

‘멸종위기에 처한 야생 동식물의 국제거래에 관한 협약’의 상어류 등재가 한국 수산업에 끼칠 영향과 대응 전략

손호선* · 안두해 · 김두남 · 이성일 · 박경준
(국립수산과학원)

Estimation of the Impact of the Inclusion of Sharks in the Appendices of the ‘Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)’ on Korean Fisheries and Recommendations of the Domestic Measures on the Trade of the Listed Shark Species

Hawsun SOHN[†] · Du Hae AN · Doo Nam KIM, Sung Il LEE · Kyum Joon PARK
(National Fisheries Research & Development Institute)

Abstract

The Sixteenth Meeting of the Conferences of Parties of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), which was held in March 2013 in Bangkok, Thailand, listed five shark species and one genus, and uplisted one sawfish species. All new species listings will be come into force of the eighteen months delay, on the fourteenth of September, 2014.

The purpose of the delay is to support the preparation of the domestic measures on shark trade by the parties, as there has been no previous experience in trading the commercially exploited aquatic species in the CITES. The CITES Secretary-General has visited several potential shark trade countries to encourage and facilitate the implementation of the new CITES listings.

The newly listed sharks have been caught as a target or non-target species by Korean distant water fisheries and introduced into Korea. So the establishment or change of the domestic laws, regulations, and measures for the implementation of the new CITES species must be prepared before the effective entry date. This paper is prepared to assess the effects of the trade of the CITES listed shark species, and to suggest effective government service measures for the management of Korean distant water fisheries.

The Ministry of Environment (MOE) is the general Management Authority of the CITES, and the Ministry of Food and Drug Safety (MFDS) is in charge of the medical trade of CITES listed species in Korea. By law, all imported medicines and medical materials must be inspected by the MFDS during the customs examination; this kind of authority sharing is reasonable and effective way of providing government service.

Similarly, the designation of new CITES Management Authority for the trade of commercially exploited aquatic CITES species is critical and the Ministry of Oceans and Fisheries (MOF), which is now in charge of the trade of fisheries products, is the most appropriate governing body for this purpose in Korea.

[†] Corresponding author : 052-270-0910, sohn.hawsun@gmail.com

* 본 논문은 국립수산과학원의 ‘고래자원의 보존과 관리에 관한 연구(RP-2014-FR-034)’의 의해 작성되었음.

The revision of the National Plan of Action for Conservation and Management of Sharks, initially submitted to the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations in 2011 as a practical guideline for shark conservation in all Korean fisheries, could be an effective measure to achieve unification of conservation of endangered species and sustainable use of fisheries stocks.

The proper CITES measures for the trade of listed species, such as the establishment of the documenting system for Non-detriment Findings, domestic measures suitable for the “Introduction from the Sea” clause, species specific Harmonized System Codes for the customs service, and an effective shark catch data reporting system should be in place prior to the fourteenth of September 2014.

Key words : CITES, Endangered species, FAO, Introduction from the Sea, RFMO, Shark,

I. 서론

2013년 3월 태국에서 개최된 ‘멸종위기에 처한 야생 동식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES)’ 제16차 총회(Sixteenth Meeting of the Conferences of Parties, CoP16)에서 4 종류의 상어류가 멸종위기 종으로 등재 되었으며, 18개월의 준비 기간을 거친 뒤 2014년 9월 14일부터 이들 상어류에 대한 협약 적용이 시작되었다(CITES, 2013a).

현재 CITES에는 고래류를 비롯한 약 255 종의 수산 동물(산호류 제외)이 멸종위기 종으로 등재 되어 있으나(CITES, 2013b; MOE, 2013), 대부분의 종이 어업 대상이 아니거나, 협약에 따른 ‘거래’가 이루어지지 않아 당사국들의 관심을 크게 끌지 못했다.

하지만 이번에 등재된 상어류는 우리나라를 비롯한 여러 나라의 어선들이 공해상에서 목표종 또는 부수어획물로 어획하고 있기 때문에(CITES Proposal, 2013a, 2013b and 2013c), ‘해상으로부터의 반입(Introduction From the Sea, IFS)’이라는 국제 거래로 분류된다. 따라서 이들 상어류를 CITES 절차에 따라 반입하기 위해서는 국내 CITES 제도 및 조직의 준비가 필요하다.

우리나라뿐만 아니라 거의 모든 당사국들이 유사한 상황에 처해 있기 때문에, 상어류 등재 후 협약 적용까지 18개월간의 유예 기간이 주어졌으며, CITES 사무국장은 일본, 중국, 브라질 등 주

요 회원국을 순회 방문하며 상어류 등재에 따른 협약 이행에 만전을 기해 줄 것을 촉구하였다(CITES, 2013c and 2013g). 또한, 유럽 연합은 개발도상국들의 제도 개선 등을 독려하기 위해 상어류 등재에 따른 협약 이행의 문제점과 제도 개선 방향에 대한 포괄적 보고서를 작성하여 배포 하였다(Mundy-Taylor and Crook, 2013).

이번에 등재된 상어류 중 일부는 우리나라 원양어업의 부수 어획물로 국내 반입이 이루어지고 있기 때문에(<Table 1> 참조), 협약이 이행되는 2014년 9월 이후에 마련된 관련 제도의 유효성과 개선 방향에 대한 검토가 필요하다.

이에 본 논문은 상어류 거래에 대한 CITES 협약 적용에 따른 문제점들과 우리나라 수산업에 끼칠 영향을 파악하여 그에 따른 대응 전략을 제시하고자 한다.

II. 연구 방법

본 논문에서 서술한 CITES의 기능과 역할, 설립 배경 및 주요 활동 사항 등은 CITES 홈페이지 자료를 주로 참고하였다.

우리나라 수산업에서 상업적으로 이용하고 있는 상어류들의 협약 등재로 인한 영향을 파악하기 위해 CITES에 제출된 상어류 및 ‘해상으로부터의 반입’ 관련 모든 문서들을 검토하였다.

국내의 CITES 등재 종 수출입 관련 절차들은 국내법과 관련 부처들의 홈페이지 자료들을 조사하고 그에 따른 대응 전략을 모색하였다.

국제 거래와 관련한 각종 현황 자료들은 CITES 데이터베이스를 활용하였고, 우리나라 상어류 수출입 및 어획 통계는 해양수산부, 한국원양산업협회, 국립수산물과학원에서 집계한 자료를 활용하였다.

상임위원회(Standing Committee)와 동·식물위원회(Animals and Plants Committees)를 집행 기구로 두고 있으며, 부속서 등재 종의 정확한 학명 관리를 위한 명명위원회(Nomenclature Committee)도 두고 있다.

III. CITES 협약 개요

1. CITES 협약 일반 사항

CITES는 1973년 3월 3일 워싱턴에서 80개국이 참석한 회의에서 채택되어 1975년 7월 1일부터 발효되었다. 2014년 3월 현재 180개국이 가입되어 있으며, 우리나라는 1993년 7월 9일 120번째로 가입, 1993년 10월 7일부터 협약이 발효되었다(CITES, 2013d).

CITES는 국가를 회원(당사국)으로 하며, 당사국 사이의 멸종위기 종 거래량 관리를 통해 과도한 포획, 거래 방지 및 종 보존이라는 협약 목표를 달성하고자 한다.

이러한 멸종위기 종은 부속서(Appendix) I, II 및 III에 그 멸종 위험도에 따라 등급을 구분 등재하여 관리하고 있다.

CITES는 당사국들이 협약 및 부속서의 내용을 국내법에 반영하여 협약을 이행하도록 하고 있으며, 부속서에 포함되어 있는 종의 국제 거래 및 공해상 어획물 반입만을 관리하며, 국내 거래에는 관여하지 않는다. 또한 살아있는 동·식물 뿐만 아니라 이들의 가죽, 원목, 약기, 건조된 약재 등 모든 부산물과 가공품도 관리 대상에 포함된다.

2. 조직과 관련 기구

당사국 총회(Conference of Parties, CoP)는 매 2~3년마다 개최되며, 전체 회원국이 투표로 협약 및 부속서 개정, 결정문과 결의문의 채택 등을 수행하는 협약 내 최고 의결 기구다(CITES, 2013e and 2014a).

당사국 총회는 6개 대륙 대표로 구성되어 있는

3. CITES 협약과 등재 종의 거래

가. 협약 내용

CITES 협약은 전문 및 본문 25개조와 3개 부속서로 구성되어 있으며, 거래의 종류를 ‘수입,’ ‘수출,’ ‘재수출’ 및 ‘IFS’로 구분하고 있다(CITES, 2013f).

협약 당사국의 의무는 ①협약 규정의 이행 및 협약 위반 거래의 방지조치 이행, ②부속서에 등재된 야생 동·식물 종 거래에 대한 기록 작성, 유지 및 사무국 제출, ③야생 동·식물 교역에 따른 수출입 승인서 발급, ④관리당국 및 과학당국의 지정과 관리 등이다.

