

環境規制의 政策的인 側面

申 鉉 德*

■—————《차 례》—————■

- | | |
|--------------|---------------------|
| I. 序 論 | 2. 法院과 環境 |
| II. 環境政策의 局面 | 3. 事例研究 : DDT 와 SST |
| III. 政治過程 | IV. 結 論 |
| 1. 議會와 行政機關 | |

I. 序 論

今世紀 中半에 이르러 環境에 대한 우리의 認識의 轉換은 '危機에 있는 環境'이라는 見解로부터 궁극적으로 結果하는 것으로서 汚染管理에 있어서 보다 增加된 政府關與를 要求하고 있다. 일반적으로 말해서 環境에 대한 이러한 公的 認識의 轉換은 資源의 量에 대해서만 아니라 環境의 質(environmental quality)에 대한 늘어나는 認識으로 특징지워질 수 있으며, 用語上에 있어서도 '自然資源'은 '環境의 質'로 그리고 '下水'는 '水質汚染'으로 바뀌게 된다.¹⁾

이러한 轉換은 環境問題에 대한 住民의 민감한 反應을 또한 수반하게 되는데, 그 첫째 理由로는 공기 및 물 汚染의 水準이 급격하게 增加하고 있다는 데 있다. 사람들은 그들이 더 많이 볼 수 있기 때문에 공기오염에 대하여 좀더 잘 알고 있으며, 그들이 맛을 볼 수 있기 때문에 물오염에 대하여 좀더 잘 알고 있다. 그러나, 이러한 漸增하는 絶실한 物理

* 慶熙大學校 環境保護學科 教授, 法博

1) Harry Lieber, "Public Administration and Environmental Quality", *Public Administration Review*, 30(May-June, 1970):285.

의 條件에도 불구하고 60년대의 환경문제는 社會 및 文化的 事情의 큰 變化없이 일어나지 않았을 것이다. 점증적으로 부유해지는 社會에 있어서는 生活의 量은 물론 質의 문제에 관심을 갖게 되며 증가된 時間의 餘裕를 自然的 條件의 質과 美的인 關心事に 돌리고 있다. 都心地域에서는 더 많은 사람들이 함께 있게 됨으로써 汚染問題에 대한 관심을 갖게 된다. 이러한 要素들은 합쳐져서 環境의 概念을 바꾸게 되는 契機가 되고 있다.

환경에 대한 우리의 認識의 중요한 轉換에도 불구하고 거의 不變한 채로 남아 있는 하나의 樣相이 있다. 가장 정열적인 保存論者 및 環境論者들에게 있어서도 환경이라는 것이 人間이 使用할 수 있는 어떤 것으로 보려는 傾向이 있다.²⁾ 비록 地球가 人間の 便益을 위하여 淨化되어야 한다는 생각도 이러한 立場을 반영하는 것이다. 그러나, 이러한 見解와 人間을 總生態系의 일부 또는 자연 밖에 있다기보다는 自然의 一部라는 견해간에는 중대한 差異點이 있다.³⁾ 점증하는 産業化 以後의 社會(post industrial society)에 있어서 우리는 人間이 地球의 繼續的인 存在에 대한 공헌자이며, 環境倫理⁴⁾를 表現함에 있어서 더 많은 試圖을 하고 있다는 後者의 見解에 대하여 더 많은 期待를 걸게 될 것이다. 또한 우리는 이러한 事情이 環境政策決定過程에 있어서 새롭고도 相異한 부담을 주고 있다는 것을 알게 될 것이다.

현재의 汚染水準을 감축할 수 있는 政府行動이 追求되고 때로는 期待됨에 따라 改善된 環境條件의 達成은 가장 어려운 문제 가운데 하나로 대두되고 있으며, 環境質의 改善必要性을 일반적으로 認定하되 이 分野의 政策決定者들간에 그 方法論에 대해서는 議論이 구구할 수 있다. 이

2) David F. Paulsen and Robert B. Denhardt, eds., *Pollution and Public Policy: A Book of Readings* (New York: Dodd, Mead, 1973), p. 6.

3) Jan G. Barbour, *Technology, Environment, and Human Values* (New York: Praeger, 1980), chap. 2.

4) 環境倫理는 開發과 保存의 均衡을 추구하는 입장에서 모색하는 것이 바람직하며, 환경윤리가 지향해야 할 目標을 大別해 보면 ① 環境으로부터의 人間便益, ② 將來世代에 대한 義務 및 ③ 非人間的인 存在에 대한 義務 등을 들 수 있을 것이다. *Ibid.*, pp. 81-91 참조.

것은 技術的인 方法과 行政節次의 不確實性을 반영할 뿐만 아니라 個人的인 價値와 社會的 優先順位의 比重을 반영하고 있다. 이러한 意見의 衝突을 통하여 環境의 質에 대한 政府政策이 形成되고 있다.

汚染의 '受諾할 수 있는' 水準과 다양한 行動方案의 가능한 結果에 관하여 技術專門人들 間에 意見의 不一致가 생길 수 있으며, 장래의 環境規制, 現存汚染의 排除, 過去汚染의 總效果를 역전시키는 데 막대한 經費가 든다. 자연히 누가 무거운 財政負擔을 질 것이냐 하는 것과 汚染排除를 위하여 지불하는 기타의 있을 수 있는 公共方案을 포기해야 할 것이냐에 관하여 상당한 論議가 있다. 필요한 財政을 마련하는 한편 政治過程은 法과 行政節次 및 行爲를 規制하기 위한 개별적인 기교 등을 만들어내야 하며, 技術的 내지 行政的 能力이 오염의 정도를 구별하고 緊要하고 위험한 汚染者를 색출하고 제한할 수 있어야 한다.

한편으로는 受益性이 있을 수 있는 活動에 대한 潛在的인 制約을 배제하기 위한 財政費用과 다른 편으로는 오염에 의하여 생기는 잠재적인 物理的 내지 美的인 損害가 이 분야를 政治權力의 충돌중심부로 만들게 된다. 정치적으로 인기있는 平凡한 생각이 광범위한 支持를 받게 되는 한편 政治적인 지지를 받지 못하는 대단히 좋은 技術的 提案이 영원히 파묻혀 버릴 수도 있을 것이다. 그러므로 汚染의 分野에 있어서는 비록 技術的 分析과 전문가의 客觀的인 勸告가 중요한 役割을 할 수 있지만, 現實은 문제를 해결함에 있어서 政治力이 계속적으로 仲裁하고 있음을 認定해야 할 것이다.⁵⁾

本論文의 目的은 環境政策의 政治過程을 살펴봄으로써 技術과 政策이 어떻게 環境規制에 效率的으로 反映될 수 있는나를 究明해 보려는 데 있다.

