〈해외임업정보〉

열대재 무역정책에서의 에코라벨링의 영향 (下)

유 병 일 / 임업연구원
농 박

〈전호에서 계속〉

4. 3 에코라벨링 및 증명계획

수입금지와 반대의 의문스러운 효과에 대하여 지속가능하게 경영된 산림으로부터 생산된 열대재 사용을 촉진하는 에코라벨링계획(Eco Labelling Program)을 채택하자는 운동이 증가하고 있다. 에코라벨링은 특정한 산림작업의 수행을 평가하기 위해 계획된 증명제도이다. 이 제도는 목제품이 보속가능 혹은 적절히 관리된 산림으로부터 생산되었는지의 여부를 확인하기 위해 목제품에 라벨을 부착시키는 것이다. 에코라벨링은 열대림의 파괴를 우려하는 유럽의 소비자간에 거론되어 왔으나, 지금은 미국에서도 확산추세에 있다. 유럽공동체는 4년간에 걸쳐 에코라벨링계획을 진전시켜왔으며, 법률정비 작업을 하여왔다. 그들은 이미 개별국가에서 사용되던 라벨을 대체하여 유럽국가전체에서 통용될 수 있는 공동라벨과 다수의 제품에 대하여 동일한 기준을 제정하였다. 영국에서는 World Wildlife Fund가 그들의 모든 목제품이 보속가능한 산림으로부터 공급되는 것을 목적으로 지금까지 24명의 소매상이 참가한 1995클럽을 발족시켰다. 일본의 경우는 보속가능한 산림으로부터 생산된 목재에 대한 수요는 아직 국내시장에 거의 영향을 주지 못하고 있다. 이와 같은 모든 노력은 소비국가로부터 시작되고 있다. 그러나 최근 아프리카목재연합(ATO)은 서부 및 중부 아프리카를 대상으로한 지역 에코라벨링계획을 준비하고 있다. 이것은 열대재 생산국가들이 에코라벨링에 관련하여 생산자측면에서의 전략을 수립하여는 다분 정치적 의미가 있는 것으로 대단히 중요한 일이 아닐 수 없다. ATO는 회원국 모두가 사용할 공통라벨을 제작할 계획을 가지고 있다. 이 라벨에는 산림구분, 생산국가명, 회사명이 표기될 예정이다.

Rainforest Alliance의 'Smart Wood', Scientific Certification System의 'Green Crose', Institute of Sustainable Forestry의 'Pacific Certified Ecological Forest Product' 같은 에코라벨링 계획은 좋은 산림시업과 보속목재생산을 촉진시키려는 목적을 가지고 있다. 이들 계획의 주요 기준은 벌채가 산림의 생장율을 초과하

지 않는 '지속가능한 생산'이다. 때때로 이들 계획은 목재생산수준을 수자원의 질, 종다양성 혹은 비목재산림생산물을 보호하기 위하여 정하기도 한다. 어떤 지표가 정해지거나 위험수준에 달하면, 목재생산은 동 지표가 생태계에서 회복될때까지 감소되거나 중지되어야만 한다. 또한 에코라벨링계획은 산림경영과 관련하여 사회적 문제와 관련돼 있는데, 대부분의 에코라벨링은 사업계획, 고용창출, 이익분배에 있어 지방참여에 관련한 기준을 명시하고 있다. 산림이 보속가능한 산림으로 확인된후, 확인기구에 의한 정규 검사가 지방 연구기관과 연합하여 이루어질 것이다.

에코라벨링계획은 새롭고, 세계목재생산의 전체측면에서 어느정도는 제한적일뿐만 아니라, 에코라벨링계획이 직면한 문제점에는 비용문제의 발생과 적용대상, 수용에 따른 이점 등이 있다. 에코라벨링계획에는 생산자를 위한 기왕의 단기 수익과 비용에 관한 문제도 포함된다. 지금까지는 몇몇의 자발적인 조직과 보조금이 에코라벨링계획의 비용을 부담하여왔다. 만약 이 계획이 계속하여 추진되면, 현재의 자금원은 이들 비용을 충당하는데 충분하지가 못하다. 목재가격은 상승하여야만 할 것이고, 상승된 목재가격은 소비자들이 보속가능한 산림으로부터 생산된 목재에 얼마나 많이 지불하려는 지를 보여줄 것이다. 에코라벨링에 기인한 비용과 기왕의 단기 수익은 상대적으로 수출의 선택기회가 적은 아프리카지역의 수출국에게 특히 관심의 대상이 될 것이다.

