



인도네시아 팜유 농장 개발 관련 OECD 다국적기업 가이드라인 이의제기사건 수정 1차평가서

1. 한국 NCP의 상황과 배경

OECD 다국적기업 가이드라인(이하 ‘가이드라인’)은 다국적기업의 활동으로 인한 부정적 영향을 최소화하고, 다국적기업의 기업책임경영(Responsible Business Conduct)을 강화하기 위한 목적으로 제정된 자발적이고 법적 구속력 없는 권고사항이다.

한국정부는 한국에 기반을 두거나 한국에서 운영되는 다국적기업을 대상으로 가이드라인 홍보, 이의제기사건(Specific Instances) 처리 등을 위하여 국내연락사무소(National Contact Point, 이하 ‘한국 NCP’)를 설치하여 운영 중에 있다.

한국 NCP는 가이드라인 이행절차에 따라 이의제기사건의 쟁점에 대하여 당사자들이 원만히 문제를 해결할 수 있도록 주선(Good Offices)을 제공한다. 이러한 절차는 당사자들의 합의와 절차에 선의로 참여하겠다는 약속이 있어야만 이용가능하다.

다국적기업이 주선 절차에 참여하겠다는 결정은 가이드라인에 부합하지 않는 활동을 하였다는 의미가 아니며, 또한 한국 NCP는 주선 절차에 참여하는 일방의 양보를 권유하거나 법적 권리를 유보하거나 법을 위반하도록 강요하지 않는다.

2. 이의제기 절차 경과

한국 NCP는 2019. 12. 19. 기업과인권네트워크(KTNC Watch), PUSAKA, SKP-KAMe, WALHI Papua 등 4개 시민사회단체(이하 ‘이의제기자’)는 포스코인터내셔널, 국민연금공단, 한국수출입은행 (이하 ‘피제기자’)이 추진하는 인도네시아 팜유 농장 개발과 생산에 대한 이의제기 신청서를 접수하고 이를 피제기자에게 전달하였다.

피제기자인 한국수출입은행은 2020. 2. 10. 국민연금공단에서는 2. 11. 포스코 인터내셔널은 2020. 2. 12. 각각 답변서를 한국NCP에 제출하였으며 한국 NCP는 제출받은 자료를 이의제기자에게 송부하였다. 이에 대하여 이의제기자는 2020. 3. 9. 추가 의견서를 제출하였다.

한국수출입은행은 2020. 3. 13. 2차 소명자료를 기한(3.25)내에 제출하기 어렵다는 입장을 전하였으나, 한국 NCP는 가이드라인 이행절차지침의 1차 평가 처리기한(접수후 90일이내)을 준수하기 위하여 2020.3.16. 1차평가를 실시하고 그 결과를 공지하였으며, 이에 대해 피제기자인 한국수출입은행은 충분한 소명기회가 부여되지 않았다고 문제제기하고 관련 소명자료를 제출하면서 2020. 4. 17. 1차평가서의 재검토를 요청하였다. 이에 한국 NCP는 운영규정 제4조, 제15조제2항 및 제20조 규정에 따라 양 당사자의 추가 자료를 제출받아 이에 대한 심의를 실시하였다.

3. 이의제기 내용

3-1. 포스코인터내셔널에 대하여

- 팜유 사업 과정에서 환경(산림, 식수원) 및 주민 삶에 악영향을 초래하여 인권, 환경 가이드라인을 위반하였음

- 사업 과정에서 산림 파괴, 팜 원유 착유공장의 폐기물 방출로 인해 비안강 수질 악화, 생물 다양성 손실 초래하였음
- 파푸아 주민들의 삶의 터전에 영향을 미칠 수 있는 해당 프로젝트에 대해 사전인지 동의를 이행하지 않았음
- 피해구제와 더불어 산림 파괴 및 주민착취 없는 팜유 생산정책 채택과 이행, 물에 대한 권리 보호 대책 마련 등을 요구

3-2. 한국수출입은행에 대하여

- 해외 투자사업에 대한 환경, 인권 등 악영향을 고려하지 않고 용자를 지원하였음
- 해외 사업에 용자 지원 시 악영향을 파악하기 위한 정책이 부족하였으며 가이드라인이 요구하는 인권 실사를 하지 않았음
- 공공금융기관으로서 해외 개발사업 관련 금융지원 시 환경 및 사회적 리스크를 검토할 필요가 있음
- 금전대출과 이자수수는 통상적인 금융기관의 상업활동에 해당되므로 가이드라인 적용 대상에 해당됨
- 인도네시아 현지법인은 수출입은행 외에도 다양한 상업은행으로부터 대출을 받았음
- 핀란드 수출신용기관의 수출보증업무 사례(가이드라인 적용배제)를 한국 수출입은행의 용자업무에 그대로 적용해서는 안되며, 네덜란드 수출신용기관은 가이드라인 적용을 받았음

