

## 환경보호청 연료 전환 정책 규정의 중요문제원칙 위반<sup>1)</sup>

### I. 사건개요

청정대기법(Clean Air Act)은 발전소 등 고정 배출원(stationary source)의 대기오염을 규제하기 위해 3가지 주요 규제 정책을 수립했다. 하나는 이 사건에서 문제된 ‘신규 배출원 이행 기준(New Source Performance Standards)’ 정책이고 나머지 둘은 ‘미국 대기질 기준(National Ambient Air Quality Standards)’ 정책과 ‘유해 대기오염물질(Hazardous Air Pollutants)’ 정책이다.<sup>2)</sup>

그 중 ‘신규 배출원 이행 기준’ 정책은 청정대기법 제111조(이하 “법 제111조”)에 규정되어 있다. 이 조항은 환경보호청(Environmental Protection Agency; EPA)으로 하여금 공중 보건이나 복지를 위협할 가능성이 있는 대기오염을 심각하게 유발하는 고정 배출원의 종류를 나열하도록 한다. 또한 환경보호청은 법 제111조 제b항에 따라 각 종류의 고정 배출원에 대해 적용되는 “신규 배출원 이행에 관한 연방 기준(Federal standards of performance for new sources)”을 공포해야 한다. 이행 기준(standards of performance)이란 “(배출량 감소에 드는 비용, 비(非)대기질 보건(nonair quality health), 환경 영향, 에너지 요건을 고려하여) 환경보호청장이 충분히 증명되었다고 판단한 최적의 배출량 감소 시스템(best system of emission reduction; BSER)을 통해 실현 가능한 배출량 규제의 정도를 반영하는” 것이다.<sup>3)</sup> 다시 말해, 청정대기법은 환경보호청으로 하여금 (1) 다양한 요소들을 고려하여 충분히 증명된 최적의 배출량 감소 시스템을 정하고, (2) 이 시스

---

1) *West Virginia v. Environmental Protection Agency*, 142 S.Ct. 2587 (2022) (2022. 6. 30.).  
*North American Coal Corp. v. Environmental Protection Agency*, *Westmoreland Mining Holdings LLC v. Environmental Protection Agency*, *North Dakota v. Environmental Protection Agency* 병합사건.

2) 민권법 제42편 제7408조부터 제7410조

3) 청정대기법 제111조 제(a)(1)항

템을 적용하여 실현할 수 있는 배출량 제한의 규모를 확정짓고, (3) 이를 반영한 신규 고정 배출원에 대한 배출량 제한을 부과하도록 지시하고 있다. 일반적으로 말하면 배출원은 스스로 선택한 방식대로 배출량 제한을 달성하면 된다. 중요한 것은 배출량이 최적의 배출량 감소 시스템을 통해 달성해 발생시키는 규정된 배출량보다 많지 않아야 한다는 것이다.

법 제111조의 취지는 신규 또는 변경된 배출원에 대한 배출량 규제에 초점을 맞추고 있지만, 이 규정은 기존 배출원에서 발생하는 특정한 오염물질 또한 규제하도록 한다. 법 제111조 제d항에 따르면 환경보호청이 특정 오염물질의 배출을 다루는 신규 배출원 기준을 정한 경우, ‘미국 대기질 기준’ 정책과 ‘유해 대기오염물질’ 정책에서 기존 배출원에서 발생하는 동일한 오염물질의 배출을 규제하고 있지 않은 경우에 한하여, 환경보호청은 기존 배출원에서 발생하는 해당 오염물질의 배출을 규제하여야 한다. 따라서 법 제111조 제d항은 환경보호청의 다른 권한하에서 규율되지 않았던 유해한 배출을 규율할 수 있도록 하는 “보완 조항(gap filler)” 역할을 한다.<sup>4)</sup>

법 제111조 제d항에 따르면 주(州)가 아니라 환경보호청이 궁극적으로 달성해야 하는 오염물질 감소량을 결정한다. 하지만 해당 조항의 부수적인 성격(ancillary nature)으로 인해 환경보호청은 1970년 법률이 제정된 이래로 이 조항을 거의 이용하지 않아 왔다.

그러나 2015년 10월 환경보호청이 발전소의 이산화탄소 공해를 다루는 두 가지 규정을 공포하면서 상황이 바뀌었다. 하나는 신규 배출원에 적용되는 법 제111조 제b항, 다른 하나는 기존 배출원에 적용되는 법 제111조 제d항에 관한 것이다. 두 조항은 모두 이산화탄소가 기후 변화를 야기해 공중 보건과 복지를 위협할 수 있는 대기오염물질이라고 본 환경보호청의 연구 결과를 근거로 한 것이었다. 이산화탄소는 ‘미국 대기질 기준’ 정책과 ‘유해 대기오염물질’ 정책에 따른 규제 대상에 속하지 않는다.

환경보호청은 첫 번째 규정으로 화석연료를 사용하는 전력 생산 장치

---

4) *American Lung Assn. v. EPA*, 985 F.3d 914, 932 (CADCA 2021).

(fossil-fuel-fired electric stream generating units)와 천연가스를 사용하는 고정 연소 터빈(natural-gas fired stationary combustion turbines) 두 종류의 신규 발전소에 대한 탄소 배출 제한을 발표하였다. 이에 따라 환경보호청은 두 종류 배출원의 최적의 배출량 감소 시스템을 정했다.

두 번째 규정은 첫 번째 규정에 의해 작동되었다. 환경보호청이 신규 석탄 발전소와 천연가스 발전소의 이산화탄소 배출량을 규제했기 때문에, 환경보호청은 법 제111조 제d항에 따라 기존 석탄 발전소와 천연가스 발전소의 이산화탄소 배출을 규제해야 했다. 환경보호청은 이른바 ‘청정발전계획(Clean Power Plan)’이라는 규정을 통해 이를 규제하였다. 이 규정에서 환경보호청은 지역 내의 기존 발전소를 규제하기 위해 “주가 계획을 세우는 과정에서 따라야 하는 변경할 수 없는 배출 지침”을 수립했다. 지침의 제한을 달성하기 위해 환경보호청은 신규 배출원에 부과한 연방 규제를 기존 배출원에도 동일하게 적용했다. 즉, 환경보호청은 기존 배출원에 적용되는 최적의 배출량 감소 시스템을 정했다.

하지만 기존 석탄 발전소에 대해 환경보호청이 채택한 최적의 배출량 감소 시스템은 신규 배출원에 대해 채택한 것과는 매우 다른 것이었다. 기존 배출원에 대한 최적의 배출량 감소 시스템에는 “구성 요소(building blocks)”라고 불리는 세 종류의 수단이 포함되었다. 첫 번째 구성 요소는 발전소가 기본적으로 석탄을 더 효율적으로 연소하기 위해 취할 수 있는 석탄 발전소에서의 ‘열효율 향상’이었다. 하지만 환경보호청에 따르면 석탄 발전소는 이 향상을 이미 최대에 가까운 효율로 수행하고 있었기 때문에 이 방법으로는 적은 규모의 배출량 감소만 야기할 수 있었다. 환경보호청의 관점에서는 기후 변화를 다루기 위해 석탄 발전소에서의 훨씬 더 큰 규모의 배출량 감소가 필요했다. 따라서 환경보호청은 최적의 배출량 감소 시스템에 “배출량이 더 많은 발전소에서 더 적은 발전소로의 연료 전환(generation shifting)”이라고 불리는 목표와 관련한 두 가지 구성 요소를 추가했다. 두 번째 구성 요소는 전기 생산에 있어서 기존 석탄 발전소를 천연가스 발전소로 전환하는 것이었다.

마지막으로, 세 번째 구성 요소는 석탄 발전소와 천연가스 발전소를 모두 풍력이나 태양열과 같이 탄소를 적게 발생시키거나 아예 발생시키지 않는 시설로 전환하는 방식이었다.