에코라벨링이 개별 생산회사별로 혹은 생산국 전체를 단위로 이루어져야만 할 것인가도 문제가 된다. 개별 생산회사별로 확인하는 것은 복잡하기도 하고 상당한 노력도 예상되지만, 증명제도는 개별 회사별로 이루어져야만 할 것이다. 이렇게 함으로써 내정간섭문제가 해소될 수 있을 것이며, 증명기준은 지역사정 즉 다양한 사회문제와 생태물리적인 조건을 감안하여 정립되어야만 한다. 이는 동일 국가내의 다양한 생산자가 서로 다른 조건에 직면해있기 때문이다. 에코라벨링의 문제는 보다 사업촉진지인 결정으로 인식되어져야만 한다. 생산국가 정부에 의한 전국적 차원에서의 증명기준이나 유효확인은 수입국가의 소비자들에게 에코라벨링계획의 신뢰성을 과소평가하게 할 수 있다.

우리는 또한 동제도의 수용문제를 검토되어야만 하는데, 열대목재의 에코라벨링계획은 소비자주도의 시장을 기초로 한 계획이어야 한다. 따라서 참여는 자발적인 것을 기초로 한다. 만들 이들 계획에 서명할 동기가 너무 강하다면, 수입국가들은 보속가능이 안되는 산림으로부터 생산된 열대목재의 수입을 차별하는 일방적인 법률을 도입할 필요가 없다. 정부의 법률제정은 자원과 시간을 낭비하고 아마도 불필요할 것이다. 더구나 에코라벨링계획의 일방적인 법률제정문제는 GATT의 불공정거래 문제를 야기시키고, 수입국과 수출국간의 무역마찰을 초래할 수도 있다. 예를 들면, 오스트리아는 열대목제품에 대하여 에코라벨링을 의무화하는 법률을 추진하였으나, 소송결과 제안된 법률은 에코라벨링은 자율적이며, 열대재뿐만 아니라 모든 목제품을 포함하기로 조정된바 있다.

자발적 참여에 기초한 에코라벨링계획의 성공은 소비자들이 어떤 반응을 보일 것인가에 따른다. 사실 어떤 소비자들은 보속가

능한 산림으로부터 생산된 목제품에 대하여는 보다 비싼 가격을 지불할 용의가 있는데, 유럽의 소비자조사는 소비자들이 환경우호제품에 보다 더 지불할 의사가 있음을 보여주고 있다. 즉 목재에 대한 '그린프리미엄(Green Peemium)'은 5~15%정도이다. 그러나 유럽과 미국의 소비자들이 보속가능산림으로부터 생산된 목제품에 높은 선호도를 나타낸다고 하더라도 에코라벨링의 효과는 뚜렷하지가 못하다. 표 3에서 이미 언급한 바와 같이 일본, 중국, 한국의 열대재 수입량이 전체의 50%에 달하기 때문이다. 따라서 만일 아시아 국가들이 보속가능한 산림으로부터 생산된 목재품에 대하여 보다 높은 가격을 지불한다면 열대재시장에 대해 분명한 효과를 야기시킬 수 있을 것이다.