5) Paulsen and Denhardt, *op. cit.*, p. 4.

II. 環境政策의 局面

위에서 指摘한 바와 같이 대부분의 公共問題와 마찬가지로 環境의 質問題는 公共政策過程을 통해서만 最終적으로 그리고 權威있게 決定될 수 있다. 우선 우리는 이러한 형태의 政策決定이 公同정책의 廣範圍한 計劃 속에 적합할 수 있는지를 決定하기 위한 環境政策을 考察해야 할 것이다. 예를 들면 技術情報 및 그 交換의 役割은 環境政策의 形成에 있어서 보다 큰 作用을 하고 있으며, 環境政策은 利益集團간의 특이한 相互作用에 의하여 決定되는데, 이러한 環境政策決定은 다른 분야에 있어서의 정책결과와 類似한 한편 또한 몇 가지 중요한 特色에 있어서 구별된다.

環境政策決定이 公共政策의 어디에 부합하는지를 결정하는 이러한 課業은 거의 모든 政府의 活動이 環境개선을 위하여 資源을 多樣化시킨다는 의미에서 環境정책에 대한 어떠한 영향을 미칠 수 있다는 事實에 의하여 복잡화되고 있다.⁶⁾ 一般化的 水準에 있어서는 環境정책이 다른 分野에 있어서의 政策發展과 동일한 양상을 갖게 된다고 말할 수 있지만, 環境정책은 그 영향면에 있어서 광범위하다. 環境정책의 분야에 있어서는 産業的인 공기汚染(industrial air pollution)의 관리에 있어서와 같이 일부의 方案이 높은 水準의 強制를 요하는데, 이 경우에는 規制가 대단히 制限的이며, 위반에 대한 刑罰이 過重하다. 다른 分野에 있어서는 政策의 부합이 그 廢棄物의 再生의 새 방법을 개발함에 있어서 政府의 促求를 따르는 會社의 경우에 있어서와 마찬가지로 좀더 낮은 정도의 正式強制를 요할 수 있다.

환경정책의 이러한 두 가지 次元은 代替方法의 범위를 暗示해 주며, 이를 例示하면 다음과 같다.⁷⁾

6) Dean E. Mann, ed., *Environmental Policy Formation: The Impact of Values, Ideology, and Standards* (Lexington, Mass.: Lexington, 1981), pp. 2-3.

		環境影響	
		직접적	간접적
强制의 水準	높음	I	III
	낮음	II	IV

위에 예시한 범위를 분리시킬 수 있는 것으로 보지 말고 連續體로서 考察할 때 여러 가지 代替方法의 潛在的 內容을 概念化할 수 있을 것이다. 첫째 실례인 (I)은 직접영향과 높은 강제를 結合한 것으로서 산업적인 공기오염을 制限하기 위하여 엄격한 政府規制가 필요한 狀態를 포함한다. 이 경우의 强制는 대단히 嚴重한 것일 수 있다. 相異한 事情下에서는 단순히 완만한 강제, 예컨대 說得(실례 II)을 통하여 성취될 수 있을 것이다. 產業體가 오염을 중단시키도록 하는 特惠에 대한 提議가 바로 이러한 실례에 속한다. 다음의 실례 (III)은 間接影響과 높은 강제가 結合한 것으로 環境影響研究가 다양한 형태의 方案에 適用될 수 있도록 요구하는 광범위한 政府研究의 경우를 포함한다. 이것은 결국 政策決定者側의 종합환경계획에 대한 要請으로 될 수 있다. 마지막 실례 (IV)는 改善된 環境의 質을 바라는 論爭에 있어서 行政當局이 環境專門家가 提示한 특정한 提議를 받아들이는 경우를 말한다. 이러한 모든 代替方法은 환경정책결정의 일부로 高찰되지만, 아직도 이것들은 흔히 상이한 樣相을 포함하여 상이한 過程을 따르고 있다.⁸⁾

아마도 環境政策決定過程에 있어서 무엇보다 우선하는 特性은 技術的인 考慮와 政治的인 要求事項간의 相互交換이라 할 수 있다. 위에서 지적한 바와 같이 政治的인 支援이 缺如된 훌륭한 技術的인 提案은 행정당국에 의하여 무시되거나 최소한 副次的인 論議의 對象이 되는데 불과할 것이다. 그러므로 技術的인 事項이 公職者에 의하여 理解되고 實踐되어야 할 뿐만 아니라 政策결정자들이 技術적인 문제와 그 制約에 대하여 留意하고 있어야 한다는 것은 중요한 일이다. 비록 이러한 형태의 交換

7) Paulsen and Denhardt, *op. cit.*, p. 8.

8) *Ibid.*, pp. 8-9.

이 어렵다 할지라도 이러한 것이 가끔 성취될 수 있다는 證據는 있다. 공기 및 물오염에 관한 일반적 내지 지역적인 증거의 단순한 提示와 같은 것은 강력한 政治的 武器가 될 수 있다. 입법자 및 행정가들은 특정한 利益集團을 選好하는 데 점증적으로 어려움을 겪게 된다는 것을 알게 된다. 특히 住民이 오염관리를 物理的 내지 健康上의 이유에서는 물론 美觀上의 이유에서 認定하는 時期에 있어서는 環境의 變化에 대한 支持가 좀더 용이하게 생기게 할 수 있을 것이다. 汚染管理를 選好하는 최근의 住民感情은 분명히 기술 및 정치계 간의 隔差에 部分的으로 다리를 놓아주는 역할을 最少限度 해 주는 것이라 하겠다.⁹⁾ 이렇게 추진된 支援이 자동차 또는 공장배출에 대한 엄중한 制約과 같은 특수행동에 焦點이 맞추어질 수 있을 것이다.

技術 및 政治的 領域에 관련된 또 하나의 企圖는 政策決定者 및 執行者側에서 學際的인 오리엔테이션을 시사해 주는 것이다. 이러한 生態政治(ecopolitics) 또는 生物政治(biopolitics)라는 概念¹⁰⁾은 정치적 결정자에 의한 技術的 要求事項에 대한 認識을 하게 함으로써 이러한 方法으로 技術的 要求와 政治的 價値를 統合하려는 것이다. 다시 말하면 生態政治는 技術專門人과 政治家의 기술을 單一役割로 합병하려는 것이다.

