

1차 농업생산물이 포함된 EU의 생산물책임법제¹⁾

1. 서 언

유럽연합(European Union: EU)은 이사회 지침 85/374를 제정하여 ‘생산물책임’ (product liability)²⁾을 규율함과 동시에, 이를 보완하는 유럽의회/이사회 지침 99/34를 제정하여 논란이 되었던 ‘1차 농업생산물’을 명확하게 규제의 범주로 포함하였다. 이를 통하여 EU역내에서의 상품의 유통을 저해하는 ‘식품안전문제’라고 하는 시장통합의 장애요소를 제거하여 EU

공동시장의 원활한 운영에 기여하게 되었다. 특히 생산물책임에 있어서 증명문제를 일부분 해소할 수 있는 생산자의 ‘무과실책임’ (liability without fault)을 도입하여 엄격책임을 부여한 점은 식품안전과 소비자보호에 있어서 중요한 의미가 있다고 할 수 있으며, 이는 이후 EU회원국들의 입법에 큰 영향을 주었다고 할 수 있다. 다음에서는 ‘1차 농업생산물’이 포함된 EU의 ‘생산물책임법제’에 관하여 살펴봄에 있어서, 먼저 이사회 지침 85/374³⁾에 관하여 살펴본 후

각주

- 1) 이 글은 「법학논고」 제31집(2009. 10)의 김두수, 「EU의 생산물책임법의 역내 이행」을 참고하여 작성하였다.
- 2) 여기에서의 ‘product liability’란 주로 ‘불안전한 식품’에 대해 생산자가 소비자에게 지는 ‘생산물책임’을 염두에 두고 사용하고자 한다. 이 글에서 이를 제조물책임으로 통칭하지 아니하고 ‘생산물책임’으로 사용하는 이유는 각 회원국의 법제에 따라 제조물책임의 범위에 있어서, 특히 ‘1차 생산품’에 대한 입장이 상이할 수 있기 때문이며, 특히 이 글은 ‘1차 농업생산물’을 포함하여 이를 그 중심으로 한 식품법에 초점을 두기 위한 것이기 때문이다. EU는 EU위원회의 연구 지원하에 이러한 사법관련 내용에 관한 ‘공동참조기준초안(Draft Common Frame of Reference: DCFR)’을 마련함으로써 EU사법(European Private Law)의 통일화를 시도하고 있다. ‘product liability’와 관련된 부분은 DCFR VI-3:204(Accountability for damage caused by defective products)이다. 물론 ‘product liability law’를 엄격한 의미에 있어서는 식품법(food law)으로 여기지 아니하고 단지 식품분야에 매우 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보는 견해도 있다. Bernd van der Meulen and Menno van der Velde, European Food Law(Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2009), p.424.

3) OJ 1985 L210, p.29.

이를 보완하는 유럽의회/이사회 지침 99/34⁴⁾에 관하여 살펴본다.

II. 이사회 지침 85/374에 의한 생산물 책임의 확립

이사회 지침 85/374는 ‘무과실책임’ 제도를 도입하여 생산자에게 자신의 생산품에서의 어떤 결함이 원인이 되어 손해가 발생하는 경우 고의·과실이라는 책임요건과는 무관하게 그 책임을 지우고 있으며,⁵⁾ 피해자에게 손해의 발생, 결함의 존재, 결함과 손해와의 인과관계를 증명하도록 하고 있다.⁶⁾ 이에 따라 EU회원국들은 이 지침의 국내적 이행을 위하여 국내법을 제정하거나 개정하는 형태로써 그 수단을 강구하게 되었다.

