

〈논문〉

다국적기업에 의한 인권침해와 OECD 다국적기업 가이드라인

李 相 洙*

요 약

다국적기업에 의한 인권침해 문제를 해결하는 것이 우리 시대의 중요한 과제로 부상했다. 이와 관련하여 가장 관심을 받는 규범 중의 하나가 ‘OECD 다국적기업 가이드라인’(이하 ‘가이드라인’)이다. 본고는 이 점을 염두에 두면서 가이드라인의 발전과정을 살펴봄으로써, 현행 가이드라인을 이해하고 그것의 미래를 가능해 보려는 시도이다. 그리고 근본적으로는 가이드라인이 과연 어떤 의미에서 중요한 기업인권 규범인지, 가이드라인의 효과성을 극대화하기 위해서 무엇이 필요한지에 대해서 대답하고자 한다.

최초의 가이드라인인 1976년 가이드라인은 노동권 이외의 기업인권 이슈에 대해서는 침묵했다. 인권규범으로서의 면모가 본격적으로 등장한 것은 2000년 가이드라인에 이르러서였다. 이 가이드라인은 인권에 관한 일반조항을 담았으며 다국적기업이 개도국에서 야기하는 인권침해와 사업관계로 인한 인권침해를 규제대상에 포함시켰고, 국내연락사무소(이하 ‘NCP’)로 하여금 실제 분쟁을 해결하는 ‘구체적 사안’ 절차를 도입했다. 이로 인해 가이드라인은 본격적인 기업인권 규범으로 거듭날 수 있었다. 하지만 동시에 이후의 적용과정에서 여러 문제점들이 노정되기도 했다. 이때 제기된 문제점들은 2011년 개정을 통해서 상당히 해소됐다. 그리고 이때 ‘유엔 기업인권 프레임워크’의 내용을 전폭적으로 반영하여 인권에 관한 독립된 장을 만들었다. 이로써 가이드라인은 현재 국제공법질서 내에서 다국적기업에게 인권책임을 부과하는 가장 발달한 인권규범이 됐다.

본고는 가이드라인 발전과정에서의 가장 주목할 만한 지점으로 NCP가 다국적기업의 인권침해 여부에 대한 판정기능을 갖게 된 점 그리고 그것이 점점 강화되어 온 점을 지적한다. 그리고 이러한 판정기능이야말로 우리가 가이드라인에 주목하는 가장 중요한 측면이라고 주장한다. 따라서 향후에도 가이드라인은 이런 방향으로 진화를 거듭하는 것이 마땅하며, 우리나라에서 전개되고 있는 NCP개혁 논의도 이런 방향에서 추진되어야 한다고 본다.

주제어: OECD 다국적기업 가이드라인, 국내연락사무소, 구체적 사안, 판정기능, 다국적기업, 기업과 인권

* 서강대학교 법학전문대학원 교수.

I. 서론: 문제제기

오늘날 자본주의경제의 기축을 이루는 것이 기업이라는 데 이론이 있을 수 없다. 하지만 다른 한편 기업에 의한 인권침해가 심각한 문제로서 부상하고 있다. 이것이 소위 “기업과 인권”(business and human rights) 이슈이다. 기업에 의한 인권침해가 비단 개도국에서만 일어나는 것도 아니고 다국적기업에 의해서만 일어나는 것도 아니지만, 오늘날 기업인권 이슈는 개도국에서 다국적기업에 의해 자행되는 인권침해의 문제라고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 문제가 되는 심각한 인권침해는 대개 아프리카, 남미, 아시아 등지의 개도국에서 일어나고 있으며,¹⁾ 관련 다국적기업은 대개 선진국을 모국으로 하는 다국적기업이기 때문이다.²⁾

그렇다면 기업에 의한 인권침해는 왜 일어나고 그 대책은 무엇인가? 유엔 사무총장의 특별대표였던 존 러기는 다음과 같이 대답했다.³⁾

오늘날 기업과 인권 문제의 근본원인은 지구화가 초래한 지배구조의 간극(governance gap), 즉 경제력과 경제주체의 범위와 영향력, 그리고 그들의 부정적 영향을 관리하는 사회역량 사이의 간극이다. 이러한 지배구조의 간극 때문에 적절한 제재나 배상 없이 기업들이 모든 종류의 잘못된 행동을 할 수 있게 되는 것이다. 궁극적으로 인권과 관련한 이 간극을 어떻게 좁힐 것인가가 우리가 가진 근본적 도전이다.

여기서 러기는 기업인권 이슈가 부상하는 원인으로 지구화, 기업의 부상 그리고 규제력의 약화를 지목하고 있으며, 규제력의 복원이 대책이 될 것임을 암시하고 있다. 지구화시대에 규제력의 약화는 외자를 유치하려는 주재국(대체로 개도국)이나 외자를 수출하는 모국(대체로 선진국)이 모두 다국적기업에 대한 규제에 주저

1) 2005년부터 2007년 사이에 ‘기업과 인권 자료센터’(Business & Human Rights Resource Center)에 등록된 인권침해 사건 320건 중 68%가 아시아·태평양, 아프리카, 라틴아메리카였다(존 러기, 이상수 옮김, **기업과 인권**(필맥, 2014), 114면).

2) Larisa Wick, “Human Rights Violation in Nigeria: Corporate Malpractice and State Acquiescence in the Oil Producing Deltas of Nigeria”, 12 *Mich. St. J. Int'l L.* 63; Chris Jochnick & Nina Rabaeus, “Business and Human Rights Revitalized: A New UN Framework Meets Texaco in the Amazon”, 33 *Suffolk Transnat'l L. Rev.* 413; 그 외 기업에 인권침해의 전체적인 윤곽에 대해서는 존 러기, 상계서(각주 1), 94-124면 참조.

3) United Nations, Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights (A/HRC/8/5), 2008.

했기 때문에 생긴 것이다. 또 1980년대를 풍미한 신자유주의 경제정책도 각국 정부의 규제력 약화를 낳은 원인으로 거론된다. 아무튼 이러한 상황에서 다국적기업에 의한 인권침해를 방지할 대책을 국제사회를 통해 모색하려는 것은 자연스러운 귀결이었다.

하지만 현재까지의 상황을 보면 국제사회도 무력하기는 마찬가지였다. 인권침해를 이유로 주권국가에 대해 무력개입하는 것도 허용하는 것이 국제사회의 입장이지만, 다국적기업에 의한 인권침해에 대해서는 이제 겨우 관심을 가지기 시작했을 뿐이다. 성과라고 한다면 약간의 연성법이 있을 뿐이다. 예컨대, 유엔 글로벌콤팩트⁴⁾가 있지만, 기업에게 자발적으로 인권친화적 경영을 하도록 촉구하는 수준에 머문다.⁵⁾ 다국적기업에 대한 법적 통제를 시도했던 ‘유엔 기업인권 규범’(2003)⁶⁾은 인권위원회의 승인을 얻지 못하고 폐기됐다. 인권이사회의 승인을 받은 ‘유엔 기업인권 프레임워크’(2008)⁷⁾ 및 ‘이행원칙’(2011)⁸⁾이 있지만, 근본적으로 권고(recommendation)일 뿐이며 인권침해를 방지하거나 구제하는 절차를 제공하지 않는다.⁹⁾ 모든 조직의 사회적 책임의 표준으로서 제정된 ISO 26000(2010)¹⁰⁾은 기업의 인권책임에 관한 실체적 내용을 담고 있지만, 스스로 법적 구속력이 없다는 것을 명시하고 있으며 이행수단도 전혀 없다.

이러한 현실에서 관심을 끄는 것이 ‘OECD 다국적기업 가이드라인’¹¹⁾(이하 ‘가이드라인’이라 함)이다. 하지만 가이드라인은 원래 인권문제를 염두에 둔 규범이 아니었고 지금과 같은 절차규정도 없었다. 말하자면 우리의 관심을 끌고 있는 현

4) 글로벌콤팩트(Global Compact)는 유엔 이니셔티브이기는 하지만, 유엔과 기업(혹은 조직)이 직접 인권원칙을 준수하기로 약속(compact)하는 방식이다(<https://www.unglobalcompact.org>).

5) 유엔 글로벌콤팩트에 대해서는 다음을 참조하라. 이상수, “UN지구협약의 특징과 가능성: soft law vs. hard law”, **홍익법학**, 제12권 제1호(2011).

6) United Nations, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 August 2003.

7) UN, 전제서(각주 3).

8) UN, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, A/HRC/17/31, 21 March 2011.

9) 유엔 기업인권규범이 좌절되는 과정과 그 대안으로서 프레임워크가 만들어진 과정에 대해서는 다음을 참고하라. 이상수, “기업과 인권이슈에 대한 국제사회의 대응: 유엔 기업인권규범 및 기업인권 이행지침의 재평가”, **법과사회**, 제44호(2013. 6).

10) ISO, Guidance on Social Responsibility, 2010, p. 1; 노한균, **ISO 26000을 통해 사회적 책임 살펴보기**(박영사, 2011).

11) OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011.

행 가이드라인은 제정 이후 현실의 변화에 맞게 진화해온 결과물인 것이다. 본고는 이런 점을 염두에 두면서 가이드라인의 진화과정을 서술하고자 한다. 이를 통해 우리는 가이드라인이 고정된 규범이 아니라 역동적으로 진화해가는 규범이라는 점을 이해하게 될 것이다. 이러한 관점에 설 때 우리는 현행 가이드라인의 내용을 잘 이해할 수 있게 되고, 아울러 가이드라인이 향후 어떻게 발전해 가야 하는지에 대해 전망할 수 있다. 요컨대 본고는 다국적기업¹²⁾의 인권이슈라는 관점에서 가이드라인의 진화과정을 살펴봄으로써, 가이드라인의 현재를 이해하고 미래를 가늠해 보려는 시도이다.

가이드라인은 1976년에 제정된 이래 5차례 개정됐지만,¹³⁾ 2000년의 개정과 2011년의 개정이 가장 중요하다. 따라서 아래에서는 가이드라인의 발전과정을 1976년부터 2000년까지(II), 2000년부터 2011년까지(III) 그리고 2011년(IV) 이후의 세 시기로 나누어 서술하려고 한다. 이어 논의를 종합하여 정리하고(V) 결론을 내릴 것이다(VI). <표 1>에서 보듯이 가이드라인은 기업인권 문제만을 다루는 규범은 아니지만, 본고는 가이드라인이 기업인권 규범으로 성장해 가는 과정을 서술하고자 한다.

<표 1> OECD 다국적기업 가이드라인의 체계

	1976년 가이드라인	2000년 가이드라인	2011년 가이드라인
체계	서문 일반정책 정보공개 경쟁 금융 조세 고용 및 노사관계 과학 및 기술	서문 I. 개념 및 원칙 II. 일반정책 III. 정보공개 IV. 고용 및 노사관계 V. 환경 VI. 뇌물방지 VII. 소비자 보호 VIII. 과학 및 기술 IX. 경쟁 X. 조세	서문 I. 개념 및 원칙 II. 일반정책 III. 정보공개 IV. 인권 V. 고용 및 노사관계 VI. 환경 VII. 뇌물방지 VIII. 소비자 보호 IX. 과학 및 기술 X. 경쟁 XI. 조세

12) 가이드라인에서 다국적기업이란 1개 국가 이상의 국가에서 설립된 복수의 기업이나 사업장이면서 서로 긴밀하게 연결되어 있어서 일방적으로 영향을 미치거나 상호 조율할 수 있는 경우를 말한다. 이처럼 가이드라인은 다국적기업을 느슨하게 정의하고 있다.

13) 가이드라인에 대한 검토와 그에 이은 개정은 각각 1979년, 1984년, 1991년, 2000년, 2011년에 이루어졌다.

