

[書評]\*

Thomas J. Schoenbaum, *The New River Controversy*  
(1979, John F. Blair, Winston-Salem, North Carolina)  
pp. 188. Index. Cloth \$ 12. 95

李 相 敦\*\*

I.

에팔라치아 山脈(Appalachian Mts.)은 植民地 時代의 美國의 프론티어였으며, 현재는 그 아름다운 山勢와 河川으로 自然을 사랑하는 美國人, 아니 世界人이 즐겨 찾는 觀光名所이기도 하다. 그 南西쪽에는 Great Smoky 國立公園 (Grecat Smoky National Park)이 자리잡고 있고, 北東쪽 끝에는 Shenandoah 國立公園이 있으며, 그 사이는 Blue Ridge 山脈이라 불리우는데 Blue Ridge Parkway(山間道路)가 개통되어서 絶景의 山勢를 만끽하며 드라이브를 할 수도 있다. Great Smoky 國立公園의 南西쪽에 있는 Tennessee 州의 Chattanooga 市로부터 North Carolina 州를 관통하여 Thomas Jefferson 의 고향인 Virginia 州의 Charlottesville 市까지는 약 500 마일의 거리로 酷雪期만 제외하고 항상 관광객의 발길이 끊이지 않는다.

North Carolina 州의 西北端에 위치한 Ashe 郡은 西쪽으로는 Tennessee 州와, 그리고 北쪽으로는 Virginia 州와 마주보고 있는데, 그 郡의 한가운데를 Blue Ridge 山脈이 가로지르고 있다. 이 山脈의 남쪽에는 South Fork 江이 흐르고, 또한 그 북쪽에는 North Fork 江이 흐르고 있다. 이 두 江은 北東쪽으로 계곡을 타고 흘러가서 合流하는데, 그곳부터 New River 라고 불리운다. New River 는 계속 北東쪽으로 흘러서 Virginia 州로 들어간다. 두 Fork 江이 合流한 지점부터 North Carolina 州와 Virginia 州의 境界線까지는 약 3 마일이다. Virginia 州로 흘러 들어간 New River 는 계곡을 따라 North Carolina 州를 잠시 거쳐서 다시 Virginia 州로 들

\* 本書評은 New River 사건에 대한 소개를 곁하여 쓰여진 것임을 附記한다.

\*\* 中央大學校 法科大學 助教授·法學博士

어가며 北西쪽으로 흘러 내려가면서 West Virginia 州로 들어가고, 그후 Gauley 江과 합류하면서, 그 이름이 Kanawha River 로 바뀐다. Kanawha 江은 Charleston 市를 거쳐서 Ohio 江에 合流되어 북쪽으로 흘러가서 五大湖로 빠진다. 따라서, New River 는 Blue Ridge 山脈에서 시작되어 北쪽으로 흐르는 상류의 支流인 셈이다. 이 조그만 支流에 댐을 설치하는 문제를 두고 1962 년부터 1976 년까지 큰 紛爭이 있었는데, 이를 環境保存論者의 立場에서 흥미있게 기술한 것이 Thomas J. Schoenbaum 교수가 펴낸 「New River Controversy」이다.

## II.

著者 Thomas J. Schoenbaum 은 1965 年에 Michigan 法大를 졸업하고 3 年間の 辯護士 生活를 거쳐서 1968 年부터 North Carolina 州立大學(Chapel Hill)의 法科大學에 教授로 부임하여 1979 年 봄까지 會社法, 國際法 및 環境法을 주로 가르쳤으며, 1979 年부터 1983 年까지는 Tulane 法科大學에서 環境法과 海商法 그리고 유럽 共同體法을 강의하는 한편, 同 大學의 副學長으로서 海商法과 資料環境法の 教科課程을 크게 擴充하였다. 그의 努力의 결과로 오늘날 Tulane 法科大學은 海商法碩士(L.L.M. in Admiralty)와 資源環境法碩士(L.L.M. in Energy and Environment)란 특수한 專門碩士 課程을 두게 되었다. Schoenbaum 教授는 1983 年 8 月에 Georgia 州立大學의 딘·러스크 國際比較法研究所(Dean Rusk Center For International and Comparative Law)의 所長으로 부임하였으며, 國際法, 國際去來法, 環境法 및 海商法 분야에서 활발한 연구 활동을 하고 있다.

또한 Schoenbaum 教授는 比較法 研究者로서 많이 활약하였던바, 美國과 蘇聯間의 環境保護의 協力을 위한 條約<sup>1)</sup>과 관련하여 美國人 學者로서는 처음으로 蘇聯에서 蘇聯의 環境法을 研究한 바 있으며,<sup>2)</sup> 1980 年에는 日本의 北海道 大學에서 초빙교수로 環境法을 강의하였고, 1982 年에는 Paul Verkuil Tulane 法大學長 및 당시의 美國 海商法會(American Maritime Bar Association)의 John Sims 會長과 함께 中共의 北京大學에 초빙되어 海商法을 강의한 바도 있다. Schoenbaum 教授는 環境保護論者(environmentalist)로서도 상당히 名聲이 있는데, 이는 바로 New River

1) Agreement on Cooperation in the Field of Environmental Protection Between US. and U.S.S.R., 23 May, 1972.