나. 부속서 구성 및 부속서 등재 종의 거래

CITES가 관리하는 동·식물 종은 보호가 필요한 정도에 따라 3개의 부속서에 등재하고 있으며, 부속서에 따라 거래 관련 서류와 절차가 달라진다(CITES, 2013f).

부속서 I에 속한 종은 학술 연구, 교육 목적 등의 거래만 가능하며, 수입국의 수입허가서와 수출국의 수출허가서가 모두 필요하다. 부속서 II에 속한 종은 수출허가서만으로 상업적 목적의 거래가 가능하다. 부속서 III에 속한 종은 이를 등재한 국가가 수출하는 경우에는 수출허가서가, 그 외의 당사국이 거래할 경우에는 원산지 증명서가 필요하다.

협약 발효 이전에 획득한 야생 동·식물의 거래에는 협약이 적용되지 않으나, 이에 대한 증명서가 필요하다.

4. 국내 CITES 관련 기구 및 법률 현황

환경부 지구환경담당관이 CITES 관련 국내 업무를 총괄하고 있으며, 관리당국은 환경부 생물 다양성과 지방유역환경청 및 식품의약품안전처의약품안전과가 지정되어 있다.

과학당국은 생물 종에 따라서 국립수산물연구원, 국립환경연구원, 식품의약품안전평가원 등이 지정되어 있다.

CITES 등재 종은 환경부 소관의 ‘야생생물 보호 및 관리에 관한 법률(이하 야생생물법)’에서 ‘국제적 멸종위기 종’으로 정의하여 포괄적으로 관리하고 있으며, ‘관세법’은 CITES 등재 종뿐만 아니라 수출입 통관에 관한 모든 사항을 관장하고, ‘식물방역법’, ‘약사법’, ‘화장품법’에서는 CITES 등재 종 중 소관 사항에 관한 수출입 업무 권한 위임을 명시하고 있다.

‘문화재보호법’과 ‘해양생태계 보전 및 관리에 관한 법률’에서 각각 관리하는 ‘천연기념물’과 ‘보호대상 해양생물’ 중 일부가 야생생물법에서 정한 ‘국제적 멸종위기 종’과 중복되며, ‘수산자원관리법’은 소관사항 중 야생생물법에서 정한 멸종위기 종에 관한 사항은 환경부 장관과 협의하도록 명시하고 있다.

IV. 상어류와 수산 동물의 CITES 등재 현황

1. 수산 동물 등재 현황

고래류와 산호류처럼 목(Order, 目) 전체가 부속서에 등재되어 있는 경우도 있고, 수산 동물의 기준도 학자에 따라 달라서 정확하게 몇 종의 수산 동물이 등재되어 있는지 추정하기는 어렵다.

하지만 CITES의 부속서 등재 종 분류 지침서(UNEP-WCMC, 2013), FishBase의 어류 분류 지침서(Froese and Pauly, 2013)와 Schneider and Foighil (1999)의 패류 분류 지침서 등을 참고하여 추정하면 현재 CITES 부속서에는 산호류를 제외하고 약 255종의 수산 동물이 등재되어 있으며,

이들 대부분은 대규모 어업의 대상이 아니거나 국제 거래가 활발하지 않은 종들이다.

1992년 CoP8에서 스웨덴이 대서양참다랑어(*Thunnus thynnus*)를, 보츠와나 등이 대서양청어(*Clupea harengus*)를 부속서 I에 등재 요청하는 제안서를 제출했다가 철회한 이후(CITES Proposal, 1992a and 1992b), 꾸준히 어업 대상 수산 동물의 등재제안서가 제출되고 있으며, CoP15에서 대서양참다랑어의 등재제안서가 또 다시 제출되었으나(CITES Proposal, 2010e) 부결되었다(CITES, 2010).

대서양참다랑어의 등재 제안으로 CITES의 수산생물 보존 활동이 시작되었으나, 대서양참다랑어처럼 많은 국가들이 어획과 축양 등 다양한 어업 활동을 통해서 이용하고 있는 종은 등재제안서의 가결 기준인 2/3 득표가 이루어지기 어렵다.

하지만 상어류를 비롯해서 고래류, 물개류, 바다거북류와 멸종위기에 처한 관상 및 약재로 거래되는 어류와 조개류 등 많은 수산 동물들이 등재되어 있다(CITES, 2013b; MOE, 2013).

2. 상어류 보존 노력과 등재 현황

CITES에서 대규모 어업의 대상이 되는 동물의 등재는 거의 이루어지지 않았으나, 상어의 경우 이들을 목표로 어업 활동을 하는 국가가 적고, 고래상어처럼 진짜 멸종위기에 처한 종들로 인해 나타난, 모든 상어가 멸종위기인 듯한 착시 효과 때문에 등재제안서 가결에 필요한 득표가 비교적 쉬운 편이다.

또한, 여러 보존 단체들을 통해서 지속적으로 이루어진 상어 보존 활동의 영향으로 보존에 대한 인식이 넓게 확산되어 있으며, 상어보존을 위한 단체들의 연합도 구성되어 있는 등(Shark Alliance, 2014), CITES 내에서 상어류 등재에 대한 시각은 긍정적인 편에 속한다.

CITES는 연골어류(Class Chondrichthyes) 중 은상어(Subclass Holocephali)를 제외한 판새어류

(Subclass Elasmobranchii) 전체를 상어류로 정의하기 때문에, 가오리류(Superorder Batoidea)도 여기에 포함된다.

가. 1994 ~ 2001년의 상어류 보존 활동

CITES의 상어류 보존은 1994년 CoP9에서 파나마가 제안한 ‘상어류 국제 거래 현황에 대한 결의문 9.17 (Status of International Trade in Shark Species)’의 채택으로 시작되었으며, 동 결의문에 따라 CITES는 당사국, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) 및 RFMOs (Regional Fisheries Management Organizations)에게 상어지느러미 거래량과 상어 자원량 파악을 촉구하였다(CITES Resolution, 1994).

하지만 FAO와 RFMOs의 상어류 보존 활동이 미흡하다고 판단되자, 1997년 CoP10에서 당사국들에게 상어류 거래 자료 제출을 공식 요청하고(결정문 10.48), 동물위원회와 사무총장에게 관련 자료 작성과 FAO와의 협력을 지시하고(결정문 10.73-74 및 10.126), FAO에 상어 관련 자료의 협조를 공식 요청하는(결정문 10.93) 등, 실질적인 상어 보존을 위한 결정문들이 채택되었다.

1999년 FAO가 IPOA-Sharks (International Plan of Action for Conservation and Management of Sharks)를 수립하자(FAO 1999), 2000년 CoP11에서는 동물위원회가 FAO와 공동으로 IPOA-Sharks의 이행을 점검하기로 하고(결정문 11.94), 결의문 9.17을 폐기하였으며, 또한 사무총장에게는 세계관세기구(World Customs Organization, WCO)와 협력하여 생물 종별 관세 코드 개발을 지시했다(결정문 11.151).

동 CoP에서 등재제안서가 제출된 고래상어(Whale shark, *Rhincodon typus*), 백상아리(Great white shark, *Carcharodon carcharia*) 및 돌묵상어(Basking Shark, *Cetorhinus maximus*)는 자료 부족과 FAO의 보존 대책을 지지하고 수산 동물 등재를 반대하는 분위기로 인해 모두 부결되었다(CITES Proposal, 2000a, 2000b, and 2000c).

나. 2002 ~ 2009년의 상어류 보존 활동

2002년 CoP12에서는 FAO의 IPOA-Sharks 이행 부진이 집중 논의되면서 상어 보존에 관한 새로운 결의문 12.6 (Conservation and management of sharks)과 관련 결정문들이 채택되었다.

이 결정문들은 상어 보존을 보다 많은 국제기구들로 확대하기 위해, CMS (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals)와 상어류 보존 협력을 강화하고(결정문 12.5-6), FAO와 양해각서 체결을 검토하도록 상임위에 지시하였다(결정문 12.7). 그리고 동물위원회에 FAO와 공동으로 IPOA-Sharks의 이행 상황 점검을 지시하고(결정문 12.47), FAO의 미흡한 상어 보존 활동에 대한 우려 표명과 개선 노력을 촉구했다(결정문 12.48-49). 고래상어(CITES Proposal, 2002a)와 돌묵상어(CITES Proposal, 2002b) 등재제안서는 모두 채택되었다.

2004년 CoP13에서 CITES는 FAO의 IPOS-Sharks 이행이 불충분하다는 보고서를 제출하고(CITES 2004a), FAO는 CITES의 수산 동물 관리는 적절하지 않다는 내용의 보고서 두 건을 제출하였다(FAO 2004a and 2004b).

FAO가 상어 보존에 관한 CITES의 조치들을 수용하도록 압박하는 결정문 13.42를 채택하고, 결정문 13.43에서는 동물위원회가 FAO가 제시한 문제점을 검토하고 이를 포괄하는 상어 보존 대책을 수립할 것을 지시하였다(CITES 2004b). 백상아리 등재제안서는 채택되었다(CITES Proposal, 2004).

