

# 최근 미국 TSCA의 개정과 그 시사점\*

김성배\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. TSCA의 체계와 주요내용
- III. TSCA의 개정과정과 양원안의 분석
- IV. 기존의 TSCA와 개정된 주요조문의 비교
- V. 결론

## [국문초록]

세계 2차대전 이후, 수천 개의 새로운 화학물질이 제조되었고 적어도 1만개 이상의 화학물질이 판매되었으며 이것들 중 대부분은 지금도 유통되고 있다. 1976년 입법된 TSCA는 기존의 연방환경법의 공백을 채우고 기존 법률들이 직접적인 규제 대상으로 삼지 않는 모든 화학물질을 포섭하고 있지만, TSCA의 법률내용과 집행 현실 그리고 TSCA 관련 관례들로 인한 EPA의 권한축소 등으로 인하여 환경보호론자의 비난을 받았을 뿐만 아니라 산업계의 비난도 받았다. 하지만 화학물질관리에 대한 주요한 개정은 40년 동안 없었다. TSCA 제정 목적은 미국 국민들이 일상적으로 사용하는 화학제품의 안전성을 확보하고, 그런 물질이 함유된 제품을 사용하는 것 때문에 암이 발생하거나 사산아가 출생하거나 생식능력에 문제가 생기는 것 등을 막기 위함이었다. 하지만 실제로 6만2천여 개의 화학물질 중 TSCA법이 적용되어 제조사용이 금지된 물질은 5개에 불과 하였듯이, 본래의 제정취지와 달리 TSCA는 그 입법목적을 달하지 못하는 것으로 평가되었다. 40년만의 주요한 TSCA의 개정을 통해서 EPA는 현존하는 각 화학물질에 대해서 개별 기한 내에 각 화학물질에 대한 평가를 완료해야 하며, 개정법은 실제 거래대상이 되는 화학물

\* 본 논문은 2016년 9월 30일 개최된 제128회 환경법학회 학술대회에서 발제한 본인의 논문을 지정토론과 코멘트 등을 반영하여 수정한 논문임을 밝힙니다.

\*\* 국민대학교 법과대학 교수/ 미국 뉴욕주 변호사.

질에 대한 안전성검사(safety reviews)를 의무화하였으며, 신규화학물질이 시장에서 거래되기 이전에 판매자 등은 안전하다는 판단을 먼저 EPA로부터 받도록 하였다. 또한 기존화학물질과 기존화학물질에 대한 EPA의 검사요구권한을 강화하였다. 개정 전의 TSCA는 화학물규제권 발동의 요건인 불합리한 위험이 존재하는지를 판단함에 있어서 비용효과분석이 필요하였으며, 산업체에 가장 피해가 적은 방법을 채택해야 했었는데, 개정된 TSCA에는 법 전체에서 사용되는 “불합리한 위험”판단에서 비용요소를 고려할 필요가 없는 경우에는 비용고려함 없이라는 문구를 삽입하여 비위험요소를 고려하지 않도록 하였다. 우리법제의 개선에 시사점을 주는 것은 과도한 영업비밀의 보호의 폐단을 막기 위해, 주정부나 지방자치단체의 정보접근권을 인정하고 보건전문가나 환경전문가의 경우 비밀유지서약을 체결한 후 영업비밀에 대한 접근권을 보장하고 있으며, 화학물누출사고의 경우에는 초기대응자나 보건전문가의 치료나 진단을 위해서 화학물정보등 영업비밀에 대한 접근권을 인정하고 있다는 것이다. 영업비밀과 공개의 이익형량이 필요한 다양한 범분야에 이런 입법 태도는 참작할 만하다. 화학물질의 평가의 우선순위를 설정하기 위한 연구와 연구방법에 대한 확정기한을 장기적으로 3년 또는 5년 이상을 잡은 미국의 사례는 법률개정을 통해서 일거에 문제를 해결하려는 우리의 법률문화에는 생소한 것이기는 하지만, 현실을 감안하여 천천히 살리고 확실히 잡고 가려는 의도가 반영된 결과라는 것을 숙고해야 할 것이다. 다른 법률과 연방기관과의 관계에 있어서, 타기관의 소관사무라고 하더라도 타 연방기관이 적절한 조치를 취하지 않는 경우에는 최후의 안전보루로서 EPA가 조치를 취하도록 한 이번 개정은 가슴기살균제사건에서 중앙행정기관의 업무혼선이 있었던 우리에게는 시사점이 존재한다.

## I. 서론

중세의 연금술사는 철이나 값싼 금속 또는 비금속을 당시의 가장 값진 것이었던 ‘금’으로 바꾸는 방법을 주로 연구하였으나 그 꿈을 이룬 연금술사는 존재하지 않았다. 하지만 이들의 상상력은 근대의 화학을 발전시키는 원동력이 되었다.<sup>1)</sup> 현대 화학산업의 발전을 보면 중세 연금술사의 꿈은 이루어졌다고 볼 수도 있다. 화학제품과 화학물질은 우리 생활 속 깊숙이 침투되어 있으며 화학제품과 화학물질을 사용하지 않고서는 일상적인 생활을 하지 못할 정도가 되었다. 대표적인 SPA의류브랜드인

1) 임정택, 「상상, 한계를 거부하는 발칙한 도전」, 21세기북스, 2011, 2부 03장.

유니클로(UNIQLO)는 한국에서만 1조원의 매출<sup>2)</sup>을 올렸으며 2020년에는 전세계적으로 71조이상의 매출을 목표로 하고 있는데, 유니클로의 회장이 웃으면 석유화학 업계도 웃는다는 말이 있을 정도로 유니클로는 화학섬유제품이 주를 이루고 있다.<sup>3)</sup> 미국 화학학회에 발표된 2013년 자료를 기준으로 세계 5대 화학회사의 매출액의 합은 3천억 달러를 넘고 있다.<sup>4)</sup>

이처럼 화학물은 흥수를 이루고 있지만, 최종적인 소비자들에게는 화학물과 화학물질의 위험성을 인지할 수 있는 지식과 정보가 충분하지 않은 경우가 대부분이다.<sup>5)</sup> 조선시대에 죄인을 단죄하던 방법 중의 하나인 사약도 천연성분으로 만들어졌고, 자연계 내에도 유독물질이 다수 존재하므로, 천연물·천연재료가 안전을 반드시 담보하는 것도 아니며, 화학물질과 화학제품이 반드시 인간건강이나 환경에 유의미한 독성을 나타내는 것도 아니지만, 화학물질과 화학제품은 자연물이나 천연재료(비교적 정보가 알려지고 위험성여부가 검증된 것에 비하여 그 위험성과 안전성이 확립되지 않은 경우가 대부분이다. 우리나라는 수출위주의 산업구조를 가지고 있으므로 유럽과 미국의 법제는 국내법제도를 개선하기 위한 참고자료로 사용할 수 있을 뿐만 아니라, 기업의 입장에서는 수출용 제품을 만들기 전에 반드시 법적인 규제나 기준을 숙지하여 충족할 필요가 존재한다. 미국의 화학물질관리법제는 유럽의 화학물질법제<sup>6)</sup>에 비하여 비교적 국내 소개가 많지 않았다.<sup>7)</sup> 그 이유는 미국의 화학물질법제의 골격을 이루

2) 이코노미 리뷰, 유니클로, 단일 패션브랜드 최초로 1조원 달성, 2015.11.30. <http://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=272394>

3) jtbc뉴스, 유니클로가 석유화학 기원투수라는데 ..., 2014.8.20., [http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB10558143](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB10558143)

4) 매출액 1위는 독일의 BASF로서 786.2억 달러에 이른다. 참고 [http://pubs.acs.org/subscribe/cen/Global\\_Top\\_50/2014/Global\\_Top\\_50.html](http://pubs.acs.org/subscribe/cen/Global_Top_50/2014/Global_Top_50.html)

5) 이런 관점에서 화학물질사고에 대한 환경정의적 관점의 접근도 필요하다. 김성배, “토양오염사건과 환경정의”, 『환경법연구』 제35권 제2호, 한국환경법학회, 2013, 17-18면.

6) 관련 연구로는 이종영, “유럽연합의 신화학물질관리제도”, 『유럽헌법연구』 제4권, 유럽헌법학회, 2008, 27면 이하, 박종원, “화학물질 리스크, 관리의 환경법적 문제”, 『환경법연구』 제33권 제2호, 환경법학회, 2011, 103면 이하, 정호경, “독일의 화학물질 관리법제의 현황과 과제”, 『행정법연구』 제43권, 행정법이론실무학회, 2015, 223면 이하 등 유럽화학물질에 관한 많은 최근의 논문이 존재한다.

7) 최근에 미국의 화학물질 규제행정과 법체계를 소개한 논문은 오성은·윤혜선, “미국화학물질 규제행정의 법체계와 법제”, 『가천법학』 제9권 1호, 2016, 407면 이하가 존재하며, 본 논문은 최근 미국의 입법동향에서 하원에서의 TSCA현대화법안의 주요내용을 간단히 소개하고 있다.

는 유독물질관리법(Toxic Substances Control Act: TSCA)이 제정된 지 40년이 지났지만 최근까지 주요한 개정이 없이 유지되었기 때문에 소개할만한 소재가 빈곤했기 때문이다. 그러나 2016.6.22. 오바마 대통령이 하원과 상원을 통과한 21세기를 위한 화학물질안전법(the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21<sup>st</sup> Century Act)에 서명함으로써 40년만에 TSCA에 대한 주요한 개정이 이루어졌다. 또한 미국 내에서는 20년만에 의미 있는 환경법의 개정으로 평가하고 있다.<sup>8)</sup> 하지만 미국의 법학문화상 법률이 통과된 현시점에는 관련된 법학논문이 존재하지 않아서 본 발제문은 하원안과 상원안 그리고 통과된 법률 및 EPA의 자료와 입수된 논문들을 기반으로 작성하였다.<sup>9)</sup> 미국의 화학물질관리법제는 단순히 하나의 법령에 의하지 않고 다양한 법률이 유기적으로 연결되어 있지만<sup>10)</sup>, 본 논문에서는 TSCA에 한정하여 살펴보도록 하겠다.

## II. TSCA의 체계와 주요내용

### 1. TSCA의 입법과 입법목표

세계 2차대전 이후, 수천 개의 새로운 화학물질이 제조되었고 적어도 1만개 이상의 화학물질이 판매되었으며 이것들 중 대부분은 지금도 유통되고 있다.<sup>11)</sup> TSCA는 1976년 입법되었는데,<sup>12)</sup> 입법 당시부터 환경주의자와 산업관계자들은 모두 TSCA의

8) Richard Denison, Why passage of the Lautenberg Act is a really big deal, 2016, [http://blogs.edf.org/health/2016/06/10/why-passage-of-the-lautenberg-act-is-a-really-big-deal/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+nanotechnology+notes+%28EDF+Health%29&utm\\_content=Yahoo+Search+Results](http://blogs.edf.org/health/2016/06/10/why-passage-of-the-lautenberg-act-is-a-really-big-deal/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+nanotechnology+notes+%28EDF+Health%29&utm_content=Yahoo+Search+Results)

9) 아이러니하게도 동법이 통과된 후, 최초로 등재된 관련 학술논문은 미국 논문이 아니라 일본논문이였다. 赤淵 芳宏, アメリカにおける化学物質管理法改革の行方・補遺 第114回連邦議会における2つのTSCA改正法案をめぐって, 名古屋大学 大学院環境学研究科, 2016.7. 奥巴马签署, 《有毒物质控制法》改革法案, 《现代职业安全》 2016年 第7月, 郁振山 2016.7.

10) 예를 들면, 화학물질에 의한 토양오염에 대해서는 CERCLA가 적용된다. 참조 김성배, “소급적 토양정화책임의 위헌문제”, 『환경법과 정책』 제8권, 2012, 68면.

11) Steven Ferry, *Environmental Law*, Aspen, 2004, p.556

12) Pub.L. 94-469, Oct. 11, 1976, 90 Stat. 2003.

효과에 의문을 표시하였다.<sup>13)</sup> TSCA는 당시 미국에 유통되고 있는 6만여 개의 화학물질의 위험문제에 대해 연방환경법이 다루지 못한 공백을 채우기 위해서 입법되었으며, 화학물질의 위험성을 평가하고 관리하기 위한 포괄적이지만 유연한 법체계를 마련하기 위해 입법되었다. 즉, TSCA는 화학물질의 제조, 처리, 상업적 판매, 사용 및 처분에 있어서 인간건강과 환경에 미치는 부당한 피해위험(unreasonable risks of injury)을 예방하기 위해서 입법되었으며, 동법은 수입 화학물질도 다루고 있다. TSCA는 결과물인 폐기물·배출물을 규제하는 것이 아니라 생산물인 화학물질을 다루는 방식을 택하였는데, 미국 연방환경법 중 결과물인 폐기물·배출물의 규제나 처리를 다루는 것이 아닌 사전의 오염예방에 초점을 둔 첫 번째 연방환경법이 되었다.<sup>14)</sup> TSCA는 심각한 건강 및 환경상의 위협을 가할 수 있는 신규화학물질 생산을 규제할 목적을 가지고 있으며, TSCA는 환경오염방지라는 EPA의 사명을 한 단계 고취하는 주요한 수단 중의 하나로 기능하였다.<sup>15)</sup>

## 2. TSCA의 체계

TSCA는 연방 환경법률에 속하지만, 대부분의 다른 환경법률이 미국 법률분류에서 제42편인 공중보건과 복지(The Public Health and Welfare)에 편제된 것과 달리 제15편 상업과 거래(Commerce and Trade)중 제53장인 유독물질관리장에 편제되어 있다.<sup>16)</sup> 2016년 개정되기 전 TSCA는 6개의 절(subchapter)로 구성되었다. 제1절은 유독물질의 통제(Control of Toxic Substances)로 법의 제정목표, 기본개념 등을 규정한 조항인 총 29개의 조문으로 구성되었으며, 제2절은 석면위험긴급대응으로 총 16개의 조문, 제3절은 실내 라돈저감으로 총 11개의 조문, 제4절은 납노출저감으로 총 12개의 조문으로 구성되었다. 2007년 개정으로 제5절 건강우수학교(Healthy High-

<sup>13)</sup> Charles L. Franklin, President Obama Signs the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act, 34 Westlaw Journal Toxic Torts 1 (2016).