2) Schoenbaum, Natural Area Preservation in the Soviet Union and the United States: A Comparative Perspective, 24 American Journal of Comparative Law 521(1976) 참조.

事件에서 North Carolina州가 댐의 建設을 阻止하려고 제기한 環境訴訟<sup>3)</sup>에서 同州를 代理하여 訴訟에 참가한 데서 기인한다. 그가 참가하였던 經驗이 「The New River Controversy」를 著述하게 된 직접적인 動機가 되었음은 물론이다. 뿐만 아니라, 그는 North Carolina州의 海岸地域管理法(Coastal Zone Management Act)의 제정에 참여한 바도 있으며, 그 經驗을 또한 著書로 펴내었으며,<sup>4)</sup> 1982年에는 環境法 教科書(casebook)인 「Environmental Policy Law」를 著述하였다.<sup>5)</sup> 「Environmental Policy Law」는 筆者가 公法研究의 書評을 통하여 간략하게 소개한 바 있다.<sup>6)</sup>

### Ⅲ.

「The New River Controversy」는 法律書籍은 아니며 一般讀書를 상대로 하여 평이하게 서술된 책이다. 그럼에도 불구하고 전체를 통하여 環境保護에 관한 法的 側面이 강하게 부각되어 있어서 一般人에게는 環境問題에 개입된 法的 側面을 인식하게 될 것이며, 法律家들은 法的 紛爭의 背後에 깔린 環境問題를 인식하게 될 것이다.

同書는 10個의 章으로 구성되어 있는데 첫 3개 章은 New River의 歷史와 地理의 特性을 기술하고 있으며(1. The River and the Valley: Geology and Prehistory; 2. The New River in the Old West: Conflict and Settlement; 3. The Lost Provinces),<sup>7)</sup> 그 다음 2개 章은 New River에 水力發電所와 댐을 건설하려는 發電會社의 計劃과 이에 대한 聯邦政府의 承認에 대하여(4. “Progress” Comes to the New River: Phase One of the Blue Ridge Project; 5. Another Green Light for Blue Ridge),<sup>8)</sup> 그리고 後半 5個 章은 댐 建設을 阻止하려는 州民들과 環境保存論者들의 政治的·法的 鬭爭과 그러한 노력의 결과로 댐 建設 計劃이 좌절되었고, 自然 그대로 모습을 간직하게 되는 과정을 흥미있게 서술하고 있다(6. The Scenic-River Strategy; 7. Counterattack in Court; 8. The People Unite; 9. False Hopes and a New Defeat; 10. The New River Like It Is).<sup>9)</sup> 이

3) State of North Carolina v. Federal Power Commission, 533 F. 2d 702 (D.C. Cir. 1976).

4) T. Schoenbaum, Islands, Capes and Sounds: The North Carolina Seacoast Heritage (1982, Blair).

5) T. Schoenbaum, Environmental Policy Law—Cases, Readings and Text (1982, Foundation Press)

6) 公法研究 제11집, pp. 203~208 (1983) 참조.

7) T. Schoenbaum, The New River Controversy 3-46 (1979).

8) Ibid, at 47~66.

9) Ibid, at 67~181.

를 다소 상세히 보기로 한다.

