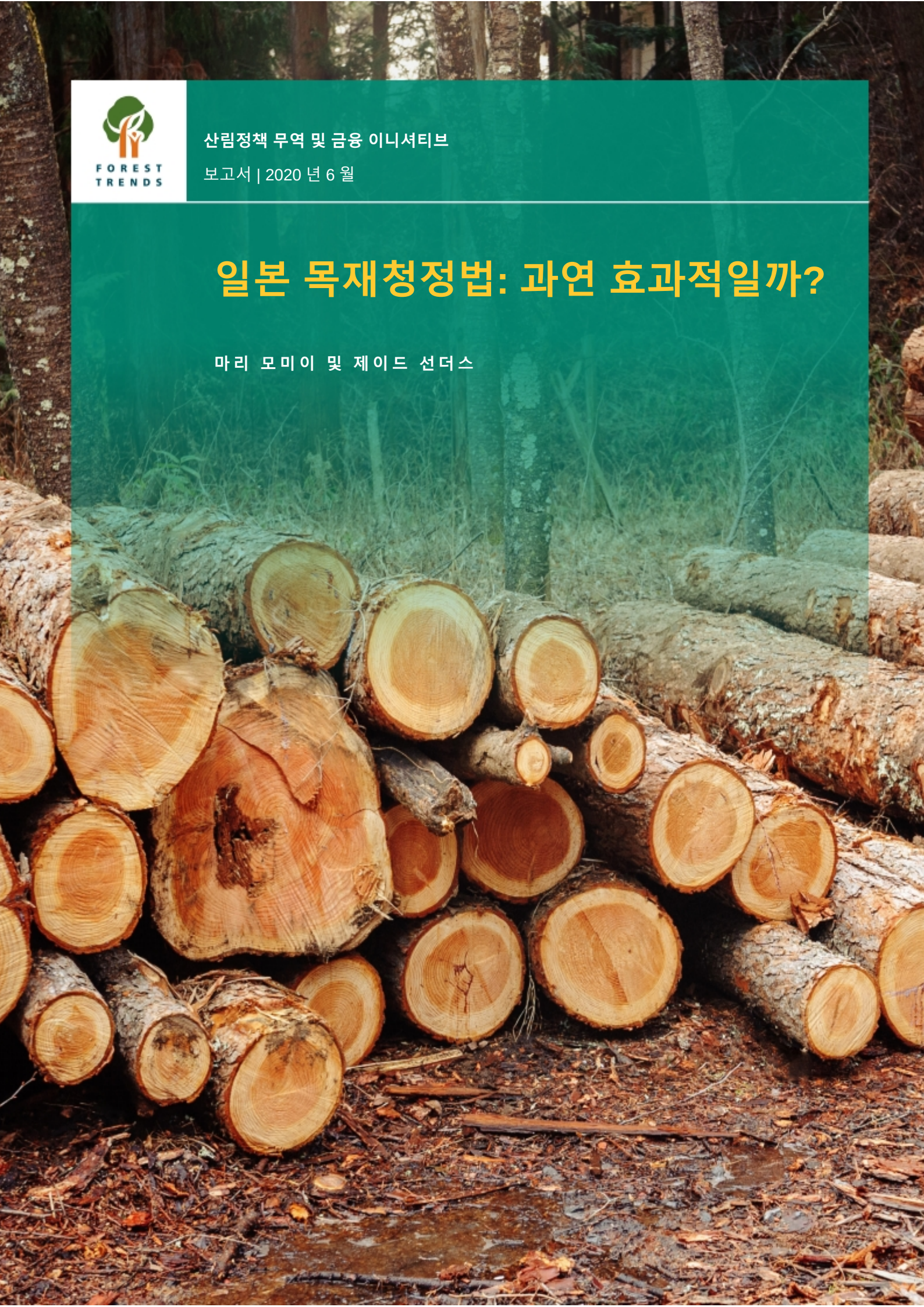


FOREST TRENDS

산림정책 무역 및 금융 이니셔티브

보고서 | 2020 년 6 월

일본 목재청정법: 과연 효과적일까?

마리 모미이 및 제이드 선더스

서문

저자인 마리 모미이와 제이드 선더스는 Forest Trends와 본 보고서의 자금 지원처인 영국 국제개발부가 본 연구를 수행하고 분석을 제시할 수 있는 기회를 주신 것에 감사를 드린다. 본 보고서는 커스틴 캔비와 조 케네디의 검토 덕분에 강화되었다. 편집을 담당한 해티 칼릭, 데이터 분석을 담당한 케빈 퍼티그, 레이아웃과 서식을 담당한 그레이스 쿡에게 감사드린다. 본 출판물에 표현된 견해는 저자의 견해를 반영한 것이며, Forest Trends의 기부자나 검토자의 견해를 무조건 반영하는 것은 아니다.

목록

서문 **2**

약어 **4**

1. 서론 **5**

2. 정책 배경 **6**

3. 주요 요인 **7**

4. 임산물 거래 현황 **8**

5. 목재청정법 **13**

5.1 산림제품 적용 범위 13
5.2 기업 범위 14
5.3 등록 요건 및 절차 14
5.4 합법적 목재의 정의 15
5.5 도구 16
5.6 준수 기준 16
5.7 장려책 및 처벌 18

6. 목재청정법(CWA) 합법성 확인 및 기존 고호우드제도 **20**

7. 권고 사항 **21**

참고문헌 **23**

그림

설명 1. 고호우드제도의 3가지 합법성 검증 방법 6
그림 1. 2018년 글로벌 임산물 수입 상위 20개국(미국) 8
그림 2. 2006년 이후 일본 수입 목재제품 상위 20개 (미국) 9
그림 3. 일본 임산물 수입(USD) 9
그림 4. 원산지별 일본 임산물 수입 현황 (2019) (USD) 10
그림 5A. 상품별 '위험이 높은' 원산지로 추정되는 일본 수입 산림제품 (2019) 11
그림 5B. 상품별 '위험이 높은' 원산지 추정의 일본 수입 산림제품 (2006 – 2019) 12
표 1. CWA 범주 내의 제품 및 추정 HS 코드 13

약어

CoC	Chain of Custody(관리 연속성)
CWA	Clean Wood Act(목재청정법)
EUTR	European Union Timber Regulation(EU 목재 규제)
FA	Forestry Agency(산림청)
FSC	Forest Stewardship Council(국제산림관리협의회)
ILAT	Illegal Logging and Associated Trade(불법 벌채 및 연합 무역)
ILPA	Australian Illegal Logging Prohibition Act(호주 불법 벌채 금지법)
MAFF	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries(농림수산식품부)
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry(경제통상산업부)
MLIT	Ministry of Land, Infrastructure and Construction(국토부)
OSB	Oriented strand board(배향성 스트랜드보드)

1 서론

일본 정부는 2016 년 5 월, 목재청정법(CWA)으로 알려진 합법적으로 수확한 목재와 목재제품의 사용 및 유통 촉진에 관한 법률을 도입했다.

이 법률이 기업들에게 합법적인 목재를 거래하도록 요구하는 일본의 첫 번째 법안이지만, 목재청정법은 불법 목재를 거래하거나 실사를 하지 않은 기업들에게 어떠한 처벌도 부과하지 않았다. 대신 기업이 '등록된 목재 관련 사업자'로 등록할 수 있는 조항을 만들어 법률 업무를 도모하는데 중점을 두었다. 등록을 하려면, 업체들은 공급망 전체에서 사용되는 목재의 법적 지위를 확인하는 서류를 갖춰야만 한다. 그러나 어떤 서류가 적절한지는 불분명하다.

목재청정법의 범위는 검토 후 적합한 바에 따라, 2022년에 개정될 것이다. 본 보고서는 기록 분석과 인터뷰를 바탕으로 법률을 입안하게 한 입법 발달과정을 검토하고, 법 조항과 시행에 미치는 영향에 대해 최신 정보를 종합하여 2022년 검토에 필요한 권고안을 제시한다.

