

“滅種危機에 처한 野生動植物의 國際去來에 관한 協約”에 대한 研究*

李 相 敦**

〈目 次〉

- | | |
|---|--|
| <p>I. 地球의 野生動植物의 危機</p> <p>1. 서설</p> <p>2. 野生動植物의 滅種의 現狀</p> <p>3. 野生動植物種子의 保存의 필요성</p> <p>II. 「滅種危機에 처한 野生動植物의 國際去來에 관한 協約」(CITES)</p> <p>1. 체결배경</p> <p>2. 構造</p> | <p>3. 問題點</p> <p>4. 各國에 의한 施行現況</p> <p>III. 아프리카 코끼리 保護問題</p> <p>1. 아프리카 코끼리</p> <p>2. 아프리카 코끼리의 대학살</p> <p>3. 아프리카 코끼리를 보호하기 위한 國際社會의 노력</p> <p>4. 아프리카 코끼리의 보호의 의 미</p> <p>IV. 맺는말</p> |
|---|--|

I. 地球의 野生動植物의 危機

1. 서설

1980년에 발표된 「西紀 2,000년 보고서」는 당시와 같은 추세가 계속된다면 서기 2,000년까지 지구상의 모든 種子, 즉, 포유류, 조류, 식물, 곤충 등 모든 생물 종류의 15~20%는 절멸되고 말 것이며 그중 1/2은 열대삼림의 파괴로 인하여

* 이 논문은 1990년도 중앙대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 중앙대학교 법과대학 부교수

절멸될 것이라고 밝혔다.¹⁾ 이 보고서가 나온지 10년이 지났으나 야생동식물에 대한 보호노력을 지지부진하고 따라서 수많은 種子(species)가 멸종(extinction)되어가고 있는 것이다. 이는 실로 지구의 遺傳的 資源(genetic resources)이 고갈되어 가고 있는 것을 의미하는데, 현재와 같이 빠른 속도로 종자가 소멸되는 것은 6500만년전인 洪積世(Pleistocene era)에 공룡이 절멸되었던 때 이래의 최대규모의 종자의 절멸인 것이다. 그리고 洪積世에 일어났던 種子의 절멸과는 달리 현시대에 일어나고 있는 種子의 절멸은 인간의 행동에 의한 것이라는 점에서, 그리고 이러한 결과로 인하여 인류의 미래에 심각한 영향을 미친다는 점에서 중요하다 할 것이다. 그러나, 우리나라에서는 種子의 절멸에 대한 일반인의 관심은 거의 존재하고 있지 않으며 이 문제를 다루는 언론의 노력도 보이지 않는다. 뿐만 아니라 우리나라의 환경보호운동이나 자연보호운동도 이 문제에 대한 관심은 매우 부족하다. 이는 무엇보다도 문제의 심각성을 일반국민에게 전파시키지 못하는데 큰 원인이 있다고 생각된다. 한편, 매우 뒤늦고 또한 미흡하지만 국제사회는 이 문제에 대한 多者協約을 최근에 체결하여 종자의 보존을 위한 국제협력력을 추구하여 왔는데 「滅種危機에 처한 野生動植物의 國際去來에 관한 協約」(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), 「移住性 野生動物의 보존을 위한 協約」(Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals) 및 「국제적 중요성을 갖고 있는 젖은 땅, 특히 물새의 서식지에 관한 협약」(Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat) 등이 그러하며 현재에는 UNEP를 중심의 「種의 多樣性을 보호하기 위한 協約」(Biodiversity Convention)이 준비되고 있다.

본고는 야생동식물 종자의 보존에 있어서 가장 중요한 현존 국제법규인 CITES를 검토하려는 것인데 본론에 들어가기에 앞서 야생동식물의 멸종현황과 이를 보호하여야 할 필요성에 대하여 다루어 보고자 한다.

1) 동 報告書의 국문요약으로는, 李相敦, 環境政策法(1985), pp. 189~200.

2. 野生動植物의 滅種의 현황

공룡과 맘모스는 지구상에 있었다가 멸종되어버린 대표적인 동물로서 어린 이들도 잘 알고 있는 예일 것이다. 그러나 더욱 중요한 사실—그리고, 대부분의 사람이 알고 있지 못하거나 또는 알고 있더라도 대수롭지 않게 생각하고 있지 않는 사실—은 인간은 현재도 그 활동으로 인하여 수없이 많은 종자를 절멸시키고 있다는 것이다. 인간이 과거에 멸종시킨 종자 중 가장 유명한 사례는 “great auk” 라는 새일 것이다.²⁾

날지 못하는 “great auk”는 한동안 북반구의 추운지방에 흔히 있었던 새이다. 북반구의 썩은이라고 불리웠던 “great auk”는 체구가 크고 날지 못하며 또한 빨리 걷지도 못하는 새이었다. 1534년에 프랑스의 탐험가 Jacques Cartier가 뉴·펀들랜드 해안의 핑크島에서 “great auk”를 처음 발견하였는데 그의 대원들은 몇마리를 잡아서 식량으로 사용한 것이 이 불운의 새가 인류와 처음 접촉한 사건이었다. 여하튼 그후 250년간 “great auk”는 평화롭게 생존하였다. 1785년 버게와 매트리스의 속으로 쓰일 깃털을 구하는 상인들이 핑크島에 도착하자 이때부터 깃털이 풍부한 “great auk”는 무차별하게 학살되었고, 1841년에 이 섬에서 “great auk”는 완전히 절멸되었다. 스코틀랜드와 아이슬란드, 그리고 아일랜드의 섬에 서식하고 있던 “great auk”의 운명도 마찬가지였다. 1844년 6월 3일, 아이슬란드 남쪽해안의 옐디섬에서 Jon Brandsson과 Siguror Islefs-son이란 두 어부는 지구상에 마지막 남은 한쌍의 “great auk”를 포획·살해하였으며 이 한쌍이 품고 있던 마지막 알을 깨뜨려 버렸다. 이로서 “great auk”는 절멸되어 버린 것이다.

“great auk”는 가장 잘 알려져 있는 인간의 동물종자 절멸의 한 예일 뿐이다. 사실 인간은 그들이 가는 곳마다 모든 종류의 야생동식물을 절멸시켰다. 인류가 아프리카와 유럽, 그리고 아시아에서 오스트레일리아와 뉴기니로 번져나간 것은 지금으로부터 5만년전이고, 북미와 남미로 번져나간 것은 1만1천년전이다.

2) Diamond, Playing Dice with Megadeath, Discover, April 1990, pp. 55~59. p. 55.

古生物學者들은 위와 같이 인류가 새로운 대륙으로 진출하자마자 많은 종류의 야생동식물이 절멸되었음을 밝혀 내었다. 대략적으로 인간이 북미대륙에 진출하자 북미주의 73%의 포유류가 멸종되었고 남미에서는 80%의, 그리고 오스트레일리아에서는 86%의 포유동물이 멸종되었다. 이는 물론 모두 先史시대에 일어났던 일이다.³⁾

인류의 현대문명은 이제 야생동식물의 서식지를 일거에 파괴하여 수십종의 동식물을 멸종시키기도 한다. 새를 예를 들어 보기로 하면, 현재 지구상에는 9,000 종류의 새가 있다고 알려지고 있다. 새로운 종자의 새가 발견되는 것은 1년에 1~2건에 불과하므로 지구상에 존재하는 모든 종자의 새가 발견되었다고 해도 정확할 것이다. 새를 분류하는 조류학이 시작된 1600년 이후 108개 종자의 새가 절멸되었다. 북미주와 유럽에서는 새를 관찰하는 사람이 많기 때문에 (이른바 “bird-watching”은 많은 사람의 취미이다) 어떠한 새가 절멸되는가는 곧 파악된다. 최근에 미국에서 절멸된 “dusky seaside sparrow”는 대표적인 예이다. 플로리다주 타이터스빌의 늪습지에 서식하는 이 종자는 서식지가 파괴되자 급속히 숫자가 줄어들었다. 그러자 야생동식물관리당국은 이들 새에 인식표지를 하였는데 그 숫자가 여섯마리로 줄자 당국은 여섯마리를 포획하여 보호하였다. 그러나, 유감스럽게도 여섯마리는 모두 숫놈이었고, 1987년 6월 16일, 관리당국의 보호하에 마지막 새가 사망하였고 따라서 이 종자는 절멸되었다.⁴⁾

위와 같은 예는 미국이나 서유럽에서 있는 일이다. 남미, 아시아, 그리고 아프리카에서는 전혀 관측되지를 않고 보고되지도 않으면서 이러한 종자의 절멸이 진행되고 있는 것이다. 더구나 동남아와 남미의 열대삼림이 파괴되면서 실로 대규모의 종자 절멸이 진행되고 있는 것이다. 말레이시아의 열대삼림의 강에는 266종자의 어류가 파악되었는데 최근에 이 지역의 목재가 벌채되자 단지 122종만이 확인되었는데 나머지는 거의 멸종된 것이 분명한 것이다. 미국의 식물학자 Alwyn Gentry는 에콰도르의 한 고립된 산등어리에서 매우 아름다운 38종의

3) Ibid., p. 55.

