



# 미얀마 로힝야족 관련 OECD 다국적기업 가이드라인 이의신청사건 1차평가서

2021년 7월 14일, 대한민국 국내연락사무소

## 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 구속력이 없는 권고사항이다.

대한민국 정부는 대한민국에 기반을 두거나 대한민국에서 운영되는 다국적 기업을 대상으로 가이드라인 홍보, 이의신청사건(Specific Instances) 처리 등을 위하여 국내연락사무소(National Contact Point, 이하 ‘한국 NCP’)를 설치하여 운영 중에 있다.

한국 NCP는 가이드라인 이행절차에 따라 이의신청사건의 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, 한국 NCP는 주선 절차에 참여하는 일방의 양보를 권유하거나 법적 권리를 유보하거나 법을 위반하도록 강요하지 않는다.

## 2. 이의신청 경과

한국 NCP는 로힝야와 연대하는 한국시민사회모임, 기업과인권네트워크, 미얀마에 정의를(이하 ‘이의신청인’)이 2020. 12. 16. 포스코, 이노그룹, 태평양물산, 호텔롯데 및 대선조선 등 5개 기업과 2021. 2. 26. 포스코인터내셔널을 상대로 제출한 이의신청을 접수하였다.

### 가. 피신청인 포스코강판에 대하여

이의신청인은 2021. 12. 16. 포스코를 상대방으로하여 이의를 신청하였으나, 이의신청인이 주장하는 미얀마 합자회사의 당사자는 포스코가 아니라 포스코강판이라는 이유로 포스코강판이 당사자 변경을 요청하였으며, 이의신청인은 2021. 1. 6. 당사자를 포스코강판으로 변경하는데 동의하였다.

피신청인 포스코강판은 2021. 2. 2. 답변서를 한국 NCP에 제출하였으며, 이의신청인은 2021. 2. 26. 추가의견서를 한국 NCP에 제출하였고, 피신청인은 2021. 5. 24. 추가답변서를 한국 NCP에 제출하였다. 이후 이의신청인은 2021. 6. 9. 한국 NCP에 2차 추가의견서를 제출하였다.

### 나. 피신청인 이노그룹에 대하여

한국NCP는 2021. 2. 5. 피신청인 이노그룹에 답변서 제출을 촉구하였으며, 이에 피신청인 이노그룹은 2021. 2. 10. 답변서를 한국 NCP에 제출하였고, 이의신청인은 2021. 3. 3. 추가의견서를 한국 NCP에 제출하였으며, 피신청인은 2021. 3. 18. 추가답변서를 한국 NCP에 제출하였다.

### 다. 피신청인 태평양물산에 대하여

피신청인 태평양물산은 2020. 12. 29. 답변서를 한국 NCP에 제출하였으며, 이의신청인은 2021. 1. 15. 추가의견서를 한국 NCP에 제출하였고, 피신청인은 2021. 1. 21. 추가답변서를 한국 NCP에 제출하였다.

#### 라. 피신청인 호텔롯데에 대하여

한국 NCP는 2021. 2. 5. 피신청인 호텔롯데에 답변서 제출을 촉구하였고, 2. 26. 유선으로도 답변서 제출을 촉구하였으나 호텔롯데는 이의신청사건에 대한 답변서를 제출하지 않았다.

#### 마. 피신청인 대선조선에 대하여

피신청인 대선조선은 2021. 1. 7. 답변서를 한국 NCP에 제출하였으며, 이의신청인은 2021. 1. 25. 추가의견서를 한국 NCP에 제출하였고, 피신청인은 2021. 2. 4. 추가답변서를 한국 NCP에 제출하였으며, 이의신청인은 2021. 2. 25. 2차 추가의견서를 제출하였고, 피신청인은 2021. 3. 9. 2차 추가답변서를 제출하였다.