환경보호청은 더 청정한 배출원으로서의 연료 전환을 이행하기 위해 규제 대상이 된 발전소 운영자가 취해야 할 세 가지 방식을 명시했다. 먼저, 운영자는 단순히 전기 생산량을 감소시킬 수 있다. 두 번째로, 운영자는 새로운 천연가스 발전소, 풍력 발전소 또는 태양열 시설을 건설하거나 다른 사람의 기존 시설에 재정적인 지원을 해서 생산량을 늘릴 수 있다. 마지막으로, 운영자는 배출권 거래제도(cap-and-trade regime)의 일환으로 배출 허용량 또는 점수(credit)를 구매할 수 있다. 이러한 정책에 따라 배출량 감소를 달성한 배출원은 그 감소의 가치에 해당하는 점수를 다른 사람들에게 판매할 수도 있다. 따라서 석탄 발전소는 생산량을 줄이거나 더 청정한 배출원의 생산량 증가를 재정적으로 지원하여 풍력, 태양열, 그리고 천연가스로의 전환을 이룰 수 있다.

환경보호청은 최적의 배출량 감소 시스템을 정하면서 해당 시스템을 적용하여 달성할 수 있는 배출량 제한의 규모를 설정했다. 이에 따르면, 환경보호청은 석탄 기반 전기 생산량을 2014년 38%에서 2030년까지 27%로 줄이는 것을 목표로 삼았다. 생산량 감소 계획에서 환경보호청은 주가 시행해야 하는 배출 이행률을 정하기 위해 일련의 복잡한 계산법을 개발했다. 이 계산법은 앞에서 명시한 연료 전환의 세 가지 방식 중 하나에라도 참여하지 않는다면 어떠한 기존 석탄 발전소도 달성할 수 없을 정도로 엄격한 수치상의(numerical) 배출 제한을 초래했다. 실제로 청정발전계획이 기존 발전소에 제시한 배출 제한은 동시에 발표된 신규 발전소에 대한 기준에서 부과하는 한도보다 엄격한 것이었다.

청정발전계획은 발효되지 않았기 때문에 해당 계획이 실질적으로 적용된 적은 없었다. 하지만 환경보호청이 이 규정을 공포하는 날, 27개의 주를 포함하여 수십 개의 단체가 워싱턴 D. C. 항소법원에 소송을 제기하여 이 규정

에 대한 심리를 요청했다. 항소법원이 해당 규정에 대한 효력정지 결정(stay)을 내리기를 거부하자 청구인들은 연방대법원에 같은 구제수단을 요청했다.<sup>5)</sup> 연방대법원은 효력정지 신청을 받아들여 이 규정이 발효되지 못하도록 막았다. 이후 항소법원은 전원합의체로 본안을 심리하였다. 하지만 판결이 내려지기 전에 행정부가 교체되었고, 새로운 행정부는 환경보호청이 청정발전계획을 재검토할 수 있도록 소송의 중지를 요청했다. 항소법원은 이에 따랐고, 이후 해당 청구를 논의할 실익이 없다고 보고 이를 기각하였다.

결국 2019년 환경보호청은 청정발전계획이 법 제111조 제d항하에서 법정권한을 초과하였다고 판단하고 해당 계획을 폐기하였다. 구체적으로, 환경보호청은 연료 전환 정책이 최적의 배출량 감소 시스템의 일환으로 여겨지지 말았어야 한다고 결론 내렸다. 환경보호청은 법 제111조를 “최적의 배출량 감소 시스템을 “부가장치 방식(add-on controls)”이나 “생래적으로 오염물질을 적게 배출하는 과정·관행·설계(inherently lower-emitting processes/practices/designs)”와 같은 건물, 구조물, 시설 또는 설비를 대상으로 가동되는 시스템에 한정되는 것”이라고 해석했다.<sup>6)</sup> 그리고 환경보호청은 청정발전계획이 “개별 시설 수준에서의 설비와 관행에 대한 적용을 기반으로 하는” 기준을 정하기보다는, -“개별 배출원에 대해 적용될 가능성이 있는” 종류의 수단이 아니라<sup>7)</sup>- “전력망 수준에서의 에너지 생산 비율의 전환”을 기반으로 하고 있다고 설명했다.<sup>8)</sup> 환경보호청은 청정발전계획으로 인해 제기된 해석상의 문제-‘배출량 감소 시스템’이 연료 전환 수단으로 구성될 수 있는지-가 “중요문제원칙(major question doctrine)”의 문제에 해당하는 것이라는 결론을 내렸다. 중요문제원칙에 의할 경우 법원은 “연방의회가 막대한 경제적·정치적 중요성을 가지는 결정을 정부기관에 위임하기를 원할 경우 이를 분명히 명시할 것을 기대”한다고 설명했다.<sup>9)</sup> 환경보호청의 연료 전

5) *West Virginia v. EPA*, 577 U.S. 1126 (2016).

6) 84 Fed. Reg. 32524.

7) 84 Fed. Reg. 32524.

8) 84 Fed. Reg. 32523.

9) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 304 (2014).

환 정책은 수백억 달러 규모의 영향을 미치도록 계획되었다. 그리고 해당 규정에 대한 새로운 해석은 환경보호청에 비용과 타당성 같은 요소들에 대한 재량적 평가를 근거로 모든 산업 분야를 전체적으로 재구성하도록 명령할 수 있는 권한을 부여하게 된다. 환경보호청은 연방의회가 이러한 위임을 의도하였다는 것에 관한 명시적 근거를 찾지 못했고, 해당 규정의 조문과 구성을 근거로 “실제로는 연방의회가 이 문제에 대해 직접적으로 언급했고,” 연료 전환과 같은 수단을 이용하는 것을 “배제했다”고 판단했다.

같은 규정을 제정하면서 환경보호청은 “적절한 청정에너지(Affordable Clean Energy; ACE)” 규정으로 알려진 법 제111조 제d항에 따른 개정 규정을 공포하여 청정발전계획을 대체했다. 환경보호청은 어떠한 허용 가능한 수단이 최적의 배출량 감소 시스템을 구성할지에 대한 견해를 기반으로, 최적의 시스템이 청정발전계획의 첫 번째 구성 요소와 비슷할 것이라고 밝혔다. 즉, 시설물 개선과 운영 관행을 통해 시설의 열효율을 향상시킬 수 있다고 보았다.

다수의 주와 사적 집단은 환경보호청의 청정발전계획 폐기와 ‘적절한 청정에너지’ 규정으로의 대체에 대해 이의를 제기하며 워싱턴 D. C. 항소법원에 소송을 제기했다. 본 사건의 청구인인 웨스트버지니아 주, 노스다코타 주, Westmoreland Mining Holdings LLC, 북미석탄회사(The North America Coal Corporation)를 포함한 주와 사적 집단은 해당 소송에서 환경보호청을 옹호하기 위해 소송에 참가했다. 위 법원은 총 12개의 청구를 하나의 사건으로 통합했고, 환경보호청이 청정발전계획을 폐기한 것은 법 제111조의 ‘배출량 감소 시스템’에 연료 전환이 포함되지 않는 것으로 해당 규정을 잘못 해석하여 일어난 것인데, 이와 달리 연료 전환이 포함되는 것으로 합리적으로 해석할 수 있다고 판단했다. 그리고 환경보호청의 청정발전계획 폐기와 ‘적절한 청정에너지’ 규정을 무효화하고 환경보호청으로 하여금 이를 다시 정하도록 하였다. 이 과정에서 연방항소법원은 해당 규정에 중요문제원칙이 적용되지 않는다고 보고, 해당 권한을 환경보호청에 위임하는 의회의 의도가 담

긴 분명한 문언의 필요성을 부인했다.

위 판결 이후 행정부가 다시 바뀌었다. 바이든 행정부하에서 환경보호청은 청정발전계획과 관련된 직무집행명장(mandate)의 발부를 부분적으로 보류하도록 연방항소법원에 청구했다. 환경보호청은 청정발전계획이 즉시 다시 발효되지 않을 것이라는 점을 확인시켜주기 위해 청구를 진행했다. 어느 당사자도 이 청구에 반대하지 않았고, 법원은 환경보호청의 청정발전계획 폐기를 무효화하는 결정의 집행을 정지했다. 이에 대해 청정발전계획의 폐기를 옹호하는 Westmoreland, 북미석탄회사, 그리고 주는 상고했고, 연방대법원은 상고를 허가하였다.

