

국가별 목재합법성 위험 평가

안 현 진 *

1. 합법목재 교역촉진제도 개요

불법 벌채(illegal logging)¹⁾는 생태계파괴, 기후변화 등 환경문제를 유발하며 목재 시장을 교란하는 주범으로 국가 차원의 책임과 대책이 필요하다. 리우 유엔 환경개발회의(1992), G8 버밍엄 정상회의(1998) 등에서 불법 벌채와 관련된 대책이 논의되었고, 서구 선진국을 중심으로 불법 벌채 목재 또는 목재제품의 교역제한을 위한 법률이 제정되기 시작하였다. 현재 다수의 국가들이 불법 벌채목의 수입과 유통을 막는 법률을 운영하며, 세계 주요 목재 생산국과 수입국에게도 해당 법률 수립을 요구하고 있다. 최근 APEC은 회원국들에게 불법 벌채 목재 및 목재제품 유통 제한을 위한 제도 도입을 권장하고 있으며, 한국 또한 이러한 요구를 수용해야하는 위치에 있다. 불법 벌채는 특정 국가의 노력만으로 근절할 수 없으며 세계적인 협력이 필요하기 때문이다.

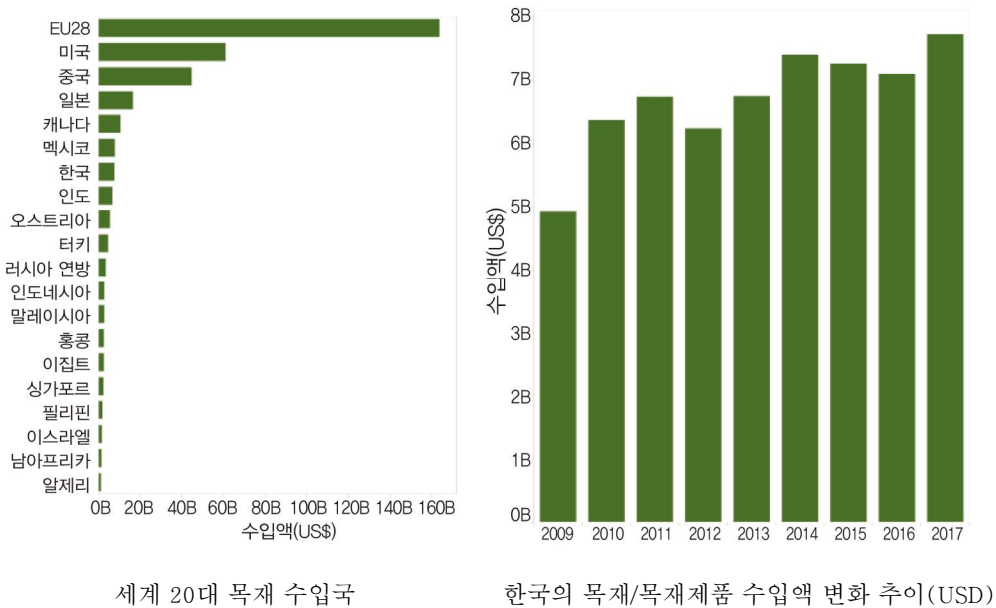
한국은 목재수요의 83%를 수입에 의존하는 세계 10위권의 목재 및 목재제품 수입국이다. 한국 내 전체 목재 수입량 대부분은 중국, 베트남, EU, 인도네시아, 미국, 뉴질랜드 등 특정 국가에 집중되어있다. 그러나 2013년 이후 피지, 탄자니아, 마카오, 쿠웨이트, 벨라루스 등 다양한 원산지로부터의 소규모 수입이 2,000% 이상 증가하였다(UN Comtrade 2018). 교역상대국 다변화에 따라 불법 벌채목 유입 위험이 증가할 것으로 예상된다. 한국의 주요 목재 수출품 또한 수입 원자재를 재가공한 목재제품으로 수입 관리 시스템의 부재는 수출 장애로 이어질 가능성도 간과할 수 없는 실정이다.

* 한국농촌경제연구원 부연구위원(hjan7131@krei.re.kr).

본고는 2018부터 산림정책연구부에서 수행한 「국가별 목재 합법성 가이드라인 연구」를 기반으로 작성됨.

1) 불법 벌채는 Global Forest Atlas의 정의에 따라 국가의 법제를 위반한 목재 수확을 의미함. 여기에는 보호구역에서의 무단 벌채, 보호수종의 벌채, 허가량 이상의 과도한 벌채 등의 의미를 포함함.

<그림 1> 세계 20대 목재 수입국(2017) 및 한국의 목재/목재제품 수입액 변화 추이



자료: UN Comtrade(2018). compiled by Forest Trends 2018. (검색일: 2019.05.17.)

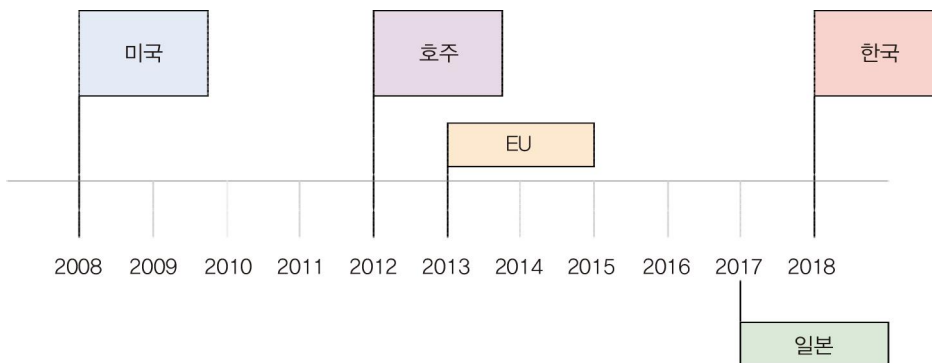
불법 벌채 문제의 심각성을 인식하고, 국제사회의 요구에 부응하기 위해 한국은 2018년 10월 1일 「목재의 지속가능한 이용에 관한 법률」을 개정하여 「합법목재교역촉진제도」를 도입하였다. 불법 벌채된 목재 및 목재제품의 수입금지 및 국내 유통을 막기 위해서이다. 해당 법령에 따라 국내에 수입신고되는 목재 및 목재제품은 합법적으로 벌채되었음을 증명하는 서류를 산림청이 지정한 검사기관에 제출하여야 한다. 합법성 입증서류는 구체적으로 ① 원산국의 법령에 따라 발급된 허가서, ② 합법 벌채된 목재 또는 목제품 인증을 위하여 국제적으로 통용되는 것으로 산림청장이 정하여 고시하는 서류, ③ 우리나라의 원산국 양자 협의에 따라 상호 인정하는 것으로 산림청장이 고시하는 서류, ④ 그밖에 합법 벌채되었음을 증명하는 것으로 산림청장이 고시하는 서류이다. 해당 서류 중 한 가지를 제출하여 검사기관의 승인을 받으면 합법적 출처의 목재임이 인정된다. 현재 합법성 증명이 필요한 품목은 수입량이 많은 원목, 제재목, 방부목, 난연목, 집성재, 합판, 목재펠릿으로 제한되고 있다.²⁾

2) 해당 품목의 HS4단위 모든 품목에 적용되며, 펄프, 판지 등을 제외하면 현재 국내 수입량의 50% 이상이 해당 제도하에서 관리되고 있음.

합법성을 증명해야하는 주체는 목재 수입업체이며 국내 유통 및 판매 업체 등은 해당 의무가 적용되지 않는다.

