

# 야생생물 보호의 관점에서 CITES 규제의 한계와 대안\* \*\*

윤익준\*\*\*

## <국문초록>

멸종위기에 처한 야생동·식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)은 그 부속서에 기재한 생물종의 국제거래를 금지하거나 제한함으로써 특정 생물종의 멸종을 방지하도록 규제하고 있다. 그러나 협약에 따른 규제방식은 각국의 이해관계에 따라 다르게 규제하고 있고, 희소성으로 인한 경제성, 여가의 대상 등으로 인해 불법거래를 금지하는 것에도 한계가 있다. 더욱이 CITES 부속서 I에 기재된 멸종위기종의 경우에는 자연상태에서의 멸종을 막을 수 있는 시점이 지난 경우가 대부분이어서 협약이 근본적으로 멸종을 방지하지 못한다는 비판도 받고 있다.

국내의 경우, CITES 부속서에 속한 생물종의 규제는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따라 이루어진다. 특히, 수출·입 및 반출·입의 허가, 용도 제한이나 양도·양수나 인공증식의 허가 등 거래에 관한 규제 외에도 사육시설의 등록 및 설치 및 관리기준을 준수토록 하고, 운영중지 및 폐쇄 등의 신고, 특정시설에 대한 검사 및 개선명령 등 관리에 대한 규제도 마련하고 있다.

그러나 CITES 자체는 목록에 기재된 멸종위기종의 수출·입을 규제할 뿐이고, 국내법상 보관이나 양도·양수 등에 대해 원칙적으로 금지하고 있으나 불법유통 자체를 근절하는 데에는 미흡하다. 더욱이 소규모 동물원의 난립에 따른 규제의 사각지대가 존재하고, 인공증식의 허가제나 사육시설 설치기준 등의 경우 규제의 적정성이 문제시 된다.

무엇보다도 관리부처의 다원화, 관련 규제의 다양성 등으로 인해 종합적이고 체계적인 규제가 이루어지지 않고 있다. 규제 위반에 대해서도 몰수한 동물의 관리 규정의 부재나 벌칙에 있어 불법거래에 따른 이득의 박탈을 위한 양벌규정 등에 있어서도 미흡하다.

이에 본 논문에서는 CITES종의 불법거래를 방지하기 위해 수입·반입 시 허가 규정을 강화하고, 인공증식 허가의 위임의 근거를 명확히 하며, 사육시설 등록 등과 관련한 중복 규제를 해소하는 한편, CITES종의 불법거래로 인한 경제적 이득을 박탈하기 위해 규제 위반에 대한 벌칙을 강화할 것을 제안하였다.

주제어 : 국제적 멸종위기종, 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률, 불법거래, 사육관리, 인공증식의 허가

DOI: 10.18215/envlp.17..201609.29

\* 이 논문은 2016년 7월 8일 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회 “환경과 동물, 그리고 법”에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

\*\* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B8046155)

\*\*\* 연세대학교 법학연구원, 연구교수

- I. 서론
- II. CITES의 주요 내용 및 한계
- III. 국내 CITES종의 관리 규제 현황 및 문제점
- IV. CITES 상의 야생동물 보호를 위한 제언
- V. 결론

## I. 서론

인간은 환경으로부터 창조되었으며, 환경의 동반자이자 형성자이다.<sup>1)</sup> 스톡홀름선언(Delclaration of the United Nations Conference on the Human Environment) 전문에서 제창된 인간과 환경의 관계의 재설정 속에는 인류가 환경과 불가분의 관계에 있음이 나타나 있다. 오늘날 인간의 생존의 문제와 직결되어 있는 공기, 물, 토양 등 매체로써의 환경에 대한 관심은 선진국과 개도국을 불문하고 모두의 관심을 받고 있으며 세계 각국은 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)을 비롯하여 다양한 국제적 규제와 관리수단을 마련하고 있다. 반면 환경의 일부인 동·식물의 경우에는 경제재화하기 용이하다는 측면, 지속가능한 이용에 있어 최적가용허용량(Sustainable Yield)의 기준에 대한 개도국과 선진국의 입장 차이 등으로 인해 실효성 있는 공통의 관리 및 규제수단을 마련하는 데 어려움을 겪고 있다.<sup>2)</sup> 그러한 대표적인 예가 국제적 멸종위기종에 대한 문제이다.

멸종은 자연상태에서 언제든 일어날 수 있는 문제이고, 소행성 충돌, 화산폭발 등으로 인해 이미 5차례 이상의 대멸종을 겪어왔으며 현재 6차 대멸종이 진행 중

1) Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 11 I. L. M. 1416, 1972, Preamble para 1.

2) 동·식물 자원의 이용에 있어 선진국과 개도국 사이에서는 소위 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)가 작용할 수 있다. 즉, 개도국과 선진국이 보유국과 이용국으로서 서로의 이해 관계를 조정하여 협력한다면 최대의 효과를 얻을 수 있으나 서로 어떠한 선택을 할 것인지 즉, 보전과 이용 사이에서 각자의 이익만을 추구하는 경우에는 자원의 남용이라는 결과를 초래할 것이다. 공유자원의 비효율적 이용에 대해서는 권오상, 『환경경제학 제3판』, 박영사, 2013, 89-90면 참조.

이라고 한다.<sup>3)</sup> 또한 현재에도 우리가 모르는 생물종의 마지막 생존자가 멸종을 기다리고 있을지도 모른다. 무엇보다 인간의 행위로 인한 종의 멸종은 자연상태의 멸종보다 빠르고 폭넓은 범위에서 이루어지고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 멸종을 부르는 인간의 행위로는 서식지의 파괴, 외래종의 유입, 기후변화, 남획 등을 들 수 있는데 멸종위기의 동물 보호에 있어 서식지 보호만큼이나 중요하게 고려되는 것인 남획의 문제이다. 가령 멸종위기종(Endangered Species)에 대해서는 포획·이용 등을 원칙적으로 금지하고, 멸종의 위협을 받고 있는 종(Threatened Species)<sup>5)</sup>에 대해서는 남획을 방지하기 위해 상당 부분 그 이용을 제한하는 방식을 두고 있다. 이러한 대표적인 예로 포경금지협약(International Convention on the Regulation of Whaling: ICRW)<sup>6)</sup>이나 멸종위기에 처한 야생동·식물종의 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna: CITES)<sup>7)</sup> 등을 들 수 있다.

그러나 이들 협약에 따른 규제방식은 각국의 이해관계의 대립 및 기본적인 이용의 욕구를 제한하기 어렵고 희소성에 따른 경제성의 증가, 사냥 등 여가의 대상으로서의 특수성<sup>8)</sup> 등으로 인해 인간의 행위를 제한하는 데에는 한계가 있다. 더욱이 멸종위기종의 경우에는 자연상태에서의 멸종을 더 이상 막을 수 있는 골든타임이 이미 지난 경우가 대부분이라는 점에서 한계를 지니고 있다.

우리나라의 경우에 1993년 CITES 가입 이후 국제적 멸종위기종의 수출입 건수가 꾸준히 증가하고 있으며, 이에 따라 불법 포획·유통, 사육관리 부실 등의 문제

3) “인간 때문에 생물 50% 멸종 중 ... 지금은 인류세일까”, 중앙일보, 2016. 4. 29.

4) 연구결과에 따르면 매년 27,000여종의 야생동식물이 멸종되고 있으며, 이는 20분에 하나 당 생물종이 멸종하는 것으로 자연적인 멸종속도보다 약 1,000배 정도 빠른 것이라고 한다. 김홍균, 『국제환경법』 2판, 홍문사, 2014, 348면 재인용.

5) 미국의 멸종위기종보호법(Endangered Species Act)는 “해당 종의 전부 또는 상당 부분이 멸종의 위협에 처해 있는 종을 ‘멸종위기종(Endangered Species)’으로, 해당 종의 전부 또는 상당 부분이 가까운 장래에 멸종위기종으로 될 가능성이 있는 종을 ‘멸종위려종(Threatened Species)’로 구분하고 있다. Endangered Species Act, §1532(6), (20).

6) International Convention on the Regulation of Whaling, 161 U.N.T.S. 72.

7) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna, 12 I. L. M. 1085, 1973.

8) 아프리카 짐바브웨 서부 황게 국립공원의 중요한 연구대상이던 수사자 ‘세실’이 2015년 7월 27일 머리가 잘리고 가죽이 벗겨진 채 발견되었는데 기념품 삼아 야생동물을 죽이는 이른바 ‘트로피 사냥(trophy hunting)’의 희생양이 된 것이었다. 이 사실은 전 세계의 공분을 일으켰으며, 급기야 유엔까지 나서서 야생동·식물의 밀렵과 불법거래를 범죄행위로 규정하고 국제사회의 강력한 대응을 촉구하는 결의안을 채택하기에 이르렀다.

가 증가하는 추세이다. 더욱이 2008년부터 2012년까지 4년간 질병 관리의 소홀 등으로 수입된 국제적 멸종위기종 중 3,092마리가 폐사하였다. 이 가운데 세관 통관 과정에서 폐사한 경우가 전체 폐사 건수의 43%를 육박하는 1,337마리, 사육 중 산소공급·온도조절기구 고장이나 화재 등 관리자의 과실로 인한 폐사가 366마리, 탈출 포획으로 인한 폐사가 7마리 등으로 사육·관리 기준 미비로 인한 폐사율이 높았다. 더욱이 지난 6월에는 국립생태원이 국제적 멸종위기종을 불법으로 보관하고 폐사체를 무단으로 소각한 것이 감사결과로 드러나기도 하였다.<sup>9)</sup> 지난 해 2월에는 서울 어린이대공원 내 사자우리에서 사육사가 사자들에 물려 사망한 사건이 발생하였는데<sup>10)</sup> 이와 같은 동물원 안전사고는 2013년 11월 서울대공원에서도 발생한 바 있다.

이에 CITES와 관련하여 야생동물 그 가운데 국제적 멸종위기종 관리에 관한 최근의 국내 입법동향과 쟁점을 살펴보고, 향후 개선방안에 대해 논의하고자 한다.

## II. CITES의 주요 내용 및 한계

### 1. 개관

CITES란 멸종위기에 처한 야생동·식물종의 국제거래에 관한 협약으로 야생동·식물종의 국제적인 거래로 인한 동식물의 생존 위협을 방지하기 위해 1973년 3월 3일 워싱턴에서 조인되어 1975년부터 발효되었다.

