



저작자표시-비영리 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박 사 학 위 논 문

**유엔 기업과 인권 이행원칙의 내실화**

- OECD 한국연락사무소의 제도개선을 중심으로 -

Internalization of UN Guiding Principles on  
Business and Human Rights

- Focusing on institutional improvement of OECD KNCP -

울산대학교 대학원

법 학 과

박 영 철

유엔 기업과 인권 이행원칙의 내실화  
- OECD 한국연락사무소의 제도개선을 중심으로 -

지 도 교 수 오 문 완

이 논문을 법학박사학위 논문으로 제출함

2023년 6월

울 산 대 학 교 대 학 원  
법 학 과  
박 영 철

박영철의 법학박사학위 논문을 인준함

심사위원장 남 하 균 인

심사위원 방 준 식 인

심사위원 배 미 란 인

심사위원 정 일 영 인

심사위원 오 문 완 인

울 산 대 학 교 대 학 원

2023년 6월

## 국문 초록

1970년대 이후 다국적기업의 영향력이 커지면서 발생하는 기업에 의한 인권침해와 대규모 환경파괴에 대한 규제가 국제사회의 최대 과제로 등장했다. 이와 관련하여 유엔을 비롯한 ILO, OECD 등 국제기구들은 기업과 관련한 인권 규범을 채택하여 자율적 규제를 통한 문제해결방안을 모색했다. 그러나 기업의 자발적 참여에 기댄 국제규범은 실효성에 대한 심각한 비판에 직면했으며, 기업에 대한 타율규제 즉, 법적 규제가 필요하게 되었다. 유엔은 이러한 한계를 극복하기 위해 규범력 있는 국제조약을 만들기 위해 여러모로 노력했지만, 번번이 실패했다. 결국, 유엔은 존 러기 하버드대학교 교수를 특별대표로 임명하여 ‘보호·존중·구제’ 유엔 기업과 인권 프레임워크와 이행원칙(UNGPs)을 채택하게 된다. UNGPs는 5년간의 연구와 토론을 통해 채택한 규범으로 국가의 인권 보호 의무, 기업의 인권존중책임, 구제수단의 제공이라는 기본원칙을 제시했으며, 기업과 노동자는 물론 국가기관과 시민사회 모두로부터 지지를 끌어냈다.

본 논문에서는 이러한 점을 염두에 두고 기업과 인권에 관한 국제규범의 발전과정과 내용, 2011년 채택된 UNGPs의 의미와 채택 이후 기업과 인권에 관한 국제규범에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴보았다.

UNGPs에게 부여된 권위와 국제사회에 미치는 영향력에도 불구하고 UNGPs 역시 기업에 대한 통제가 미약하다는 비판에서 벗어날 수 없다. 따라서 UNGPs를 이행할 구체적인 이행기구와 법적 규범력에는 명확한 한계가 있기에 UNGPs의 이행을 위한 후속 논의가 매우 중요하다. UNGPs의 이행을 위해서는 크게 사전예방적 조치와 사후구제조치를 통해 이행의 실효성을 담보할 수 있다.

우선 사전예방 조치로는 인권 실사의 시행과 ‘기업과 인권 NAPs’의 수립 등을 통해 다국적기업의 인권침해를 사전에 차단함으로써 이행을 강화하는 방법이 있다. EU 집행위원회가 ‘기업과 인권 NAPs’ 수립을 권고하고 있으며, EU 회원국에서 ‘공급망 인권 실사법’과 ‘인권환경 실사법’ 등이 빠르게 확산하고 있는 것도 이러한 목적을 달성하기 위한 노력의 일환이다. 다음으로 사후구제조치는 사법적 구제조치와 비사법적 구제조치로 나눌 수 있다.

UNGPs의 실효적인 이행을 위해서 본 논문에서 주목하고자 하는 내용은 사후 구제조치 중 비사법적 구제를 통한 이행강화의 모색이다. 이 논문에서는 비사법적 구제조치인 OECD 국내연락사무소(NCP)의 의미와 역할에 대하여 살펴본 이후, 한국 NCP의 현황을 자세히 분석한다. 특히, UNGPs 이행의 내실화를 위해서 한국 NCP가 어떻게 개선되어야 하는지를 제도화를 중심으로 연구하고자 한다.

OECD 국내연락사무소(NCP)가 중요한 이유는 2011년 OECD 가이드라인이 개정되면서 별도로 ‘인권’ 장이 추가되는 등 UNGPs의 핵심내용을 수렴하고 있기 때문이다. OECD 가이드라인이 UNGPs의 핵심내용을 수렴하고 있으면서, 국제규범 중 유일한

이행체계 갖추고 있으므로 이를 이행하는 OECD 국내연락사무소의 역할 강화는 곧 UNGPs의 이행강화로 이어지기 때문이다.

OECD 국내연락사무소는 OECD에 가입한 국가에는 의무적으로 설치를 하게 되어 있지만, 설치의 방법과 운영은 각 나라가 처한 환경에 따라 각국 정부의 재량에 맡겨져 있다. 다만, NCP의 목적을 달성하기 위해서 기능적 동등성을 추구하는 것이 매우 중요하다고 보아 동료평가 및 동료학습을 통해 나라별 차이를 줄이기 위해 노력하고 있다. 각국 NCP에 대한 OECD 연례보고서와 OECD 동료평가보고서 전수조사 등을 통해서 이러한 경향을 확인할 수 있다. 각국의 NCP 제도는 나라별 상황에 따라 차이는 있지만, 정부 기관에 위치하며 법적 설치근거를 가지고 국가기관으로의 권위와 책임성을 분명히 하고 있다.

한국 NCP의 현황을 살펴보면 현재 산업통상자원부 공고에 근거하여 설치·운영되고 있으며, 사무국은 대한상사중재원이라는 민간에 위탁되어 운영되고 있다. 문제는 한국 NCP가 매우 소극적이고 형식적으로 운영되고 있다는 비판적 평가가 높다는 점이다. OECD 동료평가와 국가인권위원회의 개선 권고, 민간단체들의 비판 등에서는 한국 NCP가 이해관계자의 참여를 배제하고 있으며, 구성과 운영에 있어 매우 형식적으로 운영되고 있다고 지적하고 있다. 따라서 UNGPs의 실효적 이행을 위해서는 국가의 적극적 개입이 강조되는 국제적 경향에 맞춰 한국 NCP의 제도를 개선하는 것이 중요한 과제가 되는 것이다.

이 논문에서는 UNGPs의 내실화를 위해서는 한국 NCP의 제도개선이 핵심적인 역할을 할 것이라고 보고, 제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 개선방안의 핵심은 법제화이다. 현행 산업통상자원부의 공고에 기반을 두고 있는 근거는 매우 취약할뿐더러 NCP 운영과 관련한 공정성도 안정성도 제공하지 못한다.

따라서 한국 NCP 설치의 법적 근거를 마련하는 것이 가장 우선적 조치라고 보았다. 더불어 NCP의 설치 위치를 정부 부처 내로 이전하고 이해관계자의 참여를 보장하기 위한 제도의 도입을 강조하고자 했다. 무엇보다 UNGPs의 기본원칙인 '국가의 인권 보호 의무'를 다하기 위해서라도 한국 NCP의 설치와 운영에 관한 법률의 제정은 미룰 수 없는 과제다. UNGPs의 내실화를 통해 다국적기업의 인권침해를 규율하기 위해서는 OECD 한국연락사무소의 기능과 역할이 무엇보다 중요하기 때문이다.

## < 목 차 >

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 연구방법 .....	5
1. 연구의 범위 .....	5
2. 연구의 방법 .....	5
제2장 유엔 기업과 인권 이행원칙의 의미와 한계 .....	7
제1절 기업과 인권의 등장과 주요 국제규범 .....	7
1. 기업과 인권에 관한 논의의 필요성 .....	7
2. 기업과 인권에 대한 국제규범의 전개 .....	8
1) 기업의 사회적 책임과 ‘기업과 인권’의 등장 .....	8
2) 기업과 인권에 관한 국제규범 .....	9
3) ILO 다국적기업과 사회정책에 관한 3자 선언 .....	11
4) 유엔글로벌콤팩트 .....	12
제2절 유엔 기업과 인권 이행원칙 제정과 기업과 인권 담론의 수렴 .....	15
1. 유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs)의 제정과 의미 .....	15
1) UNGPs의 제정 과정과 내용 .....	15
2) UNGPs의 의미와 평가 .....	27
2. UNGPs가 국제규범에 미치는 영향 .....	28
1) UNGPs 이후 후속 사업의 전개 .....	28
2) UNGPs 이후 주요 국제기준의 개정 .....	29
3. OECD 다국적기업 가이드라인의 개정과 이행절차의 강화 .....	31
1) OECD 다국적기업 가이드라인의 개요 .....	31
2) UNGPs에 따른 OECD 다국적기업 가이드라인의 개정 .....	33
3) OECD 다국적기업 가이드라인 이행절차의 강화 .....	36
제3절 UNGPs의 한계와 이행을 위한 방안 .....	39
1. UNGPs의 한계 .....	39
2. 기업과 인권의 이행을 위한 조치 .....	40
1) 현명한 혼합(smart mix) : 자율규제와 타율(법적) 규제 .....	40

2) 국가의 적극적 보호 의무 강화 .....	41
3. UNGPs 실효적 이행을 위한 방안 .....	43
1) UNGPs 이행을 위한 사전예방적 조치 .....	43
2) UNGPs 이행을 위한 사후 구제조치 .....	49
제4절 소결 .....	52
<b>제3장 기업과 인권의 이행을 위한 OECD 국내연락사무소의 역할 .....</b>	<b>54</b>
제1절 비사법적 구제수단으로서 NCP의 기능과 역할 .....	54
1. NCP의 운영체계에 대한 검토 .....	54
1) NCP의 역할 .....	54
2) NCP 운영규정 .....	54
2. 동료평가(Peer Review) .....	60
1) NCP 동료평가의 의미 .....	60
2) 동료평가의 절차와 주요 내용 .....	60
제2절 NCP 운영체계의 국제비교와 시사점 .....	63
1. 각국 NCP 운영체계 .....	63
1) 각국 NCP 설치현황 .....	63
2) 각국 NCP 구조 .....	64
3) 각국 NCP 위치 .....	66
4) 각국 NCP의 설치근거 .....	66
2. 각국 NCP 동료평가 내용분석 .....	67
1) NCP 동료평가의 절차 .....	67
2) 각국 NCP 동료평가 최종보고서의 비교분석 .....	69
3. 한국 NCP 법제화를 위한 외국사례 분석 .....	71
1) 덴마크 사례 .....	72
2) 스위스 사례 .....	73
3) 아르헨티나 사례 .....	75
4. 각국 NCP 사례 비교를 통한 한국 NCP 강화를 위한 시사점 .....	76
1) 설치근거의 마련 .....	76
2) NCP 구조의 개편 .....	77
3) NCP의 위치 .....	78
제3절 한국 NCP 운영현황과 개선의 필요성 .....	80

1. 한국 NCP 운영현황 .....	80
1) 제도 등 운영체계 .....	80
2) 한국 NCP의 구체적 사안의 이행 .....	82
3) 한국 NCP에 대한 평가 .....	84
2. 한국 NCP 동료평가와 시사점 .....	87
1) 한국 NCP 동료평가 주요 내용 .....	87
2) 한국 NCP 동료평가의 시사점 .....	90
3. 한국 NCP에 대한 비판과 개선의 필요성 .....	91
1) 한국 NCP에 대한 비판 .....	91
2) 한국 NCP 개선의 필요성 .....	95
제4절 소결 .....	96
<b>제4장 한국 NCP의 제도개선방안 .....</b>	<b>98</b>
제1절 한국 NCP 기능 강화를 위한 개선 방향 .....	98
1. 한국 NCP 개선의 방향 .....	98
1) 기능적 동등성 유지를 위한 개선 방향 .....	98
2) 제도의 개선 방향 .....	98
2. 한국 NCP 법제화 방향 .....	100
1) 현행 운영 규정의 한계 .....	101
2) 법제화 방향 .....	102
제2절 한국 NCP 법제화 방안 .....	104
1. 한국 NCP 법제화의 근거 .....	104
2. 한국 NCP 법제화를 위한 제정안 검토 .....	104
1) 법안의 명칭과 주요 내용 .....	104
2) 주요 제정안에 대한 검토 .....	106
제3절 소결 .....	114
<b>제5장 결론 .....</b>	<b>116</b>
참고문헌 .....	120
Abstract .....	125
[부록1] 약어 대조표 .....	129

## < 표 목차 >

표1. 기업과 인권에 관한 국제규범 .....	10
표2. UNGC의 10대 원칙 .....	13
표3. UNGPs_국가의 인권 보호 의무 .....	21
표4. UNGPs_기업의 인권존중책임 .....	23
표5. UNGPs_구제책에 대한 접근성 .....	25
표6. UNGPs와 기업과 인권에 관한 주요 기준의 변화 .....	29
표7. 각국 NCP 설치현황 .....	63
표8. NCP의 네 가지 주요 구조 .....	64
표9. NCP의 자문/감독기구 .....	65
표10. NCP의 설치근거 .....	67
표11. NCP 동료평가의 절차 .....	68
표12. 각국 NCP 동료평가의 '제도적 정비' 분야 비교 .....	69
표13. 한국 NCP 관장 업무 .....	81
표14. 한국 NCP 사무국 관장 업무 .....	82
표15. 한국 NCP 분쟁사례 .....	83
표16. NCP의 구체적 사안 처리 방법 .....	86
표17. NCP 운영 규정과 독립된 한국 NCP 설치법안 비교 .....	105
표18. NCP 역할의 제정안 .....	106
표19. NCP 구성의 제정안 .....	107
표20. 구체적 사안 절차규정의 제정안 .....	109
표21. 의사결정의 공개 등 투명성 확보를 위한 제정안 .....	110
표22. 자문기구 설치를 위한 제정안 .....	112

## < 그림 목차 >

그림1. NCP의 위치 .....	66
그림2. 한국 NCP 조직도 .....	81

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

지난 반세기 동안 진전된 세계화의 흐름과 함께 기업은 국가 단위를 넘어 가장 강력한 영향력을 행사해온 집단이 된 지 오래다. 1990년대 이래 다국적기업이 연루된 각종 문제, 예컨대 공급망에서 자행되는 아동노동 착취와 강제노동 등 노동권을 포함하는 인권침해 사건들과 사업의 확장과 개발과정에서 발생하는 대규모 환경 훼손 등이 기업의 이윤을 극대화하는 과정에서 지속해서 자행되어왔다.

하지만 사회의 지속가능성(sustainability)을 가로막는 명백한 위협과 기업의 인권침해 행위에 대해서 국제사회의 대응은 대단히 미온적이다. 따라서 오늘날 ‘기업과 인권’의 문제는 세계화 흐름 속에 등장한 강력한 지배구조의 틈새, 즉 기업의 영향력이 강화되면서 발생하는 인권침해를 관리, 통제할 수 있는 지배구조의 공백을 해결하는 것이 가장 중요한 과제로 될 수밖에 없다.

이 과제를 해결하기 위해 국제사회는 다양한 논의와 도전을 해왔다. 기업의 인권침해 문제에 대응하기 위해 유엔은 기업과 인권에 관한 가장 대표적인 지침서로 불리는 ‘유엔 기업과 인권 프레임워크’와 ‘유엔 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business & Human Rights; 이하 ‘UNGPs’)'을 비롯한 권위 있는 규범과 절차를 마련해왔다. 하지만 국제사회에서 논의된 대부분 제도와 정책은 기업의 선의에 기반을 두는 자율적 규제라는 기본적인 한계를 가지고 있어 규범으로서의 실효성에 대한 문제 제기가 끊이지 않고 있다.

이런 점에서 특히 주목을 받는 것이 경제협력개발기구 즉 OECD<sup>1)</sup>가 채택한 ‘OECD 다국적기업 가이드라인’(이하 ‘OECD 가이드라인’)이다. OECD 가이드라인은 다국적기업이 준수해야 할 인권존중 책임을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 기업의 가이드라인 위반 여부가 논란이 될 때 일정한 구제절차를 제공한다는 점에서 기존의 자율적 규제를 중심으로 하는 규범들과 본질적인 차이가 있다.

OECD 가이드라인은 가입국 정부에 의해서 지지가 되는 국제규범이면서 동시에 이러한 비사법적 구제절차를 가지고 있다는 점에서 주목받고 있다. 이 절차는 OECD 가이드라인에 부속된 ‘이행절차’<sup>2)</sup> 문서에 상세하게 제시되어 있으며, 이 절차를 운영하는 것이 바로 OECD 국내연락사무소(National Contact Point; 이하 ‘NCP’)<sup>3)</sup>이다.

1) OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)는 1961년 9월에 창설된 국제 경제 기구로 기본적으로 경제 협의회지만 활동 범위는 경제에만 머무르지 않고 정치, 사회, 환경 등 다양한 분야를 망라하고 있다.

2) ‘OECD 다국적기업 가이드라인 이행절차(Implementation Procedures of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises)’

3) NCP(National Contact Point)에 대한 번역어를 새롭게 이름을 붙일 때 고려해야 하는 점은 우선 번역어가 해당 기구의 역할과 기능을 이해할 수 있도록 적절하게 표현하고 있는지와 현재 통용되고 있는 번역어가 어느 정도 유통되고 있는지를 먼저 확인해야 한다.

우선, NCP의 기능에 맞게 표현하고 있는지부터 확인해보면 NCP는 각 나라에서 OECD를 대신하여

OECD 가이드라인이 ‘기업과 인권’의 측면에서 주목받고 있는 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다.

첫째는 2011년 개정에서 인권에 관한 독립된 장을 새롭게 편성했다는 점이다. OECD 가이드라인은 1976년 제정 이래 4차례에 걸쳐 개정되었다. OECD 가이드라인은 2011년 개정과정에서 유엔인권이사회를 통해 채택된 UNGPs의 핵심적인 개념이 반영되어 기업의 인권존중책임을 더욱 강화했다. 2011년 개정된 OECD 가이드라인<sup>4)</sup> 제IV장은 기업이 인권을 존중해야 한다는 기본원칙을 기초로 인권에 대한 상당한 주의의무(human rights due diligence; 이하 ‘인권 실사’)를 이행하고 기업에 의해 발생한 인권에 대한 부정적 영향을 구제할 수 있는 절차의 제공을 포함하고 있다. 특히, 부정적 영향에 개입하지 않았다 하더라도 공급망을 포함하는 리스크(Risk)의 심각성에 따라 인권 실사 실시의무를 규정하고 있다는 점이 중요하다.

두 번째 이유는 OECD 가이드라인은 여타의 규범과 달리 자체적인 분쟁 해결 메커니즘, 즉 OECD 가이드라인의 규정 위반과 관련되는 ‘구체적 사안’(specific instance)에 대한 해결절차를 마련하고 있다는 점이다. UNGPs에서 강조하는 구제를 위한 접근(access to remedy)을 이행할 수 있는 실질적인 수단이 된다는 점에서 주목받고 있다고 볼 수 있다.<sup>5)</sup>

OECD 가이드라인이 국제법적 구속력이 없는 지침임에도 불구하고 사실상의 효력을 인정받고 있는 이유는 OECD 가이드라인이 포함하고 있는 이행규정과 이를 기반으로 구축된 비교적 체계적인 이행체제에 기인하기 때문이다. 이른바 ‘구체적 사안’ 절차이고, 이 절차를 담당하고 있는 OECD 국내연락사무소가 OECD 가이드라인의 이행체제다. NCP는 2023년 현재 OECD 비회원국을 포함하여 51개국에서 설치 운영하고 있다.<sup>6)</sup>

NCP는 국가가 운영하는 비사법적 고충 처리절차(non-judicial grievance mechanism)로서 기업이 OECD 가이드라인을 위반하여 권리 침해를 당한 당사자들에게 조

---

가이드라인을 홍보하고 질문에 답하며, 가이드라인을 위반하는 구체적 사안에 대해 해당 국가 NCP가 독자적으로 혹은 타 NCP와 연합하여 분쟁을 처리하고 이를 OECD에 보고한다. 결국, OECD 가이드라인을 대행하는 국가별 연락담당의 의미가 강하다.

다음으로 NCP에 대한 번역어인 ‘국내연락사무소’가 어느 정도 통용되고 있는지를 확인해보면, 현행 한국 NCP 운영 규정 제2조의 3호에서 “국내연락사무소(이하 “사무소”라 한다)”라 정의하고 있으며, 이후 많은 논문과 문서에서 ‘OECD 국내연락사무소’로 번역하여 사용 중이다. 한편, <한국연락사무소(NCP) 개혁을 위한 모임>은 “한국연락사무소”를 번역어로 사용하여 OECD 다국적기업 가이드라인을 이행하기 위한 한국의 국가기구라는 점을 강조한 사례가 있다. OECD-TUAC(Trade Union Advisory Committee)는 ‘국가연락사무소’라고 사용한 바 있다. 역시 “국가”라는 번역어를 사용하여 국제규범의 이행 주체로서의 위치를 명확히 하려는 의도로 판단된다.

결국, 현행 산자부 고시 규정과 다수의 문서와 연구논문에서 사용 중인 번역어를 변경하는 것이 실익이 크지 않다는 점 등으로 비춰본다면, 혼란을 방지하지 않는 것이 더 중요하다고 보여 ‘OECD 국내연락사무소’를 사용하는 것이 적절해 보인다.

4) OECD(2011), OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

5) 조인호, “ESG 실천 도구로서의 OECD 다국적기업 가이드라인”, 『사회법연구』 제46호, 한국사회법학회, 2022, 53쪽.

6) OECD(2021), 『Annual report on the activity of National Contact Points for Responsible Business Conduct 2021』, p6, (<https://mneguidelines.oecd.org/annual-report-on-the-activity-of-national-contact-points-for-responsible-business-conduct-2021.pdf>)

정을 통해 구제책을 제공하고 재발 방지 방안을 모색하는 역할을 하고 있다는 점에서 유의미한 제도이다.

이 제도는 앞서 지적했듯이 OECD라는 국제기구의 권위를 담고 있다는 점과 기업의 인권침해와 관련한 구체적 분쟁을 다루는 거의 유일한 공식 절차라는 점 때문에 주목받고 있다. 실제로 이 절차를 이용하여 분쟁을 해결하려는 시도가 적잖이 있었으며, 최근 들어 각국 NCP에 접수되는 ‘구체적 사안’의 증가 추세가 이를 증명한다.

문제는 OECD 가이드라인에 가입한 나라들이 처한 실정에 따라 각국 NCP의 운영에 차이가 나고 있다는 점이다. OECD 가이드라인은 각국의 NCP에게 가시성, 접근성, 투명성 및 책임성이라는 4대 핵심기준에 따라 운영할 것을 요구하고 있다. 하지만 많은 정부의 NCP가 핵심기준을 충족하는 데 상당한 진전을 보인 반면 일부 국가에서는 여전히 뒤처져 있는 것도 현실이다.

또한, 이러한 핵심기준을 통해 공정하고, 예측 가능하며, 공평하고, 그리고 양립 가능한 방식으로 ‘구체적 사안’들을 처리해야 한다고 규정하고 있지만, 이 역시 각 나라의 운영체제에 따라 통일적으로 처리되지 못하고 있다. OECD 가이드라인의 가입국들은 관련 이행절차에 근거하여 운영되어야 하지만, 각국 NCP의 구조 및 의사결정에 대한 자율성 또한 부여하고 있어 독립성과 투명성에서 많은 취약함이 드러나고 있다.

2015년에 개최된 OECD 각료이사회와 G7 정상회의는 이러한 문제를 확인하고 국제사회가 NCP 강화를 위해 함께 노력할 것을 요구했다. OECD 각료이사회는 OECD에 “자발적인 동료평가와 모범 관행의 교환을 통하여 NCP의 성과를 더욱 강화하기 위해 계속 노력을 해 줄 것”을 부탁했으며, 독일에서 개최된 G7 정상회의에서는 “G7 정부는 OECD 가이드라인의 이행과 확산을 위하여 NCP를 포함하여 구제를 위한 접근을 제공하는 메커니즘을 강화하기로 하고, 이를 위하여 OECD는 NCP들의 기능과 성과에 대한 동료평가와 동료학습을 촉진할 것을 권장하며, 추가로 각국 정부는 그들의 NCP가 효과적이고 솔선수범할 수 있도록 노력하기로 약속”했다.<sup>8)</sup>

따라서 OECD 가이드라인이 효과적으로 이행되기 위해서는 ‘구체적 사안’의 이행절차를 담당하고 있는 NCP의 개혁에 집중할 수밖에 없다. OECD 가이드라인의 실효성 강화를 위한 방안으로 이행체계를 점검하면서 NCP 역할의 재정립 논의가 필요한 이유다.

특히, 우리나라 NCP는 현재까지 그 구성이나, 운영 그리고 NCP에 접수된 ‘구체적 사안’에 대한 분쟁 해결에 있어 미온적인 태도를 보여 국내외 비판의 대상이 되어왔다. 2019년 12월에 시행된 ‘OECD 가이드라인 한국 NCP 동료평가’의 결과는 시사하는 바가 크다. 호주, 독일, 스위스 NCP와 OECD 사무국 대표단으로 구성된 검토단은 한국 NCP가 기능에 있어 중요한 개선이 있었으나 여전히 제도적 정비가 필요하며 가시성과 접근성, 투명성, 책임성이라는 핵심기준에서 여전히 미진하다고 지적했다. 특

7) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 「법과 기업연구」 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 137쪽.  
8) 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인의 국제적 동향과 시사점: 한국 NCP의 동료평가(Peer Review)대응방안을 중심으로”, 「무역학회지」 제42권 제4호, 한국무역학회, 2017, 163쪽.

히 노동조합이나 NGO 등 이해관계자의 참여가 배제되고 있다는 점이 심각하다고 평가했다.

이 논문에서는 ‘기업과 인권’ 문제에 대한 대응을 위해 국제사회가 합의한 UNGPs의 적용을 강화하기 위해서 시급히 검토되어야 할 사안으로 한국 NCP의 역할에 주목하고자 한다.

이 논문이 한국 NCP의 역할에 주목하는 이유는 첫째 OECD 가이드라인이 UNGPs에서 요구하는 ‘기업과 인권’에 대한 핵심내용의 이행을 주 내용으로 삼고 있기 때문이며, 둘째 NCP의 역할이 OECD 가이드라인이 가입국들에서 실효적 이행을 담보하는 유력한 이행체계이기 때문이다.

이 논문에서는 ‘OECD 연례보고서’와 ‘각국 NCP 동료평가 최종보고서’를 검토할 예정이며, 한국 NCP 설치 이후 NCP 개혁을 요구하는 NGO의 비판과 한국 NCP에 대한 2019년 ‘OECD 가이드라인 동료평가’에서 지적된 사항과 권고내용을 기초로 한국 NCP 개선방안을 연구하고자 한다.

특히 NCP의 역량을 강화하는 방안의 하나로 국가기구로서의 책임성을 강화할 수 있는 공적조직으로서 NCP의 구조적 개선방안은 없는지 ‘제도적 정비’를 중심으로 자세히 살펴보고자 한다. 이를 위해 이 논문에서는 각국 NCP의 사례 검토와 한국 NCP의 운영체계 점검과 장단점 등에 대한 평가를 통해 법제화를 중심으로 개선방안을 제시하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위와 연구방법

### 1. 연구의 범위

이 논문은 UNGPs에서 제시하고 있는 보호, 존중, 구제의 프레임워크의 적용이 최근 발생하고 있는 ‘기업과 인권’ 문제를 해결하기 위한 핵심적인 대응이라고 보고, 이를 기반으로 하는 규범으로서 자율적 규제를 중심으로 하는 여타의 규범과 달리 자체적인 이행체계를 구축하고 있는 OECD 가이드라인의 실효적 이행을 주목한다.

따라서 OECD 가이드라인의 자체적인 이행절차로 규정되어 있는 NCP의 역할에 따라 UNGPs의 적용 가능성을 고려할 수 있기에 한국 NCP의 현황을 분석하고 이행체제를 점검하면서 향후 기능 강화를 위해 한국 NCP의 운영체계가 어떻게 개선되어야 할지를 연구하고자 한다.

이러한 연구 배경에 따라 제1장은 연구를 통해 추구하는 연구목적과 연구의 범위를 제시하였으며, 문헌연구와 조사 등의 연구방법을 간략히 서술하였다.

제2장에서는 기업과 인권에 대한 주요 국제규범과 UNGPs의 내용과 제정의 의미를 살펴보고 UNGPs 이후의 국제규범 전개과정을 살펴보고자 한다. 왜냐하면, ‘기업과 인권’에 대한 국제사회의 논의가 어떻게 발전되어 왔는지 전개과정과 주요 내용을 살펴보면, UNGPs에서 주장하는 보호, 존중, 구제의 개념과 이에 기반을 둔 OECD 가이드라인의 개정내용의 의미를 확인할 수 있기 때문이다. 이어서 UNGPs의 한계와 이행을 위한 방안으로 사전예방적 조치와 사후구제 조치의 내용을 살펴보았다.

제3장에서는 ‘기업과 인권’의 실효적 이행을 위한 NCP 역할을 살펴보기 위해 먼저, 비사법적 구제수단으로서의 NCP의 기능과 역할이 무엇인지 검토하였으며, 기능적 동등성을 추구하기 위한 동료평가제도에 대하여 알아보았다. 이어서 각국 NCP 운영체계의 국제비교와 NCP 동료평가 최종보고서 비교분석, 주요 입법례를 비교·분석하여 한국 NCP 강화를 위한 시사점을 도출하였다. 마지막으로 한국 NCP 운영체계를 비교 검토하고, 한국 NCP 동료평가의 결과를 통해 개선 방향을 살펴보았다.

제4장에서는 앞에서 살펴본 내용의 분석을 통해 한국 NCP의 개선방안을 제시하기 위하여, 우선 여러 가지 선행연구에서 나왔던 개선방안의 필요성과 방향을 정리하고, 한국 NCP의 기능 강화를 위한 개선 방향에 따라 현행 산자부 고시로 되어있는 ‘운영규정’을 폐기하고 설치근거를 명확히 하기 위해 법제화 방안을 주장하였다.

마지막으로 제5장에서는 앞의 논의들을 정리하여 ‘유엔 기업과 인권 이행원칙’의 적용강화를 위한 이행절차로서의 한국 NCP의 역할을 높여내기 위해 현재 상황에서 어떻게 개선할 수 있을지 필자의 견해를 종합하여 결론으로 제시하였다.

### 2. 연구의 방법

이 논문의 연구방법은 문헌적 연구를 중심으로 진행하여 선행 논문과 NCP와 관련

한 토론회 등 각종 자료를 참고하는 방법을 주로 하였다. 아울러 OECD 인터넷홈페이지와 관계기관 그리고 각국의 NCP 인터넷홈페이지 등을 방문하여 NCP 현황과 개선방안에 대한 보고서, 출판물 등을 조사하는 방법을 채택하여 진행하였다.

특히, 각국 NCP 동료평가 내용분석을 위해 2022년까지 진행된 OECD 동료평가 최종보고서를 전수 조사하여 각국 NCP의 제도적 정비 현황을 비교·분석하여 시사점을 도출하였으며, 제도화 방안을 모색하기 위해 법률, 정부령, 장관령 등의 NCP 유형별 입법사례로 덴마크, 스위스, 아르헨티나 NCP의 설치근거를 비교·분석하였다.

## 제2장 유엔 기업과 인권 이행원칙의 의미와 한계

### 제1절 기업과 인권의 등장과 주요 국제규범

#### 1. 기업과 인권에 관한 논의의 필요성

국제사회는 이미 오래전부터 ‘기업과 인권’에 대해 주목하기 시작했다. 기업은 기본적으로 ‘이윤추구’와 ‘공공의 이익’이라는 두 가지 다른 목적을 함께 추구하며 공공재의 역할을 담당했다. 하지만, 세계화를 기반으로 한 다국적기업의 등장은 ‘이익의 극대화’라는 신자유주의적 가치를 절대화하면서 환경과 사회의 지속가능성을 심각하게 훼손하기 시작했다. 지난 반세기 동안 강화된 세계화의 흐름과 함께 다국적기업은 시장에 대한 막강한 힘을 동원하여 시장질서는 물론 사회정책의 결정 과정에도 결정적인 영향력을 행사하기도 한다. 다국적기업이 사회공동체를 해체하는 인권침해의 가해자로 등장한 것이다.

1990년대 이래 다국적기업이 연루된 각종 문제, 예컨대 공급망에서 자행되는 아동노동 착취와 강제노동 등의 노동권을 포함하는 인권침해사건들과 사업의 확장과 개발과정에서 발생하는 대규모 환경 훼손 등이 기업의 이윤을 극대화하는 과정에서 지속해서 자행되어왔다.

하지만 사회의 지속가능성을 가로막는 명백한 위협과 기업의 인권침해 행위에 대해서 국제사회의 대응은 대단히 미온적이었다. 다국적기업 대한 규제가 미흡한 이유는 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있다.

우선, 선진기술과 거대한 유통망을 앞세운 다국적기업의 압도적인 경제적 위력으로 본국은 물론 진출해 있는 나라의 정치, 경제, 사회 분야 등에까지 광범위하게 미치고 있어 다국적기업에 대한 의존성이 매우 높다. 따라서 다국적기업에 대한 규제가 자칫 수용국의 의존적 경제구조를 위협하는 결과를 초래할 수 있기에 어느 정도의 인권침해는 묵과하게 된다.

다음으로 기업은 국제법적으로 권리와 의무의 주체가 아니기에, 다국적기업을 통제할 수 있는 장치가 없는 상태, 즉 거버넌스의 공백(governance gap)이 발생했다. 기업의 영향력이 강화되면서 발생하는 인권침해를 관리, 통제할 수 있는 지배구조의 공백이 발생한 것이다.

따라서 다국적기업을 어떻게 통제할 것인지에 대한 논의가 필요하게 되었다. 즉, 국제법으로도 국내법으로도 해결할 수 없는 기업의 인권침해 사건을 해결하기 위한 새로운 약속이 필요했으며, 이러한 방법을 모색하는 것이 ‘기업과 인권’ 담론의 핵심과제이다.

‘기업과 인권’은 기업에 사회적 책임을 강조하는 개념인 CSR(Corporate Social Responsibility)을 넘어 기업의 인권존중책임을 요구하는 것으로 발전했다. 기업의 인

권존중책임 즉 ‘기업과 인권’의 개념은 다국적기업이 자행하는 인권침해에 대한 국제 사회의 성찰과 각성에서부터 시작되었다. ‘기업과 인권’은 기업의 인권침해에 대한 국가의 인권 보호 의무가 강조되는 개념으로서, 기업의 인권존중의무를 구현하기 위한 개별 국가의 정책과 법 제도의 정비 등 국가의 역할을 요구하게 된다.

이러한 요구에 따라 국제사회에서 다국적기업에 인권 의무와 책임을 부과해야 한다는 논의가 시작되었고, 유엔, OECD, 국제노동기구(International Labour Organization; 이하 ‘ILO’)와 같은 국제기구들을 중심으로 다국적기업을 규율하기 위한 규범들이 제정되었다.<sup>9)</sup> 국제사회는 기업의 인권침해 문제에 대응하기 위해 ‘기업과 인권’에 관한 가장 대표적인 지침서로 불리는 UNGPs를 비롯한 권위 있는 규범과 절차를 마련해왔다. 유엔글로벌콤팩트(UN Global Compact; 이하 ‘UNGC’), OECD 다국적기업 가이드라인, ILO 다국적기업과 사회정책원칙의 3자 선언<sup>10)</sup>, 지속가능성 보고서 가이드라인 (Global Reporting Initiative; 이하 ‘GRI’), 국제표준화기구(International Organization for Standardization; 이하 ‘ISO’)의 ISO26000 등 한 번쯤은 들어봄 직한 것들이 이러한 노력의 결과다.

하지만 국제사회에서 논의된 대부분 제도와 정책은 기업의 선의에 기반을 두는 자율적 규제라는 기본적인 한계를 가지고 있어 규범으로서의 실효성에 대한 문제 제기가 끊이지 않고 있다.

## 2. 기업과 인권에 대한 국제규범의 전개

### 1) 기업의 사회적 책임과 ‘기업과 인권’의 등장

전통적으로 인권 책임(Human Rights Responsibility)은 기업과 같은 사적 영역에서보다는 국가의 책임 영역으로 인식되어왔다. 따라서 기업의 인권 책임은 ‘기업과 인권’이 소개되기 전에는 CSR 개념이 주요 담론이었다.<sup>11)</sup> 하지만 최근 다국적기업이 사회적 영향력이 확대되는 과정에서 발생한 각종 인권유린사태의 주범이나 공범으로서 등장하면서, 다국적기업의 인권침해에 대한 규제의 필요성, 즉 ‘기업과 인권’에 대한 논의가 본격적으로 진행되기 시작했다.

CSR이 처음 등장한 것은 1950년대였다. ‘CSR의 아버지’로 불리는 하워드 보웬(Howard Bowen)은 “기업이 사회에 체계적으로 참여하는 과정”이라고 CSR에 대해 정의했다. 달리 말하면 CSR은 기업의 선한 의지(goodwill)로 이윤추구 행위를 넘어 사회

9) 박미경, “인권을 침해하는 다국적기업에 관한 규율방안”, 『법학논총』 제26권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2009, 428쪽.

10) ILO가 1977년 발표한 ‘ILO Tripartite Declaration concerning Multinational Enterprises and Social Policy’로 이하에서는 ‘ILO 다국적기업 3자 선언’이라 한다.

11) 문상일, “기업의 인권책임 제고를 위한 법제 개선방안”, 『경제법연구』 제19권 제3호, 한국경제법학회, 2020, 116~117쪽.

에 책임을 지는 행위다. CSR은 자선적 가치(philanthropic value)에 따른 기업의 자발적 행동을 추구한다고 볼 수 있다. 바로 이 지점에서 노조와 시민사회로부터 CSR이 환경파괴나 노사분쟁처럼 기업의 사업 활동으로 인해 발생하거나 연루된 문제를 근본적으로 조명하지 않은 채, 기업의 이미지 제고 등 홍보를 위한 자선활동과 사회 공헌활동에 치우친다는 비판에 직면했다.<sup>12)</sup>

시민사회는 국가의 책임 영역으로만 여겨지던 인권침해에 대한 책임을 이제는 기업도 함께 담당할 것을 요구했다. 시민사회는 기업의 인권 책임을 강조하는 경영 활동을 거세게 요구하기 시작했다. CSR이라는 기업의 자율적 규제장치로는 이제는 기업의 인권침해를 규제하는 대안이 될 수는 없기 때문이다.

결국, 전통적 CSR 이론으로는 이제는 기업들이 처한 현실적인 요구들에 대한 적절한 대안을 제시하지 못하는 현상들이 나타나게 되면서 CSR의 변화에 대한 필요성이 제기되었다. 이러한 상황 속에서 기업의 인권 책임을 강조하는 ‘기업과 인권’이 국제사회와 기업들로부터 더욱 새롭게 주목을 받게<sup>13)</sup> 된 것이다.

## 2) 기업과 인권에 관한 국제규범

‘기업과 인권’이 국제사회에서 직접 논의되기 시작한 것은 1970년대이다. 1970년대에 다국적기업 인권침해문제를 논의하게 된 계기는 칠레에서 발생한 군부 쿠데타에 미국의 다국적기업이 개입<sup>14)</sup>했다는 것이 밝혀지면서였다.

1972년 유엔경제사회이사회는 칠레 쿠데타에 대해 논의를 시작하였고 이에 따라 1974년에 초국적 기업위원회(Commission on Transnational Corporation)가 설립<sup>15)</sup>되어 1977년 ‘다국적기업 행위규범(안)’, 2003년 “초국적 기업 및 기타 사업체의 인권에 관한 책임 규범(안)”(Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights’을 마련했지만 아쉽게 모두 채택되지 못했다.

다국적기업의 인권침해에 대한 규제를 위해 ‘기업과 인권’과 관련한 국제규범을 마련하고자 국제사회에서는 반세기에 걸쳐 논의를 진행했다. 1970년대 이후부터 진행된 논의결과 다국적기업의 활동을 규제하기 위한 다수의 기준이 채택되었다. 국제기구들에 의해 채택된 기준 중 대표적인 것이 1976년 OECD 가이드라인과 1977년 ILO 다

12) 정은주, “유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs) 채택 이후 국가의 적극적 보호 의무 강화에 대한 고찰”, 「서강법률논총」 제7권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 80쪽.

13) 서창록·김민우·유영수, “기업 인권 책임 규범의 진화: CHR(Corporate Human Rights Responsibility)의 대두와 함의”, 「국제·지역연구」 25권 제2호, 서울대학교 국제학연구소, 2016, 154~159쪽.

14) 이 사건은 1970년에 선거를 통해 집권한 칠레의 아옌데 정권이 사회주의 정책을 통해, 칠레 경제를 지배하고 있던 초국적 기업들의 영향력을 줄이자 미국의 다국적기업들과 CIA는 영향력 축소에 반발하여 아옌데 정권을 위협하였고 결국 미국의 사주를 받은 군부의 쿠데타로 아옌데 정권을 몰락시킨 사건이다.

15) 나현필, “한국에서의 UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)의 적용 가능성”, 「공익과 인권」 통권 제14호, 서울대학교 공익인권법센터·서울대학교 법학전문대학원 인권법학회, 2014, 180쪽.

국제기업 3자 선언이다. 2000년대에 들어오면서 유엔도 ‘기업과 인권’ 문제에 적극적으로 대처하기 시작했다. 2000년에는 유엔글로벌콤팩트가 출범했으며, 2008년과 2011년에 UN 기업과 인권에 관한 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크와 이행지침이 발표되었다.<sup>16)</sup>

또한, 국제 NGO 차원에서는 GRI, ISO26000 등 기업의 자발적 규제를 강조하는 규범들이 속속 등장했다. 이때부터 다국적기업의 인권침해를 규제하는 방안을 두고 유엔을 비롯한 국제기구 차원에서 추진되는 조약 형태의 ‘법적 규제’와 초국적 기업들이 준수해야 할 기준들을 국제기구들이 제시하고 자발적으로 기업들이 이행하도록 독려하자는 ‘자율규제’의 두 가지 흐름이 생겨난다.<sup>17)</sup> 이러한 규제의 내용은 직접적인 법률적 구속력을 가지는 것은 아니나, 현존하는 규범의 내용을 확인하고, 향후 실효적인 규범 형성의 방향을 제시하고 있다는 점<sup>18)</sup>에서 나름의 의미가 있다고 본다.

UNGPs와 OECD 가이드라인은 다음 절에서 자세히 살펴보기로 하고, 이 절에서는 우선 ILO 다국적기업 3자 선언과 유엔글로벌콤팩트를 설명하고자 한다. 국제 NGO 차원에서 제정한 GRI와 ISO26000은 논외로 한다.

아래 <표1>에서는 시대순으로 국제규범의 전개를 간략하게 정리했다.

<표1> 기업과 인권에 관한 국제규범

시대	국제규범
70년 ~ 80년대	유엔 초국적 기업위원회 설립(1975) OECD 다국적기업 가이드라인(1976) ILO 다국적기업과 사회정책에 관한 3자 선언(1977)
1990년대 이후	냉전 이후 세계화로 인한 기업의 영향력 확대 기업의 사회적 책임(CSR : Corporate Social Responsibility) 강조
2000년대 이후	유엔글로벌콤팩트(2000) 지속가능성 보고서 가이드라인 GRI(2000) 유엔 기업과 인권 프레임워크 - 보호, 존중, 구제(2008)
2010년대 이후	ISO26000(2010) OECD 다국적기업 가이드라인 개정(2011) 유엔 기업과 인권 프레임워크 이행지침(2011)

16) 김인재, “기업의 인권존중책임에 관한 국제기준과 법적 과제”, 「저스티스」 통권 제140호, 한국법학원, 2014, 7~8쪽.

17) 나현필, “한국에서의 UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)의 적용 가능성”, 「공익과 인권」 통권 제14호, 서울대학교 공익인권법센터·서울대학교 법학전문대학원 인권법학회, 2014, 181쪽.

18) 홍성필, “다국적기업의 인권 책임-의의와 집행을 중심으로-”, 「인권과정의」 제384호, 대한변호사협회, 2008, 46쪽.

### 3) ILO 다국적기업과 사회정책에 관한 3자 선언

ILO는 1977년 11월 16일 제204차 이사회를 개최하여 ‘ILO 다국적기업 3자 선언’을 발표하였다. 1970년대 들어 다국적기업에 의한 인권침해와 환경침해 등이 심각한 사회적 문제로 제기되자 다국적기업이 지켜야 할 사회적 책임을 제시한 것이다.

ILO 다국적기업 3자 선언은 정부, 사3용자, 노조라는 3자 간의 합의를 통해 다국적기업이 사회경제 발전에 긍정적인 이바지를 하도록 장려하고, 새로운 국제 경제 질서의 확립을 주창한 유엔 결의안을 고려하여 다국적기업에 적용될 노동기준의 제시를 주된 목적으로 하고 있다.<sup>19)</sup>

ILO 다국적기업 3자 선언은 기업의 사회적 책임과 관련된 국제문서 중에서 광범위하게 보편적으로 적용되는 최초의 문서로서 의미가 있다. 선언은 1년 전에 채택된 OECD 가이드라인을 한 단계 발전시킨 것으로서, 보편성과 노사정 3자 접근방법을 가장 큰 특징으로 하고 있다. 총 59개 항으로 구성된 이 선언은 다국적기업, 정부, 노사단체들에 대한 자발적 행동강령이자 지침의 성격을 띠고 있다. 이 선언은 법적 구속력은 없지만, ILO의 협약과 권고들의 기본원칙을 정부 이외에 다국적기업과 노사단체에도 적용할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다. 이 선언은 OECD 가이드라인의 고용, 노사관계 규정과 상호보완적인 관계에 있다고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

ILO 다국적기업 3자 선언은 1977년 처음 채택 당시에는 선언을 이행하는 방법에 관한 규정이 없었으나 1986년부터 선언의 의미에 대해 다툼이 있는 경우 정부 대표 또는 사용자 및 노동자대표가 다국적기업 소위원회에 해석을 요청할 수 있는 절차를 마련했다. 그러나 개별 해석요청은 모두 구체적인 사건에 기초하여 이루어지지만, 해석이 내려진다 해도 이는 동 선언의 기준을 명료하게 하기 위한 것이므로 특정 다국적기업에 대한 제재나 피해자에 대한 구제는 제공되지 않는다.<sup>21)</sup>

ILO 다국적기업 3자 선언은 2017년까지 총 5차례에 걸쳐 개정되었다. 2017년 3월 제329차 ILO 이사회를 통해 개정된 내용은 1977년에 선언 제정 이후 가장 큰 폭의 개정으로 해외 진출 기업의 인권, 노동권 침해 문제에 이바지할 것으로 평가되고 있다. 마지막 개정안인 2017년 개정의 내용은 크게 세 부분으로 나뉜다.

첫째, ‘실사 조치(Due Diligence)’ 조항의 신설이다. 이 규정은 UNGPs를 토대로 보호, 존중, 구제 원칙을 인용하여 ‘실사 조치’ 의무를 명시한 것이다. 이 규정에서 다국적기업의 공급망에서 발생하는 인권침해 및 노동권 침해에 대해서도 실사 조치를 해야 한다는 것을 밝히고 있는 점이 중요하다.

둘째, 공급망과 관련한 규정은 사용자그룹의 반대에 따라 ‘공급자’와 ‘구매자’라는 개념 대신 ‘사업 관계에 있는 기업’ 등으로 표현했다. 다국적기업이 해외 직접 투자나

19) ILO 다국적기업 3자 선언 서문과 제2항 참조.

20) 김인재, “노동 분야의 「기업의 사회적 책임(CSR)」과 노동법적 과제-기업의 국제적 행동 규범을 중심으로”, 「노동법연구」 제18호, 서울대학교 노동법연구회, 2005, 275~277쪽.

21) 박미경, “인권을 침해하는 다국적기업에 관한 규율방안”, 「법학논총」 제26권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2009, 438쪽.

‘무역’을 통해서도 전반적인 생산과정 일부로서 ‘다른 기업과의 관계’를 통해 공급망에 영향을 미칠 수 있다는 것을 서술하고 있다. 특히 다국적기업이 자신을 지렛대 삼아 공급망에서의 인권침해에 따른 구제수단을 제공할 수 있도록 하는 조항을 신설하였다.

셋째, 운영수단(Operating Tools)을 보다 체계적으로 정비하였다. 2013년 ILO 이사회 결정에 따른 국내연락사무소(National Focal Points) 설치에 관한 내용이 추가된 것이다. 다만, OECD 가이드라인 가입국들은 이미 설치된 OECD NCP에 노사정이 참여하도록 정부가 노력한다는 권고 문구를 추가<sup>22)</sup>하는 것으로 정리되었다.

#### 4) 유엔글로벌콤팩트

유엔은 1990년대 후반부터 ‘기업과 인권’에 대한 논의를 본격적으로 시작했다. 1999년 1월에 개최된 세계경제포럼에서 유엔 사무총장 코피 아난(Kofi Annan)이 제안하여 2000년 7월에 공식출범한 유엔글로벌콤팩트(UNGC)가 그 대표적인 사례이다.