4) Ibid., p. 56.

식물종자를 발견하여 학계에 보고하였는데 그 지역의 나무가 벌채되자 이 38종은 동시에 절멸되었다.

앞서도 지적된 바와 같이 문제는 야생동식물의 멸종 속도가 너무나 빨라서 지구 생태계의 균형을 파괴할지도 모른다는 것이다. 이는 물론 인류의 성장과 발전에 따른 것인데, 아마도 현재 지구에 존재하고 있는 種子의 1/2은 앞으로 100년 이내에 절멸되어 버릴 가능성이 많다고 우려되는 것이다. 현재의 지구상의 종자를 3,000억 종류로 생각한다면 매년 15만 종류의 종자가 절멸되고 있다는 것인데 이는 매시간 17개의 종자가 절멸되고 있음을 뜻한다⁵⁾

그러면, 이러한 가공한 種子의 절멸은 왜 발생하는가? 대략 다음의 네가지로 볼 수 있다.⁶⁾

첫째는 남획에 의하여서이다. 즉, 어떤 동물을 번식하는 울보다 더욱 빠른 속도로 포획함으로써 절멸되어 버리는 것이다. 1만년전에 절멸된 맘모스와 켈리포니아의 그리즈리 곰이 이 범주에 속하며, 현재에는 코끼리와 코뿔소가 상아와 뿔 때문에 남획되고 있다. 식물중에서는 자연서식 난초와 선인장의 많은 종류가 남획으로 멸종되었다.

둘째는 인간이 기존의 생태계에 새로운 종자를 투입함으로써 기존의 생태계에 있던 종자가 절멸되어 버리는 경우이다. 유럽에서 건너간 염소와 쥐가 북미대륙의 많은 동식물의 종자를 절멸시킨 것이 대표적인 예이다. 아프리카의 빅토리아 호수에 양식어업을 위하여 투입된 나일 농어가 빅토리아호의 기존의 수백종의 어류를 먹어치운 사례도 또한 유명하다.

세번째는, 서식지가 파괴됨에 따라 종자가 절멸되는 경우이다. 과거에는 개간을 하여 식량생산을 도모하였는데 이 과정을 통하여 기존의 야생동물종자가 많이 절멸되었다. 그리고 현재에 진행되고 있는 열대 삼림의 파괴로 인한 야생동식물의 서식지의 파괴는 가장 심각한 전지구적 문제이기도 하다. 한때는 원시림이었던 대서양쪽의 아마존 삼림과 말레이시아의 삼림은 거의 파괴되었으며 보르네오와

5) Ibid., pp. 58~59.

6) Ibid.

필리핀의 열대삼림도 그러하다.

네번째는 도미노 효과로서 종자가 절멸되는 것이다. 모든 종자는 그 생존을 다른 종자에 의존하고 있다. 예를 들어서 1914년에 파나마 운하가 완성되자 배로 콜로라도 지역이 인공호수의 섬이 되었는데, 그러자 자규어 등 대형 육식동물이 사라졌다. 이러한 대형 육식동물이 사라지자 원숭이, 산돼지 등 중간단계의 육식동물이 이상번식하였고 그러자 개미핥이새(antbird)가 이들의 먹이가 되어서 그 섬에서 절멸되었던 것이다.

3. 野生動植物 種子의 保存의 필요성

상당수의 사람들은 種子의 절멸이 도대체 인류의 미래와 무슨 관계가 있다고 반문할 것이다. 사실 인류는 인류에 해로운 種子를 약품을 사용하여 절멸시켜왔다. 그러나, 현재 절멸되고 있는 種子의 상당한 부분은 인류의 미래에 필요한 種子인 것이다. 실제로 인류는 지구의 생태계의 한 부분이며 생태계 속의 모든 종자는 상호의존하고 있는 것이다. 이러한 궁극적인 생태계의 균형유지야 말로 우리가 종자를 보호하여야 할 근본적인 이유이지만 이는 사실 너무나 추상적으로 들릴 수도 있다. 따라서 야생동식물이 보호되어야 하는 이유를 보다 더 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 인류의 식량 생산의 원천으로서 종자, 특히 식물종자의 多樣性은 절대적으로 필요하다. 현재 인간의 主穀으로 쓰이는 식물은 20개 종자에 불과하다. 과학자들은 병충해에 강하고 척박한 토양에서도 잘 자라며 또한 물을 덜 필요로 하는 새로운 植物種子의 개발에 몰두하고 있는데 다른 種子와의 교배는 새로운 종자의 개발에 있어서 관건이다.

예를 들자면, 과학자들은 최근에 멕시코에서 “*Zea diploperennis*”이라는 키가 큰 풀을 발견했는데 앞으로 유전공학적 방법을 통하여 옥수수과 교배하면 바 이러스에 강한 신행옥수수를 개발할 수 있을 것으로 생각하고 연구를 하고 있다. 또한, 과학자들은 갈라파고스섬에서 희귀한 야생도마토를 발견했는데 이를 보통 도마토와 교배하면 70%의 바닷물로서도 성장할 수 있는 새로운 도마토 품종을

개발하여 담수가 부족한 해안지역에서 재배할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 이와 같이 지금까지 알려 지지 않았던 야생식물종자도 미래의 중요한 식량자원이 될 수 있는데 지금과 같은 속도로 야생동식물의 종자가 절멸되면 이러한 가능성을 봉쇄하는 것이다.⁷⁾

둘째, 많은 야생동식물 종자는 의약품의 원료로서 절대적으로 필요하다. 약 400개 이상의 식물이 상업적으로 판매되는 의약품의 원료로 사용되며, 미국에서는 100개 이상의 식물종자가 처방의약품의 원료인데 그중 27종은 야생종자이다. 많은 야생동식물은 심장질환, 암, 알레지 등에 대한 치료제로 쓰일 수 있는 가능성을 갖고 있는데 현재와 같은 열대삼림의 파괴는 많은 의약품의 자원을 위협하는 결과를 가져올 것이다.⁸⁾

셋째, 많은 야생식물은 에너지 자원의 원천이기도 하다. 석유나 석탄이 고갈되면 인류는 이를 대체할 에너지 자원을 찾아야 하는데 야생식물 중에는 에너지원이 될 수 있는 종자가 있음이 이미 밝혀졌다. 멕시코와 남서미국의 야생식물인 호호바는 윤활유의 재료로, 그리고 남미의 바바소 야자는 세탁비누의 재료로 쓰일 수 있는 기름을 갖고 있으며, 바이오매스의 공법을 통하여 식물을 '개소홀'로 만들 수 있음도 역시 밝혀진 바 있다. 따라서, 앞으로 이 분야에 대한 연구가 집중된다면 석유를 대체할 수 있는 자원을 야생종자로부터 개발할 수 있을 것으로 생각되고 있다.⁹⁾

넷째, 야생동식물은 인간에게 막대한 美的 그리고 리크리에이셔널인 가치를 갖고 있다. 전세계에 걸쳐 있는 식물원과 동물원, 그리고 야생동식물을 감상하고 사진을 촬영하는 취미인구의 증가, 그리고 선진국에서 주거지역이 도심에서 교

7) Coggins and Harris, *The Greening of American Law ? : The Recent Revolution of Federal Law for Preserving Floral Diversity*, 27 Nat. Res. J. 247, 253~255(1987) ; Versteeg, *The Protection of Endangered Species : A Canadian Perspective*, 11 Ecology L. Q. 267, 270~271(1981).

8) Coggin and Harris, *supra* note 7, at 255~250 ; Versteeg, *supra* note 7, at 271~273.

9) Coggins and Harris, *supra* note 7, at 256~257 ; Versteeg, *supra* note 7, at 273~274.

외로 뺏어 나가는 것을 모두 인간생활에게 야생자원이 얼마나 고귀한 것인가를 보여 주는 것이다.