우리나라는 1993년 7월에 120번째 국가로 가입하였다. CITES 협약의 부속서(Appendix)에는 국제무역에서의 불법적인 야생동식물 유통에 대응하기 위해 5,500여 종의 동물과 30,000여 종의 식물 등 약 36,000여종의 생물종이 등재되어 보호받고 있다. 이 가운데에는 멸종의 위기에 처하지 않은 종도 포함되어 있는데 CITES종들은 무역으로 인한 위협 정도와 적용되는 규율 정도에 따라 부속서 I, II, III으로 구분되어 있다.<sup>11)</sup>

9) 2016년 6월 16일 환경부의 국립생태원 종합감사 결과에 따르면 생태원 동물관리연구실은 ‘멸종위기에 처한 동식물 교역에 관한 국제협약(CITES)에 지정된 검독수리와 초록나무모니터 등 11종 40마리를 불법 보관했다. 정부가 지난 해 멸종위기동물 자진신고 시 처벌을 면제해줄 때도 신고하지 않았다. “압수된 멸종위기종, 아무렇게나 맡겨지고 보관됐었다”, 세계일보, 2016. 6. 17.

10) “어린이대공원 사육사, 사자에 물려 숨져”, 한겨레신문, 2015. 2. 12.

부속서 I에 속하는 종들은 국제적으로 멸종위기에 처한 동·식물로 상용목적의 국제거래가 금지되며, 야생에서 포획·수집된 개체의 거래는 특별히 허가된 경우가 아닌 한 금지된다.<sup>12)</sup> 단, 사육되거나 재배된 경우 예외 조항에 따라 부속서 II의 종으로 간주되는 경우도 있다. 국제 거래 시 수출국의 관리기관이 이 거래로 인해 야생동물 군집에 손상이 없다는 사실인정(‘non-detriment’ finding)을 해야 함은 물론, 수입자가 생물군집에 불법적인 영향을 끼치지 않았다는 것도 보증해야 한다.<sup>13)</sup>

부속서 II에 속하는 종들은 현재 멸종위기에 처해 있지는 않지만 국제거래를 엄격하게 규제하지 않을 경우 멸종위기에 처할 수 있는 종으로 부속서 I에 등재되어 있는 종과 혼동되기 쉬운 종들이다.<sup>14)</sup> 해당 생물을 수출하는 나라의 관리기관에서는 야생동물 군집에 손실이 없다는 사실인정과 수출허가를 해야 한다. 부속서 I에 수록되지 않은 모든 앵무새류, 고양이류, 악어류, 왕뱀, 난초류, 선인장류 등이 포함된다.

부속서 III에 속하는 종들은 CITES 당사국이 이용을 제한할 목적으로 자기 나라의 관할권 안에서 규제를 받아야 하는 것으로 확인하고, 국제거래규제를 위하여 다른 당사국의 협력이 필요하다고 판단한 종<sup>15)</sup>으로 규정된다. 이 종들은 반드시 국제적인 멸종위기에 처한 것은 아니며, 어느 한 국가가 CITES 당사국들을 대상으로 무역단속 협조를 요청한 것이다. 이들의 수입을 위해서는 수출증명서와 원산지증명서가 필요하다.<sup>16)</sup>

## 2. CITES의 주요 내용

CITES는 멸종위기에 처한 야생동·식물의 상업적인 국제 거래를 규제하는 것이 주된 목적이다. 이에 따라 앞서 살펴본 바와 같이 국제적 보호의 시급성과 중요성에 따라 3분류로 구분하여 국제거래를 원칙적으로 금지하는 한편, 예외적인 경우

11) 부속서 I에는 포유류 300여종을 비롯하여 총 670여종의 동물과 300여종의 식물이 등재되어 있으며, 부속서 II에는 5,000여종의 동물과 30,000여종의 식물이, 부속서 III에는 300여종의 동·식물이 등재되어 있다. CITES 홈페이지(<https://cites.org/eng/disc/species.php>), 최종검색일 2016년 6월 30일).

12) CITES Article 2.1.

13) CITES Article 3.2-3.

14) CITES Article 2.2.

15) CITES Article 2.3.

16) CITES Article 5.2-5.

에 한하여 거래를 허용하고 있다. 그러나 흔히 멸종위기종의 목록은 세계자연보전연맹(IUCN)이 지정한다.<sup>17)</sup>

(1) 국제거래의 원칙적인 금지

CITES는 별도로 규정하고 있는 경우를 제외하고 그 부속서에 포함된 야생동·식물의 국제거래를 허용하지 않는다. CITES에서 규제하는 ‘국제거래’는 “수출·재수출·수입 및 해상으로부터의 반입”을 의미하며(제1조(c)), ‘해상으로부터 반입’은 “어느 국가의 관할권에도 속하지 아니하는 해양환경에서 획득된 종의 표본을 특정 국가로 운반하는 것”으로 규정하고 있다(제1조(e)).

(2) 부속서 I에 포함된 종의 거래 규제

CITES 부속서 I에 속하는 생물종을 수출하기 위해서는 사전에 수출허가서를 발급받아야 한다. 수출허가서는 i) 수출국의 과학당국에서 표본의 수출이 종의 생존에 해롭지 아니하다는 의견을 제시한 경우; ii) 수출국의 관리당국에서 표본이 동·식물 보호에 관한 수출국의 법을 위반하지 아니하고 획득되었다고 인정한 경우; iii) 수출국의 관리당국에서 살아있는 표본이 상해·건강에 대한 피해 또는 학대의 위험이 최소화하도록 준비되어 선적될 것으로 인정한 경우; iv) 수출국의 관리당국에서 표본에 대한 수입허가서가 발급되었다고 인정한 경우에 한하여 발급하여야 한다(제3.2조).

CITES 부속서 I에 속하는 생물종을 수입하기 위해서는 수입허가서와 수출허가서를 사전에 발급받아 제출하여야 한다(제3.3조). 수입허가서는 i) 수입국의 과학당국에서 표본의 수입이 관련 종의 생존에 해롭지 아니한 목적을 위한 것이라는 의견을 제시한 경우; ii) 수입국의 과학당국에서 살아있는 표본의 수령 예정자가 표본을 수용하고 보호할 적절한 시설을 갖추고 있다고 인정한 경우; iii) 수입국의 관리당국에서 표본이 주로 상업적인 목적으로 이용되지 아니할 것이라고 인정한 경우에만 발급된다. 이 밖에도 재수출(제3.4조) 및 해상으로부터 반입(제3.5조)에

17) IUCN은 전 세계적으로 매우 높은 멸종 위험에 직면한 종을 분류하기 위해 1994년부터 적색목록(Red List) 범주와 기준을 발표하고 있다. 특히 전 세계 생물종(미생물 제외)을 9개 범주로 구분하고, 마지막 개체가 죽은 절멸(Extinct, EX), 자연 서식지에서 멸종한 야생절멸(Extinct in Wild, EW) 등의 분류 목록을 제시하고 있다. IUCN, IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1. Second edition. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN (2012). pp. 4-5, 14.

관한 규정을 두고 있다.

즉, CITES 부속서 I에 기재된 생물종의 수출·입 시 공통적으로 수출·입으로 인해 해당 생물종의 생존에 위협이 되지 않아야 한다. 그리고 수출의 경우에는 적법획득의 인정, 이동 시 생물종의 건강 등의 피해 방지, 수입허가서 등을 요구하고, 수입의 경우에는 적절한 보호 시설과 상업적인 거래 목적이 아닌 경우에 허용된다.

### (3) 부속서 II 및 부속서 III의 거래에 대한 규제

CITES 부속서 II에 속하는 종의 수출에 있어서도 수출허가서를 발급받아 제출하여야 하는데 이 경우에는 수입국의 수입허가서를 요구하지 않는다(제4.2조). 또한 당사국의 과학당국은 수출허가서와 실제 수출을 감시하고, 해당 분포지역의 생태계 안에서 역할에 부합하는 수준으로 또한 부속서 I에 포함되는 수준 이상으로 유지되도록 하기 위하여 수출을 제한할 필요가 있는 경우에는 수출허가서의 발급을 제한하기 위한 적절한 조치에 대해 관리당국에 조언하도록 규정하고 있다(제4.3조). CITES 부속서 II에 속하는 종의 수출의 경우, 수출허가서 발급 시 수입허가서뿐만 아니라 종의 생존에 해롭지 아니한 목적인지 여부를 규정하지 않고 있다(제5.2조).

### (4) 거래에 관한 면제 및 특별규정

#### 1) 면제

CITES는 표본이 세관의 관할을 받으면서 당사국의 영토를 통과하거나 영토 안에서 경유 또는 환적될 경우에 제3조·제4조 및 제5조의 규정을 적용하지 않도록 규정하고 있다(제7.1조). 또한 수출국 또는 재수출국의 관리당국에서 이 협약의 규정이 표본에 대하여 적용되기 전에 표본이 획득되었음을 인정하고 이러한 취지의 증명서를 발급하는 경우에도 제3조 내지 제5조가 적용되지 않는다(제7.2조).

수출·입업자가 표본의 상해를 관리당국에 등록하거나 관리당국이 살아있는 표본이 상해·건강에 대한 피해 또는 확대의 위험이 최소화되도록 수송되고 보호될 것임을 인정한 경우에 한하여 제3조 내지 제5조의 요건을 면제하고, 허가나 증명서 없이도 이동동물원·곡예단·유랑동물원·식물전시회 또는 그 밖의 이동전시회를 구성하는 표본의 이동을 허가할 수 있다(제7.7조).

## 2) 특별규정

CITES는 부속서 I에 포함된 동물 종의 표본으로서 상업적 목적으로 사육되어 번식된 표본 또는 부속서 I에 포함된 식물 종의 표본으로서 상업적 목적으로 인공번식된 표본은 부속서 II에 포함된 종의 표본으로 간주한다(제7.4조). 또한 수출국의 관리당국에서 동물 종의 표본이 사육·번식되었다고 또는 식물 종의 표본이 인공번식되었다거나 이러한 동·식물의 부분 또는 파생물이라고 인정하는 경우, 이러한 관리당국이 이와 같은 취지로 발급하는 증명서는 제3조·제4조 또는 제5조의 규정에 따라 요구되는 허가서나 증명서에 같음하여 수락된다(제7.5조)

### (5) 당사국의 조치

당사국은 이 협약의 규정을 시행하고 이를 위반하는 표본의 거래를 금지하기 위하여 표본의 거래 또는 소지에 대한 처벌 또는 양자 모두에 대한 처벌이나 표본의 몰수 또는 수출국으로 반송 규정 등 적절한 조치를 취한다(제8.1조). 당사국은 살아있는 표본이 통과·보관 또는 선적 기간 중에 상해·건강에 대한 피해 또는 학대의 위험이 최소화되도록 적절히 보호될 것임을 보장한다(제8.3조).

