

# 한국의 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(안)의 WTO협정 합치성\*

박 지 현\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 화평법의 개관
- III. TBT협정과 GATT 관련 규정
- IV. 결론

## [국문초록]

본 논문은 두 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 2011년 2월 입법예고된 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(화평법)의 내용을 개관하는 것인데 유럽 REACH와 비교대조의 방법으로 소개하였다. 두 번째 부분은 관련 WTO협정의 적용이다. 화평법은 첫째 동종상품의 차별에 대한 이슈가 될 수 있으며, 둘째 이 경우 내국사업자와 외국사업자간 차별을 두지 않고 적용되도록 법안이 설계되었고 셋째, 국제무역에 불필요한 장애를 초래하도록 등록요건을 국제기준이상 요구하고 있지 않으며 넷째, 유통금지를 최후의 수단으로 하고 예비등록의 경우 최대 8년간 등록을 유예하고, 예비등록을 하지 않을 경우에는 정식등록절차를 통하여 유통시킬 수 있도록 여러 통로를 제공하고 있다는 점에서 필요이상의 무역규제에 해당하

\* 이 논문은 2010년 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00247). 화평법의 개관부분은 2011년 6월 9일 한국법제연구원 워크숍에서 저자가 발표하였던 "EU의 화학물질등록, 평가, 허가/제한제도인 REACH와 한국의 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(안)의 비교"부분을 다수 인용하였음.

\*\* 영산대학교 법과대학 조교수

지 않는다. 다섯째, 자의적이거나 부당한 차별 또는 국제무역에 위장된 제한을 과하는 방법에 해당하는가의 문제는 실제 법이 시행되는 단계가 되어야 판단할 수 있는데 타 회원국과의 성실한 협의가 주 쟁점이다. 신의와 성실의 원칙에 입각한 조치이기 위해서는 이해관계국과의 협의가 중요한 절차이기 때문이다.

## I. 서론

본 논문은 EU의 REACH에 이어 한국에서 새로운 틀으로 도입하는 화학물질의 등록·평가에 관한 화평법(안)을 소개하고, 아직 최종적인 법이 확정되지 않은 가운데 WTO협정에 합치되는지 여부를 살펴으로써 협정위반주장의 소지를 없애도록 규정을 보완하는데 그 목적을 두고 있다.

2006년 처음 REACH가 소개되었을 때는 순수 화학물질을 다루는 업계가 한숨을 쉬더니 완제품에도 적용되는 것을 안 이후에는 유럽으로 완제품을 수출하는 전 세계의 사업체가 영향을 받으면서 하도급업체에 물질을 확인하고 데이터베이스화하는 등 사실상 물건 생산에 사용되는 물질에 대한 전면적인 조사와 정리가 이루어졌다. 현재 사용하고 있는 화학물질에 대한 안전성과 대체물질에 대한 관심도 급증하였는데 그만큼 안전하고 건강에 이로운 제품을 사용할 수 있도록 하는 전면적이면서 기본적인 조치였던 것이다.

한국은 한국형 REACH라고 하는 화평법을 2010년 입법예고하였다. 화평법은 기존에 있던 유해화학물질관리법의 범위를 사실상 확장한 것인데 화학물질의 등록과 평가에 관련이 있는 규정은 화평법으로 이동시키면서 일부 조항은 삭제하고 과중한 서식작성 및 평가에 소요되는 비용을 저감하는 차원에서 부과기준을 일부 경감하기도 하였다.

그러나 전반적으로 등록과 평가라는 절차에 소요되는 서류를 갖추기 위해 사업자가 투자해야 하는 비용 등이 적지 않은 것이 가장 큰 문제로 대두되었고 이외에도 기준에 맞지 않는 물질들을 대체하는 업체를 찾고 추가적인 비용으로 물질을 구매해야 한다는 부담도 있기 때문에 시행시기를 뒤로 미루자는 업계의 요구가 강력하였다. 환경부는 입법배경을 설명하면서 REACH시행이후 화학물질규제가 적은 국가로 위대한 물질들이 이동하고 있으며 한국이 화학물질의 실험실이 되는 것을 막는 것도 화

평법을 조기에 도입해야 하는 이유라고 하였다. 구체적인 화평법 내용을 살펴보면서 주요쟁점을 찾아보기로 하자.

## II. 화평법의 개관

### 1. 입법목적

한국의 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(이하 화평법)은 2011년 2월 입법예고 되었는데 사실상 REACH<sup>1)</sup>에 대한 소개를 정부차원에서 시작한 2006년부터 예견되었다고 볼 수 있다. 동법은 총 7장 57조와 부칙으로 구성되어 있으며 아직 시행령과 시행규칙은 제정되지 않은 상태이다. 화평법은 신규화학물질<sup>2)</sup> 기준화학물질<sup>3)</sup>중 용도, 유통량 등을 사전평가하여 위해정도에 따라 평가가 필요한 화학물질을 평가대상물질로 선정하고 동 물질을 등록시키고자 한다.<sup>4)</sup> 1992년에는 최초 기준화학물질목록이, 그리고 1993년과 1994년에 각각 추가목록 I, II가 발간되었으며 2011년에는 화학물질포털서비스가 제공되기 시작하였는데 포털서비스에서 찾아볼 수 있는 기준화학물질목록은 4만 3048종이며<sup>5)</sup> 화평법은 이 중 유해성이 전혀 없거나 노출가능성이 없는

1) EU의 REACH는 141개 조항과 17개의 부속서로 구성되어 있는 화학물질등록관리규정이다. REACH는 1990년 6월 발간된 유럽의 기준화학물질목록(European Inventory of Existing Chemicals Substances; EINECS)에 등재된 산업용 화학물질(100,204) 중 1톤 이상 유통되는 물질에 대한 등록, 평가제도이다. EU는 REACH를 제정하면서 기존에 있던 신규화학물질에 대한 등록제도를 REACH에서 이어받도록 하고, 더불어 기존에 1978년 2월부터 시행, 유지되던 화학물질의 사용과 판매의 제한지침(Directive 76/769/EC)으로 PCB, PCT, 벤젠, 석면, 수은화합물, 비소화합물, 카드뮴 등 단일유해화학물질 및 조제품화학물질의 사용과 판매를 제한하는 요건을 규정하였던 것을 통합관리하게 하였다.

2) 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률 제2조 5호와 6호 유해화학물질관리법 제2조 2호는 “신규화학물질”이란 다음 각 목의 화학물질을 제외한 화학물질을 말한다 하면서 화평법 제5호 가목, 나목과 동일한 내용을 두고 있다.

3) 기준화학물질목록상의 기준화학물질은 1991년 2월 2일 이전에 국내에서 상업용으로 유통된 화학물질로서 환경부장관이 고용노동부장관과 협의하여 1996년 12월 23일 고시한 화학물질과 1991년 2월 2일 이후 유해화학물질관리법에 따라 유해성평가가 완료되어 환경부장관이 고시한 화학물질이며 이외의 물질이 신규화학물질이 된다.

4) 제도 이행절차를 순서도로 보면 다음과 같다.

물질을 제외한 3500종 내외의 물질을 등록시키고자 하는 입법목적을 두고 있다.

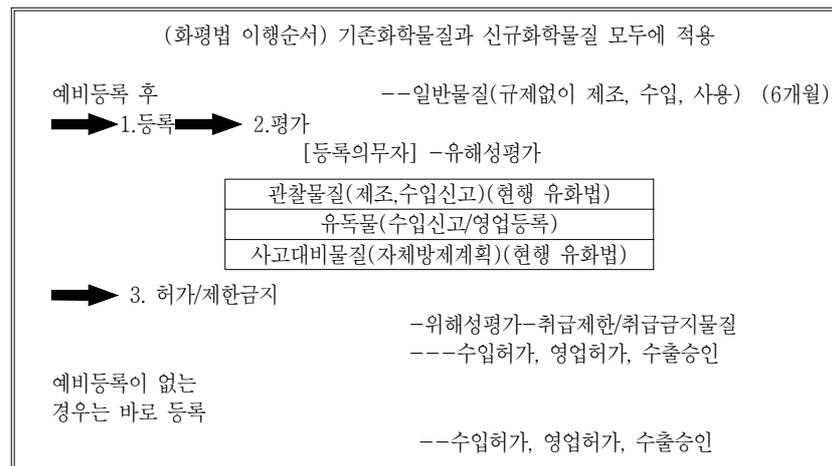
동법은 1990년 8월 1일 발효되고 1991년 2월 2일 관련시행령이 발효된 유해화학물질관리법(이하 유화법)에서 규제대상으로 하는 신규화학물질에 대한 평가, 분류, 관리를 기존화학물질로 확대하면서 전체적으로 산업계에 쓰이는 화학물질의 관리 뿐만 아니라 일반에게 완제품으로 노출되는 화학물질에 대한 등록, 평가를 목적으로 한다.

## 2. 등록, 평가, 허가, 제한

화평법이 적용되는 대상물질은 화평법 제2조의 정의상 ‘화학물질’이며 이는 “원소·화합물 및 그에 인위적인 반응을 일으켜 얻어진 물질과 자연 상태에서 존재하는 물질을 화학적으로 변형시키거나 추출하거나 정제한 것”을 의미한다.

### 가. 예비등록과 등록

예비등록을 한 물질은 본등록까지 등록없이 유통할 수 있으며, 예비등록을 하는 경우 해당물질의 국내 유통량 등 환경부령에서 정하는 기준에 따라 등록유예기간을



5) 이외에 유독물 612종, 관찰물질 62종, 취급제한, 금지물질 72종, 시험대비물질 69종이다.

물질에 따라 최대 8년으로 차별화하여 적용하고 있다.<sup>6)</sup> 예비등록은 평가물질공표 후 6개월 이내 신청하도록 하였다.

화평법은 0.5톤 이상을 등록기준으로 하고 있다<sup>7)</sup>. 이는 우리나라에 유통되는 화학물질의 80%를 등록시기 위한 기준으로 선정된 것이고 법 시행 전에 평가대상물질을 먼저 공개하고 예비등록기간을 6개월로 하여 예비등록을 신청하도록 하고 있다. 화평법은 부칙 3조에서<sup>8)</sup> 예비등록기간을 2014년 1월로 정하고 있고 시행일 이전에 평가대상물질이 공포될 것을 생각하면 산업계에서 등록을 준비할 수 있는 기간은 1년에서 2년에 이를 것으로 보인다.

