



산림 인증 제도와 관련한 세계와 일본의 동향

百石 則彦 / 동경 대학원 농학생명과학 연구과 조교수

지난 7월 7일 임업연구원에서 가진 산림인증관련 일본전문가 초청
세미나에서 발표한 자료를 여기에 옮겨 실습니다. ...편집실

산림인증제도는 환경을 배려하고, 사회에서 받아들여지며, 경제적으로도 지속해 갈 수 있는 임업경영을 제 3자 기관이 적절한 기준으로 심사·인증하고 시장을 통해 바람직한 산림관리를 유도한다고 하는 구상이다. 제도라는 말이 쓰였기 때문에 관제(官製)의 인상을 주지만 기본적으로 민간주체의 활동으로, 심사하는 인증기관도, 취득하는 경영체도 시장원리에 입각하여 자발적으로 움직이고 있다. 인증된 임업경영체는 인증취득을 홍보수단으로 이용하거나, 생산된 원목이나 목재제품에 인증을 표시하는 로고마크를 부착하는 것이 허용되며, 그러한 경영체의 제품을 수요자가 우선적으로 구입하여 우량한 임업경영체를 지원하는 것으로 이어진다. 산림인증제도는 목재무역에 있어서 불법벌채나 지속적이지 못한 임업경영으로부터 생산된 목재를 분별하는 하나의 수단이라고 생각된다.

1. 산림관리협의회와 국제표준화기구의 산림인증제도

1980년대 후반, 개발도상국의 열대림 감소가 가속화된 것을 계기로, 이를 우려한 유럽의 환경단체는 열대산 목재 불매 운동을 전개하였다. 이 운동에 위기감을 느낀 목재업계가 중심이 되어 지속적인 경영을 인증하고, 거기에서 생산된 목재를 구별하는 산림인증제도가 고안된 것이다. 이 착상은 우수한 것이었지만 인증 심사방법이나 기준이 각양각색이었기 때문에 결국 시장에서는 다양한 종류의 로고마크가 범람하였고, 소비자는 혼란스러웠다. 또한 인증이라는 엄정한 과정에 대한 생산자 측의 인식이 불충분하였던 점도 있고, 그 가운데

에는 정말로 지속적 경영으로 생산된 목재인지 의심스러운 것도 포함되었다. 이러한 사태를 타개하고, 중립, 공정하며 신뢰성이 높은 산림인증제도를 창설하기 위해 1993년 세계자연보호기금 등 유력한 환경단체가 중심이 된 산림관리협의회가 창립되었다. 이 해는 유엔환경개발회의가 개최된 다음 해로서 지속가능한 산림경영의 실현을 제창한 것과 궤를 같이하는 움직임이다.

산림관리협의회는 그 설립취지에 비추어 세계의 다양한 사회·경제·자연환경 아래에 있는 다양한 형태의 산림경영에 대해서도 적용가능한 범용성이 높은 인증제도를 목표로 하고 있다. 그러므로 현장중심 심사, 성과평가 기준을 중시하고 있다. 현장중심이란 서류뿐만이 아니라 현장심사를 중시하는 것을 의미하고, 성과평가 기준이란 경영의 실천과 관리 수준의 달성도를 평가대상으로 한다는 것을 의미한다. 즉 개발도상국 등에서 제도나 법률, 혹은 실천에 문제가 있는 듯한 경우에도 적절한 인증심사가 실시될 수 있다는 것을 의도한 체계적인 제도라고 할 수 있다.

산림관리협의회는 1993년에 창립된 후, 1996년에는 인증기준의 원칙에 상당하는 「산림관리의 원칙과 기준」을 책정하고, 인증기간을 인정하여 세계 산림인증 작업에 관여해 왔다. 인증산림면적은 그 후 확실하게 증가하였고, 2003년 4월말 현재 55개국, 3,687만 ha에 달하고 있다.

