출장복명서

# 교토대학 주관 심포지엄 “Illegal Timber of the Global East” 참석 및 발표

2016. 2

민 경 택

한국농촌경제연구원

## 1. 출장개요

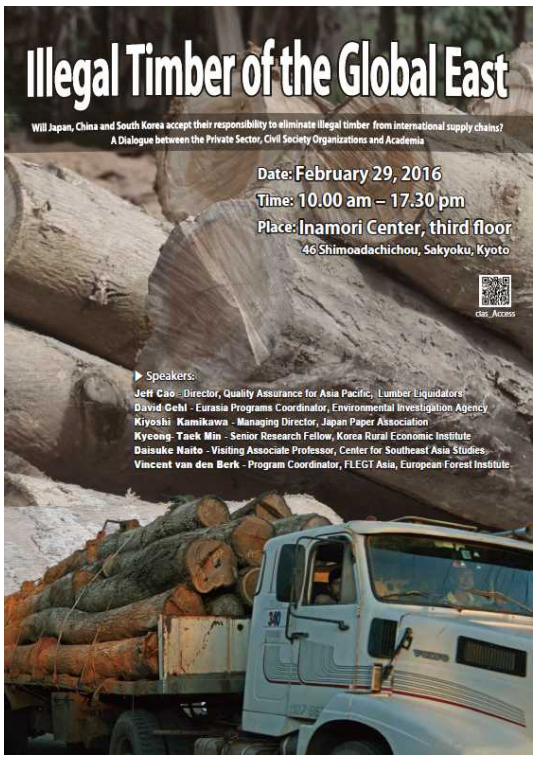
□ **출장명**: 교토대학 주관 “Illegal Timber of the Global East” 참석 및 주제 발표

□ **출장목적**

○ 1998년 영국에서 개최된 G8 정상회담에서 “세계산림행동계획”을 합의하였는데 여기에 불법벌채된 목재의 무역을 억제하자는 내용이 포함되었음. 불법벌채로 인한 산림훼손이 심각하고 여기에서 발생하는 탄소배출도 매우 심각한 것으로 인식하고 있기 때문인데, 인도네시아에서 생산된 목재의 50% 이상이 불법으로 벌채된 목재라는 보고도 있음.

○ 미국, 유럽, 일본 등은 불법으로 벌채된 목재의 무역을 억제하기 위한 시스템을 도입하고 있음. 유럽의 FLEGT와 목재규제(EUTR), 미국의 개정된 Lacey법, 호주의 불법벌채금지법, 일본의 불법벌채대책(Goho System) 등임.

○ 우리나라는 목재의 80% 이상을 해외에 의존하고 있기 때문에 이러한 정책동향에 참여하는 것이 중요함. 불법벌채 목재의 교역 억제를 위해 검증시스템 도입이 필요한데 이에 대한 검토가 필요함.




○ 일본 교토대학 지ㅇㄹ역연구통합정보센터(Center of Integrated Area Studies) 가 주관하는 심포지엄 “Illegal Timber of the Global East”에 참석하여 “한국의 불법벌채목재 유통현황과 대응”을 발표하고 향후 동아시아 불법벌채목재의 무역 억제를 위한 방안 등에 대한 공동연구 가능성을 협의하고

자 함.

□ 출장기간, 출장자, 출장지

| 소속 | 출장자 | 직위 | 출장기간 | 출장지 |
|---|---|---|---|---|
| 산림정책연구부 | 민경택 | 연구위원 | 2월27일(토)~3월2일(수)<br>(4박5일) | 일본 교토 |

□ 주요 활동내용

○ 심포지엄에서 “Korea’s efforts for regulating the distribution of illegally logged timber”에 대한 주제발표.

□ 주요 일정

| 일시 | 이동 및 주요 일정 |
|---|---|
| 2.27 (토) | ▪ 나주 → 김포공항 → 오사카 칸사이공항→ 교토로 이동 |
| 2.28 (일) | ▪ 사전미팅 |
| 2.29 (월) | ▪ 심포지엄 참석: Illegal Logging of Global East<br>-장소: 교토대학 이나모리센터 3층<br>-주관: 지역연구통합정보센터 (Prof. Wil de Jong)<br>▪ 주제발표 |
| 3. 1. (화) | ▪ 후속미팅 |
| 3. 2. (수) | ▪ 오사카 칸사이공항→ 인천공항→ 나주 |

