

## 불법 목재교역 제한 : 한국 업데이트

### 2018 년 10 월 현황

대한민국정부는 2018 년 8 월에 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률(개정 2017)을 시행하기 위해 '수입되는 목재 및 목재제품의 합법벌채 세부기준'을 고시했다. 이 법률은 국제시장에서 합법목재의 수요를 증폭시키고 불법벌채에 대한 동기를 축소시키는데 기여하여, 한국의 국가적 지위를 지역적 리더로 향상시킬 수 있는 잠재력을 보여줄 것이다.

현재의 '수입되는 목재 및 목재제품의 합법벌채 판단 세부기준' 이 효과적이고 견고한 시스템으로 발전되기 위해서는, 대상 품목의 범위를 확대하고 목재합법성 증명서류에 대한 규정을 강화하도록 개선돼 나가야 할 것이다.

대한민국 정부는 2017 년 개정된 "목재의 지속가능한 이용에 관한 법률"<sup>1,2</sup> 을 시행하기 위해, 2018 년 8 월 "수입되는 목재 및 목재제품의 합법벌채 판단 세부기준"(이하 시행기준)을 고시했다. 이에 근거하여, 모든 해당 업체 및 사업자들은 2018 년 10 월 1 일부터 이 시행 기준을 준수해야 한다. 시행 기준에는 이 제도의 적용 대상이 되는 목재제품들과 한국 산림청이 합법벌채 증명을 인정하는 서류<sup>3</sup>에 대한 세부 기준이 명시되어 있다.

본 문서는 2018 년 10 월 발효된 한국의 법령을 종합하였으며 문서 분석과 질문서를 기초로 작성하였다. 또한 입법이 이루어진 배경을 살펴봄, 법률 및 시행 기준이 미칠 영향력에 대해 예측하고자 한다.

### 도입배경

#### 목재제품에 대한 국내 수요는 국내 공급 초과

한국 정부는 60 년대 이후로 광범위한 산림보존 및 산림 녹화 정책을 실시하고 있다. 최초 목적은 황폐화된 산림을 복원하는 것이었으나, 최근에는 임산물의 지속가능한 생산과 소비가 더 많이 강조되고 있다. 제 5 차 산림기본계획(2008-2017)은 산림을 중요 국가자원으로 육성하여 지속가능한 산림경영을 실현하고, 국가 경제 발전을 도모하며, 국토 보존 및 삶의 질을 제고하여 "지속가능한 녹색 복지국가 실현"을 목표로 한다.

<sup>1</sup> 한국은 합법목재 교역을 촉진하기 위한 목적으로, 2012 년 "목재의 지속가능한 이용에 관한 법률"을 시작으로, 2017 년 3 월에는 불법벌채된 수입 목재제품에 대한 규제 조항을 포함한 개정안을 발표했다.

<sup>2</sup> 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률(약칭 목재이용법)은 국가법령정보센터 홈페이지에서 열람가능하다. 국문 목재이용법:

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query=%EB%AA%A9%EC%9E%AC%EC%9D%98%20%EC%A7%80%EC%86%8D%EA%B0%80%EB%8A%A5%ED%95%9C%20%EC%9D%B4%EC%9A%A9%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0#undefined>

영문 목재이용법:

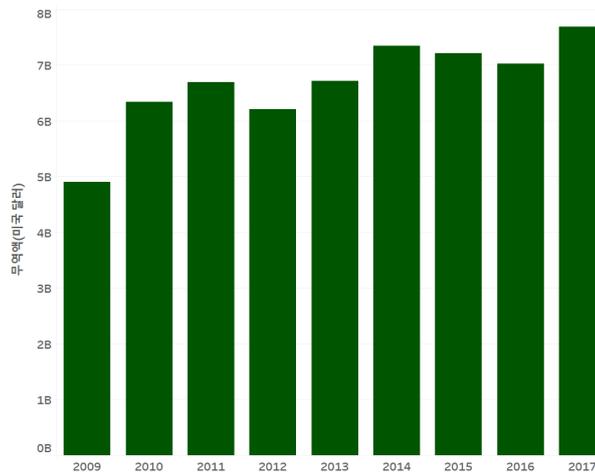
<http://www.law.go.kr/engLsSc.do?tabMenuId=tab45&query=%EB%AA%A9%EC%9E%AC%EC%9D%98%20%EC%A7%80%EC%86%8D%EA%B0%80%EB%8A%A5%ED%95%9C%20%EC%9D%B4%EC%9A%A9%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0>

<sup>3</sup> "수입되는 목재 및 목재제품의 합법벌채 판단 세부 기준"은 한국산림청의 인터넷사이트에서 국/영문으로 열람가능하다. Detailed Standards for Determining the Legality of Imported Timber and Timber Products are available on the Korea Forest Service website in Korean and English

[http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/conser/conser\\_090101.html&mn=KFS\\_02\\_02\\_07\\_01\\_01](http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/conser/conser_090101.html&mn=KFS_02_02_07_01_01)

결론적으로, 현재 한국의 국내 목재 생산량으로는 국내 목재 및 목재제품의 예상 수요를 충족시키지 못할 것이다. 물론, 한국 정부의 노력으로 목재의 자급자족이 상당한 호전을 보이고 있지만, 지속적인 산림계획 하에 조성된 산림은 향후 20 년내에는 상업용 벌채를 위한 준비가 되어 있지 않을 것이다. 따라서 한국의 목재 소비자와 목재가공업자 모두 수입 목재·섬유에 대한 의존도가 높으며, 2017년에는 목재 수입액이 사상 최고치인 75억 달러를 기록했다. (보기 1)