2007년 네덜란드 헤이그에서 개최된 CoP14에서는 상어 등재 이후 예상되는 문제점 해결을 위한 17개의 결정문이 채택되었다. 이들은 상어 등재 시 협약의 효과적 이행을 위한 사항(결정문 14.101-103), 상어류의 관세 및 어획량 보고 코드 개선에 관한 사항(결정문 14.104-106), 보존 조치가 필요한 상어류 모니터링에 관한 사항(결정문 14.107-108), 담수산 가오리류 보존에 관한 사항(결정문 14.109-110), NDF (Non-detriment Findings)

작성 방법 등에 관한 사항(결정문 14.111-114), IPOA-Sharks의 이행 여부 점검(결정문 14.115-116)과 불법 어업에 의한 상어류 어획 현황 조사에 관한 사항(결정문 14.117) 등으로 구성되어 있다.

비악상어(Porbeagle shark, *Lamna nasus*)와 곱상어(Spiny dogfish, *Squalus acanthias*) 등재제안서는 부결되었으며(CITES Proposal, 2007a and 2007b), 톱상어과(Pristidae spp.) 6종은 부속서 I에, *Pristis microdon*은 부속서 II에 등재되었다(CITES Proposal, 2007c).

다. 2010 ~ 2013년의 상어류 보존 활동

2010년 CoP15에서는 결의문 12.6의 개정이 이루어졌는데, 즉각적인 상어 보존 조치 수립을 기대하며 작성되었던 초안에서 한발 뒤로 물러나 FAO 등에서 제시한 상어류 등재에 따른 문제점을 장기적으로 해결하는 방향으로 바뀌었다.

담수산 가오리의 보존을 촉구하는 결정문 15.85가 통과되었으며, 홍살귀상어(Scalloped hammerhead shark, *Sphyrna lewini*)를 비롯한 8종의 상어류를 부속서 II에 등재 요청하는 4건의 제안서가 제출되었으나(CITES Proposal, 2010a, 2010b, 2010c,

and 2010d), 대서양참다랑어 등재제안서 제출(CITES Proposal, 2010d)로 형성된 어업국들의 반발로 모두 부결되었다.

2013년 태국에서 개최된 CoP16에서는 결의문 12.6에 담수산 가오리류 보존에 관한 내용을 추가하는 개정이 이루어졌다. 당사국들이 상어 보존 관련 제도의 전반적인 사항을 CITES에 보고하고(결정문 16.128), CMS의 상어 보존 조치 동참을 요청하는(결정문 16.129) 조치들이 채택되었다. 담수산 가오리류 등재(CITES Proposal, 2013f and 2013g)는 부결되었지만, 보존 요청 결정문(결정문 16.130-135)들은 채택되었다.

담수산 가오리를 제외한 5건의 상어류 등재제안서 채택으로, 톱가오리(Sawfish)의 부속서 I 상향 등재, 만타가오리류(Manta rays, *Manta spp.*)의 등재가 이루어졌고(CITES Proposal, 2013d and 2013e), 한두 차례 등재제안서가 부결되었던 장완홍상어(Oceanic whitetip shark, *Carcharhinus longimanus*), 홍살귀상어 등 귀상어류 3종과 비악상어의 등재도 이루어졌다(CITES Proposal, 2013a, 2013b, and 2013c).

<Table 1> Annual catch of major shark species by Korean tuna longline fisheries (Unit: MT)

Ocean	Year	HAS*	SAL	POR*	THS	MAS	BSH	OCS*	FAL	Others	Total
Pacific	2010	1	5	0	< 1	< 1	5	0	0	1,171	1,182
	2011	10	38	0	12	1	34	0	0	2,235	2,331
	2012	13	53	0	52	7	97	0	5	851	1,078
Indian	2010	0	0	4	0	10	86	0	0	79	179
	2011	0	0	0	0	4	108	0	0	84	196
	2012	0	0	3	0	11	137	0	0	39	189
Atlantic	2010	0	0	0	0	38	0	0	0	8	46
	2011	0	0	< 1	0	32	535	0	0	38	605
	2012	0	0	< 1	0	43	438	0	0	24	505

* ‘*’ indicates the species listed in the CITES appendices.

** These data compiled from the logbooks recorded by captain onboard, which are provisional estimates.

*** ‘Others’ includes unidentified species as well as non-major shark species.

**** Shark name abbreviations. HAS, Hammerhead sharks; SAL, Salmon shark; POR, Porbeagle; THS, Thresher sharks; MAS, Mako sharks; BSH, Blue shark; OCS, Oceanic whitetip shark; FAL, Silky shark.

이처럼 1994년 상어류 보존에 대한 문제가 CITES에서 제기된 이후 약 20여년에 걸쳐 CITES 내에서 상어류 등재와 협약 이행을 위한 수많은 조치들이 만들어지고 이행되면서, 현재는 톱상어과 7종 모두 부속서 I에 등재되어 있으며, 쥐가오리속의 모든 종과 돌묵상어, 백상아리, 비악상어, 장완홍상어, 홍살귀상어, 그레이트귀상어, 스무드귀상어, 고래상어가 부속서 II에 등재되어 있다 (CITES, 2013b; MOE, 2013). 그리고 CoP16에서 두 번째로 개정된 결의문 12.6과 결정문 16.128-135가 2014년 현재 CITES의 상어류 보존을 위한 유효한 조치들이다.

2013년 CoP16에서 등재된 장완홍상어, 귀상어류, 비악상어는 목표종 또는 비목표종으로 어획되어 거래가 이루어지고 있으며(CITES Proposal, 2013a, 2013b and 2013c), 특히 귀상어류와 비악상어는 우리나라 원양어선들에 의해 부수 어획되고 있다 (<Table 1> 참조).

CITES 협약이 발효된 이후, 공해상에서 어획한 부속서 등재 어류 종들을 반입하거나 수출하는 것은 처음 있는 일이기 때문에, 대부분의 당사국들이 상어류 거래에 대한 제도 정비가 필요한 것으로 예상되어, CoP16에서 등재된 상어들은 협약 이행까지 18개월의 유예기간을 주고 있으나, 그 실효성에 대해서는 여전히 의문을 제시하는 당사국들이 많은 실정이다.

V. CITES의 상어류 거래 규제에 따른 영향과 대응 전략

1. 수산생물에 관한 CITES 담당 부처 결정

CITES의 상어류 등재는 멸종위기 종 보존과 지속가능한 어업 활동이라는 두 개의 패러다임이 충돌하면서 생긴 문제를 어떻게 풀어나가고 공존을 모색할 것인지를 가늠할 수 있는 하나의 잣대가 될 가능성이 크다.

다양한 국제협약에서 전통적으로 수산업은

FAO와 RFMOs의 영역으로 다루어져 왔으나, CITES는 1994년 이후 끊임없이 어업대상 생물의 등재와 관리를 시도하고 있으며, 협약 제1조의 용어 정의에 의하면 협약에서 관리하는 거래의 종류를 수출, 재수출, 수입 및 IFS로 정의하여 수산물의 협약 적용을 명확히 밝히고 있기 때문에, 상어류 등재는 협약이 설립될 당시부터 준비되어 있었다고 할 수 있다. 따라서 상어류 등재에 따른 CITES의 어업분야 관여는 피할 수 없으며, RFMOs의 보존관리조치와 동일한 또는 더 큰 비중을 두고 다루어져야 한다.

2002년 채택되어 두 차례 개정을 거친 CITES의 상어류 보존에 대한 포괄적 지침인 결의문 12.6은 CITES가 FAO의 IPOA-Sharks 이행과 RFMOs의 상어류 보존관리조치를 계속 감시하고, 지속적으로 상어류 어획량 보고 체계를 개선할 것을 명시하고 있다.

FAO의 상어 보존 조치들은 CITES의 보존 조치에 끌려가는 듯한 인상을 주고 있으며, 2004년 ICCAT에서 상어 보존에 관한 권고안이 만들어진 이후 RFMOs에서 수립한 다양한 상어 보존관리 조치들에도 CITES의 압력이 크게 작용했다고 할 수 있다(Mundy-Taylor and Crook, 2013). 이처럼 CITES의 RFMOs에 대한 상어류 보존 압력이 계속 확산되면서, RFMOs의 상어 보존관리조치들 또한 점차 강화될 것으로 예상된다.

따라서 RFMOs에 한정하여 원양어업에 부과되는 각종 보존관리조치들을 분석하고 해결 방안을 논의하게 되면(Choi and Son, 2006), 멸종위기 종 보존 관련 기구에서 먼저 논의가 이루어진 후에 RFMOs로 관련 조치가 확산되는 현재의 보존 관련 논의에 대한 전체적인 흐름을 간과하고, 그 대응에 있어 시간상으로 늦어질 뿐만 아니라 내용에서도 핵심을 놓치고 임기응변식의 대책만 만들 가능성이 높다.