2 정책 배경

이전 법률: 불법 벌채 및 연합 무역(ILAT)의 문제에 대한 공식적인 세계적 인식은 1998 년 G8 정상회의에서 시작되었다. 그러나 2006 년 일본 정부는 국가 공공조달법에(일본 정부, 2000 년)에 목재 및 목재제품을 추가함으로써 G8 의 공약을 기초로 하게 되었다. 같은 해, 일본 산림청(FA)은 기업이 불법 목재 구입을 피할 수 있도록 '목재 및 목재제품의 합법성과 지속 가능성 검증 가이드라인'을 개발했다(일본 정부, 2006). 가이드라인을 자발적으로 준수하는 기업은 고호우드라는 제도를 통해 합법적 목재 거래로 등록하도록 장려되었다.[1]

설명 1
고호우드제도의 3가지 합법성 검증 방법

목재 및 목재제품의 합법성, 지속가능성 검증 가이드라인에 따라 다음 세 가지 방법을 합법적 목재의 충분한 증거로 본다.

- 산림관리 인증제도와 관리 연속성(CoC) 인증제도를 활용한 인증 방법
- 임업자가 산림, 임업, 목재산업 관련 단체의 인증을 기반으로 시행하는 확인 방법
- 개별기업의 개별적인 노력에 따른 확인 방법

고호우드의 약점: 일본 시장에서 불법 목재의 양을 줄일 수 있는 제도적 능력에 대하여 국제적 신뢰도는 높지 않았다(모미이, 2014). 2008 년 미국 레이시법 개정 후 목재를 법제화하기 위한 추가적 조치를 도입하고 2012 년 호주 불법 벌채 금지법(ILPA) 제정과 2012 년 EU 목재 규제(EUTR)를 도입하라고 일본에 압박을 가했다. 이러한 보다 강력한 국제적 노력에 동조하기 위해, 2016 년 일본 양원 입법부(일본 양원제 의회) 의원들이 목재청정법(CWA)을 채택했다. 그러나 본 보고서의 뒷부분에서 살펴볼 수 있듯이, 고호 표준은 그대로 동시에 시행되어 상당한 혼란을 초래하고 있다.

[1] "고호"는 일본어로 "합법"이라는 뜻이다.

3 주요 요인



등록기관: 현재, 회사 등록절차는 "등록기관"으로 알려진 독립적인 인증 회사에 위임되어 있다. 이들 기관 중 현재 6 개 기관이 목재 수입의 합법성을 확인하기 위한 신청자의 노력을 체계적으로 평가하는 임무를 맡고 있다(일본 정부, 2016 년, 제 11 조). 법 제 6 조에는 주무장관(농림수산부 장관)이 이 평가과정을 명확히 해야 한다고 명시되어 있으나, 2020 년 4 월 현재에도 이는 처리되지 않고 있다(일본 정부, 2016).

관련 정부 부처: 목재청정법(CWA)을 담당하는 부처는 목재산업에 농림수산부, 건설산업에 국토부(MLIT), 가구산업에 경제통상산업부(METI)이다. 주요 관할기관은 농림수산부 내의 산림청이다.

시행: 일본 의회 의원들이 초안을 작성한 많은 법안들과 마찬가지로, 목재청정법(CWA)은 법의 준수나 이행을 위한 세부적인 요건보다는 조치를 위한 법적 체계를 제공한다. 이에 따라 2017 년 보완정책 방안 도입 이후에도 기업 및 정부 책임과 관련된 여러 기술적 문제가 여전히 불분명한 상태이다.[2]

현황: 일본 정부를 비롯한 이해관계자들은 현재 기대와 평가 방법을 명확하게 하고 있다. 이와 함께 목재청정법이 기업에 부과하는 어느 정도의 요건들이 일본 시장에서 불법 목재를 제외시키는데 성공적일지 검토 중이다.

등록기관은 종과 원산지 등의 기본 정보와 함께 기업이 거래한 목재의 총량을 공개하도록 되어 있어 이를 해명할 자료를 보유하고 있다. 등록기관들은 이미 보고서를 제출했고, 그 결과는 최근에 발표되었다.[3]

[2] 정책수단의 임시 번역본은 다음 산림청 사이트에서 확인할 수 있다. http://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/english/english-index. html

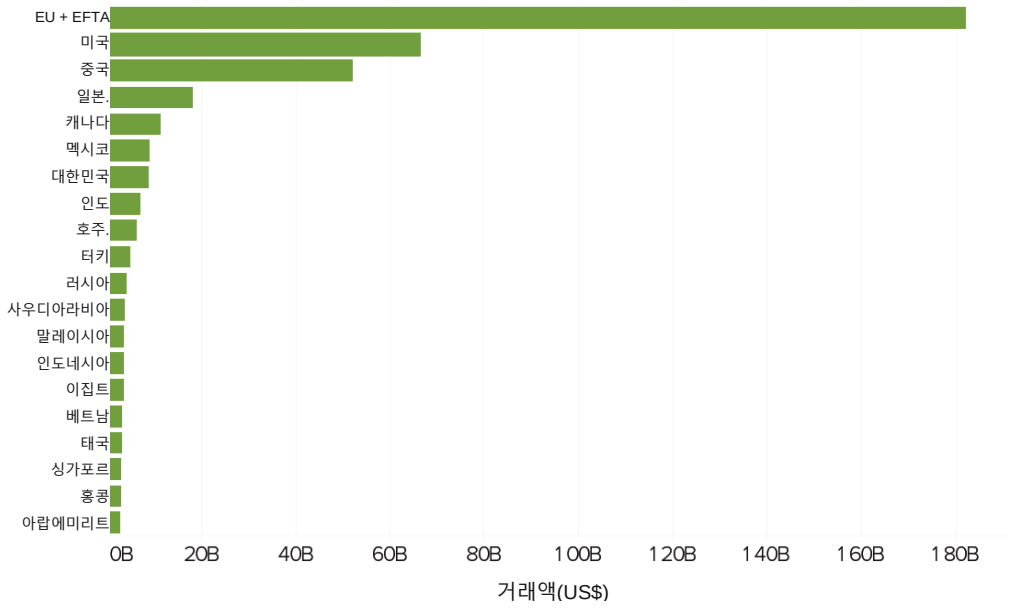
[3] 2020년 4월에 발표된 결과. 참조: https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/case/index.html (Japanese only).

4 임산물 거래 현황



일본은 유럽연합(EU),[4] 미국, 중국에 이어 세계에서 네 번째로 큰 임산물 수입국이다.[5] 2018년 임산물 수입액은 500억 달러(그림 1)이다. 제2차 세계대전의 산림 피해 이후 일본 내 목재 생산량은 서서히 증가했지만, 현재 전국 소비자 수요의 36.2%(FA, 2019년: 159년)만 공급하고 있다. 일본 정부의 국내 생산을 강화하기 위한 노력에도 불구하고(MAFF, 2019: 259-279), 일본은 여전히 수입 임산물에 대한 의존도가 높다.

그림 1 2018년 글로벌 임산물 수입 상위 20개국(미국)



출처: UN Comtrade 2019 의 데이터. 중국 관세청, P.R. China 의 중국 자료, 2019. 2020 년 Forest Trends 가 편집하고 분석함.

