

금지된 살충제 성분, ‘네오니코티노이드’ 재도입을 둘러싼 헌법적 논의

프랑스 파리 낭테르 대학교
유럽 비즈니스 법학 석사과정
김도경



1. 들어가는 말

프랑스는 유럽에서 설탕과 바이오 에탄올을 가장 많이 생산하는 국가이다. 프랑스 내 사탕무와 설탕 생산에 관련된 농가만 25,000곳에 달하고 해당 산업에 46,000개의 일자리가 관련되어 있을 정도로 큰 규모를 자랑한다. 하지만 최근 초록 진드기의 대량 습격으로 사탕무와 설탕 산업이 막대한 타격을 입고 골머리를 앓고 있다. 2020년 한 해 동안 프랑스 사탕무 생산량은 지난 5년간의 평균 생산량과 비교하여 30% 이상 하락했고, 지난 30년 중 가장 낮

은 생산량을 기록하며 손해 금액이 2억 8천만 유로 이상으로 집계됐다. 이로 인해 최근 프랑스에서는 씨앗에 처리하는 네오니코티노이드 성분의 살충제 사용 금지에 대한 대안 없이는 사탕무 생산업이 폐지 위기에 처해 있으며, 이는 설탕 생산업에도 막대한 악영향을 미칠 것이라는 연구 결과가 발표되었고, 이는 프랑스의 식량 주권과도 상관이 있다는 여론이 형성되었다. 이런 상황 속에서 프랑스 정부는 네오니코티노이드 성분이 포함된 살충제 재도입에 관한 법안을 준비하게 되었다.

네오니코티노이드 성분의 살충제는 살충 대상의 신경계를 교란하는 성분으로 적은 양으로도 강력한 살충 효과를 나타내 1990년대부터 전 세계적으로 가장 많이 쓰이는 살충제 성분 중 하나이다. 하지만 최근 10년 동안, 식물 씨앗에 처리한 네오니코티노이드 성분이 생태 다양성에 끼치는 악영향을 규명하기 위한 연구들이 이어지며 무척추동물과 조류에 큰 영향을 미친다는 연구 결과가 쏟아졌다. 프랑스에서는 23년간 85%의 곤충이 사라지고 15년간 30%의 조류가 감소한 데에 네오니코티노이드 성분이 직접적인 원인으로 지목됐다. 특히 꿀벌 같은 꽃가루 매개체 역할을 하는 곤충의 생존에 치명적인 악영향을 끼치는 주원인으로 밝혀지며 이는 생태 다양성을 지키기 위하여 네오니코티노이드 성분을 규제하기 위한 움직임으로 이어졌다.

2013년, 유럽연합 집행위원회(Commission européenne)의 네오니코티노이드 성분 함유 살충제에 대한 조사를 요청받은 유럽 식품안전청(Autorité européenne de sécurité des aliments)은 네오니코티노이드 성분이 꿀벌 생태계에 강력한 영향을 미친다는 결과를 발표했다. 이에 따라 유럽연합 집행위원회는 ‘시장에 판매되는 살충제 규제에 관한 2009년 10월 21일 n° 1107/2009 규정(règlement)’에 네오니코티노이드 성분에 대한 구체적인 규제 방안을 추가하며 유럽연합 내에서 네오니코티노이드 성분의 사용을 강력히 제한했다.

한편 프랑스는 2016년 8월 법률개정¹⁾을 거쳐 2018년 9월 1일부터 네오니

1) la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

코티노이드계 성분이 포함된 살충제 사용과 이 성분이 처리된 씨앗 사용을 원칙적으로 금지²⁾하며 특별한 경우에만 농림부, 환경부, 보건부 장관의 행정 명령(arrêté)³⁾을 거쳐 허용할 수 있도록 조정했다.

2018년, 추가적인 법 개정⁴⁾은 기존 금지 사항에서 한 발짝 더 나아가, 네오니코티노이드 성분과 동일한 작용 기전을 가진 성분들이 포함된 살충제 사용을 금지했다.