우선 CITES에서 제기한 상어류 보존 문제를 RFMOs들의 규제들과 비교, 연계하여 포괄적으로 대응 방안을 수립하는 전략이 필요하며, 앞으로

는 CITES와 유사한 생물다양성 보존 국제기구의 수산업 관여는 피할 수 없을 것이므로, 이러한 국제기구들이 논의 중인 사항에 대한 전반적인 현황 파악과 선제적인 대책 수립도 중요하다.

특히 우리나라가 아직 회원으로 가입하지 않은 CMS는 회원국이 아니더라도 서명이 가능한 ‘회유성 상어 보존에 관한 양해각서’에 대한 별도의 홈페이지를 운영하면서 상어 보존을 촉구하고 있는데, 2013년 10월 현재 EU를 비롯한 26개국이 서명했으며(CMS, 2013), CITES는 결정문 12.5-6을 통해 CMS 활동에 대한 지지를 표명하고 있기 때문에, 이 자체가 상어 보존에 관한 협약으로 발전할 가능성도 크다.

현재 멸종위기 중 관련 국제기구는 환경부에서, 수산관련 국제기구는 해양수산부에서 담당하고 있으며, 어업의 대상이 되는 멸종위기 종에 대해서 두 부처는 각각 ‘보존’과 ‘지속가능한 이용’의 시각 차이를 보이고 있다.

환경부는 CITES 부속서 종의 수출입 절차 확립 등 협약 이행에 대한 의지가 강하지만, 우리나라의 부속서 등재 중 수출은 가죽가공품의 재수출, 재배한 식물의 수출 등 일부를 제외하고 실적이 거의 전무한 형편이고, 멸종위기 종의 1차 수출 경험은 없다(CITES Database, 2014). 특히 상어류의 경우 거의 모든 관련 사항을 해양수산부에 위임하고 있는 상태에서 IFS에 따른 수출국으로서의 대비는 거의 이루어지지 못했다.

따라서 멸종위기 중 보존을 최우선으로 삼아서 어업을 포기하는 극단적인 조치를 취하지 않는다면, 해양 생물의 지속 가능한 이용을 추구하는 해양수산부에서 두 패러다임의 절충점을 찾아가며 CITES 협약 적용에 따른 국내 제도 정비, 원양 산업 경쟁력 강화 방안 수립과 국제 사회의 보존 요구에 대한 대응을 동시에 관장하는 것이 국내에서뿐만 아니라, 향후 국제 사회에서 일어날 보존과 이용에 대한 패러다임 충돌에 보다 적극적으로 일관된 대응을 가능하게 할 것이다.

2. 수산 생물에 관한 CITES 조직 정비

CITES 뿐만 아니라 모든 국제 협약의 목적을 달성하고, 그 성과를 평가하기 위해서 이루어지는 행정 절차는 각 협약의 특성과 운영방식에 따라 다양하다. 대부분의 RFMOs는 조업선이 직접 작성하는 어획량 보고가 중요한 부분을 차지하고 행정 당국의 역할은 비교적 적은 경우가 많지만, CITES는 모든 개별 거래에 따른 복잡한 수출입 절차를 행정 당국에서 직접 관할하고 행정 서비스를 제공해야 하기 때문에 이에 따른 행정 수요가 크다.

CITES 부속서 등재 종의 거래가 발생할 경우 세관을 통한 일반 통관 절차에 CITES 관리당국에 의한 절차가 추가되며, 현재 환경부 산하의 7개 유역 환경청이 1차 담당 부서이지만, 약용 동식물의 경우 이러한 통관 절차 이외에 의약품 안정성 검사 등이 추가되어야 하기 때문에 업무의 일관성과 행정편의 제공을 위해서 식품의약품안전처에서 독립적인 관리당국 업무를 수행하고 있다.

이러한 복잡한 통관 절차는 수산물의 경우도 크게 다르지 않아서 국내로 수입되는 수산물의 경우 살아있는 수산물은 ‘수산생물질병 관리법’에 따라서 국립수산물품질관리원의 검역을 거쳐야 하고, 그 외 냉장, 냉동 등 가공 처리한 수산물은 ‘식품위생법’에 따라 식품의약품안전처의 검사를 거쳐 최종 세관 통관 시 CITES 부속서 등재 종 여부에 따른 추가 통관 절차를 거친다.

또한 원양어선에서 반입하는 상어류 등 원양어획물은 원양협회의 선사정보 확인 및 승인을 거쳐 국립수산물품질관리원에서 양륙정보를 확인하고 반입신고서를 발급하고 있으나, 현재 서류 신고만으로 절차가 이루어지기 때문에 CITES 부속서 등재 종 반입 여부, 신고 어종과 반입 어종 일치 여부 등의 확인이 어려운 실정이다.

우리나라 원양어업에서 혼획으로 어획되어 국내 반입되는 상어류처럼 CITES 부속서 등재 종

<Table 2> The amount of import and introduction from the sea of sharks into Korea (Unit : MT)

Year	Sharks		Skates		Rays		Total	
	Import	Introduction	Import	Introduction	Import	Introduction	Import	Introduction
2008	3,377	1,919	8,904	-	8,040	4,304	20,321	6,223
2009	3,416	1,863	8,737	-	8,779	5,640	20,932	7,503
2010	2,543	5,185	9,151	-	8,707	4,134	20,401	9,319
2011	1,698	3,501	9,553	-	8,421	3,891	19,672	7,392
2012	1,213	2,457	9,812	-	9,598	2,380	20,623	4,837

* Import data source: Ministry of Oceans and Fisheries, 2014.

** Introduction data source: Korea Overseas Fisheries Association, 2013.

이면서 수산물인 경우 세관 통관, 유역환경청의 CITES 심사, 국립수산물품질관리원의 검역 및 식품의약품안전처의 검사를 별도로 거쳐야 하며, 이는 단순히 통관 절차가 추가되는 것을 넘어서, 유역환경청의 수산 생물에 대한 전문성 부족, 모든 유역환경청이 수출입 항이 아닌 내륙에 위치한 등의 이유 때문에 수산업계에 큰 불편을 초래할 것으로 예상이 된다.

2008년부터 2012년 사이에 원양어업에서 어획되어 국내로 반입된 상어류는 최대 2010년 약 9,300톤, 최소 2012년 약 4,800톤으로 평균 7천톤 정도이다(<Table 2> 참조). 현재 종별 통계가 집계되고 있지 않아서 CITES 부속서 등재 종의 반입 유무를 파악하기는 어렵지만, 우리나라 다랑어 연승어업에 대해 국립수산물과학원에서 조사한 통계자료에 따르면(<Table 1> 참조), 부속서 등재종이 어획되어 국내 반입이 이루어지고 있으므로, 2014년 9월 14일 이후 CoP16에서 등재가 이루어진 상어류가 반입될 경우 CITES 협약에 따른 조치가 반드시 이루어져야 한다.

협약에 따른 반입이 이루어지기 위해서는 NDF 작성 업무는 해양생물의 CITES 과학당국으로 지정되어 있는 국립수산물과학원에서 수행해야 하며, 수산물의 반입 절차가 국립수산물품질관리원을 통해서 이루어지는 점을 감안한다면 두 기관의 관할 부처인 해양수산부에서 수출입 절차를 총괄적으로 담당하게 될 1차 관리당국을 지정, 운영하는 것이 업무 효율성과 대국민서비스 측면에서

합리적인 방안이다.

또한 현재 국립수산물과학원에서 담당하고 있는 수산 생물에 대한 CoP 의제 분석, 동물위원회 현안 대응, 'IFS' 절차 논의, 수산 생물 등재관련 의견 제시 등 향후 지속적으로 발생하는 CITES 관련 대응도 1차 관리당국의 책임 아래 이루어져야 한다.

CITES에서는 지속적으로 FAO와 RFMOs를 압박하여 보존 관련 논의에 끌어들이는 것이기 때문에, 해양수산부의 신설 조직은 멸종위기 종 보존과 지속 가능한 이용이라는 두 패러다임의 조화를 목표로, CITES 관리당국 업무뿐만 아니라, 해양생물 다양성 보존, 어업 관련 국제기구 대응 등을 동시에 처리해야 한다.

3. 당면한 상어류 보존 조치들의 이행

가. 'IFS (해상으로부터의 반입)' 규정 이해
상어류의 등재가 우리나라 원양어업에 영향을 끼치게 되는 주된 이유 중 하나가 협약의 정의에서 IFS를 거래로 규정한 조항인데, '해상,' '반입,' '반입국' 등이 협약 본문에 명확히 정의되어 있지 않고, 해상에서는 국경 통과 개념이 육상 거래처럼 명확하게 정의되지 않기 때문에 협약 이행에 많은 문제점을 안고 있었다.

2000년 CoP11에서 호주가 이 문제를 제기한 이후(CITES, 2000), 2005년 관련 워크숍을 개최하고 그 결과를 반영하여 CoP14에서 결의문 14.6을 채택하고, 다시 세부 사항 보안을 위한 수차례의

회의를 거쳐서, CoP16에서 개정된 결의문 14.6을 채택하여 ‘해상 반입,’ 즉, 공해에서 어획한 부속서 등재 종을 육상으로 반입하는 절차에 대한 세부 지침을 마련하였다.

