

국립환경연구원 주최, 한국환경재단 후원, 서울대학교 환경대학원 주관

-1월 21일 워싱턴에서 개최된 청문회-



이상돈/ 중앙대 법대 교수

1. 멸종 위기에 처한 코뿔소

코뿔소(rhinoceros)는 남부아프리카와 열대 아시아에 서식하고 있는 거대한 포유동물로서 얼굴의 앞면에 나와 있는 뿔이 가장 상징적이다. 성장한 코뿔소의 몸무게는 3~5톤이며 피부는 매우 두껍다. 코뿔소는 사실상은 뿔이 아니라 머리털과 유사한 단백질인 케로틴이다. 코뿔소는 지구에 약 4천만년 전부터 존재하여 왔는데 코끼리와 마찬가지로 자연 상태에서 천적은 존재하지 않으며 오직 인간이 그들의 생존을 위협할 뿐이다.



코뿔소는 자바 코뿔소, 수마트라 코뿔소, 외뿔코뿔소, 검은 코뿔소, 그리고 하얀 코뿔소의 다섯 종류가 있는데 이들 모두가 멸종의 위기에 처하여 있다. 자바 코뿔소는 현재 80마리가 인도네시아의 자바섬에서 보호되고 있으며, 수마트라 코뿔소는 500~800마리 정도가 동남아에 산재하여 있고, 외뿔코뿔소는 네팔과 인도에 2,000마리 정도가 서식하고 있다. 검은 코뿔소는 남아프리카에 1992년 말에 2,400마리가 서식하고 있는 것으로 집계되었는데 현재 1년에 약 1000마리 씩 밀렵되고 있어서 절멸위기가 가장 위급한 형편이다. 실제로 1970년에는 아프리카에 65,000마리가 야생에 존재하고 있었으니 그 감소 비율은 가히 놀라울 정도이다. 하얀 코뿔소는 현재 약 5,000마리 정도가 남아프리카에 서식하고 있어서 비교적 개체수가 안정되어 있으나 밀렵은 역시 이 종자도 위협하고 있다.

II. 코뿔소의 멸종위기에 처한 야생동물의 현황

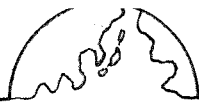
1973년에 “멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약”(CITES)이 체결될 때 다섯종류의 코뿔소를 모두 제1부속서의 대상으로 하였다. 미국의 국내법인 “멸종위기에 처한 종자의 보호법”(The Endangered Species Act)도 하얀 코뿔소를 제외한 네가지 종자를 모두 멸종 위협에 처한 종자로 지정하였다. 그럼에도 불구하고 아프리카의 코뿔소는 밀렵되었는데 이는 전적으로 코뿔소의 코뿔 때문이다. 코뿔소의 코뿔은 중국, 한국, 대만, 북한에서 한약재의 재료로 쓰여 왔으며, 예멘에서 부족장들의 상징물로서 사용되어 왔던 것인데, 아프리카의 서식지의 국가들은 최빈국가(스와질란드, 짐바베)들로서 밀렵자들을 통제할 능력이 없었던 것이다. 1981년의 CITES 3차 당사국회의에서 코뿔소가 제1부속서에 포함되어 있다라도 밀렵과 불법거래를 막을 방법이 없으며 이에 따라 국제적인 노력이 강화되어야 한다고 논의되었다. 1987년의 CITES 제6차 당사국회의에서 코뿔소의 교역에 관계되는 국가에 대하여 외교적 압력을 넣을 것이 결의되었으며, 1992년의 교토에서 열린 회의에서는

코뿔소 뿔을 코뿔소를 다치지 않게 잘라서 판매할 수 있도록 하자는 몇몇 아프리카 국가의 주장을 거부하고 모든 코뿔소의 교역을 불법화하자고 결의하였다. 한편 CITES 사무국은 UNEP에 대하여 코뿔소 보호에 조치를 취할 것을 주장 하였으며, 이에 UNEP은 1993년 1월에 특별회의를 개최하고 서식지 국가와 코뿔의 소비처인 한국, 대만 및 중국에 조사단을 파견할 것을 결의 하였다.