당시 코피 아난 유엔 사무총장은 UNGC야말로 유엔 역사의 새 장을 여는 것이라고 커다란 의미를 부여했다. 당시 유엔은 새천년개발목표(Millennium Development Goals) 달성의 부진과 유엔경제사회이사회 개혁 요구 등으로 비판을 받고 있었으며, 기업 또한 경제활동의 새로운 패러다임이 요구되는 국제상황 속에서, 유엔과 기업 간의 파트너십을 통해 세계 경제의 지속균형발전에 동참하는 새로운 시도가 필요했다.<sup>23)</sup>

따라서 UNGC는 대표적인 CSR의 국제행동 규범으로서 유엔과 기업의 파트너십 형성을 목표로 했다. UNGC는 개별 국가(정부)를 거치지 않고 유엔과 기업의 직접적인 연결을 매개하는 플랫폼의 역할을 하며, 기업과 경영자의 시민 정신에 호소하는 것을 특징으로 한다. UNGC에 기업들의 가입을 촉진하기 위하여 인권 분야는 유엔인권최고대표사무소(OHCHR), 노동기준 분야는 ILO, 환경 분야는 유엔 환경계획(UNEP) 등이 각각 네트워크를 형성하여 그 업무를 분담하고 있다.<sup>24)</sup>

현재 전 세계 165개 국가에서 기업과 노동조합을 포함한 19,000여 개가 넘는 다양한 이해관계자가 참여하고 있는 세계 최대의 자발적인 규범이다.<sup>25)</sup>

UNGC의 과제는 크게 두 가지다. 첫째는 기업이 UNGC가 핵심적인 가치로 제시하고 있는 인권, 노동, 환경, 반부패 등 4개 분야의 10대 원칙을 주류화하고 기업의 운영과 경영전략에 내재화시키는 것이고, 둘째는 지속가능발전목표(SDGs)와 같은 유엔

22) 나현필, “OECD 국내연락사무소(NCP) 위원 구성, 운영 등 제도개선 방안”, 「OECD 국내연락사무소(NCP) 운영개선을 위한 정책간담회」, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 2017, 22쪽.

23) 여현덕·박정민, “유엔 글로벌콤팩트의 성격과 발전 방향: ‘사회책임(CSR)’과 ‘기업 시민(Corporate Citizenship)’ 되기’에 대한 쟁점 검토를 통해서”, 「한국과 국제정치」 제25권 제2호, 극동문제연구소, 2009, 121쪽.

24) 김인재, “기업의 인권존중 책임에 관한 국제기준과 법적 과제”, 「저스티스」 통권 제140호, 한국법학원, 2014, 9쪽.

25) UNGC 가입현황에 대하여는 다음 사이트를 참조 : <http://unglobalcompact.kr/>

차원의 의제들을 협력과 혁신을 통해 이행하도록 지원하는 것이다.

UNGC가 제시하는 10대 원칙은 세계인권선언(1948), 노동에서의 권리와 기본원칙에 관한 ILO 선언(1998), 환경과 개발에 관한 리우 선언(1992), 유엔부패방지협약(2003) 등 국제적인 합의를 기초로 작성되었다. 부패에 대한 원칙은 2000년 출범 시에는 없었으나, 2003년 유엔부패방지협약(UN Convention against Corruption)이 채택되면서 2004년 6월에 새롭게 10번째 원칙으로 추가되었다.

UNGC의 10대 원칙은 <표2>와 같다.

<표2> UNGC의 10대 원칙<sup>26)</sup>

구분	내용
인권 Human Rights	원칙1. 기업은 국제적으로 선언된 인권 보호를 지지하고 존중해야 하고, Business should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights;
	원칙2. 기업은 인권침해에 연루되지 않도록 적극적으로 노력한다. Make sure that they are not complicit in human rights abuses.
노동기준 Labour Standards	원칙3. 기업은 결사의 자유와 단체교섭권의 실질적인 인정을 지지하고, Businesses should uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
	원칙4. 모든 형태의 강제노동을 배제하며, the elimination of all forms of forced and compulsory labour;
	원칙5. 아동노동을 효율적으로 철폐하고, the effective abolition of child labour; and
	원칙6. 고용 및 업무에서 차별을 철폐한다. the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.
환경 Environment	원칙7. 기업은 환경문제에 대한 예방적 접근을 지지하고, Businesses should support a precautionary approach to environmental challenges;
	원칙8. 환경적 책임을 증진하는 조치를 수행하며, undertake initiatives to promote greater environmental responsibility;
	원칙9. 환경친화적 기술의 개발과 확산을 촉진한다 encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies.
반부패 Anti-corruption	원칙10. 기업은 부당취득 및 뇌물 등을 포함하는 모든 형태의 부패에 반대한다. Businesses should work against corruption in all its forms, including extortion and bribery.

출처 : 유엔글로벌콤팩트 홈페이지(<http://unglobalcompact.kr>)

26) UNGC 10대 원칙에 대하여는 다음 사이트를 참조 : <http://unglobalcompact.kr/>

UNGC에 가입한 기업은 위에서 제시한 10대 원칙의 근거가 되는 선언과 협약에서 제시하는 내용을 이행하여야 하며, 연차보고서를 제출하여<sup>27)</sup> 대외적으로 공개하여야 한다. UNGC는 기업의 자발적 참여에 기초하며 강제성을 갖지 않는다. 그러나 UNGC의 이행결과를 평가하고 측정하는 수단이 없으므로 UNGC의 10대 원칙이 얼마만큼 진정성 있게 실천되고 있는지 점검하기 어렵다는 평가가 있다.

이런 점에서 UNGC는 기업회원과의 파트너십을 둘러싸고 많은 비판이 제기되고 있다. 유엔의 모니터 기능 부재로 인한 효과 회의론, 나쁜 기업의 이미지 쇄신에 이용되는 유엔 방패론 또는 이미지 포장론, 기업이 유엔을 통해 검은손을 씻는 데 활용하는 세탁론(blue wash), 국가의 역할축소론, NGO와 차별론 등이 그 대표적인 비판들이다. 이런 한계를 극복하기 위해 학계나 NGO에서는 규제, 모니터링, 감시 또는 민주적 통제장치의 제도를 도입하는 것을 중요한 대안으로 제시하고 있다.<sup>28)</sup>

---

27) UNGC 가입기업은 '정보공시 보고제도'(Communication on Progress)에 따라 연차보고서를 제출해야 한다.

28) 여현덕·박정민, "유엔 글로벌콤팩트의 성격과 발전 방향: '사회책임(CSR)'과 '기업 시민(Corporate Citizenship) 되기'에 대한 쟁점 검토를 통해서", 「한국과 국제정치」 제25권 제2호, 극동문제연구소, 2009, 126~141쪽.

## 제2절 유엔 기업과 인권 이행원칙 제정과 기업과 인권 담론의 수렴

### 1. 유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs)의 제정과 의미

#### 1) UNGPs의 제정 과정과 내용

##### (1) UNGPs의 제정 과정

유엔은 2011년 6월 ‘유엔인권이사회’(UN Human Rights Council)를<sup>29)</sup> 개최하여 유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs)을 만장일치로 채택하였다. UNGPs는 기업과 인권과 관련한 국제사회의 오랜 논의의 결과이다. 아래에서는 UNGPs의 제정 과정에 대해서 살펴보도록 하겠다.

인권을 침해하는 다국적기업의 인권 책임에 관한 규범을 제정하기 위해 국제사회는 여러 가지 시도를 진행해왔다. 앞서 살펴본 바와 같이 ILO, OECD를 비롯한 일련의 흐름이 그것이다.

유엔 역시 마찬가지로 1970년대부터 많은 시도를 해왔다. 1973년에 유엔인권위원회(UN Human Rights Commission)는 특별위원회를 설치하고 다국적기업 행동 규범을 제정하고자 노력했다. 하지만 1994년까지 추진된 유엔의 노력은 아쉽게도 모두 실패로 돌아갔다.

2000년에 출범한 UNGC 역시 165개 국가의 19,000여 개 이상의 다양한 이해관계자들이 회원으로 가입하고 있지만, 다국적기업 행동 규범으로서는 실효성에 의문이 가고 있다. UNGC는 기업들이 지켜야 할 기준들을 제시하고 ‘공개적인 망신을 줌(Naming and Shaming)’을 통해 기업들의 자발적 이행을 촉구하는 전략을 사용하고 있지만, 기업들이 스스로 인권을 존중하도록 유도하자는 자율규제로는 다국적기업의 인권침해 행위를 방지하거나 인권침해를 효과적으로 구제하지 못한다는 비판이 여전히 힘을 얻을 뿐이다.

2003년에는 ‘다국적기업 및 기타 기업체의 인권 책임에 관한 규범’(이하 ‘기업 인권 규범’) 초안을 통해 다국적기업에 대해 규제를 하고자 시도했지만, 유엔인권위원회에서 격렬한 논란 끝에 부결되었다.<sup>30)</sup> 유엔 차원에서 진행된 다국적기업에 대한 규제는 선진국들과 기업들의 반대로 계속해서 무산된 것이다.

결국 유엔경제사회이사회(United Nations Economic and Social Council)는 2004년에 ‘기업 인권 규범(안)’의 공식채택이 실패한 원인에 대하여 보고서를 제출할 것을 유엔인권위원회에 요구했다.

이에 2005년 유엔인권위원회는 법적 규제와 자율규제의 대립 속에서 다국적기업의

29) 2006년 제60차 총회결의(A/RES/60/251)로 유엔경제사회이사회에 속해 있던 유엔인권위원회는 폐지되고 대신 유엔총회 산하에 인권이사회가 탄생했다.

30) 이상수, “기업의 인권 이슈에 대한 국제사회의 대응: 유엔 기업 인권 규범 및 기업 인권 이행지침의 재평가”, 「법과사회」 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 100쪽.

인권문제를 어떻게 해결해 나갈지를 논의하기 위해, 2005년부터 존 러기(John Ruggie) 하버드대학교 교수를 ‘인권과 초국적 기업과 기타 기업체의 문제에 관한 유엔 사무총장 특별대표’로 선임하여 유엔이 이 문제를 어떤 방향으로 다룰지를 결정하는 임무를 부여하였다.<sup>31)</sup>

존 러기 교수를 대표로 한 특별대표부(Special Representative of the Secretary-General)는 유엔 사무총장이 직접 담당하는 구조로 2005년부터 2007년까지 2년 동안 인권 관련 기업 책임 규범의 식별, 국가의 역할, 연루와 영향력 범위 개념 명료화, 인권 영향평가, 모범사례발굴 등 5개 항목에 관한 기초연구과정을 실행하였다.

존 러기 특별대표부는 기존제도를 취합하고, 기업 인권 규범의 한계를 밝히는 데는 어느 정도 성공했지만, 2년의 기간에 새로운 대안을 제시하지는 못했다. 이에 유엔인권이사회는 존 러기 대표의 임기를 1년 연장하고 기업 인권 관련 권고안을 마련할 것을 주문하여 1년간의 연구를 추가하여 2008년에 보고서가 제출되었다. 이 보고서가 소위 ‘유엔 기업과 인권 프레임워크’다.<sup>32)</sup>

2008년 존 러기 특별대표부가 3년 동안의 연구 결과를 바탕으로 작성한 보고서 ‘보호, 존중, 구제 : 기업과 인권에 대한 프레임워크’(Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights)’는 유엔인권이사회 의결(Council resolution 8/7)을 통해 승인을 받았다.<sup>33)</sup>

유엔인권이사회는 존 러기의 임기를 3년간 더 연장하여 프레임워크의 이행을 위한 구체적이고 실천적인 지침을 만드는 작업에 착수했다. 존 러기 특별대표부는 다양한 이해관계자들의 인터뷰와 자문을 통해 이행원칙을 마련하였고, 2011년 6월에 유엔인권이사회에 보고되어 특별대표의 보고서(A/HRC/17/31)의 부록인 “기업과 인권 이행 원칙: 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행(The Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework)”을 만장일치로 승인하게 되었다.<sup>34)</sup>

UNGPs는 국제조약이 아니기에 기업에 법적 책임을 요구할 수 있는 규범력은 없다. 하지만, 유엔인권이사회에서 만장일치로 승인됨에 따라 ‘기업과 인권’과 관련한 가장 권위 있는 공인된 기준으로 인정받고 있다.

## (2) UNGPs의 내용

### ① 유엔 기업과 인권 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크

31) 정신영, “국제적 동향으로 살펴본 한국연락사무소 개혁의 이유”, 「OECD 다국적기업 가이드라인 한국연락사무소(NCP) 개혁방안 국회토론회 자료집」, 한국연락사무소 개혁을 위한 모임, 2015, 11쪽.

32) 이상수, “기업의 인권 이슈에 대한 국제사회의 대응: 유엔 기업 인권 규범 및 기업 인권 이행지침의 재평가”, 「법과사회」 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 114쪽.

33) 송병준·임종헌, “유럽연합에서 기업의 사회적 책임 : 운영시스템과 정책”, 「기업경영리뷰」 4권 1호, KNU기업경영연구소, 2013, 45~46쪽.

34) 정신영, “국제적 동향으로 살펴본 한국연락사무소 개혁의 이유”, 「OECD 다국적기업 가이드라인 한국연락사무소(NCP) 개혁방안 국회토론회 자료집」, 한국연락사무소 개혁을 위한 모임, 2015, 11~12쪽.

유엔 기업과 인권 프레임워크는 ‘보호, 존중, 구제’라는 세 가지 분야로 구성된다.

- a) 다국적기업 또는 연관된 인권침해로부터 정책 및 규제, 심사를 통해 인권을 보호할 국가의 의무(The State Duty to Protect)
- b) 타인의 권리를 침해하는 것을 피하고 부정적 영향을 주는 문제를 해결하기 위하여 상세한 주의(due diligence)의무를 충실히 하여 모든 인권을 존중할 기업의 책임(Corporate Responsibility to Respect)
- c) 적절한 사법적, 비사법적 제도를 포함한 효과적인 구제책에 대한 접근(Access to Effective Remedy)할 필요하다.

각 분야는 예방 및 구제수단을 통해 상호보완적이고 역동적인 시스템을 이루는 필수적 요소이다.<sup>35)</sup>

#### a) 국가의 인권 보호 의무

모든 국제조약에서 국가는 권리를 보호하고 존중하며 정책, 제도, 규칙 등을 통하여 기업의 인권침해로부터의 보호를 할 수 있도록 하는 법적 의무를 규정하고 있다. 이에 따라 국가는 기업 활동이 인권을 침해했을 때 조사하고, 처벌하고, 바로잡기 위한 적절한 조치를 해야 할 의무가 있다.<sup>36)</sup>

프레임워크는 기업에 의한 인권침해와 관련하여 국가는 일정한 책임을 지며, 그것은 국제인권법에 근거한다고 보았다. 즉, 국가는 스스로 국제인권 규범을 준수해야 할 국제법상의 의무를 넘어서, 기업을 포함하여 사적 주체가 제3자의 인권을 침해하는 것을 막아야 하는 국제법상 의무를 진다는 것이다. 이를 ‘국가의 인권 보호 의무’(state duty to protect human rights)라고 했다.

이에 의하면 일반적으로 국가는 기업이 제3자에게 인권침해를 하는 경우, 국가 스스로 그 인권침해에 대해서는 직접 책임을 지지 않는다. 하지만 만약 국가가 기업에 의한 인권침해를 방지하는 데 필요한 적절한 조치를 하지 않았다면 국제법상의 의무 위반이 된다. 프레임워크 자체는 개별 국가에 대해서 법적 구속력을 갖는 것이 아니지만 프레임워크가 담고 있는 메시지는 국가가 법적인 것을 포함하여 모든 수단을 동원하여 효과적으로 대처하는 것이다. 필요한 법이 없으면 만들어야 하고 기존의 법령이 기업의 인권존중책임을 제대로 조장하지 못하거나 억제한다면 그것을 개정해야 한다. 좀 더 정확히 표현하면, 그렇게 하는 것이 국가에 부여된 국제법상의 의무라고 주장하는 것이다. 존 러기는 “인권과 관련하여 국가의 역할은 일차적일 뿐만 아니라

35) 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔 ‘보호·존중·구제’ 프레임워크의 실행』, 2011, 20쪽; 2011년 유엔인권이사회 제17차 인권과 다국적기업 및 기타 비즈니스 기업 문제에 대한 사무총장 특별대표 보고서 “기업과 인권 이행지침: 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행” 이행원칙에 대한 소개 부분 참조.

36) 국가인권위원회, 『기업과 인권에 관한 보고서』, 2013, 42쪽.

결정적이다”라며 국가의 인권 보호 의무를 강조했다.<sup>37)</sup>

## b) 기업의 인권존중 책임

기업에는 모든 인권을 존중할 책임이 있다. 이러한 인권존중 책임은 국제인권 규범 또는 인권조약을 비준하지 않은 지역에서도 기업의 규모나 업종에 상관없이 원칙적으로 적용된다. 유엔 기업과 인권 프레임워크에 따라 기업의 모든 활동은 국제법적 권리와 의무에 영향을 받는 것이다. 또한, 프레임워크는 법과 제도가 미비하거나 취약한 지역에서도 이러한 원칙들은 존중되어야 한다는 점을 강조하였다.

이러한 기업의 인권존중 책임과 관련하여 채택한 제도가 상세한 주의(due diligence), 즉 실사 의무이다. ‘인권 실사’는 기업의 활동이 인권에 어떻게 영향을 주는지 파악하여 인권침해를 예방하거나 완화하는 것을 목표로 한다. 따라서 ‘인권 실사’는 기업 활동을 통해 발생하는 인권에 관한 부정적 영향을 분석하고, 조사하는 것은 물론 목표의 실행과 평가 작업의 시스템을 갖추어야 한다는 것까지를 의미한다.

또한, 해당 기업뿐만 아니라 다양한 이해관계자, 즉 사업의 파트너, 노동조합, 공급망, 정부 기관, NGO 등과의 관계에서도 기업의 활동을 통해서 인권에 어떠한 영향을 미치는지까지도 파악해야 한다.

유엔 기업과 인권 프레임워크에 따른 인권 실사는 다음의 내용을 포함해야 한다.

- 기업은 인권정책을 채택해야 하고,
- 기업 활동을 평가하면서 선제적 접근방식을 통해 인권에 미치는 영향을 평가해야 하며,
- 기업 전체구조에 이를 통합하여야 하고,
- 인권 실사 과정에 대한 모니터링 또는 감사를 통해 진행 과정을 파악하고 수정해야 한다.

프레임워크는 기업의 인권존중 책임에서 ‘연루(complicity)’라는 의미를 중요하게 다루고 있다. 연루란 기업이 인권침해에 간접적으로 관여되어 있는 것을 말한다.

사법적 의미에서 연루는 ‘공모’에 가깝다. 즉, 범죄행위에 실질적인 효과를 줄 수 있는 지원이나 장려하는 행위를 의미한다. 하지만 기업과 인권에서 말하는 비사법적 배경에서의 기업의 연루는 다른 의미로 해석된다. 연루의 개념은 크게 세 가지로 나눠서 이해할 수 있다.

첫째, ‘직접적 연루(direct complicity)’는 인권침해의 발생을 알고도 지원이나 협력을 통해 관계를 지속하는 상황에 해당하며, 둘째, ‘수혜적 연루’(beneficial complicity)는 인권침해 행위로 인해 직접적인 이익을 얻은 경우를 말하고, 셋째, ‘암묵적 연루

37) 이상수, “기업의 인권 이슈에 대한 국제사회의 대응: 유엔 기업 인권 규범 및 기업 인권 이행지침의 재평가”, 「법과 사회」 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 115~116쪽

(silent complicity)'는 기업이 지속적이고 체계적으로 타인이 인권을 침해하고 있다는 사실을 알면서도 당국에 문제를 제기하지 않고 묵인하는 경우를 말한다.<sup>38)</sup>

흔히 기업은 인권과 관련하여 국제법상 의무를 지지 않는다고 한다. 기업이 인권을 침해하더라도 국제사회가 직접 기업을 제재할 법적 근거가 없다. 하지만 해당 국가는 기업을 통해 인권침해를 막아야 할 의무가 있으므로 인권을 침해하는 기업을 규제하고 처벌할 의무를 진다. 이러한 근거에 따라 인권을 침해한 기업은 그 기업에 대한 관할권을 갖는 국가를 통해서 처벌을 받게 된다. 이처럼 기업은 국제사회에서 인권 존중의무를 갖지 않지만, 결과적으로 보자면 '간접적으로' 국제인권법상의 인권 존중의무를 지게 된다. 기업의 '인권 존중 책임'(corporate responsibility to respect human rights)은 법을 준수하고 인권을 존중하는 '사회적 기대'(social expectation)에 부응해야 하기 때문<sup>39)</sup>이다.

### c) 인권구제에 대한 효율적 접근

기업에 의해 인권침해가 발생했을 때 국가는 해당 행위를 조사하고 처벌하는 효과적인 구제책을 제공해야 한다. 인권침해에 대해 적절한 조치를 제공하지 않는다면 결국 국가의 인권 보호 의무를 이행하지 않는 결과를 초래하기 때문이다.

구제책에 대한 효율적인 접근은 국가의 인권구제제도와 함께 비정부 기반의 인권구제제도까지도 쉽게 접근하는 방법도 고려되어야 한다. 국가는 물론 기업 역시 기업의 활동으로 인해 발생하는 인권침해에 대해 빠르게 대처할 수 있도록 인권침해 구제제도를 설립하거나 운영하는 등 적극적으로 구제책을 제공해야 한다.

구제책으로는 사법적 메커니즘과 비사법적 메커니즘으로 나눌 수 있다. 사법적 메커니즘, 즉 법적 구제는 근본적인 제도개선과 재발 방지를 할 수 있는 최선의 대안이지만, 비용문제나, 자국민이 아닌 경우와 같은 원고적격의 문제, 공소시효, 관할범위의 문제 등에 직면하는 경우가 많다. 따라서 프레임워크는 비사법적 메커니즘을 강조하고 있다. 비사법적 메커니즘은 사법제도를 거치는 것보다 빠르고 접근이 쉬우며, 비용이 덜 들기 때문이다. 비사법적 구제 메커니즘으로는 공적 중재 서비스 기관이나 국가인권기구, OECD의 NCP 등이 있으며, 기업 차원에서는 '고충 처리시스템', 외부 중재자 활용, 외부 메커니즘 이용을 통한 비사법적 구제책도 운용할 수 있다.<sup>40)</sup>

프레임워크는 구제수단에 관한 내용을 '구제수단에의 접근성'(access to remedy)이라는 별도의 장에서 서술하고, 국가 또는 기업의 역할에 상응하는 정도의 비중을 부여했다. 프레임워크는 단순히 소송을 통한 구제만을 말하지 않고, 다양한 법적 비법적 구제장치의 가능성과 필요성, 그리고 구제장치에 접근하는 현실적인 장애와 극복 방향 등을 제시한다.<sup>41)</sup>

38) 국가인권위원회, 『기업과 인권에 관한 보고서』, 2013, 43~45쪽.

39) 이상수, "기업의 인권 이슈에 대한 국제사회의 대응: 유엔 기업 인권 규범 및 기업 인권 이행지침의 재평가", 『법과 사회』 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 116~117쪽.

40) 국가인권위원회, 『기업과 인권에 관한 보고서』, 2013, 45쪽.

## ② 유엔 기업과 인권 이행원칙 : ‘보호·존중·구제’ 프레임워크의 실행

유엔인권이사회는 ‘보호·존중·구제’ 프레임워크를 환영하는 결의안(Council resolution 8/7)을 통해 존 러기 특별대표의 임기를 2011년 6월까지 연장하여, 프레임워크를 실행하기 위한 구체적이고 실용적인 권고안의 작성을 요청했다.

프레임워크가 밝히고 있는 것이 기업의 인권침해 방지를 위해 국가와 기업이 ‘무엇을 해야 하는지’에 대한 답변이라면, 이행원칙은 프레임워크의 실행을 위해 구체적으로 ‘어떻게 이행해야 하는지’에 대한 응답이다. 이행원칙에서는 국가의 인권 보호 의무, 기업의 인권존중책임, 사법적 또는 비사법적 구제에 대한 접근이라는 기본구도를 그대로 유지한 채, 이를 위한 이행원칙이 구체적으로 제시되어 있다. 이행원칙은 총 31개 단락으로 구성되어 있고, 각각의 본문은 기본지침과 운영지침으로 나누어져 있으며, 지침별로 주석을 두어서 이해를 높였다.

이행원칙은 국제법적 의무가 생성되는 새로운 규범이 아니라, 프레임워크에서 제시하고 있는 기준과 절차의 의미를 자세히 설명하고 있다. 전체적으로 보면 이행원칙은 프레임워크를 더욱 체계화하여 완성한 최종본이라고 볼 수 있다.

이행원칙은 크게 일반지침, 국가의 인권 보호 의무, 기업의 인권존중책임, 구제수단의 제공으로 나누어져 있다. 아래에서는 각 부분에 관해 설명하고자 한다.

### a) 일반지침

일반지침은 이행원칙의 근거와 적용 범위, 목적과 해석, 구현방식 등 일반적인 지침을 규정하고 있다. 일반지침에서는 이행원칙의 근거로 (a) 국가가 가진 기본적인 의무로서 인권과 기본적 자유를 존중, 보호, 충족할 의무를 지고 있으며, (b) 기업은 인권관련된 모든 해당 법률을 준수하고 인권을 존중하는 사회적 기대에 부응하는 역할을 하며, (c) 인권이 침해되었을 때는 적절하고 효과적인 구제책을 요구할 권리와 제공할 의무가 있다는 것을 제시하고 있다. 또한, 이행원칙은 모든 국가는 물론, 모든 규모, 업종, 소유 형식이나 구조를 막론한 초국적 기업과 기타 비즈니스 기업에 적용되며, 비차별적 방식과 남녀를 비롯한 취약 및 소외집단에 대한 고려를 중시해야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>42)</sup>

### b) 국가의 인권 보호 의무

국가에 부여된 인권 보호 의무는 기업에 의한 인권침해를 방지하기 위해 해당 기업

41) 이상수, “기업의 인권 이슈에 대한 국제사회의 대응: 유엔 기업 인권 규범 및 기업인권 이행지침의 재평가”, 『법과 사회』 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 117쪽.

42) 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔 ‘보호·존중·구제’ 프레임워크의 실행』, 2011, 26쪽; 2011년 유엔인권이사회 제17차 인권과 다국적기업 및 기타 비즈니스 기업 문제에 대한 사무총장 특별대표 보고서 “기업과 인권 이행지침: 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행” 일반원칙에 대한 부분 참조.

에 대하여 요구할 수 있는 법적 조치와 비 법적 조치들을 제시하고 있다. 기본적으로 국가로서는 기업이 인권침해를 하지 않도록 적절한 법을 제정하여 시행하는 것이 중요하다. 그 외에도 인권 보호를 위한 적절한 지침과 소통을 위한 지원도 필요하다. 특히, 분쟁지역에서의 기업의 인권존중 지원도 중요하게 거론하고 있다.

<표3> UNGPs \_ 국가의 인권 보호 의무<sup>43)</sup>

구분	조항
A. 기본지침	1 국가가 영토 및/또는 관할권 내에서 기업을 포함한 제3자와 관련된 인권침해를 방지해야 한다. 효과적인 정책, 법률, 규제, 판결을 통하여 예방, 조사, 처벌, 시정을 위한 적절한 단계를 밟을 필요가 있다.
	2 국가가 해당 영토 및/또는 관할권에 소재한 모든 기업이 사업 운영에 있어 인권을 존중하도록 하는 기대를 명확히 설정하여야 한다.
B. 운영지침	3 국가의 인권 보호 의무를 달성하기 위해: (a) 기업에 인권존중을 요구하고 그러한 결과를 가져오는 데 목표를 두는 법을 시행하고 정기적으로 그러한 법의 적절성을 평가하여 그 결함을 개선한다. (b) 회사법과 같이 기업의 설립과 현행 활동을 통제하는 법과 정책이 기업의 인권존중을 무리하게 강요하지는 않되 인권을 존중하도록 보장한다. (c) 기업에 사업 활동에서의 인권존중 방법에 대한 효과적인 지침을 제공한다. (d) 기업이 인권에 대한 영향력 아래에서 할 수 있는 인권존중 노력에 대하여 적절한 커뮤니케이션을 하게끔 장려하고 필요하면 요청한다
	4 국가는 국가가 소유·통제하는 기업이나, 수출신용기구, 공적 투자보험 및 보증기구와 같이 국가기관으로부터 실질적인 지원과 서비스를 받는 기관이 인권을 보호할 수 있도록 인권에 대한 상세한 주의 절차 실행을 요구하는 것을 포함하여 인권을 보호하는 추가적인 조치를 해야 한다.
	5 국가는 국제인권 보호 의무를 다하기 위해서, 인권을 누리는 데 있어서 기업이 영향을 줄 수 있는 계약을 맺거나 법률을 제정할 때 적절한 감시 활동을 해야 한다.
	6 국가는 그들과 상거래를 맺는 기업이 인권을 존중하도록 증진하여야 한다.
	7 심각한 인권침해의 위험도는 분쟁지역에서 더 높아지므로, 국가는 이러한 지역에서 활동하는 기업이 다음과 같은 행동으로 인해 인권침해에 관련되지 않도록 보장하는 것을 지원하여야 한다. (a) 기업과 가능한 빠른 초기 단계에서부터 협력하여 기업 활동과 사업 관계에서 존재하는 인권 관련 위험을 파악하고 경감시키는 것을 돕는다.

43) 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔 ‘보호·존중·구제’ 프레임워크의 실행』, 2011, 25~36 쪽. 2011년 유엔인권이사회 제17차 인권과 다국적기업 및 기타 비즈니스 기업 문제에 대한 사무총장 특별대표 보고서 “기업과 인권 이행지침: 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행” 이행원칙 1~10항 부분 번역본 참조.

	<p>(b) 성폭력과 성별 차이에 기반을 둔 폭력에 특별히 관심을 기울여, 기업이 고조되는 인권침해의 위험을 평가하고 처리하는 데 필요한 지원을 해야 한다.</p> <p>(c) 심각한 인권침해에 연루되었거나 문제 해결에 협력하지 않는 기업에는 허용되던 공적 지원과 서비스 제공을 중단한다.</p> <p>(d) 현 정책과 법률, 규제, 집행 조치가 심각한 인권침해에 기업이 연루될 수 있는 위험을 예방하는 데 효과적인지 확인한다.</p>
8	<p>국가는 기업의 활동을 형성하는 각 정부 부처와 기구 및 기타 정부 기관이 정부의 인권 보호 의무를 인식하고 각 의무에 대한 역할을 실행하도록 해야 한다. 이를 위해 정부는 관련 정보와 교육 및 지원을 제공해야 한다.</p>
9	<p>국가는 타국 또는 기업과 함께 기업 관련 정책 목표를 추구하면서, 특히 투자조약 또는 계약 체결의 경우, 인권 보호 의무를 다하기 위해 국내 정책에 적절한 수준의 공간을 유지해야 한다.</p>
10	<p>국가가 기업과 관련된 문제점을 다루는 다국적 기구의 일원으로 활동하는 경우, 다음의 행동을 수행해야 한다.</p> <p>(a) 다국적 기구는 회원국의 인권 보호 의무 수행 능력을 제한하지 않으며 기업의 인권존중 능력을 방해하지 않는다.</p> <p>(b) 다국적 기구는 각각의 역할과 역량 내에서 기술적 지원과 능력개발, 이해도 증진 등의 방법을 통하여, 필요하다면, 기업의 인권존중을 촉진하고 국가의 기업과 관련된 인권 보호 의무 수행을 돕도록 지원해야 한다.</p> <p>(c) 이행지침에 대한 공통된 이해를 촉진하고 기업과 인권에 대한 도전 과제를 다룸에 있어 국제 협력을 증진한다.</p>

출처 : 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔·보호·존중·구제』 프레임워크의 실행, 2011.

### c) 기업의 인권존중책임

기업은 기업구조와 운영과정에서 인권이 어떻게 존중되고 있는지 상황을 파악해야 하며, 기업에 대한 평가공시방법을 통해 인권존중책임을 입증하는 등의 구체적인 계획을 수립하고 제공해야 한다. 기업은 국제권리장전(세계인권선언, 자유권규약, 사회권규약), ‘노동에서의 기본원칙과 권리에 관한 ILO 선언’(8대 핵심협약) 등을 준수하고, 기업의 활동이 인권침해의 원인을 제공하거나 연루되지 않도록 하고, 인권존중책임을 다하기 위한 정책과 절차를 마련하여야 한다.

구체적으로 기업은 전문가 자문을 통해 기업 내에서 승인된 정책서약을 공개적으로 발표하고, 이해관계자와 적극적으로 소통해야 하고, 인권존중책임과 정책·절차 간에 일관성이 있도록 하고, 인권에 미치는 부정적 영향을 파악·방지·완화하기 위한 인권 실사를 다 해야 하고, 기업 활동의 인권에 대한 부정적·잠재적 영향을 파악하고 평가해야 하며, ‘인권 영향평가’로부터 발견된 사실을 기업 운영에 반영·통합하고 적절한 조치를 해야 하며, 기업 인권정책의 효과성을 정성적·정량적 지표를 활용하여 추적하고, 기업 인권 영향에 대하여 회의, 지속가능성 보고서 등을 통해 공개적으로

보고하고, 부정적 영향이 있을 때 고충처리제도 등을 통해 개선하고, 국제적으로 인정된 인권 규범과 기업이 활동하는 지역에서 적용되는 법을 준수하여야 한다.

<표4> UNGPs \_ 기업의 인권존중책임<sup>44)</sup>

구분	조항
A. 기본지침	<p>11 기업은 인권을 존중해야 한다. 이는 타인의 인권을 침해하는 것을 피하고 기업이 연루되어 인권에 부정적 영향을 미치는 경우 그 문제를 다루는 것을 의미한다.</p>
	<p>12 기업의 인권존중책임은 국제적으로 인정된 인권을 참고한다 - 최소한 국제인권장전(International Bill of Human Rights)과 ILO의 '노동에서의 기본원칙과 권리에 관한 ILO 선언'에서 설명하고 있는 기본적인 권리에 대한 원칙을 포함한다. 국가는 해당 영토 및/또는 관할권에 소재한 모든 기업이 사업 운영에 있어 인권을 존중하도록 하는 기대를 명확히 설정하여야 한다.</p>
	<p>13 기업의 인권존중책임은 다음과 같은 책임도 포함한다.            (a) 기업의 활동이 인권에 부정적인 영향을 미치는 원인이 되거나, 이에 기여<sup>45)</sup>하는 것을 방지하고, 발생한 경우, 그 문제를 다룬다.            (b) 만약 기업이 부정적인 영향에 기여하지 않았더라도, 기업의 사업관계에서 운영, 생산, 서비스와 직접 연관된 인권에 대한 부정적인 영향을 막고 예방하도록 노력하여야 한다.</p>
	<p>14 기업의 인권존중책임은 규모, 업종, 운영 환경, 소유, 구조에 상관없이 모든 기업에 적용된다. 그런데도, 기업의 인권존중을 보장하기 위한 수단의 규모와 복잡성은 그러한 요소와 기업이 인권에 미치는 영향의 심각도에 따라 달라진다.</p>
	<p>15 인권존중책임을 다하기 위해, 기업은 자신의 규모와 환경에 맞는 아래와 같은 정책과 절차를 마련해야 한다.            (a) 인권존중책임을 충족시키는 정책적 의지            (b) 인권에 미치는 부정적 영향을 파악, 방지, 완화하고, 인권에 영향을 주는 활동에 대한 책임을 지게 하는 인권에 대한 상세한 주의 절차            (c) 기업이 야기<sup>46)</sup>하였거나 기여한 인권과 관련한 어떠한 부정적인 영향이라도, 구제가 가능하도록 하는 과정</p>
B. 운영지침	<p>16 기업의 인권존중책임을 실천하는 토대로, 기업이 서약하는 정책 성명은 다음과 같은 성격을 지녀야 한다.            (a) 기업의 최고위 수준에서 승인된다.            (b) 기업 내부와 외부전문가와의 적절한 자문을 통해 구성된다.            (c) 기업의 운영, 생산, 서비스와 직접 연관된 직원, 비즈니스 파트너, 다른 관계자에게 기업의 인권존중에 대해 기대하는 바를 명시한다.            (d) 공개적이어야 하며 모든 직원과 사업 동반자, 관련 이해관계자</p>

44) 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔 '보호·존중·구제' 프레임워크의 실행』, 2011, 37~53 쪽. 2011년 유엔인권이사회 제17차 인권과 다국적기업 및 기타 비즈니스 기업 문제에 대한 사무총장 특별대표 보고서 “기업과 인권 이행지침: 유엔 '보호, 존중, 구제' 프레임워크의 실행” 이행원칙 11~24항 부분 번역본 참조.

	<p>와 기업 내부 및 외부에 커뮤니케이션 되어야 한다.  (e) 기업 전체에 적용하기 위해 적절한 운영 정책과 절차에 반영되어야 한다.</p> <hr/> <p>인권에 미치는 부정적 영향을 파악·방지·완화하고 기업의 행동에 책임을 지기 위해, 기업은 인권에 대한 상세한 주의를 실행해야 한다. 이 절차는 인권에 대한 실제적·잠재적 영향을 평가하고 통합하며, 발견한 사실에 따라 행동하고, 그 반응에 대해 기록하고 어떻게 영향을 다루었는지 커뮤니케이션하는 것을 포함한다. 인권에 대한 상세한 주의는 다음과 같은 특징을 가진다.</p> <p>17 (a) 기업의 운영, 생산, 서비스와 직접 연관된 비즈니스 관계 혹은 기업 활동이 인권에 부정적인 영향을 야기하였거나 기여한 것을 다뤄야 한다.  (b) 기업의 규모와 인권에 미치는 위험도의 수준, 사업 운영 성격과 환경에 따라 그 범위와 복잡성이 다양하다.  (c) 기업의 활동과 사업 운영 환경이 변화함에 따라 인권에 미치는 위험도 점차 바뀐다는 것을 인식하면서 계속 진행되어야 한다</p> <hr/> <p>인권 리스크를 평가하기 위해 기업은 사업 관계의 결과로 또는 기업의 활동으로 인해 인권에 미칠 수 있는 실제적 그리고/또는 잠재적 부정적 영향을 파악하고 평가해야 한다. 이 절차는 다음의 특성을 따라야 한다.</p> <p>18 (a) 내부 및/또는 외부의 독립된 인권 전문가를 이용한다.  (b) 기업의 규모와 운영 특성 및 환경에 적합한 수준에서 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 집단과 기타 관련 이해관계자 대상의 실질적 자문을 포함한다.</p> <hr/> <p>인권에 미칠 수 있는 부정적 영향을 방지하고 완화하기 위해 기업은 인권 영향평가로부터 발견한 사실을 관련 내부 역할과 절차 전체에 걸쳐 통합하고 적절한 조치를 해야 한다.</p> <p>19 (a) 효과적인 통합은 다음이 필요하다.  (i) 영향에 대한 문제를 다루는 책임을 기업의 적절한 직급과 역할 담당자에게 준다.  (ii) 내부적 의사결정, 예산할당, 감시절차를 이러한 영향에 효과적으로 대응하도록 한다.  (b) 적절한 조치는 다음에 따라 달라질 것이다.  (i) 기업이 인권에 부정적인 영향을 야기 또는 기여 하였는가 또는 부정적인 영향이 사업 관계에서 운영, 생산, 서비스에 직접 연관되어 있기에 기업이 단독적으로 연루되어 있는가의 여부  (ii) 부정적인 영향을 다루는 데 있어 기업의 영향력(leverage)<sup>47)</sup> 정도</p> <hr/> <p>인권에 미친 부정적 영향이 적절하게 다루어지고 있는지 확인하기 위해 기업은 대응의 효과성을 돌아봐야 한다. 아래와 같은 방식으로 추적한다.</p> <p>20 (a) 적절한 정성적, 정량적 지표를 활용한다.  (b) 영향을 받은 이해관계자를 포함하여 내부와 외부 모두의 이해관계자로부터 의견을 듣는다.</p> <hr/> <p>21 기업의 인권 영향 대응에 대해 책임감 있는 설명을 하려면, 기업은 관련 이해관계자들이 그에 관해 우려를 제기하였을 때 기업의 자체적 대</p>
--	--

	<p>응을 공개적으로 발표할 준비가 되어있어야 한다. 상당한 인권침해 리스크를 가지고 있는 기업은 그들의 활동에 대해 공개적으로 보고해야 한다. 모든 경우에, 활동 보고는 다음의 특성을 가져야 한다:</p> <p>(a) 기업의 인권 영향 내용을 반영하는 일정한 형식과 빈도를 가지고 관심 있는 청중들에게 접근하기 쉽게 한다.</p> <p>(b) 특정한 인권 영향에 관련된 기업 대응의 적절성을 평가하기에 충분한 정보를 제공하여야 한다.</p> <p>(c) 정보공개가 인권 영향을 받은 이해관계자, 직원, 상업적 기밀유지를 위한 적법한 요구에 대해 영향을 끼치면 안 된다.</p>
22	<p>기업이 부정적 영향을 야기하거나 기여하였다고 파악한 경우, 기업은 정당한 과정을 통해 개선을 제공하거나 협력해야 한다.</p> <p>기업은 모든 경우에 다음을 준수해야 한다.</p> <p>(a) 기업이 활동하는 모든 곳에서 적용되는 법과 국제적으로 인정된 인권을 준수하여야 한다.</p>
23	<p>(b) 상반되는 규제에 직면하였을 때, 국제적으로 인정된 인권 규범을 지킬 방법을 찾는다.</p> <p>(c) 심각한 인권침해를 일으키거나 기여할 수 있는 리스크는 기업이 활동하는 모든 곳에서 법률상 준수 문제로 다룬다.</p>
24	<p>실제적, 잠재적으로 인권에 미치는 부정적 영향을 다루는 활동에 있어서 우선순위를 정할 때, 기업은 가장 심각하거나, 대응이 지체되었을 때 구제가 불가능할 수도 있는 영향을 제일 먼저 찾고 완화하도록 노력해야 한다.</p>

출처 : 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔'보호·존중·구제' 프레임워크의 실행』, 2011.

#### d) 구제책에 대한 접근성

기업의 활동으로 인해 인권침해가 발생하면 구제책이 제공되어야 한다. 이를 위해 효과적인 사법적·비사법적 구제책에 대한 접근이 보장되어야 한다. 구체적으로 이행 지침에서는 국가의 조치의무, 정부 기반의 사법적·비사법적 고충처리제도, 비정부 기반의 고충처리제도, 비사법적 고충처리제도에 대한 효과성 기준 등을 규정하고 있다.

<표5> UNGPs \_ 구제책에 대한 접근성<sup>48)</sup>

구분	조항
A. 기본지침	25 기업과 관련된 인권침해를 막는 국가 의무의 한 부분으로서 국가는 자국 영토 및/또는 관할권 내에서 침해가 발생했을 때, 피해자들이 사법

45) 국가인권위원회 책자에서 '기여'라고 번역된 'contribute'는 '도움이 되다'는 뜻이 적확하다고 본다.

46) 국가인권위원회 책자에서 '야기'라고 번역된 'cause'는 '초래하다'라는 표현이 적확하다고 본다.

47) '영향력'이라고 번역된 'leverage'는 일반적으로 '지렛대'라는 뜻으로 사용되었다. 이 글에서는 어떻게 변화를 줄 수 있도록 '파급력'을 행사하는가의 의미로 번역되었다.

48) 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔'보호·존중·구제' 프레임워크의 실행』, 2011, 53~64 쪽. 2011년 유엔인권이사회 제17차 인권과 다국적기업 및 기타 비즈니스 기업 문제에 대한 사무총장 특별대표 보고서 "기업과 인권 이행지침: 유엔 '보호, 존중, 구제' 프레임워크의 실행" 이행원칙 25~31항 부분 번역본 참조.

	상, 행정상, 입법상, 또는 기타 적절한 방법을 통해 효과적인 구제책에 접근하는 것을 보장할 수 있도록 적당한 조치를 해야 한다.
B. 운영지침	26 국가는 기업에 대한 인권 관련 소송을 다룸에 있어 국내 사법제도의 효과성을 보장하기 위해 적절한 조치를 해야 한다. 이것에는 구제책으로의 접근을 막을 수 있는 법적, 실질적, 기타 관련 장벽을 줄이는 방법을 고려하는 것도 포함된다.
	27 국가는 효과적이고 적절한 비사법적 고충처리제도를 갖추어야 하며, 이는 사법적 제도와 더불어 기업과 관련된 인권침해로부터의 구제를 위한 포괄적 국가 기반의 제도의 한 부분으로서 운영되어야 한다.
	28 국가는 기업과 관련된 인권문제를 다룸에 있어 비정부 기반 고충처리 제도에 효율적으로 접근할 방법을 고려해야 한다.
	29 제기된 문제가 빠르게 논의되고 곧바로 구제될 수 있도록 기업은 부정적 영향을 받는 개인과 지역사회를 위해 효과적으로 운영될 수 있는 고충처리제도를 설립하거나 참여해야 한다.
	30 인권 관련 기준의 존중에 기반을 둔 산업과 다분야 이해관계자, 기타 협력적 이니셔티브는 효과적인 고충처리제도가 마련되는 것을 보장하여야 한다.
	31 정부 기반과 비정부 기반의 비사법적 고충처리제도가 효과적으로 기능하기 위해, 비사법적 고충처리제도는 다음의 특성을 가져야 한다. (a) 정당성 : 이해관계자들을 위한 고충 처리절차를 공평히 진행하는 것을 보장하고 이해관계자 집단으로부터 신뢰를 얻어야 한다. (b) 접근성 : 특정한 장벽에 부딪힌 피해 집단에 알맞은 도움이 제공되어야 하고 절차에 관련된 모든 이해관계자에게 공표되어야 한다. (c) 예측성 : 각 단계가 진행되는 기간, 명확한 진행절차 유형, 가능한 성과, 그리고 결과 이행을 모니터링 할 방법 등과 같이 해당 절차와 정보를 명확하게 알리고 제공할 수 있어야 한다. (d) 형평성 : 피해 집단이 정당하게 정보를 받고 존중받는 조건에서 고충 처리 과정에 참여할 수 있도록 정보와 조언, 전문지식으로서의 접근성을 보장한다 (e) 투명성 : 문제가 되는 공공 이익에 관한 관심에 부응하고 제도의 효과성에 대한 신뢰를 쌓기 위하여, 고충처리제도의 당사자들에게 진행 경과에 대해 알리고 제도의 성과에 대해 충분한 정보를 제공해야 한다. (f) 권리의 적합성 : 결과와 구제책이 국제적으로 인정된 인권 기준과 일치하도록 보장해야 한다. (g) 지속적인 학습의 자료 : 차후 고충이나 침해를 방지하고 제도를 개선하기 위한 교훈을 파악하는 조치를 마련해야 한다. 또한, 운영 기반의 고충처리제도는 다음의 특성을 가져야 한다. (h) 대화와 참여에 기반 : 고충을 다루고 해결하려는 방법으로서의 대화에 초점을 맞추고 제도의 설계와 성과에 대해 이해관계자들에게 자문을 들어야 한다.

출처 : 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔'보호·존중·구제' 프레임워크의 실행』, 2011.

## 2) UNGPs의 의미와 평가

UNGPs는 우선 그동안 여러 국제기준에 파편적으로 존재하던 기업 인권 규범의 내용을 정리하고, 국가의 역할에 관한 모호함을 제거했고, 기업의 인권 책임을 명료화했다는 점, 그리고 기업의 인권침해를 예방하고 관리하기 위한 국제적 단일기준을 마련했다는 점에서 가장 큰 의미가 있다. 존 러기 교수는 이에 대해 기업과 인권 논의의 출발단계를 마무리했다는 의미로 ‘시작의 끝’이라고 표현하고 있다.<sup>49)</sup>

물론 시민사회를 중심으로 UNGPs의 실효성에 대한 비판적인 의문을 제기하는 평가도 존재한다. UNGPs 역시 법적 구속력이 없는 자발적 참여를 전제로 한다는 측면에서 국제사면위원회(Amnesty International)와 같은 단체들로부터 많은 비판을 받고 있다.<sup>50)</sup> NGO들은 UNGPs를 이행할 수 있는 유엔 차원의 공식 기구, 제도, 절차 등의 구체적인 이행방안이 빠진 채 여전히 국가와 기업의 자발성에 기대고 있다고 비판하고 있다. UNGPs는 자율주의적 접근, 국제법상의 명확한 책임부여 회피, 구제책에 대한 실효성 있는 접근 부족 등 실행과정에서 상당한 문제들을 초래할 것이라고 우려한다. 따라서 이해관계자 즉 NGO, 노동조합, 지역사회 구성원 등은 UNGPs는 기본적인 한계로 인해 여전히 만족하기 어렵기에 기업에 국제법상 의무를 부과하는 제도화가 필요하다고 주장<sup>51)</sup>한다.