이처럼 오랜 논의를 거쳐서 지침이 마련되었지만, 현실에 적용할 경우 여전히 문제가 발생할 소지가 크며, 우리나라의 원양어업에 의해 부수어획되는 상어류 중 CITES 등재 종 반입은 모두 동 결의문의 절차와 규정에 따라서 이루어져야 한다. 수많은 논의를 거쳐서 만들어진 결의문이기 때문에 문제 발생 소지가 많지 않을 것으로 예상하지만 협약 적용 규정을 잘 검토하고 관련 서류 발급 등의 행정절차를 꾸준히 개선하여 국내 조치 간소화 방안 등에 대한 연구도 필요하다.

나. 관세코드 및 어획량 통계 수집 개선

거래 규제를 통해서 멸종위기 종의 보존을 꾀하는 CITES의 입장에서 종별 거래에 대한 정확한 통계의 작성은 협약 이행의 가장 근본적인 부분이다. 국제 거래에 관한 통계 자료를 가장 정확히 작성하고 있는 관세청의 자료를 활용할 수 있으면 가장 이상적이지만, 현행 관세 코드는 생물 종에 따른 기준이 아니라 물품의 가공 또는 최종 제품의 성격에 따라 이미 확립되어 있기 때문에, 코드의 개선이 쉽지가 않다.

우리나라의 관세 코드를 보아도 넙치류, 연어류 및 다랑어류와 같이 고가로 거래되며 종에 따른 품질 등급 및 가격 차이가 큰 경우는 생물학적인 종 구분이 이루어져 있지만, 상어류의 경우는 상어류와 가오리류의 두 종류로 크게 나누고 종별로 세분화되어 있지 않다(Korea Customs Service, 2014).

이러한 상어류 등 CITES 부속서 등재 종들의 거래 실적 파악을 위한 관세코드 개선은 우리나라만의 문제가 아니고, CITES가 직접 WCO와 협력하여 방안을 만들고 있기 때문에(CITES and WCO, 1996) 국제기구 차원에서 개선안이 제시될

때 국내 제도를 정비하는 편이 바람직할 것으로 판단된다.

이와 더불어 국제 거래가 이루어지고 있는 상어류의 종 분류 방법도 관세 코드의 정비와 함께 CITES 협약 차원에서 이루어져야 할 사항이기 때문에, 국내에서 별도의 지침서를 개발하기보다 CITES에서 지침서가 만들어질 경우 협약 요청 사항을 이행하는 수준에서 국내 제도를 정비하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

우리나라 EEZ 내측 또는 국적선에 의해서 공해에서 어획이 되어 반입되는 상어류의 종별 어획 통계 작성은 시급히 개선되어야 할 부분이다. 현재도 정확한 상어류 어획 현황이 파악되고 있지 않기 때문에, 멸종위기 종 보존 관련 국제기구들의 상어 보존관련조치 제안에 대해서 어업자들의 이해를 반영한 대응이 어려운 실정이고, 향후 관세 코드 개선 등 국제적 요구에 따라 필요한 조치를 실시할 경우 능동적 대응을 위해서는, 상어류 어획량 자료의 종별 통계 수집은 사전 필수 조건이다.

또한 CoP16에서 등재된 상어류의 IFS가 발생할 경우에는, 협약 및 결의문 14.6에 따라 최소한 양륙항 입항 이전에 NDF가 작성되어야 하기 때문에, 정확한 종별 어획량 자료를 어획 즉시 과학당국에 보고하여야 한다. NDF의 미작성 또는 사후 작성이 이루어질 경우 협약 위반으로 각종 제재 조치가 뒤따를 수 있다.

다. NDF 작성 방안 수립

NDF는 CITES 거래에 따른 수출 또는 수입 허가서에 첨부되는 부속 서류이지만 쿼터 산출에 결정적인 역할을 하는 문서로 과학당국에서 과학적인 판단을 거쳐서 작성하도록 되어있으며, 야생 생물 포획에 앞서 사전 작성하는 것이 원칙이다. 협약 초기에는 연구 역량의 부족, 행정 편의 등의 이유로 중요하게 다루어지지 않았으나, 최근 그 중요성이 크게 부각되고 있다.

NDF의 내용과 최근 논의 사항을 알아보면,

CITES는 협약 제3, 4, 5조에서 해당 거래가 종의 생존에 해롭지 않다는 의견을 제시할 경우 거래 당사국들이 거래를 허가하도록 규정하고 있으나, 이 의견서에 대한 명확한 정의 없이 이러한 의견서를 총칭해서 ‘Non-detriment findings (NDFs)’라고 부르고 있다.

NDF에 대한 명확한 정의와 지침 마련을 위해서 1992년 CoP8에서 과학당국의 역할에 대한 결의문 8.6을 채택하여 NDF 작성 시 포함할 최소한의 평가 항목을 제시하였으며, 이는 CoP10에서 과학당국의 지정과 그 역할이라는 결의문 10.3으로 대치되면서 구체적인 NDF 작성 지침서가 마련되었다.

2004년 CoP13에서 결의문 13.2, ‘생물다양성 유지와 지속가능한 이용에 관한 아디스아바바 원칙과 지침’을 채택하면서 CBD (Convention on Biological Diversity)에서 제안한 지침서(CBD, 2004)를 NDF 작성의 원칙으로 사용하도록 결의했다.

CoP14에서 채택된 수출쿼터 관리에 대한 결의문 14.7에서 과학적인 NDF에 따라서 쿼터를 설정하도록 동의했으며, 동 회의에서 멕시코가 NDF 작성에 대한 전문가 워크숍을 제안하였고 (CITES, 2007), 동 워크숍의 결과는 별도의 홈페이지에 게시되어 CITES 내에서 실질적인 NDF 작성 지침서 역할을 하고 있다(CITES, 2008).

그리고 CoP16에서 NDF에 대한 최종 문서인 결의문 16.7이 채택되어 과학적이고 합리적인 NDF 작성을 요청하고 있으며, 2012년 더블린에서 동물위원회와 식물위원회가 합동회의를 개최하여 NDF 작성 지침서를 제안하고 당사국들이 이를 준수할 것을 촉구하고 있다(CITES, 2012).

이처럼 NDF의 작성은 지속가능한 생물자원의 이용이라는 CITES 협약 목적에 비추어볼 때 가장 중요한 문서 중 하나라고 할 수 있으나, 우리나라는 야생 생물 포획에 따른 부속서 등재 중 수출 실적이 전무하기 때문에, 현재까지 NDF 작성 경험이 전무한 실정이다(CITES Database,

2014).

원양어업에서 어획한 상어류의 국내 반입이 이루어질 경우 이는 NDF 작성의 최초 사례가 될 것이며, 현재 해양생물에 대한 과학당국은 국립수산물과학원으로 지정되어 있어서 책임 소재는 명확하지만 실질적인 준비가 필요하다.

아직 NDF 작성 수요가 많지 않을 것으로 예상되는 상태에서 전문 조직을 구성하기 보다는 국립수산물과학원이 과학당국 총괄 부서 역할을 하면서 중 별로 NDF 작성 수요가 발생할 때마다 수산물과학원 내부 혹은 대학 등 외부 전문가를 활용한 개별 팀을 구성하여 작성하는 방법이 효율적이다.

최근 RFMOs에서도 해당 기구에서 혼획이 이루어지는 상어류의 자원평가 등이 활발하게 이루어지고 상어류 관련 연구 자료의 축적도 빠르게 이루어지고 있기 때문에(Mundy-Taylor and Crook, 2013), 동 평가 작업에 적극적으로 참여하여 관련 자료를 확보하고, 장기적으로는 각 RFMOs의 상어류 자원 평가 작업과 NDF를 연계하여 보고서를 공동 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

각 RFMOs의 입장에서도 관할 해역 내의 상어류 자원 평가를 모든 회원국들이 별도로 수행하여 각기 다른 결과를 CITES 사무국에 제출하는 것 보다는 동일한 자료를 제출하는 것이 합리적이며, 회원국들의 입장에서도 이 방법이 비용과 효율성 측면에서 유리하다.

끝으로 이미 언급했지만 NDF는 포획 활동의 계획 단계에서 작성하는 것이 원칙이며, 부수 어획물의 반입이 발생할 경우, 최소한 양륙항 도착 이전 발급을 원칙으로 하고 있기 때문에 조업선의 정확한 상어류 종 구분 및 어획량 사전 보고가 중요하다.

라. IPOA-Sharks 보완 및 실질적 활용

FAO의 IPOA-Sharks은 개별 국가들이 상어류 보존을 위한 국가행동계획(National Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks,

NPOA-Sharks)을 수립하여 공개하고 거기에 따라 상어 보존을 실천할 것을 주요 내용으로 하고 있으며, 2006년 우리 정부는 IPOA-Sharks 실천 방안에 대한 연구를 수행하고(MOF, 2006), 2011년 NPOA-Sharks를 제출하였다(Fischer et al., 2012). 하지만 이는 상어 보존을 위한 실질적 국내 조치라기보다는 FAO 요구 사항을 수용하기 위한 제출 문서의 성격이 보다 강하다.

