

법무법인(유한)태평양의 뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인(유한)태평양의 공식적인 견해나 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 알려드립니다.

본 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우, 아래의 연락처로 문의주시기 바랍니다.

권 대 식 변호사

T 86.10.5879.3080
E daeshik.kwon@bkl.co.kr

김 성 욱 변호사

T 86.21.6085.2900
E sungwook.kim@bkl.co.kr

김 계 향 외국변호사(중국)

T 02.3404.0692
E guixiang.jin@bkl.co.kr

이 금 도 외국변호사(중국)

T 86.21.6085.2900
E jindu.li@bkl.co.kr

중국의 토양오염 방지 입법 및 관리 동향

중국에서 전문적으로 토양오염의 방지와 관리를 규율하는 첫번째 법률인 <토양오염 방지 및 관리법>(이하 "<토양오염방지법>")이 2019년 1월 1일부터 시행되었습니다(당해 법률의 심의, 통과는 2018년 8월 31일 제13기 전국인민대표대회 5차 회의에서 이루어짐).

<토양오염방지법>의 제정 목적은 대략 다음과 같이 평가되고 있습니다: (i) 신속하게 토양오염 환경을 개선; (ii) 기존의 정부 주도적 오염 관리체제를 시장 주도적 관리체제로 전환; (iii) 토양오염 책임 주체를 명확히 하여 토지사용자의 자발적인 오염 방지 및 관리를 유도.

<토양오염방지법>의 시행에 따라 각 지방 별로도 지방성 규정을 제정하고 있으며, 일부 지역에서는 이미 기업에 토양 오염 복원 의무를 부과한 사례도 나오는 등 발빠른 대응이 이어지고 있습니다. 오염된 토지를 복원하려면 상당한 비용과 긴 시간이 소요될 수 있으므로, 중국에 투자한 기업들에게는 기존의 환경오염 처벌보다 더 큰 부담이 될 수 있습니다.

이하에서는 중국 토양오염 방지 및 관리에 관한 지방법규의 입법동향, 일부 지방의 실무동향 및 우리 기업들에 대한 시사점 위주로 간략하게 살펴 봅니다.

1. 지방 법규 입법동향

<토양오염방지법>이 제정된 후, 광둥성, 광서성, 산둥성, 산서성 등의 각 지방정부들은 이미 2018년부터 '토양오염 퇴치 3년 작전방안(2018-2020년)' 또는 '토양오염 방지 및 관리방안' 등의 규정들을 잇달아 제정하여 구체적인 관리목표를 설정하고 이를 집행하고 있습니다. 아래에서는 그 중 대표적으로 북경시와 하북성의 주요 입법 동향을 살펴해보도록 하겠습니다.

가. 북경시 오염 방지 및 관리 작전 2019년 행동계획 (2019. 2. 20.)¹

- 북경시의 2019년 토지정화 작전(净土保卫战)의 목표는 "국가 <토양오염 방지 및 관리 행동계획>에서 규정한 오염된 경작지와 필지의 안전이용률 90% 이상의 달성 목표를 시 전역에서 1년 앞당겨 완성하는데 주력"하는 것임.
- 2019년 토지정화 작전은 예방 위주, 보호 우선의 원칙을 고수하며, 농업용지와 건설용지의 토양환경 리스크를 효율적으로 통제하고 토양환경 안전을 보장하는 것을 주된 내용으로 하고 있음.
- 이와 동시에, 토양오염 원천의 통제를 지속적으로 강화하고, 건설용지 환경 리스크를 엄격히 통제하며, 농업용지 분류 관리를 실시하고, 토양 정밀감시 및 보호조치를 강화하였음.

