

EU 목재류 수입 제도: FLEGT를 중심으로 *

배 중 하
(주베트남 FAO 대표)

1. FLEGT 도입 배경¹⁾

지구온난화가 글로벌 어젠다로 대두되면서 기후변화를 방지하기 위한 각국의 노력이 분주하다. 이러한 노력의 일환으로 2016년 합의된 파리 협정에서 모든 국가들은 2030년까지 탄소배출을 저감하기 위한 방안을 내놓기로 약속하였으며, 선진국들은 개도국들이 탄소배출을 줄일 경우에 이를 금전으로 보상하겠다는 방안까지 내놓고 있다. 탄소배출을 줄이기 위해서는 에너지, 농업 등 다양한 분야에서 필요한 조치들이 이루어져야 하는데 그 중에서도 중요한 분야 중의 하나가 산림보전이다. 산림을 건강하게 육성하고 보전하는 것은 여러 측면에서 이점이 있지만 지구온난화를 방지하기 위해서도 핵심 방안이 될 수 있다. 선진국들은 이미 산림보전과 관리를 위한 제도와 정책이 잘 정비되어 있고 집행도 체계적으로 이루어지고 있으나 개도국들은 그렇지 못한 실정이다. 제도가 미비하고 이를 뒷받침할 행정력도 부족하여 불법 벌채(illegal logging)나 남벌이 방만하게 이루어지고 있는 경우가 많다.

* (jonghabae3@gmail.com). 주베트남 FAO대표부 김시현 인턴이 자료 정리에 도움을 주었음.

개도국들에서 이루어지는 불법 벌채와 남벌을 막기 위해 EU가 고안한 제도가 FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)이다. FLEGT는 세계적인 불법 벌채를 줄이고 불법 목재류로 생산된 목재, 가구의 무역을 근절하기 위한 대응방안으로 도입되었다. 불법 벌채란 벌목하는 국가의 국내법을 위반하면서 목재가 생산되는 것을 말하는데, 많은 개도국들의 목재와 가구류 수출품 중 상당 부분이 불법 벌채로 생산된다. 2001년 OECD에 따르면 목재에 대한 전 세계 무역 규모는 연간 1,500억 유로 정도로 추정되는데, 이 중 상당한 비율이 불법 벌채되는 것이며 그 규모도 매년 증가하고 있다. 1999년 세계은행의 산림 정책 검토보고에서는 많은 국가에서 불법 벌채의 규모가 합법적인 벌목에 못지않으며, 일부 국가에서는 불법 벌채의 규모가 더 큰 것으로 나타났다.

불법 벌채는 여러 분야에 피해를 끼친다. 많은 경우 불법 벌채는 관련 기관의 부패 및 범죄와 밀접하게 연관되어 있다. 일부 산림자원이 풍부한 국가에서는 불법 벌채와 연관된 부패 정도가 커져서 법치주의 정신을 훼손하고 민주적 거버넌스의 원리와 인권에 대한 존중심을 해치는 정도에 이르렀다. 또한, 불법 벌채와 연관된 무역은 수출국과 수입국에서 관련 산업의 자유경쟁을 저해하며, 이는 결국 산림업과 관련 산업의 지속 가능한 발전을 심각하게 저해한다.

또한, 불법 벌채로 인한 탈세는 막대한 양의 정부 세입 유출을 초래하는데, 2002년 세계은행의 보고서에서는 주요 목재 생산국들의 불법 벌채로 인해 매년 100억-150억 유로 정도의 세입 손실을 초래하는 것으로 추정된 바 있다. 불법 벌채는 환경 훼손과 생태계 다양성의 손실을 야기하기도 한다. 그 외에도 불법 벌채로 인한 산림의 황폐화는 산림을 다른 용도로 쉽게 전환되도록 하고, 산불에의 취약성을 증가시킬 수 있다. 이처럼 불법 벌채는 지속가능한 산림 관리를 저해하며, 산림에 의존하여 생계를 유지하는 빈곤하고 취약한 계층의 생계에도 장기적으로 부정적 영향을 끼친다. 따라서 지속가능한 산림자원의 개발 및 보전, 산림자원 개발과 관련된 공적 자원 조달, 산림으로 생계를 유지하는 취약계층 지원 등 개발목표를 달성하는 데 큰 걸림돌이 되어 그 영향이 심각하다고 할 수 있다.

