

지속가능한 산림경영을 위한 국제 동향과 한국의 대책

유 병 일 / (임업연구원, 농학박사)

1. 문제의 제기

1997년 3월 국제식량기구(FAO)는 「1997년의 세계산림현황」(SOFO 1997)을 발표하였는데, 이에 따르면 세계 산림면적의 50%이상을 점하는 열대지역의 천연림이 1990년부터 1995년의 5년 사이에 3%정도가 소실되었다고 하였다. 매년 약 1,290만헥타의 산림이 사라져 버리고 있는 것이다.

이와 같이 급격한 대규모의 산림 소실은 산림이 분포하고 있는 국가와 환경, 산업에 영향을 미칠뿐만 아니라 세계적인 기후 변동 및 중요한 유전자원의 상실 등 지구의 환경과 인류의 미래를 좌우하는 커다란 문제가 아닐 수 없다. 이 때문에 개개의 국가와 개인이 산림 문제에 충분한 인식과 책임감을 가지고 국제적으로 협력하는 것이 불가피한 실정이다.

2. 지속가능한 산림경영의 추진 방향

1992년 UNCED(지구서밋, 리우 회의)에서 합의된 산림원칙성명과 의제 21의 중점은 지속가능한 개발(Sustainable Development)이라는 개념이다. 이는 지구환경 악화와 천연자원 고갈이 인류 발전을 저해한다는 인식을 기초로 환경보전과 현명한 자원이용을 통한 경제사회의 발전을 지속시킨다고 하는 사고방식이다.

지속가능한 산림경영(Sustainable Forest Management)은 지속가능한 개발의 실현 수단 중의 하나로서, 다른 말로 인류의 지속적인 발전을 실현하기 위해 실천하여야만 하는 산림의 관리를 의미한다. 여기서 말하는 경영(Management)은 영리 행위로서의 경영이 아닌, 관리라고 하는 광의적인 개념이라는 것에 주의해야 한다.

말할 것도 없이 산림은 인류의 생존

과 발전에 불가결한 재화와 서비스를 제공해주고 있지만, 이 원천은 활력있는 산림생태계이다. 이와 같은 생각을 가지고 본다면 지속가능한 산림경영은 산림생태계의 활력을 유지, 활용하면서 인류의 다양한 수요에 영속적으로 대응해나가자고 하는 산림관리라고 표현할 수 있다.

3. 기준·지표 제정의 활성화

UNCED 1년후인 1993년 6월, 유럽국가들은 헬싱키에서 각료회의를 개최하여, 지속가능한 산림경영의 기준·지표의 제정을 결정하였다. 이와 같은 조치는 UNCED에서 산림조약제정 논쟁 중에 유럽의 대기오염 등에 따른 산림 열화 문제가 지적되었기 때문이다. 따라서, 임업과 환경보호의 선진지역으로서의 자존심을 가지고 시작한 것이 헬

싱키 프로세스이다.

이로부터 1년후인 1994년 6월에는 UNCED에서 기준과 지표 제정을 제안하였던 캐나다를 중심으로하여 몬트리올에서 전문가회의가 개최되었다. 이후 캐나다, 미국, 러시아, 한국, 일본 등이 몬트리올 프로세스 참여하여 기준과 지표를 제정하게 되었는데 동 프로세스는 95년 2월에 칠레 산티아고에서 7개의 기준과 67개의 지표를 결정하였다. 한국도 초창기부터 회원국으로 참가하여 활발한 활동을 하였는데, 97년 8월에 제 9차 회의를 서울에서 개최한 바 있으며, 97년 10월 터키 안탈야에서 개최된 세계산림대회에서 몬트리올 프로세스 회원국을 대표하여 그동안의 경과보고를 한바도 있다.

참고로 지구 각처에서 이루어지고 있는 프로세스의 기준과 지표 제정 작업은 다음과 같다.