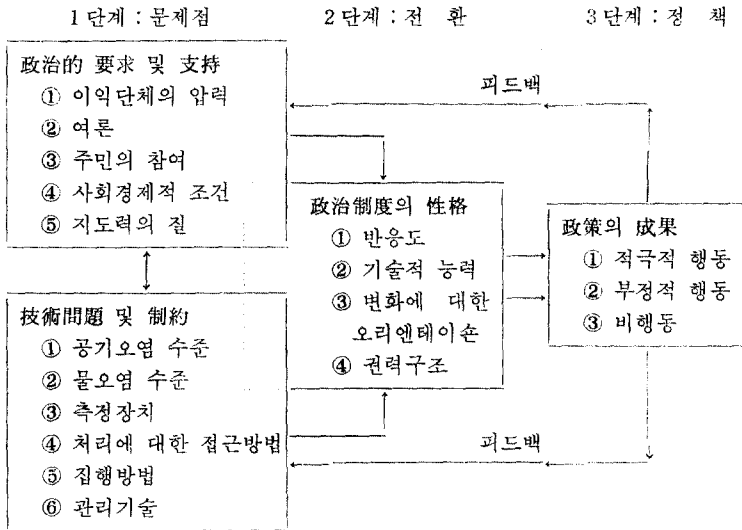
이러한 희망적인 生態學的 傾向에도 불구하고 技術的인 知識을 정치적 행위로 바꿈에 있어서의 난점이 環境政策決定過程의 지배적인 양상으로 남게 될 것이다. 첫째로 환경문제의 複雜性 自體가 흔히 오염관리의 政治的 潛在性을 모호하게 해 주고 있다. 더 나아가서 技術的으로 올바른 提案이 특히 자신들의 立場을 반영시킴에 있어서 풍부한 資源을 갖추고 있는 經濟的 로비로부터 강한 반발에 直面하게 된다. 變化를 追求하는 사람들이 반드시 강력한 PR 能力을 具備하고 있는 것은 아니기 때문에 다른 方法에 呼訴할 수 밖에 없으며, 많은 사람들이 汚染과 같은 技術的 問題가 環境을 淨化하는 새로운 方法의 開發에 의하여 解決될

9) Mann, *op. cit.*, p. 10.

10) Lynton K. Caldwell, "Biopolitics: Science, Ethics, and Public Policy", *The Yale Review*, 54 (October, 1965):1-16.

수 있다고 본다. 그러므로 環境의 質問題에 대한 技術的인 理解를 하고 있는 사람들은 科學的인 data에 근거한 效果的인 事例를 발표할 수 있도록 하는 한편 技術적인 만병통치약에 대한 방어능력이 있어야 한다. 11)

環境政策決定을 위한 모델¹²⁾



위 그림은 政策決定의 주요한 3段階를 보여주고 있다. 入力의 필요성에 의한 問題의 定義, 必要性的의 轉換 또는 政治的인 政策決定 및 最終政策宣言인 정치과정의 成果 등을 表示하고 있다. 이 그림에 있어서는 또한 政策의 造作上的의 效果를 갖고 있기 때문에 결과적으로 피드백을 만들어내고 결국에 가서는 問題의 再定義는 물론 입력의 過程에 대한 均衡을 가져온다. 이 모델은 정치과정에 있어서의 技術的 및 政治的인 兩局面을 강조하고 있다.

11) Paulsen and Denhardt, *op. cit.*, p. 10.

12) *Ibid.*, p. 19.

Ⅲ. 政治過程

環境政策의 選擇은 한편으로는 環境 및 人間의 價値¹³⁾와 다른 한편으로는 政治現實과 밀접한 關係를 맺고 있다. 人類初期의 歷史에 있어서는 물론 오늘날에 있어서도 技術(technology)은 環境退化의 主要한 要素이다. 만일 技術이 政治의 道具가 된다면 어떻게 이를 民主的으로 管理할 수 있을 것인가? 한 사람의 生活에 影響을 미치는 決定에의 參與로 이해되고 있는 自由를 어떻게 複雜한 技術的인 問題를 포함하는 政策選擇에 行使할 수 있을 것인가? 어떻게 장기적인 環境價値가 직접적인 經濟的 便益과 均衡을 유지할 수 있을 것인가?

환경정책과 관련하여 세 가지 문제를 다룰 필요가 있다: ① 어떻게 環境 및 人間의 價値가 효과적으로 政策決定過程에 포함될 수 있을 것인가? ② 技術과 環境에 관련된 정책결정에 있어서의 科學的 判斷과 價値判斷의 關係는 어떠한가? ③ 어떻게 선출된 대표자, 政府행정공무원, 시민 및 技術전문인들의 투입이 環境政策의 決定에 統合될 수 있을 것인가?

일부의 環境影響은 실로 國際的이지만 그 대부분은 地理적으로 限定되어 있으며 본질적으로 國內問題에 속한다. 이에 비하면 資源問題는 보다 국제적인 측면이 나타나고 있으며, 資源의 결정은 대부분의 環境政策決定에서 나타나지 않는 世界的 正義와 國際政治問題를 제기하고 있다.

이와 관련하여 支配的인 經濟的 내지 政治的인 制度에 있어서의 政策決定을 살펴 볼 필요가 있다.¹⁴⁾ 다양한 制度的인 改革이 제의되고 있

13) 環境問題와 관련하여 價値觀의 衝突은 크게 物質價値, 社會價値 및 環境價値의 差異에서 起因한다고 볼 수 있다. 物質價値는 ① 生存 ② 健康 ③ 物質的 福祉 ④ 雇傭을, 社會價値는 ① 分配의 正義 ② 參與의 自由 ③ 人間간의 地域社會 ④ 個人的 成就를, 그리고 環境價値는 ① 資源持續性 ② 生態系의 完全性 ③ 環境保全을 포함하는 것으로 보며 이러한 다양한 價値追求는 相互間에 調和보다는 衝突의 可能性이 다분히 있다. Barbour, *op. cit.*, pp. 3-5.

