

美國 環境保護處의 政策執行에 있어서의 聯邦法院의 역할

— 資源保存과 回復에 관한 法을 중심으로 —

李 起 翰*

〈目 次〉

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| I. 序 論 | IV. 環境保護處의 정책변경과 法院의 決定 |
| II. EDF v. Thomas 사건 | V. 環境保護處에 대한 法院의 統制 |
| III. LEAF v. Hodel 사건 | VI. 結 論 |

I. 序 論

1. 문제의 제기

일반적으로 미국법원은 行政廳에 대하여 행정행위에 관한 상대적인 전문가이며 행정행위를 지지해주는 지주가 되고 있다. 또한 미국에서는 行政立法이 행정행위의 재량권을 제한하고 있기 때문에 법원은 議會의 立法意思를 집행하는 行政廳과 그 관계가 견제와 조화의 양면성을 지니고 있다. 여기에서는 미국의 環境保護處(Environmental Protection Agency, 이하 EPA라 함)와 연방법원과의 상호관계를 구체적인 環境訴訟을 통하여 EPA의 政策評價, 政策修正을 중심으로

* 韓國消費者保護院 責任研究員, 法學博士

규명하고자 했다. 주로 연방환경입법인 “자원보존과 회복에 관한 법”(Resource Conservation and Recovery Act, 이하 RCRA라 함)을 중심으로 연방법원의 判決이 EPA의 政策樹立, 政策執行에 어떠한 역할과 기능을 하며, 법원이 구체적으로 環境政策의 節次的, 實質的 司法審査를 어떻게 하고 있느냐를 다음의 관점을 중심으로 고찰했다.

1. EPA의 政策樹立, 執行에 어떠한 유형의 司法判斷이 있는가?
2. 법원의 司法判斷이 EPA의 節次的인 한계를 어떻게 시키는가?
3. 법원과 EPA의 상호 보완관계는 구체적으로 어떠한가?
4. EPA는 법원 결정에 어떻게 영향을 받으며 그 영향은 구체적으로 정책에 어떠한 결과를 미치는가?

이러한 問題點을 중심으로 법원이 EPA의 행정행위를 승인하거나 지적함은 물론 적극적으로 EPA의 政策과 執行에 긍정적이든 부정적이든 變化와 改革에 지대한 영향을 끼치고 있으며 특히 環境法에 있어서의 법원의 역할은 유사한 環境問題를 안고 있는 우리의 立法院과 行政府의 政策樹立에 교환과 시사점을 줄 수 있다. 여기서는 EPA의 정책과 이 유해쓰레기에 관한 規制行政에 영향을 끼쳤던 1976년 부터 1990년 까지의 법원의 결정을 고찰해 보겠다.

구체적으로 각 장에 서술된 논문의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

이 논문의 I 장에서는 RCRA의 주요한 규정을 검토해 보고 II 장에서는 EPA의 내부운용에 간여해 왔던 大統領室의 豫算局(The Office of Management and Budget in the Executive Office of the President, 이하 OMB라 함)에 관한 법원의 판단을 고찰한다. III 장에서는 RCRA에서의 聯邦쓰레기處理所에 관한 EPA의 규제에 영향을 미쳤던 사례들을 검토해 보고 IV 장에서는 訴訟의 개시로 인하여 액체쓰레기(“liquid in landfill”)에 관한 EPA의 政策轉換을 고찰해 보고 V 장에서는 EPA의 RCRA 규정과 관련된 법적 마찰을 살펴보기로 한다. 끝으로 VI 장에서는 이러한 사법판단과 행정행위와의 상관관계를 규명할 수 있는 중요한 사건들을 조명해 보겠다.

2. RCRA의 주요규정

1976년 10월 21일, 議會는 Solid Waste Disposal Act¹⁾를 대폭 改正한 RCRA를 制定하였다. 이 法의 목적은 공중보건과 環境보존의 촉진을 위해 소중한 資源이나 에너지의 保存을 위하여 制定되었으며²⁾ 1978년 부터 1986년까지 10번에 걸쳐서 改正되었다.³⁾ EPA의 한 研究에 의하면 약 264백만톤의 有害쓰레기가 매년 방출되며⁴⁾ 이러한 有害쓰레기의 종합적 規제는 1976년 RCRA가 制定, 通過될 때 까지 미흡하였으며⁵⁾ 1993년까지 많은 司法府의 결정이 이러한 有害 쓰레기에 관한 規制法을 해석하였으며 이 法을 執行하는 EPA의 책임을 해석해 왔다.

(1) “요람에서 무덤까지” 規제

RCRA의 소절Ⅲ은 아마 이 法의 가장 중요한 부분이며 有害쓰레기 規제가 생성부터 처리까지 또는 요람에서 무덤까지 規제됨을 확실히 하고 있으며 Section 6921은 EPA로 하여금 規제되어야 할 有害쓰레기를 밝혀내고 그 명단을 작성하도록 하고 있으며 이러한 有害쓰레기를 EPA에 보고해야 한다는 의무를 지웠다. Section 6922는 有害쓰레기의 생성에게 적용되는 기준을 규정하고 있으며 EPA는 쓰레기 생성자의 기록보존, 기록첨부, 컨테이너 사용 그리고 그 기록의 제출에 관한 規제를 공표해야 하며 이 규정에서 생성자가 이러한 有害 쓰레기의 전달,

1) PL 94-580.

2) *Id.*

3) Quiet Communities Act of 1978 (PL 95-609); The Solid Waste Disposal Act of 1980 (PL 96-463); The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 (PL 96-510); PL 97-272, September 30, 1982; PL 98-45, July 12, 1983; The 1984 Hazardous and Solid Waste Amendments, PL 98-616, November 9, 1984; PL 99-160, November 24, 1985; 96-339, June 19, 1986; PL 99-499, October 17, 1986.

4) Westat, Inc., for the U.S. EPA, *National Survey of Hazardous Waste Generators and Treatment, Storage and Disposal Facilities Regulated Under RCRA in 1981*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office (April, 1984).

5) Boraiko, Allen A. “Storing Up Trouble... Hazardous Waste,” *National Geographic*, March 1984, p. 325.

처리, 저장, 또는 처분하는 자에게 어떠한 화학 복합체에 정보를 제공해야 하는가에 관한 규칙들이 발달되었다. 유해쓰레기 운송업자는 Section 6923에 의해 규율되며 이에 관한 EPA지침은 交通部長官과의 협력하에 집행되어 진다.

또한 유해쓰레기로부터 발생한 副産物의 운송에 관한 지침과 유해쓰레기의 소유자와 사용자, 그리고 쓰레기 저장 또는 처분장소는 Section 6924에 의해 규제되어 지며 이러한 유해쓰레기의 처리, 저장, 처분에 관한 실행기준은 최소한의 기술적 요건과 지하수 점검을 고려하여 행해져야 한다.

(2) 허용기준

Section 6925는 유해쓰레기의 처리, 저장, 폐기에 관한 허용기준치를 규율하여 EPA는 이러한 許容時限(timetable)에 맞는 실험적인 유해쓰레기 처리 시설을 허용할 수 있도록 허용하고 있으며 또한 1985년 9월1일까지 유해쓰레기의 생성자가 그러한 쓰레기의 양적, 독성의 규모를 줄일 수 있는 계획을 수립하도록 규정하고 있다.

(3) 州 政府 계획

이러한 州 政府 유해쓰레기 계획은 Section 6926에 의해 승인되어 지며 州 政府의 계획은 최소한 聯邦政府의 계획에 부합되어야 하며 州政府승인은 州 政府가 RCRA의 요건에 맞지 않은 계획을 집행, 강제했을 시에는 철회될 수 있다.

(4) 기록보존, 점검, 출입검사

Section 6927은 EPA의 유해쓰레기 처리 장소의 점검을 허가하며 EPA는 규제하고 있는 지역의 유해쓰레기 기록에 관한 접근이 가능하며 또한 EPA에 의해 수집된 모든 정보는 몇가지 예를 제외하고는 공공에게 공개되어야 한다.

(5) 벌칙

만일 RCRA의 어떤 적용요건에 위반했다는 것이 고발되면 개인이나 기업체는 매일 25,000불의 벌금이 최대한으로 부과되며 형사상의 벌금으로는 2년에서 5년까지의 징역이나 매일 최고 50,000불의 벌금형을 받는다.⁶⁾

6) 42 U.S.C.A. Section 6928.

(6) 기타 규정

다른 중요한 규정은 법령에 의한 유해쓰레기 장소의 선정, 연방기관에 의한 유해쓰레기지의 선정, 유해쓰레기의 점검, 분석 그리고 검토, 재활용 가능한 연료의 관리에 대한 실행기준을 시행하는 것이다. 개정된 RCRA에 관한 문제중 하나는 RCRA가 내포하고 있는 문제들이 고도의 정치적 과정에 의하여, 이러한 정치적 과정의 판단때문에 RCRA의 빈번한 개정이 초래됐으며 이러한 빈번한 改正은 이를 준수하려는 개인이나 기업체로 하여금 혼란과 번거로움을 가져왔다. 이러한 여러 번의 法改正은 개인이나 기업체로 하여금 어떠한 行爲가 法的 준수에 부합되는가를 알려고 하는 시도보다도 더욱 비용이 싼 대안인 非遵守(non-compliance)를 가져오는 결과를 끼쳤다.⁷⁾

유해쓰레기의 처리의 비용은 매우 높으며 이 비용은 변호사가 유해쓰레기 처리에 관한 問題를 다루어 訴訟이 진행됐을 경우 이 변호사 비용이 높기 때문이다.⁸⁾ 또한 이러한 높은 비용을 치러야 하는 여러 개의 기업체가 비싼 비용을 부담할 경우, 기업은 도산을 하거나 고용 관계에도 상당한 영향을 준다.⁹⁾

II. EDF v. Thomas 사건

1. 배경

議會는 지하저장탱크(underground storage tanks)¹⁰⁾의 최종적인 허용기준치

7) Futrell, William J., Hazardous Wastes and Toxic Substances : Lessons From Superfund, RCRA, and Other Environmental Laws, 24 *Houston Law Review* 125, 126 (1987).

8) *Id.*

9) *Id.*

10) 지하저장탱크 (underground storage tanks)는 “규제물질의 축적체로 보유하기 위해 사용되는” 지하에 10% 또는 그 이상의 용적이 있는 탱크이다. 42 U.S.C.A. Section 6991.

를 1985년 3월1일자로 발효했으며¹¹⁾이 마감 시한이 지나고 그 기준이 공표되지 않자 Environmental Defence Fund(이하 EDF라함)는 EPA와 OMB를 상대로 1985년 5월 30일 聯邦地方法院에 訴訟을 提起하였다.¹²⁾ EDF는 기준공표의 지연의 책임은 OMB에 있으며 EDF는 EPA가 기준을 시행해서 OMB로 하여금 미래에 더 이상의 行爲를 중단하게 하는 禁止命令(injunction)을 내리도록 요구했다. OMB의 規制審査權限은 두 가지의 執行命令(Executive Orders)으로부터 파생됐는데 하나는 執行命令 12291호¹³⁾으로 이는 行政機關이 제안하는 시안과 최종안을 OMB의 審査를 위해 OMB에게 제출하도록 요구하고 있다.¹⁴⁾ 둘째로는 執行命令 12498호¹⁵⁾ 인데 이는 行政機關이 회계년도에 수행되어지는 계획인 “중요한 規制行爲”를 규정한 규제계획초안을 審査를 위해 OMB에 제출하도록 요구하고 있다.¹⁶⁾ 執行命令 12291호에 근거한 OMB行爲에 관한 문제가 EDF訴訟의 중요한 쟁점이었다.

EPA는 OMB의 審査가 10일 이내에 완료되리라 기대하면서¹⁷⁾ 1985년 3월1일

11) 지하저장탱크는 RCRA Subchapter IV, Sections 6991, 6991a-i 에 의해 규정하고 있다.

12) *Id.*

13) 3 C.F.R. 127 (1982).

