

〈논문〉

공급망에서 발생한 인권침해에 대한 법적 규제: 미국 도드-프랭크법 제1502조를 중심으로

李相洙*

요약

본고는 2010년에 제정된 미국 도드-프랭크법 제1502조를 소개하고 “공급망에서 발생한 인권침해에 대한 법적 규제”라는 관점에서 비평하려는 것이다. 원래 도드-프랭크법은 2008년 금융위기를 계기로 드러난 문제를 해소하기 위한 금융개혁법이다. 하지만 법의 제정과정에서 금융개혁과는 다소 거리가 있어 보이는 제1502조가 삽입되었다. 이 조항은 콩고산 분쟁광물을 이용하여 제품을 생산하는 기업에게 자신들이 이용한 광물이 콩고분쟁에 기여했는지 여부를 공개하도록 강제함으로써 이곳에서 벌어지는 극단적인 비인도적인 상황을 중식시키려는 의도를 담고 있다. 본고가 이 조항에 관심을 가지는 이유는 이것이 공급망에 대한 기업의 인권책임을 법제도화한 사례로 볼 수 있기 때문이다.

제1502조는 “공급망에서 발생한 인권침해에 대한 구매자의 책임”이라는 관점에서 볼 때, 여러 측면에서 주목할 만하다. 1) 무엇보다 제1502조는 공급망에서 발생한 인권침해와 관련하여 구매자에게 법적 책임을 부과하려는 최근의 흐름을 반영한다. 이는 공급망 이슈에 대한 기존의 접근법이 대체로 자발주의에 기초함으로써 실효성 논란에 끊임없이 휩싸인 점을 극복하려는 시도이다. 2) 제1502조는 콩고지역의 피문은 분쟁광물의 이용을 직접 금지하는 대신에, 피문은 분쟁광물을 이용했는지 여부를 공개할 의무를 부과했다. 이는 기업과 국가 사이의 정보불균형을 해소하면서 동시에 해외규제의 어려움을 극복하는 방안이 된다. 3) 국제사회에서 기업의 인권책임과 관련하여 인권실사(human rights due diligence)는 매우 중요한 개념으로 등장했는데, 제1502조는 인권실사를 법적 의무로서 부과한 세계 최초의 입법이다. 이로써 제1502조는 사실상 기업에게 공급망에서의 인권침해를 방지·완화할 적극적인 역할을 부과한다. 4) 제1502조는 증권법을 이용하여 기업에게 공급망에 관한 인권책임을 부과한다. 증권법이 인권문제를 직접 다루는 것에 대해서 논란이 많지만, 거기에는 상당한 정도의 정당화 근거가 있다. 5) 제1502조는 사실상 기업에게 공급망에서 발생하는 인권침해에 “기여하지 않았다고 하더라도” 자신의 비용으로 그 인권침해를 방지·완화할 의무를 부과하는 것으로 보인다. 기업은 그것을 해결할 적절한 위치에 있으며 그 비용을 부담할 능력이 있는 것으로 간주됐다.

* 서강대학교 법학전문대학원 교수.

이러한 새로운 측면들은 많은 논란을 일으켰지만, 대체로 법원을 통해서 그 정당성이 인정됐으며, 콩고 현장에서조차 긍정적 변화를 유발하고 있는 것으로 보인다. 이것이 의미하는 바는 도드-프랭크법 제1502조가 공급망에서 발생한 인권침해에 대한 법적 접근과 관련하여 하나의 유력한 모델이 될 수 있다는 것이다.

주제어: 기업과 인권, 공급망, 법적 규제, 도드-프랭크법 제1502조, 콩고민주공화국, 분쟁광물

I. 문제제기

나이키에 축구공을 공급하는 파키스탄의 공급자가 아동노동을 사용해서 축구공을 만들었다면 나이키는 그에 대해서 책임을 져야 하는가?¹⁾ 애플의 아이폰을 조립하는 폭스콘 중국 공장에서 노동자가 힘든 노동강도를 견디지 못하고 자살했다면 애플은 그에 대해서 책임을 져야 하는가?²⁾ 방글라데시에 있는 봉제공장이 붕괴되어 많은 노동자들이 죽었다면 그 공장에 의류 생산을 주문한 베네통, 월마트 등은 책임을 져야 하는가?³⁾ 우즈베키스탄의 목화농장에서 강제노동이 있었다면 그 농장의 면화를 구매한 한국의 대우인터내셔널은 책임을 져야 하는가?⁴⁾ 이러한 것들이 “공급망에서 발생한 인권침해”라는 제하에서 논의되는 사례들이다. 이 문제를 “공급망”이라는 각도에서 바라보는 이유는 공급자의 대척점에 있는 “구매자”에게 책임을 묻고 그를 통해서 문제를 해결하고자 하는 의도를 담고 있기 때문이다.

공급망에서 발생한 인권침해에 대해 구매자에게 책임을 묻고 이들을 통해서 문제를 해결하고자 하는 관념은 비교적 최근에 생겼지만, 그러한 방향으로 진전하려는 사회적 압력은 상당히 강하고, 구매자들 스스로도 그러한 책임을 자임하는

1) 이원재, “왜 글로벌 패션의류기업은 인권경영에 나서게 되었나?”, **패션정보와 기술**, 제6권 (2009).

2) 박중훈, 성연달, 이흥기, “사례연구 : 윤리경영의 범위: 애플과 폭스콘”, 한국경영학회, **KBR(구 경영교육연구)**, 제17권 제4호(2013).

3) Ian M. Taplin, “Who is to Blame?: A Re-examination of Fast Fashion after the 2013 Factory Disaster in Bangladesh”, *Critical Perspectives on International Business*, Vol. 10, Issue 1/2 (2014).

4) 기업인권네트워크, <우즈벡 진출 한국기업 인권침해 연루실태와 자원외교의 문제점> 토론회 자료집(2015. 3).

경향에 있다. 실제로 브랜드기업을 비롯한 많은 기업들은 이러한 책임을 실천하는 일환으로 다양한 활동을 하고 있다. 공급자가 준수해야 할 행동규범(code of conduct)을 제정하여 공급자에게 배포하고 그것이 제대로 준수되는지를 감시하며 그 결과물을 지속가능보고서(sustainability report)를 통해서 공개하는 것이 한 방법이다. 좀 더 진전된 방식은 공급망에 대한 사회적 감사(social audit)를 실시하는 것이다.⁵⁾ 사회적 감사는 사회적으로 승인된 기준에 입각하여 독립한 제3의 감사기관이 그 기준의 준수여부를 감사하는 것이며, 경우에 따라서는 사회적 기준에 합당하게 운영되고 있다는 인증(certificate)을 제공한다. 이 경우 구매자는 오직 인증된 기업과 공급계약을 맺음으로써 공급망에서의 인권침해를 사전적 및 사후적으로 방지한다. 이러한 접근법은 지난 20년 이상 널리 활용됐고 일견 그럴 듯해 보이지만, 실제로 현장에서는 작동하지 않는다는 불만이 끊임없이 이어졌다.⁶⁾ 심지어 이런 접근법은 도움보다는 해악이 더 크다는 주장까지 나오고 있다.⁷⁾ 이런 접근법의 근본적인 문제점으로 그 자발주의적 성격(voluntarism)이 흔히 지적된다. 자발주의적 접근에서는 자체 행동규범의 운영이든 사회적 감사든 본질적으로 구매자의 결단과 영향력 하에 운영되는 것이기 때문에, 그것이 구매자를 면책시켜 줄 수는 있지만 “공급망에서 발생하는 인권침해”라는 원래의 문제는 해결하지 않고 방치한다는 것이다.

이러한 식의 비판은 법을 통한 문제해결로 향하게 하는 동력이 된다. 하지만 공급망에서 발생하는 인권침해 문제를 법으로 해결하는 것도 생각처럼 쉽지는 않다. 이를 위해서는 해결해야 할 문제가 많지만, 적어도 극복해야 할 두 가지 도전거리를 지적한다.

첫째 도전거리는 공급망에서 발생한 인권침해에 대해서 구매자에게 어떤 근거로 법적 책임을 물을 것인가이다. 기업의 인권책임에 관한 가장 권위있는 문서인 ‘유엔 기업인권 이행원칙’⁸⁾은 기업에게 인권존중책임이 있다는 것, 즉 기업은 적어도 타인의 인권에 부정적 영향을 미치지 말아야 할 도덕적 책임이 있다는 점을

5) American Federation of Labor and Congress of International Organizations (AFL-CIO), *Responsibility Outsourced: Social Audit, Workplace Certification and Twenty Years of Failure to Protect Worker Rights* (2014. 8).

6) Peter Lund-Thomsen, “The Global Sourcing and Codes of Conduct Debate: Five Myths and Five Recommendations”, *Development and Change*, Vol. 39, No. 6 (2008).

7) AFL-CIO, 전제서(각주 5), p.1.

8) UN, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nation, “Protect, Respect and Remedy” Framework, HR/PUB/11/04 (2011).

확인하면서, 기업이 책임져야 하는 상황을 세 가지로 분류했다. 첫째는 기업이 직접 인권침해를 야기하는(cause) 경우이고(이행원칙 13(a)), 둘째는 제3자에 의한 인권침해에 기업이 기여하는(contribute) 경우이고(이행원칙 13(a)), 셋째는 기업이 사업관계(business relationship)를 통해서 인권침해와 직접 연결된(link) 경우이다(이행원칙 13(b)). 이러한 기업의 인권책임을 법적인 책임으로 전환시키는 것은 모두 쉽지 않지만, 그래도 첫째와 둘째 유형의 경우는 다소 용이하다. 이 두 유형은 원칙적으로 자기책임의 원리에 근거하여 책임을 묻는 것이기 때문이다. 이에 비해 공급망에서 발생한 인권침해 문제는, 둘째 유형을 포함하기도 하지만, 실은 셋째 유형을 염두에 둔 것이다. 셋째 유형의 경우 구매자가 공급자에 의한 인권침해에 대해서 아무런 “기여를 하지 않았더라도” 단지 그와 직접적인 사업관계를 맺고 있다는 이유만으로 공급자에 의한 인권침해에 대해서 법적 책임을 추궁하려 하기 때문에 앞의 두 유형과는 다르고, 따라서 그와는 다른 정당화와 접근법이 필요하다. 그렇다면 공급망에서 발생한 인권침해에 대해 구매자에게 어떤 근거로 어떤 법적 책임을 물어야 하는가?

둘째 도전거리는 인권침해가 발생하는 장소와 관련이 있다. 공급망에서 발생하는 인권침해가 문제되는 맥락은 그 인권침해가 개도국에서 일어나는 반면 구매자는 선진국에 존재하는 상황이다. 이 경우 공급자(개도국)의 정부가 적극적으로 나서서 문제를 해결하려고 한다면 손쉽게 해결되겠지만 그러한 것은 기대하기 어렵다. 공급망에서의 인권침해가 문제로 된다는 것은 공급자의 정부가 이 문제를 해결할 의지나 능력이 없다는 것을 이미 전제한 것이다. 사실 공급망에서 발생한 인권침해 문제에 대해서 법적인 접근을 한다는 것은 구매자의 국가, 즉 선진국의 국내법을 이용하여 이 문제를 해결하고자 한다는 것을 의미한다.⁹⁾ 그렇다면 선진국의 법은 어떻게, 주권침해나 역외관할권의 문제를 넘어, 자기의 법적 관할권 밖의 개도국에서 벌어지는 인권침해문제를 해결할 수 있는가?

본고에서 살펴보고자 하는 도드-프랭크법 제1502조(이하 제1502조)는 바로 이러

9) 본고에서는 국제법(조약)을 이용하는 것에 대해서는 다루지 않는다. 기업인권 조약을 통해서 이 문제를 해결하려는 시도는 유엔을 중심으로 이제 막 시작되고 있다(UN, *Elaboration of a International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and other Business Enterprises with respect to Human Rights*, A/HRC/26/L.22/Rev.1 (A/HRC/RES/26/9)). 기업인권조약에 관한 논의의 진행과정과 주요 논쟁점에 대해서는 다음을 참조하라. Oliver De Schutter, “Towards a New Treaty on Business and Human Rights”, *Business and Human Rights Journal*, Vol. 1, Issue 1 (2016. 1).

한 어려움에도 불구하고, 미국정부가 자국 기업(구매자)을 법적으로 규제함으로써 이들의 공급망에서 발생하는 인권침해를 막으려는 의도를 담고 있다. 제1502조는 어떻게 위의 도전거리를 극복했는가, 그리고 그것은 성공적이었는가? 이런 점들이 본고에서 주로 부각하려는 점이다. 본고는 서론(I.)에 이어, 제1502조의 내용과 법적인 논란을 검토한(II.) 후, 그 특징을 검토하는(III.) 순으로 서술한다. 결론 부분(IV.)에서 논의를 정리하고 과제와 시사점을 간략히 서술했다.