14) CIME는 이사회의 위임에 따라 가이드라인과 관련한 국가간 의사소통, 가이드라인의

	1976년 가이드라인	2000년 가이드라인	2011년 가이드라인
이행 기구	국제투자 및 다국적기업 위원회(CIME) ¹⁴⁾	2004년 CIME가 투자위원회(IC)로 개편	
	자문기구로서의 기업산업자문위원회(BIAC), 노동조합자문위원회(TUAC) ¹⁵⁾		
	1980년대 중반 국내연락사무소(NCP) 등장 ¹⁶⁾	NCP의 ‘구체적 사안(Specific Instance) 절차 도입 NGO의 제소권 인정	
	—	2003년 OECD Watch ¹⁷⁾ 출범	
비고	1990년 개정에서 ‘환경에 관한 장 추가	‘금융’에 관한 장 삭제 ‘뇌물방지’ 및 ‘소비자 보호’ 에 관한 장 추가 ‘회원국’이란 표현 대신 ‘가 입국’이란 표현 등장 ¹⁸⁾	‘인권’에 관한 장 추가

의미해석, 가이드라인의 성과에 대한 정기적인 이사회 보고, 가이드라인의 점검 및 개정안 제안 등의 일을 한다. 2004년에 CIME와 ‘자본이동 및 외환거래 위원회’(CMIT)를 통합하여 만들어진 투자위원회(Investment Committee, IC)가 출범했다.

- 15) CIME는 BIAC과 TUAC을 통해 산업계와 노동계의 의견을 듣는다. 그리고 BIAC과 TUAC은 CIME에 적극적으로 의견을 개진할 수 있고, 지침위반에 대해서 NCP에 이의를 제기할 수도 있다.
- 16) 현행 가이드라인에 의하면, 국내연락사무소(National Contact Point, 이하 NCP라 함)는 ① 가이드라인에 대한 홍보, ② 가이드라인에 대한 질문에 답변, ③ ‘구체적 사안’ 절차를 통한 문제의 해결, ④ 외국 NCP와의 소통과 협력, ⑤ 매년 투자위원회에 보고 등의 역할을 맡고 있다. 하지만 1976년 가이드라인에는 이런 규정이 없다. NCP란 표현이 가이드라인에 공식적으로 등장한 시점은 확인하지 못했다. 미국에서는 일찍이 NCP란 용어를 썼지만, 다국적기업 가이드라인의 이행장치라는 맥락에서 NCP란 표현이 도입된 것은 1979년이라는 지적도 있다(Joris Oldenziel, “The 2000 Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: A New Code of Conduct?”, SOMO (Center for Research on Multinational Corporations), 2000, p. 12). 다만, 1980년대 중반 이후에는 NCP가 가이드라인 상의 공식기구로서의 위치를 갖게 된 것은 확실해 보인다.
- 17) OECD Watch(이하 ‘워치’라 함)는 OECD 가이드라인에 관심을 가지는 NGO들의 네트워크 조직으로서 2003년 3월 네덜란드에서 출범했다. 워치의 임무는 1) 투자위원회의 활동을 감시하고 그에 기여하는 것, 2) 지침의 효과성을 검토하는 것, 3) 시민사회에 정보를 제공하는 것, 4) 이의제기와 관련하여 NGO를 지원하는 것 등이다. 워치는 투자위원회의 공식적 파트너로서의 지위를 가지고 있다. 2007년 7월에는 투자위원회 문서 중 ‘공적 이용’(For Official Use, FOU)으로 분류된 모든 것을 제공하기로 합의했다.
- 18) 가입국(adhering countries)은 회원국(members)보다 넓은 개념이다. 2000년 당시 가이드라인 가입국은 모든 OECD 회원국 전부와 아르헨티나, 브라질, 칠레, 슬로바키아가 포함된다. 현재 가입국에는 OECD 회원국 전부와 아르헨티나, 브라질, 이집트, 라트비아, 리투아니아, 모로코, 페루, 루마니아가 포함된다.

II. 1976년 가이드라인의 제정

1. 1976년 가이드라인의 내용과 특징

가. 1976년 가이드라인의 제정배경

1976년 OECD 회원국과 이사회는 ‘국제투자 및 다국적기업 선언’을 채택했는데, ‘다국적기업 가이드라인’은 그 부속문서였다.¹⁹⁾ 가이드라인은 서문에서 그 목적이 다국적기업의 긍정적 기여를 권장하고 경제력 집중 및 국내정책적 목표와의 갈등을 포함한 문제점들을 최소화함으로써 외국투자 풍토의 개선에 기여하는 것이라고 밝혔다(서문 제2문). 말하자면 다국적기업이 증가하면서 다국적기업과 주재국 사이에 문제가 야기됐기 때문에 이를 해소하고자 하며 이를 통해 다국적기업의 진출을 촉진하려고 했던 것이다.

사실 당시 다국적기업의 문제에 대처하는 것은 OECD만의 관심은 아니었다. 유엔은 1972년부터 다국적기업을 규제해야 한다는 주장을 시작했으며 1974년에는 ‘다국적기업 위원회’를 설치했고, 이 위원회의 주도 하에 “유엔 다국적기업에 관한 행동규칙”(1982)이라는 규제안을 만들기도 했다.²⁰⁾ 가이드라인의 제정과 비슷한 시기인 1977년 ILO는 “다국적기업과 사회정책의 원칙에 관한 삼자선언”²¹⁾을 발표했다. 이렇듯 당시 국제사회에서 다국적기업의 행태에 대한 우려와 비판의 목소리가 크게 대두됐으며, OECD가 다국적기업 가이드라인을 제정한 것도 같은 맥락이다.

한편 이러한 흐름의 배후에 놓여 있던 다음과 같은 경제적 배경도 주목할 만하다.²²⁾ 당시 세계투자의 70%가 OECD 회원국 사이에서 일어났고, 미국의 투자가 지구적 투자의 50% 가량이었다. 유럽의 주요 국가를 위시한 다수의 국가는 다국

19) 1976년 가이드라인이 담겨있는 문서의 공식 명칭은 다음과 같다. OECD, Declaration by the Governments of OECD Member Countries and Decision of the OECD Council on Guidelines for Multinational Enterprises, National Treatment, International Investment Incentive and Disincentives [and] Consultation Procedures, 1976.

20) 이에 관한 내용은 다음을 참조하라. 이상수, “밀양 송전선 분쟁에 대한 기업인권적 접근”, **법학논집**, 제18권 제2호(이화여자대학교 법학연구소, 2013. 12), pp. 123-124.

21) ILO, The Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 1977.

22) 이하 배경과 관련한 서술은 다음을 참조했다. Richard D. Kauzlarich, “The Review of the 1976 OECD Declaration on the Interantional Investment and Multinational Enterprises”, 30 *Am. U. L. Rev.* 1009, 1980-1981, pp. 1011-1013.

적기업을 규제하는 일방적 조치를 취했으며 미국은 내국민 대우의 확대를 포함하여 개방적 투자환경을 유지하고자 했다. 이런 상황에서 다국적기업에 관한 보다 보편적인 행동규범을 만들려는 흐름이 조성됐던 것이다. 이에 대해 미국은 처음에는 소극적이었지만 입장을 변경하여 가이드라인의 제정에 동의했다. 이런 맥락에서 볼 때, 1976년 가이드라인은 자본 수입국으로서의 유럽과 자본 수출국으로서의 미국 사이의 이해대립을 반영하고 있다고 할 수 있다. 이러한 배경을 염두에 둘 때 우리는 1976년 가이드라인의 특징을 더 잘 이해할 수 있다.

나. 1976년 가이드라인의 실제적 내용 및 이행수단

가이드라인은 서문에서 다국적기업이 모국과 주재국에 혜택을 준다는 점을 인정하면서도 주재국에서 여러 문제를 야기한다는 점을 지적한다. 가이드라인은 이런 문제를 해결하기 위하여 OECD 회원국이 다국적기업에게 부여하는 행동기준(standard of the activities)이다(서문 제6문). 그것의 법적 성격은 OECD 회원국이 그들의 영토에서 사업활동을 하는 다국적기업을 대상으로 공동으로 제공하는 권고(recommendations)이다(서문 제6문). 그것은 기업의 자발적 준수를 촉구하는 것이고 법적 구속력은 갖지 않는다(서문 제6문). 가이드라인의 이러한 특성은 현행 가이드라인에 이르기까지 변함없이 지속된다.²³⁾ 변화된 것은 다국적기업의 어떤 행태를 어떻게 규율할 것인지이다. 그렇다면 1976년 가이드라인은 다국적기업의 어떤 행태를 어떻게 규율하고자 했는가?

먼저 실제적인 면을 보면, 가이드라인이 문제삼은 지점은 정보공개, 경쟁, 금융, 세금, 고용 및 노사관계, 과학과 기술 등이었다. 가이드라인은 이들 각각의 이슈에 대해서 다국적기업에게 일정한 행동규범을 제시하고 아울러 활동지역(주재국)의 관련 법과 관행을 준수하라는 내용을 담고 있다. 여기에서 보듯이 제정 당시 인권은 주요 관심사항이 아니었다. 실제로 1976년 가이드라인에서 ‘인권’이라는 단어는 한 번도 사용되지 않았다.²⁴⁾ 다만 ‘고용 및 노사관계’는 실질적으로 인권(즉, 노동권)에 관한 것이다. 노동권과 관련하여 가이드라인은 근로자의 권리존중, 단결권 보장, 노동자 단체에 시설제공, 지역 노동자의 활용, 비차별적 고용 등을 규정했다.

23) 다만, 행동기준이라는 부분은 “모범사례의 원칙 및 기준”(principles and standard of good practice)이라는 표현으로 대체됐다.

24) 심지어 환경에 대해서도 일반정책에 관한 서술에서 ‘환경보호’라는 표현이 한 번 등장할 뿐 더 이상 자세한 언급이 없었다. 그러다가 1991년에 환경에 관한 장이 추가됐다.

요컨대 1976년 가이드라인이 관심을 가진 인권은 노동권에 한정되어 있었던 것이다.

이 가이드라인의 적용범위는 매우 협소했다. 가이드라인은 원래 “그들[회원국]의 영토에서” 활동하는 다국적기업에 대한 것이었다(서문 제6문). CIME의 1979년 보고서에서도 이 선언의 목적은 “회원국 사이의 협력”을 증진하는 것이라고 썼다.²⁵⁾ OECD가 선진국을 회원국으로 하는 국제기구인 만큼, 가이드라인은 원래 선진국에서 발생하는 다국적기업의 문제를 해결하기 위한 것이었다. 여기에서 명백한 것은 다국적기업이 개도국에서 야기하는 인권침해는 애당초 가이드라인의 관심사가 아니었다는 점이다.

다음으로 가이드라인이 그것의 이행과 관련하여 어떤 절차를 제공했는지를 보자. OECD 이사회는 가이드라인의 이행을 위해 CIME를 만들었다. CIME의 역할은 회원국의 신청에 따라 가이드라인과 관련한 문제에 대해서 의견을 교환하는 것, 정기적으로 이사회에 이 문제에 관하여 보고하는 것, 그리고 가이드라인을 검토하고 개정의견을 내는 것 정도였다. CIME는 가이드라인의 이행을 도모하는 거의 유일한 기구였지만, 개별 다국적기업의 가이드라인 위반여부에 대해서는 어떠한 판단도 하지 않는 것으로 했다.²⁶⁾ 이처럼 1976년 가이드라인에서는 오늘날 핵심적 역할을 맡고 있는 NCP에 관해서는 언급조차 하지 않았고, 가이드라인의 위반여부를 판정할 공식기구는 존재하지 않았다.

그렇다면 위반여부가 문제로 될 때는 어떻게 해야 하는가? 가이드라인은 가이드라인의 위반과 관련한 분쟁이 다국적기업과 회원국 사이에서 일어날 수 있다고 보고, 분쟁해결의 수단으로서 중재(arbitration)를 포함하여 적절한 국제 분쟁해결제도의 이용을 권장했다(서문 제10문). 이는 NCP를 통한 문제해결을 도모하는 현행 가이드라인과 크게 다른 점이다. 1979년의 CIME보고서는 가이드라인 하에서 발생하는 구체적인 문제에 대해서 국내적 차원에서 제기되고 토의되고 해결되는 방식을 권장했다.²⁷⁾ 이는 가이드라인의 위반을 둘러싼 논란이 발생한 경우, 국제적인 분쟁해결보다는 국내절차에 의거하는 것이 좋겠다는 취지로 이해되는데 그것이 무엇을 의미하는지에 대해서는 설명하지 않았다.