## II. 판결요지

### 1. Roberts 대법원장의 법정의견(6인 의견)<sup>10)</sup>

#### 가. 원고적격(standing)에 대한 판단

대부분의 원고적격 쟁점은 원고가 소송을 제기한 시점에 요건을 충족했는지에 관한 것이지만 연방헌법 제3조는 소송의 기간 내내 실질적인 분쟁이 지속적으로 유지될 것을 요구하고 있다.<sup>11)</sup> 소송 당사자의 상소 적격 여부에 대해 판단할 경우, 쟁점은 소송 당사자가 하급심의 판결에 기인한 것으로 봄이 타당한 피해를 입었는지 여부이다.<sup>12)</sup> 이에 해당하고, 상급 법원에서의 우호적 판결이 그 피해를 보상할 수 있다면 상소인은 연방헌법 제3조에 따른 원고적격을 가지게 된다.<sup>13)</sup>

이번 사건에서, 상고인 중 적어도 하나 이상의 단체-주인 상고인들-는 연방항소법원의 판결로 인해 피해를 입었다. 이 판결은 ‘적절한 청정에너지’ 규정을 무효화하고 이에 내포된 청정발전계획의 폐기를 무효화했다. 그리고 이

10) Roberts 대법원장, Thomas, Alito, Gorsuch, Kavanaugh, Barrett 대법관의 의견

11) *Hollingsworth v. Perry*, 570 U.S. 693, 705 (2013).

12) *Food Marketing Institute v. Argus Leader Media*, 588 U.S. \_\_, \_\_ (2019).

13) *Food Marketing Institute v. Argus Leader Media*, 588 U.S. \_\_, \_\_ (2019).

에 따라 청정발전계획을 다시 법적으로 발효되도록 했다. 따라서 청정발전계획이 주에 피해를 주는 만큼 워싱턴 D. C. 연방항소법원의 판결은 주에 동일한 피해를 주는 것이다.

정부는 법원의 판결 이후 정부기관과 사법부의 행위가 피해의 가능성을 모두 제거했다고 반박한다. 즉, 환경보호청은 법원에 대하여 법 제111조 제d항에 따른 규정을 개정하기로 한 이상 청정발전계획을 집행하지 않을 것이라고 밝혔고, 하급심 법원은 규정이 개정될 때까지 청정발전계획을 무효화하는 결정 일부의 집행을 보류하였다. 하지만 정부의 주장은 원고적격에 관한 것이 아니라 발생한 상황이 원고가 소송의 결과를 통해 얻고자 한 사적 권리를 박탈했는지를 다루는 권리보호이익(mootness)에 관한 것이다.<sup>14)</sup> 정부는 하급심 법원이 스스로의 결정 일부의 효력을 정지함으로써 분쟁을 제거했다고 주장했지만, 이에 대한 아무런 규범적 근거(authority)를 제공하지 않았기 때문에 아무런 의미가 없다. 그러므로 정부의 권리보호이익 흠결 주장은 환경보호청이 법 제111조 제d항에 근거한 규정의 개정 전까지 청정발전계획을 집행할 의도를 갖지 않는다는 것으로 좁혀진다.

그러나 잘못되었다고 주장되는 행위가 재발하지 않을 것임이 명백히 합리적으로 예측되지 않는 한, 해당 행위가 자발적으로 중단되었다고 하여 사건을 심리할 필요가 없게 되는 것은 아니다.<sup>15)</sup> 이번 사건에서 정부는 소송에서 승소할 경우 연료 전환에 입각한 배출 제한을 다시 부과하지 않겠다고 어디에서도 제시하지 않았다. 오히려 정부는 해당 방식이 적법하다는 것을 열렬히 옹호했다.<sup>16)</sup> 따라서 이번 사건은 적법하므로(justiciable) 본안 판단에 나아간다.

#### 나. 청정발전계획의 위헌 여부

---

14) *Genesis HealthCare Corp. v. Symczyk*, 569 U.S. 66, 72 (2013).

15) *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School Dist. No. 1*, 551 U.S. 701, 719 (2007).

16) *Parents Involved in Community Schools v. Seattle School Dist. No. 1*, 551 U.S. 701, 719 (2007).



### (1) 중요문제원칙 적용 여부

환경보호청은 발전소에 대한 배출 제한 정책을 설계하며 비용, 조건, 그리고 다른 요소들을 고려하여 충분히 증명된 최적의 배출량 감소 시스템을 결정했다. 그리고 환경보호청은 최적의 시스템이 배출원에 적용될 경우 달성할 수 있는 배출량 제한의 수준을 수치화했다. 여기서 쟁점은 2030년까지 석탄을 이용한 발전 비율을 38%에서 27%로 국가 전체의 전력생산량을 재구성하는 것이 법 제111조의 범위 내의 최적의 배출량 감소 시스템에 해당하는지 여부다.

법령의 문언을 맥락에 따라 전체적인 법체계의 관점에서 해석해야 한다는 것은 법령 해석의 기본적인 원칙이다.<sup>17)</sup> 문제된 법령이 행정기관에 권한을 부여한다면, 쟁점은 연방의회가 정부기관이 주장하는 권한을 실제로 부여했는지에 대한 질문 자체로 이루어져야 한다.<sup>18)</sup> 일반적인 사례에서는 맥락이 적절한 분석에 큰 영향을 주지 않는다. 하지만 연방대법원 선례는 다른 접근법을 필요로 하는 -“정부기관이 주장하는 권한의 역사와 범위,” 그리고 “그 주장의 환경적·정치적 중요성”이 연방의회가 해당 권한을 부여했다고 결론내리기 주저하게 하는 근거를 제공하는- 특별한 사례가 있다는 것을 알려준다.<sup>19)</sup>

*Utility Air* 판결<sup>20)</sup>에서 연방대법원은 환경보호청이 청정대기법의 특정 조문상 “대기오염물질”이라는 용어에 온실가스가 포함되는 것으로 해석할 권한이 있는지 여부를 다루었다. 문맥적 타당성에도 불구하고, 연방대법원은 환경보호청의 해석이 이전에는 해당 요건의 적용을 받지 않았던 호텔, 사무실 건물과 같은 수백만 개의 소규모 배출원에 대한 권한을 허용하게 된다는 것에 주목했다.<sup>21)</sup> 연방대법원은 미국 경제에 중요한 영역을 대상으로 하는 미리 언급되지 않은(unheralded) 규제력을 주장하는 환경보호청의 주장을 받아

17) *Davis v. Michigan Dept. of Treasury*, 489 U.S. 803, 809 (1989).

18) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 159 (2000).

19) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 159-160 (2000).

20) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302 (2014).

21) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 310 (2014).

들이지 않았다.<sup>22)</sup>

규제 권한을 특별하게 위임하는 것은 일반적인 단어, 모호한 용어 또는 미묘한 장치를 통해 달성되기 어렵다.<sup>23)</sup> 또한 연방의회는 정부기관에 법체계를 급진적으로 또는 근본적으로 변화시키는 권한을 위임하기 위해 전형적으로 완곡하거나 생략적인 언어를 사용할 수도 없다.<sup>24)</sup> 정부기관은 연방의회가 그들에게 위임한 권한만 가질 수 있고, 입법권한은 일반적으로 정부기관이 마음대로 더하거나 바꿀 수 있도록 열려있지 않다.<sup>25)</sup>

따라서 보기 드문 특별한 사례에서, 권력분립원칙과 입법 의도에 대한 타당한 이해는 연방대법원으로 하여금 모호한 법령 문언을 법령에 내포된 위임으로 해석하기를 꺼리게 만든다.<sup>26)</sup> 이와 다르게 판단하기 위해서는 단지 타당해 보이는 문언상 근거보다 더 많은 것이 필요하다.

반대의견은 고착화된 법령 해석 내에서 선례의 분석을 끼워 맞추려 한다. 하지만 핵심-연방의회의 명백한 위임 요건-은 중요문제원칙하에서의 접근법이 독특하다는 것을 확인해준다. 중요문제원칙은 특별하고 반복되는 문제-정부기관들이 연방의회가 부여하였을 것으로 합리적으로 이해되는 범위를 넘는 매우 중대한 권한을 주장하는 경우-를 다룬 일련의 중요한 판결들을 거치며 발전한 식별 가능한 법리를 지칭하며 확고하게 자리를 잡았다.

## (2) 연방의회의 탄소배출 규제에 관한 위임입법 여부

선례에 따르면, 이번 사건은 중요문제원칙 사건이다. 법 제111조 제d항이 환경보호청에 미국 에너지 시장을 실질적으로 재구성하도록 권한을 부여하면서 환경보호청은 장문의 법령에서 미리 언급되지 않은 -규제 권한의 범위를 변화시키는 것을 의미하는- 권한 규정을 발견했다고 주장한다.<sup>27)</sup> 환경보

22) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014).