II. 도드-프랭크법 제1502조의 내용과 전개과정

1. 제1502조의 제정 배경과 경과

도드-프랭크법안이 상원과 하원을 최종적으로 통과한 것은 각각 2010년 6월과 7월이었고, 2010년 7월 21일 오바마 대통령이 서명함으로써 실정법이 됐다.¹⁰⁾ 도드-프랭크법이 제정된 직접적인 계기는 2008년의 금융위기이다. 도드-프랭크법은 서문에서 “금융체제의 책임성과 투명성을 강화함으로써 미국의 금융안정을 제고하고, ‘대마불사’(too big to fail)를 끝내고, 긴급구제(bailout)를 종식시킴으로써 미국 납세자를 보호하며, 금융서비스의 약탈적 관행으로부터 소비자를 보호하고, 그외 다른 목적을 위하여” 이 법을 제정한다고 밝혔다. 이 법은 1,500개를 상회하는 방대한 조항으로 구성되어 있으며, 미국 금융규제체제의 대수술을 내용으로 하고 있다. 이 법으로 인해 강력한 규제기구들이 새로 만들어졌고, 기존 규제기구는 규제의 효과성을 제고한다는 차원에서 개혁되었으며, 피규제 대상의 범위는 확대됐다.¹¹⁾

이 법에는 위에서 언급한 입법동기와는 다소 거리가 있어 보인다는 이유로 많은 사람의 관심을 받은 3개의 조항이 있다. 바로 제1502조, 제1503조, 제1504조가 그것이다. 제1502조는 소위 “분쟁광물”(conflict minerals)과 관련된 조항이다. 이 조항

¹⁰⁾ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, PL 111-203, July 21, 2010, 124 Stat 1376. 이 법안은 오바마 행정부에 의해서 기안되었지만, 의회에 제안한 것은 상원의원 Chris Dodd와 하원의원 Barney Frank이었다. 법의 이름은 이 두 의원의 이름을 따른 것이다.

¹¹⁾ 도드-프랭크법에 대한 일반적 소개는 다음을 참고하라. 김홍기, “미국 도드-프랭크법의 주요 내용 및 우리나라에서의 시사점”, **금융법연구**, 제7권 제2호(2010); 김성천, “미국 도드-프랭크 월가개혁 및 소비자보호법과 기업지배구조의 개선”, **기업지배구조리뷰**, 제54호(2011. 1).

은 콩고산 분쟁광물을 이용하여 제품을 생산하는 기업들에게 자신이 이용한 광물이 콩고분쟁에 기여했는지 여부를 공개하도록 강제함으로써, 이곳에서 벌어지는 극단적인 비인도적 상황을 종식시키려고 한다. 제1503조는 광산안전(mining safety)에 관한 것이다. 이 조항은 미국내 주요 광산기업에게 안전에 관한 정보를 공개하도록 함으로써 광산의 안전을 제고하려는 것이다. 제1504조는 이른바 “자원의 저주”(resource curse)와 반부패에 관한 내용이다. 즉, 천연차원의 개발과 관련된 부패를 척결함으로써, 천연자원이 풍부한 국가의 국민이 그로 인해 더 불행한 삶을 강요 받는 역설을 막아보자는 것이다. 이런 맥락에서 제1504조는 자원개발기업이 주재국(대체로 개도국) 정부에 지출한 모든 지급액(payment)을 투명하게 공개하도록 강제함으로써, 주재국 국민이 자신의 정부에 대해 책임을 물을 수 있도록 하려는 것이다. 이 세 조항은 공교롭게도 모두 광업에 관한 것이고, 모두 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, 이하 SEC)라는 금융감독기관을 이용하며, 기업활동의 투명성 제고라는 방법을 이용한다. 그럼에도 이 세 조항은 그 목적이나 접근법에서 상당한 차이가 있기 때문에 이를 함께 검토하는 것은 쉽지 않다. 본고는 이들 세 조항 중 제1502조가 갖는 의미를 공급망에서 발생한 인권침해에 대한 기업의 책임과 그에 대한 법적 규제라는 관점에서 살펴본다.

제1502조는 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 콩고민주공화국(Democratic Republic of Congo, DRC, 이하 ‘콩고’¹²⁾라 함)에서 벌어진 일련의 내전과 분쟁을 배경으로 한다. 사실 콩고의 근·현대사는 온통 피로 물들어 있었다. 일찍이 1885년에 벨기에의 식민지가 된 이래 광물의 채굴과정에서 500~800만 명의 콩고인들이 벨기에 식민주의자들에 의해 살해됐다. 1960년 독립 이후에도 심각한 내전을 겪었으며, 이어 32년간의 Mobutu 군사정권이 들어섰다. 이 시기에는 Zaire라는 국가명을 사용했다. 1990년대 후반에 군사정권이 종식되고 새로운 정권으로 교체되면서, 국가명이 DRC로 변경됐다. 그러나 평화는 오지 않았고 새로운 내전으로 이어졌다. 이 내전 기간 동안에 발생한 대규모 인권침해가 제1502조의 직접적 계기가 됐다. 통계에 따라 다소 기복이 있지만, 내전과 그에 이은 10년 동안 540만 명이 죽거나 살해됐다는 조사보고서도 있다.¹³⁾ 이러한 극단적인 반인륜적 행위는 정보기

12) 콩고공화국(Republic of the Congo)과 콩고민주공화국은(DRC)은 별개의 국가이다. 콩고 공화국은 콩고강 서쪽에 있고, DRC는 콩고강 동쪽에 있다.

13) Joe Bavier, “Congo War-driven Crisis Kills 45,000 a Month”, *Reuters* (2008. 1. 22) (<http://www.reuters.com/article/us-congo-democratic-death-idUSL2280201220080122>).

술을 타고 전 세계로 알려지게 됐고, 유엔을 위시한 국제사회의 관심을 받았다.¹⁴⁾ 콩고분쟁의 현지조사 결과를 담은 유엔 보고서는 자원의 개발과 전쟁의 지속에서 사기업의 역할이 결정적이었다고 지적했다.¹⁵⁾ 이는 콩고산 광물을 이용하는 기업들에게 일정한 책임을 물어야 한다는 메시지에 다름 아니었다.

미국의 정치인들도 2000년대 초반부터 이 문제에 대해 구체적인 관심을 표명했다. 이어 일부 의원들도 이 문제의 해결에 미국이 기여하기를 희망하면서 구체적인 행동에 나섰다. 예컨대, 2008년에는 “분쟁콜탄 및 카시테라이트법”¹⁶⁾이 제안됐다. 2009년에는 상원의원 Brownback이 “콩고 분쟁광물법”¹⁷⁾을 제안했고, 하원의원 McDermott은 “분쟁광물거래법”¹⁸⁾을 제안했다. 이 제안들은 모두 특별법을 제정함으로써 콩고문제를 해결하려는 의도를 담고 있었지만, 다수 의원의 지지를 받지 못하고 폐기됐다. 그러나 폐기된 법안은 의외의 곳에서 활로를 찾았다. 즉 도드-프랭크 법안이 의회에서 논의되고 있는 동안에 Brownback 의원이 제안한 법안과 유사한 내용이 도드-프랭크 법안의 수정법안으로서 제안되어 이 법에 편입된 것이다. 도드-프랭크 법안 자체가 워낙 심각한 문제를 다루는 방대한 문서였기 때문에 수정법안으로 슬쩍 들어온 제1502조의 내용은 의원들의 깊은 비평을 피할 수 있었고, 게다가 독립적인 법안이 아니고 수정법안이었기 때문에 복잡한 검토절차가 면제됐다.¹⁹⁾ 하지만 일단 법이 된 다음에는 다른 모든 법과 동일한 법적 지위를 누리게 됐다. 물론 법원에서 실정법의 위헌성을 다투거나 의회에서 새로 폐기법안을 제안할 수는 있지만, 뒤늦게 그것을 폐기하는 것은 쉽지 않다. 이러한 입법사는 조항 자체에 대한

14) 2001년에 최초 보고서가 제출됐고(Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, 2001.4.12), 최종 보고서는 2010년에 출판됐다(UN Security Council, Letter dated 15 November 2010 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council, S/2010/596, 2010.11.29).

15) 위 2001년 보고서 제215문.

16) Conflict Coltan and Cassiterite Act of 2008, S. 3058, 110th Cong. (2008).

17) Congo Conflict Minerals Act of 2009, HB 4128.

18) Conflict Minerals Trade Act, SB 891.

19) 하원의원 Mulvaney가 하원 청문회에서 이런 류의 불만을 제기했다. U.S. House of Representatives, The Unintended Consequences of Dodd-Frank Conflict Minerals Provision, Hearing before the Subcommittee on Monetary Policy and Trade of the Committee on Financial Services, 113th Congress, Serial No. 113-23 (2013. 5. 21). p.23.

비판으로 이어지는 하나의 계기와 빌미를 주었다. 그렇다면 이 조항은 과연 비판 받아 마땅한 내용을 담고 있는가? 아니면 중대한 혁신과 진보를 담고 있는가? 이에 답하기에 앞서 먼저 조항의 내용을 살펴본다.

2. 제1502조 및 최종규칙의 내용

제1502조는 법안의 제안배경을 서술하는 것으로서 시작하고 있다. 이에 의하면 제1502조는 콩고의 광물생산과 거래가 폭력적인 분쟁에 자금을 제공하며 반인도 주의적 상황에 기여하는 점을 고려하여 제정된 것이다. 이어 이 조문은 실제적인 내용을 크게 3개 주제로 나누어 서술한다. 첫째는 기업 및 SEC가 무엇을 해야 하는지, 둘째는 국무성이 무엇을 해야 하는지, 셋째는 회계감사원장과 상무장관이 무엇을 해야 하는지에 관한 것이다. 하나씩 보자.

먼저, 제1502조는 증권거래법에 새로운 조항(13(p))을 추가함으로써, 특정기업에게 새로운 공개의무를 부과했다. 즉, 이른바 “분쟁광물”²⁰⁾을 이용하여 제품을 제조한 발행인(issuer)²¹⁾은 그 분쟁광물이 콩고와 그 인접국가(이하 “콩고지역” 혹은 “콩고”라 함)에서²²⁾ 유래했는지 여부를 매년 공개해야 하며, 만약 그것이 콩고산이라면 그 광물의 출처(origin)와 공급선(chain of custody)을 알아내기 위한 실사(due diligence)를 한 후, 실사결과를 보고서로 작성하여 SEC에 제출해야 한다. 그 보고서에는 실사초치의 내용, 제품에 대한 서술, 분쟁광물을 가공하는 데 이용된 시설, 분쟁광물의 기원국가, 그리고 광산이나 출처를 확인하기 위한 노력 등에 대한 서술을 담아야 한다. 여기서 제품에 대한 서술은 그 제품이 “콩고분쟁과 무관한 것”(DRC conflict free)이 아니라는 것을 기술하는 것이다. 쉽게 말하자면, 콩고산 분쟁광물을 이용하여 제품을 만든 기업에게, 그 광물의 원석이 어디에 있는 어느 광산에서 채취되어 어느 시설에서 가공되었으며 누구를 통해서 자신에게까지 이르렀는지를 역추적하여 알아내고, 나아가 그 전과정의 어느 단계에서든 그 광물이 콩고의 무장조직(armed group)을 이롭게 하지 않았는지를 알아낸 후, 만약 무장조직을 이롭게 한

20) 콩고에서 문제되는 분쟁광물은 흔히 3Ts + G로 표현된다. 이는 Tungsten, Tantalum, Tin, 그리고 Gold를 말한다. 제1502조는 분쟁광물을 columbite-tantalite (coltan), cassiterite, gold, wolframite, 또는 다른 과생광물, 또는 국무성이 분쟁광물로 [추가적으로] 결정한 것으로 정의했다. 3Ts + G는 제1502조에서 열거된 광물로부터 추출되는 중요한 금속이다.

21) 발행인이란 미국 증권거래법상의 주식 발행인으로서, 말하자면 상장기업을 말한다.

22) DRC 인접국가는 앙골라, 부룬디, 중앙아프리카공화국, 콩고공화국, 르완다, 남수단, 탄자니아, 우간다, 잠비아를 지칭한다.

협약이 있으면 이를 보고서로 작성하여 공개하라는 것이다. 이 보고서는 독립한 사적 감사인의 감사(audit)를 받아야 하며, 감사인의 이름을 명시해야 한다. 그리고 해당 발행인은 SEC에 보고서를 제출하는 외에, 동일한 정보를 자신의 웹사이트를 통해서 일반에 공개해야 한다. SEC는 법 제정 후 270일 이내에 이러한 공개의무와 관련한 세부규정을 만들어 발표해야 한다.