국가의 적극적 보호 의무 차원에서 매우 중요하게 요청되는 국가의 역외의무(Extra territorial Obligation)와 기업의 법적 의무(legal liability)를 명시하지 않은 지점도 지적되고 있다. 기업과 인권 이슈에 있어서 매우 중요한 공급망 내 다국적기업의 법적 책임에 대한 부분을 조명하지 못했다는 비판이다. UNGPs가 요구하는 기업의 인권 존중 책임은 사실상 이에 관심이 있는 기업들에만 영향을 미칠 뿐, 기업들의 인권침해를 실질적으로 해결하는 데 별다른 도움이 되지 않는다는 비판<sup>52)</sup>이다.

하지만 비록 UNGPs가 지난 40년간 지속한 기업의 인권침해에 대해 국제법상의 법적 의무를 확립시키기 위한 오랜 논쟁에 종지부를 찍지는 못했지만, 기업의 활동으로 인해 발생하는 인권침해 행위에 대한 국가의 보호 의무와 기업의 인권존중책임, 이 두 행위자의 사법적·비사법적 구제책을 명확히 제시하였다는 점에서 유의미하다고 평가<sup>53)</sup>될 만하다.

UNGPs의 채택 이후에도 기업의 인권존중책임을 강화하기 위한 국제사회의 논의는

49) 김인재, “기업의 인권존중 책임에 관한 국제기준과 법적 과제”, 「저스티스」 통권 제140호, 한국법학원, 2014, 16쪽.

50) Cragg, Wesley, “Ethics, Enlightened Self-Interest, and the Corporate Responsibility to Respect Human Rights: A Critical Look at the Justificatory Foundations of the UN Framework”, 「Business Ethics Quarterly」 22(1), 2012, p9~36.

51) 정선애, “UN 인권이사회, 기업의 인권침해를 예방하고 관리하기 위한 국제적 단일기준마련”, 한국인권재단, 월간 뉴스레터(2011.8.11) <http://blog.naver.com/khrfbhr/150115930449> 참조.

52) 나현필, “노동자의 당연한 권리를 위하여 : 한국에서의 UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)의 적용 가능성”, 「공익과 인권」 제14권, 서울대학교 공익인권법센터, 2014, 186쪽.

53) 정은주, “유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs) 채택 이후 국가의 적극적 보호 의무 강화에 대한 고찰”, 「서강법률논총」 제7권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 84~87쪽.

지속되고 있다. UNGPs의 진정한 성취는 이러한 제안에 대한 광범한 지지를 끌어냈다는 점이 더욱 중요하다고 본다. 예컨대, UNGPs 이후에 OECD 가이드라인의 개정, E U 집행위원회의 ‘기업과 인권에 관한 국가 행동계획’(National Action Plans on Business and Human Rights; 이하 ‘기업과 인권 NAPs’) 수립 권고, ISO 26000의 제정, 에든버러 선언<sup>54)</sup> 등에 영향을 미쳤다. 특히 UNGPs는 기업 인권 논의의 핵심적 위치를 차지하고 있는 ‘인권 실사’(human rights due diligence)란 단어를 만들어 내는 등 기업 인권 규범의 실천에 핵심적 위치를 점하고 있다. UNGPs는 완전히 독창적이라고 하기는 어렵겠지만, 혼란스러운 기업 인권 논의에 질서를 부여함으로써 혼란과 실천을 연결하는 다리 역할을 하고 있다고 평가<sup>55)</sup>된다.

## 2. UNGPs가 국제규범에 미치는 영향

### 1) UNGPs 이후 후속 사업의 전개

유엔인권이사회는 2011년 유엔 기업과 인권 워킹그룹(Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 이하 ‘워킹그룹’)을 신설하고 ‘기업과 인권’에 대한 후속 사업을 추진하였다. 워킹그룹은 지역별로 선출된 5명의 전문가에게 2014년까지 UNGPs의 확산과 이행을 촉진하기 위해 국가 방문과 함께 ‘기업과 인권 국제포럼’(Forum on Business and Human Rights)을 매년 개최하는 역할 등을 부여하였다. 워킹그룹은 매년 국제포럼을 개최하여 ‘기업과 인권’에 관한 주요 이슈들을 논의하고 확산하는 데 이바지했다.

한편, 유엔 인권대표부는 유엔인권이사회의 요청에 따라 2014년 인권을 침해한 기업에 책임을 묻고, 구제책에 대한 효율적인 접근을 제공하는 방안을 모색하기 위해 ‘책임과 구제 프로젝트’를 진행했으며, 2016년 최종보고서를 발표했다. ‘책임과 구제 프로젝트 최종보고서’의 주요 내용은 아래와 같다.

- a) 인권침해 기업에 대해서 국내 공법 및 사법으로 규제할 법 기준을 명확히 하라.
- b) 공법의 집행기구가 됐든, 사법상 손해배상 청구인이 됐든, 이들이 적절한 자원을 가지고 있어야 한다.
- c) 국경 간에 걸쳐 발생하는 인권침해가 심각한 만큼 책임부과와 구제책의 제공과 관련하여 국가 간 협력체계가 중요하다.
- d) 사법기관은 적절한 제재나 구제를 부과할 권한을 가져야 하며 효과적으로 집행되어야 한다.

54) 세계국가인권기구조정위원회(ICC)가 2010년 10월 8일부터 10월 10일까지 스코틀랜드 에든버러에서 개최된 세계국가인권기구대회에서 ‘유엔 기업과 인권 프레임워크’를 지지하는 선언을 채택했다.

55) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 『법과 기업연구』 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 99~101쪽.

유엔은 최종보고서의 발표 이후에도 2017년 UNGPs의 ‘효과적 구제에의 접근’ 개념을 설명하는 보고서, 기업과 인권정책의 집행과 관련한 국가 간 협력 권고 보고서 등 UNGPs를 구체화하는 문서를 계속해서 생산했다.

요컨대, 유엔은 UNGPs 발표 이후에 기업의 인권존중책임을 국내법적 의무로 전환하는 방안을 끊임없이 모색하고 있으며, 구체적으로 인권 실사를 법·제도화할 것을 제안하고 있다.<sup>56)</sup>

이러한 유엔의 권고에 따라 UNGPs의 후속 조치로서 전 세계 주요 선진국들을 중심으로 개별 국가들 차원의 구체적인 이행 계획을 담은 ‘기업과 인권 NAPs’가 수립되고, 일부 국가들에서는 국가 차원의 ‘기업과 인권’ 규범 마련에 대한 논의도 구체화하는 등 UNGPs가 국제적 규범으로 작동하고 있다.

## 2) UNGPs 이후 주요 국제기준의 개정

UNGPs의 성과는 보편적인 기준의 제시를 넘어 이해관계자의 참여와 기준의 수렴을 이루어내서 정부와 기업 및 시민사회가 같은 언어로 ‘기업과 인권’ 이슈를 바라보게 했다는 점이다. OECD와 ILO를 비롯하여 다국적기업과 인권에 관련된 대다수 기준이 UNGPs에 따라 제정 또는 개정되어 2011년 UNGPs 발표 이후의 거의 모든 ‘기업과 인권’ 기준은 UNGPs와 보조를 맞추고 있다.

<표6> UNGPs와 기업과 인권에 관한 주요 기준의 변화

시기	국제규범 및 기준	UNGPs와 연계
1976	OECD 다국적기업 가이드라인	2011년 개정에 반영
1977	ILO 다국적기업과 사회정책 원칙에 관한 3자 선언	2017년 개정에 반영
2000	유엔글로벌콤팩트(UNGC)	2011년 UNGPs 지지
2000	GRI(Global Reporting Initiative) 지속가능성 보고서 가이드라인	UNGPs 발표 이후 연계와 지지
2010	ISO26000	월안 작성부터 UNGPs와 일관성 유지
2018	OECD 기업 책임 경영을 위한 기업실사지침 (OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct)	UNGPs 수렴

이러한 UNGPs를 중심으로 인권 기준이 수렴되는 과정을 통해 공감대가 확산하고 국제적인 규범으로 통일되고 있다. 이러한 성과는 국제적 거버넌스 차원에서 단일기

56) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 『법과 기업연구』 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 103~104쪽.

준이 절실한 필요요건인 것에 비추어 가장 유용하고도 권위를 가지게 하는 성과라고 볼 수 있다.<sup>57)</sup>

<표6>에서 확인하듯이 UNGPs는 국제사회에서 합의된 수많은 기업 관련 규범과 기준들의 재·개정과정에서 많은 영향을 미쳤다. UNGPs는 기업과 인권 분야의 내용이 직·간접적으로 반영되게 함으로써 기업과 인권에 대한 국제사회의 협력과 공조를 강화하는 데 큰 공헌을 하고 있다.

예컨대 OECD는 2011년 OECD 가이드라인 개정 시 ‘인권’ 항목을 독립된 장으로 구성하여, 다국적기업의 인권침해에 대한 예방 및 구제 방안을 구체화하였다. 또한, ISO는 2010년 기업을 포함한 모든 조직이 준수하기를 기대하는 인권, 노동, 소비자, 환경, 공정 관행, 지역사회 공헌, 조직 지배구조의 7개 분야에 관한 사회적 책임과 그 이행방안을 명시한 ISO26000을 제정하였다.<sup>58)</sup>

GRI의 경우, 2011년 GRI 가이드라인 G3.1과 2013년 G4는 인권침해 구제제도(Human Rights Grievance Mechanisms) 이행지표에 ‘공식적인 구제제도를 통해 시정되고 해결된 인권침해 건수’를 인권 보호 이행결과 항목으로 명시하고 있다. 기업 인권 책임과 관련한 규범의 법률적 구속력에 대한 국제사회의 찬반양론은 여전히 계속되고 있지만, 시민사회의 높아진 의식 수준과 기대를 반영하듯 실질적으로 기업 인권을 향상할 수 있는 실천적 메커니즘이 더욱 강조되기 시작했고, 이러한 변화들이 UNGPs와 이에 영향을 받은 실천적 가이드라인들 속에 한층 더 강화된 인권 보호 및 구제항목으로 등장하기 시작하였다.<sup>59)</sup>

UNGPs가 만들어진 이후에, UNGPs의 주요성가로 거론되는 것이 바로 EU를 중심으로 기업과 인권에 관한 국가정책이 마련되고 집행되어 가고 있다는 사실이다. 2014년 4월, 유럽의회는 매년 주요 다국적기업들이 인권 및 환경에 미치는 영향에 대한 보고서를 의무적으로 제출하는 법안을 통과시켰다. 또한, EU 집행위원회가 UNGPs의 실행에 관한 ‘기업과 인권 NAPs’를 수립하여 제출할 것을 회원국에게 요구하여 영국, 네덜란드를 비롯한 EU 회원국들에서 UNGPs에 따른 ‘기업과 인권 NAPs’를 발표하거나 준비 중이다. 아울러 유럽평의회(Council of Europe)도 2014년 4월에 UNGPs의 실행을 촉진하겠다는 선언을 채택하였다.

이렇듯 UNGPs는 유럽 국가들을 중심으로 기업과 인권문제와 관련된 구체적인 실천의 근거를 제공하고 있으며 국제기구의 운영과 국제기준의 설정에 있어서 권위 있는 핵심 원칙으로 자리를 잡아가고 있는 것으로 보인다.<sup>60)</sup>

57) 송세련, “인권경영정책을 위한 정책적 제언”, 『경희법학』 제54권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2019, 190~191쪽.

58) 국가인권위원회, 『기업과 인권에 관한 보고서』, 2013, 47쪽.

59) 서창록·김민우·유영수, “기업 인권 책임 규범의 진화: CHR(Corporate Human Rights Responsibility)의 대두와 함의”, 『국제·지역연구』 25권 제2호, 서울대학교 국제학연구소, 2016, 165~166쪽.

60) 나현필, “노동자의 당연한 권리를 위하여 : 한국에서의 UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)의 적용 가능성”, 『공익과 인권』 제14권, 서울대학교 공익인권법센터, 2014, 189쪽.

### 3. OECD 다국적기업 가이드라인의 개정과 이행절차의 강화

#### 1) OECD 다국적기업 가이드라인의 개요

##### (1) 기본개요

OECD는 세계 무역과 투자를 촉진하기 위해 1961년 9월에 설립된 정부 간 기구다. OECD는 유럽경제협력기구(OEEC)에서 시작하였지만, 지금은 가입국 간의 경제적 협력을 증진하기 위한 정책의 협조나 조정을 통해 세계 경제 질서를 논의하는 기능을 하고 있다. OECD는 기본적으로 경제와 관련된 협의체이지만 오늘날에는 경제는 물론 정치, 사회, 환경 등 분야를 확장하여 논의를 진행하고 있다.

OECD의 규범은 결정, 권고, 선언, 협정 등으로 그 효력의 강도와 범위에 따라 분류할 수 있다. 결정은 모든 회원국에 적용되며, 결정사항은 의무적으로 시행해야 하는 강제성이 부여된다. 이에 반해 권고는 결정과 같이 모든 회원국에 적용되지만, 강제성은 없다. 다음으로 선언과 협정은 당사자 사이에 적용되는 규범으로 선언은 비회원국과 일부 회원국이 참여하여 정한 규범이며, 협정은 참여하는 일부 회원국만을 구속하는 강제적 규범으로 볼 수 있다.

OECD의 회원국은 2023년 2월 기준으로 총 38개 국가가 속해 있다. 대륙별로는 유럽 27개, 아시아 3개, 오세아니아 2개, 북미 2개, 중남미 4개가 속해 있으며 아프리카의 국가는 속해 있지 않다.<sup>61)</sup>

날로 영향력이 커지는 다국적기업의 부정적 영향을 예방하고, 이로 인한 피해를 구제하며 기업의 모범 관행을 수립하고 장려하기 위하여 OECD는 1976년에 ‘OECD 다국적기업 가이드라인’을 제정하였다. 1975년 1월 21일 OECD 이사회는 국제투자과 다국적기업의 문제를 다루는 ‘국제투자 및 다국적기업 위원회(Committee on International Investment and Multinational Enterprises; 이하 ‘CIME’)' 설립을 의결하였고<sup>62)</sup>, 이 CIME의 활동을 통하여 1976년 OECD 회원국과 이사회는 ‘OECD 국제투자 및 다국적기업에 관한 선언(OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises)’을 채택했다.<sup>63)</sup> OECD 가이드라인은 그 부속문서로 제정<sup>64)</sup>되었으며, 다국적기업 활동의 부정적인 영향을 최소화하기 위한 기업 책임 경영(Responsible Business Conduct; 이하 ‘RBC’)의 이행과 확산을 실현

61) OECD 가입국에 대하여는 다음 사이트를 참조 : <https://www.oecd.org/about/members-and-partners>

62) 안건형·박상희, 『기업 책임 경영과 OECD 다국적기업 가이드라인』, 삼영사, 2018, 34쪽

63) 이상수, “다국적기업에 의한 인권침해와 OECD 다국적기업 가이드라인”, 『서울대학교 법학』 제55권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2014, 226쪽.

64) 1976년 가이드라인이 담겨 있는 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.

하기 위해 제정된 국제문서이다.

제3세계 국가들에 진출한 다국적기업들은 경제적 투자를 이유로 해당 국가에서 우월적 지위를 인정받거나 특혜를 받고, 심지어는 독재 정권과 공생하면서 노동자들을 억압하고 탄압해 국제적 손가락질을 받은 사례가 많다. 그래서 국제사회는 이미 오래 전에 다국적기업들의 활동에 대한 일정한 규범이 필요하다는 점에 공감하였고, 다국적기업의 인권침해 예방 및 구제에 대한 기준 마련을 위해 1976년 OECD 가이드라인을 제정하게 된 것이다.<sup>65)</sup>

1976년에 채택된 가이드라인은 1979년에 처음 개정<sup>66)</sup>된 이래, 1984년, 1991년, 2000년에 각각 개정되었으며, UNGPs를 반영한 2011년까지 총 5차례에 걸쳐 개정되었다. 2023년 현재는 2011년의 개정내용이 적용되고 있다.

OECD 가이드라인의 가입국은 2023년 현재 OECD 회원국 38개국과 OECD 비회원국 13개국을 합쳐서 모두 51개국이다.

## (2) OECD 다국적기업 가이드라인의 성격 및 주요 내용

### ① OECD 다국적기업 가이드라인의 성격

OECD 가이드라인의 특징은 첫째, 다국적기업이 지켜야 할 기본적인 원칙과 기준을 제공하고 있다는 점이고, 둘째, 자발적 성격으로 법적 강제성이 없다는 점이고, 셋째, 다국적기업을 포함한 모든 기업에 적용된다는 점이다.

우선, OECD 가이드라인은 국제적인 투자 활동을 하는 다국적기업의 책임을 담보하기 위한 규범이다. OECD 가이드라인은 인권, 정보공개, 부패방지, 조세, 노동관계, 환경과 소비자 보호 등의 영역에서 기업이 준수해야 할 기본적인 원칙과 기준을 제공하고 있다. OECD 가이드라인은 기업의 경영 활동에 관한 규범으로서 국제적인 기준을 제공함으로써 기업은 물론 노동자단체 및 NGO의 활동을 지원하는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

다음으로 OECD 가이드라인은 제1장 개념과 원칙에서 밝히고 있듯이 법적인 강제는 없는 자발적인 성격을 지니고 있다. 하지만 가입국들은 OECD 가이드라인에 대한 이해를 높이고 기업들이 가이드라인을 이행할 수 있도록 영향력을 행사하겠다는 약속을 함으로써 국내의 기업에 대한 적용을 유도하고 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 OECD 가이드라인은 다국적기업과 일반적인 기업을 구분하여 적용하려는 목적으로 도입된 것이 아니라는 점을 명확히 하고 있다. 즉 가이드라인은 다국적기업이건 국내의 기업이건 상관없이 기업이 지켜야 할 모범적인 관행을 확립하고자 도입된 것이다. 따라서 모든 기업에 똑같이 적용되는 것을 전제로 하고 있다. 최근

65) 강연배, “다국적기업 횡포 제지할 NCP 개편 논의”, 『노동사회』 175호, 한국노동사회연구소, 2014, 111쪽.

66) 1976년 5월 CIME의 승인을 받고, 6월에 이사회가 채택하면서 3년 후인 1979년에 다시 검토하기로 한 바 있었다.

들어 중소기업들이 해외투자 활동에 나서고 있는 현실을 고려하여 다국적기업은 물론 중소기업까지 가이드라인을 준수하도록 권고하고 있다.

특히, 가이드라인의 실제 운용과 관련해서는 가이드라인 가입국들이 이를 보호주의적인 목적으로 이용해서는 안 되고, 또한 다국적기업들도 이를 어느 국가의 비교우위를 문제 삼는 방식으로 이용해서는 안 된다고 가이드라인은 규정하고 있다.<sup>67)</sup>

## ② OECD 다국적기업 가이드라인의 주요 내용

1976년 OECD 가이드라인은 전문과 총 10장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 가이드라인의 개념과 원칙을 정하고 있고, 제2장에서는 다국적기업이 경영 활동에서 지켜야 할 일반정책을 규정하고 있다. 제3장부터는 각 영역에 따라 다국적기업이 준수해야 할 권고 사항을 규정하고 있다. 제4장에서는 가장 많은 신고가 접수되는 분야로서 고용 및 노사관계에 대해 권고하고 있고, 제5장은 환경, 제6장 뇌물방지, 제7장 소비자 이익, 제8장 과학기술, 제9장 경쟁, 제10장 조세 등과 관련된 권고 사항 등으로 규정되어 있다.

한편, OECD 가이드라인의 이행을 도모하는 기구는 CIME가 거의 유일한 기구였지만, CIME는 다국적기업이 가이드라인을 위반했는지를 판단하는 역할은 하지 않았다. 1976년 가이드라인에서는 지금의 NCP에 관해서는 언급조차 하지 않았으며, 가이드라인을 위반하고 있는지를 판정하는 어떠한 공식 기구도 존재하지 않았었다. 다만, 당초 OECD 가이드라인은 가이드라인을 위반해서 발생하는 분쟁에 대해서는 중재(arbitration)를 포함한 국제 분쟁 해결제도의 이용을 권장했을 뿐이다(서문 제10문). 이는 분쟁 해결기구로서 NCP를 설치하는 현재와는 크게 다른 점이다.

이러한 내용의 1976년 가이드라인은 1979년, 1984년, 1991년 개정과정에서도 각각 검토를 거치지만, 가이드라인의 안정성이 중요하다는 이유로 큰 변화 없이 2000년까지 유지됐다. 하지만, 1990년대 말에 이르러 가이드라인이 실효적으로 작동하지 않는 것은 명백해졌고 다국적기업에 대한 실효적인 규제를 할 수 있는 규범이 되기 위해서는 가이드라인의 개정이 불가피<sup>68)</sup>하다는 주장이 제기됐다.

OECD 이사회는 2000년 6월 OECD 가이드라인의 이행절차를 결정하여 각 가입국은 가이드라인의 효과적인 이행을 위해 국내연락사무소(NCP)를 설치하도록 개정했다. 또한, NCP의 설치와 역할을 노동조합, 경영계 기타 이해관계자에게 통지하여야 하며, NCP는 매년 회의를 열고 활동을 보고하도록 가이드라인을 개정했다.<sup>69)</sup>

## 2) UNGPs에 따른 OECD 다국적기업 가이드라인의 개정

67) 이인호, “OECD 다국적기업 가이드라인의 이행현황과 향후 과제”, 「OECD FOCUS」 2004년 3월호, 대외경제정책연구원, 2004, 38~39쪽.

68) 이상수, “다국적기업에 의한 인권침해와 OECD 다국적기업 가이드라인”, 「서울대학교 법학」 제55권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2014, 227~230쪽.

69) 김인재, “기업의 인권존중 책임에 관한 국제기준과 법적 과제”, 「저스티스」 통권 제140호, 한국법학원, 2014, 20쪽.

2011년 6월 UNGPs가 통과된 후에 기존의 기업과 인권 관련 국제기준들은 UNGPs에 많은 영향을 받아 개정되었다. OECD 가이드라인 역시 UNGPs 채택을 한 달 앞둔 상황에서 이를 사전에 반영하여 개정안이 통과되었다. 개정된 OECD 가이드라인은 별도의 장으로 '인권'을 신설하였고, 적용 범위를 확장하여 공급망(Supply Chains)을 포함한 기업 활동과 직접 연관되는 다른 기업까지를 포함했으며, 기업 활동으로 인한 인권침해를 방지하기 위해 인권침해 여부를 실사(due diligence)해야 하며, 지역공동체에 상당한 영향을 주게 되면 관련 이해관계자들과 협의하라는 점을 명시하는 등 UNGPs의 핵심내용을 반영했다.

기업의 OECD 가이드라인 위반 진정에 대해 조사 및 중재 활동을 수행하고, 가이드라인 위반 여부를 결정하는 NCP의 활동이 제대로 이뤄지지 않고 있다는 시민사회의 비판이 제기되어왔던 만큼, 각국 정부에 NCP에 대한 지원을 강화하고 NCP의 운영 및 활동을 공정하고 투명하게 할 것도 요구하였다.<sup>70)</sup>

2011년 OECD 가이드라인의 개정은 UNGPs에서 설정한 기업의 인권존중책임을 구체화한 첫 번째 국제적 문서로 평가<sup>71)</sup>된다. 특히 OECD 가이드라인은 이전의 가이드라인과 달리 간접고용 노동자와 협력업체 노동자들에게도 확대 적용될 것이라 기대됐다.<sup>72)</sup>

2011년 개정된 OECD 가이드라인의 구조는 서문과 11개의 장으로 구성되어 있으며, 제1부 실체적 규정과 제2부 이행절차로 나누어있다.

제1부 실체적 규정은 II장 일반정책에서부터 XI장 조세까지 서문, 개념 및 원칙, 일반정책, 정보공개, 인권, 고용 및 노사관계, 환경, 뇌물방지, 소비자 이익, 과학 및 기술, 경쟁, 조세 등의 항목으로 구성되어 있다.

제2부 이행절차는 NCP에 관한 규정을 중심으로 구성되어 있으며, 제시하고 있는 각 항목에 따라 기업이 준수해야 할 행동기준을 상세하게 규정하고 있고, 각각의 내용에 대한 추가 해설까지 제공하고 있다.

다만, OECD 가이드라인과 함께 제공된 각 장에 관한 해설 부분은 가이드라인 본문에 관한 정보와 설명을 제공하기 위한 목적으로 OECD 투자위원회 확대 회의에서 작성한 것으로서 다국적기업 선언의 일부로는 간주하지 않고 있다.<sup>73)</sup>

개정된 OECD 가이드라인 중에서 주목한 지점은 인권에 대한 독립적인 장(IV)을 신설해서 인권을 강조하고 있다는 점이다. 먼저, OECD 가이드라인의 실체적 규정 중 'IV. 인권'의 규정 내용은 다음과 같다.

70) 나현필, “노동자의 당연한 권리를 위하여 : 한국에서의 UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)의 적용 가능성”, 「공익과 인권」 제14권, 서울대학교 공익인권법센터, 2014, 200쪽.

71) OECD(2014), 「OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Responsible Business Conduct」, p.3, (<http://mneguidelines.oecd.org/responsible-business-conductmatters.htm>.)

72) 강연배, “다국적기업 횡포 제지할 NCP 개편 논의”, 「노동사회」 175호, 2014, 112쪽.

73) 노한균, 『OECD 다국적기업 가이드라인 NCP 운영 방향-정책연구용역보고서』, 산업통상자원부, 2013, 21~22쪽.

#### <IV. 인권>

국가는 인권을 보호할 의무가 있다. 기업은 국제적으로 인정된 인권, 기업이 운영되는 국가의 국제적 인권에 관한 의무 및 관련 국내 법률과 규정의 틀 안에서 다음의 사항을 이행하여야 한다.

1. 인권을 존중해야 한다. 즉, 타인의 인권을 침해하지 않아야 하며, 해당 기업이 연관된 인권에 대한 부정적 영향을 해결해야 한다.
2. 기업 활동 중 인권에 대한 부정적 영향을 야기하거나 이에 기여하지 않아야 하며, 부정적 영향이 발생한 경우에는 이를 해결해야 한다.
3. 부정적 영향에 기여하지 않았다 하더라도, 사업 관계를 통해 당해 기업의 사업 운영, 제품 및 서비스와 직접 연관된 인권에 대한 부정적 영향을 예방 또는 완화할 방법을 모색해야 한다.
4. 인권존중을 위한 정책적 의지를 갖춰야 한다.
5. 기업의 규모, 성격, 운영 상황과 인권의 부정적 영향이라는 리스크의 심각성에 따라 인권 실사를 시행한다.
6. 인권에 대한 부정적 영향을 야기하거나 이에 기여하였음을 알게 된 경우, 부정적 인권 영향에 대한 구제책을 제공하거나, 구제를 위해서 합법적 절차를 통해 협력해야 한다.

2011년 개정 OECD 가이드라인에서는 인권존중의 주체로 직접 기업을 분명히 언급하였지만, 표현에서는 국가의 인권 보호 의무는 duty로, 기업의 인권존중 의무는 should로 규정한 것에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다.

또 기업의 인권침해와 관련해 ‘영향’과 ‘연루’(공모)의 개념을 도입하여 인권존중의 범위를 넓혀 인권침해를 야기하거나 기여하는 것을 피하고, 야기하거나 기여하지 않았더라도 자신의 사업 관계 때문에 직접 관련되어 발생하는 인권침해를 예방하고 완화하도록 한 점은 평가할만하다. 전체적으로 구제 부분이 취약하긴 하지만 ‘국가의 인권 보호 의무, 기업의 인권존중책임, 구제’의 프레임워크와 같은 맥락에서 규정한 것으로 평가되고 있다.<sup>74)</sup>

요컨대, UNGPs의 영향을 받은 2011년 개정의 특징은 다음과 같다.<sup>75)</sup>

- a) 다국적기업에 대한 정의를 포괄적으로 내렸을 뿐만 아니라 금융 분야를 비롯한 전 산업 분야는 물론 기업의 공급망(supply chain)에까지 가이드라인을 적용함으로써 가이드라인의 적용 범위를 확대했으며, 투자위원회가 가이드라인이 가입국뿐만 아니라 비가입국에서도 존중되는 보편적인 기준이 될 수 있도록 역할을 할 것을 주문했다.

74) 김인재, “기업의 인권존중 책임에 관한 국제기준과 법적 과제”, 「저스티스」 통권 제140호, 한국법학원, 2014, 22쪽.

75) 김종철, “2011 OECD가이드라인 개정 부분과 그 평가”, 「기업과 인권에 관한 국제적 최신동향과 국내적 함의 토론회」(미간행), 한국인권재단, 2011, 41~44쪽.

- b) 인권에 관한 별도의 장을 신설하여 UNGPs를 가이드라인에 통합시키고 세계인권선언을 비롯한 국제인권규약 및 기준들을 천명하고 있다.
- c) 인권 실사(Human Rights Due Diligence) 개념을 도입함으로써 다국적기업은 가이드라인이 규정한 사항에 대해 부정적인 영향을 끼치지 말아야 할 뿐만 아니라, 부정적인 영향을 야기하거나 기여하는 것을(파악하고) 회피하는 예방조치를 취해야 하며, 부정적인 영향을 야기하거나 기여하지 않았다고 하더라도 자신의 사업 관계에서 발생하는 부정적인 영향을 묵인하지 말고 그것을 예방하거나 완화에 노력해야 한다는 것을 강조했다.
- d) 임금이 노동자들과 노동자들의 가족들의 기본적 요구를 충족할 것을 명시했다.
- e) NCP가 진정사건을 처리할 때 공정하고 동등하게 처리해야 함을 원칙으로 도입했다.
- f) 온실가스 배출량을 줄일 것과 이에 대해 보고할 것을 명기했다.
- g) 각국 정부가 NCP에 대한 지원을 강화할 것을 강력하게 요청하였고 NCP의 책임성 강화를 위해 각국 NCP 간의 동료평가(Peer Review) 활성을 주문했다.
- h) OECD watch가 투자자문위원회에 대해 가이드라인에 대한 해석을 요청할 권리를 보장했다.

### 3) OECD 다국적기업 가이드라인 이행절차의 강화

#### (1) OECD 이행체계

OECD 가이드라인의 특징은 바로 고유한 이행 메커니즘을 보유하고 있다는 점이다. OECD 가이드라인이 비록 자발적이고 비사법적인 규범이기는 하지만 NCP라는 이행체계라는 구제수단을 갖춘 규범이라는 점에서 특별히 구속력을 가지는 유엔 인권조약을 제외하고는 유엔의 인권지침이나 기업의 사회적 책임 등 국제사회에서 회자하는 다른 규범 중 가장 실사구시적인 규범<sup>76)</sup> 이라고 평가되고 있다.

앞서 살펴봤듯이 이행체계로서의 NCP와 관련한 지침은 1976년 제정 당시에는 없었다. NCP에 관한 내용은 1984년 개정에서 처음 포함되었으며, 1990년 이후 다국적기업에 대한 비판의 목소리도 높아졌고 이에 대한 규제의 필요성이 커지면서 본격적으로 논의가 확산하였다. NCP는 2000년 개정에서 처음으로 도입되어 다국적기업의 인권 책임을 권고내용에 포함했고, 모든 가입국에 이 분쟁 해결장치로서의 NCP를 설치하도록 의무화했다.<sup>77)</sup> 이후 2011년 UNGPs를 반영한 개정안에 따라 NCP의 기능에도 많은 변화가 주어졌다. 국제사회에서 OECD 가이드라인에 대한 관심이 증대되고

76) 이상희, “OECD 다국적기업 가이드라인 이행 메커니즘의 이해와 쟁점”, 『노동법논총』 제53권, 한국 비교노동법학회, 2021, 153쪽.

77) 이상수, “OECD 다국적기업 가이드라인에 따른 한국 연락사무소(NCP)의 기능 부진 - ‘미얀마 로힝야족 관련 이의신청 사건 1차 평가서’(2021)의 비판적 평석 -”, 『법학연구』 제32권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2022, 182쪽.

가이드라인의 이행과 관련하여 NCP가 담당해야 할 새로운 도전과 과제가 등장하면서 이러한 추세에 맞는 NCP 역할 정립에 대한 논의도 계속 되어왔다.

2015년 6월 OECD 각료회의에서 회원국들은 NCP의 역할과 기능을 확대, 강화하기로 합의하였으며, 같은 해 6월 독일에서 개최된 G7 정상회의에서도 이와 같은 합의를 재확인한 바 있다.<sup>78)</sup>

## (2) NCP의 역할과 기능

NCP의 역할은 OECD 가이드라인의 실효적 이행을 담보하는 것이다. 즉 다시 말해 NCP는 연성법으로서 한계가 분명한 OECD 가이드라인의 실효성을 높이기 위해서 만들어진 제도이다. OECD 가이드라인은 NCP가 본연의 역할에 충실하여 가이드라인의 기본목적에 추구할 수 있도록 세 가지 기능(functions)을 부여했다.

첫째는 OECD 가이드라인에 대한 홍보로 ‘정보 및 홍보(Information and Promotion)’ 기능이다. 이 기능은 가이드라인을 알리는 활동과 기업과 노동자단체, NGO, 그 외 일반 대중의 인식을 높이기 위한 홍보활동, 그리고 가이드라인에 관한 질문에 대해 적극적으로 답하는 활동 등을 말한다. 연성법으로서 권고에 불과한 가이드라인이 현실에서 효과적으로 작동하기 위해서는 무엇보다 홍보활동이 필수다. 여기에는 NCP와 구체적 사안에 대한 홍보도 포함한다.

둘째는 구체적 분쟁의 처리로 ‘구체적 사안에서의 이행(Implementation in Specific Instances)’기능이다. 이 기능은 NCP가 OECD 가이드라인을 둘러싼 각종 분쟁을 해결하기 위한 기능을 의미한다. 한국 NCP는 이 기능을 ‘이의신청(complaint)’ 절차라고 부른다. 이 기능에 따라 NCP는 절차에 따라 ‘구체적 사안’을 처리한다. 우선 ‘구체적 사안’이 접수되면, 1차 평가를 진행하여 사안의 진행 여부를 판단한다. 1차 평가를 통해서 추가검토(further examination)가 필요하다고 판단되면, NCP는 주선(good offices)을 제공하는 데, 이 과정에 NCP는 주선을 제공하는 조정자(mediator)로서의 임무를 수행하거나 합의를 주선한다. 합의가 이루어지면 그 결과를 공개하지만, 합의가 이루어지지 않으면 ‘구체적 사안’의 이행과정의 경과와 권고를 담은 성명을 발표한다.

셋째는 자신의 활동을 투자위원회에 보고하는 것으로 ‘보고(Reporting)’ 기능이다. 이 기능은 ‘구체적 사안’의 결과를 적시에 투자위원회에 보고해야 할 뿐만 아니라, 매년 OECD 투자위원회에 자신의 활동에 대해 보고해야 한다. 연례보고서는 구체적 사안과 관련한 활동을 포함하여 NCP 활동들의 내용과 성과를 담아야 한다.

이런 절차를 보유함으로써 가이드라인은 개별 다국적기업의 인권침해를 다루는 거의 유일한, 그리고 다국적기업이 무시할 수 없는 공적 규범이 됐다. 그러므로 현재 다국적기업의 규제와 관련하여 NCP가 갖는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.<sup>79)</sup>

78) 강준하, “분쟁 해결기구로서의 국가연락사무소(NCP)의 기능과 역할”, 「홍익법학」 제19권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2018, 416~417쪽.

79) 이상수, “OECD 다국적기업 가이드라인에 따른 한국 연락사무소(NCP)의 기능 부전 - ‘미얀마 로힝

### (3) 2011년 개정을 통한 이행절차의 강화

2011년 개정의 주요한 내용은 OECD 가이드라인의 이행을 위해 ‘가이드라인의 이행절차에 관한 지침’을 명확히 하고 구체화하였다는 점이다. OECD 가이드라인의 이행은 OECD 이사회의 결정과 이에 부속된 절차지침에 의하여 구체적으로 제시되어 있다. UNGPs를 반영하여 2011년 개정된 NCP 내용은 아래와 같다.

우선, 2011년 5월 25일 OECD 가이드라인에 대한 이사회 결정 개정사항은 OECD 가이드라인 가입국들에 NCP 설립 의무를 명시적으로 부과한 것이다.

이에 따르면, OECD 가이드라인 가입국은 a) NCP를 설립하고 운영하여야 하며, b) 각국 NCP는 동 가이드라인에 의해 규율되는 자신들의 활동과 관련된 문제에 대하여 필요한 경우 상호 협력하여야 하고, c) NCP들은 경험을 공유하기 위해 정기적으로 회합하고 OECD 투자위원회(IC)에 보고하여야 하며, d) 가입국은 정부 예산의 우선순위 및 관행을 고려하면서, NCP에 인적·재정적 자원을 제공함으로써 NCP가 자신의 역할을 효과적으로 이행할 수 있도록 지원하여야 한다.

나아가 OECD 가이드라인에 부속된 ‘절차지침’에서는 각국 NCP들의 효율적인 책임을 이행하기 위하여 홍보, 화해 및 조정 촉진 등과 같은 OECD 가이드라인 이행절차에 대한 동료학습(Peer Learning) 활동을 촉진하고, 이러한 동료학습은 자발적인 동료평가(Peer Review)는 물론 능력 배양과 훈련을 포함하며, 특히 새로운 가입국의 NCP를 위해 이를 제공할 것을 규정하고 있다.<sup>80)</sup>

NCP의 구조와 운영에 관해서는 각국의 재량에 맡겨져 있다. 다만, 각국 NCP는 기능적 동등성이라는 목적을 달성하기 위해 4가지 핵심기준(core criteria), 즉 가시성, 접근 용이성, 투명성, 책임성 등에 따라 협력하는 것을 전제로 하고 있다. 이 규정은 OECD 이사회의 절차지침(Procedural Guidance)에서 제시하고 있다.<sup>81)</sup>

이행절차의 강화를 명시적으로 천명한 OECD 가이드라인에 따라서 가입국들은 국가마다 NCP를 설치하고, 강화된 절차에 따라 이행 상황을 매년 OECD에 보고하고, OECD 가이드라인의 홍보와 질의 사항 처리 등을 수행하고 있다.

OECD는 NCP의 동료평가를 강화하여 각 나라의 상황에 따라 편차가 있는 NCP 역량을 높여내기 위해 노력하고 있으며, 핵심적 기능인 구체적 사안(specific instance)의 경우에는 구체적 사안의 최종결과를 각국 NCP가 OECD에 보고하게 하고, 해당 내용이 OECD 홈페이지 등을 통하여 공개해서 기업의 평판에 큰 영향을 미치는 방법<sup>82)</sup>으로 실효성을 높이고 있다.<sup>83)</sup>

---

야족 관련 이익신청 사건 1차 평가서(2021)의 비판적 평석-”, 『법학연구』 제32권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2022, 182~184쪽.

80) 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인의 국제적 동향과 시사점: 한국 NCP의 동료평가(Peer Review)대응방안을 중심으로”, 『무역학회지』 제42권 제4호, 한국무역학회, 2017, 160~161쪽.

81) 더 상세한 내용은 OECD 가이드라인 절차지침 I(국내연락사무소) A(제도적 정비) 참조

82) 네이밍 앤드 쉐이밍(Naming and Shaming: 이름을 명시하여 모욕주기).

83) 조인호, “ESG 실천 도구로서의 OECD 다국적기업 가이드라인”, 『사회법연구』 제46권, 한국사회법학회, 2022, 53쪽.

### 제3절 UNGPs의 한계와 이행을 위한 방안

#### 1. UNGPs의 한계

UNGPs는 유엔인권이사회에서 만장일치로 승인됨에 따라 ‘기업과 인권’과 관련한 현존하는 가장 권위 있는 공인된 기준이라는 점은 명확하다. 하지만 UNGPs가 기업 인권 규범으로 다국적기업에 대한 규제를 실효적으로 하고 있다고 볼 수는 없다. 기본적으로 UNGPs 역시 자율적 규제에 의존하는 체계로서 기업에 대한 통제를 구체적으로 시행하고 있지 않기 때문이다.

UNGPs는 기업의 인권침해에 대한 직접적인 법적 규제를 시행할 수 있는 국제조약은 아니라는 기본적인 한계 이외에도 내용에 있어 몇 가지 문제를 지적할 수 있다.

국가의 적극적 보호 의무 차원에서 매우 중요하게 요청되는 국가의 역외의무(Extraterritorial Obligation)와 기업의 법적 의무(legal liability)를 명시하지 않고 있다는 점이다. 이는 기업과 인권 이슈에 있어서 매우 중요한 공급망 내 다국적기업의 법적 책임에 대한 부분을 조명하지 못했다는 비판이다.

또한, 국제규범을 이행할 기구나 이행절차가 마련되지 않은 점도 매우 중요하다. UNGPs는 이행과 관련한 기본원칙을 제공하여 자발적 규제만을 촉구할 뿐 이를 강제할 이행기구나 절차에 대해 제시하고 있지 않아 실효성에 대한 비판이 있다.

정리하면, 첫째, UNGPs는 국가의 적극적 보호 의무 차원에서 매우 중요하게 요청되는 국가의 역외의무(Extraterritorial Obligation)에 관한 내용을 포함하고 있지 않다. 둘째, UNGPs는 기업에 의무 담지자(Duty-bearer)로서의 법적 지위를 부여하는 것에 다시 실패하였다. 셋째, 위 둘의 요건으로 인하여 현재 다국적기업 공급망 내에서 발생한 인권침해에 대한 모기업의 법적 의무(legal liability)는 여전히 미해결(혹은 현재 논의 중인 국제인권조약의 차후 과제)로 남아 있다.

UNGPs가 제시하고 있는 국가의 인권 보호 의무를 적극적으로 해석하고 적용하여 국내법으로 한계를 극복하기 위한 시도들도 있었다. 아래에서 살펴볼 ‘기업과 인권 NAPs’의 수립이나 ‘인권환경 실사법’의 제정을 통해 기업에 대한 규제를 국내법을 통해 추진하는 외국의 사례들이다.

아쉬운 점은 한국의 경우 UNGPs의 이행에 관한 기본적인 전략이 부재한 것으로 보인다. UNGPs의 이행을 위해서는 국가의 인권 보호 의무를 이행하면서 기업의 인권 존중책임을 강제해야 하는 데, 이에 대한 전략이 없다. ‘기업과 인권 NAPs’의 수립을 위해 국가인권위원회가 제4기 NAP에 하나의 장을 신설하여 ‘기업과 인권’을 강조하고 있지만, 현 정부에서는 채택되지 않고 있다. ‘인권환경 실사법’ 등의 국내법을 통한 UNGPs 이행 역시, 법안에 대한 국회에서의 논의가 진지하게 추진되고 있지 않은 상황으로 향후 제정 가능성이 매우 낮다. ‘인권정책 기본법’에 하나의 장으로 ‘기업과 인권’이 들어가 있지만, 이 법 또한 국회에 계류 중일 뿐이다. OECD 한국연락사무소에 대한 국가책임을 가볍게 보는 것도 이러한 인식의 일환이라 볼 수 있다.

## 2. 기업과 인권의 이행을 위한 조치

앞서 UNGPs를 비롯한 기업의 인권존중책임을 규정하고 이행하기 위한 여러 국제 기준을 살펴보았다. 문제는 법적 구속력이 없는 이러한 국제기준을 통해 기업의 인권 존중책임을 어떻게 이행하도록 할 것인가이다. 국제적 차원에서 ‘기업과 인권’ 관련 규제 또는 감독기관이 존재하지 않고, 다국적기업에 대한 국내법적 장치가 어렵게 마련되어있다 하더라도 해당 국가의 경제적 이해관계에 따라 이것이 준수되지 않거나 처벌 대상에서 제외되기가 쉽기 때문이다. 따라서 국제기준의 책임 있는 이행과 적용이 이루어질 수 있는 체계를 국내적으로 국제적으로 만들 필요가 있다.<sup>84)</sup>

OECD와 ILO에서 시작된 ‘기업과 인권’에 대한 국제적 규범의 확립은 실효적 이행을 위한 기업 관련 규제가 정비되지 않는다면 의미가 퇴색될 수밖에 없다. 국제사회는 결국 ‘기업과 인권’의 제도화를 위해 유엔을 통한 규제를 강화하고, 이행체계를 마련하기 위한 논의를 확산시켰으며 그 결과가 UNGPs에 반영되었다.

UNGP는 ‘기업과 인권’의 이행과 관련한 방안으로 자율규제와 타율규제의 현명한 혼합(smart mix)을 제시하면서 기업의 인권 존중책임과 동시에 국가의 보호 의무(Duty to protect)를 핵심 축(pillar)으로 설정하였다.<sup>85)</sup>

UNGP는 내용 및 구조를 법체계가 수용하면서 다양한 방식의 규제를 통해 기업의 인권존중책임을 실현할 수 있음을 밝히고 있다. 즉 UNGPs은 인권 실사의 시행을 확보하는 특정한 규제 방식을 한정하지 않는다. UNGPs가 자신을 자율규제와 타율규제의 현명한 혼합(smart mix)이라고 서술하는 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 자율 또는 타율적 성격 중 어느 하나의 규제만으로 한정하는 것이 아니라 여러 수단이 망라하며 교차적으로 활용될 수 있다.<sup>86)</sup>

### 1) 현명한 혼합(smart mix) : 자율규제와 타율(법적) 규제

‘기업과 인권’과 관련한 국제기준을 이행하기 위해서는 ‘어떻게 기업을 규제할 것인가’가 중요하다. 규제유형은 크게 자율규제와 타율규제로 분류해서 살펴볼 수 있다.

우선 자율규제는 기업의 자발적인 참여로 인권침해를 방지하는 방법이다. 예컨대 기업이 민감하게 반응하는 시장 논리를 이용하는 것으로, 기업의 인권존중을 통해 상품과 용역의 수요자인 소비자와 투자자들에게 호감을 얻고 긍정적인 영향을 끼쳐 기업의 경영실적과도 연계된다는 점을 기업에 주지시켜 기업의 자발적인 노력으로 인권 침해를 규제하는 방법이다. 물론 자율규제라고 해서 외부의 간섭이 전혀 없는 것은

84) 김인재, “기업의 인권존중 책임에 관한 국제기준과 법적 과제”, 「저스티스」 통권 제140호, 한국법학원, 2014, 28~29쪽.

85) 정은주, “유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGP) 채택 이후 국가의 적극적 보호 의무 강화에 대한 고찰”, 「서강법률논총」 제7권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 97쪽.

86) 김동현, “의무적 인권 실사의 해외 입법 동향과 국내 법제화 방안”, 「서강법률논총」 제11권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2022, 117쪽.

아니다. 예를 들어 UNGPs에 따라 기업 스스로 인권 실사 및 ‘인권 영향평가’를 시행하게 하는 등 UNGPs를 따르게 하는 것이며, 국가인권기구와 시민사회단체가 외부감시자가 되어 기업의 인권존중 책임에 대해 사회적 압력을 행사할 수도 있다.

다음으로 타율(법적)규제는 자율규제와 달리 구속력이 있는 규범과 집행기구를 통해서 기업을 규제하는 방법이다. 예컨대 유엔 등의 국제기구를 통해 기업에 관한 보고서를 제출하게 하거나 다국적기업의 인권침해를 감시하는 시스템을 설치하는 등의 메커니즘을 두는 방안이다.

현실적으로 자율규제와 타율규제가 동시에 추진되어야 하는 이유는 기업의 인권존중책임이 기업의 자발성에 기인하기보다는 주주, 시민사회단체, 여론 등의 압력에 더 큰 영향을 받으며, 동시에 인권존중 책임을 유도하는 정부 차원의 정책, 의지 등에 따른 것도 무시할 수 없기 때문이다.

현재 국제사회는 UNGPs를 통해 기업의 인권침해를 방지하고 기업이 인권을 존중하게 하도록 두 유형을 동시에 진행하는 현명한 혼합(smart mix)을 통해서 규제하고 있다. 즉 UNGPs를 통해서 기업의 책임과 의무를 강조하여 자율규제를 강화하는 한편 법적 규제의 측면에서 ‘기업 인권조약’ 등의 구속력 있는 규범과 기구를 만들기 위해 노력하고 있다.<sup>87)</sup>

## 2) 국가의 적극적 보호 의무 강화

UNGP가 발표된 지 12년이 지나고 있다. 하지만 여전히 다국적기업에 의한 인권침해는 멈추지 않고 있으며, 국제사회의 구속력 있는 규범은 창설되지 않았다. 하지만 UNGPs의 이행을 위한 국제사회의 노력은 더욱 강화되고 있다. 기업의 자율적 규제에 의존하던 경향을 넘어 국가의 적극적 인권 보호 의무를 강조하는 방향으로 선회하고 있다.

유엔사회권위원회가 2017년에 채택한 ‘일반논평 24’<sup>88)</sup>와 최근 등장한 ESG 열풍, E U를 중심으로 확산하고 있는 ‘기업과 인권 NAPs’의 수립과 ‘인권 실사법’의 도입이 이를 보여준다. 즉, ‘기업과 인권’에 대한 법적 접근과 사법적 구제의 중요성이 점점 더 강조되고 있다는 점이다.