하지만 2020년 9월 3일, 장 카스텍스 총리의 프랑스 정부는 ‘사탕무 업계가 겪고 있는 보건상의 위험(en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières)’이라는 특수 상황에서 기존에 사용이 금지되어왔던 네오니코티노이드 성분이 함유된 살충제의 예외적 사용을 연장하는 것을 골자로 하는 법안을 국회에 제출했다. 해당 정부 제출안은 2020년 11월 4일 최종적으로 국회를 통과하였다. 같은 해 11월 10일, 국회에서 통과된 법률에 반대하는 하원과 상원의원들이 헌법재판소에 사전적 위헌 법률 심판을 요청하였다. 헌법재판소는 해당 법률에 대해 2020년 12월 10일 합헌 결정을 하였다.

2. 네오니코티노이드 성분 함유 살충제 재도입에 관한 법률의 자세한 내용

기존 ‘농업 및 해양수산업법 제L253-8조5)’ 두 번째 문단은 “네오니코티노이드계 성분을 포함하는 살충제 사용과 이런 살충제 처리가 된 씨앗의 사용을 금지한다. 네오니코티노이드와 동일한 작용 기전을 가진 성분을 포함하는 살충제 사용과 이런 살충제 처리가 된 씨앗의 사용을 금지한다. 이 조항의 적용 방식에 관하여 데크레⁶⁾(décret)가 세부적으로 정한다. 첫 번째 문장과

2) § 2 de l'article L253-8 du Code rural et de la pêche maritime.

3) Arrêté, 각 부처 장관 혹은 도지사, 시장 등 행정기관이 내리는 행정명령.

4) la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018.

5) l'article L253-8 du Code rural et de la pêche maritime.

6) Décret, 프랑스 헌법 제21조와 제37조에 규정된 명령으로 대통령 혹은 수상이 내리는 행정 명령이다. 1958년 프랑스 헌법 제34조는 법률이 규정할 수 있도록 제한된 영역을 나열하고 있는데, 여기에 해당하지 않는 모든 영역은 제37조에 의해 행정명령(독립명령)으로 규정한다고 명시하고 있다. 이밖에도 헌법 제21조는 총리가 법률을 집행하기 위한 세부사항을 명령(집행명령)으로 규정하도록 명시하고 있다. 전학선, 프랑스의 법령체계 및 법치주의에 관한 연구, 공법학연구 제12권 제1

두 번째 문장에서 규정하는 금지사항들에 대한 예외 사항은 보건부, 환경부, 농림부 장관의 행정명령(arrêté)을 통해 2020년 7월 1일까지 허용될 수 있다.”라고 규정하고 있었다. 2020년 9월에 정부가 제출하고 11월에 국회에서 통과된 새로운 법률은 이 기존 조항과 관련하여 두 가지 수정사항을 담고 있다.

먼저 첫 번째로, 네오니코티노이드계 성분이 든 살충제 사용 금지라는 기본 원칙을 이어가면서 네오니코티노이드 성분과 작용 기전이 동일한 성분에 대해 데크레가 해당 성분을 세부적으로 결정하겠다(précisées par décret)고 수정되었다.

두 번째로는, 예외적 사용을 규정하는 부분이 대폭 수정되었다. 2020년 7월 1일까지 허용된 예외적 사용의 기한을 2023년 7월 1일까지로 연장하였고, 절차적인 부분에 있어 환경부, 농림부 장관이 행정명령으로 유럽 법과 프랑스 법으로 사용이 금지된, 앞서 명시한 성분이 든 살충제로 처리한 씨앗 사용을 허가해야 한다. 특히 이번 새롭게 통과된 법률에 규정된 예외적 사용이 ‘시장에 판매되는 살충제 규제에 관한 2009년 10월 21일 n° 1107/2009 규정(règlement)’ 제53조에서 규정한 조건을 충족하는 예외적 사용이라고 특별히 명시하고 있다. 그리고 이어 “금지된 성분이 들어간 살충제가 처리된 씨앗이 예외적으로 사용된 경우, 꽃가루 매개체 역할을 하는 곤충을 유인할 수 있는 식물 과종, 식목, 이식 행위가 일시적으로 금지된다.”라는 새로운 규정을 추가했다.

