

# 외래 수입활어에 대한 국내 검역체계의 분석

## - 생태계위해성 관리 측면에서의 문제점 및 개선 방향 -<sup>+</sup>

### Analysis Of Current Quarantine System Of Importing Live Alien Fish In Korea : Drawbacks And Reformation In The Context of Ecological Risk Management

방상원\* · 윤익준\*\*

Bang, Sang-weon · Yoon, Ick-june

---

〈목 차〉

---

- I. 서 론
  - II. 외래 수입활어에 대한 국내 검역법률의 현황 및 문제점
  - III. 외래 수입활어의 국내 검역체계 현황 및 문제점
  - IV. 외래 수입활어에 대한 국내 검역체계의 개선 방향
  - V. 결 론
- 

**Abstract :** The current quarantine system of importing live alien fish to Korea is regulated by three legislation. Under the Food Sanitation Act (FSA), import inspections evaluate appearance, vitality, sorting, and heavy metal contents of the fish and fisheries products. Under the Fisheries Products Quality Control Act (FPQCA), the quarantine of live aquatic products for aquaculture looks mainly for pests and disease. Under the Aquatic Animal Diseases Control Act (AADCA), the quarantine of imported fisheries products regulates the import of prohibited aquatic animals used in aquaculture, food, and for ornamental purposes. The quarantine process consists of clinical and precise

---

<sup>+</sup> 교본 연구는 한국환경정책·평가연구원의 연구비 지원으로 수행된 「생태계위해 외래종의 통합관리 방안연구」(KEI/2004/RE-02/연구보고서) 및 환경부의 2009년 정책연구사업비로 지원된 「외래생물종 관리체계 개선방안 연구」를 기초로 작성되었다.

\* 한국환경정책·평가연구원 연구위원, swbang@kei.re.kr

\*\* 한국환경정책·평가연구원 연구원

inspections to control pathogens of aquatic diseases. The quarantine process may include import risk analysis (risk identification, risk assessment, and risk management of the pathogens). However, the quarantine system in Korea lacks the appropriate ecological risk assessment for importing live alien fish from other origins. This makes Korea especially vulnerable to invasion by the alien fish.

Therefore, in order to regulate and control alien fish and other aquatic animals at the border, the quarantine system in Korea should be reformed as follows; it should draw up an ecological risk assessment specifically for quarantine standards and relevant provisions of the FPQCA and/or the import risk analysis of the AADCA. The system should also produce scientific evidence and appropriate protection for harmonization between international rules and standards. Moreover, it must accept a strategy for cooperation and information-sharing among relevant authorities. In addition, monitoring and inspection provisions should be established in order to prevent damage to the ecosystem and to ban the misuse of imported fish for different purposes after quarantine.

**Key Words** : Alien Fish, Ecological Risk Assessment, Quarantine, Fish for aquaculture, Aquatic Animal Diseases Control Act

## I. 서 론

흔히 세계화(Globalization)란 산업화와 무역 및 교통·통신의 발달로 인해 지리적·문화적으로 격리되어 있던 전 세계 각국이 서로 밀접한 관계를 맺는 과정을 이르는 말이다. 더욱이 오늘날 WTO체제 하에서 무역자유화는 상품의 교역도 증가시켰으며, 이와 함께 농·수산물을 비롯한 살아 있는 생물의 교류도 증가시켰다. 그 결과 전염병과 같은 질병의 전파 및 병해충의 유입으로 인한 공중보건적인 또는 경제적인 피해까지 발생하고 있다.

또한 국내에서 자생하지 않았던 수입된 살아 있는 생물(외래 수입활어)이 자연환경에 노출되어 정착·확산하는 경우에는 지리적·기후적 특성에 적응하여 진화해 온 지역의 고유한 생태계를 위협하는 원인이 되기도 한다. 예를 들어 큰입배스(Largemouth Bass, *Micropterus salmoides*)와 블루길(Blue Gill, *Lepomis macrochirus*)의 경우, 1960년대와 1970년대 식량 확보와 어종 다양화를 위해 식용 또는 이식용으로 도입되었으나, 무단 방류 등으로 인해 국내 하천 전역에 정착하게 되었다. 그 결과 이들 외래어류들은 멸종위기종을 비롯한 국내 자생어종에 상당한 피해를 끼치고 있으며, 국내의 수서생태계를 교란하는 원인이 되고 있다. 이와 같이 국내 생태계에 위협한 외래 어종이 국내에 유입·정착하게 된 것은 국내 검역체계상 외래 수입활어에 대한 적절한 생태계위해성평가가 부재하였기 때문이라 여겨진다.

이에 반해 선진 각국은 질병 및 병해충뿐만 아니라 외래종의 침입으로 인한 공중보건적, 환경적 피해를 방지하기 위해서 위해성평가 단계에서 생태계를 교란시키는 침략성 위해외래생물(Invasive Alien Species)<sup>1)</sup>의 유입을 차단하는 검역(Quarantine)<sup>2)</sup> 관련 조치들을 강화

1) 국제자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources : IUCN)은 ‘침략성 위해외래생물(Invasive Alien Species)’을 “자연적 혹은 반자연(Semi-natural)적 생태계 및 서식지에 정착하여 어느 한 지역 또는 국가 고유의 생물다양성을 파괴하거나 위협하는 요인이 되는 외래생물”이라고 정의하고 있다. IUCN SSC Invasive Species Specialist Group, *IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species*, 2000, p. 5.

해나가고 있다.

더욱이 세계무역기구(World Trade Organization : WTO) 체제 하에서 인간 및 동·식물의 생명 또는 건강 보호를 목적으로 하는 수입 제한조치를 예외적으로 허용하고 있으며,<sup>3)</sup> 이러한 위생 및 검역조치의 자의적 운영을 방지하기 위하여 ‘수입 검역 검사 관련 국제규범’으로서의 성격을 가지는<sup>4)</sup> 위생 및 검역조치의 적용에 관한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 이하 ‘SPS협정’)이 독립된 다자 간 협정으로서 분리·설정되어 있다.<sup>5)</sup> 동 협정은 검역조치와 관련하여 회원국에게 위생 및 검역조치가 인간, ‘동물 또는 식물’<sup>6)</sup>의 생명 또는 건강을 보호하는 데 필요한 범위 내에서만 적용되고, 위해성평가(Risk Assessment)<sup>7)</sup>를 통한 과학적 원리에 근거하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>8)</sup>

물론 이러한 국제사회의 동향에 따라 국내 위생 및 검역조치와 관련한 검역 규정 역시 많은 변화를 겪어 왔다. 그러나 WTO/SPS협정을 비롯한 국제규범과의 조화 문제, 국제분쟁에 대한 대응 및 인간,

2) ‘검역(Quarantine)’은 14세기 이탈리아에서 환자가 타고 있는 배를 항구 밖에 40일간 격리한 데서 그 기원을 찾을 수 있다. 검역이란 말은 40을 뜻하는 이태리어의 quaranta와 라틴어의 quadriginta에서 유래된 것으로 격리 또는 차단이라는 뜻을 가지고 있다. 오늘날 검역은 병원체로 인한 전염병을 예방하기 위한 위생조치로서, 1951년에 열린 세계보건기구(WHO) 총회에서 ‘국제위생규칙’이 채택되었고, 1971년 ‘국제보건규칙’이 제정된 이후 많은 국가가 이에 따라 검역을 실시하고 있다.

3) GATT 제20조 (b)항은 동일한 조건이 유지되는 국가 간에 부당하게 차별적이지 않거나 무역에 대한 위장된 장벽으로 의도되지 않는 한 일국이 자국의 “인간, 동물 또는 식물의 생명이나 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치”를 취할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 세계 각국은 동 조항을 자의적으로 해석하여 자국의 위생검역조치를 취하여 왔으며, 이러한 조치들은 농산물 및 그 가공식품 분야의 교역을 제한하는 역할을 해 왔다. 이양기, “위생검역조치의 적용에 관한 비교법적 연구”, 『국제상학』, 제18권 제1호, 2003. 4. p. 261.

4) 이준삼, “WTO 체제하에서 농산물 무역에 대한 위생 및 검역규제”, 『산업경영연구』, 제28권 제4호, 청주대학교 산업경영연구소, 2005. 12. pp. 55~68.

5) 이재영, “WTO 기술무역협정과 위생 및 식물검역협정과 주요쟁점에 관한 연구”, 『국제상학』, 제22권 제4호, 2007. 12. p. 202.

