

EU, 임업정책 행동계획 채택

김 정 섭*

지난 6월 15일 EU 집행위원회는 ‘임업정책 행동계획(EU Forest Action Plan)’을 채택함으로써 지속가능한 삼림관리에 대한 의지를 보였다. 이 행동 계획은 지난해에 작성된 ‘EU의 임업 전략 실행에 관한 보고서(The Report of the implementation of the EU Forestry Strategy)’를 유럽 이사회가 검토한 결과에 따라 채택된 것이다. 이 행동계획은 ‘장기적 경쟁력 제고’, ‘임업환경 개선 및 보존’, ‘삶의 질 향상에의 기여’, ‘조율(coordination)과 커뮤니케이션 촉진’이라는 4대 주요 목표를 설정하고 있다. 이 같은 4대 목표 하에 내년부터 2011년까지 향후 5년 동안 EU 회원국들이 연대하여 실행해야 할 18가지의 핵심 활동을 제시하고 있다.

이번 행동계획에는 기후 변화와 생물종다양성과 관련된 EU의 환경정책 목표 달성에 공헌하기 위한 많은 수의 구체적인 행동 절차들이 포함되어 있다. 삼림보호 문제가 다루어지고 있으며, 유럽의 삼림 모니터링 체계를 개선하기 위한 활동 또한 제안하고 있다. 삶의 질 향상에의 기여라는 측면에서는, 삼림의 사회적·문화적 차원을 강조하고 있다. 그 ‘EU 임업 전략’의 내용과 그 실행 상황을 요약·정리한다.

* 한국농촌경제연구원 jskkjs@krei.re.kr 02-3299-4252

1. 머리말

EU 집행위원회 농업총국위원 마리안 피셔 보엘(Mariann Fischer Boel)은 6월 15일 EU의 임업정책 행동계획이 유럽 이사회에서 채택되었다고 발표했다. “이 행동계획은 지속가능한 삼림 관리에 큰 기여를 할 수 있도록 마련한 것이다. 우리의 의도는 유럽의 삼림이 지닌 다원적 기능을 유지하고 강화하는 것이다. 이는 시민들에게 더 좋고 지속가능한 방식으로 재화나 용역을 제공할 수 있도록 돕게 될 것이다.”라고 그녀는 논평했다.

숲은 EU 토지 면적의 37.8%를 차지하고 있다. 지난 수십 년 동안 그 면적은 꾸준히 증가해왔다. 2000년에서 2005년 사이에 EU의 삼림 면적은 약 230만 ha 정도 증가했다. EU 회원국들의 국토 면적 중에서 삼림이 차지하는 면적은 나라마다 크게 차이가 난다. 핀란드와 스웨덴의 삼림 면적 비중은 각각 73.9%와 66.9%이다. 한편 아일랜드, 네덜란드, 덴마크의 경우 각각 9.7%, 10.8%, 11.8%에 불과하다. EU의 삼림 면적 중 약 60% 정도는 사유림이며, 그 소유주들은 1,500만 명에 달한다. 그러나 대부분의 사유림은 그 면적이 3ha 미만이다. 삼림과 삼림에 기초한 산업으로 인해 유지되는 고용은 연간 340만 명 정도이다. EU는 미국에 이어 세계에서 두 번째로 큰 삼림 관련 상품 생산 국가이다. 그러나 그렇게 많은 양의 상품이 생산됨에도 불구하고 EU의 연간 목재 생산량은 삼림 증가 면적의 60%에 해당되는 양에 불과하다.

이번에 채택된 행동계획은 삼림과 관련하여 EU와 회원국 수준에서 수행해야 할 행동들에 대한 기본 틀을 제시하고 있다. 그리고 EU의 임업정책과 회원국들의 임업정책 사이의 조율 수단으로 기능할 것이다. 현재 EU 회원국들 사이에 존재하는 광범위한 자연적, 사회적, 경제적, 문화적 조건들과 삼림 소유권 형태에 있어서의 차이를 인정하는 동시에, 서로 다른 여러 유형의 삼림에 대해 구체적인 접근방법과 행동을 취해야 할 필요성 또한 제기하고 있다.

이 행동계획은 EU의 지속가능한 삼림관리에 있어 삼림 소유자들이 중요한 역할을 수행해야 한다고 강조하고 있다.

