

지속적인 산림경영을 위한 산림인증제도(상)

손 철 호 / (임정연구회, 농학박사)

최근 전세계적으로 강구되고 있는 지속가능한 산림경영을 위한 수단의 하나로써 선진국 및 목재생산국을 중심으로 급속하게 전개되고 있는 산림인증제도에 대하여 이번호와 다음호에 소개하고자 한다. 산림인증제도는 국제기구 또는 독립된 기구에서 마련한 기준에 부합되게 산림을 관리하였을 때, 이를 인증하는 제도로서 만일 이제도가 정착될 경우, 산림을 관리하고 있는 산주들이나 독립가에게는 매우 의미있는 제도라 할 수 있다. 그리고 이 글은 World Wildlife Fund(WWF)에서 발행한 산림인증제도에 관한 소책자를 중심으로 작성된 것임을 밝혀둔다.

1. 도 입

산림인증제도(Forest Certification)는 새롭고도 혁신적인 제도로서 지속가능한 산림경영으로 생산된 목제품에 대하여 시장우위를 제공하고 있다. 이 제도는 급속하게 발전하고 있는 정책도구로서 산림부문을 지속가능한 개발원칙을 준수하도록 하는데 유용하게 이용될 수 있다. 그러나 산림인증제도는 만병통치약은 결코 아니기 때문에 법률과 같은 규제장치를 대신할 수 없고, 그리고 모

든 상황하에서 효과적일 수도 없다. 하지만, 현재의 상황하에서 볼 때, 인증제도는 산림경영을 하도록 하는 지원책임과 동시에 좋은 산림경영을 추구하는 관계자들 모두에게 자극제라 할 수 있다.

산림인증프로그램을 인정하기 위한 기구를 설립하기 위해 수 년간의 계획과 협의를 거친 후에 산림관리위원회(Forest Stewardship Council: FSC)가 설립되었다. 1995년에 FSC는 처음으로 천연림관리를 위한 4개의 독립된 인증기관을 인정하였고, 1996

년에는 인공림의 인증을 위한 원칙을 마련하였다.

인정을 받은 인증기구들은 독립적으로 산림을 인증할 수 있고, 그 산림에서 생산된 제품에 FSC상표를 이용할 수 있게 하므로써 그 제품을 목재인증 제품 시장에 진입가능하게 한다. 현재, FSC에 의해 '적절한 산림관리'를 한 것으로 인증을 받은 산림에서 생산된 임산물이 FSC의 증명서와 상표를 부착한 상태로 시장에 출하되어 거래되고 있으며, 인증산림도 전세계 5대륙에 분포하고 있다.

2. 산림인증제도의 발생배경

2.1 산림보전개발

지난 수 십년 동안에 산림보전은 전세계의 정책결정자들과 일반 시민들에게 매우 민감한 이슈로 발전하였다. 초기의 관심은 열대목재와 목재산업의 활동에 초점이 맞추어졌었다. 그러다가 1980년 중반에 들어서 열대산림보전의 기여를 설립취지로 2개의 국제기구 즉, 열대임업활동프로그램(Tropical Forestry Action Program, TEAP¹⁾)과 국제열대목재기구(International Tropical Timber Organization, ITTO)²⁾가 설립되었다.

브라질의 리오데자네이로에서 개최되었던 UNCED에서 산림은 주요 의제대상이 되었었지만, 산림과 관련한 최종 결과는 단지 국제적으로 구속력이 약한 '산림 원칙성명'의 채택에 그쳤다. 하지만, 1992년의 UNCED 이후로 열대림중심의 산림문제해결에서 온대림과 한대림을 포함한 전세계적 산림문제해결로 그 영역이 확대되었고, 국제산림기구들도 온대림과 한대림의 이슈를 다루기 시작하였다.