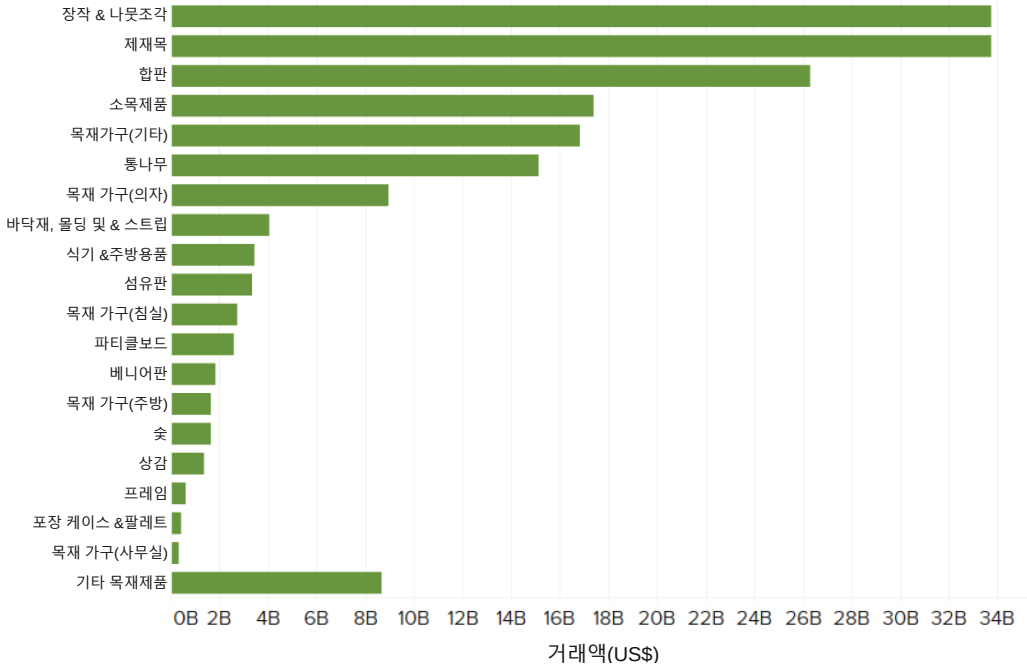
수입 임산물 [6]**:** 2006 년부터 일본에 수입된 주요 임산물은 연료 및 나뭇조각, 제재목, 합판, 소목제품이다(그림 2). 전반적으로 목재와 펄프 및 종이 제품의 최근 5 년간 보고된 데이터에서 가격이 2015 년 165 억 달러에서 2019 년 175 억 달러로 최근 증가하였음에도 불구하고 모든 범주의 수입 제품 가격은 감소하고 있다(그림 3).

[4] 'EU+EFTA'라는 용어는 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스를 비롯한 유럽연합 28개 회원국들을 지칭할 때 쓰인다.

[5] "임산물"이라는 용어는 목재제품(가구 포함)과 펄프, 종이를 합친 것을 일컫는 말이다. 44장, 47장, 48장에 따른 복합명칭에 분류된 제품과 94장에 따른 가구 제품을 다룬다. "임산물"이라는 용어는 주로 버섯, 식물, 야생동물과 같은 비목재를 포괄하기 위해 더 광범위하게 사용되기도 한다. Forest Trends 보고서의 경우, "임산물"은 목재제품에 펄프 및 종이를 더 추가한 것이다.

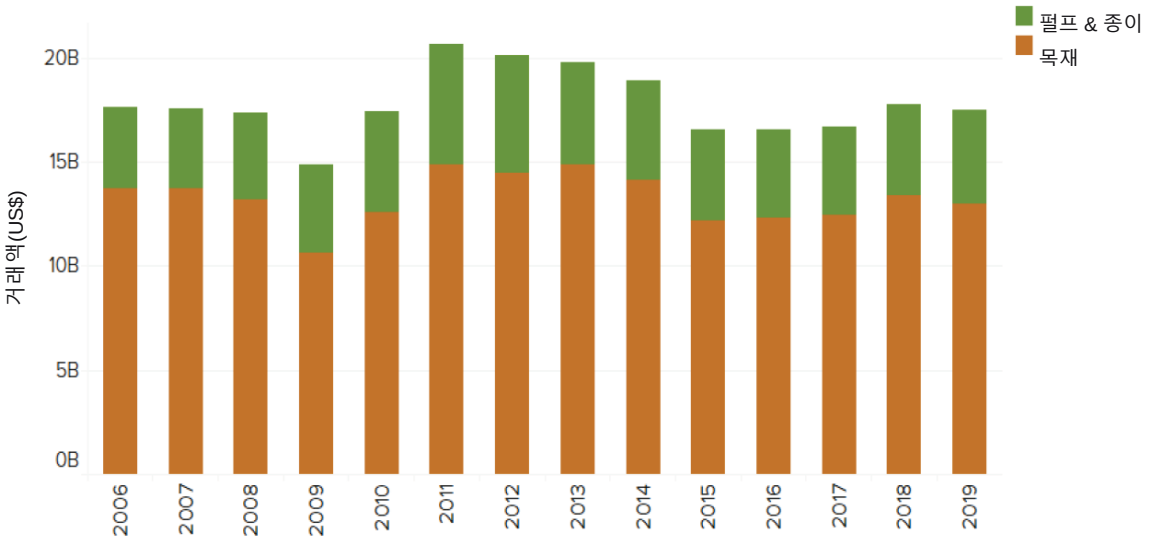
[6] "목재제품"이라는 용어는 44장에 따른 복합 명칭에 분류된 제품을 지칭하기 위해 사용된다.

그림 2 2006년 이후 일본 수입 목재제품 상위 20개 (미국)



출처: UN Comtrade, 2019 년 데이터. Forest Trends 편집, 2020

그림 3 일본 임산물 수입(USD)

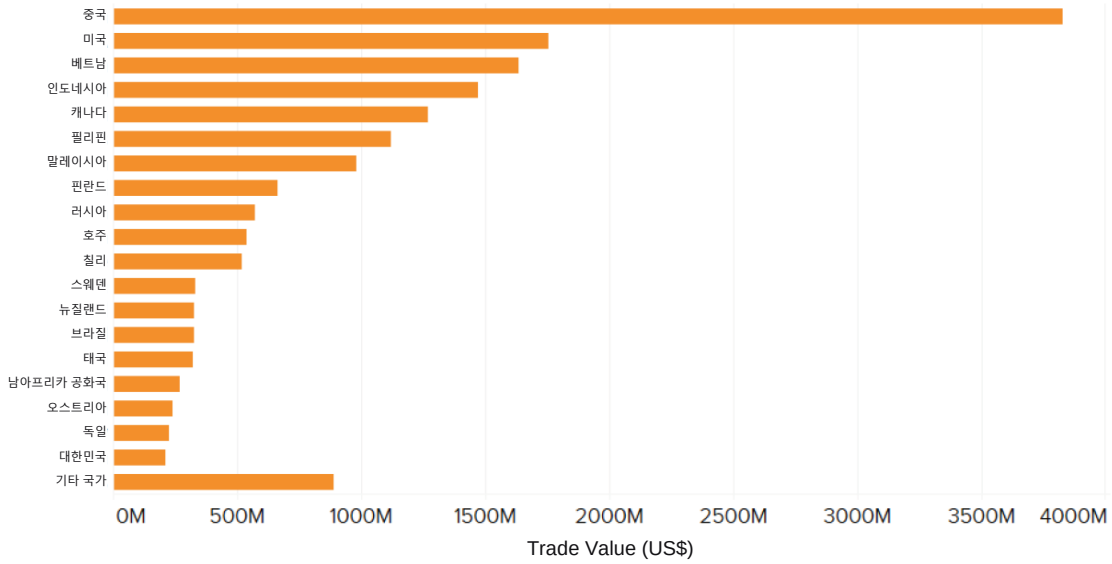


출처: UN Comtrade, 2019 년 데이터. Forest Trends 편집, 2020

2014 년, 채텀 하우스 연구는 일본에 수입되는 모든 목재 중 약 12%가 불법일 것으로 추정했다(모미이, 2014).[7] 불법 벌채 위험이 높은 나라에서 수확한 목재는 직접수출뿐만 아니라 중국, 베트남 등 제조 중심지들을 통해 일본 공급망에 진입할 수 있다.