1. 생산자 또는 공급자의 범위

동 지침 제1조와 제3조에 의하면, ‘책임’은 어떤 사람이 그가 누구이든 상관없이 관련 시장에 어떤 생산물을 제공하는 경우에 적용되며, 여기에서 ‘어떤 사람’의 범위에는 다음과 같은 사람이 포함된다. 첫째, 완제품(finished product, 최종 생산물)의 제조업자, 둘째, 원료(raw

material)의 생산자, 셋째, 구성요소(component part, 부품)의 제조업자, 넷째, 관련 생산품의 생산자로서 관련 생산품에 자신의 이름(name)을 제공하거나, 상표(trade mark)를 제공하거나 또는 다른 특징(distinguishing feature)을 제공하는 자,⁷⁾ 다섯째, 판매(sale), 임차(hire), 임대(leasing) 또는 어떤 다른 배분의 형태를 위하여 EU역내로 어떤 생산물을 수입하는 자(importer), 여섯째, 생산자 또는 관련 생산품을 구매한 이전 사람이 누구인지 확인될 수 없는 경우의 현 공급자(supplier) 등이다.

2. 책임 및 면책 등

(1) 책 임

동 지침 제4조는 “피해자는 손해, 결함, 그리고 결함과 손해 간의 인과관계를 증명해야 한다”라고 규정하고 있다. 그리고 만일 여러 사람이 동일 손해에 대하여 책임이 있는 것으로 간주되는 경우, 이들은 공동으로(jointly) 그리고 개별적으로(severally) 책임을 진다(소위 연대 책임).⁸⁾ 이는 소비자보호를 위하여 기업의 책임을 강화하기 위한 입법취지라고 할 수 있다. 그

각주

4) OJ 1999 L141, p.20.

5) 지침 85/374, 제1조.

6) 지침 85/374, 제4조.

7) 예를 들면, 주문자상표부착생산(Original Equipment Manufacturer: OEM)을 들 수 있다.

8) 지침 85/374, 제5조.

리고 어떤 생산품이든 안전하게 제공되지 않은 경우에는 결함이 있는 것으로 간주된다. 한편 후속하여 더 좋은 상품이 유통된다는 이유에 의하여 기존의 어떤 생산품이 결함이 있는 것으로 간주되지는 않는다.”⁹⁾

(2) 면책사유

그리고 동 지침 제7조에 의하면 생산자에게는 자신이 다음의 사항을 증명하는 경우 동 지침상의 책임을 면할 수 있는 많은 면책사유가 존재한다.

첫째, 자신이 관련 생산물을 유통시키지 않았음을 증명한 경우로써 불법유통의 경우에는 책임을 지지 아니한다.

둘째, 손해의 원인인 결함이 관련 생산물이 시장에 제공되었을 때 존재하지 않았거나 또는 관련 결함이 추후에 존재하게 되었음을 증명한 경우로써 소비자가 잘못 조작하거나 사용하여 발생한 손해에 대하여는 책임을 지지 아니한다.

셋째, 생산물이 영리목적으로 시장에 제공되기 위하여 제조된 것이 아님을 증명한 경우로써 실험실에서 과학적 연구의 목적으로 진행된 경우에는 책임을 지지 아니한다.

넷째, 당국의 적절한 공공기관이 공표한 의무 규정에 따라 생산된 생산물로써 결함이 존재하는 경우에는 책임을 지지 아니한다.

다섯째, 관련 생산물의 유통 시 객관적으로

과학적·기술적 지식의 상황이 관련 결함을 발견할 수 없었을 경우(소위 ‘개발위험의 항변 (development risks defence)’)에는 면책된다.

여기에서 한 가지 주의할 것은 동 지침 제8조 제1항에 의하면, 손해가 제품의 결함과 함께 제3자의 작위 또는 부작위에 의하여 발생한 경우 일지라도 생산자의 책임은 경감되지 아니한다는 점이다. 이는 일단 결함 있는 생산물을 유통시키는 데 관여한 생산자는 책임을 부담하는 것을 말하며, 유통 중 결함이 발생하는 경우와는 구별해야 함을 의미한다. 즉 생산물의 결함이 유통 전에 존재하는 경우에 유통업자에게 책임을 부과하는 것은 아니다. 그리고 동 지침 제8조 제1항에 의하는 경우 그 구상권 청구의 여부는 각 회원국의 국내법에 위임하고 있다.