임업부문의 장기적 경쟁력 제고를 위해서, 행동계획은 혁신, 연구 활동, 산주와 임업 노동자들에 대한 교육훈련을 장려하고 있다. 그리고 ‘EU의 바이오연료 전략(EU Biofuel Strategy)’과 ‘바이오매스 행동계획(Biomass Action Plan)’의 연장선상에서 에너지 생산을 위한 삼림자원 활용 증대를 목적으로 하는 여러 종류의 활동을 제안하고 있다.

2. EU 임업 전략 수립의 배경

EU의 임업 전략은 삼림과 관련된 여러 가지 활동들의 기본 틀을 제시하고 있다. 특히, 임업의 다원적 기능과 지속가능한 삼림 관리의 중요성을 강조하고 있으며, 일련의 핵심 요소들을 밝히고 있다. 핵심 요소들은 다음과 같다.

- EU가 ‘정당성 있는 보조금 지급(subsidiarity)의 원칙’과 ‘책임 분담의 개념’에 기초한 공동의 정책을 통해 지속가능한 삼림 관리가 이루어지도록 기여하는 동시에 회원국들의 임업 정책이 경쟁력을 갖추도록 한다.
- 회원국들이 개발한 국가 혹은 지방 차원의 삼림 정책 프로그램을 통해 또는 삼림과 관련된 모든 국제적 절차에 적극적으로 참여함으로써 국제적 차원의 공약, 원칙, 권고 등을 실행한다.
- 삼림과 관련된 모든 정책 영역에 있어, EU 집행위원회 내에서 그리고 회원국들 사이의 조율(coordination), 의사소통, 협력이 필요하다.

3. EU의 임업 현황

국가마다 삼림 유형, 피복 상태, 소유권 구조, 사회경제적 조건 등의 측면에서 매우 다양한 양상이 나타난다. 삼림은 재생가능한 자원들 중 가장 중요한 가지여서 유럽의 자연을 이루는 가장 중요한 구성 요소로 간주되어 왔으며 여전히 그러하다. 최근 EU 회원국 수가 25개로 증가함으로써 EU의 임업 부문은 삼림 면적으로 보나 생산 잠재력이나 생태적 잠재력으로 보아도 상당한 정도로 팽창했다. EU의 확대 이전에 비해 삼림 면적은 약 20% 정도 증가했다.

기후, 지리, 생태, 사회경제적 조건 등의 측면에서 매우 큰 다양성을 보인다는 점이 EU 삼림과 임업의 특징이다. EU-15개국에서는 삼림 면적의 35% 정도가 공유림이었다. 그러나 10개국이 EU에 새로이 가입함으로써 공유림의 비중은 약 40% 수준으로 증가했다.

EU에서 삼림 소유권 유형별 비중 변화와 더불어 사유림 소유주들의 라이프스타일이나 삼림 소유 형태도 변화하고 있다. 어떤 지역에서는 삼림 소유주들이 주요 소득원으로서 임업에 의존하는 경우가 점차 줄어들고 있으며 도시화된 라이프스타일을 누리는 경우가 늘고 있다.

EU 확장 이후 사유림 경영체 수는 25% 정도 증가했으며, 삼림 소유주들의 수도 거의 300만 명 정도 증가했다. EU-15개국 때에는 약 1,200만 명 정도로 추정되는 삼림 소유주들이 경영하는 임업 경영체들이 있었다. 그 경영 규모는 대부분 소규모였다. EU 신규 회원국들에서는 토지 분배가 진행되면서 삼림 사적 소유제가 도입되었다. 이러한 상황은 삼림 관리에 대한 사유림 소유주들의 지식이나 이해, 개별 임업 경영체의 규모, 삼림 경영에 대한 기대와 관심 등의 측면에 있어 지역 간에 큰 차이가 존재한다는 점을 시사한다.

EU의 공공부문 임업 경영체의 평균 규모는 1,000ha 이상이다. 민간부문 임업 경영체의 평균 규모는 13ha이다. 그러나 경영체의 평균 규모는 국가별로 큰 차이가 있다. 대부분의 사유림 소유주들은 3ha 미만이다. 이러한 특징으로 인해 EU는 전 세계 임업 상품 생산국들 중에서도 매우 특별한 사례가 된다. EU를 제외한 대부분의 국가에서는 공유림이 지배적이다.