6) SPS협정은 부속서에 적용 대상을 규정하고 있는데 어류 및 야생동물군을 포함한 ‘동물’, 산림의 수목 및 야생식물군을 포함한 ‘식물’ 그리고 잡초를 포함하여 ‘해충’을 그 적용 대상에 포함시키고 있다(WTO/SPS협정 부속서 1 참조).

7) SPS협정 제5조제1항.

8) SPS협정 제2조제2항.

동물 또는 식물의 건강에 영향을 미칠 수 있는 침략성 위해외래생물 문제를 고려하는 데 있어서는 여전히 미비한 실정이다.

이에 본 연구는 외래 수입활어에 대한 검역규정과 그 운용 현황을 살펴보고, 침략성 위해외래생물을 사전에 규제함에 있어 생태계위해성 관리 측면에서 현행 검역체계의 문제점을 파악하여 그 개선 방향을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 외래 수입활어에 대한 국내 검역법률의 현황 및 문제점

### 1. 외래 수입활어에 대한 국내 검역법률의 현황

국내 검역규정의 목적은 주로 병해충을 예방하고, 질병매개체인 외래생물의 유입으로 인한 보건이나 농림업 및 축산업, 어업에의 해로운 영향을 방지하는 데 있기 때문에 침략성 위해외래생물의 유입을 예방하는 데 있어서는 일정한 한계를 지니고 있다.<sup>9)</sup> 더욱이 외래 수입활어에 대한 검역 및 통관 규정은 개별 법률에 따라 각기 다른 기관에 의해 규율된다. 즉, 「검역법」, 「수산동물질병 관리법」, 「수산물질관리법」, 「식품위생법」, 「수산자원관리법」 등의 규정 및 「수산동·식물 이식 승인에 관한 규칙」이 그것이다.

9) 우리나라의 검역에 관한 모범은 「검역법」이며 이는 보건복지가족부 관할이다. 동 법에 따라 보건복지가족부장관의 허가 없이는 병원균, 곤충, 기타 검역전염병의 매개체가 될 우려가 있는 동·식물 또는 생과물, 소채류, 기타 식품 등을 수입하지 못하도록 규정하고 있다. 방상원 외, 「생태계위해외래종의 통합관리방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 2004, p. 35.

&lt;표-1&gt;

## 외래 수입활어에 관한 국내 검역법률

	법률	주요 내용
1	검역법	○ 수입물품의 질병검사
2	수산물품질관리법 <sup>10)</sup>	○ 수출입 수산동물의 검역(제2조) - 검역대상 : 이식용·식용·관상용 및 시험·연구조 사용의 살아 있는 수산동물; 그 수산동물을 운반· 보관 중에 병원체를 확산시킬 우려가 있는 물건 ○ 수산동물 등의 수입 금지 및 위반 시 반송·소각 또는 매몰(제6조제1항)
3	수산물품질관리법	○ 이식용수산물의 정의(제2조제2호) ○ 이식용수산물에 대한 검역(제36조) - 수입국에서 요구하는 검역 기준을 적용 - 국제수역사무국에서 정한 질병 및 품질검사원장이 인정하여 정한 질병, 낚시터 방류용 어류 등 질병에 관해서 검역을 실시
4	수산동·식물 이식 승인에 관한 규칙	○ 수산동·식물의 국내 반입·이식 및 국외 반출에 대 한 승인 (제8조) ○ 승인 대상, 절차, 이식 승인 대상 품종 및 규제하는 품종의 종류 및 사후관리 등 규정 ○ 이식 승인신청서의 검토사항(제4조제3항)
5	수산자원관리법 <sup>11)</sup>	○ 수산자원의 이식에 관한 제한·금지 또는 승인(제3 조제1항 제4호) ○ 원상회복에 필요한 조치(제44조제2호) ○ 수산자원 보호를 위한 포획·채취의 금지(제14조) ○ 어선·어법 등 포획방법의 제한(제20조 내지 제27조) ○ 수산자원의 회복 및 조성 ○ 수면 및 수산자원보호구역의 지정·관리 ○ 국내 생태계 위해 외래 동·식물의 유입방지조치 협 조(시행령 제47조제8호)
6	식품위생법	○ 판매를 목적으로 하거나 영업에 사용할 목적으로 수 산물 및 수산가공품을 수입하는 경우 수입신고(제19 조제1항) ○ 통관 절차가 끝나기 전에 관계 공무원이나 검사기관 (수산물품질검사원)에 의해 검사(제19조제2항)

10) 동 법은 2007년 12월 21일 제정되었으며, 「가축전염병예방법」과 같이 수산동물 전염병에 따른 피해 방지 및 보상, 약품사용의 제한 등을 규정하고 있다.

11) 「수산업법」 및 다른 법률의 수산자원 관리에 관한 규정을 체계화하여 2009년 4월 22일 제정되었으며, 2010년 4월 23일 시행될 예정이다.

## 2. 외래 수입활어에 대한 국내 검역법률의 문제점

외래 수입활어에 대한 국내 검역법률의 한계를 개개의 법률에 따라 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 「검역법」은 보건복지가족부 관할로서 동물과 인체를 모두 다루고 있으며, 수입 제한 품목에 대한 블랙리스트 방식(Black List)<sup>12)</sup>을 활용하고 있다. 동 법은 수입물품을 대상으로 질병검사를 실시하고 있으나, 질병 이외에 검역대상 생물이 가지는 생태계위해성 여부는 전혀 고려하지 않는다는 한계를 지니고 있다.

다음으로 「수산동물질병 관리법」은 수산동물전염병(Pathogens of aquatic animal diseases)<sup>13)</sup>의 발생·확산을 방지하고, 수산동물용의 약품의 오·남용 방지를 위한 사용 제한 또는 사용 금지의 조치를 취할 수 있는 종합적인 정책 수단 마련을 목적으로 하고 있다(제1조).<sup>14)</sup> 동 법은 수출·입 시 ‘지정검역물(Designated quarantine items)’<sup>15)</sup>을 검역 대상으로 규정하고 있으며(제22조), 수산동물전염병에 감염 또는 감염 우려가 있는 경우 수산동물 등의 수입 금지(제24조) 및 금지 규정 위반 시 반송·소각 또는 매몰이나 방역상 안전한 방법에 의한 처리(제25조), 수입검역(제27조), 수입위험분석(Import Risk Analysis)(제37조) 등을 실시토록 규정하면서 수산동물 및 관련 물건의 검역에

12) 블랙리스트(Black Lists) 통제방식은 학자에 따라 ‘Dirty Lists’ 방식이라고 표현하기도 하는데 생태계, 서식지, 그리고 종에 대한 위해성이 밝혀져 수입과 같은 비의도적 유입이 금지된 생물종들의 리스트이다. 이는 위해성평가 단계에서의 통제와 감시에는 효율적이거나 이미 위해를 끼친 후에 리스트에 등재된다는 점과 리스트에 등제되지 않은 생물종의 환경적 위해발생을 사전에 방지하지 못한다는 단점을 지니고 있다. 반대의 개념으로 화이트리스트(White List) 또는 ‘Clean Lists’ 방식이 있으며 그밖에 다단계로 분류하는 경우 그레이리스트(Gray Lists) 방식이 활용되기도 한다.

13) ‘수산동물전염병’이란 노랑머리병, 돌돔이리도바이러스병, 잉어불바이러스병, 잉어허피스바이러스병, 참돔이리도바이러스병, 바이러스성신경괴사증, 바이러스성출혈성패혈증, 유행성궤양증후군, 전염성궤장괴사증, 타우라증후군, 흰반점병과 그 밖에 전염 속도가 빠르고 대량폐사를 일으켜 지속적인 감시 및 관리가 필요한 수산동물질병을 말한다(제2조제3호).

14) 임명규, 「수산동물질병 관리법안 검토보고」, 2007. 6. pp. 5~6.

15) ‘지정검역물’은 “이식용·식용·관상용 및 시험·연구조사용의 살아 있는 수산동물과 그 수산동물을 운반·보관 중에 병원체를 확산시킬 우려가 있는 물건”을 말한다(수산동물질병 관리법 제23조).

관한 세부사항을 정하도록 하고 있다. 그러나 동 법상 실시되는 수입 위험분석은 수산동물질병 및 수산동물전염병에 대한 것으로서, 외래 수입활어의 생태계위해성 여부에 대한 별도의 고려사항을 두고 있지 않다(동법 시행규칙 제37조).