한국의 「합법목재교역촉진제도」는 2018년과 2019년 단계별 시범 운영 기간을 거쳐 2019년 10월 1일에 본격적으로 시행되었다. 2009년 미국을 선두로 시작된 불법목재 수입 규제 제도는 이후 타 국가로 확대되었으며, 한국은 미국(2008년), 호주(2012년), EU(2013년), 인도네시아(2016년), 일본(2017년), 말레이시아(2017년)에 이어 세계에서 7번째로 제도를 도입한 국가이다. 베트남은 2021년까지 관련 제도를 수립할 예정이며 중국은 자체 제도를 개발 중이나 정확한 시행 일정은 확정되지 않았다.

<그림 2> 주요국의 불법목재 수입 규제 제도 수립 시기



자료: 저자작성.

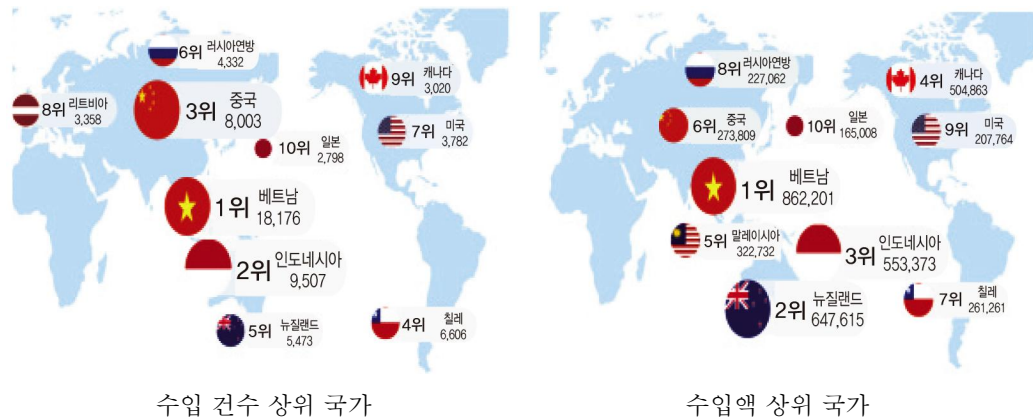
국내 검사기관은 임업진흥원이며 수입업체들이 제출한 합법성 입증서류를 법정 처리기한인 3일 이내에 검사 완료하여 결과를 통보하여야 한다. 산림청은 제도 시행으로 인한 혼란을 최소화하기 위해 국가별 목재합법성 가이드라인을 제공하고 있다. 현재 약 50여개 국가의 가이드라인이 마련되었으며, 개별 국가들의 산림법 체계, 합법성 입증 가능 서류 예시 등의 내용을 담고 있다.³⁾ 가이드라인 제공, 수입업체 간담회 등의 효과로 입증서류 적합률⁴⁾은 점차 상승하는 추세이다. 본격 시행 초기의 적합률은 77%였으나 2020년에는 89%로 상승하였다(임업진흥원 2020). 최근 2년간 (2018~19년) 수입 신고건수가 많은 국가는 베트남(28%), 인도네시아(15%), 중국(12%)이며, 수입액 상위 국가는 베트남(21%), 뉴질랜드(16%),

3) 국가별 가이드라인은 산림청 웹사이트(<https://www.forest.go.kr>)에서 확인 가능함.

4) 전체 제출된 서류 중 적합 통보를 받은 서류의 비율을 말함.

인도네시아(14%)이다. 수입액, 수입 건수 등을 종합하였을 때 우리나라 목재 수입의 80%는 상위 10개국(베트남, 인도네시아, 뉴질랜드, 중국, 말레이시아, 캐나다, 칠레, 러시아연방, 미국, 일본)을 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다. 최근 베트남 등 동남아로부터의 목재 수입이 증가하고, 중국으로부터의 수입은 감소하는 추세가 나타나고 있다. 합판 등 저가 목제품의 주 수입국이 중국에서 동남아로 이동하는 추세임을 예상할 수 있다.

<그림 3> 우리나라 목재 수입 상위 국가



자료: 임업진흥원(2020).

2. 국가별 목재 합법성

2.1. 국가별 목재 위험지수

불법 벌채 고위험 국가를 선별하기 위한 정량적 지표인 국가별 목재 위험지수는 수입검사 시 고위험국에는 정밀 검토를 시행하고 저위험국에는 일반적 검토를 시행하는 등 검사 효율성을 높이는 데 활용될 수 있다.⁵⁾ 불법 벌채는 국가의 법제도를 위반한 벌채를 의미하므로 목재 위험지수는 생산과정에서 생산국의 법체계가 준수될 가능성의 척도로 이해할 수 있다. 불법 벌채는 또한 직접적 위반뿐 아니라 법 규정 준수 과정에서도 나타날 수 있다. 예를 들면 표면적으로는 법제도를 위반하지 않은 것처럼 보이더라도 서류 조작, 뇌물 수수로

5) 한국농촌경제연구원은 2018년부터 수행하고 있는 「국가별 목재 합법성 관리체계 조사연구」를 통해 국가별 불법 벌채 발생 위험도를 정량적 수치로 도출한 국가별 목재위험지수를 제시하고 있음.

완화된 기준 적용 등이 나타날 수 있다. 불법 벌채는 한 사회의 투명성과 연관이 크므로 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)가 불법 벌채의 척도로 많이 활용되기도 한다(이상민 외 2013). 따라서 목재 위험지수는 국가별 발전 정도를 반영한 지수, 사회 부패를 나타내는 지수, NEPCon 등 타 기관에서 산정한 불법 벌채 위험지수 등을 종합하여 도출되었다.

국가별 목재 위험지수에 따른 고위험 상위 10개국과 저위험국 하위 10개국은 <표 1>과 같다. 위험지수가 가장 높은 국가는 파푸아뉴기니이며, 콩고민주공화국, 시리아, 아이티, 미얀마, 캄보디아 등이 고위험국으로 나타났다. 저위험국은 스위스, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등이다. 한국의 순위는 94위로 우루과이, 폴란드, 대만 등과 비슷한 수준으로 나타났다. 전체 126개국 기준으로는 불법 벌채 저위험군으로 분류될 수 있으나 유럽, 미국, 일본 등 선진국과 비교하면 불법 벌채 위험도는 상대적으로 높은 편인 것으로 보인다.

<표 1> 국가별 불법 벌채 위험지수 상위·하위 10개국

고위험 상위 10개국			저위험 하위 10개국		
순위	국가명	위험지수	순위	국가명	위험지수
1	파푸아뉴기니	89.7	117	뉴질랜드	10.3
2	콩고민주공화국	88.9	118	독일	10.1
3	시리아	87.0	119	룩셈부르크	10.0
4	아이티	86.5	120	싱가포르	9.4
5	미얀마	85.0	121	아일랜드	9.2
6	캄보디아	84.9	121	핀란드	7.9
7	콩고 공화국	84.4	123	스웨덴	7.7
8	우크라이나	83.7	124	노르웨이	6.1
9	중앙아프리카공화국	83.4	125	덴마크	5.8
10	사모아	82.1	126	스위스	5.2

주: 위험지수가 높은 순으로 상위 순위로 분류함.

자료: 한국농촌경제연구원(2020), p.122.

고위험국가는 주로 아프리카, 아시아, 남미의 개발도상국이며 불법 벌채 규제 관련 법제도를 운영하지 않고 있는 국가들이다. 저위험국가는 주로 유럽의 선진국들로 엄격한 불법 벌채 규제 제도를 운영하고 있다. 우리의 주요 수입 대상 국가들을 살펴보면 베트남 35위, 인도네시아 40위, 중국은 79위로 비교적 고위험군에 속하며, 뉴질랜드(117위), 미국(114위),

캐나다(113위), 일본(109위) 등의 국가는 저위험군에 속하는 것으로 보인다.