임업 및 관련 산업은 목공, 코르크 및 기타 임목 제품, 펄프·종이·판지 제조, 종이·판지 가공, 염색 등의 부문으로 구성되어 있다. EU-15개국에서 이 분야에 종사하는 인력은 약 270만 명이며, 연간 생산액은 2001년도에 3,350억 €에 달했다. EU 신규 회원국 10개국의 임업 및 관련 산업 종사자 수는 2001년 기준으로 약 65만 명, 연간 생산액은 206억 €일 것으로 추정된다.

농촌 지역에서 임업의 사회적·경제적 중요성은 평가하기 어렵다. 그리고 임업 활동은 다른 종류의 경제 부문과 맞물려 이루어지며 특정 조건하에서 개인 또는 소규모 사업체들이 임업 활동을 하기 때문에 그 가치를 추정하기가 어려운 점도 있다.

목재 외에도 삼림은 코르크, 수지, 의료용 식물, 버섯 등 여타의 많은 상품을 생산한다. 코르크는 유럽연합의 비목재 임업 상품들 중에서도 가장 중요한 상품이다. EU의 코르크용 떡갈나무 숲 면적은 약 170만 ha 정도인데, 이는 전 세계 코르크 생산량의 약 80% 정도를 생산할 수 있는 면적이다.

EU는 세계에서 가장 큰 임업 제품 교역국가이자 소비국가들 중 하나이다. 그런데 역설적이게도 적절한 품질을 갖춘 임산가공용 원자재가 경쟁력 있는 가격으로 EU에 수입될 수 있으며, EU는 임산가공용 원자재 순수입국이다. 주로 두 가지 형태의 상품이 수입되고 있다. 하나는 원목이며 다른 하나는 펄프이다. 원목은 주로 러시아 연방과 동유럽 국가들로부터 수입하는데, 침엽수 원목과 활엽수 원목의 수입량은 거의 비슷하다. 펄프는 북미와 남미 등지로부터 수입해 온다.

표 1 EU 회원국과 후보 회원국의 삼림 면적

단위: 1,000ha

국가	삼림 및 기타 임목지 총 면적	삼림 면적			기타 임목지
		삼림	목재공급 가능 지역	목재공급 불가능 지역	
오스트리아	3924	3840	3352	488	84
벨기에	672	646	639	7	26
덴마크	538	445	440	5	93
핀란드	22768	21883	20675	1208	885
프랑스	16989	15156	14470	686	1833
독일	10740	10740	10142	598	0
그리스	6513	3359	3094	265	3154
아일랜드	591	591	580	11	0
이탈리아	10842	9857	6013	3844	985
룩셈부르크	89	86	86	0	3
네덜란드	339	339	314	25	0
포르투갈	3467	3383	1897	1486	84
스페인	25984	13509	10479	3030	12475
스웨덴	30259	27264	21236	6028	2995
영국	2489	2469	2108	361	20
EU-15개국 합계	136204	113567	95525	18042	22637
사이프러스	280	117	43	74	163
체코	2630	2630	2559	71	0
에스토니아	2162	2016	1932	84	146
헝가리	1811	1811	1702	109	0
라트비아	2995	2884	2413	471	111
리투아니아	2050	1978	1686	292	72
말타	0	0	0	0	0
폴란드	8942	8942	8300	642	0
슬로바키아	2031	2016	1706	310	15
슬로베니아	1166	1099	1035	64	67
EU-25개국 총계	160271	137060	116901	20159	23211
불가리아	3903	3590	3124	466	314
루마니아	6680	6301	5617	684	379
터키	20713	9954	8635	1319	10759

자료: TBFRA 2000(UNECE/FAO)

표 2 EU 임업 및 관련 산업의 주요 사회·경제 지표, 2001년

부문	생산액 (100만 €)		부가가치 (100만 €)		고용인원 수		사업체 수	
	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10	EU-15	EU-10
임업					248000	139000		
목공	94375	9131	29386	3038	873000	315400	128345	62225
펄프, 종이, 판지 제조	69619	3572	22237	1210	223400	30900	1990	289
가공	73365	3430	22607	1099	429300	58100	12963	3267
날염	98954	4503	41810	1708	931300	107200	104419	21135
임업 및 관련 산업	336295	20636	116040	7055	2457000	511600	247717	86916
전체 제조업	5059761	280035	1450327	84402	28350600	5655200	1708954	467547
전체 제조업에서 임업 및 관련 산업의 비중	6.6%	7.4%	8.0%	8.4%	8.7%	9.0%	14.5%	18.6%