3-3. 국민연금공단에 대하여

- 기관투자자로서 포스코인터내셔널 사업과정의 문제를 인지하고도 영향력 행사 및 인권 실사를 하지 않았음
- 포스코인터내셔널 투자설명서에 환경 문제는 투자 리스크로 분류되어 있으나 국민연금공단은 해당 사업에 대한 조치를 이행하지 않았음
- 포스코인터내셔널 사업과정의 인권·환경문제에 관여하고, 해외투자 정책에 환경영향 및 권리 침해 대책 등을 반영할 필요가 있음

4. 피해기자 입장

4-1. 포스코인터내셔널 입장

- 이 건 사업이 환경에 미치는 영향에 관하여 충분히 평가하여 이를 의사 결정과정에서 고려하고 필요한 조치를 하였음
- 이 건 사업은 비안강 수질에 부정적 영향을 주지 않으며, 물에 관한 정보를 공개하고 있음
- PT.BIA는 이 건 사업에 대하여 모든 이해관계자들과 사전에 성실히 대화하고 협의하였음
- 이의제기인의 쟁점에 대한 주장이 충분히 입증되지 않았으며, 추가 조사 절차를 진행하는 것이 OECD 가이드라인의 효용성 제고에 기여한다고 보기 어렵고, 기업에 불합리하고 부적절한 부담을 안겨줄 뿐이며, 오히려 피해기인은 OECD 가이드라인 준수를 확인하고 있음

4-2. 한국수출입은행 입장

- 공적 목적 수행을 위해 설립·운영되고 있는 공공기관으로, 정부정책 등에 따라 비상업적 목적의 금융을 제공하며, 본 건에서도 정부의 ‘해외 농업개발 종합계획’ 등에 따라 비상업적 정책금융에 해당되어 가이드라인 적용대상에 해당되지 않음
- 고위험 사업초기 수은 금융지원, 사업안정화 이후 상업은행 지원확대는 정책금융기관 역할에 부합
- 모든 수출신용기관이 OECD 수출신용협약 등에 따라 금전적 대가를 수취함
- 보증과 용자는 금융지원이라는 점에서 동일하므로 세부취급상품에 따라 상업성이 달라질 이유가 없어 핀란드 수출신용기관의 적용배제 사례를 당행에 적용가능하고, 네덜란드 사례는 정부와 계약에 따라 위탁업무를 수행하는 민간기업에 대해 적용한 것임
- 가이드라인에는 1차평가지 ‘범원 판결 등 적용 가능한 법령 및 절차의 관련성’을 고려하도록 하는데, 광업진흥공사 등 대법원 판례에서 대출 제공기관의 설립 목적을 감안하여 대출의 비영리성을 인정한 바 있으므로 수은이 해외자원개발 등을 위해 제공한 대출도 비영리행위로 보아 가이드라인 적용대상에서 제외하는 것이 타당함

4-3. 국민연금공단 입장

- 공단은 「국민연금기금운용지침」 개정을 통해 「책임투자 원칙」을 수립함에 따라 기금의 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자 대상과 관련한 환경·사회·지배구조(ESG) 등의 요소를 고려하고 있으며, 「국민연금기금 수탁자 책임 활동에 관한 지침」 및 「국민연금기금 국내주식 수탁자 책임 활동 가이드라인」에 따라 환경·사회·지배구조

(ESG) 등과 관련하여 기업가치 훼손 내지 주주권익을 침해할 우려가 발생하는 경우 기업과의 대화 등 주주활동을 이행하고 있음

5. 평가 항목별 검토

가이드라인 절차지침에 따라, 이의제기사건이 접수되면 NCP는 1차 평가(Initial Assessment)를 수행한다. 1차 평가는 제기된 쟁점이 진정한 것이며 가이드라인의 이행과 관련이 있는지 여부를 판단하는 절차로, 아래 6가지 평가 항목을 고려하도록 하고 있다.

