

미국 행정청에 대한 사법부의 존중 원칙의 검토 -청정수법 규칙 제정을 중심으로-

최지연*

미국 트럼프행정부는 청정수법의 시행규칙제정을 통해 법의 적용 범위를 명확히 함으로써 규제범위를 축소하고자 한다. 법의 적용 범위인 “미국 내 수역”을 자세하고 명료히 행정청의 시행규칙에 두는 방법을 사용하는 것인데, 이와 같이 모호하게 표현된 법조항을 행정청이 해석하여 집행하는 것에 대한 사법심사의 기준으로 미국 행정법에서는 행정청에 대한 사법부의 존중 원칙(Chevron Doctrine)을 적용하고 있다. 본 논문에서는 미국 행정법에서 가장 중요한 원칙 중 하나로 꼽히는 Chevron Doctrine의 의미를 살펴보고, 청정수법의 해석에 대하여 행정청의 입장을 존중하되 Chevron Doctrine의 적용 범위를 점점 좁혀 온 대법원의 대표적인 판례 3건을 분석한다. 그리고 근원적인 법조항의 모호함으로 일어나는 지속적인 논란을 각각의 사건별로 법원의 판결에 의존하고 이를 정리하여 행정청의 지침으로만 두던 종래의 관행을 넘어, 2015년에 시도되었던 행정청의 규칙제정과 이에 따른 소송, 그리고 트럼프행정부의 새 규칙 제정 경과에 대하여 정리한다. 또한 현재 제정안에 대하여 Chevron Doctrine에 따라 제정안을 존중해야 한다는 정부와 제정안의 의도가 규제범위를 과도하게 축소하여 결국 청정수법의 입법의도와 어긋나므로 Chevron Doctrine을 고려하더라도 적절하지 않다는 시민단체의 입장 차이 및 주장에 대해 검토하고, 마지막으로 법원의 판결 경향 및 정부 동향 등에 기반한 앞으로의 전망과 이로부터 얻어낼 수 있는 한국 행정법의 시사점을 제시한다.

주제어: 미국 정부에 대한 존중, 사법심사기준, 청정수법, 미국 내 수역, 쉐브론 이론

* 한국법제연구원 연구위원, 미국변호사(jiyeon.choi@gmail.com)

목 차

- I. 서론
- II. 행정청에 대한 사법부의 존중 원칙(Chevron Doctrine)
 - 1. Chevron Doctrine의 개관
 - 2. Chevron Doctrine의 이론적 배경 및 의미
- III. 주요 판례에 나타난 행정청의 청정수법 해석 변화
 - 1. United States v. Riverside Bayview Homes, 474 U.S. 121 (1985)
 - 2. Solid Waste Agency of Northern Cook County (SWANCC) v. U.S. Army Corps of Engineers, 531 U.S. 159 (2001)
 - 3. Rapanos v. United States, 547 U.S. 715 (2006)
- IV. 최근 “미국 내 수역(Waters of the United States)”의 해석 변화 추이
 - 1. 미국 내 수역의 규칙 제정과 해석의 경과
 - 2. 연방정부측의 논리
 - 3. 환경단체 등 새로운 시행규칙의 반대 입장
- V. 전망 및 시사점
 - 1. 전망
 - 2. 시사점

I. 서론

2017년 1월 20일 임기가 시작된 미국 트럼프 대통령은 대선 선거운동 기간부터 공개적으로 본인이 대통령이 된다면 환경규제를 대폭 제거할 것을 약속해왔다.¹⁾²⁾

1) THE HILL, "Trump outlines 'America First' Energy Plan", May 26, 2016 (2019.8.31. 검색), <https://perma.cc/3EUA-Z8YS>.

2) 취임 첫 해인 2017년 제출된 예산안에서 트럼프 행정부는 환경청의 예산을 31% 삭감하였다. Office of Mgmt. & Budget, America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again 41-42,

이와 같은 공약을 충실히 지키기라도 하듯, 트럼프대통령은 취임 약 한 달 후인 2월 28일에 「“미국 내 수역(waters of the United States)” 규칙의 검토를 통한 법치주의, 연방주의, 경제성장의 회복」이라는 제목의 행정명령³⁾을 내렸다. 이 행정명령은 청정수법에서 규정하는 ‘미국 내 수역’의 범위를 재검토할 것을 지시하는 내용이 주를 이루고 있는데, 이는 전임 오바마 대통령이 자신의 정책을 효과적으로 실행하는 방안으로 집행부처의 역할을 확대⁴⁾한 것을 되돌리고자 하는 내용으로 이해할 수 있다. 즉, 행정청 시행규칙의 개정을 통해 법에서 규제 대상으로 두는 수역의 범위를 축소, 확정하고자 하는 것이다.

미국 청정수법(Clean Water Act)은 오염물질을 “항행 가능한 수역(navigable waters)”에 투기할 수 없도록 제한하여 수자원을 보호하도록 하는데, 규제의 대상 구역이 되는 “항행 가능한 수역”을 법에서는 “미국 내 수역(waters of the United States)”으로 두고 있다. “항행 가능한 수역”의 범위를 명확하게 규정하는 것만큼이나 “미국 내 수역”을 정의하는 것은 어려운 일이지만, 유감스럽게도 법률에서는 항행 가능한 수역은 미국 내 수역이라고 제시하는 것 이외에는 더 이상의 자세한 정의를 두고 있지 않다. 결국 해당 조문은 법의 집행부처인 환경청(EPA)과 육군공병단(U.S. Army Corps of Engineers)의 시행규칙을 통해 그 범위를 더욱 명확하게 확정할 수밖에 없고, 행정규칙에서 내려지는 미국 내 수역의 정의에 대해서는 지속적으로 공방이 이어져왔다.

해당 시행규칙은 주와 주 사이를 넘나드는 수역, 주 내에 머무는 수역, 항행 가능한 수역이 아니지만 항행 가능한 수역에 영향을 주는 수역, 항행 가능한 수역에 인접한 습지, 지류 등 다양한 경우를 들어 미국 내 수역에 해당하는지 여부를 상세히 제시하고 있으나, 실생활에서의 여러 다양한 변수 등으로 개별 사례에 대한 법의 적용 여부와 이를 규정하는 시행규칙의 적법성을 두고 소송이 여러 번 이어졌다. 결국 2015년 연방행정부는 해당 규칙을 개정하여 개개 사건별로 법원에서 적용 범위가 달리 정해지는 경우를 줄이고 법집행의 투명성을 높이고자 하였으나, 이는 시행규칙에서 규제적용범위를 확대하는 내용으로 이어졌다. 주 정부에 대한 연방법상의 규제

http://www.whitehouse.gov/sites/whitefy2018/2018_blueprint.pdf, <http://perma.cc/2EYP-D7HJ> (2019.8.31. 검색).

3) Executive Order 13790, 82FR12497, available at <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2017-03-03/pdf/2017-04353.pdf> (2019.8.31. 검색).

4) 관련하여, Matthew Oakes 등은 논문에서 전 법무차관인 Donald Verrilli의 발언을 언급하며 “의회가 입법을 통해 현안을 해결하고자 하지 않고 규제체계를 재정비하지 못할 경우 행정부가 나서서 문제를 해결하고자 하는 것이 합리적”이라고 주장한 바 있다. Matthew Oakes et al., “The Future of Administrative Law”, 47 *Envtl. L. Rep.* 10,186, 10,189 (2017).

가 규칙으로 명문화되는 것에 대해 여러 주 정부가 규칙개정에 반발, 그 적법성에 대한 사법심사를 구하였고, 연방법원은 규칙의 발효를 중지하는 판결을 내리기에 이르렀다. 하지만 2018년 대법원에서는 소송절차상의 문제를 들어 해당 연방항소법원의 판결을 파기하였고, 트럼프 행정부는 당분간 2015년 규칙 제정 이전의 상태, 즉 사건별로 법원의 해석을 따르도록 하며, 행정명령을 통해 새로운 규칙의 제정을 지시하였다.