자료: EUROSTAT

이와는 대조적으로 EU 역내에서 생산되는 특정 범주의 목재 가공 제품은 EU 내수 시장을 장악하고 있다. 특히 고품질 종이나 목판 등의 고부가가치 상품이 그러하다. EU는 이러한 상품들의 선도적인 수출 국가이기도 하다. 임업이 국민 경제에서 중요한 역할을 차지하고 있는 신규 회원국들(예: 발트해 연안 국가들, 슬로바키아, 폴란드)의 EU 가입으로 인해, 전 세계 임업 상품 시장에서 EU가 차지하고 있는 그러한 위치는 더욱 강화되고 있다.

삼림은 임업 제품 말고도 많은 재화와 편익을 제공한다. 숲은 자연 보존, 물과 토양의 보호 등 중요한 환경적 기능을 제공하기 때문이다. 그리고 숲은 또한 사회적·휴양적 서비스 공급이라는 측면에서도 매우 중요하다. 숲은 또한 경관적·문화적 가치를 갖고 있다. 그리고 버섯 채취, 사냥, 관광 등의 중요한 기능을 제공한다.

유럽의 삼림 비오톱(biotope)은 유럽 대륙에서 가장 많은 생물종들이 서식하는 집과 같은 곳이다. EU 삼림 면적 중 사람의 손길이 닿지 않은 처녀림은 1% 미만이다. EU 삼림 중 2/3 이상이 준천연림으로 분류되며, 그 중 절반 정도는 혼효림이다. EU 삼림 면적의 약 12% 정도가 보호림으로 지정되어 있다.

4. EU 삼림 정책의 최근 동향

4.1. 정책 활동 개관

유럽연합의 삼림 정책은 명확하게 설정되어 있는 소유권 틀 안에서 그리고 국가나 광역지방자치단체의 오랜 역사를 가진 관련 법제를 통해 개별 회원국 수준에서 설계되고 실행된다. 임업의 경계 밖에서 제기되는 많은 수의 광범위한 범사회적·정책적 이슈들, 예를 들면 자연보호, 기후변화, 재생가능한 에너지 사용 등의 이슈들이 삼림 정책에 점점 더 많은 영향을 끼치고 있다.

최근 5년은 EU 회원국들의 삼림정책, 법규의 틀, 제도적 환경 등에 있어 중요한 변화들이 있었던 기간이다. 일반적으로 EU 회원국들은 ‘EU 임업 전략’, EU의 관련 지침(directives), 규정(regulations), 정책 프로그램 등에 진술된 폭넓은 EU 정책 목표를 따라 국가 삼림 정책을 도입하고 있다. 이런 점에서 볼 때, EU의 농촌개발 정책, ‘생물종 서식지에 관한 지침’, ‘조류에 관한 지침’, 삼림 재생산 원료 사용 및 마케팅에 관한 지침들, 에너지 관련 지침들, ‘6차 EU 환경 행동 프로그램(the 6th Community Environment Action Programme)’ 등은 회원국들의 삼림 정책과 특별한 관련이 있다.

삼림 정책 관련 행정의 구조에도 변화가 있었다. 나라마다 큰 차이가 있기는 하지만, 변화의 경향은 지방 행정 또는 국가 수준보다 하위 수준에서의 행정을 더 강조하는 분권화였다. 어떤 경우에는 공공 부문의 삼림 서비스를 민간화하는 변화도 있었다.

4.2. 자유주의 경제 확산과 임업 관련 산업의 세계화

지구적 수준에서 제조, 교통, 통신 등의 분야에서 중요한 기술적 발전이 이루어지면서 지역통합, 관세 인하, 비관세 장벽 철폐 등이 국제 무역 자유화를 뒷받침하고 있다. 이는 임업을 통해 생산되는 많은 원자재와 상품이 국제적으로 거래되는 지구적 차원의 시장 환경을 형성하게 했다. 이러한 맥락에서 볼 때, EU의 임업 관련 산업뿐만 아니라 삼림 소유주들까지 힘겨운 경쟁 국면에 직면하게 되었다. EU의 임업 및 관련 산업에서 생산 비용은 다른 나라들에 비해 더 높은 편이기 때문이다. 게다가 삼림의 사회적·환경적 기능이 갖는 가치는 임업 생산으로 인한 편익에 의해 대체될 수 없는 성질의 것이기도 하다.