#### IV.

New River 라는 명칭은——俗說에 의한다면——Thomas Jefferson 의 父親인 Peter Jefferson 이 18 세기에 그 지역을 探險하던 중 붙인 이름에서 유래한다고 한다. 이는 아마도 東部에서 애팔라치아 山脈을 넘어서서 처음 발견된 江이라 하여 “새로운 江” 즉 New River 라고 불렀을 것으로 추측된다. 그러나, 그 이름과는 달리 地質學者들의 연구에 의하면 New River 는 北美大陸에서 가장 오래된 江이며 世界에서도 가장 오래된 江의 하나라 한다. 즉, New River 는 大西洋이 生成되기 직전에 아프리카大陸이 北美大陸과 충돌하였을 때의 地殼 변동으로 발생하였다고 한다. 애팔라치아 山脈 지역은 일찌기 Cherokee 族을 위시한 Indian 들이 살아왔으며 16 세기 중엽에 스페인의 探險家 Hernando de Soto 에 의하여 최초로 白人 世界에 알려졌고, 17 세기 말부터 白人들의 정착이 시작되었다. 그러나, 초기의 정착민들은 18 세기 중엽의 英國과 프랑스, 그리고 英國과 인디언部族과의 戰爭으로 인하여 회생을 당하기도 하였다. 1769 年에 Daniel Boone 이 애팔라치아 山脈에서 Kentucky 이 이르는 大探險을 한 후에 白人들의 이주가 본격화되었다. 美國 獨立을 전후하여 New River 주변의 溪谷에 이주한 白人들은 山脈으로 東部와 단절된 사태로 農業을 生業으로 살아 왔으며, 南北戰爭이 시작될 1860 년에는 Ashe 郡은 7,956 名이 살고 있었는데, 그 중 391 명은 黑人 노예이었고 142 명은 自由黑人이었다 한다. 南北戰爭 후에 이곳의 農業은 번창하였고, 빅토리아風의 大邸宅이 세워졌는데, 주민의 대부분이 초기 定着民의 3~4 代 후손이었다 한다. 19 세기 말의 鐵道 路線도 이 계곡을 지나가지 않았고, 따라서 1920 年代에 North Carolina 州가 全天候 포장도로를 건설할 때까지 Ashe 郡은 다른 地域과 원활한 交通路도 갖추지 못하였던 “잊혀진 땅”(lost province)이었다. 즉 이들은 自給自足的인 農業經濟로 200 年 이상을 平和롭게 살아왔던 것이다. 1940 年代에 New Deal 政策의 영향으로 이 지역에 비로소 電氣가 들어왔고 1950 年代까지는 農加工工場이 몇개 세워졌다. Ashe 郡과 그 東쪽의 Alleghany 郡은 이와 같이 200 年 이상을 그들 나름대로 전통적인 生活方式를 유지하며 變化를 모르고 살아온 것이다. 1970 年에 Ashe 郡의 人口는 19,571 명이었고, Alleghany 郡의 人口는 8,134 명이었다. 한편 New River 는 카누(canoe)를 타고 또한 急流에서 낚시를 즐길 수 있는 野性的

스포츠의 장소이기도 하며 汚染이라고는 생각할 수도 없는 (New River) 하 그 上流에는 다른 江에서는 消滅되어 가는 많은 회귀종의 淡水漁類가 서식하였다. 그러나, 이같이 평화로운 江과 溪谷에 실로 급격한 變化의 위험이 닥쳐왔다.

## V.

1962年, 美國 第1의 電力會社인 American Electric Power 社의 子會社인 Appalachian Power 社는 New River의 上流에 水力發電所用 댐을 건설할 계획을 발표하였고, 1965年 2월에 同社는 聯邦電力委員會(Federal Power Commission: FPC로 略)에 댐建設(Blue Ridge Project)의 許可를 신청하였다. 이 計劃에 의하면 두개의 댐을 건설하여서 電力을 많이 사용하는 시간(peak time)에는 위의 댐에서 물을 放出시켜, 發電하여 都市에 공급하고, 한편 電力이 남는 시간(slack time)에는 다른 電源으로 아래의 댐을 물을 위의 댐으로 다시 퍼올리도록 한 것이었다(이른바 “double storage reservoir”式). 이는 총 980 메가와트의 發電량을 가질 것이며, 上部의 댐은 16,600 에이커, 그리고 下部의 댐은 2,850 에이커의 水面을 갖게 될 것으로 예측되었다. 최초의 이 計劃에 대하여 큰 반발은 없었다. 水沒될 지역의 農場主들과 住民들이 이에 반대하였으나 큰 反響을 일으키지는 못하였다. FPC가 이를 審理하고 있을 때 水質汚染規制를 관장하던 聯邦內務省(Dept. of Interior)은 New River 댐 건설로 下流로 放出되는 물이 적어지고 따라서 West Virginia 州의 Charleston 市 인근에 工場 地대에서 Kanawha 江(New River의 下流)에 排出되는 廢棄物이 심한 水質汚染을 일으킬 것을 우려하여 Appalachia 社側에 충분한 물을 放出시킬 수 있는 규모의 댐을 건설하도록 요구하였다. 따라서 Appalachia 社는 원래 계획의 2배가 되는 댐 건설 계획을 다시 작성하여 제출하였다. 이에 의하면 上部 댐은 26,000 에이커, 그리고 下部 댐은 12,390 에이커의 水面을 갖게 되었고, 이에 따라 Virginia 州의 Grayson 郡의 27,900 에이커와 North Carolina 州의 Ashe 郡의 8,400 에이커 및 Alleghany 郡의 5,800 에이커가 水沒되게 되었다. 893 채의 家屋과, 15 개의 教會, 10 개의 産業施設, 23 개의 商業施設 그리고 12 개소의 墓地가 물속에 잠길 것이고, 農業 및 畜産業의 損失은 年間 1천 3백 5십만弗에 이를 것으로 계산되었다. 그 댓가로 東部와 中西部の 都市들의 peak time에 電力을 공급하게 된 것이었다. 또 發電會社側은 大規模의 댐은 주위의 레크리에이션施設을 유치하여 관

광객을 유치할 것이라고 주장하였으나, 아무도 이를 믿지않았다. 이計劃은 住民들의 격렬한 反對를 불러 일으켰다. 住民들은 그들이 조상 대대로 살아온 정든 집과 농장이 수백마일 떨어진 都市民의 peak time의 전력수요를 위하여, 그리고 下流工業地帶의 水質保存을 위하여 희생된다는 데에 憤慨하였다. 水沒地의 인근에서 개업하던 변호사, Floyd Crouse와 Lorne Campbell이 댐 건설반대 운동의 기수가 된 것도 이때였다.<sup>10)</sup>