(3) 제소기한과 소멸시효

이러한 생산물 책임에 관한 동 지침 제10조는 제소기간을 규정하고 있는데, 소송은 관련 결함이 발생한 것을 알게 된 날로부터 3년 내에 제기되어야 한다. 한편 동 지침 제11조는 소멸시효를 규정하고 있는데, 관련 생산물이 시장에 공급(유통)된 지 10년 이후에는 모든 소송가능성이 소멸된다.

(4) 책임배제조항의 불허

나아가 동 지침 제12조는 생산자와 피해자와

각주

9) 지침 85/374, 제6조.

의 책임배제조항(면책특약)에 의한 책임의 배제를 인정하지 아니한다.

(5) 최소손해액 요건의 문제

동 지침 제9조는 손해가 결합 있는 생산물에 의하여 발생하고, 그것이 정식으로 증명된 경우의 관련 손해에 대하여 최소손해액 500유로(€500)¹⁰⁾를 규정하고 있다. 한편 이 규정과 관련하여, 동 지침 제16조는 결합 있는 생산물에 의한 사망 또는 상해로 인한 손해의 경우에는 배상을 인정하지만, 인적 손해 중 정신적 위자료는 제외하고 있으며, 생산자의 '총책임한도액'을 7,000만 유로(€70 million)로 제한하도록 규정하고 있다.

그런데 주로 문제가 되는 것은 생산자의 총책임한도액에 관한 것이 아니라 소비자가 소송을 제기하기 위한 최소손해액에 관한 규정이라고 할 수 있다. 이는 소비자의 권익에 비중을 두고 있는가 아니면 생산자의 권익에 비중을 두고 있는가 하는 입법정책의 문제이며, 최소손해액과는 무관하게 생산물 책임을 부과하여 소비자보호를 강화하고 있는 회원국의 경우에 문제가 된다고 할 수 있다. 이러한 회원국의 경우에는 자국 국내법이 소비자보호에 우월하다고 주장하게 되고, 반면에 EU위원회(Commission)의 입

장에서는 EU통합을 위한 '법률의 조화'가 우선이라고 주장하게 된다.

3. 동 지침 제정의 의미

그런데 동 지침에 의한 '식품분야'에 있어서의 생산물책임의 국내적 사례는 거의 없다고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 소비자가 손해, 결합, 결합과 손해와의 인과관계를 증명하는 것이 실제로는 어려울 뿐만 아니라 그 손해도 일반적으로 소송을 제기하기에는 낮은 정도라는 것이다. 둘째, 식품사업가도 법원의 사건에 연루되어 나쁜 평판을 얻는 것을 좋아하지 않기 때문에 소비자를 만족시키는 선에서 일반적으로 문제를 해결하고 소비자와 원만한 관계를 맺기 원한다는 점이다.¹¹⁾

그러나 이는 오늘날 '먹을거리'에 대한 국제사회의 관심증대와 EU회원국의 '법률의 조화'를 위한 노력과는 관점을 달리해서 살펴보아야 한다는 점에 유의해야 할 것이다. 즉 EU식품법상 1차 농산물을 포함한 생산자책임을 확립하는 관련 지침의 채택이 무의미한 것이 아니라는 점이다.

각주

10) 지침 85/374 제9조에서는 통화단위로 'ECU' (European Currency Unit)를 사용하고 있으나, 현재 이는 1:1의 환율로써 'Euro'로 대체되었다.

11) van der Meulen and van der Velde, supra note 1, p.428.

III. 유럽의회/이사회 지침 99/34에 의한 생산물책임의 보완

이사회 지침 85/374의 제2조와 제15조 제1항 (a)에 의하면 생산물 책임에서 축산물, 해산물을 포함하는 '1차 농산물 및 수렵물'은 원칙적으로 규율대상에서 제외되었고, 다만 회원국의 국내법에서 이를 해당 지침의 적용 대상에 포함시켜 무과실책임을 부여하는 경우에는 이를 선택사항으로써 인정하고 있었다. 따라서 생산물 책임에 관한 이사회 지침 85/374에서는 '1차 농업생산물' 등에 대한 책임성립 여부에 대한 논란이 발생하기도 하였고, 1999년 5월 10일 '1차 농업생산물'을 포함하는 유럽의회/이사회 지침 99/34가 채택되게 되었다.