III. 세계야생기금의 조사활동

국제기구를 통한 보호활동이 부진하자 세계적 조직을 가지고 있는 세계야생기금(The World Wildlife Fund: WWF) 산하의 야생동식물국제거래 감시단인 TRAFFIC이 본격적인 조사를 시작하였다. 1983년에 Esmond B. Martin은 “인도, 인도네시아, 말레이시아, 버마, 일본 및 한국에서의 코뿔소 제품의 유통”이란 조사보고서를 발간하였는데 여기서 이미 한국을 코뿔소 뿔의 중요 소비처로 지목하였다. 1980년, 1982년 및 1986년 세차례에 걸쳐서 한국의 한약재료상에 대한 조사를 실시한 Martin은 그 이후에도 수차례에 걸쳐서 논문 발표와 의회에서의 증언을 통하여 한국 등 아시아 국가에서의 코뿔소 뿔의 수입 행위에 대하여 국제적 압력이 가하여져야 한다고 주장하였다. 특히 한국은 CITES에 가입하고 있지 않아서 국제적 규제는 한국에 적용되고 있지 않다고 지적하였다.

1988년 11월과 12월에 TRAFFIC의 일본 지부의 Tom Milliken과 Cecilia Song은 다시 한국에서의 코뿔소 뿔 유통에 대하여 조사를 실시하였다. 그들의 조사에 의하면 111개의 한의원 중 71개소가 코뿔소의 뿔 자체, 분말 및 이로 만든 청심환을 보유하고 있었다 한다. 이들이 인터뷰한 한의원들은 제약회사에서 제조한 청심환은 코뿔소 뿔이 포함되어 있지 않아서 약효가 덜하다면서 그들이 제조한 청심환이 진짜라고 주장 하였다 한다. 1988년 말 당시 코뿔소 뿔의 시가는 1kg당 약 300만원(4500불)이라고 하였는데 이는 1986년에 Martin이 조사한 당시의 1kg당 1800불에 비하면 거의 2배반



한국은 대만과 더불어서 아프리카의 코뿔소를 절멸의 길로 몰고 가는 주범으로 국제사회에서 낙인이 찍혀 버린 것이다. 게다가 한국은 세계의 120개국에 가입한 CITES에 가입하고 있지 않아서 한국정부가 사실상 이를 조장 내지는 방관하고 있다는 의심을 받기에 충분하였다.

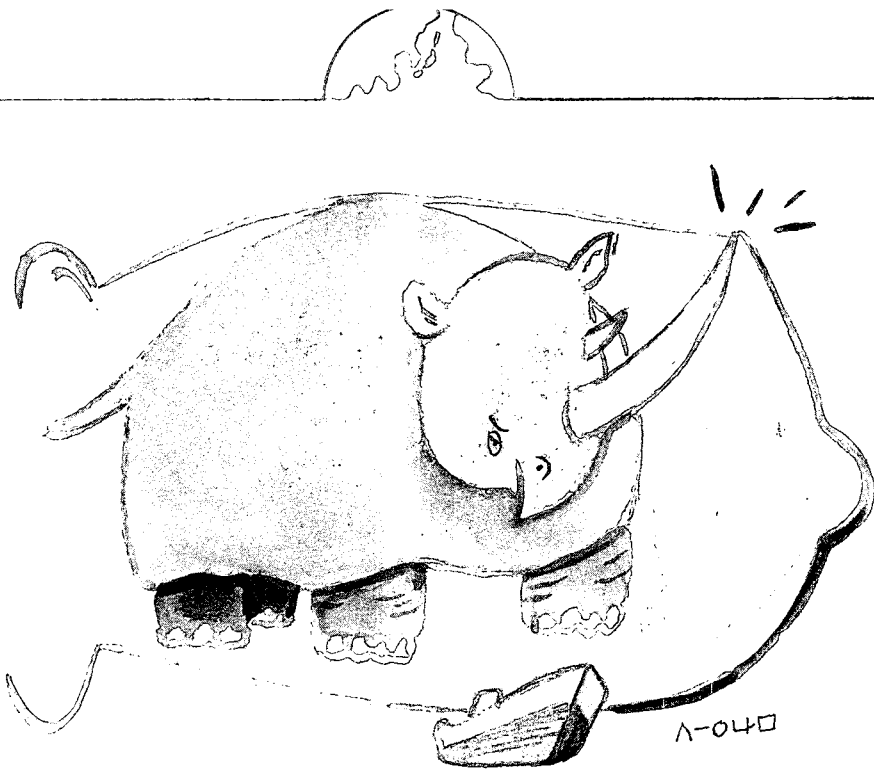
이나 상승한 것이었다. 이러한 현상은 대만에도 나타나고 있는 것으로 이는 두 나라의 경제발전에 비례하여 보다 수요가 증가하였고 이에 따라 아프리카에서 밀렵이 보다 성행하게 되는 원인을 제공하고 있다고 암시되었으며 또한 한국정부는 이러한 행태를 시정하려는 노력을 거의 하고 있지 않다고 비난되었다. 이 보고서는 1989년에 영어와 일본어로 동시에 발표되어서 한국에 관한 가장 불리한 문서로 인용되고 있다.