표 1. 추진중인 프로세스의 명칭과 참가국 및 활동 내용

기구 및 프로세스 이름	참가국가 이름 및 수	기준 및 지표
헬싱키 프로세스	유럽의 온대림·아한대림 보유국(독일 등) 38	6기준 27지표
몬트리올 프로세스	비유럽의 온대림·아한대림 보유국(한국 등) 12	7기준 67지표
열대목재기구(ITTO)	ITTO 회원국중 생산국(말레이시아 등) 25	5기준 27지표
다라포도 프로포우잘	아마존 유역국가(브라질, 콜롬비아, 페루 등) 8	7기준 47지표
드라이존 아프리카 이니셔티브	사하라남부 건조아프리카 국가(케냐 등) 27	7기준 47지표
중근동	중근동 국가(이집트 등) 30	7기준 65지표
중앙아메리카 이니시아티브	중앙아메리카 국가(혼두라스 등) 7	8기준 52지표

지속가능한 산림 경영의 기준·지표라는 것은 한마디로 산림 상태를 대강 파악하기 위한 체크리스트이다. 지표에 따라 정기적으로 자료를 수집하여 국가

전체 산림의 상황과 변화를 파악하고자 하는 것이다. 이와 같은 기준·지표 제정의 성과는 이 검토 작업을 통하여 참가국간의 상호이해가 깊어지고, 따라서

지속가능한 산림경영의 개념이 명확해 진다는 점이다. 우리가 정기적으로 건강진단을 받는 것과 마찬가지로 할 수 있다. 건강한 육체에 건전한 정신이 깃든다는 이야기처럼, 건강한 산림에 쾌적한 환경이 조성될 수 있기 때문이다.

4. 국제연합(유엔)에서의 작업

지금까지 추진된 전지구 차원의 합의는 UNCED에서 채택된 산림원칙성명과 의제 21이 있다. 이후 유엔에서는 현재 CSD가 산림관련 업무를 총괄하고 있는데, CSD는 유엔의 경제사회이사회 밑에 설치된 상설위원회로서, 40장으로된 의제21의 후속조치를 임무로 하고 있다.

CSD와 개최 준비 회의에서는 선진국과 개발도상국의 대립이 예상되었으나, 12개국의 검토를 거친 의제는 바로 수용되어 CSD밑에 산림에 관한 정부간 패널(IPF)을 설치하여 구체적인 작업 검토를 행하자고 하는 것이 합의되었다.

이와 같이 UNCED이후 2년이 경과하여 유엔에서 검토가 된 것은 하나의 커다란 성과라고 할 수 있다. 세계가 주시하는 가운데 이루어진 검토는 전향적인 결과를 도출해낼 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 이와 같은 움직임의 배경에는 기준지표 제정 등을 위한 선진국측의 노력이 평가되고, 국가 계획 수립 등을 통하여 개발도상국측에도 자

신감이 깊어졌기 때문이다. 그리고 무엇보다도 커다란 원동력이 된 것은 산림분야에도 무엇인가를 시작하여야만 한다는 강한 위기 의식이 있었기 때문이다.

그리고 이후 산림에 관한 정부간 패널(IPF)에서 구체적으로 검토가 이루어져서, 1997년 2월에 130개 이상의 조문으로 구성된 행동 계획이 합의를 보았다. 이들의 특징은 실시를 의무화하는 구속력과 그것을 국제적으로 지원하기 위한 메카니즘을 가지고 있지 않다는 점이다. 또한 IPF의 행동제안을 효율적, 효과적으로 실시하기 위하여는 그 체계화와 자금 등의 확보가 커다란 과제로 대두되고 있다.

실효성을 갖는 국제합의의 조건으로는 다음 3가지 점을 고려할 수 있다.

- ① 국가와 현장 차원에서의 정책과 행동에 전개할 수 있는 구체적인 내용
- ② 세계 차원에서의 협력을 확보할 수 있는 효율적인 메카니즘
- ③ 각국의 참여를 장기적으로 확보할 수 있는 권위

이러한 점에서 각국의 책임과 역할 분담, 세계차원의 행동계획과 실행메카니즘 등을 체계적으로 정한 산림조약체정이 불가피하다고 할 수 있다. 산림조약이 제정되면, 각국에서의 산림계획 등을 강화하여 임산물의 공급 전망이 명확해지고, 세계적인 목재공급의 안정에도 기여할 수 있을 것이 기대된다.