## 2. 출장 결과

### (1) 심포지엄 프로그램

| | | |
|---|---|---|
| 9.30 | Registration | |
| 10.00 | Wil de Jong<br>(Kyoto University) | Situating Asia in the efforts for a legal global forest sector |
| 10.30 | Kiyoshi Kamikawa<br>(Japan Paper Association) | Combating illegal logging and enhancing biodiversity in Japan's paper industry |
| 11.00 | Daisuke Naito<br>(Kyoto University) | Timber legality and forest sustainability in Malaysia |
| 11.30 | Mari Momii<br>(Deep Green Consulting) | Comments on previous presentations |
| 12.00 | Lunch | |
| 13.30 | Jeff Cao<br>(Lumber Liquidators) | Timber legality in China - practices and perspectives |
| 14.00 | David Gehl,<br>(International Environmental Agency) | Illegal timber from eastern Russia and risks for Asian markets |
| 14.30 | Ning Lee<br>(Nanjing Forestry University) | Comments on previous presentations |
| 15.00 | Tea Break | |
| **15.30** | **Min Kyung Taek<br>(KREI)** | **Korea's efforts for regulating the distribution of illegally logged timber** |
| 16.00 | Vincent van den Berk<br>(European Forest Institute) | The EU and contributing to combatting illegal logging in Asia |
| 16.30 | Daisuke Naito | Comments on previous presentations |
| 17.00 | Plenary | An assessment of progress towards a legal forest sector in Asia. What is the role for academia in nurturing timber legality in Asia? |

### (2) 요지

○ 불법벌채에 대한 대응이 국제 이슈가 된 이후 아시아 임산물 공급망에서 불법목재의 교역 억제도 중요한 관심사가 되었다. 불법벌채를 저지하기 위한 노력이 취해졌으며 어느 정도 성과도 있었다. 이 지역의 주요 목재 소비국인 중국, 일본, 한국은 목재 공급망에서 불법벌채 목재를 제

거하기 위하여 노력하여 왔으며 그 노력은 현재까지 제한적 성공을 거두고 있다. 중국, 일본, 한국은 여전히 외국 목재 수입에서 불법목재의 비율이 높은 나라들에 속한다. 그 추정치는 10~20% 정도이며 이는 보수적으로 추정한 것이다.

○ 일본은 자국에 불법목재 수입을 억제하기 위해 노력해 왔는데 소위 'Goho Wood(合法木材)' 시스템을 실행해 왔다. 그러나 이 시스템은 대체로 자발적이고 설계상 약점이 있어 충분히 효과적이지 않은 것으로 평가된다.

○ 일본은 현재 국내 및 국제 목재공급망에서 불법목재를 다루는 법안을 개발중에 있다. 그러나 정부는 불법목재의 수입을 억제하기 위해 목재무역업자에게 추가적 부담을 주지 않는 방향으로 법안을 제시할 것으로 예상된다. 새로운 법안은 기존의 Goho Wood 시스템보다 크게 달라지지 않는 내용이 될 것이다.

○ 한국은 2013년 「목재의 지속가능한 이용에 관한 법률」에 국내 또는 국외의 불법 목재에 대한 대책을 포함하고 있다. 그러나 현재까지 법을 집행하는 시행령을 마련하지 못하였다. 목재업계와 국민들은 대체로 불법목재와 관련한 법 또는 국제 이슈에 대해서 알고 있지 못하다. 정부 관계자들은 2017년 시행령 마련을 목표로 하고 있다고 한다.

○ 중국은 "중국목재합법성검증시스템"을 개발중에 있다. 표준의 초안은 2015년 발표되었다. 이 표준은 포괄적이고 꽤 엄격하다. 표준은 현재 제3자기관에 의해 시험중에 있다. 이 표준이 규범으로 채택되면 중국 공급망에서 불법목재를 제거하기 위해 적절한 법적 도구가 존재하게 되는 것이다. 그러나 표준의 채택은 금방 실현될 것 같지 않다. 특히 표준 응용에서 거버넌스 이슈 또는 중국 목재합법성검증시스템의 행정이 메카니즘의 신속한 적용을 방해한다.

○ 동아시아 3개국은 합법목재 조달정책을 취하고 있는데 이는 정부가 합법목재로 제조된 목제품을 구입한다는 것을 의미한다.