살아있는 표본의 몰수와 관련하여 관리당국은 수출국과 협의한 후 표본을 수출국의 부담으로 수출국에 반송하거나, 보호센터<sup>18)</sup> 또는 관리당국이 이 협약의 목적과 부합하며 적절하다고 인정하는 그 밖의 장소로 반송하도록 규정하고 있다(제8.3조(c)).

### (6) 비당사국과의 거래

이 협약의 비당사국과 수출·재수출 또는 수입이 이루어지는 경우, 비당사국의 권한있는 당국에서 이 협약상 허가서 및 증명서의 요건과 실질적으로 일치되도록 발급한 문서는 당사국이 허가서 및 증명서에 같음하여 수락할 수 있다(제10조).

## 3. 멸종위기생물종 보호에 있어 CITES의 한계

### (1) 거래 규제의 대상과 방식의 한계

CITES는 원칙적으로 멸종위기에 있는 생물종의 국제거래를 금지함으로써 해당

18) ‘보호센터’는 살아있는 표본 특히 몰수된 표본의 건강상태를 보호하기 위하여 관리당국이 지정한 기관을 말한다(제8.5조).

생물종에 대한 상업적 이익을 박탈하고, 이를 통해 인간에 의한 해당 멸종위기종의 감소를 차단하고 있다. 현재 약 36,000여종의 생물종을 거래 금지목록(부속서 I)에 규정하고 있으나, 해당 목록에 규정되어 있는 생물종은 1,000여종에 불과하다.

더욱이 국제거래를 완화하고 있는 CITES 부속서 II에 해당하는 생물종의 경우, 거의 대부분의 생물종이 여기에 해당하지만 실질적으로 이에 해당하는 생물종의 경우에는 거래가 제한될 뿐 원칙적으로 거래를 금지하지 않아 실질적으로 동 협약의 효과는 제한적으로 발생할 수밖에 없다.

또한 당사국에 ‘적절한(appropriate)’ 조치를 취하도록 규정하고 있는데 불법거래자의 처벌이나 불법거래된 CITES종의 몰수를 들고 있을 뿐, 협약의 이행을 위한 국내조치에 대해서는 미흡하다.<sup>19)</sup> 물론 CITES는 CITES 부속서에 속하는 종에 대해 더욱 엄격한 국내조치 또는 금지 등을 취할 수 있음을 규정하고 있다(제14조). 그러나 CITES는 수출 시 종의 생존을 위한 조치, 이동 간 CITES종의 건강·상해 등의 피해 예방 및 학대방지를 위한 조치, 몰수한 CITES종의 안전한 관리 등에 대해 최소한의 기준이나 가이드라인조차 제시되지 않음으로써 실질적으로 CITES종의 보호규정에 있어 상당한 공백을 지니고 있다.<sup>20)</sup>

## (2) 다양한 예외와 면제 규정

CITES는 다양한 면제규정과 특별규정을 통해 규제를 회피할 수단을 제공하고 있다. 먼저, CITES종의 국제적 이동에 있어 당사국의 영토를 통과하거나 경유하는 경우에는 규제를 면제하고 있으며, 당사국에 등록되었거나 당사국이 인정하기만 하면 이동동물원·곡예단·유랑동물원·식물전시회 또는 그 밖의 이동전시회를 위한 이동에 대해서도 다른 허가나 특별한 증명을 요구하지 않고 있다.

다음으로 CITES 부속서 I에 속하는 생물종이라 하더라도 인공증식된 경우에는 부속서 II에 해당하는 생물종으로 간주함으로써 무분별한 인공증식을 조장하는 한편, 엄격한 인공증식의 증명을 요구하지 않을 경우에는 CITES 부속서 I에 속하

19) 국제적 멸종위기종의 거래를 규제하는 업무를 책임지는 핵심적인 기관은 주로 무역관련 기관, 환경보호관련 기관, 관세청 등이다. 따라서 CITES 효과적인 이행을 위해서는 이들 기관간의 협업이 무엇보다 중요하며, 이 밖에 과학관련 기관 및 인터폴 등도 거래 규제에 주요한 역할 수행한다. 2015 Global Environmental Law Annual. “The Regulations on Trade in Endangered Species”, *Envntl. L. Ann.* 165, 2015, p. 195.

20) Saskia Young, “Contemporary Issues of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES) and the Debate Over Sustainable Use”, 14 *Colo. j. Int’l Envntl. L. & Pol’y* 167, 2003, pp. 181-182.

는 생물종의 이동을 규제하지 못하게 될 우려도 있다.

### (3) 몰수된 CITES종의 반송 및 사후관리

불법거래된 CITES종의 경우, 몰수하여 반송하도록 하고 있는데 이 경우 수출국과 협의하여 수출국의 부담으로 반송토록 규정하고 있으나(제8.4(b)) 불법거래의 경우 원산지 식별이 용이하지 않다. 더욱이 원산지를 식별하였다 하더라도 대개 CITES 부속서 I에 속하는 생물종을 보유한 국가들이 아프리카 및 동남아시아를 비롯한 개발도상국이거나 최빈개도국에 속해 있어 반송비용을 부담하지 못하는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 반송비용을 수출국에 부담토록 함으로써 불법거래된 CITES종의 원산지로의 반송을 어렵게 하는 한편, 수입국의 입장에서도 반송불가에 따른 사육·보관의 부담을 가지게 되는 문제가 발생한다.

### (4) 유보조항의 허용 문제

CITES는 당사국에 동 협약의 비준 시 부속서 I, II 또는 III에 포함된 종과 관련하여 부속서 III에 규정된 부분 또는 파생물에 대하여 개별적 유보를 허용하고 있다(제23.2조). 더욱이 당사국이 유보를 철회할 때까지는 유보에 규정된 특정 종·부분 또는 파생물의 거래와 관련하여 이 협약의 비당사국으로 취급된다(제23.3조). 우리나라도 CITES 가입 시 응답과 사항 등에 대해 개별적 유보를 실시한 바 있는데 이러한 유보조항이야말로 CITES를 실질적으로 유명무실화할 수 있다. 즉, 개별 국가들이 자국의 이익에 따라 특정 멸종위기종을 규제의 예외로 둠으로써 CITES의 실효성을 약화시킬 수 있다.<sup>21)</sup>

## 4. CITES의 국내 이행에 있어 시사점

우리나라의 경우에도 고라니를 비롯한 상당수 CITES종이 서식하고 있으며, 60여개의 동물원과 20여개의 서식지의 보전기관 등에서 CITES종을 사육·전시하고 있다. 이러한 CITES종의 국내 수출·입 및 반출·입 등에 대해서는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제16조 내지 제17조 및 동법 시행령과 시행규칙에 관

21) CITES관련 규제의 이행이 당사국의 자국법에 위임됨으로써의 한계 및 문제점에 대해서는 Renee Torpy, "If Criminal Offenses Were Added to CITES, Would Nations Be Better Able to Restrict International Trade in Endangered Species and Protect Biodiversity?", 9 Braz. J. Int'l L. 57, 2012, pp. 62-64.

런 허가 등을 규정하고 있다. 그 밖에도 「약사법」 제34조의2에 따라 의약품용으로 CITES종을 수입하고 있으며, 관세법 등에 따라 수출·입의 규제를 받고 있다.<sup>22)</sup>

그러나 국내에서 사육되고 있는 CITES종의 인공증식의 관리 및 사육시설 등록 등 관리제도가 부재하여 효율적인 사후관리가 미흡한 실정이었다. 이에 2013년 7월 「야생생물의 보호 및 관리에 관한 법률」이 개정됨에 따라 국제적 멸종위기종(CITES종)의 수출·입 및 사후관리가 강화되었다. 특히, 구체적으로 CITES종의 인공증식의 증명 및 허가, 사육시설 등록, 사후관리 등을 규정하였다. 이하에서는 「야생생물의 보호 및 관리에 관한 법률」을 중심으로 CITES종의 수출·입 및 양도·양수 규제, 인공증식에 관한 규제 및 사육시설 등록 등의 관리규제를 살펴보고 그 문제점을 검토하고자 한다.

### III. 국내 CITES종의 관리 규제 현황 및 문제점

#### 1. 개관

「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」은 국제적 멸종위기종을 “「멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약」에 따라 국제거래가 규제되는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 생물로서 환경부장관이 고시하는 종을 말한다”라고 정의하면서 CITES 부속서 I, II, III에 정하는 종을 대상으로 하고 있으나 규제대상 종을 환경부장관이 고시토록 하고 있다.

그러나 국제적 멸종위기종에 대해서는 수출입 등에 대한 규제 외에 상당 기간의 규제의 공백에 놓여 있었다. 그러나 최근 동물복지 논쟁이나 검역과정에서의 집단 폐사, 안전사고 등이 문제가 되면서 이와 관련한 규제 개선이 시급히 요구되고 있다. 이에 2014년 개정된 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」상 국제적 멸종위

22) 일본의 경우에도 멸종 우려가 있는 야생동식물 종의 보존에 관한 법률(絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律)에 따라 지정된 내 희소 야생동식물 중(특정 국내 희소 야생동식물 중 제외), 긴급 지정종 및 국제 희귀 야생동식물 중(CITES종)의 개체를 수출·입하는 경우에는 「외환 및 외국 무역법」에 따라 수출·입 승인을 받을 의무가 있다(법 제15조, 시행령 제3조). 또한 경제산업대신 또는 환경대신 및 경제산업대신은 불법 수입업자 등에 대하여 수입 등을 한 개체를 수출업자 또는 원산국에 반환할 것을 명할 수 있도록 규정하고 있다(종 보존법 제16조).

기준에 대한 인공증식 허가, 사육시설 등록 및 관리 등에 관한 규정을 검토하고 향후 논의사항을 살펴보고자 한다.