14) EPA는 Executive Order 12291, Section 1(d)의 목적에 해당되는 행정기관이며 이 규정의 목적은 현존하는 그리고 미래의 규제의 장애를 감소시키고 규제 행정의 신뢰성(accountability)을 증진시키며, 규제행정 과정에서의 대통령의 감시기능(presidential oversight)을 제공하며 규제조항의 중복과 갈등을 최소화하며 합리적인 규제를 담보하는 것이다. OMB의 규제안 심사의 목적의에도 E.O. 12291호는 모든 주요한 규칙에 대한 세부적인 비용-손익 분석을 명령하고 있으며 이 규칙은 연간 1억불 또는 그 이상의 경제적 규모를 가지는 규칙이면 해당된다.

15) 3 C.F.R. 323 (1985).

16) OMB Bullentin 86-4 (Dec. 23, 1985)는 중요한 규제행위(significant regulatory actions)를 입법을 개시하는 제반 요인을 포함하여 후일에 입법에 영향을 끼치는 지침, 정책제안, 또는 유사한 자료를 발전시키는 행위라고 정의하고 있다.

17) *Id.*

법정마감일에 제안한 규칙안을 제출했으며¹⁸⁾ 1985년 3월 15일 EPA는 제안된 규제 내용에 관해 OMB에 설명했다. OMB는 EPA에게 제안된 규제에 관한 審査의 연장을 통지 하면서 1985년 3월 25일 그 규제 내용을 결정짓는 것을 거부했다. OMB는 명백히 심사과정을 지연시키에도 불구하고 그 규제안을 공표하기 전에 별도의 정보를 수집하도록 EPA에 요구했으며 1985년 4월 10일에 EPA는 OMB로부터 어떠한 공식적인 논평을 받지 못했다.

1985년 4월 16일에 있었던 OMB와 EPA와의 회의에서 OMB는 4가지 분야에 있어서 제안된 규제안에 대해 修正을 원했었다. OMB는 EPA가 규제의 철학에 있어서의 轉換, 즉 쓰레기 처리의 방출을 방지하는 EPA의 정책으로부터 인체에 해가 되는 것으로 분석되는 쓰레기의 방출만을 방지하는 OMB의 의도를 나타내는 政策으로의 轉換을 요구했다.

이러한 行政機關 내부의 불일치는 그 규제에 관한 OMB의 審査를 지연시켰으며 일부의 OMB 관료들은 향후의 다른 RCRA 선례라고 느꼈던 반면에 다른 일부는 OMB가 EPA에 實體의인 政策決定을 강요해서는 안된다고 여겼다. 2개월에 걸친 審査후, OMB는 EPA로 하여금 改正案을 요구하는 통보를 했으며 1985년 5월 1일, EPA는 저장탱크 규제안은 OMB의 審査에 의해 지연되고 있다는 “규제안 상태보고”를 발표했다.¹⁹⁾ EPA는 2주후에 OMB에게 규제안을 다시 제출했으며²⁰⁾ 여러번의 협상과 수정을 거쳐 OMB는 1985년 6월 12일, 법정기일을 45일 초과하여 심사를 종료했다.²¹⁾

2. EPA의 반응

1985년 6월 14일, EPA처장인 Lee Thomas는 6월 26일²²⁾ 字로 官報(Federal Register)에 공표된 규제案을 승인했으며 1985년 7월 15일 법원에 최종 저장탱크

18) *EDF v. Thomas*, 627 F. Supp. at 568.

19) *BNA Environment Reporter*, May 17, 1985.

20) *EDF v. Thomas*, note 18, supra.

21) *Id.*

22) 50-Fed. Reg. 26444.

기준에 관한 시행의 1년 연장을 청구했다. EPA는 내부규약에서 OMB의 심사 절차와 관련하여 1986년 6월 30일까지 규제안을 완료하는 것은 불가능하며 1년 연장 기간은 가장 짧은 기간내에 합당하게 수행될 수 있는 기간이라 했다.

EPA는 법원에 계획안의 스케줄을 다음과 같이 설명했다.²³⁾

- 1985년 11월 30일 : 규제안에 대한 公廳會 評價
- 1986년 2월 26일 : EPA내에서 최종안에 대한 열람
- 1986년 5월 26일 : EPA 최고부서의 최종안 점검

3. EDF의 資料 要求

그동안, EDF측의 변호사는 EPA에 대하여 行政規制를 審査하는데 있어서 OMB의 활동의 범위에 관한 정보를 요구했으며 이들은 필요로 하는 정보를 수집하는데 어려움을 겪었다. EDF측의 변호사인 Robert Percival은 EPA가 環境政策決定²⁴⁾에 있어서 OMB의 역할이 “조사를 회피하려고 필사적인” 것으로 보인다고 했으며 또한 EPA가 법원에 시한 연장의 요구를 한 사실은 EPA가 RCRA규제를 최우선시 하는 것을 증명한다고 했다.²⁵⁾

EDF로 부터의 수차례의 자료 요청후에 EPA는 법원으로 하여금 EDF에게 기관의 내부자료의 공개를 금지하는 命을 내리도록 설득시킬 수 있었으며²⁶⁾ EDF는 이러한 후퇴에도 불구하고 OMB審査에 의하여 야기된 EPA 규제 공표의 평균 지연은 91일 이며 OMB의 審査에 의한 EPA규제안의 총 지연은 311주 또는 2177일이며, EPA에 의하여 OMB에 제출된 169개 규제 시안중 86개는 法命 또는 법원의 결정에 의하여 요구되는 시한을 초과했다고 주장했다.²⁷⁾

23) Pleading at ELR Pend. Lit. 65863, 65872, and 65892.

24) *BNA Environment Reporter*, July 26, 1985.

25) *Id.*

26) *BNA Environment Reporter*, November 11, 1985.

27) *EDF v. Thomas*, at 571.

4. 辯論要旨의 제출

1985년 8월 12월 13일, EPA와 OMB를 대표하여 법무부는 辯論要旨을 제출했는데 법무부는 저장탱크규제안은 OMB審査에 의해 더 이상 지연되지 않을 것이며 이 審査는 EPA관료에 의한 규제 審査와 동일한 것이라 했다.

더우기 법무부는 OMB의 그와같은 규제안 審査를 변호하면서 OMB의 행정행위는 레이건 行政府의 정책을 반영하는 것이라 강조하였다.²⁸⁾

5. 議會의 반응

1985년 10월, 하원의 에너지와 통상에 관한 국정조사 소위원회(The House Energy and Commerce Subcommittee on Oversight and Investigations, 이하 소위원회라함)는 OMB가 불법적으로 EPA의 규제행위를 간섭하였음을 주장하는 보고서를 제출하였다.²⁹⁾ 1986년 1월 27일 상원의원 Carl Levin, David Durenberger, Phil Gramm은 OMB의 심사과정의 공개를 목적으로 하는 “1986년 規則制定에 관한 情報法”(“Rule-Making Information Act of 1986”)인 Senate Bill 2023을 상정하였으며 이 法案은 規制行政機關은 法規制定에 착수할 때 매년

28) 레이건 정부는 미합중국의 규제안을 1985년 8월 8일 발표했으며 환경규제는 가능한 한 시장의 효율적 작용을 왜곡시키지 않도록 해야 한다고 천명했다. 이 보고서는 또한 환경규제는 실질적이고 중요한 위험에 대한 분석을 토대로 해야 한다고 경고했다.

29) 상임위원회 소위(Subcommittee)는 주장하기를 OMB가 EPA로 하여금 석면이와 관련된 계획을 중지시키도록 압력을 가했으며 또한 OMB의 EPA내부 정책과 행정의 관여는 첫째, CERCLA처리행위(clean-up action)를 최우선 국책순서에서 Utah주 광산쓰레기 장소를 제외시켰으며, 둘째 EPA로 하여금 인체에 근거한 대기오염기준(health based air pollution)을 의회가 지시하지 않은 경우에도 OMB는 이 분석에 대한 압력을 EPA에게 가했으며 셋째, OMB는 EPA에게 수질을 보호하는 의미에서 제안된 규칙의 규정을 제외하도록 지시했으며 넷째로 OMB는 EPA가 개설된 납함유의 단계적 규칙을 철회하도록 강요했다. OMB Review of EPA Regulations, Hearing before a Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Energy and Commerce, 99th Congress, 2d Session (1986)참조.

자료를 공개해야 하며 行政機關이 받은 모든 서면 자료는, 예를 들면 OMB로부터의 자료, 他 行政機關으로 부터의 서신, 그 규제와 관련된 전화대화록을 포함한 자료의 공개를 요구하고 있다. 또한, 이 法案은 OMB의 規制法案審査를 30일 이내로 제한하고 있으나 위원회에서 이 法案은 死藏됐다. 1986년 1월 28일, 行政機關內部 상원감사 소위원회(The Senate Governmental Affairs Subcommittee on Intergovernmental Relations)는 OMB의 규제안 審査를 검토하기 위한 청문회를 열었다.

상원의원 Albert Gore와 Levin은 OMB는 EPA로 하여금 그 자신의 의도를 따르도록 강요했으며 공공으로 부터 은닉된 과정에 자신의 책임을 회피했다고 비난했다. Levin 상원의원은 EPA가 결정을 진행하는 것 처럼 보이지만 사실상 OMB가 법령을 制定하고 있으며 이것은 개선되어야 한다고 했다.³⁰⁾

그리고 이들 상원의원은 법무성의 변호사가 EPA는 그 규제안에 대한 OMB 조언에 따르지 않아도 된다면서 저장탱크 사례에 대해 聯邦법원에 제출한 자료에서 거짓을 제출했다고 주장했다. 즉, OMB는 EPA에게 OMB의 評價에 따르지 않으면 곤란이 초래 할 것이라고 했으나, 반면에 법원에게는 “어떠한 行政政府의 長도 그 行政政府의 長이 바람직 하다고 여긴한 자유롭게 그 규정을 내릴 수 있다”고 했다.³¹⁾ 이에 대하여 OMB 국장인 James C. Miller III는 주장하기를 OMB의 역할은 자문관이며 각 規制行政機關은 OMB의 조언을 심각하게 고려해야 하며 規制行政의 관료가 종사하는 행정과정은 “문답식 의견교환”(Socratic dialogues)이라고 묘사했다.

Miller는 議會의 위원회에 이러한 OMB의 1985년 EPA에 관한 지시는 EPA 규제안에 관련된 외부 당사자인 OMB관료가 EPA 와의 회의에 EPA의 관련 당사자로 초청되어 지고³²⁾ 더우기 EPA 규칙에 관하여 OMB에 제출된 서신에서

30) Oversight of the Office of Management and Budget Regulatory Review and Planning Process, 99th Congress, 2nd Session, January 28, 1986.

31) *Id.*

32) *Id.*

그 EPA 규제안에 대해 EPA관료에게 질문없이 그 서신이 OMB에 제출되었으며 만일 EPA규제안에 대한 審査가 OMB에 요청될 경우 평균 審査기간은 20일이라고 주장했다.

원고 측인 EDF변호사 Robert Percival은 OMB는 법령 지도에 상관치 않고 규제안 審査과정을 지연시키거나 약화시켰다고 評價했으며 OMB는 법령을 준수하도록 強制되어져야 하며 OMB는 그 자신의 政策決定에 신뢰성을 확보해야 한다고 주장하면서 그 이유로 OMB의 폐쇄된 행정과정은 국가전체의 국민건강과 보전에 직접적인 영향을 끼치는 것이기 때문이라고 주장했다.³³⁾

6. 법원의 결정

상원 청문 소위원회와 같은 일자에 Thomas A. Flannery판사는 지하저장탱크 사건에 대해 다음의 결정을 내렸다. 첫째, Flannery 판사는 법원이 OMB에 대하여 訴訟管轄이 있다고 하였다.

그러나 OMB가 설사 법정마감을 초과하여 규제행정행위를 지장케 한 權限逸脫을 했을 지라도 법원은 이 상황의 구제권한이 없다고 판시했다. 그러나 Flannery 판사는 OMB는 議會가 제정한 법률을 준수해야 한다고 판결했다. 둘째, Flannery판사는 저장탱크 규제안의 실시는 OMB에 의하여 지연되었고 OMB는 EPA로 하여금 法定期限을 지연시키도록 할 수 있는 權限이 없으며 따라서, 다른 行政기간에 영향을 미치도록 허용한 조치의 위헌성을 문제시 했다. Flannery 판사는 判決에서 “議會는 수년의 연구와 심사숙고 끝에 環境立法을 制定하고 그 법령의 목적을 수행하도록 규제 조항을 실시하도록 EPA에 권한을 위임했다. OMB의 行爲는 EPA의 독립성과 전문식견을 위협할 뿐만 아니라 이러한 OMB의 활동은 議會의 의사에 부합되지 않으며 헌법상 대통령 權限의 적법한 행사로 간주될 수도 없다”고 판시했다.