2.2 산림황폐화와 산림질의 하락

그 동안의 산림보전을 위한 국가적 또는 국제적 차원의 많은 노력에도 불구하고 산림파괴는 증가일로를 보여왔다. FAO의 통계에 의하면 연평균 열대림산림파괴면적은 1980년에 11.3백만ha에서 1990년에는 15.4백만ha로 증가한 것으로 나타났고, 이는 매년 0.8%씩의 열대림 감소를 의미한다. 가장 심각한 지역은 동남아시아로서 매년 1.6%의 산림이 사라지고 있다. 이러한 산림파괴는 사회적, 생태적, 그리고 경제적으로 부정적인 영향을 미치게 된다. 사회적, 생태적인 영향을 계량화하는 것은 비록 쉬운 일이 아닐지라도 그 영향은 증대하고 있고, 그리고 생물다양성과 산림내 서식자들의 생활공간이 축소 또는 파괴되고 있다는 것은 엄연한 사실이다. 이

- 1) TEAP은 FAO의 프로그램으로 임업부문에 개발원조를 증가시킴으로서 열대산림파괴를 줄이 자는데 목적이 있다. 그리고 많은 노력들이 임업프로젝트의 계획개선과 협력 부문에서 이루어 졌다.
- 2) ITTO는 UN산하의 무역 및 개발분과 산하에 설립된 기구로서 열대목재의 무역확대와 산림보 전의 촉진이라는 다소 상반된 목적을 갖고 있다.

에 반해 경제적인 손실을 계상하기는 다소 쉬운데, 한 예로써 전통적인 목재수출국이었던 태국의 경우 자국의 산림소실의 결과로 1992년까지 전세계에서 가장 많은 열대제재목을 수입하는 나라로 전락하였었다.

대부분의 온대지역에서 산림면적은 현재 상태를 유지하거나 확장되려 하고 있다. 그럼에도 불구하고 산림의 질은 계속 쇠퇴하고 있는데, 노령림들이 이차림이나 인공림으로 대체되고 있다. 더우기 이러한 산림쇠퇴는 비록 부분적으로는 대기오염에 의해 야기되기는 하지만 많은 지역에서 한결같이 발생하고 있는데, 이는 생물다양성에 심각한 위험을 초래하고 있다. 그 한 예로서 스웨덴에서는 임업활동으로 300종이상의 생물체가 위협받으며, 유럽에서는 산림쇠퇴로 인하여 활엽수의 27%, 침엽수의 14%가 영향을 받는 것으로 조사된 바 있다.

2.3 산림황폐의 원인

대부분의 산림벌채지가 거의 농지나 목초지로 사용되는 운명이며, 산림황폐화는 다양한 원인과 방법으로 일어나고 있다. 이 문제는 복잡하고도 미묘하며, 특히 목재산업과 국제목재무역의 역할에 대한 논의를 필요로 한다.

WWF는 국제목재무역이 열대산림 파괴와 온대림과 한대림의 노령림 감소에 주요 역할을 했다고 오랫동안 주장하였고, 이러한 견해는 국제기구나 많은 나라들로부터 지지를 얻어왔다. 최근 ITTO출판물에서 언급하고 있는 것처럼 생태계와 산림의 보전, 그리고 지속가능

한 개발의 필요성에 대해서는 더이상 논란의 여지가 없다. 그 대신 논점은 이를 실행하기 위한 방법, 실천규정, 그리고 기술적 측면 등으로 옮겨가고 있다.

2.4 미해결된 문제

산림감소를 줄이려 했던 TEAP나 ITTO와 같은 국제기구의 시도가 실패로 그친 것과, 많은 열대국가들에서 산림상황이 날로 악화되고 있다는 사실은 사람들에게 기존에 사용되었던 접근법의 정당성에 회의감을 심어주었다.

이러한 결과를 낳은 요인중의 하나는 접근이 일관되게 진행되지 못했다는 것이다. 1980년대에 개발원조기구들이 임업에 대한 그들의 지원을 증가하는 동안에 세계은행과 국제금융기금(IMF)의 구조조정프로그램은 동일 나라에서 오히려 지원금을 삭감하였다.

또한, 몇몇 환경보전 NGO들은 열대재의 사용금지나 보이코트(불매운동)를 전개하였고, 폴란드와 독일 그리고 미국의 일부 지방자치체들은 정부출연의 건설공사에서 열대재의 이용을 금지하였다. 호주 정부는 이 보다 더 심한 조치를 취하였는데, 1990년 호주 의회는 지속가능한 임업을 하지 않는 나라들로부터의 목재수입을 금하는 법을 통과시켰다. 하지만 이 법은 효율성과 공평성에 관한 의문의 제기와 열대국가들의 거센 반대압력으로 결국 1992년에 철회되었다. 그리고 일부 국가들은 ITTO의 회원국들이 '2000년까지 자국의 산림을 지속가능하도록 관리'한다는 목표계획에 희망을 걸었지만, 이 계획은 거의 진전이 없었다.