「수산물품질관리법」은 수산물에 대한 원칙적인 검역 책임을 정하고 폐기 및 반송 전반에 걸쳐 근거를 마련하고 있다. 동법은 ‘수산물’과 ‘이식용수산물’을 별도로 규정하고 있는데, 수산물에 대해서는 국립수산물품질관리원의 수입검사를, 이식용수산물에 대해서는 국립수산물품질관리원의 검역의무(제36조)를 정하고 있다. 그러나 생태계위해성 평가와 관련하여 동 법상의 검역 기준(제61조)은 국제수역사무국(World Organization for Animal Health : OIE)에서 정한 질병과 국내 수중생태계 보호를 위하여 관리가 필요하다고 품질검사원장이 인정하여 정한 질병, 낚시터 방류용 어류 등에 관한 질병에 관해서만 검역을 실시하고 있다. 비록 동 법상 낚시터 방류용 어류에 대해서는 자연 환경에 미치는 영향을 일부 고려하고 있으나, 외래 수입활어에 의한 생태계 교란 및 훼손 가능성에 대한 고려사항이 미비하다고 여겨진다.<sup>16)</sup>

「수산동·식물 이식 승인에 관한 규칙」은 수산동·식물의 국내반입·이식<sup>17)</sup> 또는 국외 반출에 대한 승인과 수산동·식물의 국내 반입·이식에 따라 발생할 수 있는 병해의 방지에 관한 사항을 규정하며(제1조), 기타 승인 대상(제3조), 절차(제4조), 이식 승인 대상품종(제5조) 및 규제하는 품종의 종류(제6조) 및 사후관리(제7조) 등을 규정하고 있다. 또한 국립수산물과학원장의 이식 승인을 받아 수입하는 수산동·식물을 「수산물품질관리법」상의 검역 기준에 따라 검역한다.<sup>18)</sup> 동 규칙은 이식 승인 시 검토사항으로 양식장, 낚시터 등 폐쇄된 생태계로

16) 환경부, 「동·식물의 야생생태계 방출 지침(안) 수립에 관한 연구」, 2007, p. 82.

17) 동법은 ‘수산동·식물’을 “함수·담수 및 기수에 서식하는 양식용 또는 낚시터 방류용 동·식물”로, ‘국내반입·이식’을 “수산동·식물을 외국에서 반입(국외로 반출된 수산동·식물이 국내로 반품되는 경우를 제외)하여 양식장·종묘생산시설에 옮겨서 기르거나 낚시터에 방류하는 것”으로 정의하고 있다(제2조각호).

18) 방상원 외, 「생태계위해외래종의 통합관리방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 2004, p. 28.



의 방류임에도 불구하고 생태계에 미치는 영향을 고려하도록 한 점(제4조제3항제4호)에서 의의를 가지나, 생태계에 끼치는 영향에 대한 구체적인 평가 기준이 명시되어 있지 않다는 문제점이 있다.

끝으로 「식품위생법」은 판매를 목적으로 하거나 영업에 사용할 목적으로 수산물 및 수산가공품을 수입하는 경우에 수입신고(제19조제1항)를 하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 통관 절차가 끝나기 전에 관계공무원이나 검사기관(수산물품질검사원)에 의한 검사(제19조제2항)가 이루어지도록 하고 있다. 그러나 동 법은 외래 수입활어가 식용으로 수입되었으나, 자연환경에 방출 또는 이식용으로 전환되는 경우를 규제하는 여타의 규정을 두고 있지 않다.

끝으로 2009년 신규 제정된 「수산자원관리법」<sup>19)</sup>은 수산자원관리의 목적으로 외래 수입활어의 국내 유입을 제한할 수 있다.<sup>20)</sup> 즉, 동법은 수산자원의 회복을 위한 명령의 일환으로서 “수산자원의 이식에 관한 제한·금지 또는 승인”을 고시로 명할 수 있다고 규정하고 있다(제35조제1항제4호). 그러나 동 법은 외래 수입활어의 이식·반입 또는 유입에 따른 수산자원의 손실을 방지하기 위한 생태계위해성의 평가에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다.

19) 2009. 4. 22. 법률 제9627호. 동 법은 2010년 4월 23일에 시행하는 것으로 규정하고 있다.

20) 「수산업법」 개정 이유에 따르면 국민 중심의 법체계 선진화 계획에 따라 「기르는 어업육성법」, 「어업협정 체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」 등에 분산되어 있는 수산업 관련 부분을 「수산업법」으로 통합하고, 수산자원의 보호·관리에 관한 사항은 「수산자원관리법」으로 분리하며, 특정 자원의 적절한 이용을 위하여 한시어업을 허가할 수 있도록 하는 한편, 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이라 언급하고 있다. 국회 법률지식정보시스템, “수산업법”, [online] [likms.assembly.go.kr/law](http://likms.assembly.go.kr/law)(5월 16일).

### Ⅲ. 외래 수입활어의 국내 검역체계 현황 및 문제점

#### 1. 개관

외래 수입활어에 대한 국내 검역체계는 「수산동물질병 관리법」, 「수산물품질관리법」, 「식품위생법」 등의 법률 규정에 따라 국립수산물품질검사원에 의해 수행된다.<sup>21)</sup> 그동안 활어 수입은 식용인 경우에는 수입검사가 이루어졌고, 이식용 수산물의 경우에는 이식검역이 이루어졌으며, 관상용 어류에 대해서는 검역이 이루어지지 못했다. 그러나 2007년 「수산동물질병 관리법」 제정 이후, 수입검역(제22조)의 대상이 되는 지정검역물을 “살아 있는 수산동물로서 이식용(移殖用), 식용, 관상용, 시험·연구조사용인 것”으로 정함으로써 외래 수입활어 전반에 대해 검역이 이루어지게 되었다.

따라서 식용으로 들어오는 활어에 대한 수입검사와 관련한 세부사항은 「식품위생법」, 「수산물품질관리법」에 따라 정하고 있으며, 정액 또는 란을 포함한 이식용 수산동물 및 식용, 관상용, 시험·연구·조사용 수산동물 중 어류·패류·갑각류의 수입검역 및 이식검역에 대해서는 「수산동물질병 관리법」, 「수출입 지정검역물의 검역 방법 및 기준 등에 관한 고시」<sup>22)</sup>에 따라 정하고 있다.

21) 반면 동물에 관한 검역은 국립수의과학검역원에서, 식물 및 병해충뿐만 아니라 화분매개용이나 생물학적 방제용 등으로 쓰이는 곤충에 대한 검역은 국립식물검역원에서 검역 및 검사가 이루어지며 농림수산식품부가 관할한다. 그리고 일반적으로 질병에 관해서는 보건복지가족부 산하의 국립검역소에서 행해진다.

22) 국립수산물품질검사원장, 「수출입 지정검역물의 검역방법 및 기준 등에 관한 고시」(국립수산물품질검사원고시 제2009-4호), 2009년 3월 2일.

## 2. 외래 수입활어의 국내 검역체계 현황

### 1) 수입검사

수입검사는 이식용이 아닌 살아 있는 어류를 판매 또는 영업상의 목적으로 수입하는 경우에만 검사가 이루어지며, 수입신고 의무에서 제외되는 (식용)수산물에 관한 폭넓은 규정을 두고 있다.<sup>23)</sup> 즉, 판매를 목적으로 하거나 영업에 사용할 목적으로 수산물 및 수산가공품을 수입하는 경우에 보건복지가족부령으로 정하는 바에 따라 식품의약품안전청장에게 신고하도록 하고(식품위생법 제19조 제1항), 식품의약품안전청장은 신고가 접수된 수산물 및 수산가공품에 대하여 통관 절차가 끝나기 전에 관계공무원이나 검사기관(수산물품질검사원)에 의해 검사를 받도록 규정하고 있다(제19조 제2항).