23) *Whitman v. American Trucking Associations*, 531 U.S. 457, 468 (2001).

24) *MCI Telecommunications Corp. v. American Telegraph Co.*, 512 U.S. 218, 229 (1994).

25) E. Gelhorn & P. Verkuil, *Controlling Chevron-Based Delegations*, 20 *Cardozo L. Rev.* 989, 1011 (1999).

26) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014).

27) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014).

호청은 새로 발견한 권한의 근거를 보완 조항으로 작용하도록 설계된, 지난 수십 년간 거의 활용되지 않았던 해당 법의 부수적인 조항의 모호한 조문에서 찾고 있다.<sup>28)</sup> 그리고 환경보호청의 발견은 연방의회가 분명하게 그리고 반복적으로 입법하기를 거부했던 규제 정책을 채택하도록 한다.<sup>29)</sup> 상황을 종합해보면, 연방의회가 환경보호청에 법 제111조 제d항에 따라 주장하는 권한을 위임했다고 결론내리기 어렵다.<sup>30)</sup>

환경보호청은 전통적인 방식의 적용을 통해 얻어지는 이산화탄소 배출량 감소가 부족하다고 보았다. 환경보호청은 이산화탄소를 확실하게 감소시키기 위해 법 제111조 규정의 설계에 대해 “더 폭넓고 진보적인 접근법”을 취했다. 개별 배출원의 성과 향상에 집중하기보다는 전력 생산에서 이산화탄소의 영향력을 줄임으로써 전체적인 전력 시스템을 향상시키려고 한 것이다. 당시 환경보호청장의 말에 따르면, 해당 규정은 대기오염 규제에 관한 것이라기보다는 미국을 위한 투자 기회, 특히 재생 가능한 청정에너지에 대한 투자에 관한 것에 가까웠다.

환경보호청의 이러한 관점은 전례가 없었을 뿐만 아니라, 어떤 종류의 규제를 완전히 다른 종류로 탈바꿈시키는 법령의 근본적인 변화에 영향을 미쳤다.<sup>31)</sup> 법 제111조에 대한 환경보호청의 이전까지의 관점에 따르면, 환경보호청의 역할은 개별 배출원에서의 효율적인 대기오염 규제 실적을 달성하는 것에 제한되어 있었다. 하지만 환경보호청이 새롭게 발견한 권한에 따르면, 환경보호청은 국내 전기 생산에서 석탄이 차지하는 비중을 줄이는 것이 최선일 것이라는 다른 종류의 정책 판단을 근거로 더 많은 배출량 감소를 요구할 수 있게 되었다. 또한 이 권한의 관점에서, 환경보호청은 사실상 석탄 발전소의 모든 연료를 전환시키는 정도, 즉 석탄을 이용한 발전을 중단하도록 하는 정도에까지 더 나아갈 수 있다.

---

28) *Whitman v. American Trucking Associations*, 531 U.S. 457, 468 (2001).

29) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 159-160 (2000); *Gonzales v. Oregon*, 546 U.S. 243, 267-268 (2006); *Alabama Assn. of Realtors v. Department of Health and Human Servs.*, 594 U.S. \_\_, \_\_ (2021).

30) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 159-160 (2000).

31) *MCI Telecommunications Corp. v. American Telegraph Co.*, 512 U.S. 218, 231 (1994).

환경보호청은 요구되는 연료 전환의 규모는 “충분히 증명”되어야 하고 규정 요소인 “비용,” “비대기질 보건과 환경 영향,” 그리고 “에너지 요건”의 측면에서 “최고”여야 한다고 주장한다.<sup>32)</sup> 따라서 환경보호청은 요구하는 연료 전환의 규모를 과도한 비용이 들지 않고 전력망 의존도를 위협하지 않는 수준으로 한정해야 한다. 하지만 이러한 주장은 정부가 주장하는 권한의 범위를 충분히 한정하지 않는다. 법 제111조 제d항에 대한 환경보호청의 관점에서 보면, 연방의회는 암묵적으로 환경보호청에 대하여, 그리고 환경보호청에 대해서만, 미국인의 에너지 수급 방법을 결정하는 것과 관련해 국가정책의 여러 중대한 고려사항 사이에서 균형을 맞출 업무를 맡겼다.

연방대법원은 연방의회가 얼마나 많은 석탄 기반 전력 생산이 수십 년 내에 종료되어야 할지에 대한 결정권을 정부기관의 재량에 맡겼을 가능성 또한 거의 없다고 본다.<sup>33)</sup> 연방의회는 분명히 청정대기법 어디서도 이러한 권한을 환경보호청에 위임한 적이 없다.

마지막으로, 환경보호청이 발표한 새로운 규정서는 온실가스로 인한 위험이 알려진 후에 연방의회가 여러 번 논의하고 거부한 정책을 시행할 수 있도록 한다.<sup>34)</sup> 실질적으로 청정발전계획은 기본적으로 탄소 배출권 거래 구조 또는 주별 탄소 배출권 거래 구조를 채택했다. 하지만 연방의회는 그러한 정책을 시행하려는 청정대기법 개정안을 지속적으로 반대해 왔다. 또한 연방의회는 탄소세(carbon tax)와 유사한 수단을 입법하기를 거부해 왔다.

### (3) 환경보호청의 위임입법에 관한 입증 실패

이러한 상황에서 연방대법원 선례는 법 제111조가 환경보호청에 연료 전환을 기반으로 하는 탄소 배출 상한 정책을 시행할 권한을 위임했다는 환경보호청의 주장에 대해 부정적이다. 이를 극복하기 위해 정부는 중요문제원칙에 따라 이러한 규제를 허용하는 “명백한 연방의회의 위임”을 증명해야 한다.<sup>35)</sup>

32) 42 U.S.C. §7411(a)(1).

33) *MCI Telecommunications Corp. v. American Telegraph Co.*, 512 U.S. 218, 231 (1994); *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 160 (2000).

34) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 144 (2000).

하지만, 정부가 내세운 것은 충분히 증명된 최적의 배출량 감소 시스템의 적용을 반영한 수준의 배출상한제를 시행할 환경보호청의 권한뿐이다. “정의 가능성(definitional possibilities)”에 대한 문제로서,<sup>36)</sup> 연료 전환은 배출량 감소를 가능하게 하는 “시스템”-규칙적인 상호작용의 형태로써 통합되는 것들의 집합-으로 설명될 수 있다. 하지만 거의 모든 것들이 그러한 “시스템”을 구성할 수 있다. 모든 맥락에서 봤을 때, “시스템”이라는 단어는 별 의미가 없다. 이렇게 모호한 법적 허용은 선례에서 요구하는 명백한 위임에 해당하지 않는다.

탄소 사용을 통한 발전(發電)으로부터 멀어지도록 국가적 변화를 강제하는 수준으로 이산화탄소 배출량의 상한을 정하는 것은 오늘날의 위기에 대비한 합리적인 해결책일 수 있다.<sup>37)</sup> 하지만 연방의회가 환경보호청에 법 제111조 제d항의 규제 체계를 스스로 채택할 권한을 주었다는 것은 타당하지 않다. 이러한 규모와 결과를 초래하는 결정을 내릴 권한은 연방의회 자체 또는 연방의회로부터 명백한 위임을 받아 행위하는 정부기관에 있다. 워싱턴 D. C. 항소법원의 판결을 과기하고, 사건은 법정의견에 따라 심리되도록 환송한다.

## 2. Gorsuch 대법관의 보충의견(2인 의견)<sup>38)</sup>

### 가. 보충의견의 개괄

이번 사건을 해결하기 위해 법정의견은 중요문제원칙을 적용한다. 중요문제원칙에 따르면, 행정기관이 엄청난 경제적·정치적 중요성을 지닌 결정할 권한을 주장하려면 반드시 “명백한 의회의 위임”을 제시할 수 있어야 한다. 법정의견에 동의하고, 법정의견이 근거로 하고 있는 원칙에 대해 추가적인 의견을 개진하기 위해 보충의견을 작성한다.

35) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014).

36) *FCC v. AT&T Inc.*, 562 U.S. 397, 407 (2011).

37) *New York v. United States*, 505 U.S. 144, 187 (1992).

38) Gorsuch, Alito 대법관의 의견.