결국 트럼프 대통령의 2017년 행정명령은 환경청 규칙을 재검토하여 규제범위를 축소하는 규칙의 제정을 유도하는 것으로 이해할 수 있으며, 이는 일견 법의 해석을 법원에 맡겨두지 않고 행정청에서 청정수법의 적용 범위를 명확히 정하도록 하는 것으로, 이전 오바마 행정부에서 행정청에 법의 해석 권한을 폭넓게 부여한 것과 같은 방향으로 보일 수도 있다. 하지만 트럼프 대통령의 행정명령과 이에 따른 규칙개정 방향은 법의 적용 범위를 축소하는 것으로, 폭넓은 법해석 권한으로 규칙에서 법의 적용 범위를 최대한 확대하고자 한 오바마 행정부와는 차이를 보인다. 즉, 궁극적으로 명확하지 않게 제정된 법 조항의 해석 권한이 행정청에 있다는 것을 인정하여 행정청에서 법을 최대한 적극적으로 적용할 수 있도록 해석하고 규칙을 제정할지, 아니면 행정청의 적극적인 법해석 여지를 두지 않고 시행규칙에서는 법의 적용 범위를 최소로 정한 뒤, 규칙에서 명료히 정하지 않은 부분에 대해서는 사법부의 적극적 해석에 따를지에 대한 문제로 연결된다. 이는 행정부와 사법부 권한 균형의 문제이자, 미국 행정법의 전통적이고 근원적인 법원칙인 행정청에 대한 사법부의 존중 원칙(Chevron Doctrine)으로 귀결된다. Chevron Doctrine이 청정수법 행정규칙에서 어떻게 적용될지를 이해한다면 올 12월 23일에 발효될 행정청 규칙의 의미 및 앞으로의 전망에 대해서도 예측해볼 수 있을 것이다.

이하에서는 제2장에서 Chevron Doctrine을 개관하고, 제3장에서는 ‘미국 내 수역’ 조항을 다룬 주요 대법원 판례의 분석을 통해 행정청의 청정수법 해석 권한이 어느 정도까지 인정되었는지를 살펴보겠다. 이를 바탕으로 제4장에서는 트럼프 행정부 출범 이후 최근까지의 청정수법 해석과 적용 추이에 대해 고찰하여 마지막으로 제5장에서 앞으로의 전망과 시사점을 도출해 보기로 한다.

II. 행정청에 대한 사법부의 존중 원칙(Chevron Doctrine)

미국 청정수법(Clean Water Act)은 애초에 1948년에 연방수질오염규제법(Federal Water Pollution Control Act)으로 제정되었고, 1972년 동법의 전면개

정과 확대를 통해 현재의 청정수법의 모양을 갖추었다. 수자원의 화학적, 물리적, 생물학적 보전을 목적⁵⁾으로 연방행정청에 수질오염을 통제할 권한을 부여⁶⁾하는 청정수법은 연방 행정청으로 하여금 준설과 충전재의 배출을 규제하는 프로그램을 설치, 운영하도록 하는데, 규제 대상이 되는 오염물 배출 지역을 법에서 ‘항행 가능한 수역(navigable waters)’으로 두었기에, ‘항행 가능한 수역’을 어떻게 해석해야 할 것인가에 대해 논의가 이어졌다. 법에서는 ‘항행 가능한 수역’을 ‘미국 내 수역’⁷⁾으로만 둘 뿐 더 자세한 사항을 규정하지 않았기에 결국 행정청이 제정하는 시행규칙에서 그 범위를 명확히 해야 하는 상황이다. 행정청이 법률을 해석하여 제정하는 시행규칙은 그간 행정부의 정치적 변화 및 사회적 흐름에 따라 변화해왔으나, 행정청이 행정부의 입장이나 사회적 이슈에 따라 자의적으로 법률을 해석하고 규칙을 제정할 수는 없도록 법률은 시행규칙의 제정과 적용이 사법심사의 대상이 되도록 정하고 있다. 이렇게 행정청의 법률 해석과 규칙 제정에 대해 사법 심사를 수행함에 있어서 법원은 행정청의 법률해석을 어느 정도로, 어떤 기준에 따라 존중할 수 있는가, 또는 존중해야만 하는가의 문제에 직면하게 된다. 법원이 행정청의 법률해석을 존중할 기준과 정도의 척도는 바로 미국 행정법에 있어 가장 중요한 원칙인 “행정청에 대한 사법부의 존중 원칙(Chevron Doctrine)”인데, Chevron Doctrine의 적용 정도와 범위 또한 그간 개개 사안에 따라 달라져 왔다.

1. Chevron Doctrine의 개관

1984년 Chevron 사건⁸⁾의 대법원 판결문에서 스티븐스 대법관은 모호한 법률조항을 주무부처인 행정청이 합리적으로 해석했다고 판단되는 경우 주무부처의 법률해석을 받아들인다는 내용의 Chevron Doctrine을 제시했다. 판결문에서 스티븐스 대법관은 해당 사건에서 문제가 제기되었던 청정대기법(Clean Air Act)에서 ‘점오염원’을 공장단위로 확대해석하는 환경청의 시행규칙⁹⁾이 위법인가를 판단하기 위해

5) Clean Water Act § 101.

6) Clean Water Act Preambles.

7) 33 USC § 1362(7).

8) 467 U.S. 837 (1984).

9) 전체 공장을 하나의 ‘점 오염원’으로 규칙에서 간주할 경우, 여러 오염 배출원을 포함한 공장은 각각의 오염 배출원이 각각의 점 오염원으로 간주되지 않고 전체가 하나의 점 오염원으로 간주되는데, 이는 결국 공장을 운영하는 기업으로 하여금 각 오염원의 변경 또는 신설 시 환경청에서 정하는 조건을 충족하지 않고도 공장 전체의 배출량을 조절함으로써 오염설비를 변경하거나 신설할 수 있도록 하게 된다. 환경청에서 공포한 공장단위의 점 오염원을 인정하는 규칙은 산업계의 지지를 받았으나 항소심 재판부는 위법으로 판

2단계 분석법¹⁰⁾을 제시하였다. 첫 단계는 법의 제정 주체인 의회가 쟁점 사항에 대해 직접적으로 언급함으로써 입법의도를 명확히 표명하고 있는지 판단하여, 의도가 명확히 드러나는 경우 그 의도를 따르는 것으로 두고 있다. 만약 쟁점 사항에 대해 입법자의 의도가 명확하지 않은 것으로 법원이 판단한 경우, 분석의 두 번째 단계로 넘어가는데, 이 때 법원은 쟁점 사항에 대해 명확하지 않은 법조항을 행정청이 해석함에 있어 법의 합리적인 해석에 기반한 것인가를 살피는 역할을 한다. 결국 모호한 법률의 해석에 있어 입법자의 의도가 명확하지 않은 경우 법원이 해석의 주체가 되기보다 행정청의 해석이 법률에 합리적인 근거를 두고 있는지 여부만 살펴 행정청의 판단을 존중하는 것으로 원칙¹¹⁾을 제시한 것이다.

2. Chevron Doctrine의 이론적 배경 및 의미

모호한 법률조항의 해석을 행정청이 맡고 법원은 행정청의 해석을 존중하게 되면, 법률은 의회가 제정하고¹²⁾ 법의 해석은 법원이 한다¹³⁾는 헌법에 위배되며, 3권 분립(separation of powers)에도 어긋난다는 주장이 Chevron Doctrine을 반대하는 목소리의 중심을 이룬다. 1984년 판결 이후로 현재에 이르러 오면서 Chevron Doctrine이 더 이상 의미가 없고, 실제로도 사용되지 않는 경향을 보인다는 연구 결과¹⁴⁾도 많다. 하지만 Chevron사건 판결문¹⁵⁾을 면밀히 읽어보면 재판부는 오히려 3권 분립의 원칙을 지지하고 수용하며, 더 나아가 Chevron Doctrine이 3권 분립에 필수적이라는 Chevron Doctrine 도입 초기의 논리¹⁶⁾도 이해할 수 있다. 법

시하였고, 이후 대법원에서는 항소심 판결을 파기하였다.