<sup>14)</sup> Steven Ferry, *Environmental Law*, Aspen, 2004, p.556

<sup>15)</sup> Daniel A. Farber, Jody Freeman, Ann E. Carlson, Roger W. Findley, *Environmental Law*, 7<sup>th</sup> ed, West, 2006, p.949.

<sup>16)</sup> 15편 제52장은 전기자동차 및 하이브리드 자동차 연구개발과 관련된 법률이며, 제54장은 자동차 추진력 연구관련 법률이다. 미국의 법률편찬과 편제에 대해서는 신용수, “미국 법전의 편제방식과 법령정보의 검색·인용방법”, 『법학논고』 제32집, 2010, 667면 이하 참조.

Performance Schools)가, 2016년 2월 제6절 혼합목제품 내 포름알데히드기준이 각각 추가되었다.<sup>17)</sup> TSCA는 한글로 번역하면 유독물질관리법정도가 되지만 단순히 유독 화학물질뿐만 아니라 라돈, 석면, 납 등 다양한 유독물질을 다루고 있으며, 우수한 학교 내의 환경을 위한 보조금지급까지도 다루는 법이다. 제1절(유독물질의 관리)이 현재 우리 법제의 유해화학물질관리법제에 해당한다고 볼 수 있다. 40년 만의 주요한 환경법의 개정으로 평가받고 있는 개정 또한 2016년 6월 개정된 TSCA도 제1절에 해당하는 부분이다.

(표-TSCA개관)

TSCA 미국 연방법률 15편 53장 (15 U.S.C. §§ 2601 ~ 25920)	
제1절 유독물질의 통제 (Subchapter I—Control of Toxic Substances)	§ 2601. Findings, Policy, and Intent ~ § 2629. Annual Report
제2절 석면위험긴급대응 (Subchapter II—Asbestos Hazard Emergency Response)	§ 2641. Congressional Findings and Purpose ~ § 2656. Training Grants
제3절 실내 라돈저감 (Subchapter III—Indoor Radon Abatement)	§ 2661. National Goal ~ § 2671. Additional Authorizations
제4절 납노출저감 (Lead Exposure Reduction)	§ 2681. Definitions ~ § 2692. Authorization of Appropriations
제5절 건강우수학교 (Healthy High-Performance Schools)	§ 2695. Grants for Healthy School Environments ~ § 2695d. Authorization of Appropriations
제6절 혼합목제품 내 포름알데히드기준 (Formaldehyde Standards for Composite Wood Products)	§ 2697. Formaldehyde Standards

### 3. TSCA상 유독화학물질관리의 주요내용

TSCA의 모든 조문들은 § 2601의 정책목표에 부합되도록 해석해야 하는데, 동 조는 3가지의 정책목표를 선언하고 있다. 첫째, 화학물의 의한 환경적 영향에 대한 데이터를 형성해야 하지만 이런 데이터의 형성의 기본적인 책임은 산업계가 부담한다. 둘째, 정부는 환경과 건강에 부당한 피해의 위협 특히 긴급한 위협을 방지할 적절한

<sup>17)</sup> Title 15. Commerce and Trade Chapter 53—Toxic Substances Control

권한을 가져야 한다. 셋째, 동법의 기본적인 입법목적은 달성해야 하지만 기술발전에 불합리한 경제적 장벽과 불필요한 장벽을 형성하지 않는 방법으로 정부는 그 권한을 행사하여야 한다.<sup>18)</sup>

TSCA는 상업적으로 유통되고 있는 모든 화학물질의 목록(inventory)을 작성하려고 하였으며, 새로운 화학물질을 제조하기 90일 전에 제조전보고(pre-manufacture notice: PMN)를 하도록 하였으며, 기존의 화학물질이 중대한 신규방식으로 사용되는 경우에도 90일 전 제조 전 보고(PMN)를 하도록 하였다. 종국적으로는 EPA는 신규화학물질의 제조, 가공, 상업적인 유통과 기존 화학물질의 새로운 활용을 금지할 권한을 가지고 있다.

TSCA의 기본적 구조는 위의 표(표-TSCA개관)와 같으며, TSCA는 유독화학물 관리를 위하여 화학실험에 관한 법규명령(rule)을 제정할 권한을 EPA에게 부여하고 있다.<sup>19)</sup> TSCA는 화학물질을 특정한 분자특성을 가지고 있는 모든 유기체 및 무기체에 아주 광범위하게 정의하고 있지만, 기존의 다른 연방 법률이 규율하고 있는 살충제, 담배와 담배제품, 방사선물질, 식품, 식품첨가물,약품, 화장품 등은 동법의 적용대상에서 제외하는 구조를 가지고 있다.<sup>20)</sup> 이런 구조적 특징을 가지고 있어서 TSCA는 기존의 연방 환경법의 공백을 메우는 역할<sup>21)</sup>을 수행하는 포괄적인 법률로 입법되었다고 평가된다. TSCA는 EPA에게 위해성을 가지는 화학물질과 혼합물을 규제할 권한을 부여하고 있으며,<sup>22)</sup> 특정한 물질이 인간의 건강과 환경에 심각한 피해를 끼칠 우려가 있는 경우에는 EPA에게 인간건강에 관한 연구와 건강에 대한 영향에 관한 기록을 보존하고 보고하도록 강제할 권한을 부여하였다.<sup>23)</sup> 또한 인간건강에 위해를 끼칠 우려가 있는 물질의 수입과 수출을 규제하는 조항을 두었다.<sup>24)</sup> 벌칙과 관련하여 EPA는 다른 연방 환경법인 청정수질법, 청정대기법, Resource Conservation and Recovery Act(RCRA) 등보다 더 강한 벌칙과 과태료를 부과하였다. TSCA는 미국

<sup>18)</sup> Daniel A. Farber, Jody Freeman, Ann E. Carlson, Roger W. Findley, *Environmental Law*, 7<sup>th</sup> ed, West, 2006, p.949

<sup>19)</sup> § 2603. Testing of Chemical Substances and Mixtures

<sup>20)</sup> § 2602. Definitions

<sup>21)</sup> § 2608. Relationship to Other Federal Laws

<sup>22)</sup> § 2605. Regulation of Hazardous Chemical Substances and Mixtures

<sup>23)</sup> § 2607. Reporting and Retention of Information

<sup>24)</sup> § 2611. Exports 및 § 2612. Entry into Customs Territory of the United States

환경법 중 최초로 인간건강과 환경을 보호하기 위해 화학물질의 제조, 가공, 배포를 규제하는 포괄적인 법률이며, 전형적인 모든 것을 규제대상으로 하는 포괄적 법률이다. 즉, 다른 연방법이 규제대상을 특정한 화학물질을 제외한 다른 모든 화학물질이 TSCA의 규제대상이 된다는 특징이 존재한다.<sup>25)</sup>

### Ⅲ. TSCA의 개정과정과 양원안의 분석

#### 1. 개정의 이유

TSCA는 기존의 연방환경법의 공백을 채우고 기존 법률들이 직접적인 규제대상으로 삼지 않는 모든 화학물질을 포섭하고 있지만, TSCA의 법률내용과 집행현실 그리고 TSCA 관련 판례<sup>26)</sup>들로 인한 EPA의 권한축소 등으로 인하여 환경보호론자의 비난을 받았을 뿐만 아니라 산업계의 비난도 받았다. 하지만 화학물질관리에 대한 주요한 개정은 40년 동안 없었다. TSCA는 포드 행정부시기에 제정되어서 미국인들이 일상적으로 구매하는 청소용품, 섬유제품, 플라스틱용품, 페인트신라 등에 함유된 유해한 화학물질로부터 국민의 안전을 확보하기 위한 것이었다. TSCA 제정 목적은 미국 국민들이 일상적으로 사용하는 화학제품의 안전성을 확보하고, 그런 물질이 함유된 제품을 사용하는 것 때문에 암이 발생하거나 사산아가 출생하거나 생식능력에 문제가 생기는 것 등을 막기 위함이었다. 하지만 실제로 6만2천여 개의 화학물질 중 TSCA법이 적용되어 제조사용이 금지된 물질은 5개에 불과 하였듯이, 본래의 제정취지와 달리 TSCA는 그 입법목적에 달하지 못하는 것으로 평가되었다.<sup>27)</sup> TSCA의 규제체계는 매우 복잡하였으며, 심지어 미국 내에서 매년 1만 명 이상의 사망자를

<sup>25)</sup> Steven Ferry, *Environmental Law*, Aspen, 2004, p.557

<sup>26)</sup> 예를 들면 특정화학물질이 심각한 위험성을 가지는지를 판정하기 위한 검사를 정식 행정입법절차를 통하도록 하였다. *Nat. Res. Def. Council, Inc. v. U.S. E.P.A.*, 595 F. Supp. 1255 (S.D.N.Y. 1984); 석면규제를 뒷받침할 만한 증거가 없다고 판단한 판례 *Corrosion Proof Fittings v. E.P.A.*, 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991), opinion clarified (Nov. 15, 1991).

<sup>27)</sup> The White House Office of the Press Secretary, Remarks by the President at Bill Signing of the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act, 2016.

유발한다고 알려진 석면조차도 규제할 수 없는 위험물규제법이 되었다.<sup>28)</sup>

## 2. 입법과정

TSCA 개혁의 목소리가 커지고, EU가 화학물 안전을 강화하기 위하여 화학물을 등록(Registration), 평가(Evaluation), 사용허가(Authorisation)하고 규제(Restriction) 하기 위한 신화학물관리제도(REACH)가 2007년 6월 1일 시작되자 오바마 행정부는 미국 내의 화학물 안전을 강화하는 방안을 조사하고 법률개정을 시도하던 의회를 돕기 위해 2009년 9월 화학물관리법제개혁의 원칙을 발표하였다.<sup>29)</sup> 오바마 행정부가 발표한 개혁원칙은 의회, 일반시민, 환경단체, 화학 산업계 등 이해관계자로 구성된 민관협의체에서 EPA의 자료조사, TSCA 개혁에 관한 상원법안과 하원법안과 관련된 자료를 바탕으로 하여 도출한 원칙이었다.<sup>30)</sup> 미국의 경우는 원형적 대통령제로서 우리와 달리 정부는 법률안 제출권이 없으며 오직 의회만 법률안 제출권을 가지고 있기에 정부가 실제로 법률안의 자료를 작성하고 마련하다고 하더라도 의원명의로 법률안을 제출해야 하지만, 미국의 정치구조와 민주주의 전통에 따라 실질적인 정부안을 그대로 통과시키는 경우는 거의 존재하지 않으며 우리식의 입법관행은 존재하지 않는다. 공화당이 다수당을 차지하고 있는 미국 하원(United States House of Representatives)<sup>31)</sup>에서는 2015년 TSCA 현대화법안(the TSCA Modernization Act<sup>32)</sup>)을 마련하였고, 역시 공화당이 다수를 차지하고 있는 미국 상원(United States Senate)<sup>33)</sup>에서는 21세기를 위한 화학물안전법안(the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21<sup>st</sup> Century Act<sup>34)</sup>)<sup>35)</sup>을 마련하였다.

28) Corrosion Proof Fittings v. E.P.A., 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991), opinion clarified (Nov. 15, 1991).

29) EPA, Essential Principles for Reform of Chemicals Management Legislation, 2009. <https://www.epa.gov/assessing-and-managing-chemicals-under-tsca/essential-principles-reform-chemicals-management-0>

30) EPA, Essential Principles for Reform of Chemicals Management Legislation, 2009.

31) 현재는 435석 중 공화당이 247석 민주당이 186석을 차지하고 있다.

32) H.R. 2576

33) 현재는 200석 중 공화당이 54석 민주당이 44석, 민주당계의 무소속 2석을 차지하고 있다.