중국으로부터의 수입: 일본의 임산물 수입의 21%가(38 억 3 천만 달러) 중국이다. 중국은 불법 벌채 및 그러한 관행을 부채질할 수 있는 규제구조에 문제가 있는 주에서 상당한 양의 원자재를 자체적으로 공급하고 있는 국가이다. 일본은 적은 양이지만, 산림 분야에서 중국과 유사한 문제를 겪고 있는 많은 나라들로부터 직접 공급받기도 한다.

그림 4 원산지별 일본 임산물 수입 현황 (2019) (USD)



출처: UN Comtrade, 2019 년 데이터. Forest Trends 편집, 2020

취약 국가: 일본은 또한 규제구조, 부패, 수확 지표를 근거로 고위험으로 평가된 여러 나라와 세계은행이 분쟁 피해 지역으로 평가한 국가로부터 임산물들을 조달하고 있다.
이는 취약하고 분쟁 피해를 받는 국가들이 취약한 제도적 역량, 비효율적인 법치주의, 취약한 통치력, 정치적 불안정성, 그리고 현재 진행 중인 소규모 폭력의 위협을 받을 가능성이 있기 때문에 문제가 된다(울콕, 2014).
이러한 무력 충돌은 시골지역, 종종 숲에서 빈번히 발생하는데, 이 숲은 일반적으로 정부 관리의 중심지와는 거리가 멀기 때문에 무장 세력이 잠입할 수 있다.

통나무, 제재목, 숯은 국제 순위에 영향을 미치는 분쟁이 있고 취약하다고 확인된 국가로부터 일본에 지속적으로 수입될 가능성이 높은 산림제품이다. 주목할 만한 공급 국가로는 콩고공화국과 콩고민주공화국이 있다.

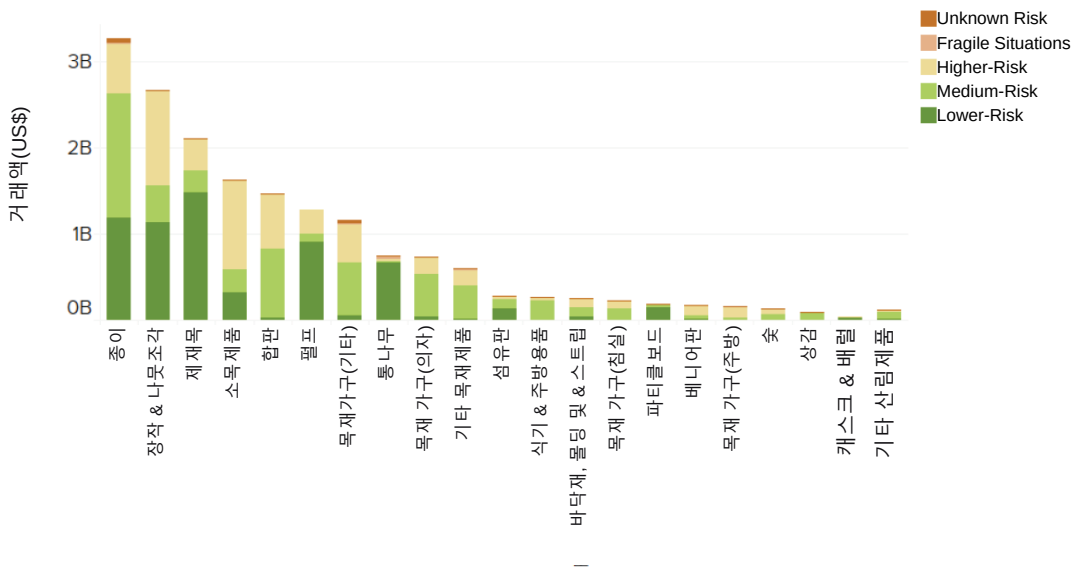
[7] 비교연구는 불법 수확한 목재와 임산물 생산 및 소비량 추정에 있어 각국이 그 의의를 근거로 선정한 19개 생산국, 가공국, 소비국의 불법 벌채에 대한 대응을 측정했다. 채텀하우스는 국가 비교를 위해 불법 벌채와 관련된 국가 활동의 네 가지 영역을 포괄하는 표준화된 지표 세트를 개발했다. 언론 관심, 정부 대응, 민간 부문별 진전, 불법 거래 추정 수준. 평가받은 소비 국가 중 일본이 불법 수확한 목재의 거래를 막기 위한 조치에서 가장 낮은 점수를 받았다.

규제구조가 취약한 국가들: 일본 구매자들도 Forest Trends 의 ILAT 위험 지수(산림 트렌드, 2020)에 따라 불법 목재의 수확이나 거래 위험이 높은 국가의 임산물들을 공급받는다. 이러한 글로벌 순위는 원래 2016 년에 형성되었는데, 국가 규제구조(즉, 합법적인 법률의 제정 및 집행, 사업 규제, 천연자원을 관리하는 정부의 능력)의 질과 효과의 지표가 해당 국가로부터 임산물을 포함한 불법 천연자원을 구매할 수 있는 가능성을 보여준다.[8] 이 방법론은 네프콘의 목재 위험 평가 지수를 반영하기 위해 2020 년에 업데이트되었다. 이 점수는 목재 합법성과 관련된 21 개의 법률 분야에서 불법이 발생할 위험을 측정한다.

산림 분야를 효과적으로 통치할 역량이 부족한 정부는 주로 정부 관료들 사이에서의 부패와 관련 있다. 이는 산림 보호 및 관리에 관한 법률과 규정의 시행을 저해한다. 관리연속성(CoC) 시스템의 신뢰성 문제와 부정행위에 관한 광범위한 증거 또한 법률 시행을 저해하는 공통 요인이다.

2006 년 이후 일본 수입 식탁/주방용품의 99%, 합판의 98%, 숯과 기타 목재의 97%, 상감의 96%, 목재 가구와 베니어판의 95%는 세계은행이 취약하다고 판단한 국가 또는 ILAT 위험 점수에 의해 고위험군 또는 중간위험군으로 간주되는 국가에서 조달한 것이다. 이러한 수입품의 전체 양은 상당히 작지만, 이러한 범주의 거의 모든 제품들은 불법으로 공급된 목재를 통합할 위험이 높아져 이를 규제되지 않는 무역 영역으로 표시한다. 게다가, 일본은 취약국과 고위험국으로부터 점점 더 많은 산림제품을 조달해 왔으며, 이들 국가의 수입은 일본의 2006 년 수입량 중 23%에서 2019 년에는 32%로 증가했다(그림 5B).

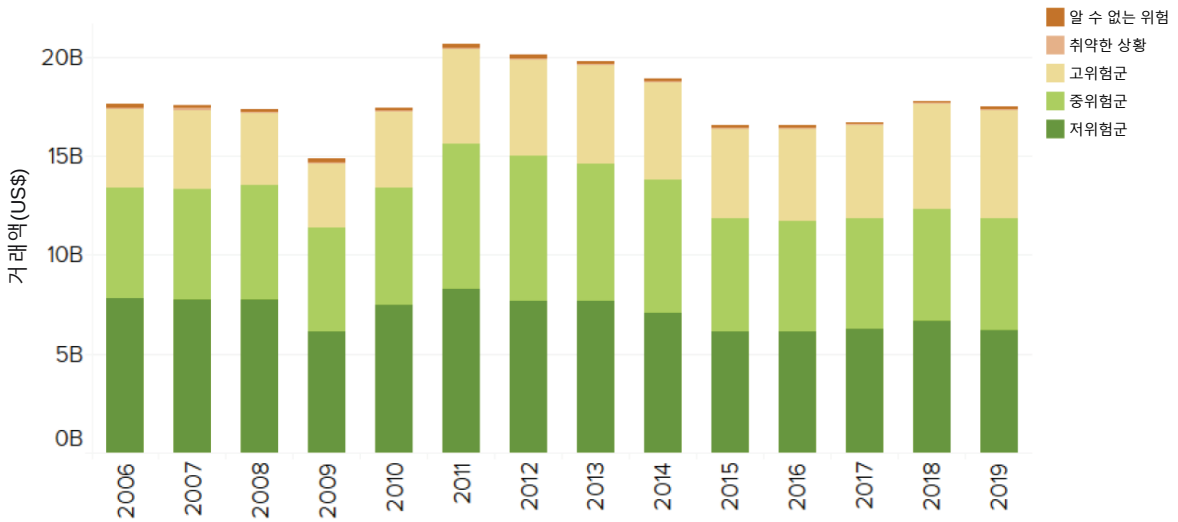
그림 5A **상품별 '위험이 높은' 원산지로 추정되는 일본 수입 산림제품 (2019)**