다섯째, 야생동식물을 보호하여야 하는 것은 倫理的 그리고 도덕적 문제이기도 하다. 즉, 생물학적으로 種의 多樣性을 보존하여 다음 세대에 유용하게 사용되도록 하는 것은 바로 현 세대의 다음 세대에 대한 도덕적, 윤리적 의무이기도 하다는 것이다.¹⁰⁾

여섯째, 가장 궁극적으로 야생동식물의 종자의 보존은 生態系의 균형을 유지하는 데 극히 필요하다. 예를 들어서, 어떠한 종류의 새들은 수초와 수질오염 물질을 제거하기도 하며, 어떠한 식물종자는 강우량을 조절하기도 하며, 또 어떤 식물종자는 토양의 침식을 예방하기도 한다. 따라서, 種의 多樣性을 유지하는 것이야말로 지구의 생태계를 유지함에 있어서 가장 중요하다. 이러한 점에서 상당수의 학자들은 種의 多樣性을 파괴하는 것은 핵전쟁 다음으로 지구의 미래를 파괴하는 행동이라고까지 말하고 있다.¹¹⁾

II. 「滅種危機에 처한 野生動植物의 國際去來에 관한 協約」 (CITES)

1. 체결 배경

현재 지구상에는 수백만 種의 動植物이 존재하고 있는데 이는 지구상에 존재하였던 5억 種의 動植物 중 지금까지 살아남은 것들이다. 과거에 절멸된 種子是 모두 자연적 과정에 의하여던 것이나 현시대에 일어나고 있는 種의 절멸은 사람의 활동에 의한 것이 특징이다. 특히 지구상의 많은 野生動植物의 種은 개발도상국에 존재하고 있는데 이들 국가들은 경제적 이유에서 그들의 野生 資源의 보호를 회피하고 있는 실정이다. 1963년에 세계적인 자연보호단체인 IUCN(The International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources)은 野生

10) Coggins and Harris, supra note 7, at 257~260.

11) Versteeg, supra note 7, at 275~276.

動植物의 수출을 규제하기 위한 국제협약의 체결을 주장하였는데 10년 후인 1973년 3월 3일에 와싱턴에서 「滅種危機에 처한 野生動植物의 國際去來에 관한 協約」(The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES)이 체결됨으로써 결실을 맺게 되었다.¹²⁾

CITES에는 1988년까지 102개국이 가입하여서 가장 많은 국가가 가입한 조약 중의 하나가 되었다. 그러나 CITES가 효력을 발휘하였음에도 불구하고 세계의 野生動植物의 교역의 규모는 증가일로에 있었다. 1986년에 와싱턴에 본부를 두고 있는 세계적인 野生自然保護團體인 「World Wildlife Fund」는 세계의 動植物 종자의 교역량이 연간 최소한 50억弗(수입가격기준)수준이며 그중 미국 市場이 약 1/3을 차지한다고 白書에서 밝힌 바 있다. 위의 白書에 의하면 매년 최소한 50만마리의 앵무새와 1,000만 마리 분의 파충류의 껍데기, 1,000만개의 선인장, 500톤의 코끼리 상아, 5,000만마리분의 동물모피, 그리고 3억5천만 마리의 완상용 물고기가 국제교역에 제공된다고 하니 실로 엄청난 규모임을 알 수 있다.¹³⁾ 그리고, 희귀한 종자에 대한 수요가 증가하고 개발도상국에서의 국토개발로 말미암아 많은 종자가 서식지를 상실함에 따라 야생동식물의 멸종이 가속화되는 것으로 생각되고 있다.

2. 構造

CITES는 前文과 25개의 條文, 그리고 4개의 附屬書로 구성되어 있다. 그중 핵심적인 것은 1~10조의 10개 조항과 3개의 부속서이다.

우선 CITES의 前文은 그 추구하는바 목적을 다음과 같이 천명하고 있다.

많은 아름답고 다양한 형태의 野生動植物은 현세대와 다음 세대에 의하여 보호되어야 할 지구의 자연체계의 필수불가결한 부분임을 확인하며 ;

12) Chopra, Introduction : Convention on International Trade In Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 5 Boston U. Int'l L. J. 225, 225~226(1987)

13) World Wildlife Fund, Factsheet : World Trade in Wildlife(Dec. 1986).

美的, 과학적, 문화적, 및 리크리에이션, 및 경제적인 관점에서 볼 때 野生의 動植物의 가치는 날로 증가하고 있음을 감안하여;

국민과 국가들은 그들 자신의 野生動植物의 최대의 보호자가 되어야 함을 확인하며;

또한 국제교역을 통하여 과잉 채집되는 것으로 부터 野生動植物을 보호하기 위하여는 국제협력이 필수적임을 확인한다.

CITES가 채택하고 있는 규제는 어떠한 국제적인 범죄의 유형을 규정하거나 위반에 대한 처벌을 과하지는 않고 단지 수출국과 수입국에 의하여 실시되는 許可(permit) 제도이다.

그리고, CITES의 위반행위에 대한 구체적인 제재는 각국의 국내법에 맡겨져 있다. CITES는 단지 국경을 넘는 野生動植物의 교역에만 적용할 뿐이며 계약국의 영토내에서 생기는 일에 대하여는 적용되지 않는다.¹⁴⁾

CITES의 구조는 다음과 같다.

(1) 附屬書

CITES는 附屬書 I, II, III(Appendix I, II, III)에 교역제한 대상인 種(species)을 열거하고 각 부속서에 따라서 다른 규제를 가하고 있다.

附屬書 I 에 열거된 種은 “交易에 의하여 滅種되거나 될 수 있는 위험에 처하여 있는 것”들이다.(Art. II(1))¹⁵⁾ 附屬書 I 에 열거된 種의 商業的 交易의 경우에는 그 加工品(specimen)이 CITES의 요건에 따라서 포획되었음을 입증하는 수출국의 許可와 수입국의 許可가 모두 필요하다(Art. III(2),(3)). 여기서의 加工品(specimen)이라 함은 어떤 동물 또는 식물로서 그것이 살아 있거나 죽어 있거나간에 그 동물 또는 식물로서 만들어진 것으로 용이하게 인식되는 부분이라고 정의된다(Art. I (b)).

14) Kosloff and Trexler, The Convention on International Trade in Endangered Species : Enforcement Theory and Practice in the United States, 5 Boston U. Int'l L. J. 327, 330(1987).

15) “...threatened with extinction which are or may be affected by trade.” Art. II (1).

附屬書 II에 열거된 種은 “비록 현재에는 滅種될 것으로 우려되지는 않지만 種의 가공품의 교역이 엄격히 규제되지 않으면 장래에 滅種될 위험이 있는 種”이다.(Art. II(2)(a))¹⁶⁾ 附屬書 II에 열거된 種의 상업적 교역은 허용되지만 다음과 같은 제한이 가하여 진다. 즉, 이에 해당되는 種의 교역에는 이러한 거래가 그 種의 생물학적 지위에 나쁜 영향을 미치지 않는다는 수출국의 輸出許可가 요구된다.(Art. IV) 따라서, 적어도 이론상으로는 이 부류에 속하는 種은 교역으로 인한 나쁜 영향을 검사할 수 있게 된다.

附屬書 III에 열거된 種은 CITES의 각 締約국이 자국의 국내에서 種의 지나친 이용(exploitation)을 통제하기 위하여 국제적 협력이 필요하다고 결정하여 분류한 것이다.(Art. II(3)) 이에 속한 種은 수출국의 정부당국이 그 種의 가공품이 당해국의 법령에 의거하여 포획되었음을 입증하는 輸出許可가 필요하다.(Art. V)

附屬書 I ~ III에 분류된 種은 그 상황의 변경에 따라 추가(addition)되거나 제외(deletion)될 수 있는데 추가와 제외에는 매2년마다 열리는 CITES의 총회에서 締約국의 2/3의 찬성이 필요하다.(Art. XV) 최초의 附屬書의 種은 1973년의 와싱턴의 會議에서 결정된 것이다.

(2) 免除

세가지의 부류에 따라서 각각의 規制가 가하여지도록 한 CITES의 구조는 매우 견고한 것으로 보인다. 그러나, CITES는 그 자체가 원칙으로부터의 많은 免除를 인정하고 있다. 즉, 한 締約국의 영토를 단순히 통과하는 경우에는 위와 같은 규제는 적용되지 아니하며(Art. VII(1)), 또한 문제의 種의 가공품이 부속서 I ~ III으로 분류되기 전이나 또는 해당 국가가 CITES에 가입하기 전에 획득된 경우(Art. VII(2)), 개인 또는 가정용 물건인 경우(Art. VII(3)), 사육된 동물이나 인공적으로 생육한 식물의 가공품인 경우(Art. VII(4)), 또는 과학연구기관 간의

16) “...although not necessarily now threatened with extinction may become so unless trade in specimens of such species is subject to strict regulation in order to avoid utilization in incomparable with their survival.” Art II(2)(a).

非商業的인 임대나 교환의 경우(Art. VII(6))에는 許可 등 協약상의 규제가 적용되지 아니한다.

뿐만 아니라 동 協약은 締約국이 附屬書에 포함된 種에 대하여 留保(reservation)를 할 수 있도록 하고 있다.(Art. XVII) 따라서, 어느 種이 부속서에 포함된 후 90일 이내에 어느 締約국이 이에 대하여 유보를 하게 되면 이 締約국은 이 種에 대하여는 비締約국과 같은 지위에 서게 된다. 留保는 주로 바다거북이나 악어(corcodile)와 같은 附屬書 I 에 포함된 種에 대하여 이루어 졌는데 가장 많이 留保를 한 국가는 日本이다.