지만 持續的인 社會로 轉換하는데 필요한 文化的 想定, 社會制度 및 個人的인 生活樣式的 보다 급격한 變化를 다룰 필요가 있다. 政治過程과 相關하여 環境 및 技術的인 政策決定이 이루어지는 過程을 살펴 볼 필요가 있다. 政治의 場에서의 主要行爲者의 역할을 분석하고, 政府機關, 特別利益集團, 住民 및 技術專門人의 역할을 살펴보고, 더 나아가서 이러한 基本構造下에서 공기오염 및 물오염, 天然地域保全, 水資源, 毒性物質 및 環境영향평가의 事例를 考察하는 順序를 취하는 것이 바람직하지만, 여기서는 미국의 聯邦政府機關의 機能을 대표적인 模型으로서 다루어보겠다.

聯邦水準에서의 環境政策의 性質을 살펴보면, 政府의 3府는 미국 헌법에 있어서의 權力分立에 따라 技術 및 環境에 관한 決定에 참여하지만 行政府가 統合된 權威와 技術의 專門性을 누리고 있다. 대부분의 환경정책의 기본적인 발의와 기술적인 관리는 大統領의 決定을 통한 백악관, 內閣水準의 計劃, 議會의 提案 및 年間豫算 등에 의한다. 議會는 연방기관들이 집행해야 할 立法을 행하며 프로그램을 위한 資金을 承認한다. 行정부의 일부인 行政機關들 自體는 의회와 법원의 再審對象이 되는 指令을 수행할 의무를 지고 있다. 環境問題에 있어서의 司法制度는 입법이 어떻게 행정기관에 의하여 執行되느냐에 대한 判定을 내리는 특별히 중요한 역할을 행하고 있다.

1. 議會와 行政機關

의회는 입법을 발의채택하고, 예산을 배정하고, 감독과 조사를 위한 청문회를 여는 등의 課業을 遂行하고 있다. 이러한 과업은 下院이나 上院 전체의 意思로 행하여야 하는 例外的인 경우를 除外하고는 소수의원 으로 구성된 常設委員會의 결정에 의하여 행해지고 있는데, 의회의 委員會制度의 몇 가지 樣相은 오늘날 그 중요성이 인정되고 있다.

14) A. Myrick Freeman III, et al., *The Economics of Environmental Policy* (New York: John Wiley & Sons, 1973), chaps. 8 and 9.

첫째로 委員會간의 책임의 분담은 그들의 活動의 統合을 대단히 어렵게 만들고 있다. 거의 22개의 의회위원회가 주요한 環境任務를 지고 있다. 비록 下院에서는 임시위원회를 통하여 이를 調整하려는 노력을 하고 있지만 法案을 어느 특정한 위원회에 割當할 것인가 하는 管轄權 紛爭이 많이 있었다. 위원회간의 의사소통은 산발적이며, 하원과 상원 간에는 오래된 競爭關係에 있다. 法案의 運營은 이를 찬성 또는 반대하는 單一委員會의 위원장의 人間性과 權限에 흔히 의존하고 있다. 위원장직은 보통 先任者에게 할당되며, 일부의 사람들은 다만 의회에 장기간 있었다는 것만으로 큰 權限을 획득하게 된다. 立法節次에 관한 어떠한 現實的인 討論도 복잡하게 얽힌 委員會任務의 그늘 속에서 政治權力의 變化하는 均衡을 승인하지 않으면 안된다.

둘째로 특별한 利害關係의 압력이 특히 중요한 經濟的인 結果를 가져오는 기술적 및 환경적인 결정에 있어서 흔히 강력하게 나타난다. 의회의 의원들은 自己地域의 利益을 대표하려 하며 보통 投票者의 主要集團에 혜택을 주는 措置들을 지원하고 있다. 그러나, 입법이 選舉運動의 公約을 반영하려는 경향이 있음에도 불구하고 法院의 提訴로 인하여 강력한 財政的인 危險을 부담해야 하는 集團들은 여러 가지 方法으로 아직도 의회의 투표에 영향을 미치려고 試圖하고 있다. 여러 해 동안 자동차, 오일, 고속도로의 건설 및 보험산업과 이에 相應하는 勞動組合 등의 통합된 壓力團體들은 효과적으로 大衆交通의 開發을 위한 휘발유 稅의 어떠한 사용도 반대했다. 일부의 委員會들은 특정한 經濟的 利害關係와 밀접하게 同一視되는 경향이 있다. 예컨대 內務委員會는 여러 해 동안 서부의 木材 및 鑛山會社들에게 好意的이었다.

세째로 위원회와 행정기관간의 연합은 監督責任의 效果적인 이행을 방해하고 있다. 그 地位와 權限이 감독을 해야 할 행정기관의 힘에 依存하고 있는 다수의 위원회가 있다. 결과적으로 그들을 監視하는 데 보다는 오히려 防禦해 주는 데 더 큰 勞力을 기울이고 있다. 선출된 代表者들을 통한 주민에 대한 行政機關의 責任性은 위원회, 행정기관, 산업

간의 相互支援이라는 안락한 三角關係(cozy triangle)가 이루어질 때에는 특히 위험하다. 이러한 삼각관계는 의회의 原子力共同委員會, 原子力委員會(AEC) 및 核產業간에 연결되어 있으며, 이러한 聯合은 專門性和 情報의 實際上的 獨占에 의하여 강화되고 있다.¹⁵⁾

네째로 의회에 대한 科學的인 諮問은 불충분했다. 의회위원회는 흔히 청문회에 있어서 행정기관의 科學者들의 判斷에 依存하게 된다. 예컨대 제안된 武器制度에 관한 國防省專門家の 주장은 별로 도전을 받을 수 없게 되며, 의회는 Pentagon이 필요하다고 하면 새로운 制度에 대한 財政支援을 하게 된다. 비록 아직까지는 행정부가 활용하고 있는 專門性에는 비교할 수 없지만 1970년대 중에 議會에 좀더 충분한 과학적인 자문을 제공해 줄 수 있는 어느 程度의 發展이 이루어졌다. 소수의 委員會가 직원 가운데 기술전문인을 갖고 있지만 그 대부분은 청문회에서 의 專門的인 證言에 의존할 수 밖에 없다. 의회의 技術評價局(Office of Technology Assessment)¹⁶⁾은 대단히 광범위한 評價基準을 사용함으로써 정책선택의 포괄적이며 균형있는 보고를 委員會에 제공하기 시작했다.

위원회의 勸告는 하원 또는 상원 전체에 의하여 행하여지지 않으면 안된다. 여기에 추가적인 政治的 壓力이 作用하게 되며 問題點이 있는 경우에는 장기간의 討議, 協商 및 改正이 행하여지게 될 것이다. 그리하여 상원 및 하원法案간의 差異는 특별히 임명한 會議委員會(Conference Committee)에 의하여 解決되지 않으면 안된다. 채택된 프로그램을 支

15) Sanford Lakeoff, "Congress and National Science", *Political Science Quarterly* 89(1974):589-611; and Clarence and Barbara Davies, *The Politics of Pollution*, 2d ed. (Indianapolis: Pegasus, 1975), chap. 3.