34) S. 697

35) 상원안이 고인이 된 Frank R. Lautenberg의 이름이 사용된 연휴에는, 2013년 당시 상원의원인

2009년 오바마 행정부가 발표한 개혁원칙은 6가지로 다음과 같다. ① 화학물질은 과학적 근거를 가진 안전기준 및 인간 건강과 환경을 보호할 수 있게 위험도를 반영한 안전기준을 근거로 검사·측정되어 한다. ② 제조업체는 EPA가 신규 혹은 기존 화학물질이 안전하고 인간건강과 환경에 위험을 초래하지 않는다고 판단하는데 필요한 정보를 반드시 제공해야 한다. ③ 리스크 관리에 관한 결정함에 있어서 반드시 민감한 하위집단, 비용, 대안선택가능성과 다른 관련 고려요소들을 고려해야 한다. ④ 제조자와 EPA는 반드시 기존 및 신규 화학물에 대해서 적절한 방식으로 대처우선순위를 측정하고 조치해야 한다. ⑤ 환경친화적 화학산업(green chemistry)<sup>36)</sup>은 장려되어야 하고 정보의 투명성과 정보에 대한 대중의 접근을 확보하는 조항들이 강화되어야 한다. ⑥ EPA가 법률을 집행 할 수 있도록 지속적인 자금을 EPA에게 부여해야 한다.<sup>37)</sup>

### 3. 화학물관리 개혁원칙과 양원법안의 비교

오바마 행정부가 마련한 화학물관리법제의 개혁원칙은 민관협의체를 통해서 마련된 것인데, 오바마 행정부는 신속하게 TSCA를 개혁하여 유통되는 화학물질의 안전성에 대한 신뢰를 강화하는 것이 환경 및 어린이와 같이 민감한 하위계층을 포함하여 공중보건, 소비자복지에 위험을 초래하지 않고 국가경제에 활력을 불어 넣을 수 있는 방법이라고 믿었다. 하지만 하원이 마련한 안은 기본적으로 간략한 TSCA의 수정을 가하는 법안이자 친산업계적인 법안이라는 평가를 받았으며, 상원이 마련한 법안은 전면개정에 가까운 다수 조항을 개정함과 동시에 산업계가 부담스러워하는 내용이 다수 포함되어 있었다.<sup>38)</sup> 아래에는 오바마 행정부의 원칙과 그 세부기준과 양 법안을 비교

---

Frank R. Lautenberg와 David Vitter가 공동으로 마련한 TSCA개혁안이 의회논의의 시작이 되었기 때문이다. Frank R. Lautenberg가 사망한 이후 Tom Udall 상원의원과 Vitter 상원의원이 초기안을 상당히 수정한 안을 만들었지만, 최초의 개혁법안의 논의를 시작한 Lautenberg를 추모하는 의미에서 법안에 그의 이름을 삽입한 것이다.

<sup>36)</sup> Green Chemistry는 환경에 미치는 악영향이 적은 화학기술이나 화학산업을 총칭한다.

<sup>37)</sup> EPA, Essential Principles for Reform of Chemicals Management Legislation, 2009.

<sup>38)</sup> Richard Denison, How the Senate and House TSCA reform bills stack up against the Administration's Principles for TSCA Reform, 2015. <http://blogs.edf.org/health/2015/07/08/how-the-senate-and-house-tsca-reform-bills-stack-up-against-the-administrations-principles->

해 보겠다.

(1) 안전기준

제1원칙: 화학물질은 과학적 근거를 가진 안전기준 및 인간 건강과 환경을 보호할 수 있게 위험도를 반영한 안전기준을 근거로 검사·측정되어야 한다. 이를 달성하기 위해서, EPA가 과학적 위험평가에 기반을 두어 안전기준을 설정할 수 있는 명시적 권한이 부여되어야 한다. 화학물안전평가는 신뢰할 수 있는 과학기술을 기초로 해야 하지만, 때로는 위험관리와 평가에 있어서의 불확실한 위험을 관리해야 할 필요성도 인식해야 한다.

하원안	상원안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존의 화학물질의 안전성을 평가함에 있어서 EPA가 비용을 고려하지 못하도록 하고 있음</li> <li>○ 비용고려금지원칙은 신규화학물질 혹은 TSCA의 ‘부당한 위험’검토에는 적용되지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 안전기준을 정의하면서 EPA가 안전성 여부를 판단함에 있어서 비용을 고려하지 못하도록 함</li> </ul>

상원안은 신규물질이던 기존물질이던 간에 안전(규제)기준을 설정함에 있어서 비용문제를 고려하지 못하도록 하였지만, 하원안은 신규화학물질이나 기존의 TSCA의 부당한 위험의 존재여부를 판단함에 있어서는 비용고려금지원칙을 적용하지 않으므로 상원안 보다 안전기준원칙에 적합한 법안이라고 판단할 수 있다.

(2) 사업자의 정보제공의무

원칙2: 제조업체는 EPA가 신규 혹은 기존 화학물질이 안전하고 인간건강과 환경에 위험을 초래하지 않는다고 판단하는데 필요한 정보를 반드시 제공해야 한다.

세부원칙은 다음과 같다. ① 제조자는 EPA가 화학물질이 안전기준을 충족하는지를 판단할 수 있도록 반드시 위해, 노출, 이용에 대한 충분한 화학물 정보를 제공하여

야 한다. ② 제조자가 제공하는 노출, 위해평가자료에는 반드시 민감한 집단에 대한 철저한 화학물위험성검사결과가 포함되어야 한다. ③ 제조자가 충분한 정보를 제출하지 않는 경우, EPA는 신속하고 효율적으로 검사명령을 할 수 있거나 화학물의 안전을 결정하는데 필요한 다른 자료를 제조자로부터 받을 수 있는 자료제출명령과 같은 필요한 권한과 법적 장치를 가지고 있어야 한다. ④ 만약에 생산량이 증가하였거나 새로운 방식의 사용, 위해가능성과 노출에 대한 새로운 정보가 발견되거나 안전정보가 추가되었다면, 기존에 이미 평가된 화학물질이라고 하더라도 효율적으로 관리하기 위한 필요한 권한이 EPA에게 부여되어야 한다. 예를 들면 추가적인 정보나 조사 및 위해를 저감하기 위한 조치요구를 할 수 있어야 하며, EPA의 사용 및 노출정보에 관한 자료제출요구권은 원생산자뿐만 아니라 가공자나 화학물이용자에게 확장되어야 한다.

하원안	상원안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA에게 일정한 권한이 부여되어 있지만 충분한 정보제공의무와 권한을 다루는 명시적인 조항은 존재하지 않음</li> <li>○ 신규화학물질의 경우 EPA가 당해 화학물질이 안전기준을 충족할 것이라는 판단을 내릴 수 있는 충분한 정보가 존재하지 않다고 해도 시장에 판매될 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA가 신규 및 기존화학물질에 대한 안전성결정을 함에 있어서 충분한 자료가 없다면 충분한 정보를 입수하거나 요청해야 함</li> <li>○ EPA는 관련정보의 제공이나 정보수집과 생성을 명령하기 전에 반드시 정보수집 혹은 정보요청을 먼저 해야 함</li> </ul>

세부원칙1과 관련하여 하원안은 명시적인 정보제출명령권한을 부여하지 않았고, EPA가 충분한 정보가 없어서 안전판단을 하지 못한 경우에도 당해 화학물질이 시장에 판매될 수 있었다. 이에 반하여 상원안은 부족한 정보에 대해서는 정보제출요청을 할 수 있도록 하고 있지만 정보제출명령권을 발동하기 전에 정보수집이나 요청을 먼저 하도록 하여 정보수집이 지연될 가능성이 존재한다. 즉 하원안과 상원안 모두 충분히 세부원칙1을 달성하지는 못한 것으로 평가된다.

세부원칙2와 관련하여 하원은 명시적이지 않지만 위험성이 존재하면 불합리한 위험이 없다고 판단할 수 없도록 하였고 상원안은 명시적으로 취약계층 등을 고려하도록 하였으며 보호의무도 부가하고 있다.

하원안	상원안
○ 화학물에 노출될 가능성이 존재하는 일정한 인구집단이 위험하게 된다면, EPA는 화학물이 불합리한 위험을 나타내지 않는다고 결정할 수 없음	○ 잠재적으로 노출될 가능성이 있는 집단과 취약집단에 대한 위해도를 명시적으로 고려하도록 하였으며, 취약계층 등에 대한 보호 의무를 부가하고 있음

세부원칙3과 관련하여 하원안은 기존의 TSCA의 문제점으로 지적되는 위해가능성과 노출가능성을 먼저 EPA가 입증한 이후 화학물안전검사를 실시할 수 있도록 하였지만, 검사명령권을 발동함에 있어서 특정한 정당한 사유를 요구하지는 않았다. 이에 반하여, 상원안은 EPA는 정보입수와 실험명령권을 발동함에 있어서 단계적 접근을 하도록 하였고, EPA가 검사명령권을 발동하기 위해서는 정당한 사유가 존재해야 하지만 기존의 TSCA의 증명요건은 삭제하였다. 하원안과 상원안은 오바마 행정부의 원칙을 어느 정도는 충족하지만 충분한 것은 아니라고 평가할 수 있다.

하원안	상원안
○ 검사실시를 할 권한을 부여하고 있으며, 검사명령권을 행사함에 있어서 특정한 정당한 사유가 존재해야 하는 것은 아님 ○ 당해 검사가 위험평가를 수행함에 있어서 필수적인 것이 아니라면, EPA가 검사명령을 하기 전에 먼저 위해가능성 또는 대량 노출의 위험성을 증명해야 하는 기존의 TSCA 조항을 유지하고 있음	○ EPA가 검사명령을 함에 있어서 정당화 사유가 있어야 하지만 기존 TSCA가 요구하던 위해가능성과 대량노출가능성에 대한 증명요건을 삭제함 ○ 정보입수와 실험명령에 대해서 단계적인 접근을 따르도록 함

세부원칙4과 관련하여 하원안은 새로운 정보가 존재한다고 하더라도 신규화학물정보를 업데이트할 명시적 의무나 권한이 존재하지 않았으며 화학물질의 생산자가 아닌 가공자나 사용자에게서 화학물질의 이용과 노출정보를 수집할 권한이 부여되지 않았다. 이에 반하여 상원안은 신규정보가 발견되면 EPA는 화학물질운선관리목록을 재검토해야 하며, 신규정보를 바탕으로 신규화학물질을 우선관리화학물로 지정할 수 있고, 필요한 정보를 화학물생산자 이외에 가공자나 사용자에게서 수집할 수 있도록 하였다.

상원안은 세부원칙4를 충족하지만 하원안은 세부원4를 충족하지 못했다.

하원안	상원안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새로운 정보가 있다고 해도 기존화학물과 신규화학물정보를 업데이트 할 명시적 권한이나 의무가 존재하지 않음</li> <li>○ 화학물질 가공자나 사용자에게 필요한 정보를 수집할 권한이 부여되지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새로운 정보가 발견되면 EPA는 화학물질우선목록을 재검토할 수 있으면 재검토하도록 요구할 수 있음</li> <li>○ EPA는 신규정보를 바탕을 신규화학물을 우선관리화학물로 지정할 수 있음</li> <li>○ 필요한 정보를 화학물의 가공자나 사용자에게 수집할 수 있는 조항이 마련됨</li> </ul>

### (3) 리스크관리결정의 고려요소와 유연성

원칙 3: 리스크관리에 관한 결정에 있어서 반드시 민감한 하위집단, 비용, 대안선택 가능성과 다른 관련 고려요소들을 고려해야 한다. 이를 달성하기 위해서 EPA는 어린이 안전, 경제적 비용, 사회적 비용 또는 형평성측면 등 다양한 요소를 종합 판단할 수 있는 재량을 가지고 화학물이 안전기준에 미달할 경우 리스크관리조치를 할 수 있는 명시적이고 분명한 권한을 보유해야 한다. 하원안과 상원안 모두 리스크관리결정을 함에 있어서 비용과 다른 비(非)위해요소(non-risk factors)를 고려하도록 하였으며 위험방지조치권을 명시적으로 규정하고 있다. 양 법안 모두 원칙3을 충족한 것으로 판단된다.

하원안	상원안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 잠재적으로 노출 가능한 하위인구집단을 포함하여 특정 화학물이 불합리한 위험을 초래할 것인지 혹은 더 이상 초래하지 않을 것인지를 판단하도록 명시적으로 규정함</li> <li>○ 비용이나 다른 비(非)위해요소들을 리스크관리판단을 함에 있어서 고려하도록 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 화학물 제조·사용금지를 포함하여 화학물 안전을 보장할 수 있는 충분한 행정조치를 취하도록 명시적으로 요구하고 있음</li> <li>○ 리스크관리결정을 함에 있어서 비용과 다른 비(非)위해요소들을 고려하도록 함</li> </ul>

(4) 우선순위화학물에 대한 적절한 조치

원칙 4: 제조자와 EPA는 반드시 기존 및 신규 화학물에 대해서 적절한 방식으로 대처우선순위를 측정하고 조치해야 한다. 원칙 4를 달성하기 위해서 EPA에게 관련된 위해 및 노출고려요소를 기초로 하여 기존 화학물의 안전성검사를 수행하기 위한 우선순위를 설정할 권한이 부여되어야 한다. 또한 EPA에게 분명하고 집행 및 실현가능한 기한이 주어져야 하며, 산업계는 민감한 인구집단에게 영향을 줄 수 있는 특정한 화학물질에 대한 검사 및 검토를 반드시 완료해야 한다.

하원안에는 신규화학물의 의무적 심사규정이 존재하지 않았으며 안정성통과가 확정되지 않아도 신규화학물질이 시장에서 판매될 수 있었지만, 상원안은 신규화학물에 대한 명시적인 EPA의 안전판단이 있어야 시장에서 판매될 수 있었다. 하원안은 우선순위설정과 관련하여 우선순위설정절차가 규정되지 않았지만, 상원안은 기존에는 조부조항에 의거하여 판매를 묵인하였던 기존의 모든 화학물에 대해서 우선순위를 설정하고 우선순위가 높은 물질부터 안정성평가와 판단을 하도록 하였다. 하원안은 위험평가와 위험관리에 관한 법규명령제정에 행정기한을 설정하였지만, 상원안은 각각의 평가 및 검토과정 그리고 규제절차에 대해서 행정기한을 설정하도록 하고 있다. 이런 것들을 살펴보면 상원안이 하원안보다 오바마 행정부가 설정한 개혁목표에는 부합하지만 원칙4를 완전히 충족하지는 못한 것으로 평가된다.

