

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000821-01

2020년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

공공기관 · 공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구

공공기관·공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구

2020년도 국가인권위원회 인권상황 실태조사
연구용역보고서를 제출합니다.

2020. 12. 21.

연구수행기관 사단법인 공익법센터 어필
연구 책임자 김종철(공익법센터 어필)
연구 원 강은지(조지워싱턴 대학 로스쿨)
김동현(공익인권변호사모임 희망을 만드는 법)
김두나(공익인권변호사모임 희망을 만드는 법)
김 진(사단법인 두루)
나현필(국제민주연대)
박예안(공익인권법재단 공감)
정신영(공익법센터 어필)
한정민(BSI Group Korea)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

목 차

I. 연구 요약.....	i
I. 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적.....	2
2. 연구의 범위와 내용	3
가. 연구의 범위	3
나. 연구의 내용.....	4
3. 연구의 방법.....	4
가. 문헌 조사.....	4
나. 설문 조사.....	5
다. 심층면담.....	6
나. 자문회의 등.....	6
II. 인권영향평가의 개념	7
1. 인권영향평가의 목적	8
2. 인권영향평가의 의미	9
가. 광의의 인권영향평가와 협의의 인권영향평가.....	9
나. 인권영향평가에서 ‘인권’	11
다. 인권영향평가에서 ‘영향’	13
라. 인권영향평가에서 ‘평가’	13
3. 인권영향평가의 유형	14
가. 기관운영 인권영향평가와 주요사업 인권영향평가	14
나. 사전 인권영향평가와 사후 인권영향평가	15
다. 기업 주도의 인권영향평가와 이해관계자 주도의 인권영향평가	16
III. 효과적인 인권영향평가의 조건	17
1. 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙	18
가. 참여성.....	19
나. 투명성.....	20

다. 책무성.....	20
라. 포괄성.....	21
마. 중대성.....	21
2. 효과적인 인권영향평가를 위한 이행 단계와 세부 절차.....	22
가. 계획 수립	23
(1) 수행 주체 구성	24
(2) 평가 범위 설정	25
(가) 평가 대상 사업 선정	25
(나) 이해관계자 파악	31
(다) 주요 인권 이슈 파악	32
(3) 계획서 작성	32
나. 자료 수집	33
(1) 체크리스트 설계	33
(2) 자료 수집 대상과 방법 결정	35
(3) 자료 수집	36
다. 자료 분석	37
(1) 영향 여부, 원인, 유형 등을 분석	37
(2) 영향의 심각성 분석	42
(3) 대응 계획 수립	43
라. 결과 보고	45
(1) 사후 평가	45
(2) 결과 보고서 작성	45
(3) 결과 보고서 보고 및 공개	46
(가) 최고 경영진에 보고	46
(나) 공개되는 결과 보고서의 내용	46
(다) 결과 보고서 공개 방식	47
3. 결론	47
IV. 공공기관 주요사업 인권영향평가 현황과 실태.....	52
1. 조사 방법.....	53
가. 조사 목적	53
나. 조사 방식과 대상	53
(1) 설문 조사	53
(2) 심층면담.....	54
다. 조사 기간	56
라. 조사 항목	56

2. 조사 대상의 특성.....	56
가. 설문 조사 대상의 특성.....	56
나. 심층면담 대상의 특성	59
3. 조사 결과.....	60
가. 주요사업 인권영향평가 이행 여부	60
(1) 전체 공공기관의 이행률	60
(2) 법정 분류에 따른 공공기관의 이행률	61
(3) 규모별 공공기관의 이행률	62
(4) 해외사업을 하는 공공기관의 이행률	62
(5) 이행의 동기	64
(6) 이행 기간	69
(7) 미이행의 이유	71
(8) 미이행 기관의 이행 계획	72
나. 주요사업 인권영향평가 이행을 위한 인프라	73
(1) 교육	73
(2) 인권경영위원회	75
(3) 인권영향평가 이행 규정	77
(4) 예산과 비용	78
(5) 인력	79
다. 주요사업 인권영향평가 단계별 이행 현황	82
(1) 계획 수립 단계	82
(가) 수행 주체 구성	82
(나) 평가 범위 설정	90
(다) 계획서 작성	100
(2) 자료 수집 단계	102
(가) 체크리스트 설계 및 작성	102
(나) 기타 자료 수집 방법	104
(3) 자료 분석 단계	109
(가) 인권영향 여부, 원인, 유형 판단	109
(나) 인권영향 심각성 판단	112
(다) 대응 계획 수립	113
(4) 결과 보고 단계	116
(가) 사후 평가	116
(나) 고충처리절차	118
(다) 결과 보고서 작성, 보고 및 공개	122
라. 이해관계자의 참여	126

마. 주요사업 인권영향평가와 관련된 고충과 제언과 효과성 인식	132
(1) 주요사업 인권영향평가와 관련된 고충	132
(가) 주요사업 인권영향평가 중 어려운 업무	132
(나) 주요사업 인권영향평가 이행이 어려운 이유	133
(2) 주요사업 인권영향평가와 관련된 제언	134
(3) 주요사업 인권영향평가에 대한 효과성 인식	142
4. 결론	143
가. 주요사업 인권영향평가 이행의 관행	143
나. 주요사업 인권영향평가에 대한 평가	146
(1) 이행 여부	146
(가) 전체적인 이행률	146
(나) 공공기관 규모에 따른 이행률	147
(다) 공기업의 이행률	148
(2) 원칙 준수 여부	149
(가) 포괄성/중대성 준수 여부	149
(나) 참여성/투명성 준수 여부	152
(다) 책무성 준수 여부	154
(3) 평가요약	156
V. 공공기관 사업 인권영향평가 개선 방안	158
1. 기술적 개선 방향	159
가. 사업 인권영향평가 가이드라인	159
나. 사업 인권영향평가에 관한 교육과 컨설팅	160
2. 제도적 개선 방향	160
가. 인권영향평가 자체에 관한 제도 개선	161
(1) 인권영향평가의 의무적 이행에 관하여	161
(2) 인권영향평가 결과 보고서 의무적 공개에 관하여	164
(3) 협력업체가 미친 인권영향에 대한 대응에 관하여	165
나. 인권영향평가를 평가하는 제도의 개선	167
(1) 평가의 기준에 관하여	167
(2) 평가의 주체에 관하여	172
VI. 인권 규범이 공공기관의 사업과 관련해 갖는 함의	174
1. ‘기업과 인권’과 관련성이 높은 인권 목록	175
2. 인권별 ‘기업과 인권’과 관련해 갖는 함의	175

가. 자기결정권.....	175
나. 차별로부터 자유로울 권리	176
다. 결사의 자유에 관한 권리	177
라. 노동 3 권	178
마. 가족에 관한 권리	178
바. 생명권	179
사. 고문으로부터 자유로울 권리	180
아. 노예와 강제노동으로부터 자유로울 권리	181
자. 신체의 자유에 관한 권리	182
차. 이동의 자유에 관한 권리	182
카. 사생활을 보호받을 권리	183
타. 종교, 사상, 양심의 자유에 관한 권리	184
파. 의견과 표현의 자유에 관한 권리	185
하. 혐오 표현으로부터 자유로울 권리	185
거. 집회의 자유에 관한 권리	186
너. 아동의 권리	186
더. 소수자의 권리	187
러. 노동의 권리	188
머. 공정한 노동조건에 관한 권리	188
버. 사회보장에 관한 권리	189
서. 적절한 생활수준을 누릴 권리	189
어. 건강에 관한 권리	190
저. 교육에 관한 권리	191
쳐. 문화적인 권리	192
3. ‘기업과 인권’과 관련성이 낮아 보이는 인권 목록	193
VII. 산업별 인권영향 사례	195
1. 농업, 임업 및 어업	197
2. 광업	199
3. 제조업	200
4. 전기, 가스, 수도 및 증기 사업	202
5. 하수 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	203
6. 건설업	203
7. 도매 및 소매업	204
8. 운수업	205

9. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	206
10. 금융 및 보험업	207
11. 부동산업 및 임대업	208
12. 전문, 과학 및 기술 서비스업	209
13. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	210
14. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	210
15. 교육서비스업	211
16. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	211
VIII. 사업 인권영향평가에 관한 국내의 모범 사례	212
1. 개요	213
2. 국내 모범 사례	213
가. 계획 수립	213
나. 자료 수집	216
다. 자료 분석	217
라. 결과 보고	218
3. 해외 모범 사례	220
가. Nevsun Resources Ltd.의 비샤(Bisha) 광산 채굴 사업	223
나. Eni Mexico 의 Area 1 개발 프로젝트	228
다. Total E&P 의 파푸아뉴기니 LNG 프로젝트	230
라. SOK Corporation 의 토마토 가공품 공급사업	234
마. Arla 의 나이지리아 시장 진출 사업	239
바. Kuoni Travel Holding Ltd. 의 인도 관광 사업	242
사. 미얀마 관광 산업 전반.....	245
아. 캄보디아, 스리랑카, 인도네시아에서의 Facebook 사업	248
자. Google Celebrity Recognition API 개발	250
4. 결어	252
참고 문헌.....	253
부록1. 설문지	256
부록2. 공공기관의 사업 인권영향평가 가이드라인.....	269

심층면담 분석 목차

[심층 1] 해외 사업에 대해 인권영향평가를 (미)실시한 이유.....	63
[심층 2] 주요사업 인권영향평가 이행의 동기인 경영평가의 장단점과 문제점	64
[심층 3] 주요사업 인권영향평가의 주기.....	69
[심층 4] 교육의 내용과 대상과 주체.....	74
[심층 5] 전문성과 객관성을 제고하기 위한 인권경영위원회 구성	76
[심층 6] 예산을 확보하기 어려운 이유.....	79
[심층 7] 주요사업 인권영향평가를 수행할 인력이 부족한 이유	80
[심층 8] 인권경영 부서와 사업 부서와 팀을 이루어 수행 주체를 구성.....	83
[심층 9] 인권경영 담당자와 외부 기관의 협업	83
[심층 10] 외부 기관 선정 시 구체적으로 고려하는 사항	85
[심층 11] 공공기관에서 외부 기관에 주요사업 인권영향평가를 위탁하는 이유.....	86
[심층 12] 외부 기관 위탁에 대한 우려	88
[심층 13] 외부 기관에 위탁하지 않고 전문성의 한계를 극복하는 방법	89
[심층 14] 평가 대상 사업 선정의 어려움과 (부)적절한 사업 선정의 사례.....	91
[심층 15] 이해관계자 식별의 어려움: 포괄성과 객관성의 측면에서	98
[심층 16] 계획서 작성 및 공개의 사례	101
[심층 17] 자체적으로 주요사업 인권영향평가용 체크리스트를 제작한 사례.....	103
[심층 18] 체크리스트를 통한 자료 수집의 과정, 어려움, 한계	104
[심층 19] 해외 사업을 대상으로 한 인권영향평가의 한계	110
[심층 20] 대응 계획과 관련된 내부적·외부적 어려움.....	113
[심층 21] 주요사업 인권영향평가 결과에 대한 사후 평가 주체.....	117
[심층 22] 인권영향평가와 관련한 효과적인 고충처리절차의 조건.....	119
[심층 23] 주요사업 인권영향평가 결과 보고서 공개의 방식과 비공개 이유 등	123
[심층 24] 이해관계자 참여 실패의 몇 가지 이유들.....	127
[심층 25] 인권경영위원회 참여를 이해관계자 참여로 환원.....	131
[심층 26] 체크리스트 개발의 어려움: 사업 전문가와 인권 전문가가 서로를 모른다.....	132
[심층 27] 인권경영에 대한 경영평가의 문제점과 제언.....	136
[심층 28] 기타 제도 개선을 위한 제언	140

표 목차

[표 1] 국제권리장전이 규정하는 인권의 목록.....	27
[표 2] 인신매매에 관한 지표의 예.....	35
[표 3] 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙과 단계와 절차.....	48
[표 4] 주요사업 인권영향평가를 평가하기 위한 지표.....	49
[표 5] 주요사업 인권영향평가를 평가하기 위한 지표의 배점.....	50
[표 6] 공공기관 규모에 따라 차별화된 주요사업 인권영향평가의 평가 척도.....	51
[표 7] 응답기관 한국산업표준에 따른 분류.....	59
[표 8] 법정 종류에 따른 공공기관의 숫자 등.....	62
[표 9] 자산 규모로 비교한 법정 종류별 공공기관의 이행률.....	148
[표 10] 미이행 공기업들의 자산 규모와 다른 공공기관 전체의 자산 규모.....	149
[표 11] 식별한 이해관계자를 절차에 참여시킨 비율.....	153
[표 12] 공공기관 경영평가 항목 중 인권경영 관련 사항.....	169
[표 13] 기업과 인권과 관련성이 낮아 보이는 인권 목록.....	193
[표 14] 검토한 주요사업 인권영향평가 보고서.....	213
[표 15] 기초조사를 진행한 해외 인권영향평가 사례의 분류.....	220
[표 16] 국제 이해관계자들과의 소통 내용.....	226
[표 17] 파푸아뉴기니 LNG 프로젝트 인권영향평가에 참여한 커뮤니티 그룹.....	233
[표 18] 인권영향의 유형 및 심각도 분석.....	236

그림 목차

[그림 1] 심각성과 발생 가능성 열지도	27
[그림 2] 법정 종류별 공공기관 분포	57
[그림 3] 응답기관 법정 종류	58
[그림 4] 응답기관 규모: 임직원수	58
[그림 5] 해외 사업 혹은 투자 현황	59
[그림 6] 인권영향평가 이행 여부(2020.09.15 기준)	61
[그림 7] 법정 종류별 주요사업 인권영향평가 실시율	61
[그림 8] 규모별 인권영향평가 이행 여부	62
[그림 9] 인권영향평가 전체 소요기간	69
[그림 10] 인권영향평가 미실시 이유	72
[그림 11] 미실시기관의 평가 이행 계획	72
[그림 12] 미실시기관의 관련 담당자 지정 여부	73
[그림 13] 인권영향평가 교육 대상	73
[그림 14] 인권경영위원회 운영 여부	76
[그림 15] 주요사업 인권영향평가 이행 규정 여부	77
[그림 16] 인권영향평가 운영 예산 및 소요비용	79
[그림 17] 인권영향평가 수행 내부인력	80
[그림 18] 인권영향평가 수행 주체	82
[그림 19] 위탁기관 선정 기준	85
[그림 20] 인권영향평가 대상 사업 선정 시 고려 요소	91
[그림 21] 해외사업/투자 여부에 따른 사업 선정 시 고려 요소	96
[그림 22] 이해관계자 식별 여부	97
[그림 23] 인권영향평가 대상 사업의 이해관계자 식별/파악 현황	98
[그림 24] 주요사업 인권영향평가 계획서 작성 여부	101
[그림 25] 주요사업 인권영향평가 계획서 공개 여부	101
[그림 26] 주요사업 인권영향평가 체크리스트 활용 현황	103
[그림 27] 주요사업 인권영향평가 자료수집 방식	104
[그림 28] 잠재적 인권영향 파악 여부	109
[그림 29] 사업 인권영향평가 시행 시기	110
[그림 30] 주요사업 인권영향 범위 판단 기준	110
[그림 31] 인권영향 심각성 판단 여부	112
[그림 32] 인권영향 심각성 판단 기준	112
[그림 33] 예방/구제 관리계획 수립 여부	113

[그림 34] 이해관계자 이의 제기 창구 및 절차 마련 현황.....	119
[그림 35] 인권영향평가 결과 공개 여부	122
[그림 36] 인권영향평가 결과 공개 범위.....	123
[그림 37] 보고서 전달력 고려 여부.....	125
[그림 38] 평가결과 경영진 보고 여부	126
[그림 39] 이해관계자 권리 주체별 인권영향평가 참여 절차	127
[그림 40] 이해관계자 의무 주체별 인권영향평가 참여 절차	129
[그림 41] 이해관계자 기타 그룹 인권영향평가 참여 절차.....	130
[그림 42] 인권영향평가 참여 절차별 이해관계자 참여 방법	130
[그림 43] 어려움을 느끼는 인권영향평가 단계/업무.....	132
[그림 44] 인권영향평가 시행의 어려움/애로사항	133
[그림 45] 주요사업 인권영향평가 과정 전반의 참고 자료 현황.....	134
[그림 46] 효과적인 인권영향평가 정착을 위한 필요 요소 인식도.....	135
[그림 47] 한국관광공사 2019 년도 주요 사업 인권영향평가 대상 사업 선정 프로세스....	215
[그림 48] 국민체육진흥공단 인권 리스크 분석	216
[그림 49] 안양도시공사의 인권영향평가를 위한 현장평가.....	217
[그림 50] 인천광역시 계양구 시설관리공단 인권영향평가 홈페이지 게시 내역.....	219
[그림 51] 비산 광산과 관련된 이해관계자 그룹	225
[그림 52] 2014 년 인권영향평가와 2015 년 감사 절차 개요.....	227
[그림 53] 근본 원인 분석.....	238
[그림 54] Kuoni 인권영향평가 과정에서 식별한 이해관계자 그룹	243

연구 요약

I. 서론

-연구의 필요성, 목적, 내용, 방법

국가인권위원회의 2018 년 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 적용 권고에 따라 대부분의 공공기관은 인권경영 체계를 구축하고 기관운영 인권영향평가를 실시하고 있는 것으로 알려져 있지만 주요사업 인권영향평가가 현장에서 어떻게 시행되고 있는지에 대해서는 알려진 바가 없으며, 이에 관한 이렇다 할 실태 조사도 아직 진행된 바가 없다.

본 연구를 통해 효과적인 인권영향평가의 원칙과 이행 단계 및 세부 절차를 밝히고, 공공기관이 효과적으로 또는 효율적으로 주요사업 인권영향평가를 할 수 있는 가이드라인을 제시하며, 공공기관의 주요사업 인권영향평가의 현황과 실태를 평가하고, 그 평가를 바탕으로 효과적인 인권영향평가를 담보할 수 있는 제도적인 개선 방안을 도출하여 궁극적으로 공공기관이 실효성 있는 주요사업 인권영향평가를 실시하여 인권에 관한 상당주의를 통한 인권 존중 책임을 다하도록 하려고 한다.

이러한 연구를 위해서 인권영향평가에 관한 국내외 문헌, 공공기관이 실시한 주요사업 인권영향평가 보고서, 공공기관에 대한 언론 보도, 해외 기업의 인권영향평가 사례, 인권영향평가에 관한 해외 법제도를 검토하였다. 또한 공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 지방공기업, 광역지자체 출자·출연기관 전체 1,002 개 중 899 개의 공공기관에 대해 설문 조사를 실시하였고, 공공기관 인권경영 담당자와 외부 기관인 컨설팅 업체 담당자 등 35 명에 대해 심층면담을 실시하였다.

II. 인권영향평가의 개념

-인권영향평가의 목적과 의미

유엔 기업과 인권 이행 원칙은 모든 기업에 인권에 관한 상당주의의무를 이행할 것을 요구하고 있는데, 그 상당주의의무 이행 절차 중의 첫 번째 절차가 인권영향을 평가하는 일이다. 위 이행 원칙이 규정하는 ‘인권영향을 평가(assessing human rights impact)’는 ‘인권영향평가(human rights impact assessment)’와는 구별되는 것으로, 전자가 광의의 인권영향평가라면, 후자는 전자를 참여적이고 분석적인 방법에 의해 체계적이고 구조적으로 하는 협의의 인권영향평가 내지 정식 인권영향평가라고 할 수 있다.

광의든 협의든 인권영향평가의 목적은 상당주의의무 이행을 통해 인권 존중 책임을 다하는 것이다. 또한 인권영향평가에서 ‘인권’은 유엔 기업과 인권 이행 원칙의 표현대로라면

“국제적으로 인정된 인권”으로 그 범위가 넓고, ‘영향’은 기업이 권리 주체에 미치는 부정적인 영향으로, 기업은 자신의 사업을 통해 직접적으로 부정적인 영향을 ‘야기’할 수도 있지만, 사업 관계에 있는 다른 기관의 관련 사업을 통해서 ‘기여’나 소위 ‘직접 연관’의 방식으로도 연루될 수 있다. ‘평가’ 역시 단순히 부정적인 인권 영향을 식별하는 데 그치는 것이 아니라 그 식별에 대응하기 위한 대응 계획을 세우는 것도 포함된다.

III. 효과적인 인권영향평가의 조건

1. 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙

효과적인 인권영향평가를 위한 원칙에는 참여성, 포괄성, 책무성, 투명성, 중대성이 있다. 인권영향은 권리 주체의 인권에 미치는 부정적인 영향이므로 이해관계자가 인권영향평가 과정에 의미 있게 참여하는 것이 중요하다. 특히 현실적으로 인권영향평가가 공공기관 주도로 이루어지므로 최소한의 중립성과 독립성을 담보하기 위해서 참여성의 원칙이 준수되어야 한다. 또한 인권영향평가의 ‘인권’, ‘영향’, ‘평가’의 개념이 포괄적이기 때문에 인권영향평가는 이러한 개념적 포괄성에 부합하게 수행되어야 한다. 그리고 인권영향평가가 그 목적인 인권에 관한 상당주의의무 이행을 통한 인권 존중 책임을 달성하는 수단이 되기 위해 인권영향평가는 단순히 형식적인 요식행위가 되어서는 안 되며, 부정적인 인권 영향을 받은 사람을 구제하고 연루된 의무 주체가 책임을 질 수 있도록 하는 책무성을 가지고 수행되어야 한다.

따라서 참여성, 포괄성, 책무성은 효과적인 인권영향평가를 위해 가장 중요한 원칙이라고 할 수 있다. 그런데 참여성을 보장하기 위해서는 부수적으로 이해관계자가 관련 정보에 시의 적절하게 접근할 수 있어야 하므로 투명성이 보장이 되어야 한다. 또한 인권영향평가는 그 개념적 포괄성에 부합하게 수행되어야 하나 현실적으로 여러 사업을 하는 경우에는 그 모든 사업에 대해 동시에 인권영향평가를 할 수 없으므로 그 사업 중에 평가할 대상을 선정해야 한다. 또 식별된 여러 인권영향이 있을 경우 그 중에서 우선적으로 대응할 대상을 선정해야 하는 상황에 처하게 될 수 있다. 이 때 적용되는 보충적인 원칙이 중대성이다.

2. 효과적인 인권영향평가를 위한 단계와 절차

세계은행, IFC 와 IBLF, 덴마크 국가인권기구, 대한민국 국가인권위원회 등이 발간한 인권영향평가에 관한 매뉴얼을 참고하여 인권영향평가가 ‘분석적이고 참여적인 방법을 통한 체계적이고 구조적인 평가 과정’이 되도록 인권영향평가의 구체적인 이행 단계를 1) 계획 수립, 2) 자료 수집, 3) 자료 분석, 4) 결과 보고 순으로 범주화하였다. 또한 위 네 단계를 각 단계마다 세 가지 절차로 세분화해서 1) 수행 주체 구성, 2) 평가 대상 사업, 이행관계자, 주요 인권 이슈에 관한 범위 설정, 3) 계획서 작성, 4) 체크리스트 설계, 5) 자료 수집 대상과

방법 결정, 6) 자료 수집, 7) 영향 여부, 대상, 유형, 원인 등 분석, 8) 영향 심각성 분석, 9) 대응 계획 수립, 10) 사후 평가, 11) 결과 보고서 작성, 12) 결과 보고서 보고 및 공개로 나누었다.

3. 결론

-효과적인 인권영향평가를 평가하기 위한 지표

효과적인 사업 인권영향평가를 위한 다섯 가지 원칙들은 효과적인 인권영향평가를 위한 네 개의 단계와 열두 개의 절차에서 모두 준수되어야 한다. 하지만 이행 단계와 세부 절차별로 더 중요하게 적용되어야 하는 원칙들이 있다. 포괄성과 중대성의 원칙이 특별히 지켜져야 하는 단계 및 절차는 계획 수립 단계 중 평가 대상 사업 선정 절차와 자료 분석 단계이다. 위 단계와 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위한 지표는 “평가 대상인 사업 선정이 적절했다”와 “인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였다”가 될 것이다. 참여성 원칙은 자료 수집 단계에서 중요하며, 투명성의 원칙은 계획서 작성 절차와 결과 보고서 보고와 공개 절차에서 중요하다. 이 단계와 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위한 지표는 “해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고 절차, 특히 자료 수집 절차에 실질적으로 참여시켰다”와 “계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가 가능하도록 공개하였다”가 될 것이다. 책무성의 원칙은 계획 수립 단계와 대응 계획 절차에서 중요한데, 위 단계 내지 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위한 지표는 “주요사업 인권영향평가 단계에 인권영향을 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 절차들이 있었다”와 “인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었다”가 될 것이다.

IV. 공공기관 주요사업 인권영향평가 현황과 실태

1. 주요사업 인권영향평가 이행의 관행

(1) 이행 시기: 대부분의 공공기관(91.1%, 154 개)이 사업시행 후에 사업 인권영향평가를 시행하였다.

(2) 이행 기간: 주요사업 인권영향평가 계획 수립부터 결과 보고서 작성까지 걸린 이행기간은 18 개월이 소요된 경우도 있었지만 평균 3.6 개월이었다.

(3) 인적, 물적, 규범적 인프라: 대부분의 공공기관은 인권경영위원회가 있었다. 인권경영위원회의 위원장은 외부 위원인 경우(25.4%)보다는 기관장인 경우(42.6%)가 더 많았다. 주요사업 인권영향평가를 수행한 내부 인력은 2 명인 경우가 24.3%로 가장 많았다. 물적인 자원과 관련하여 대부분의 공공기관들은 주요사업 인권영향평가를 위해 책정된 별도의 예산 없이 담당 부서의 예산 등을 가지고 이행했는데, 절반 이상은 100 만원 이하의 비용만 들였지만, 1,000 만원을 초과하여 비용을 지출한 경우도 21.89% 있었다. 이행 기관 중

71%(120 개)가 규범적 인프라라고 할 수 있는 인권경영 이행 지침(주요사업 인권영향평가 조항을 포함)을 외부에 공개하고 있었다.

(4) 사전 교육: 대부분의 공공기관이 주요사업 인권영향평가를 이행하기 전에 인권경영 부서나 사업 부서 등을 상대로 교육을 실시하였다. 교육을 하지 않았다고 응답한 공공기관은 14 개에 불과했다.

(5) 참고한 자료: 주요사업 인권영향평가를 시행하는 공공기관은 응답기관의 과반수(54.4%)가 ‘국가인권위원회 「공공기관 인권경영 매뉴얼」을 참고하였다.

(6) 수행 주체 구성: 공공기관의 75.7%가 외부 기관에 위탁하지 않고 인권경영 담당부서가 주체가 되어 직접 주요사업 인권영향평가를 이행하였다. 외부 기관에 위탁한 41 개 공공기관은 위탁기관 선정 기준으로 ‘전문성(46.9%)’을 가장 높게 고려하였다.

(7) 평가 대상 사업 선정: 평가 대상 사업 선정 시 ‘영향을 받은 이해관계자 그룹의 취약성(18.1%, 81 개)’, ‘사업규모: 매출액/투자금액 등(17.4%, 78 개)’, ‘영향을 받는 이해관계자 그룹의 수(15.2%, 68 개)’를 가장 많이 고려하였다.

(8) 이해관계자 파악: 대부분의 응답기관(86.4%, 146 개)이 주요사업 인권영향평가 대상 사업의 이해관계자를 식별하였다. 이해관계자 그룹 중에서도 ‘노동자(16.5%, 88 개)’, ‘지역주민(14.8%, 79 개)’, ‘1 차 협력회사(13.7%, 73 개)’를 가장 많이 식별하였다.

(9) 계획서 작성: 주요사업 인권영향평가 이행 전 계획서를 작성하는 공공기관은 93.5%(158 개)로 대부분의 응답기관이 계획서를 작성하였다.

(10) 자료 수집 방식: 1 개를 제외한 모든 공공기관이 자료 수집에 있어 체크리스트를 활용하고 있었다. 자료수집 방식으로는 ‘내부 규정, 기록 등 문서 자료 검토(37.5%, 132 개)’가 가장 많았고, 그 다음이 ‘설문(23.6%, 83 개)’, ‘인터뷰(22.4%, 79 개)’, ‘사업 현장 방문(13.6%, 48 개)’ 순이었다.

(11) 영향의 유형 판단: 절반 정도의 공공기관(52.1%)이 인권영향을 판단할 때 잠재적 인권영향을 파악하고 있었다. 공공기관이 인권영향에 연루되는 방식으로 ‘직접적 원인 제공(47.3%, 141 개)’, ‘간접적 원인 제공(32.9%, 98 개)’, ‘비즈니스 관계를 통해 직접 관련이 되는 경우(19.8%, 59 개)’를 고려하고 있었다.

(12) 영향의 심각성 판단: 대부분의 다수의 공공기관(74%, 125 개)이 주요사업에 의한 인권영향이 있다고 판단되는 경우, 그 영향의 심각성에 대해 판단하였다.

(13) 대응 계획 수립: 주요사업 인권영향평가를 실시한 공공기관의 77.5%(131 개)가 주요사업 인권영향평가의 일환으로 평가에서 확인된 인권영향을 줄이거나 예방 및 구제를 위해 대응 계획을 수립하고 있는 것으로 나타났다. 84%가 기존 절차 내에 혹은 기존 절차와 별개로 이해관계자가 이의제기를 할 수 있는 절차를 마련하고 있었다. 기존 절차와 별개의 이의제기 절차를 운영하는 공공기관은 46.7%였다. 6 개 기관은 기관 외부에 이의제기 절차를 운영하고 있었다.

(14) 결과 보고서 공개: 공공기관의 58.3%(116 개)가 주요사업 인권영향평가 결과를 홈페이지를 통해 외부에 공개하고 있었다. 다수의 공공기관(73.4%)이 이해관계자가 쉽게

이해할 수 있는 방식으로 보고서를 공개하기 위해 노력하고 있었다. 거의 대부분의 공공기관(99.4%)이 주요사업 인권영향평가의 결과를 경영진에 보고하였다.

2. 주요사업 인권영향평가에 대한 평가

(1) 이행 여부: 주요사업 인권영향평가의 전체적인 이행률 25% 자체가 낮다고 할 수 있다. 공기업의 이행률이 47.2%로 다른 법정 종류별 공공기관보다 높은 것은 사실이지만 자산 규모를 놓고 비교해 보면 다른 법정 종류별 공공기관의 경우, 이행률이 공공기관 당 평균 자산 비율보다 높은 반면 공기업은 47.2%:84.9%로 크게 하회하고 있다. 특히 공기업 중에서 주요사업 인권영향평가를 하지 않은 시장형 공기업 4 개의 자산 규모는 236.7 조 원인데, 이것은 401 개의 지방공기업과 725 개의 지방자치단체 출자·출연기관의 자산 전체를 합한 금액인 224.7 조 원보다 많아 숫자는 적지만, 자산 규모로 볼 때 시장형 공기업이 주요사업 인권영향평가를 실시하지 않는 것은 큰 문제라고 할 수 있다.

(2) 원칙 준수 여부: 자료 분석 단계에서 포괄성/중대성 원칙의 준수는 양호한 편이었다. 그러나 평가 대상 사업 선정 단계에서 포괄성/중대성 원칙 준수와 관련해서는 부족한 점이 많았다. 주요사업 여부를 판단하는 구체적인 자료로 언론 기사나 인권옹호자 단체 그리고 권리 주체 등이 제기한 부정적인 인권 영향에 관한 문제제기를 거의 고려하지 못했다. 그리고 저개발 국가에서 인권 위협이 높은 사업을 하는 공기업의 대부분은 해외 사업을 평가 대상 사업으로 선정하지 못했다. 특히 지난 수년 동안 언론과 인권옹호자 등 여러 이해관계자들이 국내외에서 문제제기한 인신매매와 강제노동 등 심각한 인권 침해 이슈에 연루된 공공기관들도 해당 사업을 평가 대상으로 삼지 않았다. 참여성 원칙과 관련하여 공공기관은 이해관계자를 식별하고도 식별된 이해관계자를 구체적인 인권영향평가에 참여시키는 것은 소극적이었다. 투명성 원칙과 관련해서 계획서를 공개하는 공공기관의 비율은 낮았으며 결과 보고서는 많은 경우 대외적으로 공개를 하고 있었으나 공개되는 내용은 대부분 ‘평가 결과’나 ‘평가 절차’에 머무르고 있었다. 책무성 원칙의 준수와 관련해서 “주요사업 인권영향평가를 이행할 때 인권영향을 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 조치가 있었는지”여부는 확인하지 못했으나 주요사업 인권영향평가 실시 전에 인적, 물적, 규범적인 인프라는 적절히 갖추지 못한 것으로 나타났다. 특히 물적 자원의 부족과 내부적인 규범의 부재가 심각했다.

V. 공공기관 사업 인권영향평가 개선 방안

1. 기술적인 개선 방안

기술적 개선 방안으로 공공기관 인권경영 담당자들이 가장 필요로 하는 것이 사업 인권영향평가에 관한 자료였다. 이에 대해 본 연구의 일환으로 III. 효과적인 인권영향평가의 조건을 정리하여 부록 2. 공공기관의 사업 인권영향평가 가이드라인을 제시하였다.

국가인권위원회는 최소한 공공기관들이 인권영향평가와 관련해서 교육받을 수 있는 민을 만한 전문가 풀을 가지고 있어야 하고, 나아가 공공기관에 인권영향평가와 관련된 컨설팅을 제공해 주어야 한다.

2. 제도적인 개선 방안

가. 인권영향평가 자체에 관한 제도 개선

(1) 인권영향평가 결과 보고서 의무적 공개에 관하여

공공기관이 인권영향평가 결과 보고서를 관련 경영정보 공개 시스템(알리오)에 공개하도록 해야 한다. 이를 위해서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 11 조 제 1 항을 개정하여 공시 사항에 인권영향평가 결과 보고서를 포함시키고, 기획재정부 장관은 관련 지침인 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」, 특히 별표 1 통합공시 항목별 세부 공시기준을 개정해서 항목란에 ‘사업 인권영향평가 결과 보고서’를, 기준란에는 공개해야 하는 인권영향평가 결과 보고서의 내용을 추가해야 한다.

지방공기업의 경우에도 같은 방식으로 「지방공기업법」 제 46 조 제 2 항의 공시 사항에 인권영향평가를 포함시키고, 시행령 제 44 조의 2 내지 관련 행정안전부장관 지침을 개정해서 인권영향평가가 지방공기업 경영정보 공개 시스템(클린아이)에 공시되도록 해야한다.

(2) 협력업체가 미친 인권영향에 대한 대응에 관하여

공공기관이 협력업체와 계약을 체결할 때 인권영향에 대해 대응할 수 있는 근거를 마련하는 것이 바람직하다. 이미 일부 공공기관에서는 「국가계약법」 상 제 5 조의 2 의 청렴계약을 협력업체와 체결하면서 인권경영각서를 징구하기도 하지만, 공공기관이 협력업체의 인권영향에 대해 대응할 수 있다는 내용을 계약 자체에 포함시킬 수 있도록, 「국가계약법 시행령」 제 4 조의 2 를 개정할 필요가 있다. 청렴계약의 내용에 인권영향 대응과 관련한 사항을 추가하거나, 아예 「국가계약법」 제 5 조의 4 를 개정하여 근로관계법령의 준수에 인권경영과 관련된 내용을 법문에 추가할 수도 있을 것이다.

이와 아울러 「하도급거래공정화지침」을 개정하여, “인권영향에 대응하는 행위”라는 취지를 추가해 문언적으로 그러한 행위가 협력업체에 대한 부당한 경영간섭에 해당하지 않음을 분명해 해두는 방안도 고려해볼 수 있다.

나. 인권영향평가를 평가하는 제도의 개선

(1) 평가의 기준에 관하여

인권경영에 대한 경영평가를 통해 공공기관이 효과적인 사업 인권영향평가를 하도록 하기 위해서는 기획재정부도 행정안전부의 경영평가처럼 인권경영을 별도의 세부 지표로 독립시켜야 하고, 「공공기관 인권경영 매뉴얼」의 인권경영의 내용, 특히 사업 인권영향평가를 세부평가 내용에 포함시켜야 한다. 그리고 기획재정부와 행정안전부가 공히 사업 인권영향평가를 평가하기 위한 기준을 위 인권경영의 세부평가 내용에 추가해야 한다.

(2) 평가의 주체에 관하여

기획재정부의 공공기관 상임감사와 감사위원을 평가할 때 ‘직무수행성과’라는 평가 범주에서 ‘내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성’ 평가 지표는 감사원의 평가 결과를 그대로 반영하도록 하고 있으며, ‘기관의 청렴도’ 평가 지표는 국민권익위원회의 청렴도 측정결과를 그대로 반영하도록 하고 있다. 따라서 국가인권위원회에서도 공공기관의 사업 인권영향평가, 나아가 인권경영에 대해 평가하고 그 평가가 기획재정부의 경영평가에 반영되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 국가인권위원회가 앞에서 언급한 공공기관 인권경영에 대한 컨설팅 업무와 함께 이러한 평가를 수행할 수 있으려면, 최소한 국가인권위원회 내의 자문위원회 규정(「국가인권위원회법」 제 15 조)을 활용하여 ‘(가)공공기관 인권경영 이행을 위한 자문위원회’를 구성하거나 국가인권위원회와 소속기관 직제 개정을 통하여 ‘(가)인권경영센터’를 상시기구로 설치할 수 있다.

VI. 인권 규범이 공공기관의 사업과 관련해 갖는 함의

국제권리장전이 규정한 인권 중 ‘기업과 인권 영역’의 맥락에서 관련이 높은 것을 규범적인 근거와 함께 정리하였다. 규범적 근거를 적시할 때 그 규범의 유권적 해석이라고 할 수 있는 해당 조약 기구의 관련 일반 논평도 함께 기재하였다. 국제권리장전의 인권 중에서 자유권 규약과 사회권 규약이 공히 규정하는 인권, 자유권 규약이 규정한 인권, 사회권 규약이 규정한 인권 순으로 각 인권이 ‘기업과 인권’과 관련해 갖는 함의를 설명하였다. 또한 각 인권이 기업 활동으로 인해 어떻게 영향을 받을 수 있는지 구체적인 사례들을 소개하여 이해를 돕고자 하였다.

VII. 산업별 인권영향 사례

한국표준산업분류의 대분류에 따른 18 개의 산업 중 16 개의 산업에서 실제로 일어난 인권영향 사례를 소개하였다.

VIII. 사업 인권영향평가에 관한 국내외 모범 사례

사업 인권영향평가의 4 가지 이행 단계와 12 가지 세부 절차를 바람직하게 이행한 공공기관 9 개와 해외 기업 9 개의 사례를 소개하였다.

부록 2. 공공기관의 사업 인권영향평가 가이드라인

가이드라인은 크게 3 장으로 구분할 수 있는데, 제 1 장에서는 공공기관이 효과적인 인권영향평가를 위한 5 가지 원칙을 가지고 어떻게 4 가지 이행 단계와 12 가지 세부 절차를 밟아 사업 인권영향평가를 해야 하는지 설명하였다. 또한 12 가지 세부 절차 안에서도 그 절차를 이행하기 위해 필요한 구체적인 활동들을 소개하였다. 제 2 장은 사업 인권영향평가가 인권경영이나 인권 존중 책임, 또는 인권에 관한 상당주의와 어떠한 관계가 있는지에 관해 Q&A 형식으로 다루었다. 그리고 제 1 장과 제 2 장에 나오는 전문적인 용어에 대한 정확한 이해를 돕기 위해 제 3 장 용어 정의에서는 자주 쓰는 단어들에 대한 정의를 추가했다.

가이드라인은 ‘공공기관·공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구’의 일환으로 제작되었기 때문에 연구에서 발견한 내용들 중 유의미한 것들은 가이드라인의 해당 부분에 포함시켰다. 여기에는 사업 인권영향평가에 관한 국내외 모범 사례와 공공기관 인권경영 담당자나 이해관계자의 심층면담 내용 등이 담겨 있다.

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

유엔 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human)에서 ‘국가가 소유하고 지배하는 기업(State-owned enterprise)’으로 정의되는 공공기관¹의 경우에는 국가와는 달리 인권을 보호할 의무까지는 부담한다고는 볼 수 없다. 하지만 일정한 공공기관의 행위로 인한 인권침해는 유엔 국제법위원회의 「국가책임에 관한 초안」 규정에 따라 국가의 국제법위반 책임을 구성할 수 있다. 따라서 유엔 기업과 인권 이행 원칙 4는 국가는 공공기관이 인권 존중 책임을 다할 수 있도록 추가적인 조치(additional steps)를 취해야 한다고 하고 있다.

“4. 국가는 국가가 소유, 통제하는 기업이나, 수출신용기구, 공적투자보험 및 보증 기구와 같이 국가기관으로부터 실질적인 지원과 서비스를 받는 기관이 인권을 보호할 수 있도록 인권에 관한 상당주의의무² 이행을 요구하는 것을 포함하여 인권을 보호하는 추가적인 조치를 취해야 한다.”

¹ 본 보고서에서 공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따른 공기업과 준정부기관과 기타공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 지방자치단체 출자·출연기관을 모두 의미한다.

² 국가인권위원회는 발행하는 문서에서 human rights due diligence 를 ‘인권실사’, ‘인권에 대한 상세주의’, ‘인권 실천·점검 의무’라고 다르게 번역을 하고 있다. human rights due diligence 의 개념 자체를 국제인권법적인 시각에서 ‘행동기준’으로 봐야 하는지 아니면 기업의 입장에서 ‘경영절차’로 봐야 하는지에 관한 논쟁은 아직도 진행 중이다. (Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale, ‘The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights’, The European Journal of International Law Vol. 28 no. 3) Human Rights due diligence 에 관한 번역의 문제도 Human Rights due diligence 를 둘러싼 이러한 개념의 차이와 관련이 있다. 그러나 여기서는 human rights due diligence 를 ‘행동기준’으로 보고 그 용어를 ‘인권에 관한 상당주의의무’라고 번역해서 사용할 것이다. 참고로 인권에 관한 상당주의라는 말은 1933년 미국의 증권거래법에서 처음 등장하는데 이 법에서는 ‘행동기준’의 의미로 그 말을 사용하고 있다. 관련 조항에 따르면 주식 딜러가 투자자에게 기업의 중대한 정보를 제대로 공개하지 않았다는 이유로 법적인 책임을 물을 때 딜러가 그 책임을 면하기 위해서는 자신이 신의성실하게 상당한 주의(due diligence)를 다했음에도 불구하고 주식을 발행한 기업에 대한 해당 정보를 발견할 수 없었다는 것을 증명해야 한다. [Taylor, Mark B, Zandvliet, Luc and Forouhar, Mitra, ‘Due Diligence for Human Rights: A Risk-based Approach’, Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 53, (Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2009), p. 2.] Black’s Law Dictionary, 6th ed. (St. Paul, Minnesota, West, 1990)에서도 ‘due diligence’를 같은 취지로 정의하고 있고, 존 러기 역시 2009년 유엔 인권이사회에 보고서를 제출하면서 ‘due diligence’는 의무를 벗기 위해 합리적으로 요구되는 주의라고 표한 바 있다. (Business and Human Rights: Towards Operationalizing the ‘Protect, Respect and

이러한 국가의 추가적인 조치의 일환으로 국가인권위원회는 2018 년 공공기관에 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 적용을 권고하였다. 공공기관은 사기업과 조달 관계 등 공급망으로 연결이 되어 있고, 특히 해외개발과 관련해서는 민관협력(Public Private Partnership)으로 연결되어 있어 공공기관이 사기업에 미치는 파급효과가 크기 때문에 공공기관의 인권경영은 매우 중요하다.

하지만 공공기관에서 인권경영이 시작된 지 몇 해가 흘렀는 데도 불구하고 현장에서는 그 변화를 체감하지 못하고 있는 것이 사실이다. 가령, 한국마사회에서 발생한 고 문중원님 사건, 한국서부발전에서 발생한 고 김용균님 사건은 공공기관이 인권경영을 제도적으로 추진하기 시작한 이후에 발생한 심각한 인권침해 사건임에도 불구하고, 피해자의 구제 및 제도 개선 과정에서 인권경영 시스템이 제대로 작동하지 않았고, 결과적으로 문제 해결에도 기여하지 못하였다.

국가인권위원회가 공공기관에 적용할 것을 권고한 「공공기관 인권경영 매뉴얼」에 따르면 인권경영은 크게 4 단계로 구분되어 있는데, 인권경영 체계 구축, 인권영향평가의 실시, 인권경영(사업) 실행과 공개, 구제절차의 제공이 그것이다. 그 중에 인권경영의 핵심은 ‘인권영향평가의 실시와 구제절차 제공의 지속적인 추진’이라고 할 수 있는데, “현재 공공기관을 중심으로 인권경영 체계를 구축”하고 있는 것으로 알려져 있지만 실제로는 인권영향평가, 특히 주요사업 인권영향평가가 현장에서 어떻게 시행되고 있는지에 대해 알려진 바가 없으며 이에 관한 이렇다 할 실태 조사도 아직 진행된 바가 없다.

공공기관의 인권영향평가 관행이 잘못 정착되면 인권경영, 혹은 인권에 관한 상당주의를 통한 인권 존중 책임 이행이라는 원래의 목적과 취지를 이루기보다 인권영향평가가 공공기관의 인권 침해를 묵인 내지 정당화하는 수단으로 전락하고 그것을 대행하는 시장만 키우게 될 수 있다. 이에 현 시점에서 인권영향평가의 의미를 파악하여 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙과 절차를 밝히고, 그 원칙을 가지고 공공기관의 주요사업 인권영향평가 관행을 평가하여, 효과적인 인권영향평가를 위한 개선 방안을 탐구할 필요가 절실하다.

따라서 본 연구의 목적은 효과적인 인권영향평가의 원칙과 이행 단계 및 세부 절차를 밝히고, 공공기관이 효과적으로 또는 효율적으로 주요사업 인권영향평가를 할 수 있는 가이드라인을 제시하며, 공공기관의 주요사업 인권영향평가의 현황과 실태를 평가하고, 그 평가를 바탕으로 효과적인 인권영향평가를 담보할 수 있는 제도적인 개선 방안을 도출하여

Remedy’ Framework, Report to the UN Human Rights Council (Business and Human Rights Report), UN Doc.A/HRC/11/13, 22 April 2009, para. 71).

궁극적으로 공공기관이 실효성 있는 주요사업 인권영향평가 실시를 통해 인권에 관한 상당주의를 바탕으로 인권 존중 책임을 다하도록 하기 위함이다.

2. 연구의 범위와 내용

가. 연구의 범위

국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」은 인권영향평가를 크게 기관운영 인권영향평가와 주요사업 인권영향평가로 나누고 있다. 이 중 기관운영 인권영향평가에 대해서는 이미 위 매뉴얼에서 체크리스트를 포함한 상세한 가이드라인이 나온 상태로 현재 대부분의 공공기관은 위 체크리스트에 기반해서 기관운영 인권영향평가를 어느 정도 실시하고 있는 것으로 보인다. 하지만 사업에 대해서는 그 부정적인 인권 영향이 클 수 있음에도 불구하고 공공기관들이 여러 이유로 인권영향평가를 실시하는 것을 꺼리고 있는 상황이다. 따라서 본 연구는 주요사업 인권영향평가에 초점을 맞추어 진행할 것이다.