우선 ‘일반논평 24’는 기업의 인권침해에 대한 국가의 보호 의무를 명확히 밝히고 있다. ‘일반논평 24’에서는 기업의 활동에 대하여 모든 형태의 차별금지, 권리의 존중·보호·실현 의무, 역외의무, 구제와 이행에 관한 사항이 명시되어 있다. 이에 따르면 기업이 ‘사회권규약’을 존중하도록 국가가 효과적으로 규제하지 못할 시 보호 의무를 위반한 것이기 때문에, 국가는 적극적 의무의 강화를 통해 기업의 사업 활동 과정에서 인권침해를 방지할 모든 조치를 하여야 한다.<sup>89)</sup>

87) 김종일, “기업의 인권존중 책임에 관한 검토-국제기준을 중심으로-”, 『법과 정책연구』 제20권 제4호, 한국법정정책학회, 2020, 237~238쪽.

88) CESCR, General Comment No. 24: State Obligations under the ICESCR in the Context of Business Activities, 유엔 문서번호: E/C.12/GC/24

한편, 국가의 ‘보호의 의무’는 공공계약, 공기업 또는 기타 공권력을 부여받은 기업의 행위 등의 경우에만 국가가 직접 책임을 지는 것으로부터 한발 더 나아가, 기업 활동으로 인해 규약상의 권리 침해가 발생하지 않도록 국가가 효과적으로 보호하고 구제하는 법·행정·교육적 조치를 하는 것을 의미한다.<sup>90)</sup>

‘기업과 인권 NAPs’의 경우에는 UNGPs의 이행을 실천하기 위한 여러 전략 중에서 유력한 방안으로 부상하고 있다. EU와 그 회원국이 적극적으로 대응하고 있다. UNGPs가 발표된 직후에 EU 집행위원회는 각 회원국에 UNGPs의 실행을 위한 국가 행동 계획을 수립하라고 권고한 바가 있다.<sup>91)</sup> 2013년 9월 영국이 최초로 ‘기업과 인권 NAPs’를 수립한 이래로, 2018년 1월 기준 19개 국가가 ‘기업과 인권 NAPs’를 채택하였다.<sup>92)</sup> 현재 EU를 비롯한 많은 나라에서 ‘기업과 인권 NAPs’를 수립했거나 수립하고 있다.

UNGP는 비록 법적 강제력이 없다는 현실적인 제약 속에서도 UNGPs를 중심으로 국제사회의 ‘기업과 인권’의 기준이 새롭게 정비되고 있으며, EU를 중심으로 ‘인권 실사법’의 도입 등 관련 법령과 제도들을 손질하는 근거가 되고 있다.

다음으로 OECD 가이드라인에 근거한 NCP 절차를 통해 ‘기업과 인권’ 문제에 대응하는 방안도 유력하게 대두되고 있다. NCP는 그동안 국내는 물론 국제사회에서도 ‘구체적 사안’에 대한 분쟁 해결절차의 실효성 등과 관련하여 많은 비판을 받아왔다. 하지만 비사법적 구제기구인 NCP는 이행체계의 역할을 강화하기 위해 나라별로 NCP의 설치와 운영실태를 점검하고 법제화를 포함한 개선방안을 모색하고 있다.

한편, ‘기업과 인권’의 이행을 위한 방안으로 유엔의 인권절차 중 ‘인권상황에 대한 보편적 정기검토’(Universal Periodic Review; 이하 ‘UPR’)를 활용하거나 국가인권기구를 활용하는 방안도 있다. 국가인권기구는 정부에 의해 설립되었지만, 유엔 파리원칙과 같은 국제적으로 인정된 기준에 따라 독립성을 가진 기관으로 설립되었으며, 국제적 협력체도 존재하므로 국제기구의 성격도 동시에 가지고 있기 때문이다. 더욱이 UNGPs의 ‘정부 기반 비사법적 고충처리제도’의 주석에서 “사법적 구제가 항상 요구되거나 필수적인 것도 아니며, 모든 신청인이 항상 선호하는 접근방법도 아니므로 국가인권기구는 특히 중요한 역할을 담당<sup>93)</sup>한다고 해설하고 있다.

마지막으로 현재 기업과 인권에 관한 국제기준들이 비록 연성 규범에 머물러있지

89) UN CESCR, ‘General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities’ (23 June 2017), para. 34-35.

90) UN CESCR, ‘General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities’ (23 June 2017), para. 14.

91) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 「법과기업연구」 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 106쪽.

92) 정은주, “유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGP) 채택 이후 국가의 적극적 보호 의무 강화에 대한 고찰”, 「서강법률논총」 제7권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 97쪽.

93) 나현필, “노동자의 당연한 권리를 위하여 : 한국에서의 UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)의 적용 가능성”, 「공익과 인권」 제14권, 서울대학교 공익인권법센터, 2014, 212~213쪽.

만, 거의 같은 구조로 되어있고 서로 상호 협력함으로써 기업에 대한 강제성을 획득할 수도 있으므로, 국가가 기업들에 인권 관련 국제기준과 이니셔티브에 참여하도록 요구하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

### 3. UNGPs 실효적 이행을 위한 방안

기업과 인권의 이행을 위한 방안으로는 앞서 살펴본 바와 같이 자율규제와 타율규제가 있으며, 사전예방적 조치와 사후구제조치로 구분하여 살펴볼 수 있다.

우선 사전예방적 조치로는 인권 실사의 시행과 ‘기업과 인권 NAPs’ 등이 있으며, 사후 구제조치로는 사법적 구제조치와 NCP와 국가인권기구를 통한 비사법적 사후구제 방안 등이 있다.

‘기업과 인권’의 궁극적 목적은 기업에 의한 인권침해를 막는 것이다. 따라서 가장 중요한 것은 기업에 의한 인권침해가 발생하지 않도록 예방하는 것이 무엇보다 중요하다.

#### 1) UNGPs 이행을 위한 사전예방적 조치

##### (1) 인권 실사의 이행과 법적 규제

UNGPs에 따르면 기업은 인권 실사를 통해서 연루(Complicity)를 포함한 기업의 인권침해를 방지할 수 있다.

UNGPs에서는 각국 정부에게 공기업 등 공공기관에 인권 실사를 요구하라고 권고하고 있다. 즉, 이행원칙 4는 “국가가 소유하거나 통제하는 기업의 인권침해, 또는 수출신용기관과 공적 투자보험, 보증기관과 같은 국가기관으로부터 상당한 지원이나 서비스를 받는 기업의 인권침해로부터 개인을 보호하기 위해서… 인권 실사를 요구하고 추가적인 조치를 해야 한다.”고 규정하고 있다.

또한, 이행원칙 17은 인권 실사를 다음과 같이 압축적으로 설명하고 있다.

17. 부정적 인권 영향을 식별하고 방지하고 완화하며, 어떻게 그에 대처하는지를 설명하기 위해서 기업은 인권 실사를 수행해야 한다. 이 절차는 실제적, 잠재적 인권 영향을 평가하는 것, 그 결과를 경영에 통합하고 실행하는 것, 반응을 추적하는 것, 영향에 어떻게 대처하는지에 대해 소통하는 것을 포함해야 한다. 인권 실사는,

(a) 기업이 자신의 활동을 통해서 유발하거나 기여할 수 있는 부정적 인권 영향, 또는 그 사업 관계 때문에 자신의 사업 활동, 제품 및 서비스와 직접 연결될 수 있는 부정적 인권 영향을 모두 다루어야 한다.

(b) 기업의 크기, 중대한 인권 영향의 위험, 그리고 사업 활동의 성격과 맥락

에 따라 달라야 한다.

(c) 계속된 것이어야 한다. 이는 기업의 사업 활동과 사업맥락이 전개되면서 시간이 감에 따라 인권위험이 변화할 수 있다는 것을 인정해야 한다는 것이다.

위에서 보듯이, 인권 실사는 한마디로 기업 활동으로 발생할 수 있거나 이미 발생한 인권침해를 식별해내고 대처하는 과정이다. 대상이 되는 인권은 국제적으로 널리 인정된 모든 인권이고, 인권 실사의 범위는 자신의 기업 활동뿐만 아니라, 전체 공급망(자회사, 협력회사 등)을 포함한다. 인권 실사는 일회적으로 마치는 것이 아니라 계속적 과정이다. 말하자면 인권 실사를 의무화한다는 것은 기업이 자신과 자신의 공급망에서 발생할 수 있는 모든 종류의 인권침해를 발견하여 대처하는 과정을 일상화해야 한다는 것이다.<sup>94)</sup>

그러나 UNGPs는 인권 실사를 실행할 구체적인 가이드언스를 제시하고 있지 않으므로, 중소기업들의 경우 경영의 전면에 인권을 내세우는 데 더 큰 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이러한 현실에서 유럽을 중심으로 한 국제인권기구(NHRIs), 국제시민사회, 로펌, 회계법인 등은 다자간 협력을 통해 기업을 대상으로 인권 실사와 인권 영향평가 도구 개발, UNGPs와 보고기준(GRI 등)의 통합, 정보공개 벤치마킹 등의 방식으로 구체적이고 실용적인 가이드언스를 제시하고 있다.<sup>95)</sup>

유엔사회권위원회 또한 국내의 입법 조치를 통해 실질적인 다국적기업의 인권 실사를 의무화하는 방안을 마련할 수 있다고 제안했다. 인권 실사를 의무화하여 해외사업장에서 발생하는 인권침해에 대해서 국내기업의 책임을 강화하려는 시도는 국가의 적극적 의무의 하나로 점차 국제적인 추세가 되고 있다.

아래에서는 미국과 유럽 등 대표적인 법적 규제사례를 살펴보고자 한다.

### ① 미국의 법적 규제사례

미국의 대표적인 법적 규제사례는 2010년에 제정한 ‘도드-프랭크 법’(Dodd - Frank Act)이다. 이 법은 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태 (Subprime Mortgage Crisis)에서 촉발된 글로벌 금융위기 상황과 금융시스템의 개혁에 대한 광범위한 요구를 반영하여 제정되었다. 이 법은 금융시스템에 있어서 책임성과 투명성을 강화하여 납세자를 보호하며, 부당한 금융서비스 관행으로부터 금융소비자의 보호를 목적으로 제정되었다.<sup>96)</sup>

이 법은 1,500개를 웃도는 방대한 조항으로 구성되어 있다. 이 중 제1502조가 소위

94) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 『법과 기업연구』 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 113~114쪽.

95) 정은주, “유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs) 채택 이후 국가의 적극적 보호 의무 강화에 대한 고찰”, 『서강법률논총』 제7권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 95쪽.

96) 김흥기, “미국 도드-프랭크법의 주요 내용 및 우리나라에서의 시사점”, 『금융법연구』 제7권 제2호, 한국금융법학회, 2010, 48쪽.

‘분쟁 광물(conflict minerals)’과 관련된 조항으로 공급망에서 발생한 인권침해에 대한 기업의 책임과 그에 대한 법적 규제를 묻고 있다. 제1502조는 콩고에서 벌어진 내전과 분쟁을 배경으로 하고 있다. 제1502조와 이 조항에 따라 제정한 분쟁 광물의 공개에 관한 최종규칙에서 해당 분쟁 광물이 콩고산인지를 확인하기 위해 “합리적 수준의 생산국가 조사”를 해야 하며, 해당 광물의 출처와 공급처를 확인하기 위해 실사를 시행하고 이를 공개보고서로 제출하도록 하고 있다.

이 조항에 대해 ‘미국 제조업 협회’는 합헌성과 합법성을 문제 삼는 소송을 진행한 바 있다. 첫째는 최종규칙이 행정절차법을 위반했는지 여부이고, 둘째는 제1502조와 최종규칙이 헌법상 보장된 표현의 자유를 침해했는지다. 법원은 콩고지역의 평화와 안정을 증진하려는 의도에 비쳐 합리적인 수준 내에 있다고 보아 모두 기각했지만, 항소심은 콩고분쟁과 무관하지 않다는 것을 웹사이트에 게시하는 것은 표현의 자유에 대한 침해라며 위헌이라고 결정했다. 하지만 위헌결정에도 불구하고 제1502조나 최종규칙은 실사의 시행과 공개라는 큰 틀에서는 그대로 유지되고 있다.<sup>97)</sup>

제1502조에 따라 실사와 결과의 공개를 통해 이 법은 공급망 이슈에 대한 법적 규제를 통해 인권침해를 방지하려고 한 시도로서 가능성을 보여주었다.

또한, 특별법을 제정하여 기업에 새로운 법적 의무를 창출하기도 했다. 2010년에는 캘리포니아 공급망 투명화 법(California Transparency in Supply Chains Act of 2010)을 제정하여 제조업체 공급망에서의 강제노동과 인신매매를 근절하고자 실사 여부에 대한 정보를 제공하게 했다.

캘리포니아 공급망 투명화 법은 캘리포니아 민법에 제1714.43조를 추가하는 형태로 제정된 법으로 연간 1억 달러를 초과하는 총수입액을 올리는 회사들은 공급망에서 인신매매나 노예제도를 제거하기 위하여 어떠한 노력을 하였는지에 관한 정보를 그들의 홈페이지 또는 홈페이지가 없는 경우에는 문서로 공개할 것을 요구하고 있다. 하지만 법 위반 시 제재수단의 부족, 이행강제 절차의 부재, 빈약한 정보공개범위 등 이 법의 영향력에 대해서는 부정적인 견해도 많다.<sup>98)</sup>

2016년에는 책임 있는 기업경영을 위한 국가 행동계획(National Action Plan on Responsible Business Conduct)을 발표하여 UNGPs와 OECD 가이드라인의 이행을 도모했으며, 2020년에는 미 국무부가 중국 신장지구의 다국적기업 공급망에서 발생하는 강제노동과 다른 인권침해에 연루될 수 있는 기업 리스크를 알리기 위해서 ‘신장 지역의 공급망 사업경보(Xinjiang Supply Chain Business Advisory)’를 발표하기도 했다.

## ② 유럽의 법적 규제사례

97) 이상수, “공급망에서 발생한 인권침해에 대한 법적 규제 : 미국 도드-프랭크법 제1502조를 중심으로”, 「서울대학교 법학」 제57권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2016, 144~148쪽.

98) 육소영, “공급망 투명화 법-미국과 유럽연합의 공급망 투명화 법을 중심으로-”, 「영남법학」 제46권, 영남대학교 법학연구소, 2018, 8~11쪽.

유럽의 경우 2015년 영국 의회에서 처음으로 인신매매와 노예제에 관한 규제를 강화하기 위하여 현대판 ‘노예 방지법’을 제정했으며, 2017년에는 프랑스에서 유럽에서 최초로 이른바 ‘실사 의무화법’(French Duty of Vigilance Law)을 제정하면서 기업의 인권존중 책임을 제도화했다. 프랑스의 사례는 EU에서 ‘공급망 실사 의무화법’에 관한 활발한 논의를 촉발하는 계기가 됐다.

프랑스 ‘실사 의무화법’의 배경이 된 것은 2013년 4월에 있었던 방글라데시의 라나 플라자 건물 붕괴사건이다. 천백여 명이 넘는 사망자와 이천 명이 넘는 부상자가 발생한 이 사건에 프랑스 대규모 유통업체들도 해당 건물에 있던 하청 업체에 생산을 의뢰했다는 점이 밝혀지면서, 하청 업체와 공급업체에 대한 인권 실사 의무화 요구가 높아지게 된 것이다.

프랑스에서 제정된 ‘실사 의무화법’은 총 3개 조문으로 이뤄진 간단한 법률이다. 상법에 2개의 조문을 추가하고 그 적용 시점에 관해 규정하는 경과규정을 두었다. 이 법은 국경을 넘어 초국적 기업의 활동까지도 대상으로 하고 있어 노동권 침해에 대해서 프랑스 국내는 물론 국외까지도 기업의 책임을 물을 수 있도록 규정하고 있다. 이 법에서는 고용인원 5천 명을 넘는 대기업의 경우 직접 고용한 노동자는 물론 하청 노동자한테도 인권 및 환경침해 여부가 있는지를 파악하도록 하고 있다. 만약 심각한 인권 및 환경침해 연루 사실이 적발되면 노동조합과 협력해 대응 방안을 수립하고 지속적인 모니터링을 수행하도록 규정하고 있다. 이를 어기면 최대 3천만 유로(약 400억 원)까지 징벌적 배상 책임을 물을 수 있다.<sup>99)</sup>

프랑스 ‘실사 의무화법’은 유엔이나 OECD의 연성 규범 형태로만 존재하던 기업의 인권, 환경 관련 실사 의무를 강제력 있는 내국법으로 규정한 최초의 사례라는 점에서 많은 주목을 받았다. 하지만, 실사계획을 “효과적인 방법으로 실행”해야 한다든지, 리스크를 파악하고 이에 대한 중대한 위반을 방지할 수 있는 “합리적인 실사 조치”를 취해야 한다든지 상당히 불확정적인 개념을 사용하다 보니, 실제 의무위반 여부를 판단할 때 명확하지 않다는 문제점이 있다. 법 규정 자체가 명확하지 않기에 적용대상 기업들이 구체적으로 어떤 의무를 부담하는지, 실사계획이 어떤 기준과 수준에서 작성돼야 하는지도 명확하지 않다. 또한, 이러한 불명확성에 따라 위반 기업에 벌금을 부과할 수 있도록 규정한 조문은 2017년 3월 프랑스 헌법재판소의 사전적 위헌법률심판에 따라 무효가 되기도 했다.<sup>100)</sup>

독일은 2021년에 ‘공급망 실사법’(Supply Chain Act)을 제정하여 독일 내의 다국적기업들에 대해 인권과 환경에 대한 공급망에서의 실사를 의무화하고 있다. 이 법은 2019년 64개 시민사회단체로 구성된 ‘공급망 실사법 이니셔티브’의 활동으로부터 시작되어 많은 우여곡절과 기업단체들의 저항을 뚫고 2021년 연방의회에서 최종 채택되었다.

이 법은 제3조 제1항에서 이 법의 적용을 받는 기업에 특정 인권 및 환경 실사 의

99) <https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/900380.html> 참조.

100) 정준혁, “프랑스 회사법의 최근 동향과 시사점- 기업의 사회적 책임, 인권 실사, 주주 행동주의를 중심으로”, 「상사법연구」 제41권 제4호, 한국상사법학회, 2023, 23~29쪽.

무를 준수하도록 요구하고 있고, 적절한 방식으로 실사 의무를 이행하도록 규정하고 있다. 이러한 의무의 내용은 UNGPs와 NAPs에서 지향하는 요구사항과 정확히 일치한다. 다만, 독일의 ‘공급망 실사법’에서는 민사책임을 별도로 규정하지 않는 대신 특별대표소송을 통해 대응하고 있어 피해자가 구제절차를 직접 이행하기 어렵고, 입증 책임 전환이 이뤄지지 않아, 사실상 기업에 손해배상책임을 구하기도 쉽지 않다는 한계가 있다.<sup>101)</sup>

이외에도 2019년 네덜란드는 ‘아동노동 실사법’(Dutch Child Labour Due Diligence Law)을 제정하여 실사를 통해 해당 기업들이 제품의 생산이나 서비스 제공에서 아동노동으로 생산되었다는 합리적 의심이 있는지 판단하기 위한 인권 실사를 시행하고, 그 결과를 네덜란드 정부에 제출하도록 하고 있다.

스위스는 2021년에 ‘민사 의무 법’(Swiss Code of Obligations)을 제정했다. 2022년에 개정된 이 법에 따라 기업은 인권과 환경에 대한 비재무 정보를 공시하고, 분쟁 광물과 아동노동에 대한 인권 실사를 의무적으로 시행해야 한다. 그리고 이 규정을 위반하면 벌금을 최대 100,000프랑까지 부과할 수 있다.<sup>102)</sup>

노르웨이 역시 2021년에 ‘투명성 법’(Transparency Act)을 제정하여 특정 요건을 충족하는 기업들의 경우에는 인권과 노동에 관한 실사를 의무화하였으며, 위반할 때는 행정 처분 또는 벌금을 부과하는 것이 가능하다.

EU 역시 2021년 7월 ‘EU 강제노동 인권 실사 가이드’를 발표하여 강제노동을 식별하고 관련 실사 방법에 관한 지침을 마련했으며, 2022년 2월 23일 EU 집행위원회에서는 ‘기업 지속가능성 실사 지침(Directive on Corporate Sustainability Due Diligence)’ 초안을 발표했다. 이 지침은 독일의 ‘공급망 실사법’에 비해 민사책임을 보장하고 글로벌 공급망에서 기업 인권 및 환경피해의 피해자를 위해 유럽 법원에 대한 접근성을 강화하고 있다. 이 실사지침에 따라 대상 기업은 공급망을 통해 인권 및 환경과 관련된 실사를 의무화하고 있으며, 위반 시에는 기업에 대한 행정 제재 및 민사책임을 인정되고 있다. 실사지침은 EU 회원국의 실사제도를 하나로 통일하기 위한 것으로 EU 시장에서 활동하는 역외기업에도 적용하도록 하여 공정한 경쟁 환경 조성 과 EU 기업의 역차별 해소를 위해 마련되었다.

실사지침은 EU 전체에 직접 적용되는 강력한 규범인 ‘규칙’(Regulation)은 아니지만, EU가 전반적인 목표와 각국의 국내법 제정 시한을 제시하면 회원국이 국내법을 제정하도록 하는 ‘지침’(Directive)형태로 제정되었다.<sup>103)</sup>

이처럼 프랑스를 시작으로 독일, 네덜란드, 노르웨이 같은 유럽 국가들은 점차 기업에 대한 실사 의무를 강화하는 추세라고 볼 수 있다. 아울러, UNGPs와 OECD 가이드라인은 공급망까지 적용된다는 것이 명확하지 않았지만, 유럽 국가들 중심으로 ‘공

101) 오상호, “독일의 지속 가능한 발전을 위한 공급망 실사법 제정 경위와 평가”, 『노동법논총』 제53집, 한국비교노동법학회, 2021, 193~213쪽.

102) 남승현, “해외인권과 환경 공급망 실사법 현황 및 시사점”, 『IFANS』 주요 국제문제 분석 2022-39, 국립외교원 외교안보연구소, 2022, 9~15쪽.

103) 장혜진·최윤정, “ESG 환경에서의 공급망 실사법”, 『환경법연구』 제45권 제1호, 한국환경법학회, 2023, 272~274쪽.

급망 실사법'들이 제정되면서 기업은 본사와 자회사뿐만 아니라 공급망까지도 실사해야 한다는 관행이 형성됨으로써 관련 국제규범의 해석과 적용에도 영향을 미칠 것으로 분석된다.

이상에 살펴본 바와 같이 기업들의 자발적인 인권 실사 체계만으로 부족하다는 인식하에 EU를 중심으로 법제화하려는 움직임이 가속화되고 있다. 기후위기와 함께 ESG 비재무공시의 의무화 경향과 맞물려 공급망에서의 인권과 환경 실사지침들이 미국과 유럽을 중심으로 확산하기 시작했다.

법적 구속력 있는 국제협약이나 조약이 체결되지 않더라도 유엔과 OECD 가이드라인에서 제시하고 있는 기업의 실사 적용 범위와 법적 책임에 대한 규범이 더 구체화할 것으로 전망된다. 그리고 국가뿐만 아니라 기업도 국제사회의 행위자로서 국제법적 책임이 있다는 인식이 더 확산할 것이다.<sup>104)</sup>

## (2) 기업과 인권 NAPs의 확산

기업에 의한 인권침해가 발생하지 않도록 예방하기 위한 국가의 적극적 조치로서 두 번째는 '기업과 인권 NAPs'의 수립이 있다.

'기업과 인권 NAPs'는 기업에 의한 인권침해를 예방하기 위해 수립한 국가의 종합적이고 체계적인 실천계획이다. '기업과 인권 NAPs'는 국가 인권정책 기본계획의 일부로서, 유엔인권이사회가 회원국의 만장일치로 2011년 채택한 UNGPs를 기준으로 국내의 이행을 위해 제정한 국가의 인권정책이자 전략이다.

유엔은 2011년 이후 UNGPs의 실행을 위해 다양한 후속 조치를 취해왔으며 '기업과 인권 NAPs' 또한 이러한 후속 조치의 하나다. 유엔인권이사회의 '기업과 인권 워킹그룹'은 2014년 연례포럼에서 「기업과 인권 국가 행동계획(NAPs) 지침」을 발표함으로써, 각국 정부들이 '기업과 인권 NAPs' 개발 및 실행할 것을 권고하였다.<sup>105)</sup>

2013년 EU는 회원국들에 국가별 '기업과 인권 NAPs' 수립을 권고했고, 2014년 유엔의 「기업과 인권 국가 행동계획(NAPs) 지침」 발표 이후 10개국이 '기업과 인권 NAPs'를 수립하였고 EU 대부분의 회원국이 '기업과 인권 NAPs' 수립에 착수하였다. 2015년 G7 정상회의에서도 '기업과 인권 NAPs' 수립 노력을 환영하면서 지지 선언을 했다.<sup>106)</sup>

'기업과 인권 NAPs' 수립 현황과 관련하여, 수립되었거나 수립 중인 나라는 영국, 네덜란드, 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 리투아니아 등을 이어서 스페인, 아르헨티나, 아제르바이잔, 벨기에, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 프랑스, 독일, 그리스, 인도네시아, 요르단, 라트비아, 말레이시아, 모리셔스, 멕시코, 모잠비크, 미얀마, 노르웨이, 포르투갈, 슬로베니아, 스위스, 미국, 폴란드, 카자흐스탄, 남아프리카공화국, 탄자니아 등이 있다.<sup>107)</sup>

104) 남승현, "해외인권과 환경 공급망 실사법 현황 및 시사점", 「IFANS」 주요 국제문제분석 2022-39, 국립외교원 외교안보연구소, 2022, 22~23쪽.

105) 국가인권위원회, 『기업과 인권 NAP 수립을 위한 연구』, 2015, 13쪽.

106) 국가인권위원회, 『기업과 인권 국가 인권정책 기본계획 권고』, 2016, 2쪽.

## 2) UNGPs 이행을 위한 사후 구제조치

기업과 인권의 이행을 위해서는 사전예방적 조치와 더불어 기업의 인권침해가 발생한 이후 구제조치를 어떻게 제공하는가가 중요한 과제가 된다. 이를 위해 UNGPs는 ‘보호·존중·구제’의 프레임워크를 통해 기업의 인권침해 방지와 구제책에의 효과적인 접근을 위해서는 무엇보다 국가의 역할이 중요함을 강조하고 있다.

UNGPs는 구제와 관련한 접근성의 중요성을 강조하며 이행원칙 25에서 27까지 다음과 같이 설명하고 있다.<sup>108)</sup>

### 이행원칙 25.

기업 관련 인권침해로부터 개인을 보호하는 의무의 하나로서 국가는 자신의 영토 그리고/또는 관할권 내에서 인권침해가 발생했을 때 사법적, 행정적, 입법적, 또는 그 밖의 다른 적절한 수단을 통해서 영향받은 개인이 효과적인 구제책에 접근할 수 있도록 보장하는 적절한 조치를 해야 한다.

### 이행원칙 26.

국가는 기업 관련 인권침해에 대처할 때 구제책에의 접근 거부로 이어질 수 있는 법적, 실제적 장애물 및 기타 관련 있는 장애물을 감소시키는 방안에 대한 검토를 포함하여 국내 사법절차의 효과성을 보장하는 적절한 조치를 해야 한다.

### 이행원칙 27.

국가는 기업 관련 인권침해의 구제를 위한 국가 기반의 포괄적 체계의 일부로서 사법절차와 더불어 효과적이고 적절한 비사법적 고충 처리절차를 제공해야 한다.

즉, UNGPs는 이행원칙에서 기업 관련 인권침해가 발생했을 때 국가의 보호 의무를 강조하면서 구제책에의 접근을 보장하는 핵심으로 효과적인 사법절차 제공해야 하며, 기타 비사법적 절차를 사법절차와 더불어 국가의 포괄적 체계로 제공해야 함을 강조하고 있다. 이러한 구제조치는 이미 발생한 인권침해의 피해를 복구하고, 가해자에 대한 처벌을 통해 정의를 회복하며, 나아가 앞으로 인권침해를 예방하려는 것이다. 이행원칙은 구제에 대한 접근법의 중요성을 거듭 강조하고 있다.

### (1) 사법적 구제조치

UNGPs의 이행을 위한 사후 구제조치는 사법적 구제조치와 비사법적 구제조치로 나뉜다. 사법적 구제조치로는 민사손해배상이나 형사처분이 있을 수 있다.

107) 국가인권위원회, 『기업과 인권 NAP 수립을 위한 연구』, 2015, 21~22쪽.

108) 국가인권위원회, 『기업과 인권이행지침, 유엔 ‘보호·존중·구제’ 프레임워크의 이행』, 2011, 54~59쪽.

기업의 인권침해 피해자에게 민사구제를 제공하기 위해서는 기업의 인권 책임을 기업의 법적 의무로 규정하고, 이를 전제로 기업의 인권침해에 대한 민사 손해배상소송에 여러 가지 특칙을 두는 방법이 있을 수 있다. 다음으로 인권침해 기업에 대해서 민사손해배상을 청구하거나 인권침해를 하는 기업의 경영자를 처벌하는 방법 이외에 기업 자체를 형사적으로 처벌하는 것은 우리나라 법에서는 인정되고 있지 않다. 기업 자체를 형사처분하기 위해서는 기업을 형사책임의 주체로 인정하는 것이 선행되어야 한다. 향후 기업 인권 범죄의 특수성을 고려하여, 인권법 일부로서 기업의 형사법적 책임을 규정하거나 별도의 독립적인 특별형법을 제정하는 등의 법제화에 대한 논의가 필요하다고 본다.<sup>109)</sup>

## (2) 비사법적 구제조치로서의 OECD 국내연락사무소

비사법적 구제조치는 국가인권기구에 의한 구제와 OECD 가이드라인에 따른 NCP를 이용한 구제절차로 나뉠 수 있다.

우선 국가인권기구는 그동안 ‘기업과 인권’ 관련한 국내의 논의를 주도해왔다. 국가인권기구는 인권경영을 권고하고 공기업 경영평가에 반영시켜 인권경영 확산을 주도했으며, 국가 인권정책 기본계획(NAP)에 ‘기업과 인권’이 반영될 수 있도록 작업을 하고 있다. 하지만 기업의 인권침해로 인한 피해자 구제의 측면에서 보면 국가인권위원회의 역할은 한계가 명확하다. 현행 국가인권위원회법은 인권침해 및 차별을 당한 모든 피해자는 국가인권위원회에 진정할 수 있도록 하고 있지만, 사기업으로부터 인권침해를 당하였을 때 차별사건에 한정해서만 진정을 받게 되어<sup>110)</sup> 있기 때문이다.

따라서 기업에 의한 인권침해 피해자 구제의 측면에 보면 비사법적 구제기구인 OECD 가이드라인에 의해 설치된 NCP의 역할은 매우 의미 있다고 볼 수 있다. OECD 가이드라인은 다국적기업에 인권존중책임이 있다는 것을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 가이드라인을 위반할 경우 NCP를 통해 구제절차를 제공하고 있다. OECD 가이드라인은 기본적으로 연성 규범이지만 구제절차를 제공하는 NCP라는 집행조직을 내장하고 있기에 완전히 무력한 것은 아니다. 특히 구체적 사안에 대한 이행절차에 협조하지 않는 기업, 가이드라인을 위반한 기업, 그리고 권고를 이행하지 않는 기업의 이름을 공개할 수 있다는 것은 NCP가 가진 강력한 수단이다.<sup>111)</sup>

109) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 「법과 기업연구」 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 132~136쪽.

110) 국가인권위원회법 제30조(위원회의 조사대상) ① 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에 인권침해나 차별행위를 당한 사람(이하 “피해자”라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다. <개정 2011. 5. 19., 2012. 3. 21.>

1. 국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2 제1항에 따른 공직 유관단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판은 제외한다)과 관련하여 「대한민국헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우

2. 법인, 단체 또는 사인(私人)으로부터 차별행위를 당한 경우

111) 이상수, “OECD 다국적기업 가이드라인에 따른 한국 연락사무소(NCP)의 기능 부전 - ‘미얀마 로힝야족 관련 이의신청 사건 1차 평가서’(2021)의 비판적 평석”, 「법학연구」 제32권 제2호, 연세대학교

물론 NCP가 OECD 가이드라인을 위반한 기업의 활동에 대해 이를 조사하고 피해자와 함께 문제를 공론화하고 해결방식을 찾을 수 있는 논의의 장을 제공하기 위해 설치된 기구이지만, 이 제도가 소기의 성과를 얻고 있는지는 많은 의문이 제기되는 것도 사실이다. 사건접수 단계에서의 빈번한 기각, 기업 측의 일방적인 무시, 조사권의 부재, 소극적 판정, 권고나 합의의 불이행에 대한 제재의 부재 등이 중첩되면서, 거의 무의미한 절차로 전락한 것은 아닌가 하는 의혹을 받고 있다.

이러한 비난에도 불구하고, NCP에는 다국적기업의 필요와 피해자의 요구를 충족시키는 나름의 기능과 가능성이 있다고 보인다. 즉, 이 절차로 인해 다국적기업은 분쟁을 조기에 해결하는 길을 갖게 되고, 피해자는 신속한 구제를 도모할 수 있다. 이러한 역학관계를 염두에 두고 NCP가 실효적으로 작동할 수 있다면, 비사법적 구제절차로서 의미 있는 역할을 할 수 있을 것으로 평가<sup>112)</sup>된다.

---

법학연구원, 2022년, 208쪽.

112) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 「법과 기업연구」 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 137쪽.

## 제4절 소결

이 장에서는 ‘기업과 인권’ 논의의 필요성에 대해 살펴보고 자율규제라는 한계에도 불구하고 국제사회가 어떻게 기업 인권 규범을 발전시켜왔는지를 소개했다. 이상에서 보듯이 ‘기업과 인권’에 대한 논의는 UNGPs의 채택 이전과 이후로 나뉘어서 살펴볼 수 있다. 2011년 유엔인권이사회에서 만장일치로 채택된 UNGPs는 기존의 규범들에 막대한 영향을 미치며 ‘기업과 인권’ 관련 가장 권위 있는 국제기준으로 등장했고 현재에 이르고 있다.

물론 UNGPs 역시 자율규제를 기반으로 하고 있기에 실효성에 대한 비판에서 벗어나 있지 않다. 하지만 UNGPs는 EU를 중심으로 ‘인권 실사법’의 도입과 ‘기업과 인권 NAPs’ 수립 등 사전예방조치와 사법적/비사법적 구제조치를 통해 지속해서 이행강화 방안을 모색하고 있다.

국제사회에서 ‘기업과 인권’에 대한 본격적인 논의는 1970년대를 지나면서 시작되었다. 다국적기업이 연루된 인권침해 사건들이 늘어나기 시작하면서 사적 영역인 기업을 규제할 방법이 필요했다. 국가를 넘나드는 다국적기업의 영향력이 확대되는 만큼 기업에 의해 자행되는 인권침해와 대규모 환경파괴 등 부정적 영향에 대해 어떻게 통제할 것인지가 국제사회의 중요한 과제로 등장한 것이다.

유엔을 비롯한 ILO, OECD 등은 지난 반세기에 걸쳐 이를 해결하기 위해 수많은 논의를 전개하여 국제규범을 채택하고 기업에 대한 규제시스템을 강화해왔다. ILO 다국적기업 3자 선언, 유엔글로벌콤팩트, OECD 가이드라인 등은 이러한 노력의 결과로 출범한 규범들이다. 물론 민간진영에서도 기업의 인권 책임을 강조하는 다양한 시도도 함께 진행되었다. GRI와 ISO26000 등이 대표적이다.

ILO 다국적기업 3자 선언은 1977년 채택된 이래 2017년까지 총 5차례 개정되었다. 이 선언의 핵심은 정부, 고용자, 노조라는 3자 간의 합의를 통해 다국적기업에 적용될 노동기준을 제시한 점이다. ‘기업과 인권’의 이행을 위해 공급망까지 인권 실사를 시행하여 인권침해를 방지하자는 내용이 포함되어 있으며, 이행체계로 국가 내 연락사무소를 설치하는 내용도 담고 있다.

유엔글로벌콤팩트는 전 세계 165개 국가에서 19,000여 개가 넘는 다양한 이해관계자가 참여하고 있는 세계 최대 자발적 규범으로 인권, 노동, 환경, 반부패 등 4개 분야의 10대 원칙을 제시하여 기업과 인권의 실행을 주류화하고 기업의 사회적 책임으로부터 출발한 ‘기업과 인권’에 대한 실천을 모색하고 있다.

OECD 가이드라인은 1976년 다국적기업의 부정적 영향을 예방하고, 이로 인한 피해를 구제하기 위해 제정했다. 지금까지 5차례 개정했으며 현재는 2011년 개정내용이 적용된다. 가이드라인은 인권, 정보공개, 부패방지, 조세, 노동관계, 환경과 소비자 보호 등의 영역에서 다국적기업이 준수해야 할 기본원칙을 제공한다. 가이드라인은 법적인 강제력이 없다. 다만, NCP 즉 국내연락사무소라는 고유한 이행 메커니즘을 보유하고 있다는 점이 특징이다.

그러나 기본적으로 인권 책임에 대한 수범자는 국가라고 인식되는 상황에서 국가를 넘어 기업과 같은 사적 영역으로 인권 책임을 확장한다는 것은 쉽지 않다. 이러한 일련의 자율규제에 근거한 규범은 기업에 대한 통제가 원활하지 않아 실효성에서 많은 비판에 직면했다. 유엔은 자율규제의 한계를 인식하고 법적 규제를 강화하는 국제조약을 마련하고자 노력하여 ‘기업 인권 규범’ 초안 제출했지만, 논란 끝에 결국 실패로 끝났다.

유엔은 법적 규제와 자율규제의 대립 속에서 기업 인권문제를 다룰 실효적인 규범을 마련하기 위해 존 러기 특별대표를 선임하여 연구에 들어갔으며, 그 결과로 2008년 ‘보호·존중·구제’ 유엔 기업과 인권 프레임워크를 채택했다. 프레임워크는 국가의 인권 보호 의무, 기업의 인권존중책임, 구제수단의 제공에 대한 효율적 접근을 의미한다. 유엔은 프레임워크의 이행방안을 마련하기 위해 특별대표의 임기를 연장했고, 2011년 UNGPs를 유엔인권이사회에서 만장일치로 채택했다. UNGPs에서는 보호·존중·구제 프레임워크를 어떻게 이행해야 하는지를 밝히고 있다.

UNGPs가 채택된 이후 거의 모든 ‘기업과 인권’ 논의는 UNGPs로 수렴되었다. OECD 가이드라인을 비롯한 기존의 규범들이 UNGPs를 중심으로 개정되면서 UNGPs는 가장 유용하고 권위 있는 규범이 된 것이다.

물론 시민사회를 중심으로 실효성에 대한 비판은 여전히 존재한다. UNGPs 역시 법적 규제보다는 자율규제를 중심으로 기업의 자발성에 의존하고 있기 때문이다.

하지만 UNGPs는 자율규제와 법적 규제의 현명한 혼합을 제시하면서 더욱 실천적인 규범으로 나아가고 있다. 기업의 인권존중 책임을 위해 자율규제를 강조하면서도 법적 규제의 측면에서 ‘기업 인권조약’의 추진과 함께 국가의 인권 보호 의무를 강조하여 법적 규제를 동시에 진행하는 것이다.

국제사회는 UNGPs의 실효적 이행을 위해 다음과 같이 노력하고 있다.

첫째, UNGPs의 이행을 위한 사전예방적 조치로서 인권 실사의 시행과 ‘기업과 인권 NAPs’를 수립하고 있다. EU를 중심으로 ‘공급망 실사법’, ‘인권환경 실사법’ 등 법적 규제가 강화되고 있으며, 최근에는 기후위기와 함께 ESG 비재무공시의 의무화 경향과 맞물려 미국과 EU로 확산하고 있다. ‘기업과 인권 NAPs’ 역시 2014년 유엔의 ‘기업과 인권 국가 행동계획(NAPs) 지침’이 발표된 이후 EU를 중심으로 확산하고 있다.

둘째, UNGPs의 이행을 위한 사후 구제조치로서 사법적, 비사법적 구제조치를 마련하고 있다. 특히, 비사법적 구제조치의 하나로 OECD 국내연락사무소에 주목할 필요가 있다. OECD 가이드라인은 UNGPs의 핵심내용을 수렴하고 있고, OECD 가이드라인을 위반할 경우 NCP라는 구제절차를 통해 분쟁 해결을 제공하기 때문이다. 따라서 OECD의 NCP 절차는 UNGPs의 이행과 확산에 강력한 수단이 될 수 있다고 평가되고 있다. OECD 가이드라인은 연성 규범이지만, 가입국들은 NCP를 설치·운영해야 하는 의무가 발생한다. UNGPs의 내실화를 위해서 NCP를 주목하는 이유다.

## 제3장 기업과 인권의 이행을 위한 OECD 국내연락사무소의 역할

### 제1절 비사법적 구제수단으로서 NCP의 기능과 역할

#### 1. NCP의 운영체계에 대한 검토

##### 1) NCP의 역할

NCP는 OECD 가이드라인에 가입한 나라들에 설치된 기구로서 OECD 가이드라인의 효과적 이행을 그 목적으로 한다. NCP는 OECD 가이드라인 이행체계의 핵심이라고 할 수 있다. 각국의 NCP 설치에 OECD 이사회의 결정에 근거하고 있다.<sup>113)</sup>

OECD 이사회는 가이드라인의 효과를 높이기 위하여 가입국들이 NCP를 설치하도록 결정하였으며, NCP 운영과 관련된 구체적인 내용을 담은 절차지침(Procedural Guidance)을 채택하였다.<sup>114)</sup> 가입국들은 NCP 설치와 운영을 위해 필요한 인력 및 재정을 지원해야 하며, 다른 나라의 NCP와의 협력을 진행하며, 투자위원회에 활동내용을 정기적으로 보고해야 할 의무가 있다. 또한, 투자위원회는 OECD 이사회에서 아래와 같은 역할을 부여받았다.

- a. 가이드라인과 관련된 사안에 대한 의견을 교환할 수 있도록 하며,
- b. 필요한 경우, 가이드라인의 내용을 명확히 하고,
- c. NCP 활동에 관한 의견을 교환할 수 있도록 하며,
- d. 가이드라인에 관하여 이사회에 보고해야 한다.

NCP의 역할은 1984년 다국적기업 가이드라인 개정 때 이미 규정되었으나 2000년 개정과 2011년 개정에서 조금 더 구체화하고 강화되었다. 또한, 2015년 6월 OECD 각료회의를 통해 NCP의 역할과 기능을 확대, 강화하기로 합의하였으며, G7 정상회의에서도 이와 같은 합의를 재확인한 바 있다.<sup>115)</sup>

##### 2) NCP 운영 규정

NCP의 운영과 관련된 규정은 OECD 가이드라인에 부속된 ‘OECD 가이드라인 이행 절차(Implementation Procedures; 이하 ‘이행절차’)에 제시되어 있다.<sup>116)</sup>

113) 강준하, “OECD NCP 동료심사(Peer Review)에 관한 법적 고찰 : 한계와 개선방안”, 「국제경제법 연구」 제16권 제1호, 한국국제경제법학회, 2018, 31쪽.

114) OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition (2011), Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, p. 67~69.

115) 강준하, “분쟁 해결기구로서의 국가연락사무소(NCP)의 기능과 역할”, 「홍익법학」 제19권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2018, 417쪽.

이행절차는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째는 ‘이사회 결정 (The Decision of the Council)’이며, 둘째는 ‘절차 지침(Procedural Guidance)’이고, 셋째는 ‘이행 절차에 관한 해설(Commentary on the Implementation Procedures)’이다. 세 부분 중에서 NCP 운영과 관련된 가입국 정부의 의무사항을 제시하고 있는 것은 이사회 결정과 절차지침이며 이행절차 해설은 이사회 결정의 일부를 구성한다기보다는 권장 사항이나 지침 정도로 볼 수 있다.<sup>117)</sup>

아래에서는 NCP의 운영 규정으로 제시하고 있는 이사회 결정사항과 절차지침에 대해 자세히 살펴보고자 한다.<sup>118)</sup>

### ① 2011년 이사회 결정사항

#### I. 국내연락사무소

1. 가입국은 홍보활동을 수행하고, 질문을 처리하고, 부속된 절차지침을 고려하여 구체적 사안에서 가이드라인 이행과 관련해 발생할 수 있는 문제의 해결에 기여함으로써, 본 가이드라인의 효과를 높이기 위하여 국내연락사무소를 설립하여야 한다. 업계, 근로자단체, 기타 비정부기구 및 기타 이해 당사자에게 그러한 시설의 이용 가능성을 알려주어야 한다.
2. 각국 NCP는 가이드라인에 의하여 규율되는 자신들의 활동과 관련된 문제에 관하여 필요한 경우 상호 협력해야 한다. 일반적 절차로서 다른 NCP와 접촉하기에 앞서 국내적 차원에서 논의를 시작하여야 한다.
3. NCP들은 경험을 공유하기 위하여 정기적으로 회합하고 투자위원회에 보고한다.
4. 가입국은 국내적 예산의 우선순위 및 관행을 고려하면서, NCP에 인적, 재정적 자원을 제공하여 NCP가 역할을 효과적으로 이행할 수 있도록 한다.

OECD는 1991년 이사회 결정에서부터 OECD 가이드라인 가입국이 NCP를 설치할 의무를 명시적으로 부여했다. 가입국 NCP가 담당해야 할 활동에 대해 이사회 결정은 다음과 같이 세 가지를 제시하고 있다. 첫째 가이드라인 홍보활동, 둘째 질문에 대한 처리, 셋째 ‘구체적 사안’ 이행과 관련한 분쟁 해결에 기여하는 것이다.

또한, 2011년 결정사항에서는 NCP의 활동을 강화하기 위해 인적, 재정적 자원을 제공해야 할 의무가 부여되었다. 다만, 지원과 관련하여 예산의 우선순위와 관행 등을 고려하여 결정한다는 단서조항을 포함하고 있다.

116) 현재 적용되고 있는 2011년 ‘OECD 다국적기업 가이드라인 이행절차’의 국문 전문은 산업통상자원부의 정책연구용역보고서 「OECD 다국적기업 가이드라인 NCP 운영 방향」의 <부록4>로 수록되어있다.

117) 노한균, 「OECD 다국적기업 가이드라인 NCP 운영 방향」, 산업통상자원부, 2013, 28쪽.

118) 아래에서 소개하는 이사회의 결정사항과 절차지침은 산업통상자원부의 정책연구용역보고서 「OECD 다국적기업 가이드라인 NCP 운영 방향」의 <부록4> OECD 다국적기업 가이드라인 이행절차(국문)의 수록문을 인용한다.

## ② 절차지침 사항

2000년 개정에서는 ‘이행절차’에 추가로 ‘절차지침’을 두었으며, 2011년 이사회 결정 II.6.119)에서 제시했듯이 투자위원회는 이를 고려하도록 의무화했다.

NCP의 모든 기능은 절차지침의 4개 부분, 즉 A. 제도적 정비, B. 정보 및 홍보, C. 구체적 사안에서의 이행, D. 보고 부분으로 되어있다.

### I. 국내연락사무소

국내연락사무소 (이하, “NCP”)의 역할은 가이드라인의 효과성을 높이는 것이다. NCP는 기능적 동등성이라는 목적을 달성하기 위한 핵심기준인 가시성, 접근성, 투명성, 책임성 기준에 따라 운영된다.

#### A. 제도적 정비

기능적 동등성의 목적에 맞으며 가이드라인의 효과성을 증진하는 한, 가입국은 업계, 근로자단체, 기타 비정부기구 및 기타 이해관계자를 포함하는 사회적 파트너들의 적극적 지원을 모색하면서, NCP를 구성하는 데 유연성을 갖는다.

따라서 NCP는,

1. 가이드라인에 포함된 광범위한 사항을 처리하기 위한 효과적 토대를 제공하고, 가입국 정부에 대한 적정수준의 책임성을 유지하면서, 공정한 방법으로 운영될 수 있도록 구성되고 조직될 것이다.
2. 이러한 목적을 달성하기 위해 다양한 조직 형태를 이용할 수 있다. NCP는 한 개 이상 정부 부처의 고위관료로 구성되거나 정부 고위관료에 의해 지휘가 이루어지는 정부조직, 정부 부처 합동 기관, 또는 다수의 전문가를 포함하는 조직의 형태가 될 수도 있다. 업계 대표, 근로자단체 대표, 비정부기구 대표도 포함될 수 있다.
3. 업계, 근로자단체의 대표 및 기타 이해관계자와의 관계를 발전 및 유지할 것이며, 이는 가이드라인이 효과적 기능에 기여할 수 있다.

#### B. 정보 및 홍보

NCP는 다음을 수행한다.

1. 온라인 정보를 포함한 적절한 수단을 통해, 자국어로 가이드라인을 알리고 이용될 수 있도록 한다. 적절한 경우 예비 (외국인 및 해외) 투자자들에게도 가이드라인에 대해 알려주어야 한다.
2. 업계, 근로자단체, 기타 비정부기구 및 관심을 가진 일반 대중과의 적절한 협력을 통해 가이드라인 및 그 이행절차에 대한 인식을 높인다.