FAO의 상어류 어획 통계자료에 따르면 우리나라는 상어류 어획과 국제거래에서 모두 20위권 이내에 속하는 국가로 분류되어 있어서 (Mundy-Taylor and Crook, 2013), CITES 내의 상어류 관련 보존 조치의 이행여부에 대한 보고서가 작성될 때마다 항상 언급되는 국가이다. 향후 원양어업에서 어획 및 반입되는 상어류의 종별 어획 자료가 정확히 파악되고, 가오리류의 수입이 꾸준히 늘어날 경우 (<Table 2> 참조), 우리나라의 주요 상어류 어획 및 거래 국가 위치에는 변동이 없을 것으로 예상된다.

따라서 CITES, FAO 및 RFMOs에서는 우리나라의 IPOA-Sharks 이행 여부를 끊임없이 추적할 것으로 예상되며, 당면한 사항으로는 CoP16의 결정문 16.128-129를 통해서 요청한 상어류 보존에 관한 국내 조치들을 보고하여야 한다. 이 과정에서 현재 존재하는 조치들의 보고만 이루어져도 되지만, 상어류 보존 조치에 대한 다양한 국제기구들의 요청들을 일관성 있게 처리하기 위해서는 통일된 지침이 필요하다.

CITES의 기본 방침이 당사국들의 국내 입법을 통한 협약의 준수이고, 국내에서도 다양한 부처와 법률이 관련되어 있으며, 위반 사항에 대해서는 사법 당국의 수사가 뒤따르기 때문에, 현재 FAO에 제출한 NPOA-Sharks을 개정하여 국내외의 법적 요청을 모두 수용한 실질적인 지침으로 작성, 상어 보존 활동에 직접 활용하는 것이 중복을 막는 가장 효율적인 방안이다.

4. 부속서 등재 유보 상어류 목록 재검토

협약 부속서에 등재된 상어류에 대한 당사국별 유보 현황을 보면(CITES, 2014b), 일본은 톱상어류와 쥐가오리 속을 제외한 어업 활동에 조금이라도 영향이 있을 것으로 예상되는 모든 상어류에 대해서 유보를 표명했다. 캐나다는 CoP16에서 등재된 모든 종에 대해서, 가이아나는 CoP16에서 부속서 II에 등재된 모든 종에 대해서 유보를 표명했다. 예멘은 귀상어류에 대해서 유보를 표명했고 덴마크는 그린랜드를 대표하여 비악상어에 대해서 유보를 표명했다.

아이슬랜드는 CoP16에 등재된 비악상어에 대해서, 아이슬랜드와 노르웨이는 CoP12와 CoP13에서 등재된 모든 종에 대해서 유보를 표명했고, 우리나라와 인도네시아는 CoP12에서 등재된 종들에 대해서 유보를 표명했고 팔라우는 백상아리와 고래상어에 대해서 유보를 표명했다.

이러한 유보 현황에 따른 각국의 입장을 살펴보면, 일본은 어업대상 생물의 등재 반대라는 입장을 명확히 밝히기 위해서 상어류 등재에 유보를 했지만 거래와 관련한 모든 협약은 준수하겠다는 의사를 표명하고 있다(CITES, 2013g).

CoP16에서 등재된 상어류에 대해서만 유보를 표명한 캐나다, 가이아나, 예멘 등은 등재 상어류 대부분이 이 국가들의 거래나, 어업 대상이 아닌 점을 감안했을 때(Mundy-Taylor and Crook, 2013), 이번 등재로 인한 자국 어업의 직접적인 피해 때문에 유보를 했다기보다는, CITES의 상어 보존 조치에 대한 자국 내 정책 변화가 있었음을 암시하고 있으며, 덴마크는 그린랜드에 사는 에스키모 어업인들의 권리 보호를 위해서 유보를 표명했다.

우리나라는 CoP12에서 노르웨이는 CoP12 및 CoP13에서 등재된, 자국 어업과 직접 관련이 없는 상어류들에 대해서 유보를 표명하여, 10여 년 전에는 어업대상 생물의 CITES 부속서 등재 반대 정책을 가지고 있었으나, 최근에 바뀌었음을

암시하고 있다.

상어류 등재에 따른 자국 어업 및 거래에 가장 큰 영향이 있을 것으로 예상되는 중국은, CITES 내에서 상어류뿐만 아니라 자국 이해와 충돌하는 종의 등재나 결정 사항에 대해서는 CoP와 각종 위원회에서 적극적으로 반대 의사를 표시하지만, 일단 확정된 사항에 대해서는 유보 등으로 이를 표명하지 않고 협약 준수를 위해 노력한다.

따라서 CITES 내에서 가장 활발한 원양어업국인 우리나라와 중국, 일본 중에서 우리나라의 입장이 가장 불명확하다고 할 수 있다.

우리나라는 이번 CoP16 등재 종에 대한 유보를 표명하지 않아서 협약 준수에 대한 소극적 의사 표시를 했다고 볼 수 있지만, CoP12에서 등재된 고래상어와 돌묵상어는 유보를 표명하여, CITES 내의 의사 표현에 있어서도 모순을 보이고 있다.

우리나라가 상위 20위 이내의 상어 어획 및 거래 국가로 분류되고 있는 현실에서 일관성 없는 유보 표명은 불필요한 조치이다.

또한 한미 FTA의 제20장 환경 관련 부분에서 CITES를 포함한 7개 다자 환경 협약(Multilateral Environment Agreements) 들의 의무를 위반할 경우 분쟁 해결 절차에 회부하고 나아가 무역 제재까지 가능하게 되어있는 점(Yoon, 2009) 등을 감안하면, 상어류 등재 종에 대한 유보를 철회하는 것이 CITES 당국, 생물다양성 보존 단체 및 국제 사회의 불필요한 오해를 불식하고, 적극적인 협약 이행의 의지 표명과 이행에 따른 성과 제고에 유리하다.

VI. 결론 및 고찰

전통적으로 수산분야에서 다루는 국제기구와 생물다양성 및 멸종위기 종 보존에 관한 국제기구는 정부의 업무 소관 부처뿐만 아니라 협약들이 다루는 대상 생물에 있어서도 별개로 여겨지

고 있었으나, 2013년 CITES CoP16에서 등재된 4 종류의 상어류로 인해 대표적인 멸종위기 종 관련 협약인 CITES가 우리나라 수산업에 직접적 영향을 끼치게 되었다.

상어류의 CITES 등재는 최근 갑자기 이루어진 일이라기보다는, 1974년 협약이 만들어질 때, ‘IFS’를 국제 거래의 하나로 정의하여 공해상 어획물의 관리 의지를 밝힌 당시부터 시작되었다고 할 수 있으며, 1994년 CoP9에서 ‘상어류 국제 거래 현황에 대한 결의문 9.17’이 채택된 때부터 본격적으로 시작되었다고 할 수 있기 때문에, 상어 등재를 위한 CITES의 노력은 그 역사가 무척 깊다.

우리나라를 비롯한 원양 조업국들은 공해상 어획물에 대한 CITES 협약 해석 및 적용에 따른 문제, 그리고 수산 생물은 FAO와 종별, 해역별로 특화된 RFMOs에 의해서 이미 관리가 이루어지고 있는 점 등을 밝히면서 어획 대상이 되는 해양생물에 대한 CITES 등재를 꾸준히 반대하여 왔다.

하지만 CITES의 수산생물 관리가 비효율적이라고 하더라도 협약 상 문제가 없으며, 최근 어업의 해양생태계 파괴가 국제 사회에서 지속적으로 논의되고 상황 (Greenpeace, 2014)에서 결국 상어류의 등재가 이루어졌다.

고래류를 비롯한 해양포유류 등의 연구용 표본 반입을 제외하면 IFS를 적용한 CITES 거래는 거의 이루어지지 않았기 때문에, CITES 내부에서도 동 절차에 대한 경험이 거의 없는 상태여서, 등재 후 18개월의 유예 기간을 두고 2014년 9월부터 협약을 이행하게 되었는데, 현재 우리나라 원양어업에서 부속서에 등재된 상어류의 반입이 이루어지고 있으므로 이에 따른 관련 조직과 제도의 정비가 필요하다.

현 상태에서 등재 상어류의 반입이 이루어질 경우 한 건의 수입 또는 반입에 대해서 세관, 환경부, 해양수산부 및 식품의약품안전처 등 4개 기관에서 허가, 신고 등에 따른 업무를 처리해야

하는데, 식품의약품안전처에서 한약재의 CITES 관련 수입 절차를 일괄 처리하는 경우에서 볼 수 있듯이, 수산물의 경우 해양수산부에서 일괄 처리하도록 하는 관련 제도의 정비가 필요하다.