수입검사는 수입신고서 및 기타 서류가 제출된 후 검사 대상에 따라 서류검사, 관능검사, 정밀검사, 무작위표본검사로 나뉘어 실시되며(수산물품질관리법 제29조 및 시행규칙 제48조와 별표7), 국립수산물품질검사원장은 제품별·품목별로 수입검사 항목을 정하고 관능검사의 기준과 정밀검사의 기준을 정하여 고시한다(수산물품질관리법 시행규칙 제46조). 검사 대상 수산물은 활어·패류, 신선·냉장품, 냉동품, 해조류 등 수산동·식물 및 수산동·식물의 단순가공품<sup>24)</sup>이며, 수산물 및 수산가공품의 수입검사는 서류검사, 관능검사, 정밀검사, 무

23) 다음의 수산물 및 수산가공품은 수입신고 의무에서 제외 된다: 1) 우리나라에 있는 외국의 대사관·공사관·영사관 기타 이에 준하는 기관에서 수입하는 공용의 수산물 등 또는 그 기관에 소속된 공무원 및 그 가족이 수입하는 자가소비용 수산물 및 수산가공품; 2) 여행자가 휴대한 것으로 자가소비용으로 인정할 수 있는 수산물 및 수산가공품; 3) 무상으로 반입하는 상품의 견본 또는 광고물 품으로서 그 표시가 명확한 수산물 및 수산가공품; 4) 외국의 경제수역에서 당해국 선박과의 공동어업으로 포획·채취하여 국내선박에서 냉동 또는 가공된 수산물 및 수산가공품; 5) 정부 또는 지방자치단체가 직접 사용하는 수산물 및 수산가공품; 6) 「관세법」 제239조의 규정에 의하여 세관장의 허가를 받아 외국으로 왕래하는 선박 또는 항공기 안에서 사용하는 수산물 및 수산가공품; 7) 기타 식품의약품안전청장이 위생상 위해 발생의 우려가 없다고 인정하는 수산물 및 수산가공품.

24) ‘수산동·식물의 단순가공품’은 식품첨가물이나 다른 원료를 사용하지 아니하고 원형을 알아볼 수 있는 정도로 단순히 절단·가열·숙성·건조·염장한 수산동·식물(어란 및 훈제품 포함)을 말한다.

작위표본검사의 형식으로 이루어진다.<sup>25)</sup> 이 중 관능검사는 오관(五觀)에 의해 그 적부를 판정하는 검사로 제품의 성상, 맛, 냄새, 색깔, 표시, 포장 상태 등을 검사하며, 정밀검사는 물리적·화학적 또는 미생물학적 방법으로 중금속, 동물용의약품 및 어패류의 독, 미생물 등을 검사한다(수산물품질관리법 시행규칙 제48조와 별표7).

『수산물·수산가공품 검사기준 및 이식용수산물 검역기준』(국립수산물품질검사원고시 제2008-2호)에 의거한 수입검사 대상 및 항목은 <표-2>와 같다.

<표-2> 수입검사 대상 및 항목

구분		관능검사	정밀검사
수입 검사	검사 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정밀검사 결과 적합한 것 중 재수입하는 동일사, 동일 식품</li> <li>○ 서류검사 대상 중 관능검사가 필요하다고 인정하는 수산물               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유사어종 및 처리 형태의 확인이 필요한 수산물</li> <li>- 선도 또는 내용량의 확인이 필요한 수산물</li> <li>- 이물 또는 식품첨가물 사용 여부 확인이 필요한 수산물</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최초로 수입하여 국내·외에서 위해물 등이 함유된 것으로 알려져 문제가 제기된 경우</li> <li>○ 부적합 처분을 받은 이력이 있는 경우</li> <li>○ 수출수산물 반송품의 정밀검사 결과가 확인되지 아니한 경우</li> </ul>
	검사 항목 (살아 있는 수산 물)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외관               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 손상과 변형이 없는 형태로 서 병·충해가 없는 것</li> </ul> </li> <li>○ 활력도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 살아 있고 활력도가 양호한 것</li> </ul> </li> <li>○ 선별               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대체로 고르고 이종품의 혼입이 없는 것</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 물리적·화학적 또는 미생물학적 방법으로 검사               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중금속(중수은, 메탈수은, 납, 카드뮴), 동물용의약품, 마비성패독(PSP), 복어독, 타르색소, 세균수, 분변계대장균 등</li> </ul> </li> </ul>

## 2) 수입검역

수입검역은 『수산동물질병 관리법』 제22조, 제23조, 제27조 등의 규

25) 국립수산물품질검사원, 수입검사, [On line] <http://www.nfpqis.go.kr>(7월 22일).

정에 따라 수산동물검역기관에 의해 지정검역물<sup>26)</sup>의 수입검역과, 이식을 목적으로 수출입되는 농림수산물부장관의 승인을 받은 수산동·식물로서 「수산물품질관리법」 제36조 및 동법 시행규칙 제60조의 규정에 따라 이루어지는 이식검역으로 나눌 수 있다.

이식용수산물의 이식 승인에 관한 사항은 국립수산물과학원이 수행하고 검역 및 검사는 국립수산물품질검사원에서 실시한다. 이식 승인 시 국립수산물과학원장의 이식 승인 대상품종에 대한 양식기술 및 국내 종묘의 수급 동향, 이식 승인 대상품종의 수량 및 규격의 적정성 여부, 이식 승인 대상품종에 대한 질병 발생 및 감염 상태(국내반입·이식의 경우), 국내 양식어업·종묘생산어업 및 생태계에 미치는 영향(국내반입·이식의 경우)에 대한 검토가 필요하다.

이식용수산물의 수입 시 검역 기준은 ① 국제수역사무국에서 정한 질병 ② 국내 수중생태계 보호를 위하여 관리가 필요하다고 품질검사원장이 인정하여 정한 질병 ③ 낚시터 방류용 어류인 경우 적용하며, 검사 대상에 따라 임상검사 및 정밀검사를 수행하여 수입 여부를 판정한다.

&lt;표-3&gt;

이식용수산물의 승인 대상 및 품종

이식 승인 대상	이식 승인 대상품종
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부기관 및 공공단체</li> <li>○ 연구기관 및 교육기관</li> <li>○ 양식어업을 경영하는 자</li> <li>○ 종묘생산어업을 경영하는 자</li> <li>○ 내수면어업법 제2조제1호의 규정에 의한 내수면에서 낚시업(일정한 수면을 구획하거나 그 밖의 시설을 설치하여 낚시터를 경영하는 업)을 경영하는 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시험·연구 및 학습용으로 필요하다고 인정되는 품종</li> <li>○ 수산자원 조성 및 양식개발에 기여할 수 있는 품종</li> <li>○ 농어민 소득증대에 기여할 수 있는 품종</li> <li>○ 낚시터 방류용으로 적합하다고 인정되는 품종</li> </ul>

26) 지정검역물은 다음과 같다: ① 이식용 수산동물(정액 또는란 포함); ② 식용, 관상용, 시험·연구조사용 수산동물 중 어류·패류·갑각류; ③ 수산동물전염병의 병원체 및 이를 포함한 진단액류가 들어있는 물건(수산동물질병 관리법 제23조).

그러나 지정검역물에는 이식용 수산동물과 식용, 관상용, 시험·연구조사용 수산동물을 모두 포함하고 있으므로 사실상 「수산물품질관리법」 제36조와 관련하여 규정된 이식검역은 이식용으로 수·출입되는 수산식물에 한정된다고 할 것이다.

수입검역은 지정검역물의 유형·행동, 외부 소견 및 해부학적 소견을 종합하여 검사하는 임상검사와 병리조직학적·분자생물학적·혈청학적 및 생화학적 분석 방법 등으로 검사로 나눌 수 있다.

&lt;표-4&gt;

수입검역 대상 및 항목

구분			임상검사	정밀검사
수입 검역	검사 대상	수 산 동 물 질 병 관 리 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동일한 국가에서 연간 10회 이상 정밀검사 결과 2년간 연속으로 수산동물전염병이 검출되지 아니한 지정검역물(시행규칙 제25조제1호 및 제2호)</li> <li>○ 수산동물전염병의 대상이 되지 아니하는 지정검역물</li> <li>○ 양식하지 아니한 지정검역물</li> <li>○ 수출국의 정부기관과 위생 약정을 체결한 경우 이식용 수산동물이 아닌 지정검역물</li> <li>○ 국제수역사무국이 지정하지 않은 수산동물 전염병 또는 국제수역사무국이 지정한 수산동물전염병 중 국내와 수출국 모두에 동일하게 발생하는 수산동물전염병의 대상이 되는 지정검역물</li> <li>○ 여행자가 신고한 휴대품 지정검역물</li> <li>○ 파견검역 증명서를 첨부한 지정검역물</li> <li>○ 서류검사 또는 정밀검사 대상 이외의 지정검역물</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식용으로 수입하는 수산동물 또는 지정검역물 중 임상검사 결과 이상 징후가 나타나는 지정검역물</li> <li>○ 수산동물 검역을 담당하는 정부기관이 없는 국가로부터 수입되는 지정검역물로서 검사원장의 승인을 받은 지정검역물</li> <li>○ 무작위로 선정한 지정검역물</li> </ul>
			○ 수산물품질관리법 36조제4항의 규정에 의한 검역기준이 정하여지지 아니한 이식용수산물	○ 수산물품질관리법 36조제4항의 규정에 의한 검역기준이 정하여진 이식용수산물