3. 헌법재판소의 심사대상이 된 헌법적 쟁점

국회 토의 과정에서 해당 정부 제출안은 하원과 상원 내 환경주의자 의원들에게 거센 비판을 받았다. 헌법재판소에 해당 법률의 위헌 심사를 청구한 의원들이 제기한 쟁점은 크게 네 가지로 나뉜다.

호, 2011, 199-229쪽, 213쪽.

먼저, 데크레를 통해 네오니코티노이드계 성분과 동일한 작용 기전을 가진 성분을 결정한다는 점에서 이미 국사원(Conseil d'État)이 지난 2020년 8월 26일, 해당 정부 제출안에 대한 의견⁷⁾을 제출하며 “데크레로 해당 성분을 결정하는 것은 각각 성분마다 개별적인 검사를 하면서 기존 조항에 나와 있는 일반적이고 절대적인 금지 원칙을 훼손할 가능성이 있다.”라고 평가한 바 있다. 해당 법률에 반대하는 상원과 하원의원들도 이 부분에 대해 해당 성분에 관한 결정 권한을 데크레에 맡기면서 입법자들이 살충제 금지 적용 범위를 제한하게 되었고 이는 곧 환경 헌장 제1조에서 규정하는 ‘건강을 존중하고, 균형잡힌 환경에서 생활할 권리’를 위반한다고 주장했다.

이어 두 번째로, 의원들은 네오니코티노이드계 성분이 함유된 살충제 처리가 된 씨앗을 예외적으로나마 허용하는 것은 ‘확실하고, 돌이킬 수 없으며, 대대적인 환경 훼손’을 일으킨다며 이는 역시 환경 헌장 제1조뿐 아니라 환경 헌장 제2조의 ‘모든 사람에게 적용되는, 환경 개선과 보존에 참여할 의무’, 제3조의 ‘환경 훼손을 방지할 의무’, 제5조의 ‘주의 의무’ 및 제6조의 ‘공공 정책은 지속가능한 개발을 촉진해야 한다는 원칙’에 반하며, 양봉업자들과 살충제 사용이 허가된 지역 거주민들의 재산권을 침해한다고 주장했다.

세 번째로, 특히 네오니코티노이드계 성분 그리고 그 성분과 동일한 작용 기전을 가진 성분이 함유된 살충제를 금지하는 기존 법률을 뒤엎는 방향으로 새로 법 개정을 하는 것은 2016년부터 환경법에 도입된 ‘퇴보 금지 원칙⁸⁾’을 위반하는 것이며, 나아가 이 퇴보 금지 원칙은 “모든 사람은 환경을 보존하고, 개선하는 데 참여할 의무를 가진다.”라고 규정하는 환경 헌장 제2조에서 도출되었다고 볼 수 있기 때문에 이 원칙이 헌법적 가치를 가지는 원칙이라고 볼 수 있다고 주장했다.

마지막으로 의원들은 ‘시장에 판매되는 살충제 규제에 관한 2009년 10월 21일 n° 1107/2009 규정(règlement)’을 언급하며 금지된 살충제 사용을 허가

7) Conseil d'Etat, 26 aout 2020, n°401036 avis sur un projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire.

8) l'article L110-1 du Code de l'environnement insérée par la loi n° 2016-1087 du 8 aout 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

하는 법률은 상위법인 유럽연합법에 반하는 법률로 프랑스 헌법 제88-1조를 위반했다고 주장했다.

4. 헌법재판소의 결정

이번 위헌 여부 심사의 중심이 된 환경 헌장은 2005년부터 합헌성 블록(bloc de constitutionnalité)에 삽입이 되어 1958년 10월 4일 헌법, 1789년 8월 26일 인간과 시민의 권리선언, 1946년 10월 27일 헌법 전문과 함께 헌법적 가치를 가진 네 번째 텍스트가 되었다. 헌법재판소는 이번 결정에서 환경 헌장에 비추어 네오니코티노이드계 성분 함유 살충제의 예외적 사용을 연장하는 법률의 위헌 여부를 심사하게 되었다.