나. 2019년 하북성 토양오염 방지 및 관리 업무 요점 (2019. 3. 1.)²

- 주요목표 - 오염필지 안전이용률 90% 이상 달성 및 토양오염 관리와 원상회복 시범 프로젝트 실시
- 중점 업종 기업용지의 토양오염 상황조사를 추진하여, 연말까지 중점 업종 기업용지의 토양오염 상황을 조사하여 정보 수집과 리스크 선별을 완료하고, 위험도가 높은 토지의 초기 수집 조사 및 샘플분석 테스트 작업을 개시함.
- 회수토지 오염 리스크 통제를 강화하고, 유색금속 제련, 석유가공, 화학공업, 코크스, 전기도금, 제혁 등 업종에 종사하는 기업이 철수하는 경우 공장 철거 과정에서의 환경 감독관리를 엄격히 함. 오염이 의심되는 토지 리스트와 오염토지 리스트를 실시간 업데이트 및 조정하여, 성(省) 건설용지 토양 오염 리스크 관리 및 복구 리스트를 작성함.
- 중점감독관리기업이 토양을 자체 검측하도록 조직하며, 리스트에 등재된 기업이 국가·성 관련 규범에 따른 자체 검측 계획을 수립하도록 촉구하며, 연말까지 성(省)의 중점 업종 기업용지 조사와 함께 당해 토지에 대한 토양 환경 검측을 1회 진행하여, 토양환경 상황보고서를 작성하고, 검측 데이터와 보고서를 현지 생태환경 부서에 등기하고 공개함.

상술한 지방 규정들을 통하여 알 수 있는 것처럼, 토양오염 방지 및 관리는 예방에 역점을 두면서도, 중점 감독관리 대상 업체에 대해서는 자체 조사를 시행하고, 나아가 토양오염의 원천을 통제하는 데에 중점을 두고 있습니다. 나아가 회수토지의 오염 리스크 관리 등에 대해서도 관리와 감독을 강화하고 있습니다. 특히 유색금속 제련, 석유가공, 화학공업, 코크스, 전기도금, 제혁 등 토양오염 유발 가능성이 높은 위험 업종의 경우에는, 환경 규제가 강화되어 공장 철거를 하면서도 토양 오염으로 인한 책임을 져야 하는 리스크가 매우 커졌다는 점을 특히 유의할 필요가 있겠습니다.

북경시와 하북성 외의 여러 지역에서도 토양오염 방지 및 관리 관련 법규 제정을 2019년 입법계획에 포함하고 있습니다³. 이와 같이, 2019년은 각 지방에서 토양오염 방지 및 관리 조치를 엄격히 통제하고 강화하는 원년이 될 것으로 예상됩니다.

1 <http://www.beijing.gov.cn/zhengce/wenjian/192/33/50/438650/1573778/index.html> (북경시 인민정부)

2 <http://huanbao.bjx.com.cn/news/20190312/968372.shtml>

3 <광둥성에서 토양오염 방지 및 관리법을 시행하는 것에 관한 방법>이 2019년 3월 1일부터 시행됨 (http://www.sz.gov.cn/szsrjhjw/xxgk/qt/hbxw/201812/t20181207_14873805.htm); <산둥성 토양오염 방지 및 관리조례>를 2019년 9월에 성 인민대표대회에서 심의할 계획임 (<http://huanbao.bjx.com.cn/news/20190326/971188.shtml>); 하북성은 토양오염 방지 및 관리 관련 규정 제정을 2019년 중점 입법계획에 포함시키고 있음 (<http://huanbao.bjx.com.cn/news/20190308/967518.shtml>).

2. 실무 동향

각 지방별로 토양오염 방지 관련 지방 법규를 제정하는 움직임이 있을 뿐만 아니라, 일부 지역에서는 이미 오염유발 기업에 상당한 정도의 오염 복원 의무를 부과한 경우도 실제 나타나고 있습니다.

