

**유엔 사회권규약위원회의 기업과 인권 권고 이행에 실패한 한국 정부**

본 보고서는 2017년 10월 유엔 경제·사회·문화적 권리 워원회의 최종 권고에 따른 대한민국 정부의 기업과 인권에 대한 후속조치에 중점을 두고 있다. 제3차 국가인권정책기본계획(NAP)의 채택, 법무부의 여러 조치, 그리고 소비자 보호와 공공기관의 인권관리를 위한 일부 법제들에도 불구하고, 한국 정부는 위원회가 내린 기업과 인권에 대한 권고들을 충분히 이행하지 못하였다.

1. NAP의 문제점

a. NAP수립 과정 중 시민단체의 유의미한 참여의 부재

위원회는 기업활동의 맥락에서 규약상의 권리를 실현하기 위한 NAP 수립과정 중 시민단체의 역할에 대해 강조한 바 있다.[[1]](#footnote-1) 하지만 공청회과정에서 시민단체가 제시한 의견이 NAP의 최종 단계에 반영되지 않았다는 점에서 한국 정부는 시민단체의 효과적이고 의미 있는 참여를 이끌어내지 못했다.

법무부에서 NAP초안을 작성할 때, 그들은 초안을 공개하는 대신에 공청회에 초대한 시민단체에게만 초안을 전달하였다. 따라서 공청회에 초대받지 못한 단체들은 초안에 대한 의견 조차 낼 수 없었다. 법무부가 공청회에 초대한 시민단체를 어떻게 선별했는지도 명확하지 않았다.

초안에 대한 의견을 제시해 달라는 요청에 따라, 기업인권네트워크는 공청회 전에 기업과 인권 NAP에 대한 포괄적인 정책 제안서를 보내고 관련 기관에 각각의 제언을 전달해달라고 요청했다. 하지만 기업인권네트워크가 문제점을 고려하도록 요구한 15개의 정부 기관 가운데 네 곳의 담당자만이 공청회에 참석했으며, 회의에 참석하지 않은 기관에 제안서가 전달되었는지도 명확하지 않았다.

더욱이 기업인권네트워크가 낸 의견들은 발표된 기업과 인권 NAP의 정책과제에 하나도 반영되지 않았다. 그러므로 공청회가 열렸음에도 불구하고 NAP 수립 과정 중 시민단체의 효과적이고 의미 있는 참여는 없었다.

b. NAP 이행 및 모니터링을 위한 제도적 프레임워크 부재

위원회는 기업과 인권 NAP이 명확하고 구체적인 목표를 설정하고 정책집행자들에게 책임을 부여하며 계획 채택을 위해 필요한 수단과 기간을 규정해야 한다고 본다.[[2]](#footnote-2) 그러나 NAP에서 규정된 과제들을 실행할 구체적인 계획들을 가지고 있지 않다.

책임 이행 기관을 설정하지 않는다면, NAP에서 규정된 이 열 가지 과제들이 현실적으로 이행될지는 확실하지 않다. 또한 NAP에는 기한도 설정되어 있지 않으며 NAP 이행 과정을 평가하는 것도 불가능하다.

|  |
| --- |
| <인권 관리의 제도화>   1. 기업에 인권 책임 부담 2. 기업의 지속가능 경영을 위한 방안 수립 및 이행 3. 사회적 책임을 고려한 공공 조달 4. 소비재의 소비자 안전성 확보 5. 양성평등 경영 기업의 지원 6. 다국적 국제 기구를 통한 인권 보호 7. 해외 진출 한국 기업들의 현지 노동자 인권 침해 방지   <고충처리 및 경감 절차의 효율성 개선>   1. 가습기 살균제 피해 완화와 재발 방지 2. 소비자 친화적인 리콜 시스템 운영 3. 정부 기반 해결책의 효율성 개선 |

<제3차 NAP 중 기업과인권 장의 과제들>

따라서, NAP 채택이 기업활동의 맥락에서 규약상 권리를 완전히 실현하는 것이라고 결론짓기 어렵다.

2. 불충분한 구제 메커니즘

a. 효과적인 해결을 위한 포괄적인 정책의 부재

위원회는 당국이 효과적인 구제책과 국내외적 기업의 과실로 인한 피해자 보상에 대한 권리를 보장하기 위해 다양한 조치를 취해야 한다고 본다. 그러나 정부의 입법은 효과적인 구제책에 접근하는 과정 중의 장애물들을 다루기에 충분하지 않다.