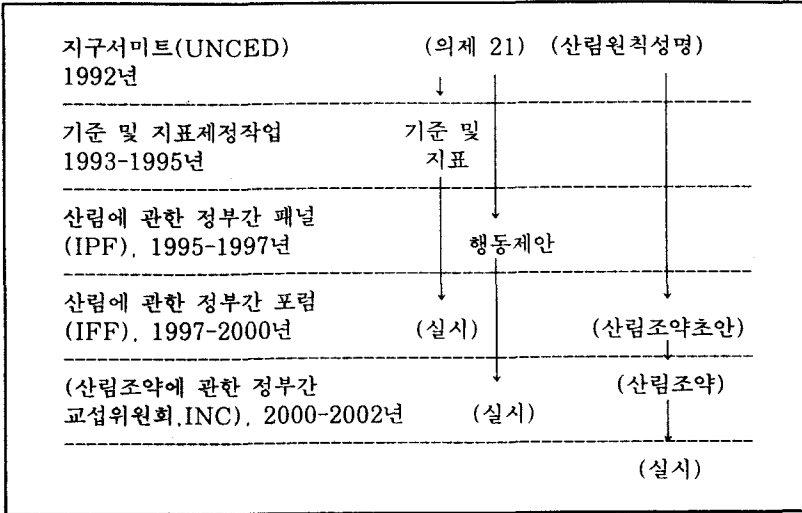


그림 1. 산림에 관한 국제 회의의 진전 상황

- IPF의 행동제안 사례는 다음과 같다.
- 각국은 지역주민의 참가 등을 고려한 국가적인 산림계획을 작성하고 실시하여야만 한다.(검토 항목 I.1)
- 각국은 공통의 방법을 사용하여 산림의 양적감소와 질적열화 원인에 관한 사례연구를 실시하여야만 한다.(검토항목 I.2)
- 각국은 산림에 관한 전통적 지식의 보호에 관한 법적 장치 내지 정책수단을 검토하여야 한다.(검토항목 I.3)
- 각국은 건조지 및 반건조지 등의 귀중한 생태계를 보존하기 위하여 보호구를 설치하여야만 한다.(검토항목 I.4)
- FAO는 각국, 관계국제기관 등의 의견을 들어서, 산림피복율이 낮은 국가의 실용적인 정의를 작성하여야만 한다.(검토항목 I.5)

- 국제기관은 최고 기술로 다음 조사를 행하여야만 한다.(검토항목 II)

IPF는 커다란 성과를 얻어는 내었지만 반면에 몇가지의 미해결 과제를 가지고 있다. 행동제안이 선택적 형태를 가지고 있는 지속가능한 산림경영을 위한 국제기금의 창설, 임산물무역에 관한 범세계적 협정의 체결, 일방적인 열대목재 수입금지조치의 철폐, 그리고 산림조약의 체결 등 4가지 사안이다. 이들은 국제적인 협정과 메카니즘에 관련된 문제들이다.

IPF의 제4차회의에서는 직접 산림조약을 체결하지는 의견과 산림조약의 필요성이 없다는 의견이 대립되었는데, 조약 체결 주장의 대표자는 EU였지만, 후자는 지구서미트 당시와는 상당히 변화하여 말레이시아와 인도네시아 등의 열대림보유국의 일부가 산림조약 체결

에 적극적인 반면 미국이 조약 체결에 강력히 반대를 하고나섰다.

1997년 4월 CSD의 제5차회의가 뉴욕에서 개최되었는데, 과거 5년간의 후속조치 총괄과 금후의 방향 설정이 목적이었다. 여기서 주목을 받은 것은 산림조약에 관련한 문제였다. 그러나 회의 초반부의 각료급 회의와 반복개최된 실무급 회의의 어느곳에서도 양자가 서로 양보하려는 기미는 보이지 않고, 어떠한 진전도 없는 상태로 CSD는 종료될 수밖에 없었다.