2.2. 주요 교역국의 목재합법성 평가

한국의 목재류 주 교역국인 러시아, 중국, 말레이시아⁶⁾의 사례를 살펴보고자 한다. 각국의 목재류 생산 및 교역 현황, 불법교역 사례, 자국 목재의 합법성 입증 절차 등을 살펴보고 해당 국가의 목재 합법성 판단 시 유의점 등을 논의하고자 한다.

2.2.1. 러시아

FAO 산림 데이터베이스에 따르면 러시아의 원목 생산량은 2017년 약 2억 580만 m³이다. 목재는 대부분 국내에서 이용되고 약 10%가 해외로 수출된다. 러시아는 세계 최대 산업용재 생산 및 수출국 중 하나로, 주요 수출 품목은 제재목, 합판 등이다. 2013년에서 2017년 기간 동안 원목과 제재목 생산은 각각 연평균 2.2%, 4.9% 증가하였다. 산업용재로 이용된 원목 1억 9,100만 m³ 가운데 약 90%가 내수용인 반면 제재목은 국내 생산량의 약 69%, 합판은 60% 이상이 수출되고 있다. 원목 수출이 적은 것은 러시아 정부가 시행하고 있는 원목 수출세⁷⁾와 연관이 깊을 것으로 판단된다.

<표 2> 러시아 주요 목재류 생산, 수입, 수출동향(2013-2017)

단위: 천m³, %

구분	생산량	수입량	내수용	수출용	생산대비 수출 비중
산업용재	190,998	11	171,236	19,772	10.4
목재펠릿	985	3	-26	1014	-
제재목	35,996	39	11,192	24,843	68.8
합판	3,588	133	1,548	2,172	60.3

자료: FAO STAT(<http://www.fao.org/forestry/statistics/84922/en/>) (검색일: 2020.05.24.)

6) 한국농촌경제연구원은 2018년부터 목재 합법성 국가별 가이드라인 수립을 위한 연구를 수행하였으며 말레이시아, 러시아, 중국, 브라질, 멕시코, 수리남, 우루과이, 인도, 미얀마 등의 기초자료를 정부 기관에 제공하였음. 연구 대상국 중 우리나라와 가장 목재 교역이 활발한 러시아, 중국, 말레이시아의 사례를 살펴보고자 함.

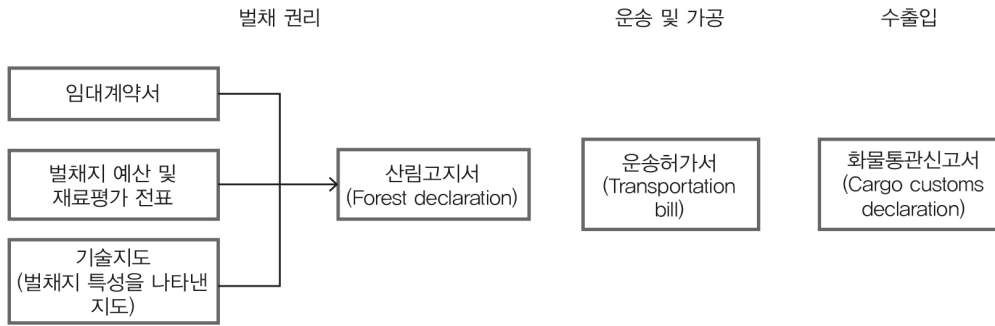
7) 러시아 정부는 자국 산림 보호와 고부가가치 목재제품 가공산업 육성을 위해 원목수출세를 도입하여 원목수출을 제한하고 있음.

러시아연방 산림청은 매년 목재 전체 수확량 중 약 1~10%를 불법 벌채목으로 추정하고 있다. 2014년 보고된 불법 벌채 건수는 18,400건이며, 부피로 환산하면 약 130만 m³ 정도이다. 불법 벌채가 심한 곳은 시베리아와 극동아시아지역이다. 2014년 100개의 목재회사를 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 전체 응답자의 13%, 극동지역 응답자의 66%가 EU로 수출하는 러시아 목재제품의 합법성을 확신할 수 없다고 답하였다. 러시아 불법 벌채의 주원인으로는 높은 수준의 부패도, 목재산업 조직의 범죄와 이를 통제할 수 있는 정부기관의 집행력 부족, 비효율적인 법률 등이 있다. 또한 러시아에 소재한 중국인 소유의 일부 제재소도 위조문서를 사용하여 불법적으로 운영되고 있는 것으로 알려져 있다(FSC Russia 2018).

2014년 이전까지는 러시아 내 불법 벌채를 관리하는 제도는 사실상 존재하지 않았다. 2013년 이후 EU 등에서 불법 목재 수입 규제 제도가 수립됨에 따라 해외 사업 파트너들이 목재제품 인증제도(FSC, PEFC 인증 등)를 통하여 러시아 생산 목재 및 목재제품의 합법성을 확인해 줄 것을 러시아 업체에 요청하기 시작하였다. 가장 큰 수출 시장인 EU의 규제를 준수하기 위해 러시아는 2013년에서 2015년 동안 불법 벌채 방지를 위한 일련의 표준 서류를 도입하였다. 그 결과 2014년 1월1일부터 연방법 No. 415-FZ (12.28.) “러시아 산림법 및 행정범죄법 개정안”이 발효되었다. 이 법은 불법 벌채목 유통에 대응하기 위한 통합자동 정보시스템 수립 및 위반 시 처벌 규정 등을 수록하고 있다. 같은 시기 벌채 및 가공 목재의 생산량 기록을 규제하는 새로운 연방법(No 415-FZ. 2013.12.27.)도 수립되었다.

러시아의 산림법에 따르면 산림 벌채를 위해서는 임대계약서(Rental agreement)가 필요하며, 본격적인 벌채작업을 위해서는 기술지도(Technological map)와 벌채지 분배계획(Felling area allocation plan) 등의 서류를 사전에 제출해야 한다. 목재의 유통을 위해서는 벌목회사는 목재공급계약서(Timber supply agreement), 산림고지서(Forest declaration), 운반목재의 내역(Specification)과 운반계산서(Transportation bill) 또는 철로 계산서(Railway bill)등이 필요하며, 수출을 위해서는 목재공급계약서(Timber supply agreement) 화물통관신고서(Cargo customs declaration), 송장(Invoice), 운송서류(철로 계산서(Railway bill)/국제화물운송장(International transport way-bill) 등이 필요하다. 러시아의 합법성 인증서류 발급 절차 및 유통단계별 필요서류들에 대한 정보는 <그림 4>와 <표 3>에 요약되었다.

<그림 4> 러시아 목재합법성 인증서류 발급절차



주: 화살표는 '필요서류 → 발급서류'의 관계를 나타냄.
 자료: 한국농촌경제연구원 (2018), p.43.