요컨대, 1976년 가이드라인은 OECD 회원국 사이에서 — 즉, 선진국 사이에서

25) OECD, Review of the 1976 Declaration and Decision, 1979, p. 19.

26) 이 점은 가이드라인에 부속된 이사회결정에 명시되어 있다. Decision of the Council on Inter-governmental Consultation Procedure on the Guidelines For Multinational Enterprises.

27) OECD, 전제서(각주 25), 22면.

— 다국적기업에 의한 직접투자가 증가하면서 주재국과 다국적기업 사이에서 발생하는 갈등을 해소하기 위해 제정된 것이었다. 그 접근방법에서도 다국적기업의 활동이 주재국의 정책과 조화를 이루도록 하는 것이 중요하게 다루어졌다.²⁸⁾ 실제적인 면에서 보자면, 노동권 이외의 인권은 당시 가이드라인의 관심사항이 아니었다. 이행기구로서 CIME가 있었지만, 개별 기업의 가이드라인 위반여부를 판정하는 기구는 없었다. 이러한 내용의 1976년 가이드라인은 1979년, 1984년, 1991년에 각각 검토를 거치지만, 가이드라인의 안정성이 중요하다는 이유로 큰 변화없이 2000년까지 유지됐다.²⁹⁾

2. 1976년 가이드라인의 평가

1976년에서 1990년대 말까지 30건의 사건이 공식적으로 제기됐고, 그 대부분은 TUAC이 제기한 것이었다.³⁰⁾ 1977년 3월에는 벨기에 정부가 미국 기업(Raytheon)의 자회사인 배저(Badger)사건을 제기했다.³¹⁾ 당시 배저가 파산했는데 이로 인한 퇴직수당 문제가 제기됐다. 논란지점은 기업의 폐쇄 전에 종업원에게 통보할 의무가 있는지 그리고 퇴직수당에 대해서 모회사가 책임을 지는지 여부였다. 벨기에 정부는 CIME에게 이 문제에 대해 심의할 것을 요구했다. 이에 대해서 CIME는 실제 상황에 대해서 토의할 수 있다고 보았지만 지침위반 여부에 대한 판정을 내리지는 않았다. 이는 당시 가이드라인이 명시적으로 CIME의 판정권을 배제했기 때문에 당연한 귀결이었다. 사정이 이렇기 때문에 2000년 이전에 개별기업의 가이드라인 위반여부가 공식적으로 판정되거나 그에 따라 해법이 모색된 사례를 발견할 수 없다.

당시 제기된 30건 중 대부분이 1970년대에 제기된 것이라는 점을 생각해 본다면,³²⁾ 가이드라인 제정 초기에는 가이드라인에 대한 기대로 이를 이용하려는 시도가 상당히 있었으나, 운영과정에서 가이드라인의 한계가 점차 명백해지면서 1990년대에 이르러면 시도조차 하지 않는 지경이 된 것으로 보인다. 가이드라인 자체가 권고에 불과했고 특정 기업의 가이드라인 위반에 대해 제재하기는커녕 위반여부에

28) 1991년판 가이드라인에 대한 해설서인 다음 문서에서도 이 점이 지적되어 있다. OECD, OECD Guideline for Multinational Enterprises, OCDE/GD(97)40, 1997.

29) 예컨대 1984년에 소비자문제에 관한 간단한 언급이 추가됐고, 1991년 개정에서는 환경에 관한 장이 추가됐다. 그 이외의 부분은 거의 1976년 가이드라인이 유지됐다.

30) Oldenziel, 전계논문(각주 16), p. 11.

31) Kauzlarich, 전계논문(각주 22), pp. 1014-1015를 참고함.

32) Oldenziel, 전계논문(각주 16), p. 11.

대한 판정조차 하지 않은 상황에서 가이드라인에 기대한 것은 애당초 무리였지도 모른다. 1990년대 말에 이르러 가이드라인이 실효적으로 작동하지 않는 것은 명백해졌고 다국적기업의 행동에 조금이라도 의미 있는 변화를 일으키는 규범이 되기 위해서는 가이드라인의 개정이 불가피했다.³³⁾

III. 2000년 가이드라인의 개정

1. 2000년 가이드라인의 내용과 특징

종전 가이드라인에 대한 검토가 1998년에 시작됐고, 2000년 6월에 개정작업이 완료됐다. 이렇게 해서 발표된 2000년 가이드라인은 종전 가이드라인과는 사뭇 다른 것이었다. 특히 주목할 만한 변화는 인권책임의 확장, 적용범위의 확장, NCP절차의 개선, NGO의 역할제고 등이다. 각각에 대해서 좀 더 상세히 살펴보자.

먼저 지적할 것은 실체적인 차원에서 ‘인권’이라는 표현이 가이드라인에 등장했다는 점이다. 2000년 가이드라인에서 인권에 관한 언급은 별도의 장으로 표현되지 않고, ‘일반정책’을 서술한 부분에서 다국적기업은 “자신들의 활동에 의해 영향을 받는 사람의 인권을 존중해야 한다”고 규정했을 뿐이었다. 이것이 전부였다. 하지만 이로써 다국적기업이 노동권 이외의 인권에 대해서도 책임진다는 것이 명시됐다. 여기서 말하는 인권에는 선주민의 인권이 포함되는 것으로 이해됐다. 게다가 소비자 보호에 관한 장(제8장)이 추가됐는데, 여기에는 소비자의 보건·안전에 대한 권리, 정보접근권, 구제절차, 프라이버시 보호 등이 명시됐다. ‘고용 및 노사관계’에 관한 장에는 아동노동 및 강제노동 금지가 추가됐다. 이로써 가이드라인은 다국적기업의 인권책임을 더욱 구체화했을 뿐만 아니라 인권책임에 관한 일반조항을 가지게 됐다.

적용범위의 측면에서도 획기적인 변화가 있었다. 종전의 가이드라인은 ‘회원국의 영토 내에서’ 발생하는 문제만을 다루었다. 이에 비해 2000년 가이드라인에 의하면, 다국적기업은 “어디에서 활동하든” 가이드라인을 준수해야 한다(제1장). 이 표현이 의미하는 것은 다국적기업이 개도국에서 활동할 때에도 가이드라인을 준수해야 한다는 것이다. 다국적기업에 의한 심각한 인권침해가 주로 개도국에서 발생

³³⁾ Oldenziel, 전제논문(각주 16), p. 14.

한다는 점을 고려할 때 이 변화는 중대한 의미를 지닌다.

또한 가이드라인은 다국적기업이 “납품업자 및 하청업자를 포함한 거래 상대방에게 가이드라인에 합치하는 기업행동원칙을 따르도록 장려해야 한다”고 규정했다(제2장 제10호). 즉, 다국적기업은 공급사슬에서의 인권침해에 대해서도 책임을 진다는 것이다. 이러한 입장은 기업측의 강력한 반대에도 불구하고 채택된 것이었다.³⁴⁾ 종전의 가이드라인 하에서는 거래관계는 고사하고, 자회사가 일으킨 문제에 대해서 모회사가 책임을 지는지에 대해 논란이 있었다(앞의 베저사건을 보라!). 이에 비해 새로운 가이드라인은 공급사슬에 대해서도 책임이 있는 것으로 규정함으로써, 자회사에 의한 인권침해에 대해서 다국적기업인 모회사가 책임져야 한다는 것은 두말할 것도 없게 됐다.

나아가 2000년 가이드라인은 이행절차에서도 중대한 개정을 단행했다. 무엇보다 중요한 것은 NCP로 하여금 ‘구체적 사안’(Specific Instance) 절차를 진행하도록 한 것이다. 물론 종래에도 가이드라인의 적용과 관련한 개별 사건(individual cases)을 다루는 절차가 없지 않았다.³⁵⁾ 문제를 제기할 수 있는 주체는 OECD 회원국과 사업자 및 노동자 단체(BIAC과 TUAC를 통합)에 한정됐다. 문제를 접수받은 NCP는 국내적 차원에서의 해결을 시도해야 하고, 필요하면 다른 NCP의 협력이나 CIME의 조력을 받도록 했다. 결국 개별 사건이 제기되면, ① NCP의 주도 하에 ② 해당 기업, 사용자 및 노동자단체, 관련 NCP, CIME 등의 협조를 받아 ③ 가이드라인의 내용을 참조하여 ④ 국내적 차원에서 문제를 해결하라는 것이다.

‘구체적 사안’은 이 내용을 한층 개선한 새로운 분쟁해결절차이다. 2000년 가이드라인에 의하면, 다국적기업의 가이드라인 위반을 문제삼는 당사자는 이를 NCP에 제소할 수 있다. 사건이 접수되면 NCP는 추가적인 조사가 필요한지에 관해서 초기평가(initial assessment)를 실시한다. 평가결과 추가적인 조사가 필요하면 NCP는 주선(good offices)을 제공하여 당사자들이 합의에 이를 수 있도록 조력한다. 합의에 이르지 않으면 NCP는 성명(statement)을 발표하고 적절한 권고를 한다. 종전 가이드라인과 비교해본다면, NCP가 양 당사자 간의 합의에 조력한다는 점은 종전과 다르지 않지만, 합의가 이루어지지 않을 때는 NCP가 성명을 발표하고 권고한다는 부분은 다르다. 이 차이점은 많은 주목을 받았는데, 왜냐하면 성명을 발표한다는 것은 특정기업의 가이드라인 위반여부를 판정하여 공표한다는 것이고, 이는

34) Oldenziel, 전개논문(각주 16), p. 19.

35) 이하 종전 가이드라인에 대한 설명은 1991년판 가이드라인에 의함.

해당 기업에 대해 상당한 압력으로 작용할 것으로 기대됐기 때문이다.

이행절차와 관련하여 NGO에게 제소권을 부여한 것도 큰 변화였다. 종전 가이드라인에 의하면, 회원국, BIAC, TUAC만이 NCP에 이의를 제기할 수 있었지만, 2000년 가이드라인은 NGO에게도 직접 NCP에 접근하여 이의를 제기할 수 있도록 한 것이다.³⁶⁾ 그리고 2003년에는 OECD Watch(이하 ‘워치’)가 출범함으로써, NGO는 투자위원회와의 관계에서도 공식적 지위를 확보하고 가이드라인의 운영과 관련한 감시 및 의견개진을 하게 됐다.

요컨대, 20세기 말 개도국에서 다국적기업에 의해 — 또는 다국적기업의 영향 하에 — 초래되는 인권침해가 중대한 문제로 대두됐다고 했을 때, 가이드라인은 2000년 개정을 통해서 스스로 이 문제의 해결에 나섰다 할 만하다. 즉, 가이드라인은 실제적인 면에서 기업의 인권책임에 관한 일반조항을 갖게 됐으며, 적용범위가 개도국에서의 기업활동을 포함하도록 확대했고, 공급사슬이나 선주민에 대해서도 인권책임을 지도록 했다. 특히 ‘구체적 사안’ 절차의 도입과 NGO의 제소권 보장 등 절차상의 개혁은 가이드라인의 실효성 제고 차원에서 중대한 진전이었다. 이로써 가이드라인은 아주 새로운 국면으로 접어들었다고 할 만하다.

물론 2000년 가이드라인에도 한계들이 없지 않았다. 실제적 내용 중 많은 것이 모호하고 선택적이었으며, 이행절차도 그 효과성의 면에서 의문이 적지 않았다. 이러한 문제점들은 그 운영과정에서 속속 드러났다.