산림관리협회의 산림인증제도에 대해 하나의 예로 인용되는 것이 ISO 14001 시리즈, 소위 환경관리시스템의 인증이다(ISO는 국제 표준화기구의 약칭). 이것은 계획 → 실행 → 점검 → 보완추진이라는 계·실·점·보의 순환과정을 반복해 가면서 개선해 가는 체계를 조직 안에서 구축함으로써 환경에 가해지는 부하를 계속적으로 줄여나가는 것을 목적으로 하는 것이다. 국제 표준화기구에서의 시스템 정비는 활동 목표나 내용을 계획, 지침, 매뉴얼 등에 문서화하여 제시하고, 또한 이를 실천하는 것이라고 생각된다. 국제 표준화기구와 같은 개념의 관리시스템은 계·실·점·보의 순환과정이 잘 통제될 수 있는 「생활의 질」이 높은 사회나 통솔이 필요한 조직에서 보다 유효하게 기능한다고 할 수 있을 것이다. 국제 표준화기구 시스템은 각각의 조직에서 개선목표와 그 과정을 스스로 제시하여 추진해 가는 성질의 것이다. 그러므로 절대적인 달성도 평가에 익숙해지기 어렵고, 또한 기업의 활동과 생산된 제품과 반드시 직접 연계되지 못한다는 측면도 있으며, 인증취득과 동시에 제품에



로고마크를 부착하는 것으로 연결되지 못한다.

시스템 정비를 중심으로 택한 국제 표준화기구와 생산공정의 성과평가를 중시한 산림관리협의회 인증은 모순이나 대립하는 것이 아니고, 오히려 보완적으로 운영될 수 있다. 실제 해외에서는 임업경영체가 국제 표준화기구 인증과 산림관리협의회 산림인증을 동시에 취득하는 사례도 보인다. 또한 산림관리협의회 산림인증제도에서도 시스템 정비를 요구하고 있다.

2. 지역에서의 산림인증제도의 개발과 상호승인

산림관리협의회가 창설된 1993년 이후, 세계 각국에서 독자의 산림인증제도를 개발하려는 움직임이 시작되었다. 유럽에서는 유엔환경개발회의의 논의 결과를 이어받아 헬싱키 프로세스가 조직되고, 또한 국가수준에서는 1990년대 중반을 중심으로 산림관리에 관련한 환경보전이나 생물다양성 보호의 법률, 혹은 산림환경을 고려한 사업지침 등이 정비되고 있다. 핀란드나 노르웨이 등 목재수출국, 영국이나 독일 등 소비자의 환경의식이 높은 국가들은 각각 이러한 「관(官)」에 의한 환경·산림관련 제도·법률의 정비를 배경으로 임업단체 등이 중심이 되어 환경단체나 일반 시민의 요구를 추가한 산림인증제도를 구축하였다. 미국이나 캐나다에서도 비슷한 움직임이 일어나, 각각 미국임업제지협회, 캐나다 표준화 협회를 모체로 하는 산림인증제도가 유럽과 동시기에 구축되었다. 이러한 유럽이나 북미 지역에서의 인증제도는 대부분 국제 표준화기구의 시스템 정비를 기본으로 하고 있다고 할 수 있다. 즉 제도나 법률에서 부족한 부분을 인증제도가 보충하고, 유력한 경영체는 보다 높은 수준을 목표로 하는 구조의 프로그램이 마련되었다. 즉 각국에서 제도나 법률과 산림인증제도는 일체화하여 기능하고 있다고 생각된다.

다른 산림인증제도 사이에 양자가 완전하게 등가(等價)로 호환성이 있다고 쌍방에서 인정된 경우, 일방의 제도에 의해 인증된 목재 제품에 다른 제도의 인증 로고마크도 부착할 수 있도록 서로 합의하는 것을 상호승인이라고 한다. 또한 이러한 합의가 상호 이루어지지 않는 경우에도 한편이 다른 쪽을 자기 인증제도의 요구를 충족하고 있어 인증할 가치가 있다고 인정된 경우에는 승인이라고 부른다. 승인 혹은 상호승인은 지역의 인증재가 세계의 인증재 시장에서 받아들여 질 수 있도록 하기 위해 불가결하다고 할 수 있다.

새롭게 만들어진 범유럽 산림인증제도는 유럽에서의 산림인증제도의 우산으로서의 역할을 담당하고, 국가 단위로 개발된 인증제도를 승인하여 범유럽 산림인증제도의 로고마크를 부착할 수 있는 형태로 확대되고 있다. 또한 북미 2개국의 인증제도가 지역을 넘어 범유럽 산림인증제도에서 승인되었고, 그 결과 세계의 산림인증제도는 산림관리협의회와 범유럽 산림인증제도의 2대 세력으로 통합되어 가고 있다. 특히 범유럽 산림인증제도는 승인에 의해 급속하게 적용지역을 확대하고 있고, 세계적으로 전개해온 산림관리협회에 대항할 수 있는 큰 세력으로 발전하고 있다. 그리고 범유럽 산림인증제도 관련 각 단체 등은 산림관리협회 제도에 대해 인증비용이 과다하다든지, 인증의 3권(기준의 결정, 인증기관의 인정, 분쟁의 조정) 분립이 확보되어 있지 않다는 등의 이유로 비판을 가하고 있다. 이에 대해 산림관리협회를 지지하는 환경단체 등은 범유럽 산림인증제도의 인증제도는 일부 지역에서 밖에 적용할 수 없다든지, 명확한 성과평가 기준에 입각하고 있지 않다는 등으로 비판하고 있다.