119) ‘2011년 이사회 결정 II.6. 가이드라인의 효과적 기능을 위한 위원회의 책임을 이행하기 위해서, 위원회는 첨부된 절차지침을 적절히 고려한다.’라고 하여 절차지침은 ‘이행절차 해설’과 달리 위원회가 고려해야 할 의무가 있는 규정이 된다.

3. 다음으로부터 제기된 가이드라인에 대한 질문에 응답해야 한다.

- a) 다른 NCP
- b) 업계, 근로자단체, 기타 비정부기구 및 일반 대중
- c) 비가입국 정부

### C. 구체적 사안에서의 이행

NCP는 구체적 사안에서 가이드라인의 이행과 관련하여 발생할 수 있는 쟁점의 해결을 위해 공정하고, 예측할 수 있고, 공평하고, 본 가이드라인의 원칙과 기준에 부합하는 방식으로 기여할 것이다. NCP는 토론의 장을 제공하고, 제기된 쟁점을 적용 가능한 법에 따라 효율적이며 시기적절하게 처리하기 위하여 업계, 근로자단체, 기타 비정부기구 및 기타 관련된 당사자들을 지원한다.

1. NCP는 제기된 쟁점이 추가조사 대상인지 1차 평가를 하고, (그 결과를) 관련 당사자들에게 알린다.
2. 제기된 쟁점이 추가조사 대상에 해당하면, 관련 당사자들이 쟁점을 해결하도록 지원하기 위해 주선을 제공한다. 이를 위하여, NCP는 당사자들과 협의하고, 적절한 경우 다음을 수행한다.
  - a) 관련 당국 및 업계, 근로자단체, 비정부기구의 대표자, 그리고 전문가 자문을 구한다.
  - b) 관련 있는 다른 국가들의 NCP와 협의한다.
  - c) 특정 상황에서 가이드라인의 해석에 대해 의문이 있는 경우 위원회의 지침을 구한다.
  - d) 당사자들이 쟁점을 해결하도록 지원하기 위하여, 관련 당사자의 동의를 얻어, 화해나 중재와 같은 합의에 기한 비당사자 주의적 수단에 대한 접근을 제공한다.
3. 절차의 종결 단계에서 관련 당사자와의 협의 후 다음과 같은 발표를 통해서 절차의 결과를 공개한다. 이때 민감한 기업 정보 및 기타 이해관계자 정보를 보호할 필요성을 고려한다.
  - a) NCP는 제기된 쟁점이 추가조사 대상에 해당하지 않는다고 판단하는 경우 성명을 발표한다. 성명서는 적어도 제기된 쟁점의 내용과 NCP가 내린 결정의 이유를 설명해야 한다.
  - b) 제기된 쟁점에 관해 당사자들이 합의에 도달한 경우 보고서를 발표한다. 그 보고서는 적어도 제기된 쟁점의 내용, NCP가 당사자들을 지원하기 위해 취한 절차 및 합의도출 시기를 설명해야 한다. 합의 내용에 관한 정보는 관련 당사자가 동의한 수준까지만 보고서에 포함된다.
  - c) 합의가 이루어지지 않았거나 일방 당사자가 절차에 참여하지 않으려고 할 때 성명을 발표한다. 그 성명서는 적어도 제기된 쟁점의 내용, NCP가

그 쟁점을 추가조사대상이라고 결정한 이유, NCP가 당사자들을 지원하기 위해 취한 절차를 설명해야 한다. 적절한 경우 NCP는 가이드라인 이행에 대한 권고 사항을 제시하고, 이 권고 사항은 성명서에 포함하여야 한다. 적절한 경우 성명서에는 합의에 이르지 못한 이유가 포함될 수 있다.

NCP는 구체적 사안의 처리결과를 적시에 위원회에 통지한다.

4. 제기된 쟁점의 해결을 촉진하기 위하여, 민감한 기업 정보 및 기타 정보, 구체적 사안과 관련된 기타 이해관계자의 이익을 보호하기 위한 적절한 조치를 한다. 제2항에 따른 절차가 진행 중인 경우, 절차에 대한 비밀이 유지된다. 절차의 종결 단계에서 관련 당사자들이 제기된 쟁점의 해결에 대해 합의에 이르지 못한 경우, 관련 당사자들은 자유롭게 쟁점에 대한 의견을 교환하고 논의할 수 있다. 그러나 다른 관련 당사자가 동 절차 중에 제공 또는 제시한 정보와 의견은, 해당 다른 당사자가 공개에 동의하거나 국내법 조항에 어긋나지 않는 한, 비밀로 유지된다.
5. 비가입국에서 쟁점이 발생한 경우, 관련 쟁점에 대한 이해를 높이기 위해 조치를 하고, 적절하고 실행이 가능한 경우 이러한 절차를 준수한다.

#### D. 보고

1. 각국의 NCP는 매년 위원회에 보고한다.
2. 보고서에는 구체적 사안에서 이행을 포함하여, NCP 활동의 성격 및 결과에 대한 정보가 포함된다.

절차지침에 따라 NCP 구성에 대한 각국 정부의 재량권이 부여되어 각 나라가 처한 환경과 조건에 따라 NCP는 다양하게 구성된다. 구성방식은 대체로 정부의 관련 부처인 한 개의 부처가 참여하여 구성되거나, 2개 이상의 부처가 참여하는 정부 간 기구로 구성되는 방식이 있고, 정부가 아닌 외부전문가로 구성되는 독립된 형태의 기구도 있다.

절차지침에서는 어떤 NCP 구조를 선택했든 상관없이, 기능적 동등성이라는 목적을 달성하기 위해 NCP 활동 핵심기준 내용으로 4가지의 성격을 제시하고 있다. 4대 핵심기준은 가시성(Visibility), 접근성(Accessibility), 투명성(Transparency), 책임성(Accountability)이다.

가시성은 NCP 시설이용, 정보제공, 세미나 등 홍보를, 접근성은 일반 대중을 포함하여 전자적 소통기능 등을 통한 접근의 용이성을, 투명성은 공개를 원칙으로 하면서도 사안 처리 시 효율적 비밀보장도 인정하는 것을, 책임성은 NCP 인지도를 위한 적극적 활동, 정례 보고 등을 그 내용으로 한다.

OECD 가이드라인에 의하면 모든 가입국의 NCP는 다음의 조건을 충족하는 것을 전제로 얼마든지 유연하게 운영할 수 있다고 한다.<sup>120)</sup>

- a. 사회적 파트너로부터 적극적인 지원을 구하고 있는가?
- b. NCP가 가이드라인에서 다루는 광범위한 문제를 처리할 수 있는 구조인가?
- c. NCP가 공정한 방식으로 운영될 수 있는 구조인가?
- d. NCP가 이해관계자와 관계를 발전시키고 유지할 수 있는가? 등

각국 정부는 또한 어떤 NCP 구조를 선택했든 상관없이, 원활한 업무의 추진을 위해 다수의 이해관계자로 구성된 자문기구나 감독기구를 설치할 수 있으며, 구성과 관계없이 NCP는 사용자단체 및 업계, 노동자단체, NGO의 대표자 및 기타 이해관계자의 참여를 보장할 것을 권장한다.

NCP는 ‘구체적 사안’의 이행과 관련 절차를 제공해야 한다. 구체적 사안을 통해 분쟁을 해결할 때 NCP는 공정하고, 예측이 가능하고, 공평하게 원칙과 기준에 맞게 대응해야 한다. 구체적 사안의 1차 평가 시 고려사항은 아래와 같이 ‘이행절차 해설 25항’에서 6가지를 제시하고 있다. 다만, 이행절차 해설 26항에서는 유사한 쟁점과 관련한 절차를 평가할 때, NCP는 단지 유사한 소송이 있었거나, 진행 중이거나, 또는 당사자가 이용할 수 있는 소송이 존재한다는 이유만으로 제기된 쟁점이 추가조사의 대상이 되지 않는다고 판단해서는 안 된다며, 당사자도 그 ‘병행절차’에 관한 정보를 제공하여 NCP가 이러한 사항을 검토하는 것을 지원해야 한다고 제시하고 있다.

**[구체적 사안 1차 평가 고려사항] - 2011년 ‘이행절차 해설’ 25항**

- a. 관련 당사자의 신원 및 당해 쟁점에 대한 이해관계
- b. 당해 쟁점이 중대하고 입증된 것인지 아닌지
- c. 기업 활동과 구체적 사안에서 제기된 쟁점 간 연관성이 있어 보이는지 아닌지
- d. 법원 판결을 포함하여, 적용 가능한 법령 및 절차의 관련성
- e. 유사한 쟁점이 다른 국내 또는 국제적 절차에서 어떻게 처리되었는지 또는 처리되고 있는지
- f. 구체적인 쟁점 검토가 가이드라인 목적 및 효용성에 기여하게 될지 여부

결국, NCP의 목적은 이사회 결정과 절차지침에서 제시하고 있듯이 OECD 가이드라인을 증진하고 가이드라인의 효과를 높이기 위한 다양한 기능을 수행하는 것이다.

특히 가이드라인 위반을 주장하는 ‘구체적 사안’ 처리에서 NCP는 논의의 장을 제공하여 이해관계자 당사자인 기업과 NGO 간의 분쟁을 해결할 수 있도록 지원하는 것이다.<sup>121)</sup>

120) OECD(2019), 「Guide-for-National-Contact-Points-on-Structures-and-Activities」, p4.

121) OECD(2011), 「OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition」, p124~125 절차지침 참조.

다만, 가입국 정부가 운영하는 NCP가 과연 기능적 동등성을 유지하고 있는지, 또한 그 결과로 OECD 가이드라인의 효과성을 높이고 있는지를 무엇으로 평가할 것인가에 대해서 OECD의 관련 규정은 명확한 내용을 제공하고 있지 않다. 따라서 각국 NCP는 OECD가 제시한 기능적 동등성의 4가지 핵심기준을 충분히 갖추도록 노력하는 한편, 기능적 동등성과 더 나아가 OECD 가이드라인의 효과성, 즉 자국 영토 내에서 또는 자국 영토로부터 진출하여 기업 운영을 하는 다국적기업이 기업의 다양한 활동으로 야기될 수 있는 어려움을 최소화하고, 경제, 사회, 환경의 진보에 대해 긍정적인 기여를 하고 있는지를 판단할 방안을 모색해야 한다.<sup>122)</sup>

## 2. 동료평가(Peer Review)

### 1) NCP 동료평가의 의의

NCP 동료평가는 OECD 가입국 간의 신뢰 관계를 바탕으로 같은 목표를 향해 함께 발전해나간다는 이른바 공동체 의식에서 출발하여 다른 가입국의 부족한 측면에 대하여 질책하기보다는 그러한 점을 보완할 수 있도록 개선방안을 권고하고, 좋은 정책성과에 대하여는 다른 가입국에 이를 홍보하고 공유함으로써 전체 가입국의 역량이 강화될 수 있도록 하는 제도이다. OECD가 NCP 동료평가를 도입한 이유는 OECD 가이드라인 이행과 관련하여 각국의 NCP의 역량을 강화하기 위해서이다.<sup>123)</sup>

동료평가의 목적은 OECD 가이드라인 이행절차에 설정된 핵심기준에 부합하게 NCP가 기능하고 활동하고 있는지를 평가 및 권고하며, NCP의 발전 가능성뿐만 아니라 역량과 긍정적인 결과를 확인하고, 평가를 받는 NCP와 동료평가에 참여하는 NCP들이 서로의 학습 도구로서 역할을 하는 것을 목적으로 한다.<sup>124)</sup>

동료평가는 동료평가를 받기로 자율적으로 지원한 NCP에 대해서 진행한다. 진행은 2~4개 정도의 다른 NCP 대표들과 OECD 사무국으로 구성된 평가단을 통해 이뤄지며, 평가결과와 권고는 투자위원회에 보고한다. 아래에서는 동료평가 절차와 방식 그리고 주요 내용에 대하여 살펴보고자 한다.

### 2) 동료평가의 절차와 주요 내용

동료평가는 크게 a) 준비단계, b) 현장방문단계, c) 평가단계로 나뉜다. 먼저 준비단계에서는 동료평가를 받기로 한 NCP는 그 의사를 투자위원회를 통해 다른 NCP에 전

122) 노한균, 「OECD 다국적기업 가이드라인 NCP 운영 방향」, 산업통상자원부, 2013, 55~56쪽.

123) 강준하, “OECD NCP 동료심사(Peer Review)에 관한 법적 고찰:한계와 개선방안”, 「국제경제법연구」 제16권 제1호, (사)한국국제경제법학회, 2018, 33쪽.

124) 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인의 국제적 동향과 시사점: 한국 NCP의 동료평가(Peer Review) 대응 방안을 중심으로”, 「무역학회지」 제42권 4호, 한국무역학회, 2017, 165쪽.

달한다. 심사대상 NCP가 정해지면 동료평가를 진행할 심사팀을 선정하고, 심사팀은 OECD 사무국과 함께 심사대상 NCP에 질의서를 보내 이에 대한 답변서를 요청한다. 다음으로 현장방문단계에서는 이후 질의서와 답변서의 내용을 기초로 하여 2~3일의 현장실사를 진행하고 마지막으로 평가단계에서 이를 종합하여 동료평가 보고서를 작성하고 이를 투자위원회에 보고한다.<sup>125)</sup>

동료평가에 참여하는 참가자들은 크게 5개의 유형으로 구분된다.

- a) 동료평가를 받기로 지원한 OECD 다국적기업 가이드라인 가입국 정부의 NCP,
- b) 평가를 진행할 NCP 동료평가자, c) OECD 사무국, d) 동료평가 절차의 학습을 목적으로 참가하는 참관인, 그리고 동료평가 절차의 핵심적인 요소인 e) 이해관계자다.

이해관계자들은 해당 NCP 국가에서 활동하는 NGO, 노동조합, 비즈니스·산업 이니셔티브, 구체적 사안의 당사자들, OECD의 이해관계자 단체들(BIAC, OECD Watch, TUAC) 등 매우 광범위한 그룹을 대표하고 있다.<sup>126)</sup>

동료평가를 마치면 OECD 사무국은 동료평가 과정에서 파악된 주요 사실과 해당 NCP의 성과, 그리고 동료평가팀이 제시하는 권고안 등을 포함하는 동료평가 보고서를 발간한다. 동료평가 보고서에 실리는 주요 내용은 NCP마다 일부 차이는 있으나 a) 제도적 정비(Institutional Arrangement), b) 핵심요소(Core Criteria), c) 가이드라인 홍보 활동(Promotion of the Guideline), d) 구체적 사안의 처리(Handling of specific instances), e) 사전의제(Proactive agenda) 등과 같은 요소를 중심으로 하여 평가되고 작성된다.<sup>127)</sup>

<p>&lt;NCP 동료평가 보고서 주요 내용&gt;                  TABLE OF CONTENTS (목차)                  1. SUMMARY AND KEY FINDINGS (요약 및 주요결과)                  2. INTRODUCTION (소개)                  3. NCP AT A GLANCE (NCP의 개요)                  4. INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS (제도적 정비)                  4. PROMOTION OF THE GUIDELINES (가이드라인 홍보활동)                  5. HANDLING SPECIFIC INSTANCES (구체적 사안의 처리)                  6. PROACTIVE AGENDA (사전의제)                  7. POLICY COHERENCE (정책 일관성)                  8. CORE CRITERIA (핵심기준)                  ANNEXES (부록)</p>
---

125) 강준하, “OECD NCP 동료심사(Peer Review)에 관한 법적 고찰:한계와 개선방안”, 「국제경제법연구」 제16권 제1호, (사)한국국제경제법학회, 2018, 34쪽.

126) 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인의 국제적 동향과 시사점: 한국 NCP의 동료평가(Peer Review) 대응 방안을 중심으로”, 「무역학회지」 제42권 4호, 한국무역학회, 2017, 165~166쪽.

127) 강준하, “OECD NCP 동료심사(Peer Review)에 관한 법적 고찰:한계와 개선방안”, 「국제경제법연구」 제16권 제1호, (사)한국국제경제법학회, 2018, 35쪽.

OECD는 2017년 각료이사회 성명서에서 향후 2023년까지 모든 가입국의 NCP 동료평가를 끝내는 것을 목표로 하고 있다고 밝혔다.<sup>128)</sup> NCP 동료평가는 2016~2018년 및 2019~2021년의 NCP 강화를 위한 행동계획(Action Plan to Strengthen National Contact Points for Responsible Business Conducts)에 연속적으로 중요 부분으로 포함되어 있다.<sup>129)</sup>

2016~2018년 3개년 계획을 살펴보면 크게 3가지 트랙으로 구성되어 있다.

- Track 1 : 동료평가 및 역량구축(Peer Review and Capacity Building Missions)
- Track 2 : 일관성 구축(Building Coherence),
- Track 3 : 도구의 구축 및 개선(Building and improving Tools)

위 3개의 트랙 중 첫 번째 트랙인 동료평가 및 역량구축은 각국 NCP에 가장 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 평가를 받는 국가의 NCP에 관하여 구조, 현황, 실적에 이르기까지의 과정 등을 포함한 모든 정보가 동료평가 보고서의 형태로 공개되고 기록된다는 점에서 각국의 NCP뿐만 아니라 해당 정부로서도 상당한 압박을 받을 수 밖에는 없을 것으로 판단된다.<sup>130)</sup>

2022년까지 동료평가를 받은 NCP는 호주, 오스트리아, 아르헨티나, 벨기에, 브라질, 캐나다, 칠레, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 네덜란드, 영국, 미국, 룩셈부르크, 모로코, 페루, 뉴질랜드가 포함되며, 우리나라 NCP도 2019년 12월에 동료평가를 받았다.<sup>131)</sup>

---

128) OECD(2017), 「OECD Ministerial Council Statement」, paragraph 17.3 참조.

129) OECD(2019), 「Annual Report on OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018」, p.48-49 참조.

130) 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인의 국제적 동향과 시사점: 한국 NCP의 동료평가(Peer Review) 대응 방안을 중심으로”, 「무역학회지」 제42권 4호, 한국무역학회, 2017, 164쪽.

131) <https://www.oecd.org/corporate/mne/ncppeereviews.htm>.

## 제2절 NCP 운영체계의 국제비교와 시사점

### 1. 각국 NCP 운영체계

#### 1) 각국 NCP 설치현황

OECD 가이드라인에 가입한 각국 정부는 NCP를 설립할 법적 의무가 있다. 1984년 NCP가 처음 설치되었을 때는 주로 OECD 가이드라인의 지침을 홍보하고 질의에 응답하는 일을 담당했지만, 2000년부터 NCP는 기업의 OECD 가이드라인 이행으로 인해 발생하는 구체적 사안에 대한 문제를 해결하는 구제 메커니즘으로 작동하기 시작했다. 2023년 현재까지 OECD 가이드라인을 준수하는 38개 OECD 회원국과 13개 비회원국<sup>132)</sup>을 포함하여 51개 나라에서 기업의 인권 책임을 담당하는 NCP가 설치되어 운영 중이다.<sup>133)</sup>

<표7> 각국 NCP 설치현황

대륙	NCP 설치 국가
아시아	한국, 일본, 카자흐스탄 (3개국)
중동	이스라엘, 요르단, 튀르키예 (3개국)
유럽	그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 라트비아, 루마니아, 룩셈부르크, 리투아니아, 벨기에, 불가리아, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 아일랜드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 우크라이나, 이탈리아, 체코, 크로아티아, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 헝가리 (30개국)
아프리카	모로코, 이집트, 튀니지 (3개국)
오세아니아	뉴질랜드, 호주 (2개국)
북아메리카	미국, 캐나다 (2개국)
중앙·남아메리카	멕시코, 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 칠레, 코스타리카, 콜롬비아, 페루 (8개국)

출처 : <https://mneguidelines.oecd.org/ncps/>

132) 13개 비회원국은 아르헨티나(1997년 4월 22일), 브라질(1997년 11월 14일), 이집트(2007년 7월 11일), 요르단(2013년 11월 28일), 카자흐스탄(2017년 6월 22일), 모로코(2009년 11월 23일), 페루(2008년 7월 25일), 루마니아(2005년 4월 20일), 튀니지(2012년 5월 25일), 우크라이나(2017년 3월 10일), 크로아티아(2019년 10월 17일), 우루과이(2021년 2월 25일), 불가리아(2021년 9월 17일)이다.

133) <http://mneguidelines.oecd.org/ncps/> 참조

## 2) 각국 NCP 구조

각국의 NCP는 다국적기업에 대한 OECD 지침 및 관련 실사지침을 홍보하고 구체적 사안을 비사법적 고충 처리 메커니즘으로 처리하기 위해서 가장 적절하다고 생각하는 형식과 구조로 NCP를 조직할 수 있는 유연성을 가지고 있다. 규정된 모델은 없지만, NCP는 4가지 '핵심기준', 즉 가시성, 접근성, 투명성 및 책임성에 따라 운영해야 한다. 또한, 구체적 사안의 이행과 관련하여 공정하고 예측 가능하며 공평하고 가이드라인에 부합하는 방식으로 사건을 처리해야 한다.<sup>134)</sup>

따라서 NCP를 평가한다고 할 때 먼저 고려하는 것은 NCP의 설치목적을 이행하기 위해 해당 NCP의 구성에 대해 분석하는 것이 매우 중요하다. OECD는 'OECD 연례보고서'를 통해 각국 NCP의 구조를 아래와 같이 4가지 형태로 분류해서 보고하고 있다. 가장 최근에 발간된 연례보고서(2021)를 확인하면 각국 NCP의 구조는 <표 8>과 같이 요약된다.

<표8> NCP의 네 가지 주요 구조

번호	구조유형	내용	해당 NCP
1	단일기관 NCP (Single agency NCP)	단일 부처의 공무원 한 명 또는 같은 부처의 같은 서비스에 속한 공무원 그룹으로 구성	아르헨티나, 오스트리아, 칠레, 콜롬비아, 에스토니아, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 페루, 폴란드, 튀르키예, 우크라이나, 영국, 미국 (18개국)
2	기관 간 NCP (Inter-agency NCP)	여러 부처 또는 정부 기관의 대표 그룹으로 구성되며 일반적으로 이러한 부처 중 하나에 위치한 사무국은 한 명 이상의 공무원으로 구성	브라질, 캐나다, 코스타리카, 독일, 헝가리, 일본, 모로코, 뉴질랜드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 스페인, 우루과이 (13개국)
3	다자간 NCP (Multipartite NCP)	정부 관리 및 이해관계자 대표 그룹으로 구성되며 일반적으로 NCP를 대표하는 정부 기관 중 하나에 사무국이 있음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3자 구성 (정부, 기업, 노동조합) 프랑스, 라트비아, 스웨덴, 튀니지 (4개국)</li> <li>• 4자 구성 (정부, 기업, 노동조합, 시민사회단체 대표) 벨기에, 크로아티아, 체코, 핀란드, 카자흐스탄, 스위스, 슬로바키아 (7개국)</li> </ul>
4	전문가 기반 NCP (Expert-based NCPs)	정부 또는 외부에서 임명된 전문가로 구성 이러한 NCP는 정부 기관에 기반을 둔 사무국과 자금 조달을 위해서 정부에 의존	덴마크, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이 (4개국)

134) <http://mneguidelines.oecd.org/ncps/> 참조

		하지만 일반적으로 정부와 독립된 독립체로 설정됨 이들은 특정 이익을 대변하지 않아야 하지만, NCP를 지명한 조직의 견해를 대변할 수는 있음	
5	기타	서로 다른 모델에서 파생된 요소로 구성된 하이브리드 구조 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주 : 단일 기관 및 전문가 기반</li> <li>• 한국 : 기관 간 및 전문가 기반</li> </ul> # 이집트와 요르단에 대한 데이터는 없다.	

출처 : OECD, Annual report on the activity of National Contact Points for Responsible Business Conduct 2021. 부록 B. Comprehensive overview of NCPs 참조.

연례보고서에 따르면 대체로 4가지 분류방식 중에서는 ‘단일기관 NCP’가 18개국이며, 복수의 정부 부처 중심으로 구성된 ‘기관 간 NCP’가 13개국으로 보고되고 있는 등 정부 기관이 NCP를 구성하여 운영하는 방식이 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

한편, NCP의 공평성을 촉진하기 위한 절차지침 주석<sup>135)</sup>은 NCP가 다수의 이해관계자가 참여하는 자문 또는 감독기관을 설립할 것을 권장하고 있다. 자문 또는 감독기관은 일반적으로 NCP의 일부를 구성하지 않으며 구체적 사안을 처리하는 의사결정 권한이 없지만, NCP의 일반전략, 홍보계획, 이해관계자 등 다양한 문제에 대해 NCP에 중요한 조언을 제공한다.

연례보고서(2021)에 따르면 25개의 NCP가 자문기구를 설치했으며, 이 중에서 7개의 NCP는 감독 기능까지 수행하고 있다.

<표9> NCP의 자문/감독기구

번호	유형	해당 NCP
1	자문기구 (Advisory body)	아르헨티나, 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 독일, 그리스, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 슬로베니아, 스페인, 스위스, 우크라이나, 영국, 미국, 우루과이 (25개국)
2	자문/감독기구 (Advisory body with oversight)	호주, 오스트리아, 칠레, 스위스, 영국, 스페인, 뉴질랜드 (7개국)

출처 : OECD, Annual report on the activity of National Contact Points for Responsible Business Conduct 2021. 부록 B. Comprehensive overview of NCPs 참조.

135) 절차지침 해설 11. 정부가 어떤 NCP 구조를 선택했든 상관없이, 정부는 NCP 업무를 지원하기 위해 다수의 이해관계자로 구성된 자문기구나 감독기구를 설치할 수 있다.

### 3) 각국 NCP 위치

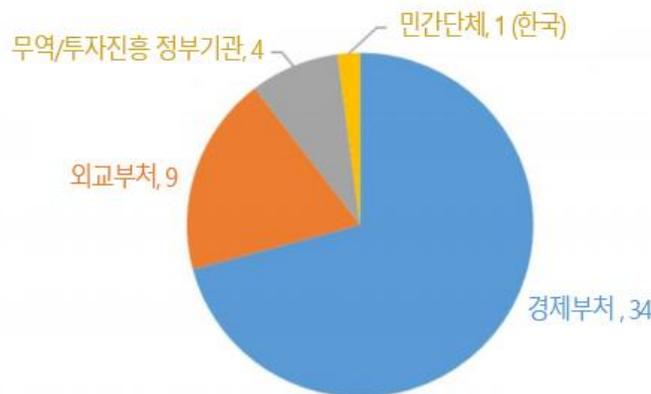
각국 NCP의 일상적 업무를 담당하는 상설사무소 또는 사무국이 어디에 위치하는지 살펴볼 필요가 있다. NCP 사무국은 일반적으로 OECD 가이드라인을 홍보하는 것과 가이드라인 이행과 관련한 분쟁 해결 등 광범위한 일상업무를 담당하고 있다.

OECD가 발행한 ‘NCP 20주년 보고서’(2020)에서는 NCP의 위치가 이해관계자의 NCP 공정성에 대한 인식을 조절하는 중요한 요소라고 밝힌 바 있다.

가장 최근의 연례보고서(2021)에 따르면 각국 NCP를 운영하는 기관은 경제, 무역, 투자, 산업, 투자, 비즈니스 등의 정부 부처가 34개국(71%)으로 압도적으로 많았으며, 외교부가 담당하는 나라가 9개국(19%), 무역이나 투자를 진흥하는 정부 기관이 담당하는 경우가 4개국(8%)으로 나타났다. 이렇게 경제와 관련되었거나 해외투자 활동과 밀접하게 연결된 정부 부처에 NCP가 위치하는 경향은 당연한 결과로 보인다.

반면, 한국 NCP의 경우에는 정부 부처나 정부 기관이 아닌 민간단체인 대한상사중재원에 사무국을 두고 있다. 데이터가 제공되지 않은 이집트와 요르단 두 나라를 빼면 한국을 제외한 모든 NCP의 상설사무소 또는 사무국은 정부 부처 또는 정부 기관에 있는 것과 비교된다.

<그림1> NCP의 위치



출처 : OECD, Annual report on the activity of National Contact Points for Responsible Business Conduct 2021. NCP 연간보고 설문지.  
2021년 데이터에는 이집트 또는 요르단이 포함되지 않음

### 4) 각국 NCP의 설치근거

OECD 가이드라인에 대한 이사회 결정은 모든 가입국에 NCP를 구성해야 한다는 구속력이 있지만, 설치근거와 관련해서는 가입국의 자율에 맡겨져 있다. 따라서 각국 NCP의 설치근거는 그 나라의 실정에 따라 다양한 방법, 예컨대 법률, 정부령 및 장

관령(각료 결정) 등 다양한 과정을 통해 마련된다.

OECD는 법률에 따른 설치근거는 입법 권한을 통한 강력한 안정성과 장기적인 관점으로 NCP가 이해관계자들 사이에서 신뢰도 확립에 도움이 되지만 입법 과정의 경직성으로 NCP에 필요한 구조개선 변경이 어려울 수 있다고 봤다. 따라서 정부령<sup>136)</sup>이나 장관령<sup>137)</sup>으로 하는 것이 더 많이 채택된다. 이러한 방법은 정부나 장관에 의해 쉽게 수정될 수 있기 때문에 법률보다는 덜하지만 어느 정도의 권위와 안정성을 수반하고 있다고 본다.<sup>138)</sup>

2019년 발표된 OECD 보고서에 따르면, 법률을 설치근거로 하는 NCP는 법령에 조직구성 및 기능 규율 원칙을 정한 덴마크와 법령에 예산 조직 및 세부 절차를 정한 이탈리아 등 2개국이다. 정부령에 설치근거를 두는 회원국은 핀란드 등 13개국이며, 장관령에 설치근거를 두는 회원국은 벨기에 등 12개국으로 조사되었다.

한국 NCP는 장관령 유형으로 분류되어 있지만, 산업통상자원부 공고에 불과하여 그 규정력은 여타의 장관령보다 낮다. 공고는 법령이 정하는 바와 상관없이 일정한 사실을 알리기 위한 문서일 뿐이기 때문이다.

<표10> NCP의 설치근거

번호	유형	해당 NCP
1	법률 (Legislative acts)	덴마크, 이탈리아 (2개국)
2	정부령 (Governmental decrees)	콜롬비아, 체코, 핀란드, 그리스, 헝가리, 카자흐스탄, 모로코, 네덜란드, 노르웨이, 루마니아, 슬로베니아, 스위스, 우크라이나 (13개국)
3	장관령 (Ministerial decrees)	아르헨티나, 벨기에, 브라질, 캐나다, 독일, 리투아니아, 페루, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 한국(12개국)

출처 : OECD (2019), Guide for National Contact Points on Structures and Activities, OECD Guidelines for Multinational Enterprises

## 2. 각국 NCP 동료평가 내용분석

### 1) NCP 동료평가의 절차

136) 법률의 위임에 따라 또는 법률을 집행하기 위하여 행정권에 의하여 제정되는 법규범으로 '대통령령' 등이 이에 해당한다.

137) 국무총리 및 행정 각부에서 소관 사무에 대해 발하는 명령으로 총리 또는 행정 각부의 장관이 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 발하는 '총리령', '부령' 등이 이에 해당한다. 대통령령보다 하위에 있다.

138) OECD (2019), 「Guide-for-National-Contact-Points-on-Structures-and-Activities」 참조.

NCP 동료평가의 절차는 2015년까지는 검토 중인 정부와 NCP에 맡겨져 있었지만, 2017년부터는 핵심 서식(Core Template)이 개발되어 보다 구조화된 접근방식과 합의된 최소 수준의 조사를 진행하고 있다. 이 서식은 2019년에 수정되었다.

‘OECD NCP 동료평가 : 핵심 서식’(2019)에 근거하여 진행되는 NCP 동료평가는 모든 NCP의 기능적 동등성을 촉진하고 NCP 네트워크가 OECD 가이드라인을 구현할 수 있도록 돕는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해서

- 첫째, NCP의 기능과 운영이 설정된 핵심기준에 부합하는지 평가하고,
- 둘째, 해당 NCP의 강점과 긍정적인 결과는 물론 격차와 가능성을 파악하고,
- 셋째, 지침에 따라 개선 권고를 제시하여 각국 NCP의 역량을 높이는 것을 목적으로 수행한다.<sup>139)</sup>

NCP 동료평가는 아래와 같이 준비단계, 현장방문, 평가단계로 나뉘어 진행된다.

<표11> NCP 동료평가의 절차

번호	단계	주요내용
1	준비단계 (Preparatory Phase) 3개월	<b>&lt;계획 및 사전 기초연구 단계&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동료 검토자와 참관인 지정, 이해관계자 설정, 의제 초안 작성, 현장방문 조직 등 포함</li> <li>- 해당 NCP의 지정, 구조 및 기능과 주요정보 수집</li> <li>- 이해관계자 설문, 현장방문 참여 제안</li> <li>- 동료평가 보고서의 초안을 작성 및 해당 NCP와 공유</li> </ul>
2	현장방문 (On-site visit) 2~3일	<b>&lt;현장방문 단계&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동료 검토팀, OECD 사무국이 2~3일 동안 현장방문 인터뷰</li> <li>- 인터뷰는 NCP 회원, 관련 정부 기관, 서비스 및 기관, 기업, NGO, 노동조합 등의 이해관계자를 대상으로 진행</li> </ul>
3	평가단계 (Assessment phase) 3개월	<b>&lt;최종보고서 단계&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장방문을 통해 수정된 동료평가 보고서 준비</li> <li>- 최종보고서(안)에 대한 동료 검토자의 동의와 사실확인작업</li> <li>- 해당 NCP와 내용 공유</li> <li>- 의견수렴을 위해 OECD 투자위원회 산하기관인 OECD 작업반(WPRBC)에 직접 또는 서면 절차를 통해 제출</li> <li>- 웹사이트 게시 및 OECD 연례보고서를 통해 공유</li> </ul>

출처 : OECD (2021), National Contact Point Peer Reviews: Core Template.

동료평가의 최종보고서에는 동료평가 과정에서 파악된 주요 사실과 해당 NCP의 성과, 그리고 동료심사팀이 제시하는 권고안 등을 포함하고 있다. 동료평가 보고서에 실리는 주요 내용은 a) 제도적 정비, b) 핵심요소, c) 가이드라인 홍보활동, d) 구체적 사안의 처리, e) 사전의제 등이다.<sup>140)</sup>

139) OECD (2021), 「National Contact Point Peer Reviews: Core Template」. <https://mneguidelines.oecd.org/national-contact-point-peer-reviews-core-template.pdf>.

## 2) 각국 NCP 동료평가 최종보고서 비교분석

앞서 살펴보았듯이 OECD는 2017년 각료이사회 성명서를 통해서 2023년까지 모든 가입국의 NCP 동료평가를 끝내겠다고 밝힌 바 있다.

2022년까지 진행된 동료평가는 총 26개국으로 호주, 오스트리아, 아르헨티나, 벨기에, 브라질, 캐나다, 칠레, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 네덜란드, 영국, 미국, 룩셈부르크, 모로코, 페루, 뉴질랜드가 포함되며, 한국 NCP도 2019년 12월에 동료평가를 받았다.

2022년까지 동료평가를 받은 26개의 NCP 중에서 최종보고서가 공개된 18개의 동료평가 최종보고서<sup>141)</sup>를 통해 각국 NCP의 사례를 살펴보았다.

다만, NCP 동료평가 최종보고서에 보고되는 OECD 가이드라인 홍보활동과 구체적 사안의 처리에 관한 결과는 각국 NCP의 구성과 역량에 따라 다른 결과를 가져오기 때문에, 이 글에서는 한국 NCP의 제도개선을 위한 연구라는 목적에 맞게 ‘제도적 정비’를 중심으로 비교·분석하였다. 분석결과는 아래의 표와 같다.

<표12> 각국 NCP 동료평가의 ‘제도적 정비’ 분야 비교

번호	NCP	법적 설치근거	구조	사무국 위치	자문기구
1	네덜란드	정부령	전문가기반 NCP	경제부 공무원 3명	설치
2	덴마크	법률과 행정명령	전문가기반 NCP	기업성장부 사업청 공무원 3명	없음
3	벨기에	각료회의 결정과 내부규정	3자 구성 NCP	경제부 공무원 3명	자문네트워크
4	이탈리아	법률, 장관령	단일기관 NCP	경제개발부 공무원 4명	자문위원회
5	스위스	정부령	4자 구성 NCP	국가경제사무국 공무원 3명	자문위원회
6	칠레	법적 근거 없음	단일기관 NCP	국제경제관계 총국 공무원 3명	정부자문위원회 시민사회위원회
7	프랑스	조례(내규)	3자 구성 NCP	기획재정부 재무국 공무원 3명	없음
8	독일	법적 근거 없음	기관 간 NCP	연방경제에너지부 공무원 5명	부처간조정그룹 OECD가이드라인 워킹그룹
9	오스트리아	장관령	단일기관 NCP	연방디지털경제부 공무원 1명	운영위원회
10	아르헨티나	각료결의안 장관급 결의안	단일기관 NCP	외교통상부 국제경제협력국 공무원 3명	자문위원회

140) 강준하, “OECD NCP 동료심사(Peer Review)에 관한 법적 고찰:한계와 개선방안”, 「국제경제법연구」 제16권 제1호, (사)한국국제경제법학회, 2018, 35쪽.

141) 일본(2012), 노르웨이(2014), 스페인(2022), 룩셈부르크(2022), 모로코(2022), 페루(2022), 뉴질랜드(2022) 등 7개의 NCP 동료평가 최종보고서는 아직 공개되어 있지 않다. 한국(2021)은 앞장에서 살펴본 것으로 대신한다.

11	캐나다	평의회 총독명령 각료급 결정	기관 간 NCP	국제사무부 공무원 2명	사회적 파트너
12	영국	법적 근거 없음 국제무역부장관 승인	단일기관 NCP	국제무역부 공무원 5명	운영위원회
13	미국	법적 근거 없음	단일기관 NCP	국무부 경제사업국 공무원 2명	정부주제전문가 그룹, 이해관계자자문 위원회
14	아일랜드	법적 근거 없음	단일기관 NCP	DETE의 무역부 공무원 4명	없음
15	슬로베니아	정부령	기관 간 NCP	경제개발 이사회 공무원 1명	부서간워크그룹 자문기구
16	스웨덴	법적 근거 없음 외무부 절차규정	3자 구성 NCP	외무부 공무원 3명	없음
17	호주	법적 근거 없음	하이브리드 구조	재무부 공무원 5명	감독위원회 거버넌스 및 자문위원회
18	브라질	법률 2개의 내부규정	기관 간 NCP	경제부 공무원 5명	없음

출처 : <https://mneguidelines.oecd.org/ncpeerreviews.htm>

각국 NCP 동료평가의 '제도적 정비' 분야는 크게 3가지 영역에서 비교·분석할 수 있다. 각국 NCP의 기능과 업무의 수행을 위한 제도적 정비는 법적 설치근거, 사무국의 유형 그리고 이해관계자의 참여 보장이다.

첫째, 각국 NCP의 역할을 강화하기 위해서는 설치근거를 명확히 할 필요가 있다. 18개의 NCP 중에서 11개 NCP가 법률이나 장관령 등의 법적 설치근거가 있으며, 칠레, 독일, 영국, 미국, 아일랜드, 스웨덴, 호주 등 7곳은 법적 근거가 없는 것으로 확인된다.

다만, 법적 설치근거가 없는 7곳의 경우에도 동료평가 이후 보완을 하거나 내부지침 등의 설치근거를 마련하고 있는 것으로 확인된다. 예컨대 독일의 경우에는 NCP 동료평가 이후 장관령으로 설치근거를 마련하였으며, 칠레는 '기업과 인권 NAPs'를 통해서 NCP의 역할을 규정하고 있다. 영국의 경우 국제무역부 장관의 승인으로 설치를 받치고 있고, 미국의 경우에는 'OECD MNE 지침(2011)에 따른 특정 사례에 대한 미국 NCP 절차'를 마련하여 대응하고 있다. 아일랜드는 무역 및 고용부(DETE)의 내부 결정을 통해 설립했으며, 스웨덴은 외무부(MFA) 절차 규칙에 관한 규정 등 내부 정책적 결정으로 구성된 것을 확인할 수 있다.

둘째, 각국 NCP는 가이드라인을 홍보하고 구현하기 위해 준수하는 정부에 의해 설립된 기관으로 업무를 담당하는 사무국의 역할이 가장 중요하다. 따라서 법적 설치근거와 더불어 NCP를 담당하는 사무국의 위치를 확인하는 것이 필요하다.

18개 각국 NCP의 동료평가에서 나타난 사무국의 위치는 법적 설치근거 여부와 관계없이 모두 정부 부처 산하에 있는 것으로 확인되었으며, 관련 직원 역시 모두 공무

원으로 구성된 것을 확인할 수 있다.

셋째, NCP 활동에 대한 이해관계자의 참여를 보장하기 위한 자문위원회의 설치 등은 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 스웨덴, 브라질 등 5곳을 제외하면 모두 운영되고 있다. 자문기구를 운영하지 않는 5곳 역시 이해관계자의 참여가 다른 방식으로 보장되고 있다. 예컨대 프랑스의 경우 NCP에는 자문기구가 없지만, 조례(내규)를 통해서 구체적인 사안의 처리에 대해 이해관계자의 조언과 전문지식을 구하기 위해 외부 당사자를 요청할 수 있도록 규정하고 있으며, NCP의 심의 역시 정부, 기업, 노동조합 등 세 주체가 모두 충족되는 경우에만 심의할 수 있도록 하고 있다. 덴마크 역시 NCP위원의 구성에서부터 이해관계자의 참여를 보장하고 있다. 덴마크 NCP의 위원 5명은 의장, 전문가 위원, 덴마크 산업 연맹(기업), 노동조합연맹, 덴마크 92그룹으로 구성되어 있다. 스웨덴 NCP 역시 구성에서 2명의 정부 대표, 6명의 노동조합 대표 및 3명의 기업 대표로 구성되어 있어 이해관계자들의 참여를 보장하는 ‘다자간 NCP(3자 구성)’ 구조이다.

### 3. 한국 NCP 법제화를 위한 외국사례 분석

기업의 인권침해는 많은 경우 법적 접근이 어려울 수 있으므로 비사법적 구제절차가 중요하다. 이런 점에서 기업의 인권침해 사건의 해결 과정에서 NCP에 거는 기대는 크다. NCP가 제 기능을 수행하기 위해서는 독립성과 전문성을 가진 위원으로 구성되어야 하며, 조정뿐만 아니라, 조사, 가이드라인 위반 여부에 대한 판정과 권고를 제공해야 한다. 이를 위해서는 NCP 설치의 근거를 법률로 규정할 필요가 있다.

NCP 설치근거로서 법률을 제정하는 것은 의무사항도 아니며, 금지된 것도 아니다. 하지만, 법률로 근거를 마련한다면 국가기구로서의 권위와 안정성을 확보하고 공정성과 책임성이 높아질 것이라는 점은 명백하다. 각국 NCP 사례 비교를 통해서 확인한 바와 같이 덴마크, 이탈리아, 스위스 등 대다수의 나라에서 법률이나 정부령, 장관령 등의 법적 설치근거를 갖추고 있다.

가이드라인의 실효성을 높이는 가장 강력한 방법이 가이드라인에 포함된 내용이 국내 규범 또는 국가정책으로 흡수되는 것이다. 가이드라인의 내용이 국가의 법규에 편입되면, 자발적 이행에 의존하는 가이드라인이 구속력을 가진 법적 의무가 되는 효과를 볼 수 있기 때문이다.<sup>142)</sup>

아래에서는 <표10> 각국 NCP 설치근거에 따라 분류했던 3가지 유형별로 사례를 살펴보고자 한다. 먼저 법률을 통한 설치근거는 덴마크 사례를 살펴보고, 정부령을 통한 설치근거는 스위스, 장관령을 통한 설치근거는 아르헨티나의 사례를 검토한다.

142) 이지수, “OECD 다국적기업 가이드라인의 이행체제와 실효성 향상에 관한 고찰”, 「국제경제법연구」 제18권 제3호, (사)한국국제경제법학회, 2020, 115~117쪽.

## 1) 덴마크의 사례

덴마크는 법과 시행령을 통해 NCP를 설치하고 운영하고 있다. NCP 설치법의 명칭은 ‘책임 있는 사업 활동을 위한 조정 및 진정처리기구에 관한 법’<sup>143)</sup>이다. ‘책임 있는 사업 활동’(responsible business conduct, RBC)이라는 표현 자체가 OECD 가이드라인의 고유한 용어일뿐더러, 법의 본문에서도 이 법이 OECD 가이드라인 위반 사건을 다루기 위한 것임을 명시적으로 밝히고 있다.

덴마크는 법과 시행령을 통해 NCP의 구성방식과 위치에 관하여 규정하고 있으며, 구체적 사안의 처리절차와 이해관계자의 참여를 조문에 담고 있다.

우선 법안에서는 NCP의 설립과 관련한 기본원칙을 규정하고 있다. 법안에서는 덴마크 NCP는 행정부에 속한 독립기구로 이해관계자 등 전문가 참여형 조직으로 구성하고 사무국은 정부 기관 내에 위치하는 것으로 하고 있다.

**<part. 1> 책임 있는 기업 활동을 위한 조정 및 진정처리기구의 설립**

### **Section. 1**

(2) 조정 및 진정처리 기구는 행정부에 속한 독립기구로 한다.

(3) 조정 및 진정처리 기구는 의장, 전문가 위원 및 조직 대표자 세 명으로 구성된다.

### **Section. 2**

덴마크 기업국(Danish Business Authority)의 사무국이 조정 및 진정처리 기구 사무국을 겸한다.

또한, 시행령에서는 <part. 1>에서 NCP의 권한과 조직구성을 구체적으로 명시하고 있다. NCP에서 심사하는 OECD 가이드라인 위반 사건의 대상과 범위는 사기업, 공기업은 물론 정부와 민간단체 및 공공단체까지를 대상으로 하고 이들 조직과 거래 관계에 있는 단위까지를 범위로 하고 있다.

조직구성의 경우 의장, LO(덴마크 노동조합 연맹)에서 지명한 위원, DI(덴마크 산업 연맹)에서 지명한 위원, 덴마크 92그룹(지속 가능한 발전 포럼)에서 지명한 위원, 그리고 전문가 위원 등 5명으로 구성된다. 다른 이해관계자 대표를 포함하도록 하여 NCP가 독립성을 유지하도록 했음을 알 수 있다. 동시에 이들 의장과 전문가 위원은 가능한 관련 사회과학 또는 법학 배경 형태의 자격, 기업의 사회적 책임 관련 지식 및 이 분야의 공인된 국제기준에 관한 지식을 보유하여야 한다고 하여 위원의 전문성이 확보되도록 했다. 이처럼 덴마크의 NCP는 행정부에 소속되면서도 독립성과 전문성을 갖도록 했다.<sup>144)</sup>

143) 덴마크 OECD 국내연락사무소 관련 법률 「Act on Mediation and Complaints-Handling Institution for Responsible Business Conduct」는 2012년에 제정되었다.

144) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 「법과 기업연구」 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 138~139쪽.

## <part. 1> 권한과 조직구성

### Section. 1

조정 및 진정처리 기구는 진정 때문에 또는 직권으로 아래의 경우와 같이 덴마크에서 발생하는 OECD 다국적기업 가이드라인 위반 사건에 대해 심사한다.

- 1) 덴마크 사기업 또는 공기업, 또는 해당 기업의 거래처와 관련된 경우
- 2) 덴마크 정부 또는 지방정부, 또는 그 거래처와 관련된 경우
- 3) 덴마크 민간단체 또는 공공단체, 또는 해당 단체의 거래처와 관련된 경우

### Section. 2

1. 조정 및 진정처리 기구는 의장, LO(덴마크 노동조합 연맹)에서 지명한 위원, DI(덴마크 산업연맹)에서 지명한 위원, 덴마크 92그룹 (지속가능한 발전 포럼)에서 지명한 위원, 그리고 전문가 위원으로 구성한다.
2. 의장과 전문가 위원은 가능한 관련 사회과학 또는 법학 배경 형태의 자격, 기업의 사회적 책임 관련 지식 및 이 분야의 공인된 국제기준에 관한 지식을 보유하여야 한다. 의장은 나아가, 가능한 조정 관련 경험, 국제 실업계를 포함한 실업계 경험, 그리고 성실한 인격을 갖추어야 한다.

구체적 사안의 처리절차와 관련하여 법률에서는 1차 평가와 조정의 주선 그리고 최종성명의 채택과 결과의 공표 등을 규정하고 있고, 이를 시행령을 통해 구체적으로 제시하고 있다. 시행령에 따르면 1차 평가(Section. 10), 당사자들 간에 합의 기회(Section. 11), 사전 조사(Section. 12), 조정(Section. 13), 조정 및 진정처리기구에 의한 조사(Section. 14), 조정 및 진정처리 기구에 의한 사건의 직권 인지(Section. 15), 사건의 재심사(Section 16) 등 처리절차를 구체적으로 마련하고 있고 연간보고서(Section 17)를 발간하고 이를 인터넷홈페이지를 통해 게시하도록 규정하고 있다.