2개월 후의 1997년 6월은 UNCED 이후 5주년이라는 점에서 지속가능한 개발에 관한 정치적 의지의 결집을 목적으로 제 19차 유엔특별총회(UNG-ASS)가 뉴욕에서 개최되었다. 거기서는 실무급 절충에 한계를 보여온 산림과 기후변동 문제에 대하여 각료급 협의가 여러 차례 개최되었다. 통상의 연설 형식이 아닌 각국의 장관이 직접 토론하는 장소가 되었다. 여기서도 의장인 네덜란드와 탄자니아 장관의 조정안

이 부결되는 등, 검토는 대단히 곤란하였다. 최종적으로는 8개국이 타협안을 만들어 그것을 기초로 절충하여 타협이 이루어졌다. CSD하에 산림에 관한 정부간 포럼(IFF)을 설치해서 IPF행동제안의 실시 촉진과 산림조약 등의 검토를 도모하자는 것이 합의되었다.

5. 2000년을 향한 검토

1997년 10월 IFF 제1차 회의가 뉴욕에서 개최되어, 구체적인 검토항목, 검토스케줄 등이 결정되었다. IFF의 검토 결과는 2000년 4월에 개최된 CSD의 제 8차 회의에 보고되어, 거기에서 산림 조약 등의 국제적 협정과 메카니즘의 교섭을 개시할 것의 여부를 결정하게 되었다. UNCED로부터 10년째인 2002년에는 다시 유엔특별총회가 개최됨에 따라 이에 대한 논의가 심화될 것이 예상된다.

산림원칙성명의 채택으로부터 기준 지표 제정작업과 IPF에서의 행동제안

표 2. IFF의 검토스케줄

구 분	계 획 안	2차 회의 (98.6-8)	3차 회의 (99.2-3)	4차 회의 (2000.2-3)
1. IPF의 행동제안의 실시 촉진방책 등의 검토	a) IPF행동제안의 실시 촉진방책	본격 검토	후속 조치	최종보고서 작성
	b) 추진상황의 모니터	사전 검토	본격 검토	최종보고서 작성
2. IPF로부터의 현안사항 등의 검토	a) 새로운 국제기금 창설	사전 검토	본격 검토	최종보고서 작성
	b) 무역과 환경의 조화모색	본격 검토	후속 조치	최종보고서 작성
	c) 기술이전 모색	본격 검토	후속 조치	최종보고서 작성
	d) IPF검토항목의 검토	사전 검토	본격 검토	최종보고서 작성
	e) 산림관련조약 등의 검토	본격 검토	후속 조치	최종보고서 작성
3. 국제협정과 국제메카니즘의 검토	국제협정과 국제메카니즘의 내용 검토	사전 검토	본격 검토	최종보고서 작성

의 제정에 이르기까지의 과정을 보면 국제적인 틀만들기와 메카니즘의 검토가 마지막으로 남는 주요과제라는 것은 의심의 여지가 없다. CSD와 UNGA-SS에서의 산림조약을 둘러싼 논의를 지배하는 것은 UNCED 당시와 같은 형태로 조약이라고 말하는 것에 대한 기대와 불안이다. IPF에서의 객관적이며 냉정한 검토가 크게 기대되는 연유이다.

특히 IPF에서 충분히 검토되지 않으면 안되는 또하나의 중요한 과제가 있다. 130여개의 행동제안은 상호 밀접하게 연관되어 있어 무작정 실시할 수 있는 것은 아니다. 따라서 각국이 행동제안을 적절하게 패키지와하여 그것을 국제사회가 협력해서 실시해나가는 것이 불가피하다. IPF행동제안의 실시 촉진이라는 관점에서 이점에 대해서도 금후 IPF의 검토가 강력히 기대된다.