○ 말레이시아 사라와크에서 합법성 검증의 비효과적 노력을 조사하거나

동부 러시아에서 생산된 목재의 공급망을 추적하면 불법 목재가 중국이나 일본으로 반입된다는 증거들은 발견할 수 있다. 말레이시아는 포괄적인 합법성 검증시스템을 갖추고 있다고 하지만 이는 말레이 반도에 해당되며 사라와크에서는 그렇지 않다. 기업들은 인증목재 생산을 위해 국내외 인증제를 이용하는데 이는 일본에서 중요한 부분이다. 그러나 이들 기업들은 인증받는 면적을 능숙하게 조작하거나 또는 이용하는 숲의 일부에만 인증을 취득하면서 자신을 인증목재기업으로 포장하여 불법목재를 거래하기도 한다. 사라와크에서 생산된 목재의 39%는 일본으로, 19%는 인도로 가는데 대부분 불법 목재수입이다.

○ 동부 러시아는 중국의 주요 목재공급원이며 중국을 거쳐 일본으로 또는 직접 일본으로 온다. 떠돌이 벌목부대가 완전히 법 외에서 활동하며 소나무 또는 신갈나무를 베어내고 이를 상위 목재가치사슬에서 세탁한다. 중국 기업들은 동부 러시아와 미얀마 국경을 가로지는 산림사업과 교역에 투자한다. 이 사업들을 알려져 있지만 벌목업자, 교역업자, 구매자 모두 받아들인다. 러시아의 불법벌채 목재들은 미국과 EU, 일본으로 교역된다. 불법목재를 들여오는 무역업자에서 원산지는 수입기록으로 확인할 수 있다.

○ 일본에서 합법 목재를 요구하는 적절한 법적 요구가 부재한 것이 분명하다. 일본 구매자들은 제품의 품질 또는 목재수송에서 유해물질에 대해서 매우 까다롭게 요구한다. 일본에서 수입재가 법적으로 요구하는 표준을 충족하는가를 검증하는 데 오랜 시간이 소요된다. 목재가 합법적이냐 하는 것은 요구사항에 포함되지 않으며 일본 구매자들은 구매하는 목재가 합법적으로 벌채되었는지에 대해 체크하거나 고집하지 않는다.

○ 일본, 중국, 한국의 민간 부문은 국제 시장에서 진보적인 합법성 기준의 증가에 직면하게 될 것이다. 기업 또는 대표조직은 이미 스스로 표준을 부과하고 있다. 예를 들어 일본제지협회는 유통망 도구를 개발하고 있으며 회원사들에게 불법목재를 제거하기 위한 집단적 노력에 대응하여 인증을 이용하도록 요구하고 있다.

○ 요약하자면, 아시아 소비국에서 목재와 목제품에 의존하는 부문은 표준을 개발하고 있으며 실사(due diligence)가 새로운 규범이 되었다. 그동

안 정부와 대표기구들은 입법과 감독·통제 절차에 이러한 추세를 반영하는 데 뒤처졌다.

○ 아시아 생산국에서 바람직한 현상이 관찰된다. 사라와크와 동부 러시아의 사례들을 보면 여전히 많은 양의 불법목재가 아시아 시장으로 들어오고 있지만 상당한 진보가 진행되어 자발적 파트너십 협약 이니셔티브(Voluntary Partnership Agreement initiative)가 진행되는데 이는 유럽산림과학원(EFI)의 아시아 FLEGT 프로그램으로 진행되고 있다. 인도네시아는 EU-Indonesia 자발적 파트너십 협정에 따라 조만간 FLEGT 라이센스를 가진 목재를 EU로 수출하게 되는 첫 번째 나라가 될 것이다. 말레이반도는 가능한 VPA를 준비하고 있으며 사라와크도 합법목재 우산에 들어올 것이다. 태국, 라오스, 캄보디아, 베트남은 pre-VPA 단계에 있으며 현재 이를 실현하기 위해 EU와 협상하고 있다.

○ 소비국과 생산국에서 아시아 목재부문은 크게 변화하고 있다. 보다 합법부문으로 옮겨가기 위한 압력과 이해가 있다. 시민사회기구들이 압력을 넣고 국제기구와 양자개발협력이 후원하며, 민간 부문은 이에 대응하며 때때로 이끌기도 한다. 아시아 4개 주요 소비국(중국, 일본, 한국, 인도)의 정부와 대표 기구들은 산림부문이 실사의 글로벌 표준을 충족하고 사회·환경 책임을 수행하도록 하는 지침을 제공하는 법적 표준을 채택하는 데 리더십을 발휘하지 못하고 있다.

