



미국의 환경행정과 환경입법

- 최근의 동향을
중심으로 -

이상돈 / 중앙대학교 법대교수

I.

필자가 속하여 있는 한국환경법학회가 수행하고 있는 연구과제와 관련하여 구연창 교수님과 함께 2주간 미국의 보스톤과 와싱턴 D.C를 다녀왔다. 결코 길지 않은 기간이었지만 그간 환경문제를 다루는 중요한 사람들과 만나서 의견을 교환할 기회가 있었으며, 또한 상당히 많은 신간서적과 관련자료를 구입할 수 있었다. 멀지 않아서 한국환경법학회는 이에 관하여 세미나를 개최할 계획으로 있지만 여행중에 만났던 사람들과의 의견교환을 중심으로 우선 서술하여 볼까 한다.

II.

지난번 여행의 첫 행선지를 보스톤으로 한것은 첫째로는 매사추세츠주는 미국에서 가장 진보적인 주로서 환경보호주의적 성향이 강한 곳일 뿐더러 보스톤에는 미국 환경청의 뉴잉글랜드 지역 지청(New England Region)이 자리잡고 있어서 매우 적절하다고 생각되었으며, 둘째로 이번 연구사업을 성원하여 주신 미국 환경청의 이시득 박사께서 하바드대학의 케네디스쿨에 객원교수로 계셔서 보스톤 지역의 관련 학자와의 교류가 손쉬울 것으로 생각되었기 때문이었다.

그리고 필자는 과거에 보스톤과 와싱턴 D.C를 모두 여행한 적이 있었기 때문에 이번 여행은 별 부담이 없었다고 생각된다.

III.

처음에 만난 사람은 매사추세츠주 정부의 환경부(Department of Environmental Quality)의 Phyllis Giller였는데 정부부의 환경행정 조직에 관한 설명을 들을수 있었

지청에 많은 권한을 위임하고 있는
미국 환경행정이지만 각 지방별로 다른 결론을 내릴 수 있고,
관련정보 유통이 어렵고 지역적으로
연구지원이 어려운 결점도 있다.

다. 매사추세츠주는 351개의 시 등 자치단체로 구성되어 있으며, 주 행정부에는 11개의 각료급 부서장이 있는데 환경부는 인력과 업무량에 있어서 두번째로 크며(제일 큰 부는 휴먼, 서비스), 규제적 권한을 행사하는 부서로서는 가장 크고 강력하다고 하였다. 그리고 주의 환경행정조직을 재정비하기 위한 연구보고서가 특별위원회에 의하여 얼마전 제출되었다고 하였다.

주지하는 바와 같이 미국은 연방국가이며, 특히 환경행정에 관하여는 주정부는 연방의회가 제정한 법률을 시행할 일차적 권한과 의무를 갖고 있는 것인데 따라서 연방환경청(U.S. EPA)과 각주의 환경행정부서의 관계는 긴밀하여야 하지만 또한 미묘할 수도 있는 것이다. 이와 관련하여 재미있는 것은 대통령 선거의 쟁점으로 떠오른 보스턴 만(Boston Bay)일 것이다.

민주당의 후보인 매사추세츠 주지사 듀카키스는 환경보호주의적 성향을 내세웠는데 이에 대하여 공화당 후보인 부시 부통령은 가장 크게 오염된 보스턴 만을 예로 들어서 듀카키스의 환경보호정책을 비난하였는데, 듀카키스는 오히려 연방정부의 자금지원이 줄어서 그렇게 되었다고 레이건 행정부를 비난한 것인데, 이에 대한 견해를 묻자 Phyllis Giller는 자신의 보스에 관한 사항이며 더구나 그가 대통령에 도전하는 상황에서는 언급할 수는 없다고 웃으면서 말하였다. 매사추세츠주의 환경행정조직에 관하여 특히 중요한 사항은 환경행정은 주정부의 권한으로 집중하여 있으며, 결코 시나 군과 같은 말단 지방자치단체에는 부여되어 있지 않다는 점이다.

우리 나라에서 불고있는 지방자치 분권화의 성

향에 있어서도 분명한 한계를 보여주고 있다고 하겠다.

IV.

보스톤에서 두번째로 만난 사람은 연방환경청(U.S. EPA)의 10개의 지청(Region Office) 중 뉴잉글랜드 지역을 관장하는 제1지청(Region I)의 Harley F. Laing이었다.

제1지청의 Regional Counsel인 그로부터 상당한 장시간에 걸쳐서 환경지청의 역할에 관하여 다음과 같은 이야기를 들었다.