특히, ‘Section. 14’의 4를 통해 구체적 사안의 처리와 관련한 실효성을 높이고 있다. 이 규정에서는 조정 및 진정처리 기구는 성명발표 1년 후 성명에 포함된 권고가 이행되었는지를 점검하고, 관련 당사자들이 조정 및 진정처리기구의 권고를 이행하였음을 확인하거나, 그렇게 하지 않았음을 확인하는 새로운 성명을 발표한다. 만약 이행하지 않으면 성명들을 공표 후 최대 5년까지 인터넷홈페이지에 게시한다.

## 2) 스위스의 사례

스위스 NCP 설치 정부령의 명칭은 “OECD 다국적기업 가이드라인 국내연락소 구성 및 자문위원회에 관한 조례”이다. 스위스 연방의회는 2013년 관련 조례를 제정하여 NCP와 자문기구의 설치와 운영에 관해 규정했다.

조례는 총 3장 13개 조항으로 구성되어 있다. 우선 제1장은 NCP의 설치와 운영에

관한 장으로 제1조에서는 NCP의 역할로 가이드라인의 홍보와 보급 그리고 질의응답, 구체적 사안의 처리와 관련한 절차와 처리지침 등을 규정했다. 제2조에서는 NCP 사무국을 정부 부처에 설치하는 것을 명시하여 국가기구의 책임을 강조했다. 제3조와 제4조에서는 구체적 사안의 처리절차를 규정하고 있다.

**<Section. 1> OECD 다국적기업 가이드라인 NCP**

**Art. 1 역할**

- a. OECD 가이드라인에 대한 인식과 보급을 촉진한다.
- b. 기업이 OECD 가이드라인을 위반했을 때 이를 접수하고 당사자 간의 중개를 진행한다.
- c. OECD 가이드라인에 대한 질의에 응답한다.

**Art. 2 책임**

국가경제사무국(SECO)가 NCP를 운영한다.

**Art. 3 구체적사안의 접수**

OECD 가이드라인 위반 사안에 대한 개인이나 그룹은 구체적 사안을 접수할 수 있으며, 접수는 서면으로 제출해야 한다.

**Art. 4 구체적사안의 처리절차**

NCP는 OECD 가이드라인 절차지침을 고려하여 구체적 사안의 이행과 관련한 처리지침을 마련해야 한다.

정부는 연방 행정부의 대표가 포함된 작업그룹을 구성하여 구체적 사안에 대해 처리해야 한다.

다음으로 제2장에서는 자문기구의 설치를 규정하고 있다. 자문기구인 ‘NCP 연방 자문위원회’는 NCP 활동 방향과 절차지침의 적용 및 이해관계자 간의 협력 강화에 기여하는 것을 역할로 부여하고 있다. 제7조에 따라 연방자문위원회는 14명으로 구성되어 있다. 자문위원회는 국가경제사무국장장과 행정부 3명, 사용자연맹, 노동조합, 무역협회, 비정부기구 및 학계를 대표하여 각각 2명으로 구성되며, 자문위원회 논의는 공개되지 않지만, 각 회의 후 토론 내용에 대한 간략한 성명을 발표해야 하며, NCP 연례보고서에 활동을 보고하는 것으로 되어있다.<sup>145)</sup>

**<Section. 2> OECD 다국적기업 가이드라인 NCP의 연방 자문위원회**

**Art. 5 위치**

연방 자문위원회는 1998년 11월 25일 자 정부 및 행정조직 조례의 8a조 2항에 근거한 상임 행정위원회이다.

145) Ordinance on the Organisation of the National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and on its Advisory Board (NCPO-OECD) (May, 2013). (<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20130820/index.html>. 2023. 5. 1. 방문)

#### **Art. 6 역할**

연방 자문위원회는 OECD 지침과 NCP 절차지침의 적용에 대해 조언하며. 이해 관계자들 간의 대화를 장려하고 OECD 지침의 효과적인 이행에 기여해야 한다.

#### **Art. 7 구성 및 임명**

연방 자문위원회는 14명으로 구성된다.

- a. SECO 국장 및 연방 행정부 3명
- b. 사용자연맹, 노동조합, 무역협회, NGO 및 학계에서 각 대표 2명

### **3) 아르헨티나의 사례**

아르헨티나 NCP 설치근거는 장관령에 근거하고 있다. 아르헨티나 NCP는 2006년 7월 31일 자 장관 결의안 1567호에 따라 설치되었으며, 이후 2019년 3월 7일 채택한 결의안 138/2019에서 아르헨티나 NCP의 설치·운영과 자문위원회 설치·운영에 관해 규정하고 있다.

외교부 결의안에서는 NCP의 역할을 OECD 가이드라인에 대한 지침을 적용하고 이행과 관련한 구체적 사안의 처리를 위해 기여한다는 점을 명확히 하고 있다.

결의안 138/2019은 7개의 Section으로 구성되어 있다. 먼저 제1조에서는 NCP 설치를 규정하고 있고, 제2조부터 제4조까지는 자문위원회 구성과 운영을 규정하고 있다.

**Section. 1** OECD 가이드라인 NCP는 국제경제관계국에 사무국을 설치한다.

**Section. 2** 아르헨티나 NCP를 지원하기 위해 자문위원회를 구성한다.

자문위원회는 아르헨티나 대통령이 의장을 맡고, 상임 회원, 비상임 회원 및 부문별 대표 등 아래 기관의 대표로 구성된다.

- a. 상임위원 : 경제부, 생산노동부, 법무부, 인권부, 환경지속가능발전 사무국, 에너지광산사무국, 과학기술생산혁신 사무국, 부패방지청.
- b. 비상임 회원 : 아르헨티나 NCP의 참여를 초청할 수 있는 다른 정부 기관의 대표자
- c. 비정부 부문 대표 : 기업, 노동조합, 학계, 시민사회 단체. 시민사회 단체의 경우 기업과 인권과 관련한 분야에서 공적인 명성을 바탕으로 초청된다.

자문위원회는 가이드라인의 홍보 및 보급, 구체적 사안의 이행과 관련한 NCP 활동에 대한 자문을 제공한다. 제5조에서는 구체적 사안의 이행과 관련한 절차 등을 제시하고 있다.<sup>146)</sup>

146) 아르헨티나 NCP 설치근거(장관령)인 결의안 138/2019. ([https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/resol.138-2019-108133\\_en\\_tr.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/resol.138-2019-108133_en_tr.pdf).)

**Section. 5.** 아르헨티나 NCP는 본 문서를 근거로 설치된 자문위원회(CC)의 운영과 아르헨티나에 제출된 구체적 사안의 제출 및 평가를 위해 자체 절차 규칙 및 공식 요구사항을 발행할 권한이 있다.

#### 4. 각국 NCP 사례 비교를 통한 한국 NCP 강화를 위한 시사점

OECD 가이드라인에 따라서 각국 정부는 NCP를 설립할 법적 의무와 가이드라인을 홍보하고 기업의 인권존중책임을 실현하기 위해 ‘구체적 사안’을 해결할 과제를 이행해야 한다. 하지만 각국 정부의 OECD 가이드라인의 이행 의지와 지원이 충분하지 않기 때문에 각국 NCP 간의 기능의 차이가 뚜렷하게 나타나고 있다. 국가의 실질적 지원이 없이는 NCP가 제대로 된 활동을 하기 어려우므로 G7 정상회의에서도 국가의 이행을 강조한 바 있다.

OECD는 각국 NCP 간의 기능적 동등성을 실현하기 위해 동료평가 제도를 도입하여 NCP의 구조, NCP의 구체적 사안의 이행현황 및 실적 등을 평가하고 개선 방향을 권고하고 있지만, 기능의 차이를 좁히기에는 아직은 부족하다.

각국 NCP의 활동을 종합하여 발간하는 ‘OECD 연례보고서’와 각국 ‘NCP 동료평가 최종보고서’에서 다음과 같이 확인할 수 있었다.

첫째, 기구구성과 관련하여 각국이 재량권을 가지고 NCP를 조직하기 때문에 각국의 특성에 맞는 NCP가 구성되어 운영되고 있다는 것이고,

둘째, 각국의 NCP가 이행지침에서 규정하고 있는 4대 핵심기준인 가시성, 접근성, 투명성, 신뢰성을 준수하기 위해 노력하고 있으나 그 실현 정도가 다르다는 것이다.<sup>147)</sup>

아래에서는 ‘OECD 연례보고서’와 ‘각국 NCP 동료평가 최종보고서’, ‘NCP 설치와 관련한 외국 입법례’를 토대로 한국 NCP의 강화를 위한 시사점을 ‘제도적 정비’를 중심으로 제시하고자 한다.

##### 1) 설치근거의 마련

‘OECD 연례보고서’와 ‘각국 NCP 동료평가 최종보고서’, ‘NCP 설치와 관련한 외국 입법례’를 종합하여 볼 때 각국의 NCP 설치근거 방식을 어떻게 하는 것이 효과적인지가 문제가 될 수 있다. 국가의 실질적 지원을 끌어내기 위해서는 법률로 규율하거나 최소한 국가의 이행 의지를 확인할 수 있는 명시적인 설치근거가 필요하다는 점에

147) 강준하, “OECD NCP 동료심사(Peer Review)에 관한 법적 고찰 : 한계와 개선방안”, 「국제경제법 연구」 제16권 제1호, 한국국제경제법학회, 2018, 40~41쪽.

는 이견이 있을 수 없다.

이에 대해 OECD는 법령에 따른 설치근거는 입법 권한을 통한 강력한 안정성과 중장기적인 NCP 신뢰도 확립에 도움이 되지만 입법 과정의 경직성으로 NCP에 필요한 구조개선 변경이 어려울 수 있다고 봤다. 정부령이나 장관령으로 하는 것은 법률보다 더 쉽게 변경할 수 있으면서도 여전히 행정부의 행위를 통하는 것이므로 입법보다는 적지만 어느 정도 권위와 안정성이 수반된다고 봤다. 다만 안정성과 유연성 간의 균형을 고려하여 NCP 설치근거를 어떤 방식으로 하는 것이 효과적인지에 대해서는 각국의 NCP에서 설정<sup>148)</sup>해야 한다고 밝히고 있다.

유엔 기업과 인권 이행원칙의 이행에 대한 국제적 요구가 강화되고, OECD 국내연락사무소의 역할이 어느 때보다 중요하게 거론되고 있는 시점에서 한국 NCP의 기능 강화를 위해서는 법적 설치근거를 명확히 할 필요가 있다.

현재 산업통상자원부 공고로는 NCP의 권위나 안정성을 갖추기에는 매우 취약하다. NCP의 안정성과 신뢰성은 법적 설치근거를 통해 국가의 책임을 강화하고 이해관계자의 신뢰를 획득해가는 기초적인 조치다.

## 2) NCP 구조의 개편

‘OECD 연례보고서’에서는 NCP 구성 형태를 ‘단일기관’, ‘기관 간 NCP’, ‘다자간 NCP’, ‘전문가 기반 NCP’ 등 대략 4가지 형태로 분류하고 있다.

NCP가 설치된 51개 NCP의 구조를 살펴보면, ‘단일기관’ 18개, ‘기관 간 NCP’ 13개, ‘다자간 NCP’ 11개, ‘전문가 기반 NCP’ 4개, 기타 2개로 되어있다.

이를 국가의 책임을 기준으로 재분류하면 정부 기관 구조가 31개 NCP이고, 정부 기반을 전제로 이해관계자의 참여를 공식화하고 있는 ‘다자간 NCP’가 11개로 51개 중 42개 NCP가 국가 주도를 명확히 하고 있음을 확인할 수 있다.

이에 반해 한국 NCP의 구조는 서로 다른 모델에서 파생된 요소로 구성된 하이브리드 구조로 ‘기관 간 및 전문가 기반’으로 되어있다. 기관과의 협력도 보장되면서 정부로부터 독립한 전문가 기반의 의사결정 구조가 장점으로 작동하기 위해서는 무엇보다 안정적인 운영이 보장될 수 있도록 지원해야 하며, 이해관계자의 신뢰성 확보를 통한 NCP의 권위가 있어야 한다. 하지만 현재의 한국 NCP는 아쉽게도 NCP의 권위나 안정성, 신뢰성을 기준으로 볼 때 국가 주도를 강조한 것도 아니고, 이해관계자의 참여도 제대로 보장하고 있다고 보기에 모호한 상태로 운영되고 있다.

NCP 구조는 국가마다 처한 조건을 고려하여 설정해야 하는 것이 원칙이지만, 각국 NCP 구조 현황을 자세히 살펴보면, 전제조건으로 정부 기관의 책임을 명확히 하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 한국 NCP 구조 역시 국가책임을 강화하는 방향으로 구조개편을 고려해야 한다.

148) OECD(2018), 『Structures and Procedures of National Contact Points for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises』, p6~7.

한편, OECD 가이드라인 절차지침에서는 NCP의 어떠한 구조방식에도 불구하고 NCP의 업무지원을 위한 자문기구를 설치할 수 있다고 말하고 있다. 앞서 살펴본 ‘OECD 연례보고서’와 ‘각국 NCP 동료평가 최종보고서’, ‘NCP 설치와 관련한 외국 입법례’에서는 각국의 NCP 운영에서 자문기구가 매우 중요한 수단으로 등장하고 있다. 각국의 NCP에서 대부분 자문기구는 영국 사례와 같이 공식화된 상설기구방식으로 존재하는 경우가 많았다. 자문기구의 활동방식은 다양한 이해관계자와 정례회의를 가지는 유형, 구체적 사안에 대한 자문유형 등이 있으며, 영국, 네덜란드, 벨기에 등과 같이 순수한 자문을 넘어 결정에 가까운 자문을 하는 유형 등이 있다.<sup>149)</sup>

자문기구는 이해관계자의 신뢰를 구축하는 역할과 함께 NCP 활동의 유용한 중계기관 역할이나 투명성 책무성 제고에 기여한다는 장점이 있다. 한국 NCP도 경제단체와 NGO 및 전문가가 참여하는 자문기구 설치 필요성이 주장되고 있다.<sup>150)</sup>

OECD는 한국 NCP 동료평가 최종보고서에서 이해관계자와 정기적이고 유의미하게 참여할 수 있는 채널을 구축하는 방식으로 핵심 이해관계자와의 관계 개선에 힘써야 한다고 밝힌 바 있다. 한국 NCP는 아직 공식화된 자문기구가 없다, 향후 이해관계자와 직접 소통을 할 기회를 확대해야 한다.

### 3) NCP의 위치

OECD가 발행한 ‘NCP 20주년 보고서’(2020)에서 밝힌 바와 같이 NCP의 위치는 이해관계자의 NCP 공정성에 대한 인식을 조절하는 중요한 요소다. 각국 NCP가 어디에 설치되어있는지에 따라 NCP의 권위, 안정성, 신뢰성을 확인할 수 있다.

‘OECD 연례보고서’와 ‘각국 NCP 동료평가 최종보고서’에 따르면 경제 관련 부처 34개, 외교부 9개, 무역이나 투자를 진흥하는 정부 기관 4개 등 데이터가 제공되지 않은 이집트와 요르단을 빼면 한국을 제외한 모든 NCP가 정부 기관에 있다. 한국 NCP만이 유일하게 사무국을 민간기관인 대한상사중재원에 설치하고 있다.

각국 NCP가 정부 기관에 있는 이유는 NCP의 권위, 안정성, 신뢰성을 확보하기 위한 최소한의 조치라고 보인다. 2016년 ‘유엔 기업과 인권 실무그룹’이 한국을 방문하여 ‘기업과 인권’에 관한 전반적인 상황을 파악한 이후 작성한 ‘한국방문보고서’에서는 ‘NCP는 OECD 가이드라인을 통해서 UNGPs를 통합하고 있다는 점에서 이행원칙 관련 사안을 다루는 국가기관의 고충처리제도’라고 규정하고 있다.

방문보고서에서는 이러한 역할을 할 수 있도록 NCP의 전문적 역량 강화와 독립성 보장을 위해 한국 NCP가 위치한 소재를 바꾸거나 국가기구로서의 권위를 발전시킬 수 있도록 재구성되어야 한다고 권고한 바 있다. 근본적으로 NCP는 OECD 가이드라인 가입국인 정부가 책임지고 이행할 사안으로 대한상사중재원이 사무국 업무를 위탁

149) OECD(2018), 『Structures and Procedures of National Contact Points for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises』, p15~17.

150) 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인 한국 국내 연락사무소(NCP)의 분쟁 해결 기능과 지배구조 개선방안”, 『중재연구』 제27권 4호, 한국중재학회, 2017, 187쪽.

받고 있는 것은 OECD 가이드라인의 취지에 부합하지 않는다고 본 것이다.

따라서 한국 NCP를 민간기관에 위탁한 것은 NCP의 역할과 권위를 하락시켰다는 NGO의 비판적 주장<sup>151)</sup>을 수용하여 한국 NCP의 위치를 정부 부처로 이관하여 NCP가 공정성을 유지하는 방법을 더욱 명확히 할 필요가 있다.

---

151) 강연배, “다국적기업 횡포 제지할 NCP 개편 논의”, 「노동사회」 175호, 2014, 118쪽.

### 제3절 한국 NCP 운영현황과 개선의 필요성

#### 1. 한국 NCP 운영현황

한국 NCP는 1996년 OECD 가입국이 되고 당시 재정경제원 국제투자과를 NCP로 지정한 바 있다. 2000년 6월 나라별로 OECD 가이드라인 이행 관련 업무를 담당할 NCP를 설치토록 한 OECD 이사회 결정에 따라 한국 정부는 「외국인투자 촉진법」에 의해 설립·운영되고 있던 외국인투자실무위원회를 한국 NCP로 한다는 내용을 2000년 12월 OECD에 통보한 바 있다. 그리고 2001년 5월 12일 당시 산업자원부(現 산업통상자원부)는 8개의 조문으로 구성된 「OECD 다국적기업 가이드라인 이행을 위한 국내연락사무소의 운영 규정」을 산업자원부 공고 2001-103호로 공고하고, 공고일로부터 시행하였다.<sup>152)</sup> 한국에 설치된 NCP를 KNCP라 한다.

설치 초기에는 일반인들에게 잘 알려지지 않아 한국 NCP의 접근성과 가시성이 매우 낮았다. 한국 NCP의 소극적 운영은 다국적기업 활동을 둘러싼 인권침해 등 여러 부정적 영향을 해소하는 데 한계가 많아 OECD와 관련된 NGO 그룹은 물론 국내 인권 관련 NGO들로부터 부정적 평가를 많이 받았다. 그러나 2011년 OECD 가이드라인이 개정되고 NCP 설치 의무화와 인권의 장이 신설되어 NCP 기능이 강화되기 시작하면서 더욱 적극적인 운용을 하기 시작했다. 2011년 국가인권위원회의 NCP 구성 운영에 관한 개선 권고에 따라 2013년 NCP를 산업통상자원부에서 조정 중재 전문기관인 대한상사중재원으로 이관하여 지금에 이르고 있다.<sup>153)</sup>

##### 1) 제도 등 운영체계

한국 NCP 설치근거는 2001년 5월 12일 산업통상자원부의 「OECD 가이드라인 이행을 위한 국내연락사무소의 운영 규정」 공고에 근거한다. 운영 규정은 2001년 이후 몇 차례 개정되었고, 현재는 2018년에 개정된 2018-584호 공고에 근거한다.

산업통상자원부 공고는 2011년 5월 OECD 이사회 결정사항을 이행하기 위해 작성한 문서로서 별도의 법령이나 정부법령, 장관령 등의 상위근거는 존재하지 않는다. 공고는 한국 NCP의 설치와 사무를 처리하기 위한 구체적인 방법이나 방향을 제시하기 위한 운영 규정을 제시할 뿐이다.

한국 NCP의 구조는 정부와 민간이 함께 참여하는 민관 조직으로 운영되고 있다. 위원장은 산업통상자원부(이하 '산업부') 투자정책관이 되고 1인의 위원장을 포함한 9인 이내의 비상임위원으로 구성된다. 위원은 a) 관계 부처의 과장급 공무원 중 산업부 장관의 요청으로 해당 기관의 장이 지정하는 사람, b) 가이드라인의 내용에 관하

152) 노한균, 『OECD 다국적기업 가이드라인 NCP 운영 방향』, 산업통상자원부 정책연구용역보고서, 2013, 73쪽.

153) 이상희, “NCP 운영체제의 국제비교와 한국 NCP 운영체제 검토”, 「사회법연구」 제47호, 한국사회법학회, 2022, 3~4쪽.

여 전문적인 지식과 풍부한 경험이 있고, 업무를 공정하게 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 산업부 장관이 위촉하는 사람이다. 한국 NCP는 다음의 사항을 관장한다.

<표13> 한국 NCP 관장 업무

1. 가이드라인의 홍보 및 인식 제고
2. 가이드라인에 대한 해석
3. 가이드라인 이의신청의 조정 및 외국 연락사무소와의 협조
4. 경제협력개발기구에 대한 가이드라인의 이행 상황 보고
5. 기타 가이드라인의 이행에 관한 사항

출처 : 운영 규정 제4조 1항

한국 NCP는 가이드라인 위반 사건에 대한 이의신청을 효과적으로 조정하기 위하여 조정위원회를 운영하고 있다. 한국 NCP 사무국은 대한상사중재원<sup>154)</sup>이 위탁을 받아서 대행하고 있으며, 자문 및 감독기구는 아직 구성되지 않았다.

<그림2> 한국 NCP 조직도<sup>155)</sup>



154) 대한상사중재원 사무국인력은 전임제 3명, 시간제 1명이다.

155) <http://www.ncp.or.kr/servlet/kncp/kor/2100>

대한상사중재원이 맡은 한국 NCP 사무국은 다음 업무의 심의와 처리를 NCP로부터 위임받아 처리한다.

<표14> 한국 NCP 사무국 관장 업무

- 
1. 가이드라인의 홍보 및 교육에 관한 일반 사항
  2. 가이드라인에 대한 질의와 관련된 중요하지 않은 사항
  3. 제14조에 따른 이의신청의 접수·접수 사실의 통보, 제15조에 따른 1차 평가를 위한 사전조사 및 제16조에 따른 조정절차 지원에 관한 사항
  4. 산업부와 경제협력개발기구에 대한 가이드라인 이행 상황 보고
- 

출처 : 운영 규정 제12조 3항

## 2) 한국 NCP의 구체적 사안의 이행

OECD 가이드라인 절차지침에서 NCP는 가이드라인의 원칙 및 기준에 따라 공정하고, 예측 가능하며, 공평하고, 양립할 수 있는 방식으로 구체적 사안(specific instances)을 해결하는 데 기여해야 한다고 명시적으로 규정하고 있다.<sup>156)</sup>

구체적 사안의 신청은 다국적기업을 포함한 기업, 노동자, NGO 등 OECD 가이드라인과 관련된 이해관계자라면 누구나 신청할 수 있다.

특정 다국적기업의 OECD 가이드라인 이행과 관련된 구체적 사안은 사안이 발생한 국가의 NCP에 신청하는 것이 일반적이다. 다만, 해당 국가가 가이드라인 가입국이 아니어서 NCP가 설치되어있지 않다면, 피 당사자인 다국적기업의 본국 NCP에 이의 신청할 수 있다.<sup>157)</sup> 구체적 사안의 처리절차는 아래와 같다.

### (1) 처리절차<sup>158)</sup>

#### ① 이의제기 접수

신청인이 특정 다국적기업의 가이드라인 이행과 관련된 이의를 신청하는 경우 사무소는 이의신청을 받은 날로부터 30일 이내에 접수 여부를 결정하고, 접수 사실을 신청인과 피신청인에게 통보한다. 만약 이의신청 접수가 적절하지 않다고 판단되는 경우, 접수 30일 이내에 신청인에게 접수하지 않는 사실과 이유를 통보해야 한다.

#### ② 1차 평가(Initial Assessment)

신청인이 제출한 이의신청의 내용과 이에 대한 다국적기업의 의견을 검토하고, 신

---

156) OECD 가이드라인 절차지침 I. 국가연락사무소, C. 구체적 사안에서의 이행 내용 참조.

157) 한국 NCP 홈페이지 참조 <<http://www.ncp.or.kr/servlet/kncp/kor/3000>>

158) 한국 NCP 홈페이지 참조 <<http://www.ncp.or.kr/servlet/kncp/kor/3000>>

청 사안에 대해 당사자들로부터 제출된 모든 정보에 대해 심사를 진행한다. 이 과정을 통해 신청된 내용과 쟁점이 이의신청의 사안으로 채택되어 심사를 받을 필요가 있는 것인지에 대한 평가를 진행한다. 1차 평가 기간인 접수된 날로부터 90일 이내에 신청인과 피신청인의 의견을 반영하여 추가절차 진행 여부를 당사자들에게 공지하고, 홈페이지 등을 통해 공표해야 한다.

### ③ 주선(good offices) 제공

신청된 쟁점이 더욱 구체적인 심사를 받을 필요가 있는 경우, NCP는 당사자들이 분쟁의 쟁점을 해결하도록 지원하기 위해 주선을 제공한다. NCP는 주선과정에서 당사자들과 협의하고, 자문이 필요할 때는 기업단체, 노동단체, NGO 또는 관계 전문가 등에게 요청할 수 있다.

### ④ 선언 및 권고(final statement)

신청된 쟁점에 대해 구체적인 심사와 주선과정을 통해서도 당사자 간 합의에 도달하지 못한 경우에는 OECD 가이드라인의 이행과 관련된 해당 사안에 관한 내용과 각 당사자의 주장을 공표한다. 또한, 해당 이의신청 사안의 해결을 위해서 필요한 경우에는 NCP 의결을 거쳐 당사자에게 직접 적절한 권고를 함으로써 절차는 종료된다.

## (2) 구체적 사안의 처리현황

각국의 NCP는 처리한 구체적 사안들을 OECD에 보고할 의무가 있다. 한국 NCP도 그동안 OECD에 보고하였음에도 불구하고, OECD 홈페이지상에는 한국 NCP가 처리한 사건이 19건에 그치는 것으로 나타나고 있다.<sup>159)</sup> 한국 NCP 인터넷홈페이지를 통해 제공되고 있는 ‘구체적 사안’ 처리결과 역시 극히 일부만을 제공하고 있어서 한국 NCP에 제기된 구체적 사안과 처리결과를 전체적으로 파악하기 어렵다.

안건형의 2017년 발표논문<sup>160)</sup>에 의하면 대한상사중재원, 산업통상자원부 해외투자과, OECD 한국대표부 등을 통해 파악한 구체적 사안은 2016년 12월 말 현재 31건으로 보고 있다. 한국 NCP 인터넷홈페이지에 게시된 구체적 사안은 18건으로 아래와 같다.<sup>160)</sup> 이 자료에 의하면 2016년 이후 사안이 12건으로 안건형 논문과 비교하여 본다면 2023년 현재 구체적 사안은 최소 43건을 넘는다고 보는 것이 맞다.

<표15> 한국 NCP 분쟁사례

번호	구체적 사안	접수 시기
1	[Adeka] 민주노총 전국화학섬유산업노동조합 이의제기 사건	2012. 8. 16

159) OECD 홈페이지 <[http://mneguidelines.oecd.org/database/searchresults/?hf=20&b=0&q=\(NCP%3A\(Korea%2C+Republic+of+\(South\)\)\)&s=desc\(mne\\_datereceived\)\)](http://mneguidelines.oecd.org/database/searchresults/?hf=20&b=0&q=(NCP%3A(Korea%2C+Republic+of+(South)))&s=desc(mne_datereceived)))>

160) 한국 NCP 홈페이지 <<http://www.ncp.or.kr/servlet/kncp/kor/4000>>

2	[Posco India] Lok Shankti Abiyan 외 3단체 이의제기 사건	2012. 10. 18
3	[대광화공] 바레인 위치 이의제기 사건	2013. 11. 27
4	[대우인터, 조폐공사] 해외 한국기업감시 이의제기 사건	2014. 12. 3
5	전국금속노조 외 116 대 하이디스테크놀로지 외 2 이의제기 사건	2015. 7. 23
6	아사히글라스 사내하청 노동조합 대 아사히글라스 외 1 이의제기 사건	2015. 8. 5
7	코닝정밀소재 노동조합 대 코닝정밀소재 주식회사 이의제기 사건	2017. 8. 17
8	Samy Badibanga Ntita 대 (주)미루시스템즈 이의제기 사건	2018. 7. 19
9	할라우강을 위한 민중행동 외 2 대 한국수출입은행, (주)대우건설 이의제기 사건	2018. 10. 2
10	기업인권네트워크 외 1인 v. 삼성중공업 외 3인 이의제기 사건	2019. 3. 2
11	라오스 세피안·세나노이댐 사고 대응 한국시민사회TF v. SK건설 외 2 이의제기 사건	2019. 6. 2
12	[인니팜유사건] KTNC Watch 외 3인 v. 포스코인터내셔널 외 2인	2019. 12. 1
13	KTNC Watch 외 3 v. 포스코인터내셔널 외 2 이의제기 사건	2019. 12. 19
14	이○○ v. 제너럴밀스코리아 외 1인 이의제기 사건	2020. 10. 6
15	기업인권네트워크 외 2인 v. 포스코 외 4인, 포스코인터내셔널	2020. 12. 1
16	Chief Olephiri Franklin Igoma of Uwema Aminigboko Community v. 대우건설, 대우나이지리아 이의신청사건	2020. 12. 30
17	백화점 면세점 판매서비스 노동조합 v. 샤넬코리아	2021. 12. 1
18	카자흐스탄 거주 개인 Adiy Baimuldinov v. (주)한국지엠	2022. 11. 8

출처 : 한국 NCP 인터넷홈페이지 <<http://www.ncp.or.kr/servlet/kncp/kor/4000>>

### 3) 한국 NCP에 대한 평가

NCP의 존재 목적은 OECD 가이드라인에 대한 이행을 촉진하는 것이고, 그 목적을 이행하기 위한 두 가지 주된 기능은 위 가이드라인을 홍보하는 것과 가이드라인 이행과 관련한 분쟁을 해결하는 것이다. 따라서 NCP의 평가는 위의 두 가지 기능을 제대로 이행하고 있는지와 목적을 이행하기 위한 적절한 구조를 가졌는지를 살펴보면 된다. 평가의 기준은 통상 4대 핵심기준, 즉 NCP의 기능적 동등성을 유지하기 위한 4대 핵심기준에 기초하여 판단한다.<sup>161)</sup> 또한, 구체적 사안의 이행과 관련하여 공정성과 공평성, 예측 가능성, 가이드라인과의 부합성 등을 적용하여 업무가 이뤄지고 있는지를 확인하는 것이 중요하다.

#### ① 가시성에 대한 평가

161) 김종철, “한국 NCP에 대한 평가”, 「2017 인권경영 포럼」, 국가인권위원회, 2017, 145쪽.

가시성(visibility)과 관련하여, 한국 NCP는 인터넷홈페이지를 구축하고 있으나 공개된 자료가 매우 부족하다. OECD 가이드라인과 NCP 이의신청 절차 등에 관한 자료는 있으나 한국 NCP가 OECD에 매년 제출하는 연례보고서를 찾아볼 수 없으며, OECD의 NCP 관련 문서는 번역이 안 된 상태로 올라온 자료가 대부분이다.

## ② 투명성에 대한 평가

가시성과 관련이 되는 것이 투명성(transparency)이다. 한국 NCP는 구체적 사안의 최종성명서를 홈페이지에 게재하고 있고, 매년 OECD 투자위원회에 연례보고서를 작성하여 제출하고 있으므로 최소한의 투명성을 갖추었다는 평가를 할 수도 있다.<sup>162)</sup> 하지만 가장 문제가 되는 것은 NCP 구성과정에서의 투명성이다. NCP 운영 규정을 살펴보면 제4조 2항에서 위원장은 산업통상자원부 투자정책관이 되고, 위원은 “관계 부처의 과장급 공무원 중 산업부 장관의 요청으로 해당 기관의 장이 지정하는 사람과 가이드라인의 내용에 관하여 전문적인 지식과 풍부한 경험이 있고, 업무를 공정하게 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 산업부 장관이 위촉하는 사람”이라고 되어 있으나, 어떠한 절차를 거쳐서 위원으로 지정되었고, 위촉되었는지 알 수가 없다. 또한, NCP 운영 규정 제10조(의사의 공개)에 따라 원칙적으로 사무소의 회의 의사는 공개하게 되어 있으나, 분쟁사례 등만 게시되어 있을 뿐 사무소의 의사에 대한 정보는 어디에도 게시되어 있지 않다.

## ③ 접근성에 대한 평가

접근성(accessibility)은 단순히 형식적으로 사람들이 NCP 절차를 이용할 수 있는지만을 가지고 판단할 수 없다. 실질적으로 얼마나 NCP를 통해 구제를 받을 수 있는지를 따져봐야 한다. 앞서 살펴봤듯이 한국 NCP가 구체적 사안을 신청받아 처리한 사건이 얼마나 되는지에 관한 정보조차 정확하게 공개되고 있지 않다. 2017년 국가인권위원회가 개최한 ‘2017 인권경영포럼’ 김종철의 발표문에 의하면 2001년부터 2017년 3월까지 총 24건을 확인할 수 있었으며 이 중 1차 평가를 통과한 사건은 2건에 불과하다고 한다. 한국 NCP 인터넷홈페이지에 게시된 분쟁사례(2012~2022) 데이터 역시 총 18건의 분쟁사례 중에서 최종성명서 채택은 6건에 불과했다. 따라서 비사법적 구제수단으로서의 한국 NCP 절차의 접근성이 매우 낮다고 볼 수 있다.

## ④ 책임성에 대한 평가

책임성(accountability)이란 OECD 가이드라인의 인지도를 위한 적극적 역할 수행

---

162) 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인의 국제적 동향과 시사점: 한국 NCP의 동료평가(Peer Review) 대응 방안을 중심으로”, 「무역학회지」 제42권 제4호, 한국무역학회, 2017, 178쪽.

을 통해서 NCP의 활동을 대중에게 알리는 것이며, 이를 위해서 국가에서는 의회가 나서서 이에 관한 역할을 추진할 수 있도록 지원할 수도 있다. 한국 NCP 인터넷홈페이지의 공지사항을 확인해보면 한국 NCP가 직접 기획하고 개최한 행사는 많지 않은 점을 고려한다면 가이드라인의 인지도를 높이기 위한 한국 NCP의 노력이 매우 부족한 것으로 판단된다. 또한, 정부로부터 지원받는 1년 예산 역시 매우 열악하여 한국 NCP가 완전한 기능을 수행하기에는 충분한 인원과 운영 예산이 확대될 필요가 있다.

### ⑤ 구체적 사안의 처리와 관련한 평가

구체적 사안을 접수하고 이행하는 것은 NCP의 가장 중요한 기능이다. 이에 이행절차 해설 22항에서는 구체적 사안의 처리 방법을 공정과 공평성, 예측 가능성, 가이드라인과의 부합성 등으로 제시하고 있다.

<표16> NCP의 구체적 사안 처리 방법

처리 방법	내용
공정(impartial)	NCP는 구체적 사안의 해결에 있어 공정성을 보장하여야 한다.
예측 가능(predictable)	NCP는 구체적 사안의 해결에 있어 자신의 역할에 대한 정보를 명확히 공개적으로 제공하여 예측 가능성을 확보해야 한다. (예, 주선에 관한 규정, 시간 계획을 포함한 구체적 진행절차, 당사자 간에 도달한 합의의 이행을 모니터링하는 데 있어서 NCP의 잠재적 역할에 관한 정보)
공평(equitable)	NCP는 당사자들이 공평한 조건으로 절차에 참여할 수 있도록 보장해야 한다. (예: NCP는 당사자들에게 절차에 관해 정보원에 합리적으로 접근할 수 있도록 해야 한다.)
가이드라인과의 부합 (compatible with the Guidelines)	NCP는 가이드라인에 담겨 있는 원칙 및 기준에 부합하게 운영하여야 한다.

출처 : 2011년 'OECD 다국적기업 가이드라인 이행절차에 관한 해설' 22항 구체적 사안에 대한 지침.

우선, NCP가 공정하고 공평하게 구체적 사안을 처리하기 위해서는 그 구성도 독립성을 가져야 한다. 한국 NCP는 'OECD 연례보고서'에서 자기 자신을 독립적인 형태의 NCP라고 하고 있으나, 민간인이 위원으로 포함되어 있다는 것만으로 독립적인 형태라고 할 수 없다. 위원의 구성과정 역시 그 위촉이나 임명과정이 공개적이지 않고 투명하지 않기 때문에 더욱 그렇게 평가할 수 없다. 또한, NCP를 해외투자를 담당하고 있는 산업통상자원부에 둔 것 자체가 NCP의 공정성 및 공평성을 훼손하기도 한다고 보인다.<sup>163)</sup>

'한국 NCP 개혁을 위한 모임'은 구체적 사안의 처리가 정부 주도로 편향적으로 이

163) 김종철, "한국 NCP에 대한 평가", 「2017 인권경영 포럼」, 국가인권위원회, 2017, 148쪽.

루어지고 있고, 투명하게 운영되지 않는 한국 NCP의 운영 등에 대하여 강하게 비판한 바 있다. 또한, OECD의 이해관계자 중 한 단체인 OECD Watch는 “2014년 구조개혁 이후에도, 한국 NCP는 NCP 위원으로서 참여할 전문가 지명과 관련하여 지명절차가 시민사회와 노동조합들의 충분한 참여를 허용하지 않았다는 점에 대하여 여전히 비난받고 있다. 지명된 위원들은 정부와 긴밀한 관련성을 갖고 있어 그들의 공정성에 대해 의문을 초래하고 있다”라고 비판한 바 있다.<sup>164)</sup>

OECD 가이드라인과의 부합성은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 NCP가 구체적 사안을 처리하면서 OECD 가이드라인의 내용에 부합하는 판단을 내려야 한다는 것이고, 둘째는 NCP가 구체적 사안에 대한 조정, 중재에 당사자가 참여하지 않거나, 참여하더라도 합의에 이르지 못할 때는, 기업이 OECD 가이드라인을 위반했는지를 판단해야 한다는 것이다.

한국 NCP가 OECD 가이드라인에 부합하는 방식으로 구체적 사안을 처리해왔는지 상당히 의문이다. 예컨대 포스코를 상대로 한 사건이 대표적인 사례다. 한국 NCP는 포스코가 현지 국내법을 준수하고 있다는 것을 이유로 1차 평가에서 기각 결정을 내렸다. 이러한 태도는 “국내법규가 국제적으로 인정된 인권과 충돌하는 국가에서, 기업은 개념 및 원칙 장의 2항에 따라 국내법을 위반하지 않는 한도 내에서 최대한 인권을 존중하려는 방법을 모색해야 한다”라고 규정하고 있는 가이드라인과 부합하지 않는다.

또한, OECD 가이드라인에서는 구체적 사안에 대해 원칙적으로 3개월 이내에 1차 평가를 하고, 조정, 중재가 종료된 후 3개월 이내에 성명서나 보고서를 발표하며, 접수 1년 이내에 절차를 종료하도록 하고 있다. 하지만, 2007년 필리핀에 진출한 한국 기업을 상대로 제기된 구체적 사안의 경우 NCP 사무국의 판단으로 8년을 끌다가 사건을 종료했을 뿐 아니라 그 종료 사실을 신청인 등에게 통보하지도 않았다.<sup>165)</sup>

OECD 가이드라인의 원칙과 전혀 부합하지 않는 처리를 하고 있다고 평가된다.

## 2. 한국 NCP 동료평가와 시사점

### 1) 한국 NCP 동료평가 주요 내용

#### (1) 한국 NCP 동료평가 개요

NCP의 이행절차에 포함된 핵심기준 및 절차지침 일치 여부에 대해 평가하기 위해 한국에 대한 동료평가가 2019년 진행되었다. 호주, 독일, 스위스 NCP와 OECD 사무

164) 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인 한국 국내연락사무소(NCP)의 분쟁 해결기능과 지배구조 개선방안”, 「중재연구」 제27권 제4호, 한국중재학회, 2017, 185쪽.

165) 김종철, “한국 NCP에 대한 평가”, 「2017 인권경영 포럼」, 국가인권위원회, 2017, 147쪽.

국 대표단으로 구성된 심사팀이 한국 NCP에 대한 동료평가를 시행했으며, 2019년 12월 17~18일 서울에서 현장방문도 진행되었다. NCP 민간위원과 조정위원 8인, 관련 정부 대표 등 이해관계자와 인터뷰도 진행했으며, 현장방문에는 민주노총과 한국노총, 기업과인권네트워크, 민변 등 시민단체, 전경련, 경총 등 기업단체, 포스코 등 다국적 기업, 고용노동부 등 정부 부처까지 총 24개 기관과 단체가 참여했다.<sup>166)</sup>

한국 NCP 동료평가는 OECD 가이드라인을 기준으로 진행했으며, 동료평가에서 고려한 구체적 사안은 2002년부터 대상으로 했다.

## (2) 한국 NCP 동료평가 결과 보고서

한국 NCP는 2019년 동료평가를 시행했고, 2021년 평가결과 보고서가 공개되었다. 이 보고서의 내용을 통해 한국 NCP의 운영실태와 문제점을 살펴볼 수 있다. 공개된 한국 NCP에 대한 동료평가 결과 보고서를 첫째 제도적 정비(Institutional Arrangement), 둘째 가이드라인 홍보 활동(Promotion of the Guideline), 셋째 구체적 사안의 처리(Handling of specific instances) 등을 중심으로 살펴보면 아래와 같다.<sup>167)</sup>

### ① 제도적 정비

한국 NCP는 2001년 5월 12일 산업통상자원부의 공고로 설치되었으며, 2018년 개정된 운영 규정이 지금의 한국 NCP 운영기반이다. 한국 NCP를 운영하는 정부 부처는 산업통상자원부이며, 산업통상자원부 구성원이 NCP의 요직을 맡고, 산업통상자원부 장관이 위원을 위촉한다. NCP는 활동 상황을 산업부에 보고해야 할 책임이 있다.

한국 NCP는 1인의 위원장과 8인 이하의 위원으로 구성된다. 사무국은 대한상사중재원에 두며, NCP 일상업무와 구체적 사안 관련 업무를 처리한다. 또한, NCP 위원과 때에 따라 외부전문가로 구성된 조정위원회는 구체적 사안의 처리를 위해 필요한 경우에 열린다.

한국 NCP는 2011년 독립성을 보장하기 위해 NCP 운영 규정을 개정하여 위원의 임기와 신분보장을 했으며 2018년에는 위원 추천 및 임명절차를 포함하도록 규정을 개정했다. 정부위원은 당연직으로 했으며, 비정부 위원은 가이드라인에 대한 전문적인 지식과 풍부한 경험에 따라 산업통상자원부 장관이 위촉하는 것을 규정했다.

이에 대해 일부 노동조합과 시민사회 이해관계자는 NCP 위원 임명절차에 대해 신뢰하지 않고 있으며, NCP 기능을 비영리 기구인 대한상사중재원에 위탁함으로써 정부의 책임의식마저 줄었다고 비판했다. 사무국은 NCP 운영에 있어서 가장 중요한 역

166) 「OECD 다국적기업 가이드라인 국내연락사무소(NCP) 동료평가: 한국 국내연락사무소(KNCP) 동료평가 보고서」 부록 편 65~67쪽. (<http://www.ncp.or.kr/upload/review/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-national-contact-peer-reviews-english-korea.pdf>)

167) 「OECD 다국적기업 가이드라인 국내연락사무소(NCP) 동료평가: 한국 국내연락사무소(KNCP) 동료평가 보고서」(<http://www.ncp.or.kr/upload/review/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-national-contact-peer-reviews-english-korea.pdf>)

할을 담당하지만, 사무국은 NCP를 대신해 결정을 내릴 권한이 없으므로 NCP와 함께 협력 및 조율하는 데 어려움이 발생했다. 주요 이해관계자(구체적 사안 당사자, 다른 NCP 등)와 NCP 위원 사이에서 대한상사중재원에 위탁한 사무국이 중간매개체 역할을 함으로써 가시성이 줄고 이해관계자와 결정권자의 직접적인 접촉 기회가 감소했다. 한국 NCP 동료평가 결과 보고서에서는 <제도적 정비>에 대해 다음과 같이 권고했다.

첫째, NCP는 이해관계자 견해를 본 구조 안으로 통합시키거나, 이해관계자가 정기적이고 유의미하게 참여할 수 있는 채널을 구축하는 방식으로 핵심 이해관계자와의 관계 개선에 힘써야 한다.

둘째, NCP는 NCP 위원 선정과정에서 후보자에 대한 이해관계자 생각을 반영하고 있다는 것을 보여야 한다.

셋째, NCP는 위원회와 주요 이해관계자가 직접 소통할 기회를 확대해야 한다.

## ② 가이드라인 홍보활동

한국 NCP는 OECD 가이드라인을 홍보하기 위해 홍보물을 개발하고, 다양한 매체를 활용하고, 한국 NCP 인터넷홈페이지를 개선하고, 국내외 행사를 주최 및 참석하는 노력을 했다. 직원 급여 외 NCP 예산 대부분은 홍보활동에 쓰인다.

한국 NCP는 OECD 가이드라인 및 NCP 홍보영상을 만들었으며, 이를 한국 NCP 인터넷홈페이지에 공개했다. 또한, OECD 자료를 한국어로 번역해 홈페이지에 공개했다. 하지만 NCP는 예산에 따라 홍보활동을 결정하며, 별도의 홍보 전략을 세우지 않았다. NCP는 상호보완적 권한 혹은 관련 권한을 갖는 모든 정부 부처와 정기적으로 긴밀히 소통하는 모습 또는 기업 책임경영에 관한 정책 일관성을 촉진하는 모습을 보여주지 못하다고 평가했다.

한국 NCP 동료평가 결과 보고서에서는 <가이드라인 홍보활동>에 대해 다음과 같이 권고했다.

첫째, NCP는 효과가 큰 홍보활동에 초점을 두고 별도의 홍보 전략을 수립해야 한다.

둘째, NCP는 법무부, 외교부, 국가인권위원회 등 관련 정부 부처와 더 정기적이고 광범위하게 협력하도록 노력을 기울여야 한다.

## ③ 구체적 사안의 처리

한국 NCP 동료평가가 진행된 2019년을 기준으로 한국 NCP는 20건의 구체적 사안을 종결했으며, 2건이 진행 중이다. 20건 중 5건은 종결되었으며, 15건은 추가조사가 인정되지 않았다. 종결된 구체적 사안 중 추가조사가 인정되지 않은 15건의 종결 이

유는 절차의 병행, ‘다국적기업’ 의미에 관한 해석, 사안에서 주장한 영향과 정부 활동과의 연관성 등이다.

절차규정과 관련하여 일부 구체적 사안 당사자는 오직 사무국과 연락을 취하기 때문에 절차 중 각 조직의 역할이 무엇이고, 어느 조직이 실제로 사건을 다루는지 혼란스럽다고 언급했다.

피드백과 관련하여 한국 NCP는 구체적 사안이 종결된 후 당사자들에게 피드백을 요구하는지에 대해 언급하지 않았다.

시의적절성과 관련하여 7건의 구체적 사안은 1차 평가가 90일 내 시행됐지만, 11건의 구체적 사안은 90일을 초과했다. 이 중 4건은 1년 초과했다. 나머지 2건은 2011년 이전에 신청되었으며, 절차 기간에 대한 기록은 남아 있지 않았다.

규정, 절차 또는 조정절차 매뉴얼에는 캠페인에 대한 언급이 없으며, 병행절차에 대한 명확한 지침도 없다. 한국 NCP는 2차례 병행절차를 이유로 구체적 사안에 대한 추가조사를 거부했다.

외국 NCP와의 협력과 관련하여, 한국 NCP는 최소 3건의 구체적 사안에서 외국 NCP의 지원을 받았다. 그러나 일부 NCP는 구체적 사안을 처리하기 위해 한국 NCP와 협력하는 과정에서, 구체적 사안과 관련해 교류하고, 합동 조정절차를 준비하고, 한국 기업의 참여를 조율하는 측면에서 어려움을 호소했다.

한국 NCP 동료평가 결과 보고서에서는 <구체적 사안의 처리>에 대해 다음과 같이 권고했다.

첫째, 구체적 사안 처리에 관여하는 여러 NCP 조직의 역할과 책임을 더욱 명확히 해야 한다.

둘째, NCP는 제기된 사안에 구체적으로 대응하는 실질적인 권고안을 제시해야 하며, 관련된 경우 가이드라인 및 실사지침 권고 사항을 언급해야 한다. 또한, 권고안에 대한 대응이 있었는지 평가할 수 있도록 권고안이 제시된 구체적 사안에 대한 후속 조치를 할 것을 고려해야 한다.

셋째, NCP는 구체적 사안 처리 시 네트워크 내 다른 NCP와의 협력을 강화해야 한다.

## 2) 한국 NCP 동료평가의 시사점

한국 NCP는 2000년에 최초 설립되었으나 2011년 OECD 가이드라인의 개정에 따라 절차지침이 도입되고, 국가인권위원회가 한국 NCP의 구조, 구성, 활동에 관한 개선을 권고한 이후 상당한 개혁이 이뤄졌다. 2011년 이후 NCP는 구체적 사안 결과에 대한 투명성을 높였으며, 2019년에는 NCP가 구체적 사안을 주도적으로 조정해 양 당사자가 합의를 이루는 첫 사례도 있었다.