나. 연구의 내용

위 연구의 목적을 달성하기 위해서 본 연구는 크게 여섯 가지 내용을 담아 추진하려고 한다. 첫 번째는 기업과 인권과 관련한 국제인권의 맥락에서 인권영향평가의 규범적인 의미를 자세히 밝히는 것이다. 두 번째는 위와 같은 인권영향평가의 개념을 바탕으로 효과적인 인권영향평가의 절차와 원칙, 즉 본래의 목적인 ‘인권에 관한 상당주의를 통한 인권 존중 책임’을 다하기 위한 효과적인 인권영향평가의 조건이 무엇인지 밝히는 것이다. 세 번째는 효과적인 인권영향평가의 원칙에 준하여 진행한 국내외 모범적인 주요사업 인권영향평가의 사례를 소개하는 것이다. 네 번째는 위와 같은 효과적인 인권영향평가의 절차와 원칙을 적용한 질적·양적 연구방법을 통해 공공기관의 주요사업 인권영향평가 관행을 파악하고 평가하는 것이다. 다섯 번째는 그러한 관행 파악과 평가를 바탕으로 공공기관이 주요사업 인권영향평가를 효과적이며 동시에 효율적으로 수행하기 위한 개선 방안을 제시하는 것이다. 마지막으로 효과적인 인권영향평가를 수행할 수 있도록 주요사업 인권영향평가에 관하여 실무에서 활용 가능한 구체적인 가이드라인을 제작하는 것이다.

3. 연구의 방법

가. 문헌 조사

(1) 인권영향평가에 관한 국내외 문헌이나 가이드라인 연구를 통한 인권영향평가의 개념 및 효과적인 인권영향평가를 위해 갖추어야 할 절차적 요건과 가치적인 원칙들을 파악하였다.

(2) 공공기관이 행한 주요사업 인권영향평가 결과 보고서에 대한 문헌 조사를 진행하였고, 공공기관이 인권침해에 연루되었던 사례를 파악하기 위해 관련 언론 보도에 대해 문헌 조사를 실시하였다.

(3) 국내외 기업의 인권영향평가 모범 사례를 수집하였으며, 해외의 인권영향평가 가이드라인을 분석하고, 인권영향평가에 관한 해외의 법제도를 조사하였다.

나. 설문 조사

설문의 설계를 위해 공공기관 인권경영 담당자와의 사전 심층면담을 통해서 주요사업 인권영향평가 관행의 대강을 파악하였고, 이어 관련 전문가(이상수 교수, 서강대학교 법학전문대학원)에게 설문의 적절성에 대한 자문을 구하였다. 설계된 설문지 초안에 대해서는 국가인권위원회 관련 담당자, 인권영향평가를 수행하는 컨설팅 업체 담당자로부터 의견을 받아 그 내용을 최종 설문지에 반영하였다.

설문의 목적은 공공기관의 주요사업 인권영향평가의 관행을 이해하고 평가하며, 인권영향평가를 이행하는 과정에서 겪었던 담당자의 어려움과 기술적·제도적 개선에 관한 제언 파악에 중점을 두었고, 이러한 목적을 위해 설문 내용에는 공공기관의 주요사업 인권영향평가 시행을 위한 인프라, 인권영향평가 실시 여부, 주요사업 인권영향평가의 단계 및 절차의 수행 현황, 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙 준수 여부, 주요사업 인권영향평가를 실시하면서 겪는 고충 사항 및 기술적·제도적 개선을 위한 제언 등을 포함했다. (부록 1. 설문지 참조)

설문 조사 대상은 권고를 불수용한 광역자치단체 출자·출연기관을 포함하여³ 2020 년 공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 지방공기업, 광역자치단체 출자·출연기관 전체인 1,002 개에 대해 정보공개청구 등을 통해 인권경영 담당자의 이름, 소속 부서, 이메일을 포함한 연락처를 받아 개별적으로 사전 연락을 취하였다. 이 과정에서 인권경영 담당자 자체가 없는 경우, 수 차례의 시도에도 불구하고 연락처를 구할 수 없거나 연락 자체가 안 되는 경우, 명시적으로 설문 조사에 응하지 않겠다는 의사를 표시한 경우를 제외한 889 개의 공공기관을 상대로 설문 조사를 실시하였다.

³ 국가인권위원회는 2018 년 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 적용을 국가 공공기관, 지방공기업, 광역자치단체 출자·출연기관 988 개를 대상으로 권고하였고, 그 중 광역자치단체 출자·출연기관 114 개는 위 권고를 불수용하였다.

설문 조사 방식은 적은 비용으로 대규모 조사를 시행하기에 유리하고 스마트폰, 태블릿, 컴퓨터 등의 기기를 이용하여 타인의 개입 없이 응답자가 직접 설문에 솔직하게 답할 수 있는 인터넷 조사 방법으로 주로 진행하였다. 몇 차례의 인터넷 조사 시도에도 응답을 하지 않거나 인터넷으로 응답이 어려운 담당자에게는 보충적으로 서면이나 전화로 설문에 대한 응답을 받기도 하였다.

설문 조사는 2020년 9월 18일부터 28일까지 온라인으로 1차, 2020년 10월 20일부터 27일까지 같은 방식으로 2차, 2020년 10월 22일부터 28일까지 온라인과 전화, 그리고 서면으로 3차 설문 조사를 진행하였다.

다. 심층면담

심층면담은 설문 조사 실시를 기준으로 사전면담과 사후면담으로 나누어 실시하였다. 사전 심층면담은 설문지 설계를 주 목적으로 8명의 공공기관의 인권경영 담당자와 1명의 이해관계자(컨설팅 업체 전문가)를 일대일 대면하여 인터뷰하는 방식으로 이루어졌다.

사후 심층면담은 설문 조사 결과를 바탕으로 공공기관의 인권경영 담당자 14명과 이해관계자 12명을 직접 대면 또는 전화(2명) 인터뷰 방식으로 진행하였고, 이해관계자 6명은 초점 그룹 인터뷰 방식으로 하였다.

심층면담의 주요 내용은 설문 조사의 내용과 대동소이하지만 개별 심층면담의 경우 사전에 선행연구를 통해 반구조화된 질문지를 제작하여 미리 피면담자에게 보내 활용하였고, 집단 그룹 인터뷰의 경우 공공기관의 주요사업 인권영향평가를 수행해 온 컨설팅 업체의 전문가를 대상으로 공익법센터 어필의 회의실에서 진행하였다.

라. 자문회의 등

설문 조사 및 심층면담과 관련하여 서강대학교 법학전문대학원 이상수 교수를 자문위원으로 위촉하여 방향성과 방법론에 관해 두 차례에 걸쳐서 자문을 받았고, 설문지 설계와 분석 과정에서는 The CSR의 이효정 차장으로부터 자문과 지원을 받았다.

II. 인권영향평가의 개념

1. 인권영향평가의 목적

2011 년 유엔 인권 이사회는 인권과 관련해 모든 기업이 지켜야 할 규범인 ‘유엔 기업과 인권 이행 원칙’을 만장일치로 채택했는데, 위 원칙이 기업에 궁극적으로 요구하는 것은 인권 존중 책임이다. 그 인권 존중 책임을 다하도록 하기 위해 유엔 기업과 인권 이행 원칙은 3 가지, 즉 정책적 서약, 인권에 관한 상당주의, 구제(개선, remediation)를 요청하고 있다.

유엔 기업과 인권 이행 원칙 17 은 ‘인권에 관한 상당주의’를 다음과 같이 규정하고 있다.

“인권예 미치는 부정적 영향을 식별·예방·완화하고 어떻게 대응했는지 설명하기 위해, 기업은 인권에 관한 상당주의의무를 이행해야 한다. 그 절차는 인권에 대한 실제적·잠재적 영향을 평가하고, 발견한 사실에 기초해 통합하고 행동하고, 그 반응을 추적하고 어떻게 그 영향에 대응했는지 소통하는 것을 포함한다.”

즉 모든 기업이 인권 존중 책임을 다하기 위해서는 구제와 정책적 서약 외에 인권에 관한 상당주의의무를 이행해야 하는데, 이 상당주의의무의 이행 절차에는 최소한의 부정적인 영향을 ‘평가’하고, 그 평가를 통해 발견한 사실을 (공공기관의 의사 결정 과정에) ‘통합’하고, 발견한 사실에 기초해 ‘행동’하고, (부정적인 영향에 대한 공공기관의 대응의 효과성을) ‘추적’하며, 어떻게 그 영향에 대응했는지 ‘소통’하는 것을 포함시켜야 한다는 것이다.

그런데 상당주의의무 이행절차를 구성하는 최소한의 활동인 ‘통합’, ‘행동’, ‘추적’, ‘소통’의 전제가 되는 것이 인권에 관한 부정적인 영향을 ‘평가’하는 것이다. 부정적인 영향을 식별하고 그에 대한 대응 계획이 없다면 뒤따를 ‘통합’, ‘행동’, ‘추적’, ‘소통’이 무의미해지기 때문이다.

따라서 인권영향을 평가하는 목적은 상당주의의무 이행의 핵심적인 수단 내지 가장 우선적인 절차인 인권영향을 평가하는 것을 통해 유엔 기업과 인권 이행 원칙이 요구하는 인권을 존중할 책임을 다하기 위함이다.

이처럼 기업이 인권영향평가를 하는 것이 중요하다면 국가가 소유하고 지배하는 기업으로 정의되는 공공기관도 마찬가지이다. 특히 앞서서도 언급한 바와 같이 유엔 국제법위원회의

「국가책임에 관한 초안」 규정⁴에 따라 일정한 공공기관의 행위로 인한 인권 침해는 국가의 국제법위반 책임을 구성할 수 있기 때문이다.

2. 인권영향평가의 의미

환경영향평가에서 시작된 영향평가는 일정한 프로젝트, 프로그램, 정책, 계획의 영향을 평가하는 수단이나 절차이다. 따라서 인권영향평가는 어떤 프로젝트나 프로그램이나 정책이나 계획이 인권에 미치는 영향을 평가하는 수단이나 절차라고 할 수 있다. 인권영향평가는 반드시 기업의 프로젝트(사업)가 미치는 인권영향에 관한 것에만 국한된다고 볼 수는 없고 정부의 정책(해외개발정책)이나 규범 제정(무역 및 투자 협정⁵이나 조례) 등이 미치는 인권영향을 평가하는 것도 포함한다.

하지만 본 연구의 주제가 ‘공공기관의 주요사업 인권영향평가’이므로 본 연구의 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment)는 공공기관의 사업과 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업이 미치는 부정적인 인권 영향에 대응하기 위해 그 영향을 식별하는 절차에 한정된다. 이러한 인권영향평가의 개념을 파악하기 위해서는 인권영향평가에서 말하는 ‘인권’과 ‘영향’과 ‘평가’에 대한 이해가 필요하다. 아래에서는 ‘인권’과 ‘영향’과 ‘평가’가 각각 어떤 의미인지를 살피는 방식으로 인권영향평가의 개념을 파악하려고 한다.

가. 광의의 인권영향평가와 협의의 인권영향평가

인권영향평가의 개념을 알아보기에 앞서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 ‘인권영향을 평가하는 것(Assessing Human Rights Impact)’과 ‘인권영향평가(Human Rights Impact Assessment)’는 서로 관련되어 있으면서도 구별되는 개념이라는 것이다. 유엔 기업과 인권 이행 원칙 18 은 모든 기업에 상당주의의무를 이행할 것을 요구하면서 그 이행 절차의 하나로 ‘인권영향을 평가’하라고 규정하고 있지 ‘인권영향평가’를 하라고 한 것은 아니다.

“인권 위협을 측정하기 위해 기업은 사업 관계의 결과로 또는 기업의 활동으로 인해 인권에 미칠 수 있는 실제적 그리고/또는 잠재적 부정적 영향을 식별하고 평가해야 한다.”

⁴ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc.A/C.6/56/L.20, 12 November 2001

⁵ Human Rights Council, Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, Report of the Special Rapporteur on the right to food, A/HRC/19/59/Add.5, 19 December 2011.

‘인권영향을 평가하는 것’과 ‘인권영향평가’를 구별하는 기준은 얼마나 체계적이고 구조적으로 인권영향을 평가하는지에 달려있다.⁶ 다시 말해 ‘인권영향평가’는 참여적이고 분석적인 방법을 사용해서 체계적이고 구조적으로 ‘인권영향을 평가하는 것’이다. 어떻게 하는 것이 분석적, 참여적, 구조적, 체계적인지에 대해서는 심층면담에 참여한 덴마크 국가인권기구의 선임 연구원인 더크 호프만(Dirk Hoffmann)의 말을 들어보면 조금 더 분명하게 이해할 수 있다.

“인권영향평가는 프로젝트에 특화된 것이고 체크리스트 중심의 조사가 아니라 그 체크리스트를 가이드 삼아서 현장 방문과 이해관계자에 대한 열린(open-ended) 질문을 가지고 노동자뿐 아니라 지역 주민 등 다양한 이해관계자를 만나서 제3자가 독립적으로 진행해야 한다. (...) 우리가 인권영향평가를 할 때에는 사전에 어떤 사업인지 조사한다. 예를 들어 팜오일 관련 사업이라면, 팜오일 전문가들을 만나서 팜오일이 무엇인지에 대해 그리고 이론적으로 팜오일 사업으로 인한 영향이 무엇인지에 대해 구체적으로 조사한다. 그 다음에 회사의 대표 또는 매니저를 인터뷰하면서 내부 절차와 기업의 운영 목표 등에 대해 질문을 한다. 실제로 기업의 가치나 목표가 어떻게 이행되고 있는지 대표가 없는 자리에서 회사의 실무자와 추가로 인터뷰를 한다. 그 후에 외부 이해관계자 인터뷰 및 현장 방문 조사를 진행해 지역 주민 등에 대한 영향을 조사한다. (...) 덴마크 국가인권기구가 인권영향평가를 할 때 회사가 자신이 세운 절차대로 경영을 하고 있는지 살펴보면서, 노동자와 지역주민 등 다양한 사람들을 인터뷰했다. 네슬레의 팜오일 사업에 대해 인권영향평가를 할 때 우리는 100명 이상의 이해관계자를 만났다. (...) 심사(audit)와 인권영향평가의 차이는 전자가 체크리스트를 가지고 회사나 노동자 위주로 간단히 조사를 하는 문서 위주의 조사라면, 후자는 회사와 노동자뿐 아니라 지역 주민이나 정부 공무원 등 다양한 이해관계자를 참여를 하도록 하고 열린 질문을 가지고 현장을 방문을 하면서 국제인권과 국내법을 기준으로 조사하고 인권영향의 근본 원인(root causes)을 파악하는 것이다.”(이해관계자 7)

따라서 유엔 기업과 인권 이행 원칙 17(b)에 따르면 ‘인권영향을 평가하는 것’은 모든 기업에 요구되는 것이지만 ‘인권영향평가’에 대한 요구는 “기업의 규모, 심각한 인권영향의 위험, 사업 운영의 성격과 환경”에 따라 다르다.⁷

⁶ Martin Wortmann, The institutionalization of human rights impact assessments: the case of the European Union, Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, 2020. pp. 24-25.

⁷ 이것은 마치 모든 기업이 ‘환경에 미치는 부정적인 영향’을 평가해야 하지만, 모든 기업에 ‘환경영향평가’를 하라고 할 수 없는 것과 마찬가지로이다. 기업의 규모가 작고 사업 운영의 성격과 환경에 따라 인권 위험이 낮은 경우에는 기존에 기업이 해오던 다양한 (사회, 환경, 갑질, 청렴, 위험

하지만 ‘인권영향을 평가하는 것’과 ‘인권영향평가’를 위와 같이 구별하여 이해하는 것이 쉽지 않고 설명을 하는 과정에서 오해를 불러일으킬 수도 있기 때문에 이하에서는 유엔 기업과 인권 이행 원칙에서 말하는 ‘인권영향을 평가하는 것’을 광의의 인권영향평가라고 칭하고, 참여적이고 분석적인 방법에 의해 체계적이고 구조적으로 실시하는 ‘인권영향평가’는 협의의 인권영향평가 내지는 정식 인권영향평가라 부르려고 한다. 그렇다면 넓은 의미의 인권영향평가 중에서 정식 인권영향평가가 아닌 것은 ‘간이 인권영향평가’가 될 것이다.

좁은 의미의 인권영향평가(정식 인권영향평가)든 간이 인권영향평가든 여기서의 ‘인권’의 국제적으로 인정되는 인권이고, ‘영향’은 (긍정적인 영향이 아니라) 부정적인 영향으로 기업이 직접적으로 ‘야기’한 영향뿐 아니라 간접적으로 ‘기여’하거나 ‘직접 연관’되는 방식으로 연루된 영향까지 포함하는 것이며, ‘평가’는 단순히 부정적인 영향을 식별하는 것에 그치는 것이 아니라 그 영향에 대응하는 계획 등을 포함한다.

나. 인권영향평가에서 ‘인권’

인권영향평가에서의 ‘인권’은 국제적으로 인정된 인권을 의미한다. 여기에는 최소한 세계인권선언과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (이하 ‘자유권규약’)」, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (이하 ‘사회권규약’)」, 국제노동기구의 핵심 협약(결사의 자유, 강제노동금지, 아동노동금지, 차별금지에 관한 8 개의 핵심 협약)이 있다. 유엔 기업과 인권 이행 원칙 12 은 ‘국제적으로 인정된 인권’에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다.

“기업의 인권 존중 책임에서 인권은 국제적으로 인정된 인권을 지칭한다. 최소한 국제권리장전과 국제노동기구의 ‘노동에 있어서의 기본 원칙과 권리에 관한 ILO 선언’에서 설명하고 있는 기본적인 권리에 대한 원칙을 포함한다.”

그러나 기업에 인권 존중 책임이 있다고 할 때 인권은 여기에서 그치지 않고 기업과 인권에 관련된 모든 국제적인 경성 규범과 연성 규범상의 인권을 의미한다. 이러한 맥락에서 국제적으로 인정된 인권은 최소한 아래와 같이 정리할 수 있다.

등에 관한) 평가나 심사를 (기업의 위험 관리의 관점이 아니라) 인권의 관점에서 하는 것도 ‘인권영향을 평가’하는 방법이 될 수 있다. 또한 기업의 규모가 작더라도 일단 ‘인권영향평가’를 하되 평가 대상 사업을 선정하는 절차에서 사업과 관련된 인권 위험이 없다는 것이 확인되면 그 이후의 절차를 생략할 수도 있을 것이다. 그러나 어떤 방법을 선택하든지 간에 인권에 관한 상당주의의무에는 ‘소통’이 포함되어 있으므로, 인권의 관점에서 수행한 (사회, 환경, 갑질, 청렴, 위험 등에 관한) 평가 과정이나 인권영향평가 대상 사업을 선정한 과정과 이유를 공개해야 한다.

국제권리장전

- 세계인권선언
- 자유권 규약
- 사회권 규약

ILO 8 대 핵심 협약

- 결사의 자유와 단결권의 보장 협약(ILO 협약 제87호)
- 단결권과 단체교섭권 협약(ILO 협약 제98호)
- 강제노동 협약(ILO 협약 제29호)
- 강제노동철폐 협약(ILO 협약 제105호)
- 동등보수 협약(ILO 협약 제100호)
- 차별(고용과 직업) 협약(ILO 협약 제111호)
- 최저연령협약(ILO 협약 제138호)
- 가혹한 형태의 아동노동 협약(ILO 협약 제182호)

국제권리장전에 규정된 인권 중에서 특별한 보호를 받아야 하는 일정한 그룹에 속한 사람들의 인권 등을 더 상세하게 규정한 협약과 선언

- 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 (이하 ‘여성차별철폐협약’)
- 아동의 권리에 관한 협약 (이하 ‘아동권리협약’)
- 장애인의 권리에 관한 협약 (이하 ‘장애인권리협약’)
- 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 (이하 ‘이주노동자협약’)
- 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제 협약 (이하 ‘인종차별철폐협약’)
- 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 (이하 ‘강제실종협약’)
- 고문 및 잔혹하고 비인도적인, 굴욕적 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 (이하 ‘고문방지협약’)
- 선주민 권리선언
- 민족적, 종족적, 종교적, 언어적 소수자의 권리에 대한 선언
- 발전권 선언
- 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언

기타 ILO 협약과 권고, OECD 다국적기업에 관한 가이드라인 등

다. 인권영향평가에서 ‘영향’

‘영향’은 부정적인 영향에 한정된다. 기업이 미치는 긍정적인 영향을 식별하는 것이 의미가 없는 것이 아니라 긍정적인 영향을 소개하는 것으로 인해 부정적인 인권 영향을 식별하고 대응하는 데 지장을 받을 수 있기 때문이다. 기업이 아무리 많이 ‘사회 공헌’을 하더라도 그것으로 결코 부정적인 인권 영향이 상쇄되지 않는다는 점을 기억할 필요가 있다.

또한 여기의 부정적인 영향은 인권에 관한 부정적인 영향이다. 기업이 해왔던 ‘위험 평가(risk assessment)’가 기업에 미치는 위험을 평가하는 것이라면 인권영향평가는 권리 주체에 미치는 부정적인 영향을 평가하는 것이다.

기업이 부정적인 영향에 연루되는 방식은 부정적인 영향을 ‘야기’하는 경우뿐 아니라 유엔 기업과 인권 이행 원칙 13 이 규정하는 바와 같이 ‘기여’하는 경우와 소위 ‘직접 연관’되는 경우도 포함한다.

“기업의 인권 존중 책임은 다음을 책임을 포함한다. (a) 기업의 활동이 인권에 부정적인 영향을 야기하거나 이에 기여하는 것을 회피하고 부정적인 영향이 발생했을 때 그 영향에 대응할 책임이 있다. (b) 만약 기업이 부정적인 영향에 기여하지 않았더라도, 기업의 사업 관계에서 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 연관된 인권에 대한 부정적인 영향을 예방하거나 완화하도록 노력할 책임.”

이 때 영향은 실제적인 영향뿐 아니라 잠재적인 영향도 해당하며, 실제적인 영향에는 누적적인 영향과 소위 과거 유산의 영향(legacy impact)도 포함된다. 누적적인 영향이란 기업의 활동 그 자체로는 부정적인 인권 영향을 발생시키지 않지만 다른 기관의 행위와 결합해서 미치는 부정적인 인권 영향이다. 과거 유산 영향은 선행 기업이 남겨 놓은 부정적인 인권 영향을 인수하게 되어 미치는 부정적인 인권 영향이다.

라. 인권영향평가에서 ‘평가’

인권영향평가를 하는 목적은 식별된 인권영향에 대응해서 결국 인권에 관한 상당주의의무 이행을 통해 인권 존중 책임을 다하는 것이므로, 여기서 ‘평가’ 역시 부정적인 인권 영향을 식별하는 데 그치는 것이 아니라 그 식별에 대응하기 위한 대응 계획을 세우는 것도 포함된다.

나아가 인권영향평가는 참여적이고 분석적인 방법을 통해 체계적이고 구조적으로 인권영향을 평가하는 과정이므로, 부정적인 영향을 식별하고 대응 계획을 세우는데 요구되는 다른 활동도 필요하다.

부정적인 영향을 식별하기 위해서는 판단 대상이 되는 ‘사업을 선정’해야 한다. 인권영향평가는 ‘참여적인 방법’을 통해 인권영향을 평가하는 과정이므로 그 사업과 관련된 ‘이해관계자들을 파악’해야 한다. 인권영향평가는 ‘분석적인 방법’을 통해 인권영향을 평가하는 과정이므로 해당 사업과 관련된 주요 인권 이슈를 파악하고 그것을 가지고 자료를 수집해야 하며, 그렇게 수집된 자료를 바탕으로 부정적인 인권 영향의 유무, 유형, 원인, 심각성 등을 분석해야 한다.

대응 계획을 세운 후에는 대응 계획의 이행 여부와 정도를 확인할 수 있는 모니터링 시스템을 마련해야 하고, 인권영향평가가 원칙에 맞게 계획대로 진행이 되었는지 사후 평가를 해야 하며, 이 모든 것을 결과 보고서에 담아 공개해야 한다.⁸

3. 인권영향평가의 유형

가. 기관운영 인권영향평가와 주요사업 인권영향평가

2018 년 국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」은 인권영향평가를 다음과 같이 기관운영 인권영향평가와 주요사업 인권영향평가로 구분하고 있다.

“기관(기업)운영 인권영향평가는 기업 활동 전반을 대상으로 실시하는 평가로, 인권경영 체제, 고용, 노동권, 산업안전, 공급망, 현지주민 등 포괄적인 분야를 대상으로 평가를 실시하며, 주요사업 인권영향평가는 기관(기업)이 추진하는 특정 사업을 대상으로 실시하는 평가로, 해당 사업이 인권에 미치는 부정적 영향을 사전에 파악하고 분석하여 이를 예방하거나 최소화하기 위한 평가를 말합니다.”⁹

기관운영 인권영향평가와 주요사업 인권영향평가는 경영평가의 범주(경영관리와 주요사업)를 기준으로 나눈 것으로 보이는데, 그러한 구분 자체가 문제일 뿐 아니라 기관운영 인권영향평가가 인권영향평가에 해당하는지에 대해서도 의문이 있다. 인권영향평가는 앞서서도 설명하였지만 참여적이고 분석적인 방법을 통해 체계적이고 구조적으로 인권영향을

⁸ 여기에는 고충처리절차를 통해 제기된 문제가 인권영향평가 대상 사업을 선정하는데 중요한 자료로 쓰이고, 인권영향평가를 통해 발견한 것에 기초해서 고충처리절차가 효과적인 권리 구제 장치가 될 수 있도록 고충처리절차를 개선하는 활동도 포함된다.

⁹ 국가인권위원회, 「공공기관 인권경영 매뉴얼」, 2018, p. 14.

평가하는 과정으로 물적·인적 자원이 많이 소요되고 기간도 오래 걸리는데 과연 공공기관이 현실적으로 자신의 활동 전반에 관해서 위와 같은 의미의 인권영향평가를 할 수 있는가 하는 것이다.¹⁰

또한 주요사업 인권영향평가에 대해서는 ‘주요’라는 말을 사용해서 오해를 불러일으키고 있다. 인권영향평가의 대상은 기업의 사업 중에서 인권영향의 발생 가능성이 높고 심각한 사업을 대상으로 해야 한다. 즉 권리 주체의 입장에서 인권영향이 주요한 사업을 평가의 대상으로 해야 하는 것이다. 하지만 평가 대상을 주요사업이라고 표현을 해서 마치 기업의 입장에서 주요한 사업이라는 오해를 주고 있다. 실제로 국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」에서는 주요사업을 아래와 같이 설명하고 있다.

“주요사업 인권영향평가를 실시하기 위해서는 기관(기업)의 주력사업 또는 대표사업 중에서 국민 및 이해관계자의 인권에 영향 줄 수 있는 사업을 선정해야 합니다.”¹¹

따라서 주요사업 인권영향평가는 단순히 사업 인권영향평가로 고쳐서 사용하고, ‘기관운영 인권영향평가’는 인권영향평가의 범주에 포함시키지 말고 기업이 사용하는 다양한 위험 평가 방식을 통해 기업 활동 전반에 관한 심사를 하도록 하는 것이 바람직하다.

나. 사전 인권영향평가와 사후 인권영향평가

인권영향평가는 사업 시작 전에 하는 사전 인권영향평가와 그 이후에 하는 사후 인권영향평가로 나눌 수 있다. 사전 인권영향평가는 계획된 사업이 시행될 때 생길 수 있는 잠재적 영향을 평가하는 것에 비해, 사후 인권영향평가는 진행중인 사업의 실제적 영향을 측정하는 하는 것이다. 사후 인권영향평가에서도 진행중이 사업이 확장될 때 미치게 될 잠재적인 영향을 평가할 수 있다.

「공공기관 인권경영 매뉴얼」은 주요사업 인권영향평가를 원칙적으로 사전 인권영향평가로 이해하고 있다.

“주요사업 인권영향평가는 기관(기업)이 추진하는 특정 사업을 대상으로 실시하는 평가로, 해당 사업이 인권에 미치는 부정적 영향을 사전에 파악하고 분석하여 이를

¹⁰ 같은 맥락에서 국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 중에서 인권영향평가의 대상이 되는 주요사업은 “인권리스크는 사업 단계 중 어느 단계에서나 발생할 수 있기 때문에……경영활동 전반이 포함되는 사업을 선정하는 것을 권장합니다”라는 부분 역시 문제라고 할 수 있다. 위의 자료, p. 18.

¹¹ 위의 자료, p. 18.

예방하거나 최소화하기 위한 평가를 말합니다. (...) 통상 (주요사업) 인권영향평가는 앞으로 수행할 사업을 대상으로 실시하지만, 완료된 사업에 대해 실시할 경우 사업 추진에 있어 부족한 부분을 보완할 수 있습니다.”

다. 기업 주도의 인권영향평가와 이해관계자 주도의 인권영향평가

국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」은 공공기관(기업) 주도의 인권영향평가를 전제하고 있다. 그러나 이해관계자 주도의 인권영향평가 모델이 없는 것은 아니다.

‘커뮤니티 주도의 인권영향평가’라고도 부르는 이해관계자 주도의 인권영향평가¹²는 기업의 사업으로 인한 잠재적 및 실제적 영향에 대한 자료를 수집하고 분석하는 주도권을, 영향을 받는 이해관계자 그룹에게 주는 것이다. 이해관계자 주도의 인권영향평가를 하게 되면 부정적인 영향을 받은 권리 주체의 역량이 강화되어 (부정적인 영향에 연루된) 기업과 (인권 보호 의무를 부담하는) 국가와 대등한 입장에서 자신의 권리를 주장할 수 있다.

하지만 이해관계자 주도의 인권영향평가는 해당 사업과 관련된 기업의 내부 시스템에 접근하기 힘들고, 대응 계획이 도출되더라도 그것이 의사결정 과정에 통합되는 방식으로 기업 안에서 내재화되지 않아 이행의 가능성이 낮으며, 물적·인적 자원이 부족해 체계적이고 구조적으로 평가하기 힘들다.

따라서 현실적으로 대부분의 인권영향평가는 기업 주도하에 이루어진다. 기업이 컨설팅 업체 등 제3의 기관에 위탁하는 경우 역시 기업 주도의 인권영향평가라고 할 수 있다.

¹² Rights & Democracy, Getting it Right: Human Rights Impact Assessment Guide, 2011.

III. 효과적인 인권영향평가의 조건

인권영향평가의 1 차적인 목표는 공공기관의 부정적인 인권영향을 식별하는 것이며, 궁극적 목표는 기업이 인권에 관한 상당주의의무 이행을 통해 인권존중 책임, 즉 인권영향에 연루되지 않고, 만일 연루된 경우에도 그에 대해 대응할 책임을 다하도록 하기 위함이다. 이러한 궁극적인 목적을 위해 수행되는 인권영향평가가 효과적인 인권영향평가라 할 수 있다. 아래에서는 인권영향평가의 효과성을 확보하기 위한 조건에 대해 설명하려 한다. 이러한 조건에는 인권영향평가의 단계나 절차에 관한 것이 있고, 인권영향평가를 이행하면서 지켜야 할 원칙에 관한 것이 있다.¹³

1. 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙

앞에서 인권영향평가의 유형을 설명하면서 현실적으로는 공공기관(이하에서는 본 연구의 주제가 ‘공공기관의 주요사업 인권영향평가’이므로 필요한 경우가 아닐 경우 기업이 아닌 공공기관이라고 특정해서 표현하려고 한다) 주도로 인권영향평가가 이루어진다고 하였다. 따라서 공공기관 주도의 인권영향평가의 한계를 극복하기 위해서는 이해관계자가 인권영향평가 과정에 의미 있게 참여하는 것이 중요하다.

또한 인권영향평가의 의미를 살펴보며 ‘인권’, ‘영향’, ‘평가’의 개념이 얼마나 포괄적인지 설명하였다. 따라서 인권영향평가는 이러한 개념적 포괄성에 부합하게 수행되어야 한다.

그리고 인권영향평가가 그 목적인 인권에 관한 상당주의의무 이행을 통한 인권 존중 책임을 달성하는 수단이 되기 위해 인권영향평가는 단순히 형식적인 요식행위가 되어서는 안 되며, 부정적인 인권영향을 받은 사람을 구제하고 연루된 의무 주체가 책임을 질 수 있도록 하는 책무성을 가지고 수행되어야 한다.

따라서 참여성, 포괄성, 책무성은 효과적인 인권영향평가를 위해 가장 중요한 원칙이라고 할 수 있다. 그런데 참여성을 보장하기 위해서는 부수적으로 이해관계자가 관련 정보에 시의 적절하게 접근할 수 있어야 하기 때문에 투명성이 보장되어야 한다. 또한 인권영향평가는 그 개념적 포괄성에 부합하게 수행이 되어야 하나 현실적으로 여러 사업을 하는 경우에는 그 모든 사업에 대해 동시에 인권영향평가를 할 수 없으므로 그 사업 중에 평가할 대상을

¹³ Nora Gotzmann(editor), Handbook on Human Rights Impact Assessment, Edward Elga Publishing, 2019, pp. 13-16. 에서는 해당 원칙을 10 개(참여, 비차별, 역량강화, 투명성, 책무성, 인권 기준, 영향의 범위, 심각성 판단, 영향 완화 조치)로 제시하고 있다. 본 연구에서는 위 10 개의 원칙을 참고하면서 인권영향평가의 목적과 의미를 살리고 공공기관 주도의 인권영향평가의 한계를 보완할 수 있는 원칙으로 참여성, 투명성, 책무성, 포괄성, 중대성을 제시하였다.

선정해야 한다. 또 식별된 여러 인권영향이 있을 경우 그 중에서 우선적으로 대응할 대상을 선정해야 하는 상황에 처하게 될 수 있다. 이 때 적용되는 보충적인 원칙이 중대성(부정적인 인권영향 발생 가능성과 심각성)이다.

가. 참여성

부정적인 인권영향을 받는 사람들(혹은 이해관계자)이 주도적으로 인권영향평가를 하는 경우도 있지만 대부분의 인권영향평가는 공공기관의 주도로 이루어진다. 이러한 공공기관이 주도하는 인권영향평가의 객관성과 독립성 혹은 중립성을 담보하기 위해서는 이해관계자의 참여가 필수적이다.

이해관계자의 참여 없이는 인권에 관한 상당주의를 통한 인권 존중 책임 이행이라는 궁극적인 목적은 물론, 부정적인 인권영향 식별이라는 1 차적인 목표도 달성하기 힘들다. 따라서 참여성은 효과적인 인권영향평가를 위한 가장 핵심적인 원칙이라고 할 수 있다.

참여의 주체가 되는 이해관계자란 공공기관의 행위에 의해 영향을 받거나 받을 수 있는 이해(interest)를 가진 사람이나 그룹이다. 따라서 이해관계자는 공공기관에 따라, 그리고 공공기관의 활동이나 사업에 따라 달라진다. 공공기관의 행위에 의해 영향을 받거나 받을 수 있는 이해에 따라 그 이해관계자는 권리 주체라고 할 수 있다. 권리 주체는 가장 중요한 이해관계자이다. 여기에는 노동자와 그 가족, 협력업체 노동자와 그 가족, 지역 주민, 소비자 등이 포함된다.

하지만 넓은 의미의 이해관계자는 인권을 존중하고 보호할 의무(duty)가 있는 주체, 즉 의무 주체도 포함된다. 또한 권리 주체와 의무 주체는 아니지만 인권영향평가의 전문성 제고를 위해 도움을 줄 수 있는 기타 이해관계자도 있을 수 있다. 의무 주체는 사업을 하는 공공기관, 그 협력업체, 합작 투자한 조인트 벤처의 경우 비즈니스 파트너, 공공기관의 소속 부처와 같은 관련 정부 기관이 있다. 기타 이해관계자의 예로는 관련 학자, 시민단체, 국가인권위원회, 국제 인권 기구, 대사관 등이 있다. 노조와 인권옹호자의 경우 권리 주체를 대표하는지 여부에 따라서 권리 주체로 분류할 수도 있고 기타 이해관계자로 분류할 수도 있다.

공공기관은 이러한 이해관계자가 인권영향평가 전 과정에서 의미 있게 참여할 수 있도록 해야 한다. 인권은 인권영향평가의 목적이기도 하면서 동시에 절차적인 원리라고 할 수 있으므로, 공공기관은 이해관계자가 평등하고 비차별적으로 인권영향평가에 참여하도록 해야 하지만 (평등은 형식적인 것이 아니라 실질적인 것이므로) 권리 주체 중에서 특히 취약한 그룹에 더 주의를 기울여야 한다.

나. 투명성

일반적으로 인권영향평가의 투명성 제고라고 하면 인권영향평가 결과 보고서를 공개하는 것 정도로 이해하는 경우가 많다. 하지만 앞서 설명한 바와 같이 이해관계자의 참여는 효과적인 인권영향평가의 핵심이므로 투명성이란 단순히 보고서의 공개를 통해 확보할 수 있는 것이 아닌, 인권영향평가의 단계와 절차마다 이해관계자의 참여를 보장하는 것을 의미한다.

따라서 이해관계자들이 인권영향평가의 결과뿐 아니라 과정과 방법론에 대한 정보를 인권영향평가의 초기 단계부터 접근할 수 있도록 해야 한다. 특히 이해관계자는 인권영향 대응 계획에 관한 정보에 접근을 할 수 있어야 한다. 이러한 정보 접근권은 참여성 보장의 전제일 뿐 아니라 그 자체가 인권이므로 이해관계자의 특성(시각장애인, 외국인, 아동 등)을 염두에 두고 그들이 쉽게 정보에 접근할 수 있도록 해야 한다.

다. 책무성

인권영향평가가 단순히 요식행위에 그치지 않고 인권에 관한 상당주의의무 이행을 통해 인권존중 책임을 다하는 효과적인 수단이 되려면 인권영향평가를 통해 실질적으로 부정적인 인권영향을 받은 사람들의 권리가 구제되고(또는 부정적인 인권영향이 예방되고), 나아가 의무 주체들이 그러한 부정적인 인권영향에 대해 책임을 다하도록 해야 한다.

책무성(accountability)은 인권영향평가의 객관성, 전문성, 중립성, 독립성, 이행가능성(부정적인 인권영향이 식별이 되면 그것에 대응할 수 있는 가능성)과도 연결되는데 이러한 책무성을 다하기 위해서는 인권영향평가를 수행하고 인권영향에 대응할 수 있는 물적·인적·규범적 인프라를 갖추어 한다. 이러한 물적·인적·규범적 인프라가 주요사업 인권영향평가 실시 이전에 담보되어야 할 책무성의 요구라면 아래와 같이 책무성을 위해 공공기관이 인권영향평가 실시 이후에 갖추어야 하는 것들도 있다.

주요사업 인권영향평가가 형식적인 요식행위에 그치지 않으려면 식별된 부정적인 인권 위험에 대응하는 계획이 수립되어야 하고, 그러한 계획이 이행되고 있는지 모니터링할 수 있는 구조가 만들어져야 하며, 인권영향평가가 제대로 이행이 되었는지 사후적으로 평가하는 기회가 있어야 하며, 인권영향평가가 고충처리절차와 연동되도록 해야 한다. 여기서 연동된다는 것은 고충처리절차에서 제기된 인권영향에 관한 문제가 인권영향평가 대상을 선정하는 자료로 사용될 수 있어야 하고, 인권영향평가를 수행 과정을 통해 드러난 기존의 고충처리절차의 한계와 문제점이 개선되어야 한다는 뜻이다.

라. 포괄성

이 원칙은 인권영향평가의 개념에서 도출된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 인권영향평가라 할 때의 인권은 단순히 국내법상에서만 보장되는 권리만을 의미하는 것은 아니므로, 공공기관의 사업으로 부정적인 영향을 받을 수 있는 인권을 확인하기 위해 국제적으로 인정된 인권을 확인해야 한다.

여기에는 대한민국이나 (해외 사업을 하는 경우) 현지 국가가 비준한 인권 협약이나 ILO 협약, 예를 들어 고문 등을 당할 위험이 있는 곳으로 사람을 보내면 안 된다는 강제송환금지원칙과 같은 국제관습법과 같은 경성 규범뿐 아니라 소위 연성 규범(법적인 구속력은 없지만 해당 인권이 근거하고 있는 규범)이라고 하는 선언(선주민 권리선언, 민족적, 종족적, 종교적, 언어적 소수자의 권리에 대한 선언, 발전권 선언, 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언 등), 그리고 비준을 하지 않은 주요 국제인권조약이나 ILO 협약과 권고도 포함된다.

다음으로 인권영향평가에서 말하는 영향은 실제적인 것뿐 아니라 잠재적인 영향도 포함하며, 유엔 기업과 인권 이행 원칙에 따라 공공기관이 직접 야기하거나 기여한 것에 그치지 않고 (사업, 생산물, 서비스를 통해) 직접 관련되는 것까지 모두 포함한다. 특히 영향을 고려할 때 누적적인 영향이나 (다른 기업에 의한 부정적인 영향을 인수하게 되는 경우와 같은) 과거 유산 영향도 고려해야 한다.

마지막으로 평가는 단순히 부정적인 인권영향을 식별하는 것만을 의미하지 않는다. 식별된 부정적인 인권영향의 원인과 정도를 분석하고 그에 대한 대응책을 마련하는 대응 계획 등을 포함하는 개념이다.

마. 중대성

이상적으로는 포괄성을 통해 공공기관이 수행하는 모든 사업에 대해 인권영향평가가 이루어져야 하고, 만일 부정적인 인권영향이 식별된 경우에는 모든 인권영향에 대응해야 한다. 하지만 현실적으로는 모든 사업에 대해 인권영향평가를 할 수 없는 경우가 있으며 마찬가지로 식별된 모든 부정적인 인권영향에 대응을 할 수 없는 경우도 있다. 따라서 인권영향평가의 대상 사업을 정할 때, 그리고 식별된 부정적인 인권영향에 대응할 때 우선순위를 정해야 한다.

이러한 우선순위를 정하는 기준이 되는 것이 중대성이다. 공공기관이 수행하는 사업 중에 부정적인 인권영향이 발생할 가능성이 높고, 가장 심각할 것으로 예측되는 사업을 선택해야 한다. (그러나 심각성 기준이 발생 가능성 기준보다 더 우위에 있다) 또한 식별된 부정적인 인권영향 중에서 가장 심각한 것에 대응해야 한다. 어떤 것이 더 심각한지는 부정적인 영향의 범위와 정도, 그리고 회복 가능성을 통해 판단할 수 있다.

2. 효과적인 인권영향평가를 위한 이행 단계와 세부 절차

앞서 주요사업 인권영향평가는 분석적이고 참여적인 방법을 통해 공공기관의 사업이 미치는 부정적인 영향을 체계적이고 구조적으로 평가하는 과정이라고 설명하였다.

‘분석적이고 참여적인 방법을 통한 체계적이고 구조적인 평가 과정’이 될 수 있도록 인권영향평가의 구체적인 단계를 범주화하는 방법은 다양하다.

세계은행이 제작한 인권영향평가 연구(Study on Human Rights Impact Assessment) 보고서에서는 인권영향평가의 단계를 다음의 9 단계로 구분하고 있다. 1) 준비(preparation), 2) 선별(screening), 3) 범위 설정(scoping), 4) 증거 수집(evidence gathering), 5) (이해관계자와의) 협의(consultation), 6) 분석(analysis), 7) 결론과 권고 내리기(conclusion and recommendation), 8) (인권영향평가 자체에 대한) 사후 평가와 모니터링(evaluation and monitoring), 9) 보고서의 준비(preparation of the report)¹⁴.

IFC 와 IBLF 가 공동으로 제작한 Guide to Human Rights Impact Assessment and Management 는 1) 준비, 2) 식별, 3) (이해관계자의)참여, 4) 평가, 5) 저감, 6) 관리, 7) (인권영향평가 자체에 대한) 사후 평가의 7 단계로 구분하고 있다¹⁵.

덴마크 국가인권기구에서 제작한 Human Rights Impact Assessment 는 1) 계획과 범위 설정, 2) 자료 수집과 기준 파악(baseline development), 3) 영향 분석, 4) 영향 저감과 관리, 5) 보고 및 (인권영향평가 자체에 대한)사후 평가의 5 단계로 구분하고 있다¹⁶.

¹⁴ World Bank, Study on Human Rights Impact Assessment, 2013.

¹⁵ IFC & IBLF, Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, 2014.

¹⁶ Danish Institute for Human Rights, Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox, 2016.

국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」은 주요사업 인권영향평가의 단계를 (1) 계획 수립, 2) 체크리스트 지표 마련, 3) 체크리스트 교육, 4) 자료 제출, 5) 평가 및 결과 보고서 작성, 6) 결과 보고서 보고 및 공개로 제시하고 있다¹⁷.

본 연구에서는 위의 자료를 참고하여 사업 인권영향평가의 이행 단계를 계획 수립, 자료 수집, 자료 분석, 결과 보고의 4 단계로 범주화하였는데 그 이유는 다음과 같다.

준비, 선별, 범위 설정, 계획, 기준 파악은 모두 국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 상의 계획 수립이라는 범주에 포함될 수 있는 세부 절차로 보았다. 그 다음 단계로는 증거 수집 단계 혹은 자료 수집 단계라고도 할 수 있지만, 수집 대상과 방법의 다양성을 고려해 증거 수집이라는 좁은 의미의 말보다는 자료 수집이라는 조금 포괄적인 용어를 채택하였다. 위 「공공기관 인권경영 매뉴얼」의 ‘체크리스트’와 ‘자료 제출’은 자료를 수집하는 하나의 방법에 불과하므로 단계의 범주로는 채택하지 않았다.

위 연구 자료 중에는 ‘이해관계자와의 협의’나 ‘이해관계자의 참여’를 하나의 절차로 포함하고 있는데, 그것은 단순히 하나의 절차라기보다는 모든 절차에 공통적으로 반영되어야 할 원칙이라고 보는 것이 더 좋을 것 같아 단계에 포함시키지 않았다.

위 연구 자료에서 구분한 범주 중 남은 것은 영향 분석, 영향 관리, 권고, 인권영향평가에 대한 평가, 모니터링, 보고서 준비인데, 이 중 영향 관리나 저감 그리고 모니터링은 인권영향평가의 범위를 넘어서는 것이므로¹⁸ 영향 분석과 관리 계획(모니터링 계획)까지만 묶어 자료 분석의 범주에 포함했다. 그리고 결과 보고의 중요성을 강조하기 위해 인권영향평가에 대해 사후 평가하고 결과 보고서를 작성한 후 그것을 공개하는 것을 결과 보고라는 이름으로 묶어 마지막 절차로 삼았다.

가. 계획 수립

인권영향평가를 수행하기 위한 첫번째 단계는 계획 수립이다. 1) 이 단계에서는 우선 인권영향평가를 수행할 주체를 구성해야 한다. 2) 수행 주체가 정해졌으면 인권영향평가의 범위를 정한다. 즉 인권영향평가의 대상 사업을 정해야 하고 그 사업과 관련된 이해관계자를

¹⁷ 위 매뉴얼이 제시하고 있는 주요사업 인권영향평가는 ‘분석적이고 참여적인 방법을 통한 체계적이고 구조적인 평가’와는 거리가 멀고 체크리스트에 증빙자료를 첨부하여 답한 것을 통해 평가하는 심사(audit)에 더 가깝다.

