정으로 앞서 분석한 각 규정들에 위반하였을 시의 법률책임에 대해 규정하고 있다. 앞에서 언급한 법률 책임 외에도 계량기를 설치하지 않은 경우(제74조), 에너지 사용 통계를 조작하는 경우(제75조) 등의 법률책임뿐만 아니라 주관부문이 허위정보를 제공하여 이익을 취하는 경우(제76조)의 법률책임에 대해서도 벌금 및 형사책임을 물을 수 있도록 규정하고 있다(제85조). 에너지 절약법에 위반하는 각 위법행위에 대해서 대체로 벌금 규정을 두고 있는 한편, 영업정지 및 영업허가의 취소, 해당 생산설비의 사용금지, 상품의 판매금지 및 몰수 규정 등 다양한 수단을 취할 수 있도록 하여 집행력을 강화되었다. 또한 구 에너지 절약법과 비교하여 벌금액 등이 전반적으로 강화되었다.

7. 부칙

개정 에너지 절약법은 2008년 4월 1일부로 시행한다(제87조).

III. 평가

에너지 절약법 제4조는 “에너지 절약은 우리나라의 기본 국가 정책이다. 국가는 절약과 개발을 똑같이 중시하며, 에너지 절약을 자원발전 전략의 최고 우선순위로 둔다” 라고 규정하였다. 이는 중국의 에너지 절약에 대한 태도를 그대로 드러내는 것이라 할 수 있다. 이미 중국에서 에너지 수급과 환경 오염 문제는 당면과제의 하나이며, 이를 앞으로의 경제 발전을 보장하는 기본 전제로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이러한 흐름에서 개정된 에너지 절약법의 특징은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

1. 규정의 구체화

중국은 이미 1997년부터 에너지 절약법을 시행하고 있었으나 원칙만 있는 법, 선언적 규정만 있는 법, 강제력과 현실성이 없는 법이라는 비판을 들어왔다. 개정 에너지 절약법은 구 에너지 절약법과 비교하여 매우 구체적이고 실질적인 규정을 담고 있다. 대부분의 규정에서 주관부문을 명확히 하였고, 관련 보고의 주체와 보고 내용, 보고 시기 등도 구체적으로 규정되었다.

2. 시장기제와 정부규제의 혼합

개정 에너지 절약법은 에너지 절약 관련 제한들을 구체화하는 한편, 에너지 효율 표준과 에너지 효율 표시 및 인증제도를 중점적으로 정비하였다. 이는 시장 기제를 통한 에너지 효율 제고

를 위한 것으로 에너지 효율을 상품의 경쟁력과 연계시켜 시장에서 자연스럽게 에너지 절약 상품이 경쟁력을 가질 수 있도록 하려는 노력이라고 평가할 수 있다. 또한 에너지 절약 기업에 대해 세금혜택을 주거나 특혜성 용자를 받을 수 있게 함으로써 에너지 효율성 제고를 적극적으로 유도할 수 있도록 규정하고 있다.

한편 에너지 표준에 대해서도 국무원의 표준 내에서 각 성급 정부가 일정정도의 재량을 갖게 한 것도 법 시행으로 발생할 수 있는 혼란을 최소화하는 한편, 최대한 시장의 상황을 존중하기 위한 규정으로 평가할 수 있다.

3. 집행력의 강화

구 에너지 절약법에 비해 개정 에너지 절약법은 각 의무와 제한에 대해 명확한 강행규범을 두고 이에 대한 법률책임도 대폭 강화하였다. 이는 구 에너지 절약법이 집행력이 없다는 비판을 들었던 것과 비교하면 주목할만한 특징이다. 에너지 절약법은 다양한 법률 책임을 규정하여 행정 책임, 형사 책임 뿐 아니라 에너지 절약 성과를 해당 책임자의 평가에 반영하도록(제6조) 하는 등 다양한 규정을 두고 있다.

그러나 지적하고 싶은 것은, 에너지 절약법을

통하여 영업 중지, 수입의 몰수, 심지어는 영업의 폐지까지 할 수 있는 등 강력한 집행력에 비해, 이에 대한 재심이나 불복 절차에 대해서는 규정이 미비하다는 점이다. 법률이 시행에 들어가면 에너지 판단 기준 설정과 고정자산 심사에 있어서 제 문제들의 발생은 불가피 할 것으로 보인다. 본 법이 본격적으로 시행되게 되면 중국에 진출한 대다수의 한국 기업이 환경 친화적 업종과는 거리가 있어 한국 기업들의 피해사례가 다수 발생할 수 있을 것으로 보이며, 또한 일부의 기업에게는 세금과 용자혜택을 이용한 기회가 될 수 있을 것이다. 수정안 통과한 후 6개월 정도의 유예기간을 두고 시행하는 만큼 충분한 준비와 연구가 진행되었겠지만, 실제 시행은 불과 한달이 지나지 않았기 때문에 에너지 절약법 관련 분쟁의 유형과 해결방법, 법원의 태도, 각 지방 정부의 지방성 규범의 판단기준 등은 앞으로도 계속 주목할 필요가 있다.

김 인 식

(중국 주재 외국법제조사원)