1969年 2月, 6月 그리고 7월에 FPC는 聽聞(hearing)을 열었는데, 內務省 및 陸軍省의 工兵團(Corps of Engineers) 그리고 FPC自體도 모두 댐計劃을 찬성하였다. North Carolina州와 Virginia州는 下流의 水質保存을 위하여 댐의 容量을 크게 한 것에 反對하였다. 1970年 2월에 재차로 聽聞이 이루어졌고, Sidney Gambil과 Lorne Campbell의 反對運動이 강력해진 것도 이즈음이었다. 한편, 1970年 1月 1日字로 國家環境政策法(National Environmental Policy Act: NEPA)이 效力을 발휘하게 되었고 이에 따라서 FPC는 環境影響評價書(Environmental Impact Statement; EIS)를 작성해야만 되었다. 1971年 4월에 FPC는 EIS를 완성하여 FPC의 行政審判官(Administrative Law Judge)인 William Levy에 제출하였다. FPC가 제출한 EIS는 Appalachia社의 報告書와 유사한 것이었다. 이에 댐 建設 反對論者들은 EIS가 不當하다고 주장하여 FPC의 抗訴部에 上訴하였다. 이때 비로소 New River 댐 건설분쟁은 全國的인 매스컴의 注目을 받게 되었다. 또한, FPC가 聽聞이 끝날 때까지 EIS작성을 지연한 것이 不法이라는 判決이 다른 사건에 關連하여 聯邦抗訴法院에서 내려졌기 때문에,<sup>11)</sup> New River事件은 審判官 Levy의 주재하에 다시 聽聞을 하도록 회부되어 環境保存論者들에게 시간을 벌어드 주었다. FPC는 1973年 1월에 다시 EIS를 제출하였고,<sup>12)</sup> 7월에는 聽聞會에 회부되었다.

10) Floyd Crouse는 New River 지역에서 태어나서 North Carolina州立大學과 Harvard法大를 졸업하였다. 그는 분명 大都市에서의 많은 보수의 직장의 기회를 거부하고 故郷으로 돌아와서 변호사개업을 했던 愛郷人이었다. 그는 New River 댐에 대한 최초의 조직적인 反對운동을 일으켰으나, 불행히도 1969年 10월에 암으로 사망하였다. Crouse는 댐 건설에 반대하기 위한 Upper New River Valley Association을 Virginia州 Grayson郡의 변호사 Lorne Campbell과 같이 설립하였고 사망하기 직전에 Pittsburgh에서 개업하던 그의 고향친구 Sidney Gambill에게 그 會長이 될 것을 부탁하였다. Gambill은 친구의 부탁대로 고향으로 돌아와서 그후 Campbell과 같이 8年동안 댐 建設을 저지하기 위하여 정력적으로 투쟁하게 된다.

11) Greene County Planning Board v. FPC, 455 F. 2d 412 (2nd Cir. 1972).

12) FPC의 EIS에는 New River 下部댐에서 上部댐으로 물을 퍼올리는데 4단위의 전력이 소요되며, 上部댐에서 물을 방출하여서 3단위의 전력이 발생한다고 기술되어 있었는데, 이를 읽은 North Carolina州의 한 관리는 분노하여서 댐計劃 자체를 州가 봉쇄하여야 한다고 주장하였고, 결국 新任 Holshouser知事가 댐計劃에 대하여 全面的 反對를 들고

한편 1972년의 선거에서 North Carolina 州知事로 당선된 James Holshouser는 특히 20세기의 최초의 同州의 共和黨 知事로 1973년 1월에 취임하였다. 새로운 州行政府는 New River 댐 問題를 새로이 보기 시작하였다. Holshouser 知事は 특히 New River 上流 지역에서 成長하였기 때문에 水沒豫定地 住民에 대하여 극히 同情的이었다. Holshouser는 New River 댐 計劃을 全적으로 反對하기로 方針을 세웠다.<sup>13)</sup> 그러나, Virginia 州의 新任州知事 Mills Godwin은 정책을 바꾸어서 Appalachia 會社側의 계획을 지지하게 되었으니, 아이러니가 아닐 수 없었다. Holshouser의 反對政策에도 불구하고 狀況은 이미 댐 建設 쪽으로 기울어서 1974년 1월, FPC의 審判官 Levy는 댐 계획을 承認하였다. New River의 운명은 이제 거의 끝장이 난 듯 하였다.