(3) 記錄維持義務

協約의 제8조는 締約國에 대하여 附屬書 I ~ III에 열거된 種과 그 표본의 교역에 관한 記錄을 유지하도록 요구하고 있는데, 이 記錄에는 수입 및 수출자의 이름, 발급된 許可의 유형과 통계 등이 포함되어야 한다.(Art. VIII(6))

사실 정확한 통계와 이의 기록유지는 CITES의 성공에 있어서 가장 핵심적인 것이다. 그러나, 각국의 이 의무의 이행상태는 매우 불만족스러운 것으로 나타나고 있다.¹⁷⁾

또한 同 協約은 각 締約국이 許可한 거래의 상황을 매년 事務局에 보고하도록 하고 있다.(Art. VIII(7)) 그러나, 이 의무도 잘 이행되고 있지 않는 실정이다. 締約국의 1/3은 이 보고의무를 전혀 이행하고 있지 않으며 보고를 하는 경우에도 대부분 합법적인 거래에 대하여만 보고하고 불법의 의심이 있는 사항은 보고하지 않기 때문에 이들 보고자료가 CITES의 성과를 판단하는데에는 적당치 않다고 평가되고 있다.¹⁸⁾

(4) 締約國에 의한 施行

CITES는 결코 超國家的인 집행기구를 탄생시키려 한 것은 아니다. CITES의

17) Heppes and McFadden, The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : Improving the Prospects for Preserving Our Biological Heritage, 5 Boston U. Int'l J. 229, 233~234(1987).

18) Ibid., at 231~237.

事務國은 정보수집과 협조 및 일반행정을 할 권한을 갖고 있으나 협약을 집행할 수는 없다. 1973년 당시로서는 상실인력을 갖춘 事務局을 설치한 것은 괄목할 만한 조치가었음이 분명하지만 CITES는 그 집행을 전적으로 締約國에 맡기고 있다. 다만 각 締約國은 수입과 수출허가를 부여할 管理當局(Management Authority)과 어떤 특정한 種의 교역이 그 種의 생존에 미칠 수 있는 영향을 연구할 科學當局(Scientific Authority)을 지정하도록 요구한다.(Art. VIII(4))

따라서 CITES의 집행은 각 締約國에 맡겨져 있는 셈인데, 각 締約國은 CITES에 위반되는 種의 거래와 소지에 대하여 처벌을 과하고 위반품목을 몰수하거나 수출국으로 반송하는 등 조치를 취하여야 한다.(Art. VIII(1))

그러나, 대부분의 국가는 CITES를 집행하는데 필요한 전문인력 등 제도적 여건이 크게 미비한 실정이다. 대부분의 국가의 稅關은 매우 복잡하며 다양한 動植物의 種을 정확히 판단할 수 있는 인력을 갖고 있지 못하며 위반자에 대하여 처벌을 할 수 있는 법률도 제정되어 있지 못하고 있다. 뿐만 아니라 상당수의 국가들은 자국의 경제적 이익을 위해 CITES의 위반을 사실상 묵인하기도 한다.¹⁹⁾

(5) 非締約國과의 交易

CITES에 가입한 국가라 할지라도 非締約國과의 交易은 허용된다. 즉, CITES는 非締約國 政府가 발부한 “상응하는 文書”(“comparable documentation”)를 발부하면 締約國과 附屬書 I ~ III에 분류된 種과 그 가공품을 거래할 수 있다.(Art. X) 근래의 추산에 의하면 締約國과 非締約國과의 교역이 세계의 전체의 野生動植物의 교역의 약 1/3을 차지하는 것으로 추산되고 있는데 CITES에의 가입을 회피하는 국가들은 대부분 몇몇 種의 교역에 있어서의 獨占의인 지위를 유지하기 위한 것임을 감안한다면 非締約國과의 交易은 種의 保存에 있어서 큰 문제점이라 아니 할 수 없다. 특히, 어느 정도의 文書가 CITES의 締約國이 발부하는 許可 등에 “相應하는 文書”인지가 협약에는 전혀 언급되어 있지 않기 때문에 非締約國 政府當局은 부정확하거나 허위의 文書의 발급을 사실상 조장하고 있는 것이다.

19) Ibid., at 237~241.

따라서, 이 조항이야말로 시급하게 개정되어야 한다고 주장된다.²⁰⁾

3. 問題點

CITES는 흔히 野生資源의 보존을 위한 매우 성공적인 국제협약이라고 이야기된다. 그러나, CITES는 특히 다음과 같은 두가지 측면의 문제가 있다고 지적된다.

(1) 用語의 不分明性

CITES가 갖고 있는 큰 문제점의 하나는 CITES 자체의 用語의 不分明性이다. 대략 다음의 세가지가 많은 문제를 야기하고 있다.

i) 보호되어야 할 “種”의 범위

CITES 제1조는 “種”(“species”)을 “種, 種屬, 또는 지리적으로 분리된 이들의 집단”(“species, subspecies, or geographically separate population thereof”)으로 정의하고 있다. 따라서 구체적으로 어떠한 그룹의 동물과 식물이 보호대상이 되어야 하는가가 불분명할 수 있다.²¹⁾ CITES의 起草者들은 국지적으로 種이 多樣化되도록 증진하는 것이 바람직하다고 생각하였는바 세계적으로는 멸종의 위험이 없더라도 국지적으로 그러한 위험이 있는 경우에도 보호대상이 될 수 있다고 할 것이다.

보다 중요한 문제는 이렇게 분류된 동식물이 滅種 위기에 처하여 있는 種으로 지정될 것인가 하는 것이다.²²⁾ 유감스럽게도 CITES는 이에 관한 아무런 指針을 두고 있지 않기 때문에 어떤 種子를 멸종위기에 처한 種으로 지정하는 문제를 두고서 많은 분쟁을 일으키기도 한다. 1976년 베른에서 개최된 제1차 CITES 締約國 會議에서 이 문제가 토의되었는데 締約國 대표들은 단일한 자동적인 기준을 채택하기를 거부하고 그 대신 일련의 증거를 제시하였다. 그중 수년간에

20) Ibid., at 241~243.

21) Favres, Tension Points within the Language of the CITES Treaty, 5 Boston U. Int'l L. J. 247, 249(1987).

22) Ibid., at 250~251.

걸쳐서 무리수가 감소되는 것이 과학적으로 입증되는 것이 가장 우선적으로 고려되는 증거이며, 서식지의 파괴와 교역량의 증가와 같은 비과학적인 근거는 가장 선호되지 못하는 증거이다.

또한 CITES는 국제교역을 규제하기 위한 협약이므로 이론적으로 국제교역이 있는 種만이 보호대상이 되어야 할 것이다. 그러나, 각 締約국은 비록 교역이 없더라도 滅種危機에 있는 種은 보호대상으로 하려는 경향이 많다. 예를 들어서 캘리포니아 콘도르는 결코 교역대상은 아니나 滅種危機에 처하여 있는 種으로 분류되어 있다.²³⁾

ii) 해당 種의 加工品

CITES는 결국 締約國의 稅關에 의하여 집행되어야 하는데 交易의 효과적인 통제를 위하여는 해당되는 품목 자체를 압수할 것이 필요하다.

여하튼 구체적으로 해당되는 種의 加工品(specimen of species)을 어떻게 定義하는가가 문제인데 CITES 제1조(b)는 이를 다음과 같이 정의한다.²⁴⁾

“(1) 살아있거나 죽은 상태의 동물 또는 식물의 전체 ;

(2) 附屬書 I 또는 II에 열거된 동물 및 附屬書 I에 열거된 식물의 용이하게 식별될 수 있는 부분이나 이로부터 만들어진 것 ;

(3) 附屬書 III에 열거된 동물 또는 附屬書 II 또는 III에 열거된 식물의 특정한 부분과 이로부터 만들어진 것”

우선 위의 요건 중 보호대상인 동식물의 부분과 이로부터 만들어진 것은 특정화되어야 한다는 세번째 요건은 CITES 締約국의 결의로서 사실상 변경되어서 오히려 어떠한 動植物이 보호대상으로 열거되면 특정한 부분이 지정되지

23) Ibid., at 251~252.

24) “(1) live or dead animal and parts(whole) ;

(2) any readily recognizable part or derivative of an animal listed on Appendix I or II or a plant listed on Appendix I ;

(3) specified parts and derivatives of an animal listed on Appendix III or a plant listed on Appendix II or III.”