하원안	상원안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신규화학물질에 대한 의무적 심사규정이 존재하지 않으며, 안정성통과확정을 필요로 하고 있지 않음</li> <li>○ EPA가 업무계획에 따라 우선순위가 선정된 화학물질에 대한 평가는 할 수 있지만, 위험평가를 거쳐야 하는 화학물을 선정할 우선순위설정과정 혹은 다른 수단이 마련되지 않았음</li> <li>○ 위험평가와 입법의무가 설정된 위험관리 법규명령제정에만 행정기한설정의무가 부가됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA는 신규화학물이 시장에 진입하기 전에 명시적으로 안전하다는 판단을 해야 함</li> <li>○ 기존의 모든 화학물에 대해서 우선순위를 설정해야 하고, 우선순위가 높은 화학물질은 반드시 안전성평가와 안정성판단을 거쳐야 함</li> <li>○ 각각의 평가와 검토과정과 규제절차에 대해서 행정기한이 설정됨</li> <li>○ 평가되어야 할 화학물질의 최저 수는 특정되어야 함</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산의 허용하는 범위 내에서 적은 수의 화학물이 평가되어야 하고 특정되어야 함</li> <li>○ 사실상 산업체는 무제한적으로 화학물에 대한 평가신청을 할 수 있고 산업체가 신청한 화학물질에 대해서는 EPA가 반드시 평가를 수행해함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업체가 평가를 신청할 수 있는 경우를 제한하고, 산업체의 평가요청을 수용할 것인지를 판단할 재량권을 EPA가 보유함</li> </ul>
---	---

(5) 환경친화적 화학산업 장려 및 정보의 투명성과 공개성원칙

원칙 5: 환경친화적 화학산업(green chemistry)<sup>39)</sup>은 장려되어야 하고 정보의 투명성과 정보에 대한 대중의 접근을 확보하는 조항들이 강화되어야 한다. 원칙5를 달성하기 위해서 2가지 세부원칙이 제시되었다.

세부원칙1은 더 안전하고 지속가능한 화학물질의 제조·가공·생산이 장려되어야 하고 환경친화적 화학산업의 달성은 교육, 연구, 인증 등 기타 방법으로 지원되어야 한다고 본다. 환경친화적 화학산업을 달성하기 위해서 보다 위험성이 낮고 에너지 효율이 좋은 생산방법과 화학물을 사용하도록 장려해야 한다는 것이다.

하원안	상원안
○ 지속가능한 화학산업조항은 불포함됨	○ 지속가능한 화학산업조항이 포함됨

세부원칙2는 TSCA개혁을 위해서 영업비밀신청(Confidential Business Information: CBI)에 대하여 보다 엄격한 기준이 설정되어야 하며, 영업비밀신청을 한 제조자는 반드시 영업비밀에 해당한다는 것을 입증해야하고, 건강과 안전에 관한 자료는 영업비밀로 주장하거나 취급되어서는 안 되며, EPA는 공중의 건강과 안전을 보호하기 위해 필요한 경우에는 적절한 비밀보호조치를 동반하고 주 정부·지방자치단체·외국정부 등의 정부기관과 영업비밀의 공유를 협력할 수 있어야 한다는 것이다.

하원안과 상원안의 결정적 차이점은 기존 영업비밀신청에 대한 조사의무의 존재여부, 건강 및 안전연구물 내의 화학물정보가 영업비밀이 될 수 있는지 여부에 있다.

<sup>39)</sup> Green Chemistry는 환경에 미치는 악영향이 적은 화학기술이나 화학산업을 총칭한다.

상원안이 보다 환경보건적으로 적합하고 오바마 행정부의 개혁원칙에 부합하는 것으로 평가된다.

하원안	상원안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신규 영업비밀신청에 대해서는 먼저 정당한 근거가 제시되어야 하며, 영업비밀은 10년의 갱신기간이 설정됨</li> <li>○ TSCA 물질목록에 기 등재된 화학물질에 대해서는 화학물질정보에 대한 과거의 영업비밀주장을 재검토하는 조항은 없으며, EPA에게 기존 영업비밀신청을 재검토하도록 하는 조항은 존재하지 않음</li> <li>○ 건강과 안전에 관한 연구물 내에 포함된 화학물질정보가 영업비밀로 포장될 가능성이 존재함</li> <li>○ 영업비밀청구자에게 사전통지를 한 후, 주 정부에게 영업비밀에 대한 접근권이 부여될 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 거의 대부분의 신규화학에 대한 영업비밀신청은 사전에 정당한 근거가 제시되어야 하며, 영업비밀은 10년의 갱신기간이 설정됨</li> <li>○ EPA는 모든 기존 및 신규 영업비밀신청에 대하여 현재 유통되는 화학물의 정보를 반드시 검사·검토해야 함</li> <li>○ 건강과 안전연구물 내의 화학물정보가 영업비밀로 포장되지 못하도록 함</li> <li>○ 주 정부에게 영업비밀접근권이 반드시 보장되어야 함</li> </ul>

### (6) 안정적인 예산

원칙 6: EPA가 법률을 집행 할 수 있도록 안정적인 자금을 EPA에게 교부해야 한다. 화학물안전을 담보하고 대중들이 EPA가 적절하게 관련 법률을 집행하고 있다는 신뢰를 형성하기 위해서, 또한 적절하게 관련 법률을 집행하기 위해서는 적절하고 안정적인 관련 예산이 확보되어야 한다.

하원안과 상원안 모두 별도의 펀드를 설치하고 있지만, 하원안은 수수료징수를 산업계가 요청한 화학물 평가에만 한정하고 있었으며, 징수된 수수료의 사용처를 산업체요청 화학물 검사에만 한정하고 있었다. EPA가 법률 집행에 필요한 안정적이고 지속적인 예산을 확보하는 측면에서는 상원안이 보다 적절하다고 평가된다.

하원안	상원안
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA는 산업계가 평가를 요청한 화학물에 대한 비용을 충당하기 위한 경우에 한정하여 비용을 부과할 수 있고, 징수된 수수료는 “유료서비스펀드”로 편성함</li> <li>○ 징수된 수수료는 EPA가 독자적으로 시작한 화학물질 평가비용으로 사용될 수 없음</li> <li>○ 수수료의 수준이 명시되어 있지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신규 및 기존 화학물 평가를 위한 수수료가 반드시 징수되어야 하며, 징수된 수수료는 “TSCA이행펀드”에 편입됨</li> <li>○ 수수료의 수준은 EPA가 수행하는 관련 프로그램 비용의 약 25%를 충당할 수 있도록 설정되어야 하며, 연간 총수수료 상한은 1천8백만 달러이고 법 시행 후 조정될 수 있음</li> </ul>

## IV. 기존의 TSCA와 개정된 주요조문의 비교

### 1. 양원안의 협상과정

앞에서 살펴본 것처럼 하원안과 상원안이 상충되는 면이 다수 존재하였다. 하원이 먼저 하원안을 통과시킨 후 상원은 상원안을 2015년 통과시켰다. 그 후 하원과 상원은 양 원안에 대한 협상을 시작하였고, 협상단은 양원안을 바탕으로 하여 TSCA개혁법안(대안)을 마련하였다. 대안은 실질적으로 상원안을 중심으로 마련되지만 하원안과 같이 기존의 TSCA 체계와 골격을 유지하는 방향으로 마련되었다.<sup>40)</sup> 대안에서는 내용적으로 기존의 TSCA의 신규화학물질평가의 개혁을 담고 있던 상원안이 기본이 되었지만, 기존의 상원안과 달리 상원의 안전평가안 대신 하원안이 채택하던 위험평가(risk evaluation)를 채택하였으며, 모든 화학물질에 적용되는 우선순위설정절차(prioritization process)가 신설되었고, TSCA목록 상 현재 유통되는 화학물질로 분류되는 화학물질정보를 업데이트하도록 하였다. 대안은 화학물질의 실험과 검사에 있어서는 상원안과 하원안을 결합한 것이 아니라 하원안과 같이 대다수의 기존의 TSCA규정에 대해서 수정을 가하지 않았다. 그럼에도 불구하고 산업계뿐만 아니라 환경계와

<sup>40)</sup> Richard Denison, Historic deal on TSCA reform reached, setting stage for a new law after 40 years of waiting, 2016. <http://blogs.edf.org/health/2016/05/23/historic-deal-on-tsca-reform-reached-setting-stage-for-a-new-law-after-40-years-of-waiting/>

전문가그룹은 TSCA의 개혁안은 기존의 TSCA보다 상당한 진전을 이룬 법안으로 평가하였다.

양원의 협상단이 마련한 대안이 2016.5.24. 하원을 통과하고 2016.6.7. 상원을 통과하였고 오바마 대통령이 2016.6.22. 저녁에 통과된 법안에 서명함으로써 법률로서 서명한 동시에 법률로서 즉시 효력을 가지게 되었다. 아래에서는 개정 TSCA의 주요조문을 중심으로 구법과 비교해 보도록 하겠다.

## 2. 안전기준과 취약층보호 등

개정 전의 TSCA는 화학물규제권 발동의 요건인 불합리한 위험이 존재하는지를 판단<sup>41)</sup>에 있어서 비용효과분석이 필요하였으며, 산업체에 가장 피해가 적은 방법을 채택해야 했었는데, 개정된 TSCA에는 법 전체에서 사용되는 “불합리한 위험”판단에서 비용요소를 고려할 필요가 없는 경우에는 비용고려함 없이라는 문구를 삽입하여 비위험요소를 고려하지 않도록 하였다. 또한 개정 전의 TSCA는 환경청의 화학물규제가 대중의 안정성을 확보할 수 있는 충분한 규제가 되는지를 확인하는 방안을 마련하지 않고 있었으며, 위험에 대처하는 행정청에게 대처기간을 특정하지 않았다. 이에 반하여 개정법은 화학물질이 더 이상 위험을 발생시키지 않도록 필요한 정도의 규제가 반드시 실시되어야 하며, 그런 규제에는 화학물질 혹은 특정 이용의 점진적 제한 혹은 전면적 금지 등이 포함되도록 하였으며, 행정입법제정 등 행정조치기한은 최장 5년으로 한정하는 등 행정청의 규제권한 발동기간과 기준설정의 기간을 법률에 명시하였다. 개정 전의 TSCA는 취약계층에 대한 명시적 보호의무가 명시되지 않았지만 개정법은 유아, 아동, 임신부, 근로자 혹은 노인 등 취약계층에 대한 안전성이 확보되는 수준의 화학물규제를 요구하고 있다.

41) 미국 행정법상 합리적 이유제시의 필요성과 사법심사의 강도문제는 행정법의 중요한 영역이지만 국내에서는 소개된 논문이 거의 전무하다. 이유제시의 정도와 관련하여 행정입법과 정시적인 행정판단의 경우가 달리 적용된다. 참고, 김성배, “미국 행정법상 이유제시의 문제와 그 정도”, 『법학논고』 제54집, 경북대학교 법학연구원, 2016, 1면 이하.