세계 산림문제를 해결하기 위한 이러한 시도들이 산산히 깨지면서 정부나, NGO, 그리고 개인적인 측면에서 임업에 대한 그들의 정책과 접근법을 다시금 검토하기 시작하였고, 새롭고도 효율적인 문제해결을 위하여 집중적인 노력을 기울이고 있다.

2.5 정책입안자

과거에 임업이나 환경에 관련한 정책들은 일반적으로 정부에 의해서 작성되고 시행되어 왔으며, NGO나 개개인들은 다양한 방법으로 이러한 정책결정 과정에 영향을 미칠려고 강구하였다. 하지만, 최근 NGO들이나 개개인들은 그들 스스로가 정책도구를 개발하고 이행하기 시작하였고, 이때 정부는 그것에 대하여 감시와 지원의 역할을 담당하는데 그친다. 그 한 예로, 최근 NGO와 개인들의 공동작업으로 태동한 인증제도를 들 수 있다.

요즘 일반인들은 정책수립과정에 훨씬 더 능동적으로 참여한다. 환경적 사회적 이슈에 관심있는 일부 개개인들은 재생섬유로 만들어진 종이를 구매하는 것과 같이 일정목적을 추구하기 위하여 소비자들의 소비패턴을 개선하려는 경향을 보이고 있다.

3. 산림인증제도의 기원과 그 현황

3.1 기원

산림인증제도는 소비생산물에 환경라

벨(ecolabelling)을 부착하는 방향으로 발전하였다. 이는 생산자의 입장에서 볼 때, 소유산림에 대한 독립된 평가를 받음으로써 산림사업의 개선을 도모할 뿐만 아니라 평가 인증받은 제품을 시장에 보다 많이 유통시켜 높은 수익을 추구할 수 있다는 측면에서 유익한 제도라 할 수 있다.

현재 인증제도는 NGO와 개인기업에 의해 단일 국가내에서 시행되고 있거나 국제적으로 운영되고 있다. 그리고 인증을 위한 산림의 평가는 사회적, 생태적, 경제적 측면을 고려한 명확한 기준에 의하여 행해지고 있다.

인증제도와 같은 정책도구가 국가적 산림정책, 규제, 그리고 교육 등과 같은 정책도구를 대신 할 수는 없다. 단지, 인증제도는 산림관리단위에 적용하는 것이기 때문에 토지이용계획과 국가정책에 직접적으로 영향을 미치지 않는다. 그럼에도 불구하고, 점점 더 선진국 소비자들은 환경친화적인 상품을 선호하므로써, 인증제도의 보완적 역할을 중요시하며, 그리고 이 제도가 광범위하게 보급된다면 정부정책을 구체화하는데도 공헌할 가능성이 있다고 판단하고 있다.

3.2 산림관리위원회

최근의 인증에 대한 높은 관심과 라벨링체계의 초창기적 시행과정에서 생산자와 소비자 모두에게 혼란을 야기하였다. 하지만 인증기구의 필요성과 혼란을 피하려는 노력 차원에서 산림관리위원회를 설립하였는데 환경단체, 임업

인, 산림소유자, 목재 무역업자, 원주민 단체, 임업사회단체, 그리고 임산물인 증기구들로부터 다양한 대표자들이 참가하였다.

산림관리위원회는 환경적으로 적절하고, 사회적으로 이익을 주고, 그리고 경제적으로 다양한 세계 산림 개발을 지원하고 있다. 이 기구는 산림관리에 있어 사회적, 생태적, 그리고 경제적 측면의 조화를 유도하고 인증기구의 평가 및 인정을 하며, 산림관리를 위한 국가적 표준개발의 유도와 훈련 및 교육 등을 통하여 좋은 산림관리를 촉진하는데 목적이 있다.