¹⁸ 앞서 언급한 바와 같이 인권에 관한 상당주의의무 이행절차를 구성하는 활동으로 ‘평가’, ‘통합’, ‘행동’, ‘추적’, ‘소통’이 있는데, ‘저감’과 ‘관리’ 자체는 ‘행동’이라 할 수 있고, ‘모니터링’ 자체는 ‘추적’이라고 볼 수 있다. 하지만 ‘대응 계획’과 ‘모니터링’ 계획은 ‘평가’의 범주에 들어가기 때문에 ‘자료 분석’ 단계에 포함했다.

식별해야 하며, 그 이해관계자를 통해 사업과 관련된 주요 인권 이슈를 파악해야 한다. 3) 이렇게 (사업, 이해관계자, 주요 인권 이슈의) 범위를 정한 뒤에는 전체적인 인권영향평가의 계획을 수립해야 한다.

(1) 수행 주체 구성

주요사업 인권영향평가를 수행하기 위해서는 인권경영 담당자 혹은 인권경영 부서뿐 아니라 인권경영위원회, 관련 사업 부서, 감사실, 외부 기관이나 이해관계자 등이 일정한 역할을 담당해야 한다. 그러나 가장 초기 단계에서 누가 인권영향평가를 주도하고 이끌어갈 것인지, 수행 주체를 정해야 한다.

(가) 내부 인력으로 수행 주체를 구성

수행 주체 선정과 관련해 가장 먼저 판단해야 하는 것은 공공기관 내부 인력이 인권영향평가를 할 역량, 즉 기술과 전문성의 여부이다. 인권영향평가를 할 역량의 여부는 그 내부 인력이 인권영향평가를 할 대상인 주요 사업을 선정하고, 부정적인 인권 영향을 식별하여 그 원인을 밝히고, 그에 대응하는 계획을 세울 수 있는지를 통해 판단하면 된다. 역량은 내부 인력의 개인적인 전문성뿐 아니라 공공기관의 규모나 평가의 대상이 되는 사업의 성격, 인권영향평가의 대상이 되는 사업 부서의 저항 여부와 최고 경영진의 관심과 의지와도 상관이 있다.

내부 인력의 역량이 인정되면 인권경영 담당자 개인이 인권영향평가의 수행 주체가 되거나 인권경영 담당자를 중심으로 팀을 구성할 수 있다. 팀이 수행의 주체가 될 경우에는 인권경영 부서의 인권경영 담당자들로 팀을 구성하거나, 인권경영 담당자가 평가 대상이 될 사업 부서의 담당자와 함께 팀을 구성할 수도 있다. 사업 부서의 담당자와 함께 팀을 구성할 경우, 구성원을 어떻게 선정할 것인지는 인권영향평가의 대상 사업이 선정된 이후에 구체화될 것이다.

(나) 외부 기관에 위탁

만일 내부적으로 주요사업 인권영향평가를 수행할 역량이 되지 않는다면 외부 기관에 위탁할 수도 있다. 외부 기관에 위탁할 경우에는 인권영향평가 전부를 위탁할 수도 있으며 부분적으로 위탁하는 방식도 있다.

대규모 농업 플랜테이션을 운영하거나 채굴 및 에너지 사업, 대규모 건설 관련 사업을 하는 경우, 그리고 지역적으로 분쟁이 있는 곳이나 거버넌스가 약한 저개발 국가에서 사업을 하는 경우, 또는 이미 강제노동이나 인신매매 또는 아동노동 등의 심각한 인권 위협에

연루되었다는 주장이 제기된 사업을 수행하는 경우 등에는 해당 공공기관은 내부 인력의 역량 여부를 떠나 독립성과 중립성과 전문성이 충분히 검증된 외부 기관에 인권영향평가를 위탁을 하는 것이 바람직하다. 이 경우에는 내부 인력이 외부 기관의 인권영향평가에 개입하거나 역할을 분담하는 것보다는 온전히 외부 기관이 수행하도록 하고, 공공기관의 임직원은 외부 기관의 구성원과 운영위원회를 구성하여 인권영향평가에 간접적으로 참여하는 것이 바람직하다.

(3) 수행 주체 구성단계에서의 이해관계자 참여

이해관계자의 참여는 수행 주체의 구성단계에서부터 시작할 수 있다. 소극적으로 인권경영위원회나 해당 인권영향평가의 운영위원회에 참여하는 방법도 있으나 권리 주체나 권리 주체를 대표할 수 있는 신뢰할 만한 사람을 수행 주체에 포함시킬 수도 있다.

(2) 평가 범위 설정

인권영향평가의 범위 설정은 평가의 대상인 사업을 정하고, 인권영향평가 절차에 참여할 이해관계자의 범위를 정한 후 해당 사업과 관련이 있는 주요 인권 이슈를 파악하는 것이다.

이 중 가장 중요한 일은 평가 대상 사업을 결정하는 것이다. 사업 인권영향평가의 성패는 평가 대상 사업 선정에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그 이유는 공공기관이 인권영향의 발생 가능성이 있고 인권영향이 심각한 사업을 평가 대상으로 선정한 경우에는 부정적인 인권 영향을 제대로 식별하여 대응할 수 있으므로 인권영향평가가 인권 존중 책임을 다하는 데 기여할 수 있는 반면, 일부러 인권영향이 없거나 낮은 사업을 평가 대상으로 선정하는 경우에는 인권영향평가가 공공기관의 부정적인 인권 영향을 정당화하는 수단으로 전락할 수 있기 때문이다.

(가) 평가 대상 사업 선정

공공기관은 필요하다면 수행하는 모든 사업에 대해 사전적 혹은 사후적인 인권영향을 평가해야 한다. 그러나 그것이 현실적으로 불가능하다면 이행 가능성을 고려하여 우선순위를 정하고 순차적으로 일부 사업에 대해 인권영향평가를 할 수 있다. 매번 다른 사업을 선정할 필요는 없으며 보통은 1년을 주기로 평가하지만, 그 주기도 사업의 성격이나 공공기관의 사정에 맞게 조정할 수 있다.

1) 판단 기준

앞에서 언급하였지만 공공기관의 사업에 관한 인권영향평가를 주요사업 인권영향평가라고 하여 마치 공공기관의 입장에서 주요한 사업을 선정해야 한다고 오해할 수가 있다. 그러나 여기서 ‘주요’는 공공기관의 입장이 아닌 권리 주체의 입장에서 주요이다. 따라서 권리 주체에게 인권영향이 발생할 가능성이 높고 그 중 인권영향이 가장 심각한 사업을 선정해야 한다.

인권영향 발생 가능성을 판단¹⁹하는 것은 쉽지 않지만, ① (특히 해외 사업을 하는 경우) 사업을 수행하는 국가의 법적, 정책적, 문화적인 상황, ② ‘사업 관계’에 있는 기관²⁰이 인권 침해와 관련된 기록이 있거나 이해관계자와 마찰을 빚고 있는 등 사업 관계에 있는 기관이 처한 특수한 상황, ③ 해당 공공기관이 발생 가능성을 줄일 수 있는 정책이나 절차나 시스템을 갖추었는지 등을 고려할 수 있다.

심각성은 부정적인 인권 영향의 범위와 정도 그리고 회복 가능성을 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다. 사업선정의 기준으로 인권영향의 발생 가능성과 심각성 두 요소를 모두 고려하되, 심각성에 더 주목해야 한다. 사업선정 기준으로서의 발생 가능성과 심각성의 관계에 대해서는 아래의 열지도를 참고하면 이해가 쉽다.

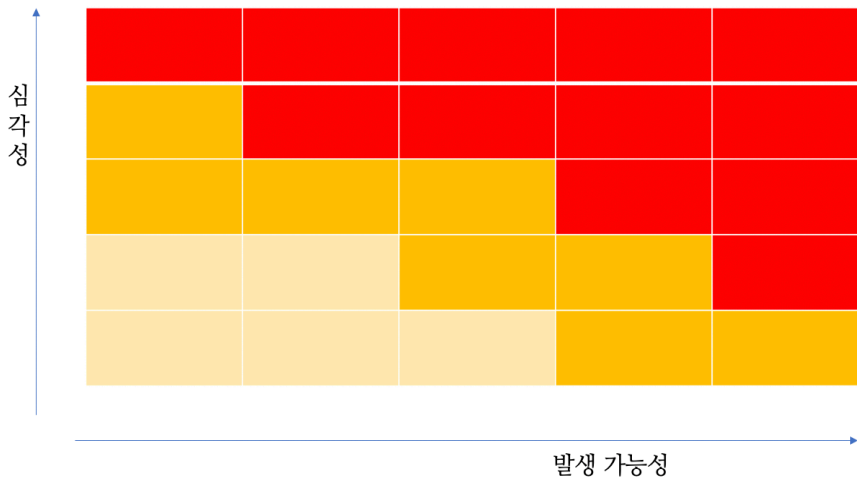
열지도의 세로축을 심각성, 가로축을 발생 가능성이라 할 때 빨간색은 우선순위가 가장 높은 상태이다. 따라서 심각성이 높으면 발생 가능성이 낮아도 우선순위가 높다. 그리고 낮은 심각성과 높은 발생 가능성의 조합보다는 높은 심각성과 낮은 발생 가능성의 조합이 더 우선순위가 높다.²¹

¹⁹ Pacific Institute & Shift, Guidance for Companies on Respecting the Human Rights to Water and Sanitation: Bringing a Human Rights Lens to Corporate Water Stewardship, 2015, p. 53.

²⁰ 공공기관이 가치사슬에 있는 비즈니스 파트너나 다른 기관과 맺는 관계와 공공기관의 사업 운영(operations), 생산, 서비스와 직접적으로 연관된 기관과 맺는 관계를 포괄한다. 가치사슬에 있는 비즈니스 파트너나 다른 기관과 맺는 관계는 간접적인 관계까지도 포함하므로 단순히 1 차 협력업체나 조인트 벤처의 대주주 기관과의 관계에 한정되지 않는다. 직접적으로 연관된 기관에는 비국가 기관과 국가 기관을 모두 포함한다.

²¹ Pacific Institute & Shift, 위의 자료, p. 54.

[그림 1] 심각성과 발생 가능성 열지도



2) 고려해야 하는 사업과 인권의 범위

공공기관의 여러 사업 중에서 부정적인 인권 영향이 발생할 가능성이 가장 높고 그 영향이 가장 심각한 사업을 인권영향평가의 대상 사업으로 정하기 위해서는 고려해야 할 사업과 인권의 범위가 포괄적이라는 인식이 있어야 한다. 인권은 국제적으로 인정된 인권으로서 그 범위가 광범위하다는 점을 바탕으로, 사업의 범위 역시 공공기관 자체의 사업뿐 아니라 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업까지 고려해야 한다. 공공기관이 부정적인 영향에 연루되는 방식에는 ‘야기’나 ‘기여’뿐 아니라 ‘직접 연관’도 있기 때문이다.

따라서 인권영향평가 대상 사업을 선정하기 위해서는 ① 공공기관 자신의 사업 전반, ② 공공기관과 사업 관계에 있는 기관, ③ 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업, ④ 위 사업을 구성하는 공정이나 위 사업을 수행하기 위해 필요한 행위에 대해서 구체적이고 전반적인 파악이 필요하다.

또한 인권에 관한 범위를 포괄적으로 이해하는 것과 아울러 기업과 인권의 맥락에서 해당 인권이 갖는 함의를 제대로 이해하는 것이 중요하다. 국제적으로 인정된 인권 중에서 국제권리장전이 규정하는 인권의 목록은 아래 [표 1]과 같다. 기업과 인권의 영역에서 인권이 갖는 함의에 관해서는 VI. 인권 규범이 공공기관의 사업과 관련해 갖는 함의에서 자세히 살펴볼 것이다.

[표 1] 국제권리장전이 규정하는 인권의 목록

인권의 목록	국제권리장전 상의 근거 규범
자기결정권	자유권 규약 제1조, 사회권 규약 제1조

법앞에 평등하고 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리	자유권 규약 제2조, 제20조, 제26조, 사회권 규약 제2조, 세계인권선언 제1조, 제2조, ILO 협약 제100호
결사의 자유에 대한 권리	자유권 규약 제22조, 세계인권선언 제20조
노동조합을 결성하고 가입할 자유 및 파업의 자유에 대한 권리	사회권 규약 제8조, ILO 협약 제87조, 제98조
가정 보호와 혼인에 대한 권리 (아동 노동으로부터 자유로울 권리)	자유권 규약 제23조, 사회권 규약 제10조
생명권(자의적이거나 불법적으로 생명을 빼앗기지 않을 권리와 생명을 보호받을 권리)	자유권 규약 제6조, 세계인권선언 제3조
고문, 굴욕적, 비인도적 처우로부터의 자유로울 권리	자유권 규약 제7조, 세계인권선언 제5조
노예와 강제노동으로부터의 자유로울 권리	자유권 규약 제8조, 세계인권선언 제4조, ILO 협약 제29호, 제105호
자유와 안전에 관한 권리(신체의 자유에 대한 권리)	자유권 규약 제9조, 세계인권선언 제3조
이동의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제12조
사생활을 보호받을 권리	자유권 규약 제17조
종교, 사상, 양심의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제18조, 세계인권선언 제7조, 제13조
의견과 표현의 자유에 대한 권리	자유권 규약 제19조
전쟁을 위한 선전 및 인종적, 종교적 민족적 증오로부터 자유로울 권리	자유권 규약 제20조
집회의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제21조.
아동이 보호받을 권리	자유권 규약 제24조
공무 참여할 권리	자유권 규약 제25조
소수집단의 권리	자유권 규약 제27조
노동의 권리	사회권 규약 제6조, 세계인권선언 제7조
공정하고 유리한 노동 조건에 관한 권리	사회권 규약 제7조, 세계인권선언 제23조, 제24조, ILO 협약 제100호
사회보험을 포함한 사회보장에 관한 권리	사회권 규약 제9조
음식, 주거, 물, 위생을 포함한 적절한 생활 수준에 관한 권리	사회권 규약 제11조, 세계인권선언 제25조
건강에 관한 권리	사회권 규약 제12조, 세계인권선언 제25조
교육에 관한 권리	사회권 규약 제13조, 제14조, 세계인권선언 제26조

문화생활에 참여할 권리와 과학의 진보로부터 오는 이익을 향유할 권리	사회권 규약 제15조
---------------------------------------	-------------

3) 기존에 심각한 인권영향이 있다고 알려진 사업을 확인

공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업 중에서 언론 보도, 시민단체의 보고서, 사법적·비사법적 구제절차 등을 통해 이미 심각한 인권영향이 있다고 문제가 제기되었던 것이 있다면, 그 사업보다 더 심각한 인권영향이 있는 것을 파악하지 못하는 한 해당 사업을 평가 대상 사업으로 정해야 한다.

4) 사전 기초 조사를 통해 고위험 영역 추리기

기존에 심각한 인권영향이 있다고 알려진 사업이 없는 경우에는 사전 기초 조사를 통해 공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업 중에서 부정적인 인권영향의 발생 가능성이 높고 그 영향이 심각한 사업이 속해 있는 고위험 영역을 우선 추려야 한다.

고위험 영역은 산업, 제품이나 용역, 지역, 사업 관계에 있는 기관과도 관련이 있을 수 있다. 예를 들어 공공기관이 두 개 이상의 산업에 속해서 여러 제품을 생산하거나 다양한 용역을 제공하는데, 그 제품을 생산하거나 용역을 제공하기 위해서 사업 관계를 형성한 여러 협력업체들이 있고, 그 협력업체들이 여러 나라에 흩어져 있을 수 있다. 그렇다면 공공기관은 사전 기초 조사를 통해 위 산업 중에서 고위험 산업(예를 들어 채굴 산업)을 정할 수 있다²². 또한 생산하는 제품 혹은 제공하는 용역 중에서도 고위험 제품(예를 들어 위험한 화학 물질을 원료로 하는 제품)과 용역(예를 들어 보안 서비스)을 추릴 수 있고, 제품을 생산하고 용역을 제공하는 과정에서 사업 관계에 있는 협력업체들이 속한 국가에 대해서도 고위험 지역(예를 들어 미얀마)을 확인할 수 있다. 마지막으로 협력업체들의 과거의 인권영향 기록과 현재의 관행을 보면서 고위험 업체를 추릴 수 있다.

각 사업의 부정적인 인권 영향의 발생 가능성과 심각성을 판단하기 위한 사전 기초 조사는 최소한 다음의 내용을 포함하고 있어야 한다. ① 과거 공공기관이 연루되었던 인권침해 사건에 관한 언론 기사에 관한 문헌 조사, ② 해외 사업을 하는 경우 사업이 수행되는 국가의 법적, 정책적, 문화적인 상황에 대한 정보 조사, ③ 공공기관의 고충처리절차를 통해 접수되었던 진정 내용 분석, ④ 해당 사업의 인권영향에 대한 인권옹호자의 문제제기, ⑤ 공공기관의 사업에 영향을 받는 이해관계자의 인터뷰.

²² 산업별, 지역별로 문제가 되어 온 인권영향 사례에 대해서는 VII. 산업별 인권영향 사례에서 자세히 설명했는데, 공공기관은 고위험 산업, 고위험 지역을 파악할 때 그 사례를 참고할 수 있다.

5) 고위험 영역에 속한 사업 중에서 우선순위를 정하기

위와 같이 고위험 영역이 추려지면 조금 더 자세한 기초 조사를 통해 그 위험 영역에 속한 공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업 중에서 부정적인 인권 영향이 발생할 가능성이 높고 그 영향이 가장 심각한 사업을 인권영향평가 대상 사업으로 선정해야 한다.

6) 정식 인권영향평가가 필요 없다고 판단이 되는 경우

유엔 기업과 인권 이행 원칙에 따르면 공공기관은 인권에 관한 상당주의의무가 있고 그 의무 이행을 위해서는 수행하는 또는 수행할 사업의 ‘인권영향을 평가’해야 한다. 그러나 공공기관마다 그 규모가 다르고 수행하는 사업의 성격과 지역도 다르기 때문에 그로 인한 인권 위협의 유무와 정도도 차이가 있다. 따라서 모든 공공기관에 일괄적으로 ‘참여적이고 분석적인 방법으로 체계적이고 구조적으로 인권영향을 평가’, 즉 협의의 인권영향평가 내지 정식 인권영향평가를 하도록 할 수는 없다.

공공기관에 따라서는 인권영향평가 대상 사업을 선정하는 과정에서 수행하는 사업 중에서 ‘인권영향평가’를 할 정도의 인권 위협이 없다고 판단할 수도 있을 것이다. 그러한 판단이 내려진 경우에는 ‘정식 인권영향평가’로 가지 않고 ‘간이 인권영향평가’를 할 수도 있다. 하지만 모든 공공기관에 인권에 관한 상당주의의무가 있고, 그 이행을 위한 절차에는 ‘소통’이 포함되어 있으므로, 평가 대상 사업을 선정하는 과정에서 ‘정식 인권영향평가’를 진행하지 않기로 결정하였다면 그러한 결정에 이른 이유를 포함한 ‘간이 인권영향평가’를 한 과정과 결과가 공개되어야 한다.

공공기관의 규모를 고려할 때 공기업과 준정부기관, 기타공공기관 중 금융공공기관, 자산이 2 조 원 이상인 기타공공기관과 지방공기업은 원칙적으로 주요 사업에 관해 ‘정식 인권영향평가’를 하고, 나머지 규모가 작은 공공기관은 ‘간이 인권영향평가’를 할 수 있다. 다만, 규모가 작은 공공기관의 경우에도 평가 대상 사업을 선정하는 과정에서 공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업이 아동노동, 강제노동, 인신매매에 영향을 미치고 있다는 상당히 근거 있는 주장이 있는 경우에는 ‘정식 인권영향평가’를 해야 한다.

7) 사업 선정 절차에서의 이해관계자 참여

사업의 범위를 정할 때에도 문헌 조사뿐 아니라 인터뷰나 설문 등을 통해 이해관계자의 의견을 듣는 것이 바람직하다. 또한 고충처리절차를 통해서 권리 주체를 포함한

이해관계자들이 부정적인 인권 영향과 관련된 진정을 제기했던 경우 그 진정 내용을 사업 선정 과정에서 중요한 자료로 삼아야 한다.

(나) 이해관계자 파악

인권영향평가의 범위를 정할 때에는 인권영향평가의 대상이 되는 사업뿐 아니라 이해관계자의 범위도 정해야 한다.

1) 포괄적으로 이해관계자를 파악

이해관계자를 가능한 한 포괄적으로 파악하는 것이 중요하다. 그리고 앞에서 설명하 바와 같이 이해관계자를 권리 주체, 의무 주체, 기타 이해관계자로 범주화하는 것은 포괄적인 이해관계자 파악에 도움이 된다.

2) 관련된 이해관계자의 파악

공공기관의 모든 이해관계자가 평가 대상이 되는 사업에 영향을 받는 것은 아니므로 이해관계자 중에서 평가 대상이 된 사업과 관련된 이해관계자를 파악해야 한다.

사업과 관련된 모든 이해관계자를 식별하고 이들을 평가과정에 참여시키려는 노력을 기울여야 하지만 이해관계자가 많아 우선순위를 정해야 할 필요가 있을 때에는 이해관계자가 사업에 미칠 수 있는 영향력과 사업으로 인해 받을 수 있는 인권영향을 모두 고려해야 한다. 기관은 위의 두 가지를 기준으로 이해관계자 지도를 만들어 우선순위를 판단할 수 있는데, 특히 사업으로 인해 받을 수 있는 인권영향은 높지만 사업에 관해 의견을 접수할 통로가 없거나 영향력이 현저히 낮은 이해관계자를 우선순위 이해관계자로 보고 평가에 참여시켜야 한다.

특히 권리 주체의 숫자가 너무 많은 경우에는 이해관계자 개개인을 만나는 것보다는 신뢰할 만한 이해관계자의 대표인 노조나 인권옹호자를 참여시키는 것이 중요하다. 이 경우 노조나 인권옹호자에 의해서 대표되지 않는 그룹들이 있다면 그 그룹에 속한 이해관계자를 참여시킬 필요가 있으며 특히 취약한 그룹들을 포함해야 한다.

3) 객관적인 이해관계자의 파악

주요사업 인권영향평가에서 참여성이 가장 중요한 원칙인 이유는 공공기관 주도의 인권영향평가가 최소한의 객관성과 중립성을 가지기 위해 권리 주체를 포함한 이해관계자가 참여해야 하기 때문이다. 그래야 공공기관 주도의 평가가 가지는 한계를 보완할 수 있다.

따라서 이해관계자가 공공기관에 관한 우호적인 정보만 주는 사람들이어서는 안 되고 객관적으로 이야기를 해 줄 수 있는 사람이 식별되어야 한다. 또한 이해관계자의 범위를 정할 때 사업 부서에서 주는 명단에만 의존할 것이 아니라 인권영향평가 수행 주체가 이해관계자들을 직접 샘플링할 필요가 있다.

(다) 주요 인권 이슈 파악

평가의 대상이 될 사업을 선정했고 그와 관련된 이해관계자를 파악했다면 그 사업과 관련된 주요 인권 이슈를 파악해야 한다. 이미 평가 대상 사업 선정 과정에서 인권 이슈가 확인이 되었지만 그 인권 이슈 모두에 대해서 사업 인권영향평가를 할 수 없는 경우에는 그 중에서 주요한 것을 정해야 한다. 이 과정이 중요한 이유는 이렇게 주요 인권 이슈를 파악해야 그 이슈를 가지고 체크리스트를 만들어 그것을 가이드 삼아 평가 자료를 수집할 수 있기 때문이다.

평가 대상 사업을 선정할 때 발생 가능성과 심각성이라는 기준을 적용하여 문제가 되는 인권 이슈를 확인하였지만 확인된 인권 이슈가 많고 그것에 대해 동시에 사업 인권영향평가를 할 수 없는 경우에는, 그 인권 이슈 중에서도 그 영향이 가장 심각하고 발생할 가능성이 높은 것을 선택해서 주요 인권 이슈로 삼아야 한다.

주요 인권 이슈가 정해졌으면, 공공기관은 이해관계자, 특히 권리 주체와 인권 전문가 등 이해관계자와의 협의를 통해 주요 인권 이슈가 정해진 과정을 설명하고 그들로부터 주요 인권 이슈가 제대로 정해졌는지 확인을 받아야 한다.

(3) 계획서 작성

계획 수립의 마지막 단계는 계획서를 작성하는 것이다. 계획서는 인권영향평가를 체계적으로 수행하기 위한 도구이기도 하지만 인권영향평가가 계획에 따라 제대로 수행이 되었는지 사후 평가를 할 때 중요한 기준으로 쓰일 수 있다. 인권영향평가 계획은 인권영향평가의 완료 시점에 제출하는 결과 보고서에도 포함되어야 하지만, 이해관계자들의 의미 있는 참여를 촉진하기 위해 인권영향평가의 시작 시점부터 이해관계자가 접근할 수 있도록 해야 한다.

인권영향평가 계획서에는 최소한 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다. ① 수행 주체의 구성과 역할, ② 인권영향평가 의사결정 기구의 구성과 역할(공공기관에 인권경영위원회가 있는 경우 인권경영위원회가 인권영향평가 의사결정기구의 역할을 담당하게 될 것이나 인권경영위원회가 없는 경우 공공기관은 인권영향평가 의사결정 기구를 구성해야 한다. 인권영향평가 의사결정기구는 인권영향평가 대상 사업이 포함된 계획서와 인권영향평가

분석과 대응 계획이 포함된 결과 보고서를 승인하는 역할을 담당한다). ③ 평가 범위(평가 대상 사업, 이해관계자, 주요 인권 이슈), ④ 인권영향평가 수행을 위해 책정된 예산, ⑤ 인권영향평가의 전체 일정, ⑥ 방법론, ⑧ 결과 보고서의 주요 구성항목과 공개 방법, ⑨ 인권영향평가에 대한 사후 평가 계획, 인권영향평가 자체에 대해 이해관계자가 문제를 제기할 수 있는 절차.

나. 자료 수집

자료수집 단계에서는 계획 수립 단계에서 파악한 주요 인권 이슈를 가지고 체크리스트를 설계한 후에 그 체크리스트를 가이드 삼아 평가를 위한 자료를 수집하여 현재 시점에서 해당 사업을 둘러싼 인권 상황을 파악해야 한다.

(1) 체크리스트 설계

인권영향평가는 앞에서 강조했듯이 “참여적이고 분석적인 방법으로 체계적이고 구조적으로 인권영향을 평가하는 과정”이므로 인권경영 부서가 체크리스트를 사업 부서에 보낸 후 사업 부서에서 체크리스트에 증빙자료를 첨부해서 답을 달아 회신하는 것만으로 자료 수집을 다했다고 봐서는 안 된다. 체크리스트는 계획 수립 단계에서 파악한 평가 대상 사업의 주요 인권 이슈를 상세하게 파악하기 위해 설정한 지표의 모음으로 자료 수집 과정에서 사용되는 가이드와 같은 것이기 때문이다.

따라서 공공기관은 기관운영 인권영향평가에 사용되었던 체크리스트 등²³을 참고할 수는 있지만 체크리스트는 특정한 사업의 인권영향평가를 하기 위한 자료를 수집하는 도구이므로 파악한 주요 인권 이슈를 바탕으로 해당 사업과 관련한 고유한 체크리스트를 설계해야 한다.

체크리스트를 구성하는 지표는 숫자나 비율의 형식인 질적 지표와 이야기 형식인 양적 지표, 판단에 기반한 주관적 지표와 자료에 기반한 객관적 지표, 구조 관한 지표와 관행에 관한 지표로 구분할 수 있다²⁴. 구조에 관한 지표가 필요한 이유는 그러한 인권 이슈에 대응하는 법과 제도가 제대로 갖춰져 있지 않으면 그 만큼 인권영향도 크기 때문이다. 이러한 구분에 따른 지표는 다음과 같이 8 개로 범주화 할 수 있다.

① 질적/주관적/관행 지표: 이야기 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 관행의 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 15세 미만의 아동은 고용하고 있지 않다.

²³ The Denmark Institute for Human Rights, Human Rights Compliance Assessment Quick Check, 2006.

²⁴ OHCHR, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, 2012, pp. 16-19.

- ② 질적/주관적/구조 지표: 이야기 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 법과 제도의 구조적인 문제에 대해 확인할 수 있는 정보. 예) 정부에서 정한 최저임금은 노동자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활을 위한 공정한 임금 수준을 상회한다.
- ③ 질적/객관적/관행 지표: 이야기 형식으로 객관적인 자료에 기반해서 관행의 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) (사건 기록을 근거로) 보안업체 직원에 의해서 쟁의 행위를 하고 있는 노동자들은 어떻게 폭력을 당하였다.
- ④ 질적/객관적/구조 지표: 이야기 형식으로 객관적인 자료에 기반해서 법과 제도의 구조적인 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 사업이 이루어 지는 국가는 ILO 핵심 협약을 비준하였다.
- ⑤ 양적/주관적/관행 지표: 숫자나 비율의 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 관행의 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 사업이 시작되고 나서 물의 양이 몇 %로 줄었다.
- ⑥ 양적/주관적/구조 지표: 숫자나 비율의 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 법과 제도의 구조적인 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 몇 %의 인신매매 피해자는 당국에 의해 피해자로 식별이 되지 못한다.
- ⑦ 양적/객관적/관행 지표: 숫자나 비율의 형식으로 객관적인 자료에 기반해서 관행의 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 신장 위구르 자치구 출신의 노동자가 현재 몇 명이 고용되어 있다.
- ⑧ 양적/객관적/구조 지표: 숫자나 비율의 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 구조적인 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 법적으로 휴식 없이 일을 시킬 수 있는 시간은 몇 시간이다.

공공기관이 자료 수집을 위한 지표를 만들고 체크리스트를 설계하려고 할 때 가장 먼저 해야 하는 일은 해당 주요 인권 위험이 근거하고 있는 규범을 찾아서 해당 인권을 구성하고 있는 특징적인 요소를 찾아내는 것이다.

예를 들어 어느 공공기관이 자신과 사업 관계에 있는 공연기획사가 필리핀 출신의 여성 이주노동자를 고용해서 외국인전용 유흥업소 등에 파견하는 사업을 인권영향평가 대상으로 선정하고 그와 관련한 주요 인권 이슈를 인신매매로 파악했다고 가정할 경우, 가장 먼저 해야 할 일은 ‘인신매매로부터 자유로울 권리’가 근거하고 있는 규범을 확인해서 인신매매를 구성하고 있는 특징적인 요소들을 찾아내는 것이다.

인신매매로부터 자유로울 권리는 유엔 인신매매 의정서에 규정이 되어 있는데 거기서 인신매매를 구성하는 특징적인 요소들로 ①성이나 노동 등의 착취 목적, ②강박, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용이나 취약한 지위의 악용 등의 수단 ③ 모집, 운송, 이송, 은닉, 인계 또는 인수의 행위를 확인할 수 있다.

그 다음에는 필리핀 출신의 여성 이주노동자의 ‘인신매매로부터 자유로울 권리’가 부정적인 영향을 받을 수 있는 여러 시나리오를 생각하면서 그 요소들을 확인할 수 있는 지표를 질적·양적, 주관적·객관적, 구조적·관행적 지표의 범주를 염두에 두면서 설계해야 한다.

위 공공기관이 그 중에서 질적/주관적/관행 지표로 만들어 볼 수 있는 몇 가지 예²⁵를 들어보면 다음과 같다.

[표 2] 인신매매에 관한 지표의 예

특징적인 요소	세부 요소	지표
모집 등의 행위	모집	지인의 소개나 취업광고를 보고 모집인을 만났다.
	은닉	최종 목적지에 도달하기 전에 입출입이 제한된 장소에서 일정기간 머물러 있어야 했다.
	인계나 인수	모집을 한 자 또는 이동시킨 자에 의해 제 3자에게 인계되었다.
취약한 지위를 이용하는 수단	위력	본인 또는 가족에 대한 폭행이나 협박으로 본인의 의사에 반해 이동하거나 자유로운 이동이 제한되었다.
	위력	모집 당시 어떤 일을 할 것인가에 대해 설명을 받은 것과 실제로 한 일이 다르거나 모집 당시 약속 받았던 근로조건이 아니었다.
	기타 수단	본인 또는 가족이 모집인에게 진 부채가 있어, 이동을 거부할 수 없었다.
착취 목적	경제적 통제	이주과정에서 발생한 이동 및 관련 비용에 대한 채무 부담으로 일을 그만두는 것이 불가능했다.
	물리적 통제	여권, 신분증 같은 신분증명서류를 본인이 소지하고 있지 않았거나 신분증을 돌려 달라고 요구했으나 거절당했다.
	정서적 통제	사업장을 이탈하면 불법체류자로 단속되어 구금될 거라고 협박했다.

체크리스트가 평가 대상 사업과 관련된 주요 인권 이슈를 확인할 수 있는 자료 수집의 가이드가 될 수 있도록 공공기관은 체크리스트 설계 과정에서 이해관계자, 특히 인권 전문가와 권리 주체를 참여시켜야 한다.

(2) 자료 수집 대상과 방법 결정

²⁵ 국가인권위원회, 인신매매 피해자 식별 및 보호 지표, 2016.

공공기관은 체크리스트의 개별 지표를 가이드 삼아 어떤 자료를 통해 어떻게 자료를 수집할 것인지 정해야 한다. 자료 수집의 대상으로 크게 문헌, 이해관계자 그리고 현장이 있으며, 자료 수집 방법은 자료 수집의 대상에 따라 문헌 조사, 인터뷰(개별 인터뷰와 초점 그룹 인터뷰)와 설문 조사, 방문 조사가 있을 수 있다.

문헌 조사 대상의 예를 살펴보면 다음과 같다.²⁶

- 1차 자료
 - ✓ 해당 사업과 관련된 계약서
 - ✓ 평가 대상 사업에 적용되는 법률과 규정
 - ✓ 공공기관의 정책과 정책 이행의 기록
 - ✓ 해당 사업과 관련 한 환경영향평가 등 각종 영향평가의 결과
 - ✓ 고용, 빈곤 수준, 건강 및 교육 기준, 임금, 근로 조건 및 산업 보건 및 안전 등에 관해 정부 기관에서 생성한 데이터
 - ✓ 지역 사회 고충 및 민원에 관한 기록 등
 - ✓ 감사 보고서
 - ✓ 보건안전검사 보고서
 - ✓ 근로감독 관련 보고서

- 2차 자료
 - ✓ 학계, 국가인권위원회, 정부 기관 및 산업 기관의 연구 및 지표
 - ✓ NGO와 부문별 국내 및 국제 노동조합에서 발표한 연구 및 지표
 - ✓ 해당 지역에서 수행되는 다른 사업과 관련된 정보
 - ✓ 해당 사업과 관련이 있을 수 있는 주요 문제에 대해 지역 사회(예를 들어 선주민 또는 지역 대표 조직)에서 수행한 연구
 - ✓ 해당 사업과 관련 있는 언론 보도 자료 등

(3) 자료 수집

공공기관은 인권영향을 가장 효과적으로 평가할 수 있는 최적의 자료 수집 대상과 방법을 결정해야 한다. 이 때 체크리스트의 각 지표가 속한 범주를 고려하는 것이 도움이 될 수 있다. 예를 들어 질적/주관적/관행 지표는 이해관계자, 특히 권리 주체에 대한 인터뷰의 방식으로, 질적/주관적/구조 지표는 이해관계자 중 전문가에 대한 인터뷰의 방식으로, 질적/객관적/관행 지표는 현장 방문 관찰의 방식으로, 양적/객관적/구조 지표는 통계와 같은

²⁶ OECD, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, 2018, p. 64.

문헌 조사의 방식으로, 양적/주관적/구조 지표는 이해관계자에 대한 설문 조사의 방식으로 확인하기 쉬울 것이다.

공공기관은 정보의 검증이 필요한 경우 복수의 방식으로 자료를 수집할 필요가 있다.²⁷ 예를 들어 공공기관이 “고용, 교육, 승진 및 퇴직 전 과정에서 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역 등의 이유로 차별하지 않는다”라는 지표를 가지고 자료를 수집하기 위해서는 한 종류의 자료 수집 방법만 사용하는 것이 아니라, 다양한 문헌에 대한 조사(이해관계자가 제기한 민원 기록, 언론 보도, 고용노동부 진정에 대한 결정문, 성별영향평가 자료 등)와 이해관계자에 대한 인터뷰나 설문 조사(노동자에 대한 인터뷰나 설문 조사 등), 현장 방문 조사 방법을 종합적으로 사용할 수 있다.

참여성은 인권영향평가 전반에 걸쳐서 존중되어야 하는 원칙이지만 참여성이 가장 중요한 의미를 갖는 단계는 자료 수집이므로, 계획 수립 단계에서 식별한 이해관계자들이 의미 있게 자료 수집 단계에 참여할 수 있도록 해야 한다. 공공기관은 이해관계자의 고충과 경험과 인식을 확인하기 위한 개별 인터뷰와 초점 그룹 인터뷰를 할 수 있으며 설문 조사의 방식도 활용할 수 있다. 필요한 경우 이해관계자가 두려움 없이 정보를 공유할 수 있도록 이해관계자의 익명성을 보장하거나 비밀이 보장되는 장소에서 인터뷰를 진행해야 한다. 또한 인터뷰를 한 이해관계자가 정보의 제공으로 인해 불이익을 받거나 보복을 당하는 일이 없도록 주의해야 한다.

사업의 물리적 환경이 인권에 미치는 영향을 확인해야 하는 경우도 있다. 예를 들어 사업장의 안전보건과 관련된 실태, 건축물의 장애인 접근성, 특정 구조물이 지역사회에 미치는 영향을 확인해야 하는 경우가 그것이다. 이러한 상황에서는 현장 방문 조사를 하는 것이 중요하다. 공공기관은 현장 방문 조사의 물리적 범위와 소요자원을 적절히 계산하여 계획을 수립해야 하며 현장 방문 조사를 통해 발견한 사항을 기록으로 남겨야 한다.

다. 자료 분석

자료 분석 단계는 영향을 분석하고 대응 계획을 세우는 단계로 1) 인권영향 여부와 원인과 유형 등을 분석하고, 2) 인권영향의 심각성을 분석하고 3) 인권영향에 대한 대응 계획을 세우는 것이다.

(1) 영향 여부, 원인, 유형 등을 분석

²⁷ 자료 수집 방법으로 데이터 삼각법을 적용할 수도 있다. 문헌 조사, 현장 방문 관찰, 이해관계자와의 인터뷰와 설문 중에서 두 가지 이상의 자료를 가지고 지표 해당 여부가 결정된다.

자료 수집 단계에서 해당 사업에 대한 정보를 충분히 수집한 후 이를 가지고 사업과 관련한 부정적인 인권 영향이 있는지, 영향을 받는 대상, 영향의 유형, 영향의 원인 등을 분석해야 한다.

(가) 영향의 여부와 대상 분석

분석 결과 인권영향이 있는지를 파악하고, 만일 있다면 어떤 권리 주체의 어떤 권리에 대한 부정적인 영향인지 파악해야 한다. 특히 선주민, 여성, 이주민 등 취약한 그룹에 대한 부정적인 영향인지를 고려해야 한다.

(나) 영향의 유형 분석

인권영향의 유형에는 실제적 영향과 잠재적 영향이 있으며 공공기관은 이 두 가지 영향을 모두 분석 과정에서 고려해야 한다. 실제적 영향은 이미 발생했거나 현재 발생 중인 영향을 의미한다. 잠재적 영향은 현재에는 영향이 없지만 사업이 지속될 경우 발생할 가능성이 있는 영향을 의미한다.

예를 들어 바이오연료 사업을 하는 기업이 폐수를 강으로 방류하여 물이 오염되고 강의 물고기가 폐사하여 수상가옥에 살면서 강물을 식수와 물고기 양식장으로 이용하는 지역 주민의 건강권과 생존권에 영향을 미쳤다면 이 영향은 실제적이라고 할 수 있다²⁸.

반면 팜오일 사업을 하는 기업이 (지금은 물에 대한 권리 등에 실제적인 부정적 영향이 없지만) 아무런 조치 없이 사업을 확장할 경우 상수원 부족 문제로 인해 지역 주민이 이주를 해야 하는 등 물에 대한 권리와 주거권에 영향을 미칠 수 있다는 것이 확인되었다면 이 때 식별한 인권영향의 유형은 잠재적인 것이라고 할 수 있다²⁹.

실제적 영향 중에는 누적적인 영향과 과거 유산(legacy) 영향이 있으며 공공기관은 이러한 유형의 영향도 고려해야 한다. 누적적인 영향(cumulative impact)이란 공공기관의 행위 그 자체로는 부정적인 인권 영향을 발생시키지는 않지만 다른 기관의 행위와 결합해서 부정적인 인권 영향을 일으키는 경우를 의미한다. 과거 유산 영향(legacy impact)은 선행 사업 주체가 남겨 놓은 부정적인 인권 영향과 관련된 영향이다.

²⁸ <https://www.phnompenhpost.com/national/biofuel-plant-closed-over-pollution-scare>

²⁹ <http://pida.or.kr/pium/?q=YToyOntzOjEyOjRZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6ODt9&bmode=view&idx=501126&t=board>

누적적 영향은 예측과 예방이 훨씬 어렵다는 점을 고려해야 한다. 특히 누적 영향은 느리게 나타나기 때문에 효과적인 문제제기와 누적적인 영향에 연루된 공공기관에 책임을 묻는 것이 어려울 수 있는 반면, 누적으로 인한 부정적 영향의 정도가 매우 심각할 수 있다.

예를 들어 바이오연료 사업을 하는 기업이 허용되는 기준치를 넘지 않는 수준에서 폐수를 강으로 방류하였지만 그 강 주변에 있는 농장에서 배출한 폐수와 합쳐져 누적적으로 강물이 오염되고 강의 물고기가 폐사하여 수상가옥에 살면서 강물을 식수와 물고기 양식장으로 이용하는 지역 주민의 건강권과 생존권에 영향을 미쳤다면 이때의 영향은 누적적인 영향이라고 할 수 있다.

반면 선형 사업 주체가 열대 우림을 대규모 팜 농장으로 전환하는 과정에서 그 열대 우림에 의존해서 살아가는 선주민과 지역주민에게 제대로 보상을 하지 않은 채 팜 농장을 만들었고, 어느 기업이 그것을 인수받아 팜오일 사업을 하면서 선주민과 지역주민의 생존권 등에 영향을 미치고 있다면 이 영향은 과거 유산 영향이라고 할 수 있다.

(다) 영향의 원인 분석

공공기관이 직접적으로 야기한 인권영향뿐 아니라 발생에 기여한 인권영향, 그리고 직접적으로 연관된 인권영향을 모두 고려해야 한다.

여기서 야기란 부정적인 인권 영향이 공공기관 행위로부터 ‘직접’ 발생하는 경우를 의미한다. 여기서 직접 발생한다는 뜻은 공공기관의 행위와 부정적인 인권 영향 사이에 다른 기관의 중간 매개 행위가 없다는 것이다.

기여란 공공기관이 다른 기관이 부정적인 인권 영향을 미치는 것을 도와주는 것으로 여기에는 두 가지 유형이 있는데, 첫 번째는 공공기관이 다른 기관이 부정적인 인권 영향을 야기하는 것을 용이하게 하거나 부추기거나 장려하는 경우이고, 두 번째는 하나 이상의 다른 기관과 함께 누적적으로 부정적인 인권 영향에 이바지하는 것이다. 따라서 누적적인 영향은 기여의 방식으로 공공기관이 부정적인 인권 영향에 연루되는 것이다.

직접 연관은 공공기관이 부정적인 인권 영향을 ‘야기’하거나 부정적인 인권 영향에 ‘기여’한 것은 아니지만, 공공기관과 사업 관계에 있는 다른 기관의 행위가 부정적인 인권 영향을 일으키는 경우, 그 부정적인 인권 영향이 공공기관의 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 관련이 되어 있다면 공공기관과 그 부정적인 인권 영향 사이에는 직접 연관이 있다고 할 수 있다.

야기의 방식으로 공공기관이나 기업이 부정적인 영향에 연루되는 사례는 아래와 같다.

- 공공기관이 어느 사업을 시행하면서 선주민 지원자를 고용하지 않는 차별행위를 했다면 이것은 야기의 방식으로 공공기관이 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 전자 기업이 노동조합을 결정하려고 하는 사람들에게 해고의 위협을 가한 경우는 야기의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 담배 제조 회사가 담배를 광고하면서 인종차별적인 마케팅을 한 경우 담배 회사는 야기의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 팜오일 플랜테이션을 운영하는 기업이 노동자에게 적절한 안전 장비를 제공하지 않은 채 맹독성 농약을 사용하라고 한 경우에는 야기의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.

기여의 방식으로 공공기관이나 기업이 부정적인 영향에 연루되는 사례는 아래와 같다.

- 공공기관은 공사 과정에서 법정 기준치 이하의 오염물질(예: 비산먼지)을 발생시켰지만 근처 다른 지역 공사장의 오염물질과 합쳐지면서 지역의 주거환경에 영향을 미쳤다면 이것은 기여의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 전자회사가 자신에게 리모컨을 공급하는 협력회사에 노동조합을 결성하려고 하는 노동자를 해고하라고 종용한 경우, 그 전자회사는 기여의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 인터넷 회사가 사용자에게 정보를 정부에 제공하였고 정부는 그 정보를 가지고 정치적인 반대자들을 찾아서 기소한 경우, 그 인터넷 회사는 기여의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 어느 건설 회사가 비인도적인 처우를 받고 있는 제조자를 구금하기 위한 시설을 지어준 경우, 그 건설회사는 기여의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.

‘야기’나 ‘기여’에 비해 직접 연관의 경우에는 이해하기가 쉽지 않아 아래에서 더 많은 예를 들어 설명하려고 한다³⁰.

- 공공기관이 어느 회사에 돈을 빌려주었는데 그 회사가 그 빌린 돈으로 강제노동을 사용하여 건물을 지은 경우 공공기관은 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 공공기관이 자신이 투자한 조인트 벤처가 공급하는 목화 펄프로 지폐를 만들고 있는데, 그 조인트 벤처와 원료공급 계약을 맺고 있는 협력업체에서 목화를 재배하면서 아동노동을 사용하고 경우 공공기관은 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.

³⁰ Debevoise Business Integrity Group, Practical Definitions of Cause, Contribute, and Directly Linked to Inform Business Respect for Human Rights, 2017.

