식물보호제 사용 인근 지역 거주자의 환경에 관한 의사결정 참여권[1)]

1. 사건개요

2020년 11월 10일과 12월 7일 미래세대협회(l'association Générations futures) 외 7개[2)]의 환경단체들이 「농업·해양어업법전(code rural et de la pêche maritime)」 제L253-8조 패러그래프 III 에 규정된 데파르트망[3)] 차원의 약정서(chartes d'engagements)[4)]의 제정 내용과 방식을 규정한 2019년 12월 27일 데크레(Décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation)의 취소를 청구하는 월권소송(recours pour excès de pouvoir)[5)]을 국사원에 제기하였다.

청구인들은 동 데크레가 환경에 영향을 미치는 공적 결정 구상에 대한 공공 참여에 관한 환경헌장(Charte de l'environnement) 제7조를 위반하였으며, 식물보호제(produit phytopharmaceutique)[6)] 사용자가 강 연안의 주민을 보호

---

1) Décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021.

2) l'association France Nature Environnement, l'association Union fédérale des consommateurs - Que choisir (UFC - Que choisir), l'association Collectif Vigilance OGM et pesticides 16, l'Union syndicale Solidaires, l'association Eau et rivières de Bretagne, l'association Alerte des médecins sur les pesticides (AMLP) et l'association Collectif de soutien aux victimes des pesticides de l'ouest.

3) 프랑스 지방자치단체는 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹, 특별지방자치단체, 제74조의 해외자치단체로 구성된다(헌법 제72조).

4) 약정서(chartes d'engagements)의 범위 내에서 식물보호제품 사용이 이루어지며, 동 확약서에는 유럽규칙(UE) 제284/2013호 상의 거주자 및 현장에 있는 사람에 대한 정보전달 방법, 안전거리, 보호조치, 사용자와 관련 거주자 사이의 대화 및 협의 방법 등에 관한 사항이 포함된다(「농업·해양어업법전」 제D.253-46-1-2조).

5) 월권소송은 행정행위의 위법성을 이유로 행정법관에게 일방적 행정행위의 취소를 구하는 사법적 권리구제 방법이며, 공익소송이다. 프랑스는 전통적으로 행정입법의 법적 성격을 행정행위로 분류하고 있으므로 데크레 자체에 대한 월권소송이 가능하다.

6) '식물보호제(Les produits phytopharmaceutiques)'는 식물보호와 작물 생산을 목적으로 하는 농약(제초제, 살진균제, 살충제)의 일종으로서, 시장유통을 위해서는 과학적 평가에 기초한 사전허가를 받아야 한다. 식물보호제의 시장유통에 관하여는 유럽규칙 제1107/2009호에서 규정하고 있으며, 특히 동 규칙 제2조 제1항은 "**식물보호제(les produits phytopharmaceutiques)**"를 다음과 같이 정의한다 :

a) 모든 유해 유기체로부터 식물 또는 식물제품(produits végétaux, 제분·건조·압착 등 변형을 가하지 않은 식물로 만들어진 제품)을 보호하거나 유해 유기작용을 예방하는 것

b) 식물의 수명을 유지하기 위한 필수적인 과정에 작용하는 물질 및 성장에 영향을 미치는 영양물질

하기 위한 특정 조치를 준수할 것을 약속하는 약정서(chartes d'engagements) 제정에 사전협의 조건을 충분히 규정하지 않음으로써 입법자의 권한 범위를 위반하였다고 주장하였다. 또한 청구인들은 해당 협의에 문제된 강 연안 주민들 개개인이 아닌 그들의 대표만 참여하는 것을 허용하고, 식물보호제 사용자에게 이러한 협의의 조정을 위임한 것은 협의 절차 이행에 중립성 및 공정성을 보장하지 않은 것이라고 비판하였다.

이에 따라, 「농업·해양어업법전」 제L253-8조 패러그래프 III 첫 단락 마지막 문장의 "사용자들은 식물보호제 처리 예정 지역 사람들 또는 그들의 대표자 또는 인근 주민과 협의 후"라는 문구의 위헌성이 선결문제로 제기되었다.

이에 국사원은 2021년 1월 4일 헌법재판소에 「농업·해양어업법전」제L253-8조 패러그래프 III 이 헌법이 보장하는 권리와 자유에 부합하는지에 관한 사후적 위헌법률심판을 제청하였고, 헌법재판소는 2021년 3월 19일 위헌결정을 하였다.

2. 결정주문

헌법재판소는 다음과 같이 결정한다 :

제1조 - 「농업 및 식품 분야 통상과 모두가 접근할 수 있는 건강하고, 지속가능한 식품의 균형을 위한 2018년 10월 30일 법률 제2018-938호(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)」에 따라 작성된 「농업·해양어업법전」 제L253-8조 패러

c) 보존제에 관한 공동체 개별 규정 대상이 아닌, 식물제품의 보존을 보장하는 물질이나 제품
d) 식물을 보호하기 위하여 토양이나 물에 놔둘 수 없는, 해조류를 제외한, 원치 않는 식물 또는 식물의 일부분을 제거하는 것
e) 식물을 보호하기 위하여 토양이나 물에 놔둘 수 없는, 해조류를 제외한, 식물의 원치 않는 성장을 억제하거나 예방하는 것

그래프 III 첫 단락 마지막 문장에 규정된 “식물보호제(produit phytopharmaceutique)처리 예정 지역 사람들 또는 그들의 대표자 또는 인근 주민과 협의 후”라는 문구는 헌법에 위반된다.