않는 한 전체로서의 동식물이 보호받게 되었다.²⁵⁾

하지만 보다 큰 문제는 두번째의 기준에서의 “용이하게 식별될 수 있는”(“readily recognizable”)이란 요건의 해석과 관련하여서 제기된다. 즉, 動植物이 가공되어서 半製品 또는 製品으로 된 경우에 용이하게 식별될 수 있어야만 교역 통제의 대상이 된다는 것이다. 이에 있어서는 두단계가 문제가 된다. 첫째는 수출 및 수입을 통제하는 세관에서 해당 물품이 사실상 식별될 수 있나 하는 점이며, 둘째는 국가의 정책상 해당 물품을 “용이하게 식별될 수 있는”것으로 보느냐 하는 것이다.²⁶⁾

예를 들어서 곰의 쓸개(웅담)를 분말로 만들어서 반입하는 경우 세관원이 이를 육안으로 식별하는 것은 거의 불가능하며, 또한 구두나 가방 등 제품화된 가죽이 어떠한 종류의 악어나 도마뱀으로 만들어 졌는지를 식별하는 것도 사실상 불가능하다. 이는 결국 세관의 감식능력을 향상시키는 수 밖에 없는데 개발도상국의 능력으로는 벽찰 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 경제적 이해관계가 개입되면 해당 국가의 정부는 어떠한 금지품목을 용이하게 인식할 수 없다는 이유로 사실상 수출을 허가하는 경우도 종종 발생한다. 이러한 문제에 대처하기 위하여 제4차 총회는 수출국가가 어떠한 품목을 식별하기 곤란하다는 이유로 수출허가한 경우에도 수입국가는 이에 대한 검사를 면제하지 말도록 권고한 바 있다.²⁷⁾

iii) 許可의 基準

附屬書 II에 열거된 動植物은 原産國이 이의 수출이 해당 “種의 생존에 나쁜 영향을 미치지 않는다”고 (“will not be detrimental to the survival of that species”) 판단하면 수출될 수 있다.(Art. IV) 附屬書 II에 열거된 種은 장래에 멸종될 수도 있기 때문에 현단계에서 통제하려는 것인데 문제는 통제가 수출국가의 일방적인 조치에 의존한다는 데 있다. 따라서, 어떠한 種의 原産國의 정부가

25) CITES Secretariat, Resolution of the Conference of the Parties, Conf. 2. 18 (1979).

26) Favres, supra note 10, at 259~260.

27) CITES Secretariat, Resolution of the Conference of the Parties, Conf. 4. 8(1979).

부패한 경우라면 附屬書 II에 속하는 種은 얼마든지 국제적인 상업거래에 유통될 수 있는 것이다.²⁸⁾

또 하나의 문제는 附屬書 I에 열거된 種이라 할지라도 주로 상업적인 목적에 사용되지 않을 것이며(“not to be used for primarily commercial purposes”) 그 種의 생존을 위협하지 않을 것이라면 輸入國은 輸入許可를 할 수 있도록 한 점이다. 주로 문제되는 점은 야생동물을 소유·관리하는 動物園이 수입·수출하는 경우인데 세계의 動物園이 거래하는 규모도 상당히 커서 商業的인 규모라고 할 수 있을 정도이기 때문이다.²⁹⁾

(2) 交易規制의 長·短點

CITES는 오직 國際去來만을 규제하고 있다. 따라서, 비록 그 영향이 국제적으로 미치고 있는 경우라 하더라도 국내거래는 그 규제의 대상이 아니다. 더구나 한 국가내의 활동도 서식지의 파괴, 特異種子의 도입, 살충제의 과다사용 등으로 種의 생존을 위협할 수 있으나 CITES는 이에 대하여는 아무런 역할도 할 수 없다. 특히 서식지의 파괴는 야생동식물에 대한 최대의 위협이지만 이는 CITES의 대상 밖의 사항이다. 서식지를 보존하는 것은 결국 한 국가의 개발정책 내지는 국토이용계획에 대하여 간섭을 하는 것이나 마찬가지로이기 때문에 種의 국제거래를 규제하는 것보다 훨씬 어려운 문제이고 사실 어느 국가도 자국의 개발정책에 관하여 외국의 간섭을 받는 것을 허용하지는 않을 것이다.

따라서, 결국 CITES가 추구하는 바는 희귀동식물의 보호문제를 해결하기 보다는 단지 이들 동식물에 대한 절박한 위협을 다소 완화시키는데에 불과하다고도 할 수 있다.³⁰⁾

그러므로 단순히 수입과 수출의 허가를 통한 種의 거래의 제한만으로는 많은 야생동식물의 種을 보호할 수는 없으며, 보다 시급히 요구되는 것은 이들 種을

28) Favre, *supra* note 10, at 262~264.

29) *Ibid.*, at 264~265.

30) Kosloff and Trexler, *The Convention on International Trade in Endangered Species: Enforcement Theory and Practice in the United States*, 5 Boston U. Int'l L. J. 327, 336~338(1987).

포획하는 과정에 관련하고 있는 수십만명의 사람들의 행위양식을 근본적으로 시정하는 것이다. 그러나, 마약 생산국가의 정부가 마약의 생산·제조를 적절히 규제하지 못하는 것과 같이 野生動植物을 생산·수출하는 국가의 정부는 야생 동식물의 남획을 적절히 규제할 수 있는 위치에 있지 못한 것이 현실이다.³¹⁾

따라서, 交易統制를 통한 野生動植物의 거래는 이러한 면에서 한계를 갖고 있는 것이다.

4. 各國에 의한 施行現況

CITES는 締約國에 의하여 施行되지 않으면 아무런 효과를 발휘할 수 없다. 이하 미국, EC, 中南美, 및 아시아 국가들에 의한 施行現況을 보기로 한다.

(1) 美國

美國은 1973년에 「滅種危機種子保護法」(The Endangered Species Act of 1973)을 제정하면서 CITES를 제일 처음으로 비준하였다. 1976년에 內務長官(Secretary of Interior)이 管理當局(Management Authority)과 科學當局(Scientific Authority)으로 지정되었으며, 위의 법을 시행하기 위한 規則이 1977년에 제정되었다. 비록 CITES의 체결 후 4년이 지나서야 CITES는 미국에 의하여 시행되었지만 미국은 실로 가장 성실히 CITES를 집행하는 국가임이 틀림없으며, 따라서 미국에서의 집행현실은 곧 다른 나라에서의 시행의 실상을 가름하게 한다.³²⁾

美國은 野生動植物의 가장 큰 交易國으로 그 수출입은 1987년 기준으로 10억弗이 넘을 것으로 추산되고 있다. 대체로 연간 약 50,000건의 야생동식물의 수입이 이루어 지고 있는데 이를 검사하는 인력은 야생동식물의 수입항으로 지정된 9개의 지점의 55명 뿐이다. 이외에도 不法의인 수입과 CITES에서 면제되고 있는 여행자의 개인품으로 반입되고 있는 물량을 포함한다면 공식적인 수입물량 이외에도 엄청나게 많은 물량이 반입되고 있다고 할 것이다.

31) Ibid., at 339.

32) Ibid., at 343.

CITES를 직접적으로 집행하고 있는 內務省의 野生動植物局(Fish and Wildlife Service)은 매년 1억弗 상당의 불법반입품을 압수하고 있는데 이것이 과연 실제의 위반의 경우에 비하여 어느 정도의 부분인가는 알 길이 없다. 실로 미국에 수입되는 野生動植物 품목은 80만개의 컨테이너의 분량인데 대부분이 검사가 없이 통관되고 있다. 1985년에 최초로 50개의 컨테이너를 임의로 검사한 적이 있었는데 그중 30개의 컨테이너에 불법적인 요소가 적발되었으며, 그중 한개의 컨테이너는 70만弗 상당의 것이었다고 한다.³³⁾

CITES의 국내시행법률인 「滅種危機種子保護法」(The Endangered Species Act : ESA)은 CITES의 보호대상인 종자 이외에도 미국내의 희귀종자와 서식지 보호 등을 규제하고 있어서 CITES의 기준보다 더욱 엄격하다. ESA는 그 위반자에 대하여 民事罰과 刑事罰을 과하고 있는데 모두 故意의 요건이 요구된다. 刑事罰의 경우에는 최고 2만弗의 벌금과 1년 이하의 징역형이 가능하였는데 1984년 이후에는 10만弗이하의 벌금과 6개월 이상의 징역으로 상향조정되었다. 이외에도 수출입면허의 취소, 불법반입 물품의 몰수 등 행정적 제재를 가할 수 있다.