2002년 개최된 지속가능정상회담(World Summit on Sustainable Development, WSSD)에서 불법목재에 대한 국제적 대응방안이 논의되었는데 여기에서 목재 생산국과 EU, 미국, 일본 등 수입국, 그리고 민간 부문과 비정부기구 대표들은 불법 벌채를 해결하기 위해 모든 참가자들이 협력해야 할 필요가 있다는데 인식을 같이 하였다. 이에 대한 후속 조치로 EU FLEGT 실행계획이 설정되었고, 이에 따라 EU집행위원회(European Commission)는

증가하는 불법 벌채와 관련 무역 문제를 해결하기 위한 목적으로 몇 가지 계획을 수립하였다. 이 행동 계획은 개도국의 거버넌스 개혁과 이를 위한 역량 강화에 중점을 둔 것으로, 전 세계 모든 국가에서 불법적으로 채취된 목재의 소비를 줄이기 위해 다자 협력 관계를 구축하고 동시에 수요 측면에서도 필요한 보완적 조치를 취하도록 하고 있다.

2003년 EU가 FLEGT 실행계획을 채택한 이후로 다른 주요 국가들도 불법 목재의 수입을 금지하는 법률을 제정하였다. 호주는 불법벌채방지법(Illegal Logging Prohibition Act)을 도입했으며, 미국은 식물 및 식물제품에 대한 수입신고 요건을 규정하는 레이시법(the Lacey Act)에 불법 벌채를 포함하도록 개정하였다. 노르웨이는 EU 회원국이 아님에도 불구하고 EU의 목재규제(Timber Regulation)을 실행하기로 하였고 스위스도 EU 목재규제를 기반으로 불법 벌채 목재 수입을 규제하는 법을 도입하려 하고 있다. 일본, 한국, 중국도 불법 목재 제품의 수입을 규제하려는 방법을 모색하고 있다.

한국은 60%의 국토면적이 산림으로 구성된 국가이지만, 벌채 비율은 낮고 목재와 목재 관련 제품을 가장 많이 수입하는 국가 중 하나이기도 하다. 2012년 도입된 「목재의 지속가능한 이용에 관한 법률」은 중앙정부와 지방정부가 국내외에서 불법 벌채된

그림 1. 불법 벌채 해결을 위한 국제적 조치

2001	발리 행동계획
2002	지속가능정상회담(World Summit on Sustainable Development)
2003	EU FLEGT 실행계획
2006	일본의 녹색소비법(Green Purchasing Law)
2008	미국의 레이시법 수정(Lacey Act Amendment)
2009	중국-유럽연합 양자조정 메커니즘
2009	뉴질랜드의 불법 벌채 및 관련 무역 문제 해결을 위한 정책
2012	호주의 불법 벌채방지법
2012	한국의 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률
2013	러시아의 원목법(Roundwood Act)
2013	EU 목재 규제(EUTR) 발효

주: 자세한 내용은 Seoul et al. (2015) 참고(<http://www.intagrijournal.org/journal/article.php?code=37975>).
 자료: (<http://www.flegt.org/flegt-global>).

목재의 유통 또는 사용금지 조치를 시행하도록 요구하고 있다. 또한 한국은 2013년 현재 28개국과 양자산림협력 관계를 구축하고 있다¹⁾.

2. FLEGT 연역 및 주요 요소

2003년에 유럽연합은 EU FLEGT 실행계획을 공표하였고, 이를 위한 구체적 계획은 자발적파트너십협정(Voluntary Partnership Agreement, VPA)으로서 마련되었다. VPA를 실행하기 위해 FLEGT 집행기구(FLEGT Facility)가 유럽 산림 연구소(European Forest Institute)의 주도로 2007년 설립되었다.

FLEGT의 양대 주요 요소는 목재 생산국과의 자발적 파트너십 협정에 따라 실행되는 EU 목재규제(EU Timber Regulation, EUTR)와 수출자격증명제도(FLEGT licensing scheme)이다.