다음으로, 제1502조는 국무성에 대해서 두 가지 임무를 주었다. 첫째, 국무장관은 콩고의 분쟁광물 문제를 해결하기 위한 전략을 수립해서 의회에 제출해야 한다. 여기에는 국제협력방안, 기업을 위한 지침, 개인이나 단체 대한 징벌적 조치(punitive measures)를 포함해야 한다. 둘째, 국무장관은 무장조직의 통제 하에 있는 지역과 광산, 거래루트 등이 담긴 “분쟁광물지도”(Conflict Minerals Map)를 제작하여 의회에 제공하고 또한 일반에 공개해야 한다.

마지막으로 제1502조는 회계감사원장(Comptroller General)과 상무장관에게 보고 의무를 부과했다. 회계감사원장은 콩고지역에서 성 및 젠더 폭력에 어떤 변화가 있는지,²³⁾ 이 법이 콩고지역의 평화와 안전을 효과적으로 증진했는지, SEC가 직면한 문제가 무엇인지 등에 관한 보고서를 적성하여 의회에 제출해야 한다. 상무장관은 사적 감사와 실사절차의 정확성에 관한 보고서를 작성하여 의회에 제출해야 한다.²⁴⁾

이러한 내용을 가진 제1502조에 의거하여 SEC는 분쟁광물의 공개에 관한 규칙(rules)을 제정했다. 최종규칙을 만들기 위해 앞서 SEC는 2010년 12월 23일 “규칙안”을 발표하고²⁵⁾ 2011년 1월 31일까지 의견수렴 절차를 가지는 것으로 했다. 논란이 길어지면서 의견수렴 기간을 연장했고, 결국 3:2의 표결로써 “최종규칙”을 확정했다. 최종규칙은 2012년 8월 22일에 발표되어,²⁶⁾ 2012년 11월 13일부터 효력을 갖게 됐다.

23) 제1502조가 성 및 젠더 관련 폭력에 관심을 가지는 이유는 무장조직이 광산을 장악하고 통제하는 수단으로 성폭력을 이용했기 때문이다.

24) 이런 점들을 볼 때, 의회는 단지 일정 정보의 공개를 법적 의무로 만드는 것만으로는 문제가 충분히 해결되지 않을 수 있다는 점을 의식하고 있어 보인다. 다시 말해 제1502조는 한편으로 공개의무화가 실효적으로 작동하도록 지원하고 아울러 그것이 의도한 대로 작동하는지를 추적할 것이며, 다른 한편으로 여차하면 다른 강력한 조치를 취할 수도 있다는 의도를 보여준다. 특히 국무장관에게 징벌적 조치에 관한 제안을 하도록 한 부분은 기업들에게 직접 제재를 가할 수도 있다고 위협하는 듯하다.

25) 17 CFR Parts 229 and 249, 이하 “규칙안”이라 함. 출처: 75 Fed.Reg. 80,948 (Dec. 23, 2010).

26) 17 CFR Parts 240 and 249b, 이하 “최종규칙”이라 함. 출처: 77 Fed.Reg. 56,274, 56,277-78 (Sept. 12, 2012).

최종규칙은 규칙안에 대한 여러 이해관계자들의 의견을 반영하여 만든 것으로서, 내용이 상세하고 방대하다. 최종규칙은 기업들에게 실질적인 지침이 되도록 설계됐으며, 규칙안에 비해서 본다면, 대체로 기업들의 준법비용(compliance cost)을 줄이는 방향으로 개선됐다. 아래에서는 최종규칙을 중심으로 좀 더 상세하게 기업이 부담해야 하는 의무를 다시 한 번 살펴보고, 아울러 주요 논란지점도 정리해 본다. 최종규칙은 제1502조와 관련하여 기업이 해야 할 일을 3단계로 나누어 서술하였다.

제1단계는 특정기업이 제1502조의 적용대상인지 여부를 판단하는 단계이다. 보고 의무가 있는 기업은 증권거래법상의 발행인이면서, 기능(functionality)이나 생산(production)을 위해서 분쟁광물이 필요한 제품을 제조하거나, 제3자로 하여금 그러한 제품을 제조하도록 계약한 자이다. 따라서 이에 해당되지 않으면 이 법에서 규정한 어떤 조치도 취할 필요가 없다. 최종규칙은 제3자로 하여금 “제조하도록 계약”했다는 것은 발행인의 영향력(influence) 하에 제조한 경우에 한한다고 했다. 따라서 분쟁광물을 이용한 제품을 제조하도록 계약했지만 제품의 제조에 직접 영향력을 행사하지 않은 계약이거나, 제3자가 생산한 제품에 단순히 자신의 브랜드명을 붙인 경우는 이 법의 적용대상에서 제외된다.²⁷⁾ “생산”에 필요하다는 것은 제품의 소재로서 사용된다는 것으로 해석하여 분쟁광물이 단순히 촉매로 사용되는 경우는 배제했다. 규칙안은 최소기준(de minimis threshold)의 예외를 인정하지 않았는데, 이에 일부 이해관계자는 분쟁광물이 아주 소량만 이용된 경우 이 법의 적용을 배제해줄 것을 요청했다. 그러나 최종규칙은 이런 요청을 수용하지 않고, 규칙안과 마찬가지로 사용분량과 무관하게 일단 이용했다면 이 법이 적용되는 것으로 했다. 분쟁광물에 관한 공개는 새로 만든 양식인 SD양식(Form SD)에 내용을 채워서 특별공개 보고서로서 제출하는(filed)²⁸⁾ 것으로 했고, 특별공개보고서는 발행인의 회계연도와 상관없이 1월 1일부터 12월 31일까지를 보고기간으로 하여, 매년 5월 31일까지 제출하도록 했다. 이에 따라 최초보고서는 2014년 5월 31일까지 제출되어야 한다.

이 법의 적용대상이라는 것이 확인되면 제2단계로서, 발행인은 해당 분쟁광물이 콩고산인지를 확인하기 위해 “합리적 수준의 생산국가 조사”(reasonable country of

27) 이는 월마트와 같은 거대 소매상이 다른 사람에 의해 제조된 분쟁광물 포함 제품에 자신의 상표를 붙여서 판매하더라도, 이들 소매상이 해당 제품의 제조과정에서 영향력을 행사하지 않았다면 제1502조의 적용을 받지 않는다는 것을 의미한다.

28) 여기서 ‘제출한다’(file)는 것은 단순히 ‘제공한다’(furnish)는 것에 대비되는 것으로서, 보고내용에 오류가 있으면 증권거래법 제18조에 따라 소송을 당할 수 있다는 것을 의미한다.

origin inquiry)를 해야 한다. 조사결과 분쟁광물이 콩고산이 아니거나 재활용 혹은 자투리 광물이라고 판정이 되었으면, 추가적인 절차를 진행할 필요가 없고, 특별 공개보고서에 그러한 결정내용과 근거를 간략히 서술하면 된다. 그렇지 않다면 그 분쟁광물의 기원과 거래선을 확인하기 위한 실사를 수행해야 한다. 그런데 실사과정에서 그 분쟁광물이 콩고산이 아니거나 재활용 혹은 자투리 광물로 판정됐다면, 거기에서 절차를 멈추고 특별공개보고서에 결정내용과 근거 그리고 이용된 실사절차를 서술하면 된다. 이 경우에도 분쟁광물보고서를 작성할 필요가 없다.

만약 해당 분쟁광물이 콩고산임을 알게 됐거나, 콩고산이거나 재활용 혹은 자투리 광물이 아닐 수 있다고 판단되면 제3단계로 이행해야 한다.²⁹⁾ 제3단계는 해당광물의 출처와 공급선을 확인하기 위한 실사를 포함한다. 실사결과 분쟁광물이 콩고의 무장조직을 이롭게 한 것으로 드러난 경우 실사조치의 내용과 그 결과를 담은 “분쟁광물보고서”(Conflict Minerals Report)를 SD양식을 이용하여 작성한 후, 이를 특별 공개보고서의 첨부(exhibit)로서 제출해야 한다.

규칙안에서는 어떤 수준의 실사가 필요한지에 대해서 서술하지 않았지만, 최종 규칙은 국내적 혹은 국제적으로 인정된 실사들이 있다면 그것을 이용하여 실사를 하라고 요구했다. 최종규칙은 이렇게 함으로써, 실사가 균질적으로 이루어지고, 분쟁광물보고서 간의 비교가능성을 제고하고, 감사인에게 감사의 준거를 제공하려고 했다. 아울러 최종규칙은 현재로서 분쟁광물과 관련하여 유일하게 인정된 실사들은 ‘책임있는 공급망을 위한 OECD 실사지침’³⁰⁾이라고 지적했다. 그리고 자투리 금에 관한 실사와 관련해서 OECD가 관련 지침³¹⁾을 발표한 점도 지적했다. 따라서 실사를 해야 하는 기업이라면 사실상 이들 실사들을 우선적으로 이용해야 한다.

최종규칙은 실사결과를 표현하는 방식에서 변화를 주었다. 규칙안에서는 “콩고 분쟁과 무관하지 않음”(are not ‘DRC conflict free’)이라고 기술하도록 했는데, 최종규칙에서는 “콩고분쟁과 무관한 것으로 판정되지 않았음”(that have not been found to be ‘DRC conflict free’)이라고 기술하도록 했다. SEC는 후자가 더 정확한

29) 규칙안에서는 분쟁광물이 콩고산이 아님이 명백하지 않다면 3단계로 이행하도록 했지만 최종안에서는 콩고산으로 믿을 만한 이유가 있는 경우에만 3단계로 진행하도록 하여 3단계로 넘어가는 문턱을 높였다. 이 또한 기업의 부담을 덜려는 조치이다.

30) OECD, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chain of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas (2011). 이 실사지침은 2013년에 개정됐다.

31) OECD, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chain of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Supplement of Gold (2012).

진술이라고 판단했다.

최종규칙은 이행기간에 관한 내용도 담았다. 실사 후에도 분쟁광물의 출처를 확실하게 알 수 없거나 출처는 알았지만 그것이 무장조직을 이롭게 했는지를 판단할 수 없는 경우 발행인은 “콩고분쟁과의 관련여부가 불확실함”(DRC conflict undeterminable)으로 보고할 수 있게 했다. 이 경우는 실사조치의 결과를 서술하는 분쟁광물보고서를 작성해서 제출해야 하지만, 보고서에 대한 감사를 받지 않아도 된다. 이러한 식의 보고는 최초 2년간만 허용되며, 소기업의 경우 4년간 허용된다. 그 기간 이후에도 판정이 어려운 경우는 “콩고분쟁과 무관한 것으로 판정되지 않았음”이라고 보고해야 한다.

3. 제1502조를 둘러싼 위법성 및 위헌성 논란

제1502조와 최종규칙의 제정과정에서 다양한 논란이 제기됐으며, 이는 법정에게까지 이어졌다. 원고는 미국제조업협회(National Association of Manufacturers, NAM)였다. 최종규칙이 발표된 후에 이 협회는 SEC를 피고로 하여 제1502조 및 최종규칙의 합헌성 및 합법성을 문제 삼는 소송을 DC순회법원에 제기했다. 소장을 접수한 순회법원은 이 사건의 관할권이 연방지방법원에 있다고 판단했으며, 양 당사자의 동의 하에 원고가 DC지방법원에 약식판결을 청구한 것으로 간주하여 DC지방법원으로 이송했다.

DC지방법원은 원고의 청구를 두 부분으로 나누어 분석했다.³²⁾ 첫째는 최종규칙이 행정절차법을 위반했는지 여부이고, 둘째는 제1502조와 최종규칙이 헌법상 보장된 표현의 자유를 침해했는지 여부였다.

전자와 관련하여 원고는, 피고가 비용-효용분석을 제대로 하지 않은 점, 최종규칙이 유발하는 준법비용을 자의적으로 과소평가한 점, 법적용을 배제하는 최소기준을 설정하지 않은 점, 콩고지역에서 기원한 경우뿐만 아니라 거기에서 기원했을 수도 있는 광물에게까지 실사를 요구한 점, 제조한 자뿐만 아니라 제조하도록 계약한 자에 대해서도 법을 적용한 점, 대기업과 소기업에 상이한 이행기간을 둔 점 등을 지적하고, 이는 “자의적이고 변덕스러운” 규칙제정으로서 행정절차법에 반한다고 주장했다.³³⁾ 법원은 각각을 행정절차법에 비추어 검토한 후 원고의 청구는

³²⁾ Nat'l Ass'n of Mfrs. v. SEC, 956 F.Supp.2d 43, 46 (D.D.C.2013).

³³⁾ 미국 행정절차법에 의하면, 행정기관은 “자의적이거나, 변덕스럽거나, 재량권을 남용하거나 기타 법을 위반하면 안 된다”(5 U.S.C. § 706(2)).