출처: UN Comtrade, 2019 년 데이터. Forest Trends 편집, 2020

[8] ILAT 산림동향규제력 지수를 조합하여 작성되었다. 전세계 211 개국에 대한 평균 상대적 규제구조와 부패 순위를 제공하며, 가능한 경우 네프콘의 목재 위험 평가 점수는 목재 적법성과 관련된 21 개 법률 분야에서 불법이 발생할 위험을 측정한다.
NEPCon 과 Forest Trends 의 평균 점수는 두 데이터 세트를 모두 사용할 수 있는 59 개 국가에 대해 계산되었다. 다른 모든 국가에서 ILAT 위험 점수는 산림 동향 규제력 지수를 반영한다. 25 점 미만 국가는 '저위험'으로 분류하고, 25~50 점대는 '중위험'으로 분류한다. 50 점 이상의 국가는 "고위험"으로 분류된다. 2020 년 세계은행 연례 취약상황 취합목록에 등재된 국가로부터의 수입은 '취약상황'으로, '알 수 없는 위험'은 규제가 없는 국가로부터의 수입을 반영하고 있다.

그림 5B **상품별 '위험이 높은' 원산지 추정의 일본 수입 산림제품 (2006 – 2019)**



출처: UN Comtrade, 2019 년 데이터. Forest Trends 편집, 2020

이들 제품의 상대적 거래액을 고려해 볼 때 일본이 불법 산림제품 수입 위험에 가장 많이 노출된 품목은 대량 종이(취약국, 고위험국 또는 중위험국으로부터 조달된 64%)와 나뭇조각(58%), 소목제품(80%), 합판(98%), 목재가구(95%)이다.

5 목재청정법



소개: 세계 다른 곳에서 초안이 작성되고 불법으로 벌채된 목재의 교역을 직접적으로 다루기 위해 고안된 법률과는 달리, 목재청정법(CWA)은 합법적인 목재의 보급을 촉진하기 위해 제정되었다.

본 법은 목재 제품을 취급하는 모든 기업이 합법적인 목재를 거래하도록 권장하지만, 불법 목재를 고의적으로 거래하거나, 불법 목재를 거래하는 것에 대해서는 아무런 처벌도 부과하지 않는다. 합법적으로 수확한 목재와 목재제품의 관리를 검증되지 않은 제품과 분리하는 규정도 포함되어 있다, 따라서 불법 제품이 시중에 유통될 수 있는 여지를 남긴다.

현행 등록 장려책의 제한적 효력은 이 법이 도입된 2016 년 5 월부터 2020 년 4 월 사이에, 등록 대상 2 만여 개 기업체 중 397 개 기업만이 자발적으로 등록한 것을 통해 확인된다.[9]

5.1 산림제품 적용 범위

목재청정법(CWA)은 일본에 수입되는 주요 목재제품 범주에 적용되며, 통나무, 제제목, 장작, 나뭇조각 등의 미가공 목재제품에서부터 합판과 가구 등의 가공 목재제품까지 모든 제품에 광범위하게 적용된다. 법률이 HS 코드에 따라 범주를 정의하지는 않지만, Forest Trends 는 추정 HS 코드 목록(표 1)을 작성했다.

표 1 CWA 범주 내의 제품 및 추정 HS 코드

CWA 에 등록된 제품	추정 HS 코드
통나무	4403
보드 및 각재	4407, 4410, 4411, 4412
베니어판 및 무늬목	4408
단판적층재 및 집성재	4418
목재 펠릿, 칩 및 조각	4401
목재 가구(의자, 책상, 선반, 보관 기구, 파티션, 코트 걸이, 우산 스탠드, 게시판, 칠판, 화이트보드 및 침대 프레임)	940161, 940169, 940330, 940340, 940350, 940360
목재 펄프	4701, 4702, 4703, 4704, 4705
종이	48
목재 바닥재	4409, 4418
목재-시멘트 보드	
벽판자 보드	
목재나 목재 펄프를 사용한 후속 제조 또는 공정을 통해 상기 품목으로 변형될 수 있는 미완성 제품	

[9] 예를 들어 2019년 10월 현재 고호우드제도에 11,971개의 공급업체가 등록되어 있다. https://www.goho-wood.jp/nintei/meibo_info.php (일본어만 가능)

제외항목: 목재청정법(CWA)은 재생목재, 장작, 숯, 대나무, 방향 가닥기판(OSB), 코르크, 섬유판, 파티클보드, 운송용 나무상자, 목재펠릿등을 제품범위에서 제외한다. 또한 이 법은 건설현장에서 콘크리트 몰딩으로 사용되는 합판을 제외한다.[10]

5.2 기업 범위

목재청정법(CWA)은 목재 수입업자, 생산자, 가공업자, 유통업자(수출업자 포함)를 포함한 일본의 전체 국내 공급망에 적용된다. 그러나 소매업자들은 그들이 직접 제조, 가공, 수입, 수출에 종사하지 않으면 제외된다.

등록된 목재 관련 사업자로 승인받기 위해서는 기업이 제1종이나 제2종으로 등록해야 한다. 반면 일부 기업 형태는 두 가지 범주(즉, 건설산업과 가구산업) 모두에 속하기도 한다(즉, 건설산업과 가구산업).

제 1 종: 목재제품을 먼저 시장에 내놓는 기업. 이는 EU 목재규제(EUTR) 및 호주 불법 벌채 금지법(ILPA)에 따른 사업자 또는 "시장의 첫 번째 기업"[11]에 해당한다. 제 1 종 사업으로 등록한 기업은 목재 및 목재제품 수입의 합법성을 "확인"해야 한다(일본 정부, 2016 년: 제 6 조 1 항).

제 2 종: EU 목재규제(EUTR)에 따른(일본 정부, 2017 년: 제 2 조) "거래자"와 같은 일련의 모든 후속 사업자는 제 1 종 사업자가 제공한 문서만 확인하면 된다. 또한 이 범주의 기업들은 등록 대상을 특정 제품이나 영업 영역으로 제한할 수 있다.

5.3 등록 요건 및 절차

등록은 5 년간 지속되며, 그 이후에는 갱신해야 한다. 등록 시, 모든 기업은 직접 선택한 등록기관에 다음과 같은 정보를 제공해야 한다.