#### 바. 피신청인 포스코인터내셔널에 대하여

피신청인 포스코인터내셔널은 2021. 4. 8. 답변서를 한국 NCP에 제출하였으며, 이의신청인은 2021. 4. 26. 추가의견서를 한국 NCP에 제출하였고, 피신청인은 2021. 5. 20. 추가답변서를 한국 NCP에 제출하였다.

### 3. 이의신청 내용

#### 가. 공통사항

피신청 기업들은 MEHL과 합작관계를 맺고 있으며, MEHL은 이를 통해 수익을 얻고, 이러한 수익이 군부의 자금으로 활용되어 결과적으로 로힝야족에 대한 인권탄압에 기여하고 있음

피신청 기업들은 국제인권법, 국제인도법, 무기거래조약 및 유엔 기업과 인권 이행원칙, OECD 다국적기업 가이드라인 등의 국제기준을 위반하였으며, 공급망을 감독하지 않아 인권에 대한 부정적 영향을 예방하거나 완화시키지 않았으며, 기업의 행동강령을 통해 대내외적으로 인권 의무를

전달하는 인권 공약이 불충분하고, 인권영향평가 실시와 고충처리장치를 포함하는 인권 실사 절차가 불투명함

#### 나. 피신청인 포스코강판에 대하여

피신청인은 배당금 지급으로 미얀마 군의 운영자금을 제공하는 MEHL과 두개의 합작법인 Myanmar Posco C&C Company와 Myanmar Posco Steel Company를 설립하고 사업을 영위하여 미얀마 군의 인권침해 활동에 기여하여 인권 관련 국제기준을 위반하였고, 이를 해결하기 위하여 MEHL과의 사업적 합작관계를 신속히 종료하지 않음으로써 가이드라인을 위반하였으며, 인권 관련 행동강령 전파도 불충분함 (가이드라인 IV. 인권, V. 고용 및 노사관계)

#### 다. 피신청인 이노그룹에 대하여

미얀마 군의 운영자금을 제공하는 MEHL과 합작하여 미얀마 이노인터내셔널, 미얀마 이노라인, 한타웨디골프·컨트리클럽 등 여러 개의 회사를 운영하는 등 미얀마 군의 인권침해 활동에 기여함 (가이드라인 IV. 인권)

#### 라. 피신청인 태평양물산에 대하여

피신청인은 배당금 지급으로 미얀마 군의 운영자금을 제공하는 MEHL와 합작회사(MWY, Myanmar Wise-Pacific Apparel Yangon)를 운영하고 있고, 피신청인의 자회사(MWB, Myanmar Wise-Pacific Apparel Bago)도 MEHL에 토지임대료를 지급하여 미얀마 군의 인권침해 활동에 기여함 (가이드라인 IV. 인권)

#### 마. 피신청인 호텔롯데에 대하여

피신청인은 미얀마 양곤의 군 소유 토지에 건설-운영-이전(BOT) 방식으로 호텔을 건설하는 프로젝트의 파트너로 18.49%의 지분을 가지고 있으며, 호텔은 BOT 방식으로 건설되었음

## 바. 피신청인 대선조선에 대하여

피신청인은 선박제조업체로서 상륙수송선거함(Landing Platform Docks)을 건조하여 미얀마 군에 판매함으로써 미얀마 군의 인권침해 활동에 기여함 (가이드라인 IV. 인권)

## 사. 피신청인 포스코인터내셔널에 대하여

피신청인은 무기거래조약을 위반하여 미얀마 군에 수송상륙함(LPD) 판매 계약을 맺고 선박제조업체인 대선조선과 하도급 계약을 통해 2019년 군에 군함을 납품하여 군 전투능력 향상에 기여하였고, 인권침해 방지 또는 완화하기 위한 노력을 하지 않았음 (가이드라인 II. 일반정책, IV. 인권)