모두 기각되어야 한다고 판정했다.

제1502조 및 최종규칙의 위헌여부와 관련하여 원고는, 제1502조와 최종규칙은 무장조직을 이롭게 한 분쟁광물을 이용한 기업에게 그 사실을 자신의 인터넷 웹사이트를 통해서 공개하도록 요구하는데, 이는 부적절하게 부담스럽고 낙인을 찍는 표현을 하도록 강요하는 것으로서, 수정헌법 제1조가 보장하는 표현의 자유를 위반한 것이라고 주장했다. 법원은 SEC가 표현의 자유를 제한하는 측면이 있지만, 콩고지역의 평화와 안정을 증진시키려는 의도에 비추어 합리적인 수준 내에 있다고 보아, 원고의 청구는 기각되어야 한다고 결정했다.

결국, DC지방법원은 원고의 청구를 모두 기각하고, 제1502조와 최종규칙은 합법적이며 합헌적이라고 판단한 것이다.

이후에 원고는 DC지방법원의 결정에 대해서 DC순회법원에 항소를 제기했고, 이에 대한 판결이 2014년에 내려졌다.³⁴⁾ 항소심은 원심과 무관하게 원고의 주장을 전면 재검토했다. 항소심은 최종규칙이 최소기준의 예외를 인정하지 않은 점, 콩고 지역에서 [기원한 경우에 한정하지 않고, 거기에서] 기원했을 수 있다고 믿을 만한 이유가 있는 경우에도 실사를 요구한 점, 제조한 자뿐만 아니라 제조하도록 계약한 자도 법의 적용대상으로 한 점, 이행기를 두면서 대기업과 소기업을 구분한 점 등에서 대해서 각각 검토한 후, 원고의 주장은 모두 받아들여질 수 없다고 판단했다. 그리고 비용-효용의 분석이 미진했다는 원고의 주장에 대해서도 법원은 그렇지 않다고 판단했다.

그러나 제1502조와 최종규칙의 합헌성 여부에 대해서는 원심과 다른 결론을 내렸다. 문제가 된 부분은 발행인의 제품이 콩고분쟁과 무관하지 않다는 것을 발행인의 웹사이트에 게시하도록 한 부분이었다. 원고는 이러한 내용의 표현을 강요하는 것은 표현의 자유에 대한 침해이며 따라서 위헌이라는 것이다. 이에 대해서 SEC는 공개되는 내용은 순수히 사실(facts)에 관한 것일 뿐 이데올로기적인 것이 아니므로 위헌이 아니라고 반박했다. 그러나 법원은 사실에 관한 것이라고 하더라도 표현의 자유가 문제되지 않는 것은 아닐 뿐더러, ‘콩고분쟁과 무관하지 않다’는 진술이 비-이데올로기적 진술인지도 명백하지 않다고 보았다. 다시 말해 이런 진술은 윤리적으로 흠이 있다는 가치평가를 담고 있다는 것이다. 이런 점에서 제1502조와 최종규칙은 헌법상 보장되는 표현의 자유를 위배한다고 보았다. 게다가

³⁴⁾ National Association of Manufacturers v. Securities and Exchange Commission, 748 F.3d 359 (D.C. Cir. 2014) (“NAM I”).

가 법원은 이들 법규가 합리적으로 필요한 이상으로 표현의 자유를 침해한다고 보았다. 따라서 법원은 제1502조와 최종규칙이 규제 대상에게 자신의 제품이 분쟁과 무관하지 않다는 것을 위원회에 보고하고 자신의 웹사이트에서 진술하도록 하는 한에서, 수정헌법 제1조를 위반했다고 판정했다. 이 판결 이후에 이 점이 같은 법원에서 재검토되었지만 동일한 결론에 이르렀다.³⁵⁾ SEC가 이 결정에 대해서 이의를 제기하지 않기로 했기 때문에 이 결정은 그대로 확정됐다.

최종규칙의 근거법이 되는 제1502조가 위헌판정을 받았다는 것은 제1502조뿐만 아니라 최종규칙의 존립에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 실제 이 판결에 대해 원고의 대변인은 “기쁘다”(pleased)고 논평했다.³⁶⁾ 하지만 곧이어 위헌 판결에도 불구하고 제1502조나 최종규칙은 큰 틀에서 그대로 유지된다는 것이 명백해졌다. 즉, 일부 위헌판결에도 불구하고 기업은 여전히 최종규칙에서 요구하는 것과 유사한 수준의 보고의무를 지게 된다는 것이다. 다만 발행인이 자신의 웹페이지를 통해서 공개하도록 한 부분은 판결에 합치하게 개선될 것이다. 약간의 후퇴가 있지만 항소심의 판결은 제1502조를 통해서 콩고분쟁 문제를 해결하려고 한 사람의 승리를 확정하는 것이었다는 해석³⁷⁾이 차라리 합리적이다. 아래에서는 이런 해석을 수용하면서 논의를 이어간다.

Ⅲ. 도드-프랭크법 제1502조의 특징 및 비평

1. 공급망 이슈에 대한 “법적” 접근

앞에서 공급망에서 발생한 인권문제란 선진국의 기업에게 물건을 공급하는 개도국 소재의 공급자에 의한 인권침해를 여하히 해결할 것인가의 문제이고, 이런 의미의 공급망 문제에 대해서 법률적인 접근을 한다는 것은 선진국에 소재하는 구매자를

³⁵⁾ National Association of Manufacturers v. Securities and Exchange Commission, 800 F.3d 518 (D.C. Cir. 2015) (“NAM II”).

³⁶⁾ Andrew Zajac, “SEC Conflict Mineral Rule Violates Freedom of Speech, U.S. Court Says”, *Financial Post* (2014. 4. 15). <http://business.financialpost.com/legal-post/sec-conflict-mineral-rule-violates-freedom-of-speech-u-s-court-says> 참조.

³⁷⁾ Rob Bates, “The Conflict Minerals Rule May Be Unconstitutional, But It’s Going Ahead Anyway”, (2014. 4. 22). <http://www.jckonline.com/blogs/cutting-remarks/2016/01/20/conflict-minerals-rule-may-be-unconstitutional-its-going-ahead> 참조.

선진국의 국내법으로 규제함으로써 개도국의 공급자가 초래하는 인권침해를 막으려는 시도라고 했다. 이런 시도는 다양한 방식으로 나타날 수 있다. 지금까지 논의된 것들을 간단히 개관해보자.

먼저, 기존의 형사법이나 민사법을 이용한 시도가 있다.³⁸⁾ 사실 대부분의 국가에서 살인, 고문, 구금, 강제노동 등과 같은 심각한(gross) 인권침해³⁹⁾는 이미 형사처벌의 대상이다. 아울러 일반적인 형사법 이론에 의하면 직접 범죄를 저지르지 않더라도 제3자의 범죄행위를 교사·방조한 자도 처벌될 수 있다. 이러한 법리는 공급망에서 발생한 인권침해에 대해서 구매자가 교사·방조한 경우 구매자가 처벌될 수 있음을 암시한다. 공급망에서 발생하는 인권침해문제를 형법적으로 해결하려 시도는 바로 이런 법리를 이용한 것이다. 마찬가지로 기존의 민사법 체계를 이용할 수도 있다. 민사법은 제3자에 의한 불법행위에 대해서 책임을 지우는 경우가 있기 때문에, 공급망에서 발생한 인권침해에 대해서 구매자에게 책임을 묻는 도구가 될 수 있다. 게다가 민사법영역에서는 대리책임(vicarious liability)이나 사업자책임(enterprise theory) 등 구매자 측의 책임을 확장하려는 이론이 더 많이 발달해 있다.

이런 접근법은 이론적 잠재력이 작지 않음에도 불구하고 공급망의 인권 문제를 해결하는 데는 거의 이용되지 못했다. 본고에서 그 이유를 깊이 논할 수는 없다. 다만 본고의 논의와 밀접히 관련이 있는 한 가지 점만 지적하고자 한다. 즉, 기존의 민·형사법인 접근으로는 아무리 구매자의 책임을 확장한다고 하더라도, 구매자가 “기여하지 않은” 인권침해에 대해서까지 법적 책임을 묻기를 어렵다는 것이다. 많은 개도국에서 다국적 기업이 심각한 인권침해를 초래하거나(cause) 기여한(contribute) 경우에도 기존의 민·형사법의 법리가 거의 활용되지 못하는 현실을 고려할 때, 사업관계로 연결된(link) 경우까지 민·형사 책임을 확장하는 것은 기대난망이라고

38) 이 문제에 관한 중요한 연구 성과물로 다음이 있다. Jennifer Zerk, *Corporate Liability for Gross Human Rights Abuses: Towards a Fairer and more Effective System of Domestic Law Remedy*, A report prepared for the Office of the UN High Commissioner for Human Rights (2013).

39) 심각한 인권침해란 개념은 국제법에서 흔히 쓰이는 개념이다. 대표적으로 UN 기업인권 이행원칙에 대한 OHCHR의 해석서는 심각한 인권침해란 학살, 노예 혹은 노예유사 관행, 간이 혹은 자의적 처형, 고문, 강제실종, 자의적 혹은 장기적 구금, 체계적 차별 등을 포함하며, 경제·사회·문화적 권리를 포함하여 인권에 대한 침해가 심하고 체계적 grave and systematic)이라면 심각한 침해에 해당한다고 했다(OHCHR, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide*, United Nations, HR/PUB/12/02 (2012), p.6).

하겠다. 결국 공급망에서 발생한 인권 문제를 법적으로 해결한다는 것은 구매자를 구속하는 법적 의무를 새로 창출하는 것을 의미하기 쉽다. 아래의 것들은 바로 그런 것들이다.

둘째는 공급자를 포함한 여러 이해관계자가 구매자와 법적 구속력을 갖는 합의를 함으로써, 구매자의 법적 의무를 창출하는 것이다. 합의 자체는 사적 주체에 의해서 만들어지지만, 합의는 법적 효력을 가진다. 대표적인 것이 2013년에 체결된 ‘방글라데시 화재 및 건물안전에 관한 합의’이다.⁴⁰⁾ 이러한 사적 계약을 국제적인 차원에서 체결하여 지구적으로 구속력 있는 새로운 규제체계에 관한 합의(global framework agreement, GFA)를 이루려는 시도도 있다.⁴¹⁾ 이러한 시도는 여러 사람의 기대와 관심을 받으며 오늘날 확산되고 있다. 이러한 시도도 크게 보면 공급망에서 발생한 인권침해에 대한 구매자의 책임을 법적 책임으로 이행시키려는 시도이다.

마지막으로, 특별법을 통해서 기업에게 새로운 법적 의무를 창출하는 것이다. 2010년에 제정된 “캘리포니아주 공급망 투명성법”이 이 범주에 속한다.⁴²⁾ 이 법에 의하면, 캘리포니아주에서 사업을 하면서 전 세계에서 연간 총매출이 1억 달러 이상인 모든 소매상과 제조업자는 판매를 위한 상품의 직접 공급자에서 노예노동과 인신매매가 일어나지 않도록 하기 위해서 한 노력을 자신의 인터넷 웹페이지에 공개해야 한다. 이 법은 공급망에서 발생한 인권침해에 대해서 민·형사적 책임을 부과하지는 않고, 다만 일정한 정보의 공개를 강제함으로써 간접적으로 공급망에서 인권침해가 일어나지 않도록 의도한다. 이러한 방식이 소기의 효과를 낼지지에 대해서 의문이 없지 않지만,⁴³⁾ 적어도 공급망(개도국)에서 일어나는 인권침해를 선진국의 국내법을 통해서 문제를 해결하려는 시도에 해당한다.

이처럼 공급망에서 발생하는 인권침해 문제를 법을 이용하여 해결하려는 여러

40) Benjamin A. Evans, “Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh: An International Response to Bangladesh Labor Conditions”, 40 *N.C. J. Int’l L. & Com. Reg.* 597 (2015).

41) Felix Hadwiger, “Global Framework Agreements: Achieving Decent Work in Global Supply Chain”, *International Journal of Labor Research*, Vol. 7 (2015).

42) Cal.Civ.Code § 1714.43. 이 법에 대한 간단한 소개는 다음을 참조하라. John Pickles, Shengjun Zhu, “The California Transparency in Supply Chain Act, Capturing The Gains”, *Working Paper* 15 (2013. 2).

43) Prokopet는 이 법의 실효성에 대해서 비판적으로 평가했다(Alexandra Prokopets, “Trafficking in Information: Evaluating the Efficacy of the California Transparency in Supply Chains Act of 2010”, 37 *Hastings Int’l & Comp. L. Rev.* 351 (Summer 2014)).