- 관련 당사자의 신원 및 당해 쟁점에 대한 이해관계
- 당해 쟁점이 중대하고 입증된 것인지 여부
- 기업활동과 이의신청에서 제기된 쟁점 간의 연관성 여부
- 법원 판결을 포함하여 적용 가능한 법령 및 절차의 관련성
- 유사한 쟁점의 국내·외 처리결과
- 구체적인 쟁점의 검토가 가이드라인의 목적 및 효용성에 기여 여부

이에 따라, 한국 NCP는 양 당사자가 제출한 자료를 근거로 1차 평가시 고려하도록 제시된 사항들에 대하여 검토하였다.

1. 관련 당사자의 신원 및 당해 쟁점에 대한 이해관계

이의제기자인 기업과인권네트워크(KTNC Watch)는 인권과 환경, 노동 등과 관련된 기관과 기업에 대한 감시와 견제 기능을 하는 NGO라는 점에서, PUSAKA, SKP-KAMe, WALHI Papua는 인도네시아에서 활동하는 NGO라는 점에서 관련 당사자의 신원 및 당해 쟁점에 대한 이해관계를 갖는다고 볼 수 있다.

포스코인터내셔널은 대한민국에 본사를 두고 미국, 중국, 일본 등에 사업장은 운영하고 있는 다국적기업으로, 본 건에서는 인도네시아 팜유개발사업의 직접당사자로 당해 쟁점에 대한 이해관계를 갖는다고 볼 수 있다.

국민연금관리공단은 대한민국, 미국, 영국, 싱가포르 등에 사무소를 두고 있는 다국적기업으로, 포스코인터내셔널에 지분을 갖고 있어 당해 쟁점에 이해관계가 있다고 볼 수 있다.

한국수출입은행은 대한민국에 본사를 두고 영국, 인도네시아, 베트남 등에 현지법인을 운영하고 있으며, 본 건에서는 포스코인터내셔널이 출자한 해외 현지법인 PT.BIA와 대출약정을 맺고 이에 대한 이자를 수수하였다는 점에서 당해 쟁점에 이해관계가 있다고 볼 수 있다. 다만, 한국수출입은행은 특별법에 따라 규제되고 공적 목적 수행을 위하여 설립된 특별법인(공공기관)으로 본 건의 자금지원은 정부의 ‘해외농업개발 종합계획’에 따라 이루어졌으므로 정책금융에 해당되었다고 볼 수 있다.

2. 당해 쟁점이 중요하고 입증된 것인지 여부

이의제기자는 피제기자가 가이드라인 제2장 일반정책, 제4장 인권, 제6장 환경 조항을 위반하였다고 주장하고 있으며, 이에 대한 관련 자료를 제시하고 있으며, 피제기자도 이에 대응하고 있는 점을 고려할 때 당해 쟁점이 중요하고 입증된 것이라고 볼 수 있다.

3. 기업활동과 이의신청에서 제기된 쟁점 간의 연관성 여부

이 건의 대상기업은 인도네시아 팜유 개발사업 과정에서 발생한 인권, 환경에 관한 이의제기로 이 건 이의신청에서 제기된 기업활동과 쟁점 간에 연관성이 있다고 볼 수 있다.

4. 법원 판결을 포함하여 적용 가능한 법령 및 절차의 관련성

한국수출입은행은 기관 특성 상 한국수출입은행법에 따라 설립되어, 은행법 및 금융회사의 지배구조에 관한 법률 등 상업 금융기관에 적용되는 법률이 아닌 특별법의 적용을 받으며 OECD 내 수출신용기관에 적용되는 특별협약의 영향을 받는다.

포스코인터내셔널 자회사인 현지법인 PT.BIA는 인도네시아 현지법령이 적용되어 이 사건 사업을 개시하기 전 해당 사업구역 허가 면적에 대하여 인도네시아 법에 따른 환경영향평가(AMDAL, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) 절차를 진행하였으며 인도네시아 국내법 상 절차인 ISPO(Indonesian Sustainable Palm Oil) 인증을 받은 바 있다.

국민연금공단은 국민연금기금 수탁자 책임 활동에 관한 지침 및 국민연금기금 국내주식 수탁자 책임 활동 가이드라인에 따라 주주활동을 이행하고 있으며 국민연금기금운용지침 개정을 통해 책임투자 원칙을 수립한 바 있다.

상업성과 관련하여 1994년 대한민국 대법원은 대한광업진흥공사가 대한광업진흥공사법에서 정한 설립목적인 민영광산의 육성 및 합리적인 개발을 위하여 광산업자에게 융자하여 주고 소정의 금리에 따른 이자 및 연체이자를 지급받는다고 하더라도 이를 가리켜 영리를 목적으로 하는 행위라고 보기 어렵다고 판결하였다.