<표 3> 러시아 목재 유통 단계별 필요서류

유통 단계	서류명	서류 정보	합법성 입증 여부
벌채	임대계약서	- 산림법에 따르면 임대계약서는 상업적 벌채를 위해 요구되는 가장 기본 서류임. - 계약의 수정과 해지, 임대 조건, 산림 인벤토리, 임대 산림 위치, 연간 허용 벌채량, 수행할 벌채작업의 종류, 임대비용 등에 대한 정보를 파악할 수 있음. - 목재 벌채의 합법적 권리를 약속하나 산림 이용자의 불법 벌채 방지 요구 및 의무를 전제하지는 않음.	△
	기술지도 및 벌채지 분배계획	- 기술지도는 산림 인벤토리와 현장 점검을 통하여 개발된 서류로 벌채지의 핵심적인 특성을 나타내는 필수적인 지도임. 벌채 종류, 벌채기술의 특징, 벌채지 위치 및 경계, 운송 기반시설 등의 정보 수록 - 벌채지 분배계획은 벌채지 위치와 영역, 벌채 기술을 파악하기 용이하나 일반적으로 정보가 부정확하여 벌채 기술이나 목재 운송 파악이 어려움.	△
	산림고지서	- 이용자 정보, 임대계약서, 산림개발 사업에 대한 주정부(시 정부) 전문 의견, 계획된 위치, 벌채될 목재 부피 등의 정보가 수록됨. - 그러나 실제 벌채 부피가 산림고지서에 기술된 부피를 초과할 수 있음.	○
운송 수출	운반계산서	- 화물의 육상 운송에 요구되는 합법적인 서류. 화물의 등록과 회계, 운송비 계산 등에 필요. 발급을 위해 산림고지서 필요함. - 벌채 회사, 벌채지 위치, 벌채되고 운송되는 부피, 운송 목재의 수종 등을 판별할 수 있으나 목재가 벌채회사로부터 직접 공급될 때에 한하여 유효함.	○
	화물통관 신고서	- 새로운 신고서 양식이 EU의 기준에 따라 만들어짐. - 세관 통과를 위해 필요. 수출업자에 의해 작성되고, 세관에서 승인받은 후 제출. 상품과 비용에 관한 정보, 상품 설명, 비용, 부피, 포장 정보, 상품명, 관세 정보 등이 명시됨. - 신고서 내에 계약신고 번호가 명시되어 있어야 하며, 부여받은 번호로 전산시스템 내에서 목재합법성을 확인함.	○

주: △는 단일서류로 합법성 입증이 어려운 서류를 의미함.
 자료: 한국농촌경제연구원 (2018)의 내용을 기반으로 저자작성.

단일서류로 목재 합법성 입증이 가능한 서류는 산림고지서, 운반계산서, 화물통관 신고서 등이 있다. 합법 벌채는 원산국의 법체계에 따른 벌채를 의미한다. 산림고지서는 사전에 승인된 임대계약서와 기술지도를 기반으로 벌채가 승인된 후 작성되는 서류이다. 운반계산서, 화물통관 신고서 등도 발급을 위해 이전단계의 서류인 산림고지서가 요구된다. 그러나 벌채 임대계약서와 기술지도 등은 단지 벌채 허가를 위한 필요서류이기 때문에 단일서류만으로는 입증이 어려울 것으로 판단된다.

2.2.2. 중국

중국의 목재 가공 공장 현황에 대한 정확한 통계는 존재하지 않으나 약 10만 개 정도의 공장이 운영 중일 것으로 추정된다. 합판 공장 약 6,000개, 베니어 공장 약 10,000개, 파티클 보드 공장 약 650개 등으로 추정되며 대부분 소규모 공장으로 알려져 있다. 중국은 현재 세계 최대 목재 수입국 중 하나이다. 목재 자원 부족과 천연림 보호정책으로 목재 가공 산업 수요를 충족하지 못하여 부족한 목재 공급은 수입으로 충족되는 실정이다.

생산량과 수입량을 합한 공급량 가운데 수입량이 높은 품목은 산업용재 23%, 목재펠릿 5.6%, 제재목 29.1%, 합판 1% 등이다. 세계 최상위권 목재 수입국답게 비교적 많은 양의 용재와 제재목을 수입하고 있다. 생산된 목재 및 목재제품은 대부분 국내에서 소비되지만, 합판의 약 10%, 목재펠릿의 약 13%가량은 수출되는 것으로 나타났다 <표 4>. 정확한 수치의 파악은 어렵지만, 수입 용재가 합판으로 가공된 후 수출된다고 유추되고 있다.

<표 4> 중국 주요 목재류 생산, 수입, 수출동향(2013-2017)

단위: 천m³, %

구분	생산량	수입량	내수용	수출용	생산대비 수출 비중
산업용재	161,750.6	48,248.5	209,910.1	89.1	0.1
목재펠릿	405.0	24.1	376.9	52.1	12.9
제재목	72,049.4	29,582.4	101,237.6	394.2	0.5
합판	109,001.4	1,078.1	99,050.2	11,029.3	10.1

자료: FAO STAT(<http://www.fao.org/forestry/statistics/84922/en/>) (검색일: 2020.05.24.)

중국은 세계적으로 불법 원산지 목재를 가장 많이 수입하는 나라로 알려져 있다. 2000년 기준 원목 환산(round-wood equivalent, RWE) 1,700만 m³이던 목재 및 종이 제품 수입은 2013년 기준 약 3,300만 m³으로 증가하였고, 정확한 수치는 알려져있지 않으나 이들 중 많은 비율이 불법 목재로 만들어진 제품일 것으로 예상된다. 2004년에 시행된 현장 점검 결과에 따르면 중국으로 유입되는 불법 벌채목의 출처는 라오스, 미얀마, 러시아, 모잠비크, 마다가스카라 등 전 세계에 분포하고 있다. 그러나 중국은 불법 벌채목 수입 규제 제도가 아직 마련되지 않은 상태이다.

중국산 목재에 대해서는 벌채, 운송, 가공 등을 관리하는 시스템을 고안하여 실행하는 중이다. 시스템은 <표 5>와 같은 다섯 가지 요소로 구성된다. 목재 관리시스템에 따라 각 유통 단계별로 발급되는 합법성 관련 서류와 인증서류 발급 절차는 <표 6> 및 <그림 5>와 같다.

<표 5> 중국의 목재 관리시스템

유통 단계	목재 관리 시스템	내용 정보
벌채	연간 목재 생산 계획	- 중국의 산림관리법에 따르면 중앙 정부는 연간 목재 소비량이 연간 성장량을 넘지 않도록 하는 원칙에 따라 산림벌채를 관리하여야 함.
	산림 벌채 승인 시스템	- 산림관리법 제 32조에 따라 산림 벌채를 위해서는 벌채 허가서를 획득해야 하며, 벌채 행위는 허가서에 표기된 조건을 따라야 함. - 국영 산림기업 및 기관의 경우 지방 또는 상위 산림당국으로부터의 승인이 필요하며, 사유림 및 계약림의 경우 지방 산림당국 또는 지방 산림당국의 위임을 받은 군 정부로부터 승인 받을 수 있음.
운송	목재 운송 허가 시스템	- 중국의 산림관리법 및 산림관리법 적용규정은 목재 운송을 위해 허가서가 필요함을 명시함. - 운송업자는 산림당국으로부터 발급되는 운송 허가서를 획득해야만 벌채 허가서에 따라 벌채된 목재를 산림으로부터 운송할 수 있음. - 운송 허가서 신청을 위해 벌채 허가서 또는 합법적 출처임을 증명하는 서류, 식물검역 증명서, 그 밖의 지방 산림 당국의 요구 서류 등을 제출해야 함.
가공	목재거래와 가공허가 시스템	- 산림당국은 목재 거래와 가공시설에서 사용하는 목재의 출처를 점검해야 함. - 벌채 허가서 또는 그 외 합법성 증명 서류가 없는 목재의 조달과 이용은 금지됨
벌채 점검 및 감독 시스템		- 국가 및 지역 산림 당국, 군 단위 산림관리 사업소는 벌채 시스템 이행에 대한 점검과 감독의 책임이 있음.