ESA 이외에도 1900년에 제정된 레이시法(The Lacey Act of 1900)은 條約, 外國法, 그리고 國內法에 위반하여 포획, 제조, 운송 또는 판매된 動物을 수출하는 행위를 연방법 위반으로 보아서 민사 및 행사처벌을 과하고 있기 때문에 CITES의 집행을 보완하는 기능을 갖을 수 있으며, 특히 1981년에는 그 처벌한도를 2배~5배로 상향조정하였기 때문에 보다 강력한 효과를 갖게 될 것으로 기대되었다. 그러나, 실제로 레이시法이 CITES의 시행을 위하여 집행된 기록은 미미하다.³⁴⁾

세계에서 가장 훌륭한 검역·통관 제도를 갖고 있는 미국에서도 CITES의 집행은 많은 문제점과 한계를 보이고 있는데 실제로 法違反者를 소추하는 것은 외국정부의 不協調로 매우 어려울 뿐더러, 稅關에서도 외국정부에 대한 조회가 너무 오래 걸리기 때문에 그동안 화물을 유치하는 것이 어려운 실정이라고 한다.³⁵⁾

결국 美國 정부의 많은 노력에도 불구하고 CITES에 위반된 물품이 미국에

33) Ibid., at 344.

34) Ibid., at 348~353.

35) Ibid., at 354~355.

엄청나게 반입되고 있는 것이 현실인데, 마약의 거래와도 마찬가지로 가장 시급하고 효과적인 것은 미국내의 수요를 감소시켜야 하는데 이 노력은 별다른 효과를 거두지 못하고 있다.³⁶⁾

(2) EC

1957에 체결된 로마條約에 의하여 탄생한 歐洲經濟共同體, 歐洲原子力共同體 및 歐洲석탄철강共同體는 1976년 이후 그 기구가 統合됨에 따라서 歐洲共同體(EC)로 지칭되는데, EC의 가장 기본적인 원칙의 하나는 域內 各國間의 관세와 비관세장벽의 철폐이다. EC의 회원국 12개국 중 10개국, 즉, 벨기에, 덴마크, 西獨, 프랑스, 이태리, 룩셈부르크, 화란, 포르투갈, 스페인, 및 英國은 CITES의 締約國이다. CITES는 보호대상인 動植物의 국제교역을 제한하려는 것인데 반하여 EC는 域內의 交易의 自由化를 도모하는 것이기 때문에 상호모순되는 면을 갖고 있으며, 따라서 CITES의 원칙을 域內에서 시행할 EC의 規則이 중요하다.³⁷⁾

1977년 EC의 위원회는 EC의 共同環境政策(Common Environmental Policy)을 선포하였는데 이에 CITES를 EC의 域內에서 시행하기 위한 부분도 포함되어 있었으며, 1982년 12월 3일에 「CITES의 域內에서의 시행에 관한 規則 3626/82호」가 EC委員會에 의하여 최종적으로 발표되었다. 이 규칙은 EC의 회원국이 CITES에 규정된 원칙보다 더욱 엄격히 규제하는 것을 허용하였지만 EC 會員國이 CITES에 가입할 것을 명하지는 아니하였다. 동 規則의 서문은 CITES의 집행이 域內에서의 자유로운 교역을 저해하여서는 아니되지만 상당수의 野生動植物의 가공품은 목적지에서 특별한 검사를 거쳐야 한다고 천명하였다. 이 規則은 1982년 12월 31일에 발효하였으나 제1~17조까지의 실제조항이 발효한 것은 1984년 1월 1일이었다. EC의 이 規則이 발효함에 따라 이에 대하여 각기 다른 규제를 하고 있는 會員國들은 많은 혼란을 겪게 되었으나 결국에는 統合된 共同政策 方向으로 나아가게 되었다.

36) Ibid., at 360.

37) Thomsen and Brautigam, CITES in the European Economic Community : Who Benefits? 5 Boston U. Int'l L. J. 269, 270(1987).

위의 規則이 발효함에 따라서 EC會員國이 취한 긍정적인 변화는 각국이 CITES에 대하여 취하였던 留保를 철회한 것이다. 1984년~85년간 덴마크, 이태리 및 프랑스는 자국이 취하였던 留保를 철회하여서 EC의 회원국으로서 CITES에 유보를 취한 국가는 없게 되었다. 그리고 EC는 향후에 CITES의 附屬書에 대한 변경이 있을 경우 EC 自體가 留保與否를 결정할 것이라고 하였다.

그리고 EC 그 자체가 CITES에 규정된 것보다 더욱 엄격한 조치를 취하였는데 비록 CITES 제14조는 締約國이 보다 엄격한 조치를 취하는 것을 허용한다 하더라도 EC 자체는 CITES의 締約國이 아닌 점을 감안한다면 EC의 이러한 조치는 매우 나아간 것이다.³⁸⁾

EC의 동 規則은 EC의 域內에서의 CITES 규제대상 물품을 수입하거나 域內로부터 외부로 수출, 또는 재수출 하려는 경우에는 EC의 소정양식에 의한 許可書가 각 EC 會員國으로부터 발부될 것을 천명하였다. EC 會員國 정부가 EC의 기준에 의하여 발부한 許可書(certificate)는 EC 域內에서 통용된다.

이에 불구하고 EC 域內에서의 CITES의 시행은 상당한 문제점을 제기하였는데 무엇보다도 각국의 시행상태에 차이가 많이 나는 것이 문제로 지적되었다. EC 자체의 CITES에의 加入 문제에 대하여 「World Wildlife Fund」의 보고서는 EC 會員國 간의 시행의 통일이 전제되어야만 EC가 CITES의 회원국이 될 수 있다고 지적한 바 있었는데 이는 EC 域內에서의 CITES의 시행의 不調和를 잘 보여 주는 것이다.³⁹⁾ 따라서 EC에서는 CITES의 통일된 집행이 시급한 문제라고 할 것인바 1992년 경제통합이 실효를 거두면 이 문제도 역시 개선될 것으로 생각되고 있다.

(3) 中南美

정확한 통계라고는 할 수 없지만 전세계의 野生動植物의 交易物量의 1/3은 中南美에서 수출되는 것으로 생각되고 있다. 中南美의 대부분의 국가가 CITES에 가입하고 있지만 CITES의 의무이행은 매우 취약한 편이다. 더구나 中南美國

38) Ibid., at 275~283.

39) Ibid., at 283~287.

家들은 CITES를 선진국들에 의한 帝國主義的 조치라고 보는 성향도 있으며 또한 자국의 경제적 이익을 위하여 통제를 사실상 완화하는 성향도 있는 것이다. 中南美의 국가 중에는 CITES의 집행을 관장하는 전임 공무원을 단 1명만 두고 있는 경우도 있으며 매2년마다 개최되는 CITES 會議에의 참가도 그 경비 때문에 하지 못하는 경우도 있으며, 또한 野生動植物의 밀거래조직의 힘이 오히려 정부기관의 힘을 압도하는 성향마저 있다.⁴⁰⁾

中南美에서 野生動植物을 가장 많이 수출하는 국가는 알젠틴인데 알젠틴은 파충류가죽, 모피, 그리고 앵무새 등을 연간 3천만弗 이상 EC와 미국으로 수출하고 있다. 알젠틴은 1980년에 CITES에 가입한 이래 法命을 정비하여 CITES의 의무를 이행하고 있으나 아직도 不法的인 거래가 공공연하게 이루어지고 있는 것으로 추측되고 있다.⁴¹⁾

볼리비아는 야생동식물의 不法的인 교역이 가장 성행하는 나라이다. 볼리비아는 1979년에 CITES에 가입하고 1984년에는 살아있는 야생동물의 수출을 금지하였으나 法의 집행은 사실상 이루어지고 있지 못하였다. 따라서, 1967년 이래 野生動植物의 수출을 금지하고 있는 브라질과 같은 인접국가의 야생동식물이 볼리비아를 거쳐서 볼리비아 정부의 수출허가를 받아 수출되는 실정이다. 따라서, 1985년에 CITES 총회에서 참가한 12개국의 中南美國家들은 CITES의 모든 회원국이 볼리비아 정부의 許可書를 인정하지 말 것을 촉구하였다. 이 사건에 자극을 받아서 볼리비아 정부는 살아있는 야생동물의 수출금지를 연장시키는 등 몇가지 조치를 취하였으나 볼리비아 정부의 법집행은 개선되지 않았기 때문에 1986년 11월에 CITES의 사무국은 CITES의 모든 회원국에 대하여 볼리비아로부터의 야생동식물 수출품의 수입을 금지할 것을 권고하였다.⁴²⁾

멕시코는 미국과 긴 국경을 통하여 마주보고 있기 때문에 불법적인 국제교역의 통과지로서 많이 이용되고 있는데 야생동식물에 관하여도 마찬가지이다. 멕시

40) Fuller, Hemley and Fitzgerald, *Wildlife Trade Law Implementation in Developing Countries: The Experience in Latin America*, 5 Boston U. Int'l L. J. 289, 289~293(1987).

41) Ibid., at 293~298.

42) Ibid., at 298~304.