시도들이 있다. 이는 모두 공급망 문제에 대한 자율주의적 접근의 한계를 법을 통해서 해결하려고 한다. 현재로서는 공급망에서 발생한 인권침해에 관한 법적 접근을 둘러싼 표준적인 방식은 존재하지 않고 다양한 시도와 실험이 일어나는 시점이라고 하겠다. 제1502조는 바로 이러한 흐름에 있는 또 하나의 시도로서 의미를 갖는다.

2. 법적 의무로서 “공개”를 요구

미국 의회는 콩고의 광물생산과 거래가 폭력적인 분쟁에 자금을 제공함으로써 콩고의 반인도주의적 상황에 기여하고 있다고 믿었다. 이런 맥락에서 미국 의회는 자국의 기업들이 이용하는 콩고산 분쟁광물이 무장조직을 이롭게 하지 않도록 하고자 제1502조를 제정했다. 그러나 제1502조는 무장조직을 이롭게 한 콩고산 분쟁광물의 이용을 직접 금지하지 않고, 대신 자국의 기업들에게 무장조직을 이롭게 한 분쟁광물을 이용했는지 여부에 대해서 공개하도록 하는 의무를 부과했다. 의회의 의도가 자국기업으로 하여금 무장조직을 이롭게 한 분쟁광물의 이용을 막는 데 있는 것임이 명백함에도 불구하고, 그러한 행위를 직설적으로 금지하지 않고, 대신 “공개”라는 간접적인 방식을 선택한 것이다. 왜 그렇게 했을까?

첫째, 의무적인 정보공개(information-forcing)정책은 규제주체와 피규제자 사이의 정보불균형의 문제에 대처하는 하나의 유력한 방법이다.⁴⁴⁾ 콩고의 분쟁광물과 관련하여 보자면, 국가는 직접적인 규제에 필요한 구체적인 정보를 확보하기가 매우 어렵다. 필요한 정보는 기업이 가지고 있거나 해외에 있다. 솔직히 국가는 누가 분쟁광물을 사용하는지조차 파악하기 힘들다. 이런 상황에서 국가가 직접 감시하고 적발하고 처벌하는 식의 직접규제는 완전히 불가능하다고는 할 수 없더라도 매우 어렵고 비효율적이다. 이런 경우 대신 이용할 수 있는 선택지 중의 하나는 기업에게 관련 정보의 공개를 법률로써 요구함으로써 간접적으로 행동의 변화를 도모하는 것이다. 물론 공개만으로 얼마나 효과적으로 기업의 행동에 변화를 낼 수 있을지에 관한 의문이 있을 수 있다. 하지만 공개가 효과를 발휘한다는 연구결과도 적지 않다. 결국 공개가 규제효과를 발휘하는지는 일반화하기 어렵고 사안별로 살

44) Ochoa는 제1052조를 정보흐름의 통제를 통하는 방식을 이용한 규제실험이라고 평가했다(Christiana Ochoa, Patrick Keenan, “Regulating Information Flows, Regulating Conflict: An Analysis of the United States Conflict Minerals Legislation”, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3 (2011), pp.140ff.).

펴보아야 한다. 제1502조의 경우, 무장조직을 이롭게 한 분쟁광물을 이용하는 것을 불법으로 하지 않고 단지 그런 분쟁광물을 이용했는지 여부만 공개하도록 의무화했지만, 그런 분쟁광물을 이용했다는 사실을 공개적으로 시인할 겁없는 기업은 많지 않을 것이다. 이 점을 전제한다면 잘 설계된 공개정책은 정보불균형을 해결하면서도 직접 규제 못지않은 규제효과를 갖는 접근법일 수 있다.

둘째, 단선적으로 금지하기 어려운 복잡 미묘한 사안의 경우, 직접규제보다는 공개를 통하는 간접적이고 점진적인 접근이 필요할 수 있다. 즉, 관련 정보의 공개를 요구함으로써 비법률적 제재(즉, 소비자, 투자자 등을 통한 사회적 제재)가 작동하도록 하는 것은 불필요한 논쟁을 줄이면서 점진적으로 문제를 해결하는 하나의 방법일 수 있다.

셋째, 위와 같은 공개 정책을 공급망 문제에 적용하는 것은 새로운 함의를 추가한다. 즉, 구매자에게 공급망에 관한 정보를 공개하게 하면, 구매자를 사실상의 규제자로 만드는 효과가 생긴다.⁴⁵⁾ 왜 그런가? 제1502조에 기업이 공개해야 하는 정보는 자신 이용한 분쟁광물의 출처에 관한 정보, 즉 광산으로부터 자신에 이른 공급선 전체에 관한 정보이다. 이런 상황에서 분쟁광물을 구매하려는 기업은 자신의 작업장을 넘어 분쟁광물이 유통되는 공급선 전체에서 콩고의 무장조직을 이롭게 하는 일이 일어나지 않도록 감시하지 않으면 안 된다. 분쟁광물의 희귀성을 고려했을 때 구매자는 거래선을 쉽게 변경시킬 수도 없기 때문에 기업의 감시는 공급망에 대한 적극적인 관리와 개선으로 이어지기 쉽다. 이 경우 국가는 콩고지역에서 분쟁광물이 무장조직을 이롭게 하지 않도록 한다는 규제목적은 달성할 수 있게 된다.

넷째, 공급망이 해외에 있다는 점을 생각할 때, 구매자에게 책임을 부과하는 이러한 접근법은 법의 역외적 적용의 문제도 함께 해결한다. 즉, 제1520조는 미국 국내가 아닌 콩고지역에서의 변화를 추동할 의도를 담고 있지만, 적어도 법형식으로는 미국내 기업에 대해서만 법적 의무를 부과하기 때문에 법의 역외적 적용에 따른 주권침해의 문제가 발생하지 않는다는 것이다.⁴⁶⁾

⁴⁵⁾ Sarfaty는 제2002조가 “규제의 외주화”(outsourcing of regulation)라고 보았다(Galit Sarfaty, “Shining Light on Global Supply Chains”, 56 *Harv. Int’l L. J.* 429 (Summer 2015), p.421). Tores는 공개를 주요한 수단으로 사용한 ‘캘리포니아 주 공급망 투명성법’의 의미를 평가하면서, 여기에서 사적 주체에게 공적 역할을 요구하는 점을 지적한다 (Jonathan Todres, “The Private Sector’s Pivotal Role Combating Human Trafficking”, 3 *Calif. L. Rev.*, Circuit 80 (2012), p.86ff.).

요컨대, 공급망에서 발생한 인권침해와 관련하여 구매자에게 관련정보의 공개를 요구하는 것은 직접규제의 단점을 극복하는 유용한 방법일 수 있다. 또 그것은 기업에게 사실상 규제자로서의 역할을 부여하는 것이고, 해외에서 발생하는 인권침해에 대해 역외성의 문제를 일으키지 않으면서 대응하는 하나의 규제방법이다. 하지만, 앞에서 보았듯이, 기업으로 하여금 도덕성과 관련한 정보를 공개하도록 강요하는 것은 표현의 자유를 침해할 여지가 있다. 이는 공개라는 정책수단이, 실효성과 다른 차원에서, 규범적 문제를 야기할 수 있다는 것을 보여준다.

3. 공급망에 대한 “실사”의 요구

제1502조는 기업에게 자신이 사용한 분쟁광물이 콩고 무장조직을 이롭게 했는지를 공개할 것을 요구한다. 그런데 문제는 기업 스스로도 자신이 사용한 분쟁광물이 어디에서 기원했는지, 혹은 콩고분쟁에 기여했는지를 잘 모른다는 것이다. 이에 대해서 제1502조가 내놓은 답변은 기업이 노력을 해서 자신이 사용한 분쟁광물이 콩고분쟁에 기여했는지 여부를 찾아내라는 것이다. 그러면서 제1502조는 그 방법론으로 ‘실사’(due diligence)를 제시했다. 아울러 제1502조는 그 실사가 적절하게 설계되었고 설계대로 이행되었는지에 관하여 제3의 사적 감사인의 감사를 받은 다음 그 감사인의 이름과 감사결과를 함께 공개하라고 한다. 최종규칙은 제1502조가 말하는 실사조치란 사실상 OECD 실사지침을 따르는 것이고, 감사는 OECD 실사지침에 합치하게 실사가 설계되고 이행됐는지를 살피는 것이라고 밝혔다. 그렇다면 실사란 무엇인가? 그리고 실사를 요구한다는 것은 어떤 의미를 갖는가?

원래 실사는 체크리스트 형태의 위험(risk) 확인방법으로서 기업이 이전부터 해오던 일이다.⁴⁷⁾ 이런 실사 개념을 기업과 인권 영역에 도입한 것은 ‘유엔 기업인권 프레임워크’이며 그 ‘이행원칙’이다. 이 문서는 인권실사(human rights due diligence)라는 용어를 사용하면서 실사의 개념을 사뭇 변경시켰다. 이행원칙이 말하는 인권실사는 다음과 같은 것이다(이행원칙 17).

46) 이런 접근법은 유엔 기업인권 이행원칙에서의 제안과 일치한다. 즉, 이행원칙은 개도국에서 발생하는 인권침해를 저지함에 있어서 국가의 책임을 인정하면서, “역외적 의미를 갖는 국내조치”를 할 수 있다고 하고, 그 사례로 모(母)회사에 지구적인 전체 사업활동에 대해서 보고하도록 요구하는 것을 들었다(이행원칙 2 주석).

47) 실사와 인권실사에 관한 개관은 다음을 참고하라. 이상수, “인권실사의 개념과 법제도화 가능성”, **법과기업연구**, 제5권 제1호(서강대학교 법학연구소, 2015).

17. 부정적 인권영향을 식별하고 방지하고 완화하며, 어떻게 그에 대처하는지를 설명하기 위해서 기업은 인권실사를 수행해야 한다. 이 절차는 실제적 및 잠재적 인권영향을 평가하는 것, 그 결과를 [경영에] 통합하고 실행하는 것, 반응을 추적하는 것, 영향에 어떻게 대처하는지에 대해 소통하는 것을 포함해야 한다.

여기에서 보듯이 인권실사는 단순히 인권위험을 식별하는 장치 이상이다. 그것은 인권위험을 식별하는 것을 넘어, 식별된 인권위험을 해소할 수 있는 정책을 개발하고, 그것을 경영활동에 편입하여 실천하고, 소기의 성과를 냈는지를 평가하고, 그 결과를 내·외부에 공개하는 것을 포함한다. 그것은 적절한 체계(system)를 갖추어 부정적 인권영향을 최소화하는 활동을 일상적·지속적으로 수행한다는 것을 의미한다. 그리고 인권실사에서 이해관계자와의 소통이 특히 강조되고 있다(이행원칙 18)는 점도 각별히 지적되어야 한다. 이해관계자와의 소통은 이해관계자가 실사결과를 단순히 받아보고 피드백을 한다는 정도를 넘어, 인권영향평가와 정책의 개발 등에서 이해관계자의 참여가 실사절차의 필수적인 구성요소가 된다는 것을 의미한다.

OECD 실사지침에서 말하는 실사는 이행원칙의 인권실사 개념을 분쟁광물에 적용한 것이다. 실사지침은 실사를 “기업이 인권을 존중하고 분쟁에 기여하지 않도록 조치하는 계속적이고 적극적이며 반응적(reactive)인 절차”라고 정의했다. 여기서도 실사가 단순히 위험에 관한 정보를 취합하는 절차 이상임을 보여준다. 이어 OECD 실사지침은 광물공급망에서 위험기반의 실사를 위한 5단계 프레임워크를 제안하고 있는데, 여기에는 1) 강력한 기업관리체계(company management system)를 구축하는 것, 2) 공급망에서의 위험을 식별하고 평가하는 것, 3) 식별된 위험에 대처하는 전략을 고안하고 이행하는 것, 4) 공급망의 식별된 지점에서 공급망 실사에 대한 독립한 제3자 감사(third-party audit)를 실시하는 것, 5) 공급망 실사에 관해서 보고(report)하는 것이 포함된다. 특히 기업관리체제에는 소통, 내부관리, 통제체제, 공급자와의 관계설정, 고충처리장치가 포함된다. 이처럼 실사지침은, 이행원칙과 마찬가지로, 정보취합을 위한 지침이라기보다 부정적 인권영향을 확인하고 개선하기 위한 경영체제 갖추고 그것을 실행한다는 의미의 실사관념에 입각하고 있다.