**보기 1: 한국 목재류 수입 금액 (USD)**



출처: 2017년 유엔 국제무역통계 자료, 2018년 Forest Trends 편집

**세계 환경문제에 대한 정부와 시민의 관심증대**

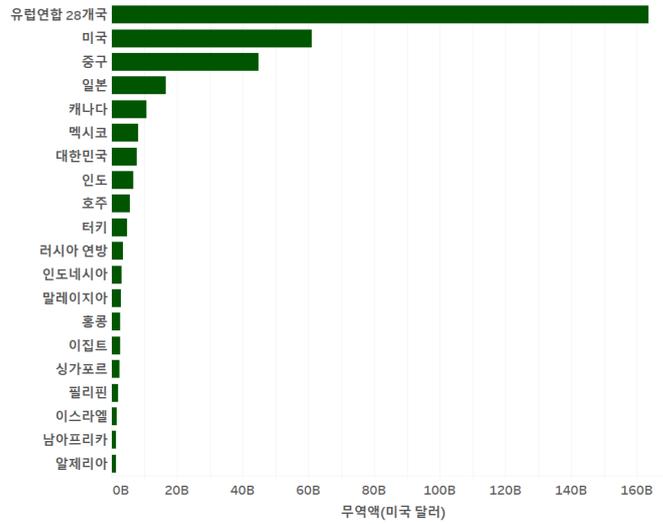
한국은 현재 늘어나는 목재 수입으로 인해 세계 10대 목재 (목재, 펄프 그리고 종이 제품 포함) 소비국(보기 2) 중 하나가 되었고, 한국사회 지도자들과 시민들은 한국의 목재 소비로 인한 산림파괴(deforestation)를 비롯한 세계환경 문제에 대한 인식이 점차 높아지고 있다.

이렇게 ‘도래된’ 산림파괴는, 기후변화에 대응하는 한국의 지역적 리더십에 어려움을 주게 될 것이다. 또한, 상당량의 원산국이 산림 거버넌스(forest governance)가 빈약하고 심각한 불법벌채가 행해진다고 보고되는 국가들이다.(보기 3).<sup>4</sup> 물론, 원산국의 거버넌스의 수준과 효과에 대한 지표가 한 국가의 불법벌채 수준에 대한 완벽한 척도라고 할 수는 없지만, 불법벌채된 목재를 교역할 가능성<sup>5</sup>을 시사한다고 볼 수 있다.

<sup>4</sup> 보기 3에서 보여지는 고위험과 저위험 원산국 카테고리는 Forest Trends의 상대성 국가 거버넌스 평균 퍼센트 순위에서 나와있는 국가 점수로서, 세계 211개 국가들의 평균 상대성 거버넌스 및 부패위험지수를 1점에서 100점까지 점수로 표시한 것이다. 퍼센트 순위가 높은 국가들은 거버넌스와 부패에 관련된 난관이 더 많음을 나타낸다. Forest Trends는 이 문서에서 분석을 위하여 다른 분류와 동일하게, Forest Trends는 50 퍼센트 순위보다 낮은 국가들을 “저위험”으로, 순위가 50과 75 사이인 국가들은 “고위험”, 그리고 순위가 75에서 100 사이인 경우는 “최고위험”으로 표현했다. 2019 세계은행은 분쟁취약 국가 통합리스트에 기재된 국가로부터의 수입을 “분쟁취약 상황(fragile situations)”으로 표시하고, 거버넌스와 부패위험 점수가 없는 국가로부터의 수입을 “미확인 리스크”로 표시했다.

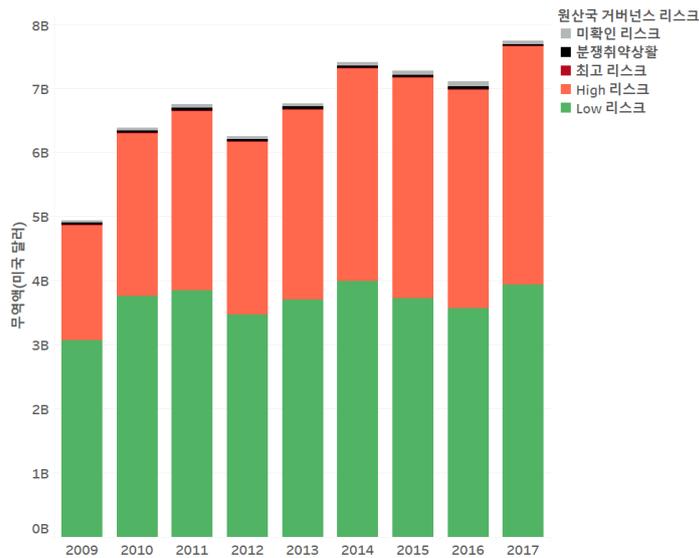
<sup>5</sup> Marigold Norman, Jade Saunders 와 Kerstin Canby. 2017. 국가 거버넌스 지수. 불법목재교역에 대한 연관성. 워싱턴 DC: Forest Trends.

**보기 2: 2017 년 세계 20 대 목재 수입국가 (단위: USD)**



출처: 2017 년 유엔 국제무역통계자료, 2018 년 Forest Trends 편집

**보기 3: 한국의 수입과 관련된 거버넌스 위험도, 2009-2017 (단위: USD)**



출처: 2017 년 유엔 국제무역통계 자료, 2018 년 Forest Trends 편집

2013 년 채텀하우스의 연구평가에 따르면 한국이 수입하는 전체 목재 중 약 13 퍼센트가 불법벌채<sup>6</sup>로 추정되며, 세계 10 대 목재 소비 및 가공국가 중에서 일인당 불법벌채된 목재의 수입량이 가장 많다고 한다<sup>7</sup>. 또 한 가지 연구 사례는, 2014 년 한국농촌경제연구원 학술지에 출판된 이상민의 연구결과로 5 개 수입 품목(원목, 제재목, 합판, 파티클보드 및 섬유판)에 대한 분석 보고서가 있다. 이 보고서에 따르면, 5 개

<sup>6</sup> Sam Lawson. 2014. 불법목재 수입 및 재수출: 태국, 한국 그리고 인도에서 문제와 대응의 스케일. 채텀하우스. 하기 링크에서 열람가능: [http://indicators.chathamhouse.org/sites/files/reports/Lawson\\_Thailand\\_SK\\_India\\_PP\\_2014\\_0%281%29\\_2.pdf](http://indicators.chathamhouse.org/sites/files/reports/Lawson_Thailand_SK_India_PP_2014_0%281%29_2.pdf)

<sup>7</sup> 불법성이 확인한 목재관련 제품의 수입 규모는 제품 유통을 분석하여 추정했다. 이 분석에는 매년 각 카테고리별 양방향 제품 유통의 공식 수입통계로부터 추정된 원목량(원목 상당량)과 수입액(미 달러기준)이 포함되어있으며, 이 수치에 불법으로 추정되는 비율을 곱해서 계산되었다. 이 비율은 해당 국가의 각 수출제품 카테고리별, 연도별 추정된 불법연관 수준 및 수입 국가의 합법 제품(예. FSC 인증제품) 선호도에 근거한다.