국제적 멸종위기종의 인공증식 허가와 사육관리 기준의 마련과 관련하여 앞서 언급하였듯이 동물복지, 안전, 전염병 예방 등 보건, 생태계 교란(교잡)의 방지 등이 주로 고려되어야 한다. 특히 이동동물원이나 체험동물원 등 열악한 국내 사육 시설의 문제, 영세한 사육업자에 의한 학대 및 질병발생의 문제, 위험동물에 대한 관리기준의 미비로 인한 안전사고 등 산재한 문제를 해결하기 위해서는 CITES가 다루지 않는 사후관리에 대한 문제들을 국내법적으로 규율하여야 할 것이다.

## 2. 국내 CITES종의 관리 규제 현황

### (1) CITES종의 수출·입 및 양도·양수 등의 규제

#### 1) 수출·입 및 반출·입의 허가

국제적 멸종위기종 및 그 가공품을 수출·수입·반출 또는 반입하려는 자는 CITES 부속서에 포함되어 있는 종에 따른 거래의 규제에 적합하거나 생물의 수출·수입·반출 또는 반입이 그 종의 생존에 위협을 주지 아니하고, 그 밖에 환경부령<sup>23)</sup>으로 정하는 허가기준에 따라 환경부장관의 허가를 받아야 한다(제16조제1항). 단, CITES종이면서 인공증식된 국내 멸종위기종(제14조 및 시행령 제11조) 및 국외 반출 승인대상종(제41조)에 해당하는 경우에는 별도의 허가를 받아야 한다(시행규칙 별표 1). 한편, 거짓이나 부정한 방법으로 허가를 취득하였거나 허가 조건 위반 또는 반입 목적 외의 용도로 사용할 경우에는 허가를 취소하거나 취소할 수 있도록 규정하고 있다(제17조제1항).

#### 2) 용도의 제한

국제적 멸종위기종의 수입등의 허가를 받아 수입되거나 반입된 국제적 멸종위기종 및 그 가공품은 그 수입 또는 반입 목적 외의 용도로 사용할 수 없다(제16조제3항). 다만, 용도변경이 불가피한 경우로 환경부장관의 승인을 받은 경우에는 예외를 인정하고 있다. 대개 용도변경의 승인 기준은 공공의 이용을 위한 박물관 및 학술연구기관 등에 대한 제공, 종의 증식 및 복원 등의 생물다양성 보전의 목적,

23) 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 시행령」은 국제적 멸종위기종 및 그 가공품의 수출·수입등의 허가기준을 별도로 규정하고 있는데 CITES 제3조 내지 제5조에 따른 각 부속서별 거래 규제의 내용과 대체로 일치한다.

학술 연구 및 관람(재수출을 위해 수입 또는 반입된 야생생물에 한함), 인공사육 중인 곰(증식한 개체 포함)을 가공품의 재료로 사용하려는 경우, 수입 또는 반입의 목적이 달성되었거나 달성되기 어렵다고 인정되는 경우로서 협약의 취지에 위배되지 아니하는 경우이다(시행규칙 제22조제1항). 또한 제16조제3항 단서에 따른 용도 변경의 승인 주체는 지방환경관서의 장이다.

원칙적으로 허가를 받아 수입되거나 반입된 국제적 멸종위기종으로부터 증식된 종은 수입·반입허가를 받은 것으로 보며, 그 용도 역시 부모개체의 용도와 동일한 것으로 본다(제16조제5항).

### 3) 양도·양수 등의 금지

동법은 허가를 받지 아니한 국제적 멸종위기종 및 그 가공품을 포획·채취·구입하거나 양도·양수, 양도·양수의 알선·중개, 소유, 점유 또는 진열하는 것을 금지하고 있다(제16조제4항). 그러나 적법한 입수경위 등을 증명하는 서류를 보관하는 경우에는 국제적 멸종위기종 및 그 가공품을 포획·채취·구입하거나 양도·양수, 양도·양수의 알선·중개, 소유, 점유 또는 진열할 수 있다(제16조제8항). 적법한 입수경위라 함은 해당 국제적 멸종위기종의 수입허가서나 인공증식증명서 또는 인공증식허가증 등을 말한다(시행규칙 제23조의4).

### 4) 양도·양수 등의 신고

허가를 받고 수입하거나 반입한 국제적 멸종위기종의 양도·양수 시에는 1개월 전까지 환경부장관에게 신고하여야 하는데(제16조제6항) 이 경우, 수입허가증이나 인공증식된 경우에는 부모개체의 입수 경위, 보호시설의 도면이나 사진, 사육시설 등록증 사본(법 제16조의2제1항에 따라 사육시설 등록이 필요한 국제적 멸종위기종에 한함) 등을 제출하여야 한다(시행규칙 제23조제1항).

또한 국제적 멸종위기종이 죽거나 질병에 걸려 사육할 수 없게 될 때에는 지체 없이 신고토록 규정하고 있으며(제16조제6항), 폐사인 경우에는 폐사를 증명할 수 있는 사진을, 질병으로 사육할 수 없게 된 경우에는 수의사의 진단서를 제출하여야 하는데 개인이 애완용으로 사육하는 앵무새의 경우에는 예외로 하고 있다(시행규칙 제23조제2항).

### 5) 인공증식의 증명 및 허가

「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」은 ‘인공증식’을 “야생생물을 일정한 장소

또는 시설에서 사육·양식 또는 증식하는 것“을 말한다(제2조 제6호).”고 정의하고 있다. 동법이 이와 같이 인공증식의 정의를 규정함은 인공증식을 보전대책의 일환으로 다루고 있기 때문이다. 즉, 동법 제13조는 멸종위기 야생생물의 보전대책의 수립과 관련하여 제2항에 “환경부장관은 멸종위기 야생생물의 서식지 등에 대한 보호조치를 마련하여야 하며, 자연 상태에서 현재의 개체군으로는 지속적인 생존이 어렵다고 판단되는 종을 증식·복원하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정하는 한편, “환경부장관은 멸종위기 야생생물에 대한 중장기 보전대책의 시행과 멸종위기 야생생물의 증식·복원 등을 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장과 시도지사에게 협조를 요청할 수 있다.”고 규정함으로써 증식을 멸종위기 야생생물의 보전대책의 하나로 규정하고 있다.<sup>24)</sup>

또한 동법 제14조 제1항의 멸종위기 야생생물의 포획·채취 등의 금지에 대한 예외로 환경부장관의 허가를 필요로 하는 경우로 “학술 연구 또는 멸종위기 야생생물의 보호·증식 및 복원의 목적으로 사용하려는 경우(제14조 제1항 제1호)” 및 “대통령령으로 정하는 바에 따라 인공 증식한 것을 수출·수입·반출 또는 반입하는 경우(동조 동항 제5호)”를 규정하고 있다. 이는 증식하였거나 증식을 위하여 멸종위기 야생생물을 포획·채취 등의 행위를 이행하는 경우에는 금지의 예외로서 허가를 받도록 하여 보전대책의 일환으로 보고 있는 것으로 여겨진다.

CITES종과 관련하여 동법은 허가를 받아 수입되거나 반입된 국제적 멸종위기종을 증식한 때에는 국제적 멸종위기종 인공증식증명서를 발급받아야 하며(제16조제7항 본문), 다만, 그 종의 특성상 사람의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 위해를 가할 우려가 있어 인공증식을 제한할 필요가 있는 국제적 멸종위기종으로 시행령 별표 1의3에 규정된 종은 사전에 인공증식 허가를 받도록 규정하고 있다(제16조제7항 단서). 동법은 멸종위기 야생생물의 보전대책의 일환으로 멸종위기 야생생물의 증식·복원 등을 규정하고 있으며(제13조제2항 및 제3항), 인공증식증명서를 발급받은 멸종위기 야생생물에 대해서는 수출·수입·반출 또는 반입은 물론 보관 및 유통 등을 허가할 수 있도록 규정하고 있다(제14조제1항제5호 및 제3항제6호).

국제적 멸종위기종의 인공증식의 허가와 관련하여 원칙적으로 인공증식을 금지

24) 일본은 「멸종 우려가 있는 야생동·식물의 서식지의 보전에 관한 기본 방침」에서 서식지의 보전과 관련한 과제로 적절하지 않은 인공 번식 등의 문제가 생물종의 존속에 궁극적이지 않은 결과의 발생가능성이 있음을 지적하면서 실시 주체간의 인식이나 정보의 공유, 연계 협력의 필요성을 적시하고 있다. 環境省, 「絶滅のおそれのある野生動植物種の生息域外保全に関する基本方針」, 2009, 일본 환경성 홈페이지, [http://www.env.go.jp/press/file\\_view.php?serial=12843&hou\\_id=10655](http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=12843&hou_id=10655) 참조.

하는 것이 아니나, 예외적으로 그 종의 특성상 사람의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해를 가할 우려가 있는 생물종으로 대형고양이과 동물 8종, 곰과 4종 및 7종의 악어와 1종의 코브라를 포함하여 총 20종의 국제적 멸종위기종에 대하여 인공증식 허가<sup>25)</sup>를 받도록 규정하고 있다(시행령 제13조의2 및 별표 1의2).<sup>26)</sup>

## (2) CITES종의 사육시설 관리

### 1) 사육시설의 등록

동법은 국제적 멸종위기종의 보호와 건전한 사육환경 조성을 위하여 사육시설 의무등록(제16조의2제1항) 대상 국제적 멸종위기종을 정하고 있다(시행령 제13조의3 및 별표 1의3). 사육시설 등록대상 국제적 멸종위기종은 인공증식 허가를 받아야 하는 국제적 멸종위기종을 비롯하여, 생태계 교란의 우려가 있는 종이나 인수공통 또는 야생동물 질병과 관련하여 관리가 필요한 종, 특정 시설 장치 및 관리 여부가 개체의 생존에 현저한 영향을 미칠 수 있어 동물의 복지 상태에 대한 지속적인 관리가 필요한 종을 대상으로 한다.<sup>27)</sup> 사육시설 등록 시에는 사육시설의 사진 및 평면도, 면적 및 개체수, 사육시설 관리계획서, 보호시설 명세서 등을 제출하여야 한다(시행규칙 제23조의5제1항).

