

OECD 다국적기업 가이드라인 이의제기사건 1차평가서

- 라오스 세피안·세남노이 보조댐 사고 관련 이의제기사건 -

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. 6. 28. 기업과인권네트워크, 발전대안 피다, 에너지기후정책연구소, 참여연대, 피스모모, 환경운동연합, 환경재단 등 7개 시민사회단체가 공동으로 참여한 '라오스 세피안·세남노이댐 사고 대응 한국시민사회TF'(이하 '이의제기자')가 한국수출입은행·SK건설·한국서부발전(이하 '피제기자')을 상대로 제기한 라오스 세남노이 저수지 조성을 위해 축조한 보조댐(Saddle댐) 붕괴사고(2018. 7. 23. 발생)에 대한 이의제기 신청서를 접수하였다.

이에 대하여 피제기자인 한국서부발전은 2019. 7. 19.에, 한국수출입은행과 SK건설은 2019. 7. 26.에 각각 답변서를 한국 NCP에 제출하였으며, 한국 NCP는 제출받은 자료를 이의제기자에게 송부하였다. 또한 이의제기자는 2019. 8. 19. 추가 의견서를 한국 NCP에 제출하였고, 한국 NCP는 이를 피제기자에게 송부한 바, 한국서부발전은 2019. 9. 3.에 한국수출입은행은 2019. 9. 4.에 추가 답변서를 한국 NCP에 제출하였으며, SK건설은 추가로 제출할 의견이 없다고 밝혔다. 한국 NCP는 이를 이의제기자에게 전달하였다.

3. 이의제기 내용

3-1. SK건설에 대하여

- 해당 지역의 토양 및 토질의 특성이 댐 설계 및 시공에 제대로 반영되지 않은 것으로 보이며, 댐 형식과 설계가 변경되는 등 부실 설계와 시공이 사고의 원인이었음 (가이드라인 II. 일반정책, IV. 인권, VI. 환경)
- 사전에 비상계획을 수립하지 않았으며, 댐 붕괴 과정에서 적절한 조치를 취하지 않았으며, 적절한 시기에 비상방류를 하지 못하였고, 사고 이후 피해주민들이 활용할 수 있는 구제방안을 제공하지 아니함 (가이드라인 II. 일반정책, IV. 인권, VI. 환경)

- 댐 사고 이후 시민사회단체와의 면담을 거부하고 정보공개 요청에도 침묵하고 있으며, 라오스 국가조사위원회의 조사결과보고서 내용에 대하여 반박만 할 뿐 구체적인 데이터 등의 근거를 제시하지 않고 있음 (가이드라인 III. 정보공개)

3-2. 한국서부발전에 대하여

- 사전에 비상계획을 수립하지 않았으며, 댐 붕괴 과정에서 적절한 조치를 취하지 않았으며, 적절한 시기에 비상방류를 하지 못하였고, 사고 이후 피해주민들이 활용할 수 있는 구제방안을 제공하지 아니함 (가이드라인 II. 일반정책, IV. 인권, VI. 환경)
- 댐 사고 이후 시민사회단체와 면담을 거부하고 정보공개 요청에 침묵하고 있으며, 라오스 국가조사위원회의 조사결과보고서 내용에 대하여 반박만 할 뿐 구체적인 데이터 등의 근거를 제시하지 않고 있음 (가이드라인 III. 정보공개)

3-3. 한국수출입은행에 대하여

- 본 사업을 통하여 한국수출입은행은 상업적 성격을 가지는 금융자문 계약을 통해 이익을 취득하였으므로 가이드라인 적용대상에 해당됨
- EDCF 사업 과정에서 발생할 수 있는 환경, 사회, 인권 문제를 예방하고 대응하기 위한 세이프가드를 마련하고 고충처리절차를 제공해야 함에도 불구하고, 본 사고 이후 피해자들에 대한 고충처리절차 관련 어떠한 활동도 하고 있지 아니함 (가이드라인 II. 일반정책, IV. 인권, VI. 환경)
- 환경위험대응계획(Emergency Action Plan)에 대한 검토와 모니터링을 실시하지 않는 등 EDCF 운용 및 금융 자문계약 이행과정에서 위험을 제대로 평가하지 않았음 (가이드라인 II. 일반정책, IV. 인권, VI. 환경)