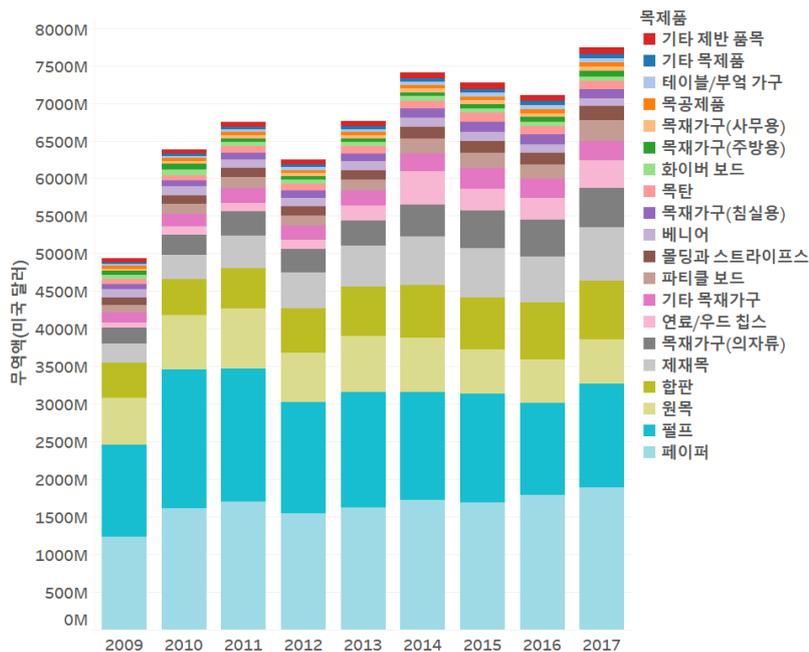
목재제품의 총 수입량 중 약 36 퍼센트가 불법벌채와 관련된 위험과 부패 지수가 높은 국가에서 수입된다고 보고하고 있다.<sup>8</sup>

한국은 불법벌채된 목재의 수입을 줄이기 위해 적극적으로 규제 법안을 만드는 국가 중 하나이다.<sup>9</sup> 한국정부는 불법으로 벌채된 목재의 국내 유통을 효과적으로 규제함으로써, “규제된(regulated)” 국내 시장이 불법벌채 및 불법목재 교역으로 얻어지는 재정적 이익이 줄어들기를 바란다. 이와 동시에, 한국의 새로운 법제도는 합법성을 인증받은 목재에 대한 국제 수요를 증가시키는데 도움이 될 것이다.

### 한국의 수입 및 불법벌채와 관련된 위험

2009 년 이후 한국이 수입하는 주요 목재제품은 펄프, 종이, 원목, 합판, 제재목, 목재의자 그리고 연료목/우드칩 등으로, 총 목재 수입액의 80% 이상을 차지한다(보기 4). 특히 증가한 수입 품목은 파티클보드(2013 년 수입대비, 2017 년 93% 증가), 연료목/우드칩(동기간 85% 증가), 그리고 주방용 목재가구(84% 증가)이다.

보기 4: 2009 년이후 한국 20 대 수입 목재제품 (단위: USD)



출처: 2017 년 유엔 국제무역통계 자료, 2018 년 Forest Trends 편집

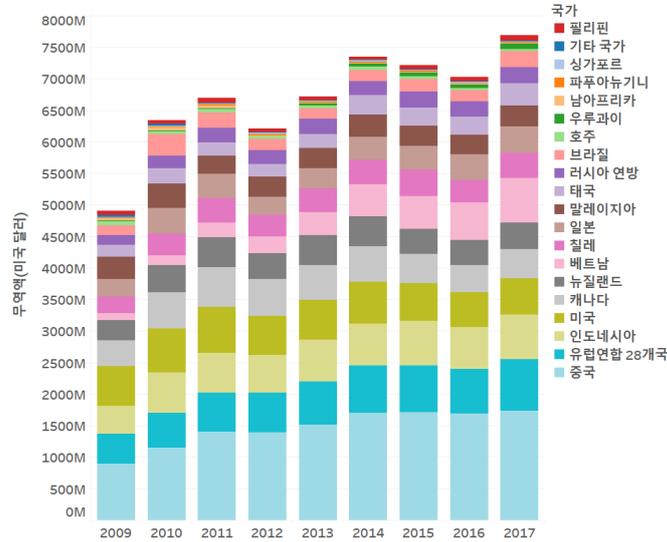
2009 년부터 한국 기업들은 목재, 펄프 및 제지와 목재가구들의 약 70%를 중국, 유럽연합 28 개국, 인도네시아, 미국, 캐나다, 뉴질랜드 및 베트남에서 수입하고 있다(보기 5). 그리고 2013 년부터는 피지, 탄자니아, 마카오,

<sup>8</sup> SM Lee, CS Jang, KD Kim, SH Song, and J Park. 2014. “불법벌채 목재 · 목제품 수입규제에 따른 목재산업의 영향분석” 농촌경제 제 37 권 제 2 권. 한국농촌경제연구원: 서울.

<sup>9</sup> Marigold Norman 와 Jade Saunders. 2017. 불법목재교역규제: 아시아국가의 접근 비교. Washington DC: Forest Trends.

벨라루스, 파키스탄, 쿠웨이트, 가나 및 우크라이나 같은 소규모 원산국들로부터 수입규모가 2,000 퍼센트 이상 증가했는데, 특히 제지, 제재목, 우드칩 및 기타 목재 가구들의 수입량이 대폭 증가했다.<sup>10,11</sup>

**보기 5: 원산국별 한국의 목재제품 수입규모(단위: USD)**



출처: 2017년 유엔 국제무역통계 자료, 2018년 Forest Trends 편집

이상민(2014) 등은 일정 기간(2009-2013)동안 각 원산국과 연관된 불법벌채의 위험 가능성을 평가하고, 자체적인 분류 기준에 따라 “고위험”인 원산국으로부터의 수입량을 추정한 바 있다.<sup>12</sup> 비교 품목은 원목, 제재목, 합판, 섬유판 및 파티클보드였으며, 연구 기간중 수입 합판의 97%, 섬유판의 80% 그리고 파티클 보드의 63%가 불법벌채의 고위험으로 분류된 원산국으로부터 수입되었음을 발견했다(도표 1). 반면에 수입 제재목과 원목은 저위험 국가로부터 수입되었다. 이상민(2014) 등은 동기간(2009-2013) 중 고위험 국가로부터의 수입량 또한 증가했음을 지적했다(보기 6).