또한 사육시설의 면적을 당초 면적에서 10% 이상 축소하거나 마리당 사육면적 기준을 초과하는 개체수의 변동이 있을 시에는 변경등록을, 사육시설 면적이 증가하거나 관리계획의 변동 시에는 변경신고를 하도록 규정하고 있다(법 제16조의제2

25) 인공증식의 허가를 받고자 하는 경우에는 다음의 기준을 충족하여야 한다: i) 해당 국제적 멸종위기종의 인공증식이 종의 생존에 위협을 주지 아니할 것; ii) 인공증식에 따라 해당 국제적 멸종위기종의 보호와 건전한 사육환경 조성에 차질이 생기지 아니할 것; iii) 해당 국제적 멸종위기종의 인공증식에 필요한 시설을 갖추고 있을 것; iv) 근친교배 등으로 유전 질환이 발생할 우려가 없을 것. 다만, 종 보존 차원의 번식을 위한 교배는 제외한다; v) 해당 국제적 멸종위기종의 생태적 특성을 고려하여 탈출을 방지하기 위한 적절한 시설을 갖추고 있을 것(시행규칙 제23조의3제2항). 또한 허가신청 시 인공증식 대상종의 부모 개체의 입수경위서, 인공증식시설의 명세서, 인공증식 방법, 보호시설 명세서(보호시설에서 사육 중인 경우) 등을 제출하여야 한다(동조제1항). 그리고 인공증식의 허가 시 필요한 경우에는 조건을 붙일 수 있도록 규정하고 있다(동조제3항).

26) 일본의 경우, 멸종의 우려가 있는 야생동식물의 종의 보존에 관한 법률(絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律)에 인공증식한 개체 등에 대해 점유자가 등록할 수 있도록 규정(제20조제1항)하고 있으나 인공증식에 대해서는 아무런 규제를 두고 있지 않다.

27) 별표 1의 2에 해당하는 20종을 비롯하여 영장목 및 고래목을 비롯한 포유류 44종, 매와 독수리 등 조류 9종, 거북목 및 뱀목을 비롯한 파충류 15종, 도롱뇽목 양서류 2종 등 총 90종이다.

항 및 시행규칙 제23조의6제1항). 다만 야생동물치료기관이나 국제적 멸종위기종 관리·보호 시설, 동물치료소 및 동물실험시설 등에 대해서는 변경등록 및 변경신고의무를 면제해주고 있다(동조제3항).

## 2) 사육시설의 설치기준

동법은 국제적 멸종위기종의 적정한 사육시설의 기준에 관하여 동법 시행규칙에 규정하고 있다(제16조의2제4항 및 시행규칙 제23조의7, 별표 5의2). 사육시설의 설치기준은 일반기준과 설치기준으로 구별할 수 있는데 일반기준은 주로 동물복지 및 시설관리에 관한 사육시설등록자의 의무사항을 규정하고 있으며, 시설기준은 국제적 멸종위기종별 성체기준 마리당 면적기준을 규정하고 있다. 사육시설 설치기준에 대해 전시목적의 시설이 아닌 법정 사육시설에 대해서는 적용의 예외를 규정하고 있다.

## 3) 사육동물의 관리기준

동법은 사육동물의 관리를 위한 일반적인 기준을 마련하고 있다. 즉, 사육시설이 사육동물의 특성에 맞는 적절한 장치와 기능을 발휘할 수 있도록 유지·관리하고, 사육동물의 사육과정에서 건강상·안전상의 위해가 발생하지 아니하도록 예방대책을 강구하며, 사고가 발생하면 응급조치를 할 수 있는 장비·약품 등을 갖추도록 하고 있다. 또한 사육동물을 이송·운반하거나 사육하는 과정에서 탈출·폐사에 따른 안전사고나 생태계 교란 등이 없도록 대책을 강구하도록 하고 있다(제16조의6).

## 4) 사육시설의 검사

사육시설등록자 서식지의보전기관, 생물자원 보전시설, 생물자원관 및 동물원·식물원·수족관 등을 운영하는 자는 환경부장관의 정기 또는 수시검사를 받아야 한다(제16조의4제1항 및 시행령 제13조의4). 이 경우 정기 또는 수시검사의 대상은 사육시설의 현황, 사육시설 관리계획의 이행 및 사육 동물의 적정 관리 여부 등이며, 정기검사는 연 1회 이상, 수시검사는 법 제16조의5에 따른 개선명령의 이행 상황을 확인하거나 그 밖에 지방환경관서의 장이 해당 사육시설의 관리 상태를 확인할 필요가 있다고 인정하는 경우에 한하여 실시한다(시행규칙 제23조의8).

## 5) 사육시설의 개선명령

환경부장관은 사육시설 설치기준 위반, 정기 또는 수시검사 결과 개선이 필요한

경우, 사육동물 관리기준의 미준수 시 사육시설등록자에게 기간을 개선에 필요한 조치 및 시설 설치기간 등을 고려하여 6개월의 범위에서 기간을 정하여 개선을 명할 수 있다(제16조의5 및 시행규칙 제23조의9제1항). 사육시설등록자는 천재지변이나 그 밖에 부득이한 사유로 개선명령을 이행하지 못한 경우, 예산 부족의 경우 1년 이내에, 토지이용계획의 변경이 필요한 경우에는 2년 이내에, 그 밖에 경우에는 6개월 이내에 한하여 개선 기간의 연장을 요청할 수 있다(시행규칙 제23조의9제2항).

#### 6) 사육시설의 폐쇄 등 신고

사육시설등록자가 시설을 폐쇄하거나 운영을 중지하려면 환경부장관에게 신고하여야 한다(제16조의7제1항). 환경부장관은 폐쇄신고의 내용을 검토한 결과 해당 사육시설등록자의 시설에 있는 사육동물의 건강·안전이 우려되거나 이로 인하여 생태계 교란 등의 우려가 있다고 인정되면 해당 사육시설등록자에게 폐쇄 전에 해당 사육동물의 양도 또는 보호시설 이관 등 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다(동조제2항).

### (3) CITES종 규제 위반에 대한 제재

#### 1) 몰수

동법은 제16조를 위반하여 허가 없이 수입 또는 반입되거나 그 수입 또는 반입 목적 외의 용도로 사용되는 국제적 멸종위기종 및 그 가공품이나 제16조를 위반하여 허가 또는 승인 등을 받지 아니하고 포획·채취·구입되거나 양도·양수, 양도·양수의 알선·중개, 소유·점유 또는 진열되고 있는 국제적 멸종위기종 및 그 가공품에 대해서는 몰수하도록 규정하고 있다(제71조).

#### 2) 벌칙

허가 없이 국제적 멸종위기종 및 그 가공품을 수출·수입·반출 또는 반입한 자, 사육시설의 등록을 하지 아니하거나 거짓으로 등록을 한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 300만원 이상 3,000만원 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있다(제68조제1항).

또한 국제적 멸종위기종 및 그 가공품을 수입 또는 반입 목적 외의 용도로 사용한 자, 국제적 멸종위기종 및 그 가공품을 포획·채취·구입하거나 양도·양수, 양도·양수의 알선·중개, 소유, 점유 또는 진열한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있으며(제69조제1항), 거짓이나 그 밖

의 부정한 방법으로 제16조제1항 본문에 따른 수출·수입·반출 또는 반입 허가를 받은 자, 국제적 멸종위기종 인공증식 허가를 받지 아니한 자, 사육시설의 정기 또는 수시 검사를 받지 아니한 자, 사육시설 개선명령을 이행하지 아니한 자, 국제적 멸종위기종의 멸종 또는 감소를 촉진시키거나 확대를 유발할 수 있는 광고를 한 자에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 부과하고 있다(제70조).

### 3) 양벌규정

법인 또는 단체의 대표자나 법인·단체 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인·단체 또는 개인의 업무에 관하여 제67조제1항, 제68조제1항, 제69조제1항 또는 제70조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인·단체 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)하도록 규정하고 있다(제72조 본문). 다만, 법인·단체 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 예외를 인정하고 있다(제72조 단서).

### 4) 과태료

수입하거나 반입한 국제적 멸종위기종의 양도·양수 또는 질병·폐사 등을 신고하지 아니한 자나 국제적 멸종위기종 인공증식증명서를 발급받지 아니한 자, 국제적 멸종위기종 및 그 가공품의 입수경위를 증명하는 서류를 보관하지 아니한 자, 사육시설의 변경신고를 하지 아니하거나 거짓으로 변경신고를 한 자, 사육시설의 폐쇄 또는 운영 중지 신고를 하지 아니한 자, 승계신고를 하지 아니한 자에 대해서는 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다(제73조).

## 3. 국내 CITES종 관리제도의 문제점

### (1) CITES종의 수출·입 및 양도·양수 등의 규제

#### 1) 수출·입 및 양도·양수에 대한 문제

현실적으로 CITES종의 국제거래를 규제함에 있어 CITES종과 그렇지 않은 종간의 구별이 용이하지 않고, 검역 등의 조치도 동물질병 또는 인수공통질병의 간염 여부이기 때문에 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 수·출입 승인제

도에 따라 관리·감독하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 더욱이 CITES 자체는 목록에 기재된 멸종위기종의 수출입을 규제할 뿐이고, 국내 유통에 있어서는 보관이나 양도·양수 등에 대해 원칙적으로 금지하고 있을 뿐 불법유통 자체를 근절하는 데에는 미비하였다.

그러나 최근 애완동물로써 국외 야생동물의 수입이 증가하고, 생태계교란 생물 등 외래동물의 유입이 늘어나면서 무분별하게 수입되는 외래 야생동물을 제한하고, 근본적으로 보전 또는 보호의 맥락에서 사육이나 보관, 자연환경으로의 유출 방지, 안전의 문제에도 새롭게 관심을 가지면서 국내 유통과 사육·관리의 문제가 재조명되었고, 이러한 맥락에서 거래가능한 CITES 부속서 II에 해당하는 종에 대한 증명제도의 강화 등이 이루어지고 있다.

그러나 CITES 가입 당시부터 유보조항으로 둔 「약사법」 등에 따른 한약재 등의 규제 완화, 농가소득 증대용으로 사육곰 등의 수입을 정부가 추진하면서 반달가슴곰 등 국제적 멸종위기종 등이 포함되게 된 점 등은 국제거래나 보관·양도·양수의 금지 등이 효과적으로 운영되고 있지 않음을 보여주고 있다.

특히 「동물보호법」상 반려동물로 규정된 종을 거래하는 경우에는 동물판매업으로 등록한 자여야 하고, 대한수의사회에서 진행하는 동물판매업교육을 이수하여야 하며, 일정한 요건을 갖추어야 하는데 비해 온라인 등으로 거래되는 야생동물을 비롯한 CITES종들에 대해서는 현실적으로 아무런 규제가 없는 실정이다.<sup>28)</sup> 그 결과 우편으로 이동되는 수많은 애완동물과 국제적 멸종위기종들이 무분별하게 거래되거나 폐사되고 있는 것으로 나타났다.