화학물질 등록신청 시 제출하는 자료에 대해서는 제16조에서 규정하고 있으며 화학물질의 용도, 화학물질의 분류 및 표시에 관한 자료, 화학물질의 물리화학적 특성에 관한 자료, 화학물질 유해성에 관한 자료, 연간제조 또는 수입량이 100톤 이상인 경우에는 화학물질 유해성에 관한 자료, 기타 환경부령으로 정하는 자료로 정하고 있는데, 예비등록단계의 서류에 대해서는 제11조 화학물질확인 부분에서 제2항 “화학물질 확인에 필요한 환경부령으로 정하는 자료를 첨부하여...증명을 신청할 수 있다”고 규정하고 있다.<sup>9)</sup> 이에 따라 구체적으로 구비서류를 알기 위해서는 앞으로 공개될 시행령과 시행규칙에서 확인할 필요가 있다.

#### 나. 등록 면제/ 적용면제 대상

화평법의 화학물질등록면제기준을 현재 화학물질등록과 관련하여 사실상 업계의 가이드라인이 되고 있는 REACH와 비교하여 살펴보면 REACH는 제2조에서 적용제외

6) 화평법안 제13조.

7) 제10조 평가대상물질의 지정과 제12조 평가대상물질의 예비등록신청평가대상물질을 제조하거나 수입하려는 자가 연간 제조 또는 수입량이 0.5톤 이상인 경우 환경부령으로 정하는 바에 따라 예비등록을 신청할 수 있다.

8) 부칙 3조. 법 시행일 이전에 공표한 평가대상물질은 예비등록기간을 2014년 1월 1일부터 동년 6월 30일까지 6개월로 한다.

9) 참고적으로 REACH는 제28조에서 예비등록서류로 다음을 요구하고 있다. 물질에 대한 기본정보(EINECS 및 CAS), 등록자정보, 제조/수입량 및 등록을 위한 예상시한, 선택적으로 정서적 또는 정량적 구조-활성관계모델(QSAR) 또는 구조적으로 관련된 물질의 정보(grouping 또는 read-across기법)를 통해 유해성유추 참조물질 기입항목으로 구성되어 있다.

대상으로 i) 방사능물질<sup>10)</sup> ii) 세관관리물질: 어떠한 처리나 가공없이 세관 관리 하에 있고, 일시 입고중이거나, 재수출의 목적으로 자유구역 또는 자유창고에 있거나, 수송 중인 물질(철도, 도로, 수로, 항공로를 통해 운송만 되는 물질)<sup>11)</sup> iii) 비분리중간체: 의도적으로 분리되지 않은 중간체<sup>12)</sup> iv) 폐기물: 산업용폐기물과 가정용폐기물 모두<sup>13)</sup> v) 의약품 내 사용용도 물질<sup>14)</sup> vi) 식품 또는 사료 내 사용용도물질<sup>15)</sup> vii) 화장품 내 사용물질<sup>16)</sup>을 열거하고 있는데 화평법은 i) 원자력법에 따른 방사능물질 ii) 약사법에 따른 의약품과 의약외품 iii) 마약류관리에 관한 법률에 따른 마약류 iv) 화장품에 따른 화장품 v) 농약관리법에 따른 원제와 농약 vi) 비료관리법에 따른 비료 vii) 식품위생법에 따른 식품과 식품첨가물 viii) 사료관리법에 따른 사료 ix) 방위사업법에 따른 군수품을 규정하고 있다.

두 법의 면제대상이 다른 듯 하지만 면제범위의 차이는 없다고 볼 수 있다. 두 법은 입법과정의 차이를 특징적으로 답습하고 있는데 REACH는 방대한 40여개 이상의 지침을 조합한 것이어서 목록이 포괄적이며 화평법은 기존의 유해화학물질관리법 제 3조의 적용범위규정에서 제10항 고압가스 안전관리법에 따른 독성가스만을 삭제한 모습을 보인다. 내용적으로는 REACH의 지침이 폐기물까지 포함하고 있어서 적용면제대상이 더 넓어보이나 화평법에서 처음 생산과정에서 등록하지 않는 화학물질의 폐기과정단계에서의 별도등록을 요구하고 있지 않으므로 차이가 존재하지 않는다.

REACH는 면제대상으로는 i) 현장분리 중간체와 수송분리 중간체<sup>17)</sup> ii) 고분자<sup>18)</sup>

10) REACH 제2조 1항 a호.

11) REACH 제2조 1항 b호.

12) REACH 제2조 1항 c호.

13) REACH 제2조 2항.

14) REACH 제2조 5항 a호.

15) REACH 제2조 5항 b호, 6항 d호. 식품첨가제는 감미료, 착색 또는 보존성 등과 같은 일정한 기술적 기능을 획득하기 위해 식품에 의도적으로 첨가된 물질이다. 동 지침서에는 “식품첨가제 또는 첨가제의 부산물이 직접 또는 간접적으로 식품의 구성성분이 되거나 기술적 목적을 위해 식품에 의도적으로 첨가되는 모든 물질”로 정의한다. 식품첨가제의 분류는 착색제, 방부제, 산화방지제, 유향제, 유향염, 중점제, 응집제, 안정제, 향미촉진제, 산미료, 황산화제, 응결방지제, 화공녹말, 감미료, 개선제, 소포제, 광택제, 밀가루 처리제, 퍼밍제, 보습제, 결합제, 효소, 팽창제가 있다.

16) REACH 제2조 6항 b호.

17) REACH 제2조 8항.

18) REACH 제2조 9항.

iii) 국방이익(interest of defence)을 감안할 필요가 있는 경우<sup>19)</sup> iv) 고유한 특성 때문에 최소의 유해성을 유발하는 것으로 간주되고 충분한 정보가 알려져 있는 부속서 IV에 포함된 물질(68개물질목록)<sup>20)</sup> v) 등록이 부적당하거나 불필요한 것으로 간주되는 부속서 V에 포함된 물질<sup>21)</sup> vi) 재수입물질: 물질이 EU 역내에서 처음 제조되고, 수출된 뒤, EU에 다시 반입된 경우<sup>22)</sup> vii) 등록된 재활용/재생물질<sup>23)</sup>을 열거하고 있다. 비교하여 화평법은 제15조에 예외규정을 두어 i) 기계에 내장되어 수입되는 화학물질 ii) 시운전용으로 기계 또는 장치류와 함께 수입되는 화학물질 iii) 특정한 고체 형태로 일정한 기능을 발휘하는 제품에 함유되어 그 사용 과정에서 유출되지 아니하는 화학물질 iv) 대통령령으로 정하는 등록 면제대상에 해당하는 것으로 환경부장관의 확인을 받은 화학물질을 두고 있다.

제33조 (허가대상물질 제조 등의 허가) 비적용대상으로 “허가대상물질을 제조·수입·사용하려는 자는 환경부장관이 정하는 바에 따라 미리 허가를 받아야 하나 시험·연구·검사용 시약 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있으며 REACH는 허가대상면제로<sup>24)</sup> i) 과학적 연구개발을 위한 물질의 용도 ii) 식물 보호제품을 위한 용도 iii) 살생물제를 위한 용도 iv) 자동차연료를 위한 용도 v) 광우 제품의 이동 또는 고정 연소설비의 연료를 위한 용도 및 밀폐시스템의 연료를 위한 용도 vi) 화장품용을 위한 용도 vii) 식품접촉물질을 위한 용도 viii) 농도 한계 0.1중량 1% 미만 ix) 위험한 혼합물을 분류한 지침(Directive 1999/45/EC 또는 Directive 65/548/EC) 부속서 I에 기술된 농도 한계의 최저치 미만인 경우를 들고 있다.

한편 등록간주물질로는 i) 오직 식물보호제의 용도로 제조 또는 수입되는 활성물질 및 부형제<sup>25)</sup> ii) 오직 살생물제의 용도로 제조 또는 수입되는 활성물질<sup>26)</sup> iii) Directive 67/548/EEC에 따라 유럽기준화학물질목록에 나타나있지 않은 물질들인 신

19) REACH 제2조 3항.

20) REACH 제2조 7항 a호.

21) REACH 제2조 7항 b호.

22) REACH 제2조 7항 c호.

23) REACH 제2조 7항 d호.

24) REACH 제56조.

25) REACH 제15조 1항. 제16조, 제56조 4항 a호.

26) REACH 제15조 2항. 제16조, 제56조 제4항 b호.

규 물질<sup>27)</sup>을 열거하고 있다. 적용제외, 면제, 등록간주물질규정은 모두 대상범이 적용되지 않는다는 측면에서는 동일한 효력을 가진다.

#### 다. 제출자료

##### (1) 유해성심사

유해화학물관리법에서 신규 화학물질 유해성심사 제도 도입이후 1995년에 시행규칙을 두어 급성독성, 유전독성 및 분해성 심사항목을 두었고 이후 개정에서 주요용도와 물리적 특성평가항목인 녹는점, 끓는점, 증기압, 용해도 및 물옥탄올 분배계수 등을 추가하였다. 2005년 말 수생생태독성 3개 항목을 추가하고, 2007년부터 급성어류 독성, 급성 물벼룩독성 및 급성 조류독성 등 6개 항목을 제출하도록 하였다. 2008년에는 피부 자극성, 눈 자극성, 피부과민성항목을 추가하였다. 세부심사항목을 별론으로 하고 산업계에서는 통상 3,6,9로 표현하는데 이는 3개 항목에서 6개 항목 현재의 9개 대부분심사항목을 지칭하는 것으로 1. 일반적인 등록정보 2. 물질의 정보 3. 물질의 제조 및 용도에 대한 정보 4. 분류 및 표지 5. 안전한 사용에 관한 지침 6. 제조자 및 수입자별 연간 1톤 이상 10톤 미만으로 등록된 물질을 위한 노출정보 7. 물리화학적 특성( 물질의 상태, 녹는점/어는점, 끓는점, 상대밀도, 증기압, 표면장력, 수용해도, 옥탄올-물분배계수, 인화점, 인화성, 폭발성, 자연발화온도, 폭발성, 자연발화온도, 산화성, 입도분석, 유기용매내 안정성 및 관련분해산물의 동질성, 해리상수, 점도) 8. 독성 정보 (피부자극성 또는 부식성, 눈 자극성, 피부 과민성, 돌연변이원성, 급성독성(경구/흡입/피부), 반복투여 독성(단기/28일), 생식독성시험, 독성 동력학적 정보, 발암성) 9. 환경독성정보(수생독성, 분해성, 환경 중 거동, 육상생물에 대한 영향 (무척추 동물에 대한 단기독성/토양미생물에 대한 영향/식물에 대한 단기독성/동물에 대한 장기독성/식물에 대한 장기독성/퇴적미생물에 대한 장기독성/ 조류에 대한 장기 또는 생식독성))이 구성요소이다.