IV. 미국에 의한 일방적 제재의 움직임

동양의학에서는 코뿔소 뿔(서각)이 응혈을 풀고 육체와 정신을 맑게 한다고 하였고 그리하여 우황청심환의 재료로 사용되었던 것이다. 그러나, 많은 외국의 잡지나 책자는 한국과 대만에서 코뿔소 뿔을 정력제 또는 최음제로 갈아 먹고 있다고 서술하고 있다. 세계적 권위를 자랑하는 대영백과사전에도 코뿔소 코뿔이 동양에서 최음제로 쓰이고 있다고 서술되어 있다. 뿐만 아니라 북한에서 귀순한 사람들에 의하여 북한의 김일성이 코뿔소 코뿔을 장복하고 있다는 사실이 신문에 보도된 바도 있다. 이러한 여러 이유로 한국은 대만과 더불어서 아프리카의 코뿔소를 절멸의 길로 몰고 가는 주범으로 국제사회에서 낙인이 찍혀 버린 것이다. 게다가 한

국은 세계의 120개국에 가입한 CITES에 가입하고 있지 않아서 한국정부가 사실상 이를 조장 내지는 방관하고 있다는 의심을 받기에 충분하였다. 이러한 상황에서 이제는 검은 코뿔소가 1년에 1000마리씩 밀렵되고 있으니 2~3년이면 완전히 절멸될 상황에 이르고 만 것이고 국제적 협력의 길은 오래 걸리기만 하였다. 이에 대하여 미국에서 가장 영향력이 큰 세계야생기금(WWF)과 국가야생연맹(NWF)이 한국, 대만, 중국 및 예멘에 대한 무역규제를 요구하는 청원을 1992년 11월에 미국 내무부에 제출하였다.

여기서 관련되는 미국법의 조항을 보기로 한다. 멸종위기에 처한 야생동물의 보호에 관한 미국의 기본적인 법률인 “멸종위기에 처한 야생종자법”은 아무런 대외적 조치를 규정하고 있지 않다. 그러나, “어민보호법”(The Fishermen’s Protection Act)에 대한 1971년의 펠리수정법(The Pelly Amendment)은 위협받고 있는 종자의 보호에 관한 국제프로그램의 유효성을 저해하는 외국에 대하여 야생동물과 그로 만든 제품의 수입을 금지할 수 있는 근거조항을 두고 있다. 이를 위하여 내무장관은 어떠한 국가가 이러한 행위에 개입되어 있나를 확인(certification)하는 권한을 갖고 있는데 내무장관이 이러한 사실을 확인하면 대통령은 재무장관에게 관계국으로 부터의 야생동물의 수입을 금지하도록 명령할 수 있다. 우리나라가 1986년에 고래잡이를 중단한 것도 국제포경위원회의 포경중단결정을 준수하지 않을 경우 바로 이 펠리수정법에 의하여 원양어업으로부터의 수산물의 대미 수출이 금지되기 때문이었다. 그리고, 1992년의 미국의회에는 이 법을 개정하여 대통령이 단지 야생동물의 수입 뿐아니라 여하한 제품에 대하여도 금지할 수 있도록 하자는 법안이 제출되었다. 이러한 현상은 말하자면 일방적 환경보호주의가 강력한 무역제재로 무장된 것이라 할 수 있다. WWF와 NWF의 청원은 바로 이러한 과정의 발동을 요구하는 첫단계이었는데 이에 대하여 내무부는 최초의 청문을 지난 1월 21일로 예정하고 관계자와 관련국가에 그 내역을 통보하였고, 이에 우리나라 정부도 이를 통보받게 되었다.