10) Chevron, U.S.A., Inc. v. NRDC, 467 U.S. 837, 832-833 (1984).

11) Chevron Doctrine 과 그 적용 범위에 대하여 자세한 내용은 선행연구를 참조할 수 있다. Chevron Doctrine 에 대한 대표적인 국내 논문으로는 다음을 참고하였다. 황의관, “미국사법부의 행정청 법률해석에 대한 사법적 존중에 관한 연구 - Chevron 독트린과 그 적용범위를 중심으로 -”, 「미국헌법연구」 제24권제1호, 미국헌법학회, 2013; 김은주, “미국 행정법에 있어서 Chevron 판결의 현대적 의의”, 「공법연구」 제37집제3호, 한국공법학회, 2009; 정하명, “미국 행정법상 행정부의 법률해석에 관한 사법심사의 범위”, 「공법학연구」 제8권제2호, 한국비교공법학회, 2007.

12) US Constitution Art. 1.

13) US Constitution Art. 3.

14) Chevron Doctrine이 더 이상 의미도 없고 실제로 사용되지 않는다는 주장을 다룬 논문으로 다음을 참조할 수 있다. Lisa Heinzerling, “The Power Canons”, 58 WM. & MARYL. REV. 1933, 1937-38 (2017); Michael Herz, “Chevron Is Dead; Long Live Chevron”, 115 COLUM. L. REV. 1867, 1868 (2015).

15) 연방대법원 Chevron 판결, 각주 11, 864-66 (1984).

16) Douglas Kmiec, “Judicial Deference to Executive Agencies and the Decline of the Nondelegation Doctrine”, 2 Admin. L.J. 269, 277-78, 283, 285 (1988); Kenneth Starr,

조항의 모호함이 법률 자체를 면밀히 따지거나 입법자의 의도를 파악하는 방법으로도 해결되지 않는다면 결국 모호한 법조항을 해석하는 데 있어 사용되는 전통적인 해결방법은 정책적 결정이고, 민주적 사회에서 정책적 결정은 법원이 아닌 행정부의 몫이라는 것이기 때문¹⁷⁾이다.

하지만 기념비적이고 중요한 판결과 원칙이 그러하듯, Chevron Doctrine도 지속적으로 논쟁의 중심이 되어왔는데, 최근의 움직임은 Chevron Doctrine을 강하게 옹호했던 쪽에서도 그 목소리가 줄어드는 모습이다. 행정절차법과 Chevron Doctrine이 전혀 걸맞지 않다는 비판¹⁸⁾과 3권 분립에 심각한 의문을 제기한다는 지적¹⁹⁾이 대법관들로부터 나왔고, 하원에서는 행정청의 법률해석을 법원에서 새로이 하도록 하여 Chevron Doctrine을 폐기하는 내용을 포함한 3권분립회복법 (Separation of Powers Restoration Act, SOPRA)²⁰⁾을 두 번이나 발의하였다. 처음 판결을 통해 제시되었던 때부터 꾸준히 논쟁의 중심²¹⁾이 되어 왔으나 또 지속적으로 행정법 사건들에서는 가장 많이 인용²²⁾되고 적용되어 왔던 Chevron Doctrine은 어느덧 폐기되는 수순을 밟는 것으로 보이니, 의회는 여전히 주요 정책 결정을 행정부에게 일임함을 고려할 때, 결국 Chevron Doctrine을 폐기하는 것은 어려운 것으로 전망²³⁾되기도 한다.²⁴⁾

“Judicial Review in the Post-Chevron Era”, 3 Yale J. on Reg. 283, 308, 312 (1986).

- 17) 그러나 법조항자체의 면밀한 해석과 입법자의 의도와 더불어 정책적 결과를 함께 고려하는 것이 전통적인 법률조항 해석의 방식으로 보는 견해도 있다. Antonin Scalia, “Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law”, 1989 Duke L.J. 511, 515 (1989).
- 18) Scalia 대법관은 Chevron Doctrine을 강하게 주장했던 측이었으나, Perez v. Mortgage Bankers Ass’n 사건에서 “Chevron Doctrine은 행정절차법과 어긋난다”며 법원이 이와 같은 원칙을 고안할 때에 행정절차법의 구성에 대해 신경을 쓰지 않았을 것이라 비판한 바 있다. Perez v. Mortgage Bankers Ass’n., 135 S. Ct. at 1211-12 (Scalia, J., 찬성의견).
- 19) Thomas 대법관은 “행정청이 해석한 연방법률에 맹목적으로 법의 효력을 주는” 것을 비판한 바 있다. Michigan v. EPA, 135 S. Ct. 2699(2015) at 2712, 2714 (Thomas, J., 찬성의견).
- 20) Separation of Powers Restoration Act of 2016, H.R. 4768, 114th Cong.(2016). 하원은 이후 같은 법안을 확장된 버전으로 수정, 규제책임법의 일부분으로 (H.R. 5, 115th Cong. (2017)) 삽입, 하원에서 발의하였으나 법제정에 이르지지는 못하였다.
- 21) Chevron Doctrine을 비판하는 논문은 매우 많으나 대표적인 것으로 다음을 들 수 있다. Jack M. Beermann, “End the Failed Chevron Experiment Now: How Chevron Has Failed and Why It Can and Should Be Overruled”, 42 Conn. L. Rev. 779, 782-84 (2010); Christopher Edley, Jr., “The Governance Crisis, Legal Theory, and Political Ideology”, 1991 Duke L.J. 561, 587-88
- 22) 미국 법률 데이터베이스 Westlaw 에 따르면 2019년 8월 기준 Chevron 판결문은 89,093차례 인용되었는데, 이는 대법원 판례 233건을 포함한 연방법원 판례 15,622건 등 판례에서만 16,459건의 인용지수를 포함한 수치이다.
- 23) Nicholas R. Bednar & Kristin E. Hickman, “Chevron’s Inevitability”, 85 Geo. Wash. L. Rev. 1398 (2017).
- 24) 법조항의 모호함을 행정청이 시행규칙의 제정을 통해 해석할 때 사용되는 판단기준으로서의 Chevron

III. 주요 판례에 나타난 행정청의 청정수법 해석 변화

Chevron Doctrine을 청정수법에 적용할 때의 쟁점은 청정수법에서 항행 가능한 수역으로 제시되는 “미국 내 수역(Waters of the United States)”을 어떻게 정의할 것인가이다. 1972년 청정수법(Federal Water Pollution Control Act - a.k.a. Clean Water Act)이 제정된 이래 꾸준히 제기된 이슈이기도 하다.

법은 오염물질을 미국의 항행 가능한 수역(“navigable waters of the United States”)에 배출하는 것을 금지한다. 하지만 법에서는 ‘항행 가능한 수역’을 명확히 정의해두고 있지 않고 단지 ‘미국 내 수역’으로만 두고 있다. 따라서 ‘미국 내 수역’을 어떻게 정의하는가에 따라 어느 수역과 인접 토양이 연방 청정수법 하위규정에 따라 규제가능한 지가 달라진다.