2. 2000년 가이드라인의 운영과정에서 드러난 문제점

2000년 가이드라인이 시행되면서 2001년부터 많은 사건이 NCP에 제기됐다. 2001년 이후 10년간의 NGO는 96건을 제기했고 노동조합은 117건을 제기했다.³⁷⁾ NGO가 제기한 79건 중에서 거의 반(49%)이 인권의무 위반을 지적했고,³⁸⁾ 33%는 노동권 위반을 지적했다.³⁹⁾ 여기에 노동조합이 제기한 117건도 노동권에 관한 것

36) NCP절차에서 개인은 노동조합이나 NGO를 통해서 제소할 수 있다(International Federation for Human Rights (FIDH), *Corporate Accountability for Human Rights Abuse*, 2012, p. 370).

37) OECD Watch, 10 Years On: Assessing the Contribution of OECD Guidelines for Multinational Enterprises to Responsible Business Conduct, 2010, p. 9.

38) 여기서 인권의무 위반이란 가이드라인의 ‘II. 일반조항’(General Policies)의 ‘인권’표현에 근거하여 제기된 사건을 말한다.

39) OECD Watch, 전제서(각주 37), p. 9.

으로서 인권관련 사건에 포함시킬 수 있다. 이렇게 볼 때 인권관련 사건이 NCP 제소사건의 대부분을 차지했다고 말할 수 있다.⁴⁰⁾ 장소의 측면에서 보면, NGO가 문제삼은 사건의 압도적 다수(72%)가 개도국에서 발생했다.⁴¹⁾ 결국 2000년 이래 제소사건의 획기적 증가도 깊고 넘어가야겠지만, 그와 동시에 가이드라인이 개도국에서 발생하는 다국적기업의 인권침해에 대처하기 위한 수단으로 부상한 점 또한 주목할 만하다.

한편 이러한 변화는 가이드라인에 담겨 있는 문제를 노정시키는 과정이기도 했다. 아래에서는 가이드라인의 운영과정에서 실제로 제기된 논란지점을 정리해본다. 논란지점은 주로 사건의 제소에도 불구하고 NCP가 제대로 기능하지 못하거나 제대로 대처하지 못한다는 것이다.

가. 투자연관

2000년 가이드라인의 현저한 특징 중의 하나는 공급자와 협력사업자에 대해 명시적으로 언급했다는 점이다(일반정책 제10문). 이는 다국적기업이 공급사슬에서 벌어지는 인권침해에 대해서도 책임지라는 메시지였다. 그러나 몇몇 NCP는 공급사슬에서 벌어진 인권침해를 문제삼은 이의제기를 각하하기 시작했다. 이것이 논란이 되자 투자위원회(IC)에서 이 문제를 다루었다. 2003년 투자위원회는 가이드라인은 국제투자의 맥락에서 개발된 것이며 따라서 그것의 적용을 위해서는 적어도 “투자연관”(investment nexus)이 존재해야 하며 투자연관의 존재여부는 개별 사례별로 판단해야 한다고 결정했다.⁴²⁾ 이는 투자를 포함하지 않은 단순한 거래관계의 경우 가이드라인의 적용이 배제되고 개별 사안에서 투자연관이 존재하는지 여부는 해당 NCP의 해석에 맡긴다는 것이었다. 그 결과 NCP에 제기된 많은 이의제기가 각하됐다. 2005년까지 NGO가 제소한 사건의 45건 중 20건이 어떤 식으로든 공급자를 거론했는데, 20건 중 6건은 투자연관이 없다는 이유로 즉시 각하됐다.⁴³⁾

40) 또 다른 통계를 보면, 2011년 11월까지 NGO에 의한 제소가 122건이었다고 한다. 이 중 101건은 일반원칙(인권과 공급사슬), 61건은 환경, 44건은 고용 및 노동관계, 21건은 부패, 23건은 공시에 관한 것이었다(FIDH, 전계서(각주 36), p. 383.). 여기에서도 마찬가지로 인권이슈가 중심임을 볼 수 있다.

41) OECD Watch, 전계서(각주 37), p. 10.

42) OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2003 Annual Meeting of the National Contact Points (Report by the Chair the Annual Meeting of the National Contact Points), June 2003, p. 12.

43) OECD Watch, Five Years On: A Review of the OECD Guidelines and National Contact

금융(finance)의 제공을 문제삼은 제소도 투자연관이 없는 것으로 보아 각하였다.⁴⁴⁾ 하지만 모든 NCP가 투자연관을 협소하게 해석한 것은 아니었다. 일부 NCP는 투자연관이 없다는 이유로 각하하지 않았으며,⁴⁵⁾ 금융기관의 대출거래에 대해서도 접수를 받아 절차를 진행하기도 했다.⁴⁶⁾

이처럼 투자연관이라는 개념은 많은 사건에서 가이드라인의 적용범위를 실질적으로 축소시키는 결과를 낳았다. 하지만 다국적기업과 관련한 많은 인권침해가 공급사슬이나 거래관계를 통해서 간접적으로 이루어진다는 점을 고려한다면 이러한 좁은 해석은 문제였다. 더구나 가이드라인에 ‘거래와 투자’(trade and investment)가 함께 명시되어 있다는 점을 고려한다면(서문 제4문, 제5문) ‘거래’를 배제하고 ‘투자’에만 가이드라인이 적용된다는 이러한 좁은 해석은 문제였다.

나. 병행절차

2000년 가이드라인에서는 다국적기업의 인권침해와 관련하여 다른 구제절차가 진행 중인 경우 동일사안에 대해서 NCP에 제소할 수 있는지가 명료하지 않았다. 그런데 여러 NCP는 이러한 병행절차(parallel procedure)가 진행 중인 경우 의의제기에 반응하지 않거나 각하였다. 예컨대 네덜란드 NCP는 말레이시아에서 발생한 인권침해 사건에서 국내절차가 진행 중이라는 이유로 사건을 처리하지 않고 있다. 대법원 판결이 난 이후에는 사건이 해결됐으므로 사건을 종결한다고 발표했다.⁴⁷⁾ 또 한국 NCP는 필리핀에 진출한 한국기업 필스전(Phils Jeon) 사건에서 동일사안이 필리핀 노동위원회에 제기됐는지 여부가 불분명하다는 이유로 수년간 사건 처리를 지연한 바 있다.⁴⁸⁾ 이런 식으로 해석하게 된다면 결국 다른 구제절차가 존재하거나 진행 중이면 NCP는 아무런 역할도 하지 못하게 된다. 실제 병행절차가 문제된 38건의 의의제기 중 16건이 병행절차를 이유로 각하 또는 방기됐다.⁴⁹⁾ 물론 병행절차가 진행 중이라고 하더라도 모든 NCP가 이를 각하한 것은 아니었다.

Points, 2005, p. 19.

44) OECD Watch, 전계서(각주 37), p. 29.

45) OECD Watch, 전계서(각주 37), pp. 19-20.

46) FIDH, 전계서(각주 36), p. 380. 스웨덴 NCP는 가이드라인이 금융기관에 적용된다고 해석했다.

47) OECD Watch, Model National Contact Point, 2007, pp. 20-21.

48) 황필규, “OECD 다국적기업 가이드라인 효과적 이행방안 토론”, 전순옥 의원실 주최, OECD 다국적기업 가이드라인 효과적 이행방안 토론회 자료집(2014. 1. 13), p. 2.

49) OECD Watch, 전계서(각주 37), p. 10.

예컨대, 2009년 영국 NCP는 병행절차의 존재 그 자체만으로는 사건의 접수나 처리를 막을 이유가 되지 못한다는 것을 밝힌 바 있다.⁵⁰⁾

병행절차를 이유로 한 각하는 투자연관과 마찬가지로 가이드라인의 적용범위를 축소시키는 것이며, 나아가 가이드라인의 존재의의를 몰각케 하는 효과를 지녔다. 이러한 문제는 사법부의 독립성이 의심되거나 부패한 개도국의 경우 특히 심각해진다. 이 경우 국내적 구제를 기대하기 어려움에도 불구하고 단지 국내절차가 존재한다는 이유로 가이드라인의 적용을 배제하는 결과가 되기 때문이다.

다. 비밀유지와 투명성의 문제

NCP에 이의제기가 이루어져 구제절차가 진행되는 경우, 그 내용 중 어디까지가 공개되어야 하고 어디까지 비밀이 유지되어야 하는가? 가이드라인의 실효성이 제소사실과 판정의 공개에 크게 의존하는 만큼 이 점은 중요한 지점이다.

이에 대해서 2000년 가이드라인은 초기평가 이후 당사자 간의 대화가 개시된 경우 비공개로 그 절차를 진행한다고 명시했지만 그 외에 무엇이 공개되어야 하는지에 대해서는 모호했다. 이에 따라 공개의 범위는 NCP에 따라서 큰 편차를 보였다. 영국과 네덜란드는 모든 초기평가 결과를 공개한 반면 미국, 스위스, 호주, 독일은 초기평가 결과나 관련 내용을 전혀 공개하지 않았다.⁵¹⁾ 네덜란드, 영국, 노르웨이, 호주는 모든 최종성명을 발표했다.⁵²⁾ 영국, 호주는 사건이 접수되면 당사자 이름을 공개했지만, 미국은 이의제기자에게 엄격한 비밀유지를 요구했다.⁵³⁾ 미국은 접수된 32건 중에서 3건에서만 보고서나 성명서를 발표했다.⁵⁴⁾ 접수사실 자체를 공개하지 않는 경우도 있고, 접수된 사건에 관한 NCP의 결정내용을 이의제기자에게 조차 통보하지 않아서 연례보고서⁵⁵⁾를 본 후에 비로소 사건종결 사실을 알게 되는 경우도 있었다.⁵⁶⁾ 공개와 관련하여 가장 적극적인 곳은 네덜란드 NCP인데, 네덜란드 NCP는 동료검토(peer review)를 이용하여 자신의 결정을 공개하고 비평받는

50) OECD Watch, 전계서(각주 37), p. 47.

51) OECD Watch, 전계서(각주 37), p. 43.

52) OECD Watch, 전계서(각주 37), p. 43.

53) OECD Watch, 전계서(각주 37), p. 43.

54) Evaristus Oshionebo, "The OECD Guidelines for Multinational Enterprises as Mechanisms for Sustainable Development of Natural Resources: Real Solutions or Windows Dressing?", 17 *Lewis & Clark L. Rev.* 545, 2013, p. 580.

55) 모든 NCP는 CIME에 연례보고서를 매년 제출해야 한다.

56) OECD Watch, 전계서(각주 43), p. 21.

절차를 수용했다.⁵⁷⁾ 이처럼 NCP에 따라서 절차진행 상의 비밀유지나 투명성의 정도에는 큰 차이가 있었다.

기업들은 대체로 비밀의 유지를 강력하게 요구하면서 그 이유로는 원만한 문제 해결을 위해서는 비밀유지가 반드시 필요하다는 점을 들었다. 하지만 공개없이는 문제해결이 오히려 지체될 수 있고 전체 절차를 무의미하고 효과없게 만들 수 있다. 강제집행 절차가 없는 가이드라인이 그나마 효용성이 있는 것은 공개에 따른 사회적 압력 때문이라고 할 수 있는바, 과도한 비밀유지는 가이드라인의 실효성을 크게 잠식하는 요인이 된다. 마찬가지로 맥락에서 위치는, 약간이라도 긍정적 결과가 있는 것은 이의제기 사실이 공개된 경우였다고 보고했다.⁵⁸⁾ 따라서 공개의 원칙에 관한 보다 적극적이고 선명한 기준을 마련할 필요가 명백해졌다.

라. 기타 NCP의 소극적 태도와 구조적 문제들

위에서 제기된 것 이외에도 가이드라인의 원활한 운영을 막는 여러 문제들이 제기됐다. 기왕에 제기된 것들 중에는 다음과 같은 것도 있다.