16) 1972년에 技術問題를 行政部로부터 독립하여 議會가 自體的으로 해결하기 위한 目的으로 설립되었다. OTA는 理事會, 諮問委(Advisory Council) 및 事務處로 구성되어 있는데, 이사회는 兩黨制度를 보증하기 위하여 2대 정당간에 공평히 배분된 6명의 상원의원과 6명의 하원의원으로 구성된 12명의 委員을 갖고 있으며, 과학자 및 주민의 代表者로 이루어진 별개의 諮問委가 創設되었지만 그 역할은 분명히 定義되지도 않았으며, 그 勸告는 빈번히 추기되지도 않았다. OTA는 技術의 影響을 分析하고 代替方法을 檢討한 다음에 대부분의 보고서에는 研究支援, 租稅誘引策 및 罰則 또는 基準과 規制 등 가능한 입법행위를 개발하고 있지만, 政策決定이나 立法權自體를 갖지 못하므로 의회의 奉仕者에 불과하다.

援하기 위한 資金의 承認과 配定에 있어서 더욱더 많은 토의를 하게 될 것이다. 의원들의 투표는 政黨의 忠誠心, 選舉區民의 便益 및 政治的思想이나 個人的良心 등에 의하여 상당한 정도로 영향을 받게 될 것이다. 의회의 대부분의 의원들이 再選되기를 願하기 때문에 그들의 選舉區에 있어서의 잘 動員되고 강력한 支持를 받는 輿論에 특히 反應하며, 또한 선거운동에 기여한 개인이나 기업의 지원에 따르려 한다. 우리는 특별한 政策決定에 있어서 作用하는 이러한 모든 勢力을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

기술과 환경에 관련된 立法化한 政策의 집행을 수행하고 있는 두 가지 형태의 聯邦行政機關이 있다. 첫째는 특별한 國家目的을 遂行함을 목적으로 하는 任務指向的인 行政機關(mission-oriented agencies)이다. 이들 중에는 國防, 交通, 農業 및 에너지省들과 같은 것들이 있다(에너지省은 현재 이전에 AEC의 관할에 있던 核에너지를 포함하고 있다). 우리는 여기에 內務省을 또한 포함시킬 수 있는데, 이 기관은 公共土地, 國立公園, 魚類 및 野生生物과 기타의 自然資源에 대한 책임을 지고 있다. 이러한 모든 행정기관들은 특별한 기술이나 자원을 促進, 開發 또는 管理하기 위한 프로그램을 갖고 있으며, 또한 각 機關은 하나 또는 그 이상의 議會委員會의 監督對象이 되고 있다. 이러한 모든 위원회의 活動은 그 임무의 수행과 그 자신의 組織上 利益의 증진이라는 兩者를 지향하는 것이다.¹⁷⁾

陸軍工兵團(The Army Corps of Engineers)은 의회와 특별고객의 양자간에 가장 친밀한 관계를 갖고 있는 행정기관의 중요한 실례가 된다. 技術的으로는 陸軍의 일부이지만 이 기관은 그의 自律的이며 의회에 직접 보고하게 되어 있다. 1천만 달러까지는 委員會의 決議만으로 지출할 수 있다. 공병단은 pork barrel politics(地方公共團體에 대한 정치적

17) Robert Bernstein and William Anthony, "The ABM Issues in the Senate", *American Political Science Review* 68(1974):1198-206.

18) Cynthia Enloe, *The Politics of Pollution in Comparative Perspective* (New York: David McKay, 1975), chap. 3; and Walter Rosenbaum, *The Politics of Environmental Concern*, 2d ed. (New York: Praeger, 1977), chap. 4.

연방보조금)를 위하여 널리 사용되고 있는데, 이것은 의회의 의원들이 동료의원들에 의한 注意 깊은 檢討를 받음이 없이 자기의 地域區를 위한 資金과 職業을 확보하려는 것이다. 공병단은 건설회사, 리크리에이션의 이해관계, 토지개발업자 및 거룻배나 선박운행자들과 같은 聯邦契約으로부터 큰 惠澤을 받고 있는 者들로부터 강력한 支援을 받고 있다. 공병단은 댐, 수로의 계획이나 연안선 작업에 있어서 專門的 能力의 기록을 갖고 있지만 環境的 價値에 대해서는 별로 민감하지 않다. 그러나, 일부의 法院判定에 부응하여 공병단이 環境影響評價書의 절차와 주민참여를 위한 規定들을 좀더 최근에 와서 改善하고 있다는 일부의 증거가 있다.¹⁹⁾

행정기관의 두번째 형태로는 그들의 業務가 環境의 保護 또는 人間的 健康 및 安全에 관련된 것으로 우리의 관심의 對象이 되고 있으며, 여기에 포함시킬 수 있는 것으로는 環境保護廳(EPA), 食品 및 藥品處(FDA), 職業上安全 및 健康處(OSHA) 및 核規制委員會(NRC) 등이 있는데, NRC는 AEC의 規制機能을 인수하고 있다. 이러한 행정기관을 規制機關(regulatory agencies)이라고 한다. AEC는 동일한 기관이 技術을 促進하고 規制하는 양자에 대한 責任을 지고 있다는 데서 생기는 가장 복잡한 곤란성의 실례로서 들 수 있지만, 유사한 不安定은 여러 다른 기관의 경우에도 생기고 있다. 더 나아가서 FDA와 같은 일차적인 規制機關들까지도 규제를 받고 있는 產業과 아주 밀접한 유대관계를 발전시키는 경향을 갖고 있다. 行政公務員과 技術職員들에게 있어서는 產業體와 이에 相應하는 規制機關의 職位간에 서로 왔다갔다 하는 것이 보통이다.²⁰⁾

規制가 效果的이기 위해서는 규제를 받고 있는 산업과 규제기관간의 관계가 排他的인 敵對의 役割보다는 상담과 협상을 포함해야 한다. 그러나, 밀접한 협력과 복종간의 분명한 線은 흔히 엇갈리게 되며, 특히

19) Rosenbaum, *ibid.*, chap. 5; and Richard Andrew, *Environmental Policy and Administrative Change* (Lexington, Mass.: Lexington, 1976), chap. 4.