미국의 환경청은 10개의 지청에 많은 권한을 위임하였는데 이로써 해당 지역의 주와 긴밀하게 협조할 수 있는 장점을 갖고 있다고 하였다.

제1지청은 중간규모로 약 500명의 인원을 갖고서 매사추세츠, 크네티커트, 로드 아일랜드, 뉴 햄프셔, 버몬트 및 메인주를 관장하고 있는데, 지청인 보스톤에만 사무실이 있고 다른 지역에는 출장소를 두고있지 않다(다만, 알래스카, 하와이, 푸에르토 리코를 관장하는 제10, 제9 및 제2 지청은 이같이 멀리 떨어진 섬에 출장소를 두고 있다).

이와 같이 지청에 많은 권한을 위임하고 있는 현재의 미국 환경행정의 결점으로서는 각 지역에 따라서 다른 결정이 내려질 수 있는 것과 관련정보의 유통이 어려운 점, 그리고 연구·개발은 중앙에 집중되어 있기 때문에 지역적으로 요구되는 연구의 지원이 어려운 것이 문제라고 하였다. 그리고 지청은 해당 지역의 주의 환경부서에 대하여 기술과 자금을 지원하는 일종의 후견자적 위치에 있지만 자동차로부터의 대기오염

의견교환중 가장 중요한 문제는 단연 크로스 미디어 공해의 규제와 이에 대한 입법적 대응의 필요성으로 미환경청은 개혁의 방향으로 흐르고 있었다.

과 슈퍼 펀드 프로그램에 의한 유독폐기물처리
는 지청의 전속적 권한이라고 하였다.

Harley F. Laing에게 우리는 미국의
오하이오주 정도의 면적에 4,300 만의 인구
를 갖고 있는 한국에는 현재 환경청과 6개 지청
이 있는데 이러한 상황에서 지방자치단체에 대하
여 환경행정권한을 부여할 필요가 있다고 보느냐
고 질문하였는데 이에 대하여 그는 한국과 같은
규모의 국가는 환경청과 지청을 갖고 있으면 충
분하며 지방자치단체가 환경행정권한을 가질 필
요성은 없다고 본다 고 하였다. 이도 역시 현재
우리 나라에서의 현안문제인 지방자치단체의 권
한을 관하여 매우 의미있는 코멘트라고 하였다.

마지막으로 Harley F. Laing 은 근래에
문제가 되고 있는 크로스 미디어 공해에 관하여
환경행정조직을 재정비할 필요성을 지적하였다.

즉, 지금까지의 환경행정은 오염의 원천보다는
오염의 매체 (미디어)인 대기·물·토지에 주
된 관심이 주어졌으나 환경오염은 크로스 미디어
적인 측면이 많기 때문에 기존의 껍과 행정이 부
적당하다는 것이다. 따라서 Harley F. La-
ing 은 환경지청의 집행조직이 수질부, 대기부
및 폐기물부로 연방법의 구분에 따라서 조직된
것을 감시 (Monitoring), 조사 (Inspect-
ion), 그리고 집행 (Enforcement) 으로 구
분하는 것이 보다 효율적이라면서 더 이상의 정
보는 워싱턴 D.C의 환경청에서 얻게 될 것이라
하였다.

V.

그외에도 보스톤에서 두명의 전문학자를 만날

수 있었다. 한사람은 MIT에서 기술·정책 및
산업발전을 담당하는 Nicholas A. Ashfo-
rd 교수인데 그는 공학박사 학위를 갖고 또한
법률학위 (J.D)를 갖고 있었으며, 특히 산업재
해 분야에 저서 (Crisis in the Workpl-
ace:Occupational Disease and In-
jury, 1975)를 갖고 있었는데 산업재해분야
의 행정기구인 산업안전보건청 (OSHA:Occup-
ational Safety and Health Admini-
stration)에 대한 신랄한 비판자로서도 명성
이 높은 학자인데, 그는 산업장 밖은 환경청 소
관이고 그 안은 산업안전보건청인 현재의 행정체
계는 우스꽝스러운 것이며, 따라서 이 두 기구가
통합되어야 한다고 주장하였으며, 다른 나라는
미국과 같은 이러한 전철을 범하지 말아야 한다
고 하였으며, 특히 이에 있어서 중요한 것은 산
업장의 매니저의 교육·훈련인데 현재의 대부
분의 미국의 산업장의 매니저의 교육의 배경은
공학이거나 경영학석사 (MBA)이거나 또는 법학
(J.D)인데 이는 부족하며 산업장의 매니저는
이들 세가지 교육 (공학, 경영학, 법학)을 모두
갖추어야 하기 때문에 이들을 위한 특별한 교육
과정이 필요하다고 역설하였다. Ashford교
수의 지적은 현재 우리나라가 환경문제는 별도로,
그리고 산업장의 보건·안전문제는 또한 별도로
운영되어서 일종의 사각지대 (死角地帶)를 초래
하고 있는 것과 관련하여 시사하는 바가 클 것이
다.