영역	개정 전 TSCA내용	개정된 TSCA조문내용
안전기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 불합리한 위험을 평가함에 있어서 비용효과분석이 필요하며 비용과 효과에 대한 비례원칙이 적용됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ TSCA조문 전반에 걸쳐서 불합리한 위험이라는 표현이 사용된 경우, 불합리라는 조건을 삭제하거나 비용 혹은 다른 비위험요소를 고려함 없이 라는 표현을 추가하여 비용과 다른 비위험요소를 고려하지 못 하도록 의미를 분명히 함.</li> <li>○ EPA 화학물질이 불합리한 위험을 초래하지 않다고 결론 내릴 때는 화학물이 불합리한 위험을 초래한다고 결정할 때 사용하는 정도의 동일한 밀도의 사법심사를 적용함. (§ 2618. Judicial review)</li> </ul>
안전기준 미달 화학물질 및 제품규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 불합리한 위험을 초래하는 것으로 밝혀진 화학물의 규제권한은 주어져 있지만 지속적인 것은 아님.</li> <li>○ 당해 규제가 충분한 규제가 되는지 확정하는 장치가 마련되지 않았음.</li> <li>○ 제품 속에 포함된 화학물질을 규제할 수 있는 일반적인 규제권한이 부여되어 있었음.</li> <li>○ 안전기준과 관련된 행정조치 마련에 대한 기한이 “달성 가능한 한도에서 최대한 신속하게”라고 불명확하게 설정되어 있었음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 화학물질이 더 이상 위험을 발생시키지 않도록 필요한 정도의 규제가 반드시 실시되어야 하며, 그런 규제에는 화학물질 혹은 특정 이용의 점진적 제한 혹은 전면적 금지 등이 포함됨. (기속규정화함. 15 U.S.C.A. § 2605 (a) Scope of regulation )</li> <li>○ PBTs의 경우, EPA는 실현가능한 정도로 노출을 줄이는 규제를 실시하여야 함. (§ 2605 (h)(4))</li> <li>○ 제품규제와 관련하여, EPA는 제품 속에 함유된 화학물질 또는 혼합물에 노출되면서 발생하는 밝혀진 위험에 대처하는데 필요한 정도까지 제품을 규제할 수 있으며, 제품 속 화학물질과 혼합물이 더 이상 불합리한 위험을 야기하지 않게 할 수 있음. (§ 2605(c)(2)(E))</li> <li>○ EPA가 제품이 밝혀진 위험에 중대한 기여를 하고 있다고 결정하지 않았다면, 제품규제법규명령을 제정하기 이전에 설계되어진 복잡하고 내구성이 있는 제품 및 복잡한 소비재에 대해서는 부품교체를</li> </ul>

		<p>면제함. (§ 2605(c)(2)(D))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정입법제정 등 행정조치기한은 최장 5년으로 한정함. (§ 2605(d)(2)(A)(ii)(I))</li> <li>○ 점진적 사용제한 혹은 금지에 대한 준수 기간은 실현가능한 최대한 신속하게 규정되었으며, 법규명령이 최종 확정된 후 5년 이내에 금지 혹은 점진적 사용제한이 실시되도록 함. (§ 2605(d)(1))</li> </ul>
<p>취약계층 보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별한 고려가 명시되어 있지 않음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 잠재적으로 노출되거나 감수성 있는 하위집단에 대해서는 노출되는 화학물질량의 증가나 화학물 영향 등에 대해서 매우 감수성이 높기 때문에 취약한 집단을 포함하도록 정의하고 있음. (15 U.S.C.A. § 2602 (12))</li> <li>○ 이런 하위집단에는 유아, 아동, 임신부, 근로자 혹은 노인 등을 포함되도록 함. (열거적 해석)</li> <li>○ 명시적으로 화학물 규제는 이런 취약한 계층이 충분히 보호될 수 있는 수준이 요구됨. (§ 2604(e)(1)(A), 4(f)(1), 5(a), 5(b)(4)(A) 등)</li> </ul>

### 3. 규제조건과 비용·비위험요소의 고려 등

개정 전 TSCA는 규제방식을 선택함에 있어서 가장 산업계 등에 부담이 적은 방식을 요청하였지만, 개정된 TSCA는 가장 부담이 적은 방식(“least burdensome”)을 삭제하여서 규제권한을 행사하는 환경청의 부담을 경감하였다. 개정법도 비용과 대안 검토에 관하여, 기본적으로 실현한 가능한 범위 내에서 물질의 장점, 합리적으로 예상되는 규제시행으로 인한 누적적 경제적 영향을 고려하도록 하여 기존의 TSCA의 조건을 유지하고 있다. 하지만 법적으로 고려해야할 요소로 인하여 화학물이 더 이상 불합리한 위험을 야기하지 않도록 하는 데 필요한 정도의 규제를 하지 못하는 상태가 되어서는 안 된다고 명시함으로써 화학물규제에서 불합리한 위험의 예방이 최우선과

제임을 분명히 하였다. 기존법에서는 다른 연방행정기관이 화학물 위험에 대해서 조치할 수 있는 경우라도 EPA는 필요한 조치를 할 수 있지만, 타 연방기관이 조치하지 못하였다고 하더라도 EPA가 행정조치를 발동할 의무가 부가된 것은 아니었다. 하지만 개정법은 권한 있는 타 연방기관이 화학물 안전을 위한 적절한 조치를 하지 않았다면, EPA는 화학물 안전에 대한 조치를 취하도록 의무를 부과하여 행정조치의 안정망을 강화하였다. 행정청간의 권한이 중첩되어서 타기관의 책임으로 전가되는 현상을 없애고 환경청은 최후의 안전보루로서 기능하도록 하였다.

영역	개정 전 TSCA내용	개정된 TSCA조문내용
규제조건 (비례 원칙)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규제방식은 반드시 밝혀진 위험에 대처하는 방법 중에서 가장 부담이 적은 방식이어야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가장 부담이 적은 방식("least burdensome")을 삭제함. (§ 2605(a))</li> </ul>
비용과 대안검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비용과 대안에 관하여, EPA는 반드시 정식적 분석을 시행하고 시행하려는 규제가 비용을 상회하는 지를 입증하여야 하며, EPA는 반드시 당해 물질의 장점, 개별 물질의 용도별로 대체물의 존재여부, 국가경제 및 소상공업 및 기술혁신 등을 포함하여 규제에 인한 누적되는 경제적 영향 등을 고려해야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비용과 대안검토에 관하여, 기본적으로 실현 가능한 범위 내에서 물질의 장점, 합리적으로 예상되는 규제시행으로 인한 누적적 경제적 영향을 고려하도록 하여 기존의 TSCA의 조건을 유지하고 있음. (§ 2605(c)(2)(A))</li> <li>○ 화학물질을 금지하거나 잠재적으로 사용제한하려는 경우, 기술적으로 경제적으로 가능한 대안이 있는지, 그 대안이 건강과 환경에 도움이 되는지, 금지되거나 제한되는 물질의 사용과 대안에 대한 비교가 있어야 하며, 또한 대응물이 합리적으로 이용 가능한 것인지를 판단해야 함.</li> </ul> <p>(§ 2605(c)(2)(C) Consideration of alternatives)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 하지만 법적으로 고려해야할 요소로 인하여 화학물이 더 이상 불합리한 위험을 야기하지 않도록 하는 데 필요한 정도의 규제를 하지 못하는 상태가 되어서는 안 됨. (§ 2605(a))</li> </ul>

<p>타 연방기관의 규제 및 타 법상의 규제</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다른 연방행정기관이 화학물 위험에 대해서 조치할 수 있는 경우라도 EPA는 필요한 조치를 할 수 있지만, 타 연방기관이 조치하지 못하였다고 하더라도 EPA가 행정조치를 발동할 의무가 부가된 것은 아님.</li> <li>○ EPA는 위험에 대처하기 위해서 TSCA의 규제를 사용하기 이전에, 반드시 TSCA의 규제비용과 효과와 EPA가 관장하는 다른 법률상의 규제비용과 효과를 교량해야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 권한 있는 타 연방기관이 화학물 안전을 위한 적절한 조치를 하지 않았다면, EPA는 화학물 안전에 대한 조치를 취하도록 함. (§ 2608(a)(4))</li> <li>○ 예전 법과 마찬가지로, EPA는 TSCA에 의한 행정조치와 다른 관할 법률에 의한 행정조치 간의 비용 및 효과를 교량해야 하지만 이런 교량은 합리적으로 EPA가 이용 가능한 정보에 기반 하도록 함. (§2608(b)(2))</li> </ul>
------------------------------	---	--

#### 4. 평가기한, 평가의무 및 사업체의 신청에 의한 위험평가

개정 전 법률은 화학물 평가에 대한 기한이 설정되지 않았으며, 행정조치기한도 설정되지 않았고, 기존 화학물질에 대해서는 안전성평가의무가 없었다. 그래서 미국에서 TSCA에 의해서 규제된 화학물이 단 5개만 존재하게 되었다. 이에 대하여 개정법은 모든 위험평가에 대하여 3년의 평가기한이 설정되었으며 설정된 기한은 최대 6개월까지 연장될 수 있도록 했고, EPA가 마련한 실시계획상의 화학물에 대해서는 EPA가 추가적인 정보가 위험평가 혹은 행정규제설정에 필요하다는 것을 증명하지 않고서는 당초 기한이 연장되지 않도록 하였다. EPA가 최우선물질로 지정한 개별 화학물질에 대해서는 위험평가가 실시되어야 하며, 법제정후 3년 6개월 내에 적어도 20개의 최우선화학물질에 대한 위험평가가 수행되고 있어야 하며, 적어도 절반은 실시계획에 있었던 화학물이어야 하며, 적어도 20개의 후순위화학물질이 지정되어야 하였다. 개정 전 법률은 산업체가 자신해서 평가를 신청할 수 있는 법적 근거가 없었다. 개정법률은 사업체는 EPA에게 특정 화학물에 대한 위험평가를 신청할 수 있으며, EPA는 그 수용여부에 대한 재량권을 행사함에 있어서 EPA가 마련한 행정입법에 의거하여

마련한 기준을 적용하여 결정하고, 만약 일정한 신청이 기준을 충족한다면 EPA는 적어도 최우선순위의 25%이상에서 50%이하의 신청을 받아들여야 하지만 산업체신청 화학물에 대해서 최우선순위 화학물보다 우선하지 않으며, 산업체의 신청에 의해 시작한 화학물 평가에 대해서는 주정부의 검사권한을 제한하지 않도록 하여 주정부와 연방정부의 권한을 조화시켰다. 또한 사업체는 평가를 요청한 위험평가에 대해서는 그 평가비용의 100%를 감당해야 하고, EPA의 실시계획에 이미 등재된 화학물에 대해서는 50%의 비용을 감당해야 하여 예산부족을 해결할 수 있도록 하였다.

영역	개정 전 TSCA내용	개정된 TSCA조문내용
평가 및 조치기한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 화학물 평가에 대한 기한이 설정되지 않았으며, 행정조치기한도 설정되지 않았음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모든 위험평가에 대하여 3년의 평가기한이 설정되었으며 설정된 기한은 최대 6개월까지 연장될 수 있음. (§2605(b)(4)(G))</li> <li>○ 필요한 행정규제를 실시하는 데에는 2년의 기한이 설정됨. (§2605(c)(1))</li> <li>○ 정당한 사유가 있는 경우에는 위험평가와 필요한 행정규제의 기한은 최장 2년까지 유예될 수 있지만, EPA가 마련한 실시계획상의 화학물에 대해서는 EPA가 추가적인 정보가 위험평가 혹은 행정규제설정에 필요하다는 것을 증명하지 않고서는 당초 기간이 연장되지 않음. (§2605(c)(1)(C)) 6(c)</li> </ul>
평가의무 및 평가기한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존 화학물질에 대해서는 안전성평가의무가 없음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA가 최우선물질로 지정한 개별 화학물질에 대해서는 위험평가가 실시되어야 함. (§2605(b)(3))</li> <li>○ 법제정후 6개월 내에 EPA는 반드시 EPA가 마련한 실시계획내의 10개 화학물질에 대한 평가를 실시하고 있어야 함. (§2605(b)(2)(A))</li> <li>○ 법제정후 3년 6개월 내에 적어도 20개의 최우선화학물질에 대한 위험평가가 수행되고 있어야 하며, 적어도 절반은 실시계획에 있었던 화학물이어야 하며, 적어도 20개의 후순위화학물질이 지정되어야 함.</li> </ul>

		<p>(§2605(b)(2)(B))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주요한 식수원인근에 있는 화학물 보관에 대해서는 우선검토로 분류되어야 함.</li> </ul> <p>(§2605(b)(1)(A))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 우선순위를 설정할 때는 지속적이며 생물적으로 농축되고 발암성을 지니고 매우 급성적인 만성독성을 띄고 있는 실시계획상의 화학물에게 주어짐. (§2605(b)(2)(D))</li> </ul>
<p>사업체의 신청에 의한 평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업체가 검사를 신청할 수 있는 근거가 없음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업체는 EPA에게 특정 화학물에 대한 위험평가를 신청할 수 있으며, EPA는 그 수용여부에 대한 재량권을 행사함에 있어서 EPA가 마련한 행정입법에 의거하여 마련한 기준을 적용하여 결정하고, 만약 일정한 신청이 기준을 충족한다면 EPA는 적어도 최우선순위의 25%이상에서 50%이하의 신청을 받아들여야 하지만 산업체신청 화학물에 대해서 최우선순위 화학물보다 우선하지 않으며, 산업체의 신청에 의해 시작한 화학물 평가에 대해서는 주정부의 검사권한을 제한하지 않음.</li> </ul> <p>(§2605(b)(4)(C)(ii), §2605(b)(4)(E))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다만, 실시계획에 속하지만 최우선 화학물로 지정되지 않은 물질에 대해서 사업체가 검사를 신청하는 경우에는 50%의 제한이 적용되지 않음 (§2605(b)(4)(E)(iv)(II))</li> <li>○ 사업체는 평가를 요청한 위험평가에 대해서는 그 평가비용의 100%를 감당해야 하고, EPA의 실시계획에 이미 등재된 화학물에 대해서는 50%의 비용을 감당해야 함. (§2625(b)(4)(D))</li> </ul>

### 5. 평가절차 · 조건, 경과조치 그리고 검사평가

개정 전 법률은 평가절차에서 정보의 질, 향후의 정밀심사와 위험성결정을 보증하

는 화학물 정보를 평가할 수 있는 특별한 절차나 특정한 분류가 존재하지 않았으며, EPA가 검증을 요구하기 위해서는 정식행정입법절차에 의하도록 하였기에 수년이 걸리는 문제가 존재하였다.<sup>42)</sup> 이에 대해서 개정법률은 EPA에 법을 시행하기 위해 필요한 모든 절차, 지침, 정책 등을 법제정후 2년 이내에 마련하도록 하였고, 신체계로 쉽게 전환하기 위해서, 새로운 절차가 실시되기 전까지는 EPA가 기존 평가절차 또는 규칙을 계속 사용하거나 새로 사용할 수 있도록 하였으며, EPA가 화학물질이 불합리한 위험을 초래할 가능성이 있다고 판단한 경우, 또는 특정한 목적을 위해 심사에 관한 행정입법이나 자율협약에 의해서 검사를 실시하는 것보다 명령권을 발동하는 것이 적합하다고 설명을 한다면, EPA가 검사명령권을 행사할 수 있는 근거를 마련하였다.