- 제1종 목재 관련 사업 및 제2종 목재 관련 사업 신청 여부
- 신청자의 사업이 목재 및 목재제품을 제조, 가공, 수입, 수출 또는 판매하는 사업인지, 목재를 이용하여 건물 등을 건축하는 사업이나 목질 바이오매스를 연소시켜 얻은 전기를 공급하는 사업인지 여부
- 합법적으로 수확한 목재 및 목재제품의 사용을 보장하는 구역, 사무실, 공장 또는 사업장

[10] 몰드로 조립된 경우이다. 일부 제외 제품은 다음과 같다. 일본 산림청 2017년. 합법적으로 수확한 목재 및 목재제품의 사용 및 유통 촉진에 관한 법률에 관한 질의 응답 http://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/pdf/2-4qa.pdf (일본어만 가능)

[11] EUTR “첫 번째 기업”을 “판매기술에 관계없이, 지불의 대가이든 무료이든지 상업활동의 과정에서 유통이나 사용을 위해 내부시장에 최초로 목재제품을 공급하는 것”으로 정의한다(제2조, B항) 유럽위원회. 2010. 목재 및 목재제품을 시장에 출시하는 사업자의 의무를 규정한 2010년 10월 20일 유럽 의회 및 위원회의 규정(EU) 제995/2010호 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010R0995

- 합법적으로 수확한 목재 및 목재제품의 사용을 보장하기 위한 목재 및 목재제품의 종류
- 기존항목에서 언급된 목재 및 목재제품의 연간 예상되는 중량, 면적, 부피 또는 수량
- 제 1 종 목재 관련 사업에 종사하는 사람의 경우, 제 1 종 목재 관련 사업에 해당하는 품목 (iv)항에 명시된 목재 및 목재제품의 원료(제 2 조 (i)항에 기재된 물품의 경우, 그 구성품 재료에 사용되는 원재료로 한정되며, 같은 조항의 (iv)항에 기재된 물품의 경우, 그 기반재에 사용되는 원재료로 한정된다) 로 사용되는 나무 종과 해당 나무가 수확된 국가 또는 지역의 명칭
- 위 제(iii)항 및 제(iv)항에 기재된 사항을 추가적으로 언급하자면, 제1종 목재 관련 사업에 종사하는 자는 해당 제1종 목재 관련 사업(일본 정부, 2017년: 제6조)에 관련된 모든 종류의 목재 및 목재제품뿐만 아니라 모든 부문, 사무실, 공장 및 작업장을 명시해야 한다.

Gaps 및 해결과제: 이러한 요건은 "등록된 목재 관련 기업"의 지위를 획득하고자 하는 기업에만 적용된다. 위에서 언급한 바와 같이, 현재 등록한 기업은 397 개 회사로, 총 2 만 개로 추정되는 사업체의 약 2%에 해당한다.

하지만 2017 년 법 지침에는 다음과 같은 내용도 수록되어 있다. "목재 관련 사업자는 목재청정법(CWA)에 등록되어 있는지 여부와 관계없이 합법성 확인을 위해 노력해야 한다."(일본 정부, 2017). 따라서 등록 자체는 자발적인 것이지만, 어떤 형태로든 합법성 확인은 모든 기업들에게 의무사항으로 간주된다.

이 법은 주무장관에게 등록 여부에 관계없이 모든 사업자에게 목재 합법성에 관한 보고를 요구할 수 있는 재량권을 부여한다(일본 정부, 2016 년: 제 33 조). 그러나 현재 이러한 권한의 사용에 대해 문서화된 사례는 없다.

법 제 11 조는 "신청인이 합법적으로 수확한 목재 및 목재의 사용을 보장하기 위해 적절하고 신뢰할 수 있는 조치를 취하는 자가 아닌 것으로 판명"될 경우 등록기관이 등록을 거부하도록 규정하고 있다(일본 정부, 2016 년: 제 11 조). 그러나, 특정 목재제품이나 공급망에 대한 "적절하고 신뢰할 수 있는 조치"를 규정하는 법이나 조례도 없으며, 이러한 거부와 관련된 처벌도 없다.

5.4 합법적 목재의 정의

목재청정법(CWA) 제 2.2 조는 "합법적으로 수확한 목재 및 목제품"을 "일본 또는 수확국의 법과 규정에 따라 수확한 나무에서 채취한 목재"로 정의하고 있으며, 여기에는 현과 시의 조례도 포함된다.

"합법적으로 수확한 목재를 가공하거나, 합법적으로 수확한 목재를 주요 원료로 사용하여 제조하고 주무부처의 조례로 지정된 가구 또는 종이 등의 제품"을 포함한다(METI, 2017).

Gaps 및 해결과제: EU 목재 규제(EUTR)와는 대조적으로, 이 법은 적용 가능한 범주의 입법 목록을 포함하지 않아서 실사를 해보려는 기업의 업무를 복잡하게 한다. 또한 목재청정법(CWA)이 EU 목재 규제에 명시된 것과 같이 토지 이용에 관한 제 3 자의 법적 권리와 목재 수확의 영향을 받는 토지 사용권 등 사회적 요소를 고려하는지도 불분명하다.

2017 년 합법성 확인에 관한 조례에서는 제 1 종 목재 관련 기업이 상기 법 조항의 정보를 사용하도록 의무화하고 있다. 그러나 그 “적용 가능한 법률”의 범위는 명확하지 않다(일본 정부, 2017 년: 제 2 조 제(1)항).

5.5 도구

목재청정법(CWA)은 FA 가 “합법적으로 수확한 목재 및 목재제품의 사용과 유통을 촉진하도록 정보를 수집하고 제공하도록” 의무화한다(일본 정부, 2016 년: 제 4 조 제 2 항)

클린 우드 나비(Clean Wood Navi): 기업들이 목재청정법(CWA)의 요건을 적절히 충족하도록, FA 는 "클린 우드 나비"[12]라는 새로운 웹 포털을 만들었다. 이 포털에는 각 생산국별 관련 법령과 관련 법규에 대한 정보와 함께 각 생산국별 인증서와 허가증의 예가 수록되어 있다.

FA 는 기업들이 클린 우드 나비를 이용하여 규정 준수 시스템에 통합하도록 권한다. 이는 '지정기준' 제 2 조에 따른 목재 및 목재제품의 합법성을 문서화하고, FA 2017 년 기본정책 문서에 따라 그 내용을 확인하기 위해서이다.

목재청정법(CWA)의 합법성 확인 기준이 EU 목재 규제에 제시된 것과 동일한 위험 평가 요소가 필요한지는 여전히 불분명하다. 기업이 엄격한 검사를 수행하기 위해서는 EU 의 기업들이 채택한 것과 유사한 위험 기반 접근법을 채택해야 할 것이다. 그러므로 클린 우드 나비가 그에 따라 정보를 정리하는 것은 매우 유익할 것이다. 또한 정부는 생산국 및 가공국가의 취약한 규제구조를 둘러싼 입장을 명확히 해야 할 것이다. 이는 다른 나라들이 실사 개념을 도입하는 주요 이유 중 하나이다.

기타 정보원: FA 는 FSC 인증 정보와 일본 NGO 네트워크인 페어우드 등 불법 벌채에 관한 정보원을 언급하였다. 이 사이트에는 기업이 유의미한 법규 준수를 이행하도록 지원하기 위해 위임된 연구 목록도 추가적으로 제공하고 있다.

5.6 준수 기준

2017 지정기준: 현재 등록기관이 기업에 대한 세부 가이드라인을 발표하지는 않았지만, 2017 년 목재청정법(CWA) 지정기준은 제 1 종 사업자로 등록된 기업이 '합법 확인'(일본 정부, 2017 년: 제 2 조)이라고 명시된 내용을 수행해야 한다고 규정하고 있다. 기업은 공급자에게 다음 사항들을 요구하여야 한다.

[12] www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/english/english-index.html (Note that the English page has limited content.)

1 문서에는 나무 소유자에게서 판매위탁을 받은 통나무나 수입 목재 및 목재제품에 대하여 다음 사항을 기재해야 한다.

- 원료로 사용되는 목재와 목재제품의 종류 및 나무의 수종
- 원료로 사용된 나무가 수확된 국가 또는 지역의 명칭
- 중량, 넓이, 부피, 수량

2 원료로 사용되는 나무의 소유자나 일본에 목재를 수출한 자의 이름 또는 법인명과 주소

3 위 (1)에 언급된 목재 및 목재제품의 원료로 사용되는 통나무나 나무가 일본과 원산지의 법규(일본 정부, 2017: 제 2 조)에 따라 수확되었음을 증명하는 문서

기본 정책: 단, FA 가 2017 년 5 월에 발표한 기본방침에는 다음과 같이 명시되어 있다. 제 1 종 기업도 원료의 수종, 수확 국가나 지역에 관한 정보, 일본 내외의 법률과 규정 준수 등을 담은 문서의 '내용을 [확인]'해야 한다. 이는 목재청정법(CWA)이 문서 기반 시스템 내에서 부정부패의 가능성을 인식하고 있으며, 필요한 문서를 소유하는 것 자체로는 충분하지 않음을 보여준다.