<표-4>

수입검역 대상 및 항목(계속)

구분			임상검사	정밀검사
수입 검역	검사 항목	수산물 품질 관리 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이식용수입수산물 중 동일한 국가에서 연간 10회 이상 수입한 이식용수산물로서 정밀검사결과 2년 이상 병충해가 검출되지 아니하여 품질검사원장이 국가와 품종을 고시한 이식용수산물</li> <li>○ 수산물품질관리법 법 66조제3항의 규정에 의한 수출국가와 건검역증명서를 첨부한 이식용수산물</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임상검사 결과 검역관이 정밀검사가 필요하다고 인정한 이식용수산물</li> <li>○ 제1호 규정에도 불구하고 국제수역사무국, 국제식물보호협약사무국, 수출국 등에서 병충해가 발 생되었다고 통보되거나 공표된 이식용수입수산물</li> </ul>
		수산물 질병 관리 법	<p>수출입 지정검역물의 검역방법 및 기준 등에 관한 고시(국립수산물품질검사원고시 제2009-4호) 제6조 및 별표에 따라 다음과 같은 사항을 검역한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유영 및 행동 검사 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선회유영, 무기력, 성장저하</li> </ul> </li> <li>○ 외부소견 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 체색 및 체형상태, 복부·아가미·안구·체표 등 상태</li> </ul> </li> <li>○ 해부학적 소견 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복강 상태, 장기 상태, 기타 상태</li> </ul> </li> </ul>	<p>국립수산물품질검사원장이 정하는 수산물질병 진단지침서에 따른다. 다만, 이 지침서에 없는 경우 국제수역사무국이 규정하고 있는 수생동물 진단 매뉴얼이나 국제적으로 통용되는 공인시험 방법에 의한다 (수출입 지정검역물의 검역 방법 및 기준 등에 관한 고시, 국립수산물품질검사원고시 제2009-4호)</p>
		수산물 품질 관리 법	<p>국제수역사무국의 국제수생동물 질병진단지침 또는 국제식물보호협약(IPPC)의 식물질병진단지침 우선 적용; 예외적으로 이식용수산물질병진단지침에 의거하여 외관상 증상 등을 검역</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제수역사무국 지정질병(25종): 유행성조혈기괴사, 전염성조혈기괴사, 잉어봄바이러스혈증 등 질병검사</li> <li>○ 국립수산물품질검사원 지정질병(6종): 닙치랍도마바이러스감염증, 해산머나 바이러스감염증, 림포시스티스병 등 질병검사</li> <li>○ 낚시터 방류 이식수산물 위해물검사:중금속, 동물용의약품 등</li> </ul>

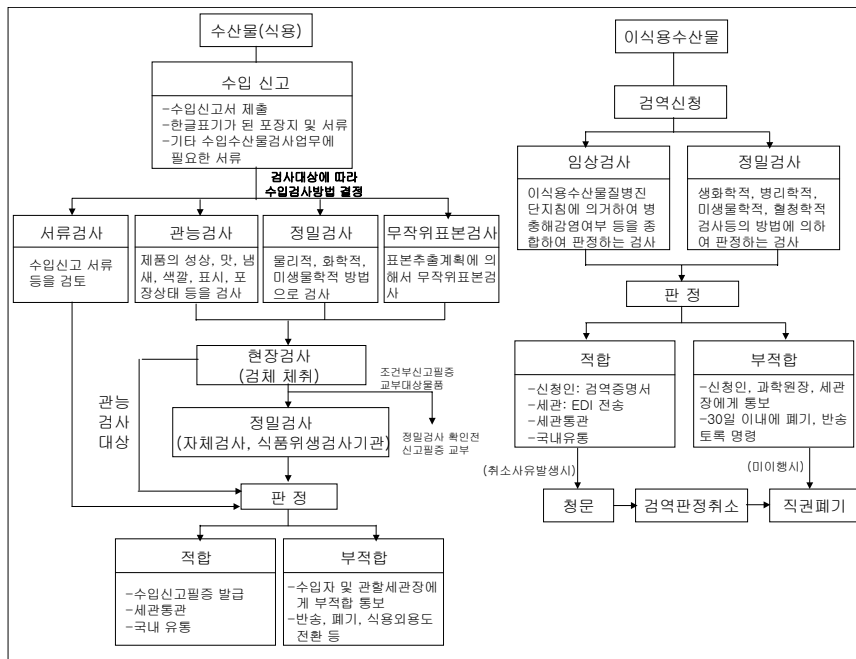
### 3) 외래 수입활어의 검역·검사 절차도

외래 수입활어와 관련해서 이루어지는 수입검사·검역은 기존에 식용 및 이식용 어류의 수입검역·검사 절차와 현행 「수산동물질병 관리법」상의 수입검역으로 나누어 살펴보면 양자의 차이가 분명해진다.

기존의 수산물(식용)로 들어오는 외래 수입활어의 경우에는 「식품위생법」 제19조 및 동법 시행규칙 제12조 및 별표4의 식품 등의 수입신고와 관련한 규정에 따라 이루어졌으며, 이식용 외래 수입활어의 경우에는 검역 신청에 따라 개시되며 「수산물품질관리법」 제36조의 이식용수산물에 대한 검역에 따라 이루어졌다. 각각의 절차와 방법을 도식화하면 <그림-1>과 같다.

<그림-1>

어류의 수입검역·검사 절차도

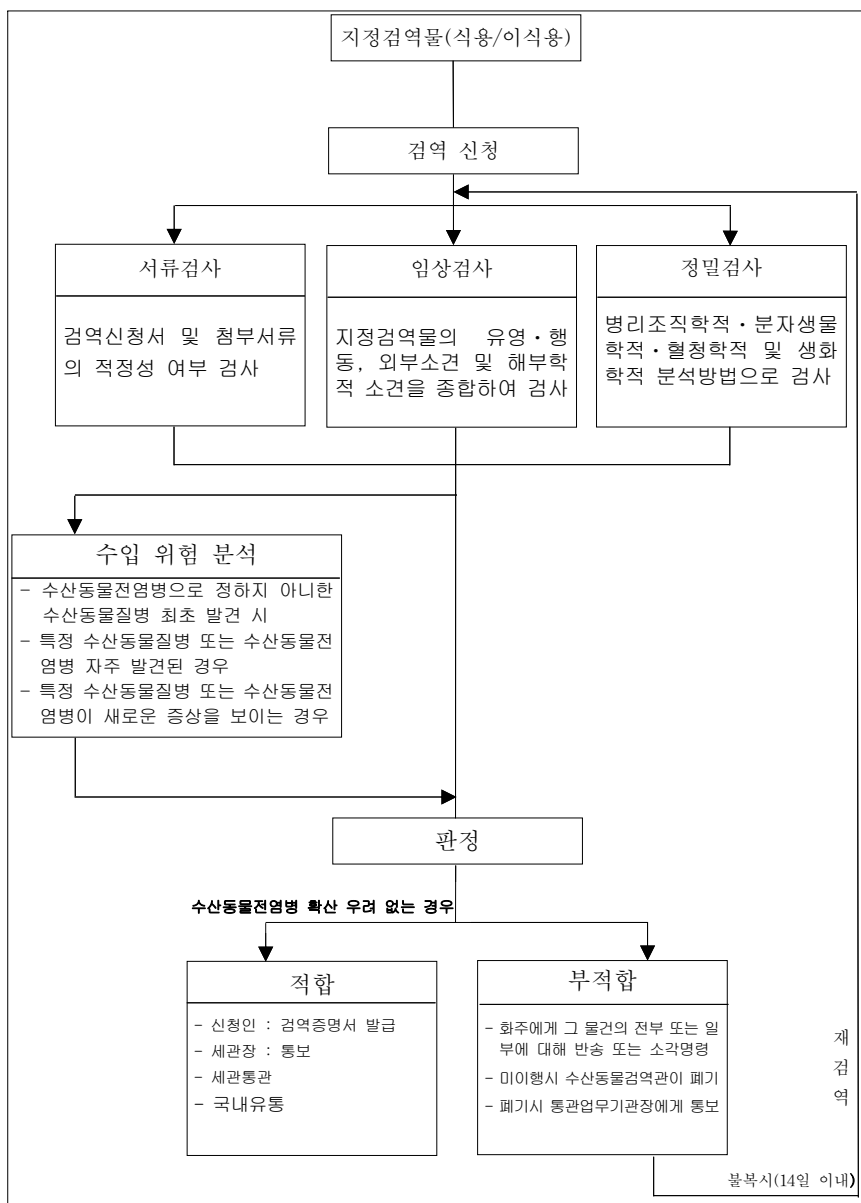


그리고 현행 외래어류의 수입검역과 관련하여 「수산동물질병 관리법」 및 「수입검역과 수출입 지정검역물의 검역방법 및 기준 등에 관한



고시』(국립수산물품질검사원 고시 제2009-1호)의 규정에 따른 지정 검역물의 검역 절차를 도식화하면 <그림-2>와 같다.