6. 산림조약을 둘러싼 각국의 이해관계

UNCED에서 산림조약의 책정에 강력하게 반대하던 인도네시아, 말레이시아는 현재 찬성을 하고 있으며, 반대로 미국은 찬성에서 반대로 입장을 변경하였다. 이와 같은 변화의 배경에는 열대림보유국의 상당수가 지속가능한 산림경영의 달성을 위하여는 다양한 산림의 기능이 보다 조화를 이루는 것이 필요하며, 산림을 포괄적으로 취급하는 조약의 존재가 바람직하다는 생각이 강해지고 있기 때문이다. 한편 미국에서는

산업계와 의회 등이 조약이 체결되면 규제 강화가 심화될 것이라는 것이 강조된 것이 방침 전환의 배경인 것 같다. 이와 같이 산림조약을 둘러싼 논의는 지속가능한 산림경영의 달성이라는 커다란 목적을 전제로 하고 있어 각국이 처해있는 입장에 따라 이해관계를 달리하고 있다.

본래 자원국의 주권에 속하는 산림자원의 취급방법이 국제성을 가지게 된 이유는 일차적으로 지구규모의 산림이 이산화탄소의 저장고와 유전자원의 보고로서 위치하고 있는 나라와 지역의 이해를 초월하는 역할을 하고 있으며, 둘째로는 임산물이 국제적인 상품으로서 세계시장에서 취급됨에 따라 이 무역의 왜곡이 각국 산림경영의 장애로 될 가능성이 있다는 점이다. 이와 같은 내용에 대하여 각국의 이해 관계를 UNCED의 산림원칙에 관련시켜 보면 다음과 같다.

첫째, 모든 국가가 자국의 자원에 주권과 책임을 가지고 있다는 점이다. 그러나 자원 관리 방식을 합의한다는 것은 자원의 주권을 제한한다는 측면을 가지고 있기 때문에 합의 수준에 대하여 자원국과 비자원국에서 차이가 나타나게 된다. 또 증가하는 경비의 균형잡힌 분담(1.b)에 관하여 열대림 관리에 대한 원조를 받아야만 하는 개발도상국과 부담하는 선진국과의 줄다리기가 있다.

두 번째, 임산물 무역 측면에서는 수출국으로서의 무역 자유화와 시장 접근 개선과 일방적인 보이코트회피가 중요하고, 그보다도 개선된 수출소득을 산

림정비에 사용하는 것이 가능해진다고 하는 것이 장점이 될 수 있다. 그러나 목재 수입국 입장에서는 산림원칙의 시장메카니즘에 환경비용의 계상과 환경덤핑을 방지하는 것을 고려하여야 한다. 이들 규정은 한국에 수입되고 있는 목재를 비롯하여 국제시장에서 거래되고 있는 현재의 목재가격이 저렴하다는 데 합의하고 있다.

환경 덤핑의 개념은 현재 국제법상 정착된 것은 아니지만 20여년에 걸친

논의의 역사가 있으며, 한국 임업의 장래를 좌우할 정도의 중요한 개념이라고 생각된다.

또한 재생산가능한 임산물 가격을 실현하기 위하여는 우선 수출국이 지속가능한 산림경영 상태를 보유하며, 그 비용을 사업자가 임산물 가격에 부가시켜 판매하고, 그 실행을 담보로 한 달성수단을 분명하고 알기쉽도록 하는 등의 3 단계가 필요하며, 각각에 엄격히 대응하는 선택이 있어야만 한다.

표 3. 국제산림조약에 관한 각국의 이해관계

구 분	개발도상국	선진국		산림원칙
		수출국	수입국	
산림관리의 적정화	지속가능한 산림으로 부터의 수익과 자국 산림의 관리 책임			1(a)
	선진국으로부터의 지원	개발도상국의 산림관리 분담		1(b)
무역왜곡의 제거	일방적인 보이코트의 반대		환경덤핑의 회피	13, 14