앞으로도 CITES 부속서에 등재되는 상어류의 수는 계속 증가할 것으로 예상되며, CoP8과 CoP15의 대서양참다랑어 등재 시도에서 볼 수 있듯이 점차 어업 활동의 대상이 되는 어류들로 등재 시도가 확산될 것으로 보인다.

지금까지 수산 생물의 CITES 등재 반대가 우리나라의 기본 입장이었지만, 이제는 해양수산부에서는 CITES 전담 부서를 지정하고, 단순한 수출입 절차의 처리에서 벗어나서 멸종위기 종 보존과 지속가능한 수산업 경영이라는 두 패러다임을 조화시키고 CITES와 FAO의 입장을 조율하는 전략적인 대응을 이끌어낼 필요가 있다.

그리고 현재 우리나라가 유보를 표명한 상어류의 유보 철회 또한 검토하여야 한다. 우리나라는 CoP12에서 등재된 상어류 2종과 실고기에 대해서 우리나라 수산업에 끼칠 직접적인 영향보다는 CITES의 수산생물 등재 반대라는 기본 입장 때문에 유보를 표명했으나, CoP16에서 등재된 상어류에 대해서는 지지 의사를 나타내어 동일 사안에 대한 모순된 의사 표현을 하고 있다.

특히, 이번에 지지 의사를 표명한 CoP16 등재 종들은 우리나라 어업에 직접적인 영향이 있을 것으로 예상이 되지만, 유보를 표명한 종들은 오히려 어업과 전혀 무관하다는 점을 감안하면 유보를 지속하는 것은 실익이 없을 뿐만 아니라 국격 제고에도 도움이 안 된다.

해양수산부는 상어류 등재에 따른 조치를 2014년 9월 12일 발표하였으나, 관리당국 업무의 이관, 전담 부서 지정 등은 이루어지지 않고, 기존 조직을 활용한 일부 제도 정비를 통한 협약 이행을 선택했다.

국립수산물품질관리원이 가장 시급한 조치라고 할 수 있는 CoP16에서 개정된 결의문 14.6을 적용한 IFS 절차를 담당하고, 국립수산과학원이 반

입 허가서의 필수 서류인 NDF 작성 관련 업무를 책임지게 되었다.

상어류 관세 코드와 어획량 보고 코드를 현재의 상품별, 분류군별 시스템에서 종별 시스템으로 전환하는 조치와, 국내 및 원양 어업의 상어류 보존을 위한 전반적인 지침서 역할을 할 NPOA-Sharks의 개정 등은 향후 과제로 미루어졌다.

이상의 대응으로 국제규범 준수라는 최소한의 행정 조치는 이루어졌으나, 어업자들에게 보다는 서비스를 제공하고 상어류 보존 논의에 적극적으로 대처한다고 보기는 어렵다.

우리나라가 가입한 국제 협약의 준수는 헌법에서 규정한 사항일 뿐만 아니라 국제 사회의 일원으로 주변국들과 마찰 없이 관련 산업을 건전하게 발전시키는 가장 바람직한 방향이다. 따라서 이상에서 제시한 CITES 관련 제도와 조직 정비를 보다 적극적으로 실천하여 우리나라 수산업의 경쟁력과 생산성 향상을 도모하여야 한다.

References

- CBD, Convention on Biological Diversity(2004). Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable Use of Biodiversity (CBD Guidelines), Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 21.
- Choi, Jong-Hwa and Jae-Hak Son(2006). A study on municipal legal reception system of conservation and management measures of international fisheries organizations, The Korea Institute of Maritime Law, 18 (2), 1~26.
- CITES(2000). Interpretation and implementation of Article III, paragraph 5, Article IV, paragraphs 6 and 7 and Article XIV, paragraphs 4, 5 and 6, relating to Introduction from the Sea, CITES CoP11 Document 18, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/doc/18.pdf>].
- CITES(2004a). Conservation and management of sharks, CITES CoP13 Document 35, [available at <http://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/13/doc/>]

- E13-35.pdf].
- CITES(2004b). Decisions of the Conference of the Parties to CITES in effect after the 13th meeting, [available at <http://www.cites.org/sites/default/files/eng/dec/valid13/E13-Dec.pdf>].
- CITES(2007). International Expert Workshop on Non-Detriment Findings, CITES CoP14 Document 35, [available at <http://www.cites.org/eng/cop/14/doc/E14-35.pdf>].
- CITES(2008). International Expert Workshop on CITES Non-Detriment Findings Cancun, Mexico, November 17th to 22nd, 2008 [available at http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/TallerNDF/taller_ndf.html].
- CITES(2010). Fifteenth meeting of the Conference of the Parties (Doha, Qatar, 13-25 March 2010) Final decisions on the proposals for amendment of Appendices I and II, [available at <http://www.cites.org/eng/cop/15/prop/results.php>].
- CITES(2012). Draft Guidance on the Making of Non-Detriment Findings, CITES Animals Committee 26 and Plant Committee 20 Document 8.4, [available at <http://www.cites.org/eng/com/ac-pc/ac26-pc20/E-AC26-PC20-08-04.pdf>].
- CITES(2013a). Amendments to Appendices I and II of the Convention, Notification to the parties, No. 2013/012, [available at <http://www.cites.org/eng/notif/2013/E-Notif-2013-012.pdf>].
- CITES(2013b). Appendices I, II and III (valid from 12 June 2013), [available at <http://cites.org/eng/app/appendices.php>].
- CITES(2013c). CITES getting ready for sharks and rays, Press Release, [available at http://www.cites.org/eng/news/pr/2013/20130914_shark_ray.php].
- CITES(2013d). List of Contracting Parties, [available at <http://www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php>].
- CITES(2013e). Conference of Parties, [available at <http://www.cites.org/eng/disc/cop.php>].
- CITES(2013f). Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, [available at <http://www.cites.org/eng/disc/text.php>].
- CITES(2013g). CITES Secretary-General highlights Japan's contribution to CITES implementation, Press Release, [available at http://www.cites.org/eng/news/sundry/2013/20130904_sg_japan.php].
- CITES(2014a). The structure of CITES, accessed April 14, 2014 [available at <http://cites.org/eng/disc/org.php>].
- CITES(2014b). Reservations entered by Parties, accessed February 27, 2014 [available at <http://cites.org/eng/app/reserve.php>].
- CITES Database(2014). CITES Trade Database, accessed February 25, 2014 [available at <http://www.unep-wcmc-apps.org/citestrade/>].
- CITES and WCO(1996) Memorandum of Understanding between The World Customs Organization(WCO) and the Cites Secretariat, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/disc/sec/CITES-WCO.pdf>].
- CITES Proposal(1992a). Inclusion of *Clupea harengus* in Appendix I, CoP8 Proposal 73 by Botswana, Malawi, Namibia and Zimbabwe, [available at http://www.cites.org/eng/cop/08/prop/E08-Prop-73_Clupea.PDF].
- CITES Proposal(1992b). Inclusion of the western Atlantic population of *Thunnus thynnus* in Appendix I and of the eastern Atlantic population in Appendix II, CoP8 Proposal 76 and 77 by Sweden, [available at http://www.cites.org/eng/cop/08/prop/E08-Prop-76_77_Thunnus.PDF].
- CITES Proposal(2000a). Inclusion of *Rhincodon typus* in Appendix II in accordance with Article II.2.(a), CoP11 Proposal 47 by United States of America, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/prop/47.pdf>].
- CITES Proposal(2000b). Proposal to include *Carcharodon carcharias* (Great White Shark) on Appendix I of the Convention of International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), CoP11 Proposal 48 by Australia and United States of America, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/prop/48.pdf>].
- CITES Proposal(2000c). Inclusion of the Basking Shark (*Cetorhinus maximus*) on Appendix II of CITES, CoP11 Proposal 49 by United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/11/prop/49.pdf>].
- CITES Proposal(2002a). Inclusion of the Whale Shark (*Rhincodon typus*) on Appendix II of CITES, CoP12 Proposal 35 by India and the Philippines,