	개정 전 TSCA내용	개정된 TSCA조문내용
평가 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정보의 질, 향후의 정밀심사와 위험성결정을 보증하는 화학물 정보를 평가할 수 있는 특별한 절차나 특정한 분류가 존재하지 않았음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개정법은 EPA에 법을 시행하기 위해 필요한 모든 절차, 지침, 정책 등을 법제정후 2년 이내에 마련하도록 함. (§2625(l)(1))</li> <li>○ 평가를 수행하면서, EPA는 이용 가능한 최상의 과학정보와 과학적 증거에 기반 해 결정을 해야 함. (§2625(h), (i))</li> <li>○ 위험평가는 취약계측과 총 노출 또는 초기 노출을 고려한 기초아래에 실시되어야 함. (§2625(b)(4)(F))</li> </ul>
경과 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 존재하지 않음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신체계로 쉽게 전환하기 위해서, 새로운 절차가 실시되기 전까지는 EPA가 기존 평가절차 또는 규칙을 계속 사용하거나 새로 사용할 수 있도록 함. (§2625(l)(4),6(p))</li> </ul>
검사 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 테스트를 요구하기 위해서는 EPA는 반드시 정식행정입법절차(통상 수년이 걸림)를 거쳐야 함.</li> <li>○ 검사평가를 하기 위해서는</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존 법에 검사평가를 요구하기 위해서 먼저 잠재적 위험 혹은 과다노출을 증명하도록 한 요건을 삭제함. (§2623(a))</li> <li>○ EPA가 화학물질이 불합리한 위험을 초래할 가능성이 있다고 판단한 경우, 또는 특정한 목</li> </ul>

42) 김성배, “미국에서 행정입법의 분류와 비법규적 행정규칙에 대한 통제문제”, 「법학논총」 제28권 제3호, 국민대학교 법학연구소, 2016, 503면 이하 참조.

<p>EPA는 반드시 잠재적 위험 또는 과다노출의 증거 (Catch-22)를 제시해야 함.</p>	<p>적을 위해 심사에 관한 행정입법이나 자율협약에 의해서 검사를 실시하는 것보다 명령권을 발동하는 것이 적합하다고 설명을 한다면, EPA가 검사명령권을 행사할 수 있는 근거를 마련함. (§2623(a)(3))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 화학물에 대한 우선순위를 결정하기 위해서, 일반적으로 화학물질에 대한 최소한의 정보를 수집하는 수단으로써 EPA는 검사를 요구할 수 없음. (§2623(a)(2)(B)(ii))</li> </ul>
--	--

### 6. 선순위 화학물과 후순위 화학물의 지정 그리고 신규화학물

개정 전 법률은 수많은 화학물중에서 위험평가를 우선적으로 할 수 있는 우선순위 설정에 대한 근거가 없었으며 EPA가 신규화학물질이 불합리한 위험을 초래할 수도 있다고 판단하지 않았다면, 사업자는 90일간의 검토기간이 종료하면 일반적으로 신규화학물질을 자유롭게 제조하고 시장에 판매할 수 있었다. 이에 대하여 개정법률은 우선순위지정제도를 신설하여 EPA가 충분한 정보를 바탕으로 당해 화학물이 선순위 물질이 아니라고 판단한 경우에만 당해 화학물은 후순위물질 (low priority)로 지정될 수 있도록 하였으며, EPA는 정보가 부족한 경우 우선순위결정을 하기 위해서 검사를 요구할 권한을 가지고, 누구든지 EPA가 후순위물질로 지정한 것에 대하여 소송으로 다툴 수 있으며, 신규물질의 제조자는 EPA의 규제를 모두 준수하거나, EPA가 확정적으로 신규물질이 불합리한 위험을 초래하지 않을 것으로 판단한 경우에만 신규물질을 제조할 수 있게 되었다. 또한 신법은 EPA가 중대한 신규 사용으로 제품에 대해서 신고를 요구하고 할 때에는 EPA는 제품 속에 함유된 화학물질이 합리적으로 노출될 가능성이 존재한다는 명시적이고 정식적인 행정결정과 판단을 먼저 하도록 하였다.

	개정 전 TSCA내용	개정된 TSCA조문내용
선순위화 학물과 후순위 화학물	○ EPA는 화학물에 대해 우선 순위를 설정할 의무가 없었으며, 그런 결과로 EPA가 검토하지 않은 화학물은 정	○ EPA가 충분한 정보를 바탕으로 당해 화학물이 선순위물질이 아니라고 판단한 경우에만 당해 화학물은 후순위물질 (low priority)로 지정될 수 있음. (§2605(b)(1)(B)(ii))

	<p>보부족을 이유로 위험성이 없는 것을 추정된 채 방치되게 됨.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선순위와 후순위를 결정함에 있어서 기초로 한 정보를 포함하여 기초한 자료들을 특정·확인하도록 함. (§2605(b)(1)(C)(ii))</li> <li>○ 선순위와 후순위 화학물질 지정하는 기준과 과정은 반드시 정식행정입법절차를 통해서 마련되어야 함 (§2605(b)(1)(A))</li> <li>○ 정보제출요청을 하였지만 적절한 정보가 부족한 경우에는 선순위화학물질로 지정됨. (§2605(b)(1)(C)(iii))</li> <li>○ EPA는 정보가 부족한 경우 우선순위결정을 하기 위해서 검사를 요구할 권한을 가짐. (§2603(a)(2)(B))</li> <li>○ 누구든지 EPA가 후순위물질로 지정한 것에 대하여 소송으로 다툴 수 있음. (§2618(a)(1)(C))</li> <li>○ 주정부는 후순위화학물질에 대하여 규제할 수 있음. (§2617. Preemption )</li> </ul>
<p>신규 물질</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA가 신규화학물질이 불합리한 위험을 초래할 수도 있다고 판단하지 않았다면, 사업자는 90일간의 검토기간이 종료하면 일반적으로 신규화학물질을 자유롭게 제조하고 시장에 판매할 수 있음.</li> <li>○ 시장에 판매되기 위해서는 확정적으로 안전하다는 판단이 필요하지 않았으며, 제품안전을 판단할 정보들이 부족한 경우, 필요한 정보를 획득할 책임이 EPA에게 주어졌 있었음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신규화학물질에 대해서는 EPA는 의무적으로 심사해야 하며, 위험성여부를 의무적으로 판정해야 함. (§2604(a)(3))</li> <li>○ EPA가 ①신규화학물질이 불합리한 위험을 야기할 수 있다고 판단하거나, ②합리적인 판단할 수 있는 충분한 정보가 없었거나 ③ 불합리한 위험을 야기할 가능성이 있거나 ④ 많이 양이 생산되어서 다량의 누출과 노출이 일어날 수 있다고 판단하며, EPA는 그러한 위험을 방지하는데 필요한 정도의 규제를 반드시 부과하여야 함. (§2604(e),(f))</li> <li>○ 신규물질의 제조자는 EPA의 규제를 모두 준수하거나, EPA가 확정적으로 신규물질이 불합리한 위험을 초래하지 않을 것으로 판단한 경우에만 신규물질을 제조할 수 있음. (§2604(a)(1)(B), 5(g))</li> <li>○ EPA가 신규제조신고를 한 자 혹은 중대한 신규사용신고를 한 자에게 규제를 부과하고</li> </ul>

		<p>자 할 때에는 중대한 신규사용에 관한 법규명령을 제정한 날 혹은 그런 법규명령이 필요없다는 설명서가 출간된 날로부터 90일 이내에 부과되어야 함. (§2604(f)(4))</p> <p>○ EPA가 중대한 신규 사용으로 제품에 대해서 신고를 요구하고 할 때에는 EPA는 제품 속에 함유된 화학물질이 합리적으로 노출될 가능성이 존재한다는 명시적이고 정식적인 행정 결정과 판단을 먼저 해야 함. (§2604(a)(5))</p>
--	--	--

## 7. 영업비밀

TSCA의 개정에서 영업비밀부분은 많은 보강이 있었다. 보장된 영업비밀관련 조항은 화학물질정보(chemical identity), 건강 및 안전관련정보, 재검토의무 및 갱신기간, 영업비밀의 공적사용가능성 등이 있다. 법개정 전에는 TSCA목록(약 85,000여개의 화학물질 중 17,000여개의 화학물질은 그 제조자 등이 영업비밀로 주장하였기에 일반에 공개되지 않았지만 EPA는 영업비밀주장에 대해서 사례별로 영업비밀이 아님을 주장해야 하며, EPA가 영업비밀여부를 심사해야 할 의무는 없었으며, EPA의 부족한 재원상 실무적으로 영업비밀주장에 대한 반박이나 검토는 없었다. 이에 대하여 개정 법률은 신규물질이 시장에 출시되기 전 기간에는 화학물질정보가 보호된다는 추정을 제한하고 시장에 출시된 이후에는 EPA가 영업비밀주장을 반드시 검토하고 검증하도록 검토의무를 부과하였으며, 건강 및 안전관련 연구 및 연구물속의 정보를 원칙적인 공개대상이 됨을 선언하였다. 대부분의 영업비밀주장은 주장 당시에 검증되어야 하며, EPA는 적절한 기간 내에 그 주장을 검증해서 수용할지 불수용할 지를 결정해야 하고 영업비밀로 인정된다고 하더라도 10년간만 그 주장이 인정되어서 재검증 받도록 하였다. 비밀정보에 대한 접근에 대해서도 기존 TSCA는 EPA가 수집한 정보나 EPA가 내린 결정 또는 이런 결정에 바탕이 된 정보들을 공개하도록 요구하는 조항이 거의 존재하지 않았으며, EPA는 영업비밀로 분류된 정보에 대해서는 일반대중, 주정부, 지방자치단체, 보건전문가, 환경전문가, 또는 초기 대응자에게 제공할 수 없었다. 이에 대하여 개정 법률은 특정 영업비밀에 대해서 연방정부 혹은 주정부에 근무하는 보건

또는 환경전문가, 화학물질누출에 대응하는 보건전문가, 누출에 대한 진단이나 치료를 하는 보건인의 공개요청이 있으면, EPA는 공개해야 하고 영업비밀이라고 하더라도, 비상사태 시 초동조치를 하는 자 또는 독극물통제센터의 요청이 있다면 그 정보를 공개하도록 하였다.

	개정 전 TSCA내용	개정된 TSCA조문내용
화학물질 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ TSCA목록(약 85,000여개)의 화학물질 중 17,000여개의 화학물질은 그 제조자 등이 영업비밀로 주장하였기에 일반에 공개되지 않음.</li> <li>○ EPA는 영업비밀주장에 대해서 사례별로 영업비밀이 아님을 주장해야 하며, EPA가 영업비밀여부를 심사해야 할 의무는 없었으며, EPA의 부족한 재원상 실무적으로 영업비밀주장에 대한 반박이나 검토는 없었음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신규물질이 시장에 출시되기 전 기간에는 화학물질정보가 보호된다는 추정을 제한하고 시장에 출시된 이후에는 EPA가 영업비밀주장을 반드시 검토하고 검증하도록 함. (§2613(c)(2)(G), 13(c)(3))</li> <li>○ EPA는 법제정후 5년 이내 (EPA가 정당한 사유를 제시하는 경우에는 2년 연장가능)에 현재 TSCA목록에 있는 과거의 화학물질정보에 대한 비밀주장에 검토하고 검증하도록 하였으며, 검증 당시에 실제로 사용되지 않는 물질은 ‘실제가용 중’ 목록에서 제거해야 함. (§2607(b)(4))</li> <li>○ 지금까지 TSCA목록에서 비밀로 분류되지 않은 화학물질정보는 영업비밀주장을 할 수 없으며, 또한 규정된 절차를 거친 후 추가적으로 영업비밀주장을 할 수 없음. (§2607(b)(8))</li> </ul>
건강 및 안전관련 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존 법에는 제조자 등은 EPA에 제출하는 거의 모든 정보에 대해서 제한 없이 영업비밀이라고 주장할 수 있었음.</li> <li>○ TSCA법상 건강 및 안전관련 연구와 연구물의 데이터들은 일반적으로 영업비밀 보호를 받을 수 없었지만, 최근까지 EPA는 그런 연구물과 연구물속의 정보를 영업비밀로 인정하여 대중이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건강 및 안전관련 연구 및 연구물속의 정보를 원칙적인 공개대상이 됨을 선언함. (§2613(b)(2))</li> <li>○ 다만, 건강과 안전정보의 공개에 대한 두 가지 예외를 유지함. 즉, 본 조항에 따른 공개로 인하여 제조 시 이용한 공정이 들어나거나, 화학물 혼합과정이 공개되거나 화학물질을 이루고 있는 화학물의 혼합비율이 공개되는 경우에는 공개해서는 안 되며, 특정한 화학물질정보의 공개를 분명하게 하기 위해서 부가적 설명이 추가됨으로써 화학물질공정이나 혼합물의 혼합정보가 공개될 경우에는 그 정보는 공</li> </ul>