첫째, NCP가 친기업적 정부부서에 소속되어 있다는 점이 문제로서 지적됐다. 역사적 기원에서 보듯이, 가이드라인은 인권증진의 관점이 아니라 투자촉진의 관점에서 출범했다. 그렇기 때문에 NCP는 거의 투자촉진 관련 정부부서에 속한다. 이런 점은 근본적으로 NCP가 인권보호보다는 투자촉진 등 친기업적 관점에서 사무를 처리하도록 한다. 이 점은 NCP의 독립성과 공정성에 대한 의문을 제기한다.⁵⁹⁾

둘째, 대부분의 NCP는 ‘구체적 사안’ 절차를 진행함에 있어서 NGO가 제공한 자료와 해당 기업이 제공한 자료에 근거하여 판단한다. 그런데 NGO가 수집할 수 있는 정보에는 한계가 많고 해당 기업은 정보제공을 꺼리는 경향이 있다. 이런 상황에서 NCP의 업무수행능력은 심각하게 제약될 수밖에 없다. 따라서 NCP에게 능동적이고 적극적인 조사권한을 부여해야 한다는 주장이 자연스럽게 제기된다.

셋째, 현실의 NCP는 가이드라인을 이행할 만한 인적·물적 자원을 확보하지 못

57) OECD Watch, 전게서(각주 37), p. 43.

58) OECD Watch, 전게서(각주 43), p. 25.

59) NCP가 거의 투자관련 정부부서에 속한 것은 사실이지만, 실제 NCP의 구성과 독립성의 수준은 다양하다. 42개 중에서 28개는 오직 정부부서로만 구성됐지만, 13개 국가는 다자 이해관계자(양자, 3자, 4자)로 구성되어 있고, 네덜란드는 오직 독립한 전문가로만 구성되는 독립한 NCP를 가지고 있다(Oshionebo, 전게서(각주 54), p. 756). 따라서 단순히 NCP가 투자관련 정부부서에 소속된다는 것만으로 공정성이 낮다고 비판하기는 쉽지 않다.

했기 때문에 설사 가이드라인을 이행할 의지가 있다고 하더라도 실천하기 힘들다는 점이 지적됐다. 적극적으로 활동하는 것으로 알려진 네덜란드 NCP의 경우에도 3년간 90만 유로의 예산으로 2명의 직원이 사무를 담당하고 있는 수준이다.⁶⁰⁾

넷째, NCP가 ‘구체적 사안’의 처리과정에서 얻어낸 합의나 판정 및 권고에 대한 집행능력이 결여됐다는 점도 지적됐다. 예컨대, 2008년 인도 오리사의 원주민은 영국 광업회사인 베단타리소스(Vedanta Resource)를 영국 NCP에 제소했고, 후에 영국 NCP는 권고가 포함된 최종성명을 발표했다. 하지만 2009년 권고가 전적으로 무시되고 있음이 확인됐다.⁶¹⁾ 2000년 잠비아의 모파니(Mopani) 구리광산에서 발생한 인권침해와 관련하여 당사자들은 NCP 절차의 도움으로 합의에 이르렀지만, 2010년 현재 문제는 전혀 해결되지 않고 있다는 것이 드러났다.⁶²⁾ 이처럼 NCP의 합의나 판정, 권고 등이 종종 무시되는데, NCP는 그에 대해서 제재할 수단이 없다. 따라서 기업의 입장에서는 합의나 권고를 준수할 유인이 마땅히 없는 것이다. 결국 가이드라인의 실효성은 NGO 등에 의한 사회적인 감시에 크게 의존할 수밖에 없는 형상이지만, NGO 역량의 한계는 명백하다.

다섯째, NCP활동 자체에 대한 감시나 감독이 미비한 점도 지적된다. NCP가 가이드라인에서 규정된 홍보활동을 제대로 하는지, ‘구체적 사안’을 제대로 다루는지가 감시되지 않는다는 것이다. 특히 ‘구체적 사안’과 관련하여 내려진 판정에 대한 이의제기 절차가 없다는 것이 지적됐다. 이런 문제에 대해서 OECD 워치는 의회, ombudsman, 운영위원회 등을 통한 통제와 견제가 필요하다고 지적했다.⁶³⁾

여섯째, ‘구체적 사안’ 절차의 진행을 촉진하기 위한 조치가 필요하다. NCP가 절차를 신속히 진행하지 않고 지연시킴으로써 실효적인 문제해결이 좌절되는 경우도 있기 때문이다. OECD 워치는 각 단계별로 기간을 정할 것을 제안했는데, 그에 의하면 초기평가 3개월, 조정절차 6개월, 최종평가 3개월 이내로 해서, 12개월 내에 모든 절차가 종결되도록 하는 것이 바람직하다고 보았다.⁶⁴⁾

60) OECD Watch, 전게서(각주 47), p. 8.

61) OECD Watch, 전게서(각주 37), pp. 52-53.

62) OECD Watch, 전게서(각주 37), p. 37.

63) OECD Watch, 전게서(각주 47), p. 10.

64) OECD Watch, 전게서(각주 47), p. 16.

3. 평가 및 소결

이상에서 보듯이, 가이드라인과 관련하여 제기된 문제는 거의 NCP, 특히 ‘구체적 사안’ 절차에 집중되어 있다. 예컨대, 투자연관이나 병행절차를 이유로 각하하지 말 것, 투명성을 더욱 제고할 것, 공정성과 신속성을 제고할 것, 조사권과 집행권을 강화할 것, NCP의 사무에 대한 통제장치를 둘 것 등이 모두 그러한 내용이다. 이는 2000년 이후 NCP의 ‘구체적 사안’ 절차가 논란의 핵심이 됐음을 잘 보여준다.

‘구체적 사안’이 부각되는 것은 무엇보다 이 절차를 통해 NCP가 개별기업의 가이드라인 위반여부에 대해서 일정하게 판정기능을 한다는 점 때문이다. 물론 NCP는 당사자 간의 합의를 통한 해결을 중시하고, 성명의 발표없이 사건을 종결하기도 하고, 성명을 발표해도 위반여부에 대한 언급이 없거나 기업에 의해 무시되기도 한다. 그럼에도 불구하고 NGO는 집요하게 NCP가 판정권한을 갖는다는 점에 주목하고, 이것이 제대로 행사될 것을 요구해 왔다.

사실 NCP가 가진 판정기능은 가이드라인의 실효적 이행과 관련하여 핵심을 이룬다. NCP가 일차적으로 화해를 통한 문제의 해결을 시도하는 것이 사실이지만, 가이드라인 위반여부를 판정하고 공표한다는 사실은 화해를 촉진하는 중요한 동력이 되기 때문에 화해절차를 진행하는 경우에도 판정의 중요성은 줄어들지 않는다. 또한 화해성립 없이 가이드라인 위반으로 판정되고 공표된다면 이는 기업에게 적잖은 부담이 되며 NGO의 입장에서는 추가적으로 압력을 행사할 중요한 근거를 확보하는 것이 되기 때문에 판정의 중요성은 결코 부인될 수 없다.

또 NCP에 의한 판정은 개별 피해자를 더욱 효과적으로 구제하거나 개별기업의 행동에 변화를 일으키는 이상의 의미를 지닌다. 즉, 그것은 기업과 인권에 관한 새로운 법질서를 생성시키는 장치이기도 하다. Backer 교수가 이 점을 부각하여 지적했다.⁶⁵⁾ 그는 두 건의 판정사례 — Afrimex 사례⁶⁶⁾나 DAS Air 사례⁶⁷⁾ — 를 분

65) Larry Cata Backer, “Rights and Accountability in Development(RAID) v DAS Air and Global Witness v Afrimex”, 10 *Melb. J. Int’l L.* 258, 2009, p. 285. 이하 아래 세 문장도 같은 페이지에서 인용함.

66) Global Witness vs. Afrimex. 2007년 Global Witness는 Afrimex의 광물거래가 콩고에서의 분쟁과 대규모 인권침해에 연루됐다고 주장했다. 2008년 영국 NCP는 최종성명에서 Afrimex가 가이드라인 제2장과 제4장을 위반했다고 지적했다.

67) RAID v. DAS Air. 시민단체인 RAID(Rights and Accountability in Development)는, DAS Air가 우간다와 르완다에서 광물을 수송하면서 영업을 했는데, 이는 콩고에서의 분쟁과 인권침해에 연루된 것이라고 주장했다. 영국 NCP는 DAS Air의 가이드라인

석하면서, NCP를 유사사법기관의 제도화라고 평가하고 이를 통해 새로운 “자율적인 초국적 지배구조체제”가 등장한다고 보았다. 즉, NCP는 ① 종래의 국제법 원칙과는 달리, 국제적 규범을 기업에게 직접 적용했으며, ② 사적 이익을 추구하는 것으로 간주되어 온 기업에게 국가기관과 유사한 내용의 주권적 의무의 수행을 요구했고, ③ NGO의 제소권을 인정하는 등 새로운 절차를 도입했으며, ④ 실사(due diligence)를 요구하거나 공급사슬의 인권침해도 문제삼는 등 기존의 회사법 원칙과 다른 규범을 적용했다는 점을 지적했다. 그리고 이런 식의 창의적인 규범생성이 가능한 것은 가이드라인이 연성법이기 때문이라는 점을 지적하고 아울러 가이드라인은 경성법과 다른 방식으로 현실에 영향을 미친다는 점도 함께 지적했다. 결국 Backer는 NCP의 판정기능을 통해서 다국적기업과 인권에 관한 새로운 국제 규범과 지배구조가 성장한다는 점을 지적한 것이다.

하지만 현 시점에서 이런 가능성이 충분히 만개한 것은 아니다. 그러나 OECD 워치이든 Backer이든 모두 NCP의 판정기능이 활성화되어야 한다는 점에 동의하는 것으로 보인다.⁶⁸⁾ 앞에서 보았듯이 NCP가 판정기능의 행사함에 있어서 이를 막는 여러 장애들이 존재한다. 그중 일부는 2011년 개정에서 해소되기도 했다. 아래에서 이 점을 살펴본다.

IV. 2011년 가이드라인의 개정

1. 2011년 가이드라인의 주요 개정 내용

OECD는 2011년 개정된 가이드라인을 발표했다. 그 개정과정에서 투자위원회는 이해관계자와의 협의를 중요하게 여겼고, 그에 따라 OECD 워치는 개정과정에 참여할 기회를 제공받았다. 그 결과 워치가 주장해온 많은 부분이 2011년 가이드라인에 반영됐다. 워치는 새로운 가이드라인의 개선사항을 다음과 같이 요약했다.⁶⁹⁾

위반을 인정하는 최종성명을 발표했다.

68) 유사한 차원에서 Schliemann은 가이드라인의 국제공법적 측면을 강조하고, 가이드라인이 일반적으로 수용된 국제공법 절차법의 원칙에 따라 개편될 필요가 있다고 주장하고, 특히 투자위원회와 NCP의 역할강화를 주장했다. Chritian Schliemann, “Procedural Rules for the Implementation of the OECD Guideline for Multinational Enterprises – a Public International Law Perspective”, 13 *German L. J.* 51, 2012, p. 60 이하.