법원은 EPA로 하여금 6개월 이내, 또는 1986년 6월30일 이전에 지하저장탱크

33) *Id.*

규제안을 실시하도록 命命했으며 EPA에 대한 OMB의 관여를 禁止하는 命命(injunction)은 발부하지 않았고 OMB가 그의 범주를 넘은 것이라고 경고하는 선에서 그쳤다.

7개월 후에 법원은 변호사 비용으로 \$ 49,700을 EDF에 배상하라고 勝訴判決을 내리면서 EPA와 OMB에게 1985년 3월 1일까지 그 기준을 공표하지 않은 것은 불법이라고 판시하였다.³⁴⁾ 이 변호사 비용은 EPA의 예비예산에서 지출되었다.

7. 규제안 실시

1987년 4월 17일, EPA는 지하저장탱크 규제안을 다시 제출하였고 이는 EDF결정이후 15개월 후 그리고 法定命命 마감일 후 부터 9개월 후였다.³⁵⁾ 이와 같은 지연은 OMB의 간여 때문이 아니고 이 규제안이 약 1.4백만 지하 저장탱크에 영향을 주기 때문이며 公的인 評價와 여론의 관심을 반영하기 위해서 였다.³⁶⁾

8. OMB와 EPA의 評價

OMB는 EDF결정과 관련하여 이 결정은 OMB에게 심각한 위축을 가져오며 EPA규제안의 審査에 매우 큰 장애를 주는 것이며 EPA가 법령에 의하여 공표되어 지도록 強制하는 시일이야 그 규칙은 OMB에 접수되기 때문에 EDF 결정 때문에 현재의 審査는 많은 경우에 시기 이전에 종결되어진다고 말했다. EPA 부서는 이 사건의 判決에 대해 고무됨에도 불구하고 EDF사례는 OMB에 선택적인 효과를 가져다 주며 이는 OMB로 하여금 EPA의 RCRA 규제안을 法定執行期間內에 마감하도록 命命하였으나 OMB의 유사한 행동은 다른 법령에 나타나지 않았다. 이 判決에 대한 반응으로서 나타난 중요한 것은 EPA와 OMB 양자의 긴장 관

34) *EDF v. Thomas*, note 18, supra.

35) 52 Fed. Reg. 12662.

36) *Id.*

계이며 EPA가 독립적 行政機關임에도 불구하고 서로의 사명을 조화시키지 못한 것이다.

EPA는 더 나은 環境을 위해 어떠한 측에는 비용을 초래하게 하며 다른 그룹에는 잇점을 제공한 반면 OMB는 어떤 그룹을 비용지출로부터 보호해 주며 行政機關을 일정한 예산범위에서 머물도록 유도하였고 이러한 결과로 EPA와 OMB는 서로 이러한 과정을 저지하는 상호견제 관계를 유지하고 있다. EDF결정의 결과로서, EPA는 OMB에 의한 RCRA 규제안의 까다로운 審査를 회피하기 위해서 가능한 오랫동안 규제안의 공표를 지연시키게 되었다.³⁷⁾ 이러한 예산과정에 있어서의 법원의 역량이나 성질에 관한 성격은 매우 놀랄만한 것이며 이러한 예산에 관한 문제를 다루는 行政府와 立法府 사이에 司法判斷이 EDF訴訟을 통해 개입할 수 있었으며 司法判斷은 豫算問題에 관해 관련을 갖지 않기 때문에 이러한 司法간여는 삼권분립을 위협할 수 있으며 사법간여가 政府의 다른 부서에 전통적으로 위임된 기능에 얼마만큼 개입할 수 있는가가 問題로 남는다.

III. LEAF v. Hodel 사건

1. 배경

1983년, Tennessee州 保健環境部(The Tennessee Department of Health and Environment)의 研究에 의하면, 에너지部(The Department of Energy : 이하 DOE라함)의 원자력 무기 생산처인 Oak Ridge³⁸⁾ 가 PCB, Halogenated Solvents,

37) *Id.*

38) 약 260개의 빌딩으로 구성 되어있는 이 산업단지는 1940년대 Manhattan Project의 일환으로 완성되었으며, NRDC의 변호사인 Barbara A. Finamore에 따르면 이 산업단지는 최초로 개시된 이후 쓰레기 폐기의 방식에 변화가 없었다고 한다. *Legal Environmental Assistance Foundation (LEAF) v. Hodel*, 586 F. Supp. at 1165 (1984), and *BNA Environment Reporter*, March 23, 1984.

Cyanide, Mercury, Acid 그리고 방사성 물질을 포함한 유독화학물질의 상당한 양을 클린치강에 방출했었다고 밝혔다.³⁹⁾ DOE시설의 하류에 위치한 거주지의 식수원인 이 강은 140종의 화학물질⁴⁰⁾이 함유됐다고 TVA는 밝혔다. 그리고 지하수나 하천에 DOE의 Oak Ridge 시설로부터의 실체를 모르는 유해쓰레기가 발견되었다.⁴¹⁾

2. LEAF의 提訴

1983년 9월 30일, LEAF(The Legal Environmental Assistance Foundation, 환경단체, 이하 LEAF라함)와 NRDC(The Natural Resources Defense Council, 환경단체, 이하 NRDC라함)는 DOE을 상대로 訴를 提起하며 DOE가 RCRA와 水質淨化法(CWA:The Clean Water Act)을 위반했다고 주장했다. LEAF의 주장에 의하면 유해쓰레기의 저장, 처리, 관리에 관한 RCRA규제를 DOE가 준수 하지 않았으며 더우기 하천에의 방류는 水質淨化法에 위반된다고 한다.⁴²⁾

EPA가 원고나 피고가 아님에도 불구하고 EPA법규를 준수해야 할 DOE에 관한 이 問題는 1970년 말부터 1980년 초에 이르는 두 行政機關간의 지속되어온 마찰에 관한 問題이기도 하다. 그 예로 1980년 11월 14일 DOE의 법률고문인 Stephen Grennleigh는 EPA에 서신을 보내 주장하기를 DOE는 RCRA를 준수할

39) House Comm. on Science and Technology, "The Extent and Impact of Mercury Releases and Other Pollutants at the Department of Energy's Oak Ridge Complex at Oak Ridge", Tennessee, H.R. Rep. No. 558, 98th Cong., 1st Sess. 2 (1983).

40) *BNA Environment Reporter*, March 23, 1984.

41) *Id.*

42) *Legal Environmental Assistance Foundation(LEAF) v. Hodel*, 586 F. Supp. 1163 (1984). Finamore, Barbara A. "Regulating Hazardous and Mixed Waste at the Department of Energy Nuclear Weapons Facilities: Reversing Decades of Environmental Neglect," 9 *Harvard Environmental Law Review* 83 (1985).

필요가 없으며 이는 원자력에너지法(The Atomic Energy Act, 이하 AEA라함)⁴³⁾에 의해 RCRA를 준수할 의무가 없어진다고 주장했다. 1983년 6월 22일, EPA의 법률고문 A. James Barnes는 일반적으로 RCRA는 DOE시설체에 적용된다는 의견을 제출했다.⁴⁴⁾ 1983년 7월 12일, 고체폐기물·비상대책담당處長補(Assistant Administrator for Solid Waste and Emergency Response)인 Lee Thomas는 EPA 處長인 Ruckelshaus에 메모를 보내 주장하기를 이러한 行政機關 상호간의 협조의 결여가 EPA 内部의 문제를 야기시키며 DOE와의 의견일치를 위한 대책을 강구하라고 강력히 의견제시를 했다. 그러나 아무런 대책도 없었다.⁴⁵⁾

3. 행정조치 공표

1984년 1월 4일, EPA는 “연방시설물설치 준수계획”(Federal Facilities Compliance Program)에 관한 EPA案이라는 제목의 서류를 제출하여 “聯邦시설물에서의 준수기준해결전략”(“Strategy for Resolution of Compliance Problems at Federal Facilities.”)을 세웠다. EPA는 오염 방지를 준수하지 않는 他 聯邦 行政機關에 대해 司法救濟(judicial remedies)을 구하지 않을 정책을 천명했으며 더우기 이러한 紛爭에 관한 EPA의 정책은 “협조를 기본으로 하는 행정적 조치”(an administrative approach grounded in cooperative action)로 규정되었다.

이러한 철학에 따라 OMB는 執行命令 12088호(Executive Order 12088)⁴⁶⁾에 근거하여 이러한 紛爭의 마지막 대상이며 EPA메모는 또한 執行命令 12146호(Executive Order 12146)⁴⁷⁾과 관련하여 EPA와 他 聯邦 行政機關과의 相互遵守의

43) Letter to James A. Rogers, Associate General Counsel, U.S. Environmental Protection Agency, from Stephen H. Greensleigh, Assistant General Counsel for Enforcement, Department of Energy, November 14, 1980.

44) Memo to Pasquale A. Alberico, Acting Director, Office of Federal Activities, from A. James Barnes, Acting General Counsel, June 22, 1983.

45) *Id.*

46) E.O. 12088 : “Federal Compliance With Pollution Control Standards,” October 13, 1978.

47) E.O. 12146 : “Management of Federal Legal Resources.”

解決을 위한 行政 메카니즘을 제시했다. 이 문서에서 강조된 정책은 紛爭의 마지막 중재자로서 법무부를 지정하였다. 일반적으로 行政機關間의 法的 紛爭의 문제는 법규의 적용가능성에 관한 紛爭과 법규의 해석에 관한 紛爭이기 때문이다.

4. 諒解覺書의 서명

1984년 2월 22일, EPA와 DOE는 “유해방사성 복합 쓰레기 관리에 관한 책임의 이해를 위한 양해각서”(MOU on Responsibilities for Hazardous and Radioactive Mixed Waste Management)⁴⁸⁾ 에 서명을 했다. 이 합의에서 DOE는 민감한 정보를 비밀로 하는 것을 동의했으며 유해쓰레기 생성, 수송, 처리, 저장, 처분(generation, transportation, treatment, storage and disposal)에 관하여 EPA의 규제안에 준수하기를 동의했다. 이 합의는 또한 이 동의를 執行, 修正하는 절차를 제시했으며 마지막으로 DOE는 유해 쓰레기 준수 계획(Hazardous Waste Compliance Plan)을 개발하기로 동의했다.

반면에 LEAF나 NRDC는 訴訟을 지속하여 양자 모두에 의해 변론요지가 접수됐다. DOE를 대변하는 법무부는 주장하기를 DOE가 聯邦 핵시설에 의해 생성된 유해 쓰레기를 관리하게 할 수 있도록 원자에너지법(AEA)이 RCRA에 우선하여 적용되며 또한 EPA와 DOE에 의하여 서명된 합의는 연방시설물로 하여금 자발적으로 RCRA를 준수하도록 하고 있다고 주장하면서 이러한 방식으로 議會의 立法意思는 RCRA와 AEA의 조화로운 執行이라고 했다.⁴⁹⁾

48) MOU는 에너지부 장관인 Donald Paul Hodel과 환경처의 William Ruckelshaus에 의해 서명됐다.

49) Brief of Dean K. Dunsmore, U.S. Department of Justice. 이 사건에 있어서 연방법무부의 입장은 한달전의 내부 행정메모에서 제기된 의견과 큰 대조를 이뤘다. 1983년 2월 9일, Theodore B. Olson (Assistant Attorney General for Legal Counsel)은 F. Henry Habicht III (Assistant Attorney General for Land and Natural Resources)에게 DOE 원자 에너지법 시설체는 일반적으로 RCRA의 요건에 해당되며 이는 적용기준과 적용규제 그리고 허용 요건을 포함해서이며 RCRA에 의해 확립된 집행 메카니즘에 일반적으로 따라야 한다고 결론짓는 메모를 보냈다. Olson은 그러나 특정 RCRA 규정과 요건은 만일 원자에너지법 (Atomic Energy Act)의 요건과 상충된다면 몇몇의 시설체에는 적용되지 않을 것이라고 강조했다.