자료: 한국농촌경제연구원(2018)의 내용을 기반으로 저자작성.

단일서류로 중국의 목재 합법성을 입증할 수 있는 서류는 벌채허가서, 목재 운송허가서, CITES 허가서 등이 있다. 그러나 벌채허가서 발급을 위해 필요한 산림보유 증명서, 합법벌채

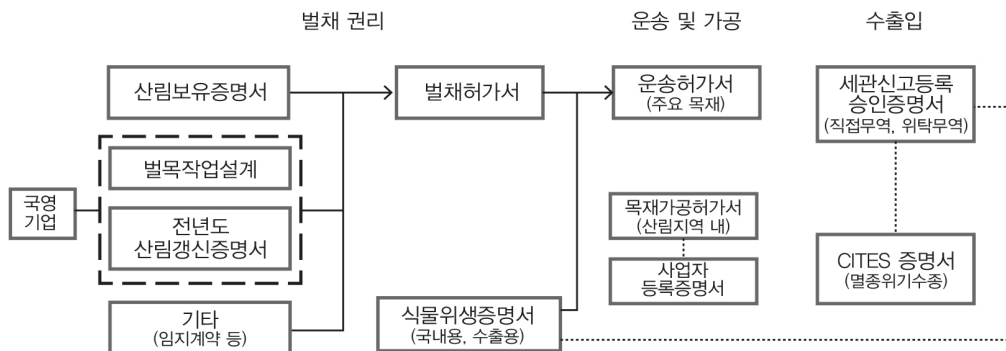
검증 여부와 연관 없이 발급되는 식물위생 등록증, 사업자의 합법성만을 입증하는 사업자 등록증, 발급과정에서 이전단계의 합법성 서류를 요구하지 않는 세관신고 등록증 등은 단일 서류로 합법성 입증이 어려울 것으로 보인다.

<표 6> 중국 목재 유통단계별 필요서류

유통 단계	문서	개요	합법성 입증여부
벌채	산림보유 증명서	산림 보유/사용권 증거 제공. 벌채 허가서 신청에 필요한 문서.	△
	벌채 허가서	벌채를 위한 필요서류. 허가 코드, 장소, 수종, 보유 인증코드, 지역, 수량, 기간, 조직 등을 포함.	○
운송	목재 운송 허가서	지역 간 운송 목재는 허가 필요. 면허번호, 발급기관, 공급자 이름 및 주소, 운송 유형, 운송 시작/종료 지점, 수종, 제품 유형, 수량, 유효 운송 기간 등을 포함.	○
	식물위생 증명서	중국 내에서의 운송을 위해 운송 허가서와 함께 발행.	△
가공	사업자 등록증	- 2015년 10월 1일부터 사업자 등록증, 세무등록증, 기업코드증명서 등이 하나로 통합됨. 회사 이름, 주소, 인증서 종류, 투자금액, 유효기간, 발행일, 사업범위 등의 내용 포함. - 산림지역 내의 목재 가공업체는 목재 가공 허가서 필요. 그 외 지역에서는 불필요함.	△
수출	세관신고 등록증	합법적 수출입 권리의 증거 제공. 수출입 권한을 얻기 위해 상무부에 등록 필요. 사업체, 주소, 기업코드, 연락처, 사업자등록증 코드 등 포함.	△
	CITES 허가서	멸종위기 야생동식물 수출입을 위해서는 허가서 신청해야 함.	○

주: △는 단일서류로 입증 불가능하며 보완 서류 필요. CITES 허가서는 산림청이 인정한 합법성 입증서류임.
자료: 한국농촌경제연구원 (2018)의 내용을 기반으로 저자작성.

<그림 5> 중국 목재 합법성 인증서류 발급 절차



주: 화살표는 '필요서류→발급서류'의 관계를 나타내며, 점선은 합법성을 위해 같이 제출되어야 하는 서류임.
자료: 한국농촌경제연구원(2018), p.93.

2.2.3. 말레이시아

말레이시아는 2013년에서 2017년 동안 연평균 산업용재를 1,530만 m³ 생산하였으나 생산량은 동기간 연평균 3.7% 감소한 것으로 나타났다. 합판의 약 70%가 사라왁⁸⁾ 주(state)에서 생산되며, 20%가 사바 주, 10%가 반도 지역에서 생산된다(Hoare 2015). 제재목의 경우 70% 정도가 반도에서 생산되고 있다. 말레이시아의 목재 생산량에서 수입량이 차지하는 비중은 낮은 편이며, 생산되는 제재목의 50% 이상, 합판의 70% 이상, 산업용재의 80% 이상, 목재펠릿의 90% 이상을 수출하고 있는 것으로 나타났다.

일본(합판), 한국, 인도, 중국(원목, 제재목, 합판), 태국 등 아시아 국가는 말레이시아의 주요 수출 상대국이다. 미국과 EU 등으로도 합판, 제재목, 가구 등을 수출하고 있다. 미국과 EU로 수출하는 목재가 주로 반도에서 생산되기 때문에 반도는 사라왁과 사바에 비해 비교적 목재 합법성 관리시스템을 엄격하게 운영하고 있는 것으로 보인다. EU로의 수출 기준을 충족하기 위해 수입 목재 합법성 검증을 위한 EU와 자발적 협력 체계를 구축하고 있다.

<표 7> 말레이시아 주요 목재류 생산, 수입, 수출동향(2013-2017)

단위: 천m³, %

구분	생산량	수입량	내수용	수출용	생산대비 수출 비중
산업용재	15,333	29	3,005	12,357	80.5
목재펠릿	209	1	12	198	94.8
제재목	3,918	235	2,152	2,001	51.1
합판	3,682	501	1,332	2,851	77.4

자료: FAO STAT(<http://www.fao.org/forestry/statistics/84922/en/>) (검색일: 2020.05.24.)

Hoare(2015)가 말레이시아의 불법 벌채 현황과 교역 정도를 파악하기 위해 전문가를 대상으로 시행한 설문조사⁹⁾에 따르면 응답자의 대부분이 말레이시아의 목재 생산 대비 불법 벌채 수준은 20% 이내일 것으로 응답하였다. 평균치는 13%로 2010년 결과인 24%에 비해 감소한 것으로 나타났다. 응답자들은 불법 벌채 비율 감소의 가장 큰 원인을 산림자원

8) 말레이시아의 행정구역은 11개의 주로 이루어져 있음. 보르네오섬 쪽에 위치한 사바 및 사라왁주를 따로 구분하고 말레이 반도에 위치한 나머지 구역은 반도 지역으로 정의함. 이는 국가의 목재 합법성 관리체계가 반도지역에서는 동일하게 적용되나, 사라왁과 사바주는 다소 차이가 나타나기 때문임. 생산되는 주요 품목 및 수종 등도 해당 구분에 따라 차이가 나타남.

9) 인식조사는 정부(8), 민간(8), 시민사회·학계·기증단체(15), 산업협회(5) 등을 대표하는 전문가 36명을 대상으로 시행함.

감소로 응답하였다. 이 외에 말레이시아 정부의 효과적인 불법 벌채 대응, 경제개발, 합법 목재에 대한 민간 수요 증가 등을 주요 원인으로 지목하였다.