69) OECD Watch, OECD Watch Statement on the Update of the OECD Guideline for

- 가이드라인과 관련된 사안에서 기업은 언제나 실사를 실시해야 한다는 일반원칙
- 기업은 부정적 영향을 야기하거나 그에 기여하지 말아야 한다는 일반원칙
- 기업은 자신이 직접 손상을 초래하거나 그에 기여하지 않았다고 하더라도 자신들의 사업관계를 통해서 초래되는 부정적 영향을 피하기 위한 조치를 취해야 한다는 일반원칙
- 기업에 의하여 추진되는 의미있는 이해관계자 참여가 필요하다는 언급
- 가이드라인이 금융기관을 포함하여 경제의 모든 부문에 적용된다는 점을 확인
- 기업이 온실가스 배출을 감소시키고 그에 대해서 보고할 필요성에 대한 언급
- 당사자를 다룸에 있어서 NCP에 불편부당성과 형평성의 원칙을 도입
- 최종성명을 포함하여 NCP의 투명성 요건에 관한 조항을 보강
- OECD 위치에 가이드라인과 관련한 NCP의 활동과 해석에 관해 투자위원회에게 해석(clarification)을 요구할 수 있도록 허용

위에서 보듯이 2011년 개정은 상당히 많은 부분을 개선했음을 알 수 있다. 하지만 위치는 새로운 가이드라인의 근본적인 단점으로 다음과 같은 것을 지적했다.⁷⁰⁾

- 기업들에게 회피할 여지를 주고 개별 NCP에 폭넓은 재량권을 주는 취약한 언어. 예컨대 “적절한 경우”와 같은 한정적 표현이나 면책표현이 많음.
- 규범의 예측가능성을 확보하지 못함. 이는 조정이 실패한 경우 이의제기의 유효성과 가이드라인의 준수여부에 관한 성명을 하도록 의무화하지 않음에 따른 것임.
- 권고와 합의를 감시하고 후속작업해야 할 NCP의 의무를 구체화하지 못함.
- 가이드라인의 위반이나 조정절차에의 참여를 거부하는 경우 기업에게 제재하는 것을 보장하지 못함.
- 의무적 감독제도나 동료감시제도를 이용하여 NCP가 효과적으로 활동하도록 하지 못함.
- NCP의 소재지를 정함으로써 이익충돌을 피하도록 하는 것을 보장하지 못함.
- 자유로운 사전의 설명있는 동의에 대한 선주민의 권리에 대한 명시적 언급이 없음.

MNEs: Improved Content and Scope, but Procedural Shortcomings Remain (2011. 5. 21).

⁷⁰⁾ OECD Watch, 상계서.

- 국가별 보고에 대한 언급이 없음.
- 국제 모범사례에 합치하는 사회적, 환경적 공시의무가 규정되지 않음.

본고에서 위의 논점 전체에 대해서 검토할 수는 없으므로, 다국적기업에 의한 인권침해와 관련하여 앞에서 제기된 쟁점들의 연장선에서 특별히 지적할 만한 지점을 좀 더 상세히 검토한다. 하지만 실은, 위에서 보듯이, 위에서 언급한 내용 거의 대부분이 인권이슈와 직접 관련되는 것들이다.

2. 각 쟁점별 검토

가. 투자연관

2011년 가이드라인은 적용범위가 단순히 투자관계에 한정되지 않는다는 점을 뚜렷이 했다. 즉, 새 가이드라인에 의하면 다국적기업은 “자신이 직접 부정적 영향을 미치지 않았다고 하더라도 그 영향(impact)이 자신들의 사업활동이나 상품 또는 서비스와 직접 연결되어 있다면 그 부정적 영향을 방지·완화하기 위해 노력해야 한다”(일반정책 A. 12.). 뿐만 아니라 다국적기업은 공급기업이나 하청기업 등 협력업체가 가이드라인과 합치하는 사회책임경영 원칙을 적용하도록 권장해야 한다(일반정책 A. 13.). 이렇게 하여 새 가이드라인은 기업의 책임범위를 투자연관의 존재여부에 의존하도록 하지 않고, ‘영향’이 미치는 곳으로 정의했다. 또 2011년 가이드라인의 ‘1. 개념 및 원칙’ 4.에서 “[다국적] 기업은 경제의 모든 분야에서 활동한다”고 규정되어 있는데, 이는 금융거래에서도 가이드라인이 준수되어야 한다는 의미를 담은 것이다. 이로써 투자연관이라는 요건은 불필요하게 됐으며 금융부문도 가이드라인을 준수해야 한다는 것이 명백해졌다.⁷¹⁾

요컨대, 가이드라인은 가이드라인 가입국에서 등록된 모든 업종 — 금융기관 포함 — 의 다국적기업에 대해 그 ‘활동장소를 불문’하고 적용되며,⁷²⁾ 인권책임은 그들의 ‘사업활동이나 상품 또는 서비스’ 그리고 ‘협력업체’에까지 확대된다.

71) Schliemann, 전제논문(각주 68), p. 78.

72) ‘활동장소에 불문하고’ 적용된다는 표현과 관련하여, 특정 OECD 국가에 본사를 둔 다국적기업이 모국에서 가이드라인을 준수하지 않았을 때, 이해관계자가 그 기업을 모국의 NCP에 제소할 수 있는지는 확실하지 않다. 다만, FIDH, 전제서(각주 36), p. 350에서는, 가입국은 영토의 내외를 불문하고 기업에 영향을 미쳐야 한다는 점이 지적되어 있다.

나. 병행절차

‘다국적기업 가이드라인 이행절차에 관한 주석’⁷³⁾은 “유사한 쟁점을 다루는 국내 또는 국제소송의 구체적 절차의 중요성을 평가할 때, NCP는 단지 유사한 절차가 있었거나, 진행 중이거나, 또는 당사자가 이용할 수 있는 절차가 존재한다는 이유만으로, 제기된 쟁점이 추가조사 대상이 되지 않는다고 판단해서는 안 된다”라고 규정했다. 다시 말해 다른 절차에 심각한 편견을 유발하거나 법정모독의 상황이 발생하는 등의 상황이 아니라면, NCP는 다른 병행절차가 존재하더라도 ‘구체적 사안’ 절차를 진행하라는 것이다. 이로써 병행절차의 존재나 진행 사실만을 이유로 제소를 각하하는 관행은 더 이상 유지될 수 없게 됐다.

다. 비밀유지 및 투명성의 균형

2000년 가이드라인은 NCP에 의한 주선절차가 진행되는 경우 비밀이 유지된다고 하면서도 무엇을 공개를 해야 하는지에 대해서는 거의 언급하지 않았다. 2011년 가이드라인은 공개할 내용을 구체적으로 명시했다. 즉, NCP에게 ① 추가적 조사가 불필요하다고 판단한 경우에 성명(statement)을 내어 쟁점과 결정의 이유를 밝힐 것(중전에는 이런 내용이 없었음), ② 추가적인 조사가 필요한 경우에도 추가 조사와 주선제공 결정 사실을 공개할 수 있음(추가된 내용임), ③ 합의에 이른 경우 보고서(report)를 작성해야 하는데, 보고서는 적어도 쟁점과 절차, 합의시점을 담을 것(중전에 비해 보고서의 내용을 특정함), ④ 주선절차를 진행했지만, 합의에 이르지 못했거나 당사자가 참여를 거부한 경우 성명을 발표해야 하고, 이때 성명은 적어도 쟁점, 추가적 조사가 필요하다고 판단한 이유, NCP가 주도한 절차를 담아야 하고, 필요한 경우 권고나 합의에 이르지 못한 이유를 담을 것(중전에 비해 성명의 내용을 특정함), ⑤ 권고가 불필요한 경우에도 성명을 발표할 것 등을 요구한다. 이처럼 2011년 가이드라인은 각 단계별로 공개되어야 할 것을 확대하고 명시했다. 연성법인 가이드라인의 작동원리가 공개를 통한 영향력 행사라는 점을 고려한다면 이러한 개선은 중요한 진전이라고 하지 않을 수 없다.

⁷³⁾ 이 문서(Commentary on the Implementation Procedures of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises)는 가이드라인에 부속되어 있으며, 투자위원회(IC)가 작성한 것이다.

라. 인권에 관한 독립된 장의 추가

2011년 가이드라인에서 인권에 관한 독립적인 장(제4장)이 추가된 것도 중요한 진전이다. 이 장은 그 기본 틀에서만 아니라 용어법에서도 유엔 기업인권 프레임워크(2008) 및 이행원칙(2011)과 거의 같다.⁷⁴⁾ 아무튼 이렇게 해서 삽입된 인권 관련 장의 전문은 아래와 같다. 실제 가이드라인에는 이 전문에 이어 상세한 주석이 덧붙여져 있다.

IV. 인권

국가는 인권을 보호할 의무가 있다. 기업은 국제적으로 인정된 인권, 기업이 운영되는 국가의 국제적 인권에 관한 의무, 관련 국내법규의 틀 안에서 다음을 이행해야 한다.

1. 인권을 존중해야 한다. 즉, 타인의 인권을 침해하지 않아야 하며, 해당 기업이 연관된 인권에 대한 부정적 영향을 해결해야 한다.
2. 기업활동 중 인권에 대한 부정적 영향을 야기하거나 이에 기여하지 않아야 하며, 부정적 영향이 발생한 경우에는 이를 해결해야 한다.
3. 부정적 영향에 기여하지 않았다 하더라도, 비즈니스 관계를 통해 당해 기업의 사업운영, 제품 및 서비스와 직접적으로 연관되어 있는 인권에 대한 부정적 영향을 예방 또는 완화할 방법을 모색해야 한다.
4. 인권을 존중하겠다는 정책서약을 해야 한다.
5. 기업의 규모, 성격, 운영상황과 인권의 부정적 영향이라는 리스크의 심각성에 따라 인권실사를 해야 한다.
6. 인권에 대한 부정적 영향을 야기하거나 이에 기여했음을 알게 된 경우, 부정적 인권영향에 대한 구제책을 제공하거나, 구제를 위해서 합법적 절차를 통해 협력해야 한다.

이처럼 종전 가이드라인은 ‘일반원칙’ 항목에서 인권이라는 표현이 오직 한 번 등장했을 뿐인데, 이번 개정으로 다국적기업의 인권책임이 확고히 선포되고 내용도 구체화됐다. 동일한 틀을 가진 기업인권 프레임워크 및 이행원칙이 표준적인 기업인권규범으로서 많은 지지를 받고 있음에도 불구하고, 별도의 이행절차를 가지고 있지 않다는 점을 고려한다면,⁷⁵⁾ 현재로서 가이드라인은 다국적기업에 관한

74) 실제로도 가이드라인이 개정되는 과정은 프레임워크 작성을 주도한 유엔 사무총장 특별대표와의 적극적 소통 속에서 이루어졌다. 존 러기, 전계서(각주 1), pp. 241-243 참조.

한 유엔 기업인권 프레임워크 및 이행원칙의 사실상 이행기구로서의 역할을 담당하게 됐다고 해도 과언이 아니다.

마. 그 외 절차의 개정

그 외에도 가이드라인의 통일적 적용과 실효성 제고를 위한 절차가 일부 개정됐다. 예컨대 BIAC, TUAC 등 자문기구와 OECD 위치는 NCP가 ‘구체적 사안’에서 가이드라인을 제대로 해석했는지에 관하여 질의할 수 있고, 투자위원회는 그에 대한 유권해석(clarification)을 제공할 수 있다. 이는 가이드라인에 대한 통일적 해석과 적용을 도모하려는 의도를 담고 있는 것인데, NCP의 자의적인 해석에 대한 일정한 견제기능을 할 것으로 보인다.⁷⁶⁾

아울러 가이드라인의 주석은 ‘구체적 사안’ 절차와 관련한 시간표(timeframe)를 제시함으로써 신속성과 투명성을 제고하고 있다. 이에 의하면 초기평가는 3개월 이내에 하도록 하고, 각 절차 종결 후 3개월 이내에 보고 또는 성명을 하도록 하며, ‘구체적 사안’의 접수 후 12개월 이내에 모든 절차를 종결해야 한다고 했다. 이는 위치의 권고를 받아들인 것으로서,⁷⁷⁾ 막연하게 판단을 지연하거나 결과를 공개하지 않는 NCP의 행태를 중지시키려는 것이다.

75) 유엔 기업인권 이행원칙이 인권이사회에 의해서 승인된 이후, 이행원칙의 후속작업을 위해서 5명의 독립한 전문가로 구성된 워킹그룹이 조직되기는 했다. 워킹그룹의 주 임무는 이행원칙의 확산과 증진활동이다.

76) 이 절차는 ‘구체적 사안’에서 가이드라인의 해석을 문제삼긴 하지만, 이것이 NCP의 판정결과에 대한 이의제기 절차로 보기는 힘들다. 투자위원회는 “개별기업에 대한 행동에 대한 결론은 내리지 않”기 때문에, 투자위원회의 유권해석은 가이드라인의 객관적 의미해석에만 한정된다고 보아야 할 것이다. 즉, 투자위원회의 해석이 NCP의 해석과 다르다고 하더라도 NCP의 결정이 번복되지는 않는다.