- [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/12/prop/E12-P35.pdf>].
- CITES Proposal(2002b). Inclusion of the Basking Shark (*Cetorhinus maximus*) on Appendix II of CITES, CoP12 Proposal 36 by United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, on behalf of the European Community, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/12/prop/E12-P36.pdf>].
- CITES Proposal(2004). Inclusion of *Carcharodon carcharias* in Appendix II with a zero annual export quota, CoP13 Proposal 32 by Australia and Madagascar, [available at <http://www.cites.org/eng/cop/13/prop/E13-P32.pdf>].
- CITES Proposal(2007a). Inclusion of *Lamna nasus* (Bonnatere, 1788) in Appendix II in accordance with Article II 2(a), CoP14 Proposal 15 by Germany, on behalf of the European Community, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/14/prop/E14-P15.pdf>].
- CITES Proposal(2007b). Inclusion of *Squalus acanthias* Linnaeus, 1758 in Appendix II in accordance with Article II 2(a), CoP14 Proposal 16 by Germany, on behalf of the European Community, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/14/prop/E14-P16.pdf>].
- CITES Proposal(2007c). Inclusion of all species of the family Pristidae in Appendix I of CITES, CoP14 Proposal 17 by Kenya and the United States of America, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/14/prop/E14-P17.pdf>].
- CITES Proposal(2010a). Inclusion of *Sphyrna lewini* (scalloped hammerhead shark) in Appendix II in accordance with Article II paragraph 2(a) of the Convention and satisfying Criterion A in Annex 2a of Resolution Conf. 9.24 (Rev. oP14). Inclusion of *Sphyrna mokarran*, (great hammerhead shark), *Sphyrna zygaena* (smooth hammerhead shark), *Carcharhinus plumbeus* (sandbar shark), and *Carcharhinus obscurus* (dusky shark) in Appendix II in accordance with Article II paragraph 2(b) of the Convention and satisfying Criterion A in Annex 2b of Resolution Conf. 9.24 (Rev. CoP14), CoP15 Proposal 15 by Palau and the United States of America, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/15/prop/E-15-Prop-15.pdf>].
- CITES Proposal(2010b). Inclusion of *Carcharhinus longimanus* (Poey, 1861) in Appendix II in accordance with Article II paragraph 2(a) of the Convention and satisfying Criterion A in Annex 2a of Resolution Conf. 9.24 (Rev. CoP14), CoP15 Proposal 16 by Palau and the United States of America, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/15/prop/E-15-Prop-16.pdf>].
- CITES Proposal(2010c). Inclusion of *Lamna nasus* (Bonnatere, 1788) in Appendix II in accordance with Article II 2(a) and (b), CoP15 Proposal 17 by Sweden, on behalf of the European Community, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/15/prop/E-15-Prop-17.pdf>].
- CITES Proposal(2010d). Inclusion of *Squalus acanthias* Linnaeus, 1758 in Appendix II in accordance with Article II 2(a) and (b), CoP15 Proposal 18 by Sweden, on behalf of the European Community, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/15/prop/E-15-Prop-18.pdf>].
- CITES Proposal(2010e). Proposal to include Atlantic Bluefin Tuna (*Thunnus thynnus* (Linnaeus, 1758)) on Appendix I of CITES in accordance with Article II 1 of the Convention, CoP15 Proposal 19 by Monaco, [available at <http://www.cites.org/eng/cop/15/prop/E-15-Prop-19.pdf>].
- CITES Proposal(2013a). Inclusion of *Carcharhinus longimanus* (Poey, 1861) in Appendix II in accordance with Article II paragraph 2 (a) of the Convention and satisfying Criterion A in Annex 2a of Resolution Conf. 9.24 (Rev. CoP14), CoP16 Proposal 42 by Brazil, Colombia and United States of America, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/prop/E-CoP16-Prop-42.pdf>].
- CITES Proposal(2013b). Inclusion of *Sphyrna lewini* (scalloped hammerhead shark) in Appendix II in accordance with Article II paragraph 2(a) of the Convention and satisfying Criterion A in Annex 2a of Resolution Conf. 9.24 (Rev. CoP14). Inclusion of *Sphyrna mokarran* (great hammerhead shark) and *Sphyrna zygaena* (smooth hammerhead shark) in Appendix II in accordance with Article II paragraph 2(b) of the Convention and satisfying Criterion A in Annex 2b of Resolution Conf. 9.24 (Rev. CoP14), CoP16 Proposal 43 by Brazil, Costa Rica and Honduras, [available at

- <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/prop/E-CoP16-Prop-43.pdf>].
- CITES Proposal(2013c). Inclusion of *Lamna nasus* (Bonnaterre, 1788) in Appendix II in accordance with Article II 2(a), CoP16 Proposal 44 by Brazil, Comoros, Croatia, Denmark and Egypt. [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/prop/E-CoP16-Prop-44.pdf>].
- CITES Proposal(2013d). Transfer of *Pristis microdon* from Appendix II to Appendix I of CITES, CoP16 Proposal 45 by Australia. [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/prop/E-CoP16-Prop-45.pdf>].
- CITES Proposal(2013e). Inclusion of the Genus Manta (including *Manta birostris*, *Manta alfredi* and any other possible species of Manta) in Appendix II in accordance with Article II paragraph 2(a) of the convention and satisfying Criterion A and B in Annex 2a of Resolution Conf. 9.24 (Rev. CoP14), CoP16 Proposal 46 by Brasil, Colombia and Republic of Ecuador. [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/prop/E-CoP16-Prop-46.pdf>].
- CITES Proposal(2013f). Inclusion of *Paratrygon aiereba* in Appendix II in accordance with article II, paragraph 2 (a) of the Convention and Resolution Conf.9.24 (Rev. CoP15), CoP16 Proposal 47 by Colombia. [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/prop/E-CoP16-Prop-47.pdf>].
- CITES Proposal(2013g). Listing of the species *Potamotrygon motoro* and *Potamotrygon schroederi* in Appendix II in accordance with Article II 2a (b) of the Convention, and Resolution Conf. 9.24 (Rev. CoP15), CoP16 Proposal 48 by Colombia and Ecuador. [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/prop/E-CoP16-Prop-48.pdf>].
- CITES Resolution(1994). Status of International Trade in Shark Species, Resolution adopted at CoP9, [available at <http://cites.org/sites/default/files/eng/cop/09/E9-Res.pdf>].
- CMS(2013). Memorandum of Understanding on the Conservation of Migratory Sharks, accessed March 4, 2014 [available at <http://sharksmou.org/>].
- FAO(1999). International Plan of Action for reducing incidental catch of seabirds in longline fisheries. International Plan of Action for the conservation and management of sharks. International Plan of Action for the management of fishing capacity, Rome, Italy, pp26. [available at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/x3170e/X3170E00.pdf>].
- FAO(2004a). Report of the Expert Consultation on Implementation Issues Associated with Listing Commercially-exploited Aquatic Species on CITES Appendices. Rome, Italy, 25. 28 May 2004. FAO Fisheries Report. No. 741, Rome, Italy, 24. [available at <http://www.fao.org/docrep/007/y5751e/y5751e00.htm>].
- FAO(2004b). Report of the Expert Consultation on Legal Issues Related to CITES and Commercially-exploited Aquatic Species. Rome, 22.25 June 2004. FAO Fisheries Report. No. 746, Rome, Italy, pp21. [available at <http://www.fao.org/docrep/007/y5807e/y5807e00.htm>].
- Fischer, J. · K. Erikstein · B. D'Offay · S. Guggisberg, and M. Barone(2012). Review of the Implementation of the International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks. FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1076, Rome, FAO. 120.
- Froese, R. and D. Pauly (Editors)(2013). FishBase. World Wide Web electronic publication, [available at <http://www.fishbase.org/>].
- Greenpeace(2014). Defending Our Oceans, accessed Apr. 14, 2014 [available at <http://www.greenpeace.org/eastasia/campaigns/oceans/>].
- Korea Customs Service(2014). Korean HS code Query, accessed February 28, 2014 [available at <http://portal.customs.go.kr/kcsgod/search/KCQQ001.jsp>].
- Korea Overseas Fisheries Association(2013). Statistical Year Book of Overseas Fisheries, 2013. 412.
- MOE, Ministry of Environment(2013). The list of globally endangered species (Public Notification 2013-92), Ministry of Environment. (in Korean)
- MOF, Ministry of Oceans and Fisheries(2006). Study on the Establishment of National Plan of the International Plan of Action for Conservation and Management of Sharks and Sea Birds, pp 290. (in Korean)
- MOF, Ministry of Oceans and Fisheries(2014).

- Fisheries Information Service, accessed March 3, 2014 [available at <http://www.fips.go.kr/>]. (in Korean)
- Mundy-Taylor, V. and V. Crook(2013). Into the deep: Implementing CITES measures for commercially-valuable sharks and manta rays. Report prepared for the European Commission TRAFFIC, 106.
- Schneider, J. A. and Ó. D. Foighil(1999). Phylogeny of Giant Clams (Cardiidae: Tridacninae) Based on Partial Mitochondrial 16S rDNA Gene Sequences, *Molecular Phylogenetics and Evolution*, 13, 59~66.
- Shark Alliance(2014). About the Shark Alliance, accessed April 14, 2014 [available at <http://www.sharkalliance.org/v.asp?rootid=3&depth=1> &level1=3&level2id=].
- UNEP-WCMC(2013). The Checklist of CITES Species Website CITES Secretariat, Geneva, Switzerland. Compiled by UNEP-WCMC, Cambridge, UK. accessed Nov. 11, 2013 [available at <http://checklist.cites.org/>].
- Yoon, Chang-In(2009). The Current Status of Covered MEAs under KOUSA FTA and Its Implications, *Korea Institute for International Economic Policy*, 35~96. (in Korean)
-
- 논문접수일 : 2014년 08월 27일
 - 심사완료일 : 1차 - 2014년 09월 22일
 - 게재확정일 : 2014년 10월 01일