<그림-2> 지정검역물의 수입검역 절차도



### 3. 외래 수입활어 국내 검역체계의 문제점

#### 1) 검역체계의 불명확성 문제

외래 수입활어의 국내 검역·검사는 상당히 복잡한 구조를 지니고 있다. 예를 들어 식용으로 들어오는 활어에 대해서는 「식품위생법」에 따른 수입신고에 의해 이루어지는 수입검사, 「수산동물질병 관리법」에 따른 수입검역이 규정되어 있다. 반면 이식용으로 들어오는 활어의 경우에는 「수산물품질관리법」에 따른 이식검역 및 「수산동물질병 관리법」에 따른 수입검역이 규정되어 있다.

「수산동물질병 관리법」 제정 이후, 살아 있는 식용 어류, 이식용 어류 및 관상용 어류는 모두 지정검역물에 해당하므로 수입검역의 대상이 된다. 그러나 「식품위생법」상 식용 활어와 「수산물품질관리법」상 이식용수산물의 규정에서 지정검역물에 해당하는 외래 수입활어에 대한 예외규정을 두고 있지 않음으로 인해, 기존의 규정과 현행 규정 사이에 절차의 중복이 발생할 여지가 있다. 물론 신법 우선의 원칙에 따라 「수산동물질병 관리법」상의 지정검역물에 대한 수입검역이 우선 적용된다고 볼 수 있으나, 절차의 중복을 해소하기 위해 이를 명확히 규정할 필요가 있다. 무엇보다도 수산동물에 대한 「수산동물질병 관리법」의 제정 취지가 이식용수산물뿐만 아니라 식용 활어 및 관상용 어류에 대해서도 보다 강화된 검역을 거치도록 하기 위함이므로, 동 법의 규정에 따른 검역이 반드시 이루어질 수 있도록 적용 대상 및 방법·예외규정 등을 명확히 하여야 할 것이다.

#### 2) 검역기준상에 생태계 위해요소의 미반영 문제

국내에 살아서 들어오는 수입 어류의 검역과 관련하여 「식품위생법」, 「수산동물질병 관리법」, 「수산물품질관리법」, 「수산동·식물 이식 승인에 관한 규칙」 등은 수산물 및 이식용수산물에 대한 검역 및 검사의 실시와 관련한 근거 규정으로 자리매김하고 있다.

그러나 이와 같은 검역 관련 법률들은 기본적으로 질병의 유입 또

는 질병의 매개체가 되는 살아서 수입되는 수산물의 유입을 차단하기 위한 규정만을 두고 있을 뿐이다. 특히, 검역 기준에 있어서 국제수역 사무국이 정한 질병과 국내 수중생태계 보호를 위하여 관리가 필요하다고 인정한 질병 및 중금속, 동물용의약품 등과 낚시터 방류용 어류 등에 대해서만 검사가 이루어지고 있다. 또한 「수산동물질병 관리법」에 따른 수출·입 검역 시 행해지는 수입위험분석 역시 수산동물의 질병 전파가능성만을 고려하고 있을 뿐, 침략성 위해외래생물의 국내 유입에 따라 발생할 수 있는 문제에 대해서는 규제하지 못하고 있다.

침략성 위해외래생물이 국내로 유입되어 해당 자연생태계에 정착된 이후에 이를 완전히 제거하는 것은 거의 불가능하다. 이는 국내로 유입된 이후 현재까지도 국내의 자연생태계에 상당한 피해를 끼치고 있는 외래어종 큰입배스와 블루길의 경우에서도 찾아볼 수 있다. 따라서 위해성평가(수입) 단계에서 침략성 위해외래생물의 국내 유입을 사전에 차단하는 제도는 무엇보다 중요하다. 그럼에도 불구하고 국내 검역체계는 전염병 예방 및 농림축수산업의 이익을 해하는 생물의 유입 방지를 그 주된 목적으로 하고 있어, 침략성 위해외래생물의 국내 유입을 위해성평가에서 사전에 차단하는 관리제도로서의 실효성은 매우 낮다. 다만 낚시터 방류용 어류에 대해서만 생태계에 미치는 영향을 일부 고려하고 있을 뿐이다. 더욱이 현재의 법률에서는 검역·검사를 대부분 20일 이내에 처리하도록 규정하고 있는데, 동 기간 내에 외래 수입활어가 국내 자연생태계로 유출되어 끼칠 생태계위해성이나 위해가능성에 대해 적절한 검역·검사를 실시하는 것은 시간적으로도 불가능한 실정이다.

## 2. 국제규범과의 부조화 문제

외래 수입활어에 대한 국내 검역체계는 국제규범체계에 부응하지 못하고 있다. 즉, WTO/SPS협정에 따라 회원국은 병해충, 질병매개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토 내의 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호

와 더불어 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 회원국 영토 내의 다른 피해의 방지 또는 제한 및 해석상 생태계 교란을 야기하는 침략성 위해외래생물에 대한 위생 및 검역조치를 취할 수 있도록 하고 있다.<sup>27)</sup>

그러나 국내의 수산물 검역체계는 수서생태계나 인간의 건강에 위협을 줄 수 있는 수산동물의 질병검사에 대해서만 제한적으로 이루어지고 있을 뿐,<sup>28)</sup> 수입제한 조치의 과학적 근거가 될 수 있는 국내 생태계를 교란시키거나 교란시킬 우려가 있는 외래 수입활어에 대한 위해성평가 또는 심사 항목은 전무한 상황이다. 그 결과 적절한 보호의 수준을 유지하기 위해 국내 생태계에 영향을 줄 수 있는 외래 수입활어에 대한 검역조치를 이행하고자 하는 경우, 과학적 근거가 불확실하기 때문에 SPS협정에 반할 수 있다.

### 3. 사후관리 규정 미비 문제

외래 수입활어에 관한 국내 검역체계는 아직 미흡하여 식용으로 들여온 어류가 이식용으로 전용(둔갑)되는 문제가 발생할 뿐만 아니라, 이식 승인 시 요구되는 시설 등 일련의 기준을 갖추지 못한 경우에도 이식이 허용되기도 한다.<sup>29)</sup> 나아가 이식 승인을 받지 않은 이식용수산물이 수입되는 경우에 대해서도 적절한 관리규제가 이루어지지 못하는 문제점을 안고 있다. 더욱이 이식용 및 관상용으로 수입되는 어류의 경우에는 자연생태계에 무단 방류될 가능성이 높으며, 검역 이후에 그 위험성이 발견되었다 하더라도 수거 또는 폐기에 관한 규정이 마련되어 있지 않아 일단 검역을 통과한 후에는 더 이상의 관리·

27) WTO/SPS협정 부속서 1. 제1조.

28) 지정검역물의 정밀검사 시 이식용 수산동물의 경우에는 10만 마리 이상인 경우 2% 발병이 의심될 때 150마리, 관상용 어류의 경우 1000마리 이상일 때 20마리, 식용 수산동물의 경우에는 20톤 이상인 경우 13마리만을 시료로 채취하여 검역을 실시하고 있다(수출입 지정검역물의 검역방법 및 기준 등에 관한 고시 별표 2). 따라서 이러한 표본조사를 통해서만 질병의 전파 예방 또는 생태계위해성 방지 목적의 실현이 제한적일 수밖에 없다.

29) 방상원 외, 「생태계위해외래종의 통합관리방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 2004, 29면.

규제가 불가능하다는 문제점을 지니고 있다. 이와 같이 식용 어류의 이식용으로의 전환, 이식 승인 시 시설 기준 미준수, 이식 승인을 받지 않고 이식용수산물을 수입하는 등의 문제들에 대하여 적절한 관리·규제조치가 미비하여 국내 생태계 및 환경에 악영향을 끼칠 수 있는 외래 활어의 수입 및 국내 생태계 내 정착을 방지하지 못하고 있다.