# 4. 피신청인 입장

## 가. 포스코강판 입장

국제인권법, 국제인도법, 무기거래조약 등의 위반에 대하여 구체적인 규정은 제시하지 못하고 있고 이의신청인 스스로 이러한 규범들이 기업에 직접 적용되지 않음을 인정하고 있으며, 이의신청인이 강조한 유엔 기업과 인권 이행원칙(UNGPs)도 기업의 자발적인 이행에 바탕을 둔 비구속적 기준임

유엔 조사보고서는 외국 기업이 미얀마 인권상황에 관하여 추론을 제시할 뿐 MEHL 합작사업의 인권침해 연관성을 확인하지 못하고 있음

인권에 부정적 영향을 미치는 주체와 단순한 거래관계나 세금 납부 등이 있다는 것만으로 부족하고 그 기여가 부정적 정도가 부정적 효과를 야기, 유발, 동기부여하는 중대한(substantial) 수준이어야 하나, 이의신청인은 이에 대한 근거를 제시하지 못하고 있음

본 건은 NCP의 관할범위에 속하지 않는 외국정부의 행위에 대한 평가나 외국의 정치적 이슈가 결부되어 있는데, 가이드라인에도 현지 정치활동에 부적절한 관여를 금지하고 있음(II. A. 15항)

본 이의신청 이전부터 MEHL에 배당금 지급을 중단하고 기 지급된 배당금 사용 용도를 확인하는 한편, 향후에도 배당금이 인권침해에 사용되지 않도록 보장하는 방안 고려하고 있음

#### 나. 이노그룹 입장

한타웨디골프·컨트리클럽, 미얀마 이노인터내셔널, 미얀마 이노라인은 MEHL의 지분이 포함되어 있으나 수익이 발생하지 않아 MEHL에 배당한 사실이 없으며, 이들 기업은 미얀마 근로자의 일자리를 창출하고 복리후생에 기여하는 것이 인권에 더 부합하는 일이라고 생각함

#### 다. 태평양물산 입장

피신청인은 합작회사(MWY, Myanmar Wise-Pacific Apparel Yangon)의 지분인수를 통하여 MEHL과의 사업관계를 종료하였음

피신청인의 자회사(MWB, Myanmar Wise-Pacific Apparel Bago)는 현지 근로자의 고용유지가 가장 시급한 점을 감안하여 MEHL과 토지임대차 관계 지속은 필요함

#### 라. 호텔롯데 입장

호텔롯데는 이 건과 관련하여 의견 표명이나 답변서 제출이 없었음

#### 마. 대선조선 입장

포스코인터내셔널과 다목적지원선(MPSV) 건조 계약에 따라 선박을 건조

하여 포스코인터내셔널에 인도하였을 뿐, 미얀마 군 또는 MEHL과 어떠한 직접적인 거래 관계를 맺고 있지 아니하였고 이익을 제공한 바가 없음

#### **바. 포스코인터내셔널 입장**

미얀마에 제공한 선박은 자연재해로 인해 발생한 피해지역 복구와 인도적 지원을 위해 미얀마 정부의 요청으로 건조된 비무장 민수 사양의 선박으로, 상선 기준이 적용된 다목적지원선으로 무기거래조약 상 군함에 해당되지 않으며, 수출 후 목적 외 사용을 예견하거나 통제할 수 없고, 선박 건조 및 인도 이후에는 미얀마 정부의 선박 운용에 관여할 할 여지가 없음

무기거래조약은 국가를 수범자로 하고 있어 기업은 가입 주체가 될 수 없고, 가이드라인 위반을 다루는 NCP 이의신청의 관할 대상이 아님

선박 수출 행위가 있었다는 것만으로 미얀마 군의 인권침해 행위를 야기하거나 유발하는 등의 구체적인 사실이 없음

이의신청 이전부터 전사적 인권경영 지침을 수립하고 세부절차를 정립하는 과정에 있으며, 향후에는 보다 엄격해진 관계당국의 심사가 적용될 예정임

## **5. 평가 항목별 검토**

한국 NCP는 이의신청인이 피신청인을 나누어 각각 이의신청을 하였지만, 이의신청인 및 이의신청 원인이 동일하며, 피신청인들 간에 밀접한 연관성이 있다는 점을 감안하여 1차평가를 병합하여 검토하였다.