REACH의 경우 과거에는 10kg이상 물질에 대해서도 독성자료 등을 제출하는 것이 의무규정이었으나 REACH 시행이후에는 1톤 이하의 물질은 등록이 면제됨으로써 제출자료의무가 없어졌고, 1톤을 초과하는 경우에도 과거에 대해 시험항목이 줄고,

27) REACH 제24조.

QSAR 자료도 제출이 가능하다. 시험항목은 해당 화학물질의 제조·수입량 그리고 유해성·위해성과 관련하여 부여되었다.

제출자료를 해당 화학물질의 제조·수입량 그리고 유해성·위해성과 관련하여 단계별로 적용한 것은 화평법과 REACH가 동일하게 추구한 점이다.<sup>28)</sup> EU에서는 REACH를 도입하면서 적은 양을 유통하는 업체에 대한 부담경감차원에서 오히려 요건을 완화하였는데 화평법을 도입하면서 동일한 방식으로 유화법 내에 적은 톤수를 유통하는 유독물유통업체에 대하여는 완화된 등록의무를 적용할 것으로 예상된다.

## (2) 위해성심사

화평법의 경우 제16조에 연간 제조 또는 수입이 100톤 이상인 경우 화학물질 위해성에 관한 자료를 제출하도록 하고 있으며, REACH의 경우 10톤 이상 수입, 제조하는 경우에 화학물질안전성 평가보고서를 기본 제출서류에 추가적으로 작성하여<sup>29)</sup> 제출하도록 하고 있다. 화평법의 위해성평가는 기존의 유해화학물질관리법 제2절 제17조(화학물질의 유통량과 배출량조사)와 제18조(위해성평가), 시행령 13조(배출량 조사대상 화학물질), 시행규칙 제12조(화학물질의 유통량 및 배출량 조사 등), 제14조(위해성평가의 방법 등)에서 유추할 수 있는데 시행규칙 제14조 제1항은 위해성평가는 “해당 화학물질의 독성자료와 국내노출정보를 기초로 하여야 한다”고 하고 동 시행규칙 제15조의 결과공개내용에 “...3. 인체 및 생태 독성평가, 4. 인체 및 생태 노출평가, 5. 노출량 반응평가”를 두어 구체적 항목을 제시하고 있다.

라. 등록신청자료의 공동제출과 척추동물 시험자료 중복생산 금지

화평법은 제20조에 등록신청자료의 공동제출규정을 두어 공개된 예비등록 결과를 통해 화학물질이 동일하다고 확인된 다른 제조자등과 공동으로 등록신청자료를 제출하도록 하고 있으며 공동제출을 하지 않을 수 있는 경우에 대해서는 대통령령으로

28) 다만, 구체적으로 요구되는 실험항목은 다른데 이는 시험비용의 증대와 연관되므로 현재 한국의 GLP 현황과 맞물려 현실적인 선택을 할 수 밖에 없다고 본다. 그리고 이러한 현황은 실제 등록을 위한 서류준비기간이 집중됨으로써 외국의 연구기관을 찾도록 하는 국비유출부분을 우려하게 하고 있다.

29) 환경부, 「기업의 선제적 대응을 위한 주요국제환경규제 이슈 분석보고서」, 2009, 105-106면.

사유를 정하고 환경부장관을 확인(개별등록확인)을 받도록 하였다. 제21조에는 이미 생산된 자료의 소유권자로부터 승인을 얻어야 함을 규정하고 있는데 이때까지 산업계에서 만연해온 자료의 소유권개념에 대한 경종을 일으키는 대목이다. 제22조에는 척추동물 시험자료의 중복생산 금지 등에 대한 규정에서 등록신청의 목적으로 존재하는 시험자료를 중복하여 생산할 수 없다고 명시하고 있다.<sup>30)</sup>

REACH는 예비등록에서 알려진 물질에 대해 동일물질별 하나의 물질정보포럼(Substance Information Exchange Forum: SIEF)을 형성하도록 하고<sup>31)</sup> 하나의 SIEF 내에서는 자율적으로 여러 개의 컨소시엄이 형성될 수 있도록 근거규정을 두고 있다.<sup>32)</sup> 기본적으로 물질청에 의해 채택된 원칙에 기초한 비용분배지침서에 따라 비용을 분배하고 소유자는 비용을 지불 받은 날로부터 2주 이내에 등록을 위한 전체 연구보고서의 참조권한을 부여하도록 하고 있다. 다만, 자료소유자가 연구 자체의 제공을 거절할 수는 있으나<sup>33)</sup> 거절한 경우에는 제126조(불이행에 대한 처벌)의 처벌규정에 근거하도록 되어있고, 제공거절사유를 규정하고 있지는 않다.

두 법의 상이점은 자료의 제공거절에 있는데 화평법은 제23조에 사용승인을 거부한 자료에 대해 “척추동물시험자료의 소유권을 보유하고 있는 자가 정당한 사유없이 자료의 일부 또는 전부의 사용승인을 거부하는 경우...”에 대해 규정하면서 제2항에서 그 정당한 사유로 “해당자료가 영업기밀에 해당하여 자료의 사용승인이 영업 손실을 야기할 수 있는 경우와 2. 기타 대통령령으로 정하는 경우”를 두어 승인거부의 경우를 포괄적으로 두고 있다. 동 규정은 REACH법안이 제안되었을 때 EU의 제조·수입업자들에 의해 영업비밀노출에 대한 우려가 상당히 제기되었던 것을 화평법에서는 적극적으로 반영한 것이라 볼 수 있다.

마. 허가대상물질의 지정 및 제조 등의 허가<sup>34)</sup>

30) 이 경우 최초의 정보생산에 대한 신뢰성의 문제는 존재한다.

31) REACH 제29조

32) REACH 제30조.

33) REACH 제30조 제3항과 제4항(척추동물시험자료).

34) 화평법안 제31조.

허가대상물질의 기준은 i) 사람에 암, 돌연변이, 생식능력 이상 또는 내분비계에 장애를 일으키거나 일으킬 우려가 있는 물질 ii) 사람 또는 동식물의 체내에 축적성이 높고, 환경 중에 장기간 잔류하는 물질 iii) 이외에 1, 2의 물질과 동등한 수준 또는 그 이상의 위해를 줄 수 있는 물질<sup>35)</sup>이며, 허가를 위한 제출서류는 시행령이 제정되어야만 알 수 있는 것인데 참고로 REACH의 경우에는 물질정보, 연락처, 용도를 포함한 허가를 위한요청, 화학물질안전성보고서, 위해성 고려대안분석, 이외 사회-경제적 분석 사항을 포함할 수 있다.

바. 취급제한. 금지<sup>36)</sup>

제한대상이 되는 물질은 목록화하여 관리하는데 대상의 기준은 1. 위해성평가 결과 물질의 제조 또는 사용 과정에서 사람의 건강이나 환경에 심각한 위해를 초래한다고 인정되는 경우 2. 위해성평가 결과 제품의 제조에 사용되는 경우 해당 제품을 사용하는 사람의 건강 또는 환경에 위해를 초래한다고 인정되는 경우 3. 국제기구 등에 의하여 사람의 건강이나 환경에 심각한 위해를 미칠 수 있다고 판명되는 경우 4. 국제 협약 등에 의하여 제조·수입 또는 사용이 금지되거나 제한되는 경우이다.

취급제한·금지에 대한 구체적인 운용은 시행령과 시행규칙에서 찾을 수 있으나 현재 이들이 제정되지 않은 상태이므로 화학물질관리에 관한 현 규정인 유해화학물질관리법 시행령을 살펴보면 유독물의 수입신고면에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. 1. 시험·연구·검사용시약(측정기기의 교정·측정용으로 사용되는 표준가스를 포함한다)을 해당 목적으로 사용하기 위하여 수입하는 경우와 2. 연간 100킬로그램 이하의 유독물을 수입하는 경우에 대해 수입신고를 면제한다.<sup>37)38)</sup> 그리고 제15조에는 유독물영업의 등

35) CMR(발암성, 돌연변이성, 생식독성) 카테고리 1, 2, PBT(잔류성, 생물농축성, 독성), vPvB(고잔류성, 고생물농축성)물질에 해당되는 허가대상물질목록에 포함되는 물질.

36) 화평법안 제35조.

37) 유해화학물질관리법 시행령 제14조.

38) 제한대상물질목록에 포함되는 물질로서 시장유통 금지대상은 인체건강 및 환경에 EC수준에서 보고가 될 필요가 있는 허용할 수 없는 수준의 위해(unacceptable risk)를 유발하는 물질이며 제한대상인 경우 제조, 사용, 시장출시, 유통이 금지된다. 부속서 XVII에서 리스트를 찾을 수 있는데 2010년 초기 52종에서 57종으로 확대되었다. 제한물질로부터 면제되는 대상은 연구개발에 사용, 연구개발과정에

록면제<sup>39)</sup>에 대해 규정하고 있으며 제19조에는 취급제한물질영업의 허가 면제<sup>40)</sup>에 대해 규정하고 있다. 더하여 영업등록 면제기준은 연간 60톤 이하/ 운반업 1회 1톤 이하/ 취급시설 제조·사용에 연간 1000톤이상, 보관·저장시설에 100톤 이상인 경우이다.

사. 대리인<sup>41)</sup>

화평법과 REACH 모두 대리인에 대한 규정을 두고 있다. 이는 제도실시가 효과적으로 진행되기 위해 선택된 수단으로 본다. 대리인이 가지게 될 정보의 중요성과 이에 대한 윤리적·법적 책임에 대한 부분은 대리인들과 정부당국에 주어지는 숙제인데 화평법은 대리인해임사항을 신고사항으로 하고 있다. 화평법은 제6조에 전권대리인규정

기반을 둔 제품(스톡홀름 협약의 POPs(잔류성 유기화합물)는 실험실 규모에서의 연구 및 참고 표준 물질로서의 사용 면제됨)이다.

39) 제15조(유독물영업의 등록 면제)

1. 기계나 장치에 내장되어 있는 유독물을 판매, 보관, 저장, 운반 또는 사용하는 영업을 하는 자
2. 시험, 연구, 검사용 시약을 해당목적으로 판매, 보관, 저장, 운반 또는 사용하는 영업을 하는 자
3. 「산업안전보건법」 제38조 1항에 따른 유해물질의 제조 또는 사용허가를 받은 자
4. 「약사법」에 따른 약국개설자 또는 의약품판매업자 중 유독물을 가정용품으로 판매하는 자
5. 항만, 역구내 등 일정한 구역에서 유독물을 하역하거나 운반하는 자
6. 한 번에 1톤 이하의 유독물을 운반하는 자
7. 「수도법」 제7조 따른 상수원보호구역 밖의 사업장에서 연간 120톤 이하의 유독물을 사용하는 자, 다만, 사업장이 「환경정책기본법」 제22조에 따른 특별대책지역 안에 있는 경우에는 연간 60톤 이하로 하고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 제2종지구단위계획구역 또는 같은 법 시행령 제30조에 따른 전용공업지역 안에 있는 경우에는 연간 240톤 이하로 한다.