<sup>10</sup> 환경조사기구(EIA). 2017. 연속범법국가:베트남의 지속적인 불법목재교역. 환경조사기구.

<sup>11</sup> Earthsight. 2018. 부패의 공범: 대기업과 유럽연합정부의 우크라이나 산림 실패 사례. Earthsight.

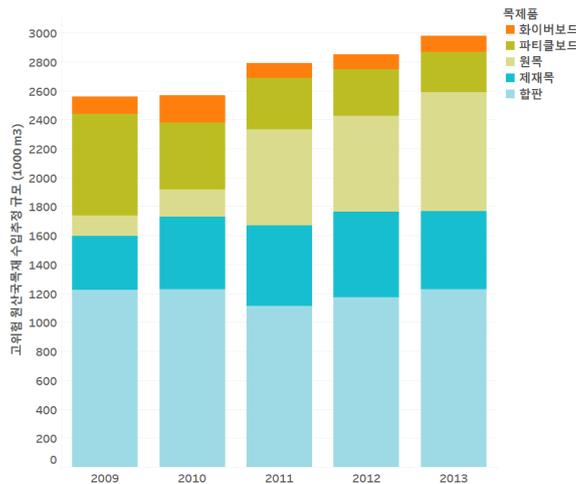
<sup>12</sup> 이상민(2014)등은 부패인식지수를 불법벌채 지수로 사용하여 한국의 목재류 수입에 연관된 위험을 평가했다. 이 연구의 불법벌채의 위험을 추정하기 위해 국제투명성기구의 2013년 부패인식지수(Corruption Perception Index)를 사용했으며, 2013년 Forest Trends가 제시한 접근 방식처럼, 부패인식지수 100을 기준으로 50 이하인 경우 고위험 불법벌채국가로 분류하였다. Forest Trends. 2013. 유럽의 목재유통과 위험. Washington DC: Forest Trends

도표 1: “고위험” 원산국으로부터 수입이 추정되는 목재 수입량 및 퍼센트

제품	총수입량 (1,000 m <sup>3</sup> )	“고위험” 원산국으로부터 수입 추정량 (1,000 m <sup>3</sup> )	“고위험” 원산국으로부터 수입(%)
총액(총 수입목재 및 목재제품)	7,703	2,751	36%
원목	4,143	424	10%
제재목	1,399	512	37%
합판	1,232	1,194	97%
섬유판	158	125	80%
파티클보드	771	495	63%

출처: 2014 Lee 연구팀 보고서의 도표인용(비공식 번역)

보기 6: “고위험” 원산국으로부터 수입이 추정되는 목재제품별 수입량(1,000 m<sup>3</sup>)



출처: 2014 Lee 연구팀 자료, 2018 년 Forest Trends 편집

이상민(2014) 등은 2013 년까지 목재수입과 연관된 위험만 분석한 이후로 한국 기업들은 여전히 동일 국가들로부터 목재제품을 수입하고있으며, 불법벌채의 ‘고위험국’으로 간주되는 국가들로부터는 원목, 제재목, 파티클 보드, 섬유판, 합판의 수입이 증가하였다. 예를 들면, 파푸아뉴기니와 솔로몬 제도는 매년 총 3 천만 달러(USD) 상당의 원목을 한국에 공급하고 있다. 양국 모두 이상민(2014) 등의 연구에서 사용한 자체 기준에 따른 국가 거버넌스 순위에 의하면, 상대적으로 불법벌채의 위험이 높은 고위험 국가로 간주된다.<sup>13</sup> 또한 모두 최근 세계은행의 ‘분쟁취약국가 통합리스트’<sup>14</sup>에 등재됨으로서, 각 정부가 법치를 유지하는데 상당히 고전하고 있음을 알 수 있다. 파푸아뉴기니와 솔로몬 제도의 목재 관련 교역 중 80% 이상이 불법벌채를 통해

<sup>13</sup> Marigold Norman, Jade Saunders, 그리고 Kerstin Canby. 국가 거버넌스 지수. 불법목재교역 규정과의 연관성.

<sup>14</sup> “2019 분쟁취약국가 통합리스트,” 세계은행, 최종변경 2018 년 7 월 1 일, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>.

생산된다고 보고되고 있다. 그리고 유엔의 마약범죄기구(UNDOC) 추정에 따르면 2010 년 양국에서 수출한 불법목재의 판매액은 총 8 억 달러(USD)에 달한다.<sup>15</sup>

## 불법목재교역 제한

일부 아시아 국가들은 '고위험 국가'로부터의 목재의 수입을 제한하기 위해 관련 정책을 입안하기 시작했으며, 특히, 한국은 2017 년 이후 빠르게 법률 체계로 발전하였다. 따라서 본 보고서는 분석프레임을 통하여 다양한 새로운 법안들의 요구사항이 시장에서 불법벌채로 생산된 목재를 퇴치하기 위해 어떻게 상호작용하는지 이해하는데 도움을 주는 Norman 과 Saunders 의 보고서(2017)에서 제시한 분석 프레임을 토대로 구성했다.<sup>16</sup> 그리고 2018 년 10 월부터 시행되는 한국의 관련 법률 규정에 대해 논의하고자, 먼저 최신 한국의 법률정보를 요약하였다.

## 한국 법률의 적용 범위

개정된 목재이용법에 근거한 이 법률 규정들은 원목생산자, 가공업자 및 수입 유통업자를 포함한 모든 공급망(supply chain)에 적용된다. 법률 규정이 정하는 의무 규제 대상 품목은 다음과 같다;

- 원목 (HS4403)
- 제재목 (HS4407)
- 방부목재 (HS4407)
- 난연목재 (HS4407)
- 집성재 (HS4407)
- 합판 (HS4412)
- 목재펠릿 (HS4401. 31)

주목할 사항은, 섬유판과 파티클보드는, 이상민(2014)의 연구결과에 의해 위험성이 거론되었음에도 불구하고 2018 년 시행 기준의 대상 품목에는 포함되지 않았다. 그러나 한국 산림청은 단계적으로 규제대상품목을 실시하면서 향후 대상품목을 재검토할 계획이라고 한다.