제1502조가 요구하는 실사는 이런 것이다. 분쟁광물에 대한 실사를 요구한다는 것은, 공급자와 잠재적 및 실제적 인권피해자를 포함한 다양한 이해관계자와의 협의를 통해서, 이용하는 분쟁광물이 무장조직을 이롭게 할 가능성(risk)을 확인하고, 무장조직을 이롭게 하지 않을 방안을 개발하고, 그 방안을 실행하고 평가하는 활

등을 일상적으로 하라는 것이다. 그리고 이러한 활동 전체가 적정했는지를 OECD 실사지침에 비추어 평가를 받으라는 것이다. 이는 사실상 공개의무와 별개의 의무를 기업에게 부과하는 것이다. 이 일이 기업이 해야 할 일인지에 대해서 논란이 있을 수 있지만, 적어도 UN 기업인권 이행원칙, OECD 실사지침, 제1502조 그리고 최종규칙이 기업에게 이러한 역할을 기대하는 것은 명백하다.

4. “증권법”을 이용한 사회적 문제의 해결 시도

미국에서 증권법이란 주로 1933년 증권법과 1934년 증권거래법을 지칭한다. 전자는 기업상장을 주로 다루고, 후자는 상장후 상장기업의 운영에서 생기는 문제를 주로 다룬다. 증권거래법을 운영하는 가장 중요한 기구는 증권거래위원회(SEC)이다. 증권거래법의 목적은 투자자보호, 시장, 자본축적의 촉진이며, 이러한 목적의 달성을 위해서 SEC에 주어진 가장 중요하고 강력한 수단이 공시제도(disclosure)이다.⁴⁸⁾ 이러한 맥락에서 SEC는 기업이 공개해야 할 내용을 정의하고 감독하는 권한을 가진다. 그러나 SEC가 기업에게 공개를 요구할 수 있는 내용이 무엇인지는 명료하지 않다. 많은 논쟁 끝에 얻어낸 결론은 “중대성”(materiality) 기준이다. 즉 SEC가 기업에게 공개를 요구할 수 있는 내용은 투자자가 투자여부를 판단함에 있어서 중대한 정보에 한정되어야 한다는 것이다. 이러한 공개원칙이 확립되어 있는 상황에서 분쟁광물에 관한 공개를 의무화한 제1502조는 많은 논란을 일으켰다. 근본적인 질문은 분쟁광물과 같은 사회적 문제를 해결하기 위해 증권법을 이용하는 것이 적절한지 여부이다. 여러 논란들이 있겠지만 크게 세 가지 유형의 주장으로 요약된다.

첫째 주장은 제1502조가 공개를 요구하는 정보, 즉, 발행인이 콩고산 분쟁광물을 이용했는지에 관한 정보는 중대성 기준을 충족하지 못한다는 전제에 입각한다.⁴⁹⁾ 이들은 콩고에서 벌어지는 인권문제에 정부가 개입하는 것의 정당성을 충분히 인정하면서도, 기업이 콩고산 분쟁광물을 이용했는지 여부는 투자결정에 영향을 미치는 정보가 아니고 투자자의 관심사항도 아니라고 주장한다. 그러므로 콩고분

48) 미국 증권법상의 disclosure는 정형화되고 의무화된 정보공개로서 통상 “공시”로 번역된다. 본고에서의 공개는 공시를 포함하는 넓은 의미로 이용되고 있다.

49) Lynn은 제1502조가 SEC의 본래 임무로부터의 이탈을 담은 것으로서 바람직하지 않은 입법이라고 평가한다(David M. Lynn, “The Dodd-Frank Act’s Specialized Corporate Disclosure: Using the Securities Laws to Address Public Policy Issues”, 6 *J. Bus. & Tech. L.* 327 (2011), p.339).

쟁의 문제를 해결하기 위한 수단으로 증권법상의 공시제도를 이용한 것은 원칙의 차원에서 잘못된 것이고 증권법의 골간을 흔드는 것이라고 주장한다. 뿐만 아니라, SEC는 그러한 사회적 문제를 해결할 여력이나 전문성이 없으므로, 이런 접근을 통해서도 효과적으로 정책목적을 달성하기도 어렵다고 주장한다. 따라서 이런 종류의 문제를 해결하려면 증권법 이외의 법을 이용하는 것이 옳고 더 낫다고 한다.

둘째 주장은 제1502조가 요구하는 정보는 중대성 기준을 충족한다는 전제에 입각한다.⁵⁰⁾ 이들은 기업이 콩고산 분쟁광물을 이용하는 여부는 기업의 재무적 성과에 적지 않은 영향을 미치는 정보라고 주장하고, 그런 점에서 분쟁광물에 관한 정보는 중대성 기준을 충족시킨다고 주장한다. 따라서 의회가 그러한 정보의 공개를 요구한 것은 기존의 증권법 체계 하에서 하등 이상할 것이 없고, 심지어 제1502조가 없다고 하더라도, SEC가 자체 결정으로써 공개를 의무화할 수 있는 내용이라고 주장한다. 따라서 이들은 현행 증권법의 체계 내에서 분쟁광물 문제를 다루고 나아가 공개를 요구하는 것은 옳고 당연하다고 한다.

셋째 주장은 SEC가 견지하고 있는 중대성 기준은 애당초 잘못 선정된 것이라고 주장하고, 설사 분쟁광물에 관한 정보가 중대성 기준을 충족하지 못했더라도, 증권법을 통해서 분쟁광물 문제를 해결하는 것은 잘못이 아니라고 한다.⁵¹⁾ 이들은 원래 증권법의 목적에는 사회적 가치의 추구가 포함되어 있었고, SEC는 현행 증권법의 체계 하에서 투자자에게는 중대하지 않지만 사회적으로 중요한 정보에 대해서도 공개를 요구할 수 있고 또한 그래야 한다고 주장한다. 따라서 콩고분쟁 문제가 사회적으로 중요하다는 것이 시인되는 한 그 문제의 해결을 위해서 증권법을 이용하는 것은 하등 잘못이 아니라고 한다. 그렇다면 왜 굳이 다른 법을 이용하지 않고 증권법을 이용하려고 하는가? 여러 논란이 있음에도 불구하고 굳이 증권법을 이용하여 공개의무를 부과하려는 사람들⁵²⁾은 무엇보다 증권법이 기업행동에 효과적으로 영향을 미칠 수 있다는 점에 주목한다. 즉, 인권 등 사회적 이슈가 증권법상의 공개제도에 편입되면, 그 문제의 중요성이 공인되는 효과를 가지면서 더욱

50) 예컨대, Sarfity가 전형적으로 이런 주장을 하고 있다. (Galit A. Sarfaty, "Human Rights Meets Securities Regulation", 54 *Va. J. Int'l L.* 97 (2013), pp.115ff.).

51) 이에 관한 깊은 연구에 근거하여 지지의 논거를 제공한 사람은 Williams이다(Cynthia A. Williams, "The Securities and Exchange Commission and Corporate Social Transparency", 112 *Harv. L. Rev.* 1197 (1999. 4)).

52) Oxfam, Global Witness, Revenue Watch 등 NGO는 의식적으로 증권법을 통한 공개제도를 선호했다.

신속하고 정확한 공개가 이루어질 것이고 공개의 영향력도 커진다는 것이다.

제1502조를 둘러싼 이러한 논란에 대해서 법정에서의 문제제기나 판단은 없었다. 설사 법정에 제기된다고 하더라도, 콩고 분쟁광물에 관한 정보가 기업의 재무적 성과에 영향을 미칠 수 있고, 그 점에서 적어도 일부 투자자에게는 중대한 정보일 가능성이 있다고 했을 때, 이 조항이 위헌으로 판정될 가능성이 많아 보이지는 않는다.⁵³⁾ 설사 그러한 정보가 투자자에게는 중대하지 않다고 하더라도(또는 심지어 투자자의 이익에 반하는 정보라고 하더라도) 사회적 차원에서는 중요하다는 이유로 합헌으로 판정될 수도 있다. 적어도 지금까지의 논의와 전개과정에 비추어 본다면, 미국에서 사회적 목적을 위하여 증권법을 이용하는 것은 허용되는 것으로 보이며, 제1502조는 그 하나의 증거이다. 하지만 이로써 논쟁이 끝난 것은 아니다. 증권법상의 공개제도가 사회정책을 실현하는 효과적인 수단일 수는 있지만 증권법의 이용을 무한히 확장할 수는 없기 때문이다. 결국 제1502조의 정립에도 불구하고 사회적 목적을 위한 증권법의 이용을 어디에서 멈출 것인지는 미해결의 문제로 남아 있다고 하겠다.

5. 비용부담과 정당화 문제

한편 실사와 실사결과와 공개라는 이러한 접근법은 기업에게 상당한 부담을 준다. 기업이 공개해야 하는 정보는 기업이 이미 가지고 있는 정보도 아니고 쉽게 얻어지는 정보도 아니다. 게다가 기업은 분쟁광물이 콩고의 무장조직을 이롭게 했는지 여부만 공개하는 것이 아니고, 그 결론에 이른 상세한 실사체제를 갖추고 공급선의 어디에서도 무장조직을 이롭게 하지 않도록 조치해야 하며 그러한 조치 자체를 또한 공개해야 한다. 공개는 증권법의 절차를 이용하기 때문에, 부실한 공개는 행정적 제재를 받을 수 있고, 투자자의 불신을 유발할 수도 있고, 심지어 민사소송을 촉발할 수도 있다. 상당한 노력에도 불구하고 콩고분쟁에 기여한 분쟁광물을 제대로 걸러내지 못했다면 해당 기업은 그로 인한 사회적 비난과 재무적 손실을 오롯이 감당해야 한다. 그러니 기업의 입장에서는 제1502조가 상당한 부담이 아닐 수 없다. 이런 식 비용의 부담은 과도한 경우 이윤추구라는 기업활동의 본질을 위협하게 된다.

이런 점을 생각할 때 제1502조와 관련하여 준법비용의 문제가 크게 제기된 것은

53) 특히 사회적 책임투자를 도모하는 투자자들은 제1502조에 대해서 적극적 지지를 표명했으며, 법의 엄격한 집행을 요구했다.

당연하다. 법정에서 원고는 SEC가 비용-편익분석을 제대로 하지 않았으며, 특히 비용의 측면을 너무 과소평가했다고 주장했다. 한 연구는 제1502조의 준법비용은 79억 3,000만 달러에 이를 것으로 추정했다.⁵⁴⁾ 이런 수준의 준법비용은 미국 공개 기업의 경쟁력약화를 유발할 뿐만 아니라, 사실상 통상금지(embargo) 효과를 낳아서 무고한 콩고 주민의 삶에 파괴적 영향을 미칠 것이라는 경고도 있었다.⁵⁵⁾ 이러한 비판과 우려에도 불구하고 제1502조가 필요하다고 했을 때, 이런 식의 비용부과는 어떻게 정당화되는가? 세 가지 정도의 정당화 논거를 상상해 볼 수 있다.

첫째는 투자자를 위해서 필요하다고 주장할 수 있다. 즉, 기업은 원칙적으로 투자자에게 중대한 정보를 공개할 의무를 갖는다고 할 수 있는데, 그런 차원에서 기업에게 자신의 비용으로 분쟁광물에 관한 정보를 공개하도록 요구하는 제1502조는 정당화된다는 것이다. 그러나 앞에서 지적했듯이, 제1502조에서 요구하는 정보가 과연 투자자에게 중대한 정보인지는 논란의 여지가 많다. 제1502조에 명시한 입법 의도에서도 그리고 SEC의 법정진술에서도 이런 주장은 보이지 않는다. 오히려 SEC는 제1502조의 목적이 지금까지 증권법이 추구해 온 목적과 “질적으로 다르다”는 점을 시인했다. 이런 점을 볼 때 제1502조가 중대성 논거에 주로 근거했다고 할 수는 없다.

둘째는 콩고분쟁과 관련하여 기업측에 귀속되는 책임이 있기 때문에 기업에게 비용을 부담시킨다고 주장하는 것이다. 다시 말해 기업이 뭔가 사회적 혹은 도덕적으로 비난받을 일을 했고, 그러므로 그 책임을 추궁하는 차원에서 기업에게 그 개선 활동을 위한 비용부담을 시키는 것은 정당화된다고 주장하는 것이다. 제1502조는 서문에서 기업활동이 무장조직을 이롭게 한다는 점을 입법배경으로 지적하고 있으므로 이런 논거가 제1502조를 낳은 정당화 근거라고 볼 여지가 있다. 그러나 이런 주장도 석연치 않은 부분이 있다. 왜냐하면 기업이 가지고 있지도 않은 정보를 생산하여 공개하고, 나아가 공급선 전체에서 분쟁광물이 무장조직을 이롭게 하지 않도록 조치하고 공개하라는 요구는 잘못에 대한 책임을 묻는 방식으로는 적절해

⁵⁴⁾ Chris Bayer, A Critical Analysis of the SEC and NAM Economic Impact Models and the Proposal of a 3rd Model in view of the Implementation of Section 1502 of the 2010 Dodd-Frank Wall Street and Consumer Protection Act, Tulane University Law School's Payson Center for International Development (2011. 10. 17), p.32.

