

## 특정 식물보호제의 생산·저장 및 유통을 금지하는 법률조항이 기업의 자유를 침해하는지 여부<sup>1)</sup>

### I. 사건개요

식물보호제(*produits phytopharmaceutiques*)는 식물과 농작물을 보호하기 위한 목적으로 만들어진 약제이다. 식물보호제의 개념에는 화학적 합성물, 자연발생적 생산물, 미생물에 근거한 생산물이 포함되며, 특히 제초제, 살진균제, 살충제, 진드기 박멸제가 포함된다.

개별 식물보호제는 식물보호제의 특성을 나타내게 하는 하나 또는 다수의 활성성분(*substances actives*)과 다른 여러 성분으로 구성되어 있다. 따라서 어떤 식물보호제의 위험성을 평가하는 것은 활성성분 자체를 평가하는 것과 식물보호제의 구성, 사용목적 및 사용방법을 평가하는 것을 의미한다.

프랑스의 경우 ‘식물보호제의 판매에 관한 2009년 10월 21일의 유럽연합 의회 및 유럽연합 이사회 규칙(n° 1107/2009)(이하 ‘유럽연합의 2009년 10월 21일 규정’)<sup>2)</sup>을 통해 시판되기 전의 식물보호제와 활성성분의 평가에 대해 규제하고 있다. 유럽연합의 규제는 활성성분과 식물보호제를 구분하며, 활성성분을 식물보호제의 성분에 포함시키려면 처음부터 승인절차를 따르도록 하였으며, 식물보호제의 판매는 허가절차를 따르도록 하였다.

구체적으로 살펴보자면, 활성성분의 특성과 활성성분이 인간 및 환경에 미치는 위험성에 대한 평가는 유럽연합 식품안전청(*Autorité européenne de sécurité des aliments*)이 담당하며, 구체적인 승인조건 및 절차는 유럽연합의 2009년 10월 21일 규정이 정하고 있다.

유럽연합 차원에서 승인된 활성성분은 식물보호제에 포함될 수 있지만, 식

---

1) Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020.

2) règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

물보호제의 판매를 위해서는 허가절차를 따라야 한다. 식물보호제의 판매허가권은 유럽연합의 회원국이 가지며, 그 구체적인 조건은 유럽연합의 2009년 10월 21일 규정에서 정하고 있다.<sup>3)</sup>

이와 같은 식물보호제에 관한 유럽연합 차원의 규제의 틀 속에서 프랑스는 ‘농업 및 식품 영역에서의 상업적 관계의 균형과 모든 사람이 이용가능한 건강하고 지속가능한 식품을 위한 2018년 10월 30일 법률’(Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous)을 제정하여, ‘농업 및 어업법전’(code rural et de la pêche maritime) 제L.253-8조에 제IV문을 추가하였다.<sup>4)</sup> 그리고 생태 전환 및 연대부 장관(ministre de la transition écologique et solidaire), 경제 및 재정부 장관(ministre de l'économie et des finances), 농업 및 식품부 장관(ministre de l'agriculture et de l'alimentation)은 이 규정의 적용을 위하여 건강 및 환경 보호를 목적으로 일부 식물보호제를 규제하기 위한 2019년 7월 23일 훈령(Circulaire relative à l'entrée en vigueur de l'interdiction portant sur certains produits phytopharmaceutiques pour des raisons de protection de la santé et de l'environnement, en application de la modification de l'article L 253-8 du code rural et de la pêche maritime.)<sup>5)</sup>을 제정하였다.

3) 판매허가와 관련된 조건의 특징적인 면을 살펴보면, i) 유럽연합의 회원국은 유럽연합이 승인하지 않은 활성성분이 포함된 식물보호제의 판매허가를 할 수 없으며, ii) 유럽연합의 회원국이 식물보호제의 판매승인을 하기 위해서는 활성성분이 승인되어야 하는 등의 일정한 조건을 충족해야 하며(2009년 10월 21일의 규정 제29조), iii) 연구 및 개발의 경우 또는 다른 회원국이나 제3국에서 사용하기 위해 식물보호제를 생산, 저장 또는 유통하는 경우와 같이 일정한 경우에는 식물보호제 판매승인절차를 면제하고 있다(2009년 10월 21일의 규정 제28조).

4) ‘농업 및 어업법전’(code rural et de la pêche maritime) 제L.253-8조는 원래 ‘농업의 방향설정’에 관한 2006년 1월 5일 법률’(loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole)에 따라 살충제의 사용규제에 대해 규정하였다. 그 뒤에 ‘생명 다양성, 자연 및 경관의 회복을 위한 2016년 8월 8일 법률’(loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages)이 제정됨에 따라 2018년 9월 1일부터 활성성분이 포함된 식물보호제의 사용 등을 금지하는 제II문이 추가되었으며, ‘농업 및 식품 영역에서의 상업적 관계의 균형과 모든 사람이 이용가능한 건강하고 지속가능한 식품을 위한 2018년 10월 30일 법률’이 제정됨에 따라 주거지 근처에서 식물보호제의 사용을 규제하는 제III문과 이 결정의 심판대상조항인 제IV문이 추가되었다.