77) OECD Watch, 전게서(각주 47), p. 16에 이와 동일한 것이 제안되어 있다.

V. OECD 가이드라인의 발전과정의 종합 및 분석

1. 가이드라인의 발전과정 요약

지금까지 살펴본 가이드라인의 전개과정에서 명백하듯이, 가이드라인의 초기 모습과 현재의 모습 사이에는 현격한 차이가 있다. 특히 다국적기업의 인권침해에 대한 대응 규범이라는 관점에서 보면 그 차이는 더욱 두드러진다. 이 점에 유의하면서 가이드라인의 전개과정을 간략히 정리해 본다.

먼저 실제적인 측면에서 보자. 1976년 가이드라인은 노동권 이외의 인권에 대해서는 관심이 없었다. 하지만 2000년 개정에서 ‘인권’이라는 표현이 등장했고, 비회원국(즉, 개도국)에서의 인권침해와 공급사슬에서의 인권침해에 대해서도 문제삼기 시작했다. 그리고 2011년에는 인권에 관한 독립된 장이 만들어졌다. 이로써 가입국에 근거를 둔 다국적기업은 ① 활동장소에 관계없이 ② 국제적으로 인정된 모든 인권을 존중할 책임을 진다는 것, ③ 직접 부정적 인권영향을 야기하거나 그에 연루되어도 안 되며, 사업관계를 통해서도 인권침해에 연결되면 안 된다는 것, ④ 인권존중정책을 선언해야 하며, ⑤ 인권침해를 방지하거나 완화하기 위해서 실사(human rights due diligence)를 실시해야 한다는 것, ⑥ 발생한 침해에 대해서는 구제절차를 제공하거나 구제에 협력해야 한다는 것 등이 명료하게 정립됐다.

다음은 절차적인 측면을 보자. 초기의 가이드라인에서 절차적인 측면은 매우 미비했다. 초기에는 중재를 통한 해결 또는 당사자 간의 협의를 통하는 국내적 해결 등을 거론했지만, 그 이상의 구체적인 해법은 제시되지 않았다. 현행 가이드라인의 이행과 관련하여 가장 중요한 기구는 단연 NCP이지만, 1976년 가이드라인에서는 NCP에 관한 언급조차 없었다. NCP는 그 이후에 등장했으며 본격적으로 활동한 것은 2000년 개정 이후이다. NCP가 갖는 중요한 함의는 정부가 주선하는 분쟁해결의 장이면서 동시에 개별 기업의 가이드라인 위반여부에 대해 판정한다는 점이다. NGO에게 NCP절차에의 제소권을 부여한 것도 중요한 의미를 갖는다. NCP의 판정기능은 2011년 개정에서 더욱 확충됐다. 적용범위는 확대됐고, 투명성, 신속성의 면에서도 진전을 이루었다. 이상의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 가이드라인에서 인권관련 내용의 전개과정

	1976 가이드라인	2000 가이드라인	2011 가이드라인
실 체 적 내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 노동권만 명시. - OECD 회원국에서 발생한 침해문제만 취급. 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘인권’이란 표현 등장. - 노동권 조항 보강(아동노동, 강제노동 금지를 명시). - 개도국과 공급사슬에서의 인권침해에 대해서도 인권 책임 부과. 	<ul style="list-style-type: none"> - 인권에 관한 독립된 장 삽입(인권정책 선언, 실사, 연루 등).
절 차 적 내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 다국적기업과 주재국간 협의를 통한 해결 - NCP의 부재. - 1980년대 중반 NCP의 등장. 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘구체적 사안’ 절차 도입. - NCP의 판정기능 도입. - NGO의 제소권 인정. 	<ul style="list-style-type: none"> - 논란지점이 다소 해소됨. 즉, 병행절차 있더라도 절차진행 가능, 공개범위를 확대, 투자연관 없는 거래 관계에도 가이드라인 적용.
문 제 점	<ul style="list-style-type: none"> - 노동권에 한정된 인권 - OECD 회원국 내의 문제에만 한정. - 취약한 이행기구 및 이행절차. 	<ul style="list-style-type: none"> - 병행절차, 비밀유지, 투자연관 등을 둘러싼 논란 제기. 	<ul style="list-style-type: none"> - 미해결 문제의 잔존. 즉, 주선 실패시 NCP의 판정 의무의 명시가 없음, NCP의 독립성이 약하고, 조사권이 없음, NCP 판정이나 권고 또는 당사자 합의에 대한 집행수단 결여.

2. 가이드라인의 특징

이처럼 가이드라인은 변화를 겪으면서 발전해왔다. 그 결과로서 만들어진 현행 가이드라인을 중심으로 주목할 만한 특징을 살펴보자.

우선, 실제적인 면에서 가이드라인은 국제적 보편성을 띤 규범이라고 할 만하다. OECD라는 권위있는 국제기구에 의해서 제정됐다는 점이 이 점을 나타내기도 하지만, 내용적인 면에서 보더라도 인권에 관한 장(제4장)은 기업인권에 관한 유엔의 공식입장 — 즉, 유엔 기업인권 프레임워크와 이행원칙 — 을 그대로 수용한 것이다. 게다가 이 내용은 EU와 ISO 26000 그리고 세계은행 등 주요 기관에 의해서도 공식적으로 채택된 입장이기도 하다.⁷⁸⁾ 이런 점에서 가이드라인은 현재로서 가장 보편적인 국제적 기업인권 규범을 담고 있다고 할 수 있다.

다음으로 절차적인 면에서, 가이드라인은 판정기능을 포함한 독특한 이행수단을

78) 유엔 기업인권 프레임워크와 이행원칙이 어떤 식으로 확산되면서 보편성을 획득했는지에 대해서는 존 러기, 전게서(각주 1), 241-247면 참조.

제공한다. 가이드라인의 위반여부가 문제로 되는 경우, NCP는 이해관계자의 제소를 받아 주선을 제공하고, 합의에 이르지 못한 경우 특정 기업의 가이드라인 위반 여부에 대해서 판정하고 공표할 수 있다. 이는 결국 가이드라인이 이행과 관련하여 “법률주의적 접근”(legalistic approach)⁷⁹⁾을 취한다는 것을 의미한다. 즉 가이드라인은 단순히 조정과 타협을 도모하는 것이 아니라, 규범의 준수여부를 제3자가 판정하고 그로써 이행을 보장하는 방식을 취한다는 것이다. 이 절차를 더욱 독특하게 만들고 활성화시킨 것은 NGO의 제소권이다. 즉, 직접 피해자가 아닌 NGO에게도 가이드라인의 위반여부에 대해서 이의를 제기할 수 있도록 함으로써 가이드라인의 실효성을 강화했다.

이처럼 가이드라인은 매우 독특하다. 현재 국제적 차원의 기업인권 규범을 국가의 매개없이⁸⁰⁾ 직접 다국적기업의 사업활동에 적용하여 그 위반여부를 판정하는 것은 가이드라인이 유일하다. 더구나 가이드라인은 OECD라는 권위있는 국제기구가 제정한 것이며, 실제적인 면에서 가장 권위있고 보편성 있는 인권규범을 내장하고 있고, 다국적기업의 인권침해를 감시하는 국내의 NGO에게 직접 제소권을 부여함으로써 가이드라인의 실효성을 더욱 높였다. 바로 이런 점들이 가이드라인의 핵심적 특성이며, 우리가 가이드라인에 주목해야 하는 이유이다.

3. 가이드라인을 둘러싼 몇 가지 소소한 논란

물론 가이드라인의 한계들이 지적되기도 한다. 하지만 그 심각성은 가이드라인의 장점에 비하면 그리 심각해 보이지 않는다. 하나씩 보자.

첫째, 가이드라인의 적용범위와 관련하여 충분히 보편적이지 않다는 지적이 있다. OECD는 유엔만큼 보편적 국제기구는 아니다. 그 결과 가이드라인은 다국적기업에만 적용되며 그나마 가이드라인 가입국에 등록된 다국적기업에게만 적용된다. 하지만 오늘날 기업인권 이슈의 핵심이 선진국(즉, OECD 회원국)의 다국적기업이 개도국에서 일으키는 인권침해 문제라는 점을 고려했을 때, 가이드라인은 우리 시

⁷⁹⁾ Leyla Davarnejad, “In the Shadow of Soft Law: The Handling of CSR Disputes Under OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, *J. Disp. Resol.* 351, 2011, p. 383.

⁸⁰⁾ 각국에 속한 NCP가 판정을 한다는 것이 국가의 매개를 의미하는 것은 아니다. NCP는 개별국가에 속하지만, ‘구체적 사안절차’를 진행하는 것은 OECD라는 국제기구에 의해서 위임된 사무이며, ‘구체적 사안절차’를 진행함에 있어서는 가이드라인의 원칙만 고려할 뿐 국내법의 내용은 고려하지 않는다. ‘국가의 매개 없이’란 국제규범이 국내법의 매개 없이 직접 다국적기업에게 적용된다는 의미이다.

대의 핵심문제를 관할권에서 배제하지 않고 있다. 이 점이 중요한 것이다.

둘째, 가이드라인은 연성법에 불과하고 그 결과 NCP의 ‘구체적 사안’ 절차에서 다국적기업의 가이드라인 위반이 드러나더라도 공적 제재가 이어지지 않는다는 것이 한계로 지적된다. 이는 가이드라인이 권고이고 법적 구속력을 갖지 않는다고 스스로 명시한 만큼 예정된 결과라고 할 수 있다. 하지만 그렇다고 판정이 반드시 무력한 것만은 아니다. 적어도 공식적 판정은 보다 강력한 방식으로 “이름을 특정하여 비난하기”(naming and shaming)를 가능하게 하기 때문이다.⁸¹⁾ 부정적 명망에 취약한 다국적기업의 속성을 고려할 때 이는 중요한 지점이다. 가이드라인이 완전히 무력하다는 견해는 옳바르지 않으며, 법적이지 않다고 하더라도 실질적으로 구속적이며, 유사-법률적 절차에 따르고 실제적 제재를 가한다.⁸²⁾ 게다가 연성법이라는 특성은 새로운 사회적 요청에 직면하여 기존 법규범에 구애받지 않으면서, 새로운 규범을 만들려고 하는 경우에 장점으로 작용한다.⁸³⁾ 기업인권 규범이 바로 이런 영역이다.

셋째, 가이드라인이 국제사회에 설치된 법정이나 기구가 아니라, 각국에 설치된 NCP를 통해서 적용됨으로써 통일적인 집행이 이루어지지 않는다는 지적도 있을 수 있다. 앞에서 보았듯이, 실제 NCP사이에서 운영상의 편차는 적지 않다. 하지만 이러한 방식은 각국의 NCP에게 자율성을 준 결과이기도 하지만, 선의로 해석한다면 다양한 시도를 허용함으로써 모범사례가 성장할 수 있는 여지를 주고 향후 이를 확대시켜나가는 전략을 취했다고 볼 수 있다. 실제 현실을 보더라도 가이드라인에 대한 통일적 해석은 투자위원회를 통해서 어느 정도 담보되고 있으며, NCP의 모범사례가 생산되고 확산되고 있다.

그 외에 NCP의 독립성 및 투명성의 취약 등 운영상의 문제들도 제기됐다. 하지만 구조적이고 심각한 것들이라기보다 가이드라인의 발전단계나 잠재력 극대화를 고려할 때 불가피한 것들이 적지 않고 시간이 지나면서 점진적인 해결을 도모해야 할 것들이다.

마지막으로 가이드라인의 발전전망에 대해서 간단히 언급하고자 한다. 앞에서

81) Jernej Letnar Čer nič, *Human Rights Law and Business: Corporate Responsibility for Fundamental Human Rights*, Europa Law Publishing, 2010, p. 204.

82) Michael Kerr, Richard Janda & Chip Pitts, *Corporate Social Responsibility: A Legal Analysis*, LexisNexis, 2009, p. 453.