	<p>접근하지 못하도록 하였음.</p>	<p>개하지 않음. (§2613(b)(2))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건강 및 안전연구물속의 화학물정보를 숨기거나 위장하는 것을 불허하는 현행 EPA의 정책을 유지함. (§2613(b)(2))</li> </ul>
<p>EPA의 검증과 갱신기간</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영업비밀주장에 대해서 EPA가 의무적으로 검증할 필요는 없었음.</li> <li>○ 영업비밀로 인정되는 경우, EPA가 영업비밀성여부를 다루지 않는 한, 기간 제한 없이 비공개로 분류됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대부분의 영업비밀주장은 주장 당시에 검증되어야 하며, EPA는 적절한 기간 내에 그 주장을 검증해서 수용할지 불수용할 지를 결정해야 함. (§2613(c)(3),(g)(1)(A))</li> <li>○ 영업비밀로 인정된다고 하더라도 10년간만 그 주장이 인정되어서 재검증 받아야 함. §2607(b)(4)(D)(ii)(III),(b)(5)(B)(iii)(III), §2613(e)(1)(B)(i),(f)(3))</li> <li>○ 10년 기간 내라고 하더라도, EPA는 선순위화학물질 또는 충분한 정보가 부족했던 화학물질을 포함하여 영업비밀주장의 재확정과 재검토를 할 수 있음. (§2613(f)(1))</li> <li>○ EPA가 영업비밀주장이 신빙성이 없거나 혹은 특정 화학물질이 불합리한 위험을 야기하는 것으로 판정하면, EPA는 의무적으로 특정한 영업비밀주장의 재검증을 요구하고 재검토해야 함. (§2613(f)(2))</li> <li>○ EPA가 금지하거나 점증적으로 사용제한하는 물질에 대한 영업비밀주장은 대부분 소멸하며, 그런 물질에 대한 정보를 공개하는 것은 공익적 이유에 의한 공개라고 추정됨. (§2613(b)(4),(g)(1)(E))</li> </ul>
<p>정보에 대한 접근</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기존 TSCA는 EPA가 수집한 정보나 EPA가 내린 결정 또는 이런 결정에 바탕이 된 정보들을 공개하도록 요구하는 조항이 거의 존재하지 않음.</li> <li>○ EPA는 영업비밀로 분류된 정보에 대해서는 일반대중,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA가 접수하는 정보, EPA가 내린 판단, 그런 판단의 기초가 된 정보가 공개되도록 하는 명시적 요구가 존재함. (§2625(j))</li> <li>○ EPA는 주정부와 지방자치단체의 요청에 따라 영업비밀을 그들에게 공개할 수 있음. (§2613(d)(4))</li> <li>○ 특정 영업비밀에 대해서 연방정부 혹은 주정부에 근무하는 보건 또는 환경전문가, 화학물</li> </ul>

<p>주정부, 지방자치단체, 보건전문가, 환경전문가, 또는 초기 대응자에게 제공할 수 없음.</p>	<p>질누출에 대응하는 보건전문가, 누출에 대한 진단이나 치료를 하는 보건인의 공개요청이 있으면, EPA는 공개해야 함. (§2613(d)(5))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영업비밀이라고 하더라도, 비상사태 시 초동 조치를 하는 자 또는 독극물통제센터의 요청이 있다면 그 정보를 공개해야 함. (§2613(d)(6))</li> <li>○ 하지만 공개할 때는 EPA와 공개하는 당사자 간에 대상정보를 비밀로 취급할 것이라는 협약이 체결되어야 함. (§2613(d)(4), (d)(5),(d)(6))</li> <li>○ 영업비밀을 주정부나 지방자치단체에 공개할 때는 공개 15일 전에 사전 통지가 있어야 하며, 공개에 대한 이의제기가 있었으면 공개여부의 결정전이라도 공개할 수 있음. (§2613(g)(2)(C)(i),(2)(D))</li> <li>○ 비상상황을 제외하고는 영업비밀을 보건 또는 환경전문가에게 공개할 때는 공개 15일전에 사전공지를 해야 함. (§2613(g)(2)(C)(i),(ii))</li> <li>○ EPA는 보건 및 환경전문가에게 공개가 허용된 비밀정보에 대한 접근을 신속하고 용이하게 하기 위해서 관련 시스템을 개발할 것임. (§2613(g)(3))</li> </ul>
---	---

## 8. 수수료

미국 환경청이 수만 개의 화학물에 대해서 효과적으로 대응하지 못한 이유 중에 하나가 예산부족이었다. 개정 전의 법률은 EPA는 업체가 요구한 검사비용 혹은 신규 화학물 검사비용을 충당할 목적으로만 수수료를 부과할 수 있도록 하여 수수료징수권이 제한되어 있었으며, 개별 사업체당 최대 수수료 상한은 소기업의 경우 100달러 그 외에는 2,500달러로 정해져 있었고, 부과·징수된 수수료는 일반회계에 포함되어서 EPA의 비용충당에 직접적으로 사용되지 못하도록 하였다. 이에 반하여 개정 법률은 EPA는 선순위화학물로 분류된 화학물질뿐만 아니라 신규화학물과 기존화학물의

평가에도 수수료를 징수할 수 있으며, 징수된 수수료는 신규화학물평가, 우선순위결정과정, 위험평가 및 신규·기존화학물에 대한 필요한 규제, 정보보호, 정보의 수집, 정보평가 등의 비용에 충당할 수 있고, 부과·징수되는 수수료는 관련된 EPA사업비용의 약 25%를 충당할 수 있도록 설정되도록 하였지만 시행 초기에는 연간 2천5백만 달러를 상한으로 하였으며, 시간이 경과함에 따라 관련비용의 25%를 충당할 수 있도록 조절하게 설계되었고, 증가된 수수료징수로 인하여 EPA의 기존예산이 감소되는 것을 방지하기 위하여, 통상의 예산배분을 통해서 충분한 예산을 의회가 제공하는 것을 전제로 하여 환경청에 충분한 예산지원이 있도록 하였다.

	개정 전 TSCA내용	개정된 TSCA조문내용
수수료	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA는 업체가 요구한 검사 비용 혹은 신규화학물 검사 비용을 충당할 목적으로만 수수료를 부과할 수 있음.</li> <li>○ 일반적으로 기존 화학물평가에는 더 많은 비용이 소모됨에도 불구하고 기존의 화학물에 대한 검사비용 혹은 기존화학물의 정보수집·평가·관리를 위해서는 어떤 수수료도 부과할 수 없음.</li> <li>○ 개별 사업체당 최대 수수료 상한은 소기업의 경우 100달러 그 외에는 2,500달러로 정해져 있음.</li> <li>○ 부과·징수된 수수료는 일반회계에 포함되어서 EPA의 비용충당에 직접적으로 사용되지 못함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ EPA는 선순위화학물로 분류된 화학물질뿐만 아니라 신규화학물과 기존화학물의 평가에도 수수료를 징수할 수 있음. (§2625(b)(1))</li> <li>○ 징수된 수수료는 신규화학물평가, 우선순위결정과정, 위험평가 및 신규·기존화학물에 대한 필요한 규제, 정보보호, 정보의 수집, 정보평가 등의 비용에 충당할 수 있음. (§2625(b)(1))</li> <li>○ 징수된 수수료는 일반회계에 편입되는 것이 아니라, TSCA서비스펀드로 편입되어 EPA가 직접 관리함. (§2625(b)(3)(A))</li> <li>○ 증가된 수수료징수로 인하여 EPA의 기존예산이 감소되는 것을 방지하기 위하여, 통상의 예산배분을 통해서 충분한 예산을 의회가 제공하는 것을 전제로 함. (§2625(b)(5))</li> <li>○ 부과·징수되는 수수료는 관련된 EPA사업비용의 약 25%를 충당할 수 있도록 설정되도록 하였지만 시행 초기에는 연간 2천5백만 달러를 상한으로 하였으며, 시간이 경과함에 따라 관련비용의 25%를 충당할 수 있도록 조절하게 설계됨. (§2625(b)(4)(B),(F))</li> <li>○ 사업체는 자신이 평가를 요청한 화학물평가에</li> </ul>

		<p>대해서는 그 비용의 전부를 수수료로 납부해야 함. 단, 사전에 EPA의 사업계획에 등재된 화학물의 경우에는 그 평가비용의 50%를 수수료로 납부해야 함. (§2625(b)(4)(D)(i))</p>
--	--	--

## V. 결론

TSCA의 개정을 통해서 EPA는 현존하는 각 화학물질에 대해서 개별 기한 내에 각 화학물질에 대한 평가를 완료<sup>43)</sup>해야 하며, 개정법은 실제 거래대상이 되는 화학물질에 대한 안전성검사(safety reviews)를 의무화하였으며, 신규화학물질이 시장에서 거래되기 이전에 판매자 등은 안전하다는 판단을 먼저 EPA로부터 받도록 하였다.<sup>44)</sup> 또한 기존화학물질과 기존화학물질에 대한 EPA의 검사요구권한을 강화하였다. 개정 전의 TSCA는 화학물규제권 발동의 요건인 불합리한 위험이 존재하는지를 판단함에 있어서 비용효과분석이 필요하였으며, 산업체에 가장 피해가 적은 방법을 채택해야 했었는데, 개정된 TSCA에는 법 전체에서 사용되는 “불합리한 위험”판단에서 비용요소를 고려할 필요가 없는 경우에는 비용고려함 없이라는 문구를 삽입하여 비위험요소를 고려하지 않도록 하였다. 또한 개정 전의 TSCA는 환경청의 화학물규제가 대중의 안정성을 확보할 수 있는 충분한 규제가 되는지를 확인하는 방안을 마련하지 않고 있었으며, 위험에 대처하는 행정청에게 대처기간을 특정하지 않았다. 이에 반하여 개정법은 화학물질이 더 이상 위험을 발생시키지 않도록 필요한 정도의 규제가 반드시 실시되어야 하며, 그런 규제에는 화학물질 혹은 특정 이용의 점진적 제한 혹은 전면적 금지 등이 포함되도록 하였으며, 행정입법제정 등 행정조치기한은 최장 5년으로 한정하는 등 행정청의 규제권한 발동기간과 기준설정의 기간을 법률에 명시하였다. 개정 전의 TSCA는 취약계층에 대한 명시적 보호의무가 명시되지 않았지만 개정법은 유아, 아동, 임신부, 근로자 혹은 노인 등 취약계층에 대한 안전성이 확보되는 수준의 화학물 규제를 요구하고 있다. 개정 전 TSCA는 규제방식을 선택함에 있어서 가장 산업계

43) 기존의 TSCA는 기존화학물질에 대한 심사의무도 존재하지 않았으며 일정한 행정처분을 요구하지도 않았다.

44) 기존에는 신규화학물질은 EPA의 어떠한 행정조치 없이 시장에 출시될 수 있었다.

등에 부담이 적은 방식을 요청하였지만, 개정된 TSCA는 가장 부담이 적은 방식 (“least burdensome”)을 삭제하여서 규제권한을 행사하는 환경청의 부담을 경감하였다. 개정법도 비용과 대안검토에 관하여, 기본적으로 실현한 가능한 범위 내에서 물질의 장점, 합리적으로 예상되는 규제시행으로 인한 누적적 경제적 영향을 고려하도록 하여 기존의 TSCA의 조건을 유지하고 있다. 하지만 법적으로 고려해야할 요소로 인하여 화학물이 더 이상 불합리한 위험을 야기하지 않도록 하는 데 필요한 정도의 규제를 하지 못하는 상태가 되어서는 안 된다고 명시함으로써 화학물규제에서 불합리한 위험의 예방이 최우선과제임을 분명히 하였다. 개정법은 권한 있는 타 연방기관이 화학물 안전을 위한 적절한 조치를 하지 않았다면, EPA는 화학물 안전에 대한 조치를 취하도록 의무를 부과하여 행정조치의 안정망을 강화하였다. 행정청간의 권한이 중첩되어서 타기관의 책임으로 전가되는 현상을 없애고 환경청은 최후의 안전보루로서 기능하도록 하였다. 개정법은 모든 위험평가에 대하여 3년의 평가기한이 설정되었으며 설정된 기한은 최대 6개월까지 연장될 수 있도록 했고, EPA가 마련한 실시계획상의 화학물에 대해서는 EPA가 추가적인 정보가 위험평가 혹은 행정규제설정에 필요하다는 것을 증명하지 않고서는 당초 기한이 연장되지 않도록 하였다. EPA가 최우선물질로 지정한 개별 화학물질에 대해서는 위험평가가 실시되어야 하며, 법제정후 3년 6개월 내에 적어도 20개의 최우선화학물질에 대한 위험평가가 수행되고 있어야 하며, 적어도 절반은 실시계획에 있었던 화학물이어야 하며, 적어도 20개의 후순위화학물질이 지정되어야 하였다. 개정법률은 사업체는 EPA에게 특정 화학물에 대한 위험평가를 신청할 수 있으며, EPA는 그 수용여부에 대한 재량권을 행사함에 있어서 EPA가 마련한 행정입법에 의거하여 마련한 기준을 적용하여 결정하고, 만약 일정한 신청이 기준을 충족한다면 EPA는 적어도 최우선순위의 25%이상에서 50%이하의 신청을 받아들여야 하지만 산업체신청 화학물에 대해서 최우선순위 화학물보다 우선하지 않으며, 산업체의 신청에 의해 시작한 화학물 평가에 대해서는 주정부의 검사권한을 제한하지 않도록 하여 주정부와 연방정부의 권한을 조화시켰다. 또한 사업체는 평가를 요청한 위험평가에 대해서는 그 평가비용의 100%를 감당해야 하고, EPA의 실시계획에 이미 등재된 화학물에 대해서는 50%의 비용을 감당해야 하여 예산부족을 해결할 수 있도록 하였다. 개정법률은 EPA에 법을 시행하기 위해 필요한 모든 절차, 지침, 정책 등을 법제정후 2년 이내에 마련하도록 하였고, 신체계로 쉽게 전환하기 위해서,