## 2) 용도변경

CITES는 원칙적으로 멸종위기종의 국제거래를 금지하고 있다. 그러나 살펴본 바와 같이 다양한 예외를 통해 거래를 허용하고 있는데 국내 대형 동물원 및 수족관에서 수입하는 CITES종의 경우 거래목적은 동물원 용도(Z)로 수입하고 있다. 즉, 수입 시 일정한 용도를 제한함으로써 허가를 용이하게 할 뿐만 아니라 규제목적 달성에 있어서도 이러한 용도 규제는 중요한 의미를 지닌다. 가령 동물원

28) 「동물보호법」에 따르면, 동물 운송 시 운송 중인 동물에게 적합한 사료와 물을 공급하고 동물이 상해를 입지 않도록 운송하게 규정(제9조)되어 있지만 운송관련 규정의 위반에 대한 제재는 규정되어 있지 않다. 나아가 반려동물의 경우에는 판매 시 직접 전달하거나 동물전문운송업체를 이용하도록 규정(제9조제2항)하고 있지만, 야생동물을 비롯한 CITES종에 대해서는 일반 운송을 규제하는 어떠한 규정도 없는 실정이다. “야생동물 온라인 판매 ‘법 사각지대’”, 한라일보, 2015. 9. 10.

용도로 들여온 CITES종을 매각이나 교환하는 경우 동물원 또는 수족관 간에는 용도변경 없이도 가능하지만 동물원이 아닌 곳과 거래하는 경우에는 용도변경을 통해서만 가능하다.

그런데 문제는 소규모 동물원이나 수족관 등의 경우 국제적 멸종위기종의 거래 목적으로 처음부터 상업용 또는 거래용(T)으로 하고 있음에도 수입허가가 이루어지고 있으며, 또한 이렇게 수입되거나 증식된 국제적 멸종위기종의 경우에는 법제16조제5항에 따라 수입 당시 용도와 동일한 것으로 간주됨으로써 양도·양수의 허가도 비교적 용이하게 얻을 수 있게 된다. 더불어 전시·관람용(Q), 인공사육(B), 교육용(E) 등으로 용도변경 없이 자유롭게 이용되기도 함으로써 최근 논란이 된 강아지 공장에서의와 같이 CITES종도 증식을 통해 자유롭게 애완동물 등으로 거래될 경우, 자칫 국제적 멸종위기종 관리규제 자체를 형해화시킬 우려가 있다.

<표 1> 거래목적에 따른 CITES CODE

코드 (Code)	설 명 (Description)
M	생약연구용
G	식물원용
B	인공사육, 인공재배용
Q	서커스와 순회전시용
T	상업/거래용
E	교육용
L	압류물/집행용(법원에서 증거, 교육용 표본 등)
H	사냥기념물
P	개인용품
N	야생으로 방생, 되돌려보냄
S	과학연구용
Z	동물원용

### 3) 입수경위증명서 부재에 따른 문제

기존의 규제의 미비로 인해 부모개체의 입수경위 증명이 어려운 경우에는 인공 증식이나 사육보관에 있어서도 일정한 제약이 따르게 된다. 불법적인 CITES종의

유통을 방지하기 위한 제도인데 문제는 몰수하였거나 사육시설 등이 폐원하는 경우 이들의 정확한 입수경위를 증명하기 용이하지 않아 관리에 어려움을 겪고 있다.

<표 2> 표본출처에 관한 CITES CODE

코드 (Code)	설 명 (Description)
W	야생에서 채취된 표본
R	사육(ranching)된 표본
D	협약 제7조제4항의 규정에 의거 수출된 <b>상업적 목적으로 포획되어 번식된 부속서 I</b> 에 포함된 <b>동물종</b> , 상업적 목적으로 <b>인공 번식된 부속서 I</b> 에 포함된 <b>식물종</b> (그 부분 및 파생물 포함)
A	협약 제7조제5항의 규정의 의거 수출되고, 총회 결의문 9.19에 의하여 <b>인공 번식된 식물</b> (artificially propagated plant), 그 부분 및 파생물 (비상업적 목적으로 인공 번식된 부속서 I 종과 부속서 II, III에 포함된 종의 표본)
C	협약 제7조제5항에 의거 수출되고, 총회 결의문 10.16에 의하여 <b>포획되어 번식된 동물</b> (animals bred in captivity), 그 부분 및 파생물 (비상업적 목적으로 포획 번식된 부속서 I 종과 부속서 II, III에 포함된 종의 표본)
F	포획되어 길러진 <b>세대</b> (F1 또는 하위세대)이나 총회 결의문 10.16에서 언급하고 있는 “포획되어 번식된 것(bred in captivity)”의 <b>정의에 포함되지 않은 동물</b> (animals born in captivity), 그 부분 및 파생물
O	<b>협약 발효전에 취득된 표본</b>
U	<b>출처 미상</b> (사유서를 제출하여야 함)
I	<b>압수 및 압류품</b>

#### 4) 인공증식의 허가의 불명확성

인공증식의 승인은 CITES의 규정에 부합하며 인공증식과 관련하여 부속서 I CITES종의 인공 증식된 개체는 CITES 부속서 II로 보아 이를 상업적으로 거래할 수 있으나 이를 위해서는 당해 생물종이 합법적으로 증식된 개체임을 증명하는 것을 필요로 한다. 따라서 제16조제7항 본문에 대해서는 공통적으로 거의 모든 나라들이 규정하고 있다.

“대통령령으로 정하는 국제적 멸종위기종”과 관련하여 그 대상과 기준이 문제가 될 수 있다. 국제적으로 인공증식을 허가사항으로 보는 사례는 거의 보이지 않는다. 다만 고려할 수 있는 문제는 이하 사육시설의 등록 등과 관련하여서도 고려될

수 있는 문제로 사람의 안전, 동물복지의 필요에 따른 개체수 조절 또는 유전적 결합 방지를 위한 관리, 건강관리 및 질병 예방, 생태계 교란의 방지 등 다양한 목적에 따라 인공증식을 제한할 필요성 등이 있다. 문제는 인공증식을 원칙적으로 금지하지 않는데 인공증식에 대한 허가를 받도록 하고 있다는 점이다. 동법의 규정에 따르면 “대통령령으로 정하는 국제적 멸종위기종”에 대해서는 인공증식의 허가를 받아야 하는데 대통령령으로 위임한 대상종을 구체적으로 특정하지 않고 있어 포괄위임법금지원칙에 반할 수 있다. 마찬가지로 인공증식의 허가기준도 모호하다. 즉, 어떠한 CITES종에 대해서만 인공증식을 허가받아야 하는지 불분명하다.

이러한 규제 모호성은 국내 멸종위기 야생생물의 인공증식과 비교하였을 때 더욱 극명하게 드러난다. 국내 멸종위기 야생생물의 경우에는 인공증식의 대상종과 증식시설 등을 규제하도록 하고 있다(시행령 제11조제2항). 가령 환경부는 “멸종위기종 증식·복원 종합계획(‘06-’15)”을 수립하여 증식·복원 대상 멸종위기종으로 지리산 반달가슴곰을 비롯해, 여우, 산양, 황새 등 54종(동물 18종, 식물 36종)을 선정하고, 계획기간 동안 총 424억원을 투자하며, 각 분류군별 특성에 맞게 증식·복원 사업을 추진하고 있다.<sup>29)</sup> 즉, 보전방법의 일환으로 증식의 대상종과 시설을 규정하고 있다.

동법과 같이 특정 국제적 멸종위기종에 대해서만 인공증식의 허가를 받도록 할 경우, 지정되지 않은 국제적 멸종위기종은 허가를 받지 않아도 인공증식이 허용되는 것으로 이해될 수 있다. 반면 동법 시행령에서 인공증식 허가요건<sup>30)</sup>과 관련하여 요건을 준수할 경우에는 인공증식을 허가하도록 함으로써 허가신청자의 예견가능성을 높이면서 환경부장관의 재량권 행사범위를 상당 부분 제한하고 있다. 이는 인공증식의 대상을 환경부장관이 특정하도록 하고 있는 국내 멸종위기 야생생물의 인공증식에 관한 규제와 유사하면서도 다른 한 편으로 상반된 방식으로 규제가 이루어지고 있다.<sup>31)</sup>

29) 환경부, 「야생동물 인공증식 및 수출입 허가제도 운영 개선방안에 관한 연구」, 2011, 27면.

30) 국제적 멸종위기종의 인공증식 허가요건에는 i) 해당 국제적 멸종위기종의 인공증식이 종의 생존에 위협을 주지 아니할 것; ii) 인공증식에 따라 해당 국제적 멸종위기종의 보호와 건전한 사육환경 조성에 차질이 생기지 아니할 것; iii) 해당 국제적 멸종위기종의 인공증식에 필요한 시설을 갖추고 있을 것; iv) 근친교배 등으로 유전 질환이 발생할 우려가 없을 것. 다만, 종 보존 차원의 번식을 위한 교배는 제외한다; v) 해당 국제적 멸종위기종의 생태적 특성을 고려하여 탈출을 방지하기 위한 적절한 시설을 갖추고 있을 것이 포함되어 있다.

31) 국내 멸종위기 야생생물의 인공증식은 종복원사업 등과 연계하여 대상종의 인공증식을

## (2) 국내 CITES종의 사육관리에 관한 문제점

### 1) CITES종 사육시설 등록대상의 협소

동물원 및 수족관을 중심으로 국내에서 사육 중인 CITES 동물종은 2013년 조사 당시 175종 4,000여 개체로 나타났다. 그러나 애완동물판매점이나 개인이 소장하고 있는 CITES 동물종도 상당할 것으로 추정되어 정확한 종과 개체수 파악은 용이하지 않다.

이처럼 현황 파악이 어렵다는 것은 CITES 동물종의 국내에서의 사육이나 거래에 대한 제한이 제대로 이루어지지 않았음을 반증하는 것이기도 하다. 나아가 사육관리의 부재로 인한 각종 안전사고의 위협, 생태계 교란의 우려, 인수공통질병 등의 전파 가능성 등 야생동물 보전의 문제 외에도 다양한 문제의 발생가능성이 상존하고 있다. 다만 야생생물법 개정에 따른 사육시설 등록 등 관리의 강화는 이러한 맥락에서 타당한 조치이나 실질적으로 규제대상이 지나치게 협소하다.