1. 지침 99/34의 보완적 성격

1997년 5월 '식품법에 관한 그린페이퍼'(Green Paper on Food Law)에서 EU위원회는 관련 지침의 범위 내로 '1차 농업생산물'을 명확하게 포함시키기 위하여 생산물 책임에 관한 지침의 보완에 관심이 있다고 언급하였다. 그리고 EU위원회는 EU차원에서 이러한 방식으로 생산물 책임에 관한 지침의 적용 범위를 명확하게 확대하는 것은 회원국들 차원에서의 '생산물의 안

전'과 '충분한 공식적 통제체계'에 관한 '적절한 규칙'의 '필요성'을 배제하는 것은 아니라고 하였다. 따라서 이 경우에 있어서 '1차 농업생산물'을 포함하는 관련 지침의 적용 범위의 확대는 단지 '보완적 조치'(complimentary measure)를 구성하는 것에 해당될 뿐이라고 할 수 있다.¹²⁾ 즉 지침 99/34는 기존 지침 85/374를 폐지하는 것이 아니고, 각 회원국들의 기존의 지침 85/374에 대한 국내적 이행의 결과도 유효하며 이에 추가적으로 각 회원국들은 '1차 농업생산물'을 포함하는 '법률의 조화'에 대한 국내적 이행이 필요하다는 의미이다.

2. 농산물에 대한 생산물책임 적용의 명확성 필요

1997년 5월의 '식품법에 관한 그린페이퍼'에 의하면, EU위원회는 입법안(1차 농업생산물을 포함하는 지침 99/34/EEC에 대한 초안)을 준비하면서 다음과 같은 요소들을 고려하였다.

첫째, 공중보건에 대한 대중의 기대가 증가하고 있으며, EU위원회는 이러한 입법안을 마련하는 것이 소비자들에게 식품안전에 대한 신뢰를 강화할 수 있다고 생각하고 있었다는 것이다.¹³⁾

둘째, 그리스, 룩셈부르크, 핀란드, 스웨덴을 포함하는 많은 회원국들이 이미 '농업생산물

각주

12) Raymond O'Rourke, European Food Law (London: Sweet & Maxwell, 2005), p.141.

13) 지침 99/34, 전문(5)과 비교.

책임'에 관한 '자체의 국내법률'을 마련하고 있었고, 따라서 EU 전역에 적용될 수 있는 '생산물책임법'(product liability law)을 EU 차원에서 '조화'¹⁴⁾시킬 필요가 있다고 생각하였다.¹⁵⁾

셋째, '1차 농업생산물에 관한 국내 책임법규'를 이미 소유하고 있는 국가들의 농업경제는 주요 불가역적인 효과(irreversible effects)를 경험한 바가 없고, 따라서 이러한 방식으로 기존의 생산물 책임에 관한 지침을 '1차 농업생산물'에까지 확대 적용하는 것이 '농업분야'에 대하여 부정적인 영향을 주지는 않을 것이라고 믿고 있었다.

넷째, 기존의 생산물 책임에 관한 지침이 채택된 이래, 당해 지침이 국가들 간의 상이한 법제로 인하여 어느 정도 '초기 과정'을 경험한 농업, 축산업, 어업 생산물을 포함하고 있었기 때문에 이 과정을 경험했던 생산물과 관련하여 당해 지침의 '범위'에 관한 '불확실성'(uncertainty)이 있어 왔다. 이로써 배제된 농업생산물, 즉 1차 생산물과 기존 지침에 포함됐던 생산물, 즉 과정 중에 있었던 생산물 간의 구별 점(dividing line)을 설정하게 되었다. 따라서 EU 위원회는 이러한 개념과 관련된 생산의 '초기 과정'에서의 어떠한 불확실성으로 인하여 식품 안전과 소비자보호에 대하여 소비자들의 실망