자발적 파트너십 협정은 EU와 목재생산국 사이에 이루어지는 양자협약이다. 이 협약 하에서 목재 생산국은 합법적으로 생산된 목재만 수출될 수 있도록 할 의무가 있다. 목재 생산국은 목재 수출업자에게 수출자격증명(license)을 발행하며, EU는 수출자격증명이 발행된 목재류인 경우에는 별도 조치 없이 EU 시장에 자유롭게 접근할 수 있도록 하는 EU 목재규제를 시행한다. 모든 자발적 파트너십 협정에는 목재가 국내법에 따라 합법적으로 생산되었음을 증명하는 행정절차와 기술적인 인증시스템을 만들도록 되어있다. 이러한 행정 절차와 인증시스템은 각국의 법과 제도, 목재 교역의 성격, 산림 및 토지소유제도, 산림 관련 정책 등의 차이에 따라 다를 수 있다. 하지만 공통적으로 이 제도가 추구하는 비는 산림지역 주민에 생계에 미치는 영향을 최소화하여야 하고 주민들의 빈곤감소와 연계되어야 하며 목재의 생산, 가공, 유통과 관련된 모든 관계자들이 참여하여 그들의 이해관계에 대해 충분한 협의가 있어야 한다는 점이다.

생산국의 입장에서 볼 때 이러한 조건을 모두 만족하고 합법적으로 생산된 목재류임을 증명해야 하는 것은 상당한 부담이 되며, 특히 개도국의 경우 행정시스템이 미비하여 목재류 생산 과정을 일일이 추적하여 합법성을 확인한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 하지만 일단 수출자격증명을 얻을 경우에는 까다로운 조치 없이 거대한 EU 시장에 진입할 수 있다는 장점이 있다. 수입국인 EU는 일일이 번거롭게 수입목재의 합법성을 조사할 필요가 없고, 수출자격증명이 발행된 목재류는 안심하고 수입할 수 있어 번거

1) (<http://www.flegt.org/flegt-global>).

로운 수입 절차를 피할 수 있다. 또한 EU는 개도국의 어려운 현실을 감안하여 자발적 파트너십 협정 체결을 추진하는 동시에 수출자격증명 발행에 필요한 제도와 법 구축을 뒷받침하기 위해 개도국들을 지원하고 있다.

자발적 파트너십 협정은 합법적인 무역을 촉진할 뿐만 아니라, 산림 거버넌스를 개선하고 현실 속에 법률이 제대로 시행될 수 있도록 함으로써 불법 벌채의 피해를 줄여 나가며, 자연환경보전과 지속가능한 산림보전을 통해 탄소배출을 줄여서 작금의 가장 큰 이슈인 기후변화에도 긍정적으로 기여할 수 있다. 2016년 현재 EU는 15개 열대 목재 생산국과 자발적 파트너십 협정 협상을 완료하거나 진행 중이었다. 이 모든 국가들을 모두 합하면 전 세계 열대우림의 24%, EU의 열대 목재 수입 공급의 80%를 차지한다.

EU 목재규제는 2013년부터 시행되고 있다. 2014년 말에는 대부분의 EU회원국에서 목재규제가 실행되었으며 EU 집행위는 각국이 목재규제를 제대로 시행하고 있는지 감시하고 있다. 목재규제에 의하면 EU 시장에서 목재를 거래하는 모든 자들에게 크게 세 가지 의무사항을 부과하고 있다. 첫째, 불법 벌채된 목재와 그러한 목재로 생산된 제품이 EU 시장에 진입하는 것을 금지해야 하며, 둘째, 불법목재 수입을 근절하기 위해 실사(實査) 의무(due diligence)를 지니며, 마지막으로 목재류 제품의 구입 및 판매 기록을 5년간 보관하여 필요할 경우 언제든지 제공할 수 있도록 하였다.

그림 2. FLEGT 연혁

2003	EU FLEGT 실행계획 발표
2007	EU FLEGT 집행기구 설립
2009	가나와 첫 번째 자발적파트너십협정 체결
2010	EU 목재규제 제정
2010	카메룬, 콩고공화국과 자발적파트너십협정 체결
2011	라이베리아, 중앙아프리카 공화국과 자발적파트너십협정 체결
2013	EU 목재규제 발효
2013	인도네시아와 자발적파트너십협정 체결
2016	4월 FLEGT 실행계획 평가보고서(2004-2014) 발행
2016	11월 인도네시아 수출자격증명 첫 발행
2017	5월 베트남 자발적파트너십협정 협상 완료

자료: (<http://www.flegt.org/flegt-global>).