이 위원회는 1993년에 캐나다의 토론토에서 창립총회를 거쳐 설립되었다. 이 모임에는 25개국으로부터 130명이 참가하였는데 이들은 환경단체, 소비자, 원주민, 기업들의 대표자들이며, 동 위원회는 이들을 회원으로 하여 조직되고, 임원단도 선출되었다.

1994년의 차후 모임에서 창립멤버들은 추가로 산림관리위원회의 정관과, "원칙 및 지표"를 승인하였다. 이들 원칙 및 지표는 목재생산을 위하여 경영되는 모든 열대림, 온대림 그리고 한대림에 공히 적용된다. 인증기구는 개개 산림관리의 평가를 위하여 국가단위의 표준을 작성하여 이용할 계획이다. 많은 나라에서는 산림관리위원회의 원칙 및 표준의 기본을 살리면서 각 지역상황에 적용가능한 표준개발을 위한 작업을 지역 관련자들과 함께 추진하고 있다.

산림관리위원회는 1995년에 멕시코 오아사카(Oaxaca)에 조직사무소를 설

치하였으며, Synnott 박사를 실행위원으로 두고 있다. 그리고 지역참여를 추진하기 위하여 국가 또는 지역 사무소를 설립하는 단계에 있고, 현재 전세계적으로 스위스와 볼리비아 등의 국가에 10명의 인원이 활동하고 있다.

산림관리위원회의 이사진은 사회적, 경제적, 그리고 경제적 측면에서의 조화, 또한 남반구와 북반구 국가들간의 조화를 고려하여 정기총회에서 선출되었으며, 그 구성인원은 총 10명으로 이중 두명은 경제적인 측면을, 그리고 나머지 7명은 사회적, 원주민 또는 환경적 측면을 각각 대표한다.

회원이 되기 위해서는 적절한 산림관리를 시행할 것을 약속하여야 하며, 회원은 경제, 사회, 환경의 세분과로 구분되는데 각각 동등한 선거권을 갖는다. 각 분과에서는 개발도상국과 선진국간에 동등한 비율의 선거권이 부여된다. 매 3년마다 정기총회를 갖고, 그 사이에 중요한 결정을 위하여 임시총회를 개최할 수 있다. 1997년 1월까지 37개 국가 178명의 회원이 가입하였으며, 1996년 한해동안에 약 70%정도 신장하였다. 회원의 42%는 환경분과에, 40%는 경제분과에 그리고 18%는 사회분과에 각각 편재되어 있다. 그리고 회원중 69%는 선진국의 대표자들로, 나머지 31%는 개도국의 대표자들로 각각 구성되어 있다.

1995년에 처음으로 산림관리위원회는 천연림에 대한 지표를 설정하였고, 1996년에는 정기총회에서 인공림에 대한 원칙을 승인받아 인공림에 대한 인

증기구의 인정작업을 시작하였다. 또한 산림관리위원회는 스웨덴과 인도네시아와 같이 지리적으로 다소 멀리 떨어진 나라들의 인증을 위한 국가적 차원의 표준개발기구를 지원하기도 하였다. 산림관리위원회의 상표는 수백종의 상품에 부착되어 시장에서 거래되고 있다.

1996년에 산림관리위원회는 30개국으로부터 132명이 참가한 가운데 오아사카에서 첫번째 정기총회를 가졌다. 이 정기총회에서 사회, 경제, 그리고 환경분과에 동등한 선거비율을 부여하기로 정관을 개정하였으며, 국가적 표준과 사회적 이슈와 관련하여 작업단 뿐만 아니라 분쟁해결위원회를 설립하기로 동의하였다.

이러한 인증제도에 대한 비판이나 문제의 소지가 전혀없는 것은 아니다. FSC에 대한 투명성과 대표성에 의구심을 제기하고, 또 한편으로는 인증된 목재를 사는 소비자들의 선택이 확실한 이익의 형태로 생산자에게 귀결될지를 의심하고 있다. 또한 인공림에 대한 인증제도가 인공림보다는 천연림에 오히

려 우위를 제공하지 않는가에 대한 의문이 몇몇 나라에서 제기되고 있다. 더욱이 국가차원 산림관리위원회의 표준이 개발되기도 전에 일부 몇몇 나라에서 인증제도가 시행되고 있다는 사실은 다소 상반된다.