여러 가지 문제들을 해결하기 위해, 모회사의 책임 및 집단 책임을 확립하거나, 구제책에 접근할 수 있도록 지원하는 자원을 제공하거나, 정보공개를 강제하는 법을 통해 정보 접근 용이성 증대 등과 같은 다양한 방식을 도입하는 것이 필요하다.[[3]](#footnote-3) 그러나 유독성 가습기 살균제 피해자와 가족들을 위한 *가습기살균제 피해구제를 위한 특별법* 제정, 소비자 친화적인 리콜 시스템 운영 및 *증권관련 집단소송법*의 개정 계획 등 정부가 취한 여러 조치들은 ‘소비자’로서 활용 가능한 구제책에 집중되어 있어 효과적인 구제책을 마련하기 위한 다양한 조치와는 거리가 멀다.

특별히 해외에 진출한 한국 기업들의 활동에 의한 피해자들을 지원할 수 있는 구체적인 제도가 없기 때문에 피해자들이 구제책에 접근하는 것은 여전히 어렵다. 예를 들어, 인도네시아에 있는 한국 봉제 회사인 SKB의 소유주가 3,000명이 넘는 직원들의 임금을 지급하지 않고 2018년 10월 야반도주를 하였다. 이 사건이 언론에 알려지자 2019년 3월, 대통령은 “빠른 사건 해결을 위해 인도네시아 경찰과 전적으로 협력할 것과 동남아시아 국가 내의 한국 기업이 연루된 비슷한 사건이 있는지 확인할 것”을 지시하였다.[[4]](#footnote-4) 대통령의 지시 이후, 노동부 관계자들은 인도네시아를 방문해 한국 기업가들에게 노무관리 강의를 실시하고 인도네시아 노동부장관을 만났다. 하지만 그들은 아직도 공장부지에서 시위중인 노동자들을 만나지 않았고, 이 노동자들은 한국 공무원들이 다녀갔음에도 구제책을 이용할 수 없었다.

따라서, 대통령이 해외 한국기업의 인권침해의 특정 케이스에 대해 관심은 보였으나 이는 임시적인 조치에 불과할 뿐이며, 피해자를 지원하기 위해 만들어진 시스템의 부재로 인하여 해외진출 기업의 활동으로 인한 피해자들이 구제책에 접근하는 것은 여전히 어렵다.

b. 한국 NCP의 문제점

위원회는 한국정부가 인권 기준에 따른 홍보활동과 적극적인 중개를 통해 NCP의 영향력, 투명성, 포괄성, 효율성을 향상시킬 것을 분명하게 권고했다.[[5]](#footnote-5) 그러나 해외 진출 한국 기업들의 인권 침해 피해자들을 위한 효과적인 비사법적 구제에 있어서 나아진 점이 없다.

예를 들어, NCP가 시작된 2000년 이후부터 2019년 5월까지 제출된 35개의 구체적인 사례 중에 개입된 한국 기업이 OECD 가이드라인을 위반했다는 진술과 함께 결정이 내려진 사례가 단 하나도 없다. 이러한 결정과 관련하여, 한국 NCP는 “KNCP의 역할은 논의를 위한 장을 만들고, 해결책을 찾기 위해 관계당사자들이 제기된 문제들을 다루는 것을 도움으로써 OECD 가이드라인의 목적과 효율성에 기여하는 것”[[6]](#footnote-6)이라며, 한 기업이 OECD 가이드라인을 위반했는지 결정을 내리는 것은 한국 NCP의 책임이 아니라고 주장했다.

하지만 NCP는 논의를 위한 장을 만들지도, 관계당사자들을 돕지도 않았다. 제출된 35개의 특정 사건들 중, NCP는 3건에 대해서만 중재 조치를 취했고, 그 중 2건에서는 이의제기자와 기업간의 조정도 실패하여[[7]](#footnote-7) 결국 결론에 도달하지 못한 채 종결됐다.

피해자들에게 적절한 구제책을 제공하지 못한 것 외에도, NCP의 이러한 처리 방법은 원래 목적인 OECD 가이드라인을 고취시키는 것에 반하는 행보이다. 구체적인 사건을 다루는 동안, 문제의 기업이 가이드라인을 위반했는지를 결정하는 것은 다른 기업의 유사한 활동들 또한 가이드라인에 위배되는 것인지 검토할 수 있게 한다. 결국, NCP는 가이드라인을 고취시키지 못했고, OECD 가이드라인의 위반에 대한 결정을 유보함으로써 인권 침해를 막지 못했다. 이런 이유로 한국 NCP는 역외활동을 통해 권리를 침해 당한 피해자들을 구제하는 메커니즘을 충분히 처리해오지 못하고 있다.