3. FLEGT 집행 구조

FLEGT 실행계획은 EU 집행위원회, EU 회원국 그리고 EU시장에 목재를 수출하는 국가들이 공동으로 이행한다. 이는 기본적으로 불법목재의 수입을 방지하고 합법적으로 벌목한 목재 공급을 확대하고 책임 있게 관리된 산림에서 생산된 목재의 수요를 늘려나가는 것을 목표로 하고 있다. 실행에서는 EU 집행위원회가 선도적인 역할을 하는데 EU 회원국들로부터 권한을 위임받아 대상 국가들과 자발적 파트너십 협정(voluntary partnership Agreement) 협상을 추진한다. 구체적으로 EU 집행위원회의 개발협력사무국(Directorate General of Development and Cooperation)과 환경사무국(Directorate- General for Environment)이 협상을 진행하며 협상이 완료된 이후에도 결과가 원만하게 이행될 수 있도록 관리한다.

FLEGT 전반을 관리조정하기 위해 EU 집행위원회 내부 산림작업반(Council Working Party on Forest)에서 정기적인 논의가 이루어지며 보조기구로서 FLEGT위원회, 그리고 전문가그룹이 있다. FLEGT 실행을 돕기 위해 EU가 FAO와 협력하여 FLEGT 이행을 지원하는 프로그램을 구축하였으며, EU FLEGT 실행기구(FLEGT facility)가 이를 뒷받침하고 있다. FLEGT 실행기구는 공식적인 집행 구조의 일부는 아니지만 전문가의 도움과 커뮤니케이션 지원을 제공하며, 주로 FLEGT 행동 계획에서 자발적 파트너십 협정에 대한 지원을 제공한다. EU FAO FLEGT 프로그램은 FLEGT에 관심이 있는 모든 국가들에게 기술적 재정적 지원을 제공한다.

4. FLEGT 실행계획의 중요 요소

1) 목재 생산국에 대한 지원

EU는 불법 벌채 문제를 해결하고자 하는 국가에 재정적, 기술적 지원을 제공한다. 산림행정을 담당하는 정부기관에 필요한 기술 지원, 행정시스템 구축, 민간이나 시민사회가 FLEGT 달성을 위해 일하는 경우 다양한 지원 등이 있다. 이러한 지원은 목재 생산국의 정부, 시민사회, 목재업체들의 역량을 강화하며 정책 개혁, 투명성 제고를 지향한다.

2) 합법적 목재류 무역 촉진

불법 벌채된 목재가 EU 시장에 진입하는 것을 방지하도록 포괄적이고 다자적인 협력 체제를 구축하여 합법적 목재류에 대한 무역을 촉진한다. 많은 양의 목재를 수입하는

미국, 일본, EU의 협력이 핵심이며 그 외 중국 시장 등에도 FLEGT를 확장하기 위해 노력하고 있다.

3) 공공조달정책

목재류 소비 중 약 15-20%가 공공부문에서 발생하고 있어서 공공조달 부문에 불법 목재가 사용되지 않도록 할 필요가 있다. 유럽 국가들의 공공인프라프로젝트에서는 많은 목재류 제품들이 사용되고 있다. 지금까지 EU 19개 회원국이 공공조달에 합법적인 목재를 구매하는 정책을 시행 중이며 이는 점점 확대되는 추세에 있다. 앞으로 녹색공공조달정책(Green Procurement Policy Programme)이 확산되면 지속가능한 목재에 대한 공공조달 정책이 더 촉진될 것으로 전망된다.

4) 민간부문의 주도적 역할 지원

불법목재 공급을 근절하기 위해서는 민간부문의 역할이 중요한데 FLEGT 실행계획을 통해 민간부문에 기술적 재정적 지원을 제공한다. 민간부문이 합법적인 목재를 수입할 수 있도록 기술 지원, 인증시스템 구축, EU 목재규제의 영향 평가, 개도국 중소기업에 대한 역량 강화 등 다양한 지원을 하고 있다.