통계자료의 부정확성 등으로 말레이시아에서 행해지는 불법 벌채량을 정확히 파악하기는 매우 어렵다.¹⁰⁾ 이에 따라 말레이시아와 교역상대국의 수출입 자료를 비교하여 대략적인 불법 벌채량을 파악하려는 시도 등이 나타나고 있다. 비교 결과 중국 측 자료에 나타난 말레이시아로부터 수입한 원목의 양이 말레이시아 측 자료에 나타난 중국 및 홍콩으로 수출한 원목의 총량보다 많게 나타나는 등 국가 간 통계의 불일치가 발견되었다. 비슷한 경향이 EU, 중국, 일본, 싱가포르, 대만, 태국으로 수출한 제재목 무역 통계에서도 나타나고 있다. 그러나 자료의 부정확성으로 인해 이러한 무역 통계의 차이가 불법 벌채목 유통을 반영하는 것인지는 명확하지 않다.

말레이시아에서는 합법 목재를 “승인된 지역에서 벌채 면허를 취득한 사람에 의해 수확되고, 지역의 임업 및 무역에 관한 법률, 규정, 절차에 따라 관련 기관에 의해 합법성이 인증된 목재”로 정의하고 있다. 말레이시아는 국내 생산 목재의 합법성을 보장하기 위해 “지속가능한 산림관리(Sustainable Forest Management, SFM)” 법을 실행하고 목재 인증제도(MTCS), 산림인증프로그램(PEFC), 그 외 기타 국제적으로 인정된 목재 인증제도 등을 도입하였다. 또한 “국가 산림정책 및 법률(National Forest Policy and Law)”에 따라 목재 합법성 검증제도를 수립하여 불법 벌채를 관리하고 있다. 지역별로 <표 8>과 같은 목재 합법성 검증제도에 따라 목재 및 목재제품의 벌채, 이동, 가공, 수출을 관리하고 있다. 중앙 정부와 가깝고 주 수출 상대인 EU와의 자발적 협력 체계(Voluntary Partnership Agreement, VPA)등이 구축된 반도 지역은 합법성 제도가 비교적 효율적으로 운영되는 것으로 보인다. 그러나 중앙 정부의 통제권이 상대적으로 약하고 아시아 국가가 주 교역 상대인 사바와 사라왁 지역은 합법성 제도의 유무에 상관없이 불법 벌채 위험도가 높은 것으로 보고되고 있다 (Hoare 2015).

10) 조사기관별로 목재 수출입 통계가 상이하게 나타나는 등 말레이시아의 통계자료는 정확성이 떨어지는 것으로 나타남.

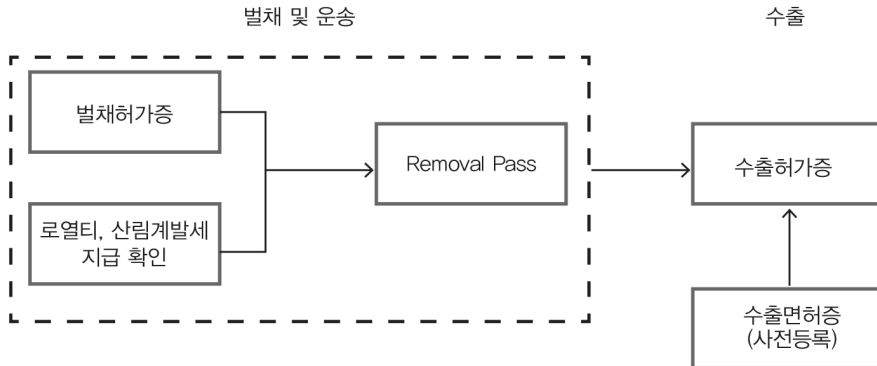
<표 8> 말레이시아 국내 목재 합법성 입증제도 내용

유통 단계	반도 My TLAS(Timber Legality Assurance Scheme)	사라왁 STLVS(Sarawak Timber Legality Verification System)	사바 Sabah TLAS(Sabah Timber Legality Assurance Scheme)
벌채	- 영구보존림, 주(state) 소유림에서 벌채를 수행하기 위해 담당기관(말레이시아 반도 산림과)에서 승인한 벌채 허가증이 필요함.	- 산림조례 2015에 따라 벌채를 원하는 주체는 사전에 벌채 허가증을 획득하여야 함. 벌채 허가증 획득을 위해 일반 수확계획서와 세부 수확 계획서의 승인이 필요함.	- 산림 제정(1968), 산림규칙 (1969)에 따라 벌채를 원하는 주체는 벌채 허가증을 주 정부로부터 발급 받아야 함. - 영구 산림지역에서 벌채할 경우 사전에 승인된 종합 수확계획을 제출해야 함. - 원주민 보호지역에서의 벌채를 금지함.
	- 벌채된 목재는 운송 전 산림검역소를 통해 로열티와 산림개발세 지급 승인을 받아야 함.	- 벌채 수행 후 벌채된 원목에 LPI (Log Production Identity) 태그를 부착함 - 원목을 산림지에서 이동하기 위해 로열티를 정부에 지불해야 하며, 로열티 지급이 확인된 원목에는 로열티 마킹과 로열티 평가 태그가 부착됨	- 벌채 허가증 소지자는 작업 전 Property Hammer Mark(PHM)를 사전 등록해야 함. - 벌채 후 벌채목에 일련번호를 부여하여야 하며, 벌채목 양 끝부분에 PHM을 찍어야 함. - 벌채목에 지급되는 로열티 평가를 위해 목재정보 기록 문서를 담당 기관에 제출해야 함.
운송 및 가공	- 로열티 등의 지급 원료가 확인되면 주 임업부는 각 트럭별로 Removal Pass를 발급함. - Removal Pass를 발급받은 목재는 다음 목적지(제재소, 수출항)로 이동 가능함.	- 로열티가 지급된 목재의 한에 검역 실시함. 검역을 마친 목재에 ECC(Endorsement Clearance Certificate)와 Transportation Pass 발급. - 수출용 목재는 제재소에서 수출 지점으로 이동하기 위해 검역후 Removal Pass(export)를 발급 받음.	- 로열티가 지불된 목재만이 벌채 현장에서 운송가능함. - 로열티 지불 후 벌채 지역, 일련번호, 수종, 크기 및 로열티 지급 영수증 등의 정보가 담긴 Timber Disposal Permit (TDP)이 발급됨. - 이후 벌채목 이동을 허가하는 Removal Pass가 발급됨. - 제재소 도착 후 Removal Pass는 제재소에 기록되며 "Used" 마크가 찍힘.
수출	- Malaysian Timber Industry Board Act 1973에 따라 HS 44 및 99 품목을 수출하는 업체는 수출세를 지불해야 함. - HS 44 및 99를 수출하는 업체는 당국에 사전등록하여 등록 허가증을 발급받아야 하며, 수출 시 유통 전 단계의 합법성 서류를 검증받은 수출 허가증이 발급됨	- 벌채, 유통 등 전 단계의 모든 서류가 구비된 경우에 한해 세관 서식 뒷면에 수출허가증(export permit) 발급함. - 목재제품 HS 44 및 94 제품을 수출하는 업체는 담당 기관에서 수출 등록 면허증 사전 발급이 필요함.	- 벌채, 운송 등 전 단계의 모든 서류가 구비된 경우에 한해 세관 서식 뒷면에 수출허가증(export permit) 발급함. - 목재제품 HS 44 및 94 제품을 수출하는 업체는 담당 기관에서 수출 등록 면허증 사전 발급이 필요함.