## 나. 중요문제원칙의 의미

사법부의 중요한 의무 중 하나는 연방의회가 제정한 법이 연방대법원의 심사대상이 되었을 때, 그 법이 연방헌법에 따라 적용되도록 보장하는 것이다. 이 의무를 충족하기 위해 법원은 “엄격 해석의 원칙(clear-statement rule)”을 발전시켜 왔다. 이 원칙은 명확한 조문이 없는 한 연방의회는 법의 한계를 시험하는 것이 아니라 법이 헌법에 합치되어 작동되기를 의도한다는 것을 전제하고 있다.

중요문제원칙은 연방헌법상 권력분립을 보호하기 위해 작동한다. 연방헌법 제1조에서 국민은 모든 연방 입법 권한을 연방의회에 부여했다.<sup>39)</sup> Marshall 전 대법원장이 언급했던 것처럼, 이것은 연방의회가 행정부에 “일반 조항하에서 세부내용을 채우는 기능을 하도록” 했더라도, “중요한 문제들은 입법부에 의해 전적으로 규정되어야 한다.”라는 것을 의미한다.<sup>40)</sup> 연방헌법은 입법 권한을 국민의 선출된 대표자에게 부여함으로써 “모든 권한이 국민으로부터 유래할 뿐만 아니라,” “권한을 위임받은 사람들이 계속해서 국민에 의존하는 것”을 보장하려 했던 것이다.<sup>41)</sup> 연방헌법은 또한 입법을 소수의 손이 아니라 다수의 손에 맡겨서 법을 제정하는 사람들이 그들이 대표하는 국민의 다양성을 더 잘 반영하도록 하고 국민에 대한 즉각적인 의존성과 친밀한 공감대를 형성하도록 했다.<sup>42)</sup> 결과적으로, 헌법 제정자들은 연방의회 양원이 모든 새로운 법에 동의해야 하도록 하고, 대통령의 동의를 얻거나 대통령이 거부권을 행사하면 의회의 압도적 다수가 대통령의 거부를 무효화하도록 하여 의도적으로 입법을 어렵게 하려고 했다.

입법을 어렵게 한 것은 또 다른 목적을 지니고 있다. 연방헌법은 입법 과정을 통과하기 위한 폭넓은 합의를 실질적으로 요구하여, 모든 새로운 법이 회의 과정 중 고려된 다양한 관점들을 반영하여 폭넓은 사회적 승인을 누리도록 보장했고, 이것이 안정적이라는 것은 지금까지 증명됐다.<sup>43)</sup>

39) 연방헌법 전문, 연방헌법 제1조.

40) *Wayman v. Southard*, 10 Wheat. 1, 42-43 (1825).

41) *The Federalist* No. 37, p. 227 (C. Rossiter ed. 1961).

42) *The Federalist* No. 52, p. 327 (C. Rossiter ed. 1961).

연방의회가 입법 권한을 행정부에 넘기도록 허용하는 것은 이런 모든 구조를 허물어뜨린다.<sup>44)</sup> 입법 행위가 현 대통령, 또는 더 나쁘게 보면 대통령에게 거의 부응하지 않는 비선출직 공무원의 결정을 따르게 될 위험을 각오해야 한다. 많은 법이 새로운 대통령 행정부마다 바뀌게 되면서 안정성이 사라질 것이다.

1980년, 연방대법원은 연방의회가 명백한 입법 권한 없이 전례 없는 권한을 정부기관에 부여하는 것을 전제하는 것이 합리적이지 않다고 판결했다.<sup>45)</sup> 이후, 연방대법원은 법령의 문언을 해석하여, 특히 법에 명시된 위임이 위헌으로 판단될 가능성이 있는 경우 이를 좁게 해석하여 중요문제원칙을 일상적으로 발동했다.<sup>46)</sup>

연방대법원은 ‘엄격 해석의 원칙’을 적용하는 것과 마찬가지로의 이유에서 - 정부가 헌법적 경계를 부주의로 위반하지 않도록 보장하기 위해- 중요문제원칙을 적용해 왔다. 중요문제원칙은 다양한 권리들에 대한 의도치 않은, 간접적인 또는 달리 이루어질 가능성이 거의 없는 침해를 막으려 해왔다.<sup>47)</sup>

#### 다. 중요문제원칙의 적용

중요문제원칙의 기능에서 적용으로 화제를 전환하자면, 이번 사건은 정부기관의 행위가 명백한 의회의 위임이 필요한 중요문제와 연관된 경우에 대해 많은 지침을 제시하는 것처럼 보인다. 먼저, 연방대법원은 정부기관이 중대한 “정치적 중요성<sup>48)</sup>”에 대한 사안을 해결하거나 “진지하고 심오한 국가적 논쟁<sup>49)</sup>”을 끝내기 위해 권한을 주장할 때, 중요문제원칙이 적용된다고 명시했다. 두 번째로, 연방대법원은 정부기관이 “미국 경제의 중요한 부분<sup>50)</sup>”을

43) The Federalist No. 10, p. 82-84 (C. Rossiter ed. 1961).

44) *Department of Transportation v. Association of American Railroads*, 575 U.S. 43, 61 (2015) (Alito 대법관의 보충의견).

45) *Industrial Union Dept., AFL-CIO v. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607, 645 (다수의견).

46) *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361, 373 n. 7 (1989).

47) *NFIB v. OSHA*, 142 S.Ct. 661 (2022).

48) *NFIB v. OSHA*, 142 S.Ct. 661 (2022).

49) *Gonzales v. Oregon*, 546 U.S. 243, 267-268 (2006).

50) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014).

규제하거나 “사인이나 사적 단체에 의한 수십억 달러 규모의 지출<sup>51)</sup>”을 요한다면 명백한 의회의 위임을 보여줘야 한다고 했다. 세 번째로, 연방대법원은 정부기관이 “주 법의 특정한 영역인 분야를 침범”하려고 할 경우, 중요문제 원칙이 적용된다고 밝혔다.<sup>52)</sup>

환경보호청은 석탄 발전소와 천연가스 발전소의 운영을 모두 중단시킬 수 있는 권한을 주장한다. 이러한 발전소를 운영하도록 허용하는 것은 오늘날 국민이 합의하지 않은 문제이지만, 모두가 합의할 수도 있는 문제라는 것이 중요하다. 연방의회는 이 사안에 대해 자주 논의해 왔다. 또한 지금까지 연방의회는 청정발전계획과 유사한 법을 제정하는 것을 “분명하게 그리고 반복적으로 거부해 왔다.”

결과적으로 연방의회는 국민 대표가 실질적으로 환경보호청에 그들이 주장하는 권한을 부여했다는 것을 보여주는 명백한 증거가 있는지 찾아보아야 한다. 이 시점에서 문제는 정부기관의 행위에 권한을 부여하는 명백한 의회의 위임에 해당하기 위한 요건이 무엇인지이다. 먼저, 법원은 전체적인 법체계 안에서 정부기관이 그들의 입장을 위해 기반을 두려 하는 규정을 찾아보아야 한다.<sup>53)</sup> “간접적이거나 생략된 언어”는 명백한 위임 문언이 될 수 없다.<sup>54)</sup> 두 번째로, 법원은 정부기관이 다루고자 하는 문제와 관련해 적용하려는 규정의 연혁과 핵심을 조사해야 한다. 법정의견이 언급한 바와 같이, 연방의회가 장문의 조문에서 모호한 언어를 통해 규제 권한을 특별하게 위임했을 가능성은 거의 없다.<sup>55)</sup> 세 번째로, 법원은 정부기관이 과거에 관련 규정을 해석했던 것을 조사해야 한다. 규정과 “동시에 생긴(contemporaneous)” 그리고 규정에 대하여 오랫동안 이어져 온 행정부의 해석은 정부기관에 대한 규정의 본래 요구의 증거로서 중요성을 인정받을 자격이 있다.<sup>56)</sup> 정부기관이 이전에 “기준에 언급되지 않은 권한”을 발견했다고 주장한다면, 그 주

51) *King v. Burwell*, 576 U.S. 473, 485 (2015).

52) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 160 (2000).

53) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 133 (2000).

54) *Spector v. Norwegian Cruise Line Ltd.*, 545 U.S. 119, 139 (2005) (다수의견).

55) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014).

56) *United States v. Philbrick*, 120 U.S. 52, 59 (1887).



장은 통상적으로 배척된다.<sup>57)</sup> 네 번째로, 정부기관의 논란이 되는 행위와 의회가 부여한 임무·기술 사이에 괴리가 발생한다면 정부기관의 권한을 부정하는 입장에 힘이 실릴 것이다.