40) 제19조.(취급제한물질영업의 허가 면제)

1. 기계나 장치에 내장되어 있는 유독물을 판매, 보관, 저장, 운반 또는 사용하는 영업을 하는 자
2. 시험, 연구, 검사용 시약을 해당목적으로 판매, 보관, 저장, 운반 또는 사용하는 영업을 하는 자
3. 「산업안전보건법」 제38조 1항에 따른 유해물질의 제조 또는 사용허가를 받은 자
4. 「약사법」에 따른 약국개설자 또는 의약품판매업자 중 유독물을 가정용품으로 판매하는 자
5. 항만, 역구내 등 일정한 구역에서 유독물을 하역하거나 운반하는 자
6. 한 번에 1톤 이하의 유독물을 운반하는 자
7. 취급제한물질을 연간 60톤 이하 사용하는 자의 경우 다만 「환경정책기본법」 제22조에 따른 특별대책지역 또는 「수도법」 제7조 따른 상수원보호구역 안의 사업장에서 사용하는 유독물인 취급제한물질은 제외한다.

41) 제6조. 전권대리인. 개인 또는 국내 등록법인을 전권대리인으로 선임하고 국외수출자로부터의 위임과 간주규정을 두고 변경에 따른 사실을 환경부장관에게 신고하도록 규정하고 있다.

을 두어 개인 또는 국내등록법인을 전권대리인으로 선임하도록 하고 있다. 대리인규정은 화학물질의 조합여부가 영업비밀인 경우 외국인 대리인에게 영업비밀서류를 제출해야한다는 점, 경쟁업체와 서류를 공유해야하는 문제 등을 두고 논란이 있었는데 한-EU FTA 당시에도 논의를 위한 문제제기자체가 무산되면서 넘어갔고, 이후 EU뿐만 아니라 중국, 일본, 한국 모두 동일한 규정을 도입하고 있는 상황이어서 더 이상 대리인선임에 대한 통상측면에서의 이의제기는 없을 것으로 본다. 다만 이들에 의한 도덕적 해이의 문제가 지속적으로 발생한다면 정책적 보완의 발상이 필요할 부분이다.

아. 유사한 법제의 존재와 중복규정

화평법과 타 법과의 중복규정은 WTO보고단계에서 다수의 국가에 의해 지적된 부분이다. 화평법이 REACH와 같은 통합화학규제체제로 받아들여지기 위해서는 소위 모범과 같은 역할을 하도록 기존의 법들을 조정할 필요가 있는데 예를 들어 실질적으로 산업용 유해물질을 관리하는 것을 목적으로 제정된 유해화학물질관리법은 근로자의 건강장해물질을 규정하고 있는 산업안전보건법상 제한/금지 대상 물질이 동일한데 그 근거를 화평법에서의 평가에 둘 수 있다. 그리고 소비자제품 중 포함된 유해물질에 대해 함량제한과 사용금지규정을 적용함으로써 완제품 내 물질에 대한 안전인증, 안전품질표시, 보호포장을 관리하는 품질경영및공산품안전관리법은 함량제한과 사용금지의 근거를 마찬가지로 화평법에서의 유해성, 위해성평가에 따르도록 하면 된다.<sup>42)</sup> 이외의 사항으로 적용제외물질은 REACH와 마찬가지로 (예를 들어) 방사

42) 유해화학물질의 취급제한, 금지를 다루고 있는 관련 법령내용은 다음과 같다. 화평법이 정비되면서 개정이 될 것이다.

법령	유해화학물질관리법	산업안전보건법	품질경영및공산품안전관리법
규제 내용	화학물질/ 혼합물질을 대상으로 금지물질과 제한물질로 지정한다. 동 지정제도를 운영하며 제조/수입/사용·보관/저장/운반 과정 전반에 대한 규정을 두고 있다. 지정 근거는 위해성평가결과, 국제기구선정대상물질, 국제협약대상물질이다.	화학물질/혼합물질/유해물질합유제품을 금지물질과 제한물질로 구분하고 제조/수입/양도/제공 또는 사용/해체 및 제거 금지/허가에 관한 사항을 규정하며 지정근거는 직업성 발암물질, 유해위험성평가, 기타 건강장애발병 여부이다.	유해물질합유제품을 대상으로 안전인증을 한다.
관련기관	환경부	노동부	산자부

능물질과 같이 별개의 법 규정에서 다루고 있는 물질에 대해서는 화평법을 적용하지 아니하는 것으로 규정하고 있다.<sup>43)</sup> 한 물질에 대해 여러 법률에서 규제함에 따라 사

취급제한, 금지물질에 대한 구체적인 비교도표는 화학물질관리 선진화계획수립연구보고서, 환경부 2008.11월 참조.

43) 다음의 목록은 화학물질 자체에 대한 규정이 있는 법률이며 표시한 부분이 화평법이 적용되지 않는 대상이다. 이외에 방위사업법에 따른 군수품도 화평법의 대상에서 제외되는데 방위사업법 제3조 2호에 “군수품”이라 함은 국방부 및 그 직할부대·직할기관과 육·해·공군(이하 “각군”이라 한다)이 사용·관리하기 위하여 획득하는 물품으로서 무기체계 및 비무기체계로 구분한다.”고 규정하고 있다. 이외 화학물질 유통전반에 걸쳐져 있는 관련 법률은 이하의 목록과 같다.

산업용 유해물질	유해화학물질 관리법	유해화학물질로인한사람의건강 및환경보호	환경부
	화학물질(화평법)	화학물질특성및위해성정보평가와위해 관리를 통한 국민건강 및 환경상의 위해를 사전예방하는 것	
근로자 건강장해물질	산업안전보건법	산업재해예방및근로자의안전보건의 유지증진	노동부
농약원재와 농약, 비료, 사료	(농약) 농약관리법 (비료) 비료관리법 (사료) 사료관리법	농약, 비료, 사료의 품질관리 수급관리	농림수산 식품부
의약품, 화장품, 마약류, 식품첨가물	(의약품) 약사법 (화장품) 화장품법 (마약류) 마약류관리에관한법률 (식품첨가물) 식품위생법	의약품, 화장품, 마약류, 식품첨가물등으로인한 위해방지및적정관리를 통한국민건강향상	보건복지 가족부
위험물, 화약류	(인화성, 폭발성물질) 위험물안전관리법 (화약류) 총포·도검 화약류 단속법 (고압가스) 고압가스안전 관리법	화재 및 폭발 예방진압 및 재난 등 위급상황에서 의 국민생명재산보호	행정 안전부
방사능물질	원자력법	원자력이용과안전관리	교육과학 기술부
소비제품중 유해물질	품질경영및공산품안전관리법	소비제품안전확보	지식 경제부

1. 고압가스 안전관리법 2. 농약관리법 3. 대기환경보전법 4. 대외무역법 5. 마약류관리에관한법률 6. 방위사업법 7. 벤처기업육성에 관한 특별조치법 8. 비료관리법 9. 사료관리법 10. 산업기술혁신 촉진법 11. 산업안전보건법 12. 산업발전법 13. 식품위생법 14. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 15. 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 16. 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률 17. 원자력법 18. 유해화학물질관리법 19. 폐기물관리법 20. 화장품법 21. 화학무기·생물무기의 금지 및 특정화학물질·생물작용제등의 제조·수출입규제 등에 관한 법률 22. 환경보전법 23. 산업보건기준에 관한 규칙.

실상의 무역장벽을 초래하고 있다는 분석이 가능함에 따라 중복되어 있는 여러 법률을 정비하여 화평법을 모법으로 타 법률들을 간소화하는 작업이 필요할 것이다.

### III. TBT 협정과 GATT 관련 규정

무역에 대한 기술장벽에 관한 협정(Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT협정)은 기술규정, 표준, 적합성판정절차제도에 대한 협정이다. 화평법은 화학물질을 제조, 판매, 수입하는 자에게 해당물질을 등록하도록 하여 이것을 평가하여 허가, 제한하는 법이므로 TBT협정 정의내의 기술규정에 해당하며 평가한 후 허가, 제한, 금지하는 절차는 TBT협정의 적합성평가심사에 해당한다. 화평법이 WTO협정에 합치되는지 여부는 GATT 일반조항과 TBT협정조항과 관련성이 있으며 이에 대한 적용이 필요하다. WTO/DSB에서 논의될 경우 핵심쟁점이 될 조항은 첫째, 기본적으로 내국민대우원칙에 관한 규정인 TBT 제2조 제1항과 GATT 제3조가 될 것이다. 이에 대해 화평법이 인간의 건강, 환경보호를 이유로 하는 정당한 입법목적에 지녔음을 주장할 것이므로 TBT 제2조 제2항과 GATT 제20조를 근거로 반박할 수 있다.

WTO는 GATT와 TBT협정의 위반으로 제시되는 경우 관련이 있는 TBT협정상 조항에 대한 위반여부를 먼저 조사한 후 GATT 조항을 이후에 심사할 것이고 유사규정에 대한 TBT협정위반이 있다고 판정한다면 GATT조항에 대한 별도의 결정은 없을 것으로 보고 따라서 TBT협정 위반여부를 먼저 살펴야 한다. 동 논문에서는 그럼에도 불구하고 화평법평가를 위한 두 협정의 조항이 유사하고 분쟁해결기구에서 유사조항을 해석함에 있어 GATT협정의 조항을 유추하였으므로 실질적으로 TBT협정에 근거한 풀이라 하더라도 논거가 GATT조항에서 전개되었다.