을 우려하였고, 따라서 기존 지침의 범위 내로 '1차 농업생산물'을 명확하게 포함하도록 하는 것은 이러한 불확실성을 제거하게 될 것으로 기대하였다.¹⁶⁾

3. 지침 99/34의 효력발생

(1) 불소급의 원칙

1997년 10월, EU위원회는 기존의 생산물 책임에 관한 지침(즉 지침 85/374)의 적용범위 내로 '1차 농업생산물'을 포함하는 입법안을 공표하였다. 이 입법안은 결국 1999년 5월 10일 '유럽의회/이사회 지침 99/34/EEC' 로써 EU법으로 최종 채택되었다. 따라서 EU회원국들은 2000년 12월 4일 까지 동 지침을 국내법으로 전환해야 하였다. 그런데 동 지침은 소급효(retroactive effect)를 인정하고 있지 않은데, 이 점이 중요한 의미를 갖는 이유는 이로써 혼란을 초래할 수도 있는 동 지침과 관련된 EU역내에서의 소송은 오직 2000년 12월 4일 이후에 시장에 제공된 '1차 농업생산물'에 대하여만 성립될 수 있기 때문이다.¹⁷⁾

각주

- 14) EU법질서의 통일을 위한 EU법상의 '법률의 조화'의 개념, 취지 및 방법에 관하여는 김두수, 『EU법론』(과주: 한국학술정보, 2007), 144~151쪽.
- 15) 지침 99/34, 전문(7)과 비교.
- 16) 지침 99/34, 전문(3),(8)과 비교.
- 17) 지침 99/34, 제2조 제1항; O'Rourke, supra note 11, p.142.

(2) 개발위험의 항변(면책사유)의 허용 문제

동 지침 99/34에 의한 생산물 책임은 기존의 지침 85/374에서와 동일하게 ‘엄격’하게 적용되며, 또한 생산자에게 유용한 많은 항변사유(면책사유)가 인정되고 있다. ‘개발위험의 항변’이라고 하는 면책사유는 이 보완된 지침에서도 마찬가지로 1차 농업생산물의 경우에 계속하여 유지된다.

특히 식료품(foodstuffs)과 제약품(pharmaceuticals)의 경우에, 오직 매우 ‘상당한 장기간’이 경과한 이후에 ‘결함 있는 생산물’에 의한 질병 또는 손해가 ‘발생하게’ 되고, 그 손해의 원인들이 ‘확정’될 수 있다. 광우병의 경우에 ‘결함 있는 생산물’과 이로 인한 질병 간의 연계성은 10년 이상을 지나 보아야 증명될 수 있다. 기존의 생산물 책임에 관한 지침의 적용 범위를 수정하는 입법안을 통과시키는 과정(1997~1999년 약 2년)에서 유럽의회(EP)는 그러한 경우에 연장된 ‘기한’을 명문으로 할 것을 강구하였으나, 이는 EU위원회와 회원국들에 의하여 거부되었다. 만일 유전자변형(genetically modified(organism), 이하 GM(O))의 씨앗/식물(seeds/plants)이 명확하게 알 수 없는 먼 ‘미래에’ 결함이 존재하는 것으로 발견된다면,

‘개발위험의 항변’이라는 면책수단과 연관된 ‘10년의 기한’은 ‘결함 있는 생산물’을 이유로 하는 소비자들의 손해배상청구권을 부인하는 것으로 판명될 위험이 있다. 즉 GMO의 경우에는 10년 그 이상의 장기간이 경과되어야 ‘결함이 있는 생산물’ 인지가 판명될 수도 있다는 의미이다. 명확하게 해결되지 않은 이 문제는 ‘1차 농업 생산물’로 생산물 책임에 관한 기존 지침의 적용 범위를 확대하는 준비에 있어서 EU 위원회가 직시하지 못한 결과이고, 따라서 EU 회원국들이 GM 씨앗/식물에 관한 ‘책임의 문제들’을 포함하는 ‘자체의 법률’ 도입을 어떻게 하고 있는지를 살펴보는 것 또한 흥미로운 일이라고 할 수 있다.¹⁸⁾