가이드라인 절차지침에 따라, 이의신청이 접수되면 NCP는 1차평가(Initial Assessment)를 수행한다. 1차평가는 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

이의신청인 ‘로HING야와 연대하는 한국시민사회모임’, ‘기업과인권 네트워크’, ‘미얀마에 정의를’은 미얀마 인권운동을 하는 시민단체로서, 당해 신원 및 쟁점에 대한 이해관계를 갖는다.

피신청인 포스코강관은 표면처리강관 제조전문기업으로 미얀마에 미얀마 포스코강관을 설립한 다국적기업이다.

피신청인 이노그룹은 여행 및 터미널 운영 사업을 영위하며, 미얀마에서 금융, 부동산개발, 제조, 건설, 레저 분야의 사업을 운영하고 있는 다국적기업이다.

피신청인 태평양물산은 의류와 소재를 생산하는 사업을 영위하며, 인도네시아, 중국, 베트남, 미얀마 등에 사무소와 현지법인을 운영하고 있는 다국적기업이다.

피신청인 호텔롯데는 관광호텔업을 목적으로 설립되었으며 러시아, 베트남, 미국, 미얀마에서 체인을 운영하고 있는 다국적기업이다.

피신청인 포스코인터내셔널은 해외 네트워크를 통해 다양한 사업군에서

무역, 자원개발, 인프라 개발·운영사업을 영위하는 다국적기업으로, 이 건에서는 미얀마 군에 선박을 건조하여 인도하는 사업을 수행하였다.

피신청인 대선조선은 본 건에서 포스코인터내셔널과 국내계약을 통해 선박을 납품하였으며, 해외에 자회사나 지사 등 사업장이 존재하지 않고 부산광역시에 본사와 조선소를 운영하고 있는 국내기업이므로, 복수의 국가에서 설립되어 다양한 방법으로 자신들의 활동을 조정할 수 있을 만큼 상호 연계되어 있는 회사 및 기업의 실체를 의미하는 다국적기업에 해당되지 않아 가이드라인 이의신청 대상에 해당하지 아니한다.

따라서 대선조선을 제외한 나머지 피신청인들은 다국적기업으로 본 이의신청과 이해관계를 갖는다고 볼 수 있다.

## 2. 당해 쟁점이 중대하고 입증된 것인지 여부

이의신청인은 피신청인 포스코강판, 이노그룹, 태평양물산, 대선조선 및 포스코인터내셔널이 가이드라인 제Ⅳ장 인권을 위반하였다고 주장하고 있으며, 피신청인들은 이에 대해 답변서와 관련 자료를 제출하였다.

이의신청인의 이의제기 사항인 미얀마 로힝야족 인권에 대한 쟁점은 UN 등 국제기구에서 수차례 다루어진 바 있으며, 이와 관련하여 Amnesty International 등 인권단체에서도 보고서를 발표하는 등 중요한 쟁점이라고 할 수 있다.

로힝야족 인권문제의 입증을 위하여 피신청인 포스코강판, 이노그룹, 태평양물산, 호텔롯데가 각기 MEHL과 합작 사업을 영위한 자료가 제출되었으나, 제출된 자료에 기초할 때 피신청인 포스코강판, 이노그룹, 태평양물산, 호텔롯데와 MEHL의 합작사 운영에 관한 기업행위가 미얀마 정부의 로힝야족에 관한 정책과 직접 연관되었다고 보기 어려우며, 피신청인들의 기업

활동과 관계없는 미얀마 정부의 행위에 대해 가이드라인을 적용하여 NCP가 그 입증 여부를 판단하는 것은 NCP의 권한에 해당하지 않는다.