## 한국 제도의 목재 합법성 요구

한국의 목재 수입자는 수입 절차가 완료되기 전에, 목재 합법성을 증명하는 서류를 제시해야 한다. 목재이용법 제 4 조는 "국내 또는 원산국의 목재 생산 관계 법령을 준수하여 생산(이하 합법벌채)된 목재 또는 목재제품이 유통·이용되어야 한다."라고 명시하고 있다. 그리고 합법성을 증명하는 범주는 근본적으로 합법적으로 생산되었음을 증명할 경우에만 수입이 가능하다(도표 2 에 요약). 반면, 2010 년 유럽연합 목재규정(EUTR)은 목재생산 국가에 적용할 수 있는 모든 법령들을 준수하여 생산된 경우를 "합법벌채"라고 정의하며, 광범위한 합법의 개념을 내포한다. "적용될 수 있는" 법령의 범위에는 벌채권에 관한 법률뿐만이 아니라, 벌채권과 목재에 대한 지불, 산림경영 및 생물다양성보존, 제 3 자 사용 및 소유권 그리고 무역 및 관세 지급이 모두 포함된다. 미국의 Lacey Act 1900 에서도 목재 생산국의 관련 법률을 광범위하게 정의하고 있는데, 목재 생산국 내에서 불법으로 취득, 소유, 운송, 판매된 목재제품을 교역하는 것 또한 규정 위반으로 간주한다.

<sup>15</sup> 유엔마약범죄기구(UNDOC). *동아시아와 태평양지역의 범국가적 범죄: 위협분석*. 오스트리아, 2013.

<sup>16</sup> Marigold Norman 와 Jade Saunders. *불법목재교역 규정: 아시아 접근비교*.

도표 2: 합법벌채된 목재 또는 목재제품임을 증명하는 인증서류

합법벌채된 목재 또는 목재제품임을 증명하는 서류	1. 원산국의 법령에 따라 발급된 벌채허가서.
	2. 합법벌채된 목재 또는 목재제품을 인증하기 위하여 국제적으로 통용되는 것으로서 산림청장이 정하여 고시하는 서류: <ul style="list-style-type: none"> <li>A. FSC(Forest Stewardship Council)에 의해 발급된 산림경영인증서(Forest Management Certificate), 임산물제품인증(Chain of Custody, Controlled Wood Certificate)을 포함한다) 서류;</li> <li>B. PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification)에 의해 발급된 산림경영인증(Forest Management Certificate) 서류 또는 임산물제품인증(Chain of Custody Certification) 서류;</li> <li>C. PEFC와 상호협약을 체결해, 상호인증하기로 한 국가들의 인증서류;</li> <li>D. 지속가능한 바이오매스의 이용을 위한 국제인증체계 (ISO 17065에 따른 제 3자 인증을 포함한다)에 따라 발급된 것으로서 목재가 합법적으로 벌채되었음을 확인할 수 있는 서류</li> </ul>
	3. 우리나라와 원산국 양자 협의에 따라 상호 인정하는 것으로서 산림청장이 정하여 고시하는 서류: <ul style="list-style-type: none"> <li>A. 수출국의 정부 또는 정부로부터 위임받은 기관에서 운영하는 산림인증제도에 따라 발급된 인증서류</li> </ul>
	4. 그밖에 합법벌채되었음을 증명하는 것으로서 산림청장이 정하여 고시하는 서류 <ul style="list-style-type: none"> <li>A. 유럽연합(European Union)이 운영하는 "산림법 집행, 거버넌스 및 거래에 관한 자발적 동반자협약"(FLEGT-VPA, Forest Law Enforcement, Governance and Trade-Voluntary Partnership Agreement)에 근거하여 수출국이 구축한 관리체계에 따라 발급되는 인증서류;</li> <li>B. 수출국의 법령에 따라 해당 목재 또는 목재제품이 합법벌채되었음을 확인할 수 있는 수출허가서;</li> <li>C. 수출국의 정부 또는 동 정부로부터 위임받은 기관으로부터 해당 목재 또는 목재제품이 합법벌채되었음을 확인하는 도장(서명)이 날인된 운송허가 또는 포장명세서 등의 확인서류;</li> <li>D. 불법적으로 벌채된 목재의 교역제한을 위한 법령 및 제도를 운영하고 있는 수출국의 경우, 별지 제 1호 서식에 따라 수출업자가 작성하여 서명한 서류;</li> <li>E. 기타 한국과 수출국간 양자협의를 따라 목재의 지속가능성과 합법성을 입증할 수 있는 서류.</li> </ul>

출처: 본 도표는 2018년 수입되는 목재·목재제품의 합법벌채 판단 세부기준에 근거함.

### 위법시 제재 및 벌칙

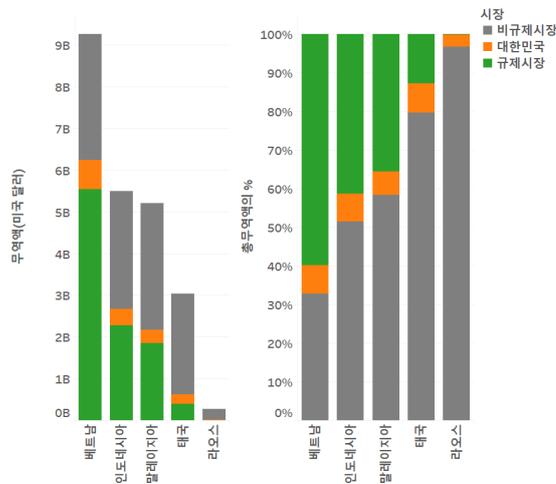
한국정부가 지정한 검사기관은 한국임업진흥원으로, 서류검사는 반드시 세관 통관 전에 실시하며, 모든 요구사항이 충족되었을 경우에만 세관의 통관이 허용된다. 만약 합법성 관련 서류심사 결과가 부적합인 경우, 선적분에 한하여 목재 생산국으로 반송되거나 폐기 처분 명령이 내려진다. 목재 합법성의 입증을 위한 보완이 필요한 경우, 조건부 통관이 허용되며, 수입자는 보완 서류에 대한 적합 판결 결과가 나올때까지 선적분에 대한 판매·유통이 금지된다. 향후 산림청은 통관된 목재제품을 조사하고 있으나, 고위험 수출국가에 집중할 것으로 기대된다. 목재 생산업자는 합법적으로 벌채된 목재, 목재제품임을 증명하는 서류를 보관해야 할 의무가 있으며, 불이행시 시장, 군수, 구청장은 목재생산업의 등록을 취소하거나 영업정지를 지시할 수 있다. 불법목재임을 알면서도 계속 수입하는 수입업자는, 3년 이하의 징역 또는 최고 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