20) Barbour, *op. cit.*, p. 113.

행정기관이 다만 빈약하며 산발적인 住民의 支援을 받고 있으며, 강력한 産業 또는 産業의 聯合에 직면하고 있을 때에는 더욱 그러하다. 예컨대 노동성의 安全管理官이나 監督官들은 asbestos 汚染에 대한 安全措置의 執行을 지연시키기 위하여 化學會社들과 다년간 협조해 왔다.²¹⁾ 이러한 政府와 産業간의 親密性은 제3자(노동조합원, 소비자와 환경단체, 대학교 및 지역사회조직 등)가 諮問委員會나 審査委員會에 출석하여 행정기관의 청문에 있어 적극적인 입장을 취할 때에는 덜 일어날 수 있다.

環境汚染物質에 대한 規制機關은 환경보호청이다. Nixon 대통령의 執行命令에 의하여 1970년에 창설된 이 기관은 공기와 물의 질, 고체폐기물 및 (AEC와 共同으로) 방사선에 대한 책임을 부여받고 있는데, 소음과 독성물질에 관한 것은 그 후에 추가되었다. 基準設定과 執行活動 이외에 EPA는 늘어나는 연구와 모니터 능력을 개발해 왔다. EPA는 특히 공기와 물계획과 관련하여 州들과 함께 10개의 地域事務所를 갖고 있다. 초기의 廳長은 강력한 입장을 견지하고 있었지만, 1970년대 중반에 이르러 長期화된 訴訟과 기술적 및 정치적인 장애는 時限의 지연과 연장을 結果하게 되었다. 自動車排出基準과 같은 여러 가지 문제에 관하여 EPA는 에너지, 경제불황 및 인플레이와 같은 문제들과 점증적으로 관련하여 産業體, 環境論者 및 議會 등에 의한 混線에 사로잡히게 되었다. 그러나, EPA는 부분적으로는 다양한 산업을 다루고 있으며 부분적으로는 그 構造上 잘 조직된 環境團體를 포함하고 있었기 때문에 그 자신이 規制해야 할 産業에 의하여 사로잡히게 되는 다른 기관들이 경험한 宿命으로부터 회피할 수 있었다.²²⁾

2. 法院과 環境

司法制度는 環境立法의 해석과 집행에 있어서 율동한 역할을 행하고

21) Paul Brodeur, *The Expendable Americans* (New York: Viking, 1974).

22) Davies, *op. cit.*, chap. 5; and Charles Jones, *Clean Air* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975).

있다. 여러 事件에 있어서 원래의 입법은 相當히 막연하며 애매하다. 행정기관들은 흔히 議會가 技術的인 專門性을 缺하고 있으며, 약간의 탄력성을 남겨두길 원하며, 논란이 많은 決定을 의회 자신이 만들기를 회피하고 있기 때문에 상당한 정도의 行政的인 識別을 할 필요가 있다. EPA의 거의 모든 중요한 행위가 산업체나 환경론자들에 의하여 法院에서 도전을 받고 있으며, 산업체는 여러 경우에 있어서 EPA나 환경론자들로부터 提訴를 받고 있다. 행정기관에게 부여된 立法의 委任을 수행하는 문제와 관련하여 행정기관에 도전할 수 있는 광범위한 權利는 國家環境政策法(NEPA, 1969), 깨끗한 空氣改正法(1970) 및 汚染管理法(1972)에 의하여 주민에게 부여되었다. 地方法院에 있어서의 초기의 환경적 도전 가운데 50 퍼센트는 成功的이었으며, 머지 않아서 提訴의 危脅까지도 有用한 武器가 되었다.²³⁾

빈번한 提訴에 대한 또 다른 이유는 Sierra Club 및 Environmental Defense Fund와 같은 기술전문인과 능력있는 변호사를 델 수 있는 環境組織과 法律事務所들의 출현에 있다. Scenic Hudson 判決(1965)은 原告가 그에 대한 經濟的인 利害關係가 없는 경우에도 裁判에 參與할 수 있다는 것을 確立했다. Sierra Club v. Morton 事件(1972)에 있어서는 大審院이 비록 Sierra Club이 그 자신의 會員들의 審美的이며, 리크리에이션의 利益이 侵害받지 않았지만 '景觀, 自然美 또는 歷史的인 對象 및 野生生物'이 提訴를 위한 충분한 根據가 될 수 있다는 초기의 편견을 再確認했다. 그러나, NEPA에 의한 최초의 사건에 있어서 대심원은 다섯 명의 法科大學生으로 構成된 Students Challenging Regulatory Agency Procedures(SCRAP)가 再生할 수 있는 物質의 使用을 저지하는 鐵道料金を 승인한 Interstate Commerce Commission의 行爲를 충분히 도전할 수 있다는 決定을 1973년에 내렸다.²⁴⁾

23) Davies, *op. cit.*, chap. 6; and Bill Show, *Environmental Law* (St. Paul, Minn.: West, 1976).

24) Frederick Anderson, *NEPA and the Courts* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973); Sierra Club vs. Morton, 405 U.S. 727(1972).

法院은 보통 그 決定根據를 행정기관이 의회가 설정한 節次上的의 要求事項의 부합여부에 두려고 노력하고 있다. 여러 가지 事件에 있어서 法院은 EPA가 규제적인 基準을 지원하기 위한 증거를 제공하지 못했을 뿐만 아니라 立法에서 요구하고 있는 遵守의 經濟的 費用을 충분히 고려에 넣지 못하고 있다는 判定을 내렸다. 법원은 技術問題의 決定을 내릴 專門性을 못가지고 있으며, 흔히 행정기관이 再考해야 할 사건을 反送하고 있다. 그러나, 법원은 不可避하게 技術的인 判決에 關여하게 된다. 예컨대 *International Harvester v. Ruckelhaus* 事件(1973)에 있어서 법원은 EPA가 自動車産業이 割當된 시간 안에 要求되는 水準으로 자동차 배기를 減縮시킬 수 있는 技術을 개발할 수 있다는 믿을 만한 證據를 提示하지 못했기 때문에 EPA는 時限을 연장하고 제안된 基準을 弱化시킬 수 밖에 없었다.²⁵⁾

여러 경우에 있어서 의회는 環境과 健康의 便益에 대한 제안된 規制의 經濟적 費用을 均衡시킬 수 있도록 行政機關을 指導해 왔다. 보통 충돌하는 價値간의 이러한 交換이 어떻게 이루어지느냐를 確定하지 못했으며, 健康의 危險에 대한 추정에 근거하고 있는 科學的인 資料에 있어서 흔히 상당한 不確實性이 存在하고 있었다. 이러한 均衡있는 決定의 精確성을 判定함에 있어서 법원은 基準을 設定하는 역할을 갖고 있으며, 산업과 環境단체는 法院의 審問을 통하여 規制政策에 영향을 미칠 수 있다. 의회는 이러한 경우에 궁극적으로 法院의 決定을 진복시킬 수 있다. 그리하여 정부의 모든 3府는 물론 特別利益集團 및 技術專門人의 다양성이 環境政策의 進歩에 적극적으로 關여하고 있다.