미국 내 수역의 범위 한정에 대하여 청정수법의 규제집행부서인 미 육군공병단(U.S. Army Corps of Engineers)의 입장은 일관적이지는 않았다. 어떤 사건에서는 습지 등 일부 토양에 대한 규제 권한을 주장하다²⁵⁾ 또 어떤 사건에서는 부인하는²⁶⁾ 입장을 보였다. 이에 환경보호 민간단체인 자연자원보호위원회(NRDC)는 법원에 해당 미국 내 수역의 범위를 명확히 가려달라는 소송을 제기하기도 했다. 워싱턴 컬럼비아 특별구 연방법원은 청정수법에서의 “항행 가능한 수역”을 법에서 이르는 대로 “미국 내 수역”으로 규제 범위를 넓게 해석했고, 이후 같은 쟁점에 대해 지속적으로 소송이 이어졌다. 1990년도에는 오히려 정부의 규제범위를 줄여야 한다는 판결이 이어졌다.²⁷⁾ 해당 쟁점에 대해서는 세 건의 대법원 판례가 있는데, 같은 사안에 대한 일련의 판결 또한 법원의 기준 설정 변화와 해석의 차이를 보여준다.

1. United States v. Riverside Bayview Homes, 474 U.S. 121 (1985)

청정수법의 미국 내 수역에 대한 대법원의 첫 번째 사건으로 꼽히는 이 사건은 폐기물매립지인 습지가 청정수법 규제대상인 미국 내 수역에 해당하는가에 대한 문제

Doctrine, 모호한 범조항을 해석하는 행정청의 지침의 적법성 판단이론으로서의 Skidmore Deference, 행정청의 규칙해석 권한이 행정청에 있음을 뒷받침하는 Seminole Rock/Auer Deference 이론 등 법해석의 권한과 존중에 대하여 여러 층위의 이론이 있고, 각각 적극적으로 사용되기도, 비판의 중심이 되기도 한다. 본 논문에서는 Chevron Doctrine에 대한 논의만 다루고, 행정청의 법규해석 존중의 기준에 대한 다른 이론들은 후속연구를 통해 정리하도록 한다.

25) *United States v. Riverside Bayview Homes*, 474 U.S. 121 (1985).

26) *Natural Resources Defense Council, Inc. v. Callaway*, 392 F. Supp. 685 (D.D.C. 1975).

27) *Solid Waste Agency of Northern Cook County (SWANCC) v. U.S. Army Corps of Engineers*, 531 U.S. 159 (2001).

를 중심으로 한다.

미시건에 위치한 회사에서 사유지 내 습지에 폐기물 매립을 위해 해당 업무의 주무부처인 육군공병단에 허가증 신청서를 제출한 후, 신청서가 처리되기 전에 매립을 시작하였다. 이에 육군공병단은 법원에 매립 중단을 청원, 법원은 매립의 중단을 지시하였고, 해당 회사는 법원의 매립금지판결에 불복, 해당 습지는 청정수법에서 허가취득 없이 매립을 금지하는 미국 내 수역에 포함되지 않는다는 주장을 하며 항소하였다. 항소법원은 사건이 진행되는 사이 새로이 제정된 청정수법 시행규칙을 다시 고려하여 판결할 것을 지시하며 사건을 지방법원으로 환송하였고,²⁸⁾ 지방법원은 규칙을 고려한 후 같은 사건에 대해 원심과 동일하게 매립을 금지하였다. 이에 사유지의 소유주는 다시 한 번 항소, 사건은 항소법원으로 돌아왔다. 항소법원은 이번에는 해당 습지가 청정수법 내 허가취득 없이 매립이 금지된 미국 내 수역인 습지가 아니라고 판시, 하급심을 파기하였고,²⁹⁾ 육군공병단은 청정수법에서의 ‘습지(wetlands)’의 어디까지가 규제대상인 ‘미국 내 수역’인가의 문제를 대법원에 질의하였다. 이에 대법원은 전원일치 판결을 통해 습지에 대한 육군공병단의 규제권한을 인정함 다음, 항행수에 의해 자주 침수되는 지역이 아니라고 하더라도 항행가능 수역에 접해있는 습지의 경우 청정수법에서 규제의 대상으로 보는 미국 내 수역으로 간주하는 것이 타당하다고 판시함으로써 해당 습지를 규제대상에서 제외하는 항소법원의 판결을 파기하였다.

쟁점이 되는 습지에 대한 규정은 1975년 육군공병단에서 제정한 청정수법 시행규칙³⁰⁾인데 “미국 내 수역”에 “항행 가능한 수역뿐만 아니라 미국 내 수역의 지류, 주간항행수(interstate waters)와 그 지류, 적절하거나 부적절한 사용이 주간항행수에 영향을 미칠 수 있는 항행가능하지 않은 주내 수역(nonnavigable intrastate waters)”을 모두 포함하는 것에서 시작한다. 이 규칙은 “주기적으로 침수되고 성장과 번식에 포화토양조건이 필요한 식생이 일반적으로 존재하는 것으로 특징지어지는 담수습지”를 법의 규제 대상³¹⁾에 두었다. 규칙 제정 이듬해에는 해당 규칙 조항 중 ‘주기적으로 침수’되는 부분을 삭제하여 습지를 “일반적으로 포화토양에서 자라는 식생의 성장을 정상적인 조건에서 지원하며, 지원가능하기에 충분한 빈도와 기간으로 지하수나 지표수에 의해 침수되거나 포화되는 지역”으로 정의하였다.³²⁾

28) *United States v. Riverside Bayview Homes*, 615 F.2d 1363 (1980).

29) *United States v. Riverside Bayview Homes*, 729 F.2d 391 (1984).

30) Revised Definition of “Waters of the United States” Rules 40 Fed. Reg. 31320 (1975).

31) 33 CFR § 209.120(d)(2)(h) (1976).

32) 33 CFR § 323.2(c)(1978).

폐기물을 사유지인 습지에 매립하다 소송의 주체가 된 회사 측은 해당 습지를 법에서 규제 대상으로 두는 ‘항행가능 수역’에 포함하는 육군공병단의 시행규칙이 법의 규제범위를 넘어서는 것이라 주장하였다. 하지만 대법원은 법에서 ‘항행 가능 수역’을 ‘미국 내 수역’으로 더욱 광범위하게 정의하는 것은 ‘항행 가능한 수역’으로 통제범위를 제한하지 않으려는 입법자의 의도로 해석하며, 이렇게 수질과 수중생태계 보호에 대한 입법자의 폭넓은 지지를 생각한다면, 육군공병단에서 수역과 ‘인접한 습지’는 인접해있는 ‘수역’과 분리할 수 없도록 하나로 보아야 하기에 ‘미국 내 수역’으로 함께 해석해야 한다고 주장하는 것³³⁾ 또한 합리적이며 적법하다고 판시하였다.³⁴⁾

2. Solid Waste Agency of Northern Cook County (SWANCC) v. U.S. Army Corps of Engineers, 531 U.S. 159 (2001)

앞서 언급한 Riverside Bayview 사건 이후 다시 대법원에서 청정수법상 미국 내 수역의 정의에 대해 논의하게 된 사건은 항행 가능하지 않은 수역과 항행 가능한 수역과의 관계를 규정하여 미국 내 수역의 범위를 결정한 사건으로, 연못과 연결된 폐기물 매립장을 대상으로 한다.

시카고 외곽 지자체 연합이 폐기물 매립장으로 사용하고자 버려진 모래와 자갈 채취장을 선정했는데, 해당 채취장은 연못으로 연결된 도랑이 있었고 폐기물 매립장으로 사용하기 위해서는 연못의 일부를 매립해야 하기 때문에, 육군공병단에 청정수법상의 매립허가 필요 여부를 질의하였다.

청정수법상의 미국 내 수역을³⁵⁾ 육군공병단에서는 “사용, 악화, 파괴가 주간 또는 해외와의 무역에 영향을 끼칠 수 있는 주 내의 수역을 포함한 모든 미국 내 수역”으로 넓게 해석하고³⁶⁾ 있다. 이와 같이 다소 불명확하고 광범위한 해석을 명확히 하고자 1986년에 육군공병단은 “철새법칙(Migratory Bird Rule)”을 고안하여 청정수법에서 정의하는 ‘미국 내 수역’은 ‘철새도래지가 되는 주 내 수역을 포함하는 지역’으로 명시하였다.³⁷⁾ 이어 육군공병단은 이 ‘철새법칙’에 입각하여 지자체연합의 폐기물 매립허가 발급을 거부하였고, 지방법원과 항소법원은 육군공병단의 권한을 인

33) 연방대법원 Bayview 판결, 주 26, p.134.