○ 변화에 대응하여 누가 승자가 되고 누가 패자가 될 것인지 아직 명확하지 않다. 소규모 산주들과 커뮤니티는 앞으로 오랫동안 임업 기업에 종사하거나 산림활동으로 생계를 이어가기 어려워진다는 것을 알게 될 것이다. 특히 산림의 권리 이전과 전통적 소유권을 인식하면서 이들은 국내·국제 목재무역에 점차 참여하여 왔다. 소규모 산주와 커뮤니티에 미치는 부정적 결과는 정부와 시민사회기구, 국제개발협력기구들이 다루게 된다. 이 주제는 조심스럽게 관찰해야 하며 생산국 산림부문의 가장 취약한 참가자들이 제도 변화의 피해를 겪지 않도록 해야 한다.

○ 둘째, 생산국에서 산림부문의 규제 효과성을 개선할 때 나타날 수 있는 부정적 결과를 예상할 수 있다. 산림사업자가 규제를 준수하면서 산림벌채를 지속할 수 없다면 산림사업을 포기하고 작물생산으로 옮겨갈 수도

있다. 예를 들면 오일팜 조림인데 이는 산림의 개벌을 의미한다.

○ 산림관리와 산림정책은 해당 국가의 권한이며, 심포지엄의 제안은 개별 국가의 주권을 존중하면서 만들어진다. 그러나 발표와 요약에서 아시아 국가들의 행정부와 입법기관은 아시아 공급망에서 불법목재를 추가적으로 제한하는 법안을 고안하고 실행하는 중요한 임무를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 생산국 정부가 보다 효과적으로 불법벌채목재를 제거하도록 압력을 가하는 핵심도구가 될 것이며 이는 또한 정부와 산림부문의 참여자가 효과적으로 정책과 프로그램을 실행하는 데 도움될 것이다. 생산국의 정부, 임업기관, 기타 지원조직은 보다 효과적인 합법 검증 및 준수의 부정적 결과에 대해 보다 주의를 기울여야 하며, 소규모 산주와 커뮤니티가 산림부문의 합법성 개선으로 고통받지 않고 편익을 누릴 수 있도록 규제와 행정 절차를 조정해야 한다. 마지막으로 정부와 기구들은 산림부문 규제의 효과성 개선으로 산림기업이 작물생산으로 옮겨가서 보다 파괴적인 산림전용이 되는, 다른 형태의 불법벌채를 초래하지 않도록 해야 한다.

### (3) 주제 발표(민경택)

□ 제 목: 불법벌채된 목재의 유통을 규제하기 위한 한국의 노력
(Korea's efforts for regulating the distribution of illegally logged timber)

□ 발표요지

○ 한국은 합판과 단판수입에서 말레이시아, 중국 의존도가 높음. 또, 최근에는 펄프칩 수입에서 베트남 의존도가 높아지고 있음. 이런 나라들에서 목재생산은 불법벌채의 가능성이 높음. 한국은 열대목재 소비량이 많은 나라로서 불벌벌채 목재의 유통 대응에 책임을 가지고 있음.

○ 한국의 「목재법」에서 불법벌채목재의 유통을 제한하도록 명시하고 있으나 시행령이 마련되어 있지 않은 상태임.

○ 한-미 FTA, 한-EU FTA의 환경규정에서 불법벌채목재의 교역에 공동 대응하도록 명시하고 있고 양자의 환경협의회에서 불법벌채목의 유통 억제가 의제로 다루어지고 있음.

○ 목재기업들은 불법벌채 목재의 유통 규제 이슈에 대하여 인지하지 못하고 있으며 이를 규제하는 데 찬성 비율은 높음.

- 목제품 수입이 많은 우리나라에서 목재업체들은 불법벌채목 유통 억제의 규제를 국내 시장 보호를 위한 비관세장벽의 하나로 볼 수 있음.
- 최근 산림청장이 신문 칼럼으로 불법벌채목 규제에 관한 내용을 투고하여 앞으로 제도개선이 진행될 것으로 보임.

## (4) 사진

Dr. Jeff Cao
(Lumber Liquidators)

Dr. Momii Mari
(Deep Green Consulting)

David Gehl
(Environmental Investigation Agency)

Vincent van den Berk
(FLEGT Asia, European Forest Institute)