## VI.

1973년, Sidney Gambill이 주도한 環境保存論者들은 댐을 阻止할 수 있는 또다른 가능성을 발견하였는데, 이는 1968년에 議會를 통과한 自然景觀江保護法(Wild and Scenic Rivers Act)에 의하여 New River를 景觀的 江(scenic river)으로 등록시키는 것이었다. 일단 景觀的 江으로 議會에 의하여 지정되면 이에 是 댐 建設을 할 수 없는 것이었다. 1974년 3월, North Carolina 州 출신의 上院議員 Sam Ervin과 Jesse Helms는 New River를 景觀的 江의 후보로 지정하는 法律案을 上院에 제출하였고 5월 28일에 上院에서 49대 19로 통과하였다. 反對勢力은 주로 Virginia 州 출신 議員들에 의하여 형성되었다. 그러나, 이러한 上院의 法律案통과에도 불구하고 FPC는 7월 14일에 Appalachia社에 Blue Ridge Project에 관한 最終 許可를 公式적으로 내주었다. 電力需給, 레크리에이션 시설의 증가 그리고 洪水의 예방이 이 계획의 長點으로 열거되었다. 그러나, 環境保存論者는 下院의 法律案 통과가 이를 阻止할 수 있을 것으로 기대하였다. 8월 12일 下院의 內務委員會는 21대 15로 New River를 景觀的 江의 후보로 지정하자는 안건을 통과시켰다. 그러나 다음 단계인 下院의 運營委員會(Rules Committee)는 이를 다루기를 지연한 끝에 12월 11일에 13대 2로 否決시켰다. Blue Ridge Project를 지지하던 AFL-CIO,

나오게 되는 원인이 된다.

13) Holshouser 知事は 농담으로 Appalachia 社의 불도저가 온다면 州防衛軍을 동원해서라도 阻止하겠다고 말하였다.

Virginia州 그리고 電力會社의 로비活動의 결과였다. 이제 남은 방법은 下院의 本會議에서 2/3 찬성으로 運營委員會의 決定을 번복하는 것 뿐이었다. 會期의 종결을 얼마 남겨 놓지 않은 12월 16일의 下院議長 Carl Albert는 12월 16일에 이 사건을 다루기로 결정하였다. 12월 17일, North Carolina州 출신 Roy Taylor議員은 Blue Ridge Project의 허가는 막대한 人間的 損失을 가져온다고 호소하였고, Holshouser知事は 435명의 모든 下院議員에게 New River를 구하여 달라고 電文을 보냈고 그의 보좌관들은 Washington에 도착하여 로비를 벌였다. 12월 18일의 下院本會議는 찬성 196표, 반대 181표, 그리고 기권 57표를 기록하였다. 過半數는 넘었지만 2/3에는 많이 모자랐다. 議會의 회기는 終結되었고, 이제 FPC의 許可 決定은 1975년 1월 2일에 발효될 것이었다. New River는 이제 終末을 맞이한 것이 거의 確實한 듯하였다.

## VII.

FPC는 1974년 6월 14일에 Blue Ridge Project에 관한 최종 決定을 내렸다. 이에 대하여는 30일 이내에 利害關係人이 異議를 제출하면 再審(rehearing)을 열게 되어 있었다. 그리고, 오직 再審에서 다루어진 爭點만이 나중에 聯邦抗訴法院의 訴訟에서 제기될 수 있었다. FPC의 決定에 대하여는 6件的 異議가 제기되었는데 유감스럽게도 North Carolina州가 제기한 異議申請만이 30日內에 FPC에 도착하였다.<sup>14)</sup> 異議申請에 의거하여 8월 12일 再審이 이루어졌으나, FPC는 최초의 許可 決定을 지지하였다. 再審에서 North Carolina州 측이 이와 같이 不實한 爭議를 벌인 것은 주로 당시는 議會의 景觀的 江의 지정에 주로 관심을 쏟았기 때문이었다. FPC가 再審에서도 North Carolina州의 異議를 정식으로 배척하였기 때문에, 同州는 FPC를 상대로 Washington D.C. 所在 聯邦抗訴法院에 上訴하였다. 이때에 당시 North Carolina州立大學의 法科大學 교수였던 著者 Thomas Schoenbaum에게 North Carolina州는 訴訟의 受任을 의뢰하였다. Schoenbaum教授는 다음의 세 가지를 上訴理由로 제시하였다. 첫째,

14) North Carolina의 法律家들은 聯邦行政法規에 다소 어두웠던 탓으로 Gambill을 위시한 대부분의 변호사들은 단지 30日째 되는 날의 우편 소인이 찍힌 우편으로 보내면 되는 것으로 알았다고 한다. 단지 州政府의 담당 변호사는 30日째 되던 7월 15일(7월 14일은 일요일이었다)에 出張 중일 것을 기대하고 금요일에 우편으로 異議申請을 送付하면서 7월 15일 월요일에 Washington D.C.의 FPC에 접수되었다. 따라서, 그의 우연한 월요일 出張이 아니었으면, 한 건의 異議申請도 제기되지 못할 뻔하였으며, 따라서 聯邦抗訴法院에의 上訴의 기회도 자동적으로 상실될 뻔하였다.