FA 지침: 이러한 요건은 제 1 종 사업에서 다음과 같은 두 단계의 과정이 필요하다고 FA 는 판단했다 [13]:

1 단계: 제 1 종 기업은 다음의 정보 및 문서를 구비해야 한다.

- 제품 유형
- 수종
- 수확 국가 또는 지역
- 중량, 부피, 수량
- 공급자명 및 주소
- 수확 합법성 입증 문서

제 1 종 사업체는 다음 사항에 근거하여 합법성 확인을 해야 한다.

- 정부에서 제공하는 정보(법률에 명시된 "법률 정보, 규제 정보 및 기타 정보". 목재청정법(CWA)의 제4조 제2항)
- 공급자와의 과거 거래 기록

2 단계: 합법성을 확인할 수 없는 경우, 제 1 종 사업자는 "추가적으로 필요한 조치"를 취해야 한다. 공급업체와 다른 이해관계자가 추가적으로 조치를 취하거나 공급망을 파악하여 합법성을 확인해야 한다. FA 는 이에 대해 "실사"라는 표현을 사용한다.

[13] 클린 우드 나비의 다음 웹페이지에서 "실사(due diligence)"로 표시한 도표를 참조한다.
https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/summary/summary.html (일본어만 가능)

상충되는 경우의 지침: 만약 제 1 종 사업자가 추가적으로 필요한 조치를 취한 이후에도 합법성을 확인할 수가 없는 경우, 지정기준 제 3 조에서는 다음과 같은 조치를 취할 것을 요청한다(일본 정부, 2017 년: 제 3 조 제 2 항).

i 일본 및 원산지의 법률이나 규정에 따라 합법성이 확인되지 않은 경우 목재와 목재제품의 원료로 사용되는 나무와 관련하여 전조 (i)(b)호 또는 (ii)(b)호에 열거된 문서 이외의 정보를 수집하거나 그 밖에 필요한 정보뿐만 아니라 법률, 규정 및 그 밖의 사항에 관한 정보에 근거하여 해당 정보의 내용을 확인한다.

ii 합법성을 확인할 수 없는 목재 및 목재제품은 취급하지 않는다.

이러한 기준은 제 6 조에서 합법적으로 수확한 목재나 목재제품을 다른 목재나 목재제품과 구분하여 관리하도록 기업에 지시하고 있지만, 합법성을 확인할 수 없는 목재가 일본 시장에 계속 진출할 수 있음을 시사한다. 실제로 등록기업도 지정하기만 하면 '확인되지 않은' 목재를 거래할 수 있다(일본 정부, 2017).
이는 목재청정법(CWA)의 가장 큰 약점이다.

예정된 보고서: 제 1 종 등록사업자는 모두 자신이 취급했던 "확인되지 않은" 목재의 양과 관련한 자료를 포함하여 연례보고서를 등록기관에 제출해야 한다. 등록기관들은 그 자료를 취합하고 FA 에 다시 보고하는데, 그러한 조사 결과에 관한 보고서는 2020 년 4 월에 발표되었다.[14]

5.7 장려책 및 처벌

장려책: 목재청정법(CWA)은 이론적으로 브랜드나 기업의 위상을 높이는 "등록된 목재 관련 기업"의 지위를 부여하는 장려책 제도를 통해서 기업이 법률 관행을 지켜 나가도록 한다. 시행령에는 다음과 같이 명시되어 있다. "이러한 등록과 관련된 사업 범위와 관련하여 오해를 유발할 수 있으므로 기업명을 명시하지 않도록 한다."
(일본 정부, 2017 년: 제 10 조).

또한, 이 법은 다음 사항을 규정한다. “국가는 교육 및 홍보 활동을 통해 ... 합법적으로 수확한 목재의 최종 사용과 유통을 촉진하도록 기업과 시민 사이에 보다 나은 이해를 위해 필요한 조치를 취해야 한다. " (MAFF, 2017: 제 4 조 3 항).

하지만, 현재 일본 소비자들 사이의 인식 부족과 불법 벌채에 대한 인식 부족으로 진정한 시장의 장려책이 적용되는 범위가 제한된다.

처벌: 이 법은 불법 목재를 거래하거나 등록하지 않아도 처벌하지 않는다. 다만, 법규정을 준수하지 않을 경우, 사업등록자의 등록자격을 박탈할 수 있다(일본 정부, 2000 년: 제 14 조). 제 7 장에서는 또한 다음과 같은 다른 특정 요건을 충족하지 못하는 개인을 처벌할 수 있다고 규정하였다.

[14] 참조: https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/case/pdf/H30-nendohoukoku-torimatome.pdf (일본어만 가능)

1. "등록된 목재 관련 사업자"의 명칭을 잘못 표기하는 경우 최대 30 만엔의 벌금이 부과된다.
2. 관계 부처의 보고 요청을 방해하거나 협조하지 않는 경우 30 만엔 이하의 벌금이 부과된다.

기타 처벌의 대부분은 의무를 이행하지 않거나 규칙을 준수하지 않는 등록기관에 부과된다.

마지막으로, 이 법률 FA 가이드 9.2 절에는 "이 법 또는 이 법에 따른 명령의 위반에 대해 벌금이나 중징계를 받은 등록 사업자의 자격을 박탈"할 수 있는 기관의 권한이 명시되어 있다"(MAFF, 2017: 9.2). 현재까지 그러한 조치가 취해졌음을 보여주는 공식 정보는 없다.

6 목재청정법(CWA) 합법성 확인 및 기존 고호우드제도

공식화된 목재청정법(CWA) 합법성 정의는 단순한 문서 수집을 넘어, “법률·규제 등에 관한 정보”(일본 정부, 2016 년: 제 4 조 제 2 항)에 근거해 “이 문서 내용을 확인”하도록 하고 있다. 이는 매우 중요하며, 실제로 일본 시장에서 유통되는 불법 목재의 양을 줄일 수 있는 가능성을 부여한다.

목재청정법(CWA) 이전에 수립된 고호우드 합법성 검증 제도는 아직 폐기되지 않았다. 산업협회가 관리하는 문서 기반 인증 제도를 병행하여 운영하는 것은 이 법의 시행에 있어서 심각한 문제를 초래한다. 이미 고호우드제도를 통해 인가된 사업자는 목재청정법(CWA)에 등록하는 것이 무의미하거나 번거롭다고 생각할 수 있다. 두 개의 제도(목재청정법(CWA)과 고호우드)를 통해 인증받는 것은 두 개의 별도 수수료를 지불해야 한다는 의미이며, 이는 미약했던 장려책을 더욱 악화시킨다.

무역협회 검증: 고호 제도에서 허용하는 3 가지 검증 방법 중 무역협회가 관리하는 두 번째 제도이며, 2019 년 10 월 기준 1 만 2045 개 개별 기업, 149 개 무역협회 등에서 가장 널리 사용되고 있다.[15]

참여하려면, 산업협회는 회원사들을 인증하기 위한 절차뿐만 아니라 행동강령을 제정해야 한다. 인증을 받으려면 기업이 합법적인 제품을 다른 제품과 분리해 보관하는 시스템을 갖추고 있고, 관련 기록을 유지한다는 것을 입증해야 한다. 이를 통해 기업들이 직접구매자에게 서류를 발급하여 등록된 고호우드 협력업체임을 확인할 수 있다.