한국 NCP를 운영하는 산업통상자원부는 국가인권위원회의 권고에 따라 2013년 9

월 NCP 운영 규정을 개정한다고 공고하였지만, 국가인권위원회가 지적한 근본적인 개선 내용은 외면한 채 편의적으로 규정을 개정한 것에 그쳤다. NCP 위원장을 기존의 산업통장자원부 차관에서 산업통상자원부 투자정책관이 맡도록 격하시켰고, 민간 기관인 대한상사중재원을 사무국으로 지정한 것은 이해할 수 없는 조치이다. 국가가 담당해야 할 중요한 사무를 독립성이나 책임성, 공정성이 담보되지 않은 민간업체에 위탁하여 처리하도록 하는 것은 정부 업무를 외주화한 것이며, 또 다른 ‘민영화’일 뿐이다.<sup>168)</sup>

따라서 한국 NCP 동료평가를 통해서 몇 가지 개선 방향을 모색할 수 있다.

첫째, 제도적 정비와 관련하여 국가인권위원회의 개선 권고에 따라 한국 NCP가 기능적 동등성을 유지하기 위해서 가시성과 접근성, 투명성, 책임성을 향상해야 하며, 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 높여야 한다. 예컨대 기업계, 노동계, NGO, 국제기구 등과의 협력이 형식적인 관계로 머무르지 않도록 강화될 필요가 있다.

둘째, OECD 가이드라인 홍보활동과 관련하여 홍보를 전략적으로 계획하고 타 정부 부처와의 협력을 증진함으로써 한국 NCP의 가시성을 높이기 위해 노력할 필요가 있다.

셋째, 구체적 사안의 이행과 관련하여 한국 NCP의 여러 부분의 역할을 명확히 함으로써 절차의 투명성을 높일 수 있으며, 성명서에 구체적인 권고안을 포함하고, 구체적 사안에 대해 여러 NCP와 적극적이고 효과적으로 협력하고, 후속 조치에 관여함으로써 구체적 사안의 처리 등 분쟁 해결기능을 향상해야 한다.<sup>169)</sup>

### 3. 한국 NCP에 대한 비판과 개선의 필요성

#### 1) 한국 NCP에 대한 비판

NCP는 ‘기업과 인권’을 다루는 규범 중에서 이행체계를 보유함으로써 다국적기업의 인권침해를 다루는 거의 유일한, 그리고 다국적기업이 무시할 수 없는 공적 규범이다. 그러므로 현재 다국적기업의 규제와 관련하여 NCP가 갖는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.<sup>170)</sup>

그런데도 한국 NCP에 대한 비판적 평가는 이미 지속해서 있었다. 2000년 「외국인 투자 촉진법」에 근거하여 설치된 한국 NCP는 2013년 9월에 운영 규정이 개정되기 전까지 사실상 유명조직이었다. 2011년 10월 파행적 운영에 대해 국가인권위원회가

168) 강연배, “다국적기업 횡포 제지할 NCP 개편 논의”, 「노동사회」 제175호, 한국노동사회연구소, 2014, 115~117쪽.

169) 「OECD 다국적기업 가이드라인 국내연락사무소(NCP) 동료평가: 한국 국내연락사무소(KNCP) 동료평가 보고서」(<http://www.ncp.or.kr/upload/review/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-national-contact-peer-reviews-english-korea.pdf>)

170) 이상수, “OECD 다국적기업 가이드라인에 따른 한국 연락사무소(NCP)의 기능 부전 - ‘미얀마 로힝야족 관련 이의신청 사건 1차 평가서’(2021)의 비판적 평석-”, 「법학연구」 제32권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2022, 182~184쪽.

”다국적기업의 인권침해에 대한 실효성 있는 예방 및 구제 활동을 전개하라“고 권고하고, 국제사회의 개선 요구가 거세지자 2013년에 이르러 산업통상자원부가 한국 NCP에 대한 운영 규정을 개정했지만, 이 또한 OECD가 요구하는 운영기준에 크게 미달하여 국내·외에서 빈축을 샀다.

이후에도 OECD 노동조합 자문위원회(TUAC)<sup>171)</sup>, OECD Watch<sup>172)</sup>, 국가인권위원회, ‘한국 NCP 개혁을 위한 모임’<sup>173)</sup> 등 국내·외 여러 기관과 인권단체들로부터 한국 NCP의 구성과 운영에 대한 비판과 개선 요구를 꾸준히 받아왔다.

## ① 인권단체들의 비판

먼저, ‘한국 NCP 개혁을 위한 모임’은 2017년 OECD 국내연락사무소(NCP) 운영개선을 위한 정책간담회에서 NCP 개혁과제를 네 가지로 제시했다.

첫째, NCP의 중요성에 대한 정부의 인식을 높일 것, 둘째, NCP 구성에서 노동계와 시민사회의 대표를 참여시킬 것, 셋째, 대한상사중재원에서의 사무국 위탁을 폐지할 것, 넷째, 2018년 한국 NCP 동료평가 전까지 NCP 개혁을 완수할 것 등이다.<sup>174)</sup>

‘한국연락사무소 개혁을 위한 모임’은 OECD의 권고에 대한 정부의 대응이 안이한 것을 우려하며, 주무 부처를 포함한 관련 정부 부처들은 물론 기업들도 가이드라인에 대한 인식이 부재한 상황임을 지적하고 있다. 기업 활동에 있어서 책임성을 강화하고 있는 국제사회의 흐름에 역행하는 이러한 인식과 대응은 결국 기업의 경쟁력에도 부정적인 영향을 미칠 것이라 우려했다.

특히, 한국 NCP 사무국을 민간에 위탁한 것은 각국 NCP에서 유례를 찾아볼 수 없는 것으로 NCP의 운영 주체가 정부가 아닌 민간기관인 것으로 오인하게 만들어 가이드라인을 이행하는 데 심각한 걸림돌이 되고 있음을 경고했다. 더불어 OECD와 유엔을 비롯한 국제사회가 지속해서 한국 NCP에 노동계와 시민사회를 참여시키라고 요구하고 있음에도 노동계와 시민사회의 참여를 완전히 배제하고 있는 상황은 NCP의 존재 자체를 위협하는 것으로 매우 심각하다고 평가했다.

---

171) TUAC은 마셜 플랜 (Marshall Plan)이라고 불리던 유럽부흥계획 (European Recovery Program)과 관련해서 1948년 설립된 유럽경제협력기구 (Organization for European Economy Co-operation, OEEC)에 대한 노동조합 자문위원회로서 같은 해 설립되었으며, OEEC가 OECD로 변경 설립된 1962년부터는 노동조합을 대표한 OECD 자문기관으로 역할을 했다. 한국에서는 한국노동조합총연맹과 전국민주노동조합총연맹이 참여하고 있다.

172) OECD Watch는 네덜란드 중부 도시인 아메르스포르트 (Amersfoort)에서 2003년 3월 개최된 시민사회조직 회의에서 결성되었다. OECD Watch의 주목적은 다국적기업 가이드라인과 OECD 투자위원회(Investment Committee) 작업을 둘러싼 NGO 활동을 촉진·지원하는 것이다. 한국에서는 국제민주연대가 회원으로 활동하고 있다.

173) 한국연락사무소(NCP) 개혁을 위한 모임은 공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 공익인권변호사모임 희망을 만드는 법, 국제민주연대, 좋은기업센터, 국제식품연맹 IUF 한국 사무국, 전국민주노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹 등 전국 8개 노동 및 인권 시민사회단체로 구성되어있다.

174) 나현필, “OECD 국내연락사무소(NCP) 위원 구성, 운영 등 제도개선 방안”, 「OECD 국내연락사무소(NCP) 운영개선을 위한 정책간담회」, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 2017, 17~41쪽.

## ② 국가인권위원회의 제도개선 권고

국가인권위원회는 한국 NCP 운영의 문제점을 진단하고, 다국적기업에 의한 인권침해 예방과 구제 역할 강화를 위해 두 차례에 걸쳐 한국 NCP 제도개선을 권고했다.

2011년 국가인권위원회는 OECD 가이드라인에 따라 운영되고 있는 한국 NCP가 다국적기업의 인권침해 예방과 구제에 적절하지 못하다고 판단하고, 지식경제부 장관에게 국내연락사무소 구성·운영에 관한 운영 규정의 개선과 피해 민원인, 노동자, 기업체, 일반 시민의 접근성 제고 방안 마련 등을 권고했다.<sup>175)</sup>

국가인권위원회는 한국 NCP로 지정된 ‘외국인투자실무위원회’의 활동을 평가한 결과 OECD 가이드라인의 핵심기준에 미치지 못하고 있으며, 다국적기업의 인권침해 예방 및 구제라는 취지에 걸맞은 활동을 하지 못하고 있다고 판단했다. 또한, 한국 NCP는 주로 정부 고위공무원 등으로만 구성되어 있으며, 이해관계자를 비롯한 민간 기관과의 협력체계 역시 마련되어있지 않았다고 평가했다. 운영 면에서도 사무국인 지식경제부의 특정 과가 NCP의 역할을 형식적으로 대신하고 있으며, OECD 가이드라인의 홍보 및 장려에서도 그 역할을 게을리해 왔다고 판단했다. 한국 NCP가 설치된 이후 11년이 지났음에도 구체적 사안의 접수는 8건에 그쳤으며, 접수된 사안 중에서도 1건의 권고가 이루어지는 등 제 역할을 하지 못하고 있었다.

따라서 한국 NCP의 이러한 활동으로는 NCP 설치의 목적인 다국적기업의 인권침해 예방 및 구제에 적절하지 못하다고 판단하여 아래와 같이 권고했다.

첫째, NCP가 노동계, 기업계, 시민단체, 국제기구 등 민간 부분과의 협력을 통해서 가이드라인의 인권침해를 해결할 수 있도록 운영 규정을 개정할 것, 둘째, 구체적 사안에 대한 접수부터 결과통지까지의 처리기한의 명시 등 처리절차를 구체화할 것, 셋째, 운영에서 시민사회와의 협력·정보 공유 등을 포함한 가시성, 투명성, 접근성, 책임성을 높일 것이다.

2018년 국가인권위원회는 다국적기업의 인권침해 행위를 예방하고 그 구제의 실효성을 확보하도록 한다는 취지를 담은 두 번째 제도개선 권고안을 제시했다.

첫째, 책임성 강화를 위하여 위원 구성의 다양성 및 업무의 독립성을 확보하고, 최종성명(권고)의 실효성을 확보할 것, 둘째 투명성 강화를 위하여 사건처리 결과를 OECD에 정기적으로 보고하고, 연례보고서를 인터넷홈페이지에 공개하며, NCP의 위원 구성 절차를 마련하고 공개할 것, 셋째, 가시성 강화를 위하여 정보공개 및 가이드라인 홍보를 강화하고, 자문기구 설치 등 이해관계자들과 협력하는 방안을 구축할 것, 넷째 접근성 강화를 위하여 전자적 정보 접근 및 자료 유지 관리 체계화를 도모할 것 등이 포함되어 있다.<sup>176)</sup>

국가인권위원회는 OECD 실무그룹의 서신(2016.4), ILO 다국적기업 선언 개정(2017.3), 유엔 기업과 인권 실무그룹의 한국방문보고서(2017.5), G20 정상회의 공동선언

175) 국가인권위원회, 「한국 NCP 구성·운영에 관한 개선 권고」(2011) 참고.

176) 국가인권위원회, 「경제협력개발기구(OECD) 국내연락사무소(NCP) 제도개선 권고」(2018) 참고.

(2017.7), 유엔사회권위원회의 대한민국 사회권규약 이행 상황 4차 정부 보고서에 관한 최종견해(2017. 10) 등을 통해서 국제사회가 한국 NCP에 대한 제도개선을 여러 차례 권고했으며, 국내 인권단체들을 중심으로 한국 NCP 사무국의 대한상사중재원 위탁폐지를 주장하는 제도개선 요구 등을 반영하여 한국 NCP 제도개선을 권고한 것이다.

### ③ 국제사회의 평가

유엔인권이사회 기업과 인권 실무그룹(이하 ‘실무그룹’)은 인권이사회 결의에 따라 2016년 5월 23일부터 6월 1일까지 한국을 방문했다. 실무그룹은 방문보고서를 통해 한국 NCP가 민간 전문가들이 한국 NCP 위원으로 포함되고 환경부와 고용노동부가 참여하는 등 개선이 이루어졌지만, 여전히 많은 개혁이 필요하다고 판단했다.

실무그룹은 한국 NCP의 예산과 인력이 확대되어야 한다고 보며 민간기관에 위탁되어있는 한국 NCP의 소재를 바꾸거나 연락사무소의 역량과 독립성 및 권위를 발전시킬 수 있도록 재구성되어야 한다고 판단했다. 또한, 한국 NCP에 대해 다수의 이해관계자로 구성된 자문그룹을 구성하여 한국 NCP에 대한 비판적 목소리를 수용할 것을 제안했다.<sup>177)</sup>

2020년 1월 OECD 노동조합 자문위원회(TUAC)의 Pierre Habbard 사무총장은 성명에서 “지난 수십 년간 한국기업이 세계화의 원동력이 되어왔던 것은 사실지만 OECD 회원국으로서 한국 정부가 NCP 운영에 대한 최소한의 OECD 기준을 준수하지 못했다”라고 비판했다. OECD 노동조합 자문위원회(TUAC)는 한국 NCP는 전문성, 공정성, 책임성, 투명성 등의 결여로 국제사회로부터 지적을 받아왔을 뿐만 아니라 국가인권위원회로부터도 개선을 권고받은 바 있다며 한국 NCP 동료평가를 통해 과감한 개혁조치를 취하라고 요구했다.

OECD Watch 역시 2018년 5월 한국 NCP 운영 정책에 대한 우려 표명을 담은 서한을 법무부와 산업통상자원부 등 관계 부처에 전달했다. OECD Watch는 한국의 제3차 NAP 초안이 NCP에 대한 국제사회의 권고를 준수하지 않고 있다고 판단하고 아래와 같이 개혁사항을 요청했다.<sup>178)</sup>

- a. 기업과 인권문제의 전문성 수준과 책임성, 투명성 및 공정성을 고려하여 독립적인 위원회를 수립할 것
- b. 기업, 노동조합과 시민사회 대표자를 NCP 위원으로 동등하게 포함하고, 위원 추천 시에 BIAC, TUAC 및 OECD Watch와 상의할 것
- c. 외무부와 법무부의 대표를 다른 정부 부처의 대표와 동등하게 포함할 것
- d. 직업 순환 시스템으로 인해 OECD 가이드라인과 NCP의 위임 사항에 대한 전

177) 유엔인권이사회 기업과 인권 실무그룹 한국방문보고서 참고. <https://www.humanrights.go.kr>.

178) OECD Watch의 한국의 3차 NAP를 비판하는 공개서한 참조. <https://apil.or.kr/news/11233>.

- 문지식이 부족한 NCP의 정부 위원에게 특별한 훈련과 교육을 제공할 것
- e. 기업의 부당한 영향으로부터 NCP 사무국을 보호할 것
- f. NCP 사무국의 재원을 늘려 효율성을 향상할 것
- g. 진정처리 시 NCP의 효율성을 높이기 위한 새로운 절차 규칙을 개발할 것

## 2) 한국 NCP 개선의 필요성

OECD 가이드라인을 통해 UNGPs의 이행을 강화하기 위한 노력이 꾸준히 강화되고 있다. 각국의 NCP들은 동료평가의 도입을 통해 기능적 동등성을 확보하여 ‘기업과 인권’에 대한 실효적인 이행을 모색하고 있다.

NCP는 분쟁 해결 전담기구도 아니고 NCP의 결정이나 권고가 강력한 집행력을 가지는 것도 아니다. 앞서 살펴보았듯이 각국 NCP는 구성 및 그 기능의 수행절차도 다르며, 각국 NCP의 분쟁 해결 성과에도 차이가 있다. 그런데도 NCP를 통한 분쟁 제기 건수가 증가하고 있는 것은 ‘기업과 인권’에 관한 이행체계의 역할이 더욱 강조되고 있음을 보여준다. 국제투자가 더욱 늘어나고 다국적기업의 활동이 왕성해질수록 NCP의 역할과 기능은 더욱 중요해질 것이다.<sup>179)</sup>

따라서 한국 NCP의 개혁문제는 더는 늦출 수 없는 과제이다.

2019년 한국 NCP 동료평가에서 나온 권고 역시 그동안 반복되어왔던 국내외 NGO의 비판과 국가인권위원회의 권고와 같은 개선을 요구하고 있다. 즉, 한국 NCP에 대한 국제사회의 평가와 한국의 NGO나 국가인권위원회가 지속해서 제기한 문제는 다르지 않다는 것이다. 달리 표현하지만, 한국 NCP가 가진 문제는 명백하고 고질적이다. ‘기업과 인권’에 대한 책임을 물음에 있어서 NCP가 가진 중요성을 고려할 때 이러한 비판은 아주 심각하게 받아들여야 한다. 이제 단호하게 구조적인 개혁을 모색할 시점이다.<sup>180)</sup>

한국 NCP 동료평가와 운영에 대한 평가 그리고 이해관계자들의 비판에서 제기된 내용은 NCP의 기능적 동등성을 위해 반드시 이행해야 할 내용이다. 예컨대 이해관계자의 참여 보장이나, 가이드라인의 적극적 홍보와 구체적 사안의 실효적 이행을 위한 정부의 역할을 강화하는 것은 NCP가 기본적으로 수행할 역할이기 때문이다.

기업과 인권에 대한 법적 규제가 강화되고 있는 국제적 동향은 물론이거니와 UNGPs의 내실화를 위해서라도 한국 NCP의 역량을 강화하는 것은 미룰 수 없는 과제다. 이해관계자들의 요구를 반영해 NCP 기능 강화를 위해 개선방안을 시급히 모색해야 한다.

179) 강준하, “분쟁 해결기구로서의 국가연락사무소(NCP)의 기능과 역할”, 『홍익법학』 제19권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2018, 435~436쪽.

180) 이상수, 『인권경영, 세상을 바꾸는 패러다임』, 태학사, 2022, 154쪽.

## 제4절 소결

OECD 국내연락사무소는 가이드라인의 효과적 이행을 목적으로 설치된 기구로서 이행체계의 핵심이라고 할 수 있다. NCP의 역할은 가이드라인의 홍보활동, 질문에 대한 처리 그리고 구체적 사안의 이행과 관련된 분쟁을 처리하는 것이다. OECD 가이드라인 가입국은 의무적으로 설치를 하게 되어있으며, 2023년 현재 51개 국가에 설치되어있다. NCP에 관한 규정은 UNGPs를 반영한 2011년 개정을 통해 더욱 강조되었다. OECD는 가이드라인의 이행을 위해 NCP의 기능 확대와 역할 강화를 각료회의를 통해 합의했으며, G7 정상회의 등이 이를 지지하면서 논의가 이어지고 있다.

따라서 UNGPs의 이행과 확산을 위해서는 OECD 가이드라인의 핵심적 이행체계인 NCP의 역할이 매우 중요한 의미가 있다.

NCP의 설치는 OECD 가이드라인 가입국이 처한 상황에 따라 다양한 형식과 설치 근거를 갖고 조직되고 있다. OECD 연례보고서에 따르면 NCP는 단일기관 NCP, 기관간 NCP, 다자간 NCP, 전문가 기반 NCP 등 4가지 주요 구조로 설치되어있으며, 설치근거 역시 법률, 정부령, 장관령 등 가입국의 재량에 맡겨져 있다.

각국의 NCP는 다른 형태로 존재하지만, 최소한 기능적 동등성을 유지하기 위해 4가지 핵심기준을 중심으로 운영되고 있다. OECD는 NCP 활동의 격차를 줄이고 효과적인 운영을 위해 동료평가 제도를 도입하여 기능적 동등성을 달성하고자 한다.

OECD는 2023년까지 모든 가입국 NCP 동료평가를 시행하고자 밝혔지만, 2022년까지 26개의 NCP가 동료평가를 받았다. 한국 NCP는 2019년에 동료평가를 시행했다.

2022년까지 진행된 각국 NCP 동료평가 중에서 최종보고서가 공개된 18개 NCP에 대한 전수조사결과를 ‘제도적 정비’를 중심으로 살펴보면, 대부분의 NCP에서는 법률이나 장관령 등의 법적인 설치근거를 갖고 있었으며, NCP 사무국은 모두 정부 부처 산하에 있는 것으로 확인되고 있다. 또한, NCP에 대한 신뢰성과 전문성을 확보하기 위해 이해관계자의 참여를 적극적으로 보장하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

‘OECD 연례보고서’와 ‘각국 NCP 동료평가 최종보고서’, ‘NCP 설치와 관련한 외국 입법례’에서는 각국의 NCP 운영에서 자문기구가 매우 중요한 수단으로 등장하고 있다.

한국 NCP의 경우에는 산업통상자원부 공고에 근거하여 설치되어있다. 사무국은 대한상사중재원이라는 민간에 위탁되어있으며, 자문 및 감독기구는 구성되어 있지 않다. 한국 NCP에 대한 평가를 기능적 동등성을 유지하기 위한 4대 핵심기준을 중심으로 판단한다면 매우 형식적이고 편파적인 운영을 한다고 볼 수 있다. 기본적으로 자료의 공개가 매우 부족하고, NCP 위원의 선출과정에 대한 투명성이 갖추어지지 않았으며, 접근성이 매우 낮고, 가이드라인을 홍보하고 이행하려는 책임성 역시 부족하다는 것이 일반적인 평가다. 구체적 사안의 이행과 관련한 평가 역시 공정성과 공평성에 대한 비판이 일고 있다.

2019년 한국 NCP에 대한 동료평가에서는 첫째 제도적 정비와 관련하여 이해관계자의 참여와 소통을 강화할 것, 둘째 가이드라인의 홍보를 위한 전략을 수립하고 적극적으로 수행할 것, 셋째, 구체적 사안의 처리와 관련하여 실질적인 권고안을 제시하고 후속 조치를 할 것 등의 내용을 권고했다.

2000년 「외국인투자 촉진법」에 근거하여 설치된 이래 지금까지 한국 NCP에 대한 비판이 끊이지 않고 있다. 한국 NCP는 2013년 9월에 운영 규정이 개정되기 전까지 사실상 유명조각이었으며, 운영 규정 개정 이후에도 NCP에 대한 접근성, 실효성 등에 대한 비판이 여전하다.

‘한국 NCP 개혁을 위한 모임’, 국가인권위원회 제도개선 권고, OECD 동료평가 보고서, 유엔 기업과 인권 실무그룹 방문보고서 등에서 한국 NCP의 운영과 관련하여 일관되게 요구하고 있는 것은 명확하다. 즉, 한국 NCP에 대한 국제사회의 평가와 한국의 NGO나 국가인권위원회가 지속해서 제기한 문제는 다르지 않다는 것이다. 달리 표현하지만, 한국 NCP가 가진 문제는 명백하고 고질적이다.

한국 NCP의 개선과제는 첫째, 국가의 인권 책임을 명확히 하는 것 예컨대 법률에 근거하여 NCP를 설치·운영하면서 기업규제를 강화할 것이고, 둘째는 노동계와 시민사회 등 이해관계자의 참여를 적극적으로 보장하는 것이다.

한국 NCP 동료평가와 운영에 대한 평가 그리고 이해관계자들의 비판에서 제기된 내용은 NCP의 기능적 동등성을 위해 반드시 이행해야 할 내용이다. 기업과 인권에 대한 법적 규제가 강화되고 있는 국제적 동향은 물론이거니와 UNGPs의 내실화를 위해서라도 한국 NCP의 역량을 강화하는 것은 미룰 수 없는 과제다.

## 제4장 한국 NCP의 제도개선방안

### 제1절 한국 NCP 기능 강화를 위한 개선 방향

#### 1. 한국 NCP 개선의 방향

앞장에서 한국 NCP 동료평가와 운영에 대한 평가 그리고 이해관계자들의 비판과 각국 NCP와의 비교·분석을 통해 공통으로 제시되었던 한국 NCP의 개선 방향은 종합하면 아래와 같다.

##### 1) 기능적 동등성 유지를 위한 개선 방향

‘OECD 연례보고서’와 각국 ‘NCP 동료평가 최종보고서’에 따르면 각국 NCP의 기능적 동등성을 추구하기 위해 마련한 4가지 핵심기준을 고려하여 NCP가 운영될 수 있도록 개선이 필요하다.

첫째, 한국 NCP가 기능적 동등성을 유지하기 위해서 가시성과 접근성, 투명성, 책임성을 향상해야 하며, 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 높여야 한다.

둘째, OECD 가이드라인 홍보활동 전략을 기획하고 타 정부 부처와의 협력을 강화하여 한국 NCP의 가시성을 높이기 위해 노력할 필요가 있다.

셋째, 구체적 사안의 이행과 관련하여 여러 NCP와 적극적으로 효과적으로 협력하고, 후속 조치를 추진하여 분쟁 해결기능을 향상해야 한다.

예컨대 가시성을 높이기 위해서 기업과 인권에 대한 자료와 구체적 사안의 처리결과 등이 공개되어야 하며, 투명성을 높이기 위해 위원의 선임과 운영에 대해 투명하게 공개해야 하며, 접근성을 높이기 위해서 구체적 사안의 이용을 위한 절차와 처리결과를 높여 NCP의 효용성을 높여내야 하며, 책임성을 높이기 위해서 기업과 인권을 공론화하기 위한 홍보활동과 정부로부터의 지원이 확대되어야 한다.

##### 2) 제도의 개선 방향

<표10> 각국 NCP 설치근거에 따라 분류했던 3가지 유형별 설치근거를 비교해본 결과 첫째, NCP 설치근거를 통해 NCP의 역할을 OECD 가이드라인 절차지침에 근거하여 명확히 문서로 만들고 있다는 점이고, 둘째, NCP의 위치를 정부 부처 내에 설치하여 국가기구의 책임을 다하고 있으며, 셋째, 자문기구 설치를 규정으로 명시하여 정부, 기업, 노동계, 시민사회 등 이해관계자의 참여를 법적으로 보장하고 있다는 점이다. 이러한 결과는 NCP 동료평가에서도 반복적으로 지적되는 대표적인 과제다.

따라서 제도개선은 크게 설치근거와 설치 위치 그리고 자문기구 설치 등을 통해 한국 NCP 조직의 권위와 책임성, 신뢰성을 회복하는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위

해 타 NCP 사례의 시사점을 수렴하여 제도개선을 법제화를 통해 명문화할 필요가 있다.

### ① 법률의 제정이 필요하다.

한국 NCP의 책임성과 안정성, 신뢰성을 획득하기 위해서는 국가의 실질적 지원이 필요하다. 이를 위해 명시적인 법적 설치근거가 필요하다는 점에는 이견이 있을 수 없다. 현행 산업통상자원부 공고는 국내법적 근거가 없다. 공고문을 살펴보면 “경제협력개발기구의 의결(2011. 5. 25)에 따라 OECD 다국적기업 가이드라인의 이행을 위하여 나라별로 설치하게 되어있는 연락사무소의 운영 규정을 담은 『OECD 다국적기업 가이드라인 이행을 위한 국내연락사무소 운영 규정』을 다음과 같이 공고합니다.”라고 되어있어 OECD 가이드라인 가입국으로서 의무적으로 설치해야 하는 한국 NCP의 운영 규정을 마련하여 공고했을 뿐이다. 당연히 국내법적 근거가 없기에 한국 NCP에 대한 국가기구로서의 위상도 떨어질 수밖에 없다.

앞선 장에서 살펴보았듯이 각국의 NCP는 법률과 정부령, 장관령을 통해 설치근거를 명확히 하고 국가기구로써 책임성을 강조하여, OECD 가이드라인의 이행을 위해 운영되는 것과 비교된다.

따라서 이제라도 한국 NCP의 설치근거를 법률로 마련해야 한다. 산업통상자원부의 공고에 근거하고 있는 현행 근거를 법률로 대체하여 규범력을 강화하는 것은 필요하다. 한국 NCP 설치를 법제화하여 자율성과 독립성은 물론 정부 기관으로써의 권위와 예산확보 등의 지원강화 등을 통해 NCP의 역할과 기능을 강화해야 한다.

### ② NCP의 위치는 정부부서에 속해야 한다.

각국 NCP 동료평가보고서에 대한 비교·분석에서 확인한 바와 같이 각국 NCP는 모두 국가기구에 소속되어 있고 이행을 담당하는 사무국 역시 공무원조직으로 운영되고 있다. NCP가 그나마 실효성을 갖는 것은 그것이 정부부서에 위치할 때 가능하기 때문이다. NCP 자체는 정부의 일부이어야 하고, 정부가 공문을 발송하면서 책임 있게 운영해야 한다. 정부 기관으로써의 권위와 책임성은 NCP의 활동을 강화하기 위해서는 필수적이다.

특히 기업에 직접 영향력을 행사할 수 있는 정부 부처가 주도하는 것이 중요하다. 대부분의 NCP가 경제, 무역, 투자, 산업, 투자, 비즈니스 등의 정부 부처가 압도적으로 많은 이유다. 다만, 분쟁에 대한 판정 등 독립성을 유지해야 하는 것도 있기에 정부 부처에 있지만, 독립성은 반드시 보장되어야 한다. 따라서 NCP는 행정부에 속하면서도 업무에서는 독립성을 보장하는 방안이 모색되어야 한다.

현재 한국 NCP는 체계상 산업통상자원부의 지휘를 받고 있지만, 기본적인 사무를 총괄하는 사무국이 민간에 위탁되어있어 국가기구로서의 책임성을 다하고 있다고 보

기 어렵다.위원의 구성을 살펴봐도 설치 당시의 조직보다 후퇴하여 산업통상자원부 투자정책관이 위원장을 맡고 있으며, 관련 부처의 부장급이 위원으로 위촉되는 등 산업통상자원부 내에서의 위상도 매우 낮다. 이런 애매한 구조와 소극적 대응으로는 다국적기업을 상대로 제기되는 구체적 사안에 대한 조사와 조정, 권고의 이행을 담보하기 어렵다. 한국 NCP의 설치근거와 동시에 어디에 있는지가 중요하다. 국가기구로서의 위상을 갖출 수 있도록 정부부서 안에 설치되어야 한다.

### ③ NCP 운영 효과를 증진하기 위해 자문기구 설치 등 구조개편이 필요하다.

한국 NCP의 구조는 ‘기관 간 및 전문가 기반’인 하이브리드 구조라고 불리고 있다. 문제는 기관과의 협력, 독립된 전문가 기반의 의사결정 구조도 제대로 구현되고 있지 않다는 점이다. 또한, 이해관계자를 배제하는 조직운영으로 인하여 신뢰성 확보를 통한 NCP의 권위도 구축되지 않은 모호한 상태로 소극적으로 운영되고 있다.

NCP 구조는 무엇보다 정부 기구에 걸맞은 책임을 명확히 하여 권위와 책임성을 부여해야 구체적 사안의 처리, 즉 OECD 가이드라인 위반에 대해 대응할 수 있다.

따라서 무엇보다 국가기구로서의 권위를 갖출 수 있도록 설치 위치는 물론 관계 부처의 책임 있는 사람이 위원장을 맡고위원의 구성 역시 투명한 절차로 구성되며, 무엇보다 이해관계자의 참여를 적극적으로 고려해야 한다.

NCP의 공평성은 신뢰와 권위를 획득하기 위해서 반드시 유지해야 하기에 OECD는 절차지침 주석을 통해서 다수의 이해관계자로 구성된 자문기구나 감독기구의 설치를 권장하고 있다. OECD 연례보고서에서 밝히고 있듯이 25개의 NCP가 이미 자문기구를 설치하고 있으며, 자문기구가 없는 NCP도 별도의 절차를 통해 조언과 전문지식을 수렴할 수 있도록 하고 있다.

한국 NCP는위원의 선임절차의 불투명성과 편향된 조직운영을 통해 이미 신뢰성이 매우 낮게 평가되고 있고, 동료평가에서도 이해관계자의 참여를 보장하라고 심각하게 권고를 하고 있다. 따라서 이해관계자 참여를 통한 자문기구의 설치를 통해 NCP에 대한 신뢰 및 공정성을 획득하는 것은 한국 NCP 개선방안에 반드시 포함해야 할 사안이다.

## 2. 한국 NCP 법제화 방향

지난 20년간 기업과 인권과 관련 국제규범의 법제화 경향이 가속화되고 있다. 2011년 UNGPs의 등장 이후 국제사회는 이행원칙을 어떻게 구현할 것인지를 중심으로 논의를 전개했다. 이제 국제사회는 좀 더 강력한 접근 즉, 법적 규제를 강조하는 방향을 모색하기 시작한 것이다. 여러 국제문서는 ‘기업과 인권’에 관한 국내법이 어떤 모습이어야 할지에 대해서 권고하고 있다. 선진국을 중심으로 기업의 인권침해에 대해 국내법을 통해 규제하는 사례가 증가하고 있다.<sup>181)</sup>

따라서 한국 NCP가 UNGPs의 적용강화를 위한 이행체제로 기능하기 위해서는 국가기구로서의 법적 근거가 명확해질 필요가 있다. ‘기업과 인권’ 문제와 관련하여 의미 있는 분쟁 해결기구로 거듭나기 위해서는 우선 독립성과 전문성을 높여 권위 있는 판정과 권고를 하는 것이 기본 전제가 되어야 하며, 국가기구로서의 권위와 안정성을 보장하기 위해 법적 근거와 지원이 바탕이 되어야 한다. 이것이 확보된다면 NCP는 ‘기업과 인권’에 대한 의미 있는 영향력을 행사할 수 있을 것이다.

한국 NCP가 다국적기업에 의한 인권침해의 중요한 구제수단이 될 수 있음에도 불구하고 아무런 역할을 하지 못하는 현실을 고려할 때, 한국 NCP의 개선 방향은 결국 법제화를 통해 독립성과 전문성을 갖춘 국가기구로서의 강력한 집행력이 보장되는 방향으로 나아가야 한다.

### 1) 현행 운영 규정의 한계

한국 NCP는 산업통상자원부 공고 2001-103호 「OECD 다국적기업 가이드라인 이행을 위한 국내연락사무소의 운영 규정」(이하 ‘운영 규정’)에 따라 설치되었다. 이후 2011년 OECD 가이드라인이 개정되면서 현행 2018년 공고 2018-584로 바뀌었다.

‘운영 규정’은 2001-103호 제정 이후 국가인권위원회의 개선 권고에 따라 2014년(2014-143), 2017년(2017-63), 2018년(2018-584) 개정을 통해 오늘에 이르고 있다.

총 4장 20조로 구성된 현행 ‘운영 규정’은 공고라는 형식을 빌려 공표된 것으로 법적 근거가 전혀 없다. 공고문의 앞단 “경제협력개발기구의 의결(2011. 5. 25)에 따라 OECD 다국적기업 가이드라인의 이행을 위하여 각 국별로 설치하게 되어있는 연락사무소의 운영 규정을 담은 『OECD 다국적기업 가이드라인 이행을 위한 국내연락사무소 운영 규정』을 다음과 같이 공고합니다.”에서 제시하듯이 공고의 근거는 OECD 이사회 결정, 즉 가이드라인 가입국에 NCP 설립을 의무화한 결정에 근거하고 있을 뿐 어떠한 국내법률에도 기인하고 있지 않다.

특히, ‘공고’라는 형식을 통해 한국 NCP의 설치근거를 제시하고 있는 것은 한국 NCP의 위상을 더욱 하락시켰다. ‘공고’는 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서<sup>182)</sup>다. 공고는 일시적 또는 단기간의 일정한 사항을 알리는 경우 구속력을 가지지 않는 사항으로 통상적으로 고시<sup>183)</sup>보다도 집행력이 미약하다.

고시와 공고가 지금은 혼용되어 사용되고 있지만, 개정 전인 「사무관리규정시행규칙」<sup>184)</sup> 제3조(문서작성의 원칙) 3호에서는 고시는 “법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서로서 연도표시 일련번호를 사용”하며, 공고는 “일

181) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 「법과 기업연구」 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 140쪽.

182) 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」 제4조(공문서의 종류) 3호 공고문서를 참조.

183) 고시는 법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 알리기 위한 문서로 일단 정한 후 개정 또는 폐지되지 않는 한 계속해서 효력이 있는 사항을 알리는 경우로서 구속력을 가지는 사항이다.

184) 「사무관리 규정 시행규칙」(행정안전부령 제200호, 2011. 3. 22., 일부개정)은 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙」(행정안전부령 제264호, 2011. 12. 21., 전부개정)으로 전부 개정되었다.

정한 사항을 일반에게 알리는 문서로서 연도표시 일련번호를 사용”한다고 구별하고 있었다. 즉 법령에 근거가 있는지를 기준으로 용어를 구분해왔던 관행을 고려해본다면, 공고가 갖는 규정력은 매우 취약하다고 볼 수 있다.

OECD 가이드라인 가입국으로서의 NCP 설치의 의무적으로 이행해야 할 국제적인 약속이자 의무이다. 특히, 다국적기업을 다수 보유하고 있고 이를 규제해야 할 국가의 책임을 생각했을 때 산업통상자원부 ‘공고’라는 형식으로 설치근거와 NCP 운영의 기준으로 삼는다는 것은 OECD 가이드라인을 이행할 의지가 없다는 것을 보여줄 뿐이다. 따라서 ‘공고’에 기초한 한국 NCP 설치근거의 법제화를 통해 ‘기업과 인권’과 관련한 한국사회의 책임을 강화할 필요가 있다.

## 2) 법제화 방향

그동안 NCP의 법적 근거 마련과 관련해서는 이행관계자의 자발적 참여를 통해 NCP의 기능을 강화해야 한다는 의견과 독립된 NCP 설치법 제정을 주장하는 견해로 입장이 갈리고 있다.

전자의 경우 공고에 근거한 것이 NCP의 독립성과 전문성의 장애라고 볼 수 없으며, 오히려 법률에 근거할 때에는 NCP의 변화에 유연하게 대응할 수 없다는 우려를 표명했다.<sup>185)</sup> 그러나 국내외 비판과 한국 NCP 동료평가를 근거로 볼 때 법적 근거를 마련해야 할 필요성은 충분히 차고 넘친다. 각국의 NCP 설치사례를 통해서 살펴본 바와 같이 NCP 설치를 입법을 통해 근거를 마련하면 효과적일 것이다.

독립된 NCP 설치법 제정을 주장하는 견해는 기업의 인권침해는 많은 경우 법적 접근이 어려울 수 있으므로 비사법적 구제절차 NCP가 중요하다. 따라서 NCP가 제 기능을 하기 위해서는 독립성과 전문성을 가진 위원회의 구성과 함께 조정, 조사, 가이드라인 위반 여부에 대한 판정과 권고를 제공하기 위해서는 독립된 NCP 설치법 제정을 통한 법적 근거가 명확히 있어야 한다는 주장이다.<sup>186)</sup>

이에 대해 2015년 개최된 ‘OECD 다국적기업 가이드라인 한국연락사무소(NCP) 개혁방안 토론회’에서 김동현은 법안마련의 필요성을 강조하며 OECD 가입국으로 설치 의무의 이행을 법률로 규정하는 것이 더 나은 국제관행이라 주장했다. 예컨대 국가인권위원회 설치의 유엔의 결의사항일 뿐 어떤 개별 국가에도 구속력 있는 국제법적 의무를 요구하지 않았지만, 우리는 국가인권위원회를 법으로 제정하여 국제사회의 좋은 관행으로 평가받은 바 있다는 것이다. 이미 많은 나라에서 ‘기업과 인권’에 대한 책임을 다하기 위해 NCP 설치를 법률로 제정한 사례가 일반적이라도 본다면 한국도 가이드라인의 가입국으로 설치의무가 있는 NCP를 법률로 제정하는 것에 법적인 하자가 없을 뿐만 아니라, 오히려 OECD 가이드라인 이행 의지를 보여주는 좋은 관행이 된

185) 이상희, “NCP 운영체제의 국제비교와 한국 NCP 운영체제 검토”, 「사회법연구」 제47호, 한국사회법학회, 2022, 13~14쪽.

186) 이상수, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 「법과 기업연구」 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018, 143~144쪽.

다는 주장이다.

결국, 한국 NCP에 대한 법제화는 국제법적 설치의무를 이행하는 좋은 관행으로서 법적 근거를 명확히 하여 NCP의 역할과 기능을 강화하는 유력한 방법임에는 이견이 있을 수 없다고 본다. 다만, 한국 NCP를 새롭게 설치하는 것이 아니고 현재 운영 중인 조직의 근거를 보완하는 것이기에 형식은 독립적인 NCP 설치법이되 내용은 기존의 '운영 규정'을 수정·보완하는 방식으로 추진하는 것이 혼란을 줄이는 효과적인 방안이라고 판단된다.

## 제2절 한국 NCP 법제화 방안

### 1. 한국 NCP 법제화의 근거

한국 NCP의 실태를 분석하고 평가하여 보았을 때, NCP의 운영은 여전히 많은 문제점을 노출하고 있다. 이러한 문제점을 해결하고 OECD 가이드라인을 실효성 있게 이행하기 위해서 법률의 제정이 필요하다.

물론 법제화에 대한 비판이 있을 수 있다. OECD 가이드라인은 기본적으로 법적 구속력을 강제하는 조약 등의 국제법적 규범이 아니고 말 그대로 효력에서는 강제력이 없는 ‘가이드라인’에 불과하기 때문이다. 따라서 국민의 권리·의무에 변동은 주지 않는다는 점에서 입법사항인지에 대하여 의문을 제기할 수 있다.

하지만, 첫째, OECD 가이드라인과 OECD 이사회 결정은 다국적기업에 직접적인 구속력이 발생하지 않지만, OECD 가이드라인에 가입한 각국 정부에게는 구속력 있는 규범이다. OECD 이사회 결정 역시 가입국에 구속력이 있다. 따라서 OECD 가이드라인에 가입한 한국 정부는 NCP를 설치하여야 하며 구속력 있는 의무의 수범자로서 이를 법제화하는 것은 수범자의 역할임이 명확하다.

둘째, 정부의 NCP 설치의무가 수범자로서 당연한 역할임이 인정된다고 할 때 그 설치를 법률에 근거하여 설치하는 것은 법적 안정성과 민주적 통제를 위해 가장 우선하여 선택되어야 한다. NCP를 설치할 때 고시/공고나 장관령 등 하위법령에 설치근거를 마련하는 것보다 법제화하는 것이 법적 안정성이 확보되는 것은 자명하다.<sup>187)</sup>

OECD 가이드라인의 이행체계로서 가이드라인의 실효적 이행을 담보할 NCP는 그 목적에 맞는 역할을 할 수 있도록 운영되어야 한다. 따라서 한국 NCP 역시 이러한 역할을 할 수 있도록 법제화를 통해 설치근거를 명확히 하고, 정부 기관으로서의 위상을 격상시켜 실효성을 강화해야 한다.

### 2. 한국 NCP 법제화를 위한 제정안 검토

#### 1) 법안의 명칭과 주요 내용

한국 NCP의 개선방안으로 아래와 같이 독립된 NCP 설치법을 제안하고자 한다.

법안의 명칭은 가칭 ‘OECD 한국연락사무소 설치와 자문위원회 구성에 관한 법률’로 제안한다. 제정될 법안의 명칭을 이렇게 제안하는 이유는 자문기구의 설치를 명확히 하고자 함이다.

법안에 담아야 할 주요한 내용은 법 제정의 목적을 통해 OECD 가이드라인의 이행

---

187) 김동현, “한국연락사무소 실효성 제고를 위한 제언 : 법안마련의 필요성 및 법안의 구체적 내용”, 「OECD 다국적기업 가이드라인 한국연락사무소(NCP) 개혁방안 국회토론회 자료집」, 전순옥 의원실, 2015, 60~61쪽.

을 위한 NCP의 설치근거와 역할 그리고 기능적 동등성을 확보하기 위한 절차지침의 준수 등이 담겨야 한다. 구체적으로 법의 목적을 통해 가이드라인의 통한 기업의 인권존중책임과 대상으로서 공급망에 대한 정의를 명확히 해야 하며, NCP 구성의 투명성을 강화하고 사무국 설치를 정부 부처로 이관하여 국가기구로서의 책임성을 확보할 것을 요구했다. NCP의 가장 중요한 역할인 OECD 가이드라인의 이행을 위한 업무로 구체적 사안에 대한 절차를 구체화하고 공정성을 확보하여 이해관계자들의 신뢰성을 높이기 위한 내용을 포함해야 하며, 이를 위해서 자문기구의 설치와 의사공개 및 투명성 강화를 위한 조문을 제시하고자 한다.

제정될 법안은 앞서 주장했듯이 형식은 독립적인 NCP 설치를 위한 법률이지만, 내용은 조직운영의 혼란을 줄이기 위해 기존의 ‘운영 규정’을 수정·보완하는 방식으로 추진하는 것으로 제안한다. 따라서 완전히 새로운 조문을 제안하기보다는 수정·보완하는 조문만을 제시하고자 한다.

현행 ‘운영 규정’의 구조는 아래의 표와 같이 총 4장 20개 조문으로 구성되어 있다. 독립된 한국 NCP 법안인 가칭 ‘OECD 한국연락사무소 설치와 자문위원회 구성에 관한 법률’은 이 규정을 수정·보완하여 NCP 법의 목적과 NCP 역할 강화, NCP 구성의 투명성 강화 및 사무국 설치, 구체적 사안의 절차규정, 의사의 공개 및 연간보고서 발행, 자문기구의 설치 등에 관한 조문을 제시하고자 한다.

<표17> NCP 운영 규정과 독립된 한국 NCP 설치법안 비교

산자부 공고 운영 규정	독립된 한국 NCP 설치법안
제1장 총칙(1~3조) 목적, 정의, 일반원칙	제1장 총칙 NCP 법의 정의, 일반원칙 조항 개정
제2장 사무소의 구성과 운영(4~12조) 사무소 구성과 기능, 위원장의 직무, 위원장 및 위원의 임기, 위원의 신분보장, 위원의 결격사유, 회의 의사 및 의결정족수 의사의 공개, 조정위원회, 사무국	제2장 사무소의 구성과 운영 NCP 구성 및 사무국 설치 조문 개정 자문기구의 설치조항 신설
제3장 질의 및 이의신청(13~17조) 질의, 이의신청의 접수, 1차 평가, 조정, 처리결과의 공표 등	제3장 질의 및 이의신청 구체적 사안의 절차규정 중 조사조항 신설
제4장 보고 및 감독(18~20조) 활동 상황 보고, 감독과 지원, 부칙	제4장 보고 및 감독 의사의 공개 및 연간보고서 발행 개정

## 2) 주요 제정안에 대한 검토

### (1) 법의 목적과 NCP의 역할 강화

NCP 설치의 목적을 OECD 가이드라인의 이행체계로서 다국적기업의 인권존중책임을 명확히 하고, 그 대상과 범위와 관련하여 공급망(supply chain)에서 발생하는 분쟁까지 그 책임의 영역을 명문화할 필요가 있다.

법의 일반원칙을 통해 공급망에서 발생하는 인권침해에 대한 책임 역시 강조할 필요가 있다. 또한, NCP의 기본적인 역할인 가이드라인의 홍보와 보급 그리고 질의응답, 구체적 사안의 처리와 관련한 절차와 처리지침 등을 상세하게 규정해야 한다.

<표18> NCP 역할의 제정안

산자부 공고 운영 규정	제정안	비고 (입법례)
제2조 (정의)	<p><b>제2조 (정의) - 신설</b></p> <p>이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>4. “공급망”이란. 기업이 재화 또는 용역을 생산하거나 거래를 할 때 당해 기업에 필요한 재화 또는 용역을 공급하는 국내·외 경제 주체들과 그 기업이 원자재의 획득에서부터 최종 소비에 이르는 모든 단계에서 직·간접적으로 형성하는 관계를 말한다.</p>	<p>&lt;덴마크 법&gt;</p> <p><b>Section. 3</b></p> <p>(4) 거래처는 동업자, 공급망에 속한 단위, 그리고 기타 기업, 정부 또는 단체의 기업 활동, 생산품 또는 서비스와 직접 연결될 수 있는 사적 또는 공적 단위를 말한다.</p>
<p><b>제3조(일반원칙)</b></p> <p>③ 다국적기업은 가이드라인을 자발적이고, 책임 있는 자세로 준수하여야 한다.</p>	<p><b>제3조(일반원칙)</b></p> <p>③ 다국적기업은 가이드라인을 준수하여야 한다. 특히, 다국적기업의 사업 활동으로 영향을 받는 사람들에게 국제적으로 인정되는 인권을 존중하여야 하고, 나아가 다국적기업이 직접 부정적 영향을 야기하지는 않았지만, 공급망</p>	<p>&lt;덴마크 법 시행령&gt;</p> <p><b>Section. 1</b></p> <p>조정 및 진정처리 기구는 진정에 의해 또는 직권으로 아래의 경우와 같이 덴마크에서 발생하는 OECD 다국적기업 가이드라인 위반 사건에 대해 심사한다.</p> <p>1) 덴마크 사기업 또는 공기업, 또는 해당 기업의</p>

	에서 부정적 영향이 발생하였다면 이를 방지·완화하기 위하여 노력하여야 한다.	거래처와 관련된 경우 2) 덴마크 정부 또는 지방 정부, 또는 그 거래처와 관련된 경우 3) 덴마크 민간단체 또는 공공단체, 또는 해당 단체의 거래처와 관련된 경우
--	--	---

## (2) NCP 구성의 투명성 강화 및 사무국 설치 등 구성

현행 한국 NCP는 ‘기관 간 및 전문가 기반’의 하이브리드 구조를 채택하고 있다. NCP의 독립성과 전문성을 강조하여 정부 기관과 민간 전문가로 구성된 위원회 구조를 채택하고 사무국을 전문기관인 민간단체에 위탁해놓고 있다. 하지만 국가기구로서의 권위와 안정성, 책임성을 회피하고 있다는 비판이 국내외에서 일고 있다.