### 2) 사육시설 설치기준의 문제점

동법에 있어 가장 논란이 되는 것이 시행규칙에 규정된 사육시설 설치기준일 것이다. 특히 애완동물로 아무런 규제없이 CITES종을 사육하고 있던 개인사육자들의 경우, 동법이 제시하는 사육시설 설치기준을 준수하는 것이 용이하지 않을 수 있다. 무엇보다도 일반사육기준과 시설기준으로 구분된 규제내용은 법률상 규제보다는 가이드라인에 가깝게 규정되어 있다.

비교법적으로 미국의 일부 주(州)법이나 독일, 오스트리아 등에서 이러한 면적규제를 살펴볼 수 있는데 미국, 영국이나 호주를 비롯한 상당수 국가들은 동물보호법이나 동물원관련 기준 및 지침 등에 면적관련 기준을 두고 있다. 일본의 경우에는 시설에 대한 고시와 일반관리기준에 대한 고시규정을 두고 있다. 사육시설의 면적기준은 무엇보다도 동물복지와 밀접한 관련을 가진 문제로 「동물보호법」이나 「동물원 및 수족관 관리에 관한 법률」에 따라 규제하는 것이 보다 적절할 것이다.

### 3) 관리부처 및 체제의 다원화

국제적 멸종위기종과 관련한 문제는 환경부, 농림축산식품부, 산림청, 해양수산

---

지원하기 위한 규정으로 이해되는 반면 국제적 멸종위기종의 인공증식 허가는 특정종의 인공증식을 규제하고자 하는 취지로 이해될 수 있다.

부 등 다양한 부처와 관련을 맺고 있다. 농가 소득증대용으로 수입되는 야생동물과 애완용으로 수입되는 동물에 대해서는 농림축산식품부도 함께 규율하고 있으며, 고래와 같은 해양생물은 해양수산부가 주로 관할하고 있다.

그 가운데 농림축산식품부가 관할하는 「동물보호법」에 따른 동물복지의 문제는 환경부가 관할하는 야생동물 보호 및 관리와 다른 차원에서 접근이 이루어지는 문제이기 때문에 이러한 관리부처간의 이견이 발생하기도 한다. 또한 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 있어 국제적 멸종위기종은 국제거래를 제한하는 중이면서 멸종위기 야생생물로 보전의 차원에서 접근이 이루어지는데 철갑상어나 고래류와 같은 해양수산부가 관할하는 CITES종은 식용으로 버젓이 사용되고 있는 실정이다. 또한 보건복지부가 규율하는 「약사법」에 따른 한약재로 웅담이나 녹용 등 CITES종의 일부분이나 파생물 등도 이용되고 있어 각 부처의 이해관계에 따라 접근 및 관리방식이 상이하다는 점은 포괄적이고 체계적인 관리체계 마련을 어렵게 한다.

### (3) 별칙규정의 문제

#### 1) 몰수한 국제적 멸종위기종의 관리 부재

동법은 몰수만을 규정할 뿐 몰수한 국제적 멸종위기종의 관리에 대한 부분은 규율하고 있지 않다. 마찬가지로 「동물보호법」이나 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」 등에서도 몰수 등으로 인한 동물을 보관하는 문제에 대해 규율하고 있지 않다.

#### 2) 상습 위반자에 대한 가중처벌 미비

국내 멸종위기 야생생물 I급을 가공·유통·보관·수출·수입·반출 또는 반입한 자나 국내 멸종위기 야생생물을 포획·채취하거나 고사시키는 경우 또는 이를 위해 서포탈물, 덫, 창애, 울무, 함정, 전류 및 그물을 설치 또는 사용하거나 유독물, 농약 및 이와 유사한 물질을 살포하거나 주입한 자에 대해서는 상습범에 대해 5년 이하의 징역 및 5천만원 이하의 벌금을 병과할 수 있도록 규정하고 있다(제68조제2항).

이에 반해 국제적 멸종위기종에 대해서는 이러한 상습범에 대한 가중처벌이 존재하지 않아 CITES종의 가공·유통·보관·수출·수입·반출 또는 반입 등의 허가 위반자에 대해서는 규제가 미흡한 측면이 없지 않다. 더욱이 국내 멸종위기 야생생물

과 국제적 멸종위기종에 대한 벌칙 규정을 달리 정할 합리적 이유도 존재하지 않는 것으로 여겨진다.

### 3) 양벌규정의 문제

양벌규정과 관련하여 개인에 대한 제재 외에 상업적으로 국제적 멸종위기종 관리·규제를 위반하는 법인 또는 단체 등에 대하여도 처벌하는 것은 합리적인 규제 목적의 달성에 있어 필요한 조치이다. 그러나 미국이나 캐나다, 호주 등의 경우에는 양벌규정을 통해 국제적 멸종위기종의 거래로 얻게 될 불법적인 이득의 박탈의 문제를 고려하여 보다 강화된 제재 수단을 마련하고 있다. 일본의 경우에는 「멸종 우려가 있는 야생동식물 종의 보존에 관한 법률(絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律)」의 경우에는 우리와 동일한 양벌규정을 두고 있으나 「외환 및 외국무역법(外国為替及び外国貿易法)」은 국제적인 유통의 경우, 수출·입한 국제적 멸종위기종의 가액이 500만엔을 5배 이상 초과하는 경우에는 벌금의 최고형을 5배인 5,000만엔까지 늘릴 수 있도록 규정하고 있다(제69조의7 단서).

## IV. CITES 상의 야생동물 보호를 위한 제언

### 1. CITES종의 불법적인 거래에 대한 규제 강화

2015년 ‘트로피 사냥’ 등이 문제가 되면서 전 세계적으로 국제적인 멸종위기종의 거래에 대한 규제가 강화되고 있다. 이러한 측면에서 검역체계와 연계하여 국내 수출입되는 야생동물의 식별·확인 및 통제·관리를 강화하기 위한 협업체계의 마련이 필요하다.

이를 위해서 먼저, 유역환경청 등 지방환경관서에 위임하고 있는 국제적 멸종위기종의 거래 규제에 있어 관리능력 강화를 위한 업무담당자에 대한 교육이 필요하고, 농림축산식품부 검역관할부서와 협업을 통해 수출입 시 국제적 멸종위기종의 표시 누락이나 허위기재 등을 적발할 수 있도록 하여야 할 것이다.

특히, 불법수입 시 이동과정에서의 폐사 등을 방지하기 위해 국제적 멸종위기종의 확인에 걸리는 기간을 단축하고, 폐사체 등이 발생하지 않도록 일정한 기간 내에 수입한 자에게 자기의 비용으로 원산지 국가나 수출국의 적절한 시설로 반환하도록 하는 규정을 마련할 필요가 있다. 수입한 자가 이를 이행하지 않을 경우에는

국가가 이를 반송하거나 국내 적절한 시설로 이송하고 그 비용을 수입한 자에게 부담토록 할 필요가 있다.<sup>32)</sup>

또한 보관하고 있는 자에 대하여도 입수경위의 증명을 엄격하게 요구하고, 수입 등의 허가 시에는 입수경위 및 용도 등에 대해 엄격한 통제가 필요하다고 여겨진다. 가령 소규모 이동동물원 등에서 거래 등을 목적으로 국제적 멸종위기종을 수입하는 경우에도 대개의 경우 이를 허용해주고 있는데 이러한 부분에 있어 특정용도에 부합하는지 및 관련 시설을 갖추고 있는지 등을 심사하여 그렇지 않은 경우에는 허가하지 않음으로써 무분별한 CITES종의 수입으로 인한 폐사 및 야생방출 등의 문제를 방지할 수 있을 것이다.

## 2. 인공증식 허가의 위임 근거 명확화

인공증식의 허가에 있어 위임의 근거를 명확히 할 필요가 있다. 가령 국내 멸종위기 야생생물에 대한 인공증식과 그 규제 목적을 달리한다면 현재 시행령에서 제시한 이외에 규제목적에 포함된 위임의 근거를 명시하여야 한다. 동 시행령의 제정 시 무분별한 인공증식의 방지목적에 안전의 문제에 국한하여 이해하였다. 그 결과 규제대상종은 대개 사람의 건강이나 신체에 피해를 줄 우려가 높은 공격성을 지닌 포유류와 조류 그리고 파충류 등이다.<sup>33)</sup>

일본의 경우, 동물애호법상 동물에 의한 사람의 생활 등에 대한 침해를 방지하기 위한 조치의 일환으로서 “사람의 생명, 신체 또는 재산에 해를 끼칠 우려가 있는 동물”을 ‘특정동물’로 지정하고, 지정된 동물을 사육 또는 보관하고자 하는 자에 대하여 특정동물의 각 유형별로 사육 또는 보관을 위한 ‘특정사육시설’에 관해 관할 지방자치단체의 장에게 허가를 받도록 규정하고 있다. 이 경우, 특정동물의 목록은 시행령으로 정하도록 하고, 특정사육시설의 기준 등은 환경부령으로 정하도록 하고 있다(제26조 제1항). 특정동물은 동법 시행령 제2조 및 별표에서 호랑이, 매, 악어, 독사 등 포유류, 조류, 파충류 등 총 650종을 지정하고 있다.

32) 일본은 멸종 우려가 있는 야생동물 종의 보존에 관한 법률(絶滅のおそれのある野生動物植物の種の保存に関する法律) 제16조에 따라 「외환 및 외국 무역법」 제52조 규정에 따른 정령의 규정에 따라 승인을 받지 않은 경우에는 불법수입자에게 개체의 반환 등의 조치명령을 규정하고 있다.

33) 이는 국외 사례 및 국내 현황과 사고 사례를 참조하여 몸집이 큰 동물의 경우, 무분별한 인공증식으로 인하여 적절한 사육환경의 확보가 곤란한 경우가 많고, 또한 사육시설에서 탈출하는 경우 사람의 생명·신체 또는 재산에 피해를 줄 우려가 있으며, 자격없는 사육사로 인한 안전사고의 우려가 높으므로 이러한 생물종을 인공증식의 허가대상으로 하였다.