5) 대규모프로젝트의 산림 훼손 방지

목재 생산국에서 대지, 농업 및 인프라에 대한 대규모 투자는 불법 벌채의 주요한 원인이다. FLEGT는 금융기관이 산림분야에 일어나는 대규모 프로젝트에 자금을 지원 하는 경우 이로 인해 산림을 해치지 않도록 실사(實査) 의무(due diligence)를 지도록 촉구한다. 특히 토지소유권에 관해 분쟁이 있는 경우에는 특별한 관심을 기울여야 한다.

6) 적극적인 법제도 마련

필요한 경우 기존 법이나 새로운 입법을 적극 활용하여 불법 목재 유통을 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 가장 대표적인 법제도로 자발적 파트너십 협정과 EU 목재규제를 들 수 있다. 목재생산국들도 생산과 유통과정에 합법성을 보장할 수 있는 장치들을 마련하여야 한다.

7) 분쟁지역의 불법목재에 관한 대처방안

캄보디아, 미얀마, 콩고 등 분쟁지역에서 반란군들이 불법목재 판매를 통해 막대한 수입을 올렸다. FLEGT는 이러한 분쟁지역의 불법목재에 대한 대처방안을 마련하고

있다. EU는 2003년부터 2006년까지 라이베리아에서 생산된 목재 수입을 금지하는 UN안전보장이사회의 결정을 지지한 바 있으며 콩고, 라이베리아, 미얀마의 분쟁에 대해서 여러 방안을 강구한 바 있다. 이러한 분쟁에 효과적으로 대처하기 위해서는 여러 국가의 공조체제를 구축하는 것이 매우 중요하다.

5. FLEGT 실행계획에 대한 평가²⁾

2003년 시작된 FLEGT 실행계획에 대한 2003-2014년의 평가보고서가 2016년 5월 발행되었다. 이 평가보고서는 외부 컨설턴트, 설문조사 및 워크숍, 인터뷰 및 이해관계자들의 응답 등을 포함한 다양한 협의 과정을 거쳐서 이루어졌다. 보고서는 FLEGT 실행계획은 불법 벌채를 방지하는데 상당히 기여한 혁신적인 방안이며, 모든 관련 국가의 산림 거버넌스를 향상시켰으며 불법 벌채에 대한 세계적인 관심을 높였다고 결론짓고 있다. 보고서에 담긴 10개의 주요 메시지는 다음과 같다.

- ① FLEGT 실행계획은 당초 목적에 충분히 부합하고 있으나 늘어나는 산림훼손(deforestation), 산림의 전용(轉用)과 같은 새로운 문제에 대처할 수 있어야 한다.
- ② 실행계획의 내용은 혁신적이고 포괄적이며 예방적이나, 목적과 개입에 대한 논리를 명확히 할 필요가 있다. 핵심 요소와 활동 영역은 유지하되, 생산국에 대한 FLEGT 지원은 수요 중심과 유연한 방식으로 행해져야 하며, 자발적 파트너십 협정을 지원시키는 요소들을 해소해야 하며 민간 부문 참여를 확대해야 한다.
- ③ 실행계획은 균형 잡힌 방식으로 실행되고 있지 않다. FLEGT에 대한 전략적 방향과 점검에 대한 재검토가 필요하며, 운영방식과 사후점검이 강화되어야 한다. 이를 위해 인력과 예산을 지원해야 한다.
- ④ 전반적으로 홍보가 부족하다. 내부적, 외부적인 홍보에 대해 더 많은 관심을 쏟아야 한다.

2) (<http://www.flegt.org/evaluation>).