코는 CITES의 계약국은 아니지만 1982년 9월 20일자의 정부명령에 의거하여 農業資源長官은 살아있는 야생동식물과 야생동식물 제품의 상업적 수출을 금지하고 또한 살아있는 야생동식물의 상업적인 수입을 금지하였으며 都市環境長官은 야생동식물의 비상업적 교역에 대한 허가를 주고 있다. 1983년에 발족된 都市環境部는 야생동식물의 교역규제에 관하여 CITES 사무국과 긴밀한 관계를 유지하면서 CITES에 상응하는 통제를 가하고 있다.⁴³⁾

(4) 아시아

아시아에서는 네팔(1975년), 인도(1976년), 말레이시아(1978년), 인도네시아(1979년), 스리랑카(1979년), 일본(1980년), 중국(1981년), 필리핀(1981년), 방글라데시(1982년), 타이랜드(1983년), 그리고 싱가포르(1987년), CITES에 가입하였다. 이하 日本에서의 CITES의 시행을 중심으로 살펴보기로 한다.

日本은 세계 제2위의 야생동식물과 그 加工品의 수입국가이다. 日本은 CITES의 締約國이나 日本의 CITES의 시행은 지극히 미온적이다. 특히 日本은 附屬書 I ~ III에 열거된 種에 대한 留保를 가장 많이 한 국가이다. 日本은 附屬書 I의 種에 대하여만도 14개의 留保를 기탁하였다. 그중에서도 거북이類에 대한 日本의 留保는 몇몇 종류의 거북이를 滅種의 위기로 몰고 간다고 지적되었다. 1981년에 국제적 환경보호단체인 IUCN은 거북이 껍질로 만든 안경테가 日本에서 개당 1,600弗~4,140弗이나 하며 거북이 껍질로 만든 핸드백이 215弗, 그리고 박제로 된 새끼 거북이가 150~400弗이라는 고가로 판매되며 이들 거북이는 대부분 멕시코로부터 수입되고 있는데 멕시코는 역시 CITES의 비회원국이기 때문에 많은 종류의 거북이가 CITES의 보호장치 밖에 방치된 것과 마찬가지라고 주장한 바 있다. 그외에도 日本은 코끼리 상아의 주된 수입국으로 동남아와 아프리카의 코끼리를 멸종위기로 몰고 가는데 큰 책임이 있음은 잘 알려져 있다.⁴⁴⁾

그외에도 홍콩은 코끼리의 상아와 아프리카 코뿔소의 코뿔의 교역의 중심지

43) Ibid., at 304~308.

44) McFadden, Asian Compliance with CITES : Problems and Prospects, 5 Boston U. Int'l L. J. 311, 313~317(1987).

로서 이름이 높다. 코끼리의 상아와 아프리카의 코뿔은 일본, 한국 및 대만에서 수요가 크기 때문에 홍콩은 아프리카에서 불법포획된 상아와 코뿔의 중개소로 이용되고 있는 실정이다.⁴⁵⁾

끝으로 우리나라는 1986년의 「環境保全法」改正時 다른 法律에 의하여 보호받지 아니하는 野生動植物 중 環境廳長이 告示하는 特定 野生動植物의 채취, 포획, 이식, 수출, 가공, 및 보관시에 環境廳長의 許可를 받도록 하였으며(동법 제9조의 2①), 또한 未保護 野生動植物 중 「滅種危機에 처한 野生動植物의 國際去來에 관한 協約」(CITES)에 의하여 去來가 규제되는 동식물류 및 이를 이용한 加工品을 수출 또는 수입하고자 하는 자는 環境廳長의 승인을 얻도록 하였다(동법 제9조의 2⑤). 그리고 CITES에 대한 가입은 법령의 미완비와 부처간의 협조 부족으로 아직 이루어지지 못하고 있다.

III. 아프리카 코끼리 保護問題

1. 아프리카 코끼리⁴⁶⁾

아프리카 코끼리는 현재 지구의 육지동물 중 가장 큰 동물이다. 아프리카 코끼리는 약 10마리로 무리를 이루어서 생활을 하는데, 가장 나이가 많은 암컷이 수장으로서 무리를 이끄는 것이 보통이다. 코끼리는 평생 동안 성장을 계속하는데 최대로 성장하면 몸무게는 6톤이나 된다. 코끼리는 매일 300파운드나 되는 풀과 나무껍질을 먹어 치우는 草食性의 대식가이다. 코끼리의 자연적 수명은 60년이 넘으며, 코끼리는 상호간에 저주파의 신호로 의사를 소통할 수 있는 능력을 갖고 있다.

코끼리는 그 육중한 몸집과는 달리 매우 감정적이며 정서적인 동물이다. 코끼리들은 서로 그 코를 부비기도 하며 같이 걷기도 한다. 같은 무리 중의 일원이

45) Ibid., at 318~320.

46) C. Moss, *Elephant Memories: Thirteen Years in the Life of an Elephant Family* (1988): Glennon, *Has International Law Failed the Elephant?* 84 A.J.I.L. 1, 1~5(1990)에서 재인용.

무리에서 잠시 떨어져 나간 후에 다시 만나게 되면 그들은 코를 서로 꼬고 귀를 필러이는 등 매우 흥분한다. 코끼리는 죽음에 대하여 본능적인 감각을 갖고 있다. 무리 중의 한 마리가 죽으면 나머지 코끼리들은 죽은 코끼리의 몸을 코와 다리로 부비며 나뭇가지와 흙으로 사체를 뒤덮어 놓는다. 코끼리는 자기의 가족의 유골을 인식하는 능력을 갖고 있다. 한 동물학자는 7세 난 코끼리가 자기의 어미의 유골을 알아 보고는 오랫동안 주위에 머무는 것을 파악하여 보고한 바도 있다. 그리고, 새끼 코끼리가 사망하면 어미 코끼리는 극심한 디프레션에 빠지며, 무리의 수장인 나이 많은 코끼리가 죽으면 전체 가족이 분산되며 코끼리들은 보다 공격적으로 된다.

자연 상태에서 코끼리에게는 천적이 없다. 코끼리에 대한 위협은 전적으로 사람에게서 비롯된다. 아프리카의 삼림과 초원지대가 개간되어서 농업지대로 바뀌어 감에 따라서 코끼리는 서식지를 잃어갔다. 최근까지도 남아공화국과 짐바브웨는 자국내의 코끼리의 숫자가 서식지의 용량을 넘지 않도록 하기 위하여 주기적으로 코끼리를 도태시켜("culling") 왔다. 그러나, 코끼리는 무엇보다도 그 상아 때문에 수십년에 걸쳐서 학살되어 왔던 것이다.

2. 아프리카 코끼리의 대학살

인간은 코끼리의 상아로 각종의 물건을 만들어 왔는데, 이로 인하여 코끼리는 남획되어 왔던 것이다. 코끼리의 상아는 주사위, 권총의 손잡이, 염주알, 당구공, 피아노 건반 등 여러 용도로 사용되었다. 1920년대에는 미국에서만도 연간 6만개의 당구공과 수십만개의 피아노 건반이 상아로 제조되었는데, 따라서 이같은 수요에 부응하기 위하여는 아프리카에서는 매년 수천 마리의 코끼리가 학살되었다.⁴⁷⁾

1960년대 이후에 들어서서는 극동 아시아 지역이 상아의 중요한 소비자로서 등장하였다. 특히 일본은 상아로 만든 도장이 신분의 상징으로 사용되었으며

47) "Tail of Shame", TIME, Oct. 16, 1989, pp. 46~52, p. 48.

젓가락과 같은 일상용품과 고가의 장식품의 소재로서 사용되었다. 현재, 세계의 상아의 40%가 일본에서 소비되는 것으로 추산되는데 1988년 한해동안에 64톤의 상아가 100만개의 도장을 만드는데 소비되었다고 한다. 홍콩은 1979~87년간 3,900톤의 상아를 수입함으로써 세계의 상아의 교역의 중심지를 이루었는데 3,900톤의 상아는 40만마리의 코끼리의 죽음을 뜻하는 것이다.⁴⁸⁾

이 같은 막대한 양의 상아는 대부분이 불법적인 밀렵에서 흘러나오는 것인데 실로 1979~89년의 10년동안 아프리카의 코끼리의 숫자는 130만 마리에서 60만마리로 줄어 들었던 것이다.⁴⁹⁾ 이러한 추세로 나간다는 금세기안으로 아프리카의 코끼리는 완전히 절멸될 것으로 우려되는 것이다.