만일 아시아 수입국가의 수요자들이 에코라벨증명품에 대하여 선호도가 보이지 않고, 유럽과 북미국가들만 동제품을 선호한다면, 열대목재무역에 있어 대규모의 무역변환이 일어날 것이다. 보속가능이 안되는 산림에서 생산되는 열대목재가 아시아로 유입되는 반면, 보속가능한 산림에서 생산된 목재는 유럽과 미국으로 유입될 것이다. 이와 같은 사실은 모든 열대목재가 보속가능이 안되는 산림으로부터 생산되었다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 극단적인 경우에는 모든 열대목재가 보속가능이 안되는 산림으로부터 생산된 것이며, 무역변환은 아시아 수입업자들이 에코라벨링을 증명하는 목제품을 선호하지 않을 사건을 유발시킬 수도 있다. 이와 같은 극단적인 경우에 유럽과 미국은 아마도 매우 적은 열대재를 소비하게되거나 아니면 전혀 소비를 못할 것이고, 아시아 수입업자들은 거의모든 열대재를 수입하여 온대재를 열대재로 대체시킬 것이다. 인도네시아가 유럽과 미국시장을 아시아와 중동시장으로 대체시킬 수 있다고 일찍이 언급한 사실은 이점을 분명히 해주고 있다. 유럽과 미국에서의 에코라벨링에 따른 열대재 제품에 대한 거부감은 열대재에 대한 가치를 하락시킬 것으로 가격하락은 곧 아시아 수입업자들에게 보다 흥미를 유발시킬 것이다. 유럽국가의 에코라벨링계획의 채택은 유럽이 아프리카의 주요한 목재무역상대이기 때문에 아프리카산 목재무역에 커다란 영향을 미칠 것이다. 특히 일본이 최근 아프리카 특히 가봉으로부터 목재수입을 증가시키고 있기 때문에, 이와 같은 무역변화는 아프리카산 열대재에서도 일어날 것이다.

에코라벨링의 기여도의 효율성에 대한 회의론은 대부분의 열대재가 지역내에서 소비된다는 점을 중시하고 있다. 즉 일본과 아시아 수입국 모두가 에코라벨링을 채택하고 이들 수입국의 소비자가 에코라벨링이 증명된 제품을 선호한다고 가정하여도 열대생산의 상당 부분은 수입국의 에코라벨링에 의해 직접 영향을 받지 않는다. 다시 말하여 에코라벨링의 효과는 예상을 벗어날 수도 있는 것이다. 보속가능이 안되는 산림으로부터 생산된 목재의 가치가 감소하고 산림의 가치 역시 감소함에 따라, 산림의 대체이용 즉 농업과 같은 것이 보다 수익이 높게되고 이는 일찍이 목재수입금지와 반대에 의하여 야기된 산림 파괴에 기여하게 될 것이다.

결론적으로 에코라벨링계획의 효과는 다음 인자들에 영향을 받을 것이다. 첫째, 동계획은 생산국의 동제도 수용에 관한 인센티브를 마련하여야만 한다. 이와 같은 인

센티브는 보속가능한 산림으로부터 생산된 목제품에 대한 보다 좋은 가격과 보다 좋은 시장조건을 마련해 주는 것과 같은 것이다. 현재 그린프리미엄은 단지 5~15% 수준에 불과하다. 그러나 생산자들은 시장점유율이 높아지는 인센티브를 가지게 될 것이며, 이와 함께 열대재가 다른목재나 목재대체품에 의하여 잠식돼있는 시장의 일부를 장악함에 따라 판매는 증가할 것이다. 또한 유럽과 미국의 일부에서 나타나고 있는 열대목재수입금지도 사라질 것이다. 만일 경쟁적인 토지이용과 관계한 이익과 자금투입이 보속가능산림에 관련한 이익 및 자금투입에 비하면 크다면 어느 생산국가들도 보속성을 지속시키기 위한 투자를 하지 않을 것이다. 둘째, 산림으로부터 생산된 목재가 시장으로 반출되는데 보다 신뢰가 가는 방법이 개발되어야만 한다. 현재 다양한 산림으로부터 생산된 원목이 수출을 위하여 저목장에서 혹은 가공을 위하여 제재소에서 서로 뒤섞이고 있다. 셋째, 에코라벨링을 위한 범용적인 기준이 개발되어야 한다. 에코라벨링계획의 현재와 같은 확산은 다양한 기준에 근거하고 있으며, 증명기술도 실행성도 없어보인다. 에코라벨링계획들은 신뢰할 수 있고, 수용할 수도 있으며, 실용적이어야 하는 등 다양한 면에서 확실해야만 한다. 환경론자들은 그들 자신의 기준이외의 다른 기준에 대하여 의심스러워하며, 생산국가들도 기준을 정하는데 있어 외부인들에 의해 기준이 제정되는 것에 대하여 역시 의심스러워하는 경향이 있다. 따라서 에코라벨링기준을 정하는데는 생산국과 소비국으로부터의 대표자들이 함께 작업을 하는 것이 바람직하다. 넷째, 생산자 입장에서는 효과적인 토지임대체계가 마련되어야만 한다. 이와 같은 체계없이는 보속성을 확인하는 것이 매우 어렵다. 더구나 법적 근거 내지 경계확정 없이는 원목생산자들이 보속가능산림으로 증명되는데 필요한 투자를 정당화하지 않으려고 한다. 다섯째, 정부와 비정부기구(NGO)들은 국민에게 문제점을 알려주고 거짓 클레임에 대한 공포를 완화시켜줄 수 있도록 공공교육계몽을 수행하여야만 한다. 에코라벨링계획의 성공은 모든 단계에 있어서의 모든 생산자들의 참여에 의존하여야만 한다.