⁵⁵⁾ Woody는 통상금지효과로 인해 제1502조는 이득보다 해악이 큰 법이라고 평가했다 (Karen E. Woody, “Conflict Minerals Legislation: The SEC’s New Role as Diplomatic and Humanitarian Watchdog”, 81 *Fordham L. Rev.* 1315 (2012. 12), p.1345).

보이지 않기 때문이다. 이런 미진함은 다른 추가적인 논거를 찾아보게 만든다.

셋째는 기업에게 분쟁광물이 무장조직을 이롭게 하지 않도록 감시하고 관리하도록 하는 것은 기업이 뭔가 나쁜 짓을 했기 때문이 아니고, 기업이 그런 문제를 해결할 적절한 위치에 있고 또 그런 비용을 부담할 능력이 있기 때문이라고 주장하는 것이다. 기업이 이 문제를 해결할 적절한 위치에 있다는 것은 기업이 자신의 공급망에 대해서 가지는 영향력(leverage)을 이용하여 정보를 취합할 수 있고 나아가 공급망에서의 사업관행에 영향을 미칠 수 있는 위치에 있다는 의미이다. 제1502조를 둘러싼 논란을 본다면 이러한 설명이 가장 설득력이 있어 보인다. 예컨대, 논란이 된 비용-편익분석에서 편익은 언제나 사회적 가치를 의미했다. 법원은 기업을 비난하지 않았고, 다만 기업이 부담하는 비용은 그로 인한 긍정적 가치에 비추어 견딜 만한 수준이라고 평가했다.

이렇게 볼 때 제1502조의 의도는 사회적으로 중요한 문제를 해결함에 있어서 기업이 규제자로 나서서 활동을 하고 그 비용도 부담하라는 것이다. 이로써 국가의 규제업무는 획기적으로 줄어든다. 여기에서 정보의 발굴을 포함하여 인권침해의 방지를 위한 비용의 대부분은 사적 주체에 전가된다. 국가는 실사절차가 적절히 설계되고 운영되었는지만 감시하면 된다. 사실 실사절차가 적절했는지의 입증도 기업이 해야 한다. 왜냐하면 제1502조는 기업에게 실사절차에 관하여 제3자 감사를 받은 다음 그 결과를 제출하도록 요구하기 때문이다. 국가는 다만 기업이 제출한 자료를 공개함으로써 다양한 사회적 주체가 각자의 방식으로 문제의 기업을 제재하도록 내버려 두면 된다. 하지만 이것은 단순히 공적인 규제업무와 비용을 단순히 사기업에 전가한 것은 아니다. 보다 본질적인 이유는 사회 전체의 입장에서 보면 국가기관보다 기업으로 하여금 그러한 규제역할을 담당하게 하는 것이 더 나올 수 있기 때문이다. 즉, 기업이야말로 필요한 정보에 더 근접해 있고 그 사안을 처리할 인적·물적 능력이 있어 보이기 때문이다.

사실 이런 접근법은 중요한 부분에서 유엔 기업인권 이행원칙의 입장과 합치한다. 왜냐하면 이행원칙은 기업들에게 자신의 공급망에서 인권침해가 일어나고 있다면, 그러한 인권침해에 대해서 기업이 기여한 바가 없다고 하더라도 자신의 영향력(leverage)을 행사하여 그것을 중지 혹은 완화시켜야 하며, 만약 그러한 노력이 효과를 내지 못한다면 차라리 그들과의 사업관계를 끊을 것을 고려하라고 권고하기 때문이다(이행원칙 19 및 그 주석).

6. 제1502조의 영향

논의를 정리하기 전에 제1502조가 콩고 현장에 어떤 영향을 미치고 있는지를 간략히 살펴본다. 제1502조를 둘러싸고 전개된 많은 논란을 생각해 본다면, 우리는 과연 제1502조가 순기능을 하기는 하는가라는 근원적인 의문을 가지지 않을 수 없다.

초기에는 제1502조의 영향에 대한 부정적 평가가 적지 않았다. 이 법의 부작용으로 인해 콩고 동부의 경제가 이미 심각하게 파괴됐고 더 이상 심각해지기 전에 즉시 조치를 해야 한다는 주장도 있었다.⁵⁶⁾ 이 법의 부작용의 우려에 대해서 의회도 청문회를 열어 이 문제를 집중적으로 검토했다.⁵⁷⁾ 청문회는 현지 사정에 밝은 전문가의 보고를 듣고 질의하는 식으로 진행됐다. 일부 진술인은 제1502조는 콩고의 분쟁광물에 대한 거래중지(embargo)효과를 낳았고, 그 결과 광부(miner)⁵⁸⁾와 무고한 콩고 주민이 큰 피해를 입었고 무장조직과 밀수꾼이 큰 이득을 얻고 있다고 진술했다. 그에 상반되는 진술을 한 진술인도 있었는데, 그는 제1502조로 인해 책임 있는 구매가 시작됐고 수출이 증가했으며 심지어 외국인의 직접투자도 시작됐다고 진술했다. 그 결과 광부를 포함한 현지민의 삶의 질이 크게 개선되고 있다고 진술했다. 이러한 상반되는 진술에 대해서 의원들은 제1502조의 부작용이 그 조항의 폐지를 요청하는 정도인지에 대해서 집중적으로 질의했다. 이에 대해 제1502조의 폐지를 주장한 진술인은 없었다. 긍정적 변화를 진술한 진술인은 다소 미진한 부분은 법의 더 신속하고 철저한 집행을 통해 해소될 것이라고 주장했다. 따라서 적어도 이날 청문회에 기초해서 본다면, 제1502조는 크게 보아 긍정적 방향으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다.

이후에 현장 조사결과를 담은 상세한 보고서가 나왔다.⁵⁹⁾ 이 보고서는 콩고지역의 인권문제를 전문적으로 다루는 NGO(Enough Project⁶⁰⁾)에 의한 것으로서, 제1502조

⁵⁶⁾ Celia R. Taylor, “Conflict Minerals and SEC Disclosure Regulation”, *Harvard Business Law Review*, Vol. 105 (2012), p.110.

⁵⁷⁾ U.S. House of Representatives, 위의 보고서(각주 19).

⁵⁸⁾ 여기서 광부란 기업형 광산업자라기보다, 광산노동자 혹은 수공업적 광부(artisanal miner)를 말한다. 후자는 간단한 개인 장비로 땅을 파고 들어가 광물을 캐는 극히 영세한 독립적 광부를 말한다.

⁵⁹⁾ Fidel Bafilembe, Timo Mueller, Sasha Lezhnev, *The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict*, The Enough Project (2014. 6).

⁶⁰⁾ Enough Project는 아프리카에서 인종학살과 대규모 잔혹행위의 범죄자나 보조사들에게 진정한 책임을 물음으로써 아프리카의 정의와 평화를 도모한다는 이념 하에 2006년에 설립됐다(<http://www.enoughproject.org>).

의 시행 이후 콩고 모습은 현격히 개선되었다고 보고한다. 제1502조의 시행으로 인해 무장조직이나 군대에 의해 장악된 광산은 현격히 줄었고 광부와 지역사회의 삶의 조건은 크게 개선되었다고 한다. 이러한 조사결과에 의거하여, 이 보고서는 “군인의 수익을 줄이고 삶을 개선하는 진보가 계속되기 위해서는 도드-프랭크법은 반드시 법으로 남아 있어야 하고, 철저히 이행되어야 한다”고 주장한다.⁶¹⁾ 이 보고서가 제1502조의 긍정적 성과를 다소 과대평가했을 수도 있다. 하지만 적어도 지금까지 이와 상반되는 현지조사 보고서는 보이지 않는다.

이상에서 미루어 볼 때, 콩고 현지에서 일부 부작용이 있긴 하지만 그것은 이행기에 나타날 수 있는 일시적 현상으로 생각되며, 그 심각성의 정도도 제1502조의 존재이유를 부정할 정도는 아닌 것으로 보인다. 반면에 무장조직이 크게 위축되면서 새로운 콩고의 모습이 형성되고 있는 것으로 보인다. 물론 이 모든 변화를 제1502조의 영향만으로 볼 수는 없고, 제1502조만으로 새로운 콩고가 건설될 수 있다고 주장할 수도 없다. 하지만 적어도 제1502는 콩고의 평화와 안정이라는 입법목적에 중대한 기여를 하고 있는 것으로 보인다.

IV. 요약 및 결론

콩고의 근·현대사는 피로 물들어 있었다. 1885년 이래 콩고 주민 수백만 명이 콩고의 천연자원에 눈먼 벨기에 식민주의자들에 의해 살해됐다. 20세기 중반 독립한 이후에는 내전을 겪었으며, 곧이어 군사독재에 시달렸다. 군사독재가 끝나자 또다시 2차 내전이 시작됐다. 10년 남짓의 내전 기간 동안 수백만 명이 살해됐고, 내전이 종식된 이후에도 살인의 행렬은 멈추지 않았다. 그 동안 수많은 폭력과 강간 등이 저질러졌음은 상상하고도 남는다. 도드-프랭크법 제1502조는 이 문제의 해소를 도모하고 있다.

미국은 어떻게 머나먼 이국 콩고에서 벌어지는 인권침해 문제를 해결하려고 하는가? 미국은 자국의 기업이 콩고분쟁과 연결되어(link) 있다는 점에 착안하여 접근한다. 그것은 공급망에서 발생하는 인권침해라는 관점에서 구매자에 대한 법적 규제를 통해 문제를 해결하는 접근법이다. 그러나 공급망의 인권침해를 법으로 해결하는 것은 결코 쉽지 않은 도전거리이다. 무엇보다 공급망은 많은 경우 매우

61) Bafilembe 외, 전게서(각주 59), p.4.

복잡하고 넓고 모호하다. 더구나 문제되는 공급자는 지리적으로 멀리 떨어져 있으며 국내법의 관할이 미치지 않는 개도국에 소재한다. 특정 기업이 단지 제3국에서 발생한 인권침해와 사업관계로 연결되어 있다는 이유만으로 그 기업에게 인권침해를 중지 혹은 약화시키는 조치를 하도록 법적 의무를 부과하는 것은 상당한 저항을 낳을 수 있으며, 기업에게 그런 의무를 부과한다고 하더라도 과연 기업이 실효적으로 영향력을 행사할 것인지에 대해서 의혹이 있을 수 있다. 제1502조는 이러한 어려움과 논란거리를 배경으로 하면서 우여곡절 끝에 간신히 제정에 이른 것이다. 논란은 법정투쟁으로 이어졌다. 비록 일부 내용은 위헌판정을 받았지만, 전체적으로 보면 제1502조는 법원의 재가를 받은 것으로 보인다.

제1502조가 채택한 전략은 분쟁광물을 이용하여 제품을 생산하는 기업들에게 그 분쟁광물이 콩고지역의 분쟁에 기여했는지 여부를 공개하도록 하는 것이다. 그것은 실사의 법적 의무화, 실사 자체의 공개와 감사를 포함한다. 실사를 수반하는 공개의무는 구매자를 공급망에서 발생한 인권침해를 중지 혹은 완화시킴에 있어서 사실상의 규제자로 만든다. 이를 통해 의회는 직접규제의 어려움을 극복하고 역외관할권의 문제를 야기하지 않으면서 콩고분쟁을 종식시키고 평화와 안정을 회복하고자 했다. 제1502조가 증권법상의 공개제도를 이용한 것은 모든 법적 공개의무가 반드시 증권법을 전제하는 것은 아니라는 점에서 우연적이었다고 할 수도 있는데, 그럼에도 불구하고 증권법을 이용한 의도와 성과는 과소평가될 수 없으며 그 정당성이 없다고 할 수 없다. 이러한 틀을 가진 제1502조는 기업들의 분쟁광물 구매관행에 상당한 영향을 미치고 있으며, 콩고 현장에서 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 보고되고 있다.

요컨대, 제1502조는 많은 논란과 우려에도 불구하고 법원의 재가를 받았으며 의도한 대로 콩고 현실에 긍정적 영향을 미치면서 성공적으로 작동하고 있는 것으로 보인다. 제1502조는 공급망에서 발생하는 인권침해에 대한 법적 규제의 가능성을 성공적으로 보여주었다는 점에서 특별한 의의를 가진다.