그러나 산림관리협회와 범유럽 산림인증제도의 산림인증제도는 각각 다른 사회적 배경으로부터 설립되었고, 인증제도 구조도 약간 틀리다고 생각된다. 즉 산림관리협회는 열대림의 감소를 저지하기 위해 설립된 제도이기 때문에 해당지역의 제도나 법률 및 그 준수를 전제로 하지 않는 현장 성과심사를 특징으로 하고 있다. 이에 반해 범유럽 산림인증제도 산하의 산림인증제도는 제도나 법률 및 그 준수가 확보되어 있는 국가에서 산림관리의 수준을 더욱 높여 가는 것을 목표로 시스템 정비를 중시하여 개발된 것이라고 할 수 있다. 양자는 각각 필연적인 합리성을 기반으로 구축되어 있고, 서로 다른 부분이 있다고 해서 그것이 인증제도의 우열에 반드시 연계되는 것은 아니다.

3. 일본에서의 산림인증 동향

일본의 산림·임업부문에서는 1999년 8월에 스미토모(住友)임업이 산림부와 회사림을 대상으로 ISO 14001의 인증을 취득한 것이 최초이다. 2000년 2월에는 미에현(三重縣)의 하야미(速水)임업이 일본 최초로 산림관리협회 인증을 취득하였다. 그리고 2003년 5월까지 모두 국제 표준화기구 2개소, 산림관리협회 7개소의 임업경영체가 인증을 취득하고 있다. 이외에 심사중 혹은 심사준비중인 곳이 약 10건이 있다. 국제 표준화기구 인증의 취득은 실질적으로



자치체나 대기업 등에 한정되어 있고, 또한 조직 내부에서 운용하기 위한 움직임은 보기 어렵지만, 산림관리협의회 산림인증에 관해서는 각지의 산림조합이나 공유림 등에서 지역진흥이나 경영합리화의 수단으로서 취득준비가 진행되고 있다.

산림인증제도를 도입할 때의 이점을 몇 가지 생각해 볼 수 있다. 국가나 지방정부가 담당하였던 산림관리의 지도나 감독 책임의 일단을 인증기관에 맡김으로써 정부부담은 경감되고, 또한 인증취득을 통해 산림관리 수준이 높아지면 이것은 정부나 공공(公共)의 편익이라 할 수 있다. 임업경영자의 입장에서는 인증을 취득함으로써 점유율의 확대나 가격 프리미엄의 획득 등 시장에서 경쟁상의 우위성이 기대될 수 있다. 또한 경영체 내부의 위험 관리나 경영의 합리화, 종업원의 의식향상에도 공헌한다고 생각된다.

일본에서도 독자의 산림인증제도를 구축하려고 하는 움직임이 임업관계단체를 중심으로 나타나고 있다. 이것은 금후 인증 외재의 수입증대가 예상됨에 따라 대항책으로 산림관리협의회 인증보다도 저비용으로 보다 많은 경영체의 인증취득을 목표로 하고 있다. 그러나 산림인증제도를 도입한 제 외국의 예를 봐도, 대부분은 목재수출을 위한 전략으로서 도입하였고, 수입외재에 대항하여 국내임업을 진흥하기 위해 인증제도를 이용하고 있는 곳은 없다. 목재수입국에서는 국내 임산업계가 외재를 중심으로 소비하고 있어 산림인증제도를 구축함에 있어 임업계와 임산업계의 이해가 일치하고 있지 않다는 것이 큰 과제이다. 일본의 산림인증제도를 생각할 때, 시장에서의 신뢰나 임업경영자의 인센티브를 어떻게 이끌어 내어 새로운 비용부담을 견뎌나갈 것인가 등 해결해야 할 과제가 많다.