동시에 불법 벌목을 통제하고 지속가능한 삼림 관리를 촉진하는 시장 원리형 정책 수단(예: 삼림 인증제)을 도입해야 한다는 압력이 증가하고 있다. 그러한 이슈들에 정면으로 대응하려는 EU의 새로운 정책 수단들이 출현하고 있다.

4.3. 삼림 생태계의 생물학적 다양성 촉진과 자연보존에 대한 강조

한편, ‘유럽 환경청(European Environment Agency)’ 보고서는 EU의 삼림이 점점 더 단일화하고 있으며 수목의 종류도 감소하고 생물종다양성도 훼손되는 경향이 있음을 지적하고 있다. 그리고 ‘나츄라 2000(NATURA 2000)’ 지역의 최종 지정 과정을 통해 보호 지역 네트워크 안에 있는 대부분의 중요 생물종 서식지들은 숲이라는 사실이 드러났다. 그리하여 삼림 정책 입안자들은 수목의 연령대가 단일하지 않은 삼림 조성 기준 채택, 전면적인 벌채 억제, 선택적 임목 채취 체계를 확대, 삼림에 대한 화학적 방제 금지, 자연적 재생산 촉진, 토착 수종 식재, 산불 관리 등의 수단들을 통해 자연보존을 위한 보호지역의 면적 비율을 증가시키고 생물종 구성을 더욱 다양하게 만들어야 한다는 기대에 직면하고 있다.

4.4. 교토 의정서

교토 의정서 준수, 더욱 넓게 말하자면 기후 변화와 관련된 정책적 노력은 삼림 정책과 장래의 임업 부문 경쟁력에 매우 중요한 영향을 줄 것으로 예상된다. 현재 기후 변화가 유럽의 삼림에 어떤 영향을 줄 것인지를 더 잘 이해하기 위해 많은 연구들이 진행되고 있다. 그 연구들 중에는 있을 수 있는 변화에 대응하여 삼림을 어떻게 적응시킬 것인지에 관한 것도 포함되어 있다. EU는 교토 의정서에 있어 삼림 부문이 기여할 수 있는 부분은 환경적 통합성과 사회적 형평성에 기초해야 한다는 입장을 일관되게 밝혀 왔다. 화석 연료 대체를 통해 기후 변화 완화라는 목표를 달성하기 위해, EU는 전력 생산, 열 생산, 교통 등에 있어 다양한 형태의 바이오매스(biomass)가 중요한 역할을 할 재생가능한 에너지원 사용을 증대시키는 다양한 법제를 만들었다.

4.5. 삼림 정책과 여타 정책의 영역 간 연계와 상호의존성

지구화와 생물종다양성 보존 및 기후 변화에 대한 논의의 확산으로 인해 자연보호에 관한 시민들의 경제적·사회적 기대를 고려한 정책 사업에 대한 대중의 관심이 커졌다. 토지 이용이 점점 복잡해지고 있는 상황에서 정책 목표들, 전략들, 수단들을 조율한 상호 정합하는 공공정책의 틀은 더욱 더 필수적인 것으로 간주되고 있다.

5. EU 임업 전략과 관계된 정책 활동들

5.1. 농촌개발이라는 맥락에서의 임업

1999년에 유럽 이사회(European Council)는 공동농업정책(CAP)의 아젠다 2000 개혁안을 채택했다. 이는 공동농업정책을 한 단계 더 발전시킨 새롭고 중요한 사건이었다. 아젠다 2000은 1992년에 있었던 시장정책을 더 심화시키는 동시에 확대시키는 것을 의미했다. 그리고 CAP의 '두 번째 기둥'으로서

농촌개발 정책을 더욱 견고하게 정립하는 계기이기도 했다.