### FLEGT 라이선스 보유 목재제품이 수요에 미치는 영향

FLEGT 라이선스는 유럽연합과 자발적 동반자 협약(VPA)이 체결되어 있고, 당국의 목재 유통 통제 및 관련 목재 법률의 준수를 증명해 주는 자체 시스템이 구축되어 있는 국가에서 발행된다. 한국은 FLEGT 라이선스가 합법성을 입증하기 위한 서류로 충분하다고 명시하고 있다. 국가에서 FLEGT 라이선스 발행을 시작한다는 것은, 당국의 목재 수출업자가 한국의 수입업자에게 목재 합법성을 증명하기 위한 시스템을 얻는 것과 같다. 한국이 FLEGT 라이선스를 인정함으로써, FLEGT 라이선스가 있는 목재제품들의 규제시장으로 시장 진출이 증대될 것이며, 자발적 동반자 협약(VPA) 체결을 통해 효과적인 제도 정착을 도모하고자 하는 목재 생산국의 정부에게는 큰 지원(incentive)이 될 것이다.<sup>17</sup>

아시아-태평양 지역 내에서, 한국은 인도네시아(2016년 11월부터 FLEGT 라이선스 발행), 베트남(2018년 10월에 유럽과 VPA 체결), 그리고 태국 및 라오스(활발히 VPA 협상중이며 자체적인 국가 합법목재 인증시스템을 설립중)에 있어서 중요한 시장이다. 이 국가들은 이미 유럽, 미국과 호주의 “규제된(regulated)” 시장에 수출하고 있다. 한국의 법률이 시행되면 이 지역에서 “규제된(regulated)” 시장으로 판매되는 세계 수입목재 교역량이 약 1 ~ 4 퍼센트 증가할 것이며, 가장 크게 영향을 받을 지역은 베트남과 말레이지아로 예상된다(보기 7).

**보기 7: 한국의 목재 수입이 아시아 VPA 국가의 FLEGT 라이선스 보유 목재에 대한 세계수요에 미치는 영향 (2017년 유엔 국제무역수입통계 참고, USD 기준)**

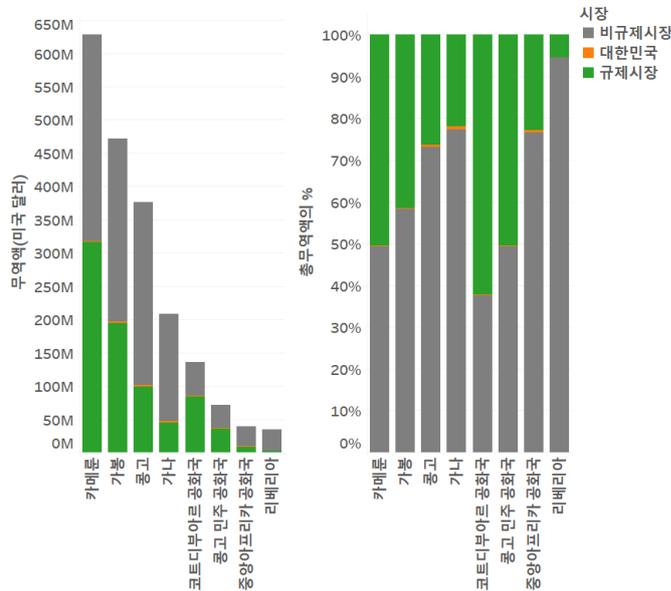


출처: 2017년 유엔 국제무역통계 자료, 2018년 Forest Trends 편집

아프리카의 VPA 국가의 목재제품을 살펴보면, 한국의 수입액 및 수입량이 현저히 적음을 알 수 있다.(보기 8) 따라서 한국의 법률 제도가 시행되어도, “규제된” 시장에서의 국제 수입량은 매우 미미한 정도로 증가할 것이다. 이 변화로 가장 큰 영향을 받을 지역은 중앙아프리카공화국과 가나로 예상된다. (2017년 무역통계에 의하면, 한국의 법률 제도가 시행될 경우 이 지역에서 생산되는 FLEGT 라이선스 보유 목재에 대한 세계 “규제된” 시장 수요는 0.5-0.7 퍼센트 증가할 것이다.)

<sup>17</sup> FLEGT 라이선스가 목재 수출국의 모든 관련 규정을 준수함을 명시하므로, 유럽연합목재규정(EUTR)도 FLEGT 라이선스를 받은 목재 및 목재제품이 실제적으로 합법성을 증명한다고 인정한다. 반면에 미국 Lacey Act(2008) 와 호주의 불법벌채금지법률(2012)는 FLEGT 라이선스를 받은 목재에 동등한 “보호”상태를 주지 않는다. 신뢰할 수 있는 합법성을 제시한다는 전제 하에, FLEGT 라이선스를 보유한 목재는 이들 국가의 시장에서 법적 어려움을 겪지는 않을 것이다.

**보기 8: 한국의 목재 수입이 아프리카 VPA 국가의 FLEGT-라이선스를 보유한 목재에 대한 세계 수요에 미치는 영향 (2017년 유엔 국제무역수입통계 참고, 미국 달러 기준)**



출처: 2017년 유엔 국제무역통계 자료, 2018년 Forest Trends 편집

**한국 법률 규정의 잠재적인 효과 및 기존의 국제 “합법증명” 모범 사례 분석**

한국 법률에는 합법성을 증명하는 자료로 적합한 서류 목록이 명시되어 있는 반면, 유럽연합목재규정(EUTR)과 미국법률(Lacey Act)에는 합법성과 실사(due diligence)를 증빙하는 실제 서류 종류들을 명시하지 않고 있다. 단, 유럽의 경우 FLEGT 라이선스와 CITES 허가서는 인정한다. (CITES: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)

유럽연합목재규정(EUTR)과 미국(Lacey Act) 등 양 규정은 “규제된 (regulated)” 기업에만 책임을 위임하도록 구성되어 있기 때문이다. 정부 차원에서 합법성의 증명을 위한 서류 목록을 제공한다면, 기업들은 불법목재를 구매했을 위험에 대해 조사할 책임이 줄어들어, 공급자를 조사하거나 관련 서류의 확인을 요청을 하는 등의 면밀한 조사가 불필요해진다. 이런 환경은 공급자들이 부정·위조서류를 작성하는데 편의를 부여하고, “신분세탁된” 불법목재를 교역 하는 기업들을 제재할 수 있는 정부의 권력을 약화시킨다.