(3) 농업 등 1차 산업 종사자의 과도한 책임의 문제

EU에서 생산물 책임에 관한 지침에 의하여 확립된 ‘무과실책임’이란, 어떤 농업 생산자가 소위 ‘적당한 안전 배려’로 알려진 항변수단과 같이, 자신이 현존하는 규범들을 준수하였고 모든 필수적 예방조치들을 취하였다고 주장함으로써 책임을 회피할 수 없음을 포함하는 것을 의미한다.¹⁹⁾

각주

18) Ibid.

19) The UK Food Safety Act 1990, s.21.

그런데 농업 분야의 몇몇 대표자들은 ‘과실 책임’ 제도하에서도 농부들이 ‘과도한 책임’을 부담하게 될 수 있다고 생각하고 있다. 더욱이 자신이 식품 생산 과정(food production chain)에 있어서 일반적으로 첫 번째 연결고리(first link)에 해당한다는 것을 알고 있는 많은 농업 생산자들은 ‘무과실책임’에 의한 법적 소송으로 소비자들의 권리의 추구(손해배상청구)가 자신들에게 향하게 될 것을 우려하고 있다고 할 수 있다. 농업 생산이 일반적으로 생산자가 영향력을 행사할 수 없는 환경(예를 들면, 날씨, 오염, 자연 재앙과 사고)에 좌우된다는 것을 인식할 수 있다면, 농업 생산자는 명백한 책임을 수반하는 경우에만 법적 책임을 부담할 자로 혐의를 받아야 한다는 것이다.

따라서 생산물 책임에 관한 기존 지침의 범위를 확대함에 있어서(즉 보완된 새로운 지침의 준비에 있어서) 그와 같은 불가항력적인(force majeure) 경우에 의하여 발생하는 손해의 경우에는 동 지침의 적용을 배제한다는 내용을 포함하지 않은 것은 EU위원회의 큰 실수라고 할 수 있다.²⁰⁾ 따라서 지침 99/34가 소비자보호를 위하

여 ‘1차 농업생산물’을 생산물 책임의 범위로 명백히 포함시킨 것은 의미가 있으나, 기업가에 비해 상대적으로 약자에 속한다고 할 수 있는 ‘1차 농업생산자’의 생산 과정에서의 1차 연결고리로서의 고충을 세심하게 고려하지 않은 것은 문제점으로 지적될 소지가 있다고 할 수 있다.

IV. 생산물책임지침의 이행에 관한 그린페이퍼

1999년 7월 28일 EU위원회는 생산물 책임에 관한 지침이 실제로 어떻게 운영되는지에 관한 ‘생산물 책임에 관한 그린페이퍼’(Green Paper on Product Liability)²¹⁾를 발행하였다. 이 그린페이퍼에서 EU위원회는 관련 지침에서 개정될 가능성이 있다고 판단되는 여러 논점들(문제점들)을 다음과 같이 일일이 열거하였다. 즉 피해자에게 부여되는 증명책임의 실행을 위한 상세한 준비의 문제, €500라고 하는 손해배상청구를 위한 최소손해액에 관한 현재의 재정적 한도와 그 정당성, ‘개발위험의 항변’과 관련된 면책사유에 있어서 10년이라고 하는 최종 기한과

20) O'Rourke, supra note 11, p.143.

21) COM (99) 396.

어떤 변화로 인한 영향, 생산물 책임에 관한 보
험금 확보를 위한 생산자의 의무의 미흡함, 결
합 있는 생산물로부터 발생하는 사건들에 관한
식품안전과 소비자보호를 위한 정보의 보급, 공
급자의 책임, 생산물과 입은 손해의 형태 등이다.