- EDCF 관련 정보를 일반적으로 공개하는 정책을 가지고 있지 않고 본 사건 관련 정보 또한 공개되어 있지 아니함 (가이드라인 III. 정보공개)

4. 피해기자 입장

4-1. SK건설 입장

- 이의제기자가 제기한 사항들(설계·시공상 문제점, 사고당시 조치 미흡, 비상계획·구제방안 미수립, 면담·정보공개 거부 등)은 사고원인을 규명하고 법적·계약적으로 책임 유무를 판단하게 될 라오스정부, 법원 등 관계기관에서 추후 정해진 절차에 따라 검토·판단하게 될 것임
- 사고원인 관련 자료와 라오스정부의 사고 조사결과에 대한 반박 자료나 데이터 등의 정보공개 요구 건은 가이드라인 제3장 정보의 공개 해설에 명시하고 있는 바와 같이 해당정보 공개가 추후 재판 등에 영향을 미칠 가능성이 높은 상황에서 정보공개는 무리임
- 사고 직후 현지에 직원 파견, 의료보건활동 지원, 임시주거 단지 건축, 도로 보수 등 피해복구 및 구호활동을 지속해 왔으며, 라오스 정부 및 보험사 등과 협의를 통해 보상절차가 진행 중에 있음

4-2. 한국서부발전 입장

- 건설 중 댐 등 시설물의 유지관리, 비상방류 등 비상계획 수립, 위급 사항에 따른 조치 등은 PNPC와 SK건설의 의무로, 당사 역무가 아님
- 사고원인에 관한 정보는 당사 역무에 해당되지 않아 답변할 수 있는 위치에 있지 아니하며, 라오스 조사결과에 대하여 어떠한 반박도 한 적이 없음
- 도의적 책임과 인권경영의무를 다하기 위해 사고 직후 구호봉사활동 전개, 환경정화활동, 구호기금·구호품 전달 등 다양한 지원을 하고 있음

4-3. 한국수출입은행 입장

- 금융자문 활동은 공적개발원조(ODA) 사업을 위한 부대 업무로 수수료 수취 사실만을 근거로 상업적 활동이라고 볼 수 없음
- EDCF 세이프가드 제도는 2016년 2월 수립된 바, 본 건 사업승인 시 (2015년 4월)에는 적용되지 않았으며, 민원 접수·처리는 사업실시기관 (PNPC) 소관으로 PNPC가 작성한 환경영향평가보고서에 고충처리절차가 포함되어 있음
- 환경영향평가, 환경관리 및 모니터링계획 등은 라오스 환경규정, 국제 금융공사 기준, 아시아개발은행 Safeguard Policy에 의거 작성하여 라오스 정부로부터 승인받았으며, 환경영향평가는 제3자 독립적 검토 등을 통해 적절성에 대한 충분한 검토를 실시하였음
- 이 사업은 EDCF 세이프가드 대상사업은 아니나, 국제환경기준에 따른 환경영향평가보고서는 홈페이지에 공개되어 있으며, 2016년 2월 이후 EDCF 지원 예상사업의 사업명, 사업내용 등의 정보를 공개하고 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 ‘라오스 세피안·세남노이댐 사고대응 한국시민사회TF’는 기업과인권네트워크, 발전대안 피다, 에너지기후정책연구소, 참여연대, 피스모모, 환경운동연합, 환경재단 등 7개 연합단체로 본 사건의 직접 피해 당사자는 아니나, 인권과 환경, 노동 등과 관련된 기관과 기업에 대한 감시와 견제 기능을 하는 NGO라는 점에서 당해 쟁점에 대한 이해관계를 갖는다고 볼 수 있다.

SK건설은 대한민국에 본사를 두고 미국, 인도네시아, 중국 등에 해외 계열사를 운영하고 있으며, 인프라, 건축, 주택, 플랜트 사업 등을 영위하는 기업으로 다국적기업에 해당되며, 본 사건에서 PNPC사의 주주이자, 설계와 시공을 담당한다는 점에서 본 이의신청과 이해관계를 갖는다.

한국서부발전은 대한민국에 본사를 두고 오스트레일리아, 필리핀, 인도네시아 등에 해외 계열사를 운영하고 있으며, 전력자원 개발, 발전사업 등을 영위하는 기업으로 가이드라인이 적용되는 다국적기업에 해당되며, 본 사건에서는 PNPC사의 주주이며, 완공 후 수력발전소 운영을 담당한다는 점에서 본 이의신청과 이해관계를 갖는다.