또한, 피신청인 포스코인터내셔널이 선박을 제작하여 미얀마 정부에 납품한 사실 및 납품한 선박이 당초 목적과 달리 미얀마 해군 군함으로 전용되었다는 자료는 제출되었으나, 그 후 로HING야족 문제에 관계되었다는 입증 자료는 제출되지 않았다.

### 3. 기업활동과 이의신청에서 제기된 쟁점 간의 연관성 여부

가이드라인은 일반정책에 대한 해설에서 부정적 영향에의 ‘기여’는 미미하거나 사소한 기여가 아니라, 타 사업장이 부정적 영향을 미치도록 유발 또는 촉진하거나, 인센티브를 제공하는 활동으로 해석하여야 한다고 규정하고 있다.

이의신청인들이 쟁점으로 삼고 있는 로HING야족 인권에 관한 문제는 로HING야족과 갈등을 겪고 있는 미얀마 정부 행위에 기인하고, 피신청인 포스코강관, 이노그룹, 태평양물산, 호텔롯데의 기업활동이 없었다면 발생하지 않았다고 볼 수 있는 등 경험칙 상 상당한 개연성이 있다고 볼 수 있는 문제가 아니므로, 피신청인들의 기업행위로 로HING야족에 대한 부정적 영향을 유발하거나 촉진하였다고 보기 어렵다.

또한, 피신청인 대선조선은 피신청인 포스코인터내셔널에 선박을 제조하여 납품하였을 뿐 미얀마 정부와 직접적인 관계를 맺지 아니하였으며, 피신청인 포스코인터내셔널은 방위사업청의 허가를 통해 선박을 수출하였고, 로HING야족과 관련된 정부 행위 이후 수출된 선박이 로HING야족 문제에 연관되었다는 증거가 없는 이상, 해당 선박이 군함으로 전용되었다는 것만으로 피신청인이 인권침해 행위에 기여하였다고 보기 어렵다.

#### 4. 법원 판결을 포함하여 적용 가능한 법령 및 절차의 관련성

이의신청인은 UN 기업과 인권 실무그룹, 국가인권위원회 등에도 동일 취지의 진정을 제기하였고, 현재 절차가 진행 중에 있으나 이는 NCP의 이의신청 절차에 영향을 미치지 아니한다.

무기거래조약(ATT)은 국가를 수범자로 하는 국제조약으로, 그 위반 여부는 NCP에 판단 권한이 있지 않다.

#### 5. 유사한 쟁점의 국내·외 처리결과

2014년 캐나다 NCP는 CEDHU, Mining Watch Canada가 Corriente Resources를 상대로 한 이의신청 사건에서 이의신청인들이 제기한 강제 추방 및 시위의 강제적 억압에 관한 사항은 에콰도르 정부의 정책 및 행정 행위와 연관된 것이며, 해당기업의 정책 및 행위와의 명백한 연관성이 발견되지 않았음을 밝히면서 가이드라인은 기업의 행동을 개선시키는데 그 목적이 있는 것이지, 국가행위에 가이드라인을 적용시키는 것은 캐나다 NCP의 권한을 넘는 것이라며 1차평가로 종결하였다.

2014년 호주 NCP는 Human Rights Law Centre와 Raid는 G4S라는 보안 기업이 호주정부와 계약을 맺고 난민수용소를 운영하는 과정에서 발생한 인권침해를 이유로 이의신청한 사건에서, 정부 정책이나 법률에 대한 논평으로 해석될 수 있는 행위를 하는 것은 NCP의 역할이라고 할 수 없고, 해당 사건은 정부 정책에 대한 입장 표명이 될 수 있다는 이유로 1차평가로 종결하였다.