표 4. 재생가능한 임산물 가격을 실현하기 위한 과제

구 분	선 택 안		현재 검토하고 있는 회의	
	강력대처	미온대처		
지속가능한 산림경영기준	실행기준 ¹	관리기준 ²	몬트리올 프로세스 등	정부간 포럼
임산물 가격에 관한 생각	환경덤핑 등의 신개념 도입	WTO 보조금 협정의 운영	OECD ³ , WTO ⁴	
달성 수단	정부간의 조치	제재조치·무역제한 조항 등을 포함한 국제협정		
	사업체의 자주적 조치	실행기준에 따른 목재인증제도 ⁵	관리기준에 따른 인증제도 ⁶	
대체자재에 관련된 수단	탄소세·환경세의 도입		지구온난화조약	

- 주 1. 산림 각기능의 발휘상황에 기초한 기준
 2. 관리시스템에 관한 기준
 3. 경제협력개발기구(OECD) 환경과 무역전문가회의
 4. 세계무역기구(WTO) 환경과 무역위원회
 5. 산림관리협의회(FSC) 산림관리원칙기준 등
 6. 국제표준화기구(ISO) ISO14000시리즈 환경관리규격

현재 국제적인 산림경영상황을 보면 첫단계를 실현하는 것도 어려운 실정으로 지속가능한 상황이 1% 미만이라 지적되는 열대림은 물론이고 주로 선진국에서 보유하고 있는 온대림중에서도 가장 선진국이라할 수 있는 미국 자체가 자국의 산림이 지속가능한 상황이 아닌 상태이다.

그러나 이와 같은 과제를 논의하는 틀로서 1997년 6월의 유엔환경총회중 산림에 관한 정부간 포럼이 설치되고, 지속가능한 산림경영의 기준 지표 제정 작업과 무역규제 등의 법적 문제 검토 작업 등 광범한 국제적 작업이 이루어지고 있다. 또한 조약에 따른 법적 규제뿐만이 아닌 그것과 동등한 효과를 갖는 실현가능한 조치로서 자주적인 지속가능한 산림경영에 따른 생산재의 목재인증제도(에코 라벨링) 등이 논의되고 있다.

7. 한국 산림의 지속가능한 경영

한국은 국내 임업경영과 국산재의 장래를 고려하고, 지구차원의 지속가능한 산림경영의 실현을 위한 재생가능한 목재가격을 실현한다는 입장에서 산림경영의 기준 만들기, 라벨링 등의 자주적 규제 추진, 무역 조항을 포함한 산림조약의 실현 등 국제적인 작업에 적극적으로 대처할 필요가 있다.

우선 국제적인 노력을 기울여야 한다는 것은 당연한 일이지만, 한국 산림경영이 지속가능한 수준의 자원과 법률, 제도 등을 가지고 있으며, 이를 지속적으로 유지하기 위하여 노력하려는 정치적 의지를 가지고 있다는 등의 내용을 각국에 알기 쉽게 설명할 필요가 있다.

현재 우리나라의 연간 벌채량은 전체 축적 증가량 1,500만 m^3 의 5% 수준이며, 연간 벌채량도 지금까지 100만 m^3 정도를 계속 유지하여 왔다. 또한 산림의 기능도 보안림제도와 산지관리체계의 확립, 산림생물다양성 보전지역 지정 등 생태계의 다양성 유지를 위한 시스템도 제도화되어 있어 우리나라의 산림관리 제도는 국제적으로도 일정 수준의 인정을 받고 있다.

그러나 지속가능한 산림경영의 최신 논의를 보면 우리 나라에서도 검토해야 할 많은 문제가 있는데, 여기에는 산림법 등 법률의 개정 등이 우선적으로 논의될 필요가 있다. 이를 위하여는 21세기의 새로운 사조 즉 환경무역주의, 무한경쟁주의, 정보화, 블록화 등을 실천할 수 있는 철학이 기본 바탕이 되어야만 할 것이며, 이를 실천할 수 있는 인재 등용이 관건이라 할 수 있다.

완력의 시대이던 20세기는 지식의 시대인 21세기에게 그 자리를 넘겨줄 날이 멀지 않았다. 지속가능한 산림 경영은 지식의 산물이다.