물론 이로써 공급망에 대한 법적 규제의 문제가 모두 해소된 것은 아니다. 제1502조가 제기한 문제가 많겠지만 후속과제를 제기하는 차원에서 두 가지만 지적한다. 첫째는 준법비용의 문제이다. 법 적용대상 기업들은 제1502조의 준법비용이 과다하고 이로 인해 경쟁력이 잠식되는 것을 우려했다. 사실 사회적 가치의 추구라는 공적 목적에 기여하는 기업이 그로 인해 부당하게 경쟁열위에 놓이는 것은 바람직하지 않다. 이의 해결을 위해서는 규제목적에 최적화된 최소화된 규제를 기업에게 부과

하는 것이 중요하겠지만, 그와 더불어 규제대상 기업을 더욱 확대하는 것이 또 하나의 방법이며 또한 그것이 필요하다는 점을 지적하고자 한다. 즉 비공개기업과 다른 나라의 기업들에게도 동등한 책임을 부과할 때, 소기의 사회적 목적도 더욱 충실히 달성될 것이며 책임있는 공급망 관리를 하는 기업들이 경쟁력 잠식이라는 부당한 피해를 입지 않을 것이다.⁶²⁾ 이는 지구화된 경제를 고려할 때 국제적 차원의 공조가 필요하다는 것을 의미하기도 한다. 둘째, 공급망의 인권문제는 콩고의 분쟁광물에 한정되지 않는다. 의류, 농업 등 다른 많은 지역과 분야에서도 공급망의 인권침해가 심각한 문제로 제기되고 있다. 이에 대해 지금까지 다양한 시도가 있었지만 대체로 자율규제의 틀에 머물고, 그 결과 그 실효성에 대한 의문이 끊이지 않고 있다. 이런 점에서 다른 분야의 공급망에 대해서도 법적 규제가 시도될 필요가 있다.⁶³⁾ 제1502조처럼 사안별로 파편화된 접근이 불가피한지, 아니면 공급망 전반에 관한 보편적인 법적 규제가 가능한지도 진지하게 검토될 필요가 있다.

이상의 논의가 한국사회에 던지는 시사점은 무엇일까? 무엇보다 국제화시대에 공급망에서 발생하는 인권침해 문제는 남의 이야기가 아니다. 우선 한국에 본사를 둔 기업도 미국에 증권거래소에 상장하여 활동하는 한에서 제1502조의 적용대상이 될 수 있다. 그리고 우리나라도 국내외의 공급망에서 발생하는 인권 문제에 전향적으로 대응해야 한다고 할 때, 실사와 공개를 결합하고 또 증권법을 이용한 제1502조의 경험은 적지 않은 영감과 사명감을 준다. 특히 국내의 수많은 하청기업에서 인권침해가 존재한다는 점을 고려할 때, 이를 막는 방법으로 원청인 대기업에게 그 법적 책임을 부과하는 방법을 전향적으로 고려할 때가 됐다. 많은 경우 하청기업의 인권침해에는 원청이나 발주자에게 기인하는 책임이 없지 않기 때문에 이들에게 민·형사상 책임을 부과하는 것은 기존의 법리에 비추어 보더라도 결코 부당하지 않다. 그러나 본고에서 보았듯이, 최근의 “기업과 인권”에 관한 이론과 실천은 그에 멈추지 않는다. 즉, 하청기업 등 공급망에서 발생한 인권침해

62) 예컨대 캐나다에서는 제1502조와 유사하게, 캐나다의 기업이 아프리카 대호수지역(즉, 콩고지역)에서 기원하는 특정 광물의 개발과 거래에 관한 실사를 하도록 요구하는 법안이 제안된 바 있다. Blake는 분쟁광물에 대한 공개의무화는 제1502조의 적용대상을 넘어 널리 적용될 때에만 효과가 있을 것이라고 지적했다(Allison M. Blake, “SEC cannot Cleanse the Electronics Industry Alone: ‘Blood Minerals’ Mandatory Disclosure Legislation Effective only if Applied across the Board”, 39 *J. Corp. L.* 395 (Winter 2014), p.409).

63) 예컨대, 2013년 미의회에서는 공급망에서 강제노동, 노예, 인신매매 그리고 최악형태의 아동노동문제를 해결하려는 법안(H.R. 4842)이 제안된 바 있다.

에 아무런 기여를 한 바가 없다고 하더라도 원청이나 발주자에게 그 책임을 묻는 것이 필요하다는 것이다. 이 경우 비록 민·형사책임을 직접 묻지는 않지만, 대기업이 자신의 비용으로, 자신의 공급망에서 인권침해가 일어나지 않도록 감시·감독하고 그 성과를 투명하게 보고하도록 요구하는 것은 결코 무리가 아니다. 그것은 대기업이라면 마땅히 부담해야 할 사회적 책임(social responsibility)이다. 이것이 오늘날 국제인권규범이고 도드-프랭크법 제1502조가 추구한 것이며 미국 법원이 재가한 접근법이다.

투고일 2016. 6. 30	심사완료일 2016. 8. 12	게재확정일 2016. 8. 25
-----------------	-------------------	-------------------

참고문헌

- 기업인권네트워크, <우즈베크 진출 한국기업 인권침해 연루실태와 자원외교의 문제점> 토론회 자료집(2015. 3).
- 김성천, “미국 도드-프랭크 월가개혁 및 소비자보호법과 기업지배구조의 개선”, **기업 지배구조리뷰**, 제54호(2011. 1).
- 김흥기, “미국 도드-프랭크법의 주요 내용 및 우리나라에서의 시사점”, **금융법연구**, 제7권 제2호(2010).
- 박종훈, 성연달, 이흥기, “사례연구 : 윤리경영의 범위: 애플과 폭스콘”, **KBR(구 경영 교육연구)**, 제17권 제4호(한국경영학회, 2013).
- 이상수, “인권실사의 개념과 법제도화 가능성”, **법과기업연구**, 제5권 제1호(서강대학교 법학연구소, 2015).
- 이원재, “왜 글로벌 패션의류기업은 인권경영에 나서게 되었나?”, **패션정보와 기술**, 제6권(2009).
- American Federation of Labor and Congress of International Organizations (AFL-CIO), *Responsibility Outsourced: Social Audit, Workplace Certification and Twenty years of Failure to Protect Worker Rights* (2014. 8).
- Bafilembe, Fidel & Timo Mueller, Sasha Lezhnev, *The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo’s Conflict*, The Enough Project (2014. 6).
- Bavier, Joe, “Congo War-driven Crisis Kills 45,000 a Month”, *Reuters* (2008. 1. 22).
- Bayer, Chris, A Critical Analysis of the SEC and NAM Economic Impact Models and the Proposal of a 3rd Model in view of the Implementation of Section 1502 of the 2010 Dodd-Frank Wall Street and Consumer Protection Act, Tulane University Law School’s Payson Center for International Development (2011. 10. 17).
- Blake, Allison M., “SEC cannot Cleanse the Electronics Industry Alone: ‘Blood Minerals’ Mandatory Disclosure Legislation Effective only if Applied across the Board”, 39 *J. Corp. L.* 395 (Winter 2014).
- Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, PL 111-203, July 21, 2010, 124 Stat 1376.

- Evans, Benjamin A., “Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh: An International Response to Bangladesh Labor Conditions”, 40 *N.C. J. Int’l L. & Com. Reg.* 597 (2015).
- Hadwiger, Felix, “Global Framework Agreements: Achieving Decent Work in Global Supply Chain”, *International Journal of Labor Research*, Vol. 7 (2015).
- Lund-Thomsen, Peter, “The Global Sourcing and Codes of Conduct Debate: Five Myths and Five Recommendations”, *Development and Change*, Vol. 39, No. 6 (2008).
- Lynn, David M., “The Dodd-Frank Act’s Specialized Corporate Disclosure: Using the Securities Laws to Address Public Policy Issues”, 6 *J. Bus. & Tech. L.* 327 (2011).
- Ochoa, Christiana & Patrick Keenan, “Regulating Information Flows, Regulating Conflict: An Analysis of the United States Conflict Minerals Legislation”, *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3 (2011).
- OECD, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chain of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas (2011).
- _____, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chain of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Supplement of Gold (2012).
- Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo (2001. 4. 12).
- Pickles, John & Shengjun Zhu, “The California Transparency in Supply Chain Act, Capturing The Gains”, *Working Paper* 15 (2013. 2).
- Prokopets, Alexandra, “Trafficking in Information: Evaluating the Efficacy of the California Transparency in Supply Chains Act of 2010”, 37 *Hastings Int’l & Comp. L. Rev.* 351 (Summer 2014).
- Sarfaty, Galit A., “Human Rights Meets Securities Regulation”, 54 *Va. J. Int’l L.* 97 (2013).
- _____, “Shining Light on Global Supply Chains”, 56 *Harv. Int’l L. J.* 429 (Summer 2015).

- Schutter, Oliver De, “Towards a New Treaty on Business and Human Rights”, *Business and Human Rights Journal*, Vol. 1, Issue 1 (2016. 1).
- Taplin, Ian M., “Who is to Blame?: A Re-examination of Fast Fashion after the 2013 Factory Disaster in Bangladesh”, *Critical Perspectives on International Business*, Vol. 10, Issue 1/2 (2014).
- Taylor, Celia R., “Conflict Minerals and SEC Disclosure Regulation”, *Harvard Business Law Review*, Vol. 105 (2012).
- Todres, Jonathan, “The Private Sector’s Pivotal Role Combating Human Trafficking”, *3 Calif. L. Rev.*, Circuit 80 (2012).
- U.S. House of Representatives, The Unintended Consequences of Dodd-Frank Conflict Minerals Provision, Hearing before the Subcommittee on Monetary Policy and Trade of the Committee on Financial Services, 113th Congress, Serial No. 113-23 (2013. 5. 21).
- UN Security Council, Letter dated 15 November 2010 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council, S/2010/596, 2010.11.29).
- UN, Elaboration of a International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and other Business Enterprises with respect to Human Rights, A/HRC/26/L.22/Rev.1 (A/HRC/RES/26/9)).
- ___, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nation, “Protect, Respect and Remedy” Framework, HR/PUB/11/04 (2011).
- Williams, Cynthia A., “The Securities and Exchange Commission and Corporate Social Transparency”, *112 Harv. L. Rev.* 1197 (1999. 4).
- Woody, Karen E., “Conflict Minerals Legislation: The SEC’s New Role as Diplomatic and Humanitarian Watchdog”, *81 Fordham L. Rev.* 1315 (2012. 12).
- Zajac, Andrew, “SEC Conflict Mineral Rule Violates Freedom of Speech, U.S. Court Says”, *Financial Post* (2014. 4. 15).

<Abstract>

Legal Approach to Human Rights Abuses Committed in Supply Chains — Section 1502 of Dodd-Frank Act (2010) —

Lee, Sang Soo*

This article reviews Section 1502 of *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010* (Dodd-Frank Act) (hereafter “Section 1502”) as one of legal regulations on the human rights abuses committed in supply chains.

The Dodd-Frank Act bill was introduced to overhaul the US financial regulatory system which had revealed its loopholes during the Great Recession of 2008. During the legislative process, however, a seemingly different-in-kind provision, Section 1502, was inserted as an amendment to the Act. The provision intends to end the extremely inhumanitarian situation of the Democratic Republic of Congo (DRC) and its neighboring countries by requiring companies that use conflict minerals for their products to reveal whether the minerals benefited armed groups in the region. This article reviews this provision because it is one of the earliest attempts where the law is mobilized to address human rights violations committed in supply chains.

Section 1502 has many important and novel features in terms of “buyer’s responsibility for the human rights abuses committed in its supply chains.” First of all, it reflects the recent trend to hold companies legally responsible for the human rights abuses in supply chains. It provides an alternative to the voluntaristic approach to supply issues, which were highly doubted for its lack of effectiveness. Secondly, it requires companies to reveal whether they used tainted conflict minerals, instead of directly prohibiting their use, by which it tries to overcome the information imbalance between state and company and the difficulty in regulating human rights abuses abroad. Thirdly, it is the first law in the world to have adopted the notion of

* Professor, Sogang University School of Law.

“due diligence” in relation with human rights promotion. The idea of human rights due diligence was first introduced in the UN Framework on Business and Human Rights (2008) and has become a crucial component of international soft laws on corporate human rights responsibility. Its adoption into law implies that companies are actually required not only to reveal certain informations on supply chains but also to take positive measures to prevent or mitigate human rights violations committed in supply chains. Fourthly, it is incorporated into a securities law to impose corporate human rights responsibility for its supply chains. While there were heated disputes over the appropriateness of securities law as a means to pursue social causes that is not material to the financial interests of shareholders, the provision was justified and recognized on several grounds. Fifthly, it imposes on companies the duty to prevent and mitigate human rights violations in supply chains even if they did not contribute to the violations. Buyers are considered to be in an appropriate position to address the human rights violations in supply chains and to be able to bear its cost.

Despite many controversies caused by these features, Section 1502 and the SEC’s final rules for implementing it were mostly sanctioned by the court and bring positive changes on the ground in DRC region. It means that the approach taken by Section 1502 can be an alternative model for further legal approach to tackle human rights violations committed in supply chains.

Keywords: business and human rights, supply chains, legal regulation, Section 1502 of the Dodd-Frank Act (2010), Democratic Republic of Congo (DRC), conflict minerals