유럽연합목재규정(EUTR)과 미국(Lacey Act)를 시행하며 경험했던 국제적인 모범 사례 및 증거들로 비추어 볼 때, 한국의 법률 규정에 명시되어 있는 아래의 서류를 강화시켜야 할 여지가 있다고 사료된다:

**1. 별채허가서**

한국 법률 규정에 명시된 합법성을 증명하는 서류 중 하나인 별채허가서는, 신뢰할 수 있는 유통인증(chain of custody)을 포함하지 않고 단독으로 목재 합법성을 증명하기에는 매우 부적절하다. 별채 이후의 공급망(supply chain)을 통제하는 노력이 없다면, 유효한 허가서를 악용해서 전혀 다른 목재를 수입하는 것이 가능해지기 때문이다.

EUTR 의 시행 이후 나타난 상당한 사례들은, 이런 경우가 드물지 않음을 증명해준다. 따라서 한국 법률이 목재 수입자에게 별채허가와 관련된 서류와 함께, 인정받고 견고한 목재 유통시스템(CoC

System)으로 인증된 목재 제품의 유통과 관련된 인증 서류(Chain of Custody Certificate)도 요구한다면, 불법목재의 수입 규제에 대하여 더욱 강력한 영향을 미칠 것이다.

부적합하거나 위조된 벌채허가서 사용을 방지하기 위해서, 신고된 서류를 검사할 때, 실제 선적 제품에 대한 샘플에 유전자 및 동위원소 분석같은 과학적인 비교 방법을 사용함으로써 수입 목재의 수종(species)식별과 벌채 지역을 확인할 수 있다.<sup>18</sup> 또는 한국정부가 수입업자들이 특정 벌채허가서 혹은 특정 지역이라 주장하는 목재에 대해 품질 및 물량을 확인할 수 있는 메커니즘을 구축하는 것이 도움이 될 수도 있다. 이 방식에서 회계 메커니즘을 사용하는 것이 유사 연구 프로그램을 사용하는 것보다 경제적이며, 수입 처리기간 또한 단축하는 것이 가능하다. 목재 공급의 효율성을 높이기 위한 다른 방편으로, 고위험 품목 및 고위험 국가에 우선권을 부여하는 방법도 가능하다.

## 2. 인증기관

호주의 불법벌채금지법령(ILPA)과 유럽연합목재규정(EUTR)의 경우, 국제적인 인증 기관들을 인정하자는 안건은 치열한 논쟁이 되어왔다. 규정을 준수하는 경제적인 시스템도 중요하지만 시민단체들에 의해 적발된 인증 기관의 악용·기만 사례도 증가하고 있기 때문이다.

따라서 유럽연합의 목재규정(EUTR)을 시행하는 해당 관청들은 인증서류 요구(certification claims)를 위험 완화(risk mitigation)의 증거로 받아들이고 있다. 하지만, 이 인증서류의 요구는 실사 시스템(Due Diligence Systems)의 두번째 단계까지만 적용되어야 한다:(공급망 서류와 위험도 평가, supply chain documentation and risk assessment).

유럽의 사례를 살펴보면, 다수의 집행 기관(operators)들이 인증기관의 구조 체계를 숙지하지 못한 경우가 많다. 산림경영(forest management)과 목재 제품 유통 관련 인증서류(CoC certificate)에 대한 혼동이 빈번하며, 완벽한 검사를 위해 어떤 정보 출처(resources)를 사용하는지에 대해 명확히 알지 못한다. 특히 아시아산 가공 목재제품과 연관되어 있는 인증기관을 악용하는 경우가 확연히 드러난다.

최근 독립적으로 실시된 평가에 의하면, 각종 인증기관과 연계된 기관의 거버넌스(institutional governance) 수준도 상당히 심한 편차를 보이고 있다.<sup>19</sup> 따라서, 여러 기관들의 다양한 인증 요구와 연관되어, 불법, 혼동 혹은 오류가 있을 가능성이 있다고 본다. 이러한 문제의 해결이 쉽지 않은 것은, 특히 대부분의 인증기관에 규정 제정기관, 감사자, 위임기관, 산림관리자 및 CoC 인증 기업 등 다양한 이해관계자가 연관되어 있기 때문이다.

식별과학(identification science)은 클라우드 기반의 공급망 물량 일치 확인(supply chain volume reconciliation)뿐만 아니라 기존의 감사 시스템(audit system)의 견고성을 검사하는 옵션으로 더욱 자주 고려되고 있다. 인증기관 자체 혹은 감사 기관 그리고 고위험 품목을 취급하는 회사들이 이러한 검사를 수행할 수 있을 것이다. 예를 들면, 산림관리협회(Forest Stewardship Council)는 인증삼림(concessions)에 대한 자발적 동위원소 샘플 프로그램을 구축해서, 공급망(supply chain) 이외에 속한 목재가공 품목 관련 신고시, 이를 독립적으로 검증(validate)할 수 있도록 하였다. 그리고 물량 일치 확인(volume reconciliation)은 상위 기관을 통해서만 가능하다.

<sup>18</sup> 식물종과 서식지는 목재의 현미경검사를 통해 확인이 가능하다. 최신 개발된 응용기술과 안정한 동위원소분석법은 목재 원산지를 확인하는 강력한 도구가 될 것이다. 두가지 기술은 비교과학법으로서, 표준품을 기준으로 검사표본을 비교분석한다.

<sup>19</sup> Nepcon 평가, [ 2019 발표 예정].

인증 시스템이 한국시장에서 불법목재를 제거하는 효과적인 차단책으로서 신뢰를 유지하기 위해서 한국 산림청은 수입 절차가 완료된 목재제품 중 인증되었다 하더라도 고위험국가로부터의 제품은 통관 후 조사될 것이라고 한다. 또한 국제 기관들과 협업을 하여, 사기 행위의 증거 혹은 인증 기관 외 부정 신고뿐만 아니라, 회원들 간의 위법 행위를 조사하고 처벌하는 감사 기관 및 인증기관의 활동에 대해 정기적으로 재검토를 시행할 것이다.