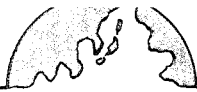
V. 청문회의 경과

이 사안은 외무부를 통하여 관계부처에 통보되었으며 또한 92년 12월에 열린 지구환경대책실무회의의 안건으로 회부되었다. 사안의 중대성을 인식한 우리 정부는 뒤늦게나마 일제 단속을 실시하였고 이에 따라 신문에도 보도가 되었다. 사실 우리나라는 1983년 이후 코뿔소의 코뿔의 수입을 금지시켰으며, 1986년 이후에는 이를 형사처벌의 대상으로 하여왔다. 하지만 법의 엄격한 집행은 이루어지지 않았던 것이 사실이고 결국에는 앞서 말한 바와 같은 음성적 거래가 공공연하게 이루어지고 있다는 국제환경단체의 보고서가 나오게 된 것이다. 사실 코뿔은 여행자의 소지품을 가장하여 얼마든지 반입될 수 있는 것이므로 수입허가가 없다고 하여 반입이 없었다고 말할 수는 없는 것이다. 더구나 이제는 무역보복이 이루어질 수 있으니 만일에 일이 무역제재로까지 발전되면 국제적 체면에도 치명적인 손실을 가하게 되는 것이니 실로 심각한 문제가 아닐 수 없는 것이다. 그리하여 경제기획원, 외무부, 내무부, 보사부 및 환경처 등 정부관련기관 사이에서 대책회의가 열렸으며 우선은 1월 21일에 열리는 청문회에 참석하여 한국의 입장을 설득하기로 방침을 정하였다.

1월 21일 오후 1시 부터 약 4시간동안 열린 청문

회는 약 50여명이 참석하였는데 비록 그 숫자는 많지 않아도 대부분이 영향력있는 세계적 환경보호단체를 대표하는 사람들과 관계되는 미국 정부기관, 그리고 국제기구의 대표로 구성되어 있었다. 우리나라 정부는 워싱턴 주재 대사관의 이경호 보사관, 보사부의 장영수 약과과장, 경찰청의 성낙합 형사과장, 그리고 필자로 구성된 대표단을 참석시켰다. 우리 대표단은 한국은 이미 코뿔의 수입을 금지하고 있으며, 우황청심환에의 사용을 금지하고 있고 앞으로의 여하한 불법적 유통에 대하여는 강력히 대처하겠다는 내용의 의견서를 제출하였으며 필요하다면 국제환경단체와 한국정부기관의 공동조사를 제안하였으며 따라서 이러한 성실한 의향을 존중하여서 이번 조사대상에서 한국을 제외시켜 줄 것을 요청하였다. 그러나, 대만은 현지 대표부의 직원 1명을 파견하였을 뿐이고 중국과 예멘은 아무도 참석하지 않아서 그곳 관련자들을 분노하게 하였다.

청문의 주요대상은 매우 다행스럽게도 대만이였다. 특히 주목할 만한 사실은 영국에 근거를 둔 환경수사국(Environmental Investigation Agency)라는 이름의 국제적 민간단체가 대만에 관한 철저한 조사를 하였던 것이다. 이 단체는 한국에도 왔었으