법무부는 또한 RCRA규제로부터 면제되어지는 원자핵 시설체는 국가안전보장의 근거에서 이며 RCRA의 엄격적용은 비밀 자료가 EPA와 州政府의 감독에 놓이게 하는 위험이 있다고 주장하면서 이러한 위험은 政府의 원자무기에 관한 비밀을 노출시킬 수 있다고 변호했다.⁵⁰⁾

5. 법원결정

1984년 4월 13일, Tennessee주 소재 聯邦地方法院의 판사 Robert Taylor는 에너지部가 유해쓰레기의 처리, 저장, 처분에 관하여 EPA의 RCRA허용기준에 따라야 한다고 判決했다.⁵¹⁾ DOE는 수질정화법에 의한 EPA의 오염배출허용기준을 준수해야 한다고 命令했으며 앞으로 핵시설 관리자는 두개의 법을 준수하기 위한 가능한 한 모든 신속한 조치를 취하도록 判決했다.⁵²⁾ Taylor판사에 의하면, 원자에너지法(AEA)은 DOE로 하여금 RCRA유해 쓰레기법규를 준수하는데 면제되지 않으며 AEA는 원자핵과 방사능 쓰레기에 관한 부분만 AEA가 RCRA를 우선한다고 했다.⁵³⁾

만일 비밀자료가 원자력 시설체인 Oak Ridge Plant로 하여금 RCRA준수를 함으로써 위협받는다면 DOE는 그때에 RCRA의 규제로 부터의 면제를 위한 “대통령의 면제(a presidential exemption)”를 요청할 수 있다고 Taylor판사는 判決했다.

6. 環境團體의 주장

1984년 6월 14일, NRDC와 LEAF는 EPA에게 DOE의 자발적 RCRA 준수안인 양해각서를 철회하라고 요청했다. 環境단체에 의하면, 양해각서는 Oak Ridge 소송의 결과에 의하면 법적논쟁의 여지를 준다고 주장하면서 DOE가 유해하거나

50) *Id.*

51) *LEAF v. Hodel, note 42, supra.*

52) *Id.*

또는 방사능 물질이 있는 쓰레기 두가지 경우 모두 RCRA와 AEA규제의 적용이 되어야 하도록 EPA에 요청했다.⁵³⁾

7. EPA와 DOE의 반응

1984년 7월 1일, DOE와 EPA는 공공보건과 환경보호를 위해, “DOE시설체에 대한 RCRA적용이 AEA와의 불협화음을 일으킬 경우의 절충을 위하여 RCRA의 지속적이고, 활발한 적용을 확실하게 하기 위한 DOE와 EPA간의 새로운 협조 계획”을 발표했다.⁵⁴⁾

이 협조계획 뿐만 아니라 법원의 결정을 수행하기 위해 EPA는 EPA의 DOE시설체에 대한 규제와 관련되어진 기술적, 법적, 국가안보 사항을 다루기 위한 부처간 협의 기구를 구성했다.⁵⁵⁾ EPA는 두 가지 면에 있어서 협의체 기구의 검토를 반영한 RCRA정책에 대해 修正案을 만들었다.

첫째, 유해 쓰레기와 방사능 쓰레기의 혼합체인 복합쓰레기(mixed wastes)에 대해 어떻게 관리하느냐이며, 둘째, 국가안보에 관한 비밀정보가 規制行政審査 과정에서 어떻게 비밀유지가 가능 하느냐에 관한 問題였다.

더우기 DOE는 이 복합쓰레기에 관한 정책을 변경하여 이러한 쓰레기는 RCRA규제안에 해당된다고 천명했다. EPA는 “DOE 시설체에 대한 州 政府와 聯邦政府의 유해쓰레기 법규의 적용이 AEA와의 불일치를 피하기 위해” RCRA규제에 관한 修正案을 초안했으며 국가안보 자료의 노출을 방지하기 위한 절차를 修正案에서 포함시켰다.⁵⁷⁾

53) *Id.*

54) Letter to William Ruckelshaus, EPA Administrator, from the Barbara A. Finamore, NRDC : Jane L. Bloom, NRDC : and Gary A. Davis, LEAF : June 14, 1985.

55) U.S. Environmental Protection Agency, Press Release, August 1, 1984.

56) 문제가 된 규제안이 핵규제 위원회 (Nuclear Regulatory Commission)에 의해 규제되어온 시설체에 또한 적용된 이후에 NRC 책임자는 EPA-NRC 대책회의에 참여했다. BNA Environment Reporter, August 10, 1984.

57) EPA Draft Regulation, December 21, 1984.

그리고, DOE로 하여금 증가일로의 방사능 유해성의 가능성과 RCRA규제안의 다양한 측면의 고려사항을 요청할 수 있도록 이 改正案은 허용하고 있다.⁵⁸⁾ 끝으로, DOE는 복합 쓰레기를 처리할 규제안을 만들어서 法案으로 상정했다.⁵⁹⁾

8. 會計監查局(GAO) 研究

1984년 12월, GAO는 Oak Ridge 訴訟으로 인하여 EPA와 DOE 상호 협조 체제는 상당한 발전을 거뒀다고 결론짓는 研究를 발표했다. South Carolina에 위치한 또다른 DOE 시설체를 조사한 이 研究는 Oak Ridge 訴訟의 영향으로 두 機關과의 협의에서 거두어진 새로운 절차와 합의는 다른 DOE의 핵시설체가 RCRA규제를 준수 하도록 촉진시켰다고 밝혔다. DOE는 訴訟으로 인하여 改正案 때문에 EPA와 더욱 협조적인 관계가 됐다고 GAO는 밝혔다.⁶⁰⁾

9. EPA의 지속된 대응

EPA는 연방시설물에 대한 RCRA규제를 향상시키기 위한 노력의 일환으로서 첫째, 1986년 7월 EPA는 유해쓰레기 계획에 대해 우선권이 있는 州政府가 복합쓰레기의 유해성분을 요구할 수 있는 權限을 규정한 복합쓰레기를 유해 쓰레기로 간주하는 정책을 발전시켰다.⁶¹⁾ 또한, EPA는 연방시설물에 대한 RCRA집행에 관한 政策案을 발표했다.⁶²⁾

마지막으로, EPA는 EPA와 다른 聯邦 行政機關과의 紛爭을 조정하기 위한

58) *Id.* at 2-4.

59) *Id.* at 3-4

60) General Accounting Office Report No. GAO/RECD-85-23, "Department of Energy Acting to Control Hazardous Wastes at Its Savannah River Nuclear Facilities."

61) 52 Fed. Reg. 24504.

62) Memo of January 25, 1988, to Regional Administrators from J. Winston Porter, Assistant Administrator, Office of Solid Waste and Emergency Response.

RCRA紛爭조정에 관한 절차를 강조한 정책을 제안했다.⁶³⁾ 그러나 DOE의 RCRA준수에 대한 어떠한 案도 결론지어지지 않았으며 더우기 EPA관료는 그들의 의사는 1984년 MOU를 따르려는 것이며 이는 DOE시설체에 안전보장과 정보 공개에 관한 것만 관심이 있으며 최종규제안의 공표는 그들의 주된 의사가 아니라고 했다.⁶⁴⁾

점증하는 聯邦시설의 규제에 대한 요청중 하나는 EPA가 다른 機關에 상대적으로 그 지위와 영향력이 증대됐다는 것이며 이는 제한된 의미에 있어서는 行政府 내부의 경쟁에 있어서 매우 중요하다. 다른 行政府부서에 대한 통제기능의 요청은 정책결정을 통해서 가능하며 다른 行政府부서에 의한 聯邦 규제의 준수를 확실히 하기 위한 적극적인 수단을 취함으로써 EPA는 정책형성의 빈 자리를 채워 넣었다. 議會는 他 行政府機關의 통제를 위한 判斷을 취하는데 실패했으나 EPA가 이러한 역할을 했으며 다른 行政府부서는 그들 자신을 통제하는데 실패했으나 EPA가 議會가 이러한 결정을 취하지 못했을 때 이러한 기능을 위한 충분한 전문가가 되었다. 이러한 聯邦 行政府부서 간의 상호역할기능은 政策轉換에 의해 영향을 받았다.

議會는 정책결정 역할에 대해 그들 자신을 확인 시켜주는 역할을 했을 때에만 이러한 상호관계의 흐름에 단지 중요할 뿐이다. 만일 EPA의 다른 行政府부서에 대한 규제노력이 완전히 실패한 것으로 인식된다면 議會는 다른 결정을 내릴 필요가 없을 것이다.

63) Memo of March 24, 1988, to Regional Administrators from J. Winston Porter, Assistant Administrator, Office of Solid Waste and Emergency Response.

64) *Id.*

IV. 環境保護處의 정책변경과 法院의 결정

1. 배경

1980년 5월, EPA는 유해쓰레기시설물에 관한 RCRA기준안을 발표했다.⁶⁵⁾ 이 기준안은 1980년 11월 19일 이후 액체유해쓰레기를 지닌 콘테이너의 설치나 쓰레기 매립지에서의 액체쓰레기를 함유한 쓰레기시설의 설치를 禁止했다.⁶⁶⁾ 이 규정은 1981년 11월 19일로 그 禁止시기를 확장시키도록 改正되었다.⁶⁷⁾ “no liquids” 정책을 채택하는데 있어 EPA는 쓰레기매립장에 방출되어온 액체쓰레기를 함유한 콘테이너의 수는 “禁止되어지지 않는 한에 있어서 최대한 가능하도록 극소화”(“to the extent possible, if not prohibited”)시켜야 한다고 말했다.⁶⁸⁾ EPA는 쓰레기매립처에 방출된 콘테이너는 그 안의 액체쓰레기가 빠져나가거나 거른 액체로 轉換하게 됨으로써 소멸해 버린다고 밝혔다.⁶⁹⁾ 기업체는 처음부터 이 규제안을 비판했으며 이 규제안은 불필요하고 1981년 11월 19일 시한은 준수되기 불가능하다고 비난했다.⁷⁰⁾ 기업체는 쓰레기처리매립장에 있어서의 액체쓰레기를 禁止하는 이 규제안을 저지시키기 위해 訴訟을 提起了.⁷¹⁾

2. EPA 禁止案 변경

EPA는 법원에서의 승소를 못하리라 결론짓고⁷²⁾ 1982년 2월 25일 禁止期限을

65) 40 CFR 122, 264, 265.

66) *Id.*

67) *BNA Environment Reporter*, March 5, 1982.

68) *Id.*

69) *Id.*

70) *Id.*

71) *Shell Oil v. EPA.*

72) Remarks of Christopher Capper, EPA Acting Assistant Administrator for Solid Waste and Emergency Response, before the House Public Works and Transportation Subcommittee on Investigations and Oversight, March 30, 1982.

90일 期限으로 변경시켰다.⁷³⁾ EPA는 이 法案의 목적은 行政機關으로 하여금 규제 기업체나 규제대상에게 부과되는 준수비용없이 “no liquids” 정책에 관한 공적인 논평을 받기 위한 시기를 허용하기 위해서라고 했다.⁷⁴⁾

EPA는 또한 이 禁止案이 너무 지나치게도 실제 현실 적용과 떨어져 있기 때문에 쓰레기처리처에 액체쓰레기를 포함한 콘테이너를 처분하는 것을 허용시키기 위한 새로운 제안에 대한 공개적 논평을 요청했다.⁷⁵⁾ EPA는 쓰레기매립장소는 액체 유해쓰레기를 포함한 콘테이너수를 제한함으로써 전체적으로 규제되어야 하며⁷⁶⁾ 특별히 액체쓰레기를 포함한 콘테이너를 이용하는 쓰레기매립처의 비율은 25%를 넘지 않아야 한다고 제안했다.⁷⁷⁾ 쓰레기처리회사와 環境團體들이 즉각적으로 이와 같은 규제안 변경을 중지하기 위한 두번째 訴訟을 提起했다.⁷⁸⁾ 원고들은 EPA는 전 미국에 “러브캐널”과 같은 재앙을 초래할 것이라고 주장하면서 EPA로 하여금 쓰레기매립지에 있어서의 액체쓰레기 禁止法案에 대한 司法審査를 요청했다.⁷⁹⁾ 원고를 대변하는 Marvin Durning은 “90일간의 시행중지는 부적절한 것이며 이

73) 47 Fed. Reg. 8304 (1982).