산림관리위원회는 이러한 문제들을 다루기 시작하였고, 그리고 그 성공의 댓가는 장래에 더 많은 문제와 비평을 가져올 수도 있다. 하지만 산림관리위원회가 그 비전을 충실히 수행하면서, 그 이행을 지속적으로 채택하고 개선하라는 외부의 요구에 대해 개방적인 자세를 견지하는 것은 매우 중요한 일이다.

3.3 현재 상황

현재 많은 산림인증기구가 활동중에 있고, 그들중 일부는 비영리 비정부조직체이고 나머지는 영리목적의 상업적 기구이다. 1994년에 1.5백만 큐빅입방에서 최근에는 매년 3백만 큐빅입방이상의 인증목재가 국제목재시장에 진입하였고, 3백만ha이상의 산림이 FSC 인증기구에 의해서 인증받았다.

〈표 1〉 산림관리위원회로부터 인정받은 산림인증기구 (1997년 1월 현재)

산림인증기구명	기구의 성격	설치국가
Forest Conservation Program of Science Certification Systems	영리단체	미국
Smartwood Certification Programme of Rainforest Alliance	NGO	미국
Woodmark of the Soil Association	NGO	영국
SGS Forestry	영리단체	영국

독일의 인증기구인 SKAL은 1997년 1월 현재 인증의 최종단계에 놓여있다. 모든 인증기구들은 산림인증(영리단체 인증기구들은 라벨부착으로 얻어지는 시장이익에 관심있는 반면에, NGO 프로그램들은 지역사회개발에 자극을 주는데 더 관심있는 경향이 있다)에 이용할 자체의 표준을 갖고 있으며, 현재 이들이 산림관리위원회의 국가표준과 일치하는지 검토중에 있다. 각 인증기구들마다 독자적인 인증방법으로 인증을 부여하고 있다. 어떤 인증기구에서는 단지 인증평가를 통과할 정도의 산림관리에 대해서는 '잘 관리된' 그리고 시험적인 산림관리에 대해서는 '지속가능'이라는 인증라벨을 각각 부착하며, SCS의 경우는 인증에 점수제를 이용하기도 한다.

인증제도는 일반적으로 산림경영의 사전평가를 포함하는데, 인증기구와 당사자간에 권리와 의무가 명시된 계약체결을 한 후 여러 방면의 전문가로 구성된 평가팀에 의해서 사전평가가 이루어진다. 그런 후의 인증절차는 특정 기간에 대한 관찰과 현장검증에 근간하여 이루어진다.

근본적으로 WWF나 '지구의 친구'와 같은 환경보전 NGO들에 의해서 추진된 산림인증제도는 정부와 임산업체들의 관심을 끌고 있다. 1990년대초에 인도네시아, 스웨덴, 핀란드, 캐나다 등과 같은 주된 생산국들은 산업부문에서 인증제도에 높은 관심을 보였다. 이들 나라들에서는 산업체들이 인증제도에 다양한 방법으로 참여하고 있고, 그중

African Timber Organization은 지역인증제도 작업을 해오고 있다.

스웨덴의 경우 1996년 2월에 NGO, 임산업, 산림소유자, 무역단체, Sami 지역주민의 대표자들로 구성된 산림관리위원회 작업단을 설립하였고, 이 작업단은 1997년 6월중으로 산림관리위원회 운영진에 스웨덴 FSC표준안을 제출할 계획을 갖고 있다.