- 제약회사가 부작용에 대해서 적절하게 정보를 제공하여 하여 진통제를 약국에 공급하였으나 약국에서 소량으로 다시 포장을 하면서 위 정보를 삭제한 채 사회경제적으로 취약한 사람들에게 판 경우 제약회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 가스 회사가 분쟁 지역에서 사업을 하면서 인구의 이동이 갑자기 일어났고 그로 인해 취약한 사람들의 안전이 보호받지 못하게 된 경우 가스 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 연기금을 운영하는 공공기관이 투자운영사를 통해서 철강기업에 투자하였는데 철강기업은 다른 회사와 조인트 벤처를 구성했고 조인트 벤처가 토지 강탈을 야기하거나 토지 강탈에 기여한 경우 공공기관은 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 광물회사가 인도에서 채굴 사업을 하면서 그 주 정부와 MOU를 맺었고, 주 정부는 그 MOU에 따라 광물 운반을 위한 철도를 건설하기로 하였는데, 위 철도 건설에 대해 주민들이 반대 시위를 하자 주 정부 경찰이 시위하는 주민들을 자의적으로 체포한 경우, 그 광물회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 벤처 캐피털 회사가 광물회사에 일부 지분을 가지고 있고, 광물회사가 주 정부와 MOU를 맺어서 주 정부는 그 MOU에 따라 철도를 건설하는 데 그 건설에 반대하는 시위대를 주 정부 경찰이 불법 체포한 경우 그 벤처 캐피털 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 음료 회사가 코코아를 어떤 브로커로부터 공급받고, 그 브로커는 로컬 도매상으로부터 공급을 받고, 그 로컬 도매상은 수천 명의 농부로부터 코코아를 공급받는데, 그 농부 중 일부는 아동노동에 의존해서 코코아를 재배하는 경우 음료회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 전자 회사가 그 부품을 다양한 협력업체로부터 공급을 받는데, 그 중에 한 협력업체는 분쟁지역에서 사업을 하는 광물업자로부터 콜탄을 사서 부품을 만든다. 그런데 그 광물업자가 사설 경비업체를 사용해서 콜탄 채굴에 반대하는 시위대들을 폭력적으로 진압한 경우, 전자 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 정보통신 회사가 사설 정보 업체에 자신이 개발한 감시 프로그램의 사용권을 판매하였고, 정부가 그 사설 정보 업체를 통해 정치적인 반대세력을 감시하고 구금하고 체포를 하는 경우, 그 정보통신 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.

부정적인 영향의 원인이 분석이 되어야 그에 맞춰서 대응 계획을 수립할 수 있기 때문에 공공기관의 해당 사업 중 어떠한 행위(작위뿐 아니라 부작위)가 부정적인 영향에 연루되었는지에 대해서 확인해야 한다. 기여나 직접 연관의 방식으로 연루된 경우 문제가 되는 사업 관계에 있는 기관이 어디이며 그 기관의 어떠한 행위가 영향을 미쳤는지 역시 확인해야 한다. 특히 직접 연관의 경우에는 부정적인 인권 영향과 공공기관의 어떤 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 관련되어 있는지 파악해야 한다. 또한 원인 분석의 과정에서 부정적인 영향에 대한 근본적인 원인(root causes) 역시 파악할 필요가 있다.

영향의 유형과 원인 등을 분석함에 있어 이해관계자와 협의해야 한다. 특히 권리 주체와 협의해야 하고 부정적인 영향이 사업 관계에서 발생한 경우에는 관련 기관과도 협의해야 한다.

(2) 영향의 심각성 분석

인권영향의 여부와 그 유형 등에 대한 분석이 끝나면, 심각성에 따라 먼저 대응해야 하는 인권영향이 무엇인지 우선순위를 정해야 한다.

(가) 심각성 판단이 필요한 경우

인권은 불가분적이고 상호의존적이기 때문에 식별된 모든 인권영향에 대응하는 것이 마땅하다. 따라서 현실적으로 그렇게 하기 어려운 경우에만 어떤 영향을 먼저 해결해야 할지 순서를 정하는 것이다. 심각성 판단은 어떤 영향을 먼저 해결해야 할지에 대한 순서를 정하는 것일 뿐이며, 어떤 영향은 해결해야 하고 어떤 영향은 방지해도 되는지를 결정하는 것이 아니다. 따라서 대응에 있어서 가장 심각한 영향을 다룬 이후에 그 다음 심각한 영향으로 넘어가야 한다.

(나) 심각성 판단 기준

심각성의 판단기준은 주요사업 선정 시 고려했던 기준인 부정적인 인권 영향의 범위와 정도 그리고 회복 가능성이다. 주요사업 선정의 경우에는 인권영향의 발생 가능성과 심각성을 모두 고려했다면 여기서는 심각성을 기준으로 판단하면 된다.

심각성 판단의 기준은 앞의 평가 대상 선정 절차에서 설명한 바와 같이 부정적인 인권 영향의 범위와 정도 그리고 회복 가능성을 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다.

여기서 범위는 얼마나 많은 사람들이 부정적인 인권 영향을 받는가의 문제로, 예를 들어 한 명 또는 두 명이 영향을 받는 경우보다는 전체 지역 사회가 영향을 받는 경우가 범위에 있어서 심각성이 더 크다. 정도는 어느 정도 심하게 또는 중대하게 인권이 부정적인 영향을 받았는가의 문제로, 예를 들어 14 살짜리 아동이 가족이 운영하는 가게의 카운터에서 일하는 것보다 10 살짜리 아동이 광산에서 일하는 것이 정도에 있어서 심각성이 크다고 할 수 있다. 회복 가능성은 부정적인 영향을 받은 인권은 회복이 가능한 상태인가의 문제로

해고를 당했지만 보상과 사과를 받고 바로 복직한 경우보다 안전 장비를 제공받지 못하고 일을 하다가 불치의 병에 걸린 경우 회복 가능성에 있어서 더 심각하다³¹.

(다) 분석 과정에서 이해관계자와 협의

대응의 우선순위를 정하기 위한 영향의 심각성 분석에 있어서도 영향의 유형과 원인 분석의 경우와 같이 이해관계자와 협의해야 한다.

(3) 대응 계획 수립

인권영향 여부와 유형과 원인 그리고 심각성에 대한 분석을 완료하였다면 공공기관은 이를 기반으로 인권영향에 대응하기 위한 계획을 수립해야 한다.

(가) 대응 방법의 종류

공공기관은 식별한 부정적인 인권 영향을 예방하거나 완화시키거나, 부정적 영향이 발생하기 이전으로 복원, 혹은 손실이나 손해에 대해 보상이나 배상하는 방법으로 대응할 수 있다.

- 예방: 사업 내용을 변경하거나 배제하여 부정적인 인권 영향을 피하는 것
- 저감(완화): 부정적인 인권 영향을 완전히 피하기 어려울 때, 그러한 영향을 최소화하기 위한 조치를 취하는 것
- 복원: 구제의 일환으로 부정적 영향이 발생하기 이전의 상태로 되돌리는 것
- 보상: 구제의 일환으로 다른 완화 방법이 불가능하거나 효과적이지 않은 경우, 부정적인 인권 영향에 대하여 현물이나 금전적 보상을 하는 것

공공기관이 인권영향을 ‘야기’한 경우, 예방하고 저감하며 구제(복원이나 보상)하는 대응 계획을 세워야 하는데, 예방을 최우선적인 대응 수단으로 삼아 예방할 수 없을 경우, 차례로 저감, 구제로 가야 한다. 만일 공공기관이 인권영향에 ‘기여’한 경우에는 자신이 기여한 정도에 따라 그 영향을 중단, 예방, 구제해야 하고, 자신의 영향력을 사용하거나 (영향력이 없는 경우) 영향력을 구축해서 남아있는 영향을 저감해야 한다. 공공기관이 인권영향에 ‘직접 연관’된 경우에는 구제하도록 요구할 수는 없고 영향력을 사용해서 부정적인 영향을 예방하거나 저감하는 등의 대응 계획을 세워야 한다.

³¹ Shift, Oxfam and Global Compact Network Netherlands, Doing Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies, 2016, p. 52.

(나) 대응의 방법으로서의 영향력 행사

대응 계획을 세울 때 공공기관이 부정적인 인권 영향에 연루된 방식, 즉 부정적인 영향의 원인을 고려할 필요가 있다. 공공기관이 부정적인 인권 영향을 직접 야기하였다면 공공기관은 그 인권영향에 대해 통제력을 행사할 수 있으므로 직접 대응 조치를 이행할 수 있다.

그러나 공공기관이 직접 야기한 것은 아니지만 공공기관이 제 3자가 부정적인 인권 영향을 야기하는 것을 용이하게 했거나 공공기관과 사업 관계에 있는 다른 기관의 행위가 부정적인 인권 영향을 발생시킨 경우에는 공공기관이 직접 부정적인 인권 영향에 대응 조치를 실시하기 어렵다. 이런 경우 만약 공공기관이 부정적인 인권 영향을 발생시킨 제 3자나 다른 기관에 영향력을 행사할 수 있는 관계에 있다면, 공공기관은 영향력을 행사하여 인권영향에 대응하는 방법을 모색해야 한다.

영향력을 행사하여 인권영향에 대응하는 예로는 부정적인 인권 영향을 야기한 제 3자 또는 다른 기관과 계약관계에 있는 경우, 계약에 관련 인권 기준을 포함하고 이를 준수할 것을 요구하는 것이다. 계약 내용에 위 기준 위반이 심각하거나 반복적이거나 해결되지 않을 경우 계약을 종료할 수 있다는 규정을 포함할 수 있다. 또한 협력업체를 지원하여 작업장에서 발생할 수 있는 부정적인 인권 영향(공장에서 오염수 배출 등)을 저감하기 위해 필요한 시스템을 구축(교육, 시설 개선, 관리 체계 개선 등)하도록 할 수 있다.³² 심각한 영향을 저감시키거나 예방하기 위한 시도가 실패한 후 더 이상 변화의 가능성이 없는 경우 최후의 수단으로 사업 관계를 종료할 수 있다.

(다) 대응 계획서의 내용

공공기관은 식별된 인권영향의 원인, 공공기관의 관여 정도와 통제력, 심각성, 요구되는 조치의 기술적, 재정적 실행 가능성 등을 고려하여 가장 적합한 대응 계획을 세워야 한다. 효과적인 대응 계획 수립을 위해 이 과정에 관련 이해관계자를 참여시키는 것이 바람직하다.

대응 계획서에는 최소한 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다. ① 인권영향에 대응 조치를 이행할 관련 부서와 담당자를 선정해야 하고, 소요기간을 정하고 필요한 예산을 배정해야 한다. ② 공공기관은 전체적인 대응 계획 이행을 모니터링 하기 위한 평가지표(정량적/정성적)를 마련해야 하며 그리고 모니터링을 누가, 언제, 어떻게 할 것인지, 모니터링에 필요한 자원이 무엇인지, 모니터링 과정에서 어떻게 이해관계자를 참여시킬 것인지, 모니터링 과정에서 문제점이 발견된 경우, 이를 해결하기 위해서 어떠한 조치를 취할

³² Pacific Institute & Shift, 위의 자료, p. 66.

것인지 등을 정해야 한다. ③ 대응 계획 안에는 기존의 고충처리절차 개선에 관한 계획이 포함되어야 한다. 기존의 고충처리절차가 침해된 권리를 구제하는 데 효과적인 수단이 되지 못했다는 것이 인권영향평가 과정에서 확인이 되었다면 기존의 고충처리절차를 개선할 수 있는 방안 역시 대응 계획에 포함해야 한다.³³ ④ 마지막으로 과거에 수행했던 인권영향평가에 대한 대응 계획 이행의 모니터링 결과도 여기에 포함시켜야 한다.

라. 결과 보고

인권영향평가의 마지막 단계는 1) 인권영향평가 자체를 사후 평가하고, 2) 결과 보고서를 작성하고 3) 공개하는 단계이다.

(1) 사후 평가

사업 인권영향평가가 완료되면 평가 절차가 처음 수립된 계획에 따른 필수 단계를 빠짐없이 밟으면서, 동시에 효과적인 인권영향평가의 원칙인 참여성, 투명성, 책무성, 포괄성, 그리고 중대성을 충족시키는 방식으로 수행이 되었는지 사후 평가를 해야 한다. 이 단계는 향후 더 나은 인권영향평가를 계획하고 시행하기 위해 반드시 필요한 절차이다.

사후 평가에는 다음과 같은 사항이 포함될 수 있다. ① 인권영향평가의 전체 일정이 준수되었는지, ② 인권영향평가에 수행에 투입된 자원(예산, 인력)이 적절했는지, ③ 이해관계자가 인권영향평가 각 단계에 참여했는지, ④ 고충처리 매커니즘이 효과적으로 운영되었는지, ⑤ 공공기관이 수립한 대응 계획이 효과적이었는지, ⑥ 대응 계획 실행에 투입된 자원(예산, 인력 등)이 적절했는지 등.

객관적인 사후 평가를 위해 이 단계에서도 이해관계자를 적극적으로 참여시키는 것이 바람직하다. 또한 사업 인권영향평가의 결과를 도출함에 있어 객관성을 확보하기 위해 인권영향평가를 외부 전문가로부터 검증을 받는 것도 유용할 수 있다.

(2) 결과 보고서 작성

인권영향평가 결과 보고서에는 인권영향평가의 동기, 평가 대상이 된 사업의 선정 이유와 과정, 판단 근거가 된 자료, (인권영향 여부, 대상, 유형, 원인, 심각성 등을) 분석한 핵심

³³ 이처럼 고충처리절차는 인권영향평가와 관련해서 두 가지 중요한 의미를 갖는다. 첫째는 고충처리절차를 통해서 공공기관에 문제가 제기된 인권 이슈를 평가 대상 사업을 선정할 때 중요한 자료로 삼아야 한다. 둘째는 인권영향평가를 수행하면서 이해관계자들이 자신들의 부정적인 영향에 관해 효과적으로 문제제기할 수 있도록 기존의 고충처리절차를 개선해야 한다.

결과, 대응 계획(여기에는 부정적인 인권영향평가에 대한 대응 계획뿐 아니라 대응 계획 이행에 대한 모니터링 계획과 고충처리절차 개선 계획과 과거에 수행한 인권영향평가의 대응 계획 이행 모니터링 결과까지 포함되어야 한다), 인권영향평가의 수행 주체와 그 역할, 인권영향평가 실시에 소요된 비용의 액수와 자금의 출처, 인권영향평가 의사결정 기구의 구성과 역할, 인권영향평가의 전체적인 방법론, 자료 수집의 대상과 방법, 식별한 이해관계자의 목록과 이해관계자가 참여한 절차와 방법, 사후 평가 결과, 결과 보고서 공개 방법과 공개되는 결과 보고서에 담길 내용의 범위 등이 들어가 있어야 한다.

(3) 결과 보고서 보고 및 공개

(가) 최고 경영진에 보고

유엔 기업과 인권 이행 원칙 17 이 규정하고 있는 바와 같이 인권에 관한 상당주의의무 이행 절차는 ‘평가-통합-(대응하는)행동-추적-소통’이다.

“인권에 미치는 부정적 영향을 식별·예방·완화하고 어떻게 대응했는지 설명하기 위해, 기업은 인권에 관한 상당주의의무를 이행해야 한다. 그 절차는 인권에 대한 실제적·잠재적 영향을 평가하고, 발견한 사실에 기초해 통합하고 행동하고, 그 반응을 추적하여 어떻게 그 영향에 대응했는지 소통하는 것을 포함한다.”

따라서 사업 인권영향평가는 인권에 관한 상당주의의무를 이행 절차 중 가장 첫 번째 절차라고 할 수 있다. 그런데 여기서 평가(사업 인권영향평가)와 통합 이후의 절차를 이어주는 것은 바로 ‘결과 보고서의 보고’이다. 결과 보고서의 보고를 통해 최고 경영진은 기업의 의사결정 과정에 대응 계획의 내용을 통합시킬 수 있기 때문이다.

따라서 사업 인권영향평가 결과 보고서는 인권경영위원회의 승인을 받아야 할 뿐 아니라 최고 경영진에 보고되어야 한다.

(나) 공개되는 결과 보고서의 내용

결과 보고서의 작성이 완료되면 인권영향평가 의사결정기구나 최고 경영진의 승인을 받아 보고서 중 어떤 내용을 공개할 것인지 결정해야 한다. 하지만 최소한 다음의 내용은 공개되어야 한다.

- 평가 대상이 된 사업의 선정 과정과 이유에 대한 상세한 설명
- 인권영향 여부, 대상, 유형, 원인, 심각성 등을 분석한 인권영향평가의 핵심 결과
- 인권영향에 대한 대응 계획

- 인권영향평가의 수행 주체와 그 역할
- 인권영향평가의 전체적인 방법론
- 자료 수집의 대상과 방법
- 식별한 이해관계자와 그 이해관계자가 참여한 절차와 방법

(다) 결과 보고서 공개 방식

공공기관은 결과 보고서를 대중에게 공개하기 전 이해관계자와 다양한 방식(대면, 온라인, 협의, 그룹 미팅 등)으로 사전 소통하여 의견을 수렴할 수 있다. 그러나 결과 보고서는 반드시 대중이 접근할 수 있도록 공개해야 한다. 결과 보고서 공개는 향후 이해관계자 참여의 전제가 될 뿐 아니라 사업 인권영향평가 자체의 질을 담보하는 중요한 방법이기 때문이다. 따라서 결과 보고서를 단순히 사업 부서에 회람하거나 최고 경영진에 보고하는 것만으로는 공개라고 할 수 없다.

결과 보고서를 공개할 때 독자들의 접근성을 높이는 것이 중요하다. 따라서 결과 보고서는 지속가능성 평가보고서 등에 포함시킬 수도 있으나 별도로 공공기관 경영정보 공개 시스템과 홈페이지에 각각 공개하는 것이 바람직하다. 또한 공공기관은 이해관계자들이 이해할 수 있는 언어로 보고서를 작성해야 한다. 특히 해외사업을 수행하는 공공기관은 이해관계자가 외국인인 경우가 있으므로 해당 국가의 언어로 작성해야 한다. 보고서가 자료집 등의 형태로 발간되는 경우, 시각 장애인이 해당 보고서에 접근하기 어려우므로 보고서를 전자문서화 하여 배포해야 한다.

주의해야 할 것은 이해관계자들이 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 공개하되, 공개 시 이해관계자의 정보 공개를 통해 이해관계자를 위협에 빠뜨리거나 추가적인 인권침해가 발생할 수 있다는 점을 항상 고려해야 한다.

3. 결론

앞에서 설명한 효과적인 사업 인권영향평가를 위한 5 가지 원칙들은 지금까지 설명한 4 개의 단계와 12 개의 절차를 밟을 때 모두 준수해야 하는 것이다.

[표 3] 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙과 단계와 절차

원칙	단계	절차
참여성 투명성 포괄성 중대성 책무성	계획 수립	수행 주체 구성
		(사업, 이해관계자, 주요 인권 위협에 관한) 평가 범위 설정
		계획서 작성
	자료 수집	체크리스트 설계
		자료 수집 대상과 방법 결정
		자료 수집
	자료 분석	영향 여부, 원인 유형 등 분석
		영향 심각성 평가
		대응 계획 수립
	결과 공개	사후 평가
		결과 보고서 작성
		결과 보고서 보고 및 공개

하지만 이행 단계와 세부 절차별로 더 중요하게 적용되어야 하는 원칙들이 있다. 또한 위 원칙들은 모두 효과적인 사업 인권영향평가를 위해 지켜야하는 최소한의 가치라고 할 수 있지만, 핵심적인 원칙과 부수적인 원칙으로 나누어 볼 수 있다. 포괄성, 참여성, 책무성이 핵심적인 원칙이라면 중대성은 포괄성에, 투명성은 참여성에 부수하는 원칙이라고 할 수 있다. 따라서 핵심 원칙과 부수 원칙을 짝지어 그 원칙이 중요하게 작동하는 절차와 연결할 수 있다.

주요사업 인권영향평가에서 포괄성과 중대성의 원칙이 특별히 지켜져야 하는 단계 및 절차는 계획 수립 단계 중 평가 대상 사업 선정 절차와 자료 분석 단계이다. 위 단계와 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위해서는 “평가 대상인 사업 선정이 적절했는가”와 “인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였는가”의 질문을 해야 한다.

이해관계자의 참여성은 효과적인 인권영향평가를 위해 가장 중요한 원칙이다. 또한 이해관계자가 의미 있는 참여를 하기 위해서는 인권영향평가의 단계와 절차가 적절하게 공개되어야 한다. 참여성 원칙은 주요사업 인권영향평가의 모든 단계에서 중요하지만 특히 자료 수집 단계에서 중요하며, 투명성의 원칙은 계획서 작성 절차와 결과 보고서 보고와 공개 절차에서 중요하다. 이 단계와 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위해서는 “해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고 절차, 특히 자료 수집 절차에

실질적으로 참여시켰는가”와 “계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가 가능하도록 공개하였는가”의 질문을 해야 한다.

사업 인권영향평가가 형식적인 요식행위에 그치지 않으려면 평가를 시작하기 앞서 인권영향평가를 위한 인적, 물적, 규범적 인프라를 갖추어야 한다. 또한 평가를 본격적으로 시작한 후에는 부정적인 인권 위협에 대응하는 계획을 수립해야 하고, 그러한 계획이 이행되고 있는지 모니터링할 수 있는 구조가 만들어져야 하며, 인권영향평가가 제대로 이행이 되었는지 사후적으로 평가하는 기회가 있어야 하며, 인권영향평가가 고충처리절차와 연동되어야 한다. 따라서 책무성의 원칙은 계획 수립 단계와 대응 계획 절차에서 중요하다. 위 단계 내지 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위해서는 “주요사업 인권영향평가 단계에 인권영향을 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 절차들이 있는가”와 “인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었는가”의 질문을 해야 한다.

이렇게 원칙을 핵심적인 원칙과 부수적인 원칙으로 짝지우고 그 원칙이 주로 작동하는 단계와 절차를 확인한 뒤에 그 단계와 절차에서 해당 원칙이 지켜졌는지 확인할 수 있는 6 개의 평가 영역에 대한 질문을 제시하였는데, 이러한 틀은 공공기관의 사업 인권영향평가의 질을 평가할 때에도 유용하게 사용할 수 있다.

[표 4] 주요사업 인권영향평가를 평가하기 위한 지표

평가영역	질문	단계 및 절차	원칙
1	평가 대상인 사업 선정이 적절했는가?	사업 선정	포괄성 /중대성
2	인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였는가?	자료 분석	
3	해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고, 자료 수집 절차에 실질적으로 참여시켰는가?	자료 수집	참여성
4	계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가 가능하도록 공개하였는가?	계획서 작성 /결과 보고서 공개	투명성
5	인권영향에 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 조치가 있는가?	대응 계획	책무성
6	인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었는가?	계획 수립	

이 틀을 가지고 평가를 할 때에 6 개의 평가 영역에 다른 배점을 줄 수도 있다. 예를 들어 위의 표에서 영역 1 과 영역 3 그리고 영역 4 를 평가를 할 때 더 많은 가중치를 부여할 수도 있다.

이는 앞에서도 강조했듯이 사업 인권영향평가의 성패는 평가 대상 사업을 어떻게 선정했는지에 달려있다고 볼 수 있고, 이해관계자 참여는 효과적인 인권영향평가를 위한 가장 핵심적인 원칙이며, 결과 보고서 공개는 이해관계자의 의미 있는 참여를 위한 전제가 되기도 하지만 그러한 공개 자체가 인권영향평가 수행의 질을 담보하기 때문이다.

[표 5] 주요사업 인권영향평가를 평가하기 위한 지표의 배점

평가영역	질문	점수
1	평가 대상인 사업 선정이 적절했는가?	25 점
2	인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였는가?	10 점
3	해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고 절차, 특히 자료 수집 절차에 실질적으로 참여시켰는가?	20 점
4	계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가 가능하도록 공개하였는가?	25 점
5	주요사업 인권영향평가 단계에 인권영향을 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 절차들이 있는가?	10 점
6	인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었는가?	10 점

앞에서 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 중 금융공공기관, 자산이 2 조 원이 이상인 기타공공기관과 지방공기업은 정식 인권영향평가를 실시하고, 그 외의 공공기관은 간이 인권영향평가를 해야 한다고 하였다. 정식 인권영향평가를 실시해야 하는 공공기관을 ‘가’군으로 하고, 간이 인권영향평가를 실시해도 좋은 공공기관을 ‘나’군으로 나눌 경우, ‘가’군에 있는 공공기관은 정식 인권영향평가를 하고 ‘나’에 있는 공공기관은 간이 인권영향평가를 하게 될 것이다. 그런데 만일 ‘가’군과 ‘나’군에 있는 모든 공공기관에 정식 인권영향평가를 하도록 할 경우, 공공기관의 규모에서 오는 상당주의의 차이를 반영하기 위해서는 평가 척도를 다르게 하여 평가해야 할 것이다. ‘가’군에 있는 공공기관이 최고의 평가 등급을 받기 위해서는 위의 6 개 평가 영역에서 ‘나’군에 있는 공공기관보다 더 높은 총점을 받도록 만드는 방법을 사용할 수도 있다.

[표 6] 공공기관 규모에 따라 차별화된 주요사업 인권영향평가의 평가 척도

6 개 영역의 총점	'가'군 공공기관 평가 등급	'나'군 공공기관 평가 등급
90 이상 100 미만	A	A
80 이상 90 미만	A	A
70 이상 80 미만	B	A
60 이상 70 미만	B	B
50 이상 60 미만	C	B
40 이상 50 미만	C	B
30 이상 40 미만	D	C
20 이상 30 미만	D	C
10 이상 20 미만	D	D
불이행과 10 미만	F	F

IV. 공공기관 주요사업 인권영향평가 현황과 실태

1. 조사 방법

가. 조사 목적

공공기관의 주요사업 인권영향평가 관행을 살피고, 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙에 기초해서 현황을 평가하며, 공공기관 인권경영 담당자들이 주요사업 인권영향평가를 수행할 때 겪는 어려움을 파악하고자 하였다.

나. 조사 방식과 대상

설문 조사와 심층면담의 방법을 사용하였다. 심층면담은 공공기관 인권경영담당자나 이해관계자를 개별 면접하거나 초점 집단 면접(FGI)을 하는 방식으로 이루어졌다.

(1) 설문 조사

모든 공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 지방공기업, 광역지방자치단체 출자·출연기관(1,002 개) 중에서 연락이 닿고 설문에 대한 응답을 명시적으로 거부하지 않은 889 개 기관을 대상으로 설문 조사를 진행하였고, 그 가운데 678 개 기관이 설문에 응답을 하였다(응답률 76.2%).

(가) 설문지 설계

다음과 같은 과정으로 설문지를 설계하였다.

- 인권경영 담당자와 사전 인터뷰를 통해서 주요사업 인권영향평가 관행의 대강을 파악하고 그 내용을 설문지 설계에 반영.
- 서강대학교 법학전문대학원 이상수 교수에게 설문의 적절성에 대한 자문을 구하여 그 내용을 설문지 설계에 반영.
- 설계된 설문지 초안에 대해 국가인권위원회 관련 공무원, 공공기관 인권경영 담당자, 인권영향평가를 수행하는 컨설팅 업체(이하 외부 기관이라고 함) 담당자로부터 의견을 받아 그 내용을 최종 설문지에 반영.

(나) 응답 수집 과정

1) 공공기관 인권경영 담당자의 연락처 파악

- 국가인권위원회로부터 공공기관 명단 988 개와 그 공공기관의 대표 전화번호를 전달받음.
- 2020 년 기준 모든 국가 공공기관과 지방 공기업 그리고 광역지방자치단체 출자·출연기관 1,002 개에 대해 정보공개청구를 통해 인권경영 담당자의 이름과 소속부서와 이메일을 포함한 연락처를 받음.
- 정보공개청구를 통해서도 파악이 되지 않는 공공기관에 대해서는 경영정보 공개 시스템인 알리오(<http://www.alio.go.kr>)와 지방공공기관 경영정보 공개 시스템인 클린아이(<https://www.cleaneye.go.kr>)와 해당 공공기관의 홈페이지에 공시된 연락처 등을 통해서 일일이 전화를 걸어서 해당 정보를 득함.
- 이 과정에서 인권경영 담당자 자체가 없는 경우, 수 차례의 시도에도 불구하고 연락처를 구할 수 없거나 연락 자체가 안 되는 경우, 명시적으로 설문 조사에 응하지 않았다는 의사를 표시³⁴한 경우에 해당하는 113 개의 기관을 설문 조사 대상에서 제외함.

2) 온라인과 전화를 통한 수집

- 889 개 공공기관 인권경영 담당자의 이메일 주소로 온라인에서 설문에 응답할 수 있는 인터넷 URL 을 보내서 조사를 함.
- 몇 차례의 요청에도 응답을 하지 않은 담당자에게는 직접 전화를 걸어서 회신을 독촉하거나 구두로 설문 조사를 진행함.
- 내부에서 URL 이 열리지 않을 수도 있어 URL 과 함께 문서 형태의 설문지를 이메일 주소로 함께 보내서 설문 조사를 함(하지만 종이 형태의 설문지로 회신한 공공기관은 11 개에 불과함).

(2) 심층면담

설문지를 설계하기 전에 규모가 다르고 속한 산업이 다른 8 개의 공공기관 인권경영 담당자와 사전 심층면담을 하였고, 설문 조사를 마친 후에는 역시 규모가 다르고 속한 산업이 다른 14 개의 공공기관 인권경영 담당자와 대면과 온라인으로 사후 심층면담을 하였다(총 22명의 심층면담에 참여한 인권경영 담당자가 속한 공공기관의 다양성에 대해서는 2.(나)(1) 참조).

³⁴ 명시적인 응답 거부의 의사를 표시한 이유로는 의무사항이 아니기 때문에, 국가인권위원회의 권고를 이미 불수용 했기 때문에, 국가인권위원회에서 직접 공문을 보내지 않았기 때문에, 분주하기 때문이라고 하였다.

이해관계자들도 심층면담을 했는데 인터뷰를 했던 이해관계자들은 인권영향평가를 수행했던 외부 기관(컨설팅 업체) 담당자, 노조원, 권리 주체를 대변하는 옹호 기관의 대표, 경영평가 위원, 덴마크 국가인권기구 선임 연구원 등이었다. 이들에 대한 인터뷰는 개별적으로 대면 또는 온라인으로 갖기도 했지만(한 사람에 대해서는 서면으로 의견을 받았다), 두 차례에 걸쳐 간담회 형식의 초점 그룹 인터뷰를 진행하여 총 13 명의 이해관계자를 심층면담하였다.

심층면담 자료 분석을 위해 연구자는 심층면담 내용에서 반복적이거나 유의미한 문장을 추출하고 이를 바탕으로 추상적인 진술로 구성된 의미(formulated meaning)를 정리하였다. 이로부터 주제를 찾은 후 공통되거나 유사한 주제로 묶는 범주화하였다. 도출된 주제 묶음은 몇 개의 상위 주제로 다시 범주화할 수 있었지만 설문 조사 분석과 병치시켜 설명을 하기 위해서 더 추상화하지는 않았다. 도출된 주제 묶음은 모두 몇 28 개이고 그 묶인 주제는 다음과 같다.

- 해외 사업에 대해 인권영향평가를 (미)실시한 이유
- 주요사업 인권영향평가 이행의 동기인 경영평가의 장단점과 문제점
- 주요사업 인권영향평가의 주기
- 교육의 내용과 대상과 주체
- 전문성과 객관성을 제고하기 위한 인권경영위원회 구성
- 예산을 확보하기 어려운 이유
- 주요사업 인권영향평가를 수행할 인력이 부족한 이유
- 인권경영 부서와 사업 부서와 팀을 이루어 수행 주체를 구성
- 인권경영 담당자와 외부 기관의 협업
- 외부 기관 선정 시 구체적으로 고려하는 사항
- 공공기관에서 외부 기관에 주요사업 인권영향평가를 위탁하는 이유
- 외부 기관 위탁에 대한 우려
- 외부 기관에 위탁하지 않고 전문성의 한계를 극복하는 방법
- 평가 대상 사업 선정의 어려움과 (부)적절한 사업 선정의 사례
- 이해관계자 식별의 어려움: 포괄성과 객관성의 측면에서
- 계획서 작성 및 공개의 사례
- 자체적으로 주요사업 인권영향평가용 체크리스트 제작한 사례
- 체크리스트를 통한 자료 수집의 방법, 어려움, 한계
- 해외 사업을 대상으로 한 인권영향평가의 한계
- 대응 계획과 관련된 내부적·외부적 어려움
- 주요사업 인권영향평가 결과에 대한 사후 평가 주체
- 인권영향평가와 관련한 효과적인 고충처리절차의 조건
- 주요사업 인권영향평가 결과 보고서 공개의 방식과 비공개의 이유 등

- 이해관계자 참여 실패의 몇 가지 이유들
- 인권경영위원회 참여를 이해관계자 참여로 환원
- 체크리스트 개발의 어려움: 사업 전문가와 인권 전문가가 서로를 모른다
- 인권경영에 대한 경영평가의 문제점과 제언
- 기타 제도 개선을 위한 제언

심층면담 자료의 묶음 주제는 [심층]으로 표시하였고, 그 안에서의 소제목은 ①~⑤와 같이 원문자로 표시를 하였다. 이러한 심층면담 자료 분석을 설문 조사 분석 이후 묶어서 설명을 하기 보다 설문 조사 분석을 하면서 해당 관련 부분에 삽입을 하여 독자가 주요사업 인권영향평가의 이행 단계 및 세부 절차의 흐름에 따라 설문 조사 분석 내용과 심층면담 분석 내용을 함께 볼 수 있도록 하였다.

다. 조사 기간

설문 조사의 경우 2020 년 9 월 18 일부터 28 일까지 온라인으로 1 차, 2020 년 10 월 20 일부터 27 일까지 같은 방식으로 2 차, 2020 년 10 월 22 일부터 28 일까지는 온라인과 전화로 3 차에 걸쳐 진행하였다.

심층면담의 경우 2020 년 7~8 월에 사전 인터뷰를 하였고 2020 년 11 월에 사후 인터뷰를 하였다.

라. 조사 항목

설문 조사든 심층면담이든 다음과 같은 항목에 대해서 조사를 하였다.

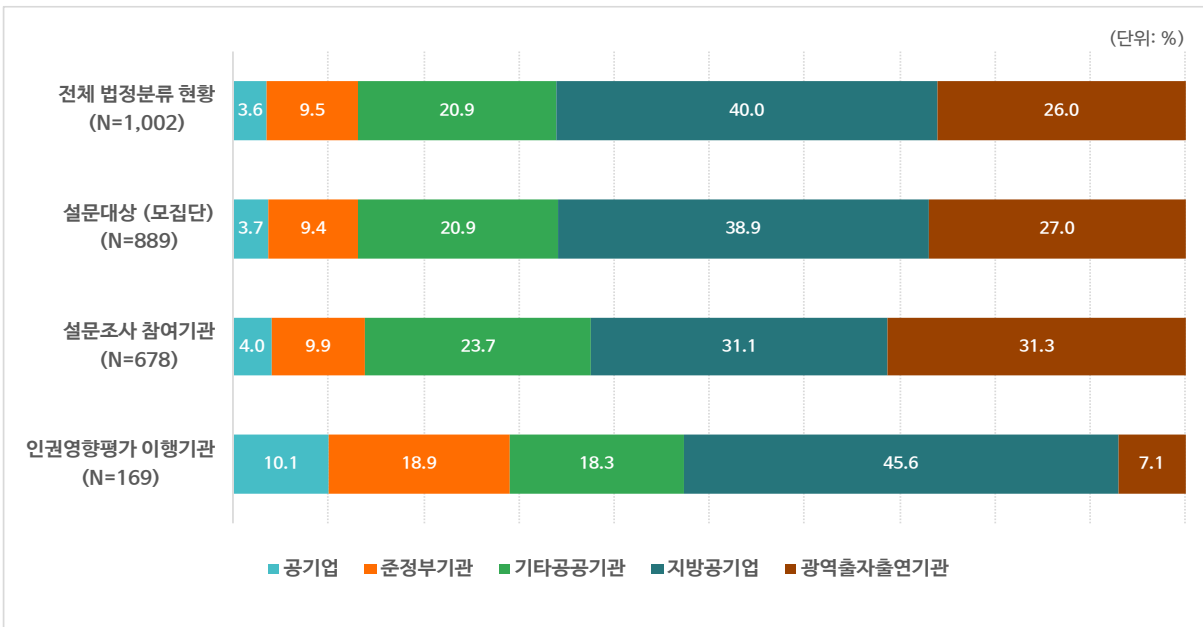
- 기초 조사 및 주요사업 인권영향평가 시행을 위한 인프라
- 인권영향평가 실시 여부
- 주요사업 인권영향평가의 4 이행 단계(계획과 준비-자료 수집-자료 분석-결과 보고)와 12 세부 절차 수행 현황
- 효과적인 인권영향평가를 위한 5 가지 원칙의 준수 여부
- 주요사업 인권영향평가를 실시하면서 겪는 고충 사항 및 제도 개선을 위한 제언

2. 조사 대상의 특성

가. 설문 조사 대상의 특성

- 889 개 공공기관을 대상으로 ‘주요사업 인권영향평가 현황 및 실태조사’를 위한 설문 조사에 총 678 개 공공기관이 참여하였다(응답률 76.2%).
- 국내 공공기관은 총 1,002 개로 법정³⁵ 종류에 따라 분류하면 지방공기업(401 개) > 광역지자체 출자·출연기관(261 개) > 기타공공기관(209 개) > 준정부기관(95 개) > 공기업(36 개)로 구성되어 있다. 본 설문 조사는 명시적으로 설문에 대한 응답을 거부하거나 연락이 닿지 않는 113 개 기관을 제외한 총 889 개 공공기관을 대상으로 진행되었으며, 조사대상인 889 개 기관의 법정 종류에 따른 구성 비율은 전체 기관의 법정 종류 분포도와 비슷한 수치로 모집단이 국내 공공기관의 일반적인 특성을 반영하고 있다.
- 모집단의 법정 종류 구성 비율과 설문에 참여한 응답기관 비율을 비교해 본 결과, 기타 공공기관 및 광역지자체 출자·출연기관의 설문참여율이 상대적으로 높았으며, 지방공기업의 설문참여율이 다른 그룹에 비해 낮은 것으로 나타났다.
- 전체 분포도 및 응답기관 구성률과 비교하여 인권영향평가의 실시율은 공기업, 준정부기관, 특히 지방공기업이 높았으며, 기타공공기관 및 광역지자체 출자·출연기관은 낮게 나타났다.

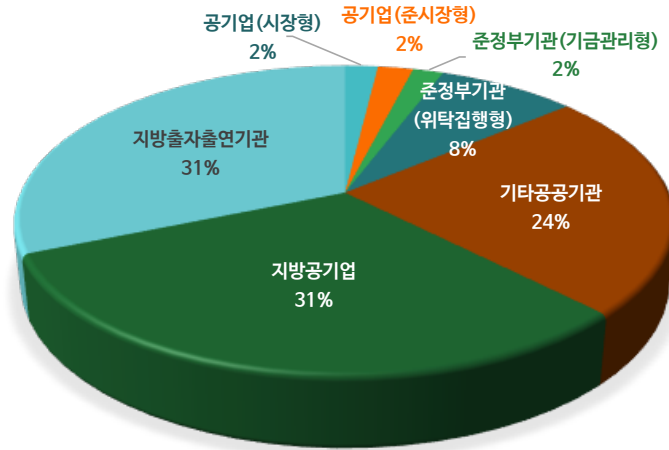
[그림 2] 법정 종류별 공공기관 분포



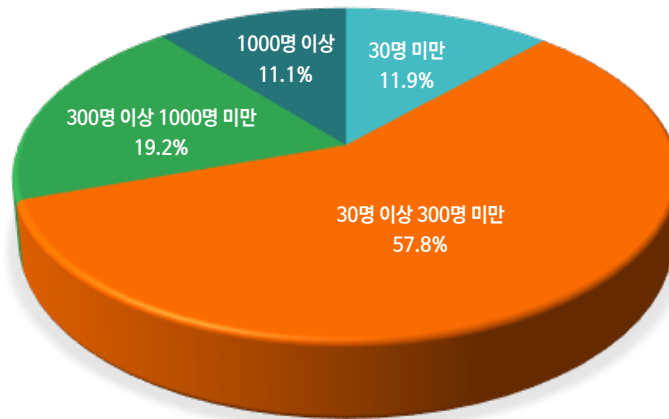
³⁵ 「공공기관 운영에 관한 법률」, 「지방공기업법」, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

- 응답기관은 대부분 임직원 정원이 30 인 이상의 규모로 과반수가 30 명 이상 300 명 미만(57.8%)으로 가장 많았으며 다음으로 300 명 이상 1000 명 미만(19.2%)의 규모가 많았다.

[그림 3] 응답기관 법정 종류 (N=678)



[그림 4] 응답기관 규모: 임직원수 (N=678)



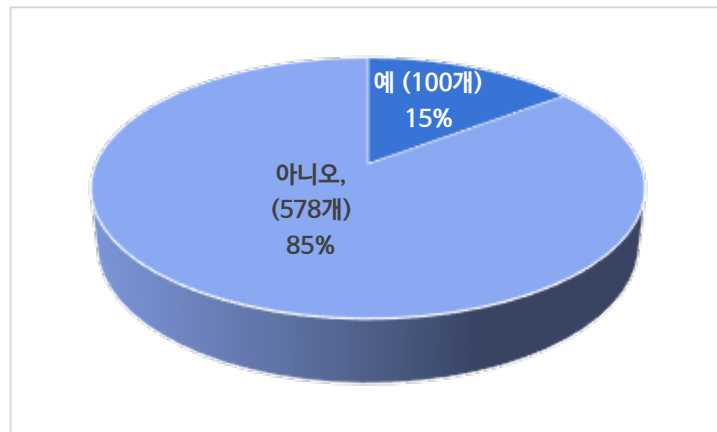
- 산업 특성을 살펴보면, ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’이 20.4%(138 개)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 ‘공공행정, 국방 및 사회보장 행정(16.4%, 111 개)’, ‘전기, 가스, 수도 및 증기 사업(15.2%, 103 개)’이 높게 나타나고 있었다.

[표 7] 응답기관 한국산업표준에 따른 분류

산업표준 분류	N	%
A. 농업, 임업 및 어업	4	0.59
B. 광업	3	0.44
C. 제조업	1	0.15
D. 전기, 가스, 수도 및 증기 사업	103	15.19
E. 하수 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	1	0.15
F. 건설업	28	4.13
G. 도매 및 소매업	9	1.33
H. 운수업	12	1.77
J. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	17	2.51
K. 금융 및 보험업	29	4.28
L. 부동산업 및 임대업	7	1.03
M. 전문, 과학 및 기술 서비스업	138	20.35
N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	73	10.77
O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	111	16.37
P. 교육서비스업	20	2.95
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업	50	7.37
R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	58	8.55
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	14	2.06
합 계	678	100.00

- 조사에 참여한 678 개 공공기관 중 해외 사업 및 투자를 하고 있는 기관은 100 개(15%)로 다수의 기관(85%)이 국내 사업만 실시하는 것으로 나타났다.

[그림 5] 해외 사업 혹은 투자 현황 (N=678)



나. 심층면담 대상의 특성

(1) 심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자

심층면담에 참여한 인권경영 담당자가 속한 공공기관은 22 개로 법정 종류별, 사업별, 임직원 정원에 따라 분류하면 다음과 같다.

- 법정 종류별 분류: 공기업 11 명, 준정부기관 3 명, 기타공공기관 3 명, 지방공기업 3 명, 광역지자체 출자·출연기관 2 명
- 주요사업 인권영향평가 실시 여부에 따른 분류: 실시 18 명, 미실시 4 명
- 산업별 분류: 전기, 가스 수도 및 증기 사업 7 명, 전문, 과학, 기술 서비스업 3 명, 금융 및 보험업 3 명, 건설업 1 명, 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정 1 명, 광물업 1 명, 예술, 스포츠 여가관련 서비스업 3, 사업시설 관리 및 사업지원 서비스업 2, 운수업 1
- 임직원 정원에 따른 분류: 1,000 명 이상 13 명, 300 명 이상 1,000 명 미만 5 명, 100 명 이상 300 명 미만 2 명, 30 명 이상 100 명 미만 2 명, 30 명 미만 2 명

심층면담에 참여한 총 22 개 공공기관 담당자는 아래에서 ‘공공기관 1~22 의 인권경영 담당자’로 표시를 하였다.

(2) 심층면담에 참여한 이해관계자

- 5 개의 대표적인 외부 기관(컨설팅 업체) 담당자
- 공공기관인 OO 노동조합 조합원, 공공기관인 OO 의 권리 피해자 옹호 단체 활동가, 직업환경의학전문의, 공공기관 경영평가단 평가위원
- 덴마크 국가인권기구 선임 연구원 더크 호프만(Dirk Hoffmann)

심층면담에 개별 또는 그룹으로 참여한 총 13 명의 이해관계자는 아래에서 ‘이해관계자 1~13’으로 표시하였다.

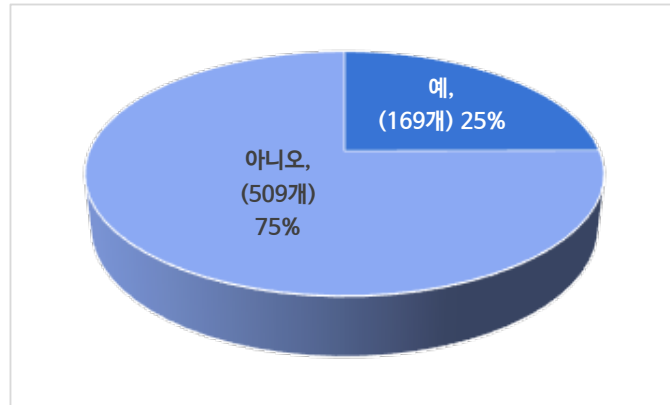
3. 조사 결과

가. 주요사업 인권영향평가 이행 여부

(1) 전체 공공기관의 이행률

- 국가인권위원회는 2018. 8. 9. 주요사업 인권영향평가를 핵심 내용으로 한 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 적용을 권고를 하였는데, 2년이 지난 2020. 9. 8. 현재까지 주요사업 인권영향평가를 수행한 공공기관은 응답기관 중 25%(169개)에 불과해 이행 수준이 낮다는 것을 확인하였다.

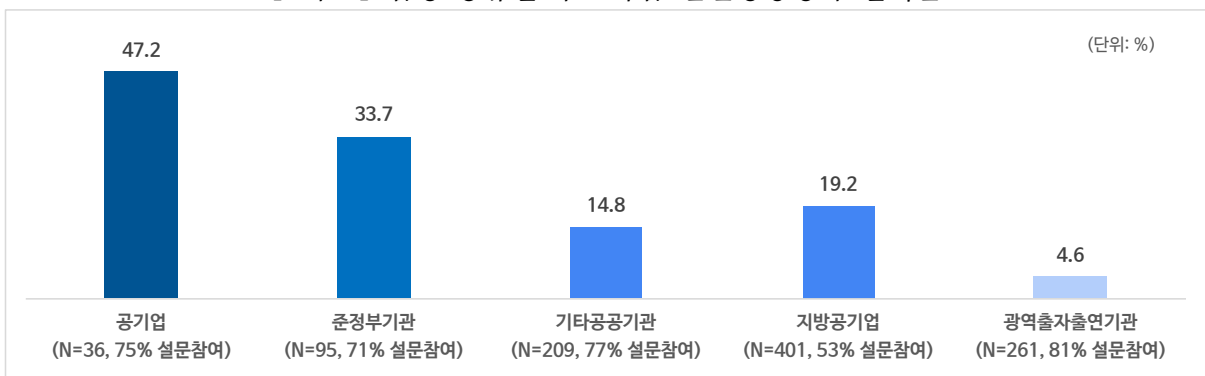
[그림 6] 인권영향평가 이행 여부(2020.09.15 기준)



(2) 법정 분류에 따른 공공기관의 이행률

- 법정 분류에 따른 전체 공공기관 중 주요사업 인권영향평가를 실시하는 비율은 공기업이 47.2%로 다른 그룹보다 상당히 높았으며, 준정부기관(33.7%) > 지방공기업(19.2%) > 기타공공기관(14.8%) > 광역지자체 출자·출연기관(4.6%) 순으로 나타나 광역지자체 출자·출연기관의 사업 인권영향평가 실시율이 매우 낮은 것을 확인할 수 있었다.