#### 4. 관련 부처 간의 협의 체제 미비 문제

보다 근본적으로 국내의 검역기관들이 침략성 위해외래생물의 유입을 방지하는 데 있어 체계적이고 포괄적인 협의 체제를 마련해 두지 못하고 있다는 점에서 외래 수입활어의 생태계 교란 피해 예방이 이루어지지 못하는 원인을 찾을 수 있다. 예를 들어 농림수산식품부는 작물 재배 및 농업생산성 향상을 위해 외래종의 수입을 주도하는 부처인 동시에 해당 검역기관들 역시 동 부처의 소속기관이다. 이는 보건복지가족부 소속 검역기관들에 있어서도 마찬가지이다. 즉, 이들 기관은 검역에 있어 침략성 위해외래생물의 유입을 차단하는 것은 주된 목적이 아니므로 실질적으로 침략성 위해외래생물의 국내 유입 차단에 충실하지 못한 것으로 여겨진다. 더욱이 국내의 검역체계는 검역기관들과 환경부를 비롯한 침략성 위해외래생물의 방제를 책임지는 기관들 사이의 적절한 정보 교환 부재로 인해 침략성 위해외래생물의 유입 방지 및 피해 예방에 있어 규제의 공백을 나타내고 있다.

## IV. 외래 수입활어에 대한 국내 검역체계의 개선 방향

### 1. 외래 수입활어의 검역 기준 및 항목에 생태계위해성을 반영

국내 수산물 검역제도에 있어 활어의 수입과 관련하여 시급히 개선해야 할 점은 무엇보다도 질병 및 병해충 이외에 생태계 교란을 일으켰거나 일으킬 수 있는 침략성 위해외래생물의 유입을 위해성평가 단계에서 차단할 수 있는 관리·규제조치를 검역체계 내에 반영하여야 한다는 점이다.

이와 관련하여 선행되어야 할 것은 검역 단계에서 국내에 유입되는 외래 어류의 명확한 증명(학명)의 확인 및 관리이다. 국내 검역 관련 법률 및 검역 절차상 검역단계에서 해당 종의 증명으로 분류하지 않고, 그 상위계급의 분류를 취함으로써 어떠한 생물종이 국내에 얼마에 수입되었는지조차 파악하기 어렵다. 그 결과 국내에 수입된 외래 어류에 대한 체계적인 위해성 관리가 거의 이루어지지 못하고 있다. 따라서 검역 단계에서 명확한 증명의 관리가 이루어지도록 관련 규정을 마련하여야 할 것이다.

다음으로 수산물 및 이식용수산물에 대한 검역 및 검사 시 질병 및 전염병 이외에도 생태계 교란 등 국내의 자연환경을 훼손할 가능성이 있는지를 판단하는 생태계위해성평가 규정을 신설하여야 할 것이다. 개별 법률에서는 「수산자원관리법」상 수산자원 회복을 목적으로 하는 “수산자원의 이식에 관한 제한·금지 또는 승인”을 위한 고시 규정(제35조)에 따라 생태계위해성평가 결과 위해성이 입증된 외래어류에 대한 이식 제한 규정을 마련하고, 「수산동물질병 관리법」상 수입위험 분석(제37조) 시 생태계에 대한 위해성평가를 추가하여야 한다. 또한, 「수산물품질관리법」상 외래 수입활어에 대한 검역 기준(제61조)에 낚시터 방류용 어류뿐만 아니라 모든 외래 수입활어에 대하여 생태계위해성평가를 의무화할 필요가 있다.

어류를 비롯한 외래종의 국내 유입을 엄격히 규제하고 있는 호주의 경우에는 살아 있는 수생동물의 수입허가 과정에서 검역담당자는 허가에 의해 야기될 수 있는 건강과 환경에 대한 위해 발생 가능성을 고려하도록 규정하고 있다.<sup>30)</sup> 이와 같이 검역담당자에게 검역 시 생태계 및 환경에 대한 사항을 반드시 고려하도록 명문의 규정도 마련하여야 할 필요가 있다.

## 2. 국제규범과의 조화

WTO/SPS협정 체제 하에서 회원국은 질병 및 병해충의 발생 위험 외에도 회원국 영토 내의 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호와 관련하여 해석상 생태계 교란을 야기하는 침략성 위해외래생물에 대한 위생 및 검역조치를 취할 수 있다.<sup>31)</sup> 또한 회원국은 그 나라가 취하는 위생 또는 식물위생 조치가 관련 국제기구에 의해 개발된 위해성평가 기술을 고려하여, 여건에 따라 적절하게 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위해성평가에 기초하도록 해야 한다. 다만, 관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국은 관련 국제기구로부터의 정보 및 다른 회원국이 적용하는 위생 또는 식물위생 조치에 관한 정보를 포함, 입수 가능한 적절한 정보에 근거하여(on the basis of available pertinent information), 잠정적으로 위생 또는 식물위생조치를 채택할 수 있도록 하고 있다. 회원국은 이러한 상황 하에서 더욱 객관적인 위해성평가를 위하여 필요한 추가 정보를 수집하도록 노력하며, 이에 따라 합리적인 기간 내에 위생 또는 식물위생 조치를 재검토하도록 규정하고 있다.<sup>32)</sup>

따라서 외래 활어의 수입에 있어 무역 제한 효과를 지니는 수입 제한 등의 조치를 취하는 경우에는 그것이 과학적 근거를 갖추었으며

30) Minister for Agriculture, Fisheries and Forestry, Report of the independent Quarantine and Biosecurity Review Panel on 18 December 2008. p. 92.

31) WTO/SPS협정 부속서 1. 제1조.

32) WTO/SPS협정 제5조제7항.

적절한 보호 수준 이내일 것을 요하는 WTO체제 하의 SPS협정 규범과 조화를 이루어야 할 것이다. 특히 생태계 교란을 일으키거나 일으킬 우려가 있는 외래어류에 대해서는 생태계위해성을 평가할 수 있는 과학적인 위해성평가 기준 및 방법을 수립하고, 그 법적근거를 명확히 하여야 한다.

그러나 외래 수입활어에 대한 별도의 위해성평가를 시행하는 데는 법률의 제정 및 평가기관의 지정 등에 상당한 시일이 소요될 수 있으므로 「수산동물질병 관리법」상 수입위험분석의 내용에 이를 반영할 필요가 있다고 여겨진다. 이를 통해 국내 수서생태계를 교란시킬 우려가 있는 외래 수입활어의 수입을 제한함으로써 국제규범과의 충돌을 회피할 수 있을 것이다.

또한 동 위험분석을 통해 생태계뿐만 아니라 경제적, 공중보건적 피해의 발생 가능성까지 고려하여 침략성 위해외래생물의 국내 유입에 따른 환경적·경제적 피해를 사전에 예방할 수 있도록 그 범위를 폭넓게 규정하는 한편, 위해성평가는 기본적으로 도입되는 외래 어류 종별로 개별적으로 이루어질 수 있도록 관련 연구 및 기술개발이 수반되어야 할 것이다.

### 3. 사후관리의 강화

외래 수입활어의 검역규정을 개선함에 있어, 그와 함께 검역 후 사후관리에 관한 규정도 강화해야 할 것이다. 검역 이후의 사후관리는 먼저 수입 단계에서 위해성평가를 거쳤다 하더라도 국내 생태계 정착 및 확산 가능성과 국내 멸종위기종 및 고유종에 대한 위해성 여부, 농업을 비롯한 산업 및 공중보건적 피해 발생 가능성에 대한 위해성평가가 이루어져야 할 것이다.

또한 조기탐지(early detection) 및 긴급조치(rapid action)의 마련은 외래어류의 정착 및 확산을 방지하기 위해 중요한 사항이다.<sup>33)</sup> 수입

33) CBD Secretariat, "Guiding Principles for prevention, Introduction and



외래어류의 정착 및 확산에 의한 피해를 조기에 방제하기 위해서는 침입경로를 조사하고, 자료를 수집하며, 외래어류에 관한 긴급방제조치의 실시와 관련한 관계기관의 심의 및 결정 등의 절차가 마련되어야 할 것이다.