#### 1. TBT협정과 GATT 조항

TBT협정은 기술규정, 표준이 비관세장벽으로 이용되는 것을 막기 위한 협정으로 생산의 효율적 향상과 더불어 국제무역 수행의 원활화에 기여할 수 있는 국제표준과 적

합판정절차를 제정하고 운영하고 있는데, 특정 법률이 기술표준이나 기술규정, 적합성 판정절차와 관련이 있다면 TBT협정상 의무를 논의할 수 있다. 1979년 동경라운드에서 복수국간협정의 형식으로 제정된 TBT협정은 우루라이라운드를 거치면서 WTO회원국 모두에 적용되기 시작하였는데 동 협정이 WTO패키지로 발효되기 이전에는 기술규정과 관련하여서는 GATT 제3조, 제11조 그리고 제20조를 근거로 해당 법률을 해석하였다. 그렇다고 TBT협정이 생긴 후에는 GATT 조항의 적용없이 TBT협정만으로 사안을 해결한 것은 아니다. 사안을 TBT협정의 제2조와 제5조 위반으로 주장하는 경우 분쟁해결기구는 아직 TBT협정을 이용한 사례들이<sup>44)</sup> 많지 않기 때문에 해석에 있어서는 분쟁해결기구가 GATT 일반조항에 적용하였던 기준과 결론에서 유추하여 TBT협정의 해석에 적용하고 있는 실정이다. 엄격히 분리하자면 TBT협정이 신법우선의 원칙에 근거하더라도 우선적으로 적용되는 것이며 '기술규정'에 대한 협정으로써 특별법우선의 원칙에 의하더라도 우선적으로 적용된다고 볼 수 있다.

TBT협정의 적용과 관련하여 최혜국대우원칙을 규정한 GATT의 제1조와 내국민대우원칙을 규정한 GATT 제3조에 해당하는 TBT규정은 '중앙정부기관에 의한 기술규정의 준비, 채택 및 적용'에 관한 제2조인데<sup>45)</sup> 제2조는 제1항은 내국민대우 및 최혜국대우 원칙을 규정하고 있고, 제2조의 핵심규정인 제2항은 i) 국제무역에 불필요한 장애를 초래할 목적을 갖고, 또한 그러한 효과를 갖도록 기술규정을 준비, 채택 또는 적용해서는 안 된다는 것 ii) 정당한 목적 수행에 필요 이상으로 무역을 규제해서는 안 된다는 것 iii) 위험 평가시 과학적, 기술적 정보와 처리기술, 상품의 의도된 최종 용도 등을 고려해야 한다는 것을 규정하고 있다. 제4항은 국제표준 준수 의무를 규정하고 있고 제5항부터는 절차적 투명성에 해당하는 내용들이 규정되어 있다. 제5항에는 다른 회원국의 요청에 따라 당해 기술규정의 정당성 설명의무를 부과하고, 제6항에는 국제표준의 준비에 최대한 기여할 의무, 제7항에는 타 회원국 기술규정의 동등성 인정하도록 적극 고려할 의무, 제8항에는 성능을 기준으로 기술규정을 제정할 의무, 제9항과 제10항에는 간행물공표, 통보 등에 대한 규정, 제12항에는 채택된 기술규정의 공표와 발효사이에 합리적인 시간을 허용할 것을 규정하고 있다.

44) 박지현, "EU의 화학물질관리에 관한 REACH규정의 환경장벽여부" 「국제법학회논총」 제52권 제3호, 대한국제법학회, 2007. 12. 31, 7면 참조.

중앙정부기관에 의한 “적합판정절차(conformity Assessment procedure)”를 규정하는 제5조는 제1항에는 내국민대우원칙과 함께 적합성평가를 받을 수 있는 것을 공급자의 권리로 명시하고 있다. 제1항 b에는 불필요한 장애를 초래해서는 안 된다는 것과 적합성에 대한 적절한 확신을 주는데 필요한 이상으로 엄격하게 적용해서는 안 된다는 것을 규정하고 있다. 제2항에는 처리 순서에 있어서의 내국민원칙과 절차적 투명성 보장 의무를 규정하고 있다. 제8항에는 적합성평가절차의 신속한 공표를 제9

사건명	이슈가 된 TBT 협정 조항
1. 미국 개질 휘발유 사건(DS2,4)	제2조 1항, 2항, 제12조
2. EC 가리비 상품명 표시사건(DS7,12,14)	제2조 1항, 2항, 제12조
3. 한국 농산물 시험 및 검사사건(DS3)	제2조, 제5조, 제6조, 제14조
4. 한국 제품의 유통기한 사건(DS5)	제2조
5. 한국 병입 생수 유통기한 사건(DS20)	제2조
6. EC 호르몬 쇠고기 사건(DS26,48)	제2조, 제5조
7. 한국 농산물 검사 사건(DS41)	제2조, 제5조, 제6조
8. 아르헨티나 의류 사건(DS56)	제2조
9. 미국 새우 수입금지 사건(DS61)	제2조
10. EC 버터 사건(DS72)	제2조 2항, 9항, 11항, 12항
11. 미국 의류 원산지 표시사건(DS85,151)	제2조
12. 미국 가금류 제품 수입금지 사건(DS100)	제2조, 제5조
13. EC 쌀 수입관세 사건(DS134)	제2조
14. EC 석면 사건(DS135)	제2조 1항, 2항, 4항, 8항
15. EC 캐나다산 목재 사건(DS137)	제2조
16. 미국 캐나다산 농산물 사건(DS144)	제2조, 제3조, 제5조, 제7조
17. 멕시코 돼지 사건(DS203)	제2조, 제5조
18. EC 정어리 표시사건(DS231)	제2조, 제12조
19. 멕시코 성냥 사건(DS232)	제2조, 제5조
20. 아르헨티나 의약품 사건(DS233)	제2조 2항, 제5조 1항, 2항, 제12조
21. 벨기에 쌀 사건(DS210/6)	제2조 2항, 4항, 5항, 제14조
22. EU 와인사건(DS263/1)	제2조, 제12조, 제14조 1항
23. 인도 수입정책사건(DS279/1)	제2조, 제14조
24. EU GMO 사건(DS291,292,293)	제2조, 제5조, 제12조

45) TBT협정 관련한 사건 중 제2조 위반을 주장하지 않았던 사건은 없다.

항에는 긴급한 경우를 제외하고 절차의 공표와 발효 사이에 시차를 허용할 것을 규정하고 있다.

## 2. 화학물질의 동종성이 문제가 되는지 여부

동종상품(like product)이 전제되어야 하는 것은 비단 내국민대우원칙 뿐만 아니라 최혜국대우원칙에서도 갖추어야 할 요건이다. 차별이 동등한 상품에 대해 이루어지지 않으면 주장의 근거가 없기 때문이다. 화평법은 평가대상물질로 지정된 물질을 등록하는 것인데 평가대상물질로 지정되는 기준은 “화학물질로 인한 사람의 건강 또는 환경에의 위해가 우려되어 그 위해정도를 평가할 필요가 있다고 인정되는 물질”이다.

전통적으로 상품의 동종성을 판단하는 기준으로 첫째, 1970년 국경과세조정예관 한보고서사건에서 제시된 제품의 물리적 특성이나 성질, 제품의 최종 소비자용도 및 소비자의 기호, 습관 등을 종합한 상품성질설이 있으며 둘째, 해당 조치와 제정목적 을 비교하는 조치목적설과 셋째, 소비자의 입장에서 동일하거나 직접 대체가능하다고 생각하는가 여부를 따지는 시장기반설이 있다. EC-Asbestos 사건에서 상소기구는 GATT 제3조 4항에서 백석면과 유리섬유제품의 동종성을 평가하면서<sup>46)</sup> 사람에게 미치는 리스크에 관한 증거가 하나의 평가기준과 관련된다고 언급하였는데 이 기준을 적용하면 화평법의 대상인 화학물질에 있어 리스크가 큰 화학물질과 작은 화학물질이 다른 물질로 분류될 수 있다는 것을 의미한다.

국가간 화학물질분류체계에 대한 이종성은 이러한 측면에서 중요한 이슈가 되었고 이에 따라 화학물질분류체계를 통일화하기 위한 작업이 이루어지고 있는데 화학물질의 분류 및 표지에 관한 세계조화시스템(Globally harmonized system of classification and labelling of chemicals: GHS)이 전세계적으로 도입되고 있다. 그렇기 때문에 국내화학물질제조자와 해외화학물질제조자 사이에 다른 분류체제로 인한 차별의 문제는 대두되지 않고 있다. 다만 더 나아가 생각한다면 REACH가 도입되면서 동일하면서도 다르게 구분되는 대표적인 예로 든 향기나는 불펜과 일반불펜간 차

46) Infra, EC-Asbestos, para. 34, 각주 64번 참조.

별의 문제는 화평법에서도 동일하게 적용될 수 있을 것이다. REACH의 경우 이 두 상품이 이중상품이라면 차별의 문제는 발생하지 않지만 동종상품으로 판단된다면 차별의 문제가 제기될 수 있는데 그 이유는 화학물질 자체 뿐만 아니라 완제품의 일부분에 포함된 화학물질 또한 등록대상으로 하였기 때문에 어떤 화학물질을 포함하고 있는가가 수출/입에 있어 큰 요소로 작용한다고 볼 수 있다. 상품의 성질측면에서나 최근 다수설인 시장개방설을 적용하여 소비자의 입장에서 향기나는 볼펜과 일반볼펜이 서로 대체가능성을 기준으로 한다면 이 두 상품은 동종이라고 볼 수 있을 것이다. 그렇다면 화평물 등록과정을 정비한 화평법이 향기나는 볼펜을 만드는 업체를 차별하는 조치에 해당하는지 살펴보자.

### 3. 화평법의 등록요건, 절차가 내국민대우원칙에 합치하는지 여부

GATT 제3조는 제1항에는 WTO회원국은 “국내산업을 보호할 목적”으로 수입상품에 대해 적용되는 “내국세 또는 국내규제”등과 관련하여 국내 동종상품에 대해 부여하는 대우보다 “더 불리하지 않게” 대우하여야 한다는 의무를 규정하고 있고<sup>47)</sup>, 제3조 제4항은 “국내원산의 동종 상품에 부여하고 있는 대우보다 ‘불리하지 아니한 대우를 부여하여야 한다.’”<sup>48)</sup>고 규정하고 있는데 TBT협정 제2조 제1항에서도 이러한 내국민대우원칙을 찾아 볼 수 있다.<sup>49)</sup> 동 조항은 “회원국은 기술 규정과 관련하여 어떤

47) 원문은 다음과 같다. GATT 제3조 제1항 “The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal qualitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.”

48) 원문은 다음과 같다. GATT 제3조 제4항. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations, and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use....”

49) TBT 제2조 제1항 “회원국은 기술규정과 관련하여 어떤 회원국의 영토로부터 수입되는 상품이 자거나 원산의 동종 상품 및 그 밖의 국가를 원산지로 하는 동종 상품보다 ‘불리한 취급을 받지 아니하도록 보장한다.’”