74) *BNA Environment Reporter*, March 5, 1982.

75) 47 Fed. Reg. 8307 (1982); 40 CFR 265. EPA는 또한 RCRA 처리 허용 기준은 흡수성 물질(absorbent material)이나 유해쓰레기를 콘테이너에 첨가하는데에는 필요하지 않다는 interim final amendment를 발표했다.

76) *Id.*

77) *Id.*

78) *Hazardous Waste Treatment Council v. EPA*, No. 82-1207, U.S. Court of Appeals for the District of Columbia. EDF는 1982년 3월 3일 이 사건에 관여했으며 원고는 쓰레기 소각장에서 유해 액체를 허용하는 것은 공중 보건과 환경을 위협하며 산업체를 위협하여 경쟁, 고용, 그리고 창의적 활동에 상당히 영향을 끼친다고 주장했다. 더우기, 유해쓰레기 처리위원회(The Hazardous Waste Treatment Council)는 EPA의 행위가 행정절차법(The Administrative Procedure Act)의 고지와 논평조항(notice and comment provisions)을 위반했으며 RCRA의 6개월 내의 공포(promulgation)와 함께 효력이 발하는 유해쓰레기 규제의 요건을 위반했으며, 또한 산업체와의 부적절한 당사자 일방계약이라고 주장했다.

79) *BNA Environment Reporter*, March 5, 1982.

90일 동안에 수백만 갤런의 유독액체쓰레기가 쓰레기매립처에 방출될 것이다”라고 주장했다.

NSWMA(미국 고체 쓰레기 관리협회-National Solid Waste Management Association)는 EPA로 하여금 잠정적인 규제안을 마련하라고 요청했으며 EPA에게 정책변경을 권장하면서 이 禁止案이 잠정적인 최종 규제안을 거쳐 마련된 것이어야 한다고 했다.

산업체는 많은 쓰레기 생성자와 관리 시설물에 정책 변경으로 인하여 허용 기준없이 유해 쓰레기가 저장되고 있다고 했다.⁸⁰⁾

3. EPA의 評價

이러한 논쟁에 관한 EPA 고체 쓰레기 담당관 (Director of the EPA's Office of Solid Waste)인 Gray N. Dietrich는 법원이 복잡한 이슈에 대한 좋은 역할을 정상적으로 하지 않기 때문에 협상을 통한 問題의 解決을 EPA는 선호한다고 밝혔다.⁸¹⁾

4. 議會의 재반응

쓰레기매립처의 액체쓰레기 禁止案의 변경과 관련하여 하원의원 James Florio는 EPA의 行爲는 쓰레기 매립처의 “대량방출을 위한 대규모 후퇴라고 주장했다.⁸²⁾ 상원의원 Daniel Patrick Moynihan은 1982년 3월 2일 EPA 처장인 Gorsuch에게 이 禁止法案에 대한 재검토를 촉구했다. Moynihan은 가장 잘 고안된 쓰레기 매립처도 잠재적인 발암물질과 유독성분이 존재하며 이는 지하수를 오염시킬 수 있다고 서신을 보냈다.⁸³⁾ 3일 후에 상원의원인 Edward Kennedy는

80) *Id.*

81) *BNA Environment Reporter*, March 5, 1982.

82) *BNA Environment Reporter*, March 5, 1982.

83) *BNA Environment Reporter*, March 12, 1982.

EPA가 “공공의무를 수행하지 않는 퇴보의 신호를 보이고 있다고 주장했다.”⁸⁴⁾

마지막으로 상원의원 Toby Moffet는 이 정책변경은 “가장 혼란스럽고 우리의 가장 심각한 유해쓰레기 처리문제를 악화” 시키고 있다고 주장하는 서신을 EPA에 보냈다.⁸⁵⁾ 1982년 3월 10일, 하원 공공보건 운송소위원회의 청문회(House Public Works and Transportation Subcommittee on Investigations and Oversight)에서 EPA의 쓰레기매립처의 액체쓰레기 禁止法案의 정책변경에 관한 청문이 있었는데 하원의원 Elliott H. Levitas는 EPA 禁止案은 節次的이고, 公的, 그리고 아마 實體的인 실수라고 논평하며 이는 “놀랄만한 큰 실수”라고 혹평했다. 하원의원 Guy V. Moinari는 소위원회에서 EPA는 비난받을 만 하며 국민과 議會를 모욕하는 것이며 禁止案이 변경된 후 쓰레기 매립체에 액체쓰레기를 방출하기 위해 쓰레기 輸送車가 대기하고 있다고 비난했다. 그는 또한 쓰레기 매립처의 액체쓰레기 처리案은 화학물질 제조 협회와 미국 고체 쓰레기 관리협회에 의해 지지되고 있으므로 議會보다 이 화학물 제조 회사가 이에 대해 논평의 적격자이며 議會를 혼란스럽게 한다고 비난했다.

마지막으로, 하원의원 Millicent Penuick는 EPA 정책변경은 “확실히 증대한 실수”이며 하원의원 Marc L. Marks는 EPA의 行爲는 “재앙에의 초대이며 유해액체 쓰레기의 처리를 위한 모든 규제안을 무력화시킨다”고 評價했다.

5. EPA의 반응

고체폐기물 및 비상계획 담당처장보 Christopher Capper는 議會의 비판에 대해 EPA의 정책변복에 관한 공공의 비난은 매우 부정적이고 잘못된 인상에 기초하고 있다고 했다. 그는 정책변경은 수많은 양의 유해 쓰레기가 러브 캐널 형태의 쓰레기 매립처에 방출되어 졌다는 전적으로 틀린 편견을 심어줬다고 밝혔다. 또한 이 변경이 기업체와 뒷거래에 의하여 공표 됐다는 이와 같은 편견은 사실이 아니며 잘못된 인상으로 부터 라고 했다. 그러나 다른 EPA관료는 기업체가

84) *Id.*

액체유해 쓰레기를 정책보류의 덕택에 의해 안전장소(on-site)에 저장했다고 인정했다.⁸⁵⁾

6. EPA의 정책 반복

1982년 3월 11일 즉, 쓰레기 매립처에의 액체 쓰레기 禁止法案의 政策轉換이 있는 후 2주후에 EPA는 이에 관한 공개 청문회를 개최했으며 3월 17일, 잠정적인 최종시안에서 EPA는 다시 그 정책을 바꿔서 몇 가지 예외를 제외⁸⁷⁾하고는 쓰레기 매립처에서 유해 액체 쓰레기의 방출을 禁止하는 原案을 재입안했다.

EPA관리가 새 규칙은 큰 차이는 없다고 주장했음에도 불구하고 環境團體와 공공보건의 관점⁸⁸⁾의 중요한 승리를 준 결정이라고 여겨진다. 또한, 이 경험이 유해쓰레기 규제와 공공승리의 극치를 보여주는 중요한 경험이 된다고 했다.⁸⁹⁾

85) Hearings before the Subcommittee on Investigation and Oversight of the Committee on Public Works and Transportation, U.S. House of Representatives, 97th Congress, 2nd Session, March 10, 1982.

86) *Id.*

87) The interim final rule은 쓰레기 소각장에서의 액체 쓰레기의 처분을 금하고 있으며 이의 예외는 다음과 같다.

- 1) 모든 유동액체는 밀봉된 또는 다른 방식에 의해 처리되거나 흡수성 또는 응고성과 섞여서 더이상 점검되지 않도록한 경우
- 2) 콘테이너가 앰플(ampule)과 같이 매우 작은 경우
- 3) 콘테이너가 배터리 또는 커패시터와 같이 저장외의 목적으로 유동 액체를 포함하도록 고안된 경우
- 4) 콘테이너가 RCRA규정에서 정의된 랩팩(lab pack)인 경우

88) Hugh Kaufman, Assistant to the Director, EPA Harardous Site Control Division, *BNA Enviroment Reporter*, March 26, 1982.

89) Marvin Durning, Attorney for the Hazardous Waste Treatment Council, *BNA Environment Reporter*, March 26, 1982.

90) Khristine Hall, Attorney for the Environmental Defense Fund, *BNA Environment Reporter*, March 26, 1982.

7. 議會의 반응

3월 24일 그 자신의 지역구가 New York 州의 러브 캐널이 포함돼 있는 하원의원 John La Place은 쓰레기 매립처의 유해 쓰레기 방출을 禁止하는 法案을 제출했다.⁹¹⁾ 이 法案은 미국을 쓰레기 시대로 부터 빠져 나와 유해쓰레기의 처리, 회복, 복구 조치를 위한 대책을 요구하는 엄격한 규제를 확보할 것이라고 그는 이 法案을 제안하면서 강조했다. 그는 “우리의 쓰레기 매립의 위험성에 대한 경험은 이것이 마지막 조치의 방법임에 틀림없고 이 法案은 이러한 원칙을 우리의 국가정책으로 여겨야 한다고 했으며 이 法案의 일부는 후에 1984년 11월 8일 채택되었다.”⁹²⁾

3월 30일, 하원 公共土木 輸送 소위원회 국정조사(House Public Works and Transportation Subcommittee on Investigations and Oversight)에서 21일간의 쓰레기 매립처에서의 액체 쓰레기 정책이 環境에 갖는 영향에 대해 청문회를 개최했다. Gray Dietrich(EPA 고체 쓰레기 담당자)는 이 法案 보류는 단지 적은 효과만 주었고 14개 州에서 이 法案의 보류에 참여했다고 주장했다. 다른 州는 이러한 방출을 禁止하는 法案을 갖고 있다고 하면서 14개 州중 6개州는 약 1.5백만 갤런의 액체 쓰레기 콘테이너가 3주기간 쓰레기 매립처에 방출됐다고 주장했다.⁹³⁾

Christopher Capper는 1981년 가을의 EPA에 대한 訴訟은 정책변경을 가져왔다고 評價했다.⁹⁴⁾ Capper에 의하면 이 訴訟의 의도는 100% 원래 禁止法案

91) 이 법안의 주요 규정은 다음과 같다.

- (1) 모든 액체 유해쓰레기의 소각장 처리를 즉각적이고 지속적으로 금지
- (2) 극심한 (acute)유해 쓰레기나 그리고 기술적으로 실행 가능한 처리나 처치의 수단이 가능한 경우 토양이나 얽은 깔탄에 스며드는 것으로 알려진 유해 쓰레기의 소각장 처리를 금지
- (3) 기술적으로 실행가능하고 합리적으로 처리 또는 처분 (treatment or disposal)의 대안이 가능한 유해 쓰레기의 소각장 처리를 금지

92) The 1984 Hazardous and Solid Waste Amendments, PL 98-616, November 9, 1984.

93) Hearings before the Subcommittee on Investigation and Oversight of the Committee on Public Works and Transportation, U.S. House of Representatives, 97th Congress, 2nd Session, March 30, 1982.

94) *Id.*

으로부터 95%의 규제안으로 轉換됐다고 하면서 Capper나 Dietrich 어느 누구도 왜 EPA가 완전히 禁止法案을 변경하기로 결정했는지 설명하지 않았으며 이 EPA 行政이 공고나 공개 토론⁹⁵⁾의 기회없이 결정됐는지 설명하지 않았다.

이와 같은 흥미있는 사건의 전개는 EPA와 議會와의 정책결정 과정에 대한 상호 관계를 보여 주고 있다. 처음에는 행정행위를 통하여 EPA에 의해 정책이 입안됐으나 이 정책에 대한 기업체등 이익집단의 압력이 있는 후 정책은 재 변경됐으며 議會는 청문회 감사를 개최하면서 원하는 정책으로의 복귀를 가져 오게 했다.