3. 공공 금융기관에 관한 문제점

위원회는 공공 금융기관이 국내외 활동의 규약 권리를 고려해야 한다고 권고했다. 하지만, 공공 금융기관의 대출, 지원, 보조금이 규약 권리를 위반하는 것을 방지하거나 완화시키기 위한 인권 실사 이행 시스템이 전무하다.

a. 석탄 산업 투자

한국 공공 금융기관들은 국내외 석탄 사업에 적극적으로 투자하고 있다. 국민연금공단(NPS, 22억달러 규모), 한국산업은행(KDB, 17억달러 규모), 농협투자증권(34억달러 규모)를 포함한 공공 금융기관은 2017년 국내 석탄 사업에 8,344달러를 투자했다. 한편, 한국수출입은행(KEXIM), 한국무역보험공사(K-SURE), 한국산업은행(KDB)는 2017년 해외 석탄 사업에 8,333달러를 투자했다.[[8]](#footnote-8)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 국가 | 프로젝트명 | 수출 융자 지급 여부 | 수출 융자액 | 대출 협약 실행 여부 | 프로젝트 참가 당사자 | 총 대출액  (100만달러) |
| 인도네시아 | Cirebon 1 | O | 비공개 | O | 두산중공업, 한국중부발전, 삼탄 | 238 |
| Cirebon 2 | O | 비공개 | O | 현대건설, 한국중부발전, 삼탄 | 522 |
| 베트남 | Mong Duong 1 | O | 비공개 | O | 현대건설 | 510 |
| Mong Duong 2 | O | 비공개 | O | 두산중공업, 포스코에너지 | 589 |
| Thai Binh 2 | O | 비공개 | O | 대림코퍼레이션 | 600 |
| Vinh Tan 4 | O | 비공개 | O | 두산중공업 | 455 |
| Song Hau | O | 비공개 | O | 두산중공업 | 480 |
| 칠레 | Cochrane | O | 비공개 | O | 포스코건설 | 100 |
| 인도 | Mundra UMPP | O | 비공개 | O | 두산중공업 | 700 |
| 모로코 | Jorf Lasfar | O | 비공개 | O | 두산건설 | 2억6천만유로  (3억8백만달러) |
| 총계 | | | | | | 45억2백만달러  (5조1천억원) |

< 2017년 기준 한국수출입은행의 해외 석탄 발전소 융자액>[[9]](#footnote-9)

석탄화력 발전소 주변으로 지역 사회뿐만 아니라 환경에 막대한 피해가 예상되지만, 한국 정부는 규약 권리 침해를 고려하는 측면에서 투자를 검토할만한 어떠한 시스템도 갖춰져 있지 않다. 예를 들어, 한국 투자자들에 의해 설립된 인도네시아 서부자바 지역에 있는 최초의 석탄화력발전소인 Cirebon Unit 1의 지역 사회는 발전소가 야기한 열공해, 수질 및 공기 오염으로 인해 소금생산, 농어업에서의 막대한 손실에 시달리고 있다.[[10]](#footnote-10) 환경과 지역 사회에 미치는 분명한 피해에도 불구하고, 한국 공기업들은 여전히 인도네시아 자바의 수랄라야의 새로운 석탄 발전소에 재원을 공급하는 것을 고려하고 있다.

b. 댐 산업에의 정부 개발 원조(ODA)

2015년, 한국 정부는 정부 개발 원조(ODA)의 일환으로 세피안-세남노이 수력 발전소를 건설할 수 있도록 대외경제협력기금(EDCF) 무상 대출을 포함한 미화 8080만 달러(80.8 million USD)를 라오스 정부에게 지원했다. 환경과 지역 커뮤니티에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려가 있고, 환경 평가 결과가 신뢰성이 떨어진다는 우려를 시민 단체들과 당시 김현미 의원이 제기했음에도 한국 정부는 지원을 감행했다.[[11]](#footnote-11)

추가로, 한국 수출입은행은 2012년에 할라우(Jalaur)강 다목적 프로젝트 II(JRMP II)를 위해 필리핀 정부와 2500억원의 대외경제협력기금을 제공하는 계약을 맺었다. 이 계약은 한국 대외경제협력기금 역사상 가장 큰 수치이다. 한국 수출입은행은 대외경제협력기금 JPMP II 에 대하여 세이프가드를 적용했다고 하지마, 현지 거주민들은 해당 지역에서 지진이 일어날 가능성을 무시했으며 ‘자유롭게 사전 인지 동의(FPIC)’를 구하지 않았기 때문에 권리가 침해되었다고 주장하고 있다.