34) 연방대법원 Bayview 판결, 주 26.

35) 33 U.S.C. § 1362(7).

36) 33 CFR §328.3(a)(3).

37) 51 Fed.Reg. 41217.

정하며 ‘철새법칙’이 청정수법의 합리적인 해석에 따른 규칙이라고 판시하였다.

그러나 대법원은 미국 내 수역의 범위를 주 내에 위치한, 항행 가능하지 않은 연못이 철새도래지가 된다고 해서 그 지역까지 미국 내 수역에 포함하는 ‘철새규칙’을 제정하는 것은 청정수법에서 육군공병단에 부여한 권한을 넘어선 법해석이라고 판시, 하급심의 판결을 파기하였다. 이 사건의 다수의견에서 법원은 항행 가능하지 않은 수역이 청정수법에 포함되는지를 판단하는 데 있어서는 대상이 되는 수역이 전통적으로 항행 가능한 수역으로 정의되는 수역과 중대한 관계(significant nexus)에 있는 곳인지 고려해야 한다는 개념을 처음 제시하였다.

3. *Rapanos v. United States*, 547 U.S. 715 (2006)

청정수법상 미국 내 수역에 포함되는 습지에 관한 정부의 해석에 대한 대법원 판례 중 마지막 사건인 *Rapanos*는 토지개발업자가 청정수법의 보호구역인 습지에 폐기물을 매립한 것에 대해 연방정부가 법원에 제재를 구하여 하급심³⁸⁾과 항소심³⁹⁾ 모두 정부의 손을 든 사건과, 해당 토지개발업자가 매립신청서를 제출하였으나 허가 발급이 거부되었고 이에 행정절차법상의 사법심사를 요구하였으나 역시 하급심⁴⁰⁾과 항소심⁴¹⁾에서 정부의 판단이 옳다고 판시한 사건 두 개를 통합하여 한 사건으로 대법원에서 다룬 것이다.

이 사건에서의 쟁점은 폐기물을 매립한 습지가 청정수법 내 보호 대상 지역인 ‘미국 내 수역’에 포함되느냐로, 이는 결국 해당 사항을 정한 시행규칙이 적법한지를 가리는 문제이다. 당시 시행규칙에서는 전통적으로 ‘미국 내 수역’으로 간주되어 온 것처럼 ‘주간 습지(interstate wetlands)를 포함한 모든 주간 수역(interstate waters)’을 미국 내 수역으로 정의한 것뿐만 아니라 “주 내 호수, 강, 간헐적으로 흐르는 개울, 갯벌, 모래바닥, 습지, 평원 구덩이, 습한 구덩이, 사막에 생긴 일시적 호수, 그리고 사용, 훼손, 파괴가 주간 또는 외국과의 통상에 영향을 줄 수 있는 호수,⁴²⁾ 이와 같은 수역의 지류,⁴³⁾ 이와 같은 수역과 지류에 인접한 습지⁴⁴⁾” 등을 모두

38) No. 04-1034 *US v. Rapanos*, The United States District Court for the Eastern District of Michigan.

39) *US v. Rapanos*, 376 F.3d 629 (2004).

40) *Carabell v. US Army Corps of Engineers*, 257 F.Supp.2d 917 (2003).

41) *US Army Corps of Engineers v. Carabell*, 391 F.3d 704 (2004) .

42) 33 § 328.3(a)(3).

43) 33 § 328.3(a)(5).

44) 33 § 328.3(a)(7).

면밀히 열거하여 보호구역으로 들고 있었다.

네 명의 대법관을 대표하여 스칼리아 대법관이 다수의견을 통해 미국 내 수역을 이처럼 광범위하게 정의하는 것은 육군공병단의 규제권한을 벗어난다고 판시하였다. 다수의견에서 대법관들은 ‘미국 내 수역’이 ‘전통적으로 항행이 가능한 수역과 그 수역에 인접한 수역’으로만 한정된다는 주장은 적절하지 않다고 판단하였으나, 그 범위가 육군공병단이 정의하듯 확장되어서는 아니되고, ‘전통적인 주간항행수와 연결되어 비교적 영속적인 수역과 맞닿아있으며 표면이 연결되어 수역과 습지를 구분하기 힘든 습지’인 경우에만 ‘미국 내 수역’의 범위에 포함되는 것으로 간주하여 청정수법의 보호구역에 해당한다고 판시⁴⁵⁾하며 사건을 파기 환송하였다.

IV. 최근 “미국 내 수역(Waters of the United States)”의 해석 변화 추이

1. 미국 내 수역의 규칙 제정과 해석의 경과

청정수법의 규제와 적용 범위는 그간 법원의 판결에 따라 축소되기도 확대되기도 하여 왔으나 명확하지 않은 해당 법조문을 법조문이나 규칙의 개정을 통해 분명히 정의하려 하지는 않고 다만 각각의 사건과 판례에 비추어 법원의 판결에 따라 왔다.⁴⁶⁾ 2007년에는 연방 환경청과 육군공병단이 합동으로 그간 대법원 사건에서 다루어졌던 쟁점을 정리한 지침⁴⁷⁾을 발행하기도 하였으나, 사건에서 다루어지지 않았던 쟁점에 대해서는 언급이 없어 명확한 정의에 대한 지침으로는 부족함이 있었다. 예를 들어 전통적으로 항해가능한 수역과 인접토양으로 간주되어온 지역이나 비교적 항구적으로 조성된 수역과 습지 등은 포함하고 있으나 주와 주 사이를 넘나드는 수역(interstate waters)이나 영해에 대해서는 법 규제 적용 범위에의 언급이 없다.

근원적인 법조항상의 모호함으로 일어난 지속적인 논란을 종식하기 위해 오바마

45) *Rapanos v. United States*, 547 U.S. 715, p.2227 (2006). 다수의견에 찬성의견을 따로 제시한 케네디대법관은 미국 내 수역의 범위를 결정하는 데 있어 중요한 요인으로 전통적인 의미의 항행 가능한 수역과 해당 지역 사이에 중대한 관계(significant nexus)가 있는지를 제시하여 결과적으로 *Solid Waste Agency of Northern Cook County (SWANCC) v. U.S. Army Corps of Engineers*, 531 U.S. 159 (2001) 에서의 판결로 회귀하였다.

46) *United States v. Riverside Bayview Homes*, 474 U.S. 121 (1985), *Solid Waste Agency of Northern Cook County (SWANCC) v. U.S. Army Corps of Engineers*, 531 U.S. 159 (2001), *Rapanos v. United States*, 547 U.S. 715 (2006) 등 세 건의 연방대법원 사건을 거쳐 미국 내 수역에 대한 정의가 달라져 왔다.

47) 2008년 지침은 연방환경청 웹사이트에서 확인 가능하다. https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-02/documents/cwa_jurisdiction_following_rapanos120208.pdf (2019.8.31. 검색).

행정부 하에서는 2015년에 해석 범위와 방향을 명확히 하는 환경청과 육군공병단의 시행규칙⁴⁸⁾을 제정하였으나, 30여 개 주 정부와 여러 단체가 해당 규칙은 법에서 정한 규칙제정권한을 벗어났으며 행정절차법상의 문제도 있음을 들어 해당 조항의 사법심사를 요구하였다. 남부 텍사스 지방법원을 포함하여 전국 여러 법원에서 제기된 소송을 통합한 연방제6순회법원은 환경청과 육군공병단의 2015년 시행규칙 발효를 중지하였다. 그러나 같은 날 북부다코타 연방지방법원은 열세 개 주에 있어서 해당 규칙의 이행금지가처분을 내렸는데, 2018년 1월 대법원은 연방제6순회법원의 판결을 관할권의 흠결을 들어 파기하였기에 연방제6순회법원의 규칙발효중지명령은 취소되었고, 북부다코타 연방지방법원의 이행금지가처분만 남게 되었다.