4. 4 GATT와 에코라벨링

임업에 있어 무역정책은 환경목적 달성을 위해서는 次善의 수단이다. 앞에서 언급한바와 같이 무역정책은 환경목적 달성을 경제효과뿐만 아니라 환경적인 시각에서 예상치 못하였던 결과를 도출하기도 한다. 현재 환경목적을 선진화시키기 위하여는 GATT의 일관된 무역규제는 매우 한정돼 있음을 언급해두는 것이 좋을 듯 싶다.

GATT 법률의 적법성이 어떤 무역정책에 있어 경제적 건전성의 올바른 지표가 되어야할 필요성은 없다. 그러나 GATT는 무역에 관련한 환경수단의 토론에 대하여 어느정도 명확한 판단의 기회를 제공하고 있으며, 에코라벨링에 대한 GATT법률의 적법성을 부여해줄만 하다.

GATT체제하에서 소비관련 기준은 이들 기준이 국내생산재와 수입재간에 차별을 하지 않는한 금지되지 않고 있다. 예를 들면, 어느 국가는 국내적으로 적용되는 살충제의 기준을 만족시키지 못하는 과일의 수입을 금지할 수 있다. 그러나 생산과 가공방법(Production and Process Methods, PPMs)의 차이는 GATT의 의무로부터 벗

어났는지에 대한 판단으로서는 고려되어지지 않고 있다. 생산과 가공방법의 차이에 기초를 둔 무역제한을 허용하는 것은 그들의 비교우위의 장점으로부터 이익을 얻으려는 국가의 능력을 침해하는 것이다.

에코라벨링에 관련한 논쟁은 본질적으로 PPMs의 문제를 어떻게 설명하는가에 관한 논쟁이다. 시장접근조건으로서의 에코라벨링기준에 대한 준수는 분명히 비관세장벽(NTB)으로 즉 GATT에서는 불법인 것이다. 환경론자들은 이와 같은 무역규제가 20조 조항(GATT에 대한 일반예외)의 포괄적인 해석하에서 허용되어야 한다고 주장한다. 예를들면 20조 g항은 소모성 천연자원의 보존을 촉진시키기 위해 계획된 수단은 GATT의 규정으로부터 예외가 될 수 있다고 규정하고 있다.

미국과 멕시코의 참치분쟁의 결과는 20조 조항의 포괄적인 해석이 치외법권 지역에서 그들이 선호하는 PPMs을 강요하는 국가의 경우에 방어수단으로서 쉽게 인정되지 못한다는 것을 보여주고 있다. 더구나 멕시코가 미국의 수입금지에 성공적으로 대처하기 위하여 9조(원산지 표시)를 근거로 하였다는 사실은 선진국에 의하여 에코라벨링을 강요하기 위한 일방적인 시도는 상대편으로부터 GATT차원에서 이의가 제기될수 있다는 사실을 보여주고 있다.

에코라벨링은 만일 소비자의 자각을 촉진시키기 위한 수단으로서 단순히 수입국가에 의하여 일방적으로 강요될 경우는 GATT원칙의 엄격한 해석에 의해 도전을 받게될 수도 있다. 예를 들면, 열대재에 대하여 제약이 가해지면 이와 같은 제한은 온대재생산자들의 입장을 지지하는 것으로 차별될 수 있다. 더구나 기준의 치외법권적인 적용은 GATT에서의 PPMs의 적용에 대한 논쟁들을 다시 야기시킬 것이다. 만일 에코라벨링이 수입국가에 의하여 자발적인 차원에서 권장되어진다면, GATT 법률의 적법성은 문제가 되지 않을 것이라는 주장도 있다. 그러나 아직도, 이와 같은 방법의 효과에 대한 문제는 앞에서 지적 한바와 같이 남아 있다.