FPC는 댐 계획을 허가함에 있어서 New River를 景觀的 江으로 지정하는 것을 고려하지 않았기 때문에 NEPA의 위반이다. 둘째, FPC는 EIS를 작성함에 있어서 에너지節約을 代案으로 고려하지 않았기 때문에 역시 NEPA에 위반하였다. 셋째, FPC의 EIS는 Blue Ridge Project의費用 대 效果分析(cost/benefit analysis)을 적절히 행하지 않았다. 이에 특히 社會的 費用(social costs)이 EIS에 전혀 다루어지지 않았음이 지적되었다.

North Carolina州側은 1974년 가을에 이와 같이 議會를 통하여 New River를 景觀的 江의 후보로 지정시키려 하면서 또한 FPC의 決定에 대하여 聯邦法院에 上訴하는 二重作戰을 전개하였던 것이다. 한편, 1974년 가을에는 이미 New River가 全國的 關心事로 부각하였다. 또한, North Carolina州는 당시 Ford行政府로부터 지원을 받게되어서 Rodger Morton 內務長官과 大統領 咨文기관인 環境質評議會(Council of Environmental Quality)이 North Carolina를 지지하고 나섰다. 1974年 12月에, 議會의 景觀的 江의 후보로의 지정이 失敗한 것으로 보이자, North Carolina州側은 州法으로 New River를 景觀的 江으로 지정하여 內務長官에게 회부하는 방법을 강구하게 되었다.<sup>15)</sup> 그러나, 무엇보다도 1975년 1월 2일에 效力을 발휘하게 되어 있는 FPC의 댐 건설 허가 決定을 유예시키는 것이 急先務이었다. 1974년 12월 31일, Appalachia社는 댐 建設許可에 대하여 무기한의 猶豫가 선언될 것을 우려하여 自發的으로 許可에 의하여 부여된 事業權의 시행을 1975년 1월 31일까지 보류하였다. 聯邦抗訴法院은 1월 31일에 North Carolina州의 요구를 허락하여서 FPC의 決定에 대한 本案判決이 이루어질 때까지 댐 建設許可의 效力을 유예시켰다. 따라서 마지막 순간에 New River는 다시 그 生命을 연장하게 되었다.

## VIII.

1975년 5월, North Carolina州 議會의 上·下院은 모두 New River를 州의 景觀的 江(state scenic river)으로 지정하는 法律案을 만장일치로 통과시켰고, 이는 5월 26일에 州知事에 의하여 署名되어 州法이 되었다. 이제 內務長官의 同意만 있으면 New River는 保存될 수 있었다. 그러나

15) 內務長官은 州法으로 지정되어 회복된 「景觀的 江」案件에 대하여 그 타당성을 조사하여야 하며, 그 조사결과 타당성이 인정되면 議會의 동의를 필요없이 「景觀的 江」으로 지정하도록 되어 있었다. Wild and Scenic River Act, Sect. 2(a) (ii).

또 다른 문제가 생겼다. North Carolina 주를 지지하던 Rodger Morton 은 1975년 5월에 內務長官職을 辭任하고 商務長官이 되었다. Ford 大統領은 그 후임에 Stanley Hathaway 를 지명하였는데, 上院 內務委員會의 2個月이나 걸린 聽聞會끝에 6월에 認准을 하였다.<sup>16)</sup> Holshouser 知事は New River 를 구하기 위한 方便으로 Hathaway 의 인준을 지지하는 댓가로 Hathaway 가 New River 를 보존시켜 줄 것을 요구하였다. 環境保存團體들의 全面攻擊에 난처해진 Hathaway 는 Holshouser 의 요구를 기꺼이 수락하였다. 따라서, 保守的인 間發論者인 Hathaway 도 최소한 New River 만은 保存할 것으로 여겨졌다. 그러나, 2個月 이상에 걸친 認准 聽聞과 環境保存論者들의 끈질긴 攻擊에 지친 Hathaway 는 發病하여 1975년 7월 25일 內務長官職을 辭任하였다. 따라서, New River 의 未來도 또한 不確實하게 되었다.

1975년 9월 2일, Ford 大統領은 Thomas Kleppe<sup>17)</sup>를 內務長官에 임명하였고, 그는 上院에서 곧 인준되었다. 한편, 8월 말에는 또 하나의 중요한 상황이 발생하였다. Catholic 大學의 考古學者인 William Gardner 는 New River 溪谷이 중요한 先史時代의 遺蹟地이며, Appalachia 社は 이 사실을 알면서도 FPC에 제출하지 않았다고 新聞을 통하여 밝혔다. 이 새로운 사실은 聯邦抗訴法院에 새로운 證據로서 North Carolina 州側에 의하여 제출되었다. 1975년 10월 23일 Washington D.C.의 聯邦抗訴法院에 口頭辯論이 열렸는데, 분위기는 North Carolina 州 쪽으로 기울어 있었다. 한편 11월 말에 新任 內務長官 Thomas Kleppe 는 North Carolina 州가 신청한 New River 의 景觀的 江의 指定에 관하여 정식 심리를 시작할 것을 선언하였다. 法律에 의하면 內務長官은 90일에 걸쳐 심리를 할 것이 요구되었다. 한편, 輿論은 더욱 더 New River 의 保存으로 기울어져 갔다. 1975年 年末, CBS News 와 Newsweek 誌는 New River 사건을 특집으로 다루었다. 1976년 2월, 共和黨의 大統領候補로 지명되기 위하여 유세하던 Ronald Reagan 은 New River 가 保存되어야 한다고 주장하였다. 그러자, 3月初에 역시 재선을 계획하던 Jerald Ford 大統領은 Thomas Kleppe 長官에게 New River 를 景觀的 江으로 지정하라고 지시하였다. 3