제2조 - 제1조의 위헌 선언은 본 결정 패러그래프 16 및 17에서 정한 조건 내에서 효력이 있다.

3. 결정이유

(1) 사후적 위헌법률심판의 심판대상은 상기 2018년 10월 30일 법률에 따라 작성된 「농업·해양어업법전」 제L253-8조 패러그래프 III 이다.

「농업·해양어업법전」 제L253-8조 패러그래프 III 은 다음과 같이 규정한다 : “제L253-6조 제2항에 규정된 생물방제제(produits de biocontrôle)와 「식물보호제 유통에 관한 그리고 유럽지침 79/117/CEE 및 91/414/CEE를 폐지한 2009년 10월 21일 유럽규칙 제1107/2009호」상의 약한 리스크에 노출된 기본물질(substances de base)[7] 또는 물질(substances)[8]로만 구성된 제품을 제외하고, 주거건물 및 그 건물과 이어져 있는 장식용 비건축 부분에 접하고 있는 지역 근처의 식물보호제 사용은 그 곳 주민들에 대한 보호조치 여부에 따라 결정된다. 이러한 조치는 특히 사용되는 기술 및 시행 설비를 고려하여 지형, 토양기후, 환경 및 보건 상황과 조화를 이루어야 한다. 사용자들은 식물보호제 처리 예정 지역 사람들 또는 그들의 대표자 또는 인근 주민과 협의 후, 데파르트망 차원의 약정서(charte d'engagements) 내에서 그 조치들을 공식화한다.

---

7) 유럽규칙 제1107/2009호 제23조에 따르면, 기본물질(substances de base)은 활성물질로서 불안정하지 않고, 내분비계를 교란시키지 않으며, 식물병충해 방제 목적으로 사용되지 않고, 식물보호제로 시장에서 유통되지 않는 물질을 의미함.

8) 유럽규칙 제1107/2009호는 ‘물질(substances)’을 화학요소 및 자연상태로 존재하거나 산업을 통해 생산된 것들로 구성된 것으로 정의함(동 규칙 제3조).

그러한 (보호)조치들이 시행되지 않은 때, 또는 공중보건상의 이익을 위해, 행정청은 국립식품·환경·노동보건안전원(Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)에 위임된 임무와 별도로, 본 III의 첫 단락에 정의된 지역 근처에 식물보호제 사용을 제한하거나 금지할 수 있다.

본 III의 시행 조건은 데크레로 정한다."

(2) 환경헌장 제7조에 따르면 : "모든 사람은 법률에 의해 정해진 조건과 제한에 따라 공권력이 보유하는 환경에 관한 정보에 접근하고, 환경에 영향을 미치는 공적 결정의 구상에 참여할 권리를 가진다." 환경헌장이 발효된 이래로, 이와 같은 원칙들을 준수하면서 규정들의 시행 방법을 정하는 것은 입법자와 행정청(법률로 정한 범위 내에서)의 몫이다.

「농업·해양어업법전」 제L253-8조 패러그래프 III 첫 단락에 근거하여, 약한 리스크에 노출된 특정 제품을 제외하고, 건물 주변에서 식물보호제를 사용하는 것은 그곳 거주자들에 대한 보호조치 여부에 따라 결정된다. 그리고 보호조치는 식물보호제 사용자들에 의해 데파르트망 차원의 약정서 내에서 정해진다. 심판대상 조항에 따르면, 이 약정서는 식물보호제 처리 예정 지역 인근 사람들 또는 그들의 대표 또는 주민과 사전협의 대상이다.

첫째, 한편으로, 동 패러그래프 III 두 번째 단락에 따르면, 보호조치 시행이 없거나 공중보건 상의 이익을 위하는 경우 행정청은 식물보호제의 사용을 제한하거나 금지할 수 있다. 약정서에 제시된 조치들이 식물보호제 살포 지역의 강 연안을 보호하기 위하여 충분하다는 것이 확인된 때에는 이를 승인하여야 한다. 이 승인을 통해 식물보호제 사용자는 약정서에 규정된 조건에 따라 살포한다. 그러나 행정청이 이 (보호)조치가 불충분하다고 판단한 때에는 살포를 제한하거나 금지한다. 따라서 동 약정서는 법적효력을 발생하

기 위하여 반드시 행정처분(décision)의 대상이 되어야 한다. 다른 한편으로, 약정서가 생물 다양성과 인간의 건강에 중대한 영향을 가져오는 주거지 인근의 식물보호제 사용 조건을 규정한 이상, 그 약정서는 환경에 직접적이고 중요한 영향을 끼친다. 이로써 행정청이 승인한 데파르트망의 약정서가 환경헌장 제7조 상의 환경에 영향을 미치는 공적 결정을 구성한다는 결론이 나온다.