1999년 7월 28일 발행된 이 ‘생산물 책임에
관한 그린페이퍼’에 대한 여러 반응들은 생산
물 책임에 관한 지침의 ‘적용’에 관한 EU위원
회의 두 번째 그린페이퍼²²⁾의 기초를 형성하였
고, 이 두 번째 그린페이퍼는 2000년 1월에 발
행되었다. 그 이후의 보고서들은 EU가 위탁한
‘개발위험의 항변’이라고 하는 면책사유의 적
용에 관한 것, 그리고 여러 회원국들에서 이행
되고 있는 ‘생산물 책임 지침’의 실제적인 효과
에 관한 것이었다. 그런데 이들 자료들은 ‘1차
농업생산물’을 포함하는 기존 지침(지침 85/
374)의 적용 확대로 인한 영향을 특별히 다루고
있지 않다. 따라서 일반적으로 ‘식품 산업’에
대한 당해 지침(지침 85/374)의 ‘효과’는 오직
각 회원국 법원에서 제기되는 다양한 사건들 또
는 나아가 이들 국내법원들이 유럽사법법원
(European Court of Justice: ECJ)에 부탁한 사
건들을 통하여 알 수 있다.

V. 생산물책임지침의 문제 및 개정 필요성

1. 문제의 배경

2000년 이후의 판결에서,²³⁾ ECJ는 ‘생산물 책
임에 관한 지침’은 이 지침에서 기술하고 있는
것보다 ‘더 중한 책임’을 규정하는 회원국들의
결합 있는 생산물에 대한 ‘엄격책임의 법률’을
제정하는 것을 금지하고 있다고 판시하였다. 이
지침의 의도(입법취지)는 회원국들의 생산물 책
임에 관한 각국의 상이한 ‘법률을 조화’ 시킴으
로써 EU 전역에서의 ‘상품 무역’을 촉진하기 위
함이었다.²⁴⁾ 그리고 ECJ는 관련 지침이 EU에서
의 생산물 책임의 최소 및 최대 한도 모두를 규
정하고 있다고 견지하였다. 그러나 이러한 ECJ
의 결정은 본 문제를 해결하기보다는 후에 논쟁
을 더 확대하였고, 특히 관련 지침의 적용 범위
를 확실히 넘은 보다 더한 ‘엄격책임’의 규정을
두고 있는 EU의 회원국 내에서 그러하였다.

각주

22) COM (2000) 893.

23) Case C-52/00, Commission v. France, [2002] ECR I-3827; Case C-154/00, Commission v. Greece, [2002] ECR I-3879;
Case C-327/05, Commission v. Denmark, [2007], Application - OJ C 257, 15.10.2005, p.7, Judgment - OJ C 199,
25.08.2007, p.7.

24) O'Rourke, supra note 11, p.144.

2. 개정노력과 현황

2002년 11월 6일, EU이사회는 한 결의안 초안을 제출하여 EU위원회가 2003년 7월 1일까지 유럽의회와 이사회에 관련 지침의 개정에 대한 입법안을 제출할 것을 요청하였다. 이 지침의 개정에 대한 입법안은 모든 회원국들에게 프랑스와 덴마크의 ‘엄격한 공급자 책임’을 동일하게 확대 적용하는 것에 관한 것이었다. 그러나 이는 국내법의 역외적용의 문제와 같은 것으로 쉽게 해결되기 어려운 문제라고 할 수 있으며, 다른 국가들의 반발을 초래할 소지가 있는 쉽지 않은 문제라고 할 수 있다. 또한 2002년 12월 19일 EU이사회는 “‘생산자 책임’에 관한 관련 지침상의 책임제도에서와 같은 동일한 근거에 기초한 ‘제조자(공급자) 책임’에 관한 국내 법률을 EU법상 허용하는 것과 관련하여 그러한 방식으로 동 지침을 수정해야 하는지 검토할 필요가 있다”라고 결정한 바가 있다.²⁵⁾