16) Stanley Hathaway 는 Wyoming 州知事を 역임한 바 있었는데, 환경보존론자들은 그의 知事로서 업적이 反環境的인 것으로 보고, 그의 內務長官 인준을 방해하기 위하여 모든 수단을 동원하였다. Sierra Club 과 Audubon Society 등이 선봉적 역할을 했음은 물론이다.

17) Thomas Kleppe 는 North Dakota 州 출신으로 下院議員을 역임한 바 있었으며, 資源管理分野에서의 경력은 없었다.

월 12일, Kleppe 長官은 New River 를 景觀的 江으로 지정할 것을 公言 하였다. New River 는 이제 保存될 것이 분명하였다. 環境保存論者들이 조직한 「The National Committee for New」(New River 를 구하기 위한 全國委員會)는 그들의 課業이 성취되었다고 自祝하였다. 그러나, 환희의 순간은 길지 못하였다.

3월 24일, Washington D.C.의 聯邦抗訴法院은 FPC의 댐 建設 許可 決定을 지지하는 判決을 내렸다.<sup>18)</sup> 따라서, 許可의 유예는 철회되었고, FPC의 許可는 즉각적으로 效力을 발휘하게 되었다. 그 근거는 North Carolina 州가 FPC의 再審節次(rehearing)에서 제기하지 않은 爭點은 聯邦抗訴法院에서 심리될 수 없기 때문에, North Carolina 州가 제기한 거의 모든 主張은 배척되어야 한다는 것이었다. Schoenbaum 教授는 이것이야말로 자기가 최초로 訴訟을 受任하였을 때 가장 우려했던 것이라고 申회 하였다. 즉, 聯邦抗訴法院은 단지 FPC의 절차에서 FPC가 利害關係者들이 제기한 쟁점이 적절히 다루어졌나의 與否만 심리할 뿐이며, 本件에서는 충분히 다루어졌다고 判示한 것이다. 초기의 FPC에서의 法的 節次에서 環境保存論者들이 충분히 準備하지 못한 것이 致命的 失手였다. 여타 本件 이 判決은 一大 衝激이었다.

聯邦抗訴法院의 判決은 Appalachia 社를 제외한 모든 사람에게 큰 混亂을 주었다. Kleppe 長官은 4월 13일에 New River 를 景觀的 江으로 지정할 것을 3월 12일에 선언하였다. 그러나, 3월 24일, 聯邦抗訴法院은 FPC의 댐 建設 許可가 有效하다고 判示하였다. 따라서, Kleppe 長官이 法院의 判決에 모순되는 행위를 할 수 있는가 하는 의문점이 제기되었다.

## IX.

Schoenbaum 教授를 위시한 North Carolina 州의 辯護人들은 우선 聯邦抗訴法院의 判決의 效力을 유예시켜야만 하였다. 이들은 聯邦大法院(U.S. Supreme Court)에 上訴할 때까지 判決의 效力을 유예시켜 줄 것을 聯邦抗訴法院에 신청하였다. 또한, 이들은 內務長官의 최종 決定이 있기까지 許可의 效力이 정지되어야 한다고 주장하였다. 이에 대하여 FPC와 Appalachia 社는 유예에 反對하였다. 聯邦抗訴法院은 North Carolina 州의 신청을 허락하여서 判次의 집행을 유예시켰다. North Carolina 州는 大法院에 上訴하였고, 大法院은 그 해 가을까지는 開廷하지 않을 것이고, 따라서

18) State of North Carolina v. FPC, 533 F. 2d 702 (D.C. Cir. 1976).

New River 를 위하여 또 몇 개월의 시간을 벌어 놓았다.