EPA는 정책을 복원시켰으며 이때에 흥미로운 것은 議會가 La Flace 立法案과 이 法案을 성문화 했던 것이다. 아마도 이는 議會가 선호하지 않는 결과를 취하는 위험보다는 정책을 보완했으며 이는 EPA의 정책결정의 실패로 여겨지는 것에 대한 議會의 반응의 예라고 볼 수 있다. 이 議會반응은 보편적이지 않기 때문에 흥미로우며 더욱더 보편적인 것은 EPA가 그들이 원하는 어느 때에나 정책을 변경하도록 자유재량을 갖고 있다는 것이다.

V. 環境保護處에 대한 法院의 統制

1. 서론

議會가 1976년에 RCRA를 制定했을 때, 議會는 EPA에게 1978년 4월까지 18개월 내에 聯邦 쓰레기 관리체제의 종합대책을 강구하는 규제안을 공표화하라고 명했다. 이 마감시안이 지나고 규제안이 공표되지 않자 Illinois州, EDF, Citizen for a Better Environment, 그리고 National Solid Waste Management Association가 EPA를 상대로 聯邦地方法院에 이 法⁹⁶⁾의 규정을 執行하기 위해 10개의

95) Representatives Elliott Levitas (D-Georgia), Guy Molinari(R-NY), Geraldine Ferraro (D-NY)은 EPA가 기업체의 압력때문에 금지안을 변경시켰다고 비난했다.

96) 42 U.S.C.A. Section 6921 *et seq.*

규제안을 공표하기 위한 계획을 樹立하도록 訴訟을 提起했다.

법원은 EPA 예산의 부족, EPA 인력의 부족, 기술정보의 결여, 問題의 복잡성, 그리고 규제 의 廣역성⁹⁷⁾에 대해 주목을 하면서 더 나아가 EPA는 規制行政 영역에 있어서 책임이 있을 뿐만 아니라 그 규제 기능을 달성하기 위한 다른 節次的인 면에서의 當면한 요구에도 그 책임감이 있다고 지적했다.

법원은 원고의 요청에 대해 議會의 原案이 자의적이며 EPA의 계획시한에 대해 동의의 나타냈으나 새로운 마감시한에 대한 어떠한 연장도 법원의 매우 주의 깊고 엄격한 審査를 받는다고 判決했다. Gesell판사는 EPA에게 1979년 3월 31일을 시작으로 법원에 최신의 매 4/4분기 상태를 제출하도록 命令했으며 이 命令은 EPA 처장인 Costle에 의해 서명됐고 매 규제안에 대한 최종 공표일자와 명명되어진 일자로부터의 위반을 법원에 통보하도록 규정했다.

법원은 모든 소송자료를 해당 상원과 하원의 청문에 관한 소위원회(Oversight Committee of the Senate and the House of Representatives)에 제출했다. 법원은 이러한 상황에 대하여 한탄하면서 “법원은 적절한 예산을 확보 시키지도 못하고 공사계약을 이행치도 못하며... 인력자원을 고용하지도, EPA의 노력을 관리하지도 못한다”고 했다. 법원은 필요한 규제를 공표하기 위한 예산, 능력 그리고 방대한 요구를 지적하면서, 법원은 당사자로 하여금 憲法이 규정한 선거과정에 의존하거나 정치적 과정에 의한 민주주의를 통해 효과적으로 성취할 수 있는 목적들을 위해 과연 법원에 지속적으로 의지하는 것의 적절함을 고려하도록 요청했다.⁹⁸⁾

2. EPA의 지연과 법원의 명령

聯邦地方法院에 제출된 3/4분기 보고에 의하면, EPA는 유해쓰레기규제의 실시를 위한 마감일자인 1979년 12월 31일에 맞추지 못할 것이라 밝혔으며⁹⁹⁾ EPA는

97) *Illinois et al. v. Costle*, 530 F. Supp 337, 340 (1979)

98) *Id.*

99) *Environment Law Reporter*, November, 1979.

어떤 유해 쓰레기가 규제에 해당될 수 있을 것 인지를 밝혀내는 問題를 갖고 있다고 했으며¹⁰⁰⁾ EPA는 유해쓰레기의 처리, 저장, 처분을 위한 기준을 설정하는 과제와 씨름했다.¹⁰¹⁾

12월 31일 마감시한이 지나서 원고들은 법원에 RCRA규제안의 공표를 強制시키는 命令을 요청했다.¹⁰²⁾ 법원은 EPA에게 1980년 가을까지 규제안을 공표하도록 命令했다.¹⁰³⁾

3. EPA의 반응

이후에 EPA는 단계적인 RCRA규제안을 발표하기 시작했다. 첫단계의 공표는 1980년 5월 19일 상당히 완성되었으며¹⁰⁴⁾ 1단계 규제안은 유해쓰레기 관리체제를 위한 기본구조를 설정했다. 그러나 2단계 규제는 RCRA에 의해 요구되어지는 유해 쓰레기처리, 쓰레기 방출시설물의 저장을 위한 기술적 시행 기준을 설정하지 않았다.¹⁰⁵⁾ EPA는 RCRA 공표과정의 2단계에서 이러한 복잡한 규제안을 공표 하겠다고 밝혔다.¹⁰⁶⁾ 법원에 의한 시한의 연장이 있은후, EPA는 2단계 기준을 공표하였으며 이중 1981년 1월에 규제안중 일부가 발표되어 새로운 그리고 현존하는 쓰레기소각로(incinerators)의 작동 기준과 지표저장시설물(surface impoundment facilities)¹⁰⁷⁾의 기준을 설정했다. 이 규제안은 1981년 7월 RCRA에 의해 6개월후 부터 효력이 발휘하였다.

100) *Id.*

101) *Id.*

102) *Illinois v. Gorsuch*, 530 F. Supp. 340 (1979).

103) *Id.*

104) 45 Fed. Reg. 33066-588, 1980 ; 40 C.F.R. Parts 122-124, 260-265.

105) 42 U.S.C.A. Section 6924.

106) 45 Fed. Reg. 33156-57.

107) 이때에 탱크의 기준을 설정하고 콘테이너 저장시설물을 처리하도록 공표되었다.

4. 새 규제안 보류

EPA에게 새로운 규제안 공표를 보류하게 압력을 가하게된 힘은 첫째, 레이건 대통령의 대통령執行命令 12291(Executive Order 12291)호이며 그 규제안이 마지막 형태로 발표가 됐으나 이는 規制의 影響에 관한 분석을 준비할 때까지 시행이 보류됐다.¹⁰⁸⁾ 둘째, 기업체들이 현존하는 저장시설물과 쓰레기 소각시설의 시행기준을 적용키 위한 비용과 실행가능성에 관하여 의문을 提起했기 때문이다.¹⁰⁹⁾

1981년 6월 26일 EPA처장 Anne Gorsuch는 OMB에 서신을 보내 첫째, RCRA 규제안은 “법원에 의해 대통령 執行命令이 權限逸脫이 될 수”(“may well be considered by the court to constitute evasion of its order.”)있기 때문에 보류될 수 없으며 둘째, 이 보류는 行政節次法(Administrtrive Procedure Act)에 위반이 될 수 있으며 셋째, 규제안은 새로운 시설물의 시행 기준 허용치를 위해서도 필요하다고 밝혔다. EPA 관료는 이 규제안에 대한 비용과 기술적 적용 가능성에 대한 규제 대상자들의 반발을 강조했다.¹¹⁰⁾

1981년 7월 24일, EPA는 聯邦記錄에 저장지표시설물과 쓰레기 소각로가 현존하는 시설물에 적용된다는 새롭게 제안한 처분을 철회하는 통고(notice)를 발표했다.¹¹¹⁾

5. EDF의 법원제소

EDF는 聯邦地方法院에 즉시 EPA의 行爲는 첫째 법원의 기준 공표에 대한 위반이며 둘째, RCRA의 공표후 6개월내에 시행기준이 효력을 발효하는 EPA의 의무를 준수하지 않았다고 제소했다. 1981년 11월 13일 법원은 1981년 1월에 그 규제안을 발표함으로써 EPA에게 問題가 되고 있는 2가지의 규제안에 대한

108) 집행명령 12291은 1981년 2월 17일 대통령에 의해 서명되었고 46 Fed. Reg. 13193-98(1981)로 공표되었다.

109) 46 Fed. Reg. 38318 (1981).

110) Gorsuch의 서신은 46 Fed. Reg. 38318 (1981)에 공표되었다.

111) 46 Fed. Reg. 38318.

법원의 命令을 준수했다고 판시했다. Gesell판사는 마감시한이 지난후 EPA의 義務의 執行에 대해 지속적인 감독을 수행하기를 거부했으며 그 규제안의 보류에 관한 問題는 行政節次法에 관련되어서, 오직 聯邦抗訴法院이 審査할 問題라고 판시 했다.¹¹²⁾

6. 법원의 2차 명령

같은 날 Gesell판사는 현존하는 유해쓰레기처리시설체의 작동과 그 운용에 관련된 규정에 대해서 다른 의견을 발표 했는데¹¹³⁾ 3년의 기간동안 법원은 EPA에 많은 마감시한 연장을 부여했다. 예를 들어 1981년 4월, 법원은 EPA로 하여금 1981년 9월 까지 규제안을 완료하는데 있어서의 과정을 법원에 보고 하도록 命令했고 1981년 9월, 법원은 1981년 10월에 이러한 과정의 보고 마감에 대한 연기를 부여 했었다.

1981년 10월, Gorsuch는 問題가 되고 있는 규제안을 공표하기위한 2년의 기간연장을 요청하는 보고를 접수시키면서 전임자의 부적절한 연구와 분석 뿐만 아니라 기술적, 정책적 이유의 복잡성을 그 이유로 했다.¹¹⁴⁾ Gesell판사는 이에 대해 이는 빈약한 이유이며 RCRA立法 통과 후 5년이 경과 했었다고 지적하면서 이 요청을 각하했었다. Gesell은 마지막 3년 동안 법원은 그 규제안의 공표를 고무하기 위해 매우 부지런하게 노력했었다고 밝히며 1982년 2월 1일까지 문제가 되는 규제안이 종결되어야 한다고 판시하면서 어떠한 경우에도 더 이상의 연장은 부여될 수 없다고 천명했다.

7. Gesell의 2차命令에 대한 EPA抗訴

Gesell 판사는 EPA에 의해 提起된 그의 두 번째 判決에 대한 재고를 요청하는 신청(motion)을 각하 했으나 1982년 1월 22일 14일의 유예(pending appeal)을

112) 42 U.S.C.A. Section 6976 (a) (1) 참조.

113) *Illinois v. Gorsuch*, note 102, supra.

114) *Id.*

부여했다. 1982년 2월 2일, EPA와 법무부는 聯邦抗訴法院(U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit.)¹¹⁵⁾에 항소했다.

聯邦抗訴法院은 地方法院에 동의하면서 判斷의 審理를 보류 했다. 1982년 6월 1일 법원에 의해 구두변론이 청구되었으며 1982년 6월 7일, 법원은 EPA에게 마지막 규제案을 1982년 7월 15일내 발표하라고, 즉 5주의 기간을 주는 命을 내렸으며 議會의 마감 강제 시한후의 4년째인 1982년 7월 26일, EPA는 오랜 동안 지체가 된 유해쓰레기 매립기준안을 공표했다.¹¹⁶⁾

8. Gesell의 1차 命에 대한 EDF 항고와 EPA의 반응

그 동안, EDF는 Gesell판사의 첫 번째 命에 항고했다.¹¹⁷⁾ 그러나 법원에서의 구두 변론후 EPA는 공식적으로 유해쓰레기 규제안을 보류하는 案을 철회했다. 또한 EPA는 현재의 쓰레기 소각로부터 허용치를 시행하지 않도록 정책변경을 했으며¹¹⁸⁾ 1달 후 EPA는 지표 매립을 위한 改正된 규정안을 공표했으며 이는 또한 현재 허용기준이 적용된다고 발표했다.¹¹⁹⁾

9. 항소법원의 결정

1983년 7월 26일, 항소법원은 EPA를 반대하는 결정을 내렸는데, 구체적으로 보면 항소법원은 EPA가 규제안을 공표하도록 한 법원의 命에 EPA가 따라서

115) *Citizens for a Better Environment v. Gorsuch*, 12 *Envir. Law Rept.* 20755 (1982). 또한 Bromm, Susan. "EPA's New Land Disposal Standards," 12 *Envir. Law Rept.* 15027 (October, 1982)참조.