5) circulaire는 일반적으로 훈령 또는 시클래르로 번역하며, 대외적 구속력이 없는 행정규칙을 의미한다. 훈령은 위계적 통제권을 가진 행정조직 내의 발령권자(특히 각부의 장관)가 하위기관의 행위를 지시하기 위해 발령한다. 소속 공무원에게는 구속적이나 행정의 상대방에 대해서는 법적인 효력을 가지지 않으므로 월권소송을 통해 다툴 수 없다. 그렇지만 이 사건의 경우와 같이 일정한 경우

청구인인 프랑스 식물보호 산업협회(Union des industries de la protection des plantes)는 2019년 7월 23일 훈령에 대해 월권소송(recours pour excès de pouvoir)<sup>6)</sup>을 제기하였으며, 소송이 계속 중인 2019년 8월 9일에 ‘농업 및 어업법전’(code rural et de la pêche maritime) 제L.253-8조 제IV문에 대해 국사원(Conseil d’État)에 사후적 위헌법률심판을 청구하였다.

프랑스 국사원은 2019년 11월 7일의 결정(Décision n° 433460)<sup>7)</sup>을 통해 ‘농업 및 어업법전’(code rural et de la pêche maritime) 제L.253-8조 제IV문이 프랑스 헌법상 기업의 자유를 침해할 소지가 있다는 점을 이유로 진지한 성격이 있다고 판단하였고, 프랑스 헌법재판소에 프랑스 식물보호 산업협회가 청구한 사후적 위헌법률심판사건을 제청하였다.

## II. 주문

‘농업 및 식품 영역에서의 상업적 관계의 균형과 모든 사람이 이용가능한 건강하고 지속가능한 식품을 위한 2018년 10월 30일 법률’에 따라 추가된 ‘농업 및 어업법전’(code rural et de la pêche maritime) 제L.253-8조 제IV문은 헌법에 합치한다.

## III. 심판대상조항

사후적 위헌법률심판사건의 심판대상이 된 조항은 다음과 같다.

---

새로운 법적 규율을 하는 훈령도 가능한데, 이 경우에는 월권소송을 통한 취소소송의 대상이 된다. 한국법제연구원, 프랑스 법률용어집, 2008, 163면.

6) 월권소송(recours pour excès de pouvoir)은 행정행위의 위법성을 이유로 행정법관에 대해 일방적 행정행위의 취소를 구하는 사법적 권리구제의 방법이다. 한국법제연구원, 프랑스 법률용어집, 2008, 629면.

7) 프랑스 국사원은 2019년 11월 7일의 결정(décision n° 433460)에서 “... ‘농업 및 어업법전’(code rural et de la pêche maritime) 제L.253-8조 제IV문의 규정에 따라, 인간 또는 동물의 건강보호 및 환경보호를 이유로 유럽연합이 승인하지 않은 활성성분을 포함하는 식물보호제의 생산, 저장 및 유통을 금지하는 것은 1789년 인간과 시민의 권리선언 제4조가 보장하는 기업의 자유를 침해할 소지가 있으며, 따라서 진지한 성격을 가지는 문제이다.”라고 판단하였다.

## 심판대상조항

‘농업 및 어업법전’(code rural et de la pêche maritime) 제L.253-8조 제IV 문 : “유럽연합의 2009년 10월 21일 규정에 따라, 인간 또는 동물의 건강 또는 환경의 보호와 관련된 이유로 승인받지 못한 활성성분을 포함한 식물보호제의 생산, 저장 및 유통은 세계무역기구의 규정을 준수하는 것을 조건으로 2022년 1월 1일부터 금지된다.”

## IV. 판단

1) 심판대상조항은 “유럽연합의 2009년 10월 21일 규정에 따라, 인간 또는 동물의 건강 또는 환경의 보호와 관련된 이유로 승인받지 못한 활성성분을 포함한 식물보호제의 생산, 저장 및 유통은 세계무역기구의 규정을 준수하는 것을 조건으로 2022년 1월 1일부터 금지된다.”라고 규정한다(판시이유 1).

2) 청구인은 심판대상조항의 적용에 따라 유럽연합이 승인하지 않는 활성성분을 포함한 일부의 식물보호제의 수출을 금지하는 것은 이들 제품을 생산하거나 수출하는 기업에 심각한 영향을 미치기 때문에 기업의 자유를 침해한다고 주장하였다. 청구인은 활성성분을 포함한 식물보호제를 수입하는 국가는 프랑스에 소재하는 기업의 경쟁 기업으로부터 이들 제품을 구입할 수 있으며, 이와 같은 방법을 통해서 활성성분을 포함한 식물보호제의 사용을 포기하지 않을 것이기 때문에 환경 및 건강 보호라는 목적과 관련이 없다고 주장하였다(판시이유 2).

3) 기업의 자유는 ‘1789년 인간과 시민의 권리선언’(Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789) 제4조로부터 도출된다(판시이유 3).