먼저, 네오니코티노이드와 동일한 작용 기전을 이유로 금지 규정에 해당하는 성분을 결정하는 데크레의 권한에 관하여, 큰 우려와 달리 헌법재판소는 데크레가 해당 성분을 결정하는 데 있어 원칙적 금지라는 입법자의 의도를 무시하고 데크레가 실질적으로 해당 법률을 무용지물로 만드는 일은 없을 것이라고 선을 그었다. 헌법재판소는 “네오니코티노이드계 성분 혹은 그 성분과 동일한 작용 기전을 가진 성분이 포함된 살충제 사용의 기본적 금지 원칙을 왜곡하는 것을 제외하고, 데크레를 통해 성분을 결정하는 것이 행정부에 금지 원칙을 반복하도록 하는 권력을 주는 것으로 해석할 수 없다.”라고 결정했다.

그리고 이어, 환경 헌장으로 보장되는 헌법적 권리에 관련된 위헌 여부에 관하여, 헌법재판소는 과거 결정⁹⁾에서 환경 헌장 제1조와 제2조가 공권력뿐만 아니라 모든 사람에게 적용되는 원칙이라고 결정한 바 있다. 하지만 “환경 헌장에서 보장하는 권리에 대해 환경 보호를 위한 방법을 선택하는 것은 입법자의 권한에 속하며 헌법재판소는 입법자의 선택에 있어 평가할 권한이 없으며 단지 심각한 오류의 경우에만 심사한다.”라고 명시¹⁰⁾했다. 실제 많은

9) Décision n°2011-116 QPC du 8 avril 2011.

10) Décision n°2012-282 QPC du 23 novembre 2012.

결정¹¹⁾에서 헌법재판소는 환경 헌장 위반 여부가 문제된 법률들에 대해 환경 보호를 위해 방법과 수단을 결정하는 것은 입법자의 영역이라며 환경 헌장의 관점에서 위헌성이 없다는 입장을 고수했다.

그동안 헌법재판소는 환경 헌장에 대한 위헌 심사에서 어떤 기준과 어떤 구체적인 방식으로 심사를 하는지에 대해 뚜렷하게 밝힌 적이 없었다. 하지만 이번 결정에서 이 부분에 대해 헌법재판소는 특히 환경 헌장 제1조 위반 여부를 판단하면서 심사의 기준이 되는 요소를 정확히 언급했다. 헌법재판소는 결정에서 “환경 헌장 제1조의 ‘건강을 존중하고, 균형잡힌 환경에서 생활할 권리’는 침해될 수 없으며, 이 권리에 대한 제한은 반드시 헌법에서 요구하는 가치들과 관계되거나 공익을 추구하기 위한 것이어야 하며 추구하는 목적에 상응하여 과도하지 않은 방법이어야 한다.”라고 실시하였다.

헌법재판소는 한편으로는 해당 살충제가 생태 다양성에 큰 영향을 미친다는 과학적 사실을 인정하면서도 해당 살충제 사용을 예외적 사용을 연장하는 해당 법률이 헌법재판소의 심사 기준이 되는 요소들을 충족한다고 결정했다. 먼저, 해당 법률이 사탕무의 살충제 사용에만 적용되는 법률이라는 것을 상기하며, 사탕무에 유행하고 있는 대규모의 진드기 사태로 인한 ‘심각한 보건상의 위험’ 상황에서 해당 법률이 공익을 추구하고 있다는 점을 강조했다. 그리고 2023년 7월 1일까지 유효한 한시적인 방안이라는 점과 절차적인 면에서 살충제의 예외적인 사용을 위해 농림부, 환경부 장관의 행정명령과 특별 감시 위원회의 의견을 거쳐야 하고 살충제 사용에 관한 유럽 규정에 마련된 예외 사항 조건을 충족해야 한다는 점, 해당 법률에서 허용된 살충제 사용 방법 중 살충제의 피해 범위를 줄이기 위해 살포 방식이 제외됐다는 점, 살충제를 예외적으로 사용할 경우 꽃가루 매개체 역할을 하는 곤충을 유인할 수 있는 식물 파종, 식목, 이식 행위가 일시적으로 금지된다는 점 등을 근거로 들어 해당 법률이 환경 헌장 제1조에서 보장하는 법적 권리를 완전히 침해했다고 보기 어려우며, 공익을 추구하는 방식이 과도하지 않고 적절

11) Décision n°2017-672 QPC du 10 novembre 2017, décision n°2018-772 DC du 15 novembre 2018.