결론적으로 말하면, 열대재에 있어 에코라벨링에 대한 GATT 법률의 적법성은 아직 공식적으로 검토되지 않았지만 우리는 이 문제가 다양한 차원에서 추가적인 무역분쟁을 야기시킬 것이라는 것을 예상할 수 있다.

5. 결론

무역정책은 때때로 열대임업에 있어 환경차원에서의 목적을 촉진시키기 위한 도구로서 인식되었다. 열대림에 있어 관심을 유발시켜오고 있는환경문제는 주로 부적절한 재산권 때문에 야기된다. 정부의 정책들, 특히 저렴한 임차료는 비난의 대상이 되어왔다. 환경론자들은 수입금지의 경우에 있어 시장접근의 금지 혹은 에코라벨링 경우에 있어 일방적인 차별이 정부와 경제관련관료들의 행동에 긍정적인 변화를 야기하였다고 주장하고 있다. 또한 환경론자들은 산림보존을 보다 촉진시키기 위한 수단으로서 생산국가들에 의한 수출금지 즉 원목 수출금지를 지지하는 경향이다. 그러나 본문에서 언급한바와 같이 이들모든 무역규제는 열대재의 가격을 하락시키고, 결과적으로는 예상 이외의 환경역효과를 유발할 수도 있는 것이다.

무역정책들이 국내의 외곡현상을 시정하

는데 효과적인 수단이라는 것은 잘 알려져 있지만, 그것은 다른 말로는 환경정책을 달성하는데는 부적절한 수단인 것이다. 그러나 만일 이와 같은 목적을 개선시키기 위한 무역정책들 가운데서 선택을 하여야만 한다면, 에코라벨링은 수출 혹은 수입에 의한 어떤 금지보다도 보속가능 산림을 촉진시킬수 있다고 보여진다.

에코라벨링의 주요 장점은 금지와 반대의 혼란스럽고 예상치 못하게 야기되는 잘못된 영향과 대비하여 건전한 환경적인 시업하에서 생산된 목재를 지지하는 시장을 통한 차별능력에 있다고 할 수 있다. 그러나 만일 일방적으로 수입국가에 의해서라도 강요가 된다면, 적어도 아시아소비자들이 보속적 열대재 생산보다는 낮은 가격을 계속 고려할 것이기 때문에 에코라벨링의 효과는 의심스러운 것이다. 이것은 GATT차원에서의 무역분쟁이 증가는 말할 것도 없고 무역전환과 잠재적으로 예상치 못한 나쁜 환경 결과를 야기한다. 따라서 에코라벨링은 자발적인 참여로 도입되어져야만 할 것이다. 만일 참여에 따른 매력이 충분하다면, 수입국가들은 보속가능이 안되는 산림으로부터의 열대재를 차별하는 일방적인 법제정을 추진할 필요가 없다.

따라서 에코라벨링은 다자간 회의(즉 ITTO에서의 토의 등)에서 협의가 추진되어야만 하며, 에코라벨링이 온대재 임산물에도 함께 적용되어야 한다는 공정성도 지적된다. 더구나 에코라벨링은 적절한 환경적인 시업을 촉진시키려는 회초리가 아닌 당근으로서 이용되어야만 한다. 다자간 토의에서의 문제제기를 통하여, 국가들은 무역 전환의 문제를 최소화할 수 있을 것이며, 동시에 기준도 무역마찰의 위험을 최소화하며, 협조적 분위기속에서 결정되어질 수 있을 것이다.

다자간 해결은 이 과정에서 생산자들이 공동참여자의 일원으로서 에코라벨링을 비관세장벽이 아닌 선진국에서 환경에 관한 관심이 확산돼가고 있는 것과 관련한 의견을 수렴한 수단으로 간주하기 때문에 더욱 흥미를 끄는 것이다. 따라서 에코라벨링을 지원하는 사람들에 대한 주요 과제는 다자간 협상을 관리하고 이를 지속할 수 있는 자금조달과 보속가능산 이용을 진정으로 도모할 수 있는 조약체결을 마련하는 계획의 수립이다. ★

당신도 과소비로
졸부소리를 들으시렵니까?