3. 事例研究 : DDT와 SST

정치적인 무대에 있어서 여러 行爲者간의 복잡한 相互關係는 1970년 대 초기의 2개의 里程表가 되는 사례에서 살펴볼 수 있을 것이다. DDT

25) *International Harvester v. Ruckelhaus*, 478 F.2d 615, 4 E.R.C. 2041(D.C. Cir. 1973).

農藥에 대한 販禁은 환경론자의 세력이 政府機關, 主要產業體 및 몇몇의 議會委員會들의 강력한 연합에 대한 주요한 勝利를 성취한 최초의 決定이었다. 超音速飛行機(SST)의 패배는 잠재적인 환경 및 인간비용 때문에 국가가 약속하는 技術的인 惠擇을 거부하기로 결정한 최초의 사례였다.

DDT 販禁의 10 년이나 걸린 이야기는 Rachel Carson 의 《*Silent Spring*》이 출판된 1962 년부터 시작된다. 이 책은 먹이사슬의 高等構成員들간의 DDT 濃度の 광범위한 證據와 결과적으로 생긴 몇몇의 鳥類種의 群集에 있어서의 減少를 강력하게 記述 내지 引用하고 있다. 대통령의 科學諮問委員會(PSAC)의 위원들은 그녀의 주장에 감명받아 審査委員會를 임명했는데, 이 위원회는 그 危險이 실로 중대하다고 結論지었으며, 대부분의 DDT 使用을 즉각 減縮시키라고 주장했다. Kennedy 대통령은 이러한 勸告의 執行을 명령했지만 미국의 農務省(USDA)의 反對에 봉착했다. 상원과 하원 兩者의 농업 및 예산담당위원회의 主要分科委員會 위원장들은 모두 木花帶(cotton belt)州들 出身이며, 목화는 DDT 使用의 $\frac{2}{3}$ 를 占有하고 있었다. 委員長 가운데 한 사람인 Mississippi 주의 Jamie Witten 은 《*Silent Spring*》의 반박으로 3 개의 농약회사의 補助를 받아 한 책을 저술했다. 農藥產業의 壓力團體들은 DDT 使用의 어떠한 管理에 대해서도 격렬하게 反對했다. USDA 는 그 자신의 곤충박멸 프로그램의 分野에 있어서는 DDT 의 大量使用을 中止했지만, 農業에 있어서의 繼續的인 使用은 保證하고 있었다.²⁶⁾

1968 년에는 의회의 반격역할을 한 一般會計局이 농약관리와 관련된 USDA 의 기록에 극히 批判的인 報告書를 발간했다. USDA 는 수 백의 계속적인 주요한 法違反을 引用했지만, 13 년의 기간동안에 단 한 件도 法務省에 訴追된 바 없다. Wisconsin 과 기타의 몇몇 州는 州議會에서의 광범위한 청문과 토의, 그리고 國家的인 媒體의 방영을 거친 후에

26) Frank Graham, Jr., *Since Silent Spring* (New York: Fawcett World, 1970); and Joel Primack and Frank von Hippel, *Advice and Dissent* (New York: Basic Books, 1974), chaps. 3 and 10.

DDT를 販禁했다. 하천 및 호수의 물고기 살상, DDT가 생쥐에게 癌이 생기게 한다는 새로운 證據 및 DDT에 좀더 견딜 수 있는 곤충의 출현은 이 문제를 보다 劇적으로 만들었다. 몇몇 州에서의 法院提訴를 이끌어 온 Environmental Defense Fund는 USDA를 提訴했으며, 그 다음에는 1970년부터 農藥에 관한 管轄權을 移轉받은 EPA를 상대로 제소하고 있다. 1971년에는 控訴法院이 모든 DDT 사용을 취소시키도록 EPA에 명령했다. EPA의 행정은 그 代替物의 活用性에 관한 연구를 연장 또는 지연시켰지만, 1972년에는 최종적으로 販禁을 발표했다. DDT의 사례에 있어서는 잘 쓰여진 책, 과학적인 심사위원회, 주 및 연방법원의 제소를 적극적으로 행한 환경조직, 매체의 방영 및 인식되기 시작한 여론 등이 行政機關, 產業體 및 議會委員會간의 강력한 聯合보다 優勢했던 것이다.²⁷⁾

두번째 사례에 있어서는 1960년대의 超音速航空의 주창자들인 交通省과 航空產業이었다. 그 주창자들은 SST의 機團의 建造는 大氣航空產業을 強化할 수 있으며, 프랑스 및 영국(그 자신의 초음속 비행기인 Concorde를 개발)과의 國際競爭에 있어서의 權威와 國際收支의 均衡을 유지할 수 있다고 주장했다. 행정기관은 우선 75대의 비행기가 航空會社들에 의하여 주문될 것으로 추정했지만, 討議가 進行됨에 따라 이 추정은 점차 1,000대로 上昇했다. Nixon 대통령은 SST 提案에 대한 두 가지 檢討를 要請했다. 첫째는 PSAC에 의하여 행하여진 것으로 이것은 대단히 신랄한 批判을 加한 후 대단히 높은 燃料消費, 낮은 有料荷重 및 항공기에 대한 작은 需要는 운항에 돈이 많이 들게 하고 있다고 結論지었다. 둘째는 몇몇의 聯邦機關의 고위관리로 구성된 審査委員會에 의하여 행하여진 것으로 SST가 非經濟的이며, SST가 만들어내는 衝擊波(굉장히 큰 천둥소리와 같음)가 人口密集地域에서는 수락할 수 없다고 結論지었다. 그러나, 兩報告書는 비밀에 붙여졌다.²⁸⁾

27) Barbour, *op. cit.*, p. 116.