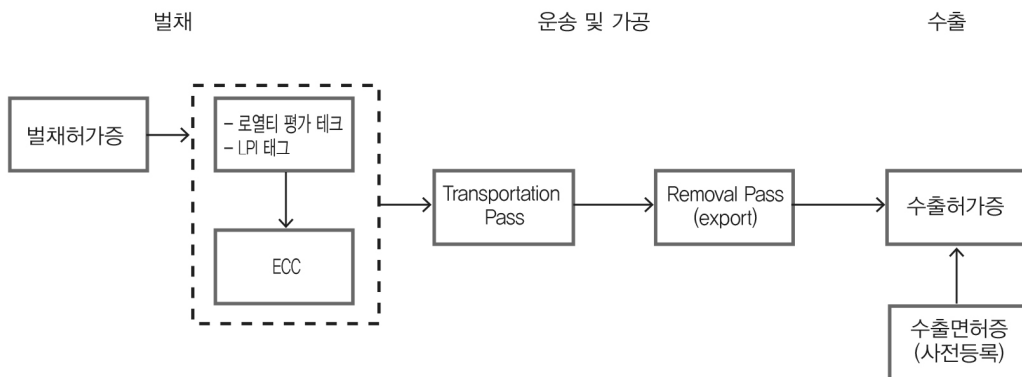
자료: 한국농촌경제연구원(2018)의 내용을 기반으로 저자작성.

<그림 6> 말레이시아 목재 합법성 인증서류 발급 절차: 반도, 사라왁, 사바

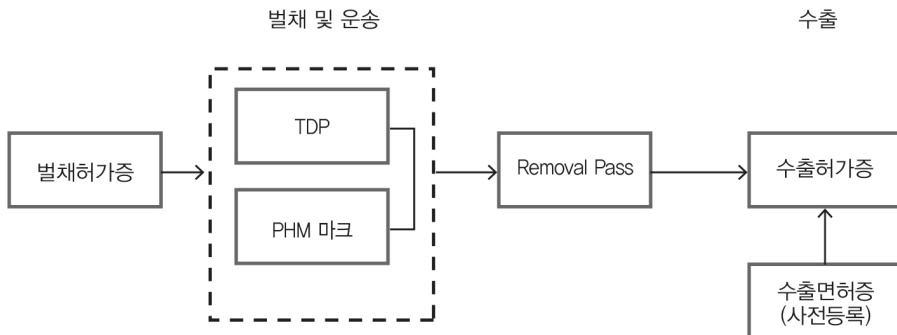
<반도>



<사라왁>



<사바>



자료: 저자작성.

단일서류로 말레이시아의 목재 합법성을 입증할 수 있는 서류는 벌채허가서, 목재 운송 허가서(Removal Pass), 수출 허가증 등이 있다. 그 외에 벌채목에 대한 로열티 지급 영수증의 성격을 지닌 ECC, TDP 등도 단일서류로 목재 합법성 입증이 가능할 것으로 판단된다. 그러나 사전 등록자에게 발급되는 수출 면허증은 단일서류만으로는 합법성 입증이 어려울 것으로 판단된다. 수출 면허증을 소지한 업체도 수출 건수별로 목재 합법성을 입증하는 수출 허가증 발급이 필요하기 때문이다.

<표 9> 말레이시아 목재 합법성 입증서류

유통 단계	반도	사라왁	사바
벌채	벌채 허가증	벌채 허가증	벌채 허가증
운송 수출	Removal Pass	Transportation Pass	Removal Pass
	수출 허가증	Removal Pass(export)	수출 허가증
		수출 허가증	

자료: 저자작성.

2.2.4. 말레이시아의 수입 목재 규제 제도¹¹⁾

타국에서 수입되는 목재의 합법성 입증은 의무로 규정하고 있는 국가는 미국, 호주, 일본, 한국 등 소수이다. 말레이시아는 EU와 맺은 자발적 파트너십에 따라 2017년 수입 목재 합법성 규정을 수립하였다. 운영 시점은 2017년으로 한국에 비해 1년 정도 앞선 것으로 보이나 국가 전체가 아닌 말레이시아 반도 지역에만 적용되는 한계가 있다.¹²⁾ 말레이시아 수입 목재 합법성 규정은 말레이시아 반도 지역의 모든 수입업체, 운송업자, 목재 협회 및 EU로 목재를 수출하는 업체에 적용된다. 적용 대상은 수입 목재를 말레이시아 시장 내에 도입하는 주체들(first placers)로 요약되며, EU의 제도와 유사한 기준이 적용된 것으로 보인다.

규제 대상 주체는 목재 수입 시 적법성 문서를 통해 합법성을 입증할 의무가 있다. 수입 목재의 “합법성”은 법률로 정의되지 않으나 합법성 증거로 인정되는 문서가 다양하게 제시되고 있다. 규제 대상 품목은 HS Code 4403, 4407 및 4412 하의 원목, 제재목, 합판, 베니어

11) 중국은 수입목재 규제 제도를 수립하는 과정에 있음. 러시아는 아직 이에 대한 구체적인 계획이 없음.

12) EU로 수출하는 목재 품목의 생산지가 반도 지역임으로 이 지역에 한 해 EU로의 수출 기준을 충족하기 위해 수립된 제도로 보임.

판넬 및 유사 적층목재로, 비교적 좁은 범위에 적용된다. 원목, 제재목, 합판 수입은 말레이시아 전체 목재 수입의 약 26%로 그 비중이 높지는 않지만, EU로의 수출 비중이 높기 때문에 규제대상으로 지정된 것으로 보인다. 규제대상 외 품목을 수입하여 추가 가공 후 EU로 수출할 경우 규정 준수가 권고되지만, 수입 합법성 입증은 의무가 아니다. 규제 방향은 불법 목재 수입 단속 보다 수입업체들이 불법목재를 배제하는 과정을 독려하는 것에 초점을 맞추고 있다.

규제대상 품목을 반도에 수입하기 위해서는 MTIB로부터 발급된 수입허가증(Import permit: JK69)이 필요하다. 그 외 품목은 수입 서류(K1)에 적절한 신고를 하고 수입 전에 세관 부서에 통관을 요청해야 한다. 수입허가증 발급을 위해 수입업체는 수입목재 및 목재제품의 적법성을 입증할 수 있는 다음의 문서 중 하나를 제출해야 한다: ① 국제적으로 공인된 목재 합법성 인증서(FSC 등에서 발행), ② 적법성 절차에 따른 인증서(FLEGT 등), ③ 수출국의 세관신고서, ④ 자발적 적법성 증명서(certificate of voluntary legality scheme), ⑤ 공인된 기관/법인/협회가 발급한 모든 합법성 증명 서류, ⑥ 수출 당국의 보증이 포함된 수출업자의 자진 신고서(self declaration documents). 수출 당국의 보증이 포함된 수출업자의 자진 신고서는 가장 최근인 2017년 6월 개정에 추가되었다. 불법 벌채 규제 제도가 마련되지 않은 국가에서 목재를 수입할 경우 수출 당국 정부 등 제3자의 보증이 포함된 자진 신고서를 통해 합법성을 입증할 수 있다.

해당 서류를 제출하면 말레이시아 정부가 수출국의 법률 등을 기반으로 합법성 여부를 판단한다. 수입목재 합법성 서류 미 증빙에 대한 강력한 처벌 규정은 없다. 그러나 통상적으로 문서화된 합법성 증명서류를 준비하지 못하면 수입이 거부된다. 사라왁과 사바에서도 수입 허가증을 통한 수입 규제 제도가 존재하나 반도지역에 비해 법적 근거가 약하고, 허가증 획득을 위한 필요서류들도 원목 합법성 입증에 다소 부족한 것으로 보인다.¹³⁾

13) 사라왁 지역에서 요구하는 수입 허가증을 위한 필요서류는 원산지 인증서, 식물위생증명서 등으로 원산국의 목재가 적법 절차에 따라 벌채되었음을 증명하기에 충분하지 않을 것으로 보임. 사바지역의 경우 HS 4403, HS 4412, HS 440399515 수입에 대해 제한적으로 수입 허가증이 요구되지만 사라왁과 비슷한 이유로 수입 목재를 적절히 규제할 수 있는 제도로 판단하기에는 아직 미흡한 부분이 많음.