116) 47 *Fed. Reg.* 32274-373 (1982).

117) EDF는 원래 지방법원 계류시 항소법원에 심리거부(refusal to process)는 APA의 침해에 상당하다는 논리로서 항소(protective petition)을 접수했다. Gesell의 결정이후 EDF는 또한 그의 결정을 항소법원에 항소했으며 이 두 항소는 이 판결로 병합되었다.

118) 47 *Fed. Reg.* 27516 (1982).

119) *Id.* at 32274.

된다는 地方法院의 判決을 지지했으며 연방행정절차법(Administrative Procedure Act, 이하 APA라 함)에 대한 침해의 問題는 항소법원에서 審査되어질 수 있다고 判決했다.¹²⁰⁾

Fairchild 판사는 항소법원의 判決에서 EPA가 만일 RCRA규제를 불명확하게 유예를 할 의도였을 경우는 이는 APA를 위반하는 것이라고 判決하면서 이는 EPA의 고질적인 지체, 즉 통지나 논평의 기회없이 즉각적인 규제안의 유예에 상당하기 때문이라고 판시했다.

Wiley판사는 반대의견에서 EPA가 후에 問題가 되는 그 허용정책을 변경하고 규제를 공표했기 때문에 논의의 여지가 없다고(moot) 주장했다.¹²¹⁾ 그러나 법원의 다수의견은 규제를 유보시킨 EPA의 결정은 이 법의 한정된 시한 때문이며 장래의 司法審査를 회피하기 위한 行爲였다고 주장했다.¹²²⁾

10. 변호사 비용

1983년 9월, 항소법원은 Equal Access to Justice Act에 의하여 EDF에 6,000불을 부여했는데, 이 법은 行政機關의 입장이 實體적으로 正當化 되지 않는 한 승소한 당사자에 변호비용을 지불토록 규정하고 있다. 법원은 EPA의 입장은 상당한 정당성이 없다고 판시하며 더우기 EDF는 EPA로 하여금 그 규제안을 재개하도록 함으로써 그들의 목적을 성취했다고 판시했다.¹²³⁾

11. EPA 관료의 평가

EPA의 한 관료는 Illinois v. Costle사건에 대해 논평하면서 법원 마감시한이 고체 쓰레기부서의 재원증가에 공헌했다고 했으며 EPA내부의 고체 쓰레기부서의

120) *Environmental Defense Fund v. Gorsuch*, 713 F. 2d 802 (1983).

121) Moot Case는 현실로 존재하는 사실 또는 권리에 기하여 발생하지 않는 추상적 문제를 판단을 구하는 소송으로 법원에 의하여 취급될 수 없다.

122) *Environmental Defense Fund v. Gorsuch*, note 120, supra.

123) *Environmental Defense Fund v. EPA*, (September, 1983).

재원 증가는 EPA의 다른 부서의 재원의 감소의 파생결과를 낳았다고 결론지으면서 다음과 같이 평가하였다.¹²⁴⁾

이러한 재원증가는 議會의 보충적인 할당에 의해서가 아니고 자금이 EPA의 한 부서에서 다른 부서로 이동하는 “재기획”(reprogramming)을 통하여 고체 쓰레기부의 예산의 증가를 가져왔다.¹²⁵⁾ 한 EPA 관리가 지적한 법원의 命令時限은 고체 쓰레기 부서로 하여금 증가된 재원 때문에 가능한 과업을 수행할 수 있도록 허용했으며 더우기 이 법원 명령시한은 더 나은 관리와 수행을 낳는데 있어서 그 부서의 우선순위를 차지했었다. 법원의 命令을 준수하는 것은 부서의 초우선 순위가 됐으며 다른 과제는 연기되거나 탈락되었으며 그 부서 직원들에게 일치되어 가장 쉽게 할 수 있는 일의 선택이 되어졌다.

VI. 結 論

1. 判決에 대한 評價

여기서는 司法判斷과 EPA 행정행위의 관점에서 중요한 判決을 조명해 보겠다.

(1) EDF v. Thomas

EPA의 지하저장탱크 규제와 관련하여 OMB의 EPA에 대한 간섭의 사례인 EDF v. Thomas 사건에서 Flannery 판사는 OMB에 대해 Steinberg 교수가 지적한 것과 같이 地方法院이 OMB에 대해 실제적인 審査權能(사법적 심사권능)이 있는가 여부의

124) Environmental and Energy Study Institute and the Environmental Law Institute, *Statutory Deadlines in Environmental Legislation: Necessary But Need Improvement*. Washington, D.C.: Environmental Law Institute (September, 1985).

125) Steinberg, Robert E. "A Response to 'Rediscovering the Limits' of OMB Regulatory Review," *ELI Environmental Law Reporter* (May, 1987).

問題는 紛爭의 여지가 있음에도 불구하고 OMB의 관여가 이러한 法定權限의 범위를 초과하는 行爲라고 판시했다.

Flanney판사는 OMB를 비판하면서 이는 그 범위를 초과하는 것이라고 경고했으나 법원은 OMB에 대해 미래의 유사한 행동을 禁止하는 命令(injunction)을 내리지는 않았다. Flanney 판사는 EPA로 하여금 6개월 내에 지하저장 탱크 규제를 공표하도록 命令했으며 마지막으로 판사는 EPA예산으로부터 \$ 49,700의 변호사비용을 EDF에 부여하면서 이는 環境團體가 EPA나 OMB로 하여금 法定마감期限의 기준을 공표하지 않은 것이 위법이라는 것을 확인시키는 결정적 역할을 했다고 評價했다.

訴訟이 提起된 2주 후 EPA는 OMB로부터의 간여 없이 지하저장탱크 규제안을 제시했으며 이는 法院命令의 잠재적 영향력을 완화시키거나 잠잠하게 하는 것이었다. 訴訟이 提起된 6주후 EPA는 같은 이유로 지하저장탱크의 3종기준규제안의 1년 연장을 법원에 요청했으며 EPA는 법원에 그 계획표를 제출했다. EPA는 EDF의 정보접근을 차단시키려 했으며 EDF변호사와의 자료제출협조를 거부했고 EPA는 行政機關 내부의 문서의 공개를 禁止하는 保護命令(protective order)을 요청해서 判決을 구해 냈으며 EPA와 OMB를 대변하는 변호사들은 법원으로 하여금 그 규제안을 OMB審査와 동시에 EPA 内部 機關審査가 행해지기 때문에 더 이상의 지연이 없을 것이라고 법원에 확신을 시켜 줌으로써 잠재적인 법원 명령을 완화하도록 노력했었다. 더우기 이들 변호사들은 EPA 규제안의 OMB 審査 뒤에는 합리적인 이유가 있으며 이는 EPA의 行政이 레이건 行政政府의 정책을 반영하도록 하는 것이라고 주장했다.

OMB는 EPA의 RCRA 규제안이 法定 마감시한을 유지하는 것으로서 訴訟에 반응을 했으며 OMB 관리들은 그 命令은 협소하게 단지 RCRA 규칙에만 적용될 것이며 그 命令은 다른 EPA 法規領域에는 거의 효력을 갖지 않을 것이라고 해석했었다.

EPA의 權能과 權限은 이 결정에 의하여 고무되어졌으며 3소한 RCRA영역에 있어서 OMB의 EPA에 대한 견제되어지지 않은 것 처럼 보이는 權限은 약화되었다. 이러한 의미에서 법원의 결정은 규제안의 기술적 특성을 유지하는 방

법으로서 EPA에 의해 받아들여졌고 EPA관료들은 법원의 命令을 OMB에 대한 투쟁에서의 가장 강한 무기로서 여겼다.

마지막으로, EPA는 그 규제안에 있어 예기치 못한 공공의 때문에 법원에 의하여 命令된 6개월 마감을 놓쳤으며 議會는 이 경우에 있어서 청문회를 개최하고 法案을 제출하며, 그리고 OMB가 불법적으로 EPA정책이나 행정에 간섭을 하는 것으로 결론짓는 보고서를 제출함으로써 적극적 因者가 되었다.

이 사례에서 노출된 전체 흐름과 관련된 하나의 問題는 議會에 의하여 밝혀졌는데 OMB의 EPA 정책운용에 관한 간여는 이에 해당한다. 이 問題의 근원은 行政府와 OMB에 대한 議會權限의 포기로 거슬러 올라갈 수 있고 議會는 行政府가 이 사례에서 問題가 된 것과 같이 이러한 메카니즘을 발전시키도록 行政機關에 대한 權限을 포기했다. 이러한 역학관계에서의 힘의 변경에 따른 議會의 비효율성은 여기서 例示되고 있으며 단지 청문회나 보고서를 제출함이 가능하며 원래의 정책결정, 즉 EPA에게 마감시일내에 행동하라고 요구하는 것과 같은 것을 재확인 할 수 없었다. 議會는 OMB가 行政府로 부터 그 權限의 대부분을 가져갔기 때문에 OMB에게 영향을 끼칠 수 없었다.

법원에 의하여 개입되어야 할 이유가 여기에 있으며 미래에 이와 같은 問題를 방지하기 위한 더 나은 방법의 解決策중 하나는 OMB와 EPA의 더욱 증대된 협조관계이며 EPA를 OMB의 반대자로서 보다는 그 마감시한을 준수하는데 EPA를 보조하려는 노력이 그것이다.

Thomas 사건에서 이 협조노력은 訴訟의 필요성을 감소시켰었으며 또한 訴訟이 접수되더라도 규제과정을 통해 EPA와 OMB 사이의 고도의 협조정도가 있었다고 법원이 인정할 수 있다면 법원은 간여해야할 관할권을 주장하기를 포기할 것이다.

DOE 원자력기 시설체에 대한 EPA규제 사례에서 Taylor판사는 DOE에게 RCRA와 수질정화법의 허용기준치를 준수하도록 명령했으며 또한, 地方法院판사는 이 시설체 관리자가 즉각적으로 이 양 法의 준수사항을 따르도록 命令했다.

Taylor판사는 AEA는 유해쓰레기가 아닌 원자력이나 방사능 쓰레기의 영역에서만 RCRA에 우선하는 것이라 밝혔다. 또한 DOE는 관련 법규에 우선하는 대통령 면책을 구할 수 있다고 판시 했다.

첫째로, EPA는 EPA가 DOE 시설체에 대한 처리에 있어서 소극적인 역할을 한다 할지라도 訴訟에 있어서 원고도 피고도 아니며

둘째, 訴訟이 접수된 후 3개월 반이 지난 후 EPA는 다른 聯邦 行政機關에 대한 司法的 救濟를 취하지 않기로 하는 정책을 밝혔으며 EPA는 OMB나 이러한 紛爭의 마지막 중재자인 법무부는 둘 중의 하나와 협조에 기반을 둔 行政的 접근을 선호한다고 밝혔다.

訴訟의 提起된 후 5개월 후 EPA는 그 시설물에 대한 오염의 관리를 위한 DOE와의 MOU를 서명했다. DOE를 대변하는 변호사들은 AEA가 EPA를 우선한다고 주장함으로써 잠재적인 법원의 命命을 견제하도록 시도하였다. 더우기, DOE 시설체는 국가 안전보장의 이유로 면제될 수 있다고 했다.

Taylor판사의 命命에 반응하여, EPA나 DOE는 EPA 규제안의 DOE 준수를 확인을 하는 새로운 계획을 발표했다. 부처간 협의의 기구는 법원의 결정을 執行하거나 안전보장이나 복합 쓰레기와 같은 問題를 解決하기 위해 구성되어 졌다.

규제에 대한 改正案은 마련되었으나 공표되지 않았으며 그 대신 EPA는 MOU에 의존하여 DOE와 비공식적인 협상을 지속해서 정책내용을 제출하며 반응했다. 다른 관점에서 본다면 이 사례는 司法判斷을 협소하게 해석 함으로써 法院命命을 피하려는 시도로 보는 관료 정치의 예로 파악될 수 있으며 NRDC 변호사인 Barbara Finamore는 LEAF v. Hodel의 합리적 해석은 EPA에 의해 공표되어야만 하는 새로운 규제안을 발표하는 것이라고 주장했다. Finamore는 정책보고, 협상, 그리고 MOU에 의존하는 EPA에 대해 法院命命의 준수를 피하거나 지연시키려는 의도로서 해석했다.