-
- ⑤ 실행계획은 당초 목적대로 이행되고 있으나 분야별 효과성은 크게 차이가 난다. 실행 분야 내에서, 그리고 분야별로 차별화된 우선순위와 접근방식이 필요하다. 특히 자발적 파트너십 협정, 목재규제 실행과 민간 부문 참여에 우선순위와 접근 방식을 재검토해야 한다.
 - ⑥ 불법 벌채 목재 수입을 감소시키는 FLEGT의 직접적인 목적은 달성되었으나, 전 세계적 불법 벌채와 무역 문제를 해결하고자 한다면 아직 자발적 파트너십 협정 체결 협상이 시작되지 않은 국가에도 관심을 두어야 하며 국제적 협력에 더 중점을 두어야 한다.
 - ⑦ FLEGT 실행을 통해 모든 국가에서 산림 거버넌스가 향상되고 있으나 근본적인 거버넌스 문제를 향상시키기 위해서는 여전히 어려움이 있으며 진전이 느리므로 더 효과적인 대응이 필요하다.
 - ⑧ FLEGT가 지속가능한 산림 관리라는 높은 목표에 대해 얼마나 기여하고 있는지 명확하지 않으므로 이를 분명히 할 필요가 있다. FLEGT가 빈곤 감소에 잠재력 효과가 있는 것은 밝혀졌으나, 이를 위해서는 국내 목재 시장에 대한 관심과 행동주체들에 대한 지원이 요구된다.
 - ⑨ FLEGT는 전반적으로 EU와 각국의 정책에 맞추어져 있다. 자발적 파트너십 협정을 해당 국가의 입법에 맞도록 하되 국제협약에서 지켜야 할 의무에도 합치하도록 주의해야 한다.
 - ⑩ FLEGT 실행계획은 EU의 시장과 정치력을 활용하여 새로운 가치를 창출하였다. 그러나 더 효과적인 실행을 위해서 EU 회원국 간 긴밀한 협력과 조정이 필요하며, 더 정치적 그리고 재정적인 지원을 확대해야 한다.

6. 베트남의 FLEGT 준비 과정³⁾

베트남은 지난 10년 동안 목재가공산업이 급속도로 성장한 국가로서 80여 개국에서 목재를 수입하는 한편 주요 시장에 목재 제품을 수출하는 등 주요 목재류 무역 국가이다. 그러나 불법 벌채가 자행되고 있는 것은 여전히 심각한 문제이며 이로 인해 정부의 세입 감소, 생물다양성 위협, 산촌지역 주민과의 갈등 등 여러 문제들이 야기되고 있어 이에 대한 적절한 대응이 시급한 실정이다.

베트남은 'EU와 자발적 파트너십 협상을 하거나 이미 이행 중인 15개 국가 중 하나로서, 2017년 5월 11일 EU와 베트남은 6년에 걸친 자발적 파트너십(VPA) 협상을 완료하였다. 아직 몇 가지 기술적인 문제들에 대한 합의가 남아있지만 이 협정은 앞으로 베트남에서 인증된 합법적 목재류 제품의 무역을 촉진하고 불법 벌채 문제를 해결하는데 획기적인 전환점이 될 것이다. 이 합의가 효력을 발휘하기 위해서는 양국은 서명절차를 완료하고 비준하는 과정이 남아있다. EU-베트남 공동실행위원회가 합의내용의 이행을 감독할 것이며 이행 전에 당사자들은 이행 단계로 넘어가는 과정에 필요한 과도기적 조치들에 대해 합의하였다.

자발적 파트너십 협정을 실행하기 위해 베트남은 목재와 목재제품이 합법적으로 생산된 것임을 보증하는 인증시스템(timber legality assurance system)을 개발할 것이다. 여기에는 국내 생산 목재뿐만 아니라 수입된 목재가 합법적으로 수확된 목재임을 검증하는 시스템까지 포함한다. 자발적 파트너십 협정이 실행되면 베트남 목재류에 대한 신인도를 높이고 결과적으로 많은 사회적·환경적 이익을 가져다 줄 것이다. EU에 수출되는 목재류에 수출자격증명(FLEGT license)이 발급될 것이며 수출자격증명이 첨부된 목재류가 EU시장에 들어갈 때에는 수입업자들은 EU 목재규제(timber regulation)에 규정된 실사(實査) 의무(due diligence)를 질 필요가 없다.

합의문의 범위에 포함된 목재 제품의 범주는 EU에 수출되는 모든 주요 제품을 포함하며, 특히 2005년 FLEGT 규정에 정의된 5개의 의무포함품목(통나무, 제재목(sawn timber), 철도 침목(railway sleepers), 합판(plywood), 베니어(veneer)이 포함되며 칩이나 입자, 쪽모이 세공 바닥재(parquet flooring), 파티클 보드(particle board)와 목재 가구 등 많은 목재 제품이 포함된다.