하지만 2017년 트럼프 행정부의 입각 이후 대통령이 행정명령⁴⁹⁾으로 2015년 발효가 중지된 시행규칙의 재검토와 해당 규칙의 개정 혹은 새로운 시행규칙의 제정을 촉구했기에, 2017년 11월 환경청과 육군공병단은 2015년 시행규칙에 ‘최종규칙공고일로부터 2년 후’로 발효일을 기재한 새로운 규칙을 제정하여 대통령의 행정명령에 따라 2015년 시행규칙을 대체할 새 시행규칙이 제정될 때 까지 2015년 시행규칙의 발효를 미루고자 하였다. 하지만 이번에는 2015년 시행규칙의 폭넓은 규제범위를 지지하는 여러 주 정부와 환경보호단체가 캘리포니아, 뉴욕, 사우스 캐롤라이나, 워싱턴 등 4개 연방법원에 행정절차법위반을 들어 소를 제기했고, 2018년 8월 16일 사우스 캐롤라이나 법원에서 즉결심판⁵⁰⁾으로 이를 인정하며 미 전역에 걸쳐 2015년 시행규칙의 발효를 연기하는 새 시행규칙의 적용을 금지하는 판결을 내렸다. 2018년 11월 26일 워싱턴 법원⁵¹⁾에서도 같은 판결이 내려졌다. 그러나 소송으로 2015년 시행규칙의 발효를 연기하는 새 시행규칙의 적법함을 다투고 있는 동안 2018년에는 환경청과 육군공병단이 공동으로 대통령 행정명령에 따라 2015년 시행규칙을 폐지하고 해당 규칙 도입 이전에 적용되고 있던 1996년의 규칙과 대법원 판결을 적용하도록 하는 2015년 시행규칙 폐지 규칙(“제1단계 규칙(Step-One)”)의 제정을 10월 22일에 확정, 발표하여 12월 23일부터 효력을 발하게 되었다. 제1

48) 80 FR 37054 (March 16, 2015).

49) 백악관 홈페이지에서 해당 행정명령, ““미국의 수역”규칙의 검토를 통해 법의 지배, 연방주의, 경제성장을 복원함에 대한 대통령 행정명령(“Presidential Executive Order on Restoring the Rule of Law, Federalism, and Economic Growth by Reviewing the “Waters of the United States” Rule”)의 전문을 찾을 수 있다. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-restoring-rule-law-federalism-economic-growth-reviewing-waters-united-states-rule/> (2019.8.31. 검색).

50) *S.C. Coastal Conservation League v. Pruitt*, 318 F. Supp. 3d 959 (D.S.C. 2018).

51) *Puget Soundkeeper All. v. Wheeler*, CASE NO. C15-1342-JCC (W.D. Wash. Nov. 26, 2018).

단계 규칙은 이후 제정될, 미국 내 수역을 2015년 시행규칙에서 정의하는 것 보다 좁게 정의할 시행규칙(Step-Two) 제정의 예비단계이다. 규제범위를 축소하게 될 제2단계 규칙안은 올해 2월 발표된 바 있고, 제정안에 대한 국민의견수렴 기간이 2019년 4월 15일로 끝난 상태이며, 6월 11일에는 상원 환경공원위 회의가 소집되어 해당 제정안에 대해 논의한 바 있고, 올 12월 19일에는 확정, 발표될 것으로 전망된다.⁵²⁾

트럼프 대통령의 행정명령에 따라 새로이 제안된 규칙안을 지지하는 공화당쪽에서는 오바마 정권하에서 제정된 2015년 규칙이 미국 내 모든 수역을 지나치게 광범위하게 포괄하여 규제하였다고 비판하며 이번에 제안된 규칙처럼 세세한 수역에 대한 규제는 환경청이 아니라 각 주에 맡겨져야 한다고 주장하였고, 민주당측 상원의원들은 연방환경청의 수준으로 보호규제를 도입할 수 없는 주도 있다는 사실을 들어 이번 제정안에서 제시하는 대로 연방 규제의 범위를 축소하는 경우 심각한 환경오염의 우려가 있음을 표명하였다.

2. 연방정부측의 논리

연방정부의 입장은 청정수법 입법자의 의도를 되새겨볼 때, 미국 내 모든 수역을 연방정부에서 통제하는 것을 의도하지는 않았을 것으로 해석하는 것에 기초한다. 대신 각 주 정부에서 주 내의 수역은 관리하도록 하는 것이 의회가 애초에 청정수법을 제정할 당시 의도한 바였을 것으로 이해한다.

정부는 2015년 제정되었던 시행규칙을 취소하고자 하는 가운데 무수한 소송을 이어나갔고, 결국 2019년 10월에 2015년 규칙의 폐지를 내용으로 하는 “제1단계 시행규칙”을 제정하였다. 이렇게 정식으로 2015년 시행규칙을 폐지하고자 하는 과정 중에도 2017년⁵³⁾, 2018년⁵⁴⁾에는 연이어 기존의 시행규칙을 수정하여 새로운 시행규칙을 제안하였는데, 2015년 시행규칙을 취소하는 사유로는 해당 규칙이 명확하지 않았고, 청정수법에서 환경청에 부여한 권한을 벗어나 제정되었으며, 청정수법 관련하여 정책상의 이유도 있고, 2015년 규칙이 연방과 주의 수역에 적절한 구분을 짓지 못했음을 들었다.⁵⁵⁾ 2019년 2월 14일에는 2015년 시행규칙을 폐지한

52) Courthouse News Service, “Obama Water Regulations Criticized as Senate Backs Rule Change”, June 12, 2019(2019.7.18. 검색), <https://www.courthousenews.com/obama-water-regulations-criticized-as-senate-backs-rule-change/>

53) 2017년 7월 27일 입안, 9월 27일에 의견수렴 기간 종료.

54) 2018년 7월 28일 보충자료공고, 8월 13일에 의견수렴 기간 종료.

이후 이를 대체할 “제2단계 규칙”인 시행규칙(replacement rule)을 발표했다. 해당 규칙안의 의견수렴 기간은 4월 15일로 끝났는데, 이에 대해 의견 수렴 기간을 연장해 달라는 요구가 있었으나 환경청은 그와 같은 요청을 3월 18일에 거절하고 기존에 공고된 대로 4월 14일로 의견수렴을 마감한 바 있다. 2월 27일, 28일 양일에 걸쳐 캔자스에서 공청회가 열렸고 해당 공청회에서 정부 측은 규칙을 정리해 당해 12월 19일에 확정, 발표할 것임을 말했다.

정부는 Chevron 사건에서 정의한 행정부에 대한 존중(deference)원칙을 적용하며, 청정수법 규제주무부서인 환경청과 미육군공병병과의 법해석과 그에 따른 규칙의 제정을 존중해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 청정수법에는 ‘항행 가능한 수역’이나 ‘미국 내 수역’과 같이 그 지칭하는 범위가 매우 크고 모호한 용어가 있기 때문에 이를 해석하고 정의함에 있어서는 Chevron 원칙을 적용해서 행정부에 주어진 신임을 활용하는 것이 정당하다는 것이 정부측의 입장으로 해석할 수 있다.⁵⁶⁾

3. 환경단체 등 새로운 시행규칙의 반대 입장

환경청과 육군공병단이 규칙의 제정을 통해 청정수법 적용 범위를 줄이고, 법에서 목적하는 환경보호에 역행함을 들어 소송을 제기해 온 대표적인 민간 환경단체인 자연자원보호위원회는 트럼프행정부가 제안한 규칙은 청정수법 상의 규제 범위를 너무 축소하고자 함을 지적하는 의견을 이미 규칙제정 의견제출 기간 동안 제출한 바 있다. 새로 발표된 규칙안에 따르면 1973년 제정된 규칙 이래로 법의 적용 대상이 되어 보호의 대상이 되어 왔던 주간항행수(interstate waters)가 배제되고, 미 전역에서 2백만 마일에 이르는 강우로 이루어지는 수역(rain-dependant streams)과 고립된 수역(isolated waters)도 법의 적용에서 벗어나게 됨을 지적하였다. 표피수역(surface waters)과 연계된 특정 근접습지(adjacent wetlands)와 연못(ponds)을 제외하고 모든 근접습지와 수역도 법에서 배제되는데, 이 경우 전국 습지의 절반가량이 법적용에서 제외되는 결과로 나타난다. 또한 이전에는 농경지로 사용되다가 습지로 바뀐 경우 법의 적용에서 제외하여 현재는 농경지로 사용되지 않는다고 하더라도 해당 습지에 대한 보호를 중단하게 되며, 또한 전국 개천의

55) Federal Register / Vol. 83, No. 134, 32227.