했다는 점에서 해당 권리에 대한 제한은 합당하다고 결정했다.

2016년부터 환경법에 도입된 ‘퇴보 금지 원칙’이 헌법적 가치를 가지는 것에 관한 질문에 대하여 헌법재판소는 헌법이 부여한 입법자의 권한에 대해 “과거 법률을 수정하거나 다른 규정으로 내용을 바꾸는 데 있어서 환경 헌장 제2조가 부여하는 ‘환경 개선과 보존에 참여할 의무’를 고려해야 하며, 환경 헌장 제1조의 ‘건강을 존중하고, 균형잡힌 환경에서 생활할 권리’는 침해될 수 없다.”라고 결정했다. 이는 국회의원들이 제기한 ‘환경법의 퇴보 금지 원칙은 입법자에게도 적용되며 그러므로 법을 개정하면서 현재 규정보다 퇴보한 규정을 만들 수 없다’라고 주장하는 의견에 반박하며, 입법자가 현재보다 퇴보한 규정으로 개정할 수 있다고 결정한 것이다. 이에 관해 헌법재판소의 결정을 이해하기 위하여 2004년 헌법 개정 당시 환경 헌장을 준비한 헌법 개정 준비 기록을 살펴보면 당시 국회에서 의도한 바가 더 확실히 드러난다. 환경 헌장의 여러 조항들은 입법부와 행정부를 위한 목표를 정하기 위한 조항이며 헌법적 가치가 충돌할 때는 환경에 관한 권리에 절대적인 가치를 부여하는 것이 아닌, 다른 권리들과 타협을 통해 해결점을 찾아야 한다는 의도가 여러 문서¹²⁾를 통해 드러난다. 그리고 헌법재판소는 결정에서 “국회에서 타협을 통해 찾은 해결책에 대하여 헌법재판소는 국회와 같은 권한을 가지는 것이 아니기 때문에 국회가 제시한 해결책에 대해 평가를 할 권한이 없으며 단지 심각한 오류의 경우에만 심사할 수 있다.”¹³⁾라고 밝히고 있다. 특히 헌법재판소는 환경법의 퇴보 금지 원칙이 헌법적 가치를 가지는 원칙이 아니라고 이미 결정¹⁴⁾한 바 있다.

헌법재판소는 이번 법률이 유럽 연합의 ‘시장에 판매되는 살충제 규제에 관한 2009년 10월 21일 n° 1107/2009 규정(règlement)’ 제53조에서 제시한 예외 규정을 위한 조건을 충족한 것으로 암묵적으로 결정했지만, 실제 해당 유

12) Rapport n° 1595 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, déposé le 19 mai 2004, p.83 ;
Présentation du projet de loi constitutionnelle du garde des sceaux, Dominique Perben,
Journal officiel Sénat.

13) Rapport n° 352 de Patrice Gelard, déposé le 16 juin 2004, p.22 et 23.

14) Décision n°2016-737 DC du 4 août 2016.

유럽 규정 제53조는 금지된 살충제 성분의 예외적인 사용을 위한 조건으로 “다른 적절한 방식으로 해결할 수 없는 위험 상황일 때, 예외적인 살충제 사용이 120일을 넘지 않아야 한다.”라고 규정하고 있다. 이 경우 해당 국가는 유럽연합 집행위원회와 다른 회원국에 상황과 결정한 조치에 대한 상세한 정보를 제공해야 한다. 그리고 필요할 경우에 한해 제79조에 규정된 절차에 따라 해당 회원국이 내린 조치를 연장할지 아니면 철회하거나 수정할지 결정한다. 이번에 헌법재판소가 심사한 법률은 네오니코티노이드계 살충제의 예외적 사용을 2023년까지 허용하고 있다. 이는 유럽 규정의 ‘120일’ 조건을 훌쩍 넘는 조치이다. 이 부분과 관련하여 유럽 식품안전청은 유럽연합 집행위원회의 요청으로 이번 프랑스의 네오니코티노이드계 살충제의 예외적 사용 조치에 대한 조사¹⁵⁾를 진행 중이다. 만약 이 조사를 통해 이번 프랑스의 새로운 법률이 유럽 연합의 규정이 제시하는 조건을 충족하지 못했다고 밝혀진다면 향후 유럽연합 집행위원회가 유럽 연합 법원에 프랑스를 유럽 연합법 위반으로 제소할 가능성도 제기된다.