영국의 경우에도 위험한 야생동물법(Dangerous Wild Animal Act 1976) 역시 호랑이, 표범 등 대형 고양이과 동물 및 들개, 늑대, 자칼 등 식육목에 속하는 대형 육식동물류와 영장목의 긴꼬리원숭이과와 긴팔원숭이과 및 성성이과, 악어목, 코브라나 살무사 등 독사류, 독도마뱀, 곰과, 타조 등을 규제대상으로 지정하고 있다(법제7조(5), 위험한 야생동물 종류).

이처럼 인공증식의 허가는 위험동물에 대한 직접적인 관리 법제가 부재한 국내 현실에서 무분별한 증식을 방지함으로써 간접적으로 안전을 도모하도록 한 것이나 명확한 법률의 위임이나 별도의 근거규정의 마련이 필요하다고 본다.

### 3. 사육시설 등록관련 중복 해소

사육관리 및 시설과 관련한 국내 법제는 안전 및 동물복지의 측면 보다는 시설 면적만을 중심으로 하거나 추상적이고, 원칙적인 규정만을 두고 있다. 동물보호법이나 야생생물법을 제외한 다른 법률의 경우에는 대상종에 대한 고려가 전혀 반영되어 있지 않고, 개별 개체 중심의 관리방법 보다는 전체 시설의 총 면적을 중심으로 운영의 측면에 보다 중점을 두고 제정된 것으로 여겨진다.

따라서 동물원 등의 사육시설의 설치 시 문제가 되는 경우는 「박물관 및 미술관진흥법」 등 관련 면적기준을 제시하고 있는 다른 법률과의 정합성을 어떻게 고려할 것인가에 있다. 보전의 측면에서 복지와 질병예방 등을 고려하는 한편, 각 부처별로 분산된 관리를 일원화하기 위해서는 국제적 멸종위기종에 한해서라도 생물의 생존에 필요한 최소한의 기준을 마련할 필요가 있다.

또한 최근 제정된 「동물원 및 수족관 관리에 관한 법률」에 따라 동물원 및 수족관 등의 경우에는 등록하도록 규정하고 있는데 동법 제정에 따라 국제적 멸종위기종의 사육시설마다 등록하게 될 경우에는 동물원이나 수족관 등록과 별도로 개별종에 대한 사육시설마다 등록과 변경등록이나 신고를 수행하게 함으로써 규제의 중복에 따른 과도한 부담을 주게 될 수 있다.

### 4. 벌칙규정의 강화

CITES종의 불법유통 및 사육 등을 근절하기 위해서는 근본적으로 유통 및 사육, 증식 등을 통해 얻게 되는 경제적 이익을 박탈할 필요가 있다. 비교법적으로 CITES종의 불법유통에 대해 미국의 멸종위기종법에 따른 제재는 5만 달러 이하의

벌금 또는 1년 이하의 징역이 부과될 수 있으며 Lacey법에 따른 제재는 개인에게는 25만 달러 이하 혹은 최고 5년형(병과)을, 법인에 대해서는 50만 달러 혹은 거래 이익의 배액의 벌금이 부과된다. 캐나다에서는 개인에게는 15만 달러 이하의 벌금 혹은 5년 이하의 징역이 병과될 수 있으며, 법인에게는 최고 30만 달러가 부과된다. 호주에서는 물가 변동에 따라 벌금이 조정되는 패널티 단가를 도입하고 있어 개인에게 최고 1,000 페널티 단위의 벌금 혹은 10년형(병과)이 내려지고, 법인에게는 55만 호주 달러의 벌금이 부과된다.

이처럼 각국은 행위자에 대한 처벌 이외에 관리·감독의 의무를 지닌 법인에게 보다 중한 형의 양벌규정을 두는 한편, 일본이나 일부 국가에서는 거래가액에 따라 벌금의 상한을 최대 5배까지 증가시키거나 거래로부터 얻은 이득의 배액을 벌금으로 부과하고 있다.

CITES종에 대한 규제는 근본적으로 수출·입 통제를 통해 달성할 수 있지만 희소성으로 발생하는 경제적 이득을 박탈하기 위해서는 근본적으로 개인에 대한 제재외에 법인에 대한 제재 강화가 필요하고, 앞서 지적한 바와 같이 국내 멸종위기 야생생물에 대한 불법유통이나 포획 등의 제재 시 상습범에 대한 가중처벌을 CITES종의 규제에도 동일하게 이루어져야 할 것이다.

## V. 결론

최근 국내 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」의 개정을 통하여 국제적 멸종위기종에 대한 거래제도의 일부 개선이나 국내 사육관련 제도의 마련은 동물복지에 대한 국내 인식 제고와 관심의 증대에 기인한 것으로 보인다.

반면 본질적으로 CITES는 멸종위기종의 국제적인 거래 제한을 통하여 대상종의 경제적 목적으로의 남획을 방지함을 목적으로 한다. 따라서 협약 그 자체는 멸종위기종의 서식지 내의 보전은 물론 서식지 외의 지역에서 어떻게 관리되어야 하는가, 이동 시 어떠한 점들을 고려하여야 하는지에 대해서는 적절한 규정을 두고 있지 않다.

이러한 측면에서 국내 사육관련 제도의 마련은 충분히 유의미한 규제라 할 수 있으나 서식지외의 지역에서의 사육·관리를 규율하지 않는 CITES 대상종에 대해서만 별도의 사육 및 관리제도를 신설하여 국내 멸종위기종과 달리 취급할 필요가

있었는가에 여전히 의문이 남는다. 나아가 동물복지의 관점에서 사육 및 관리에 대해서는 「동물보호법」상의 제규정을 적용하거나 개선하는 것은 법체계에 더욱 부합하는 것이라 여겨진다.

그럼에도 불구하고 CITES종의 사육 및 관리 등에 대한 법 개정을 통하여 달성하고자 하는 목적을 실현하기 위해서는 근본적으로 불법유통을 근절할 필요가 있으며, 이러한 점에서 불법유통을 전제로 하는 사육 및 관리를 제한하기 위한 규제 강화가 필수적이라 보인다. 이에 CITES종의 불법거래를 방지하기 위한 수입·반입 시 허가 규정을 강화하고, 인공증식 허가의 위임의 근거를 명확히 하며, 사유시설 등록 등과 관련한 중복 규제를 해소하는 한편, CITES종의 불법거래로 인한 경제적 이득을 박탈하기 위해 규제 위반에 대한 벌칙을 강화할 것을 제안하였다.

이와 같이 CITES종의 유통 및 사육관련 규제를 강화한다고 하여 근본적으로 멸종위기종의 보전에 기여하지는 않을 것이다. 오히려 국제적 멸종위기종의 거래를 원칙적으로 금지하고, 예외적인 경우에만 이를 허용하는 CITES의 취지를 훼손할 수 있다. 이러한 문제점들을 근본적으로 해결하기 위해서는 다양한 부처의 이해관계에 따라 난립된 살아있는 동·식물 관련 규정들을 보전과 관리 및 이용주체간의 협의·조정을 통하여 체계화하는 것이 필요할 것으로 보인다.

투고일자 2016.07.08, 심사일자 2016.09.22, 게재확정일자 2016.09.22

## 참고문헌

### [국내문헌]

권오상, 「환경경제학 제3판」, 박영사, 2013

김홍균, 「국제환경법」 2판, 홍문사, 2014

환경부, 「야생동물 인공증식 및 수출입 허가제도 운영 개선방안에 관한 연구」,  
2011

“압수된 멸종위기종, 아무렇게나 맡겨지고 보관됐었다”, 세계일보, 2016. 6. 17

“야생동물 온라인 판매 '범 사각지대'”, 한라일보. 9. 10

“어린이대공원 사육사, 사자에 물려 숨겨”, 한겨레신문, 2015. 2. 12

“인간 때문에 생물 50% 멸종 중 ... 지금은 인류세일까”, 중앙일보, 2016. 4. 29

### [외국문헌]

IUCN, IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1. Second edition. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2012

Renee Torpy, “If Criminal Offenses Were Added to CITES, Would Nations Be Better Able to Restrict International Trade in Endangered Species and Protect Biodiversity?”, 9 Braz. J. Int'l L. 57, 2012

Saskia Young, “Contemporary Issues of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES) and the Debate Over Sustainable Use”, 14 Colo. j. Int'l Env'tl. L. & Pol'y 167, 2003

2015 Global Environmental Law Annual. “The Regulations on Trade in Endangered Species”, Env'tl. L. Ann. 165, 2015

環境省, 「絶滅のおそれのある野生動植物種の生息域外保全に関する基本方針」, 2009

<Abstract>

**A Study on the Limitations of and Alternatives to CITES Regulations in terms of  
Wildlife Conservation**

Yoon, Ick-June\*

The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) is a multilateral treaty to prevent the extinction of certain species by prohibiting or limiting the international trade in species listed in its Annex. But regulatory approach under the Convention has also limitations, as countries have different regulations depending on their own interests. It is not easy to ban illegal trade because wildlife is an asset to be cherished from many perspectives - economic, recreational, etc. Moreover, CITES is criticized for being fundamentally unable to protect the endangered species listed in CITES Appendix I, because it is too late for most of them to be protected from extinction in the natural state.

In South Korea, the control of species belonging to the CITES Annexes are regulated in accordance with the Wildlife Protection and Management Act. In particular, Those who intend to export, import, take out, bring in, modify the use of, transfer or acquire, artificially reproduce those globally endangered species shall obtain permission. Breeding facilities are also regulated according to standards for registration and installation, operation suspension and closure, or inspection and improvement orders.

Nevertheless, CITES itself regulates only the import and export of endangered species in the list. Although in principle it prohibits the storage, transfer, acquisition of the species, there is insufficient to ban the illegal distribution itself. Moreover, the loophole of regulation exists according to the scrambling of small zoos, and an adequacy issue is raised for such regulations as governing artificial reproduction or installation of breeding facilities.

---

\* Research Professor, Institute for Legal Studies, Yonsei University

Above all, the comprehensive and systematic management regulation is lacking due to the diversification of the ministries, the diversity of the relevant regulations. Provisions for how to manage confiscated animals are missing and joint penal provisions on depriving of benefits from illegal trade are also insufficient.

This paper suggests strengthening the permit regulations on imports and bringing in of CITES species to prevent their illegal trade, clarifying the basis of the mandate of artificial propagation permits, eliminating redundant regulations related to such procedures as breeding facility registration, and strengthening penalties for violating regulations by depriving the economic benefits resulting from illegal trade of CITES species.

Key words : CITES, Wildlife Protection and Management Act, Illegal Trade, Breeding Management, Propagation Permit
---