4) 2004년 환경헌장(Charte de l’environnement de 2004) 전문은 “인류의

미래와 존재 그 자체는 인류의 자연환경과 분리할 수 없다 ... 환경은 인류의 공통의 유산이다 ... 환경의 보존은 국가의 다른 기본적 이익과 동일한 자격으로 추구되어야 한다 ... 지속가능한 발전을 보장하기 위하여, 현재의 수요에 부합하기 위한 선택은 미래세대와 다른 사람들 그 자신의 수요를 만족시키기 위한 미래세대와 다른 사람들의 역량을 위태롭게 해서는 안된다.”라고 규정한다. 이와 같은 환경헌장 전문으로부터 인류 공통의 유산인 환경의 보호는 헌법적 가치를 가지는 목적이라는 점이 도출된다(판시이유 4).

5) 1946년 헌법전문 제11항은 국가는 “모든 사람들에게 ... 건강보호를 보장한다.”고 규정하며, 이 규정으로부터 건강보호라는 헌법적 가치를 가지는 목적이 도출된다(판시이유 5).

6) 위에서 언급한 헌법적 가치를 가지는 목적과 기업의 자유의 행사와의 조화를 보장하는 것은 입법자의 권한이다. 이와 같은 자격에서 입법자는 프랑스에서 수행되는 활동이 외국의 환경에 미칠 수 있는 영향을 고려해야 한다(판시이유 6).

7) 유럽연합의 2009년 10월 21일 규정에 따르면, 식물보호제는 식물보호제가 포함하고 있는 활성성분에 대해 유럽연합의 권한 있는 기관이 승인하는 경우에만 판매될 수 있다. 유럽연합의 권한 있는 기관은 인간 또는 동물의 건강에 해로운 영향을 미치거나, 환경에 유해한 영향을 미치는 물질에 대해서는 승인을 거부한다(판시이유 7).

8) 심판대상조항은 인간 또는 동물의 건강에 해로운 영향 또는 환경에 유해한 영향을 이유로 유럽연합에 의해 승인받지 못한 활성성분을 포함한 식물보호제의 생산, 저장 및 유통을 금지한다. 따라서 심판대상조항은 이와 같은 제품의 프랑스 내에서의 판매 이외에도 프랑스 밖으로의 수출 또한 금지

한다(판시이유 8).

9) 첫째로, 입법자는 이와 같은 심판대상조항의 제정을 통해서 식물보호제에 포함된 활성성분의 유포에 따라 발생할 수 있는 인간의 건강 및 환경에 대한 침해를 방지하고자 하였다. 입법자와 동일한 일반적인 평가권 및 결정권이 없는 헌법재판소는 입법자가 가결한 법률규정을 현재의 지식에 비추어 재검토할 수 있는 권한이 없다(판시이유 9).

10) 입법자는 프랑스에서 설립된 기업이 세계 각처에서 이와 같은 식물보호제의 판매에 참여하는 것을 막았으며, 간접적으로는 인간의 건강 및 환경을 침해하는 활동에 참여하는 것을 막았다. 따라서 입법자는 기업의 자유에 대한 제한을 하였지만, 이는 건강 및 환경의 보호라는 헌법적 가치를 가지는 목적과 상당한 관련성을 가진다(판시이유 10).

11) 둘째로, 입법자는 승인받지 못한 활성성분을 포함한 식물보호제의 생산, 저장 및 유통의 금지의 발효를 2022년 1월 1일로 연기하였다. 따라서 입법자는 심판대상조항의 적용을 받는 기업들에 3년 이상이라는 적응기간을 부여하였다(판시이유 11).

12) 이와 같은 점을 고려해 볼 때, 입법자는 기업의 자유와 환경 및 건강 보호라는 헌법적 가치를 가지는 목적 간에 명백히 불균형적이지 않는 조화를 보장하였다. 따라서 기업의 자유를 침해하였다는 청구이유는 배척되어야 한다(판시이유 12).

13) 심판대상조항은 헌법이 보장하는 다른 권리 또는 자유를 침해하지 않았다. 따라서 헌법에 합치한다(판시이유 13).

#### IV. 결정의 의의

프랑스 헌법재판소는 이 결정에서 2004년 환경헌장 전문의 “환경은 인류의 공통의 유산이다”라는 문언에 근거하여, 환경의 보호가 단순한 공익이 아니라, 입법자에게 헌법에 부합하게 입법을 해야 할 의무를 부과하는 헌법적 가치를 가지는 목적이라는 점을 처음으로 인정하였다. 또한 프랑스 헌법재판소는 환경의 보호라는 헌법적 가치를 가지는 목적에 근거하여 헌법이 보장하는 권리 또는 자유(이 사건에서는 기업의 자유)를 제한할 수 있음을 확인하였다.

그리고 프랑스 헌법재판소는 이 결정에서 헌법이 보호하는 환경은 프랑스 국내의 환경에 국한되는 것이 아니라고 보았다. 따라서 프랑스 헌법재판소는 전 세계적인 환경보호의 증진을 위해 프랑스의 입법자가 노력할 수 있다고 판단하였다.