[그림 7] 법정 종류별 주요사업 인권영향평가 실시율



[표 8] 법정 종류에 따른 공공기관의 숫자 등

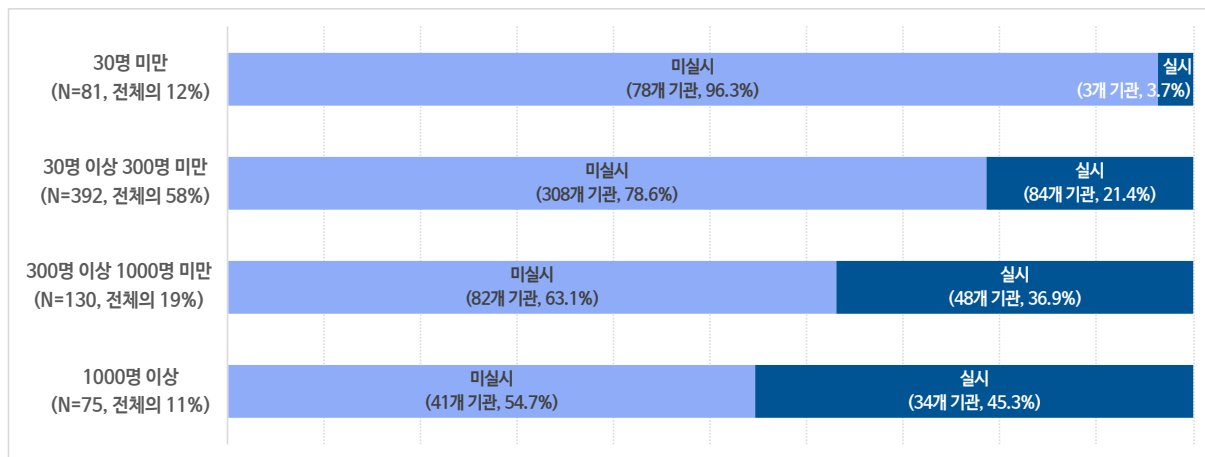
법정 종류	전체 기관	설문 대상 기관	응답 기관	이행 기관
공기업	36	33	27	17
준정부기관	95	84	67	32
기타공공기관	209	186	161	31
지방공기업	401	346	211	77
광역자치단체 출자·출연기관	261	240	212	12
합계	1002	889	679	169

- 401 개의 광역자치단체 출자·출연기관 중에서 2018 년 국가인권위원회의 인권경영 권고를 불수용한 기관이 114 개인데, 그 중에서 주요사업 인권영향평가를 실시한 기관은 하나도 없었다.

(3) 규모별 공공기관의 이행률

- 공공기관/공기업 규모별 인권영향평가 이행 여부를 살펴본 결과, 규모가 커질수록 주요사업 인권영향평가 실시 비율이 높아지는 것으로 나타났다.

[그림 8] 규모별 인권영향평가 이행 여부 (N=678)



(4) 해외사업을 하는 공공기관의 이행률

- 해외 사업 및 투자를 하고 있는 응답기관(100개) 중 32%(32개 기관)가 주요사업 인권영향평가를 실시하였다.

[심층 1] 해외 사업에 대해 인권영향평가를 (미)실시한 이유

해외 사업을 하면서 주요 사업 인권영향평가를 실시한 기관(32 개) 중에 해외 사업을 대상으로 주요사업 인권영향평가를 한 공공기관은 6 개인데 그 중 4 개는 인권 위험이 높은 것으로 알려져 있는 채굴 및 에너지 산업에 속한 시장형 공기업이었다.

자산 규모가 2 조 원 이상인 시장형 공기업 16 개는 모두 채굴 및 에너지 산업, 대규모 운수업, 사행산업에 해당하고 이 중 한 곳을 제외하고는 모두 저개발 국가 등에서 해외 사업을 하고 있다. 그러나 이 가운데 앞에서 언급한 4 개의 공공기관을 제외하고는 해외 사업에 관해 주요 사업 인권영향평가를 실시한 공공기관은 없는 것으로 보이고 심지어 그 중에서 적어도 4 개 공공기관은 아예 주요사업 인권영향평가 자체를 실시하지 않았다.

해외 사업을 하는 공공기관의 경우 해당 사업에 대해서 인권영향평가를 하지 않는 것 자체를 문제 삼을 수는 없을 것이다. 하지만 저개발 국가에서 인권 위험이 높은 산업에 속해 관련 사업을 하는 경우에는 해당 해외 사업의 인권영향 발생 가능성과 심각성에 대한 사전 기초 조사가 이루어졌어야 한다. 해외 사업에 대해 인권영향평가를 한 공공기관 11 과 해외 사업은 하지만 해당 사업에 대해 인권영향평가를 하지 않은 공공기관 9 의 인권경영 담당자를 상대로 심층면담을 하였다. 이 두 공공기관 모두 해외 사업을 인권영향평가의 대상 사업으로 선정할지 여부를 판단할 때 해당 해외 사업의 운영권 여부와 투자 규모를 기준으로 삼았다.

“해외투자 사업 중에 규모가 큰 두 개를 골랐다. 하나는 운영권을 가지고 있는 사업이고 다른 하나는 운영권은 없지만 규모가 커서 골랐다. OO국가에서 하는 사업의 경우에는 운영권 사업이라서 자회사라고 보고 영향평가를 했고, DD 국가에서 하는 사업이 있는데 그것은 투자 형태로 들어간 건데 워낙 투자비도 많고 사업규모가 크다 보니 문제가 발생하면 크게 생길 거 같아서 영향평가를 했다.”(공공기관 11의 인권경영 담당자)

“해외 사업 관련해서는 우리가 (직접) 운영하는 곳은 많지 않다. 해외 프로젝트가 있으면 지분에 일부 참여를 한다. 지분은 5~10% 수준이고 직원을 파견해서 운영 전반에 참여를 하고 있을 뿐이다. 운영사 중에는 사회적 책임에 대해 잘 알고 있는 업체도 있는데, (저개발 국가의) OO 사업장 등은 조금 어려운 거 같다. 고민은 많지만 아직 어떻게 해야할지 방법을 몰라서 시행을 못하고 있다. 해외 고용 시 아동인지 등이 포함되기도 하고 해외 사업 가이드라인도 있고 HR에서 확인하기도 하는데 해외사업 관련해서 인권영향평가는 못하고 있다.”(공공기관 9의 인권경영 담당자)

(5) 이행의 동기

인권영향평가를 이행한 169 개 공공기관 중 국가인권위원회의 권고 및 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 때문에 주요사업 인권영향평가를 수행하였다는 응답기관이 65 개로 가장 많았다. 그 다음으로 인권침해 예방 내지 인권 위협 식별이 34 개 > 인권경영 32 개 > 경영평가는 20 개 > 기타 27 개 순이었다.

[심층 2] 주요사업 인권영향평가 이행의 동기인 경영평가의 장단점과 문제점

주요사업 인권영향평가를 실시한 동기가 경영평가라고 대답한 응답기관은 11.8%로 높지 않았다. 공공기관 중 공기업과 준정부기관은 기획재정부(공공기관 운영위원회 경영평가단)가 경영평가를 하고, 기타공공기관은 주무부처가, 지방공기업은 행정안전부가, 지방자치단체 출자·출연기관은 해당 지방자치단체가 경영평가를 하게 된다. 단 수출입은행이나 산업은행 등 금융 공공기관의 경영평가는 금융위원회에서 담당한다.

인권경영이 경영평가에 반영된다는 사실이 공공기관이 주요사업 영향평가를 실시함에 있어서 도움이 되는 면이 있다. 특히 사업 부서의 저항을 불식시키기 위한 좋은 근거가 될 수 있다. 그러나 경영평가에 반영된다는 것 때문에 인권영향평가가 형식화되는 등 부작용도 있는 것이 사실이다. 한편 경영평가가 공공기관의 인권경영 노력을 제대로 반영하지 못한다는 비판도 있는데, 그 이유는 경영평가에서 인권경영이 차지하는 점수가 낮다는 것도 있지만 더 중요한 것은 인권경영을 평가할 기준이 불명확하다는 점이다.

① 경영평가의 순기능

심층면담에 참여한 공공기관 9 과 16 의 인권경영 담당자는 인권경영이 경영평가에 반영이 되기 때문에 사업 부서를 설득해서 주요사업 인권영향평가 과정에 참여시킬 수 있다고 하였다. 특히 공공기관 4 의 인권경영 담당자는 경영평가제도가 공공기관으로 하여금 인권 규범을 지키도록 하는 데 도움이 된다고 하였다.

“(인권영향평가를 할 때) 다른 부서를 설득하는 제일 빠른 방법은 경영평가에 들어간다고 말하는 것이다.” (공공기관9의 인권경영 담당자)

“주요사업 인권영향평가 체크리스트의 경우 처음에 100 개 이상이었는데 프로젝트 담당자가 일일이 근거 자료를 찾아서 제출하기 힘들다고 해서 60 개 수준으로 줄였다. 외부업체에 자료를 전달해서 체크를 해야 하는데 사업 담당자가 현업을 담당하면서 자료를 일일이 찾아서 전달하는 것을 굉장히 힘들어 했다. 기관평가 점수로 2 점이 걸려있기 때문에 꼭 해야 한다는 이유로 사업 담당자를 설득했다.

다행히 담당자가 착해서 협조적이었는데 담당자가 비협조적이었다면 어려웠을 것이다.”(공공기관 16의 인권경영 담당자)

“인권영향평가가 공공기관 경영평가에 반영된다는 사실이 컴플라이언스에 도움이 된다고 생각한다. 그러나 현재로서는 당연한 업무의 일환이 아니라 하기 싫지만 어쩔 수 없이 해야 하는 일이라 생각하면서 하는 것 같다.”(공공기관 4의 인권경영 담당자)

서면으로 의견을 주었던 경영평가 위원인 이해관계자 3은 한계는 있지만 “인권영향평가는 공공기관 경영평가에서 비계량지표인 윤리경영 지표에 비공식적으로 반영되고 있기 때문에 실효성이 있고”, “경영평가에 반영되지 않았다면 인권영향평가를 실시하지 않았을 가능성이 높다”고 하면서 경영평가를 긍정적으로 평가하였다.

“공공기관 경영평가는 정부가 공공기관으로 하여금 국정과제 등을 수행하도록 강제하는 제도적 기제로 작용하고 있음. 현재 공기업·준정부기관들은 경영평가 외에도 정부부처로부터 10여개의 다양한 외부평가를 받고 있는데, 이러한 평가의 결과들은 대부분 기획재정부가 주도하는 공공기관 경영평가에 부속되고, 모두 공공기관 경영평가에서 경영관리 범주의 계량지표를 평가하는 데 활용되고 있음. 이로 인해 정부가 시행하고 있는 공공기관 관련 각종 평가제도들의 성패는 공공기관 경영평가의 하위 평가지표에 포함되는지 여부에 달려 있음. 만약 이러한 외부평가가 공공기관 경영평가에 활용되지 않을 경우 해당 평가에 대한 기관의 관심과 적극성이 현저하게 떨어지게 되고, 경영평가에 활용되지 않는 외부평가가 기관에 별도의 인센티브와 페널티를 부여한다면 기관으로서 이종의 평가 부담을 지게 됨. 인권영향평가는 공공기관 경영평가에서 비계량지표인 윤리경영 지표에 비공식적으로 반영되고 있기 때문에 실효성이 있는 것으로 파악됨. ‘2019년도 공공기관 경영실적 평가보고서’에 따르면, 대부분의 기관이 2019년도에 인권영향평가를 실시한 것으로 나타남. 경영평가에 반영되지 않았다면 인권영향평가를 실시하지 않았을 가능성이 높음.”

② 경영평가의 역기능

경영평가가 공공기관으로 하여금 인권영향평가를 하도록 자극하고 용이하게 만드는 것은 사실이다. 하지만 그로 인해 인권영향평가를 하는 동기가 왜곡되어 인권영향평가가 형식적인 것이 되어 버리기도 한다. 심층면담에 참여한 이해관계자 2는 경영평가 때문에 주요사업 인권영향평가의 동기와 방향에 문제가 생겼다면 다음과 같이 말하였다.

“인권영향평가라는 것이 과제를 찾는 것이 목표가 되어야 할 거 같은데 점수 내는데 초점이 맞춰져 있다. 책임을 묻는 방식이 아니라 개선을 도모하는 방식으로 가

야 한다.”

인권경영이 경영평가에 반영이 됨으로 발생하는 단점은 인권경영의 형식화이다. 초점 그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자 10 은 인권영향평가가 요식화되었다고 하면서 아래와 같이 이야기하였다.

“(지금) 인권영향평가에 관심이 있는 것은 경영평가 담당자뿐이고 경영진, 실무진은 관심이 없고 증빙자료 요구하는 것에 대해 화를 내기도 한다. 현재의 인식이나 구조로는 공공기관을 움직이기가 쉽지 않다. 이것을 왜 해야 하는지에 대한 의문이 해결되지 않고 인권영향평가가 제대로 진행이 되었는지에 대해 검증할 수 없다면 경영평가 담당자와 인권경영 담당자 둘 만의 일이 될 것이다. 인권경영의 지난 2 년 간 경향을 살펴보면 요식행위에 그쳤다고 생각한다. 요식화되는 것에 대해 경계를 해야 한다. 경영평가가 두려워서 공공기관이 하고 있지만 경영평가가 없다면 사라질 것이다.”

③ 경영평가의 문제점

㉠ 낮은 배점

주요사업 인권영향평가와 관련한 경영평가의 문제점 중의 하나는 경영평가에서 인권경영, 그 가운데 인권영향평가가 차지하는 비중이 너무 적다는 것이다. 이와 관련해 초점 그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자 10 과 공공기관 19 의 인권경영 담당자는 이에 관해 아래와 같이 이야기하였다.

“인권경영이 지방공기업에 대한 경영평가 지표로 들어가 있지만 기재부 산하 중앙 부처 공공기관은 별도의 지표가 아니고 윤리경영 세부항목으로 들어가 있기 때문에 공공기관에서는 인권경영이 몇 점인지 알 수가 없다. 기관장 입장에서는 1점이라도 반영이 되면 자원을 쓸 수 있는데 경영진 입장에서 봤을 때 이게 중요한 것인지에 대해 의문을 던질 수밖에 없다. 경영평가에 들어가기 때문에 그나마 인권영향평가를 하는 것인데 이렇게 형식적으로 할 수밖에 없는 이유는 경영평가에 반영되는 비중이 너무 낮기 때문이다. 인권경영이 경영평가에 언급이 되어 있을 뿐 점수로는 없다.” (이해관계자10)

“경영평가가 인권경영을 하게 하는 동력인데 인권경영은 윤리경영 안에 들어가 있고 배점은 4개 꼭지 중에 1개에 불과해서 1점이 채 안 된다. 1점 자체가 굉장히 높은 것이지만 인권경영 안에 인권영향평가는 잘 보이지 않는다. 그래서 청렴보다 경영진의 관심이 적은 것 같다.”(공공기관19의 인권경영 담당자)

㉠ 불명확한 기준

경영평가와 관련해 더 심각한 문제는 평가의 기준이 불명확하다는 것이다. 특히 인권영향평가를 잘 했는지 여부와 관계없이 인권 침해 사례 유무를 가지고 평가하게 되면 인권영향평가는 문제를 드러내는 방식이 아니라 문제를 숨기는 방식으로 갈 가능성이 높다. 인권영향평가의 이행과 관련된 노력이 경영평가에 제대로 반영되기가 힘든 것이다. 또한 구조적으로 규모가 작은 공공기관들이 경영평가를 잘 받을 수 없는 구조라는 지적도 있다.

심층면담에 참여한 공공기관 5의 인권경영 담당자는 지금과 같이 기준이 불명확한 경영평가제도 아래에서는 인권영향을 식별하기 위한 인권영향평가 자체가 왜곡될 수 있다고 하였고, 특히 인권경영 자체를 가지고 평가를 하는 것이라면 인권영향평가에서 최대한 문제를 숨기는 방식으로 갈 수밖에 없다고 하면서 아래와 같이 말하였다.

“좋은 경영평가를 받기 위한 점수의 기준이 없어서 혼란스럽다. 지금까지는 인권영향평가를 했는지 안 했는지 여부만을 가지고 평가를 하는데 인권영향평가가 정착이 되면 더 구체적인 평가 지표가 나와야 한다. 지금은 그러한 지표가 없어서 혼란스럽다. 인권경영을 잘 했는지 평가를 하는 것은 인권영향평가를 잘 했는지 평가하는 것과 다른데 전자에 초점을 맞추면 인권영향평가에서 최대한 문제가 안 드러나는 방식으로 갈 수밖에 없다.”

앞에서 살펴본 바와 같이 사업 부서 담당자의 저항을 불식시킬 수 있는 이유 중의 하나가 경영평가이지만 실제로 경영평가에서는 인권경영 내지 인권영향평가의 노력들이 제대로 평가되지 않는다는 불만이 있다. 특히 인권영향을 잘 식별한 것에 대해 긍정적으로 평가하지 않고 인권영향이 드러난 것 자체를 문제 삼는 경영평가에 대해 심층면담에 참여한 공공기관 7의 인권경영 담당자는 아래와 같이 비판하였다.

“실제로 직원들은 인권경영을 왜 해야 하는지 이해를 못 한다. 기본적으로 인권영향평가 자체가 일이 되기 때문이다. 전 직원을 대상으로 기업과 인권에 대한 사이버 교육을 실시하기는 하지만 이에 대한 이해와 동의가 깊은 것은 아니다. 그나마 직원들에게 인권경영 업무와 관련된 설득이 가능한 것은 이것이 경영평가에 포함되어 있기 때문이다. 직원들이 경영평가에 대한 이해가 크고 관심이 커서 경영평가에 반영된다는 이유 때문에 그나마 인권 교육과 인권영향평가가 이루어지고 있다. 그러나 실제 경영평가 과정에서는 인권경영의 노력들이 제대로 반영이 안된다. 경영평가를 진행하는 교수들이 인권경영에 대해서는 묻지도 않고 오히려 고충처리제도를 만들어서 진정된 것에 대해서 그런 문제 자체를 일으키지 말았어야 한다며 지적할 때는 당혹감마저 느낀다.”

심층면담에 참여한 공공기관 13 의 인권경영 담당자는 경영평가가 규모가 작은 공공기관은 필연적으로 불리하다는 문제를 아래와 같이 제기하였다.

“경영평가의 경우 실제 실적이나 절차 준수 보다는 기관의 규모와 관련된 평가, 즉 인권개선사업의 규모(의 크기)나 영향력 등에 따른 평가를 하고 있기 때문에 규모가 작은 공단의 경우에는 필연적으로 아무리 노력을 해도 점수가 낮게 나오는 결과가 발생한다. 또한 우리의 경우 인권영향평가를 타 공단보다 적극적이고 실 반영 가능한 방식으로 하고 있는데 그럴수록 점수가 낮게 나온다. 평가지표를 세분화하면 할수록 점수가 낮게 나오는 상황이 발생한다.”

앞에서 경영평가가 인권경영평가와 관련해 가지는 순기능에 대해서 설명한 이해관계자 3 은 그러한 순기능에도 불구하고 현재의 경영평가가 가진 문제점을 세 가지로 요약해서 정리하였는데, 첫 번째로 기관운영 인권영향평가와는 달리 주요사업 인권영향평가를 실시하고 있는지 여부를 판단하기 어렵고, 여부에 대해 판단하더라도 얼마나 제대로 실시되었는지 비교·분석하기 어렵다는 점, 두 번째로 “경영평가에서는 주요사업은 물론 기관운영 영향평가에서도 (효과적인 인권영향평가를 위한 다섯 가지) 가치가 충족되는지는 나타나지 않고 단지 실시 여부만 확인”하고 있다는 점, 세 번째로 “(주요사업 인권영향평가에 관한) 사항 또한 경영관리 범주의 윤리경영 지표 가운데 포함되는 것이고, 정작 주요사업 범주와 관련해서는 언급조차 되지” 않은 점을 들었다.

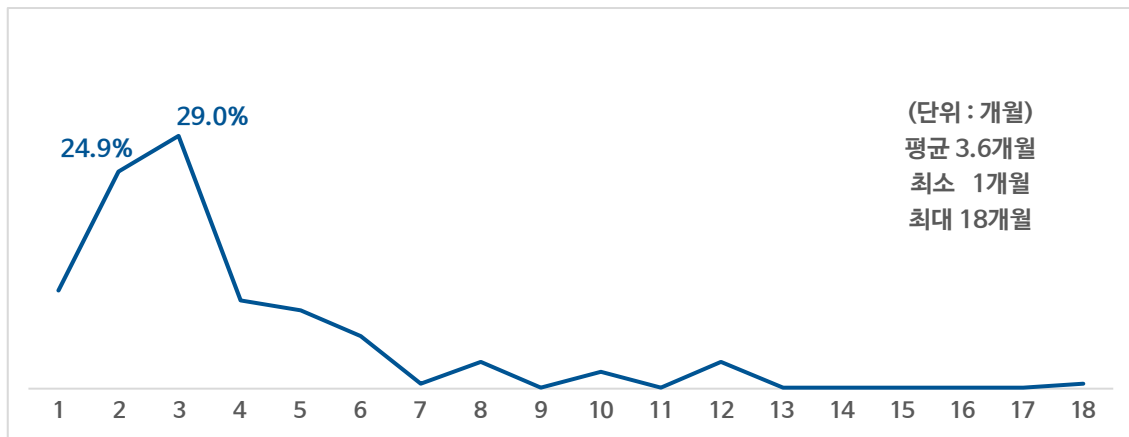
“경영평가에서의 비중이 높지 않다는 점에서 한계가 있음. 또한 인권영향평가가 각 기관의 기관운영 외에 주요사업에서도 실제 행해졌는지, 이를 통해 인권 존중 책임이 향상되었는지는 파악되지 않는다는 점도 문제임. 나아가 현행 공공기관 경영평가제도는 기관의 경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무 효율, 조직·인사·재무관리, 보수 및 복리후생 관리, 혁신과 소통을 주요 평가 내용으로 하는 경영관리 범주 외에 공공기관의 주요 사업별 계획·활동·성과 및 계량지표의 적정성을 종합적으로 평가하는 주요사업 범주에서도 주요사업 추진 계획 수립, 집행, 성과 환류 과정에서의 사회적 가치를 위한 노력과 성과를 감안하여 평가하도록 하고 있음. 즉, 주요사업의 추진계획을 설정하는 데 있어 사회적 가치가 적절히 반영되었는지 평가하고, 주요사업을 집행함에 있어 사회적 가치가 적절히 구현되었는지 평가하고 있음. 하지만, 주요사업 범주에서 윤리경영 등이 추진계획에 적절히 반영되었는지 내지 집행에서 적절히 구현되었는지를 제시하는 기관은 거의 없음. 구체적으로 주요사업 인권영향평가를 실시하고 있는지의 여부 또한 판단하거나 비교·분석하기 어렵다는 점에서 실질적인 제도화는 의문시됨. 공공기관 경영평가에서는 주요사업은 물론 기관운영 인권영향평가에서도 다섯 가지 가치가 충족되고 있는지가 나타나지 않으며, 단지 실시 여부 정도만 확인하고 있음. 더욱이

이러한 사항 또한 경영관리 범주의 윤리경영 지표 가운데 포함되는 것이고, 정작 주요사업 범주와 관련해서는 언급조차 되지 않음.”

(6) 이행 기간

- 주요사업 인권영향평가의 계획 수립부터 결과 보고서 작성까지 소요된 전체 기간은 3개월(29%, 49개) > 2개월(25%, 42개) 순으로 높게 나타났으며, 평균 3.6개월이 소요되었다.

[그림 9] 인권영향평가 전체 소요기간 (N=169)



[심층 3] 주요사업 인권영향평가의 주기

1년 단위로 예산을 수립하기 때문에 주요사업 인권영향평가도 보통 1년을 주기로 실시된다. 이러한 주기는 1년마다 하는 경영평가의 주기와도 관련이 있다고 할 수 있다. 공공기관의 규모에 따라 1년에 한 가지 사업에 대해서만 하거나 복수로 할 수도 있을 것이다.

규모가 작은 공공기관뿐 아니라 큰 기관의 경우에도 매년 주요사업 인권영향평가를 해야 하는지에 관해서 의문을 가지고 있었다. 임직원 수에 있어서 규모가 가장 큰 공공기관중 하나인 공공기관(식별 번호 생략)의 인권경영 담당자는 심층면담에서 이와 관련해 아래와 같이 말하였다.

“인권영향평가를 하면서 느낀 것이 주기가 뚜렷하지 않으며 얼마에 한 번씩 해야 하는지를 명시하지 않고 있다. 특정 사업에 대한 지표 등이 한 번 만들어지면 매년 바뀌어야 하는 것도 사실 아니기 때문에 매년 해야 할 필요를 별로 느끼지 못하겠다. 주요사업 몇 가지에 대한 평가를 완료하고 나면 사실 더할 것이 없을 것 같은데 그럼에도 매년 해야 할지는 다시 생각하게 된다.”

임직원 수가 30 명 이상 100 미만 규모인 공공기관 13 의 인권경영 담당자도 주요사업 인권영향평가의 주기와 관련해 ‘경영평가’ 때문에 매년 시행하기는 하지만, 그렇게 매년 하는 것이 쉽지는 않다고 말하였다.

“시설관리공단이기 때문에 주요사업 인권영향평가는 시설로 집중을 하게 된다. 그런데 한 번 평가를 하고 나면 시설적인 면이기 때문에 지속적인 평가가 큰 의미가 없다. 인권영향평가를 몇 번 반복하면 더 이상 손을 볼 곳이 없게 되기 때문에 매년 하는 것이 쉽지는 않다.”

직원이 15 명에 불과한 광역자치단체 출자·출연기관인 공공기관 21 의 인권경영 담당자는 인력이 부족하고 사업에 인권 위험이 없기 때문에 매년 인권영향평가를 하는 것이 어렵다고 말하였다.

“인력이 가장 문제가 된다. 인권경영위원회 운영도 인권영향평가도 인력이 많이 든다. 직원이 총 7명인데 행정직원은 1명이라서 혼자서 다 해야 한다. 인권경영지침에 매년 하겠다고 해서 올해도 진행을 하기는 했다. 인권영향이 있는 사업이 있는 기관이 아니기 때문에 공공기관의 규모에 따라 주기를 조금 길게 하도록 하면 좋겠다.”

유엔 기업과 인권 이행 원칙은 인권에 관한 상당주의의무 이행을 위해 ‘인권영향을 평가’하라고 규정하고 있는데 인권영향을 평가한다는 것은 ‘인권영향평가’와 엄밀한 의미에서는 구별되는 개념이라고 할 수 있다. 따라서 공공기관의 규모나 사업을 하는 지역이나 속한 산업의 특성과 관계없이 모든 공공기관에 같은 주기로 주요사업 인권영향평가를 하도록 요구하는 것은 합리적이지 못하다는 점에 대해서는 앞에서 설명한 바와 같다.

같은 맥락에서 유엔 기업과 인권 이행 원칙 14 도 다음과 같이 규정하고 있다. “기업의 인권 존중 책임은 규모, 업종(속한 산업), 운영 환경, 소유, 구조와 상관없이 모든 기업에 적용된다. 그럼에도 불구하고 기업이 인권 존중 책임을 다하기 위한 수단의 규모와 복잡성은 그러한 요소와 기업이 인권에 미치는 영향의 심각성에 따라 달라진다.”

이와 관련해 이해관계자 7 인 덴마크 국가인권기구 연구원인 더크 호프만(Dirk Hoffmann)도 ‘인권영향평가’와 ‘인권영향을 평가하는 것’을 구별하면서 모든 기업이 ‘인권영향을 평가’해야 하지만, ‘인권영향평가’를 모든 기업에 하도록 하는 것은 현실적이지 못하다고 하였다.

“‘인권영향평가’라는 말이 과도하게 사용되고 있다고 생각한다. 유엔 기업과 인권

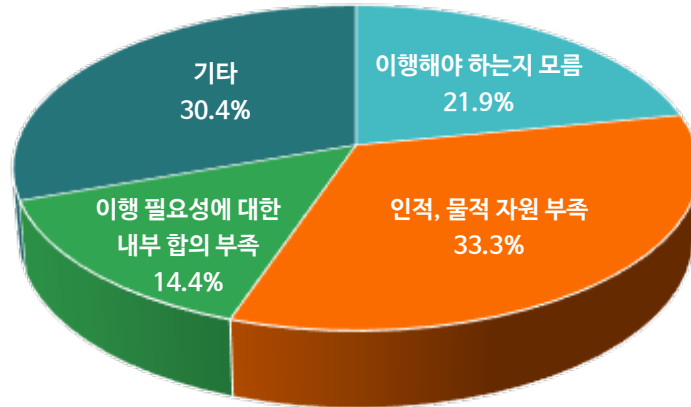
이행 원칙에는 “인권영향을 평가하라”라고 되어 있는데 그것은 ‘인권영향평가’와는 다른 것이다. 그것은 어떠한 방식으로든 인권의 부정적인 영향을 평가하면 된다. 인권영향평가는 굉장히 돈과 시간을 많이 들여서 인권적으로 어떤 부정적인 영향이 있는지 면밀하게 검토하는 절차이다. 그렇기 때문에 모든 기업 혹은 모든 사업에 대해 하도록 하는 것은 현실적이지 못하다. 따라서 환경영향평가 등 기존 평가에서 인권적인 시각을 반영하여 할 수도 있고 인권 위험을 분석을 한 후에 인권영향평가를 할지 여부를 결정하고 그 내용을 리포팅하도록 하는 것으로 충분할 수도 있다 (...) 작은 회사에서는 인권영향평가 대신 인권 위험분석(risk assessment)을 진행하는 것도 방법이다. 다만, 이 경우 이를 투명하게 보고해야 한다.”

앞에서 제시한 바와 같이 ‘인권영향을 평가하는 것’을 광의의 인권영향평가로, 그 중에 참여적이고 분석적인 방법을 통해 체계적이고 구조적으로 실시하는 ‘인권영향평가’를 협의의 인권영향평가 내지 정식 인권영향평가로 구분한 뒤에, 규모가 큰 공공기관은 정식 인권영향평가를, 규모가 작은 공공기관은 이해관계자 7 이 제안한 바와 같이 환경영향평가 등 기존 평가를 할 때 인권적인 시각을 반영하여 하거나, 인권영향평가 대신 인권 위험분석(risk assessment)을 진행하는 하는 등의 ‘간이 인권영향평가’를 하도록 할 필요가 있다.

(7) 미이행의 이유

- 인권영향평가를 이행하지 않은 공공기관의 미실시 이유를 살펴본 결과, ‘인적, 물적 자원 부족’이 33.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘이행해야 하는지 모름(21.9%)’ > ‘이행 필요성에 대한 내부 합의 부족(14.4%)’ 순으로 나타났다.
- 미실시한 이유에 관한 기타 응답 중 28%(54 개, 미실시 이유 응답기관 중 10.7%)는 현재 인권영향평가를 진행 중이거나 2020 년에 진행할 예정이라고 하였으며, 그 밖의 다수의 이유로는 ‘코로나 19 사태에 따른 연기 혹은 일정 조정 중’, ‘신생 기관이거나 해당하는 사업 없음’과 더불어 ‘인권경영체계 구축 미흡’ 및 ‘관련 정보의 부족’에 해당하는 응답들이 나타났다.

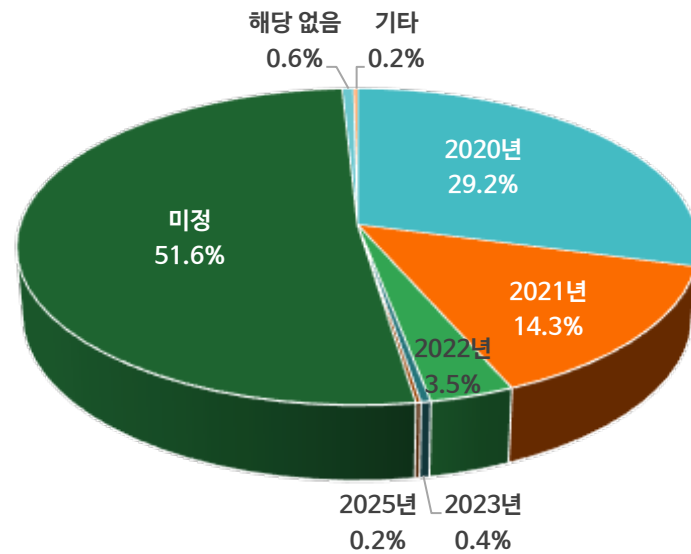
[그림 10] 인권영향평가 미실시 이유 (N=506, 복수응답 허용(625), *무응답(3) 제외)



(8) 미이행 기관의 이행 계획

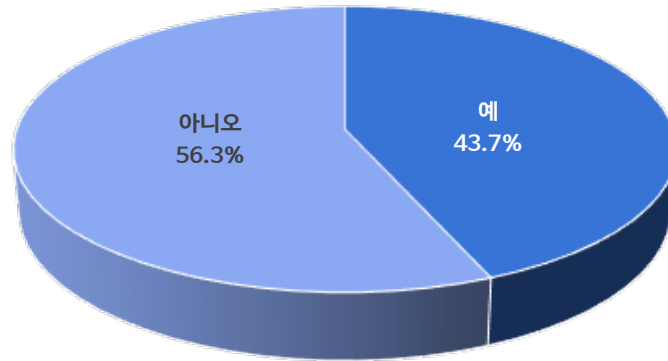
- 미실시 응답기관의 과반수가 인권영향평가 이행 계획이 ‘미정(51.6%)’이었으며 주요사업 인권영향평가 이행 계획이 있는 경우는 다수가 2020 년(29.2%), 2021 년(14.3%)에 추진 중이거나 추진 예정인 것으로 나타나 계획대로 추진된다면 향후 주요사업 인권영향평가 이행 여부는 현재에 비해 2 배 정도 높아질 것으로 예상된다.

[그림 11] 미실시기관의 평가 이행 계획 (N=483, 무응답(26 개) 제외)



- 2020~2021 년에 실시할 계획인 응답기관(210 개) 중 주요사업 인권영향평가 관련 담당자를 지정한 기관은 81.4%(171 개)로 대부분을 차지했으며, 지정하지 않은 기관은 17.6%(37 개), 무응답이 1.0%(2 개)를 차지하였다.

[그림 12] 미실시기관의 관련 담당자 지정 여부 (N=506, 무응답(3 개) 제외)



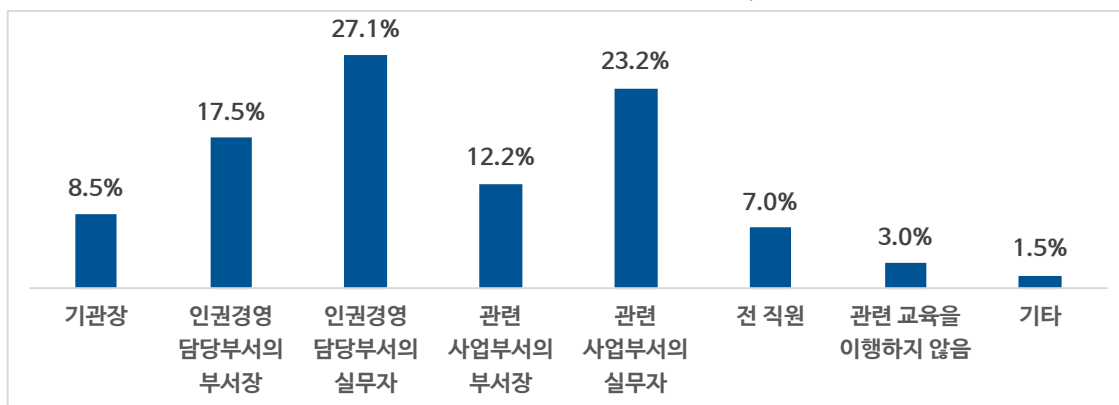
나. 주요사업 인권영향평가 이행을 위한 인프라

공공기관이 주요사업 인권영향평가를 효과적으로 실시하기 위해서는 인적, 물적, 규범적인 인프라를 제대로 갖추어야 한다. 여기에는 교육, 인력, 인권경영위원회, 예산, 관련 지침 등이 있다.

(1) 교육

- 주요사업 인권영향평가를 이행한 기관들은 평가 수행에 앞서 인권영향평가에 대한 교육을 2~3 개 그룹을 대상으로 시행하였으며, 교육을 받은 그룹으로는 ‘인권경영 담당부서의 실무자(127 개 기관)’가 27.1%로 가장 많고 ‘관련 사업 부서의 실무자(109 개 기관)’가 다음으로 많은 것으로 나타나 주로 실무자 단위의 교육이 활발한 것을 확인할 수 있었다.

[그림 13] 인권영향평가 교육 대상 (N=169, 복수응답 허용(469))



[심층 4] 교육의 내용과 대상과 주체

① 교육 내용

주요사업 인권영향평가를 실시했다고 응답한 기관 중 74 개 기관만이 교육 내용이 인권영향평가에 관한 것이라고 하였다. 그 외의 응답기관은 대부분 인권경영 일반에 관한 교육이라고 답하였다. 교육 내용과 관련해서는 인권경영 일반에 관한 것도 중요하지만 주요사업 인권영향평가 자체에 대한 교육이 중요하다. 인권영향평가를 어떻게 이해하고 있는지가 인권영향평가를 어떻게 수행해야 하는지에 영향을 미치기 때문이다.

심층면담에 참여한 공공기관 4 와 11 의 인권경영 담당자의 아래의 말을 들어 보면 인권영향평가의 개념을 오해를 하고 있다는 것을 알 수 있어 주요사업 인권영향평가에 대한 교육이 얼마나 필요한지 방증하고 있다.

“스스로 이해가 부족한 것 같다. 기업과 인권 교육도 들었지만 여전히 어렵다. 인권영향평가를 점수화하여 적용하는 기관들도 있기는 하지만 설문 내용이나 사업 등이 매년 달라지기 때문에 점수화하기 어렵다. 그런데 용어가 ‘인권영향평가’이고 몇몇 기관은 점수화하기도 했기 때문에 자꾸 어떤 점수로 평가 결과가 나온다는 오해가 내부적으로 있다. 점수화 할 경우 객관적인 평가가 어려울 것이다. 너무 결과가 눈에 띄기 때문에 모든 지표의 설계 방향이 평가 결과가 좋게 나오도록 맞춰질 것이다. 점수화 문제에 대해서는 국가인권위원회가 권고나 입장문을 발표할 필요가 있다.”(공공기관 4 의 인권경영 담당자)

“사업 내용에 대해 외부로 공개되는 것을 꺼려해서 인권영향평가 보고서를 내부 인트라넷을 통해 전사에 공개를 했다. 대신 지속가능성보고서에 인권영향평가 수행 후 종합 점수가 몇 점이었는지 공개했다.”(공공기관 11 의 인권경영 담당자).

② 교육 대상

교육 대상과 관련해서는 기관장을 대상으로 교육한 공공기관은 8.5%에 불과했는데 인권경영과 사업 부서의 담당자에 대한 교육이 반드시 이루어져야 하지만 기관장에 대한 교육 역시 중요하다. 특히 사업 부서를 움직이기 위해서는 기관장이 주요사업 인권영향평가를 포함한 인권경영에 대해 이해하고 있어야 하기 때문이다. 심층면담에 참여한 공공기관 14 는 기관장에 대한 교육의 중요성에 대해 아래와 같이 말하였다.

“최고 경영진의 긍정적인 개입을 위해서는 국가인권위에서 기관장 등을 대상으로

인권경영의 중요성, 비전, 방향 등을 설명하는 포럼 같은 자리를 마련하는 것도 좋을 것 같다.”

③ 교육 주체

앞에서 공공기관 주요사업 인권영향평가를 하는 동기로 국가인권위원회의 권고라고 대답한 공공기관이 65 개로 가장 많았다. 그렇기 때문에 공공기관은 교육에 있어서도 국가인권위원회의 적극적인 역할을 기대하고 있었다. 심층면담에 참여한 공공기관 14 의 인권경영 담당자는 교육을 받을 기회가 별로 없어 전문성을 높일 기회가 적다면서 전문성을 키워줄 국가인권위원회 차원의 시스템이 필요하다고 하였다. 또한 심층면담에 참여한 공공기관 10 의 인권경영 담당자는 국가인권위원회가 교육에 있어서 소극적이기 때문에 외부 기관이 공공기관에 기업과 인권에 관한 아젠다를 주고 있다고 하면서 국가인권위원회가 최소한 교육을 할 수 있는 강사 풀을 제공하면 좋겠다고 하였다.

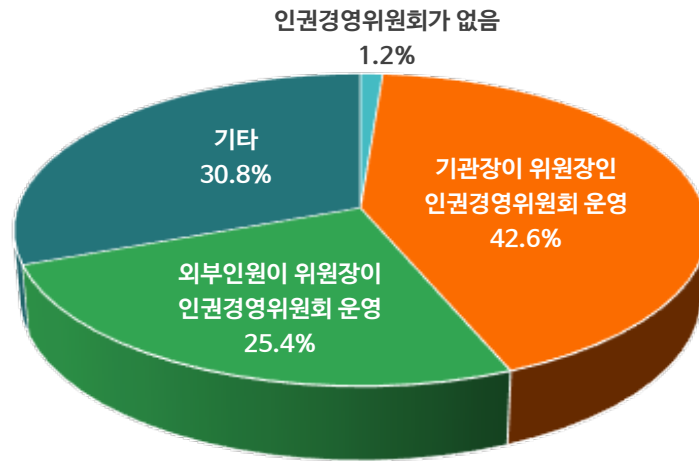
“보통 감사 업무 같은 경우는 각 기관의 감사업무 담당자 대상 연수나 교육도 이루어지고, 수료증도 발급하는 등 담당자의 전문성을 높일 기회가 있는데, 인권경영의 경우 그런 부분이 매우 부족하다. 강의도 잘 없어서 알아서 교육을 받는 수준이다. 국가인권위에서 적극적으로 나서 주면 좋겠다. 인권경영 담당자가 인권 부분에서 전문적이어야 한다고 생각한다. 인권위에서 담당자의 전문성을 키우기 위해 지원하는 시스템이 필요하다고 생각한다. 산업 형태별 워크숍이 진행되면 좋겠다.”(공공기관14 의 인권경영 담당자)

“모 (컨설팅) 업체가 공공기관에 과외 선생님 역할을 하고 있다. 국가인권위원회가 아니라 모 업체가 인권경영 아젠다를 주고 있는 상황이다. 국가인권위원회가 인권경영과 인권영향평가에 대한 교육을 할 수 있는 강사풀을 공개하고 기관들이 거기서 선정할 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않으면 지금처럼 모 (컨설팅) 업체에 다 연락하는 상황이 벌어진다.”(공공기관10의 인권경영 담당자)

(2) 인권경영위원회

- 주요사업 인권영향평가를 이행한 기관 중 인권경영위원회가 존재하지 않는 경우는 1.2%로 거의 없었으며, ‘기관장이 위원장인 인권경영위원회를 운영’하는 형태가 72 개(42.6%)로 가장 많았다.

[그림 14] 인권경영위원회 운영 여부 (N=169)



[심층 5] 전문성과 객관성을 제고하기 위한 인권경영위원회 구성

① 인권경영위원회 위원장

인권경영위원회는 주요사업 인권영향평가와 관련한 사항을 자문하고 의결하는 기관이므로 인권관련 전문성이 있어야 하면서 동시에 사업 부서를 장악할 수 있어야 한다. 그렇기 때문에 기관장이 인권경영위원회의 위원장이 되는 것이 반드시 나쁜 것은 아니다. 하지만 공공기관 중에는 인권경영위원회의 전문성을 위해서는 반드시 외부 전문가를 위원장으로 위촉해야 한다고 생각하는 경우도 있었다. 심층면담에 참여한 공공기관 4 의 인권경영 담당자도 다음과 같이 같은 취지의 말하였다.

“전문성과 객관성 제고를 위해 앞으로 외부 전문가를 위원장으로 위촉하려고 계획을 하고 있다. 인권경영위원회를 구성하는 것 자체에 대한 어려움은 없었으나 이후 운영을 하면서 위원의 전문성이 부족하다는 생각이 들었다. 외부 전문가 초빙의 필요성에 대한 의견이 있어서 인권경영위원회 위원장을 외부 위원으로 하여 보다 객관적 평가가 가능한 조직으로 만들려는 것을 구상 중이다.”

② 인권경영위원회 외부 위원

공공기관의 기관장이 인권경영위원회의 위원장이라 하더라도 다른 위원들을 기업과 인권에 관한 전문성을 가진 사람으로 위촉하는 것으로 인권경영위원회의 전문성과 객관성을 제고할 수 있을 것이다. 그러나 공공기관 중에는 전문직 종사자를 마치 인권 전문가로 보고 외부

위원으로 위촉하는 경우가 있다. 이에 대해서 심층면담에 참여한 이해관계자 5 와 공공기관 5 의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“인권경영에 대한 전문가를 찾기 힘들다. 공공기관에서는 전문가라고 생각하고 (인권경영위원회 위원으로) 기관의 자문변호사나 노무사를 데려다 놓았다.”(이해관계자5)

“인권경영위원회 구성원 9명 중에 5명이 외부인사인데 그 중에는 변호사, 노무사, 법무사가 있다. 노무사와 변호사와 법무사는 인권경력을 보고 선임하는 것은 아니고 자문 변호사 등이 추천한 지역의 사람으로 선임하였다.”(공공기관5의 인권경영 담당자)

③ 인권경영위원회에 감사위원의 참여

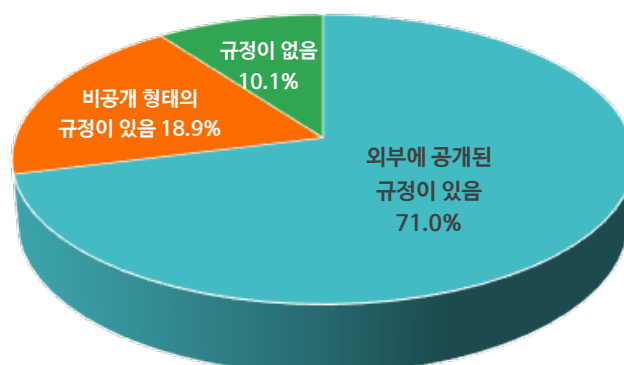
인권침해에 대한 효과적인 구제를 위해서 인권경영위원회에 감사위원이 들어가야 한다는 견해도 있었다. 심층면담에 참여한 이해관계자12는 이와 관련해서 다음과 같이 이야기하였다.

“인권경영위원회 선정이 중구난방이다. 왜 들어갔는지 모르는 사람들이 있다. 그리고 감사위원은 위원회에 들어가야 한다. 구제절차를 위해서. 인권침해가 생기면 인권경영 담당부서는 조사권이 없고 감사실에 있다. 따라서 위원회를 구성할 때 감사실이 들어가야 실제로 인권침해에 대한 구제절차를 진행할 수 있다.”