법원이 설명했듯이 환경보호청은 국가적인 전력 공급을 변화시키도록 하는 어떠한 특정한 규범적 근거도 인용하지 않았다. 대신 정부기관은 약간의 토론과 함께 통과되어 “법의 모호하고 전혀 이용되지 않는 부분”으로 묘사된 거의 인용되지 않는 규정 조문에 의존한다. 환경보호청은 이전에는 이러한 막대한 권한을 수여하도록 관련 조문을 해석한 적이 없다.

연방의회가 문제를 해결하는 것이 더더 보일 때, 행정부가 그들 손에 문제를 가져오려고 하는 것은 자연스러워 보인다. 하지만 연방헌법은 정부기관이 국민의 대표에 의해 통과된 법률의 대체재로 행정 권력(pen-and-phone regulations)을 사용하도록 허용하지 않았다. 우리 공화국에서 “국가의 정부를 위해 일반적인 규칙을 제정하는 것은 입법부의 고유한 영역이다.”<sup>58)</sup> 법정의 의견이 연방헌법의 약속을 지켜냈기 때문에 이에 기쁘게 동의한다.

### 3. Kagan 대법관의 반대의견(3인 의견)<sup>59)</sup>

법정의견은 연방의회가 “우리 시대에 가장 절박한 환경 문제”에 대응하도록 부여한 권한을 환경보호청으로부터 빼앗았다.<sup>60)</sup> 기후 변화의 원인과 위험은 더 이상 의심의 여지가 없는 것이다. 현대 과학은 인간의 영향력, 특히 이산화탄소 같은 온실가스를 배출하여, 대기, 대양, 대륙의 온도를 높여 왔다는 것에 대해 분명하다. 연방의회는 환경보호청에 화석 연료를 사용하는 발전소를 규제하는 등 잠재적으로 재앙이 될 수 있는 위험을 다룰 책임을 맡겼다. 법 제111조는 환경보호청에 대기오염을 야기하거나 이에 크게 일조하여 공중 보건이나 복지를 위협에 빠지게 할 것으로 예상되는 물질의 고정

57) *Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014).

58) *Fletcher v. Peck*, 6 Cranch 87, 136 (1810).

59) Kagan, Breyer, Sotomayor 대법관의 의견.

60) *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497, 505 (2007).

배출원을 규제하도록 지시했다.<sup>61)</sup> 이산화탄소와 다른 온실가스는 이 설명에 들어맞는다.<sup>62)</sup> 따라서 환경보호청은 국가의 “온실가스 배출의 주요 규제 기관” 역할을 수행한다.<sup>63)</sup> 그리고 환경보호청이 규제하는 기관들 중 가장 중요한 기관은 석탄 연료로 가동되는 발전소(주로 석탄 또는 천연가스 발전소)이다.

2015년, 법 제111조에 따른 임무를 수행하기 위해 환경보호청은 청정발전 계획을 발표했다. 이 계획의 전제는 개인 발전소 수준의 운영 측면의 개선이 “단지 적은 배출량 감소를 야기할 뿐이거나” 또는 충분히 가능한 규제 대안에 비해 훨씬 비용이 많이 들 것이라는 것이다. 석탄 연료로 가동되는 발전소가 비용 효율적인 면에서 “이미 이산화탄소 배출량을 줄이기 위해 사용하고 있던” 그 대안은 연료 전환이라고 이름 붙여졌다. 법정의견이 설명한 대로 이 용어는 많이 배출하는 배출원에서 적게 배출하는 배출원으로 - 더 구체적으로 보면, 석탄 발전소에서 천연가스 발전소로, 석탄·천연가스 발전소에서 태양열 또는 풍력 같은 재생가능한 발전소로- 발전 방식을 전환하는 방법을 일컫는다. 전력 회사는 소유한 배출원을 더 청정한 배출원으로 바꾸거나 동일한 배출량 감소 목표를 달성하기 위해 다른 회사들과 함께 탄소 배출권 거래 시스템에 참여해야 했다.

법정의견은 연방의회가 환경보호청에 연료 전환을 통해 발전소의 배출량을 규제하도록 하는 것이 단순히 “타당하지 않다”고 말한다. 재판 당사자들은 연료 전환이 실제로 발전소의 이산화탄소 배출량을 감소시키기 위한 가장 효과적이고 효율적인 방식인 “최고의 시스템”인지에 대해 다투지 않았다. 그리고 청정대기법의 어떠한 조항도 연방의회가 환경보호청이 그 시스템을 선정하는 것을 배제하였다는 점을 보여주지 않는다. 오히려 계획의 규제적인 접근법은 규정의 나머지 부분과 합치한다. 법정의견은 연료 전환이 연방의회가 법 제111조의 일반적인 문언으로써 환경보호청에 규제 권한을 부여했다

---

61) 42 U.S.C. §7411(b)(1)(A).

62) *American Elec. Power Co. v. Connecticut*, 564 U.S. 410, 417 (2011); *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497, 528-532 (2007).

63) *American Elec. Power Co. v. Connecticut*, 564 U.S. 410, 428 (2011).

고 보기에는 너무 새롭고 너무 거대한 일이라는 하나의 주장에만 의지하고 있다. 연방의회가 법 제111조 같은 폭넓은 위임을 한 중요한 이유는 정부기관이 새롭고 거대한 문제들에 적절하고 그에 맞게 대응할 수 있도록 한 것이다. 연방의회는 법을 구상할 때 스스로가 알지 못하는 것과 알 수 없는 것을 인식하고 있다. 따라서 연방의회는 문제가 발생했을 때 그 문제가 중대하다고 하더라도 이를 다룰 권한을 전문기관에 부여한 것이다. 하지만 법정의견은 이러한 입법부의 선택을 무시했다. 이를 통해 법정의견은 환경보호청으로부터 온실가스 배출량을 제한하기 위해 필요한 그리고 부여된 권한을 빼앗았다.

청정대기법은 중요한 공공 정책 사안을 다루기 위해 설계된 중요한 법률이었다. 연방의회가 설명했듯이 이 법의 목표는 모든 형태로 “대기 오염과의 전쟁을 가속화하고, 확장하고, 강화시키는 것”이었다. 법 제111조의 ‘신규 배출원 이행 기준’ 정책은 대기오염의 심각한 원인이 되는 것으로 보이는 고정 배출원 범주로부터의 배출을 규제하는 추가적인 수단을 제공한다. 이로써 법 제111조 제d항은 환경보호청이 기존 발전소의 모든 대기오염물질의 배출을 규제하도록 보장한다. 오염물질이 ‘미국 대기질 기준’ 정책이나 ‘유해 대기오염물질’ 정책의 대상에 포함된다면, 환경보호청은 추가로 조치할 필요가 없다. 하지만 오염물질이 위 정책의 대상에 포함되지 않는다면, 법 제111조 제d항은 환경보호청이 현재 가동 중인 발전소(와 다른 고정 배출원)의 배출량 수준을 설정하도록 요구한다. 상원 보고서<sup>64)</sup>에서 설명한 것처럼, 법 제111조는 “공중 보건이나 복지에 중대한 위협을 제기하는 고정 배출원의 배출과 관련된 통제 활동에서 공백이 없도록” 보장한다. 법 제111조는 ‘미국 대기질 기준’ 정책이나 ‘유해 대기오염물질’ 정책이 다루지 않는 대기오염물질로부터 대기를 보호하는 안전장치(backstop) 또는 포괄적인 조항(catch-all provision)으로 생각된다. 하지만 이 조항은 법정의견이 주장하는 것처럼 “부수적 조항(ancillary provision)”이나 규정의 “후미(backwater)”가 아니다. 조

---

64) S. Rep. No. 91-1196, p. 20 (1970).

항이 자주 이용되지는 않는다고 하더라도, 안전장치 조항은 중요한 기능을 수행한다.

연방의회는 환경보호청이 배출량 한도를 설정하는 방법을 정하는 데 많은 재량을 주기위해 -주변의 제약을 정해두긴 했지만- 분명하게 넓은 의미의 단어를 사용했다. 법정의견과는 반대로, 넓은 의미의 용어는 “모호한” 용어와 같지 않다. 넓은 의미의 단어는 포괄적이고, 폭넓고, 광범위한 반면, ‘모호한’ 용어는 불분명하고, 애매하고, 막연하다. 따라서 환경보호청은 청정발전계획에서 법 제111조의 “시스템”이라는 용어의 “일반적인 의미”가 “배출량을 감소시키기 위해 함께 작동하는 방식들의 모음”이라고 설명하는 방식은 꽤나 옳다. 연료 전환 정책은 “배출량 감소 시스템”의 전통적인 의미에 딱 들어맞는다.