다만, 일부위원은 수출신용기관의 경우에도 해당 사업이 상업성 활동여부에 따라 가이드라인이 적용될 수 있다는 점, 한국수출입은행이 다른 상업은행과 마찬가지로 본 건 사업에 자금을 지원하고 이자를 수취하였다는 점, 그 사업과정에서 환경 및 주민의 삶(인권)에 상당한 영향을 미쳤다는 이의제기자의 주장, 가이드라인의 목적 및 효용성 기여 여부를 종합하여 한국수출입은행에 가이드라인이 적용되어야 한다는 의견을 보였다.

5. 유사한 쟁점의 국내·외 처리결과

2016년 OECD 다국적기업 가이드라인 연례보고서에 따르면 가이드라인 적용여부는 사례별로(case-by-case) 판단토록 명시하고 있으며, 실제 각국 NCP들은 기관의 성격 및 상업적 활동을 수반하는지 여부(nature of entity and its activities)를 고려하여 가이드라인의 적용 여부를 판단하고 있다.

2018년 10월과 2019년 6월에 한국 NCP에 접수된 각각의 이의제기사건에 대하여 한국 NCP는 한국수출입은행의 공적개발원조(ODA)사업의 경우 가이드라인의 적용범위에 해당되지 않음을 판단한 바 있다.

스위스 NCP는 기업의 상업적 활동 수반 여부, 법적 형태나 업무내용에 따라 개별적으로 판단할 사안이라고 밝히고 FIFA의 이의제기 사례에서 상업적 활동 수반 여부에 따라 가이드라인 적용대상 여부를 판단하였다.

OECD 수출신용협약을 적용받는 수출신용기관과 관련하여, 핀란드 NCP는 국가 특별법에 의해 규율되는 자국의 수출보증공사에 대하여는 가이드라인 적용대상이 아니라고 판단하였으며, 네덜란드 NCP는 정부와 계약에 따라 해당서비스를 제공하는 민간기업인 수출신용기관(ADSB)에 대해서는 가이드라인 적용대상이라고 판단하였다.

6. 구체적인 쟁점의 검토가 가이드라인의 목적 및 효용성에 기여 여부

한국 NCP의 역할은 토론의 장을 제공하고 관련 당사자들이 해결책을 찾을 수 있도록 지원함으로써 가이드라인의 목적과 효용성에 기여하는 것이다. 한국 NCP는 이의제기자와 피제기자 간 주선을 통해 협의 가능한 문제 해결을 촉진할 수 있다는 측면에서 가이드라인의 목적과 효용성에 기여할 수 있다고 본다.

6. 결론

한국 NCP는 당사자가 제출한 자료를 바탕으로 1차 평가에서 고려해야 할 제반 요소를 검토한 결과, 사안이 중대하고 양측 모두 이에 대하여 대응하고 있다는 점 등을 감안할 때, NCP 차원의 대화의 장을 마련하여 쟁점 해결에 기여할 필요성이 인정되므로, 다음 단계인 조정절차 단계로 넘어갈 실익이 있다고 판단한다. 다만, 한국수출입은행은 위에서 살펴본 바와 같이 아래의 이유로 가이드라인 적용범위에 해당된다고 보기 어렵기 때문에 한국 NCP가 주선하는 조정절차 대상에서 제외한다.

- ① 특별법에 따라 규제되고 공적 목적을 수행하는 공공기관으로서, 본 건은 정부의 ‘해외농업개발 종합계획’ 등에 따른 정책금융에 해당된다는 점
- ② 대한광업진흥공사 등 관련 판례에 따라 OECD 수출신용협약에 따른 이자수취 만으로 상업적 활동이라 보기 어려운 점
- ③ 핀란드 및 네덜란드의 수출신용기관 사례를 비추어 볼 때 한국수출입은행의 행위를 가이드라인 적용대상이라 보기 어려운 점

1차 평가는 NCP가 당사자 간 대화를 주선함으로써 문제해결에 기여할 수 있을지 여부를 판단하는 절차로서, 피제기자의 가이드라인 위반여부를 판단하는 절차가 아님을 명확히 밝혀둔다.

7. 향후계획

한국 NCP는 당사자들이 상호 토론하고 수락 가능한 결과를 도출하기 위한 주선절차에 참여할 의지가 있는지를 당사자들에게 연락할 것이다. 이 1차 평가서는 한국 NCP 웹사이트(www.ncp.or.kr)를 통해 게시되며, 주선절차 종료 후 최종성명서 역시 게시할 것이다.

2020년 9월 9일
대한민국 국내연락사무소(NCP)