나 특별한 증거를 파악하지는 못한 것 같았다. 이 단체의 조사에 의하면 대만은 코뿔소 이외에도 오랑우탄과 산양, 호랑이 등 각종 야생동물의 멸멸에 가장 적극적인 행태를 유지하고 있다는 것이며, 대만이 국제법상 국가가 아니기 때문에 국제법적 제재는 의미가 없으며 따라서 대만에서 제조된 모든 물품을 불매하여야 한다는 팜프렛을 배포하였으며, 대만의 중요한 무역 파트너인 미국이 무역제재를 가할 것을 주장하였다. 이들의 조사에 의하면 대만은 현재 5~10톤의 코뿔소를 저장하고 있는데 이는 2,000~4,000마리의 코뿔소의 죽음을 의미하는 것이며 대만에서의 아프리카 코뿔소 코뿔의 개당 가격은 5,700불에 상당하고 더욱 희귀한 아시아 코뿔소 코뿔의 개당 가격은 52,000불에 달하고 있는데 조만간 아프리카 코뿔소가 멸종되면 가격이 치솟을 것으로 예상하고 사재기가 성행하고 있다는 것이다. 아프리카의 코뿔소는 밀렵자들에 의하여 남아공화국의 화교 상인들을 거쳐서 대만으로 유입되고 대만을 거쳐서 아시아의 제3국으로 유출되고 있다는 것이다. 대만에 대하여는 움직일 수 없는 증거가 수없이 많이 있었기 때문에 변명의 여지는 거의 없는 실정이었으나 대만 대표부의 직원은 코뿔소의 수입이 금지되어 있다는 궁색한 변명을 하였다. 이 청문은 최초의 여러가지 반응을 알아 보는 것으로 끝났고 의견을 수렴하여 다음 단계의 조치가 취하여 질 것으로 예상되고 있다.

VI. 맺는 말

과연 우리나라에 얼마나 많은 코뿔소 코뿔이 유입되고 소비되고 있는가에 대하여는 사실상 조사가 되어 있지 않다. 물론 1983년 이후에 수입이 금지되었으며 제약회사들은 청심환에 코뿔을 사용하고 있지 않다. 그러나, 이는 공식적으로 금지되고 있다는 것일 뿐 지하경제에서의 유통상황에 대하여는 우리 정부도 이제까지 별다른 관심을 보인 바 없다. 더구나, 우리는 세계의 대부분 국가가 가입한 CITES에 아직까지 가입하고 있지 않아서 많은 의심을 사고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 미국이

일방적인 무역규제를 가한다고 하니까 비로서 우리 정부가 서둘러서 단속을 하였던 것이다. 여기서 지목할 것은 우리나라의 그 많은 환경단체나 자연보호단체의 어느 하나도 우리나라가 CITES에 가입하여야 한다든가 아프리카에 있는 멸종위기에 처한 동물을 보호하기 위하여 우리의 보신문화를 고쳐야 한다든가 하는 캠페인을 벌인 적이 없다는 점이다. (필자는 여러번에 걸쳐서 한국의 민간단체의 CITES에 대한 입장을 묻는 외국의 환경단체나 학자를 국내외에서 만난 바 있었으나 답변할 방법이 없었다.) 결국 우리나라의 정부나 민간이 모두가 이러한 문제에 무관심하였다고 할 수 밖에 없는 것이다.

한가지 희망적인 사항은 이 사건을 계기로 정부가 금년 상반기 중에는 기필코 CITES에 가입하기로 결정한 것이고, 워싱턴에 다수의 대표를 보내서 성의를 표시한 덕분에 미국 국무부, 내무부, 그리고 WWF로부터 우호적인 반응을 얻은 점이다. (청문회 다음날 필자는 국무부의 해양환경과학국을 방문하였는데 Bohlen차관보와도 잠시 의견을 나눌 기회가 있었다. Bohlen 차관보도 많은 대표를 파견한 한국 정부의 성의를 높이 평가한다고 하였으나, 도대체 한국이 CITES의 가입을 미루는 이유가 무엇이나고 묻는 등 많은 관심을 보이면서 CITES에 조속히 가입할 것을 다시 한번 촉구하였다.) 그리고 또 한가지 지목할 점은 WWF는 상어의 보호에 관하여 많은 조사를 하고 있다는 점이다. 상어는 특히 그 지느러미가 중국음식의 재료로 쓰이고 심해상어는 보신용 약품의 재료로 쓰이고 있기 때문에 역시 아시아 지역이 주된 소비처이고, 수요가 증가함에 따라서 상어가 무차별하게 학살되고 있어서 멸종위기에 처한 동물로서 보호되어야 한다는 분위기가 팽배한 실정이다.

이번의 코뿔소 사건에 비추어서 국내의 야생동물 관리 행정과 법제에 관하여 전반적인 검토가 필요하다고 생각된다.