회원국의 영토로부터 수입되는 상품이 자기 나라 원산의 동종 상품 및 그 밖의 국가를 원산지로 하는 동종 상품보다 불리한 취급을 받지 아니 하도록 보장한다.”고 규정하고 있다.

쇠고기 호르몬 사건에서는 GATT 제3조와 SPS협정간의 관계가 다루어졌는데 이 사건에서 패널은 “조치가 SPS협정에 부합하지 않는다는 것을 발견하였으므로, 더 이상 GATT 제1조와 제3조에도 부합하지 않는지 여부를 판단할 필요가 없다...”<sup>50)</sup>고 언급한 것에서 유추하건데 화평법이 TBT협정 제2조 제1항을 기준으로 판단된다면 GATT 제3조는 별도로 다루어지지 않을 수 있을 것으로 보인다. 다만, TBT협정 제2조 제1항이나 GATT 제3조 어느 조항을 기준으로 하였더라도 동일한 결과에 이를 것으로 생각된다.

어느 조항을 근거로 하더라도 ‘내국민대우원칙위반여부’는 화평법이 i) 국내산업을 보호할 목적을 지니고 있는지 여부와 ii) 불리하지 아니한 대우를 하였는지를 기준으로 판단하게 된다. 우선 화평법의 등록절차가 내국민대우원칙에 합치하는지 여부와 관련하여 화평법은 “화학물질의 제조, 수입, 사용, 판매하는 사업자”에게 화학물질로 인한 국민건강 또는 환경상의 유해와 위해를 예방하거나 최소화할 수 있도록 화학물질의 사용저감, 대체물질·기술의 개발 및 정보의 교환 등 필요한 조치를 하도록 하는 의무를 부여하고 있다.<sup>51)</sup>

구체적으로는 화학물질을 제조 또는 수입하는 자에게 전년도의 제조 또는 수입량을 보고하고<sup>52)</sup>, 환경부장관이 ‘평가대상물질’로 지정한 물질을 제조하거나 수입하는 사업자는 동일한 예비등록의 기회와 등록의무를 부과하고 있다. 따라서 우리나라에 화학물질을 수출하기 위해 제조한 외국사업자나 국내에서 화학물질을 제조하는 사업자는 보고의무와 등록의무에 있어서 법문상으로는 동일한 의무를 지니고 있다고 볼 수 있다. 이에 더하여 사실상 국내사업자가 이득을 얻을 것인지 여부를 따진다 하더

50) since we have found that the ... measures in dispute are inconsistent with the requirements of the SPS Agreement, we see no need to further examine whether the...measures in dispute are also inconsistent with Article I or III of GATT. Paenl Report, EC-Measures Concerning Meat and Meat Products [이하 “EC-Hormones”], WT/DS26/R, Aug. 19, 1997, para 226.

51) 화평법 제5조 제1항. 사업자의 책무.

52) 동법 제9조.

라고 이미 REACH의 시행으로 REACH에서 요구하는 기술서류와 각종 평가자료를 구비하고 있는 EU의 사업자나 미국의 독성물질관리법(Toxic Substances Control Act: TSCA)<sup>53)</sup>나 화학물질 평가 및 관리 프로그램(Cheical Assessment and Management Program: ChAMP)에 적합한 자료를 생성한 미국사업자가 한국의 화학사업자에 비해 사실상 불리한 대우를 받는다고는 볼 수 없다. 특히 ‘국내사업을 보호하기 위해’라는 문구에 대해 화평법은 궁극적으로는 국내화학산업의 국제경쟁력을 갖추기 위한 정책을 위한 법규정이긴 하지만 단기적으로 화평법의 시행은 국내화학사업자에게 큰 부담을 주며<sup>54)</sup> 이러한 부담으로 인해 상대적으로 수입업자에 비해 불리한 위치에 있다. 동법의 시행으로 대체물질 개발에 앞선 외국사업자들에게 오히려 유리한 효과가 발생할 수 있다고 보면 동법의 시행이 한국화학산업계를 보호하기 위한 것으로 보기는 어려울 것이다.

이미 미국 개질 휘발유사건의 상소기구는 국내시장에서 동일한 부담을 지게 된다면 ‘차별’ 즉 ‘불리한 대우’에 해당하지 않는다고 하면서, 이 사건의 수입조건이 ‘불리한 대우’에 해당한다고 판단하였지만 “국내정유업자와 수입업자에게 동일한 규정을 부과하였다면” ‘불리한 대우’에 해당하지 않았을 것이라고 언급하였다.<sup>55)</sup> 화평법에서 요구하는 물질의 등록은 국내제조자나 한국에 수출하는 모든 업체에 동일하게 적

53) Toxic Substances Control Act.

54) 정수남기자, “화평법, 관련 산업 경쟁력 위축우려-GDP·고용감소 지적-제품비용상승으로 물가상승압력”, 아이뉴스, 2011.5. 24. 동 뉴스에서는 산업연구원에서 나온 연도별 유해성자료 총 생성비용을 언급하는데 연도별 예상비용은 다음과 같다.

연도	비용 (단위 백만원)
2014년	86,704~382,334
2015년	173,408~764,668
2016년	120,102~529,640
2017년	66,796~294,611
2018년	66,796~294,611
2019년	40,370~177,585
2020년	13,945~60,558

55) United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline[이하 “US-Gasoline”], WT/DS2/AB/R, 29 April. 1996. para 51–53.

용된다. 유해화학물질관리법상 분류에 의한 일반물질을 제외한 유독물, 관찰물질, 사고대비물질, 취급제한·금지물질의 톤수나 영업자의 수를 비교하여도<sup>56)</sup> 등록과정이나 평가과정에서 EU내의 특정 국가에게 유리한 규정은 찾아볼 수 없으므로 이 조치가 원칙에 반하지 않은 것으로 판단될 것이다. 결론적으로 국내상품을 보호 또는 목적으로 i) 이 조치가 국내상품을 보호하는 목적으로 ii) 불리한 대우를 하고 있지 않으므로 이에 내국민대우원칙에 반하지 않은 것으로 판단될 것이다.

3. 화평법이 국제무역에 불필요한 장애를 초래(Unnecessary Obstacles)하거나 그 러하지 않더라도 필요이상의 무역규제(not more trade-restrictive than necessary)에 해당하는 조항을 포함하는가?

TBT협정 제2조 제2항은 기술규정이 “국제무역에 불필요한 장애를 초래할 목적으로 또는 그러한 효과를 갖도록 기술규정을 준비, 채택 또는 적용하지 아니할 것을 보장한다.”고 규정하고 있으며<sup>57)</sup> ‘정당한 목적’을 수행함에 있어서도 그 “필요이상으로 무역을 규제”하여서는 아니된다고 규정하고 있다. 동 규정에서는 “정당한 규제와 불

56) 2009년도 통계자료를 보면 다음과 같다.

	제조량	수입량
유독물유통	29,207	5,240
관찰물질유통현황	708	116
취급제한물질	562	3,670

	제조업	취급업	판매업
유독물영업자	514	2,193	3,674

57) 원문은 다음과 같다. 제2조 제2항. Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfillment would create. Such legitimate objectives are, *inter alia*: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, *inter alia*: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.

필요한 장애의 구분기준"으로 이용가능한 과학적·기술적 정보, 관련처리기술 또는 상품의 의도된 최종 용도를 고려한다고 언급하고 있다.<sup>58)</sup> '정당한 목적'에는 국가안보상의 요건, 기만적 관행의 방지, 인간의 건강 또는 안전, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강, 환경보호를 인정하고 있다.<sup>59)</sup>

화학물질의 상품의 최종용도는 우리가 사용하는 사실상 모든 제품이 화학물질을 포함하고 있기 때문에 대상 상품은 원재료(raw material)를 제외한 일상생활에 사용되는 모든 제품이다. 그러므로 이러한 제품의 무역에 불필요한 장애를 초래하였는지를 측정하기 위해서는 광범위한 조사가 필요하겠으나 효과적인 면에서 기본적으로는 화평법으로 인하여 거래하던 화학물질의 가격이 상승하여 다른 국의 공급처나 국내 공급처를 찾게야 하는 경우를 생각해 볼 수 있겠고, 화학물질 자체를 거래하는 산업계는 화평법에서 요구하는 기술서류 및 안전성평가검사와 화학물질의 연간 제조 또는 수입량이 100톤 이상인 경우 위해성에 관한 자료를 제출하기 위해 비용을 지불하고 시험을 거쳐야 하는 것을 들 수 있다.<sup>60)</sup>

이러한 등록요건들이 불필요한 장애를 초래하는지는 지역여건에 따라 다른데 특히 시험을 거치기 위한 연구소 제반현황이 좋지 않은 국가의 사업가에게는 사실상 수출을 포기하게 되는 계기가 될 수 있다. 왜냐하면 화평법에서는 "환경부장관이 화학물질의 유해성평가를 위해 대통령령으로 정하는 연구기관들 중에서... 시험기관을 지정하여야 한다. 이 경우 해당 시험기관이 수행할 수 있는 시험항목을 함께 지정한다"고 규정하고 있는데 이 경우 국내 GLP의 수가 17개<sup>61)</sup>밖에 되지 않기 때문에 신규 화학물질신청에 더하여 신청서가 증가할 경우 감당할 업무분담량이 많고, 더불어 이들 시험비용이 많게는 수백만 원에서 수천만 원이 요구되기 때문에 비용적인 측면에서는 실질적인 '장애'를 초래한다고 볼 수 있다. 그러나 기본적으로 요구되는 기술서류자료는 현재 85% 이상이 국외 시험기관에서 생성한 자료가 제출되고 있는 현황을

58) *Ibid.*

59) *Ibid.*

60) 화평법 제16조 제1항 제5호.

61) 지정현황. 최근 OECD에서 우리나라 화학물질 시험능력평가를 위해 국내 GLP프로그램에 대한 현지 평가를 하였다. 동 최종평가는 내년 4월 OECD본부에서 개최되는 제25차 OECD GLP 작업반회의에서 논의될 것으로 본다.

볼 때 이러한 비용의 증가문제는 국외 사업자의 문제라기보다는 오히려 국내 사업자가 더 고민해야 할 문제라고 볼 수 있다. 이미 REACH를 비롯, TSCA reset, 중국, 인도, 일본 등에서 REACH 유사제도를 채택하고 있어서 외국으로 화학물질을 수출하는 사업자는 자료생성에 대한 부담을 어느 정도 감안해야 할 상황이 되었다. 따라서 이러한 측면에서는 화평법의 등록요건이나 절차가 국제무역에 불필요한 장애를 초래하는 것으로 판단되지는 않을 것으로 본다.