아젠다 2000하에서 EU의 농촌개발 정책은 다음과 같은 주요 원칙들을 기초로 농촌지역의 미래를 위한 종합적이고 지속가능한 틀 정립을 추구했다.

- 농업과 임업의 다원적 기능
- 농촌경제에 대한 다부문적이고 통합적인 접근방법
- 회원국들의 농촌개발정책 프로그램에 있어 보조금 지급의 정당성 원칙

5.1.1. 농촌개발 정책 안에서 임업 정책 수단의 개념 틀

다원적 기능이나 지속가능성 등과 같은 용어로 표현되는 EU 임업 전략의 전체적인 원칙은 농촌개발 정책 안에 반영되어 있다. EU의 농촌개발 정책은 경제적, 사회적, 환경적 목표를 동시에 고려하며 그 목표들을 참여적인 정책 수단들의 패키지(packages) 안에 스며 있다. 그리하여 EU 회원국들의 삼림 정책 프로그램 실행에 가치를 부여하게 되는 것이다. 농촌개발 정책 프로그램에 포함되어 있는 임업 정책 수단들은 기후 변화 완화나 생물종다양성 보존 등과 같은 지구적인 이슈들에 대한 기여를 추구한다.

따라서 아젠다 2000 개혁 규정안은 EU 임업 전략을 수행하는 중요한 도구가 된다. 농촌개발 정책에 임업적인 측면을 통합하는 것은 다음과 같은 세 가지 경로를 통해 이루어진다.

- 삼림의 다원적 기능 증진을 위한 투자(Council Regulation No 1257/1999의 제30조)
- 농업용지에서의 조림(Council Regulation No 1257/1999의 제31조)
- 삼림 보호의 가치 증진(Council Regulation No 1257/1999의 제32조)

통합적인 농촌개발 접근방법은 다음과 같은 기본 원칙에 따라 토지 이용이나 특정한 사회적·경제적·생태적 요인들에 대한 고려사항들을 여타의 정책 영역들과 연계시킬 것을 크게 강조하고 있다.

- 서로 다른 부문 정책 영역과 수평적 정책 영역 간의 상호의존성

- 지역적 다양성
- 상향식 접근방법

5.1.2. 개별 임업 정책 수단들

(1) 삼림의 다원적 기능 증진을 위한 투자

농촌개발 규정 제 30조는 삼림의 다원적 기능과 그 지속가능한 관리를 강화하려는 목적을 지닌 많은 정책 수단들을 포괄하고 있다. 크게 다음과 같은 6개의 정책 유형이 있다.

- 제 31조에 규정되지 않은 토지에서의 조림
- 삼림의 경제적, 생태적, 사회적 가치 증진을 목표로 하는 투자
- 벌목과 임업제품 생산 및 마케팅을 개선하고 합리화하기 위한 투자
- 임업 제품의 마케팅과 사용을 위한 새로운 아웃렛(outlet) 판촉
- 삼림 소유주들이 지속가능하고 효율적인 삼림 관리를 하게끔 돕기 위한 삼림 소유주 협회 결성
- 자연재해나 화재로 인해 피해를 입은 임업 생산 잠재력 복구와 적절한 개입 수단 도입

농촌개발 규정 제 31조에 규정되지 않은 토지에서의 조림과 관련해서는, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 그리스, 포르투갈, 영국이 그러한 정책들을 시행하고 있다고 보고한 바 있다. 오스트리아는 2000년부터 2003년 사이에 해마다 1,500ha의 면적을 조림했다. 벨기에는 2004년 상반기 동안에 약 80ha를 조림했다. 프랑스는 매년 600ha 정도를 조림한 것으로 추정된다. 그리스는 2000년부터 2003년 동안에 60만 €의 예산을 이 정책에 할당했다. 영국은 2000년부터 2002년 사이에 매년 900ha를 조림했다.

회원국들의 활동은 제 30조에 포함되어 있는 그 밖의 정책 수단들에 집중되어 있다. 삼림 기준의 전체적인 수준을 향상하기 위한 삼림 육성 정책, 삼림 보호 정책, 삼림의 생태적 가치 증진을 위한 투자, 삼림 경영 개선을 위한 투자, 삼림 소유주들의 협회 결성, 산불로부터의 삼림 보호, 자연 재해나 화재

로부터 피해를 입은 임업 생산 잠재력 복원 등을 그 예로 들 수 있다.