3) "EU AND VIETNAM COMPLETE NEGOTIATIONS ON A DEAL TO COMBAT ILLEGAL LOGGING AND PROMOTE TRADE IN LEGAL TIMBER." 2017. 5. 11.

자발적 파트너십 협정의 핵심은 목재인증시스템(Vietnam Timber Legality Assurance System)이다. 여기에는 베트남에서 수출되는 목재류 제품이 합법적으로 만들어졌음을 보장하기 위해 필요한 조건들을 충족시켜야 하는데, 수입, 벌목, 가공, 수출에 이르는 모든 생산과정(supply chain)을 단계마다 점검하도록 하고 있으며 일곱 가지 아래 핵심 사항을 포함하고 있다.

- **합법적인 목재에 관한 정의(timber legality definition):** 합법적으로 생산된 목재라 함은 베트남의 국내법에 규정된 정의에 합치하게 생산되거나 수입된 목재를 말하며, 수입 목재의 경우 생산국의 법에 맞도록 벌목된 목재이어야 한다.
- **합법성을 증명할 수 있는 시스템 개발:** 합법적으로 생산되었음을 증명할 수 있는 증명서로서 두 가지가 있는데 하나는 목재를 생산하는 개인이나 회사에 관한 것이고 두 번째는 목재의 생산, 가공 및 유통단계에서 관한 것이다.
- **생산자위험분류시스템(organization classification system):** 목재류를 생산·유통하는 개인 또는 회사의 법률 준수를 정기적으로 평가하여 위험 수준에 따라 차별된 인증수단을 적용하는 제도로서 행정수요를 줄이기 위한 목적으로 베트남 정부가 고안하여 직접 운영·관리한다.
- **목재 공급사슬(supply chain) 관리:** 불법하게 생산된 목재나 합법 증명이 되지 않은 목재가 생산, 가공, 유통, 수출 등 공급 사슬에 들어오는 것을 막기 위한 조치들이다. 국내에서 생산되는 목재를 철저히 관리하고 수입 목재에 대해서는 수입업자들이 수입국에서 합법적으로 생산되었음을 보장할 수 있도록 실사(實査) 의무(due diligence)를 지도록 해야 한다. 또 생산 가공 유통 단계의 흐름을 감시하기 위해 통계를 철저히 관리한다.
- **수출자격증명(FLEGT license) 발급:** 위에 열거한 시스템이 갖추어지면 정부는 모든 조건을 충족하는 목재류 제품에 대해 EU에 수출할 수 있는 수출자격증명을 발급한다.
- **감시, 불만처리 등 제도 운영:** 정부는 법 위반을 감시할 수 있도록 수시로 관련 기관이나 개인에 대해 검사를 실시하고, 행정조치에 대해 불만이 있을 경우 개선 방안을 강구하며 제도 개선을 위해 업계의 건의 사항을 검토한다. 법을 위반하는 경우에는 법에 따라 엄중히 처리한다.

- **평가.** 제도 이행, 효율성, 신뢰성 등을 점검하기 위해 독립적 기관으로 하여금 수시로 제도 평가를 시행한다. 평가기관은 EU-베트남 공동이행위원회에 제도 개선 사항을 건의한다.

7. 맺음말

상품 무역에 있어서는 다양한 무역장벽이 있는데 크게 관세장벽과 비관세장벽으로 나눌 수 있다. 관세장벽은 관세율로 나타나는 것이고 투명하고 분명하다. 보다 자유로운 무역을 위해 각국은 지난 수십 년 동안 다자 또는 양자 채널을 통해서 관세장벽을 낮추기 위해 많은 노력을 해왔고 그 결과 괄목할 만한 성과를 이루어 왔다. 반면에 비관세장벽은 종류가 워낙 다양하고 계량화 할 수 없는 것들이 많아서 다루기가 어려운 것들이 많다. 공산품의 안전 인증, 식품의 안전성, 동식물 질병을 방지하기 위한 검역, 제품의 용기 규격, 표시방법 등 헤아릴 수 없을 만큼 종류가 많으며 이러한 장벽들은 나름대로 정당한 이유가 있고 많은 경우 과학적 사실에 근거하고 있지만 때로는 교묘하게 수입을 방해하거나 국내 산업을 보호하기 위한 장벽으로 사용되고 있는 것이 현실이다. 그 중에도 인증이나 규격과 같은 기술적 장벽(technical barriers to trade)은 행정 역량이 낙후되어 있고 시스템을 제대로 갖추지 못한 개도국의 경우에는 심각한 무역장벽이 되는 경우가 많다.