한국의 시민 단체들은 JPMP II에 대한 ODA 지원이 규약상 권리를 위배하는 것으로 NCP에 이의제기를 하였다. 그러나 NCP는 ‘해당 프로젝트를 위한 무상대출 부분은 국제 투자나 영리활동으로 고려할 수 없’고, 가이드라인을 한국 수출입은행에 적용할 수 없다는 이유로 1차 평가에서 이를 기각했다.[[12]](#footnote-12)

c. 농임업 자원 사업을 대상으로 하는 공적융자

한국 정부는 해외에 농임업 자원 개발을 지원하기 위해서 해외농업·산림자원개발협력법을 기반으로 융자를 지원하는 프로그램을 운영하고 있다.[[13]](#footnote-13) 그러나, 프로젝트를 통해 규약상 권리가 위반이 될 수 있는지 여부에 대해 검토할 수 있는 절차가 부재하다.

일례로, 인도네시아 내 한국 기업이 운영하는 팜유 플랜테이션에서는 환경 파괴, 현지 거주민들과 토지 분쟁, 노동권 침해가 전부 일어났다고 보고되고 있다.[[14]](#footnote-14) 그러나 한국 정부는 적절한 검토 절차 없이 인도네시아 내 이러한 사업체들에 미화 5150만 달러(51.5million USD)에 달하는 대출금을 제공했다.[[15]](#footnote-15) 예를 들면 포스코 대우(POSCO Daewoo)의 경우에 사업 현장 내 산림 파괴, 방화 및 생태 다양성 손실로 노르웨이 국부펀드(GPFG)와 네덜란드 공적연금 운용공사(APG)에서 투자 철회를 했음에도 불구하고[[16]](#footnote-16), 한국 정부는 인도네시아 내 팜유 프로젝트를 위한 융자를 지원했다.[[17]](#footnote-17)

따라서 한국 정부가 공공 재정 기관과 대출, 융자 지원 시스템에 인권 실사 시스템 마련에 실패했음에는 반론의 여지가 없다. 그리고 이러한 기관들을 통해 허가된 지원은 규약상 권리 위반으로 이어질 수 있다.

4. 인권 관리 관련 이슈들

위원회는 투자 거래부터 사업 활동까지의 다양한 상황 중에서 지역 거주민들에 미치는 영향을 고려하기 위해 인권 영향 평가를 시행하는 것이 중요하다고 강조했다.[[18]](#footnote-18) 하지만 공공 단체들이 도입한 인권경영이 다양한 맥락 내에서 인권이 침해된 것을 다룰 수 있는지는 불투명하다.

예를 들면, 농림축산식품부 아래에 있는 한국농어촌공사와 산림청 아래에 있는 한국임업진흥회는 인권경영선언을 채택했다. 두 기관의 인권경영선언은 모두 사업 현장 내 지역의 인권을 고려해야 한다고 명시하고 있다.[[19]](#footnote-19) 한국임업진흥회의 선언문에는 또한 사업 활동 중 환경을 보호해야 한다고 규정하고 있다.[[20]](#footnote-20) 하지만 이들이 해외 농임업 상품 개발을 위한 대출 신청을 검토할 때에는 사업 지역 내 인권을 검토할 시스템이 없고, 심지어 인도네시아 내에서 인권을 침해하고 환경을 파괴했다는 혐의가 있는 기업들에게도 대출을 지원하였다.[[21]](#footnote-21)

더 나아가 2018년 7월 23일, 라오스 남동 지방 아타푸 주에 있는 세피안 세남노이 수력발전 보조댐 5개 중 하나가 붕괴했고 이로 인해 캄보디안 마을까지 심각한 홍수 피해가 발생했다. 이 사건으로 인해서, 많은 지역 거주민들이 실종되거나 사망했고, 6000명이 넘는 사람들이 집을 잃고 쫓겨났다. 하지만 인권 관리 도입을 지지했던 한국 수출입은행(KEMIX)은 피해자들을 구제할 어떠한 방안도 내놓지 않았다.