5. 나가는 말

헌법재판소는 이번 결정을 통해 환경 헌장과 관련한 결정에서 좀 더 구체적이고 한발 더 나아간 입장을 보여주며 환경 문제에 있어 헌법이 보장하는 권리를 강화하겠다는 의지를 보여주었다.

하지만 한편으로는 유럽에서 가장 큰 사탕무 생산 국가로서 사탕무 산업이 폐지 위기에 놓이고 식량 주권이 위협받을 수도 있는 설탕 산업의 위기 속에서 단 한 번의 사용으로 환경과 생태계, 그리고 인간의 건강에도 치명적인 영향을 상당히 오랜 기간 미칠 수 있는 네오니코티노이드계 성분 함유 살충제 재도입에 대해, 헌법재판소가 환경 보호가 아닌 산업 보호에 ‘공익’의 자리를 내주었다는 비판적인 시각도 여전히 존재한다.

15)

<https://www.efsa.europa.eu/fr/news/pesticides-efsa-examine-emergency-use-neonicotinoids>

한편, 환경에 치명적인 살충제 재도입 법안을 낸 여당과 장 카스텍스 총리의 프랑스 정부와 다르게 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령의 친환경 행보는 계속되고 있다. 최근 마크롱 대통령은 ‘환경 보호와 생태 다양성 보존, 기후 불안정에 대한 투쟁’을 프랑스 헌법 제1조에 삽입하자는 제안을 하며 이 안건을 국민투표로 부치겠다는 야심 찬 포부를 발표했다. 이를 두고 다음 대선을 위한 보여주기식 정치 마케팅이라는 비판도 있지만 환경을 헌법의 테두리 안에서 더 공고히 보호하기 위한 계획이라는 옹호 의견도 높다.

이에 대해 팡테옹-아사스 파리2대학에서 공법을 강의하는 Benjamin Morel은 르피가로지에 기고한 글¹⁶⁾에서 ‘이미 2005년부터 환경 헌장이 환경 보호를 위해 합헌성 블록에 존재하고 헌법재판소도 환경 헌장에 대해 최근 여러 결정에서 진일보한 모습을 보여주는 상황’이라고 평가했다. 그리고 마크롱 대통령이 제안한 환경 보호를 헌법 제1조에 삽입하는 것은 “실질적인 효력이 없는 보여주기식 헌법 제1조가 될 수 있으며 최악의 경우 적용 범위가 겹쳐 충분히 세부적으로 명확한 환경 헌장의 법적 효력을 약하게 만들 수도 있다.”라고 밝혔다. 또, 단순히 환경을 보호하자는 문구를 헌법 제1조에 삽입하게 되면 그 범위가 너무 광범위하고 구체적으로 불분명하기 때문에 결국 헌법재판소에 자유재량의 해석 여지를 줄 수 있다는 점에서 비판의 여지가 있다고 덧붙였다.

균형적이고 생태 다양성이 보존되는 깨끗한 환경에서 살 권리는 기후 변화라는 중대한 위기를 마주한 시대에 우리가 쟁취해야 할 새로운 인권이라고도 표현된다. 헌법이라는 테두리 안에서 환경 보호라는 인권과 직결되는 문제에 어떻게 대응하고 발전해야 할지 방법을 모색하기 위한 토론이 그 어느 때보다도 절실하게 필요하다.

16)

<https://www.lefigaro.fr/vox/politique/referendum-macron-veut-retablir-sa-credibilite-sur-l-ecologie-mais-il-risque-de-la-perdre-definitivement-20201215>.