(2) 농업 용지에서의 조립

이 정책은 1992년에 ‘유럽 이사회 규정 2080/1992(Council Regulation No 2080/1992)’에 의해 공동농업정책 개혁에 수반하는 정책 수단으로 정해진 내용을 따르고 있다. 이 규정은 공동농업정책의 맥락 안에서 임업 정책을 위한 EU의 보조금 지원 체계를 도입하고 있다. 다음과 같은 네 가지 주요 목표를 정하고 있다.

- 시장 조직 규정 하에 도입되는 변화와 동반하여 임업의 변화를 유도
- 삼림 자원의 증진에 기여
- 환경적 균형과 더욱 양립가능한 국가별 삼림 관리 형태 유지에 기여
- 온실가스 효과에 대처하고 이산화탄소를 흡수

100ha 정도의 농업용지가 1994년에서 1999년 사이에 조립되었다. 질적인 관점에서 본다면, 수목이 식재된 면적의 56.8%에 활엽수종이 식재되었다. 특히 코르크 떡갈나무와 상록 떡갈나무가 두드러지게 많이 식재되었다. 침엽수림은 그 면적의 32.1%를 차지하며, 4%의 면적에 속성으로 자라는 수종들이 식재되었다.

EU 집행위원회는 2001년에 그러한 규정의 실행에 관한 평가 보고서를 발표한 바 있다. 그 보고서는 정책의 경제적, 사회적, 환경적 영향을 분석하고 있다. 경제적·사회적 측면에서 볼 때 모든 회원국들이 농업활동의 다각화와 조립과 관련된 경제 활동의 개발이라는 긍정적인 편익을 거두었다. 조립 활동이 전개됨에 따라 일시적으로 15만 명 규모의 고용을 창출할 수 있었던 것으로 추정된다.

(3) 삼림 보호의 가치 증진

제 32조의 정책 수단들은 삼림이 갖는 보호적이고 생태적인 역할들이 공공의 관심을 끌거나 삼림 유지 및 개선 비용이 삼림으로부터 얻을 수 있는 수입을 초과하는 곳에서 삼림의 생태적 안정성을 유지하고 개선하는 것을 목표로 하고 있다. 그러한 삼림의 보호적·생태적 가치가 지속가능한 방식으로

보장된다면 보조금을 지원하고 있다. 그리고 이 보조금 지원 정책은 계약에 의해 실행된다.

이런 종류의 정책은 몇몇 나라에서만 시행되었다. 오스트리아, 벨기에, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 스페인이 이러한 정책 활동을 수행했다. 예를 들어, 오스트리아에서는 특별한 종류의 삼림 보전을 위해 정책을 적용했다. 독일의 몇몇 주에서는 보호림에서 그 정책이 활용되었다. 생태적으로 민감한 지역(예: 나츠퉀 2000 지역)에서 계약에 기초하여 생태학적 삼림 관리를 위해 보호림에 정책을 적용하기도 했다. 아일랜드의 새로운 ‘자생 임목지 정책(Native Woodland Scheme)’은 토지 소유주들이 자생적인 임목지를 보호할 수 있게 재정적인 지원을 제공했다.

5.2. 삼림 관련 산업 정책

5.2.1. 현황

EU의 삼림 관련 산업은 다음과 같은 하위 부문으로 구성되어 있다.

- 목공, 코르크 및 기타 삼림에 기반한 원자재 생산
- 펄프, 종이, 판지 제조
- 종이 및 판지 가공
- 염색

(1) 목재 공급

삼림에 기반을 두고 있는 부문 산업들은 재생가능한 자원, 즉 목재를 중요한 원자재로 사용한다. 목재 공급을 위해 활용할 수 있는 EU의 삼림에서 연간 임목 축적량은 순 증가 추세를 보이고 있다. 그 양은 약 5억 7,400만 m³에 달한다. 한편 산업적인 용도로 벌채되는 목재의 양은 약 2억 2,000만 m³ 정도이다. 이는 양적인 관점에서 볼 때 전체적으로 충분한 양의 삼림이 유지되고 있음을 보여주는 것이지만, 지역에 따라서는 시장의 요구를 충족시키기에 적당한 크기, 종류, 가격으로 목재를 공급하기에는 모자라기도 한다. 따라서 어느 정도의 목재 수입은 불가피하다. 이는 지역에 따라서는 임목 바이오매스

를 더욱 더 축적할 필요가 있음을 의미한다.