따라서, 인권경영을 도입했더라도 공공 기관들은 여전히 자신들의 운영 전반에 대한 인권실천 및 점검 의무를 이행하고 있다고 보기에는 부족하다.

1. E/C.12.GC/24, para. 59 [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibid. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibid., para. 44-45. [↑](#footnote-ref-3)
4. KBS World Radio, “Moon Instructs Cooperation With Indonesia's Investigation into S. Korean Biz Owner” (2019. 3. 7) http://world.kbs.co.kr/service/news\_view.htm?lang=e&Seq\_Code=143499 [↑](#footnote-ref-4)
5. E/C.12/KOR/CO/4, para. 18(d) [↑](#footnote-ref-5)
6. KTCW etc v. KEXIM, Daewoo E&C, Initial Assessment of the Korean NCP for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2019. 1. 18) [↑](#footnote-ref-6)
7. The Workers’ Union of Corning Inc. v. Corning Inc. (2018. 10), Labour relations in Korea (Asahi) (2016.12), Labour Relations in Korea (Hydis)(2016. 12) [↑](#footnote-ref-7)
8. Solutions for Our Climate, Financing Dirty Energy (January 2018), p.3 [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibid., p.18 [↑](#footnote-ref-9)
10. Fair Finance Guide International, The unheard protests of people in Cirebon, Indonesia (2019. 4. 10) [↑](#footnote-ref-10)
11. People’s Initiative for Development Alternatives, ODA as not only support, but responsible cooperation! - A Statement on the tragic collapse of a dam in Laos (2018. 7. 25) [↑](#footnote-ref-11)
12. KTCW etc v. KEXIM, Daewoo E&C, Initial Assessment of the Korean NCP

    for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2019. 1. 18) [↑](#footnote-ref-12)
13. Overseas Agricultural and Forest Resources Development and Cooperation Act, Act No. 15077, November 28, 2017, https://elaw.klri.re.kr/kor\_service/lawView.do?hseq=46212&lang=ENG.

    Article 25 (Financial Instruments) 1 of the Overseas Agricultural and Forest Resources Development Co-operation Act

    ① 정부는 해외농업ㆍ산림자원개발의 원활한 추진을 위하여 해외농업자원개발사업자, 제11조에 따른 해외농업자원개발투자회사 및 해외농업자원개발투자전문회사와 해외산림자원개발사업자, 제22조의2에 따른 해외산림자원개발투자회사 및 해외산림자원개발투자전문회사에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자금을 융자할 수 있다. <개정 2015. 1. 20.>

    1. 해외농업ㆍ산림자원개발을 수행하는 데 필요한 사업권의 취득 및 영농ㆍ조림(造林) 사업에 필요한 자금

    2. 해외농업ㆍ산림자원개발에 소요되는 시설의 설치 및 운영 자금

    3. 해외농업ㆍ산림자원개발을 수행하는 데 필요한 토지의 임차 및 매입 자금

    4. 그 밖에 해외농업ㆍ산림자원개발을 원활히 수행하는 데 필요한 자금으로서 대통령령으로 정하는 자금

    ② 제1항에 따른 자금의 융자에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

    ③ 정부는 제1항제1호에 따른 자금을 융자받은 해외농업자원개발사업자 또는 해외산림자원개발사업자가 해당 사업의 실패로 인하여 융자금의 상환이 불가능할 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 원리금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다. <개정 2015. 1. 20.> [↑](#footnote-ref-13)
14. KFEM and APIL, “Does Spring Come to Stolen Forests” (2019. 5), pp. 30-39. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibid., p.45 [↑](#footnote-ref-15)
16. Ibid., p.35 [↑](#footnote-ref-16)
17. POSCO DAEWOO had received KRW 30.5 billion from Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs and KRW 4.9 billion KRW from Korea Forest Service. [↑](#footnote-ref-17)
18. E/C.12.GC/24, para.13, 17. [↑](#footnote-ref-18)
19. Korea Rural Community Corporation, Operational Guideline of the Human Rights Management Article 9; Korea Forestry Promotion Institute, Implementation Guidelines of Human Rights Management Article 9 [↑](#footnote-ref-19)
20. Korea Forestry Promotion Institute, Implementation Guidelines of Human Rights Management Article 10 [↑](#footnote-ref-20)
21. KFEM and APIL, Supra note 14, p.45 [↑](#footnote-ref-21)