(3) 인권영향평가 이행 규정

- 규범적 인프라에 해당하는 명문화된 주요사업 인권영향평가 규정에 대한 현황을 살펴본 결과, 주요사업 인권영향평가를 이행한 기관 중 71%(120 개)가 인권영향평가 이행 규정을 외부에 공개하고 있었으나 약 10%(17 개)는 관련 규정이 존재하지 않는 것으로 나타났다.

[그림 15] 주요사업 인권영향평가 이행 규정 여부 (N=169)

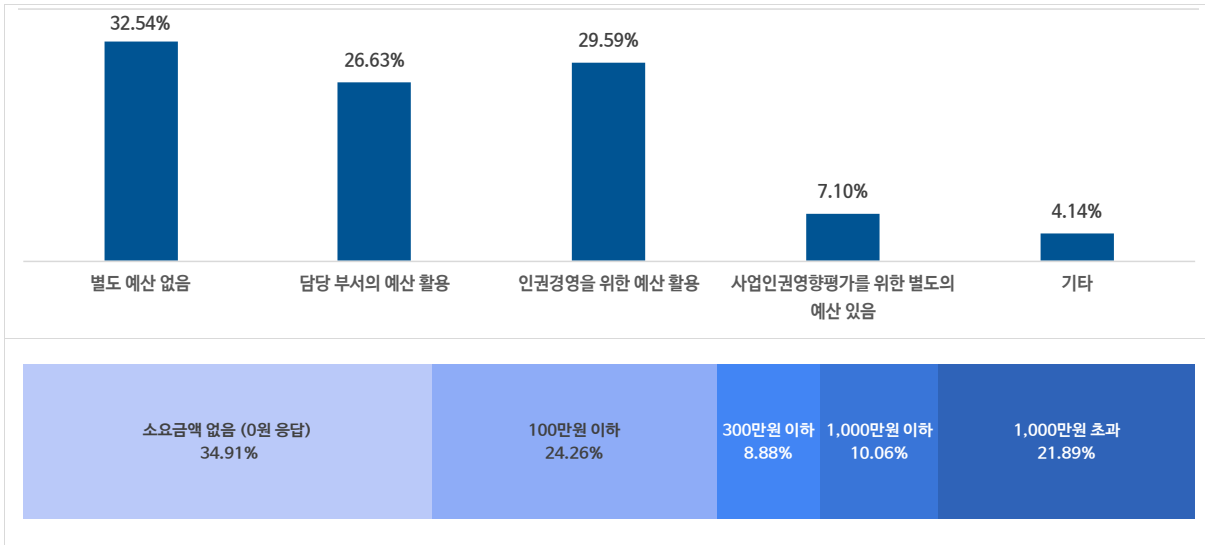


- 주요사업 인권영향평가 이행 규정을 외부에 공개하고 있는 경우 연구 팀에 URL 형식이나 문서로 이행 규정을 제출한 공공기관 중에 인권영향평가에 관한 별도의 이행 규정을 가지고 있는 경우는 하나도 없었고 모두 인권영향평가에 관한 하나 또는 두 개의 조항이 들어있는 ‘인권경영 이행지침’을 가지고 있을 뿐이었다.
- ‘인권경영 이행지침’상의 인권영향평가에 관한 조항은 공공기관에 상관없이 천편일률적으로 인권영향평가의 주기(“연 1 회 이상 인권영향평가를 실시한다”), 인권영향평가의 종류(기관운영, 주요사업 등 임직원과 이해관계자의 인권에 영향을 미치는 사안을 대상으로 인권영향평가를 실시할 수 있다”), 인권영향평가의 간단한 절차(인권경영 담당부서는 각 부서에 자료를 요구하여 인권영향평가를 실시한 후 그 결과를 위원회에 보고하여야 한다”), 인권영향평가 후의 대응 계획(“위원회는 인권영향평가의 결과를 검증·확정하며 이를 바탕으로 공사에 필요한 조치를 권고할 수 있다”)으로 구성되어 있었고, 마지막에 “인권영향평가에 대한 세부 절차와 방법은 별도의 계획을 수립하여 실시할 수 있다”는 규정을 두고 있었다. 그러나 어떤 공공기관도 인권영향평가에 대한 세부 절차와 방법에 관한 별도의 규정을 가지고 있는 곳은 없었다.

(4) 예산과 비용

- 주요사업 인권영향평가를 이행한 169 개 기관 중 별도 예산이 없는 경우가 32.5%(55 개)로 가장 높았으며, 기타 응답 중 올해 예산이 없었던 경우를 포함하면 34.9%(59 개)의 기관이 주요사업 인권영향평가를 위한 소요비용이 없었던 것으로 나타났다. 이는 미실시 응답기관들의 미실시 이유인 ‘물적, 인적자원의 부족’과도 연결되는 지점으로 주요사업 인권영향평가의 지속성을 위해서는 관련 예산의 확보가 필요할 것으로 판단된다.
- 주요사업 인권영향평가의 예산이 있는 경우에는 주로 인권경영을 위한 예산이나 담당 부서의 예산을 활용하는 것으로 나타났으며, 주요사업 인권영향평가를 위한 별도의 예산이 있는 곳은 7.1%(12 개)에 그쳤다.
- 주요사업 인권영향평가에 소요되는 비용은 최소 15 만원에서 최대 3,500 만원에 이르기까지 그 폭이 넓어 평균비용은 약 787 만원이나 중간 값은 300 만원으로 편차가 큰 것을 확인할 수 있었다. 별도의 비용을 들이지 않고 평가한 기관이 34.91%(59 개)로 가장 많았고, 100 만원 이하로 평가를 이행한 기관이 24.3%(41 개)로 그 다음 순위를 차지했다. 그리고 1,000 만원을 초과한 기관이 21.9%(37 개)로 그 다음으로 높게 나타났다.

[그림 16] 인권영향평가 운영 예산 및 소요비용 (N=169)



[심층 6] 예산을 확보하기 어려운 이유

공공기관이 주요사업 인권영향평가 실시를 위한 예산을 확보하기가 어려운 이유로는 예산을 신청할 수 있는 근거의 부재, 인권경영 담당자의 전문성 부족(전문성이 없어서 공공기관에 예산의 필요성에 대해 설득을 할 수 없음), 예산권을 가지고 있는 소속 부처나 지방자치단체의 인권경영에 대한 인식부족(특히 인권영향평가의 필요성에 대한 인식 부족) 등을 들 수 있다. 이에 대해서 심층면담에 참여한 공공기관 14와 13은 아래와 같이 말하였다.

“지방공기업에서 예산을 따기 위해서는 어떤 기준이나 가이드라인과 같은 근거가 있어야 하는데 그런 것이 없다. (예산의 문제도) 결국 담당자의 전문성이 중요하다. 예산이라는 것이 내부 설득을 잘해야 하는 것인데, 인권경영 담당자가 왜 인권영향평가 예산이 필요한지를 설명할 수 있는 전문성을 갖추고 있어야 한다.”(공공기관14의 인권경영 담당자)

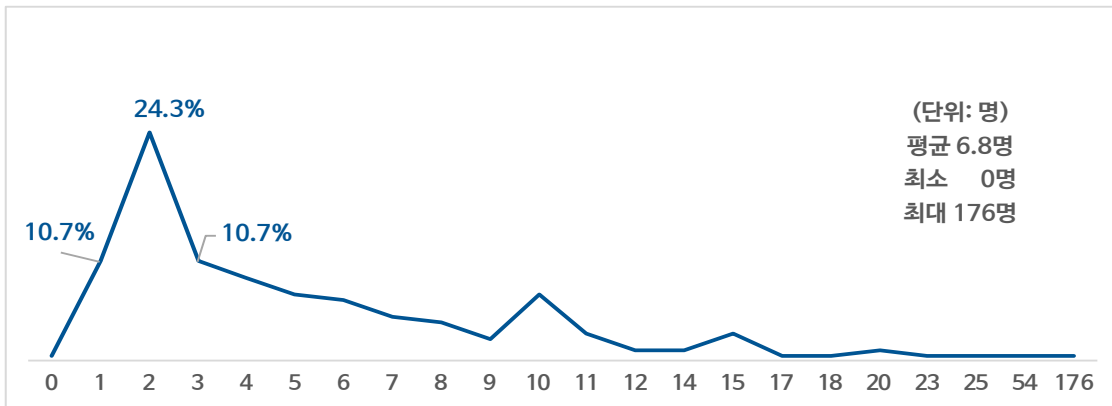
“지자체가 인권영향평가의 필요성에 대해 인식이 부족해서 협조를 구하는 것이 불가능하다. 이사장의 의지보다 지자체의 이해와 공감의 더 중요하다. 관련 예산을 시에서 받아야 하는데 시가 인권에 대해 적극적이지 않기 때문에 예산 확보를 지속적으로 요청을 해도 성과가 없다. 실질적인 예산권을 갖고 있는 지자체에 대한 (인권경영) 평가가 선행되어야 한다.”(공공기관13의 인권경영 담당자)

(5) 인력

- 주요사업 인권영향평가를 수행한 내부 인력은 2명(24.3%, 41개) > 1명(10.7%, 18개) 혹은 3명(10.7%, 18개) 순으로 높게 나타나 과반수의 기관이 평가를 위한 내부인력으로

5명 이하를 구성하는 것을 확인할 수 있었다(최소 구성원 0명 및 최대 구성원 176명은 그 내용과 사유를 전화로 점검할 필요가 있어, 확인 한 결과 0으로 응답한 기관은 내부 인력이 3명인데 잘못 표기를 하였다고 답하였고, 176명이라고 응답한 기관은 내부 인력이 2명인데 직원 176명을 대상으로 설문 조사를 하였다는 취지로 그렇게 응답을 하였다고 답하였다).

[그림 17] 인권영향평가 수행 내부인력 (N=168, *무응답(1) 제외)



[심층 7] 주요사업 인권영향평가를 수행할 인력이 부족한 이유

주요사업 인권영향평가의 인프라인 인력이 부족하다는 말은 양적으로 인권경영 담당자의 숫자가 적다는 의미도 있지만 질적으로 인권경영 담당자의 전문성이 부족하다는 의미도 된다. 공공기관은 그 규모 자체가 작기 때문에, 잦은 인사 이동 때문에, 다른 업무를 겸하고 있기 때문에 인력 부족의 어려움을 겪는다.

① 공공기관의 규모 자체가 작기 때문에

공공기관이 전체적으로 인권경영 인력 부족의 어려움을 겪고 있었지만 규모가 작은 공공기관의 경우에는 더 심각했다. 직원이 15명에 불과한 광역자치단체 출자·출연기관인 공공기관 21의 인권경영 담당자는 그 어려움에 대해 아래와 같이 말하였다.

“인력이 가장 문제가 된다. 인권경영위원회 운영도 인권영향평가도 인력이 많이 든다. 직원이 총 7명인데 행정직원은 1명이라서 혼자서 다 해야 한다. 인권경영지침에 매년 하겠다고 해서 올해도 진행을 하기는 했다. 인권영향이 있는 사업이 있는 기관이 아니기 때문에 공공기관의 규모에 따라 주기를 조금 길게 하도록 하면 좋겠다.”

② 잦은 인사이동 때문에

주요사업 인권영향평가와 관련해서 인력 부족이 생기는 또 다른 이유는 잦은 인사이동으로 인해 담당자가 전문성을 쌓을 수 없기 때문이다. 심층면담에 참여한 이해관계자 1 과 6 은 이와 관련해 다음과 같이 말하였다.

“(인권경영 담당자는) 공공기관 순환보직 체제로 인해서 인권과 관련한 전문성을 쌓기가 어렵다.”(이해관계자1)

“사업 부서 담당자는 순환되지 않는 경우도 있기는 한데 대다수 행정직은 순환근무를 하도록 되어있기 때문에 큰 문제라고 여긴 적은 없다. (그러나) 인권 위험을 발굴하고 깊게 짚으려면 데이터, 이해관계자와의 인터뷰 등이 몇 년 정도는 쌓여야 하는데 담당이 매년 바뀌면 쌓이는 것이 없을 것 같다.”(이해관계자 6)

잦은 인사이동과 관련해서 인권경영 담당자의 전문성이 없는 이유로 인수인계가 잘 이루어지지 않는 것도 문제로 지적되었다. 심층면담에 참여한 공공기관 15 의 인권경영 담당자는 “전임자로부터 인수인계가 잘 되지 않아서 어려움”이 있다고 토로하였다.

③ 다른 업무들 겸하고 있기 때문에

인권경영 담당자의 인사이동이 잦은 것도 문제이지만 담당자가 인권경영 업무를 전담하지 못하고 다른 업무를 겸하고 있기 때문에 인권경영 담당자의 역량이 떨어지기도 한다. 심층면담에 참여한 공공기관 4 의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“현재 OO 한 분이 전담을 하고 있다. 이 부서는 인사이동이 매우 잦아서 업무 파악이 어려운데, 다른 업무도 겸하고 있기 때문에 너무 어렵다. 최소 한 명이 전담하는 것이 맞다. 현재는 0.5 정도의 인력만 투여하고 있는 셈이다.”

초점 그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자(식별 번호 생략)는 규모가 매우 큰 편에 속하는 공공기관도 인권경영 담당자는 1 명뿐인 데다가 다른 일도 하고 있다고 하였고, 역시 초점 그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자 10 은 공공기관의 크기와 관계없이 인권경영만 담당하고 있는 사람은 없다고 하였다.

“OO 의 경우 직원이 25,000 명인데 인권경영 담당자가 1 명이고 다른 일도 하고 있다.”(이해관계자 식별 번호 생략)

“어느 공공기관이든 규모와 무관하게 인권경영 담당자는 0.3~0.5 명이라고 보는 것이 맞다. 인권경영 업무만 맡은 사람은 없다.”(이해관계자 10)

심층면담에 참여한 공공기관 13 의 인권경영 담당자는 공공기관의 규모가 너무 작아 자신이 8 개 이상의 업무를 하고 있다고 하였다.

“저희 공공기관은 규모가 너무 작아서 현재 한 사람이 한 개 팀 업무를 담당하는 꼴이다. 기획, 예산, 고객, 경영평가, 성과평가, 윤리경영, 감사, 청렴도 평가를 한 사람이 다 하고 있다.”

이렇게 인력이 부족함에도 불구하고 공공기관에서 인력을 늘릴 수 없는 이유 중에 하나는 인권경영에 대한 요구가 얼마나 지속될지 모르기 때문이다. 심층면담에 참여한 공공기관 5 의 인권경영 담당자는 이와 관련해 아래와 같이 말하였다.

“담당자가 2~3 년 정도면 자리 이동이 있기 때문에 연속성이 없다. 인권경영이 잠깐 도입되었다가 없어지거나 시들해질 수도 있기 때문에 얼마나 인력을 투입해야 하는지 모른다.”

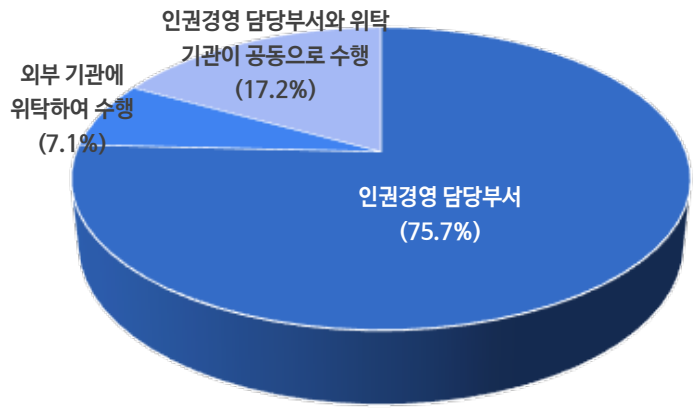
다. 주요사업 인권영향평가 단계별 이행 현황

(1) 계획 수립 단계

(가) 수행 주체 구성

- 주요사업 인권영향평가를 시행한 169 개 공공기관 중 75.7%(128 개)는 인권경영 담당부서가 주체가 되어 수행하는 것으로 나타난 반면, 나머지 기관들은 외부 기관과 공동(17.2%)으로 혹은 외부 기관에 위탁(7.1%)하여 수행하는 것으로 나타났다.

[그림 18] 인권영향평가 수행 주체 (N=169)



- 주요사업 인권영향평가 수행에 참여한 외부 인력은 최소 2 명에서 최대 6 명으로 평균 3.2 명으로 나타났다(N=37, *무응답(4) 제외).

[심층 8] 인권경영 부서와 사업 부서와 팀을 이루어 수행 주체를 구성

공공기관 내부에서 인권영향평가를 수행하는 경우 인권경영 부서가 수행 주체가 되는 경우가 많지만 사업 부서 담당자와 함께 팀을 구성하기도 하는데 이렇게 팀을 구성한 사례에 대해 심층면담에 참여한 공공기관은 다음과 같이 말하였다.

“예산 문제도 있었지만 주요사업 인권영향평가는 기본적으로 (공공기관의) 내부 사정을 잘 알아야만 한다고 생각했기 때문에 외부 기관에 맡기지 않고 내부적으로 인권경영 담당부서와 각 사업 담당부서 실무진들을 모아 리딩 그룹을 만들었다.”
(공공기관 10 의 인권경영 담당자)

“경영혁신실의 부부장, 대리, 팀장, 차장과 주요사업 프로젝트 담당자와 환경영향 기술심사담당자 등 7 명이 수행하였다”(식별 번호 생략한 공공기관의 인권경영 담당자)

[심층 9] 인권경영 담당자와 외부 기관의 협업

외부 기관에 위탁하는 경우에도 인권경영 담당자와 외부 기관의 담당자는 주요사업 인권영향평가의 단계 별로 협업을 하게 된다. 외부 기관이 절차 중 일부만 수행하기로 한 경우 나머지 절차는 당연히 인권경영 담당자가 수행해야 한다. 그러나 외부 기관이 주요사업 인권영향평가 전체나 대부분을 수행하기로 한 경우에도 협업을 할 부분이 많아서 인권경영 담당자의 업무가 줄어드는 것은 아니다.

① 외부 기관이 절차의 일부만 수행하기로 한 경우

외부 기관에 전적으로 위탁하지 못하는 이유에는 예산 부족 때문일 수 있다. 그럴 경우 위탁을 받은 외부 기관은 적은 비용을 가지고 주요사업 인권영향평가 중 일부의 절차만 수행하게 된다. 그러면 당연히 그 외의 절차는 공공기관 인권경영 부서에서 담당해야 한다. 이에 대해 심층면담에 참여한 공공기관 2 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“시세가 2천만원으로 알고 있는데 우리는 모 업체에 1천만원을 주기로 하고 수 의계약을 했다. 그 비용으로는 다른 곳에서 안 한다고 해서 그렇게 한 것이다. 따라서 근거 자료를 만들고 평가 회의 어레인지하는 것은 모두 내부에서 했다. 그 업체 는 체크리스트를 만들고 결과 보고서를 만드는 것만 했다.”

② 외부 기관에서 절차의 대부분을 수행하는 경우

외부 기관이 절차의 대부분을 수행하는 경우에도 인권경영 부서가 협업할 일들이 많다. 외부 기관 담당자로 심층면담에 참여한 이해관계자 6 은 처음부터 끝까지 공공기관에 제안서를 보내서 확인을 받는 과정을 반복한다고 하는데 그렇지 하지 않으면 나중에 공공기관이 전혀 예측하지 않은 ‘괴물’이 나올 수 있다고 한다.

“처음부터 끝까지 공공기관의 컨펌을 받아서 진행을 한다. 그렇지 않으면 나중에 괴물이 나올 수 있다. (계획 수립 단계에서) 우리가 계획서 초안을 제출하면 서로의 역할을 적는다. 대상사업 선정을 하는 기준을 가지고 적합성 판단을 해서 공공기관에 제시해 컨펌을 받는다. (대응 계획과 관련해서) 권고와 함께 3년 단위의 로드맵을 공공기관에 제시하면 공공기관은 이 권고를 수용해서 대응 계획을 수립하게 되고 그 대응 계획까지 포함해서 결과 보고서가 나간다.”

심층면담에 참여한 인권경영 담당자가 속한 공공기관 2 의 경우에는 지표 설계 초안은 외부기관이 작성한 후 공공기관의 의견을 들어 확정하고, 지표 작성은 공공기관이 하되 외부기관이 평가를 한 뒤 공공기관의 의견을 들어 확정하는 방식으로 협업하였다.

“평가 대상인 사업과 그 사업과 관련한 인권 위험에 대해서는 인권경영 담당자가 (외부 기관)OO 에 알려준다. OO 는 지표 초안을 만들어 보내는데, 그 지표 초안을 가지고 인권경영 담당자와 해당 사업 부서가 의견을 주고, OO 는 그 의견을 반영해서 지표를 확정한다. 그리고 인권경영 담당자와 사업 부서 담당자가 지표를 보고서 증빙자료를 만들어 OO 에 보내면, OO 는 그 증빙자료를 보고 재평가를 한다. 추가적인 증빙자료를 요구하지는 않지만 재평가한 부분을 해당 사업 부서가 보고 이의를 제기해서 바꾸기도 한다. 그리고 인권경영 부서와 OO 와 협의를 해서 최종 결정을 한다. 권고 사항을 포함해서 OO 는 평가보고서를 작성하고 인권경영위원회의 승인을 받는다. 그 후에 더 구체적인 대응 계획이 나오는데, 그 내용은 다음 인권영향평가 보고서에 반영한다.”(공공기관 2 인권경영 담당자)

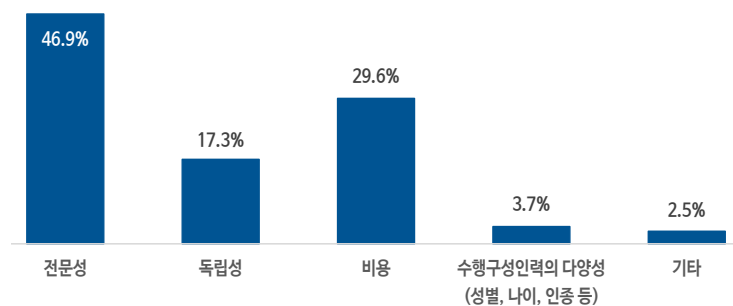
심층면담에 참여한 인권경영 담당자가 속한 공공기관 6 의 경우에는 전체 주요사업 인권영향평가 절차 중에서 자료 수집과 자료 분석 중 인권영향 분석까지만 외부 기관이 담당하고 인권영향에 대한 대응 계획 이후에는 공공기관에서 수행하였다. 위 공공기관이 공개한 자료를 보면 1) 평가를 담당하는 내부 직원을 모집, 2) 담당 직원 사전교육과 (담당 직원에 대한) 초점 그룹 인터뷰, 3) 인터뷰 자료 분석과 사업 자료 분석을 통해 체크리스트 설계, 4) 체크리스트의 자체 점검, 5) 증빙자료 검토를 통한 인권 위험 도출, 6) 방지조치 수립, 7) 결과 보고서 작성 및 공개의 순서로 주요사업 인권영향평가를 수행했는데 그 중에서 1), 6), 7)은 인권경영 담당부서에서 2)~5)는 외부 기관에서 담당했다.

이렇게 외부기관에 위탁을 하는 경우에도 인권경영 부서에서 협업할 것이 많기 때문에 인권경영 담당 부서의 업무량이 줄어들지는 않을 수도 있다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 4의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“외부 기관에 용역을 맡긴 이유는 인권영향 ‘평가’이니 내부적으로 자체 평가를 진행하면 평가 결과의 신뢰성에 영향을 줄 것이라고 예상했기 때문이다. 용역으로 한다고 해도 내부 업무 협조 및 소통을 해야 하기 때문에 업무량이 줄지는 않았다.”

- 외부 기관이 주요사업 인권영향평가에 참여한 41 개 공공기관에 대해 위탁기관 선정 기준을 살펴본 결과, ‘전문성(46.9%)’을 가장 높게 고려하고 있으며 다음으로 비용(29.6%) > 독립성(17.3%)을 고려하였다.

[그림 19] 위탁기관 선정 기준 (N=41, 복수응답 허용(81) *무응답(1) 제외)



[심층 10] 외부 기관 선정 시 구체적으로 고려하는 사항

① 수행실적이나 과업에 대한 이해도

외부 기관 선정 기준으로 응답기관이 가장 많이 선택한 것이 전문성인데, 외부 기관의 전문성을 판단할 자료가 부족하기 때문에 결국에는 ‘수행실적’이나 ‘과업에 대한 이해도’를 가지고 판단하게 되는 경우가 있다. 이에 관해서 심층면담에 참여한 공공기관 9의 인권경영 담당자는 “인권영향평가 또는 컨설팅의 경험이 있는 기관을 중심으로 선정을 하였다”고 하였고, 공공기관 17의 인권경영 담당자도 비슷한 취지로 다음과 같이 말하였다.

“(외부 기관 선정을 위한) 평가표가 있었고 제안서를 가지고 과업에 대한 이한 이해도가 좋은지 봤고 수행실적도 보았다. 그런데 과업에 대한 이해도가 과거 수행을 많이 한 분들의 제안서가 더 설득력이 있었던 것은 어쩔 수가 없는 것 같다.”

이렇게 ‘수행실적’을 가지고 외부 기관의 전문성을 판단하기 때문에 수행실적이 많은 몇몇 기관이 공공기관의 인권영향평가를 독과점하게 되는 현상이 나타난다. 이와 관련해

공공기관 17의 인권경영 담당자는 “많이 해본 업체가 잘하기 때문에 나라장터의 낙찰 상황을 보면 몇몇 기업에 집중이 되어 있다”라고 하였다.

② 예산

당연히 외부 기관을 선정할 때 예산을 고려하게 된다. 또한 외부 기관 선정을 수의계약으로 하든지 경쟁입찰로 하든지 관련 법에 의해서 낮은 금액을 제시한 외부 기관이 선정되는데 이러한 예산 부족 내지 낮은 비용 지출이 외부 기관의 전문성에 영향을 줄 수도 있다. 예산과 외부 기관의 전문성의 관계에 대해 심층면담에 참여한 이해관계자 1은 다음과 같이 말하였다.

“최저가 입찰로 수주하거나 낮은 금액으로 수의계약을 하기 때문에 전문성이 없는 외부 기관이 담당하기도 한다. 평가하는 사람의 전문성을 담보하기 위해 등록 혹은 라이선스 제도가 필요하다.”

③ 공공기관의 필요를 채워줄 수 있는지 여부

외부 기관에 위탁을 할 때 공공기관의 필요를 잘 맞춰 줄 수 있는지 여부를 고려하는 경우도 있다. 심층면담에 참여한 공공기관 16의 인권경영 담당자는 일부러 작은 외부 업체를 선정한 이유가 공공기관의 필요에 맞춰서 주요사업 인권영향평가를 해줄 것이라는 기대 때문이라고 했다. 공공기관도 협업을 하기 때문에 협업이 잘 되는 외부 기관을 선정하는 것이라면 문제가 되지 않겠지만 공공기관이 주요사업 인권영향평가 과정과 결과를 자의적으로 장악하기 위해 이러한 고려를 하는 것이라면 인권영향평가의 객관성과 전문성의 측면에서 문제가 될 것이다.

“업체 선정 시 몇 개를 면담을 해서 선정을 했다. 주요사업 인권영향평가를 처음 하는 것이기 때문에 (우리) 사정에 맞춰줄 수 있는 업체를 선정하는 게 핵심이었다. 모 업체나 다른 기관들도 있었지만 작은 업체를 선정했는데, 그 이유는 그 업체가 시간적 여유가 있어서 우리 니즈에 맞춰서 해줄 수 있을 거라 생각을 했다.”

[심층 11] 공공기관에서 외부 기관에 주요사업 인권영향평가를 위탁하는 이유

① 전문적이고 객관적으로 주요사업 인권영향평가를 하기 위해서

주요사업 인권영향평가를 외부 기관에 맡겨야 한다고 생각하는 이유에는 인권경영 담당자가 전문성과 객관성(독립성)이 없(혹은 없어 보이)는 것에 대한 염려 때문이다.

인권경영 담당자는 체크리스트를 가지고 자가점검 방식으로 자료 수집을 하기 때문에 객관성이 없다고 생각하고, 인권경영 업무가 주 업무가 아닌 데다 인사 이동이 잦아 업무 파악이 힘들기 때문에 전문성이 없다고 생각한다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 14의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“전문적으로 진행하는 것이 아니라서 인권에 대한 평가가 디테일하지 못하다는 생각이 들었다. 그리고 기관의 셀프 평가가 되니까 객관적으로 외부 기관에 의해 평가를 받아야 하는 것이 아닌가 하는 생각이 들었다. 인권영향평가 담당자가 이 업무를 주 업무로 담당하지도 못하고 있기 때문에 전문성 측면에서도 어려움이 있었던 것 같다.”

심층면담에 참여한 공공기관 18의 인권경영 담당자도 외부 기관이 전문성을 가지고 객관적으로 평가를 할 수 있을 거 같아 위탁했다고 했고, 공공기관 7의 인권경영 담당자는 순환보직으로 인해 주요사업 인권평가에 관한 내용이 파악이 안 되어 외부 기관에 위탁을 했다고 말하였다.

“외부 기관이 전문성을 가지고 객관적인 평가를 할 수 있을 것 같아 컨설팅 업체에 위탁을 했다. 의뢰할 수 있는 외부 기관이 많지 않아 윤리경영 관련 컨설팅으로 알게 된 곳으로 2018년 인권경영체계를 수립할 때 자문을 해줘서 저희 회사의 인권경영상황을 잘 파악하고 이해도 높은 기관에 위탁을 하였다.”(공공기관18의 인권경영 담당자)

“순환보직으로 인해서 인권경영 담당자도 내용에 대한 파악이 쉽지 않다. 그러다 보니 외부 컨설팅 업체를 이용하는 것도 어쩔 수 없는 측면이 있다.”(공공기관 7의 인권경영 담당자)

② 사업 부서의 저항을 불식시키기 위해서

인권경영 담당자들은 사업 부서를 설득하기 힘들거나 사업 부서에서 인권경영 담당자의 전문성을 인정하지 않아서 외부 기관에 위탁을 하기도 한다. 심층면담에 참여한 공공기관 20의 인권경영 담당자는 사업 부서의 직원이 인권경영 담당자의 전문성을 인정하지 않기 때문에 인권영향평가를 수행할 때 저항이 있었다고 하면서 그러한 저항을 불식시키기 위해서 외부 기관에 위탁을 하였다고 하였고, 공공기관 14의 인권경영 담당자는 인권경영 업무가 주업무가 아니라 전문성이 부족해 사업 부서를 설득하기 힘들기 때문에 외부 기관에 위탁했다고 말하였다.

“처음에는 자체적으로 해보았는데 외부에서 보기에 객관성과 독립성이 떨어져 보일 것이라 판단되어 전문 기관의 독립성이 필요하다고 생각했다. 사내의 시각 또한 전문가로 보이지 않는 내부 구성원이 타 사업영역의 인권영향평가를 수행하는 것이기

때문에 타 부서에서 그 평가와 지표를 받아들이는 것에 저항감이 있었다. 타 부서는 외부 전문가가 의견을 줄 때 더 수용도가 높았다.”(공공기관20의 인권경영 담당자)

“인권영향평가 담당자가 이 업무를 주 업무로 담당하지도 못하고 있기 때문에 전문성 측면에서도 어려움이 있었던 것 같다. 주업무가 아니다 보니 인권 담당자로서 내부에 피드백을 하고 설득할 수 있는 전문성을 갖추어야 하는데 그렇게 하기 어렵다.”(공공기관 14의 인권경영 담당자)

주요사업 인권영향평가에 대한 사업 부서의 저항은 대응 계획을 세우는 과정에서도 두드러진다. 심층면담에 참여한 공공기관 3의 인권경영 담당자는 외부 기관에 위탁하는 이유로 사업 부서에서 인권경영 부서가 세운 대응 계획을 이행하도록 하는 것이 힘들기 때문이라고 했다.

“개선안을 도출할 때 한계를 느껴 외부의 관여가 필요하다는 결론을 내렸다. 외주를 주려는 이유는 평가를 진행하며 미흡한 점이 있었고 이 미흡한 점을 바탕으로 개선 과제를 정해야 하는데 아무래도 내부적으로 하다 보니 푸시가 어려운 점이 있었다. 내부적으로 하다 보면 힘든 일은 하기 싫어하는 경향이 있어서, 개선과제를 정해 실질적으로 개선이 되도록 하려면 전문가가 해주고, 드라이브를 걸며 푸시를 하는 게 필요하다고 생각했다. 그냥 일을 쉽게 하려면 내부적으로 알아서 하는 게 편하겠지만 돈이 더 들고 어려워도 실제로 개선이 되어야 한다고 생각하며, 그러기 위해서는 외부에서 이야기해 주는 것이 필요하다고 생각했다.”

[심층 12] 외부 기관 위탁에 대한 우려

앞에서도 설명한 바와 같이 주요사업 인권영향평가를 외부 기관에 위탁할 때 전문성과 객관성을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 단점도 있는 것이 사실이다. 심층면담에 참여한 이해관계자 6은 그 단점으로 내재화의 한계, 정책 반영이 원활하지 않은 문제, 내부 자료를 충분히 활용할 수 없는 한계를 들었다.

“외부 기관을 활용할 때 장점은 전문성, 내부 인원의 학습 기회, 객관성, 합리성이고 단점은 내재화의 한계, 정책적 반영이 원활하지 않은 문제, 내부자료를 충분히 활용할 수 없는 한계가 있다.”

이러한 단점 외에도 인권에 관한 진정성이 없는 업체가 인권영향평가 시장을 독점하는 것에 대해 우려하는 시각도 있었다. 심층면담에 참여한 이해관계자 5는 다음과 같은 우려를 표시하였다.

“갑자기 인권 침해적 컨설팅 보고서를 냈던 모 업체가 신분 세탁을 해서 인권경영의 컨설팅 주체로 나서는 것은 문제이다. 최근 내셔널지오그래픽이 그 동안 인종차별적, 아시아 대상화 인식을 확산하는 과거에 대해 반성하는 기사를 발표했다. 우리는 인종차별 유포자였다. 통렬히 반성한다는 내용으로 다른 목표 비전을 낸 것이다. 인권침해적인 컨설팅 보고서를 냈던 조직이었던 모 업체가 이 분야 컨설팅을 하려면 적어도 그렇게 반성은 해야 한다고 생각한다……그럼 컨설팅 업체 말고 다른 대안이 있느냐고 물으면 없는 것이 사실이다. 국가인권위원회도 잘 모르고 정보도 없고, 그러다 보니 민간 컨설팅 업체에 의존하게 되는데 거기서도 전문성이 없다. 관심있는 사람들이 대응하는 모임을 만들자는 이야기도 나왔는데 기업을 컨설팅하는 것이 말이 되냐는 의견들이 있어서 흐지부지되고 그러는 중에 모 업체 같은 곳이 시장에 진입하고 있는 것 같다.”

[심층 13] 외부 기관에 위탁하지 않고 전문성의 한계를 극복하는 방법

공공기관의 규모가 크고 사업을 수행하는 지역이 분쟁 지역이나 거버넌스가 약한 저개발 국가이고 수행하는 사업도 채굴, 에너지, 농업과 임업 플랜테이션과 같은 인권 위험이 높은 유형이라면 객관적이고 전문적인 외부 기관에 주요 사업 인권영향평가를 위탁해야 할 필요가 있다.

그러나 예산을 확보할 수 없는 작은 규모의 공공기관은 외부 기관에 위탁을 하는 것이 처음부터 불가능하다. 또한 외부 기관에 위탁을 할 수 있는 예산이 있다고 하더라도 위탁에 따른 단점이 크다고 생각하는 경우에는 외부 기관에 위탁하는 것 외의 다른 대안이 필요하다. 심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자와 이해관계자는 국가인권위원회에서 전문가 풀을 운영해서 공공기관의 도움을 받을 수 있도록 하는 방법이나 국가인권위원회 혹은 공공기관이 속한 정부 부처 내지 지방자치단체가 컨설팅을 해주는 방법을 제시하였다.

① 국가인권위원회에서 전문가 풀을 운영하는 방법

“공공기관들을 보면 담당 직원이 계속 바뀌고 있어서 (외부 기관인) OO 업체에 의존하고 있다. 공공기관이 OO 업체와 같은 과외 선생님을 쓸 수 있는 조직과 없는 조직으로 나뉘고 있는 것이다. 국가인권위원회에서 자체적으로 전문가 풀을 운영해서 꼭 OO 업체처럼 화려하게 보고서를 만드는 스킬은 없어도 전문가들의 도움을 받을 수 있는 시스템이 있으면 좋겠다. OO 업체에게 쓰는 예산을 꼭 만들어야 하는 것에는 회의적이다.”(공공기관10의 인권경영 담당자)

② 국가인권위원회에서 부설로 컨설팅 기구를 운영하는 방법

“덴마크 사례처럼 인권경영을 지원하는 공적 기관이 있어야 한다. 덴마크는 국가인권위원회에 컨설팅 기구가 있다고 하는데 그렇게 공적 기관이 책임을 져야 한다. 국가인권위의 스포츠 인권 특별조사단처럼 만들면 되지 않나. 인권위 부설로 만들어 교육도 하고 컨설팅도 하는 인권경영센터가 필요하다.”(이해관계자5)

③ 소속 부처나 지방자치단체에서 컨설팅을 해주는 방법

“매년 진행을 해야 한다면 도청에서 컨설팅을 해주면 좋겠다. 성별영향평가는 도에서 컨설팅을 해준다. 도 산하의 연구 기관이 성별영향평가 컨설팅을 해주는 것이다. 컨설팅을 받을 때 2~3달 동안 전화 2번 정도하고 1번은 직접 만나고 이메일로는 5번 정도 이야기하면서 소통하였다. 컨설팅을 받는 과정에서 연구원은 이런 이슈를 성별영향평가에 넣으면 좋겠다고 제안을 해주기도 하였고 개선 방안이 어떤 식으로 하면 좋겠다는 자문을 주기도 하였다. 인권위나 도청에서 인권영향평가와 관련해서도 이러한 컨설팅을 해주면 좋을 것이다.”(공공기관21의 인권경영 담당자)

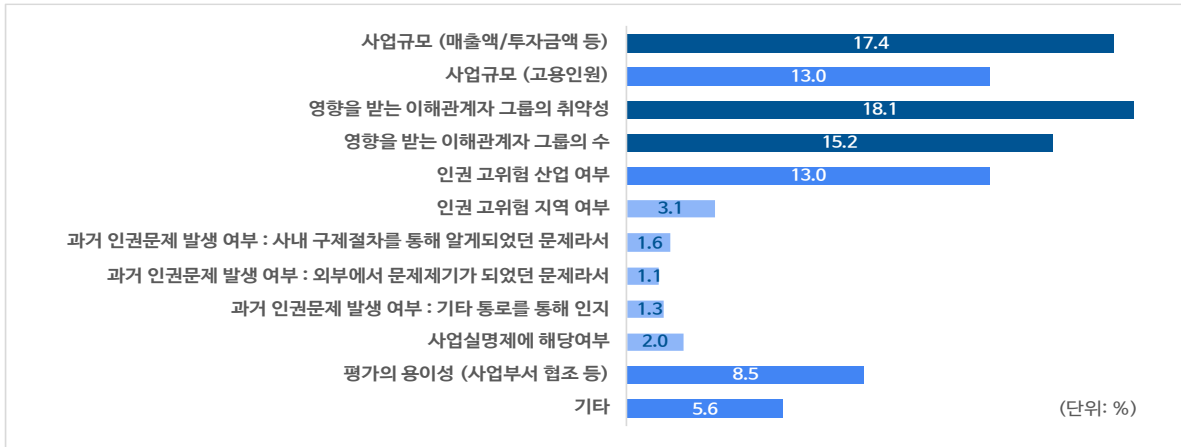
(나) 평가 범위 설정

범위 설정은 크게 평가 대상 사업과 이해관계자와 주요 인권 이슈에 대해서 이루어지는데 보통 순서도 사업을 먼저 정하고 “그 주요사업 절차 별로 이해관계자를 식별한 뒤에 그 이해관계자와의 사전실태조사를 통해서 인권 이슈 혹은 인권 위험을 파악”(이해관계자 6)하는 방식으로 이루어 진다.

1) 평가 대상 사업 선정

- 주요사업 인권영향평가의 대상 사업을 선정할 때 응답기관들은 평균적으로 2~3 개 요소를 고려하는 것으로 나타났으며, 사업 선정 고려 요소로는 ‘영향을 받은 이해관계자 그룹의 취약성(18.1%, 81 개)’ > ‘사업규모: 매출액/투자금액 등(17.4%, 78 개)’ > ‘영향을 받는 이해관계자 그룹의 수(15.2%, 68 개)’가 순서대로 높게 나타났다. 한편 대상 사업 선정 고려 요소로 사업 부서의 협조 등 평가의 용이성을 꼽은 공공기관도 8.5%나 되었다.

[그림 20] 인권영향평가 대상 사업 선정 시 고려 요소 (N=169, 복수응답 허용(447))



주요사업 선정 주체와 관련해서는 인권경영 담당부서에서 결정을 하고 인권경영위원회의 승인을 받는데, 외부 기관에 위탁을 하는 경우에도 평가 대상 사업은 인권경영 담당부서가 선정하는 경우가 적지 않았다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 18 의 인권경영 담당자와 이해관계자 6 은 다음과 같이 말하였다.

“물론 각 관련 사업 부서와 어떤 사업을 대상으로 했으면 좋겠는지 협의를 했으나 인권경영 담당부서에서 최종 결정했다.”(공공기관18의 인권경영 담당자)

“외부 기관에 위탁을 하는 경우에 공공기관이 평가 대상 사업 선정한 뒤에 외부 기관에 그에 대한 인권영향평가를 위탁을 하는 경우가 반이고 평가 대상 사업 선정 까지 포함해서 외부 기관에 위탁을 하는지 경우가 반이다.”(이해관계자6)

[심층 14] 평가 대상 사업 선정의 어려움과 (부)적절한 사업 선정의 사례

① 평가 대상 사업 선정이 어려운 이유

㉠ 공공기관 스스로 부정적인 인권 영향을 발굴해야 하기 때문에

평가 대상이 되는 사업을 선정하는 일이 어려운 이유 중에 하나는 공공기관 스스로 자신이 연루된 인권영향을 찾아야 하기 때문이다. 아래의 공공기관 11 의 인권경영 담당자의 말처럼 “본인이 잘못하거나 미흡하다고 생각하는 것을 스스로 이야기” 해야 하기 때문에 어려운 것이다. 특히 사업을 잘 알지 못하는 인권경영 부서가 “현업 부서에서 이야기하지 않는 것을 찾아내야” 하기 때문에 그 일은 더 어렵다.

“일단 제일 중요한 것은 리스크를 발굴해야 하는데 본인이 잘못하거나 미흡하다고 생각하는 것을 스스로 이야기하는 것이 매우 어렵다. 인권위에서 하라고 해서

하고 있지만 사업도 잘 알고 인권도 아는 사람이 현업부서에서 이야기하지 않는 것을 찾아낼 수 있어야 하는 것이다. 다른 공공기관도 하는 이야기가 인권경영 담당자가 감사도 아니면서 감사 같이 자료 달라고 하고 개선을 요구하니 사업 부서에서는 불만이 많다. 결국 스스로 부족한 점을 꺼내는 것이 어렵고 인권경영 담당자가 발굴하기에는 사업에 대해서 다 알지 못하기 때문에 한계가 있다.”(공공기관11의 인권경영 담당자)

㉠ 사업 부서의 저항이 있기 때문에

평가 사업 선정과 관련된 위와 같은 어려움이 인권영향평가의 개념에서 나오는 것이라면 실무적으로는 인권영향평가에 대한 사업 부서의 저항의 어려움이 있다. 이러한 어려움은 평가 대상 사업 선정을 포함해 인권영향평가와 관련된 상세한 지침 등 내부 규정조차 없는 상황에서는 더 그러하다(앞에서 언급한 바와 같이 주요사업 인권영향평가를 실시한 공공기관 중 상세한 인권영향평가 지침을 가지고 있는 곳은 단 한 곳도 없었다). 이와 관련해서 심층면담에 참여한 공공기관 9와 20의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“현업에 계신 분들은 본인들의 리스크가 드러나는 부분에서 좀 우려하는 사람들이 많기는 하다. 실무상 밀어부치는 것보다는 경영진에서의 합의가 필요하다.”(공공기관9의 인권경영 담당자)

“혹시 이 평가로 인해 불이익을 당할까 봐 매우 방어적인 분위기이다. 법적인 근거가 없는 인권영향평가라는 새로운 업무로 인한 부담과 불만이 크다. 인권영향평가를 왜 해야 하는지, 그 인센티브에 대한 명확성이 떨어지는 것이 아쉽고 내부에서 왜 이런 평가를 해야 하는지 물어볼 때 제시할 수 있는 근거가 부족하다.”(공공기관20의 인권경영 담당자)

㉡ 인권 위험이 있는 사업이 없기 때문에

앞에서 이야기한 것과는 다른 맥락에서 평가 대상 사업을 선정할 때 겪는 어려움 중에 하나는 인권 위험이 있는 사업 자체가 없는데도 불구하고 지속적으로 인권영향평가를 할 사업을 선정해야 하는 것이다. 특히 이러한 문제는 규모가 작은 공공기관에서 나타났는데, 심층면담에 참여한 공공기관 5의 인권경영 담당자는 이와 관련해 아래와 같이 말하였다.

“연구사업이고 전시사업이기 때문에 솔직히 인권 위험이 있는 사업 자체가 없다. 그래서 대국민 대상으로 하는 것을 인권영향평가의 대상인 사업으로 삼으려고 계획 중이다.”

임직원 수가 30 명 이상 100 미만 규모인 공공기관 13 의 인권경영 담당자도 주요사업 인권영향평가의 주기와 관련해 ‘경영평가’ 때문에 매년 해야 하기는 하지만 그렇게 매년 하는 것이 쉽지 않다고 말하였다.

“시설관리공단이기 때문에 주요사업 인권영향평가는 시설로 집중을 하게 된다. 그런데 한 번 평가를 하고 나면 시설적인 면이기 때문에 지속적인 평가가 큰 의미가 없다. 인권영향평가를 몇 번 반복하면 더 이상 손볼 곳이 없게 되기 때문에 매년 하는 것이 쉽지는 않다.”

직원이 15 명에 불과한 광역자치단체 출자·출연기관인 공공기관 21 의 인권경영 담당자도 같은 취지로 아래와 같이 말하였다.

“인권영향이 있는 사업이 있는 기관이 아니기 때문에 공공기관의 규모에 따라 주기를 조금 길게 하도록 하면 좋겠다.”

② 적절하게 사업을 선정한 사례

평가 대상 사업 선정은 주요사업 인권영향평가의 성공을 좌우하는 가장 중요한 단계 중의 하나라고 할 수 있다. 따라서 심층면담에 참여한 이해관계자 1 도 아래에서 언급한 바와 같이 “실제적 또는 잠재적 위험이 높은 사업으로 하되 절차에 있어서는 발생 가능성”과 심각성이 큰 사업으로 선정을 해야 한다.