(2) 삼림 관련 산업의 구조

목공 산업은 전형적으로 영세한 규모에 농촌 지역에 산재하여 분포하고 있다. 중대 규모의 제재소는 얼마 되지 않는다. 목재 채취로부터 이어지는 가공 단계들 중 뒷부분으로 갈수록 경영 규모는 더욱 영세하다. 그러나 그 입지는 인구 중심지에 더욱 가까워진다.

이와는 대조적으로 펄프 생산 및 종이 제조 산업은 매우 집중화되어 있다. 두 세 개의 대기업이 지배적인 위치를 차지하고 있다. 중부 유럽, 이베리아 반도, 북부 유럽에 몇 개의 클러스터가 존재한다. 그 산업구조는 대규모에서 중규모에 이르는 종이 제조업체들로 이루어져 있으며 나라마다 매우 다양한 형태를 이루고 있다. 반면에 대부분의 종이 및 판지 가공업체들은 중소 규모의 기업들이다.

(3) 세계화에 따른 시장경쟁 격화

세계화는 상품과 인력 분야에서 기술, 지식, 전문성의 지구적인 확산이 스스로 강화되는 과정이라 표현할 수 있다. 그것은 무역뿐만 아니라 환경이나 경쟁과 같은 정책 영역에도 영향을 끼친다. GATT의 우루과이 협상 결과, 국제 무역 자유화가 진행되었다. 세계화는 EU의 삼림 관련 산업에 다음과 같은 도전들에 직면하게 만들고 있다.

- 보다 낮은 비용으로 그리고 덜 엄격한 환경적·사회적 규제 상황에서 원자재와 임업 제품을 공급하는 국가들과의 경쟁
- 세계 각지에서 일어나고 있는 불법 벌목과 지속가능한 삼림 관리를 방해하는 무역
- 원목과 목재 상품의 교역 증가로 인해 식물 질병이 EU에 확산될 위험성 증대
- EU 외에서는 잘 존중되지 않는 상품, 가공, 디자인 등과 관련된 지적재산권 보호

5.2.2. EU 수준의 정책 활동

EU 집행위원회가 전개하고 있는 구체적인 정책 활동에는 다음과 같은 것들이 있다.

(1) 경쟁력 강화 방안 연구

EU 임업 관련 산업의 주요 하위 부문들 대부분이 경쟁력 강화 방안 연구의 대상이다.

(2) 정책 형성

특히 환경, 에너지, 무역, 경쟁 등의 정책 영역에 대해 정책 형성, 개발, 실행에 필요한 투입이 이루어지고 있다. 임업 관련 산업에 큰 영향을 주는 다양한 수평적 이슈들이 환경 정책 영역 안에서 다루어졌다. 여기에는 기후 변화, 폐기물 관리, 포장, 에코라벨링(eco-labelling) 등의 이슈들이 포함된다. 무역 정책은 종이와 판지에 대한 수입 관세를 없애고 목재 상품에 대한 수입 관세를 인하한다는 EU의 약속을 이행하는 것이었다. 많은 수의 덤핑 사례들이 있었다. 목재 상품은 EU와 타 지역 간의 여러 쌍무 협상의 중요 의제이다.

삼림 관련 산업에 영향을 끼치는 에너지 정책은 재생가능한 에너지원에 큰 관심을 기울이고 있다. 특히 바이오매스에 대해 관심을 기울이고 있다. 1997년에 발표된 EU 집행위원회의 ‘재생가능한 에너지원에 대한 백서(White Paper on Renewable Energy Source)’는 몇 가지 핵심 입법 활동을 채택한 바 있다. 특히 ‘재생가능한 에너지원으로부터 얻을 수 있는 전력에 관한 지침’과 ‘건축물에서의 바이오연료와 에너지 효율성에 관한 지침’이 임업과 긴밀한 관련을 맺고 있다.

자료 : http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action_plan/workdoc_en.pdf (EU 집행위원회 농업총국) "Commission Staff Working Document – Annex to the Communication on the implementation of the European Parliament on an EU Forestry Action Plan"를 발췌 정리