### 3. FLEGT 라이선스

한국의 법률 규정은 유럽연합목재규정(EUTR)과 동일하게, FLEGT 라이선스가 목재 수출국의 모든 관련 규정을 준수함을 명시함으로써, FLEGT 라이선스를 받은 목재 및 목재제품은 실질적으로 합법성을 증명한다고 간주한다. 하지만, 미국의 Lacey Act 는 FLEGT 라이선스를 받은 목재제품일지라도 그와 유사한 “법적 보호” 상태(합법성)를 주지 않는다. 근거는 관련 법률의 준수를 증명하고 자국 내 목재제품의 유통을 규제(control)하는 수출국의 국가 시스템에 부족한 요소(failure)가 있다고 간주하기 때문이다.

유럽연합에서는 최근 인도네시아 정부와 MOU 협정 하에, 해당 정부기관들이 인도네시아의 목재 합법정보시스템(SILK 온라인 시스템)에 접근(access)하는 것을 허용함으로써, 수입 시점의 FLEGT 라이선스 유효성을 입증하였고 가나는 정식 FLEGT 라이선스를 위해 유사한 국가 시스템을 개발 중에 있다. 한국 산림청은 수입 허가 이전에 FLEGT 라이선스를 확인하는 유사 시스템을 사용한다면, FLEGT 라이선스가 있는 목재에 대한 수입을 조작하는 것은 쉽지 않을 것이다.

FLEGT 라이선스가 독립적인 감사를 받는 복합적이고 견고한 법률 확인 과정에 근거하고 있지만, 유럽연합과 파트너 국가들의 시민단체들은 여전히 이를 전적으로 승인하는 것을 주저하고 있다. 각별히 주목해야 할 두 가지 사안은, 시스템이 포괄하는 범위(특히 벌채승인 할당 과정(concession allocation procedures)가 제외된 점과 장기적으로 인증 기구의 신뢰성을 감독하는 양방향의 정치 프로세스(일반적으로 협동실행위원회 Joint Implementation Committees, JICs 로 알려짐)의 투명도 및 신임도 이다.

## 결론

최근 시행된 한국의 합법목재 교역 촉진제도는 아시아 시장의 불법 목재 생산을 감소시키기 위한 중요한 걸음이라고 할 수 있다. 이 제도가 견고하게 실행된다면, 한국은 목재의 수입과 관련된 산림파괴(deforestation) 및 이산화탄소 배출뿐만 아니라, 국제적으로 불법벌채에 대한 동기(incentive)를 억제시키는 지역적 리더가 될 것이다.

한국의 합법목재 교역 촉진제도가 효과적이고 견고한 제도로 인정받으려면, 한국시장에서 불법목재를 좀 더 효과적으로 퇴치할 수 있도록 개선되어야 한다. 다음은 Forest Trends 가 제안하는 개선 항목으로, 한국 산림청이 관련 규정을 재검토할 때 참조하기를 바란다:

1. 섬유판과 파티클보드에 포함되도록 대상 품목의 확대. 이 품목들은 해당 연구에서 목재생산국 기준 불법벌채 고위험으로 주목을 받은 것으로, 요주의 품목(target product)이다.
2. 벌채허가서와 함께 목재제품 유통 관련 인증서류(Chain of Custody certificate) 혹은 추적 가능한 관련 서류들을 제출하지 않은 목재제품을 배제함으로써, 목재 합법성을 증명하는 규정 조항을 강화시켜야 한다.

궁극적으로 한국 법령의 영향력은 법적 요구 사항에만 의존하지 않고 효과적인 제도의 시행, 그리고 업무를 담당하는 능력있는 기관과 탄탄한 재정 및 제반 사항이 고려된 실행 계획에 달려있다. 한국 목재산업에서 불법목재가 퇴치되고 입증된(verified) 합법 목재산업으로 발전해 나가는데 도움이 되고자, Forest Trends 가 권고하는 사항은 다음과 같다:

1. 한국 산림청은 다음 규정을 재검토할 때, 해결해야 할 과제를 확인하기 위해, 목재 생산업자가 새로운 법적 요구 사항들을 준수해 가는 방식 및 부적합 사례와 그 특징에 대한 자료를 수집한다.
2. 국제적으로 인정되는 거버넌스 지수에 따라 불법벌채되었을 가능성이 있는 목재를 검사하는데 리스크 및 증거 기반 집행 전략을 두는 정책을 사용한다.
3. 공식적인 대화 통로를 개설하여, 시민사회와 기타 중요한 이해관계자들이 정부에게 적시에 투명한 방식으로 불법목재에 대한 정보를 제공할 수 있도록 한다.
4. 서류검사시, 서류상 신고대상과 수입 목재제품을 확인할 수 있도록 과학적인 검사로 보완한다. (예. 수종 Species, 벌채장소).

한국의 목재 합법성 관련 규정이 강화되고, 새로운 법규정이 시행될 수 있는 효과적인 정책을 실시한다면, 국제시장에서 합법목재에 대한 수요를 증폭시키는데 도움이 될 것이다. 현재 아시아 국가들도 유럽, 미국, 호주의 규제 시장처럼, 자체적인 수입 규제를 설계하고 있는데, 2016년 유엔의 국제무역통계(UN Comtrade)에 따르면 이들 시장의 총 수입 규모가 전세계 목재수입의 약 90%에 해당한다고 보고하고 있다.

덧붙여, 한국이 FLEGT 라이선스가 있는 목재의 합법성을 인정함으로써, 위험도가 높은 목재 수출국들(특히 베트남과 말레이시아, 인도네시아, 중앙아프리카 공화국 및 가나)이 자발적 동반자 협약(VPA)을 체결하려는 동기를 부여하게 될 것이다. 이를 통해 한국은 효과적인 목재이용법(합법목재 교역 촉진제도)의 시행을 통해, 아시아-태평양 지역의 리더십을 확보할 것이다.

이 문서의 저자는 Jade Saunders 와  
Marigold Norman 입니다.

문서 작성에 조언과 도움을 주신  
한국 산림청에 저자들의 감사를  
전달합니다.

이외 정책 및 본 브리프는  
다음에서 열람 가능합니다.  
[www.forest-trends.org](http://www.forest-trends.org)



**Forest Trends**  
1203 19th Street, NW  
Washington DC 20036  
USA

[www.forest-trends.org](http://www.forest-trends.org)