둘째, 입법자는 심판대상 조항을 통하여 공중의 참여에 대한 개별 절차를 규정하였다. 따라서 「환경법전(code de l'environnement)」제L123-19-1조에 규정된 공중 참여에 대한 보충절차는 이 약정서 제정에 적용될 수 없다. 그렇지만, 심판대상 조항은 약정서 제정에 있어 공중의 참여권에 대한 어떠한 조건이나 제한에 대하여 정하지 않고 데파르트망 차원에서 협의가 이루어진다는 것을 보여주는데 그치고 있다. 또한 식물보호제 처리가 이루어질 수 있는 구역의 인근주민 대표만을 대상으로 협의한다는 것은 환경헌장 제7조가 명하고 있는 "모든 사람"에 대한 참여 요구를 만족시키지 않는다.

이로써 심판대상 조항은 환경헌장 제7조에 근거한 헌법적 요구를 위반하였다는 결론이 나온다. 따라서 심판대상 조항은 헌법에 위반된다고 선언하여야 한다.

(3) 위헌선언 효력에 대하여, 헌법 제62조 제2항에 따르면 : "제61-1조에 따라 위헌으로 선언된 법률규정은 헌법재판소 결정의 공포 시 또는 헌법재판소의 결정에 따라 정해지는 장래의 시기부터 폐지된다. 헌법재판소는 해당 법률규정이 발생시킨 영향들이 재검토될 수 있는 조건과 한계를 정한다." 원칙적으로, 위헌선언은 위헌성 선결문제를 야기한 당사자에게 이익이 되어야 하며, 헌법에 위반된다고 선언된 조항은 헌법재판소 결정이 공포된 날로부터 계쟁 중인 사건에 적용될 수 없다. 그러나 헌법 제62조는 헌법재판소에게 위

헌 선언된 조항의 폐지 날짜를 정하고 해당 기간 동안 위헌결정의 효력을 연기할 권한과 당해 조항이 발생시키는 영향들을 재검토할 수 있는 권한을 유보하였다. 또한 헌법 제62조는 헌법재판소에 위헌 선언된 조항을 이유로 한 국가배상책임을 면하게 하거나 국가배상책임에 대한 특별한 조건 또는 제한을 정할 수 있는 권한을 유보하였다.

[패러그래프 16] 첫째, 심판대상 내(dans leur rédaction constestée)[9], 위헌 선언된 조항들은 더이상 유효하지 않다.

[패러그래프 17] 둘째, 위헌선언은 본 결정 공포일에 최종적으로 판단되지 않은 모든 소송사건에 적용된다.

4. 결정의 의의

본 결정에서는 식물보호제 사용 시 필요한 보호조치와 관련한 심판대상 조항이 환경헌장 제7조 환경 정책에 대한 공적 참여 위반인지 여부가 문제되었다. 심판대상 조항에 따르면, 건물 주변에서 식물보호제를 사용하는 것이 가능한지 여부는 그곳 거주자들에 대한 보호조치 유무에 따라 결정된다. 그리고 보호조치는 식물보호제 사용자들에 의해 데파르트망 차원의 약정서 내에서 정해지는데, 이 약정서는 식물보호제 처리 예정 지역 인근 사람들 또는 그들의 대표 또는 주민과 사전협의 대상이다. 헌법재판소는 사전협의 대상으로 주민 대표를 규정한 심판대상 조항이 환경헌장 제7조가 명하고 있는 “모든 사람”에 대한 참여 요구를 충족하지 못해 위헌이라고 판단하였다. 이로써

9) 2018년 10월 30일 법률에 따라 작성된 제L253-8조는 이후 2020년 12월 14일 법률 제2020-1578호에 의하여 개정되었다. 프랑스 헌법재판소는 심판대상을 명료하고 단순하게 하기 위하여 심판대상 규정이 속하는 법률 또는 법전의 조(article)를 채택하고 있다. 즉 소송에 적용될 수 있는(applicable au litige) 규정을 포함한 조(article)를, 그 아래 단계인 패러그래프, 항, 문장 등 없이 채택하고 있다. 또한 사후적 위헌법률심판의 대상이 된 규정을 포함하는 개정된 현행 법률이 있는 경우, 심판대상 버전을 개정된 현행 법률까지 확장한다. Commentaire du Décision n° 2021-812 QPC du 15 novembre 2019, p. 8~9.; Commentaire du Décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021, p.16.

본 결정은 환경헌장 제7조 위반에 대하여 검토하여 유의미한 결론을 이끌어 냈다.

또한 헌법재판소는 입법자가 심판대상 조항을 통하여 환경에 관한 의사결정 참여에 대하여 규정하고 있으나, 심판대상 조항은 약정서 제정에 있어 공중의 참여권에 대한 어떠한 조건이나 제한에 대하여 정하지 않고 있다는 점을 지적하였다.