“사업실명제 사업과 같은 핵심 사업이면서 동시에 실제적 또는 잠재적 위험이 높은 사업으로 하되 절차에 있어서는 인권 위험 발생 가능성을 분석한 뒤 그것을 가지고 공공기관과 협의해서 결정한다.”(이해관계자1)

인권영향의 발생 가능성 및 심각성이 없는 사업을 대상으로 아무리 치밀하게 인권영향평가의 이행 단계와 세부 절차를 밟는다고 하더라도 인권에 관한 상당주의의무 이행에는 전혀 도움이 되지 않을 수 있다. 심층인터뷰에 참여한 공공기관 중에는 평가 사업 선정 과정에서 사업 부서의 저항이 있었으나 임원들을 설득해서 오히려 적극적으로 인권영향평가를 받도록 한 기관이 있었다.

“사업 평가 선정에서 어려움이 있었다. 부서마다 자신들의 사업에서 문제점이 나올 것을 우려했으나 임원들을 설득하여 OO에 대한 사업평가를 실시했다. OO분야는 협력업체와 연관된 분야여서 인권 리스크가 높아 우려했음에도 OO분야 임원이 관심이 많아서 관련 부서 임직원들이 인권협의체를 만들어 적극적으로 자체 체크리스트를 만들기도 했다.”(공공기관7의 인권경영 담당자)

③ 부적절하게 사업을 선정한 사례

㉠ 사업의 대표성이나 규모 또는 공정의 포괄성을 기준으로 선정한 경우

앞에서 말한 인권영향의 심각성과 발생 가능성을 판단하기 위해서 살펴야 할 다양한 자료가 있을 수 있다. 인권 고위험 산업인지 여부, 인권 고위험 지역인지 여부, 영향을 받은 이해관계자 그룹의 취약성, 영향을 받는 이해관계자 그룹의 수, 과거 인권문제 발생 여부 등이 그것이다. 그러나 아래에서 보는 바와 같이 사업의 대표성이나 규모, 공정의 포괄성 등을 고려할 수는 있지만 주된 판단 자료로 삼는 것은 부적절하다. 심층면담에 참여한 공공기관 14와 18의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“평가 대상 선정을 위한 별도의 지침이 있는 것은 아니고 해당 사업이 기관의 메인 사업이기 때문에 당연히 선정했다. 그리고 투입되는 인력의 수, 예산규모, 거래처가 있는 사업인지 여부를 고려했다.”(공공기관14의 인권경영 담당자)

“주요사업을 정할 때 기준이 정해져 있는 것은 아니지만 대표성을 띠고 규모도 커서 기간도 투입 인력도 많은 그런 사업 위주로 선정이 되었다. 올해는 이전 평가 대상 사업에서 크게 문제되는 인권영향이 나오지 않아 대상 사업을 바꾸려고 한다.”(공공기관18의 인권경영 담당자)

이렇게 사업의 대표성이나 규모, 공정의 포괄성 등을 가지고 평가 대상 사업을 선정하는 이유는 인권영향의 발생 가능성과 심각성을 판단하기 어렵기 때문이기도 하고, 사업 부서의 반대를 불식시키기 위함이기도 하다.

“특정 사업에서 인권 위험이 큰지 작은지 결정하는 게 어려웠다. 처음 하는 것이기 때문에 논리를 생각하다가 모든 사업추진 단계가 포함되고 규모를 고려해서 선정을 했다. (해당 사업은 그 안에) OO 단계, OO 단계, OO 단계가 다 포함되었기 때문에 그 사업으로 선정을 했다.”(공공기관 6 의 인권경영 담당자)

“OO 사업은 거의 메인 파트라고 할 수 있다. 따라서 관련 부서에서도 인권영향평가를 반대할 명분이 별로 없었다. ΔΔ 사업은 OO 사업 외에 메인 축이기 때문에 선정과정에서 어려움은 없었으며 선정성이 뚜렷했다.”(공공기관 20 의 인권경영 담당자)

㉡ 인권영향 발생 가능성이 없거나 낮을 만한 사업으로 선정한 경우

평가 대상 사업을 선정할 때 인권영향이 없을 만한 사업을 선정하기도 한다. 이렇게 인권영향평가 대상 사업을 선정을 하게 되면 ‘인권에 관한 상당주의의무 이행을 통한 인권 존중 책임’이라는 인권영향평가의 목적 자체가 몰각된다. 그런데 현재의 경영평가 제도하에서는 인권 위험을 잘 식별한 것 때문에 경영평가에서 낮은 점수를 받게 될 수도 있어 공공기관이 이런 식으로 평가 대상 사업을 선정할 가능성을 배제할 수 없다. 심층면담에 참여한 공공기관 16 인권경영 담당자는 해당 사업이 환경영향평가를 잘 받았기 때문에 그 사업을 인권영향평가의 대상 사업으로 선정했다고 말하였다.

“사업 중에서 환경영향평가를 이미 가장 잘 한 사업을 선정해서 주요사업 인권영향평가를 진행했다. OO 사업은 환경영향등급이 A 등급이 나왔다. 자금이 (많이 들어가서) 검토가 철저하게 잘 되었을 것이라 생각해서 선정했다. 대규모 사업의 경우 AA에서 요구하는 가이드를 지켜야 하기 때문에 사전에 포괄적으로 심사를 했을 것이라 생각해서 이 사업을 선정했다. 고민은 인권영향평가는 높은 점수를 받았지만 내년에는 주요사업을 한 번 더 해야 한다면 더 좋은 사업을 어떻게 고를지 고민이다.”

㉔ 공공기관이 인권영향에 연루되는 방식을 너무 좁게 보고 사업을 선정한 경우

평가 대상 사업을 선정할 때 인권영향의 포괄성을 염두에 둘 필요가 있다. 특히 공공기관이 인권영향에 연루되는 방식은 ‘야기’나 ‘기여’뿐 아니라 ‘직접 연관’도 포함되어 있기 때문이다. 이러한 인권영향의 포괄성을 염두에 두지 않으면 평가 대상 사업의 범위가 부적절하게 축소된다. 특히 기금 운용을 하는 공공기관들 중에는 평가 대상 사업에 펀드 운용 업체 혹은 투자를 한 기업을 고려하지 않는 경우도 있었다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 어느 공공기관(식별 번호 삭제) 인권경영 담당자는 다음과 같이 말했다.

“기금운용사업의 경우 투자처에 대한 조사는 없었다. 또한 국가인권위원회에서 말하는 협력업체의 개념에 자금 운용을 위탁한 펀드 운용사는 포섭이 되지 않는다고 판단했다. 사회적책임투자 기준은 있으나 위탁운용 계약서 등을 체결할 때 이를 운용사에 강요할 수는 없는 상황이다.”

또 다른 기금 운용하는 공공기관(식별 번호 생략)도 다음과 같이 말했다.

“기금 운용본부의 기금 운영에 대해서 인권담당 부서가 개입할 수 있는 방법이 없다. 기금 운영에 관해서는 그곳의 운영규정에 따라 운영되고 있는 부분이다. ESG 강화나 이런 부분의 취지는 잘 알고 있다. 하지만 현실적으로 법령 등의 제도가 바뀌지 않는 한 기금운영에 있어서 인권을 고려하는 변화는 단시일 내에 일어나기 어렵다.”

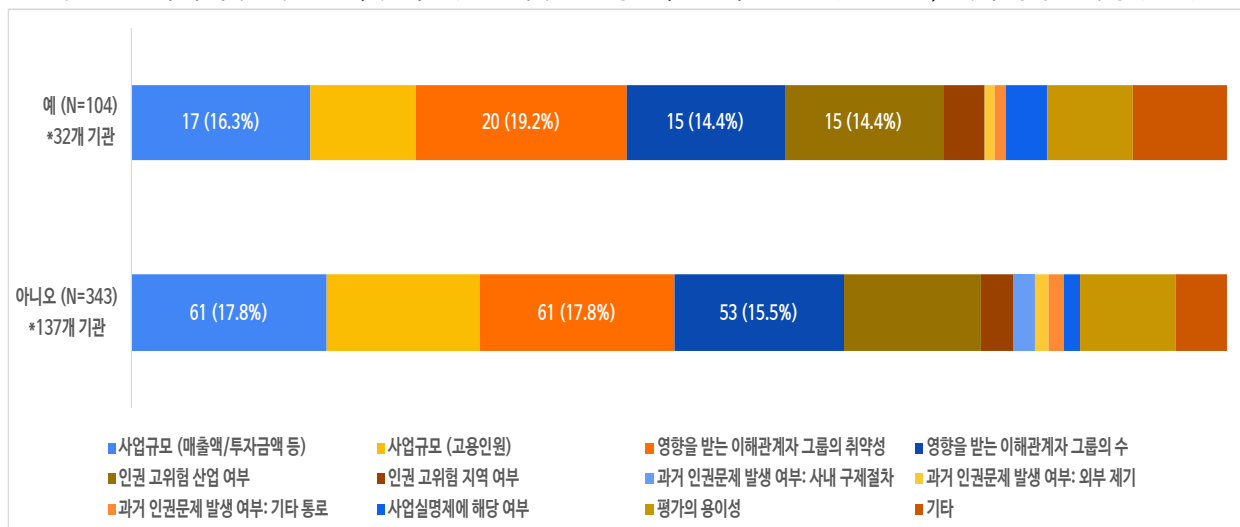
운수업을 하는 공공기관(식별 번호 생략)도 “해외사업에 대해 인권영향평가를 하지 않았다”고 하면서 해당 해외 사업이 “컨설팅 업무가 대부분이기 때문에 어떤 식의 인권 위험이 있을지 잘 모르겠다”고 하였는데, 이 역시 공공기관이 인권영향에 연루되는 방식을 너무 좁게 보고 사업을 선정할 경우라고 할 수 있다.

인권경영 담당자는 ‘직접 연관’의 방식으로 공공기관이 인권영향에 연루될 수 있다는 것을 이해하고 ‘사업 관계’에 있는 기관의 관련 사업에 대해서도 평가 대상에 포함시키려고 하지만 사업 부서 담당자는 그에 대한 이해가 없기 때문에 설득하기 힘든 경우가 있다. 심층면담에 참여한 금융업을 하는 공공기관(식별 번호 생략)의 인권경영 담당자는 그러한 어려움에 대해 다음과 같이 말하였다.

“주요사업 하면서 나왔던 부분은 2 차, 3 차 협력사까지 범위 확대해서 보려고 했는데 그걸 여신 프로젝트 담당자한테 요구하면 과도한 개입이라고 할 것이다. 사업 현장에 있지 않은 이상 체크할 수 없기 때문에 그렇다.”

- 해외사업/투자 여부에 관계없이 응답기관들은 ‘영향을 받는 이해관계자 그룹의 취약성’, ‘사업규모(매출액/투자금액 등)’, ‘영향을 받는 이해관계자 그룹의 수’를 사업 선정 시 높게 고려하고 있었으나 해외사업/투자를 하는 기관이 ‘기타(+4.0)’, ‘사업실명제에 해당 여부(+2.4%)’, ‘인권 고위험 산업 여부(+1.9%)’ 요소를 고려하는 비율이 상대적으로 더 높았으며, ‘사업규모: 고용인원(-4.4%)’ 및 ‘과거 인권문제 발생 여부: 사내 구제절차를 통해 알게 된 문제(-2.0%)’를 고려하는 비율은 상대적으로 낮게 나타났다.

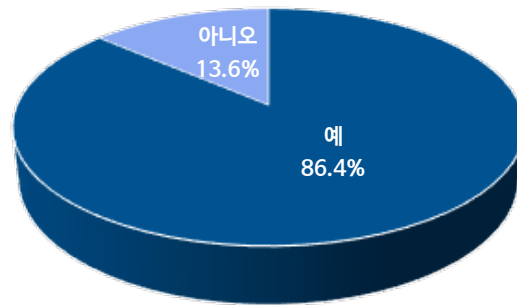
[그림 21] 해외사업/투자 여부에 따른 사업 선정 시 고려 요소 (N=169, 복수응답 허용(447))



2) 이해관계자 파악

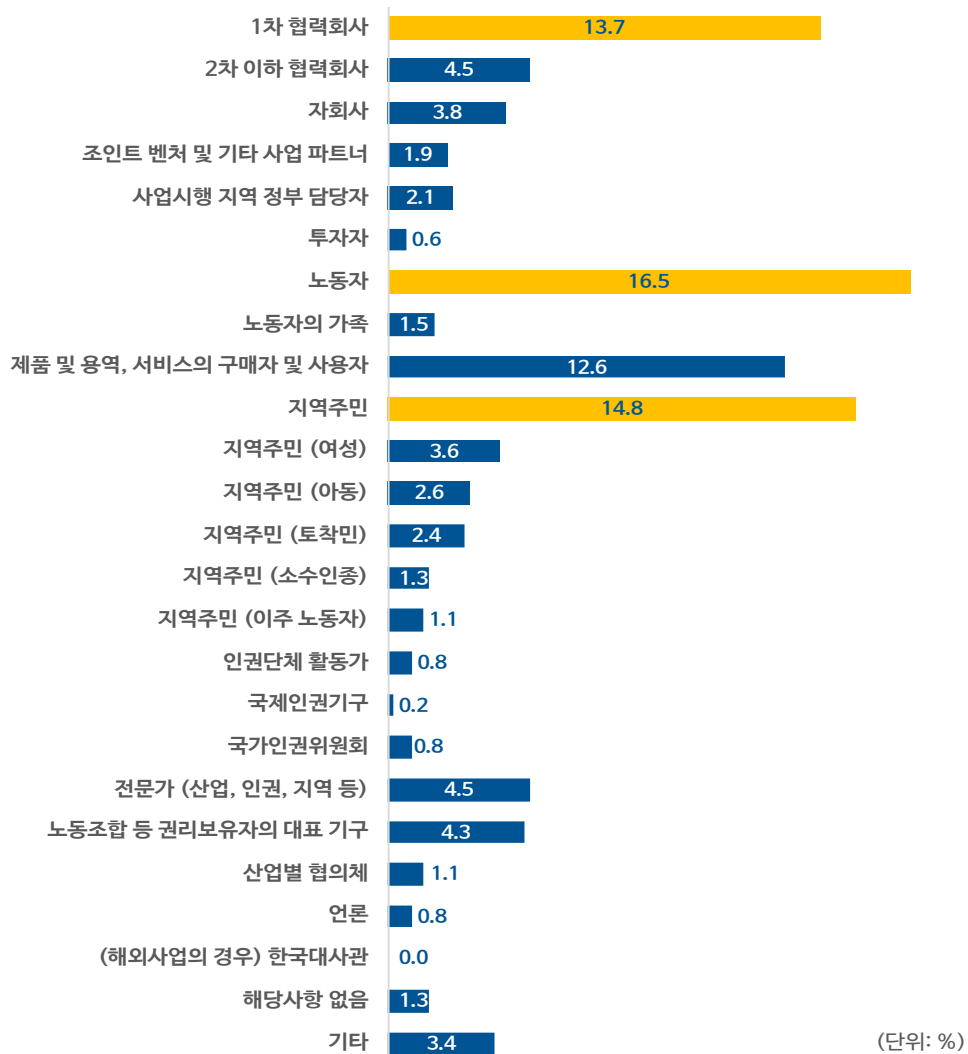
- 대부분의 응답기관(86.4%, 146개)이 주요사업 인권영향평가 대상 사업의 이해관계자를 식별하고 있는 것으로 나타났으며 평균적으로 3.65개의 이해관계자 그룹을 파악하고 있었다.

[그림 22] 이해관계자 식별 여부 (N=169)



- 이해관계자 그룹 중에서도 ‘노동자(16.5%, 88개)’ > ‘지역주민(14.8%, 79개)’ > ‘1차 협력회사(13.7%, 73개)’를 식별하는 비율이 높았다.

[그림 23] 인권영향평가 대상 사업의 이해관계자 식별/파악 현황 (N=142, 복수응답 허용, *무응답(4) 제외)



[심층 15] 이해관계자 식별의 어려움: 포괄성과 객관성의 측면에서

초점 그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자 10은 “하다못해 망원시장에서 이해관계자 분석을 해도 산더미처럼 나온다. 그런데 발전소나 공항에서 이해관계자 분석을 하는데 5 가지 밖에 안 나온다는 것이 문제”라고 하면서 주요사업 인권영향평가 과정에서 포괄적인 이해관계자 식별의 중요성에 대해 언급했다.

그러나 포괄적으로 이해관계자를 식별하는 것이 쉬운 일은 아니다. 또한 포괄적으로 이해관계자를 식별하더라도 같은 그룹 중에서 어떠한 사람을 구체적으로 주요사업 인권영향평가 과정에 참여하도록 할 것인지 결정해야 한다.

① 포괄적인 이해관계자 식별의 어려움

설문 조사 결과 1 차 협력업체를 식별한 응답기관은 13.7%인데 비해 2 차 협력업체를 식별한 응답기관은 4.5%에 불과했다. 심층면담에 참여한 외부 기관 담당자도 2 차 협력업체 식별의 어려움에 대해 다음과 같이 말하였다.

“주요사업 인권영향평가를 할 때 공공기관에 공급망의 1, 2차 협력업체의 명단을 달라고 한다. 그런데 2차 협력업체의 명단은 확보하기 힘든 실정이다.”(이해관계자1)

2 차 협력업체를 식별하는 일은 외부 기관뿐 아니라 공공기관도 하기가 쉽지 않다. 심층면담에 참여한 공공기관 5 의 인권경영 담당자는 2 차 협력업체 명단은 1 차 협력업체가 알려주어야 알 수 있는 것이므로 1 차 협력업체와 계약을 할 때에 2 차 협력업체의 명단을 제공받는다고 한다.

“2차 협력업체 리스트와 관련해서 1차 협력업체와 계약을 할 때 계약서에 하청업체를 적시하도록 하는 경우에만 공공기관에서 알 수 있다.”(공공기관5의 인권경영 담당자)

② 객관적인 이해관계자 식별의 어려움

포괄적인 이해관계자 식별과 아울러 객관적으로 이야기를 해줄 수 있는 이해관계자를 찾는 것이 중요하다. 초점 그룹 인터뷰에 참여한 외부 기관 담당자인 이해관계자들은 공공기관에서 우호적인 이해관계자 정보만 주는 경우가 있기 때문에 외부 기관이 이해관계자를 직접 샘플링하는 것이 중요하다고 하면서 아래와 같이 이야기하였다.

“발전소 하나에 대해 주요사업 인권영향평가를 하면서 이해관계자를 100 명가량 만났다. 이해관계자를 카테고리화해 인권 이슈를 파악했는데 이해관계자를 접촉하는 과정이 힘들었다. 기업에서 우호적인 이해관계자를 섭외를 해왔기 때문에 실질적이고 살아있는 이야기를 듣는 데에 한계가 있었다.”(이해관계자 식별 번호 생략)

“이해관계자 인터뷰에 있어서 가장 중요한 것은 익명성과 심사 기관의 직접 샘플링이다. 그렇기 때문에 이해관계자를 기업에서 원하는 사람으로 뽑을 수가 없다. 근로자 명부를 보고 여러 특징 별로 샘플링을 해서 랜덤하게 인터뷰를 하고 있다. 설문 조사를 돌렸을 때 마지막 부분에 자유롭게 의견을 달라고 하면 다양한 이야기를 하는데 거기서 뽑는 경우도 있다. 물론 이렇게 해도 기업에 보고하면서 잘리거나 공개가 안 되는 경우도 있는데 그것은 한계이다.”(이해관계자 8)

3) 주요 인권 이슈 파악

주요 인권 이슈를 파악하는 것이 중요한 이유는 그것이 체크리스트 설계에 기초가 되기 때문이다. 아래 심층면담에 참여한 공공기관 14 의 인권경영 담당자의 말처럼 인권 전문성이 없으면 주요사업을 둘러싼 주요 인권 이슈 파악을 하는 것이 어려울 수 있다.

“체크리스트를 보고 우리에게 맞는 인권 이슈가 무엇인지 찾아보았다. 그러나 비전문가인 기관 인권담당자가 이런 방식으로 인권 이슈가 무엇인지 선택을 하기보다는 아무래도 전문성을 가진 사람이 더 깊이 들어가서 평가 대상이 되는 주요사업의 인권 이슈를 파악할 필요가 있겠다는 생각이 든다.”

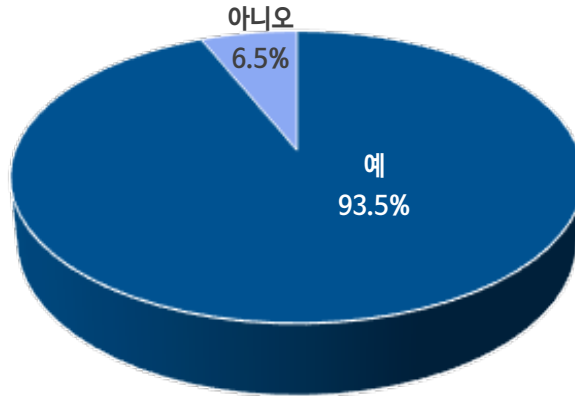
심층면담에 참여한 외부 기관 담당자인 이해관계자 1 은 주요사업의 인권 위험을 확인하기 위해서는 사전 기초 조사가 중요하다면서 인권 위험이 체크리스트 설계에 반영되는 과정을 다음과 같이 말하였다.

“사업이 선정되면 사업에 어떤 구체적인 프로세스가 있는지 매핑을 한다. 그리고 각 프로세스마다 어떠한 실제적 또는 잠재적 인권 위험이 있는지 뽑아낸다. 이때 중요한 것이 실태조사인데 과거 보고서나 미디어를 (리서치하고), 지역 주민센터, 지역 주민, 협력업체 노조, 전 직원, 현 직원, 민원인, 피해자 등 이해관계자를 설문 조사를 한다. 이렇게 나온 인권 위험을 공공기관의 인권경영 담당자와 함께 협의하여 일부 인권 위험은 삭제하기도 하고 추가하기도 한다. 그리고 이것을 가지고 체크리스트를 만든다.”

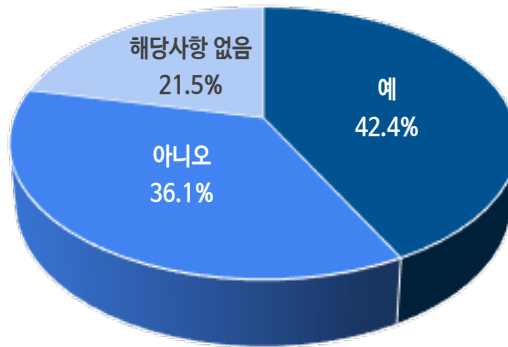
(다) 계획서 작성

- 주요사업 인권영향평가 이행 전 계획서를 작성하는 공공기관은 93.5%(158 개)로 대부분의 응답기관이 계획서를 작성하는 것으로 나타났으며, 작성한 계획서를 이해관계자가 참여할 수 있도록 공개하는 기관은 67 개(계획서 작성기관 중 42.4%)로 과반수가 공개하지 않거나 해당사항이 없는 것으로 인식하고 있었다.

[그림 24] 주요사업 인권영향평가 계획서 작성 여부 (N=169)



[그림 25] 주요사업 인권영향평가 계획서 공개 여부 (N=158)



[심층 16] 계획서 작성 및 공개의 사례

계획서가 제대로 작성되고 공개가 되어야 이해관계자는 주요사업 인권영향평가에 의미 있게 참여할 수 있고 사후 평가를 할 때 계획 대로 진행이 되었는지 알 수 있다.

① 좋은 사례

공공기관 중에는 아래와 같이 포괄적인 내용을 담아 홈페이지에 공개한 경우가 있다.

“(수행주체) 편성 및 운영을 위한 방향, 인권, 기간, 조사방법, 과정, 조사 결과에 대해 어떻게 피드백하고 개선할 것인지, 향후 보완방법까지 전반적으로 담아 전 직원들에게 먼저 공개를 하고 개요 및 방향에 대해서는 홈페이지에도 공개했다.”(공공기관14의 인권경영 담당자)

② 좋지 않은 사례

계획서의 가장 핵심적인 내용이 평가 대상 사업이라고 할 수 있다. 그러나 공공기관 중에는 계획서를 작성할 때 주요사업 선정기준만 포함시키고 평가 대상 사업 자체는 넣지 않는 경우도 있었다. 심층면담에 참여한 공공기관 19 의 인권경영 담당자는 이와 관련해 아래와 같이 말하였다.

“상반기에 인권경영위원회에 사업을 특정해서 하는 것이 아니라 단지 ‘하겠다’고 보고하고 계획서를 만들었다. 계획서에는 주요사업 선정기준과 참고할 체크리스트 풀을 넣었다. 계획서에도 평가 대상 사업이 들어가지는 않았다. 그러나 올해는 명시하려고 한다.”

계획서를 인권영향평가 과정에서 공개해야 하는 이유는 그래야 이해관계자의 의미 있는 참여가 보장되기 때문이다. 공공기관 중에는 계획서를 작성했지만 외부 기관과 사업 부서 담당자하고만 공유한 경우가 있었다. 이러한 공유는 계획서 공개라고 보기 힘들 것이다.

“어떤 식으로 진행하겠다는 개요를 (계획서에) 간략하게 (담아) 외주업체에 전달했다.”(공공기관18의 인권경영 담당자)

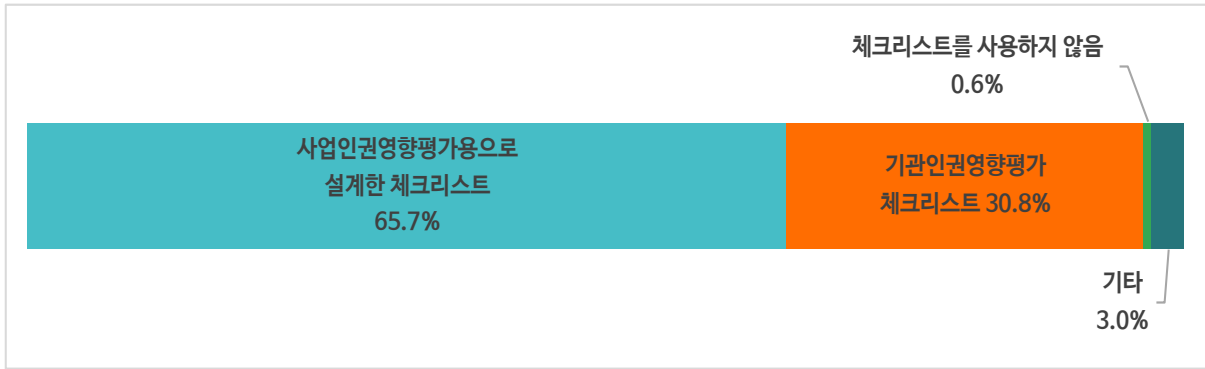
“외부 공시는 하지 않았고 부서별 인권담당자를 모아서 교육할 때 사용을 하였다.”(공공기관20의 인권경영 담당자)

(2) 자료 수집 단계

(가) 체크리스트 설계 및 작성

- 과반수의 공공기관이 사업 인권영향평가를 위해 설계한 체크리스트를 활용(65.7%, 111 개)하는 것으로 나타났으며, 별도로 설계하지 못한 경우 대부분 기관운영 인권영향평가 체크리스트를 활용(30.8%, 52 개)하고 있었다. 이처럼 거의 모든 공공기관이 자료 수집의 방법으로 체크리스트를 활용하고 있었다. 그러면서 동시에 5. 가. (1)에서 보는 바와 같이 가장 많은 응답기관(23.2%)이 인권영향평가의 단계 중에서 가장 어려운 부분으로 체크리스트를 개발을 꼽았다.

[그림 26] 주요사업 인권영향평가 체크리스트 활용 현황 (N=169)



[심층 17] 자체적으로 주요사업 인권영향평가용 체크리스트를 제작한 사례

주요사업 인권영향평가용으로 체크리스트를 직접 만든 공공기관은 다음의 3 가지 방법으로 만들었다. 인권경영 담당부서가 사업 부서와 협의를 통해 만드는 경우, 다른 공공기관의 인권경영 담당자와 협의를 통해서 만드는 경우, 인권경영 부서에서 기관운영 영향평가 지표를 참고해서 초안을 만들어 인권경영위원회의 승인을 받아 확정하는 경우가 그것이다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 10 와 14 와 5 의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

① 인권경영 담당부서가 사업 부서와 협의 통해 만드는 경우

“인권경영 담당부서와 각 사업 부서 담당부서 실무진들이 모여 리딩 그룹을 형성하고 이 리딩 그룹에서 체크리스트를 만든 다음 전문가에게 보내 자문을 받아서 사용하였다.”(공공기관10의 인권경영 담당자)

② 다른 공공기관의 인권경영 담당자와 협의를 통해서 만드는 경우

“(체크리스트 만드는 과정에서) 인권경영위원회는 자문을 하는 정도였고, 국가인권위원회와는 관계가 없어서 도움을 요청하기도 쉽지 않았다. 다른 기관의 사례를 참고했다. 지방공기업끼리 인권경영협의체를 구성하고 있는데 거기서 사례를 논의하고 서로 의논하면서 물어보기도 했다.”(공공기관14의 인권경영 담당자)

③ 인권경영 부서에서 기관운영 영향평가 지표를 참고해서 초안을 만들고 인권경영위원회의 승인을 받아 확정하는 경우

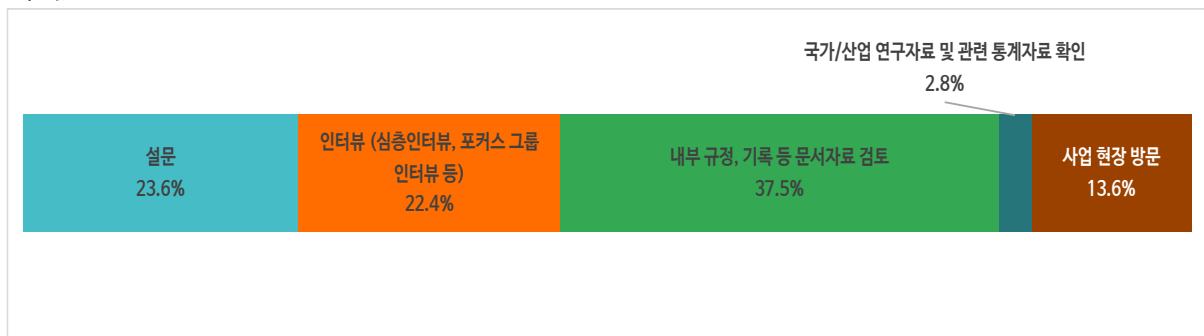
“외주로 지표 개발을 할 여력은 없고 기관영향평가 지표 중 해당 부분을 세분화하여 기획부에서 자체적으로 사업 인권영향평가 지표 초안을 만들려고 한다.

이렇게 지표 초안을 만들어 담당부서와 협의한 다음 위원회에 승인을 받으려고 한다. 그런데 위원회 위원도 인권 전문가가 아니어서 걱정이야. 이것은 다른 공공기관도 비슷할 거 같다.”(공공기관 5의 인권경영 담당자)

(나) 기타 자료 수집 방법

- 주요사업 인권영향평가를 이행한 응답기관들은 평가를 위한 자료수집 방식으로 ‘내부 규정, 기록 등 문서자료 검토(37.5%, 132 개)’를 가장 많이 선택하고 있으며, 다음으로 ‘설문(23.6%, 83 개)’ > ‘인터뷰(22.4%, 79 개)’ > ‘사업 현장 방문(13.6%, 48 개)’을 하는 것으로 나타났다.

[그림 27] 주요사업 인권영향평가 자료수집 방식 (N=169, 복수응답 허용(352) *기타응답수 제외)



[심층 18] 체크리스트를 통한 자료 수집의 과정, 어려움, 한계

① 체크리스트를 통해 자료를 수집하는 과정

외부 기관에 도움 없이 인권영향평가를 수행하는 경우 체크리스트 작성 과정은 대체로 지표를 사업 부서로 보내서 증빙자료를 첨부해서 체크하도록 한 후에 인권경영 담당부서에서 확인하고 인권경영위원회에 승인을 받는 것이다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 5의 인권경영 담당자는 아래와 같이 말하였다.

“지표를 각 부서에 보내서 담당자가 체크하도록 하였는데 단순히 체크를 하게 한 것이 아니라 증빙 자료와 실적 현황 같은 근거를 제시하도록 했다. 그리고 체크를 할 때 최종적으로 부서장의 검토를 받고 체크하도록 하였다. 이렇게 체크한 것을 인권경영 담당부서인 기획부에서 확인을 한 뒤에 인권경영위원회에서 승인하도록 하였다.”

체크리스트 작성을 통해 자료를 수집하는 것에 관해서 심층면담에 참여한 이해관계자 1 는 다음과 같이 설명하였다.

“체크리스트를 관련 부서로 보내서 작성하게 하는데, 만일 (사업 부서에서) 하고 있다고 답하면 증빙 자료를 제출하도록 하고, 안 하고 있다고 답하는 경우에도 인터뷰를 통해 실제로 하지 않고 있는 것인지 아니면 체크리스트를 이해하지 못하고 있는지를 확인하고, 만일 관련성이 없다고 답을 하는 경우에는 경우에 따라서 체크리스트에서 해당 문항을 삭제하기도 한다.”

㉒ 체크리스트를 통한 자료 수집의 어려움

㉑ 사업 부서 담당자들의 인권에 대한 전문성 부족

응답기관의 37.5%가 사업 부서 담당자가 제공하는 자료를 가지고 인권영향을 평가를 한다. 하지만 그러한 방식으로 인권영향을 평가하는 것이 어려운 이유 중의 하나는 그것을 작성하는 사업 부서 담당자들이 인권에 대한 전문성이 없기 때문이다. 심층면담에 참여한 공공기관 18의 인권경영 담당자는 이와 관련해 다음과 같이 말하였다.

“(사업 부서) 담당자는 인권경영에 대한 개념이 인권경영 담당자보다 더 없기 때문에 인권경영 담당부서에서 관련된 사업 분야에 대한 인권영향이 무엇인지 파악해야 하니까 어려움이 있다.”

㉒ 사업 부서 담당자들의 저항

체크리스트와 관련한 사업 부서의 저항은 체크리스트를 설계하는 과정에서부터 시작이 된다. 이에 관해서 심층면담에 참여한 공공기관 2 와 20 의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“체크리스트 만들 때 해당 부서에서 OO 사업을 빼자고 했는데 그 사업에 인권 위험이 있다고 하면서 설득했다.”(공공기관 2 의 인권경영 담당자)

“지표개발 과정에서 해당 부서들은 ‘법에 따라 잘하고 있다’고 말하는 등 매우 방어적이었다.”(공공기관 20 의 인권경영 담당자)

체크리스트를 작성하는 과정에도 사업 부서의 비협조나 저항이 있을 수 있다. 이러한 비협조나 저항은 한편으로는 사업 부서가 여력이 없기 때문이기도 하고 다른 한편으로는

문제가 드러나는 것을 우려하기 때문이다. 심층면담에 참여한 공공기관 17 과 4 의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“(사업 부서 담당자는) 본업을 하기도 바쁘기 때문에 협조적이지 않을 때도 있다. 이럴 경우에는 계속해서 요청하는 수밖에 없다. 인권영향평가를 하다 보면 국감 등에서 언젠가 공격을 받을 수도 있다는 생각이 든다. (그래서) 사업 부서에서는 이것을 꼭 해야 하냐는 질문을 많이 한다. 사업 부서에서는 체크리스트의 수위를 낮추거나 심지어는 삭제도 요청하기도 한다.”(공공기관17의 인권경영 담당자)

“(인권경영 부서)에서는 현업 부서의 업무 파악뿐 아니라 그 업무 중에 어떤 부분이 인권과 관련이 있는지를 구체적으로 파악하여 진행하기가 어렵다. (사업 부서에서는) 인권영향평가를 부가적인 업무로 인식하고 있고 인권영향평가를 통해 부족한 부분이 많이 드러나기 때문에 자료 제출 등 협조를 구하는 것에 눈치가 보인다.”(공공기관 4 의 인권경영 담당자)

③ 체크리스트를 통한 자료 수집의 한계

공공기관의 대부분(96.5%)이 체크리스트나 지표를 사용해서 인권영향평가를 위한 자료 수집을 하고 있지만 주요사업 인권영향평가의 경우 단지 체크리스트나 지표에 답을 하는 방식에 의존하는 것이 바람직한가에 대해서는 의문이 있다. 체크리스트를 가지고 하는 이러한 자가점검은 인권 이슈를 내재화하는 장점은 있지만 신빙성을 검증하기 어려운 치명적인 한계가 있다. 심층면담에 참여한 공공기관 6 인권경영 담당자는 자가점검의 한계에 대해 다음과 같이 말하였다.

“우리회사 인권경영위원회에서 나온 이야기인데 체크리스트를 (자가 점검) 해보는 것 외에도 실제 데이터를 통한 결과 값을 보는 것이 의미 있다는 것이다. 전문가들이 보기에는 자사 직원들의 체크리스트 설문으로만 인권영향을 체크하면 신빙성이 떨어진다. (그런데 체크리스트가 방대하다 보니 그렇게 할 수 없는데) 한 번은 체크리스트 전체를 총괄해서 보더라도 다음 해에는 자율적으로 한 영역을 선택해서 그런 식으로(실제 데이터를 통한 결과 값을 보는 식으로) 하면 좋을 것 같다.”

이와 관련해 심층면담에 참여한 외부기관 담당자인 이해관계자 1 도 다음과 같이 말하면서 자가점검을 보완할 수 있는 장치가 필요하다고 하였다.

“(자가점검은) 공공기관 내부에서 공감대를 이끌어내고 인권 이슈를 내재화할 수 있지만, 자가점검이 인권영향평가의 가장 큰 문제이다. 자가점검을 했으면 최소한 제 3자 검토의견서를 붙이도록 해야 하고 (나아가) 자가점검의 근거와 실체가 있는지

점검해 주는 역할을 누군가는 해야 한다”

이런 자가점검의 한계는 체크리스트 작성 단계뿐 아니라 체크리스트 설계 단계에도 있다. 심층면담에 참여한 공공기관 20 의 인권경영 담당자는 체크리스트 개발을 내부적으로 하면 공공기관에 유리하게 만들어져 객관성을 확보하기 어렵지만 그렇다고 참고할 다른 자료가 있는 것도 아니라고 하면서 어려움을 호소하였다.

“체크리스트의 개발을 내부적으로 하면 아무래도 지표를 잘하고 있다는 방향으로 만들어 질 것 같은데, 그렇다고 객관성을 확보하기 위해 적용 가능한 국가인권위원회의 표준안도 없는 상황이다. 따라서 체크리스트의 신뢰성을 제고할 수 있는 조치가 필요하다.”

④ 체크리스트를 통한 자료 수집의 한계를 보완하려는 방법

㉠ 사업 부서에서 작성한 체크리스트를 전문가로 하여금 검토하도록 하는 방법

주요사업 인권영향평가를 수행하면서 자가점검을 할 때 문제가 되는 신빙성 제고를 위해서 공공기관은 여러 보완책을 마련하기도 한다. 가장 많이 사용하는 방법은 사업 부서에서 작성한 체크리스트를 인권경영 부서에서 검토하고 ‘전문가의 검토를 받은 후’ 인권경영위원회의 승인을 받는 것이다. 이와 관련해서 심층면담에 참여한 공공기관 19 의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“체크리스트 측정은 소관 사업 부서에서 한 후에 인권경영 부서에서 검토하고 전문가, 사회적 가치 부분의 용역을 담당할 인권 전문가의 검토를 받은 후 인권경영위원회를 거쳐서 공개한다.”

㉡ 사업 부서가 제출한 증빙자료에 근거해서 인권경영위원회에서 체크리스트를 작성하도록 하는 방법

자가점검의 한계를 보완하려는 시도와 관련해서 공공기관 중에는 사업 부서 담당자가 체크를 하고 그것에 대해 인권경영위원회에서 검토를 하는 것이 아니라, 사업 부서 담당자가 제출한 증빙자료를 가지고 인권경영위원회의 외부 위원이 체크리스트를 작성을 하고 그것에 대해 사업 부서의 담당자가 이의신청을 하도록 하는 안도 있었다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 5 의 인권경영 담당자는 아래와 같이 말하였다.

“(주요사업 인권영향평가의 경우에는) 기관 인권영향평가처럼 체크리스트가 많이 나오지는 않을 거 같아서 부서 담당자가 체크하는 것이 아니라 이번에는

인권경영위원회의 외부 위원들로 하여금 부서 담당자가 제출한 증빙자료를 보고 평가를 하도록 할 것이다. 외부 위원들이 이렇게 평가를 할 때 직원들 사이에 공감대가 형성이 안 될 수도 있으므로 외부 위원이 평가한 것에 대해서 직원들이 이의신청을 할 수 있도록 할 것이다.”

㉔ 이해관계자 인터뷰나 실태조사와 현장 방문으로 자료수집을 하는 방법

초점 그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자 9 는 자료 수집 과정에서 체크리스트를 작성하는 것보다는 이해관계자를 만나서 이야기하는 과정과 실태조사가 훨씬 더 중요하다고 하면서 다음과 같이 말하였다.

“이해관계자를 만나서 이야기하는 과정과 실태조사가 훨씬 더 중요하다. 그 과정에서 살아있는 이야기가 나온다……지표화하는 것은 맞지가 않다. 기관도 그렇고 주요사업 인권영향평가도 지표를 만들어서 평가하는 방식이 발목을 잡을 것이다. 주요사업 인권영향평가의 주요 모델은 지표화가 아니라 주요 리스크가 있는 사업의 이해관계자들에게 물어보는 것이 필요하다.”(이해관계자 9)

심층면담에 참여한 이해관계자 7 인 덴마크 국기인권기구의 기업과 인권 선임 연구관인 더크 호프만(Dirk Hoffmann)도 사업 인권영향평가는 자료 수집 방식으로 이해관계자에 대한 인터뷰와 현장 방문 관찰이 중요하다면서 체크리스트에 의존해서 회사나 노동자에 대한 문서 중심의 조사는 심사(audit)이고 인권영향평가는 체크리스트를 가이드 삼아 열린 질문을 중심으로 현장 방문과 다양한 이해관계자와의 소통을 통해 인권영향의 근본 원인을 파악하는 것이라고 하였다.

“인권영향평가는 프로젝트에 특화된 것이고 체크리스트 중심의 조사가 아니라 그 체크리스트를 가이드 삼아서 현장 방문과 이해관계자에 대한 열린(open-ended) 질문을 가지고 노동자뿐 아니라 지역 주민 등 다양한 이해관계자를 만나서 제3자가 독립적으로 진행해야 한다 (……) 우리가 인권영향평가를 할 때에는 사전에 어떤 사업인지 조사한다. 예를 들어 팜오일 관련 사업이라면, 팜오일 전문가들을 만나서 팜오일이 무엇인지 이론적으로 팜오일 사업으로 인한 영향이 무엇인지 구체적으로 조사한다. 그 다음에 회사의 대표 또는 매니저를 인터뷰하면서 내부 절차와 기업의 운영 목표 등에 대해 질문한다. 실제로 기업의 가치나 목표가 어떻게 이행되고 있는지 대표가 없는 자리에서 회사의 실무자와 추가로 인터뷰를 한다. 그 후에 외부 이해관계자 인터뷰 및 현장 방문 조사를 진행해 지역 주민 등에 대한 영향을 조사한다 (……) 덴마크 인권위가 인권영향평가를 할 때 회사가 자신이 세운 절차대로 경영을 하고 있는지 살펴보면서, 노동자와 지역주민 등 다양한 사람들을 인터뷰했다. 네슬레의 팜오일 사업에 대해 인권영향평가를 할 때 우리는 100명 이상의 이해관

계자를 만났다. (...) 심사(audit)와 인권영향평가의 차이는 전자가 체크리스트를 가지고 회사나 노동자 위주로 간단히 조사를 하는 것이고 문서 중심의 조사라면, 후자는 회사와 노동자뿐 아니라 지역 주민이나 정부 공무원 등 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 하고, 열린 질문을 가지고 현장을 방문해 국제인권과 국내법을 기준으로 조사하고 인권영향의 근본 원인을 파악하는 것이다.”

실제로 응답기관 중에는 수집 방법으로 설문과 인터뷰와 사업 현장 방문 등을 함께 사용하기도 했다. 건설사업에 대해 주요사업 인권영향평가를 한 공공기관 9의 인권경영 담당자는 심층면담에서 현장 방문을 통해 자료 수집을 한 과정을 다음과 같이 설명하였다.

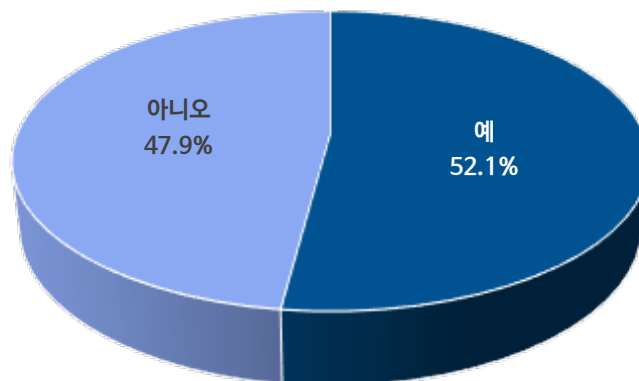
“체크리스트를 가지고 해당 사업 부서가 답변을 하고, 외국인 노동자를 포함해서 원청과 하청 노동자에게 설문 조사를 진행한 이후 현장을 방문해서 인터뷰를 하였다.”

(3) 자료 분석 단계

(가) 인권영향 여부, 원인, 유형 등 판단

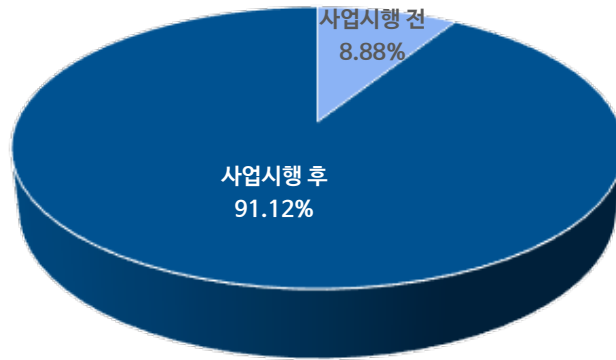
- 인권영향 여부를 판단할 때 현재뿐 아니라 미래에 발생할 가능성이 있는 인권영향(잠재적인 인권영향)도 확인하고 있는지 조사한 결과, 잠재적 인권영향을 파악하는 기관과 파악하지 않는 기관이 거의 비슷한 비율을 나타냈다.

[그림 28] 잠재적 인권영향 파악 여부 (N=169)



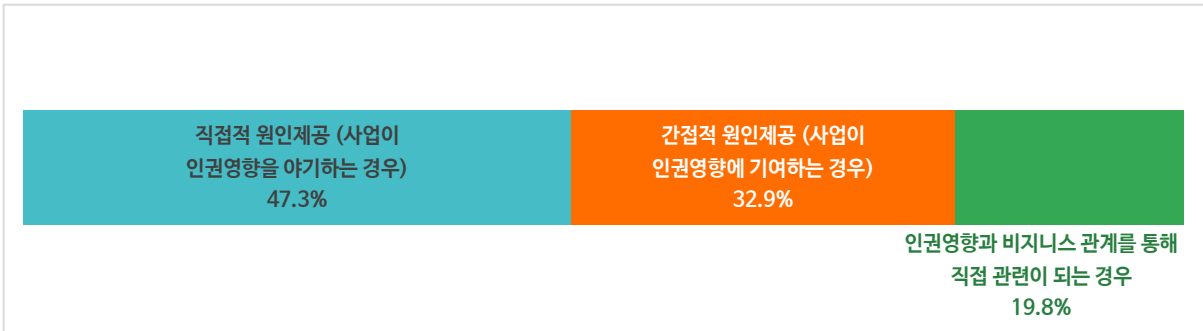
- 대부분의 공공기관이 사업시행 후에 사업 인권영향평가를 시행하는 것(91.1%, 154개)으로 나타났다.