인증제도는 세계은행의 전폭적인 동의를 받고 있다. 세계은행의 산림정책에는 다음과 같이 기술되어 있다. 「다른 생산품에 대한 경험에 비추어 볼 때, 만일 소비자가 생산과정의 생태학적 지속가능성에 관한 정보를 습득하게 된다면 그들의 소비행위를 지속적인 방향으로 바꿀 것이다. 따라서 국제사회는 지속가능한 관리하에 생산된 목재에 대한 선호적인 시장행위를 가능하도록 그린라벨 프로그램을 개발하기 위하여 ITTO와 같은 조직을 격려해야 한다. 그리고 라벨링은 비지속적인 상황에서 육성된 목재의 총체적인 수요를 줄이는 것과 더불어 개선된 관리시업을 채택한 목제품이 갖는 가격경쟁면에서의 불이익을 제거할 수 있을 것이다.」

현재 인증목재수요는 공급을 초과한다. 영국의 "1995-PLUS" 조직은 잘 관리되지 않은 산림에서 생산된 목재나 목제품은 구매하지 않고, 그 대신에 산림관리위원회를 지원하고, 인증목재를 구매한다는 데 뜻을 같이한 75개 업체로 구성되어 있다. 1997년 1월 현재 이 단체는 2,200공급자들로부터 56,000생산라인을 가지면서 24억£ 상당의 목

재 및 목제품을 취급하고 있는데, 이는 영국의 총목재판매량의 4%에 해당한다. 이와 비슷한 상황이 네델란드, 오스트리아, 벨기에, 스위스, 독일 등지에서 일어나고 있다.

오스트리아, 스위스, 캐나다, 핀란드, 인도네시아, 네델란드 등은 독립적인 목재인증제도에 관심을 표명하고 있다. 스위스와 독일정부는 국가차원의 인증체계 설립에 관한 연구를 수행하고 있으며, 캐나다 정부는 국제적으로 동의된 표준보다는 독립적인 인증에 기초한 인증안의 도입을 수행하고 있다. 즉, 캐나다는 산림관리위원회가 요구하는 산림관리내용에 근거한 인증제도보다는 기업의 관리체계감시(ISO)에 기초한 인증제도를 임산물업계에 시도하고 있다.

3.4 국제표준화기구 (International Organization for Standardisation; ISO)

국제표준화기구는 각국의 표준기구들로 구성된 연합체로서, 그 목적은 국제무역을 추진하기 위한 자발적인 표준을 개발하는 것이다. 1980년대에 ISO는 ISO 9000시리즈라는 품질관리에 관한 규격을 제정하였다. 이것은 품질관리의 확립 및 감시체계를 따른 것이다. 또한, 1992년에 ISO는 환경관리에 대한 새로운 ISO 14000시리즈에 관한 작업에 착수하였다.

1995년에 캐나다 국가표준기구는 지속가능한 산림관리의 인증을 위하여 1996년에 마무리될 14001표준의 특별안을 개발한다고 제안했다. 이것은 인

정의 체계적 접근이 지속가능성을 인증하기에는 적절하지 않다는 기초위에 많은 환경단체와 국가표준기구에 의해서 제기되었다. 하지만, ISO의 대표성에 대하여 의구심이 제기되고, 특히 개도국들과 NGO, 그리고 사회운동단체들의 ISO 참여가 미진한 상황이 문제로 지적되고 있다. ISO 14001 표준안은 특정 종류의 생산품에 대한 이용을 목적으로 한 것이 아니라 그 자체로 환경라벨인 것이다. 그럼에도 불구하고, 국제목재무역에서 일부 비진보적인 단체들은 ISO 14001을 FSC와의 대립기구로서 발전시키려고 하였다. 하지만 이러한 시도는 ISO가 자신의 인증을 취득한 기업이 오해를 초래할 소지가 있는 주장을 행하는 것을 방지할 목적으로 1997년 1월에 새로운 단체를 조직함으로써 실패로 끝나게 되었다.

FSC와 ISO 접근사이에 내부적인 갈등요인은 없다. 그들은 서로 다른 기구체이만 상호보완적이다. 이러한 점을 이해하고서 산림관리에 대해서는 FSC 인증을, 환경관리시스템에 대해서는 ISO 14001인증 취득하려는 의향을 보이는 진보적인 임산물기업이 증가하고 있다. 민간인으로서 세계에서 가장 많은 산림을 소유하고 있는 스웨덴의 AssiDomän도 1996년에 이같은 뜻을 밝혔고, 1997년에는 FSC의 회원이 되었다. 또한, FSC는 실제로 인증기구들이 어떻게 시행할 것인가에 대한 기준을 설정하는데 있어서, 그리고 인증과정의 설계체계에 ISO자료를 많이 참조하였다. <다음호에 계속>