56) 예를 들어 멸종위기종법(Endangered Species Act)에는 ‘최선의 과학적 방법을 사용하여’ 규칙을 정하라는 문구가 있고, 이렇게 행정청의 해석을 존중하기 이전에 적용할 다른 기준을 명확히 법에 제시한 경우에는 Chevron 원칙을 적용하기 적절하지 않다. 하지만 청정수법에는 행정청의 해석에 앞서 명확히 적용할 다른 기준과 원칙, 권한이 제시되어 있지 않다.

60~70%에 해당하는 수백만 마일 길이의 계절에 따라 범람하는 개천 등과 이와 같은 개천 등에 접한 습지와 연못에 대한 보호가 중단되게 되는데, 이를 환경단체 측에서는 궁극적으로는 ‘항행 가능한 수역’을 재정의하고자 하는 움직임으로 해석하고 있다.

V. 전망 및 시사점

1. 전망

결국 청정수법상 ‘미국 내 수역’이 어떻게 정의되는 것으로 결정된 것인가에 대한 전망은 Chevron Doctrine의 적용을 예측하는 것으로 가능할 것이다.

Chevron Doctrine의 첫 번째 단계, 입법자의 의도를 파악하고자 하는 것에서는, 법의 모호한 용어를 해석하고 정의할 때, 입법자의 의도를 살펴 그것이 명확하다면 그 방향을 따라야 할 것이지만 이 경우와 같이 청정수법상 입법자의 의도가 명확히 나타나지 않는다면, 그리고 최초 입법자의 의견을 알 수 있는 자료가 없다면, 제정 당시의 목적에 부합하도록 법을 해석하는 것이 가장 합리적인 법의 해석일 것이다.

그렇다면 Chevron Doctrine 두 번째 단계로 넘어가 행정청의 법 해석이 합리적인 법기반을 가지고 있는지를 살펴야 할 것이나, ‘합리적인’ 해석을 판단하는 것 또한 용이하지 않다. ‘수역을 보전하는 것’이 법 제정 당시에 명시된 법의 목적이라면, ‘항행 가능한 수역’, 즉 ‘미국 내 수역’을 최대한 넓게 해석하여 가능한 모든 수역을 청정수법의 적용을 받도록 하여 최대한 수역을 보전하는 것이 합리적인 법 해석으로 이해할 수 있다. 하지만, 청정수법의 제정 목적을 법에 명시된 대로 수역의 화학적, 물리적, 생리적 보전으로 들지만, 수역의 보전만이 청정수법의 제정 목적은 아니며 연방주의의 보호와 주정부 역할의 존중⁵⁷⁾ 또한 법의 제정 목적임을 간과할 수 없다. 연방주의와 주정부 역할을 존중하는 길은 단연 연방법의 규제범위를 최대한 확대하여 주 정부의 권한을 축소하는 방향과는 대치될 것이다.

또한, 경제적, 환경 문제가 중대한 경우 Chevron Doctrine이 적용되지 않는 ‘중대 문제 이론’⁵⁸⁾도 무시할 수 없다. 결국 어떤 법률도 그 목적을 이루기 위한 비용이

57) Clean Water Act §101(g).

58) Major Question Doctrine 에 대해서는 다음 논문을 참조할 수 있다. Michael Sebring, “The Major Rules Doctrine: How Justice Brett Kavanaugh’s Novel Doctrine Can Bridge the Gap Between the Chevron and Nondelegation Doctrines” 12 N.Y.U. J.L. & Liberty 189 (2018); “Major Question Objections”, note, 129 Harv. L. Rev. 2191 (2016).

허용할 수 있는 범위를 넘어서는 경우에는 목적을 지속적으로 추구할 수 없기 때문이며, 같은 이유로 SWANCC 사건과 Rapanos 사건 등 대법원에서도 Chevron Doctrine에서 허용하는 행정청의 해석에 대한 존중을 인정하지 않고, 행정청의 법 해석에 따른 시행규칙이 적법하지 않다고 판시하였다.

Chevron Doctrine에 따라 행정청에 주어진 법 해석의 권한으로 현재 발의한 시행규칙안을 확정, 제정하겠다고 하는 미국 행정부의 입장은, 표면적으로는 점점 그 적용 범위가 축소되고 있는 Chevron Doctrine이나 판례의 흐름, 그리고 적용 예외 이론 등을 거스르는 것으로 이해할 수 있다.

하지만 현재 발표된 규칙의 제정 반대 움직임은 대부분 환경보호 활동가와 시민단체의 입장에서 정부의 정책적 규칙제정에 대해 이의를 표명하는 것으로, 법이론적 측면에서 Chevron Doctrine을 정부의 입장에 맞게 취사선택하는 것이나 행정부의 해석 재량에 대한 문제 제기는 눈에 띄지 않는다. 크게 이번이 없다면 규칙안은 발표한 대로 올해 연말 확정하고 내년에 시행에 들어갈 것으로 보인다.

2. 시사점

법을 집행하는 행정청에서 규칙을 제정함에 있어 법해석의 권한이 있음을 인정하는 Chevron Doctrine은 환경행정분야 청정대기법에서 시작되었듯 전문적인 지식이 필요한 영역에 있어서는 입법부에서 신속히 명료하게 법을 제정할 수 없는 한계가 있고 행정청의 전문가가 복잡한 전문 분야의 판단을 정확히 내릴 수 있음을 인정하는 것에서 그 강점을 찾을 수 있다. 하지만 사법부가 집행해야 할 법해석을 행정부에 맡기고 행정청의 행위에 대한 헌법적 통제를 약하게 한다는 지적과 함께 법원은 Chevron Doctrine을 인정함에 있어 일관적인 태도를 보이지 않았고, 입법부를 비롯한 법이론가들의 비판과 더불어 Chevron Doctrine은 점점 축소되고 있는 추세이다.

하지만 Chevron Doctrine이 궁극적으로 의도한 바는 명료하고 세밀하게 제정되지 않고, 또 그렇게 제정될 수도 없는 법률의 모호함을 전문성을 가진 행정청에서 정확하게 해석, 집행하는 것이 효율적이고 정당하다는 점이며, 행정청의 해당 분야에 대한 전문성은 사법부에서도 인정할 수밖에 없다는 점에서 Chevron Doctrine을 완전히 폐지하기에는 무리가 있다. 또한 앞서 논의한 청정수법의 미국 내 수역의 정의 등의 경우에는 합리적인, 그러나 궁극적으로는 정책적인 결정이 법조항 해석의 바탕이 되기 마련이고, 이는 Chevron Doctrine을 점차 축소 해석해 온 대법원 판

결례에서도 다수의견, 찬성의견 등을 통해 지적된 Chevron Doctrine의 중요한 역할이다.