설사 국제무역에 불필요한 장애를 초래한다 하더라도 정당한 목적과 함께 필요이상의 무역규제가 아닌 경우 제2조 2항에 합치되는 법이라 할 수 있다. 화평법의 요건을 갖추지 못할 경우 국내에서 제품을 유통하는 것이 진입단계에서 차단되는데 이러한 진입차단은 ‘필요이상의 무역규제’에 해당하는지 여부의 판단대상이 된다.

우선 두 번째 요건인 법규의 ‘정당한 목적’을 살펴보면 화평법은 인간의 건강 또는 안전을 입법목적으로 하고 있다. 따라서 정당한 목적의 개념에 포함된다고 보인다.

연번	기관명칭	지정부처
1	(주)경농	농진청
2	대구가톨릭대학교 GLP센터	국립환경과학원, 식약청, 농진청
3	(주)동부한농 동부기술원	국립환경과학원, 농진청
4	(주)메드빌	국립환경과학원, 식약청, 농진청
5	바이오코아(주)	식약청
6	(주)바이오인프라	식약청
7	(주)바이오투스텍	국립환경과학원, 식약청, 농진청
8	산업안전보건연구원 화학물질안전보건센터	국립환경과학원, 식약청, 농진청
9	서울대학교병원 임상의학연구소	식약청
10	(주)서울의약연구소	식약청
11	(주)LG생명과학기술연구원 안전성센터	국립환경과학원, 식약청
12	(주)캡은 전임상연구소	국립환경과학원, 식약청, 농진청
13	한국건설생활환경시험연구원 바이오융합본부	국립환경과학원, 식약청, 농진청
14	한국원자력의학원 방사선전임상센터	식약청
15	한국화학연구원 부설 안전성평가연구소	국립환경과학원, 식약청, 농진청
16	한국화학융합시험연구원 헬스케어본부	국립환경과학원, 식약청, 농진청
17	한국환경공단 녹색화학팀	국립환경과학원, 농진청

출처: 공감코리아

이에 더하여 위해성 평가와 위해성 관리를 포함하는 등록, 평가, 허가과정이 정당한 목적을 수행함에 있어 “필요이상의 무역규제”에 해당하는지 여부를 판단해야 하는데 ‘필요하다’것의 입증과 관련하여서는 TBT협정 제2조 제2항으로 주장하는 경우에는 제소국에게 입증책임이 부여되며 GATT 제20조 b호를 주장하는 경우에는 피소국이 필요한 조치였음을 입증해야하는 위치변화가 있음을 전제로 한다.

GATT 제20조 b호의 ‘필요성’을 입증하는데 있어 US-Gasoline사건에서는 i) 조치가 정책 범주에 속하고 ii) 해당조치가 목적 수행을 위해 필요하다는 것 iii) 그리고 해당 조치가 두문에도 부합한다는 것을 입증하여야 하는 세 가지 조건을 부여하였고, EC-Asbestos사건에서는 대안조치가 ‘합리적으로 이용가능한 것’인지 여부를 판단함에 있어 이행의 어려움을 포함하여 여러 요소들이 고려하는데 이때 i) 해당조치에 의해 보호되는 이익의 중요성 ii) 해당조치의 수행이 문제가 된 법률 또는 규정의 실현에 기여하는지 여부인가를 고려하였다.<sup>62)</sup> 이외에 ‘필요이상의’ 규제였는지의 요건은 Asbestos 사건에서와 같이 1996년 프랑스 정부가 취한 석면 및 석면함유제품의 생산, 수입 및 판매 금지 조치한 것과 비교해 볼 수 있다.<sup>63)</sup>

Asbestos 사건에서는 모든 종류의 석면, 석면이 포함된 물질 등을 판매, 수입, 유통하는 것을 전면적으로 금지한 프랑스 법령은 금지 조치 이외에 어떠한 조치로도 고도의 위험을 완전히 제거하지 못하고, 제한적 사용을 허용하는 경우에는 석면과 관련된 인체리스크의 확산을 금지하는 경우 연계 되는 보호의 수준을 충족시킬 수 없기 때문에 동 조치가 필요이상의 무역규제에 해당하지 않는다고 판단하였다.<sup>64)</sup>

우선 화평법에서 예비등록을 요구하는 대상은 한국 내에서 0.5톤 이상의 평가대상 물질인 화학물질을 제조 또는 수입하는 모든 이에게<sup>65)</sup> 적용이 되므로 한국 국내와 국외사업자에게 차별됨이 없고, 또한 제조자와 수입업자에게 수입 양을 보고하도록

62) *Infra* EC-Asbestos, para. 172. I) ii) 요소에 더하여 동 조치가 무역에 미치는 영향을 기준으로 비교형량(Weighing and Balancing)과정이라하며 GATT 제3조 4항의 ‘필요성’을 해석한 것이 Korea-Beef 사건이다. 그런데 석면사건에서 비교형량과정에 있는 기준 중 두 가지 요소를 20조 (b)항의 필요성판단 기준으로 이용되었다.

63) European Communities – Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos, WT/DS135/R[이하 “EC-Asbestos”], 18 Sep. 1998, para 1.

64) *Ibid.*, paras. 169–174.

65) 화평법 제12조.

한 규정도 동일하게 적용되며<sup>66)</sup> 유해성평가를 위한 심사항목과 평가, 위해성평가 심사항목과 평가 모두 국내, 국외사업자 차별됨이 없이 동등한 대우를 한다고 판단된다. 그러나 이러한 모든 것이 동등한 대우를 보장하더라도 그것이 수입을 완전히 차단시키는 경우 “필요이상의 무역규제”에 해당될 수 있다.

화평법은 제25조에 따른 유해성평거나 연간 100톤 이상 제조 또는 수입된 물질에 부과되는 화학물질 위해성보고서에 따라<sup>67)</sup>, 제31조 허가대상물질로 지정하거나 제35조 제한·금지물질로 지정하도록 하고 있다. 허가대상은 i) 사람에 암, 돌연변이, 생식능력 이상 또는 내분비계 장애를 일으키거나 일으킬 우려가 있는 물질, ii) 사람 또는 동식물의 체내에 축적성이 높고, 환경 중에 장기간 잔류하는 물질 iii) 위 각호의 물질과 동등한 수준 또는 그 이상의 심각한 위해를 줄 수 있는 물질이며 제한·금지물질은 위해성평가결과 물질의 제조 또는 사용 과정에서 사람의 건강이나 환경에 심각한 위해를 초래한다고 인정되는 경우와 제품의 제조에 사용되는 경우 해당 제품을 사용하는 사람의 건강 또는 환경에 위해를 초래한다고 인정되는 경우의 물질이다. 즉, 대상물질을 단계별로 구분하여 기본서류를 달리하고, 단계별로 유해성평가와 위해성평가를 더하여 허가대상물질과 제한·금지물질로 지정하여 관리하고 있다. 또한 예비등록제도를 두어 8년간의 유예기간을 두고 있다.

예비등록을 포기하고 본 법이 시행되는 때부터 유통이 금지되어 더 이상 사업을 할 수 없게 한 것이 ‘필요이상의 무역규제’에 해당된다고 판단되기는 어려울 것으로 본다. 위해한 화학물질의 유통으로부터 위협받는 국민의 건강과 환경을 보호하기 위한 것이 동법의 목적이라는 점에서 등록을 포기한 물질까지 벌금으로 연명하게 하면서 계속적으로 유통되도록 배려해야 할 이유는 사실상 존재하지 않는다.

과연 등록을 요구하고 등록을 하지 않는 것이 필요이상으로 무역을 규제하는 것인지를 판단하기 위해서는 등록을 포기하는 원인에 대해 생각해보아야 한다. 지금까지도 유해화학물질관리법에 의해 신규물질에 대해서는 기본서류심사를 통하여 관리가 가능하도록 하고 있으며 과거에 유통되어 화학물질에 대한 정보를 알 수 없는 물질 중에도 우선 평가가 필요한 물질들은 국가에서 지정 이들에 대한 정보를 생성하였

66) 동법 제9조.

67) 동법 제16조.

다. 지금도 평가 후 일반물질인 경우에는 규제없이 제조·수입·사용이 되고 있고, 화평법에서 예비등록을 요구하는 물질도 소위 평가대상물질이므로 화평법을 도구로 하여 정보를 취득하고자 하는 물질들은 지금의 기준에 의하면 유독물, 관찰물질, 사고대비물질에 해당하는 것으로 예상된다.

그렇다면 이들은 물질 그 자체의 성질로 인하여 유해성을 지니거나 물질의 제조 또는 사용과정에서 사람의 건강이나 환경에 심각한 위해를 초래하거나, 제품의 제조에 사용되는 경우 해당제품을 사용하는 사람의 건강 또는 환경에 위해를 초래하는 유해성이 있는 물질이므로 필수적으로 국가의 관리가 필요한 물질들이라고 볼 수 있다. 유해성심사가 필요한 물질들은 현재 유독물의 경우 수입신고와 영업등록이 요구되고 관찰물질은 제조·수입이 신고 요구되고 사고대비물질은 자체방제계획을 수립하도록 요구되고 있는데 이들에 대해 등록을 요구하는 것은 현행 유통법에서 요구하는 것 이상의 것은 아니나 이들 물질에 대해 미등록시 유통이 금지되도록 하는 것은 대안조치여부와 관련하여 필요이상의 무역규제판단에서 완전히 자유롭지는 못할 수 있다. 유해성심사가 필요한 물질들은 이미 그 유해성이 국제사회에서 인정된 것들이므로 이들에 대해 등록을 필수적으로 요구하는 것과 미등록의 경우 유통금지조치를 취하는 것은 대안조치가 없는 것으로 보이고 따라서 필요이상의 무역규제가 아닌 것으로 볼 수 있다.

종합하면 화평법에서 추구하는 것은 국내에 유통되는 화학물질의 기본적인 정보의 구축, 위해물질의 관리, 유통제한·금지이므로 석면사건 만큼 구체적인 위해를 들어 유통금지를 한 경우는 아니다. 그러므로 전면적인 효과면에서 결과적으로 유통이 금지되게 되는 것은 일부 물질에 대해서는 문제가 제기될 수 있는 부분이다. 그러나 법에서 유통금지는 최후의 수단으로 채택하고 있으며 또한 그 자체가 목적이 아니며 예비등록의 경우 최대 8년간 등록을 유예하고, 예비등록을 하지 않을 경우에는 정식등록절차를 통하여 유통시킬 수 있도록 여러 통로를 제공하고 있다는 점에서 반박의 여지는 있다.