연방의회가 다른 청정대기법 조항들에 규정된 환경보호청의 권한에 대한 제한을 법 제111조에는 포함하지 않았다는 것에는 다른 의미가 있다. 가장 관련 있는 것은, 법 제111조 외의 꽤 많은 조항들이 기술적인 통제-기본적으로 특정한 시설에 사용되는 장비나 절차들에 대한 통제-만 가능하게 하여 환경보호청의 배출량 감소 노력을 한정하고 있다는 것이다.

입법 과정에서는 연방의회가 환경보호청의 기존 고정 배출원에 대한 규제를 기술 기반의 규제에만 한정시키기를 거부했다는 것이 명확하게 드러난다. 1977년에 중요한 시기가 있었는데, 당시 연방의회는 신규 배출원과 기존 배출원을 구분하기 위해 법 제111조를 개정했다. 신규 배출원에 관하여 환경보호청은 단지 “계속되는 배출량 감소를 위한 최적의 기술적인 시스템”을 선택할 수 있었다.<sup>65)</sup> 하지만 기존 배출원에 대해서는 “기술적인”이라는 문언을 제외하여 환경보호청이 “계속되는 배출량 감소를 위한 최적의 시스템”을 선택할 수 있도록 하였다.<sup>66)</sup> 상원 보고서는 연방의회의 의도적인 선택을 강조했다. 신규 배출원에 대한 기준은 “최적의 기술적인” 통제를 기반으로 한 반면, “기존 배출원에 대해 채택된 기준”은 “(기술적일 필요 없이) 배출량 감소

65) Clean Air Act Amendments, §109(c)(1)(A).

66) Clean Air Act Amendments, §109(c)(1)(A).

를 위해 이용 가능한 수단에 기반”하고 있었다. 오래된 시설에 기술적인 통제를 하는 것이 비용 측면에서 종종 효율적이지 않기 때문에 연방의회는 아마도 환경보호청에 기존 배출원에 대하여 더 많은 융통성을 주고 싶었던 것 같다.

법정의견은 법원이 “특정 특이한 사건”에서는 폭넓은 위임이 정부기관의 행위에 권한을 부여한다는 것에 대해 ‘부정적인 입장’에서 출발해야 한다고 주장한다. 법정의견은 이러한 관점을 ‘중요문제원칙’이라고 명명하고, 판례법에 근거가 있다고 한다. 하지만 관련된 선례에서는 일반적인 규정 해석을 하고 있다. 선례들에서 연방대법원은 단지 폭넓은 위임을 규정한 조문이 다른 규정처럼 맥락에 따라, 그리고 약간의 상식을 통해 해석되어야 한다고 한다. 이 일반적인 방법을 사용하게 되면, 정부기관의 행위가 위임의 문언에 합치하더라도 선례는 두 가지 이유를 들어 정부기관의 행위를 위법하다고 보게 된다. 첫 번째로, 정부기관이 전통적인 틀에서 훨씬 벗어나는 행위를 하고 있어서 전문성이나 경험에 대한 주장을 할 수 없는 경우이다. 두 번째는, 해당 행위가 허가된다면 연방의회의 더 큰 계획과 마찰을 일으키거나, 심지어 혼란을 야기하게 되는 경우이다. 하지만 청정발전계획은 환경보호청의 영역(wheelhouse)에 속하고, 청정대기법의 모든 조항과 완벽하게 들어맞는다. 이 계획이 공공정책의 중요한 사안을 다룬다는 것은 이 분석을 전혀 뒤집지 못한다. 연방의회는 환경보호청이 딱 이러한 업무를 수행하길 원했다.

법정의견이 언급하는 것처럼, “규정의 문언은 맥락에 따라 그리고 전체적인 규정의 구조에서의 위치에 맞는 관점에서 해석되어야 한다.”<sup>67)</sup> 위임의 범위를 정할 때, 법원은 조항의 위임 범위에 포함된다고 주장하는 정부기관의 행위가 어떻게 법체계의 다른 측면과 합치하는지 평가해야 한다. 정부기관의 행위가 연방의회가 기대했던 범위를 넘는지 결정하기 위하여, 법원은 (다른 잠재적인 관련 요소들 중에서) 규정의 성격, 정부기관의 성격, 그리고 그 둘의 관계성을 평가해야 한다.<sup>68)</sup> 특히, 우리가 이해한 바로는, 연방의회는 보통

67) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 133 (2000).

68) *Barnhart v. Walton*, 535 U.S. 212, 222 (2002).

정부기관이 특별한 전문성을 가지고 있지 않은 중요한 사안에 대해 결정할 권한을 정부기관에 위임하지 않는다. 따라서 정부기관의 통상적인 행위 영역과 주어진 권한의 행사가 어긋났을 때, 법원은 연방의회가 그 정도의 위임을 의도했는지에 대한 질문을 할 이유를 갖게 된다.

법정의견은 이러한 합리적인 원칙들을 지키지 않았다. 법정의견은 일반적인 맥락에 따른 규정 해석 대신 충족하기가 더 어려운 “중요문제원칙”의 도입을 선언했다. 여기에는 표면상으로 두 개의 검토 단계가 있다. 먼저, 법원은 몇몇 요건들을 살펴 정부기관의 행위가 “특별한 사례”인지를 결정해야 한다. 만약 그렇다면, 정부기관은 우리가 요구하는 일반적인 규범적 기반보다 더 높은 수준의 연방의회의 분명한 권한 위임을 보여줘야 한다. 그 결과는 일반적이지 않은 종류의 규정 해석이다.

청정대기법(또는 사안에 대한 다른 법령)의 어느 부분도 환경보호청의 법 제111조 해석과 마찰을 일으키지 않는다. 특히, 법정의견은 이 부분에 대해 논박하지 않는다. 법정의견은 규정 자체에 비추어 볼 때 청정발전계획이 연방의회의 설계와 마찰이 있거나 이를 손상시킨다는 증거를 어느 측면에서도 제공하지 않는다. 10년 전 연방대법원은 연방의회가 법 제111조에서 환경보호청에 “발전소에서 발생하는 이산화탄소 배출량을 규제할지에 관한 결정과 그 방식에 관한 결정”을 할 권한을 환경보호청에 위임했다고 확인하였다.<sup>69)</sup> 핵심적인 단어들을 강조하자면, 단순히 “규제 여부에 관한 결정” 뿐만 아니라 “규제 방식에 관한 결정”이라고 보았다. 이 위임을 할 때, 연방의회는 자신들이 무엇을 하는지 인식하고 있었다고 연방대법원은 설명했다. 발전소의 배출량을 규제하는 것은 복잡한 일이다. 이를 제대로 수행하기 위해서는 “상충하는 이익들에 대해 제대로 인식하고 행하는 평가”가 필요하다. 이 “전문기관”이 이를 수행하기 위해 필요한 “과학적, 경제적, 기술적 자원”을 가지고 있기 때문에 연방의회는 명확하게 “환경보호청에 이러한 복잡한 이익 사이에서 균형을 잡는 일을 맡겼다.”

---

69) *American Elec. Power Co., Inc. v. Connecticut*, 564 U.S. 410, 426 (2011).

청정발전계획의 적절성을 보기 위해 이 계획의 구성요소를 “대상(what),” “행위자(who),” “방식(how)”으로 나누어 살펴본다. ‘대상’은 청정발전계획의 주제인 이산화탄소 배출량이다. 환경보호청이 세계 기후를 정상 상태에서 벗어나게 하는 물질의 배출량을 감축시킨다는 개념에 대해서는 반박할 수 없다.<sup>70)</sup> 우리 시대의 가장 큰 환경적 문제를 다루기 위해 행위하는 것은 환경보호청이다. 따라서 청정발전계획이 규제하려는 ‘행위자’가 화석 연료를 사용하는 발전소라는 것에 대해서도 특별할 것이 없다. 이러한 발전소는 대기를 오염시키고, 따라서 환경보호청의 감시하에 운영되어 왔다. 마지막으로 연료 전환의 ‘방식’ 또한 환경보호청의 전문성과 잘 들어맞는다. 청정발전계획이 강조했듯이, 연료 전환은 대기오염 감소를 위한 장치로서 확립된 내력을 가지고 있다. 다른 연방 규정을 차치하더라도, 주 규제기관과 발전소 모두 스스로 환경과 관련된 목표를 달성하기 위해 오랫동안 이를 이용해 왔다. 말하자면, 이 기술은 대기오염 통제 수단들 중 하나인 것이다. 따라서 다른 어떤 것들보다 환경보호청은 필수적인 “상대적인 전문성”을 가지고 있다.