목재의 합법성을 인증하라는 선진국들의 요구는 불법 벌채를 방지하고 산림자원을 지속가능하게 관리하여 탄소배출을 줄이고 궁극적으로 지구온난화를 방지한다는 훌륭한 명분을 가지고 있다. 그러나 선진국에 목재류를 수출하는 개도국의 입장에서는 인증 시스템을 갖추기 위해서는 많은 비용과 인력이 소요되고 생산, 유통과정을 추적해야 하는데 뒤떨어진 행정능력, 부족한 예산 등으로 시스템을 갖추는 것이 매우 어려운 실정이다. 결국 선진국은 목재 공급이 부족해 어려움을 겪고 개도국은 수출이 줄어들어 어려움을 겪을 수밖에 없다.

이러한 상황에서 해결책을 모색하기 위해 선진국들과 개도국들은 서로 공생할 수 있는 방안을 찾게 되었으며, 선진국은 개도국이 인증 시스템을 갖출 수 있도록 기술 지원을 해주고 역량을 키워주는 것이다. 이는 무역원활화(trade facilitation)에 해당하는 것으로 기술적 장벽을 해소하기 위한 방안 중의 하나이다.

EU의 FLEGT가 제대로 자리 잡으면 이 제도는 불법 벌채를 없애고 지속가능한 산림 자원 보존과 관리에 크게 기여할 것이다. 하지만 이 제도가 제대로 정착하기까지는 많은 시간이 걸릴 것이고 제도를 시행하는 수출국들과 수입국들의 정책결정자들의 강력한 의지가 있어야 한다. EU가 FLEGT 제도를 2003년에 만들었지만 자발적 파트너십 협상이 아직 완료되지 않았을 뿐만 아니라 10년이 훨씬 지난 2016년에 와서야 최초의 수출자격증명이 인도네시아에서 발급되었다는 사실을 볼 때 진전이 매우 늦다는 것을 알 수 있다. 최근 기후변화에 대한 각국의 관심이 높아지고 파리협약에 가입한 국가들은 2030년까지 지구온난화를 방지하기 위한 각국의 행동계획을 제출하고 있어 불법 벌채에 대한 관심도 높아질 것이다. 그러나 불법 벌채의 뿌리는 워낙 깊고 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 효과적인 제재가 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 아직도 FLEGT는 제도를 갖추는데 대부분 역량이 집중되어 있고 구체적으로 이행되기까지 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다. 하지만 다른 제도와의 연계성도 고려하여 도입할 경우 시너지 효과도 기대해 볼 수 있는 등 기후변화 문제 해결을 위해 주목할 만한 제도임에는 틀림없다.

참고문헌

- Commission of the European Communities. 2003. Communication From the Commission to the Council and the European Parliament - Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Proposal for an EU Action Plan.
- EU FLEGT. 2013. FLEGT-licensed timber will help importers meet the due diligence requirements of the EU Timber Regulation. Fact Sheet.
- European Commission. 2016. Evaluation of the EU FLEGT Action Plan(Forest Law Enforcement Governance and Trade) 2004-2014. p. 37.
- European Commission. <http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm>. 검색일: 2016. 06. 29.
- European Commission. Backgrounder on the independent evaluation of the EU Forest Law. p. 2. 「European Commission」. 2017. 5. 11. “EU AND VIETNAM COMPLETE NEGOTIATIONS ON A DEAL TO COMBAT ILLEGAL LOGGING AND PROMOTE TRADE IN LEGAL TIMBER“. Brussels.
- Seoul et al. 2015. Trends of Illegal Logging Prohibition Regulations: Focus on the Case of United States’ Lacey Act. Journal of the Korean Society of International Agriculture Vol.27 No.5 pp.589-594. (<http://www.intagrijournal.org/journal/article.php?code=37975>).

참고사이트

FLEGT (<http://www.flegt.org>)