#### 4. 제20조 두문과 기술규정의 동등성 인정

제20조로 주장하는 경우 두문에 합치한다는 점도 입증하여야하는데 chapeau(두문)의 '자의적이거나 부당한 차별 또는 국제무역에 있어서의 위장된 제한을 과하는

방법(arbitrary discrimination or unjustifiable discrimination)’에 해당하는가 여부이다. 이것은 타 회원국의 기술규정을 한국이 어떻게 받아들이는가의 문제로 보이는데 TBT협정 제2조 제7항의 타 회원국의 기술규정에 대한 동등성을 적극적으로 인정할 것을 명시한 규정과도 관련이 있다. DSB는 ‘자의적이고 부당한 차별조치’를 판단함에 있어 ‘시장접근성’기준을 이용하였는데, 법규정상으로는 한국 내의 화학물질 제조자와 한국 밖의 화학물질 제조자에 대해 동등하게 적용되므로, 실질적인 차별여부가 문제시 될 것이고 제2조 제7항에서 언급하고 있는 타 회원국의 기술규정을 동등하게 인정하는지 여부가 ‘자의적이고 부당한 차별조치’의 판단요소로 이용될 수 있다. 이 부분은 지침에 의하여 기술규정·표준과 동등한 정도의 평가를 받아들이는지 여부를 살펴보아야 할 것으로 보이며 이것은 실제 화평법이 시행되는 것을 지켜보아야 판단할 수 있을 것으로 생각된다.

타 회원국의 기술규정의 동등성 인정여부에 관한 판단에 있어서의 쟁점은 실제로는 ‘한국이 타 회원국과 이 문제의 규정을 논의하였느냐’의 여부가 될 것이다. Shrimp-turtle사건의 상소기구는<sup>68)</sup> 미국이 다수의 국가들과 문제가 된 규정의 적용을 논의했는지 여부를 쟁점화하였으며 수입금지조치를 취하기 전에 바다거북의 보존을 위한 양자간 혹은 다자간 협약채택을 위한 심각하고 전반적인 협상을 시도하지 않았다는 사실이 ‘자의적인 정당화될 수 없는 조치’여부를 판단하는 기준이 되었다. 동 사건에서 특정 조치가 “동등한 조건하에 있는 국가들 간의 자의적이고 정당화될 수 없는 차별”을 구성하려면 i) 조치의 적용이 차별을 야기해야 하고 ii) 차별은 그 성질상 자의적이고 정당화될 수 없어야 하며 iii) 이러한 차별이 동등한 조건하에 있는 국가들 간에 발생해야 하는 등의 요건이 모두 존재해야 한다고 하였다.<sup>69)</sup> 환경부는 화평법안을 2011년 2월 입법예고하고 WTO/TBT위원회에 보고서를 통보하고 각국에 회람됨에 따라 회원국이 이에 대한 답신을 보내는 것에 응하면서 의견을 수렴하고, 수정하는 과정을 거치고 있다. 이 과정에 적극적으로 대응하는 것은 제20조 주장시 자의적인 조치가 아닌 신의와 성실의 원칙(good faith effort)에 입각하여 수행한 것을 입증하는데 중요한 부분이라고 할 수 있다.

68) United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/RW [이하 “US-Shrimp”], 25 Oct. 2001, para. 72.

69) US-Shrimp, para. 150.

#### IV. 결론

앞에서 화평법의 내용을 살펴보고 WTO협정에 적용해 보았다. 결론적으로 화평법은 WTO협정에 반하지 않도록 설계되었다고 볼 수 있다. 첫째, 화평법에서 요구하는 물질의 등록은 국내제조자나 한국에 수출하는 모든 업체에 동일하게 적용된다. 유해 화학물질관리법상 분류에 의한 일반물질을 제외한 유독물, 관찰물질, 사고대비물질, 취급제한·금지물질의 톤수나 영업자의 수를 비교하여도 등록과정이나 평가과정에서 EU 내의 특정 국가에게 유리한 규정을 찾아볼 수가 없으므로 이 조치는 TBT협정 내지 GATT 제3조의 ‘국내산업을 보호하기 위해’ 불리한 대우라고 판단할 수 없을 것이다.

둘째, 화평법에서 요구하는 기술서류 및 안전성평가검사와 화학물질의 연간 제조 또는 수입량이 100톤 이상인 경우 위해성 관련자료를 제출하기 위해 비용을 지불하고 시험을 거쳐하는 것으로 요구되는데 이때 지불하는 비용이 불필요한 장애로 생각될 수 있을 것이다. 그러나 기본적으로 요구되는 기술서류자료는 현재 85% 이상이 국외 시험기관에서 생성한 자료가 제출되고 있는 현황을 볼 때 이러한 비용의 증가 문제는 국외 사업자의 문제라기보다는 오히려 국내 사업자가 더 고민해야 할 문제라고 볼 수 있다. 이미 REACH를 비롯, TSCA reset, 중국, 인도, 일본 등에서 REACH 유사제도를 채택하고 있어서 외국으로 화학물질을 수출하는 사업자는 자료생성에 대한 부담을 어느 정도 감안해야 할 상황이 되었다. 따라서 이러한 측면에서는 화평법의 등록요건이나 절차가 국제무역에 불필요한 장애를 초래하는 것으로 판단되지는 않을 것으로 본다. 다만 화평법의 요건을 갖추지 못한 경우 제품유통이 진입단계에서 차단되는데 이것을 근거로 불필요한 장애를 주장할 수 있다.

종합적으로 볼 때 화평법에서 추구하는 것은 국내에 유통되는 화학물질의 기본적인 정보의 구축, 위해물질의 관리, 유통제한·금지이므로 석면사건 만큼 구체적인 위해를 들어 유통금지를 한 경우는 아니다. 그러므로 전면적인 효과면에서 결과적으로 유통이 금지되게 되는 것은 일부 물질에 대해서는 문제가 제기될 수 있는 부분이다. 그러나 법에서 유통금지는 최후의 수단으로 채택하고 있으며 또한 그 자체가 목적이 아니며 예비등록의 경우 최대 8년간 등록을 유예하고, 예비등록을 하지 않을 경우에

는 정식등록절차를 통하여 유통시킬 수 있도록 여러 통로를 제공하고 있다는 점에서 반박의 여지는 있다.

실사 국제무역에 불필요한 장애를 초래한다 하더라도 정당한 목적과 함께 필요 이상의 무역규제가 아닌 경우에는 제2조 2항에 합치된다고 볼 수 있는데 화평법의 목적은 위해한 화학물질로부터 위협받는 국민의 건강과 환경을 보호하기 위한 것이므로 정당한 목적의 범위 내에 있다.

마지막으로 자의적이거나 부당한 차별 또는 국제무역에 있어서의 위장한 제한을 과하는 방법에 해당하는지에 대해 판단하는 것은 법안 시행이후로 미루어야 하겠지만 선례에 의하면 이것은 타회원국과의 성실한 협의를 주된 쟁점으로 하였기 때문에 환경부의 WTO/TBT보고서에 대한 각국의 답신에 신의에 입각한 성실한 대응이 요구되는 부분이다.

논문발표일 : 2011. 7. 17.	심사일 : 2011. 8. 18.	게재확정일 : 2011. 8. 22.
----------------------	--------------------	----------------------

## 참고문헌

- 김대순·김민서, 「WTO법론」, 삼영사, 2006. 9.
- 김대순·김민서, 「국제경제조약집」 2006.1.
- 노명준, 「신국제환경법」 법문사, 2003.
- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2010.
- 박덕영·이재형, 「국제경제법 기본조약집」, 2010.9
- 박종원, “REACH규칙과 사전배려원칙” 「환경법연구」 제31권 제3호, 한국환경법학회, 2009.
- 박지현 “EU의 화학물질관리에 관한 REACH규정의 환경장벽여부” 「국제법학회논총」 제52권 제3호, 대한국제법학회, 2007.12.31.
- 서해엽, “주요국가 화학물질관리제도의 동향과 산업계의 대응방안”, 「관세와 무역」, 제42권, 한국관세무역개발원, 2010.
- 석인선, 「환경권론」, 이화여자대학교출판부, 2007.
- 성재호, 「국제통상법개론」, 성균관대학교출판부, 1998.9.
- 성재호, 「국제경제법」 박영사, 2006. 8.
- 이장희, 「국제통상과 WTO법」 아사연, 1996. 3.
- 최승환, 「국제경제법」 법영사, 2006. 9.
- 최원목, 「국제통상법 기본자료집」, 이화여자대학교출판부, 2003. 2.
- 한국경제법학회, 「국제경제법」 박영사, 2010.3.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005
- 환경부, 「기업의 선제적 대응을 위한 주요국제환경규제 이슈 분석보고서」, 2009.
- 환경부, 「화학물질관리 선진화계획수립 연구보고서」, 2008. 11.

**[Abstract]**

Compatibility of newly introduced bill called  
“Korean REACH” to WTO regulation

Park, Ji-Hyun

In 2011, Department of Environment submitted a bill called “Hwapyung-Bup” or “Korean REACH” which aims at a comprehensive control system of chemical through registration. It seems likely that Hwapyung-Bup would be upheld under the requirements on the TBT Agreement and the national treatment provision of GATT Article III. However, if it were determined that the Korean REACH was not the least-restrictive means of determining the risks associated with chemicals used in Korea, then the regulation may be found to conflict with the TBT Agreement. Nonetheless, the program should be upheld under the GATT Article XX exception for regulations aimed at protecting human health.

The DSB has used a three-part analysis under Article XX. First, the purpose of the policy must fall within one of the recognized legitimate objectives. Second, the measure be “necessary” to fulfill the stated objective. Third, the measures may not violate requirements of the chapeau of Article XX. The chapeau prohibits the application of any measure that would constitute either arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade.

First, the purpose of the regulation is to protect health by ending exposure to chemicals that pose potential risks, and in order to realize this goal it is essential that the Korea is provided with data with which it can assess the risks associated with chemical use. Second, the REACH requirements apply equally to all manufacturers and importers. Third, in any condition, the Hwapyung-Bup falls under the recognized exception of GATT XX(b) and did not violated a requirement of chapeau.

주 제 어 화평법, REACH, GATT 제20조, TBT협정, 적합성판정절차, 위해성평가, 사전예방주의, 불필요한 장애의 조래, 필요이상의 무역규제, 비차별원칙

Key Words Korean REACH(Hwapyung-Bup), REACH, GATT XX, TBT Agreement, phase-in substance, non-phase-in substance, conformity assessment procedures, risk assessment, precautionary principle, unnecessary obstacles, not more trade-restrictive than necessary, principle of non-discrimination