발전소에 대한 모든 규제는 -가장 전통적이고 시설특화적인 규제라고 하더라도- 국가적인 에너지 비율을 일정 수준으로 전환하도록 지시한다. 규제가 비용에 영향을 주고, 전력망이 고비용 공급자들 이전에 저비용 공급자들로부터 에너지를 공급하는 방식으로 작동하기 때문에 이러한 결과가 뒤따른다.

법정의견은 많은 불평을 하지만, 결국 청정발전계획이 중요하지 않은 조항에 따라 발표된 거대하고 새로운 무언가라는 결론에 이르게 된다. 청정발전계획은 그렇게 거대하거나 새롭지 않고, 둘 중 하나에 해당하더라도 이는 크게 중요하지 않다.

법정의견은 연료 전환이 가져올 수 있는 중대한 결과에 중점을 두지만, 이 주장은 형편없다. 스스로의 권한에 대한 환경보호청의 관점에 대하여 법정의견은 미래의 어떠한 규정이 “사실상 석탄 발전소를 그들의 세대에서 모두 전환시키도록 강제”할 수 있다고 걱정한다. 하지만 이미 드러났듯이 법률은

---

70) *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497, 531 (2007).

극단적인 규제를 예방할 -특히 비용과 에너지 수요에 대한- 여러 가지 제약을 두고 있다. 청정발전계획의 신규성에 대한 법정의견의 주장 또한 과장되어 있다. 환경보호청이 청정발전계획을 발표하면서 설명했다듯이, 법 제111조 제d항에 근거한 초기 규정은 탄소배출권 거래 제도가 “최적의 배출량 감소 시스템”이라고 결정했다.<sup>71)</sup>

연방의회의 선택을 신임하기 위하여, 법원은 정부기관에 그들의 규제 접근법에 대해 재논의하고, 다시 생각하고, 변경할 수 있는 “충분한 재량”을 부여해야 한다.<sup>72)</sup> 법 제111조 제d항은 환경보호청에 충분한 재량을 부여하기 위해 작성되었다. 이를 제정한 연방의회는 환경보호청에 다양한 요소들을 고려하여 “최적의 배출량 감소 시스템”을 선택하도록 지시했다. 이러한 용어들을 선택하면서, 연방의회는 최적의 시스템이 시간이 지나면서 변할 수 있다는 것을 이해하고 있었다. 연방의회는 환경보호청이 계속해서 변화에 뒤처지지 않기를 원했고, 그렇도록 지시했다. 법률의 유효성을 계속해서 보장하기 위해 “최적의 시스템”은 상황이 변하면서 -연방의회가 당시에는 알 수 없다고 인식했던 방식으로- 함께 변화해야 했다.<sup>73)</sup>

이 사건에서 문제된 유형의 정부기관에 대한 위임은 미국의 건국 시기까지 거슬러 올라간다. 학자들은 “건국 시기에는 위임에 대해 걱정하지 않았다.”라는 것을 보여줬다. 헌법제정위원회의 기록, 재가 토론, 연방주의자(the Federalist) 중 어떠한 것도 행정부에 정책을 만들 권한을 위임하는 연방의회의 권한에 대해 의미 있는 제한을 제안하지 않았다. 첫 연방의회는 “영토 관리,” “인디언 문제,” “국내외 부채,” “병역,” 그리고 “연방법원”을 포함해 당시 가장 긴급한 문제들을 해결하도록 행정부에 전면적인 권한을 부여했다. 연방의회가 항상 위임해 왔고 중요한 정책 사안을 포함하여 계속 그렇게 하고 있다는 것은 놀라운 것이 아니다. 연방대법원이 알고 있듯이, 연방의회가 모든 일을 하는 것은 “비합리적이고 불가능”하다.<sup>74)</sup> 모든 시대에서, 특히 “복잡

71) Fed. Reg. 28616-28621 (2005).

72) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 157 (2000).

73) *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120, 157 (2000).

74) *American Power & Light Co. v. SEC*, 329 U.S. 90, 105 (1946).



해지는 우리 사회”에서는 훨씬 더, 입법부는 “폭넓고 일반적인 지시를 통해 권한을 위임하는 능력 없이는 그야말로 역할을 수행할 수 없다.”<sup>75)</sup>

다시 말하면, 위임의 문제에 있어서 연방의회에는 이를 결정할 타당한 근거들이 있다. 연방의회는 정부가 어떻게 법원이 선택하지 않는 방식으로 작동하는지 알고 있다. 더 분명하게, 연방의회는 입법 행위와 행정 행위가 어떻게 협력하여 좋은 정책에 이바지할 수 있는지 알고 있다. 하지만 법정의견은 그렇지 않다. 법 제111조는, 가장 자연스럽게 해석되면, 환경보호청에 청정발전계획을 수립할 권한, 다르게 말하면 연료 전환 정책을 이산화탄소를 대량으로 배출하는 발전소에 대한 “최적의 배출량 감소 시스템”이라고 결정할 권한을 부여한다. 배출량 감소 시스템을 평가하는 것은 환경보호청이 하는 일이다. 그리고 청정대기법의 나머지 부분이나 다른 법률은, 연방의회가 그들이 작성한 위임이 문언이 의미하는 만큼 넓은 의미를 갖도록 의도하지 않았다는 사실을 보여주지 않는다. 해당 문구를 재작성하면서, 법정의견은 위임에 대한 자신들의 견해를 연방의회의 것으로 대체했다. 그리고 이것은 법원이 정책입안에 대한 자신들의 견해를 연방의회의 것으로 대체했다는 것을 의미한다. 연방대법원은 청정대기법이 연방의회가 의도한 대로 작동하도록 두지 않을 것이다. 연방의회가 아닌 연방대법원이 얼마나 규정이 과도한지 결정하게 될 것이다.

법정의견은 연방의회나 다른 전문기관 대신 자신들을 기후 정책에 대한 의사결정자로 만들었다. 이보다 더 두려운 것은 거의 없을 것이다. 이에 정중히 반대한다.

### III. 판결의 의의

연방대법원은 이번 판결을 통해 환경보호청의 이산화탄소 규제 정책에 제동을 걸었다. 온실가스 규제를 골자로 하는 청정발전계획(Clean Power Plan)

---

75) *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361, 372 (1989).

은 오바마 행정부 시절 발표되어 2030년까지 온실가스를 32%까지 감축하려는 목표를 가지고 있었다. 환경보호청은 이를 통해 각 주에서 달성해야 하는 최종 탄소 배출량과 이에 도달하기 위한 방식을 정했다. 하지만 트럼프 행정부가 집권하면서 이 정책의 시행은 정지되었고, 바이든 대통령이 다시 행정부의 수반이 되며 새롭게 시행될 예정이었다. 하지만 석탄 화력발전 의존도가 높은 웨스트버지니아 주를 비롯하여 18개의 주 정부와 다양한 이해관계인들이 이 정책과 관련하여 환경보호청을 상대로 소송을 제기했다.

결과적으로 연방대법원은 청정발전계획이 연방의회로부터 위임받지 않은 권한을 행사했다는 것을 이유로 환경보호청의 이산화탄소 감축 정책에 제동을 걸었다. 환경보호청의 이산화탄소 감축 정책은 너무도 규모가 크고 이에 대해 찬반 입장이 나뉠 수 있기 때문에 연방의회에서 직접 논의를 통해 시행해야 한다는 것이었다. 바이든 대통령은 이에 대해 “매우 파괴적인 결정”이라며 연방대법원의 판결을 비판했다. 이 판결로 인해 환경보호청은 각 주의 온실가스 배출량과 관련된 규제 권한을 일부 잃게 되었으며, 온실가스 배출 제한은 주 정부 스스로의 재량에 의지해 행해지게 되었다.