실무에서는 회수토지의 오염 리스크 관리와 관련하여, 오염 책임 주체에 대해 종종 논란이 일고 있습니다. 토양 오염이 확인된 경우, 현재의 토지사용권자가 책임을 지는지, 원시적으로 오염을 일으킨 행위자가 책임을 지는지, 정부는 이에 대하여 어떠한 관리감독 책임을 지는지는 항상 문제가 되는 부분입니다. 이러한 점에 대비하여 <토양오염방지법>에서는 **토양오염 책임자(원시적으로 오염을 일으킨 자) → 토지사용권자 → 정부의 3단계 책임 체계**를 명확히 하였습니다. 구체적으로 <토양오염방지법>는 토양오염 책임자(원시 유발자/행위자)가 오염된 토지에 관한 관리와 복구의 책임을 지지만 그 책임자를 확인할 수 없을 경우 현재의 토지사용권자가 토양오염의 리스크 관리와 복구를 실시할 일반적인 의무가 있다고 규정하고 있으며(제45조 제1항), 정부 역시 포괄적인 토양오염 관리감독 책임을 부담한다고 규정하고 있습니다(제5조). 이에 따라 책임 주체 중 하나인 정부(토지부서)는 자신의 토양오염 감독관리 책임을 최소화하기 위하여, 토지사용권 환수(또는 매수) 시 기존 토지사용권자로 하여금 토양오염에 대해 자체 검측을 하도록 하고 나아가 관련 법에 따른 책임을 지도록 요구하는 사례가 실제 발생하고 있습니다(예를 들어 사업을 종료하려는 기업으로부터 토지를 환수 하면서 기업의 비용으로 당해 토지에 환경조사를 하고, 조사보고서를 제출할 것을 요구. 환경조사 결과에 대해 전문가를 통해 심의하면서 추후 법적 책임을 추궁할 여지를 유보.).

3. 시사점

아직은 일부 지방에서만 위와 같은 사정이 있는 것으로 보이지만, 이제 막 <토양오염방지법>이 시행되었고, 환경오염방지 3대 보위전(保衛戰)⁴에서 설정한 2020년의 목표를 달성하기까지 2년도 남지 않은 점 등을 감안하면, 2019년 이후로는 토지 오염 문제에 대한 감독과 관리는 전혀 없이 강화될 것이고, 이에 따른 법적 분쟁의 가능성도 높아질 것으로 사료됩니다.

따라서 우리 기업들은 아래와 같이 상황을 나누어 미리 대응책을 마련할 필요가 있겠습니다.

- 현재 중국으로부터 사업 철수를 추진하고 있거나 또는 추후 철수 가능성이 있는 기업의 경우(특히 유색금속 제련, 석유가공, 화학공업, 코크스, 전기도금, 체혁 등 토양오염 유발 가능성이 높은 위험 업종의 경우 및 토지사용권을 보유하고 있는 일반 제조업의 경우) 다음 사항들을 사전에 고려하지 아니하면 중국 사업 철수 또는 토지 매각 혹은 지분매각 절차에 큰 장애가 있을 것으로 예상됩니다:

- (1) <토양오염방지법> 및 <광, 공업용지의 토양환경 관리방법> 등 중앙정부의 규정 뿐 아니라 관할 지방정부에서 제정한 특별규정이 있는지 확인하고 그 규정에 따른 risk가 무엇인지 사전에 판단
- (2) 토양오염에 대한 자체 분석을 진행하여 보유하고 있는 토지의 오염 상황을 미리 파악하고 필요한 경우 <토양오염방지법>에 따른 토양오염조사보고를 지방정부 부동산등기부서 및 생태환경주관부문에 비안(등록)하여야 함

⁴ 2016년에 제정 및 발효된 국무원 <토양오염 방지 및 관리 행동계획>을 토지정화 작전이라고도 함. 이는 2013년 파란하늘(藍天) 작전(대기오염 방지 및 관리 행동계획), 2014년 푸른물(碧水) 작전(물오염 방지 및 관리 행동계획)과 함께 환경오염방지 3대 보위전으로 불림.