3. 요약 및 시사점

한국은 목재수요의 83%를 수입에 의존하는 세계 10위권의 목재 및 목재제품 수입국이며 수입 원자재를 재가공한 목재제품을 수출하는 목재 수출국이다. 불법 벌채에 대한 전 세계적 자성의 목소리가 높아지는 현시점에서 목재 수입 관리 시스템의 부재는 국가 이미지 손상, 국산 제품 수출 장애 등의 문제를 야기 할 수 있다. 한국은 불법 벌채된 목재 및 목재제품의 수입금지 및 국내 유통을 막기 위해 2018년 「합법목재교역촉진제도」를 도입하였다. 제도에 따라 국내에 수입신고되는 목재 및 목재제품은 합법적으로 벌채되었음을 증명하는 서류를 지정 검사기관에 제출하여야 한다. 한국은 미국(2008년), 호주(2012년), EU(2013년), 인도네시아(2016년), 일본(2017년), 말레이시아(2017년)에 이어 세계에서 7번째로 제도를 도입한 국가이다.

「합법목재교역촉진제도」는 단계별 시범 운영 기간을 거쳐 2019년 10월 1일에 본격적으로 시행되었고, 초반의 우려와 달리 서류 적합률 상승 등 점차 안정적으로 정착되는 모습을 보이고 있다. 현재 우리나라 목재 수입의 80%는 상위 10개국(베트남, 인도네시아, 뉴질랜드, 중국, 말레이시아, 캐나다, 칠레, 러시아연방, 미국, 일본)을 통해 이루어지고 있으며, 합판 등 저가 목재제품의 주 수입국이 중국에서 동남아로 이동하는 추세가 나타나고 있다. 한국농촌경제연구원의 목재 위험지수 산정 결과에 따르면 불법 벌채 고위험 상위 국가는 파푸아뉴기니이며, 콩고민주공화국, 시리아, 아이티, 미얀마, 캄보디아 등이다. 스위스, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등은 저위험국으로 나타났다. 한국의 순위는 94위로 우루과이, 폴란드, 대만 등과 비슷한 수준이다. 우리의 목재류 주 교역국중 베트남, 인도네시아, 중국은 각각 35위, 40위, 79위로 비교적 고위험군에 속하며, 뉴질랜드(117위), 미국(114위), 캐나다(113위), 일본(109위) 등의 국가는 저위험군에 속한다.

우리와 목재류 교역이 많은 러시아, 중국, 말레이시아의 목재류 생산 및 교역 현황, 불법교역 사례, 자국 목재의 합법성 입증 절차 등을 구체적으로 살펴보고 해당 국가와 교역 시 합법성 판단에 유의할 점 등을 살펴보았다. 러시아, 중국, 말레이시아의 목재 위험지수는 각각 전 세계 126개국 중 42위, 79위, 74위이다. 세 국가는 모두 산림관리 및 벌채에 대한 법률과 제도에 의해 국가 내 불법 벌채를 규제하고 있다. 러시아는 2015년부터 원목 판매정보를 데이터베이스화하여 관리하고 있으며, 2016년부터 원목거래 신고를 의무화하였다.

중국은 산림법개정을 통해 벌채, 운송가공, 수출입 단계별 합법성 검증 서류 제출을 의무화하였다. 말레이시아 또한 국가 산림법에 따라 벌채 및 유통단계에 걸쳐 합법성이 입증된 제품에만 수출 허가증을 발급하며, 반도 지역에 국한하여 EU와 자발적 협약을 통해 수입 목재의 합법성 검증을 의무화하고 있다. 그러나 이러한 제도적 뒷받침에도 불구하고 세 국가에서의 불법 벌채목 유통 사례는 근절되지 않고 있는 실정이다. 특히 위변조 문서가 관료의 뇌물 수수로 별도의 제약 없이 통용되는 사례가 다수 발견되어 국내 검사기관은 해당 국가로부터 접수된 합법성 입증서류의 진위여부를 신중히 판별해야 할 것으로 보인다.

제3국의 불법 벌채목이 해당 국가들을 통해 가공 및 유통될 가능성 또한 간과할 수 없다. 국산재 사용 비중이 높은 러시아, 말레이시아보다 수입 원료의 사용 비중이 상대적으로 높은 중국의 경우 각별히 유의할 필요가 있다. 또한 미얀마 등 동남아와 인접한 국경 지역에서 멸종 위기 수종 거래 등이 빈번히 적발되고 있어 필요한 경우 우리나라로 유입되는 중국산 목재에 대한 원산지 검증이 필요하다. 중국산 제재목의 주원료는 라디에타 파인, 유칼립투스, 자단, 자작나무 등으로 라디에타 파인의 주 수입처는 뉴질랜드(85%), 호주(14%) 등이며, 유칼립투스는 호주(61%), 파푸아뉴기니(11%), 브라질(8%) 등이다. 자단나무는 라오스(30%), 미얀마(17%), 나이지리아(14%) 등에서 수입되며 자작나무는 러시아(80%), 라트비아(15%), 에스토니아(5%) 등에서 수입된다. 라디에타 파인은 상대적으로 불법 벌채 위험도가 낮은 국가에서 수입되기 때문에 원료가 라디에타 파인인 중국산 목재제품의 경우 특별히 원산지 확인이 필요하지 않을 것으로 판단된다. 그러나 자단나무의 경우 라오스, 미얀마, 나이지리아 등 불법 벌채 위험지수 상위 국가에서 주로 수입되므로 반드시 원산지와 합법성을 확인하는 절차가 필요할 것이다. 합판의 경우 유칼립투스, 포플러 등은 대부분 중국산 목재가 이용되나 일부는 수입 원료를 사용하여 가공 후 수출되고 있다. 국내에 유입되는 중국산 합판의 주원료는 라디에타 파인으로 불법 벌채 위험도가 낮은 뉴질랜드 호주 등이 주 수입처이기 때문에 원산지 추가 검증은 필요하지 않을 것으로 판단된다. 그러나 베니어용 단판의 경우 베트남, 러시아 등에서 수입하여 가공 후 재수출되는 사례가 많으므로 원산지 및 원료의 합법성 확인 절차가 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 안현진·정호근·구자춘·은종호·김나현. 2020. 「국가별 목재합법성 관리체계 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이상민·정호근·안현진·조성주·은종호·리경호. 2018. 「국가별 목재합법성 위험도 평가」. 한국농촌경제연구원.
- 이상민 외. 2013. 「RCEP 대응방안과 목재 교역 규제제도 연구」. 한국농촌경제연구원.
- FAO STAT (<http://www.fao.org/forestry/statistics/84922/en/>) (검색일: 2020.05.24.)
- FSC Russia 2018 「FSC National Risk Assessment for the Russian Federation」. FSC.
- Hoare, Alison. 2015. Illegal logging and related trade: the response in Malaysia. A Chatham House Assessment. Research Paper. p.4.
- UN Comtrade, compiled by Forest Trends 2018. (<https://comtrade.un.org/>) (검색일: 2019. 05.17.)