83) Backer는 ‘연성법의 가면 뒤에서’(under the guise of soft law) 경성법만큼이나 구속력이 있는 관습규범이 만들어진다는 점을 지적하고 있다(Backer, 전게논문(각주 65), p. 285).

보았듯이 가이드라인이 하나의 규범으로서 판정기능을 강화하는 방향으로 발전해 온 것은 사실이다. 현행 가이드라인에 대한 비판이 ‘구체적 사안’ 절차와 관련한 NCP 개혁에 집중된 것이 이 점을 반증한다. 그렇다면 장차 NCP는 사법기구로 발전할 것인가? 선불리 예측하기는 쉽지 않다. 다만 지적할 것은 사법기구로 발전하는 것이 반드시 최선이라거나 유일한 선택은 아니라는 점이다. NCP는 ‘구체적 사안’ 절차의 운영 이외의 역할도 하며, 이 절차가 진행되는 경우에도 조정이나 중개를 우선적으로 시도하고, 또 판정을 내리는 경우에도 사법절차가 가지는 과도한 엄격성에서 벗어나 있다. 기업인권 규범이 완숙하지 않은 현 단계에서 이러한 다양한 역할과 유연성은 필요하며, 기업인권 문제의 복잡성을 고려할 때 어쩌면 NCP의 이러한 특성은 생각보다 오랫동안 요청될 수도 있다.⁸⁴⁾

VI. 결론 및 시사점

이상에서 가이드라인의 발전과정과 특징을 살펴보았다. 지금까지 보았듯이, 가이드라인이 처음부터 다국적기업의 인권침해를 다루는 도구는 아니었다. 그러나 두 가지 중대한 변화를 겪으면서 가이드라인은 중요한 국제 기업인권 규범으로 진화했다. 그 첫째는 인권규범의 삽입이고 둘째는 분쟁해결기구로서의 NCP 등장이다. 전자와 관련하여 현행의 가이드라인은 현존하는 가장 발달된 기업인권 규범 — 즉, 유엔 기업인권 이행원칙 — 을 실제적 규범내용으로 수용했다. 후자와 관련하여 NCP에게 개별기업의 가이드라인 위반여부를 판정하는 기능을 수행하게 하고 NGO에게 제소권을 부여함으로써 가이드라인을 살아있는 규범으로 만들고 있다. 물론 NCP의 기능 중에서 판정기능이 과연 본질적인 것인지에 관한 논란은 아직 남아 있고, 2011년 가이드라인에서도 NCP의 판정의무를 명시적으로 규정하지는 않았다. 게다가 판정을 내린다고 하더라도 그것을 강제집행하는 절차는 없다. 그럼에도 불구하고 다국적기업의 인권책임의 관점에서 NCP의 판정기능의 중요성은 결코 과소평가할 수 없고, 실제 최근 가이드라인에 대해 제기된 문제제기도 대부분 여기에 집중되어 있다.

우리나라에서도 가이드라인에 관한 논란과 논의가 이어졌다. 실제 가이드라인을

⁸⁴⁾ OECD 위치는 정부관료가 포함된 독립된 NCP를 주장한다. OECD Watch, 전게서(각주 47), p. 8.

이용한 사례가 적지 않으며,⁸⁵⁾ NCP의 활동과 관련하여 인권위원회의 권고도 있었다.⁸⁶⁾ 이후 NCP를 개편하는 내용의 규정개정이 있었다.⁸⁷⁾ 그러나 이러한 개편은 적절하지 못한 것으로 평가받고 있다.⁸⁸⁾ 본고는 한국에서 벌어지는 이러한 논의 자체를 추적하고 평가하려는 것이 아니므로, 더 이상 깊이 살펴보지는 않는다. 다만 지적할 것은 세계적 차원에서 가이드라인의 발전방향이 판정기능의 강화를 향하고 있다는 점이며, 그러한 만큼 우리나라도 이 흐름에 유의하면서 개혁의 방향을 잡는다면 크게 잘못되지는 않을 것이라는 점이다. 결국 NCP의 구성과 운영에서 어떻게 공정성, 투명성, 신속성, 집행력을 제고할 것인지가 향후 과제가 될 것이다.

투고일 2014. 7. 24	심사완료일 2014. 8. 27	게재확정일 2014. 8. 29
-----------------	-------------------	-------------------

85) 한국NCP는 아직까지 정확한 통계를 공개하지 않고 있다. 다만 언론에 노출된 것은 과테말라에 진출한 한국기업 ‘최신’이 노동조합 결성을 방해한 사례(2002. 2), 스위스 다국적기업 네슬레가 한국에서 공장폐쇄로 노조를 위협한 사례(2003. 9), 방글라데시에 진출한 한국수출자유지역공사가 노동조합 결성을 방해한 사례(2004. 3), 프랑스 다국적기업 라파즈한라시멘트가 사내하청 비정규노동자들이 노조를 결성하자 하청업체를 폐업해버림으로써, 결사의 자유를 침해한 사례(2006. 10), 스위스에 본사를 둔 테트라팩이 일방적 공장 매각을 단행하여 노동자의 권리를 침해한 사례(2007. 7), 필리핀에 진출한 ‘청원무역’이 현지 노동자들의 노조 결성을 방해한 사례(2007. 9), 필리핀에 진출한 한국 섬유회사 ‘일경’이 현지 노동자들의 노조 결성을 방해한 사례(2007. 9) 등 10건 전후로 보인다.

86) 인권위원회, OECD 다국적기업 가이드라인에 따른 한국 연락사무소(NCP)의 구성·운영 상황 개선권고의 건, 2011. 10. 6.

87) 산업통상자원부 공고 2013-258호, OECD 다국적기업 가이드라인 이행을 위한 국내연락사무소 운영규정, 2013. 9. 17.

88) 전순옥 의원실 주최, 전게서(각주 48).

참고문헌

- 노한균, **ISO 26000을 통해 사회책임 살펴보기**(박영사, 2011).
- 이상수, “UN지구협약의 특징과 가능성: soft law vs. hard law”, **홍익법학**, 제12권 제1호(2011).
- _____, “기업과 인권이슈에 대한 국제사회의 대응: 유엔 기업인권규범 및 기업인권 이행지침의 재평가”, **법과사회**, 제44호(2013. 6).
- _____, “밀양 송전선 분쟁에 대한 기업인권적 접근”, **법학논집**, 제18권 제2호(이화여자대학교 법학연구소, 2013. 12).
- 존 러기, 이상수 옮김, **기업과 인권**(필맥, 2014).
- 황필규, “OECD 다국적기업 가이드라인 효과적 이행방안 토론”, 전순옥 의원실 주최, OECD 다국적기업 가이드라인 효과적 이행방안 토론회 자료집(2014. 1. 13).
- ILO, *The Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, 1977.
- ISO, *Guidance on Social Responsibility*, 2010.
- OECD Watch, *Five Years On: A Review of the OECD Guidelines and National Contact Points*, 2005.
- OECD Watch, *Model National Contact Point*, 2007.
- OECD Watch, *OECD Watch Statement on the Update of the OECD Guideline for MNEs: Improved Content and Scope, but Procedural Shortcomings Remain*, 2011. 5. 21.
- OECD Watch, *10 Years On: Assessing the Contribution of OECD Guidelines for Multinational Enterprises to Responsible Business Conduct*, 2010.
- OECD, *Declaration by the Governments of OECD Member Countries and Decision of the OECD Council on Guidelines for Multinational Enterprises, National Treatment, International Investment Incentive and Disincentives [and] Consultation Procedures*, 1976.
- OECD, *OECD Guideline for Multinational Enterprise*, 2011. (OECD 다국적기업 가이드라인 대한민국 연락사무소 사무국, **OECD 다국적기업 가이드라인**, 2011).
- OECD, *OECD Guideline for Multinational Enterprises*(1991년판 가이드라인에 대한

해설서임), OCDE/GD(97)40, 1997.

OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2003 Annual Meeting of the National Contact Points (Report by the Chair the Annual Meeting of the National Contact Points), June 2003.

OECD, Review of the 1976 Declaration and Decision, 1979.

UN, Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, (A/HRC/8/5), 2008.

UK NCP, Final Statement: RAID v. DAS Air , 1 July 2008.

Backer, Larry Cata, “Rights and Accountability in Development (RAID) v DAS Air and Global Witness v Afrimex”, 10 *Melb. J. Int'l L.* 258, 2009.

Davarnejad, Leyla, “In the Shadow of soft Law: The Handling of CSR Disputes Under OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, *J. Disp. Resol.* 351, 2011.

International Federation for Human Rights (FIDH), *Corporate Accountability for Human Rights Abuse*, FIDH, 2012.

Jochnick, Chris & Nina Rabaeus, “Business and Human Rights Revitalized: A New UN Framework Meets Texaco in the Amazon”, 33 *Suffolk Transnat'l L. Rev.* 413.

Kauzlarich, Richard D., “The Review of the 1976 OECD Declaration on the Interantional Investment and Multinational Enterprises”, 30 *Am. U. L. Rev.* 1009, 1980-1981.

Kerr, Michael & Richard Janda, & Chip Pitts, *Corporate Social Responsibility: A Legal Analysis*, LexisNexis, 2009.

Oldenziel, Joris, “The 2000 Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: A New Code of Conduct?”, SOMO (Center for Research on Multinational Corporations), 2000.

Oshionebo, Evaristus, “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises as Mechanisms for Sustainable Development of Natural Resources: Real Solutions or Windows Dressing?”, 17 *Lewis & Clark L. Rev.* 545, 2013.

Schliemann, Chritian, “Procedural Rules for the Implementation of the OECD

Guideline for Multinational Enterprises — a Public International Law Perspective”, 13 *German L.J.* 51, 2012.

Wick, Larisa, “Human Rights Violation in Nigeria: Corporate Malpractice and State Acquiescence in the Oil Producing Deltas of Nigeria”, 12 *Mich. St. J. Int’l L.* 63.

<Abstract>

OECD Guidelines for Multinational Enterprises as an Instrument Addressing Human Rights Abuses Committed by Multinational Enterprises

Lee, Sang Soo*

It is one of the most urgent challenges of our times to address human rights abuses committed by multinational enterprises (MNEs). Considering that *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (hereinafter ‘the Guidelines’) are one of the most important instruments in tackling the issues, this paper tries to clarify the meanings of the current Guidelines and to peep at its future by reviewing its past developmental process, and eventually to answer on what ground the Guidelines merit our attention and what additional measures are needed for further development of the Guidelines.

The first Guidelines, enacted in 1976, had nothing to do with general human rights issues except for labor rights. It was not until the amendment of the Guidelines in 2000 that the term “human rights” was inserted into the Guidelines. In this amendment the Guidelines also expanded its jurisdiction to include not only the human rights violations caused by MNEs in non-member (or non-adhering) countries but also the violations caused by other business entities with which MNEs had business relations. In addition, new procedure was introduced which authorized the National Contact Point (hereinafter ‘NCP’) to implement dispute settlement processes named ‘Specific Instances’. The 2011 amendment of the Guidelines corrected the some defects of the 2000 Guidelines and added an independent human rights chapter which mirrored the *UN Framework on Business and Human Rights* (2008), making the Guidelines the most advanced human rights norm on MNEs with implementation

* Professor, Sogang University Law School.

procedures in the international public law system.

This article finds that the key feature in the evolutionary development of the Guidelines is the emergence and strengthening of the NCP as an dispute settlement body with adjudicative authority in relation with human rights violations committed by MNEs. It is true that we still have to wait to find the current adjudicative function to reach our satisfaction, but its potential cannot be underestimated. Conclusively it is proposed that the adjudicative function of the NCP should be strengthened as a priority in the Guidelines' development and that the same approach should be adopted in the current discussions on the Korean NCP reform.

Keywords: OECD Guidelines for Multinational Enterprises, National Contact Point (NCP), Specific Instances, adjudicative function, multinational enterprises (MNEs), business and human rights