끝으로 식용으로 반입된 외래 수입활어가 이식용수산물로 둔갑한 다든지, 적절한 시설 기준을 준수하지 않고도 이식 승인이 이루어지는 문제를 해결하지 않고는 검역규정을 강화하는 일련의 조치가 자칫 무의미해질 수 있다. 따라서 이미 수입된 외래어류에 대한 이식용수산물로의 전용 또는 시설 기준 위반에 대한 철저한 관리·감독과 사후 관리가 이루어져야 할 것이다.<sup>34)</sup> 또한 이미 수입된 외래어류가 국내의 생태계를 교란시키거나 환경 훼손 등의 문제를 발생시키는 경우에는 기간과 절차를 최소화하여 수거·폐기할 수 있는 규정을 마련하고 지속적인 감시체계를 정비하여야 할 것이다.<sup>35)</sup>

#### 4. 관련 부처 간의 협의체제 구축

국내의 검역체계가 침략성 위해외래생물의 유입을 방지하지 못하는 근본적인 이유 중에 하나는 관계기관이 다수임에도 불구하고 이들 기관들 간의 유기적인 협조가 이루어지지 못한 데 있다. 그러므로 외래 수입활어가 자연생태계로 유출되는 경우에 발생할 수 있는 위해성을 관리함에 있어, 환경 또는 산업 관련 부처와 협의 또는 공조할 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 이와 관련하여 「유전자변형생물체의 국가 간 이동 등에 관한 법률」과 같은 관련 부처와의 협의 규정을 두어<sup>36)</sup> 생태적, 경제적, 공중보건적 피해를 발생시킬 수 있는 침략성 위

---

Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species”, UNEP/CBD/COP/6/20, Decision V/23, 2002, Principle 2.

34) J. Richard Arthur, Melba G. Bondad-Reantaso, “Rohana P. Subasinghe, Procedures for the quarantine of live aquatic animals: a manual”, *FAO Fisheries Technical Paper*, 2008, p. 13.

35) Ibid. pp. 13~14.

36) 「유전자변형생물체의 국가 간 이동 등에 관한 법률」은 유전자변형생물체에 대한 위해성심사 시 인체에 영향을 미치는 경우에는 보건복지가족부 장관과, 환경

해외래생물의 국내 유입을 사전에 차단하거나 규제하여야 할 것이다.

## V. 결 론

외래 활어의 수입과 관련하여 대다수 국가의 검역절차는 국제수역 사무국이 지정한 질병의 유입을 차단하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 그러나 선진 각국은 외래어류에 의한 자국의 생태계 및 생물다양성에 대한 위협을 방지하기 위해 외래종 관리·규제를 위한 규정과 조치들을 마련해 두고 있다. 가령 호주의 경우, 살아 있는 수생동물의 수입 허가 시 질병 및 병해충이 아닌 다른 원인으로 건강과 환경에 대한 위해가 발생할 가능성이 있는지 검토하도록 하고 있다. 더욱이 호주는 수입위험분석절차에 따라 건강 또는 환경에 위해를 발생시킬 수 있다고 의심되는 경우에는 호주생물안보국(Biosecurity Australia : BA)과 호주검역검사청(Australia Quarantine and Inspection Service : AQIS)은 관련 연방기관(Relevant Commonwealth Agencies)과 협의토록 규정하고 있다.<sup>37)</sup> 일본의 경우에도 「특정외래생물에 의한 생태계 등과 관련된 피해의 방지에 관한 법률」을 통해 침략성 위해외래생물 및 그와 유사한 종으로서 위험성이 입증되지 않은 생물종에 대해서는 수입 단계에서부터 위해성평가를 실시하여 이를 규제하고 있다.

반면 국내의 수산물 검역제도는 질병의 유입을 차단하는 역할만을 수행하여 왔다. 그러나 오늘날 급증하는 외래 농수산물의 교역과 더불어 다양한 살아 있는 외래생물종의 국가 간 이동으로 인하여 생태계 교란 및 훼손이 증가하고 있고, 이를 사전에 위해성평가 단계에서 차단하기 위한 검역체계 강화 요구가 나날이 높아지고 있다. 특히, 침략성 위해외래생물의 규제는 위해성평가 이전 단계(at pre-border),

---

방출 혹은 그러한 우려가 있는 경우와 자연생태계에 영향을 미치는 경우에는 환경부장관과, 작물재배 환경과 관련해서는 농림수산물식품부 장관과, 해양생태계에 영향을 미치는 경우에는 국토해양부장관과 미리 협의하도록 규정하고 있다(제13조).

37) Minister for Agriculture, Fisheries and Forestry, *supra note*, 30, p. 92.

위해성평가 단계(at border), 위해성평가 이후 단계(at post-border)에 걸쳐 이루어져야 한다. 이 중 위해성평가 단계 또는 위해성평가 이전 단계에서는 침략성 위해외래생물의 유입을 사전에 규제하는 것이 비용 대비 효과적인 방법이다. 따라서 선진 각국은 검역체계 개선을 통해 위해성평가 단계에서 외래 수입활어를 규제할 수 있도록 관련 규정을 개선하고 있으며, 무역자유화를 위한 WTO체제 하에서도 제한적으로나마 이러한 규제를 허용하고 있다.

그러나 국내 검역제도, 특히 외래 수입활어에 관한 검역체계는 이러한 국제적 추세를 반영하지 못하고 침략성 위해외래생물의 유입에 효과적으로 대처하지 못하고 있다. 검역 기준과 관련하여 검역 관련 법제는 외래 수입활어가 생태계 교란을 일으키는지 여부에 대해서 규정하고 있지 않으며, 검역 관련 절차상에도 생태계 교란 발생 가능성 또는 환경 훼손 가능성에 대해서는 거의 고려하고 있지 않다. 그 결과 국내 외래종 관리체계는 침략성 위해외래생물이 정착하여 상당한 피해를 준 이후에야 방제 등 사후관리 조치를 취할 수 있고, 이로 인한 막대한 경제적 피해 및 생태계 훼손을 경험하고 있다.

본 연구는 위해성평가 단계에서 침략성 위해외래생물의 유입을 방지하기 위해 외래 수입활어의 검역체계상의 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 다음과 같은 개선 방향을 제시하였다. 첫째, 외래 수입활어의 검역 및 검사 시에 생태계위해성평가를 의무화하는 한편, 생태계 교란 가능성이나 환경 훼손 가능성을 고려하는 항목을 반영토록 하여야 한다. 둘째, WTO/SPS협정 및 국제규범과의 조화를 이루기 위해 위해성평가를 통한 과학적 근거를 바탕으로 검역 및 검사를 실시하여야 한다. 셋째, 검역 관련 법제에 사후관리·감독 규정을 강화해야 한다. 끝으로 생태계 교란 등 환경 훼손을 방지하기 위해 관계 부처 간의 긴밀한 협조체제의 구축이 이루어져야 할 것이다.

---

접수일(2009년 10월 30일)

심사일(1차 : 2009년 12월 1일, 2차 : 2009년 12월 22일)

게재확정일(2009년 12월 29일)

## 참고문헌

1. 국립수산물품질검사원장, 「수출입 지정검역물의 검역방법 및 기준 등에 관한 고시」(국립수산물품질검사원고시 제2009-4호), 2009년 3월 2일.
2. 국회 법률지식정보시스템, 수산업법, [online] likms.assembly.go.kr/law(5월 16일).
3. 국립수산물품질검사원, 수입검사, [On line] <http://www.nfpqis.go.kr>(7월22일).
4. 방상원 외, 「생태계위해외래종의 통합관리방안 연구」, 한국환경 정책 · 평가연구원, 2004.
5. 이양기, “위생검역조치의 적용에 관한 비교법적연구”, 「국제상학」, 제18권 제1호, 2003. 4.
6. 이재영, “WTO 기술무역협정과 위생 및 식물검역협정과의 주요쟁점에 관한 연구”, 「국제상학」, 제22권 제4호, 2007. 12.
7. 이춘삼, “WTO 체제하에서 농산물 무역에 대한 위생 및 검역규제”, 「산업경영연구」, 제28권 제4호, 청주대학교 산업경영연구소, 2005. 12.
8. 임명규, 「수산동물질병 관리법안 검토보고」, 2007. 6.
9. 환경부, 「동 · 식물의 야생생태계 방출 지침(안) 수립에 관한 연구」. 2007.
10. Arthur, J. Richard, Melba G. Bondad-Reantaso, Rohana P. Subasinghe, “Procedures for the quarantine of live aquatic animals: a manual”, *FAO Fisheries Technical Paper*, 2008.
11. CBD Secretariat, “Guiding Principles for prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species”, UNEP/CBD/COP/6/20, Decision V/23, 2002, Principle 2.
12. IUCN SSC Invasive Species Specialist Group, *IUCN Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species*, 2000.
13. Minister for Agriculture, Fisheries and Forestry, *Report of the independent Quarantine and Biosecurity Review Panel on 18 December 2008*.