(3) 과거 지분인수 혹은 자산인수를 통하여 토지를 취득했을 경우, 현지 토지부서와 충분히 소통하면서 토양오염 원시 유발자(기존 사용자)를 사전 확인하고 오염책임을 확정(필요시 정부 및 오염자와 삼자간 계약 체결)할 수 있는 방안을 미리 준비

(4) 토양오염을 직접 일으킨 경우, 오염 복원이 단기간 내 완성될 수 없고 많은 복구 비용이 발생하는 점, 추후 철수 시 정부로부터 불필요한 과태료 등 비용이 발생할 수 있는 점 등을 고려하여 사전에 전문업체에 의뢰하여 오염 복구 방안을 도출

- 또한, 대중국 투자(신규 greenfield investment 뿐만 아니라 M&A 방식으로 기존 중국 기업을 인수하는 경우 등 포함)를 추진하거나 고려하고 있는 기업의 경우(특히 제조업·건설업 등) 다음 사항을 염두에 두어야 하겠습니다:

(1) 토지를 지방정부로부터 출양 받을 경우, (i) 관련 토지에 대해 지방정부가 오염 조사를 진행하였고 오염이 없다는 점을 지방정부로부터 확약을 받을 필요가 있고, (ii) 사전 토지 실사를 통하여 오염 요소가 있는 경우 출양 시점에 이미 오염되어 있다는 증거를 확보할 필요가 있음

(2) 자산양수도 방식으로 토지사용권을 취득하는 경우, 반드시 기존 토지사용권자인 매도인의 토지 관리 실태를 면밀하게 조사하여 대상 토지의 오염 가능성에 대해 사전에 확인하고 그에 대한 법적 책임과 리스크의 분담(종결의 선행조건으로 <토양오염방지법>에 따른 토양오염 현황 조사 및 신고의무 이행, 오염 리스크 해소, 종결후 확약으로 일정 의무 부과 또는 진술보장 요구 등)을 정리할 필요가 있음

(3) 토지사용권이 있는 기업의 지분을 인수하는 경우(합자기업의 형태로 중국 파트너의 토지를 사용하는 경우 등 포함) 역시, 사전 조사를 통하여 토양 오염으로 인한 리스크를 파악하여 그 법적 책임과 리스크의 분담에 대해 정리(토양오염에 대해서는 진술보장 및 손해배상의 기간을 특히 길게 설정하고, 지역주민이나 지방정부의 문제제기에 대한 대응방안과 책임 주체를 정리)할 필요가 있음



Seoul Office:

06133 서울 강남구 테헤란로 133

T 02.3404.0000 F 02.3404.0001 E bkl@bkl.co.kr

Beijing Office:

Unit 2601, East Tower, Twin Towers, B-12 Jianguomenwai Avenue,
Chaoyang District, Beijing 100022, PRC

T 86.10.5879.3080 F 86.10.5879.3038 E beijing@bkl.co.kr

Hong Kong Office:

Room 205, 2F, Baskerville House, 13 Duddell Street,
Central, Hong Kong

T 852.2567.0800 F 852.2567.9500 E bklhongkong@bkl.co.kr

Shanghai Office:

Unit 2503, Tower B, Dawning Center No.500,
Hongbaoshi Road, Changning District, Shanghai 201103, PRC

T 86.21.6085.2900 F 86.21.6085.2929 E shanghai@bkl.co.kr

Hanoi Office:

West Tower 2601, Lotte Center Hanoi, 54 Lieu Giai street, Cong Vi ward,
Ba Dinh district, Hanoi, Vietnam

T 84.24.3232.1233 F 84.24.3232.1235 E vietnam@bkl.co.kr

Ho Chi Minh City Office:

Unit 3, 37F, Bitexco Financial Tower, 2 Hai Trieu Street, District 1,
Ho Chi Minh City, Vietnam

T 84.28.38.212.303 F 84.28.38.21.24.27 E vietnam@bkl.co.kr

Yangon Office:

Pyay Garden Office Tower, Room number 1005, 346/354 Pyay Road,
Sanchaung Township, Yangon, Myanmar

T 95.1.536.668 F 95.1.536.668 E myanmar@bkl.co.kr

Dubai Office:

Business Center #32, The Gate, Level 15, DIFC, P.O. Box 121208, Dubai, UAE

T 971.4.401.9921 F 971.4.401.9578 E dubai@bkl.co.kr