간극 및 해결과제: 본 제도는 서류만 보유하도록 돼 있고, 해당 서류는 해당 기업이 회원으로 있는 무역협회에서 발행하여 이해충돌의 가능성이 있다.[16]

더구나, 목재청정법(CWA)과 관련된 제도 현황은 아직 불명확하다. 목재청정법(CWA)의 기본 정책에서는 기업이 고호우드제도에서 확립한 목재 및 목재제품의 합법성과 지속가능성 검증 가이드라인을 “합법성 확인에 있어서의 신뢰성과 단순함을 유지하기 위한 방법으로” 사용할 수 있다고 규정하고 있다(일본 정부, 2017).

[15] 일본목재산업협회연합은 이 숫자를 지속적으로 업데이트하고 있으며, 자세한 내용은 다음 사이트를 참조한다: https://www.goho-wood.jp/nintei/ meibo_info.php
[16] 시스템에 대한 자세한 설명은 고호우드 핸드북을 참조한다: https://www.goho-wood.jp/ihou/handbook.html (일본어만 가능)

7 권고 사항

목재청정법(CWA)은 아시아 시장에서 불법 목재의 양을 줄이기 위한 중요한 조치이다. 이 법이 그 목적을 달성한다면, 일본은 불법 벌채에 대한 장려책을 세계적으로 줄이는 데 중요한 역할을 할 것이다.

하지만, 이 법의 시행은 등록기업에 대한 보다 명확한 법적 요건의 부과뿐만 아니라, 등록되지 않은 기업과 법규를 준수하지 않는 기업에 대한 강력한 대처 계획과 그 요건의 효과적인 이행에 달려 있다. 법의 시행을 의무화하고 그 실효성에 대해 책임을 지며 제대로 된 지원을 받는 기관들이 핵심이 될 것이다.

이 법이 전세계적 불법 벌채 근절에 큰 영향을 미칠 수 있도록 Forest Trends 는 일본 정부에 다음과 같은 조치를 취할 것을 권고한다.

1 시행

- 목재청정법(CWA)에 따라 합법성 확인을 하려는 모든 기업에게 명확한 기준을 제시하고, 이러한 과정에는 "실사" 및 "위험 기반 접근법"의 개념을 포함한다.
- 클린 우드 나비에 리스크에 대한 정보를 보다 쉽게 확인할 수 있도록 하며, 사기업에서 기대하는 추가 연구의 출발점으로서 그 기능을 설명하는 명확한 고지 사항을 포함한다.
- 더욱 빈번하게, 능동적으로 합법성 검사에 대한 회사 보고서를 추진한다. 그렇지 않은 경우, 모든 기업이 합법적인 제품을 거래하고 있는지 확인하기 위해 등록되지 않은 업체를 포함한 모든 사업체에 대해 검사를 수행한다.
- 미등록 사업자를 확인하는 조건과 해당 기업을 평가하는 기준을 명확히 한다.
- 현행 합법성 확인 시스템에서 고호우드제도의 현황 및 적용 상황을 명확히 하고, 산업협회가 이에 따라 인증 제도를 업데이트할 수 있도록 지원한다.

2 영향 모니터링

- EU 목재 규제 시행을 책임지는 감시 담당 기관이 사용하는 절차를 하나의 모범사례로 볼 수 있다.
- 목재청정법(CWA)의 효과적인 시행에 있어 의미 있는 데이터를 얻기 위해, 사업체 등록에 대한 보고 시스템을 지속적으로 개선하고, 그 결과를 적시에 발표한다.
- 이해관계자와 협력하여 법에 명시된 목적을 위해 진행과정을 감시할 수 있는 기준점을 개발한다.

3 2022 입법 개정 검토

- 제1종 사업자의 등록을 의무화하고, 이들 사업자에게 명확하고 견고한 실사 기준을 제공한다.

- 미등록 제1종 사업자에 대한 처벌을 고려한다.
- 등록사업자의 “미확인 목재”의 거래를 정지하도록 기한을 설정한다.
- 등록기업의 우선계약 또는 보조금 지급 등 사업자 등록 장려책을 증가시키는 방안을 고려한다.
- 현재 개발 중이며, 목재 수입 규제를 시행하고 있는 아시아 국가들과 협력하기 위해서 일관되고 책임 있는 접근방식을 개발한다. 협업을 통해 지역 시장 내에서 합법적으로 거래를 하는 경우에는 강력한 장려책을 제공한다.

참고문헌

Forest Trends. 2020, Global Illegal Logging and Associated Trade (ILAT) Risk Data Tool - Summary of Data and Methodology. https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2020/03/Methodology-for-ILAT- Risk-Data-Tool-March-2020.pdf

Forestry Agency of Japan. 2019. “Trends on Forests and Forestry for the Fiscal Year of 2019” https://www. rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/30hakusyo/attach/pdf/zenbun-12.pdf (Japanese only).

Government of Japan. 2000. Act on Promotion of Procurement of Eco-Friendly Goods and Services by the State and Other Entities, Act No. 100 (Provisional Translation). May 31, 2000. http://www.rinya.maff. go.jp/j/boutai/ihoubatu/pdf/gaido1_e.pdf

Government of Japan, 2006. Guideline for Verification on Legality and Sustainability of Wood and Wood Products (Provisional Translation). 15 February 2006. http://www.rinya.maff.go.jp/j/boutai/ihoubatu/ pdf/gaido1_e.pdf

Government of Japan. 2016. Act on Promotion of Use and Distribution of Legally-Harvested Wood and Wood Products. Article 11. May 20, 2016.
https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/english/pdf/02act-on-promotion.pdf

Government of Japan. 2017. Basic Policies for Promoting the Use and Distribution of Legally-harvested Wood and Wood Products (Provisional Translation). May 23, 2017. https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/ goho/english/pdf/05basic-policies.pdf

Government of Japan. 2017. “The Guide to the Act on Promotion of Use and Distribution of Legally Harvested Wood Products.” http://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/english/pdf/01essence-aop.pdf

Government of Japan. 2017. Ordinance for Enforcement of the Act on Promotion of Use and Distribution of Legally-harvested Wood and Wood Products. May 23, 2017. https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/ english/pdf/03ordinance01.pdf

Government of Japan. 2017. Ordinance on Specifying the Standards of Judgment for the Wood-related Business Entities to Ensure the Use of Legally-harvested Wood and Wood Products (Provisional Translation). May 23, 2017. https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/english/pdf/03ordinance01.pdf

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. 2019. “Annual Report on Forest and Forestry in Japan (FY 2018)”:259-279 http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/30hakusyo/zenbun.html (Japanese only).

Ministry of Economy, Trade and Industry. 2017. Guideline on Furniture Towards Promoting Legal Wood Based on Act on Promotion of Use and Distribution of Legally-Harvested Wood and Wood Products. May 23, 2017. www.meti.go.jp/policy/fiber/keisaisiryou/guideline.pdf

Momii, Mari. 2014. “Trade in Illegal Timber: The Response in Japan, A Chatham House Assessment.” The Royal Institute of International Affairs, London. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20141125IllegalLoggingJapan 모미이.pdf

Woolcock, M. 2014. Engaging with Fragile and Conflict-Affected States. Cambridge MA: Harvard Kennedy School.



FOREST TRENDS

Forest Trends는 광범위한 환경 금융, 시장 및 기타 수지 및 장려책 메커니즘을 만들고 채택하여 산림과 생태계를 보존하기 위해 활동한다. 본 보고서는 산림지역에서 불법적으로 지속 가능하지 않은 방식으로 공급된 목재 및 기타 제품에서 수평적 변화를 지원하면서 합법적인 임산물 시장을 만들려는 Forest Trends의 산림 정책, 무역, 금융 프로그램의 일환으로 발표되었다.

다른 정책과 정보 요약은 www.forest-trends.org.에서 확인할 수 있다.

with support from:

UKaid
from the British people