28) *Loc. cit.*

물리학자 William Shurcliff는 時事解説을 發刊하고 SST에 반대하는 책을 저술했으며, 충격파에 반대하는 住民聯合(Citizen League Against the Sonic Boom)을 創設했다. 그러나, 교통성과의 契約에서 발간된 National Academy of Sciences의 심사위원회에 의한 報告書는 충격파에서 생기는 被害는 작은 것이라고 말했다. Nixon 대통령은 그의 2개 審査委員會의 諮問을 무시하고 SST計劃을 승인했다. 議會에서는 SST를 위한 鬭爭이 主要契約者인 Boeing社의 所在州인 Washington州 출신인 주요 위원회의 위원장직을 맡은 上院議員 Warren Magnuson과 Henry Jackson에 의하여 進行되었다. 청문회에 있어서 行政公務員들은 재래식 제트기보다 3배의 스피드로 날기 때문에 시간을 절약할 수 있다고 과장했으며, 비행기의 수요를 낙관적으로 추정했다. 1969년에는 豫算割當法案이 兩院을 용이하게 통과했다.²⁹⁾

그러나, 1970년 중에 全國的인 討議가 행하여지게 되었다. NEPA에 의하여 設立된 環境委員會(CEQ)의 장인 Russell Train은 충격파의 重大性和 SST로부터 排氣되는 汚染物質이 성층권의 오존층에 영향을 미쳐서 結果的으로 피부암을 增加시킬 수 있다는 可能性에 대하여 밝힌 최초의 행정공무원이었다. 환경단체들은 다만 皮相的인 科學的 證據만이 活用될 수 있는 SST에 대한 것이 불확실하지만 아마도 災難的인 結果를 가져올 수 있다는 것을 선전했다. SST는 1970년의 選舉運動에 있어서 국가적인 관심을 끌었다. 일부의 反對論者들은 大衆交通에 지불한 동일한 돈이 많은 職業과 社會的으로 有用한 製品을 創出할 수 있다고 주장했다. 1971년에는 議會가 10억 달러의 研究開發基金을 使用한 후에 주로 經濟的 및 環境的인 根據에서 계획을 종식시켰다.³⁰⁾

그 후의 事件은 이러한 決定의 지혜를 확인했다. 영국 및 프랑스 Con-

29) Primack and von Hippel, *op. cit.*, chaps. 2 and 4; Ian Clark, "Expert Advice in the Controversy about Supersonic Transport in the U.S.", *Minerva* 12(1974):416-32; Luther Carter, "SST: Commercial Race or Technology Experiment?" *Science* 169(1970):352-55; and William Shurcliff, *SST/Sonic Boom Hand Book* (New York: Ballantine, 1970).

30) Barbour, *op. cit.*, p. 117.

corde SST의 개발, 생산 및 운영비는 본래의 추정을 훨씬 증가했다. 20억 달러가 R&D(研究開發)에 사용되었으며, 비행기 한 대의製作에 6천 5백만 달러가 들었으며, 1977년에는 불과 9대 만을注文(모든 영국 및 프랑스 국가의 飛行機會社에 주문함)했지만 생산은 폐쇄되었다. 연료비용이 상승하고 승객당 연료소비가 재래식 제트기보다 두 배가 됨으로써 이計劃은 경제적인 회코끼리가 되었다. 불과 100명의 승객만을 運搬(1등실료보다 20%가 더 많음)할 수 있으며, 그 運航範圍도 制限되어 있다. 1976년에는 交通長官이 워싱턴까지의 週 2회 및 뉴욕까지의 週 4회 운항의 離着陸權을 承認했지만 地上에서는 低音速만 許容했다. 地域的 反對와 法院에의 提訴가 뉴욕의 離着陸權을 지연시켰으며 결국은 1977년에 大審院에 의하여 저지되었다.³¹⁾

SST는 주요한 技術的인 發展에 비하여 經濟的, 環境的 및 人間的인 費用이 너무 높다고 보여졌기 때문에 포기한 미국 歷史上에 있어서의 최초의 判例였다. 주장자들은 이것이 超音速時代의 여명이라 보고 “技術的인 進歩를 멈추게 할 수는 없다”고 말했다. 反對者들은 예산이 짝 짝하고 보다 긴급한 人間的 必要性을 充足하지 못하는 때의 잘못 配置된 優先權의 상징으로 보았다. 그 주요한 受惠者가 몇 시간을 절약하기 위하여 막대한 價格을 지불할 수 있는 소수의 富者旅行者들과 大氣宇宙圈產業體를 補助하기 위한 공공자금의 大規模支出을 하고 있다는 강력한 反對가 있었다.

DDT의 事例와 마찬가지로 SST 決定은 최초에는 產業體 및 聯邦機關의 技術전문인들이 동정적인 議會委員會의 支援을 받아 행하였다. 각 事例에 있어서 決定基準은 처음에 考慮에 넣지 않았던 環境 및 人間的 價値를 討議 중에 포함시키게 되어 상당히 擴大되었다. 兩事例에 있어서 공공 및 기타의 選出된 代表者들의 광범위한 參與와 科學的인 考慮의 추가적인 확장이 이루어졌다. 兩決定은 環境的인 關心事가 확대되고

31) Thomas Means, "The Concorde Calculus", *George Washington Law Review* 45 (1977):1037-65; and Mary Ames, *Outcome Uncertain: Science and Political Process* (Washington, D. C.: Communication Press, 1978), chap. 2.

Vietnam 戰爭과 國內의 不和가 미국 기술의 絕對性에 대한 신념을 過少評價하게 된 70년대 初에 이루어졌다. 이러한 동일한 政治的인 勢力은 여론의 양상이 좀 변한 감이 있지만 보다 최근의 論議에서도 찾아볼 수 있다.³²⁾

IV. 結 論

위에서 살펴본 바와 같이 環境規制의 問題는 단순히 法的規定을 明文化시키는 것만으로는 만족한 解決을 期待할 수 없다. 특정한 環境規制를 贊成하거나 反對하는 다양한 政治勢力간의 복잡한 利害關係의 妥協이 이루어지는 경우에만 效率的인 規制가 達成될 수 있을 것이다. 그러므로 環境規制를 法的인 側面에서만 다룰 것이 아니라 技術, 經濟, 政治 등의 複合的 要素가 얽히고 섞힌 政策的 側面을 念頭에 두고 이 문제에 接近하는 것은 環境規制를 動態的인 問題로 理解하는 데 도움이 될 것이다.

32) Barbour, *op. cit.*, p. 117.