이 상황에서 남은 길은 오직 하나 뿐인듯 보였다. 즉, 議會에서 上·下院의 동의를 통하여 다시 New River 를 景觀的 江으로 지정하는 것이었다. North Carolina 州 출신의 Helm 上院議員과 Neal 下院議員은 New River 및 그 上流 26.5 마일을 景觀的 江으로 지정하며, FPC 의 許可를 취소하는 法案을 각기 上·下院에 제출하였다. 한편, North Carolina 州는 대규모의 考古學的 조사를 New River 溪谷에서 행하였다. 그 결과로 놀랄만한 考古學的 發見이 이루어져서 學界에 보고되었고 따라서 North Carolina 州의 立場은 한층 強化되었다. 「The National Committee for the New」는 마지막 순간의 힘을 다하여 上·下院에서 로비活動을 벌였다. 한편 議會의 청문회에서 Appalachia 社의 母會社인 American Electric 社의 Joe Dowd 는 만일 의회가 New River 保存法案을 통과시키면 同會社는 聯邦政府를 상대로 5억弗의 손해배상 청구소송을 제기할 것이라고 위협하였다. 그는 이미 유효하게 난 댐 건설 許可를 議會가 취소함은 財產權 박탈이라고 주장하였다. 95차 회기 중 New River 法案은 가장 적극적인 로비의 대상이 되었고, 또한 뉴스미디어의 가장 집중적인 취재를 받았다. 下院에서 관건은 運營委員會(Rules Committee)의 表決이었다. 1974 年에도 運營委員會의 表決에서 敗北하여서 New River 法案은 죽어버렸던 것이다. 兩側의 뜨거운 로비活動 끝에, 1976년 8월 4일 運營委員會는 10대 6으로 New River 法案을 통과시켰다. 그리고 8월 10일, 下院 本會議은 311대 73이란 압도적 차이로 이를 통과시켰다. 8월말에 AFL-CIO 회장 George Meaney 는 이제까지의 立場을 바꾸어서, AFL-CIO 는 더이상 New River 保存에 反對하지 않는다고 발표하였다. 따라서, 上院에서 New River 法案에 대한 反對勢力은 주로 Virginia 州 出身의 두 上員議員으로 축소되었다. 8월 30일, 上院은 69對 16으로 New River 法案을 통과시켰다.<sup>19)</sup>

1976년 9월 11일, Ford 大統領은 New River 의 保存을 위하여 투쟁했던 50人을 白堊館으로 초대한 자리에서 同 法案에 署名하였다. Ford 大統領은 다음과 같이 致辭하였다. “이 아름다운 江과 그 주위의 땅들은 未來世代를 위하여 保存되었읍니다. 本人은 New River 가 앞으로 1억년동안 영원히 자유롭게 흐르기를 기원하는 바입니다.”

이리하여 10년이 더 걸린 New River 를 구하기 위한 노력은 결실을 맺

19) 聯邦大法院은 이에 따라 原審을 파기하였다. State of North Carolina v. FPC, Judgment vacated., 97 S. Ct. 250(1976).

었다. New River 는 그전과 같이 흐르고, 사람들은 카누를 타고 낚시를 하며, 몇 세대를 거쳐 살아온 住民들도 역시 평화롭게 그전과 같이 살고 있으며, 많은 先史時代의 遺物도, 19 세기에 세워진 건축물도 모두 보존되었다.

## X.

著者 Schoenbaum 教授는 다음과 같이 卷末에서 회고하였다. New River 의 保存은 그야말로 많은 사람의 노력이 結集된 결과로 이루어진 것이었으며, 특히, 中東의 石油 파동으로 Alaska Pipeline 計劃과 大陸棚石油開發이 손쉽게 이루어지던 時期에 성취된 環境保護論者의 중요한 勝利였다. New River 의 保存을 위한 투쟁은 美國의 政治 기구의 모든 분야가 관련되었다. 綜合的인 法的, 그리고 政治的 鬭爭이었던 것이다. 마지막으로 著者는 다음과 같은 警告를 잊지 않고 있다. “우리는 우리의 모든 資源을 개발하지 아니하고도 풍요한 社會로 번영할 수 있다. 새로운 에너지 자원을 개발하기 보다는 현재의 可用한 에너지 시스템을 효과적으로 사용하는 것이 보다 經濟的으로 그리고 環境的으로 健全한 것임을 잊지 말아야 한다.”

## XI.

New River 紛爭이 우리에게 주는 教訓은 많을 것이다. 우리 사회는 너무나 開發論에 치우쳐 있음을 어느 누구도 否認할 수 없을 것이다. 한편, New River 紛爭은 自然의 保存을 주장하는 사람들이 나름대로의 戰略이 있어야 한다는 것을 보여준다. 그리고 참으로 많은 사람들의 노력의 결과로 이와 같은 環境保存의 勝利를 가져왔음을 주목하여야 할 것이다. 따라서, 環境保存에 있어서는 環境保存論(environmentalism)에 입각한 社會的 動力이 가장 중요한 것임을 인식하여야 할 것이다.

New River 事件은 우리가 經濟的 數値로 무장된 企業의 開發論을 경계해야 할 필요가 있음을 보여준다. 그리고 Floyd Crouse, Lorne Campbelle, Sydney Gambill 그리고 Thomas Schoenbaum 과 같은 環境保存論者 法律家(environmentalist lawyers)의 役割이 多大하였음을 우리는 또한 큰 教訓으로 받아 들여야 할 것이다. 「The New River Controversy」는 이러한 점에서도 한번 쯤은 읽어들 만한 책이라 생각된다.