2014년 한국 NCP는 Korean Trans National Corporations Watch, Cotton Campaign 및 Anti-Slavery International이 한국조폐공사, 대우인터내셔널 및 대우인터내셔널 투자기업(포스코, 국민연금공단 및 노르웨이 은행투자

위원회)을 상대로, 면화 생산에 우즈베키스탄 정부 주도의 강제노동 행위가 존재함을 인지하고 있었음에도 불구하고 피신청인들이 면화를 지속적으로 구매함으로써 가이드라인을 위반하였다고 주장하며 이의신청한 사건에서, 피신청인들이 가이드라인에서 요구하는 실사 의무를 위반하였다거나 아동노동 및 강제노동에 기여하였다고 보기 어렵고, 우즈베키스탄 정부에 대하여 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있음이 상당하다고 인정하는 것 또한 어려워 보인다는 이유로 1차평가로 종결하였다.

2013년 Bahrain Watch 및 Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain이 대광화공 주식회사가 바레인으로 최루탄을 수출하는 행위가 가이드라인 위반이라고 주장한 사건 및 2018년 콩고 민주공화국 진보당 의원 ‘Samy Badibanga’외 7인이 한국 기업인 미루시스템즈의 전자투표기 수출이 가이드라인 위반이라 주장한 사건에서, 한국NCP는 피신청기업들이 설립된 자국 영역 이외의 복수의 외국에 생산시설 내지 판매시설 등을 유지하며 영업활동을 진행하는 것을 의미하는 다국적기업에 해당하지 아니한다는 이유로 1차평가로 종결하였다.

#### 6. 구체적인 쟁점의 검토가 가이드라인의 목적 및 효용성에 기여 여부

NCP의 역할은 토론의 장을 제공하고 관련 당사자들이 해결책을 찾을 수 있도록 지원하는 것이다. 다만, 가이드라인은 기업의 현지 정치활동에 대한 부적절한 관여를 부정하고 있고(가이드라인 II. A. 15), 국내법을 준수하는 것이 기업들의 최우선 의무로써 국내 법규를 대체하거나 이에 우선할 수 없다고 규정하고 있다는 것(가이드라인 I. 2.)을 고려하여야 한다.

위와 같은 취지를 고려할 때, 가이드라인은 기업의 사업 수행으로 인한 부정적 영향을 방지하고 최소화하는 것이므로, NCP는 기업활동이 아닌 주주의 배당금 사용방식의 적절성을 판단할 수 없으며, 미얀마 정부 정책이나 법률에 대한 논평으로 해석될 수 있는 행위를 하는 것 또한 NCP의

역할이라고 할 수 없다.

한편, 이미 미얀마 인권상황을 고려하여 피신청인 포스코강관은 MEHL에 대한 배당을 중지하고 사업 재검토를 고려 중이며, 피신청인 이노그룹은 MEHL에 배당을 실시한 바 없으나 근로자의 인권을 우선 고려하여 문제를 해결해 나가겠다는 입장을 밝히고 있고, 피신청인 태평양물산은 MEHL과의 합작사업을 종료하였으며, 피신청인 포스코인터내셔널은 인권경영지침을 수립하고 세부절차를 정립하는 과정에 있다는 점을 강조하는 등 이의신청인이 촉구하는 일련의 조치를 취하고 있다.

이러한 점들을 고려할 때, 본 사안에 대한 더 이상의 구체적인 쟁점의 검토가 가이드라인의 목적 및 효용성에 기여한다고 보기 어렵다.

## 6. 결론

이의신청인, 피신청인 양측이 제출한 자료에 근거하여 살피건대, 한국 NCP는 이의신청인이 제기한 쟁점에 대하여 추가조사나 조정 등 추가절차를 진행할 실익이 없다고 판단한다. 다만, 한국 NCP는 최근 미얀마의 상황에 대하여 우려를 표하며, 피신청인들이 답변한 사항들을 충실히 이행함으로써 미얀마의 안정에 기여할 수 있기를 바란다. 이로써 한국 NCP는 본 이의신청 절차를 종료한다.

2021년 7월 14일  
대한민국 국내연락사무소(NCP)