새로운 절차가 실시되기 전까지는 EPA가 기존 평가절차 또는 규칙을 계속 사용하거나 새로 사용할 수 있도록 하였으며, EPA가 화학물질이 불합리한 위험을 초래할 가능성이 있다고 판단한 경우, 또는 특정한 목적을 위해 심사에 관한 행정입법이나 자율협약에 의해서 검사를 실시하는 것보다 명령권을 발동하는 것이 적합하다고 설명을 한다면, EPA가 검사명령권을 행사할 수 있는 근거를 마련하였다. 개정법률은 우선 순위지정제도를 신설하여 EPA가 충분한 정보를 바탕으로 당해 화학물이 선순위물질이 아니라고 판단한 경우에만 당해 화학물은 후순위물질(low priority)로 지정될 수 있도록 하였으며, EPA는 정보가 부족한 경우 우선순위결정을 하기 위해서 검사를 요구할 권한을 가지고, 누구든지 EPA가 후순위물질로 지정한 것에 대하여 소송으로 다툴 수 있으며, 신규물질의 제조자는 EPA의 규제를 모두 준수하거나, EPA가 확정적으로 신규물질이 불합리한 위험을 초래하지 않을 것으로 판단한 경우에만 신규물질을 제조할 수 있게 되었다. 개정 법률은 신규물질이 시장에 출시되기 전 기간에는 화학물질정보가 보호된다는 추정을 제한하고 시장에 출시된 이후에는 EPA가 영업비밀주장을 반드시 검토하고 검증하도록 검토의무를 부과하였으며, 건강 및 안전관련 연구 및 연구물속의 정보를 원칙적인 공개대상이 됨을 선언하였다. 대부분의 영업비밀주장은 주장 당시에 검증되어야 하며, EPA는 적절한 기간 내에 그 주장을 검증해서 수용할지 불수용할지를 결정해야 하고 영업비밀로 인정된다고 하더라도 10년간만 그 주장이 인정되어서 재검증 받도록 하였다. 개정 법률은 특정 영업비밀에 대해서 연방정부 혹은 주정부에 근무하는 보건 또는 환경전문가, 화학물질누출에 대응하는 보건전문가, 누출에 대한 진단이나 치료를 하는 보건인의 공개요청이 있으면, EPA는 공개해야 하고 영업비밀이라고 하더라도, 비상사태 시 초동조치를 하는 자 또는 독극물통제센터의 요청이 있다면 그 정보를 공개하도록 하였다. 개정 법률은 EPA는 선순위화학물로 분류된 화학물질뿐만 아니라 신규화학물과 기존화학물의 평가에도 수수료를 징수할 수 있으며, 징수된 수수료는 신규화학물평가, 우선순위결정과정, 위험평가 및 신규·기존화학물에 대한 필요한 규제, 정보보호, 정보의 수집, 정보평가 등의 비용에 충당할 수 있고, 부과·징수되는 수수료는 관련된 EPA사업비용의 약 25%를 충당할 수 있도록 설정되도록 하였지만 시행 초기에는 연간 2천5백만 달러를 상한으로 하였으며, 시간이 경과함에 따라 관련비용의 25%를 충당할 수 있도록 조절하게 설계되었고, 증가된 수수료징수로 인하여 EPA의 기존예산이 감소되는 것을 방지하기 위하여,

통상의 예산배분을 통해서 충분한 예산을 의회가 제공하는 것을 전제로 하여 환경청에 충분한 예산지원이 있도록 하였다.

TSCA의 개정과정을 살펴보면, 얻을 수 있는 교훈은 먼저 급하게 기존의 법률개정을 서두르지 않고 문제점이 무엇인지 사회적 합의를 도출하는 과정을 가졌다는 점, 기존의 문제점에 대한 사회적 합의를 바탕으로 법개정의 원칙과 기준을 먼저 설정하였다는 점은 법률개정문화전반에 시사점을 제공한다. TSCA의 개혁입법의 실질적 내용과 관련해서는 화학물질의 평가가 왜곡된 원인 중에는 부족한 예산과 자원, 부족한 정보, 과도한 영업비밀보호, 기존화학물에 대한 면제제도, EPA의 권한부족 등이 존재한다는 것을 파악한 후, 개별 문제된 요소에 대한 대안을 마련하였다는 점을 들 수 있다.

개별 쟁점 중 특별히 우리법제<sup>45)</sup>의 개선에 시사점을 주는 것은 과도한 영업비밀의 보호의 폐단을 막기 위해, 주정부나 지방자치단체의 정보접근권을 인정하고 보건전문가나 환경전문가의 경우 비밀유지서약을 체결한 후 영업비밀에 대한 접근권을 보장하고 있으며, 화학물누출사고의 경우에는 초기대응자나 보건전문가의 치료나 진단을 위해서 화학물정보등 영업비밀에 대한 접근권을 인정하고 있다는 것이다. 영업비밀과 공개의 이익형량이 필요한 다양한 법분야에 이런 입법태도는 참작할 만하다. 또한 기존의 TSCA가 본래의 기능을 다하지 못한 이유에는 화학물질을 규제하려는 EPA는 당해 규제가 가장 부담이 적은 규제임을 증명하여야 하였는데 이는 우리 교과서에서 언급되는 비례의 원칙 중 최소침해의 원칙과 유사한 것으로도 볼 수 있다. 그러나 기존 TSCA상에는 명시적으로 최소한의 부담(least burdensome)이 명시되어 있었고 판례는 이 조항을 근거로 석면의 규제도 불가능하게 하는 판례를 내리게 되었다. 이에 대해서 개정법은 TSCA상의 최소한의 부담을 삭제하였다. 우리 공법학에서도 과도한 비례의 원칙의 적용에 의한 폐단을 방지하기 위해서, 명시적으로 법률에서 최소한의 피해나 부담이라고 명시하지 않은 경우에는 폭넓은 행정재량을 인정하거나 판단여지를 존중하는 방향으로 해석하고 비례의 원칙이 단 하나의 가장 적은 침해만을 행정청이 입증하고 확정해야 하는 원칙으로 해석되어서는 안 될 것이다. 미국의 EPA도 예산과 인력이 없어서 기존의 화학물질의 평가나 신규화학물질의 평가를 제대로

45) 문성진·김기환, “우리나라 유해화학물질관리정책 분석”, 「법학논집」 제19권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2014, 249면 이하.

수행하지 못했다는 사실로 미루어 보아, 우리의 화학물평가도 별반 다르지 않을 것이다. 화학물질의 평가의 우선순위를 설정하기 위한 연구와 연구방법에 대한 확정기한을 장기적으로 3년 또는 5년 이상을 잡은 미국의 사례는 법률개정을 통해서 일거에 문제를 해결하려는 우리의 법률문화에는 생소한 것이기는 하지만, 현실을 감안하여 천천히 살리고 확실히 잡고 가려는 의도가 반영된 결과라는 것을 숙고해야 할 것이다. 다른 법률과 연방기관과의 관계에 있어서, 타 기관의 소관사무라고 하더라도 타 연방기관이 적절한 조치를 취하지 않는 경우에는 최후의 안전보루로서 EPA가 조치를 취하도록 한 이번 개정은 가슴기살균제사건에서 중앙행정기관의 업무혼선이 있었던 우리에게 시사점이 존재한다.

논문투고일 : 2016. 10. 14. 심사일 : 2016. 11. 17. 게재확정일 : 2016. 11. 23.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 김성배, “미국에서 행정입법의 분류와 비법규적 행정규칙에 대한 통제문제”, 「법학논총」 제28권 제3호, 국민대학교 법학연구소, 2016.
- 김성배, “미국 행정법상 이유제시의 문제와 그 정도”, 「법학논고」 제54집, 경북대학교 법학연구원, 2016.
- 김성배, “소급적 토양정화책임의 위헌문제”, 「환경법과 정책」 제8권, 2012.
- 김성배, “토양오염사건과 환경정의”, 「환경법연구」 제35권 제2호, 한국환경법학회, 2013.
- 문성진 · 김기환, “우리나라 유해화학물질관리정책 분석”, 「법학논집」 제19권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2014.
- 박종원, “화학물질 리스크, 관리의 환경법적 문제”, 「환경법연구」 제33권 제2호, 환경법학회, 2011.
- 신용수, “미국 법전의 편제방식과 법령정보의 검색 · 인용방법”, 「법학논고」 제32집, 2010.
- 오성은 · 윤혜선, “미국화학물질 규제행정의 법체계와 법제”, 「가천법학」 제9권 1호, 2016.
- 임정택, 「상상, 한계를 거부하는 발칙한 도전」, 21세기북스, 2011.
- 이종영, “유럽연합의 신화학물질관리제도”, 「유럽헌법연구」 제4권, 유럽헌법학회, 2008.
- 정호경, “독일의 화학물질 관리법제의 현황과 과제”, 「행정법연구」 제43권, 행정법이론실무학회, 2015.

### 외국문헌

- Daniel A. Farber, Jody Freeman, Ann E. Carlson, Roger W. Findley, *Environmental Law*, 7th ed, West, 2006.
- Steven Ferry, *Environmental Law*, Aspen, 2004.

Charles L. Franklin, President Obama Signs the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act, 34 Westlaw Journal Toxic Torts 1 (2016)

EPA, An Abbreviated Guide to the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act, 2016.

EPA, Essential Principles for Reform of Chemicals Management Legislation, 2009.

EPA, Highlights of Key Provisions in the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act, 2016.

EPA issues TSCA reform implementation plan, 2016 WL 3547503

President Obama Signs the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act, 38 Westlaw Journal Asbestos 1 (2016)

Gina McCarthy, TSCA Reform: A Bipartisan Milestone to Protect Our Health from Dangerous Chemicals, 2016.6.22

Lynn L. Bergeson, Toxic Substances Control Act Reform: What's Happening, and What's Next?, 46 Env'tl. L. Rep. News & Analysis 10357 (2016)

News in Brief, 36 Westlaw Journal Environmental 11 (2016)

Richard Denison, Congress passes strong TSCA reform, first major environmental legislation in over two decades, 2016.6.7

Richard Denison, Historic deal on TSCA reform reached, setting stage for a new law after 40 years of waiting, 2016.5.23

Richard Denison, How the Senate and House TSCA reform bills stack up against the Administration's Principles for TSCA Reform, 2015.8.7

Richard Denison, Why passage of the Lautenberg Act is a really big deal, 2016.6.10

The White House Office of the Press Secretary, Remarks by the President at Bill Signing of the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act, 2016.

赤瀨 芳宏, アメリカにおける化学物質管理法改革の行方・補遺 第114回連邦議会に

における2つのTSCA改正法案をめぐって, 名古屋大学 大学院環境学研究科,  
2016.7.

奥巴马签署, 《有毒物质控制法》改革法案, 《现代职业安全》 2016年 第7月, 郁振山  
2016.7.

## 판결

Corrosion Proof Fittings v. E.P.A., 947 F.2d 1201 (5th Cir. 1991), opinion  
clarified (Nov. 15, 1991)

Nat. Res. Def. Council, Inc. v. U.S. E.P.A., 595 F. Supp. 1255 (S.D.N.Y. 1984)

**[Abstract]****Recent Reform of the Toxic Substances Control Act  
and the implication**

Kim, Sung-Bae

(Kookmin University College of Law)

the Toxic Substances Control Act(TSCA) was first passed in 1976 to help keep dangerous chemicals off the market and avoid making people sick. In fact, out of those original 62,000 chemicals, only five have been banned. Only a tiny percentage have even been reviewed for health and safety. The system was so complex, it was so burdensome that The Environmental Protection Agency(EPA) hasn't even been able to uphold a ban on asbestos. It became clear that without major changes to the law, EPA couldn't take the actions necessary to protect people from toxic chemicals. EPA and the Obama Administration lent a big helping hand at several key points. Their 2009 Essential Principles for TSCA Reform set important benchmarks for reform. The reform of TSCA gives EPA important new authorities to tackle the problem of toxic chemicals. For the first time, there are also enforceable deadlines and schedules for EPA work on chemicals as well as dedicated funding from fees paid by industry. Under new law EPA must establish a risk-based process to determine which chemicals it will prioritize for assessment, identifying them as either "high" or low" priority substances. The most important reforms in the law are in Section 6, which governs chemicals that are already on the market. The mechanism for EPA to choose a chemical to review is to propose it as a High Priority chemical. Within 12 months of proposal the EPA must finalize the prioritization or change its mind citing new information. Under the new law, EPA can share information with state and local governments, first responders, and health providers as long as the confidentiality is maintained. New guidelines are created to provide greater clarity about what information can and cannot be claimed as confidential. Confidentiality claims relating to the very identity of a chemical (its actual, technical name) have been among the most controversial in current law. The

new law requires that manufacturers substantiate the basis for claiming chemical identity as confidential and creates a deadline for EPA review of CBI claims.

**주 제 어** 화학물질, 화학물질관리, 미국의 화학물질관리, 유독물질관리법, 영업비밀, 비례의 원칙

**Key Words** Toxic Substance, Chemical Management, Chemical Substance, the Toxic Substances Control Act, TSCA, CBI, Confidential Business Information, the Principle of Proportio