마지막으로 하버드대학의 케네디 스쿨의 공공
정책학 교수인 William C. Clark을 만났
는데 환경정책 분야에서 필요한 바는 기구 보다

는 오히려 입법의 개선이며, 현재 미국의 환경청은 각료급 행정부서는 아니지만 그 못지않게 훌륭하게 기능하고 있으며, 더우기 각료급 부서가 되면 본래의 업무 이외에도 다양한 업무가 추가되어서 원래의 업무추진이 약화될 수가 있다고 하였다. 때마침 당시 레이건 대통령은 군사원호청(Veterans Administration)을 군사원호성(Department of Veterans Affairs)으로 승격시켰는데 이에 대하여 그는 냉소적인 평가를 하였다.

VI.

보스톤에서의 바쁜 일정을 이렇게 끝냈고, 10월 23일 와싱턴 D.C에 도착하였으며, 10월 24일 포토마크가에 자리잡은 연방환경청(U.S. EPA)을 방문하였으며, 여기서 입법분석실의 A. Henry Schilling 실장을 만나서 장시간의 견을 교환하였다.

여러가지의 의견의 교환 중 가장 중요한 논제는 단연 크로스 미디어 공해의 규제와 이에 대한 입법적 대응의 필요성이었다. 즉, 1970년대초에 일단 완비된 미국의 환경입법은 기본법이라 할 수 있는 환경정책법을 위시하여 대기오염규제법, 수질오염규제법, 그리고 그밖에도 폐기물관리법, 등으로 다원화되어 있는데 이러한 실정법의 구조에 따라서 환경행정의 기구도 대기, 수질, 폐기물 등으로 분화되어 왔던 것이다. 그런데 도시의 하수처리시설이 대기오염을 일으키며, 또한 대기오염이 오대호의 가장 큰 오염원으로 밝혀지는 등 이른바 크로스 미디어(Cross-media) 오염의 문제가 '80년대 중반에 들어서 큰 주목을 받게 되었고 이러한 문제를 해결하기 위하여는 환경행정과 환경입법에 근본적인 변화가 있어야 한다는 주장이 대두된 것이다.

미국 환경청내의 분위기는 이러한 방향으로의 개혁으로 기울고 있지만 의회는 아직 별다른 움직임을 보이고 있지 않다고 한다. 그리고 현재 환경청의 입법조사실은 컨저베이션 파운데이션(Conservation Foundation)과 공동으로 단일화된 환경입법을 준비하고 있는데 최초의

초안을 얻어 볼 수 있었다.

이와 관련하여 현재 우리나라는 환경보전법을 몇개의 법률로 분화시키려는 동향이 있다고 하였더니 A. Henry Schilling은 미국의 동향과는 반대되는 방향이라고 다소 의아한 표정을 지었다. Schilling은 단일법에 의하여 단일한 통합적인 배출허가는 주고 한번의 검사로서 대기, 수질, 폐기물을 모두 검사할 수 있는 시스템이야말로 효율적이라면서 자신도 단일법 어프로우치에 찬동한다고 하였다. 다만, 이같이 단일법화가 되더라도 중앙의 환경청은 정책수립과 계획을 담당하기 때문에 대기국, 수질국 및 폐기물국의 조직이 현재와 같이 있어야 하지만 지청의 레벨에 있어서는 이러한 분화는 오히려 비능률적이라 하였다. 이는 역시 뉴잉글랜드 지청의 Harley F. Laing 견해와도 일치하는 것이었다.

VII.

그외에도 와싱턴 D.C에 있는 동안 「Environmental Law Institute」, 「Bureau of National Affairs」 그리고 「Conservation Foundation」 등 환경문제를 연구하는 민간단체를 방문하였으며, 이로부터 관련되는 많은 서적을 구입하였다.

무엇보다도 「Conservation Foundation」의 훌륭한 시설과 연구업적은 놀랄만한 것이었으며 우리 나라의 환경보전협회도 「Conservation Foundation」과 같은 다양한 활동을 할 수 있도록 많은 지원이 있었으면 하는 생각이 들었다. *