1980년대 초에는 상아의 시장가격에 파운드 당 25불이었는데 1989년에는 파운드 당 80불로 상승되었는데, 상아의 가격의 상승에 따라서 밀렵조직은 자동소총으로 중무장하여서 타국의 국경을 넘나 들면서 코끼리를 밀렵하였는데 소말리아와 앙골라는 사실상 이러한 밀렵행위를 방관 내지는 조장하는 형편이었다. 코끼리가 남획되어서 큰 상아를 가진 성장한 코끼리가 드물게 되자 밀렵자들은 코끼리 떼를 자동소총으로 몰사시켜서 새끼 코끼리의 상아까지도 마구 잘라가는 참혹한 일을 서슴치 않게 되었다. 이에 케냐 정부는 군대를 동원하여 밀렵자들을 현장에서 사살하도록 명하였고, 따라서 정부군과 밀렵자의 교전이 자주 발생하였다.⁵⁰⁾

케냐의 다니엘·모이 대통령은 1989년 7월에 밀렵자로부터 압수한 2,400개의 상아를 소각시킴으로써 코끼리를 지키려는 의지를 국내외에 확고히 하였는데, 케냐에서는 과거 10년동안 코끼리의 숫자가 65,000마리에서 17,000마리로 줄어 들었던 것이다.⁵¹⁾

48) Ibid.

49) Ibid., p. 46.

50) "Last Stand For Africa's Elephants", TIME, Feb. 20, 1989, pp. 42~43.

51) "The Priciest Funeral Pyre", TIME, July 31, 1989, p. 31.

3. 아프리카 코끼리를 보호하기 위한 國際社會의 노력

아프리카 코끼리를 보호하려는 노력은 국제적인 명성을 갖고 있는 환경보호 단체인 「World Wildlife Fund」, 「Wildlife Conservation International」 등과 영미의 민간 학자들에 의하여 시작되었는데 1989년에 이러한 노력이 결실을 맺었다.

1989년 4월에 뉴욕시의 소더비 경매장은 2벌의 완전한 상아를 장식품으로 20,000불과 28,000불에 각각 내어 놓았는데, 환경보호단체의 거센 비난에 봉착하여 경매계획을 취소하는 사건이 발생하였다. 이러한 여세를 보아 환경보호단체들은 전 미국의 보석상에 편지를 보내서 상아로 만든 장식품을 팔지 말 것을 촉구하였다. 이에 매시를 위시한 상냥수의 백화점체인이 상아제품의 판매를 추후에 없애버리겠다고 발표하였다.⁵²⁾

미국과 유럽에서의 상아의 수입이 여론의 비판으로 줄어들게 되자 다음으로는 세계 최대의 상아 수입국인 일본을 향하여 거센 비판이 가하여 졌다. 일본은 세계에서 열대목재를 가장 많이 수입하는 열대삼림의 제1의 파괴자이며, 태평양에서의 마구잡이식의 조업으로 돌고래 등 해양포유동물을 가장 많이 희생시키는 국가이며, 또한 남태평양의 소형거북이로 장식품을 만드는 등 실로 생태계 파괴의 제1인자인 것이다. 저명한 환경보호주의자인 Roger McManus는 일본을 “환경테러리스트”라고 비난하였는데, 그는 일본이 자국의 환경보호에는 성공하였으면서도 다른 나라의 환경은 무시하는 극단적인 이기주의자라고 하였다.⁵³⁾

마리화나나 코카인의 밀수와 마찬가지로 상아도 역시 수요가 있는 한 공급이 있기 마련인 것이다. 따라서, 상아의 교역과 수입을 전면적으로 금지하는 것이 코끼리를 보호하는 유일한 방도인 것이다.

1989년 5월, 탄자니아와 케냐 등 8개의 아프리카 국가는 CITES를 수정하여 상아의 교역을 전면적으로 금지할 것을 제안하였다. 1989년 9월 25일, UN에서의 연설을 통하여 조지·부쉬 미국 대통령은 미국은 상아의 수입을 전면적으로

52) “Taken to Task Over Tusks”, TIME, May 1, 1990, p. 38.

53) “Putting the Heat on Japan”, TIME, July 10, 1989, pp. 42~44.

금지하였으며 다른 국가들도 이에 따라 줄 것을 촉구하였다.⁵⁴⁾ 그러자 일본도 상아의 수입을 전면금지할 것을 선언하였다.⁵⁵⁾ 같은 10월 CITES는 스위스의 로잔느에서 코끼리 보호를 위한 특별회의를 개최하고 1990년 1월부터 코끼리를 CITES의 附屬書 II에서 附屬書 I로 변경시키는 결의안을 통과시켰다.⁵⁶⁾ 따라서, 상아의 교역은 금지된 것이다. 그러나, 짐바브웨와 보츠와나를 위시한 5개국이 이에 동의하기를 거부하였으며, 영국은 홍콩이 보유중인 470톤의 상아를 처분할 수 있도록 6개월의 유예기간을 유보하였다.⁵⁷⁾ 짐바브웨와 보츠와나는 자국의 서식지가 감당하기 어려운 숫자의 코끼리를 계속적으로 도태시킬 것으로 알려지고 있으며, 환경보호단체들은 코끼리의 보호를 위하여 노력하는 케냐와 탄자니아에 서구국가들이 경제원조를 할 것을 촉구하였다.

(4) 아프리카 코끼리의 보호의 의미

고래와 코끼리의 보호문제는 실로 인류문명이 자신의 생태계를 관리할 수 있느냐 하는 테스트·케이스 일 것인데, 고래에 비한다면 코끼리의 보호는 비교적 낙관적일 것이다.

끝으로, 우리나라도 멸종위기에 처하여 있는 아프리카의 동물과 깊은 관련이 있다는 점을 지적하고자 한다. 주지하는 바와 같이 우리나라 국민들도 상아도장을 일종의 신분의 상징으로 생각하는 경향이 있는데 교육과 홍보를 통하여 시정되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 우리나라는 아프리카의 검은 코뿔소의 코뿔의 중요한 소비국으로 알려져 있다. 아프리카의 검은 코뿔소는 현재 4,000~5,000 마리 밖에 남지 않았는데 코뿔소의 코를 짤라 분말로 만들어서 한국과 대만, 일본에 정력제, 최음제 및 친식해소제로서 밀수출 되고 있다는 것이다.⁵⁸⁾ 더구나, 상아와는 달리 코뿔소의 코뿔은 분말로 갈아서 여행자를 통하여 유입된다는

54) Glennon, *supra* note 1, at 28~29.

55) "About Face", *TIME*, Oct. 2, 1989, p. 77.

56) Glennon, *supra* note. 1, at 12; "Ivory Trade Is Banned To Save the Elephant", *N. Y. Times*, Oct. 16, 1989, at C13.

57) "The End of the Ivory Trade", *Newsweek*, July 16, 1990, p. 19.

58) "A War to Save the Black Rhino", *TIME*, Sep 7, 1987, pp. 40~41.

것인데 우리나라의 세관은 이러한 국제적인 수치를 적절히 규제하여야 할 것이며, 궁극적으로 교육과 홍보를 통하여 이 같은 야만적인 행태를 근절시켜야 할 것으로 생각된다.

IV. 맺는말

우리나라는 지난 25년동안의 급속한 경제개발로 인하여 自然生態系の 보호에 대하여는 큰 관심을 두지 못하였다. 1980년대에 들어서니 환경문제가 크게 제기되었지만 우리나라에서의 환경문제는 거의 전적으로 汚染問題를 위주로 제기되었다. 그리고, 우리나라에서는 자연생태계의 보호를 위한 운동이 환경보호 운동과는 분리되어서 전개되어 왔다. 아니, 보다 정확히 이야기한다면, 우리나라에서는 산과 강에서 쓰레기 치우는 운동이 있었지 결코 생태계를 보호하자는 운동이 있었던 것 같지는 않다. 뿐만 아니라, 일반국민에 있어서 피부로 느끼는 수질오염과 대기오염 등과는 달리 生態系の 보호와 야생동식물의 種子의 多樣性的의 보호는 너무나 멀고 공허한 이야기로만 들리고 있는 것 같다. 물론, 우리나라에도 훌륭한 식물학자와 동물학자들을 중심으로 야생동식물의 종자의 보호의 중요성과 우리나라에서의 종자의 보호에 관하여는 상당한 연구가 되어있다.

그러나, 문제는 우리 국민의 야생동식물과 자연생태계에 대한 무감각과 무신경, 그리고 이러한 문제의 심각성을 적극적으로 홍보하고 있지 못하는 정부의 무감각으로 인하여 우리나라는 야생동식물의 보호에 관한 한 완전한 死角地帶에 처하여 있지 않나 한다. 따라서, 앞으로는 法과 行政 등 사회적 제도를 다루는 학문의 관점에서 이 문제를 검토하여 획기적인 개선책을 강구하여야 할 것이 필요하다고 생각된다. 그리고 무엇보다도 우리나라는 CITES에 加入하고 국내 입법을 보완하여 “CITES不加入國”이라는 국제적불명예에서 탈출하여야 할 것으로 본다.