한국수출입은행은 대한민국에 본사를 두고 영국, 인도네시아, 베트남 등에 현지법인을 운영하고 있으며, 본 사업에서는 라오스 정부에 양허성 차관

제공하였으므로 본 이의신청과 이해관계를 갖는다고 볼 수 있다. 다만, 국가 정책 목적 달성을 위하여 국가 특별법에 따라 설립·운영되는 기관으로 OECD Ex-Ante Guidance에 따라 상업성이 없는 사업으로 분류되는 양허성 자금 지원과 이에 부수되는 금융자문 활동은 국제투자 활동 및 상업적 활동으로 보기 어렵다. 따라서 이 건에서 한국수출입은행은 다국적 기업에 해당된다고 보기 어렵다.

2. 당해 쟁점이 중요하고 입증된 것인지 여부

이의제기자는 피제기자가 가이드라인 제2장 일반정책, 제3장 정보공개, 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

한국수출입은행은 이 사업의 양허성 차관을 제공하였다는 측면에서, SK건설과 한국서부발전은 이 사업의 사업시행주체인 PNPC의 주주로서 지분을 보유하고 있으며, SK건설은 설계와 시공을, 한국서부발전은 완공 후 운영을 담당하는 역할이므로, 이 건 이의신청에서 제기된 기업활동과 쟁점 간에 연관성이 있다고 볼 수 있다.

4. 법원 판결을 포함하여 적용 가능한 법령 및 절차의 관련성

공적개발원조(ODA) 기관인 한국수출입은행은 우리나라 대외경제협력기금법, OECD 개발원조위원회(DAC) 소관의 별도 환경영향 가이드라인을 적용받고 있다.

특히 환경영향평가, 환경관리 및 모니터링 계획 등은 라오스 환경규정, 국제금융공사(IFC) 기준, 아시아개발은행(ADB) Safeguard Policy에 의거 작성되었으며, 라오스 환경부로부터 승인 받은 바 있다.

5. 유사한 쟁점의 국내·외 처리결과

2018년 10월 한국 NCP에 접수된 이의제기사건에서, 한국 NCP는 필리핀 할라우강 다목적사업 관련 1차 평가에서 한국수출입은행이 행한 공적개발원조(ODA)사업은 가이드라인의 적용범위에 해당되지 않음을 판단한 바 있다.

타국 NCP의 경우에도, 공적개발원조(ODA)에 대해 가이드라인을 적용한 사례가 없으며, 한국수출입은행과 같이 국가정책 목적달성을 위하여 국가 특별법에 따라 규율되고 OECD 특별협약도 존재하는 기관에 대하여 가이드라인 적용대상이 아니라고 판단하였다.

또한, 공익법인이 부수적으로 영리업무를 할 경우에 공익법인의 성질을 상실하게 되는지 여부와 관련하여, 한국 특허법원은 공익법인이 비영리업무의 부수적으로 영리업무를 하더라도, 영리를 주된 목적으로 하지 않는다면 여전히 비영리업무를 하는 공익법인에 해당한다고 판시한 바 있다.

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 피제기자인 SK건설, 한국서부발전의 주선을 통해 협의 가능한 문제해결을 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 이를 인정하고 있다는 점 등을 감안할 때, NCP 차원의 대화의 장을 마련하여 쟁점 해결에 기여할 필요성이 인정되므로, 다음 단계인 조정절차 단계로 넘어갈 실익이 있다고 판단한다.

당사자인 ‘라오스 세피안·세남노이댐 사고대응 한국시민사회TF’와 SK건설 및 한국서부발전은 상호 심도있는 협의와 토론을 통하여 피해복구와 이에 대한 대책마련이 필요하다. 다만, 공적개발원조(ODA) 사업을 수행하는 한국수출입은행은 가이드라인 적용범위에 해당되지 아니하므로 한국 NCP가 주선하는 조정절차 대상에서 제외한다.

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

7. 향후 계획

한국 NCP는 당사자들이 상호 토론하고 수락 가능한 결과를 도출하기 위한 주선 절차에 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.

2019년 9월 25일
대한민국 국내연락사무소(NCP)