제정 법률안에서는 정부의 책임을 강화하는 형태를 명확히 하기 위해 대다수 국가가 선택하고 있는 단일기관 또는 기관 간 NCP를 선택할 필요가 있다. 다만, 위원회의 구성에서는 독립성과 전문성을 강화하고, 이해관계자의 신뢰성을 회복하기 위해서 노사는 물론 NGO의 추천권을 통해 투명하게 위촉되어야 한다. NCP 사무를 관장하는 사무국 역시 정부 부처로 이전하여 국가기구로서의 책임성을 확보하고 실질적인 집행력을 담보해야 한다.

<표19> NCP 구성의 제정안

산자부 공고 운영 규정	제정안	비고 (입법례)
<b>제4조(사무소의 구성 및 기능)</b> ② 위원장은 산업통상자원부(이하 “산업부”라 한다) 투자정책관이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 관계 부처의 과장급 공무원 중 산업부 장관의 요청으로 해당 기관의 장이 지정하는 사람 2. 가이드라인의 내용에 관하여 전문적인 지식	<b>제4조(사무소의 구성 및 기능)</b> ② 위원장은 산업통상자원부(이하 “산업부”라 한다)를 대표하는 국장이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 1. 노동부, 외교부 등 관계 부처의 과장급 공무원 중 산업부 장관의 요청으로 해당 기관의 장이 지정하는 사람 2명	<덴마크 법> <b>Section. 2</b> 1. 조정 및 진정처리 기구는 의장, LO(덴마크 노동조합 연맹)에서 지명한 위원, DI(덴마크 산업연맹)에서 지명한 위원, 덴마크 92그룹(지속 가능한 발전 포럼)에서 지명한 위원, 그리고 전문가 위원으로 구성한다.

<p>과 풍부한 경험이 있고, 업무를 공정하게 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 산업부 장관이 위촉하는 사람</p>	<p>2. 가이드라인의 내용에 관하여 전문적인 지식과 풍부한 경험 있고, 업무를 공정하게 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로</p> <p>가. 전국규모의 노동단체가 추천하는 사람 2명,</p> <p>나. 전국규모의 사용자단체가 추천하는 사람 2명</p> <p>다. OECD Watch의 국내 소속단체가 추천하는 사람 2명</p>	
<p><b>제12조(사무국)</b></p> <p>② 사무국은 대한상사중재원으로 하며, 사무국장 1명과 필요한 직원을 둔다.</p>	<p><b>제12조(사무국)</b></p> <p>② 사무국은 산업통상자원부에 설치하며, 운영과 관련한 구체적인 내용은 국내연락사무소 규칙으로 정한다.</p>	<p>&lt;덴마크&gt;</p> <p><b>Section. 2</b></p> <p>덴마크 기업국(Danish Business Authority)의 사무국이 조정 및 진정처리 기구 사무국을 겸한다.</p> <p>&lt;스위스&gt;</p> <p><b>Art. 2 책임</b></p> <p>국가경제사무국(SECO)가 NCP를 운영한다.</p> <p>&lt;아르헨티나&gt;</p> <p><b>Section. 1</b> OECD 가이드라인 NCP는 국제경제관계국에 사무국을 설치한다.</p>

### (3) 구체적 사안의 절차규정

NCP의 역할 중에서 가장 중요한 기능은 구체적 사안의 이행이라고 할 수 있다. 하지만 구체적 사안의 이행에 대한 신뢰가 매우 낮다. 시민사회의 비판 중 하나는 NCP

가 구체적 사안의 접수를 반려할 때 범위가 명확하게 규정되어 있지 않아 NCP가 자의적 판단을 통해 해당 구체적 사안을 반려한다는 점이다.

따라서 제정법안은 덴마크의 사례와 같이 구체적 사안의 이행과 관련한 절차지침을 구체화하는 것과 함께 권고의 집행력을 담보할 수 있는 규정을 마련해야 하며 구체적 사안을 담당할 조사관도 사무국 내에 둘 필요가 있다.

현행규정은 이행절차를 '접수 -> 1차 평가 -> 조정 -> 처리결과의 공표'의 단순 절차를 제시하고 있다. 구체적 사안의 실효적 이행을 위해서는 '접수 -> 사건심사(일반심사, 최초평가) -> 조정(당사자들 간의 합의 기회제공) -> 조사 (사전조사, 본조사, 직권인지 조사) -> 권고 및 성명발표' 등의 절차지침을 구체화하고 이를 규정에 담아야 한다. 따라서 현행규정인 제14조(이의신청의 접수), 제15조(평가), 제16조(조정 등)를 보완하거나 구체적 사안의 진정 시한에 관해 규정과 조사와 관련한 규정을 신설하여 절차를 강화할 필요성이 있다.

<표20> 구체적 사안 절차규정의 제정안

산자부 고시 운영 규정	제정안	비고 (입법례)
제14조(이의신청의 접수)	제14조(이의신청의 접수) ④ 이의신청을 할 수 있는 대상의 시한은 대상이 되는 위반행위 또는 부작위가 중단된 날로부터 5년으로 한다. 시한은 국내연락사무소에 진정이 접수되거나 직권으로 사건을 인지하는 경우 중단된다.	<덴마크 법> <b>Section. 6</b> 진정 시한은 대상이 되는 위반행위 또는 부작위가 중단된 날로부터 5년으로 한다.
관련 조항 없음	제14조의 1(조사)_신설 ① 당사자들이 스스로 해결책을 찾아 종결하지 못하거나, 처리기한이 경과하게 되면 사전조사에 착수한다. ② 국내연락사무소는 사건의 계속 심리 여부를 결정하는 데 필요한 조사가 이루어지도록 보장하여야 한다. ③ 국내연락사무소가 조정	<덴마크> <b>Section. 7</b> (2) 스스로 해결책을 도출함으로써 사건을 종결시키지 못하는 경우, 사건에 대한 사전조사를 시행한다. 사전조사 결과 사건이 기각되어야 한다고 판단하는 경우 사건의 개요와 기각 사유를 발표하되, 당사자의 실명은 언급하지 않는다.

	<p>을 제안하지 않거나, 당사자들이 조정에 동의하지 않거나, 조정시도 후 해결책을 찾지 못하거나, 가이드라인에 대한 중대한 위반의 경우에는 조사를 시행한다.</p> <p>④ 국내연락사무소가 직권으로 사건을 인지한 경우 사건심사의 모든 단계에서 사건에 대한 조사를 수행한다.</p>	<p>(4) 조정을 제안하지 않는 경우, 당사자들이 조정에 동의하지 않는 경우, 조정시도로 해결책을 찾지 못하는 경우 사건에 대한 조사를 개시한다.</p> <p>(5) 사건을 조사하고 있음을 공표한다.</p>
--	---	--

#### (4) NCP 의사의 공개 및 연간보고서 발행을 통한 투명성 강화

NCP의 의사결정이 책임 있게 운영되기 위해서는 NCP의 의사결정과정을 투명하게 공개하는 것을 원칙으로 해야 하며, 가능한 서면으로 의결하는 것도 제한할 필요가 있다. 비공개 사유도 엄격하게 한정하며 비공개로 결정할 때에도 국내연락사무소의 의결을 거치도록 하여야 하며, 비공개 결정 또한 의사록은 작성하도록 하여 NCP의 투명성을 확보해야 한다.

NCP는 또한 가이드라인의 홍보 및 전파, 구체적 사안의 이행 등 활동 상황을 정리하여 매년 연간보고서를 발간하고 이를 인터넷홈페이지에 게시하도록 명시하여 투명성을 강화할 필요가 있다.

<표21> 의결 결정의 공개 등 투명성 확보를 위한 제정안

산자부 고시 운영 규정	제정안	비고 (입법례)
<p><b>제10조(의사의 공개)</b> 사무소의 회의 의사는 공개한다. 다만, 사무소가 필요하다고 인정하면 공개하지 아니할 수 있다.</p>	<p><b>제10조(의사의 공개)</b> ① 국내연락사무소의 의사는 공개한다. 다만, 각 호의 경우에는 연락사무소의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>1. 분쟁당사자의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 분쟁당사자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우</p>	

	<p>2. 국내연락사무소의 의사결정과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정되는 경우</p> <p>② 제1항의 각 호에 따라 국내연락사무소의 의사를 공개하지 않을 때도 의사록을 작성하여야 한다.</p>	
<p><b>제18조(활동 상황 보고)</b></p> <p>① 사무국은 매년 활동 상황을 산업부 및 경제협력개발기구에 보고하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 활동 상황은 제12조 제3항의 각 호 및 이의신청의 처리결과를 포함한다.</p>	<p><b>제18조(활동 상황 보고)</b></p> <p>① 국내연락사무소는 해마다 전년도에 활동내용 중 다음 각호에 관한 보고서를 작성하여 산업통상자원부 및 경제협력개발기구에 보고해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 질의의 내용과 회신결과</li> <li>2. 이의신청의 처리결과</li> <li>3. 사무소의 회의록</li> <li>4. 홍보 및 교육의 결과</li> </ol> <p>② 국내연락사무소는 제1항에 따른 보고서를 인터넷홈페이지를 통해 게시하여야 한다. 다만 제10조 제1항 각 호의 사항에 해당하는 내용이 있는 경우에는 의결로 해당 내용을 제외한 부분을 인터넷홈페이지에 게시하여야 한다.</p>	<p>&lt;덴마크 법 시행령&gt; <b>Section. 17</b> 조정 및 진정처리기구는 활동에 대한 연간보고서를 마련한다. 보고서는 기관 웹사이트에 게시된다.</p>

### (5) 자문기구의 설치

한국 NCP에 대한 동료평가 최종보고서는 물론 국가인권위원회의 권고 및 인권단체들의 요구에도 불구하고 자문기구의 설치가 이뤄지고 있지 않다.

각국 NCP 동료평가에서 확인했듯이 NCP의 운영에서 자문기구의 역할은 매우 중요하다. 따라서 제정할 법률안에는 반드시 자문기구의 설치와 관련한 규정이 마련되어야 한다. 덴마크, 스위스, 아르헨티나 등 타 NCP 입법사례에서 소개했듯이 자문기구

의 전문성, 이해관계자와 신뢰 및 공정성 측면 등이 담보될 수 있도록 구성하고 자문 기구의 역할과 기능을 제시해야 한다.

<표22> 자문기구 설치를 위한 제정안

산자부 고시 운영 규정	제정안	비고 (입법례)
관련 규정 없음	<p><b>제11조의 1(자문위원회)_신설</b></p> <p>① 국내연락사무소는 가이드라인의 이행을 위한 전략수립 및 OECD 지침의 적용강화, 이해관계자의 참여를 통한 국내연락사무소의 신뢰성 회복에 기여하기 위해 자문위원회를 둔다.</p> <p>② 자문위원회는 12명 이내로 구성되며, 다음 각호에 해당하는 사람으로 구성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 노동부, 외교부, 기획재정부 등 관련 정부 기관이 추천하는 사람 3명</li> <li>2. 기업을 대표하는 전국적 규모의 기관이 추천하는 사람 3명</li> <li>3. 노동자를 대표하는 전국적 규모의 기관이 추천하는 사람 3명</li> <li>4. NGO 또는 학계에서 추천하는 사람으로서 관련 지식과 경험을 보유한 사람 3명</li> </ol>	<p>&lt;스위스&gt;</p> <p>&lt;Section. 2&gt; OECD 다국적기업 가이드라인 NCP의 연방자문위원회</p> <p><b>Art. 6 역할</b></p> <p>연방자문위원회는 OECD 지침과 NCP 절차지침의 적용에 대해 조언하며, 이해관계자들 간의 대화를 장려하고 OECD 지침의 효과적인 이행에 기여해야 한다.</p> <p><b>Art. 7 구성 및 임명</b></p> <p>연방자문위원회는 14명으로 구성된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. SECO 국장 및 연방 행정부 3명</li> <li>b. 사용자연맹, 노동조합, 무역협회, NGO 및 학계에서 각 대표 2명</li> </ol> <p>&lt;아르헨티나&gt;</p> <p><b>Section. 2</b></p> <p>아르헨티나 NCP를 지원하기 위해 자문위원회를 구성한다.</p> <p>자문위원회는 아르헨티나 대통령이 의장을 맡고, 상임 회원, 비상임 회원 및 부문별 대표로 구성된다.</p>

		<p>a. 상임위원: 경제부, 생산노동부, 법무부, 인권부, 환경지속가능발전 사무국, 에너지광산사무국, 과학기술생산혁신사무국, 부패방지청.</p> <p>b. 비상임 회원: 아르헨티나 NCP의 참여를 초청할 수 있는 다른 정부 기관의 대표자</p> <p>c. 비정부 부문 대표: 기업, 노동조합, 학계, 시민사회 단체. 시민사회 단체의 경우 기업과 인권과 관련한 분야에서 공적인 명성을 바탕으로 초청된다.</p>
--	--	---

### 제3절 소결

한국 NCP의 실태를 분석하고 평가하여 보았을 때, NCP의 운영은 여전히 많은 문제점을 노출하고 있다. 이러한 문제점을 해결하고 OECD 가이드라인을 실효성 있게 이행하기 위해서 규범력 있는 법률의 제정이 필요하다.

물론 법제화에 대한 비판이 있을 수 있다. OECD 가이드라인의 절차지침에서는 NCP 설치에 대해 자율성을 보장하고 있어서 법률을 제정할 의무가 없기 때문이다.

OECD 가이드라인은 기본적으로 법적 규범력을 강제하는 조약 등의 국제법적 규범이 아니고 말 그대로 효력에서는 강제력이 없는 ‘가이드라인’에 불과하다. 따라서 국민의 권리·의무에 변동은 주지 않는다는 점에서 입법사항인지에 대하여 의문을 제기할 수 있다.

하지만, 첫째, OECD 가이드라인과 OECD 이사회 결정은 다국적기업에는 직접적인 구속력이 발생하지 않지만, OECD 가이드라인에 가입한 각국 정부에게는 구속력 있는 규범이다. OECD 이사회 결정 역시 가입국에 구속력이 있다. 따라서 OECD 가이드라인에 가입한 한국 정부는 NCP를 설치하여야 하며 구속력 있는 의무의 수범자로서 이를 법제화하는 것은 수범자의 역할임은 명확하다.

둘째, 정부의 NCP 설치의무가 수범자로서 당연한 역할임이 인정된다고 할 때 그 설치를 법률에 근거하여 설치하는 것은 법적 안정성과 민주적 통제를 위해 가장 우선하여 선택되어야 한다. NCP를 설치할 때 고시나 장관령 등 하위법령에 설치근거를 마련하는 것보다 법제화하는 것이 법적 안정성이 확보되는 것은 자명하다.

셋째, 법적 의무를 도출할 수 없다고 하더라도 법률로 규정하는 것이 더욱 나은 국제관행이다. 예컨대 국가인권위원회의 경우 설립의 주춧돌이 된 파리원칙은 각 국가에 국가인권기구의 설립을 권고할 뿐이다. 유엔 결의도 파리원칙을 승인하였을 뿐 어떠한 개별 국가에도 구속력 있는 국제법적 의무를 부여한 바 없다. 그런데도 우리는 국가인권기구의 조직법을 법률로 제정하여 국가의 인권 보호 의무를 강조한 바 있다. 같은 의미로 다국적기업의 사회적 책임 및 인권보장과 관련한 국제사회의 관심이 높아지고 있는 상황에서 OECD 가이드라인 가입국으로 설치할 의무가 부여된 NCP를 법률로 제정하여 UNGPs와 OECD 가이드라인의 이행을 선도하는 것이 필요하다.<sup>188)</sup>

OECD 가이드라인의 이행체계로서 가이드라인의 실효적 이행을 담보할 NCP는 그 목적에 맞는 역할을 할 수 있도록 운영되어야 한다. 따라서 한국 NCP 역시 이러한 역할을 할 수 있도록 법제화를 통해 설치근거를 명확히 하고, 정부 기관으로서의 위상을 격상시켜 실효성을 강화해야 한다. 또한, NCP에 대한 신뢰를 높이고 전문성을 강화하기 위해서 노동조합과 사용자단체 등 다양한 이해당사자의 참여가 보장되는 기구로 반드시 개편되어야 한다.

188) 김동현, “한국연락사무소 실효성 제고를 위한 제언 : 법안마련의 필요성 및 법안의 구체적 내용”, 「OECD 다국적기업 가이드라인 한국연락사무소(NCP) 개혁방안 국회토론회 자료집」, 전순옥 의원실, 2015, 60~61쪽.

한편, 정부의 노력과는 별개로 NGO와 노동조합 역시 OECD 가이드라인과 NCP 활동에 대한 더 많은 관심을 두고 모니터링을 강화할 필요가 있다.<sup>189)</sup>

정리하면 한국 NCP의 개선방안으로 법적 설치근거의 마련이 필요하며, 법안의 명칭은 가칭 ‘OED 한국연락사무소 설치와 자문위원회 구성에 관한 법률’로 제안할 수 있다. 제정될 법안은 NCP의 설치와 자문기구의 설치를 분명히 할 필요가 있으며, 현행 ‘운영 규정’의 개정과 보완을 통해 법제화할 필요가 있다.

제정안의 내용은 첫째, 법 제정의 목적을 수정하여 OECD 가이드라인의 이행을 위한 NCP의 설치근거와 역할 그리고 기능적 동등성을 확보하기 위한 절차지침의 준수 등을 담도록 조문을 구성했다.

둘째, 법의 목적을 통해 가이드라인을 통한 기업의 인권존중책임과 대상으로서 공급망에 대한 정의를 명확히 하고자 했다.

셋째, NCP 구성의 투명성을 강화하고 사무국 설치를 정부 부처로 이관하여 국가기구로서의 책임성을 확보할 것을 요구했다.

넷째, NCP의 가장 중요한 역할인 OECD 가이드라인의 이행을 위한 업무로 구체적 사안에 대한 절차를 구체화했다.

다섯째, 공정성을 확보하여 이해관계자들의 신뢰성을 높이기 위한 내용을 포함하기 위해 자문기구의 설치와 의사공개 및 투명성 강화를 위한 조문을 제시하였다.

---

189) 강연배, “노동조합의 한국 NCP 활용 경험 및 개선방안 제언”, 「OECD 다국적기업 가이드라인 효과적 이행방안 토론회 자료집」, 전순옥 의원실, 2014, 28~29쪽.

## 제5장 결론

인권의 보장책무는 기본적으로 국가에 부여되어 있어 인권보장과 관련한 각종 규범의 발전은 국가를 중심으로 논의되어왔다. 따라서 인권에 대한 보장 및 존중책임을 기업에 요구하는 것은 아직도 쉽게 수용되지 않고 있다.

하지만, 다국적기업이 미치는 사회적 영향력의 확대와 이를 기반으로 이뤄지는 각종 사회문제, 예컨대 공급망에 대한 인권침해나 대규모 환경파괴 등의 부정적 영향 등에 대한 규제의 필요성이 강하게 요구되고 있어 국제사회의 논의도 빠르게 확산하고 있다. 2011년 UNGPs의 채택 이후 최근 EU나 미국 등을 중심으로 전개되는 제도화의 경향과 ESG 열풍 등을 통해 ‘기업과 인권’에 대한 필요성이 적극적으로 제기되고 있으며, 이를 위한 규범력 있는 국제적 기준들도 강화되고 있다.

OECD와 ILO에서 시작된 ‘기업과 인권’에 대한 국제적 규범의 확립은 실효적 이행을 위한 기업 관련 규제가 정비되지 않는다면 의미가 퇴색될 수밖에 없다. 국제사회는 결국 ‘기업과 인권’의 제도화를 위해 유엔을 통한 규제를 강화하고, 이행체계를 세밀하게 마련하기 위한 논의를 확산시켰으며 그 결과가 UNGPs에 반영되었다.

UNGPs는 현존하는 ‘기업과 인권’과 관련한 가장 권위 있는 문서로서 이후에 제정된 국제규범에 수렴되면서 국제사회에서 가장 중요한 원칙과 기준으로 자리하고 있다.

UNGPs에서 제시하고 있는 보호, 존중, 구제의 프레임워크와 이행을 위한 원칙들은 실효성을 확보하기 위해 규범력 있는 조약이나 국내의 법제화를 통해 발전하고 있다.

‘기업과 인권’의 실현을 위해서 일부 국가에서는 ‘공급망 실사법’ 등의 법제화를 통해 규범력을 확보하고 있으며, 기업들 역시 UNGPs에서 제시하고 있는 인권존중책임을 위해 적극적인 실천을 약속하고 있다.

하지만 여전히 UNGPs를 강제할 수 있는 수단이 없는 상황에서 OECD 가이드라인의 분쟁 해결장치로 설치된 NCP의 역할이 매우 중요하게 다가온다.

2017년 공개한 ‘유엔 기업과 인권 실무그룹의 한국방문보고서’에 따르면 OECD 가이드라인이 2011년 개정되면서 UNGPs를 통합하고 있으므로 OECD 가이드라인의 이행체계로서의 NCP는 국가기관으로서 유일하게 UNGPs를 실행할 수 있는 고충처리제도라고 규정했다. 한국방문보고서는 OECD 가이드라인에 근거한 NCP가 UNGPs의 이행과 관련한 가장 중요한 제도이며, NCP 절차를 통해 ‘기업과 인권’ 문제에 대응하는 방안이 ‘기업과 인권’의 실효적 이행을 위한 가장 유력한 방안이라고 평가했다.

이러한 측면에서 유엔 기업과 인권 이행원칙의 적용을 강제할 수 있는 국제규범의 유일한 이행체계로서 ‘기업과 인권’과 관련하여 NCP가 갖는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

NCP는 그동안 국내는 물론 국제사회에서도 ‘구체적 사안’에 대한 분쟁 해결절차의 실효성 등 NCP의 구성과 활동내용에 있어서 많은 비판을 받아왔다.

하지만 비사법적 구제기구인 NCP는 이행체계의 역할을 강화하기 위해 나라별로 N

CP의 설치와 운영실태를 점검하고 법제화를 포함한 개선방안을 모색하는 등 발전방안을 제시하고 있다. OECD 역시 동료평가를 도입하여 각국 NCP의 기능적 동등성을 확보하고 OECD 가이드라인 가입국의 NCP가 UNGPs의 이행을 위한 역할을 다할 수 있도록 역량을 강화하기 위해 꾸준히 노력하고 있다.

한국 NCP는 국내외에서 수많은 비판에도 불구하고 여전히 형식적 운영을 탈피하지 못한 채 오히려 사무국을 민간으로 위탁하는 등 개혁 의지를 전혀 보여주지 않고 있다. 국제사회에서는 NCP의 역할에 대한 중요성이 갈수록 강조되고 있음에도, 한국 NCP는 오히려 제도적 후퇴를 거듭하고 있어 안타까움을 더하고 있다.

현재와 같은 운영이 계속된다면 한국 NCP는 국내외 노동계와 NGO 등 이해관계자와의 신뢰 관계는 물론이거니와 유엔과 OECD를 비롯한 국제기구들로부터의 비판에서도 자유로울 수 없다.

따라서 한국 NCP의 개혁은 반드시 이뤄져야 하며, 이를 통해 국제사회에서 한국이 ‘기업과 인권’과 관련한 책임 있는 자세로 거듭나고 있음을 확실히 보여줄 수 있는 신호가 될 수 있다.

결론적으로 UNGPs의 적용을 강화하여 기업에 의한 인권침해를 방지하기 위해서는 기업의 인권존중책임을 강화하는 것도 중요하지만, 이 또한 자율적 규제에는 한계가 있기에 국가의 인권 보호 의무를 구체화하여 기업과 인권을 실현하는 것이 가장 중요한 과제라고 본다.

국가의 인권 보호 의무를 구체화하는 것은 우선, 기업의 인권존중책임을 규범력 있는 법률을 제정하여 기업을 규제하는 것이고, 또 다른 방안은 OECD 가이드라인에 근거하여 각국에 설치되는 NCP를 통해 이행을 점검하고, 분쟁 발생 시 이를 해결하는 장치를 마련하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

따라서 이 논문에서는 후자인 OECD 가이드라인에 따라 설치된 한국 NCP의 역할을 강화하여 UNGPs의 적용을 강화하는 방안을 모색하고자 했다.

이번 연구에서는 한국 NCP의 역할 강화방안을 마련하기 위해 크게 세 가지 방향에서 접근했다. 우선 한국 NCP의 ‘운영 규정’과 현황 그리고 한국 NCP 동료평가 결과 보고서를 분석했으며, 둘째, OECD에서 발간한 ‘연례보고서’와 각종 자료를 통해 각국 NCP 운영체계를 설치근거와 구조를 중심으로 살펴봤으며, 마지막으로 지금까지 진행된 OECD의 각국 NCP 동료평가 전체를 설치근거와 구조를 중심으로 비교 분석하여 시사점을 도출하고 한국 NCP의 개선 방향을 제시했다.

이 논문을 통해 제시하는 한국 NCP의 개선 방향은 아래와 같다.

첫째, 한국 NCP의 설치와 운영은 OECD 회원국인 정부가 책임지고 이행할 사안이다. 한국 NCP가 국가기구로서의 권위와 집행력을 보장하기 위해서는 법적인 설치근거의 마련이 반드시 이뤄져야 한다. 예컨대 가칭 ‘OECD 한국연락사무소 설치와 자문위원회 구성에 관한 법률’의 제정을 통해 국가기구의 역할을 담보해야 한다.

둘째, 한국 NCP를 민간기관에 위탁한 것은 NCP의 역할과 권위를 하락시켰다는 NGO의 비판적 주장<sup>190)</sup>을 수용하여 한국 NCP의 위치를 정부 부처로 이관하여 책임성

을 높이고, 분쟁 해결기관으로서의 공정성을 유지할 수 있도록 한국 NCP의 독립성을 보장하는 것을 더욱 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 이해관계자의 참여를 보장하는 자문기구를 반드시 구성해야 한다. 한국 NCP 동료평가에서도 지적되었듯이 이해관계자의 참여를 보장하지 않는 것은 NCP의 신뢰성에 심대한 영향을 준다. 신뢰성은 분쟁 해결기관의 기능인 주선 및 권고의 실효성을 담보하는 가장 중요한 부분이다. 한국 NCP에 대한 시민사회와 노동조합을 포함한 모든 이해관계자가 신뢰를 회복하기 위해서 반드시 이해관계자가 참여하는 자문기구를 구성해야 한다.

논문에서는 개선 방향에 맞게 법제화 방안을 제시했다. 다만, 한국 NCP가 설치되어 운영되고 있기에 설치의 근거로 작용했던 현행 ‘운영 규정’을 존중하여 조문을 구성하되 보완이 필요한 조문과 신설해야 할 조문을 추가하여 제정안을 제시했다. 현행 ‘운영 규정’은 산업통상자원부 공고에 근거하는 것으로 법제화에 따른 법률적 다툼의 여지는 없다.

제정안의 주요 내용은 먼저 정의조항과 일반원칙을 통해서 공급망에 대한 정의와 NCP가 처리해야 할 구체적 사안의 대상을 공급망까지 포함하는 것을 명확히 규정하고자 했다. 다음으로 국가기구로서의 책임성을 강화하기 위해 NCP의 구성과 사무국의 설치조항을 보완했으며, 구체적 사안의 처리절차와 관련해서는 조사에 대한 조문을 새롭게 신설했고, 최종성명의 실효성을 높이기 위해서 권고 이후 과정, 즉 모니터링을 강화하는 방안도 제안했다. 다음으로 NCP의 의사결정 공개와 연간보고서 발행 등을 통해 투명성을 강화하고자 했으며, 자문기구 설치를 명문화하여 이해관계자의 참여를 보장하고 NCP 신뢰성을 높이고자 했다.

기업과 인권에 대한 국제사회의 관심과 노력은 해를 거듭할수록 법제화의 경향으로 빠르게 이동하고 있다. 기업 활동에 대한 규제는 돌이킬 수 없는 제도화의 길로 접어들었으며, 이 과정에서 한국 역시 자유롭지 못하다.

그동안 우리는 국제사회에서 합의한 국제규범의 이행과 관련한 문제에 대해서 유독 인색한 해석과 대응을 해왔다는 것이 한국 NCP의 운영현황을 통해서 확인되고 있다.

유엔에서 만장일치를 통해서 채택한 UNGPs의 이행은 국제사회의 일원으로서 당연히 복무해야 할 의무다. 경제적 선진국을 자부하고 있는 한국의 경우 UNGPs에서 거론하는 다국적기업으로 성장하는 다수의 기업을 보유하고 있다.

EU를 비롯한 경제선진국과 같이 국제규범의 실효적 이행을 위해 국가의 인권 보호 의무를 강조하고 법제화를 선도할 필요가 있다.

이번 논문은 새로운 제도와 기구를 창설하기 위한 것이 아니다. 논문을 통해서 주장하려는 바는 OECD 가이드라인에 의해 의무적으로 설치되는 각국 NCP의 역할을 강화하기 위해서는 더 명확한 법적 근거가 필요하다는 점을 강조하기 위함이다.

1970년부터 국제사회가 규범을 마련하여 기업에 대한 통제를 강화하려는 시도는

---

190) 강연배, “다국적기업 횡포 제지할 NCP 개편 논의”, 「노동사회」 175호, 2014, 118쪽.

기업을 비롯한 이해관계자들의 저항으로 한계에 봉착했다. 특히, 다국적기업에 대한 법적 규제를 강화하는 것이 실효적으로 작동하기에는 현실적인 난관이 높다는 것을 우리는 사례를 통해서 확인하고 있다.

따라서 이번 논문에서는 NCP 설치를 위한 완전히 새롭고 구체적인 법안을 제안하기보다는, 왜 우리가 기업에 대한 법적 규제를 해야 하는지 그동안 파편적으로 제기 되어오던 주장들을 정리하고 법적 과제를 명확히 하는 것에 집중하였다. 동료평가를 진행한 각국 NCP를 전수조사하고 OECD 연례보고서를 비교·분석하여 한국 NCP 설치가 왜 법률에 근거해야 하는지 근거를 명확히 했다는 점은 매우 의미 있다고 본다.

이번 논문에서는 법안에 대한 완전히 새롭고 구체적 조문까지 제안하기에는 연구의 한계가 명확하여 기존의 ‘운영 규정’을 중심으로 몇 가지 핵심적인 제정안을 제시하는 것으로 대신했다. 이 논문을 시작으로 정부와 이해관계자들의 인식이 하나로 모인다면 빠르게 법안에 대한 논의는 시작될 것으로 확신한다. 이 논문이 논의를 촉진하는데 일조하길 기대한다.

## [참고문헌]

### 1. 국내 문헌

#### 가. 단행본

- 국가인권위원회, 『기업과 인권 이행지침 : 유엔‘보호·존중·구제’ 프레임워크의 실행』, 2011.
- \_\_\_\_\_, 『기업과 인권에 관한 보고서』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 『기업과 인권 NAP 수립을 위한 연구』, 2015.
- 안건형·박상희, 『기업 책임경영과 OECD 다국적기업 가이드라인』, 삼영사, 2018.
- 이상수, 『인권경영, 세상을 바꾸는 패러다임』, 태학사, 2022.

#### 나. 논문

- 강연배, “다국적기업 횡포 제지할 NCP 개편 논의”, 「노동사회」 175호, 한국노동사회연구소, 2014.
- 강준하, “분쟁 해결기구로서의 국가연락사무소(NCP)의 기능과 역할”, 「홍익법학」 제19권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2018.
- \_\_\_\_\_, “OECD NCP 동료심사(Peer Review)에 관한 법적 고찰 : 한계와 개선방안”, 「국제경제법연구」 제16권 제1호, 한국국제경제법학회, 2018.
- 김동현, “의무적 인권 실사의 해외 입법 동향과 국내 법제화 방안”, 「서강법률논총」 제11권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2022.
- 김인재, “노동 분야의 「기업의 사회적 책임(CSR)」과 노동법적 과제-기업의 국제적 행동 규범을 중심으로”, 「노동법연구」 제18호, 서울대학교 노동법연구회, 2005.
- \_\_\_\_\_, “기업의 인권존중책임에 관한 국제기준과 법적 과제”, 「저스티스」 통권 제140호, 한국법학원, 2014.
- 김종일, “기업의 인권존중책임에 관한 검토-국제기준을 중심으로-”, 「법과 정책연구」 제20권 제4호, 한국법정책학회, 2020.
- 김흥기, “미국 도드-프랭크법의 주요 내용 및 우리나라에서의 시사점”, 「금융법연구」 제7권 제2호, 한국금융법학회, 2010.
- 나현필, “한국에서의 UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)의 적용 가능성”, 「공익과 인권」 통권 제14호, 서울대학교 공익인권법센터·서울대학교 법학전문대학원 인권법학회, 2014.

- 문상일, “기업의 인권 책임 제고를 위한 법제 개선방안”, 「경제법연구」 제19권 제3호, 한국경제법학회, 2020.
- 박미경, “인권을 침해하는 다국적기업에 관한 규율방안”, 「법학논총」 제26권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2009.
- 서창록·김민우·유영수, “기업 인권 책임 규범의 진화: CHR(Corporate Human Rights Responsibility)의 대두와 함의”, 「국제·지역연구」 25권 제2호, 서울대학교 국제학연구소, 2016.
- 송병준·임종현, “유럽연합에서 기업의 사회적 책임 : 운영시스템과 정책”, 「기업경영리뷰」 4권 1호, KNU기업경영연구소, 2013.
- 송세련, “인권경영정착을 위한 정책적 제언”, 「경희법학」 제54권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2019.
- 안건형, “OECD 다국적기업 가이드라인 한국 국내 연락사무소(NCP)의 분쟁 해결기능과 지배구조 개선방안”, 「중재연구」 제27권 4호, 한국중재학회, 2017.
- \_\_\_\_\_, “OECD 다국적기업 가이드라인의 국제적 동향과 시사점: 한국 NCP의 동료평가(Peer Review)대응방안을 중심으로”, 「무역학회지」 제42권 제4호, 한국무역학회, 2017.
- 여현덕·박정민, “유엔글로벌컴팩트의 성격과 발전 방향: ‘사회책임(CSR)’과 ‘기업시민(Corporate Citizenship) 되기’에 대한 쟁점 검토를 통해서”, 「한국과 국제정치」 제25권 제2호, 극동문제연구소, 2009.
- 오상호, “독일의 지속 가능한 발전을 위한 공급망 실사법 제정 경위와 평가”, 「노동법논총」 제53집, 한국비교노동법학회, 2021.
- 육소영, “공급망 투명화 법-미국과 유럽연합의 공급망 투명화 법을 중심으로-”, 「영남법학」 제46권, 영남대학교 법학연구소, 2018.
- 이상희, “OECD 다국적기업 가이드라인 이행 메커니즘의 이해와 쟁점”, 「노동법논총」 제53권, 한국비교노동법학회, 2021.
- \_\_\_\_\_, “NCP 운영체제의 국제비교와 한국 NCP 운영체제 검토”, 「사회법연구」 제47호, 한국사회법학회, 2022.
- 이상수, “기업의 인권 이슈에 대한 국제사회의 대응: 유엔 기업 인권 규범 및 기업 인권 이행지침의 재평가”, 「법과사회」 제44호, 법과사회이론학회, 2013.
- \_\_\_\_\_, “다국적기업에 의한 인권침해와 OECD 다국적기업 가이드라인”, 「서울대학교 법학」 제55권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2014.
- \_\_\_\_\_, “공급망에서 발생한 인권침해에 대한 법적 규제 : 미국 도드-프랭크법 제1502조를 중심으로”, 「서울대학교 법학」 제57권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2016.
- \_\_\_\_\_, “기업의 인권침해에 대한 법적 규제”, 「법과 기업연구」 제8권 제3호, 서강대학교 법학연구소, 2018.
- \_\_\_\_\_, “OECD 다국적기업 가이드라인에 따른 한국 연락사무소(NCP)의 기능 부전

- ‘미얀마 로힝야족 관련 이의신청 사건 1차 평가서’(2021)의 비판적 평석 -’, 「법학연구」 제32권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2022.
- 이인호, “OECD 다국적기업 가이드라인의 이행현황과 향후 과제”, 「OECD FOCUS」 2004년 3월호, 대외경제정책연구원, 2004.
- 이지수, “OECD 다국적기업 가이드라인의 이행체제와 실효성 향상에 관한 고찰”, 「국제경제법연구」 제18권 제3호, (사)한국국제경제법학회, 2020.
- 장혜진·최윤정, “ESG 환경에서의 공급망 실사법”, 환경법연구 제45권 제1호, 한국환경법학회, 2023.
- 정은주, “유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs) 채택 이후 국가의 적극적 보호의무 강화에 대한 고찰”, 「서강법률논총」 제7권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2018.
- 정준혁, “프랑스 회사법의 최근 동향과 시사점- 기업의 사회적 책임, 인권 실사, 주주 행동주의를 중심으로”, 「상사법연구」 제41권 제4호, 한국상사법학회, 2023.
- 조인호, “ESG 실천 도구로서의 OECD 다국적기업 가이드라인”, 「사회법연구」 제46호, 한국사회법학회, 2022.
- 홍성필, “다국적기업의 인권 책임-의의와 집행을 중심으로-”, 「인권과정의」 제384호, 대한변호사협회, 2008.

#### 다. 보고서 및 기타자료

- 강연배, “노동조합의 한국 NCP 활용 경험 및 개선방안 제언”, 「OECD 다국적기업 가이드라인 효과적 이행 방안 토론회 자료집」, 전순옥 의원실, 2014.
- 국가인권위원회, 한국 NCP 구성·운영에 관한 개선 권고, 2011.
- \_\_\_\_\_, 기업과 인권 국가 인권정책 기본계획 권고, 2016.
- \_\_\_\_\_, 유엔인권이사회 기업과 인권 실무그룹 한국방문보고서, 2017.
- \_\_\_\_\_, OECD 국내연락사무소(NCP) 제도개선 권고, 2018.
- 김동현, “한국연락사무소 실효성 제고를 위한 제언 : 법안마련의 필요성 및 법안의 구체적 내용”, 「OECD 다국적기업 가이드라인 한국연락사무소(NCP) 개혁 방안 국회토론회 자료집」, 전순옥 의원실, 2015.
- 김종철, “2011 OECD가이드라인 개정 부분과 그 평가”, 「기업과 인권에 관한 국제적 최신동향과 국내적 합의 토론회」(미간행), 한국인권재단, 2011.
- \_\_\_\_\_, “한국 NCP에 대한 평가”, 「2017 인권경영 포럼」, 국가인권위원회, 2017.
- 나현필, “OECD 국내연락사무소(NCP) 위원 구성, 운영 등 제도개선 방안”, 「OECD 국내연락사무소(NCP) 운영개선을 위한 정책간담회」, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 2017.
- 남승현, “해외인권과 환경 공급망 실사법 현황 및 시사점”, 「IFANS」 주요 국제문제분

석 2022-39, 국립외교원 외교안보연구소, 2022.

- 노한균, 『OECD 다국적기업 가이드라인 NCP 운영 방향-정책연구용역보고서』, 산업통상자원부, 2013.
- 정선애, “UN인권이사회, 기업의 인권침해를 예방하고 관리하기 위한 국제적 단일기준 마련”, 「월간 뉴스레터(2011.8)」, 한국인권재단, 2011.
- 정신영, “국제적 동향으로 살펴본 한국연락사무소 개혁의 이유”, 「OECD 다국적기업 가이드라인 한국연락사무소(NCP) 개혁방안 국회토론회 자료집」, 한국연락사무소 개혁을 위한 모임, 2015.
- 한국 NCP, 『OECD 다국적기업 가이드라인 국내연락사무소(NCP) 동료평가: 한국 국내연락사무소(KNCP) 동료평가 보고서』, 2021.

## 2. 외국 문헌

- Cragg, Wesley, “Ethics, Enlightened Self-Interest, and the Corporate Responsibility to Respect Human Rights: A Critical Look at the Justificatory Foundations of the UN Framework”, 「Business Ethics Quarterly」 22(1), 2012.
- UN CESCR, ‘General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities’ (23 June 2017).
- Switzerland, Ordinance on the Organisation of the National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and on its Advisory Board (NCPO-OECD) (May, 2013).
- Argentina, Resolution No. 138/2019 of the MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND WORSHIP (March, 2019).
- OECD(2011), 「OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition」
- OECD(2014), 「OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Responsible Business Conduct」
- OECD(2017), 「OECD Ministerial Council Statement」
- OECD(2018), 「Structures and Procedures of National Contact Points for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises」
- OECD(2019), 「Guide-for-National-Contact-Points-on-Structures-and-Activities」
- OECD(2019), 「Annual Report on OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2018」
- OECD(2021), 「Annual report on the activity of National Contact Points for Responsible Business Conduct」

- OECD(2021), 「National Contact Point Peer Reviews: Core Template」
- OECD(2010), Dutch National Contact Point Report of the NCP Peer Review Team.
- OECD(2015), Denmark National Contact Point Peer Review Report.
- OECD(2017), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Belgium.
- OECD(2017), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Italy.
- OECD(2017), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Switzerland.
- OECD(2018), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Chile.
- OECD(2018), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: France.
- OECD(2018), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Germany
- OECD(2019), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Austria.
- OECD(2019), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Argentina.
- OECD(2019), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Canada.
- OECD(2019), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: United Kingdom.
- OECD(2019), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: United States.
- OECD(2022), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Ireland.
- OECD(2022), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Slovenia.
- OECD(2022), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Sweden.
- OECD(2022), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Australia.
- OECD(2022), OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews: Brazil.

## Abstract

**The role of the OECD NCP in strengthening the application of the UNGPs**  
- Focusing on system improvement of KNCP -

Park, Young Cheol

The Department of Law

Graduate School University of Ulsan

Supervisor Prof. Oh, Moon Wan

Since the 1970s, as the influence of multinational corporations has grown, regulations on human rights violations and large-scale environmental destruction by corporations have emerged as the biggest challenges of the international community.

In this regard, international organizations such as the United Nations, ILO, and OECD have adopted human rights norms related to corporations and sought solutions through self-regulation.

However, the international norms that rely on the voluntary participation of enterprises have faced serious criticism for their effectiveness, and the need for foreign regulation, that is, legal regulation, on enterprises.

The United Nations has tried in many ways to create normative international treaties to overcome these limitations, but it has failed every time.

In the end, the United Nations appointed John Ruggie, a professor at Harvard University, as its special representative and adopted the UN Business and Human Rights Framework and Guiding Principles (UNGPs) of "Protect, Respect, Remedy."

UNGPs are norms adopted through five years of research and discussion, and present the basic principles of the state's duty to protect human rights, business's responsibility to respect human rights, and the provision of remedies pulled out.

With these points in mind, this paper examines the development process and contents of international norms on business and human rights, the meaning of the UNGPs adopted in 2011, and how they affect international norms on business and human rights after adoption.

Despite the authority given to UNGPs and their influence in the international community, UNGPs cannot escape criticism for their weak control over corporations.

Therefore, follow-up discussions for the implementation of the UNGPs are very important as there are clear limits to the specific implementing organization and legal normative power to implement the UNGPs.

For the implementation of the UNGPs, the effectiveness of implementation can be ensured largely through preventive measures and post-relief measures.

First of all, as a preventive measure, there is a method to strengthen implementation by preventing human rights violations by multinational corporations in advance through the implementation of human rights due diligence and the establishment of 'corporate and human rights NAPs'.

The EU Commission is recommending the establishment of 'Business and Human Rights NAPs', and the rapid spread of 'Supply Chain Human Rights Due Diligence Act' and 'Human Rights and Environmental Due Diligence Act' in EU member states are also part of efforts to achieve this goal.

Next, ex post remedies can be divided into judicial and non-judicial remedies.

For the effective implementation of UNGPs, the content to be noted in this paper is the search for strengthening implementation through non-judicial relief among ex-post relief measures.

In this paper, after reviewing the meaning and role of the OECD National Contact Office (NCP), a non-judicial remedy, the current situation of the Korean NCP is analyzed in detail.

In particular, we will study how the Korean NCP should be improved for the internalization of the UNGPs, focusing on institutionalization.

The reason why the OECD National Contact Office (NCP) is important is that it converges the core content of the UNGPs, such as the addition of a separate chapter on human rights in the 2011 revision of the OECD Guidelines.

This is because the OECD Guidelines converge on the core contents of the UNGPs and have the only implementation system among international norms.

Therefore, strengthening the role of the OECD domestic liaison office to implement them leads to strengthening the implementation of the UNGPs.

OECD domestic liaison offices are obligatory to be installed in countries t

that have joined the OECD, but the method of installation and operation are left to the discretion of each country's government depending on the circumstances of each country.

However, considering that it is very important to pursue functional equivalence to achieve the purpose of NCP, efforts are being made to reduce differences between countries through peer evaluation and peer learning.

This trend can be confirmed through the OECD Annual Report and OECD Peer Review Report on NCPs in each country.

Although each country's NCP system differs depending on the circumstances of each country, it is located in a government agency and has a legal basis for establishment, clarifying authority and responsibility as a state agency.

Looking at the current status of Korea NCP, it is currently established and operated based on the announcement of the Ministry of Trade, Industry and Energy, and the secretariat is entrusted to the private sector called the Korea Commercial Arbitration Board.

The problem is that the critical evaluation is high that Korean NCP is being operated very passively and formally.

OECD peer review, recommendations for improvement by the National Human Rights Commission, and criticism from private organizations point out that the Korean NCP excludes stakeholder participation and operates very formally in terms of composition and operation.

Therefore, for the effective implementation of the UNGPs, it is an important task to improve the Korean NCP system in line with the international trend that emphasizes active state intervention.

In this thesis, it is believed that the institutional improvement of the Korean NCP will play a key role in the substantialization of the UNGPs, and the institutional improvement plan is proposed.

The core of the improvement plan is legislation.

The grounds based on the current announcement of the Ministry of Trade, Industry and Energy are very weak and do not provide fairness or stability related to NCP operation.

Therefore, it was considered that the most important action was to prepare a legal basis for the installation of the Korean NCP. In addition, it was intended to emphasize the introduction of a system to relocate the installation location of NCPs to government departments and ensure stakeholder participation.

Above all, enactment of the law on the establishment and operation of Korean NCPs is a task that cannot be postponed even in order to fulfill the basic principle of UNGPs, the 'state's duty to protect human rights'.

This is because the function and role of the OECD Korea Liaison Office is more important than anything else in order to regulate human rights violations by multinational corporations through internalization of UNGPs.

## [부록 1] 약어 대조표

약어	외국어 전체이름	우리말 전체이름
구체적 사안	specific instance	구체적 사안
기업과 인권	Business and Human Rights	기업과 인권
기업과 인권 NAPs	National Action Plans on Business and Human Rights	기업과 인권에 대한 국가 행동계획
기업 인권 규범	Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights	다국적기업 및 기타 기업체의 인권 책임에 관한 규범
동료평가	Peer Review	NCP 동료평가
엠네스티	Amnesty International	국제사면위원회
워킹그룹	Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises	유엔 기업과 인권 워킹그룹
유엔사회권위원회	UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights	유엔경제·사회·문화적 권리 위원회
이행절차	Implementation Procedures of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises	OECD 다국적기업 가이드라인 이행절차
인권 실사 / HRDD	human rights due diligence	인권실천점검의무 / 상당한 주의의무
인권이사회	UN Human Rights Council	유엔인권이사회
CIME	Committee on International Investment and Multinational Enterprises	국제투자 및 다국적기업 위원회
CSR	Corporate Social Responsibility	기업의 사회적 책임
CSV	Corporate Shared Value	공유가치
ILO	International Labour Organization	국제노동기구

약어	외국어 전체이름	우리말 전체이름
ILO 다국적기업 3자 선언	Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy	ILO 다국적 기업 및 사회정책에 관한 원칙의 3자선언
ISO	International Organization for Standardization	국제표준화기구
NCP	National Contact Point	OECD 국내연락사무소
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	경제협력개발기구
OECD 가이드라인	OECD Guidelines for Multinational Enterprises	OECD 다국적기업 가이드라인
RBC	Responsible Business Conduct	기업책임경영
SDG	Sustainable Development Goals	지속가능발전목표
UNGC	UN Global Compact	유엔글로벌컴팩트
UNGPs	UN Guiding Principles on Business & Human Rights	유엔 기업과 인권 이행원칙
UPR	Universal Periodic Review	인권상황에 대한 보편적 정기검토