우리 행정법에서도 “‘공익’, ‘중대한 사유’, ‘공공질서’, ‘현저한 곤란’, ‘공공의 필요’ 등의 불확정개념”⁵⁹⁾이 사용되고 있으며, 이 같은 법문언의 모호함은 행정청으로 하여금 그 전문성을 이용해 해석하고 법집행에 이용하도록 하고 있는데, 이 때 전문적인 행정청의 판단에 따른 법해석에 대해 법원은 전통적인 해석규범을 이용, 형식적인 법논리에 의존하여 그 해석의 위법성을 따지게 되므로 실질적인 공익 판단은 이루어지지 못한다는 비판⁶⁰⁾을 피하기 힘들다. 결국 법률의 해석에 있어 유연함이 있다면, 그리고 그 해석의 결과가 합리적이라면, 이는 행정부의 정책적 판단을 반영한 결과임을 인정하고 사법부의 전통적인 논리로 해석, 판단하는 것을 유보하는 것이 더욱 공익에 부합하는 결과를 보장할 수 있을 것이다.

그러나 Chevron Doctrine 도입 이후 미국 사법부의 입장 변화와 행정부에 대한 존중에 따른 부작용, 비판 등을 감안한다면 행정청의 정책적 판단을 아무런 견제장치 없이 지원하는 역할을 사법부가 행하게 되어서는 아닐 것이다. 행정청이 고유의 정책적 판단을 할 수 있고, 전문성이 있는 영역에 있어서는 그 기술적이고 전문적인 지식에 기반한 해석을 할 수 있도록 Chevron Doctrine을 차용, 행정청의 해석을 존중하되, 사법부는 경우에 따라 행정부의 판단을 견제할 수 있는 장치를 함께 두는 것이 필요할 것이다. 전문적인 판단, 공공정책 결정을 전문성이 있는 행정부가 내리는 것으로, 행정부의 판단을 존중하는 법리를 연구하되 이를 견제할 수 있는 최소한의 장치를 사법부에 두는 방안을 고안, 우리 행정법의 사법심사에 도입할 수 있는 체계를 구축한다면, 행정판단의 사법심사에서도 정책판단과 공익판단 등이 충분히 고려된 판결이 내려질 수 있을 것이라고 생각한다.

59) 허성욱, “행정재량에 대한 사법심사기준에 관한 소고 - 미국 행정법상 쉐브론 원칙과 해석규범의 기능과 상호관계를 중심으로”, 『공법연구』 제41집제3호, 2013, 545쪽.

60) 허성욱, 앞의 글, 546쪽.

참고문헌

I. 국내문헌

- 허성욱, “행정재량에 대한 사법심사기준에 관한 소고 - 미국 행정법상 쉐브론 원칙과 해석규범의 기능과 상호관계를 중심으로”, 「공법연구」 제41권제3호, 한국공법학회, 2013.
- 황의관, “미국사법부의 행정청 법률해석에 대한 사법적 존중에 관한 연구 - Chevron 독트린과 그 적용범위를 중심으로 -”, 「미국헌법연구」 제24권제1호, 미국헌법학회, 2013.
- 김은주, “미국 행정법에 있어서 Chevron 판결의 현대적 의의”, 「공법연구」 제37집제3호, 한국공법학회, 2009.
- 정하명, “미국 행정법상 행정부의 법률해석에 관한 사법심사의 범위”, 「공법학연구」 제8권제2호, 한국비교공법학회, 2007.

II. 외국문헌

[논문]

- Lisa Heinzerling, “The Power Canons”, 58 Wm. & Mary L. Rev. 1933 (2017)
- Michael Herz, “Chevron Is Dead; Long Live Chevron”, 115 Colum. L. Rev. 1867 (2015)
- Douglas Kmiec, “Judicial Deference to Executive Agencies and the Decline of the Nondelegation Doctrine”, 2 Admin. L. J. 269 (1988)
- Kenneth Starr, “Judicial Review in the Post-Chevron Era”, 3 Yale J. on Reg. 283, 308 (1986)
- Antonin Scalia, “Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law”, 1989 Duke L.J. 511 (1989)
- Jack M. Beermann, “End the Failed Chevron Experiment Now: How Chevron Has Failed and Why It Can and Should Be Overruled”, 42 Conn. L. Rev. 779 (2010)
- Christopher Edley, Jr., “The Governance Crisis, Legal Theory, and Political Ideology”, 1991 Duke L.J. 561 (1991)
- Elizabeth V. Foote, “Statutory Interpretation or Public Administration: How Chevron Misconceives the Function of Agencies and Why It Matters”, 59 Admin. L. Rev. 673 (2007)
- Nicholas R. Bednar & Kristin E. Hickman, “Chevron’s Inevitability”, 85 Geo. Wash. L. Rev. 1398 (2017)
- Megan Mineiro, “Obama Water Regulations Criticized as Senate Backs Rule Change”, Courthouse News Services, June 12, 2019
- Michael Sebring, “The Major Rules Doctrine: How Justice Brett Kavanaugh’s Novel Doctrine Can Bridge the Gap Between the Chevron and Nondelegation Doctrines”,

Note, 12 N.Y.U. J.L.& Liberty 189 (2018)
Harv. L. Rev. Notes, "Major Question Objections", 129 Harv. L. Rev. 2191 (2016)

[행정명령·법령·규칙·지침·법안]

US Constitution

Presidential Executive Order on Restoring the Rule of Law, Federalism, and Economic Growth by Reviewing the "Waters of the United States" Rule

Clean Water Act & Preambles

Clean Water Act Regulations and Proposed Rules

Separation of Powers Restoration Act of 2016, H.R. 4768, 114th Cong. (2016)

Expanded version of SOPRA as part of the Regulatory Accountability Act of 2017, H.R. 5, 115th Cong. (2017)

[판례]

Chevron, U.S.A., Inc. v. NRDC, 467 U.S. 837 (1984)

United States v. Riverside Bayview Homes, 474 U.S. 121 (1985)

Natural Resources Defense Council, Inc. v. Callaway, 392 F. Supp. 685 (D.D.C. 1975)

Solid Waste Agency of Northern Cook County (SWANCC) v. U.S. Army Corps of Engineers, 531 U.S. 159 (2001)

Rapanos v. United States, 547 U.S. 715 (2006)

Perez v. Mortgage Bankers Ass'n., 135 S. Ct. 1199 (2015)

Michigan v. EPA, 135 S. Ct. 2699 (2015)

S.C. Coastal Conservation League v. Pruitt, 318 F. Supp. 3d 959 (D.S.C. 2018)

Puget Soundkeeper All. v. Wheeler, CASE NO. C15-1342-JCC (W.D. Wash. Nov. 26, 2018)

논문 투고일: 2019.10.30

심사 완료일: 2019.11.29

게재 확정일: 2019.12.05

[Abstract]

The Role the Chevron Doctrine Plays in the Regulations of the Clean Water Act

Ji-Yeon Choi*

The Trump Administration's deregulatory agenda has been divulged in the agency interpretation of the Clean Water Act, as the proposed rules suggested seemingly limited applicability of the law. The Chevron Doctrine, the legal principle that the implementing agency has the authority to act and the courts are to defer the agency's interpretation when the Congress's will as expressed on the statute is not clear will play the supporter for the administration's position.

This article provides a brief review of the Chevron Doctrine and the analysis of the three decisions by the Supreme Courts on the agency interpretations of the Clean Water Act. Explanations on the 2015 agency regulations and the subsequent lawsuits, and the newly proposed regulations, as well as the prospects for the regulations follow. Government's arguments that the deference should be given as per Chevron along with activists' concerns over the proposed regulation's overbroad reduction of the law's applicability are examined. Based on the court's decisions in recent years and the government's agenda, a careful expectation on the regulations of the Clean Water Act are stated. Thoughts and suggestions that may be helpful in the Administrative Law context in Korea are drawn at the end.

Key Words: Agency Regulation, Agency Interpretation, Deference, Judicial Review, Chevron Doctrine, Clean Water Act, Waters of the United States

* Senior Research Fellow, Korea Legislation Research Institute