그러나 이에도 불구하고 EU위원회에 의해 공표된 지침의 개정에 대한 입법안은 존재하지 않았으며, 실제로 EU위원회는 오히려 ‘생산물책임에 관한 지침’을 국내적으로 정확하게 이행하지 않은 프랑스와 덴마크에 대하여 이의를 제기하였다. 그런데 이 경우에 있어서는 EU위원회가 최소손해액 500유로 규정, ‘개발위험의 항변’과 같은 문제와 관련하여 관련 지침을 재검

토할 필요가 있고, 또한 관련 지침에 대한 개정을 제안할 필요가 있다는 점이 이미 강조되었음에도 불구하고, 이렇게 이 문제와 관련하여 프랑스와 덴마크에 대하여 논쟁을 하는 것은 적절치 않은 EU위원회의 직무상의 명목적 행위로 비취질 수 있다고 할 수 있다.²⁶⁾

VI. 결 언

소비자들은 ‘식품안전’에 큰 관심을 갖고 있기 때문에 ‘1차 농업생산물’을 포함하는 생산물책임에 있어서 농업 생산자들에 대한 손해배상청구소송은 확실히 많이 증가할 것이라고 예측할 수 있다. 이로써 EU는 생산물책임에 있어서 ‘1차 농업생산물’을 포함하는 ‘엄격책임’의 체계를 확립하여 역내시장에서 안전하고 위생적이며, 건강에 좋고 고품질인 식품 생산물의 제공을 촉진할 수 있다는 점에서 희망적이라고 할 수 있다.

그러나 그럼에도 불구하고 관련 지침에 의해 확립된 ‘생산물책임체계’에 개정의 필요성이 있다고 할 수 있다. 1999년 7월 28일의 ‘생산물책임에 관한 그린페이퍼’에서 강조되었던 최소손해액 500유로 규정, ‘개발위험의 항변’ 규정, 공급자책임의 한도와 같은 문제들이 잔존하고

각 주 25) OJ 2003 C26, p.2.

26) O'Rourke, supra note 11, p.144.

있고, 특히 ECJ의 중요한 판결들이 있는 후에는 더욱 그렇다고 할 수 있다. ‘개발위험의 항변’이라고 하는 면책사유가 많은 회원국들에서 상이하게 적용되고 있는 것이 현실이다. 특히 GMO의 문제와 관련하여, 만일 식품안전의 문제가 먼 미래에 발견된다면, 현재는 ‘개발위험의 항변’이라는 면책수단에 의해 생명(생물)공학 산업이 과연 그 책임을 회피할 수 있겠는가 하는 것이다. 이러한 맥락에서 개발위험의 항변을 위한 ‘10년의 기한’은 특히 식품과 약품과 관련하여 소비자의 권익보호에 있어서 한계가 있을 수 있다.²⁷⁾

처음에 산업계는 생산물책임에 관한 지침의 도입으로 그들 사업에 ‘막대한 경제적 손해’를 가져 올 것이라고 믿었다. 그러나 현실은 달랐고, 다수의 생산물 책임에 관한 사건들에서 생산자들(제조업자들)이 역내시장에서 비교적 안정된 지위를 확보할 수 있었다. 오히려 회원국 국내법에 의하여 식품안전과 소비자보호를 보다 강력하게 규율할 수 있음으로 인해 혼란을 가져 오기도 하였다.

결론적으로 앞으로는 생산물책임지침에 의해서 확립된 ‘엄격책임’ 체계를 더욱 강화해야 할 것이다. 개정이 필요한 경우에는 지침을 개정하여 관련 지침이 EU 전역에 ‘통일되게 이행’ 되도록 보장하고, 또한 불안정한 식품 생산물로 인한 ‘손해로부터 소비자의 보호’를 더욱 강화해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 결합 있는 생산물에 대한 책임 외에도 수많은 사법 영역을 다루고 있는 EU의 공동참조기준초안(DCFR)은 EU사법의 통일적 적용에 있어서 매우 고무적인 결과라고 할 수 있으며, 이는 앞으로 EU가 공법적 차원에서뿐만 아니라 사법적 차원에서도 더욱 깊이 관여할 가능성이 있음을 시사해 준다고 볼 수 있다.

김 두 수

(해외법제조사위원)