일반적으로, 법원 결정은 EPA의 DOE에 대한 권한과 역할을 증대시킴으로써 EPA의 정책 執行에 긍정적인 역할을 했다. 반대로, 汚染源인 DOE의 權限은 감소되었으며 EPA는 DOE 시설체에 대한 지레장치를 획득 함으로써 EPA의 법규나 규제안에 대한 엄격한 준수를 가져오게 했다.

(2) Liquids in Landfills 사건

이 사건에 있어서 법원자체는 산업체에 의한 訴訟提起가 정책의 變化를 가

저오는 결정체로서 제공되었지만 EPA 정책에 아무런 變化를 끼치지 못했다. 議會의 정치적 압력이나 쓰레기 처리업체나 環境團體 사이의 反對訴訟은 EPA로 하여금 원래의 정책의 후퇴를 가져왔다. 다른 어떤 경우보다 이 사례는 EPA가 외부의 영향의 다양성에 부합되어야 한다는 EPA의 주변 環境의 어려움을 보여줬다.

2. 結語

미국 環境行政의 政策執行에 미치는 聯邦法院의 역할을 최근 80년 이후에 주된 問題가 되는 RCRA 環境立法을 중심으로 미국 環境保護處의 政策樹立, 政策執行이 적극적인 聯邦法院의 判決에 의해 어떠한 역할과 기능을 하며 법원이 구체적으로 環境政策의 節次的인 問題 뿐만 아니라 實質的인 행정행위에 관한 司法審査를 어떻게 하고 있으며 EPA에 대한 감시자와 보완자의 역할이 구체적으로 判例를 통하여 어떠한가에 대해 살펴봤다.

EPA의 政策樹立, 執行에 대한 聯邦法院의 判決의 성격과 이러한 聯邦法院의 環境判決에 대한 역할이 “行政家로서의 判事”라는 특유의 미국 법원의 司法權極의 형태이며 이 問題를 중심으로 다음과 같은 관점으로 “行政家로서의 判事”의 성격 규명을 위해 분석의 틀을 잡았었다.

- EPA와 관련된 政策樹立과 政策紛爭에 있어서 어떠한 유형의 司法干與가 있는가? 판사는 訴訟을 유도, 관리(manage)하며 법원과 EPA 간의 조화로운 (partnership) 관계는 어떤 것인가?

- EPA의 政策樹立과 執行에 있어 聯邦법원의 영향은 어떠하며 EPA는 법원의 命命에 부합하게 정책수행을 하며 법원이 EPA 예산에 끼친 영향은 어떠한가?

- 외부적인 因者인 법원이 EPA에 대한 政策樹立과 執行에 끼친 효과는 무엇인가?

- EPA는 법원의 압력에 대해 어떻게 반응하는가?

- 법원은 EPA의 행정행위를 어떻게 촉진 또는 저지시켰는가?

이 결론의 끝자는 聯邦法院은 EPA의 정책과 운용에 커다란 영향을 미치며 이는 다음의 두 가지 點에서 볼 수 있다.

첫째, 聯邦法院은 EPA의 정책과 그 執行에 變化를 주는 여러 주요 요인 중 하나라는 點이다. 다른 요인은 議會, 環境團體, 기업체의 압력, 언론 대중매체, 他 聯邦行政機關, 과학자, 州 政府, OMB, 地方自治團體, 공공여론, 그리고 심지어는 聯邦環境保護處의 직원들을 일컬을 수 있다.

둘째, 聯邦判事는 EPA의 행정행위에 간여할 스스로의 權限이 없다는 점이다. 聯邦法院은 議會가 環境立法을 制定한 후 環境團體와 個人 같은 原告들이 이 環境法에 의거하여 訴訟을 提起하기 때문에 EPA의 政策과 그 執行에 영향을 끼칠 수 있다는 것이다. 이와 같은 訴訟의 삼각관계-法院, 議會, 그리고 原告-는 EPA의 政策과 紛爭에 법원의 간여의 필수적 요소가 되며 이와 같은 구조하에서 聯邦法院이 EPA에 영향을 끼치고 있으며 EPA는 聯邦法院의 간여에 반응을 하며 이와 같은 司法-行政 상호간의 관계는 環境政策의 執行, 運用에 그 상호 결과를 끼치고 있다.

EPA와 관련된 司法府의 간여는 5가지로 대별된다.

- 司法府의 결정이 되기 전에 訴의 접수가 미치는 효과
- EPA의 政策이나 그 執行에 變化를 요함이 없이 오히려 EPA의 입장을 지지하는 효과
- EPA와 관련된 問題에 있어서 간여를 꺼리거나 소극적인 효과를 주는 사례
- 행정행위에 영향을 끼치는 법관의 정당한 간여
- EPA의 정책이나 그 절차에 주요한 變化를 強制시키는 司法積極主義의 한계를 초과하는 사례

위와 같은 5가지의 대별은 반드시 상세하게 적용되지는 않으며 어떤 사례는 여러 가지 복합적인 성격을 포함하고 있다. 司法判斷이 없는 단순한 訴訟의 提起만으로도 EPA의 정책과 그 운용에 變化를 야기시키기에 충분하며 이러한 전제하에 聯邦法院은 EPA로 하여금 원고의 피해 또는 호소에 대해 진지한 관심을 초래하게 한다.

이러한 行政廳의 반응은 EPA의 구체적 예산에 영향을 주거나 부정적 공개성(negative publicity)과 같은 추상적인 영향과 관련된 것이며 이 부정적 공개성은

다양한 이익집단의 관심이 訴訟에서 問題가 되는 당해 이슈에 관련된 정책에 그 초점이 주어지기 때문에 行政廳의 정책에 영향을 끼치게 된다.

이러한 정치적 댓가에 따른 영향이 訴訟의 取下에 따르는 政策變化를 야기시키며 그 예로는 訴訟의 접수가 EPA의 政策轉換을 야기시킨 액체폐기물 사례에서 연속된 訴訟提起와 이에 따른 정치적 압력은 EPA의 정책에 그 轉換을 낳게 했다.

또한, 聯邦法院은 단순히 司法審査로 EPA의 정책과 그 운용에 영향을 끼친다. 이 예로서 RCRA사건에서 법관은 RCRA와 원자에너지法 규정을 EPA 규제와 부합되도록 DOE에게 준수를 強制시킴으로써 유해 쓰레기 영역에서의 EPA의 권한과 역할을 강화시켰다. 그리고 RCRA 規制期限 사건에서 법원은 EPA에게 법령상 強制 되어지는 규제를 공표하도록 동의 命을 내렸으며 이는 EPA의 行爲를 지탱해 주었다.

마지막으로, 판사는 EPA로 하여금 특정 방향으로 유도하기 위한 그의 權限을 이용하였으며 이 예로서 법원의 命에 부응하기 위한 EPA의 통제를 위한 司法的 노력, 訴訟 전후의 行政廳(EPA)의 요청을 거부한 司法判斷, EPA로 하여금 그들의 行政行爲를 재검하도록 強制시킨 司法判斷 등이다.

일반적으로, 미국의 環境法 체계는 環境과 그 環境을 책임지는 과업의 복잡 다기함에 의하여 기능되어 지고 그 規制行政이 조절되어 진다. 司法干與에 대한 개선방안으로서 미국의 경우 법원이 대체적으로 세부적인 과학적 지식을 처리할 자체 역량을 충분히 갖지 못하기 때문에 객관적인 과학자료와 지식은 司法府의 간여를 더욱 신뢰성 있게 할 수 있으며 이는 環境政策을 樹立, 執行, 그리고 評價하는 EPA가 그들의 정책수행에 필요한 과학역량을 높임으로써 고도의 環境政策과 결부된 과학인력, 環境技術, 그리고 그 정책을 개발함으로써 司法府의 간여를 초소화 시킬 수 있다.

미국의 環境法 체계 하에서 그 교훈은 무엇이며 한국에 어떻게 그 교훈을 적용할 수 있는가? 이는 한국 법원의 주요한 역할에 私人的 被害救濟에 초점이 맞춰져 있기 때문에 미국의 경우와는 달리 이러한 한국법원의 법규의 해석에 치중하는 제한된 역할은 환경처가 더욱 확실한 정책을 執行하도록 허용하며 더우기, 이러한

제한된 법원의 역할은 과학적 問題를 간과했을 때의 미국의 법원이 직면할 수 있는 구조적인 결함을 피하게 할 수 있는 장점이 있다. 立法府의 정책 결정기능은 한국의 법원이 정책결정자로서 역할이 소극적이기 때문에 더욱 명료해지며 한국의 立法府는 법원의 제한된 역할 때문에 그 정책 선택의 입지가 강화된다. 그러나 이의 전제로서 한국의 國회가 行政府에 대해 강한 영향 즉, 견제와 균형의 역할이 요구되어지며 여기에 정책의 신뢰성 問題가 대두되며 오직 국민에 그 정책 결정 과정의 책임을 지는 것은 行政府가 아닌 立法府의 구성원이기 때문이다. 국민 대중에게 부응할 수 있는 제도가 국가의 環境政策을 책임질 수 있으며, 만일 이러한 국민 대중의 環境에 관한 公益을 반영하지 못하는 行政廳의 정책과 그 執行은 미국의 경우에서와 같이 법원의 行政廳에 대한 司法判斷을 통한 간여가 가능해야 한다. 만일 立法府가 行政府로 하여금 그 정책 결정권의 독점과 독주를 허용하게 한다면, 司法府의 적극적인 司法判斷만이 효율적인 국가 정책 결정의 메커니즘을 복원시킬 수 있으며 이러한 立法府, 司法府, 行政府의 국가환경정책의 立案, 執行, 評價에 있어서 견제와 균형을 통하여 그 정책의 신뢰성과 효율성을 극대화시킬 수 있다.

한국의 법원은 環境被害救濟가 民事訴訟에 있어서의 私人的 被害救濟와 禁止命令에 두고 있으며 環境政策을 決定, 執行하는 行政機關의 審査나 改革은 司法審査의 주된 목적이 아니고 주로 부차적인 관심사에 머물 뿐이다.

이에 반해 미국의 법원은 다양한 環境團體나 產業體가 법원으로 하여금 行政行爲의 實體的, 節次的 審査를 요구하도록 하고 있으며 이러한 미국 법원의 環境政策에 대한 司法審査의 적극성과 능동성은 미국 법원의 역할과 공헌을 가능하게 할 수 있도록 하고 있으며 특히 EPA의 行政行爲에 대한 節次的 및 實體的 審査(procedural and substantive review)는 環境問題에 있어 EPA와 더불어 상호 보완, 협력자의 역할을 하고 있다.

대개의 環境立法이 政府의 裁量(government discretion) 또는 行政行爲의 裁量權을 限界지우고 있기 때문에 법원은 미국 議會의 立法意思를 執行하는 環境權의 對等當事者(partner)로서 環境立法의 解釋과 EPA의 政策執行의 審査를 함으로써 EPA와 더불어 環境行政의 주요한 당사자이다. 끝으로 한국의

법원이 環境 政策의 執行에 적극적이고 능동적인 파트너로서 참여할 수 있는 訴訟構造의 問題點과 訴訟節次의 代案의 모색이 필요하며 미국 법원이 EPA의 政策과 執行에 영향을 미쳤던 교훈을 참고하여 새로운 環境行政訴訟制度의 導入과 評價가 요청된다. 한국의 경우, 司法府로 하여금 이러한 行政府에 대한 감시와 견제 역할을 할 수 있게 하는 것은 “시민소송의 가능과 이를 통한 原告適格의 擴大”이다. 한국에 있어서 私人是 직접적으로 그 行政廳의 行政行爲에 의하여 被害를 입었다고 입증하지 못하면 行政權을 상대로 訴訟을 提起 할 수 없다. 만일 環境團體나 개인이 원고 적격의 확대를 통한 訴訟提起가 가능하다면, 이는 법원의 司法審査의 영역의 확대를 가져와서 行政廳의 政策執行의 信賴性을 감시할 수 있을 것이다.