[그림 29] 사업 인권영향평가 시행 시기 (N=169)



- 응답기관들이 사업 인권영향의 범위를 판단하는 기준은 ‘직접적 원인제공(47.3%, 141 개)’ > ‘간접적 원인제공(32.9%, 98 개)’ > ‘비즈니스 관계를 통해 직접 관련이 되는 경우(19.8%, 59 개)’ 순으로 나타났다.

[그림 30] 주요사업 인권영향 범위 판단 기준 (N=169, 복수응답 허용(298))



[심층 19] 해외 사업을 대상으로 한 인권영향평가의 한계

앞에서도 언급하였지만 해외 사업과 관련된 공공기관의 인권영향평가의 문제점은 저개발 국가에서 인권 위협이 있을 수 있는 임업 플랜테이션, 대규모 운수업, 채굴이나 에너지 산업 분야에서 직접 또는 자회사를 통해서 사업을 하거나 투자를 하고 있는 공기업 중에서 해외 사업에 대한 인권영향평가를 한 곳이 적다는 것이다.

그러나 해외 사업을 대상으로 인권영향평가를 한 공공기관 역시 자료를 수집하는 방법에 있어서 한계가 많아 보였다. 이러한 한계는 공공기관이 직접 하는 사업뿐 아니라 공공기관과 ‘사업 관계’에 있는 기관의 관련 사업으로 인한 실제적인 인권영향 그리고 ‘잠재적인 인권영향’을 식별하고 대응하지 못한다는 것이다.

① 건설 사업의 경우

심층면담에 참여한 공공기관(식별 번호 생략)의 인권경영 담당자는 건설과 관련한 해외 사업에 대해서 인권영향평가를 하였지만 해당 사업은 초기 공정에 불과하여, 직접 지역 사회의 이해관계자와 접촉하는 일이 아니어서 “현지 규제나 법을 검토하는 정도”에서 다를 뿐, 국내 사업에 대한 인권영향평가와 유사하게 진행했다고 하며 다음과 같이 말하였다.

“현지에 직원들이 파견을 나가게 되고, 현지에서 직원을 고용하기도 하기 때문에 OO지역이니까 특수성을 고려해야 하는 부분이 있기는 하다. 그런데 저희가 다른 회사처럼 해외 현지에서 생산을 하는 것이 아니어서, 해외 사업에 대한 인권영향평가를 한다고 해도 국내 사업과 비교해서 그 내용이 아주 다르게 진행되는 것은 아니다. 그리고 보통 해외에 OO사업을 한다고 하면 저희는 그 중에 (초기 공정)을 담당하고 다른 부분은 한국의 다른 회사와 컨소시엄으로 공동으로 진행하기 때문에 특별히 현지 상황을 크게 고려하지는 않았다. 현지 규제나 법을 검토하는 정도다. (저희가 담당 하는 초기) 공정은 인권영향평가를 하기 어렵고 모호한 부분이 있다. 직접적으로 고객이나 지역 사회 이해관계자와 연결되는 사업이 아니어서, 이러한 사업의 특성상 인권영향평가를 하는 데 어려움이 있다.”

② 채굴 사업의 경우

채굴 사업과 관련해서도 생산을 하기 이전 단계인 탐사나 개발부터 잠재적인 인권영향을 평가해야 한다. 그러나 심층면담을 한 공공기관(식별 번호 생략)의 인권경영 담당자는 생산 이전 단계에서는 지역주민들에게 영향이 없기 때문에 지역주민을 이해관계자로 하는 인권영향평가를 하지 않았다는 취지로 아래와 같이 말하였다.

“탐사나 개발의 경우에는 우리끼리 탐사 개발하는 것이고 생산 사업을 해야 현지 주민들에게 영향이 가기 때문에 주민들을 인권영향평가에 참여시키지 않았다. 그리고 사업 전에 환경영향평가 승인을 받았다. 착수할 때 환경영향평가랑 같이 하면 좋은데 세계적으로 봤을 때 환경영향평가는 자리를 잡았지만 현지 정부에서 인권영향평가는 따로 자리를 잡지 않았기 때문에 진행이 어려웠다.”

③ 금융업의 경우

금융업의 경우에 공공기관이 여신하고 투자하는 기관이 부정적인 인권 영향을 야기하는 경우 공공기관은 ‘직접 연관’의 방식으로 해당 인권영향에 연루되는 것이다. 그러나 심층면담에 참여한 공공기관(식별 번호 생략)은 그렇게 ‘직접 연관’의 방식으로 연루될 수 있는 사업에 대해 인권영향평가를 할 수 없다고 한다.

“기금 운영에 대해서 인권담당 부서가 개입할 수 있는 방법이 없다. 기금 운영에

관해서는 그곳의 운영규정에 따라 운영되고 있는 부분이다. ESG강화나 이런 부분의 취지는 잘 알고 있다. 하지만 현실적으로 법령 등의 제도가 바뀌지 않는 한 기금 운영에 있어서 인권을 고려하는 변화가 단시일 내에 일어나기 어렵다.”

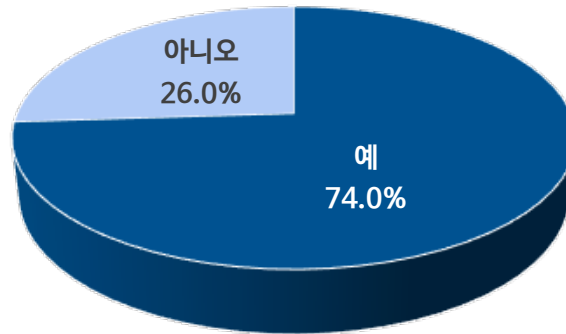
(나) 인권영향 심각성 판단

식별한 인권영향에 대해서 모두 대응하는 것이 원칙이지만 현실적으로 동시에 대응하는 것이 어려울 경우에 한해 심각성 판단을 통해 우선순위를 정할 필요가 있다. 심층면담에 참여한 공공기관 20 의 인권경영 담당자의 아래의 말처럼 식별한 인권영향 모두에 대해 동시에 대응하기로 한 경우에는 심각성 판단은 불필요한 절차가 된다.

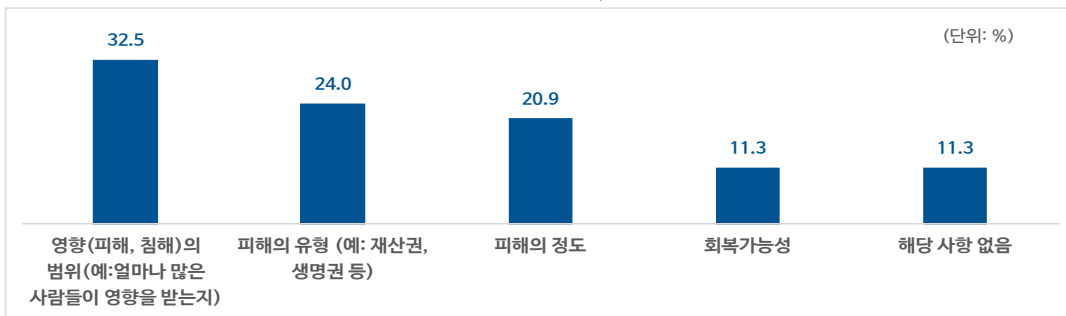
“(식별된 부정적인 인권 영향에 대한 대응에 있어서) 우선순위를 정하지 않았다. 개선할 부분이 식별되면 그에 대해 전부 대응하는 것을 원칙으로 정했다.”

- 대부분의 다수의 공공기관이 주요사업에 의한 인권영향이 있다고 판단되는 경우, 그 영향의 심각성에 대해 판단(74%, 125 개)하는 것으로 나타났으며, 영향의 심각성 판단 기준으로는 ‘영향(피해, 침해)의 범위(32.5%, 118 개)’ > ‘피해 유형(24.0%, 87 개)’ > ‘피해 정도(20.9%, 76 개)’ 순으로 높게 나타났다. 기타 응답에는 평가의 용이성, 대국민 영향도가 높은 서비스, 전체 사업 등도 있었다.

[그림 31] 인권영향 심각성 판단 여부 (N=169)



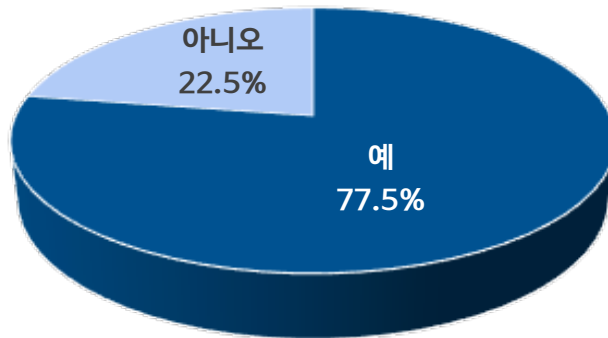
[그림 32] 인권영향 심각성 판단 기준 (N=169, 복수응답 허용(363)*기타응답수 제외)



(다) 대응 계획 수립

- 주요사업 인권영향평가를 실시한 공공기관의 77.5%(131 개)가 평가에서 확인된 인권영향을 줄이거나 예방 및 구제하기 위해 대응 계획(Action plan)을 수립하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 33] 예방/구제 관리계획 수립 여부 (N=169)



[심층 20] 대응 계획과 관련된 내부적·외부적 어려움

① 내부적인 어려움(사업 부서의 저항)

사업 부서의 협력을 이끌어내는 일은 사업 선정부터 시작해서 체크리스트 설계 등 자료 수집 단계뿐 아니라 대응 계획을 수립하고 이행하는 과정에서도 쉽지 않다. 이는 인권경영위원회에서 이행계획을 승인하거나 인권경영위원회 구성원으로 사업 부서의 장이 참여하고 있다고 해도 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니다.

“인권과제가 (인권경영)위원회에서 나온다고 해서 그것이 이행되는 것은 아니다. 왜냐하면 이행은 추진 부서(인권경영 부서)가 아니라 사업 부서에서 하는 것인데 사업 부서는 법에 따라서 일을 하는 것이어서 추가적으로 할 수가 없다. (인권경영)위원회에 (사업 부서의) 부서장들이 있다. 그럴 경우 오히려 그 부서장들이 (이행과 관련하여 인권경영위원회에서 논의할 때에) 방어적으로 말할 것이다. 추진 부서도 모든 사업 부서의 일을 다 아는 것이 아니기 때문에 위원회에서 바로 대답을 못한다. 결국 시간 차이를 두고 (인권경영 부서인) 추진 부서와 사업 부서가 협의해서 진행할 수밖에 없다.” (공공기관6의 인권경영 담당자)

② 내부적인 어려움을 완화시키기 위한 방안(경영진의 의지와 대응 계획의 내재화)

이러한 내부적인 어려움을 극복하기 위해서는 최고 경영진의 의지와 함께 대응 계획을 내부적으로 공감하도록 하는 절차가 필요하다. 위에서 사업 부서를 설득하는 일의 어려움에 대해서 이야기한 공공기관 6 의 인권경영 담당자는 아래에서 최고 경영진의 의지가 중요하다고 하다고 강조하였다.

“사업 부서는 일이 바쁘고 자기 일만 중요하다고 생각하므로 설득하기가 힘들다. 사업 부서에서 양보를 해주다 보면 자기 일이 안되기 때문이다. 그래서 내부적으로 공감을 일으키는 것이 중요하다. (그런데 법정 교육이 아닌 한) 교육을 통해서 공감을 이끌어 내기는 힘들기 때문에 정부차원에서 강조하고 있다는 시그널이 가야 한다. 그러면 직원은 어쩔 수 없이 협조를 할 수밖에 없다. 예를 들어 사회적 가치는 정부에서 내려오는 공문에 들어 있으므로 추진부서에서 뭘 하라고 하면 (사업 부서가) 그래도 한다. 사장님이 강력하게 추진하라고 지시를 하면 일사천리로 일이 된다. (그런데) 사장님의 마음을 움직이는 것은 경영평가나 기관장 평가일 것이다.”

또한 대응 계획의 이행 가능성을 높이기 위해서는 그 내용을 해당 사업 부서에 내재화하는 것도 필요하다. 부정적인 인권 영향에 대응하는 일 역시 공공기관의 해당 사업 부서의 참여 없이는 안되기 때문이다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 14 의 인권경영 담당자는 대응 계획이 인권영향평가 보고서에 담겨 나오기 전에 사업 부서와 함께 논의한다고 하면서 다음과 같이 말하였다.

“최종 인권영향평가 보고서가 나오기 전에 각 사업 부서 인권담당자들이 모여서 총평을 진행했다.”

심층면담에 참여한 외부 기관 담당자인 이해관계자 1 도 부정적인 인권 영향에 대응해야 하는 것은 결국 공공기관의 해당 사업 부서이므로 대응 계획에 대한 의견서를 작성하기 전에 먼저 사업 부서에 해결책을 제시해달라고 한다.

“문제가 있는 부분을 부서별로 어떻게 이행하고 해결할 것인지 물어본다. 해결책을 제시하지 않으면 과제를 제시한다.”

③ 외부적인 어려움(갑질 논란)

주요사업 인권영향평가에서 협력업체에 의한 인권영향을 식별한 경우 공공기관은 자신의 영향력(leverage)를 사용해서 그 영향에 대응을 해야 한다. 그런데 구체적으로 어떻게 영향력을 사용할 수 있을지에 관해서 인권경영 담당자들은 실무상 어려움을 겪는다. 특히

그러한 영향력 행사로 계약법 위반이나 갑질 논란에 휘말릴 수 있다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 15 와 4 와 18 의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“(협력업체가 인권영향에 연루된 경우) 그 협력업체와 맺은 계약에 구속되어야 하므로 계약해지는 할 수 없지만 그 업체에 자료를 요청할 수는 있을 것 같아서 공공기관에 그러한 제안을 했지만 내부에서 기각되었다.”(공공기관15의 인권경영 담당자)

“자회사에 인권경영지침 등이 있는지 정도는 물어볼 수는 있지만 자회사에 대한 운영 간섭을 할 수는 없다.”(공공기관 4 의 인권경영 담당자)

“(대응 계획에) 협력업체에 인권경영을 실행하게 하고 모니터링하라는 부분이 있는데 그게 사실 굉장히 어렵다. 협력업체들이 소규모이고 영세사업장인 경우가 많은데 저희가 어떤 권한으로 그 협력업체에 인권경영을 하라고 할 수 있는지 어렵다는 생각이 든다. (그러한 요구 자체가) 또 다른 갑질에 해당할 수도 있을 거 같다.”(공공기관18의 인권경영 담당자)

그렇기 때문에 협력업체가 부정적인 인권 영향을 야기한 경우에 계약법 위반과 갑질 논란을 피하면서 그에 대응하는 방법으로 주로 논의되는 것은 인권 존중 서약서이다.

“협력업체가 (인권영향을 야기한 경우) 협력업체와 계약을 해지한다는 내용으로 (대응 계획을 세우는 것은) 법률적으로 맞지 않기 때문에 진행하기 어려웠다. 협력업체 계약 부분과 관련해서는 협력업체에 인권과 관련한 서약서를 받거나 잘하는 협력업체에 인센티브를 주는 방안을 고민 중에 있다.”(공공기관12의 인권경영 담당자)

④ 외부적인 어려움을 완화시켜 줄 방안(규범적인 근거 마련과 합법적인 영향력 행사 모색)

공공기관 인권경영 담당자 중에서 계약법 위반과 갑질 논란을 피하면서 협력업체에 영향력을 행사해 인권영향에 대응할 수 있기 위해서는 규범적인 근거가 필요하다는 이야기를 하였다. 심층면담에 참여한 공공기관 15 와 공공기관 9 의 인권경영 담당자는 이와 관련해 다음과 같이 말하였다.

“(협력업체가 연루된 인권영향에 대한 대응이) 계약법 위반과 갑질 논란을 피하기 위해서는 법과 제도의 보완이 필요하다.”(공공기관15의 인권경영 담당자)

“(협력업체에) ‘인권침해를 했으니 계약을 파기할 거야’라거나 어떤 문제가 생기면 계약을 중단할 수 있다고 하기는 조심스럽다. 계약 부서와 인터뷰를 해보면 인권 측면에서는 이렇게 이야기할 수 있지만 업자들의 입장에서는 부담스러워할 수 있다. 이

렇게 나가는 게 작은 업체에는 업무를 과중 시키고 입찰 참여 기회를 줄이는 것이 될 수가 있다. 계약 조건에 인권에 관한 것이 다 들어가 있긴 하다. 이에 대해서는 명확한 가이드라인이 나오면 좋겠다.”(공공기관9의 인권경영 담당자)

또한 심층면담에 참여한 공공기관 6 과 20 도 비즈니스 파트너가 미치는 인권영향에 대응하기 위해 조달과 관련된 규범이 바뀌어야 한다고 하면서 아래와 같이 말하였다.

“가장 이상적인 의견을 주시는 자문위원은 2 차 하도급의 경우에도 갑질을 보라고 하는데 그것을 어떻게 이행할 수 있는지 모르겠다. 공공기관이 징계를 내릴 수 있는 사람은 (내부) 직원뿐인데 말이다. (협력업체와의) 계약서에 서약서를 받는 절차를 밟으라는 구체적인 지침이 있으면 계약 부서에 제안을 할 수는 있을 것이다. 공공기관이 법적으로 통제할 수 있는 범위가 있기 때문에 너무 이상적인 것을 요구하면 실무에서는 이행하기 어렵다. 근로자 권리보호에 관해 협력업체를 모니터링 할 수 있다든지 서약서를 받을 수 있다는 등의 상세한 지침이 있으면 도움이 될 것 같다.”(공공기관 6 의 인권경영 담당자)

“계약사항에 대해 충실히 이행하고 있는 중에 인권침해가 사업파트너에 의해 발생한 경우 그 사실만으로 계약을 파기하는 등 강력한 조치를 취할 수 없는 구조이다. 할 수 있는 것은 사전 서약을 받는 정도일 것이다. 인권보호를 위한 제도가 있는 사업 파트너와만 계약을 맺을 수 있도록 하는 등 조달청이 계약법을 바꾸면 더 심플하고 효과적으로 사업 파트너의 인권에 대한 영향을 제어하는 효과가 있을 것이다. 왜냐하면 공기업 특성상 기관이 협력자와 계약자 등의 사업 파트너 선정에 있어 임의로 ‘인권보호제도 마련’ 등의 조항을 추가하기가 굉장히 어려운 구조이기 때문이다.”(공공기관 20 의 인권경영 담당자)

장기적으로 공공기관이 협력업체의 인권영향에 대응할 수 있는 규범적인 근거가 마련되어야 하겠지만 그러한 근거가 없더라도 공공기관이 협력업체에 합법적으로 영향력을 행사할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 이해관계자 5 는 다음과 같이 이야기하였다.

“공공기관은 인권 준수 서약서를 받는 정도로 공급망 관리를 다했다고 하는데 그렇게 하면 안 된다. 협력업체에 인권침해가 없는지 조사해야 할 의무를 부여해야 한다. 갑질로 볼 수 있겠지만 그것은 정당하게 요구할 수 있는 것이라고 생각한다. 정부 세금 쓰는 것인데 그러한 요구는 할 수 있다. 공급 과정도 인권 친화적이어야 한다고 생각하며 그런 정도의 요구는 현실적으로 갑질의 축에도 들지 않는다”

(4) 결과 보고 단계

(가) 사후 평가

[심층 21] 주요사업 인권영향평가 결과에 대한 사후 평가 주체

주요사업 인권영향평가가 작성된 계획서 대로 또한 효과적인 인권영향평가의 원칙을 준수하면서 이행이 되었는지 여부에 대해 사후 평가를 해야 한다. 그러한 사후 평가는 내부적으로 인권경영위원회가 할 수도 있고 인권경영위원회가 아닌 감사실이나 다른 기관이 할 수도 있다. 또한 신뢰할 만한 외부에서 사후 평가를 할 수도 있다. 경영평가 역시 일종의 외부에서 하는 사후 평가라고 할 수 있는데 이러한 사후 평가의 역할을 국가인권위원회가 할 수도 있을 것이다(경영평가의 문제점에 대해서는 [심층 2] 주요사업 인권영향평가 이행의 동기인 경영평가의 장단점과 문제점과 [심층 27] 인권경영에 대한 경영평가의 문제점과 제언에서 자세히 다루었다).

① 인권경영위원회의 사후 평가

인권경영위원회가 주요사업 인권영향평가 결과에 대해서 사후 평가를 할 수도 있을 것이다. 그러나 아래의 공공기관 18 과 16 의 인권경영 담당자가 말하는 것과 같이 인권경영위원회가 주요사업 인권영향평가에 대해 아주 개괄적인 보고를 받는 정도에 그치는 것은 엄밀한 의미에서는 사후 평가라고 보기는 힘들다.

“(사후 평가는) 인권경영위원회에 보고할 때 이루어지는데, 위원회에서 이루어지는 평가는 인권영향평가의 아주 구체적인 내용에 대한 것은 아니고 전반적인 것이다. (인권경영위원회에 구성원인) 이해관계자들이 각자 인권경영에 대해 바라는 점에 대한 의견 정도를 주고 구조적이고 정책적인 상세한 의견이 나오는 자리는 아니다.”(공공기관18의 인권경영 담당자)

“(인권경영위원회에서) 인권영향평가 보고서 심의를 했다. 인권경영위원회에서는 주요사업 (인권영향평가)는 너무 구체적이다 보니 논의가 되지 않았고 주로 기관운영 (인권영향평가)에 대해서 노동자 인권이라든지 방법론, 평가도구에 대해 논의가 되었다. 사업 관련해서 여기서는 2차 협력사나 자회사까지도 영향평가를 확인하라고 했는데 그게 과연 가능한가 의문점은 의원이 제시를 했다.”(공공기관16의 인권경영 담당자)

② 공공기관의 감사실 등에서 사후 평가

인권경영위원회가 주요사업 인권영향평가를 보고 받고 승인하는 역할을 하기 때문에 다른 곳에서 인권영향평가 결과를 사후 평가하는 것도 고려할 수 있는 방법이다. 이에 대해 심층면담에 참여한 외부 기관 담당자인 이해관계자 6 은 사후 평가는 감사실에서 담당하는 것을 원칙으로 하고 감사실이 인권경영 부서인 경우에만 인권경영위원회에서 하도록 하자고 제안하였다.

“사후 평가는 감사실에서 하는 것이 적합하지만 감사실이 인권경영 부서인 경우에는 인권경영위원회에서 하면 좋을 것이다.”

심층면담에 참여한 공공기관 5 의 인권경영 담당자는 실제로 감사실과 노조위원장이 사후 평가를 했다고 하였다.

“인권영향평가 결과를 노조위원장과 감사실에서 확인하도록 하였다. 이것은 어디서 본 것을 따라 한 것이 아니라 자체적으로 신빙성을 높이기 위해 생각해낸 아이디어이다.”

③ 국가인권위원회에 의한 사후 평가

주요사업 인권영향평가가 효과적으로 수행되기 위해서는 그 결과에 대한 사후 평가가 있어야 하고 그러한 사후 평가는 외부적으로도 이루어질 수 있다. 경영평가도 그러한 외부평가의 일부라고 할 수 있다. 하지만 현재의 경영평가로는 인권영향평가는 물론이거니와 인권경영도 제대로 평가를 받지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 이와 관련해서 심층면담에 참여한 이해관계자 1 은 국가인권위원회가 일정한 기준을 가지고 인권영향평가를 평가해야 한다고 말하였다.

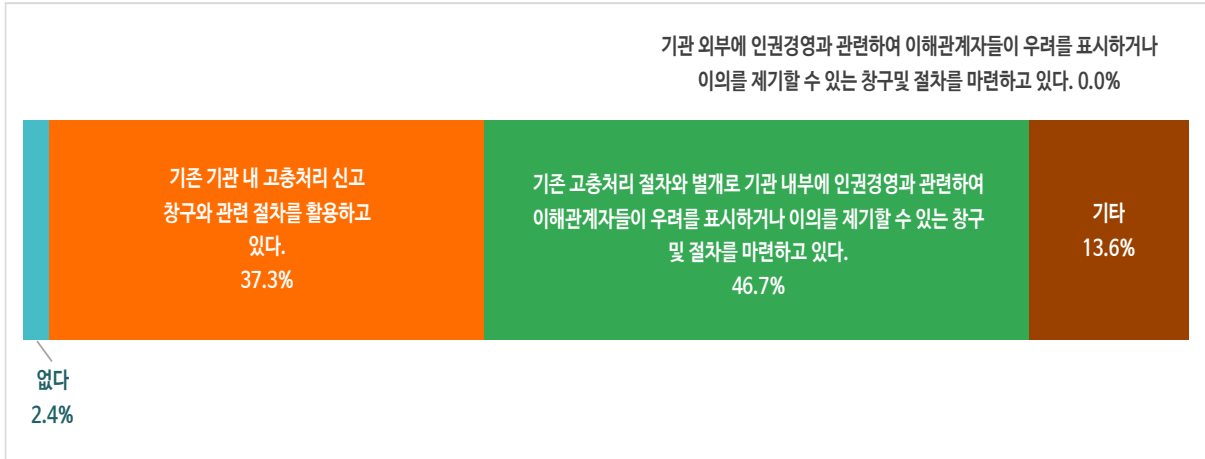
“지금 주요사업 인권영향평가의 품질을 평가하는 시스템이 없다. 국가인권위원회가 평가보고서를 평가해줘야 한다. 감사의 경우에는 국제공인 내부 감사자가 국제적인 표준을 가지고 감사보고서의 품질을 평가한다. 이렇게 주요사업 인권영향평가를 평가하는 기준이 나와야 한다.”

(나) 고충처리절차

- 고충처리절차와 관련해서는 이해관계자들이 인권에 관한 고충이나 이의를 제기할 수 있는 창구와 절차를 기관 내외부에서 개별적으로 운영하고 있는지 여부를 확인했다. 대부분의 공공기관이 해당 창구와 절차를 기관 내부에 마련하고 있는 것으로 나타났다. 그 중에서도 별개의 창구 및 절차를 마련(46.7%, 79 개)하는 비율이 기존 고충처리 채널을 활용(37.3%, 63 개)하는 비율보다 조금 높았다(기관 외부에 고충처리절차를

운영한다고 대답한 응답기관은 0%로 표시가 되어 있으나 기타에서 6 개의 공공기관이 기관 외부에 고충처리절차를 두고 운영하고 있다는 취지의 대답을 하였다).

[그림 34] 이해관계자 이의 제기 창구 및 절차 마련 현황 (N=169)



[심층 22] 인권영향평가와 관련한 효과적인 고충처리절차의 조건

주요사업 인권영향평가와 관련해서 고충처리절차가 중요한 이유는 고충처리절차를 통해서 제기된 인권 침해 진정을 주요사업을 선정하기 위한 중요한 판단 자료로 삼을 수 있기 때문이다. 내외부적으로 인권침해를 당했다는 진정이 많이 제기된 사업이라면 인권영향평가를 해야 하는 대상인지 진지하게 고려해야 한다.

따라서 공공기관이 고충처리절차를 주요사업 인권영향평가의 대상 사업을 선정하는 자료로 활용하기 위해서는 이해관계자들이 고충처리절차에 효율적으로 접근할 수 있도록 하고 고충처리절차를 통해 진정된 내용을 범주화하고 추적할 수 있어야 한다.

㉠ 고충처리절차에 효율적으로 접근할 수 있어야 함

㉠ 내부 직원의 경우

형식적으로는 고충처리절차를 이용할 수 있다고 하더라도 내부 직원이 실질적으로는 고충처리절차에의 접근이 용이하지 않은 경우가 있다. 예를 들어 갑질이나 성희롱에 관한 진정을 인사부에 하도록 하여 직원들이 진정을 하는 것을 꺼리게 된다는지, 진정 내용까지는 아니더라도 진정을 했다는 것 자체가 기관 내에 회자되어 진정을 꺼리게 되는 경우도 있다. 이런 경우 고충처리절차에 대한 접근이 실질적으로 가능하도록 해야 한다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 3 의 인권경영 담당자는 공공기관 직원들은 문제가 있더라도 문제제기를 잘 안 하기 때문에 고충처리절차가 있어도 신고 건수가 하나도 없다고 하였다.

“공기업에서는 특별히 튀는 사람이 없어 심각한 문제를 일으키는 사람이 없고, 작은 문제가 있더라도 문제제기를 잘 하지 않는다. 그냥 참는 사람이 많을 것이다. 그래서 내부 문제 해결을 위한 평가는 실효성은 없을 수 있다. 인권침해 구제절차가 있지만 신고를 하지 않아 여태까지 신고 건수가 0건인 것으로 알고 있다. 문제가 있다고는 느끼지만 공기업의 특징이라 할 수 있다.”

공공기관 중에는 이러한 ‘공공기관의 특징’을 고려해서 독립적인 고충처리기관을 공공기관 외부에 두고 운영하는 사례가 있다. 심층면담에 참여한 공공기관6의 인권경영 담당자는 이와 관련해 다음과 같이 말하였다.

“인권센터를 개소를 하였다. 성희롱, 직장내 괴롭힘에 포커스해 만든 것이다. 직원들이 인사부에 가서 성희롱과 갑질을 민원하는 것이 너무 힘들다. 그래서 공사에서 알 수 없는 OO에 맡긴 것이다. 조사를 끝내고 위원회를 열기까지는 공사에서는 알 수 없다. 신고인이 끝까지 익명으로 하려면 끝까지 익명으로 할 수도 있다. 직원이 피해자이거나 가해자인 경우 이해관계자도 민원을 제기할 수 있다.”

㉠ 외부 이해관계자의 경우

공공기관은 이해관계자들, 특히 협력업체의 이해관계자가 쉽게 고충처리절차에 접근할 수 있도록 해야 한다. 심층면담에 참여한 이해관계자 5는 협력업체와 계약을 체결할 때 그 계약 내용에 고충처리절차를 포함시키거나, 팸플릿을 만들어 협력업체 노동자들에게 배포하는 방안을 제시하였다.

“협력업체의 이해관계자에게 인권영향이 발생할 가능성이 높지만 이해관계자들이 어떻게 진정해야 하는지 모르기 때문에 계약을 체결할 때 (그 내용을) 포함시키거나 팸플릿을 만드는 방식으로 이해관계자들이 고충처리절차에 쉽게 접근할 수 있도록 해야 한다.”

㉡ 고충처리절차에 제기된 진정의 내용을 추적할 수 있어야 함

공공기관에서 진정이 들어와도 될 수 있는 한 기록을 남기지 않고 처리한다는 경우도 있었다. 이렇게 되면 고충처리절차를 통해 어떠한 사업이 인권 위험이 큰 사업인지 확인할 수 있는 기회를 잃게 된다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관11의 인권경영 담당자는 다음과 같이 말하였다.

“고충처리위원회도 1년에 한 건 있을까 말까 한다. 되도록 공식적인 절차를 안 남기고 해결하는 걸 원한다. 기록을 남기는 것도 싫어한다.”

초점 그룹 인터뷰에 참여한 외부 기관 담당자인 이해관계자 9 는 인권경영이 “시작된 지 3 년이 되었는데 실제 구제절차를 통해서 해결했다는 기록을 가지고 있는 기관은 하나 밖에” 보지 못했다고 하였다. 이에 대해 해당 인터뷰에 함께 참여한 이해관계자 10 은 공공기관이 일부러 기록을 남기지 않거나 기록이 남지 않게 접수를 거부할 수도 있다고 하면서 다음과 같이 말하였다.

“기록을 남기고 싶지 않아 일부러 접수를 안 한다고 볼 수도 있다. 접수를 기각할 수도 있어서 트래킹이 불가능하다.”

③ 고충처리절차를 통해 제기된 진정을 범주화 할 수 있어야 함

인권영향평가와 관련하여 공공기관 구제제도의 문제점 중 하나는 역설적이게도 구제절차가 너무 많다는 점이다. 구제절차가 너무 많아 통합적으로 운영되지 않고 분절화되어 있어 인권과 관련된 진정이 인권영향평가에 반영되기 힘들다. 이러한 구제절차의 분절화의 문제에 대해서 심층면담에 참여한 이해관계자 1 과 공공기관 11 인권경영 담당자는 아래와 같이 이야기하였다.

“구제절차가 매우 중요하지만, 공공기관이 가진 문제는 구제 제도가 너무 많다는 것이다. 성폭력 구제, 갑질 구제, 직장내 괴롭힘 주무부처에서 하라고 해서 다 따로 있다. 그런데 (이 구제절차를 통해 진정된 것 중에) 인권과 관련된 것은 누군가 정리를 해서 인권경영위원회에 보내야 하는데 구제 제도 통합이 안 되어 있다 (...) 담당자들이 접수를 받아도 인권침해가 맞는지 판단을 못한다. 갑질에 대해서는 이해를 하는데 (단순한) 불만인지 인권 침해인지 판단을 못한다.”(이해관계자 1)

“윤리경영 이런 게 너무 많다. 일단 갑질은 기재부에서 원했던 것이고 괴롭힘이나 성희롱, 성폭력은 기존에 고용노동부에서 시작된 것 같은데 이런 것들이 많아졌다. 어떻게 보면 다 인권 이슈인데 갑질 관련된 신고 절차 따로 만들고 괴롭힘 따로 만들고 하는게 무슨 의미인지 모르겠다. 인권침해 진정이 들어와도 갑질, 성희롱 다 따로 보내니까 인권침해 신고센터의 존재 의미가 낮아진 것 같다.”(공공기관11의 인권경영 담당자)

고충처리 시스템이 통합되지 않을 경우와 부정적인 인권 영향에 관한 진정이 인권경영위원회가 아닌 다른 구제절차를 통해 제기된 경우에는 그 진정 내용은 인권영향평가를 위한 사업 선정의 자료에 반영되기 힘들 수 있다.

“고충처리 시스템은 인권경영위원회, 성희롱 고충처리위원회 등, 따로 있기 때문에

어디로 접수되느냐에 따라 다르게 처리된다.”(이해관계자5)

심층면담에 참여한 공공기관 19 의 인권경영 담당자는 여러 구제절차를 통합적으로 운영할 필요성에 대해 말하였고, 공공기관 14 의 인권경영 담당자는 자신의 기관에서 어떻게 구제절차를 통합적으로 운영하고 있는지 이야기하였다.

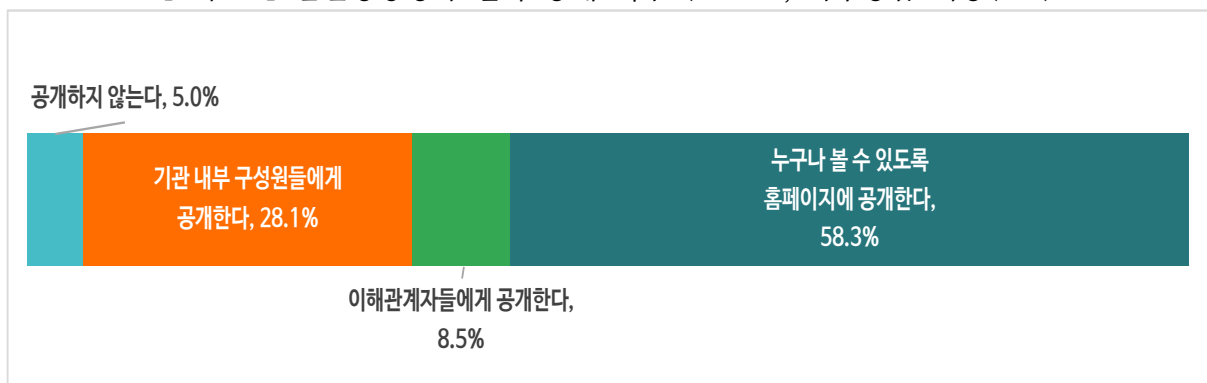
“갑질, 부패 등 여러 구제절차가 있는데 감사팀에서 갑질을 담당하기 때문에 그것을 인권경영부서에서 가지고 오기가 힘들다. 고충처리절차를 통합적으로 운영하고(진정을) 범주화하는 것이 필요하다.”(공공기관19의 인권경영 담당자)

“일단 민원을 전체적으로 받고, 민원의 내용에 따라 인권경영위원회에서 검토해야 할 사안인지, 성희롱 고충처리 위원회에서 검토할 사안인지, 갑질 사안인지 등을 판단해서 각 절차에 따라 처리하게 된다.”(공공기관 14 의 인권경영 담당자)

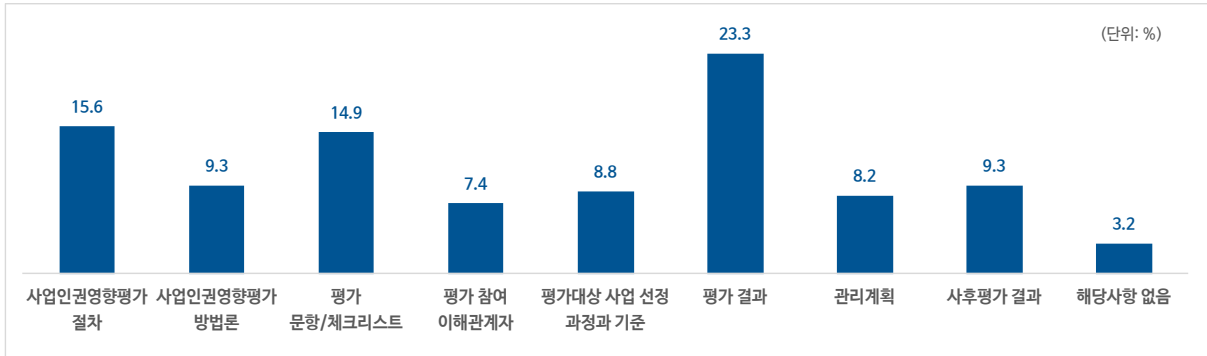
(다) 결과 보고서 작성, 보고 및 공개

- 주요사업 인권영향평가 결과를 대부분의 공공기관이 공개하고 있었으며, 홈페이지를 통한 외부 공개가 58.3%(116 개)로 가장 많았으며, 다음으로는 기관 내부 구성원들에게 공개(28.1%, 56 개)하는 것으로 나타났다.
- 인권영향평가 결과의 공개 범위는 ‘평가 결과(영향 여부, 유형, 원인, 심각성)’가 125 개 기관으로 가장 많았으며, 다음으로는 ‘주요사업 인권영향평가 절차(84 개 기관)’ > ‘평가 문항/체크리스트(80 개 기관)’의 공개가 많았다. 반면 ‘평가 참여 이해관계자(40 개)’나 ‘관리 계획(44 개)’의 공개는 부족한 것으로 나타나 향후 관련 개선 노력이 요구됨을 알 수 있었다.

[그림 35] 인권영향평가 결과 공개 여부 (N=169, 복수응답 허용(199))



[그림 36] 인권영향평가 결과 공개 범위 (N=169, 복수응답 허용(537), *기타응답수 제외)



[심층 23] 주요사업 인권영향평가 결과 보고서 공개의 방식과 비공개 이유 등

① 공개의 방식

공공기관은 주요사업 인권영향평가 결과를 다양한 방식으로 공개를 하고 있다. 보고서 자체를 공개하기도 하지만 지속가능경영 보고서 등에 포함시켜 공개하는 경우도 있다. 또한 인권경영에 관한 보고서에 포함시켜 공개하기도 한다.

심층면담에 참여한 공공기관 20 의 인권경영 담당자는 홈페이지에 인권경영의 일환으로 주요사업 인권영향평가 결과를 공개한다고 한다.

“자체적으로 인권경영부터 시작하여 (주요사업 인권영향평가) 보고서의 내용을 보기 편하게 요약하여 홈페이지에 게재하였다. 별도의 파일 업로드가 아니라 ‘인권경영’ 섹션에 내용을 녹여내는 방식으로 게재하였다.”

또한 심층면담에 참여한 공공기관 14 의 인권경영 담당자는 “홈페이지에 주요사업 인권영향평가 결과 전체”를 공개하였지만, 공공기관 9 의 인권경영 담당자는 “외부에 100% 공개하고 있지 않지만 정보공개청구가 계속 들어오기 때문에” 체크리스트를 포함한 인권영향평가 결과를 지속가능경영 보고서 안에 포함해 공개하고 있었다.

이해관계자 등이 접근하기 편하게 인권영향평가 결과 보고서 자체를 알리오나 클리아이 등 공시 사이트에 공개하면 좋겠지만 현재로서는 위와 같이 다양한 방법으로 공시하는 것을 문제 삼을 방법은 없다. 그러나 인권영향평가 결과 보고서를 내부적으로 공유하거나, 공개하는 결과 보고서에 인권영향평가의 핵심적인 내용이 빠져있는 경우, 그것을 공개라고

보기는 힘들 것이다. 심층면담에 참여한 공공기관 11 의 인권경영 담당자는 기관의 인권경영 공시 관행에 대해 이렇게 말했다.

“사업 내용에 대해 외부로 공개되는 것을 꺼려해서 인권영향평가 보고서를 내부 인트라넷을 통해 전사에 공개를 했다. 대신 지속가능성보고서에 인권영향평가 수행 후 종합 점수가 몇 점이었는지 공개했다.”

이렇게 인권영향평가의 종합 점수만 선택적으로 외부에 공개하는 것은 인권영향평가의 결과를 투명하게 공개하고 있다고 평가하기 어렵다.

② 비공개 이유

결과 보고서를 공개하기 주저하는 이유 중에 하나는 언론 등 외부의 비판 때문이다. 심층면담에 참여한 공공기관 17 은 어느 범위까지 결과 보고서를 공개해야 하는지가 가장 어려웠다고 하면서 다음과 같이 이야기하였다.

“다른 공공기관 인권경영 담당자와 만나서 이야기해보도 이 부분이 제일 고민이 많은 것 같다. 인권영향평가는 진단의 의미로 문제 있는 부분을 파악해서 더 잘 하자는 것인데 점수가 낮으면 형편없다고 인식될 소지가 많다. 다른 기관도 (결과 보고서 공개로) 불매 기사로 이어지거나 국감 등에서 트집을 잡히는 경우가 있었다. 체크리스트를 공개하면 외부에서 각각에 대한 점수를 문제 삼는 경우가 있어서 공개하지 않고 있다.”

결과 보고서가 공개될 때 언론이나 국감에서만 비판을 받는 것이 아니라 소속 정부 부처도 공개된 내용을 보고 비판할 수가 있다. 심층면담을 한 공공기관 19 의 인권경영 담당자는 법적으로 주요사업 인권영향평가 보고서의 공개 범위가 늘어나게 되는 경우 소속 정부 부처가 그것을 보고 문제를 삼기 때문에 공공기관의 입장에서는 평가 대상 사업을 선정할 때 더 보수적이 될 것이라고 우려하였다.

“법적으로 공개의 범위가 확대되면 소속 정부 부처가 그 내용을 보고 지적하기 때문에 해당 사업 부서의 저항은 더 커질 것이고 그러면 그 사업이 평가 대상 사업이 되기는 더 힘들 것이다.”

③ 공개에 관한 규범적 근거의 필요성

앞에서 인권영향평가 결과 보고서 공개에 따른 우려의 목소리도 있었지만 인권영향평가 결과 보고서의 공개에 대해서는 규범적으로 그 범위와 방식을 정하는 것이 바람직하다.

효과적인 인권영향평가를 담보할 수 있는 가장 중요한 것이 이해관계자의 참여이고 그 참여를 보장하기 위한 원칙이 투명성이며 그 투명성의 최소한은 인권영향평가 결과 보고서의 의미 있는 공개이기 때문이다.

공공기관은 정보공개를 요청해 오는 경우 인권영향평가 결과 보고서를 공개를 하고 있으므로 최소한 국가인권위원회나 주무부처가 권고의 형식이라도 인권영향평가 결과 보고서 공개의 범위와 방식을 정해 줄 필요가 있다. 이와 관련해 심층면담에 참여한 공공기관 15 의 인권경영 담당자는 권고가 있는 경우에 결과 보고서를 공개할 의사가 있다는 취지로 다음과 같이 말하였다.

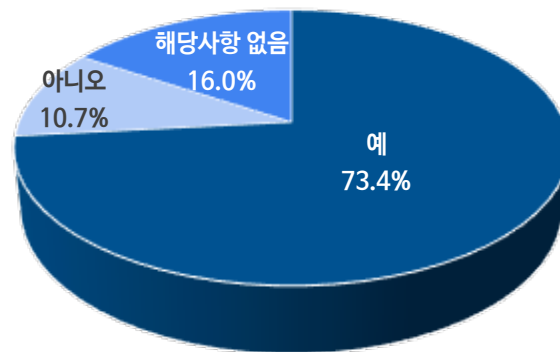
“주요사업 인권영향평가 결과를 공개하지 않았지만 기관끼리 요청을 하면 공개”를 한다. “정보공개를 요청해 오는 경우에는 공개를 하고, (외부에 공개하는 것이) 권고사항이면 공개를 검토해 볼 예정이다.”

심층면담에 참여한 공공기관 21 의 인권경영 담당자는 인권영향평가 결과 보고서를 전부 공개하는 것은 아무런 문제가 될 것이 없는데 공개하라는 지침 등이 없기 때문에 공개를 안했다고 하였다.

“인권영향평가 결과 보고서를 홈페이지에는 공개를 안 했다. 클린아이에도 공개가 안 되어 있다. 공개하라는 규정이나 지침이 없기 때문에 공개를 안 한 것이다. 결과 보고서 전체를 올리는 것은 아무 문제가 없다.”

- 다수의 공공기관이 이해관계자가 쉽게 이해할 수 있는 방식으로 보고서를 공개하기 위해 노력하고 있었다.

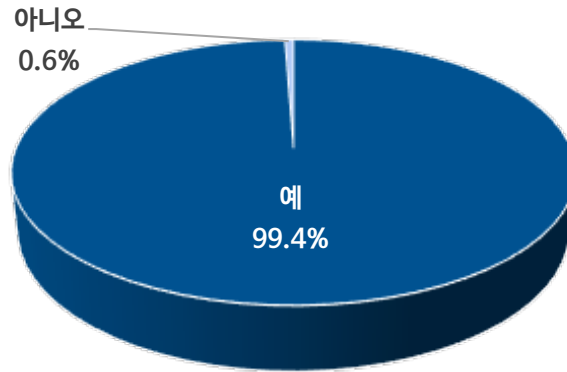
[그림 37] 보고서 전달력 고려 여부 (N=169)



- 주요사업 인권영향평가의 결과를 최고 경영진에게 보고하는 것은 인권영향평가의 효과성을 높이는데 중요한 역할을 한다. 부정적인 인권 영향에 대한 대응 계획을 사업의사결정을

과정에서 통합적으로 고려할 수 있기 때문이다. 이렇게 인권영향평가 결과가 ‘통합’되어야 이후에 대응 계획을 ‘이행’하고 그 이행이 제대로 되었는지 ‘추적’할 수 있다. 응답기관의 대부분이 주요사업 인권영향평가의 결과를 경영진에 보고하는 것으로 나타났다.

[그림 38] 평가결과 경영진 보고 여부 (N=169)

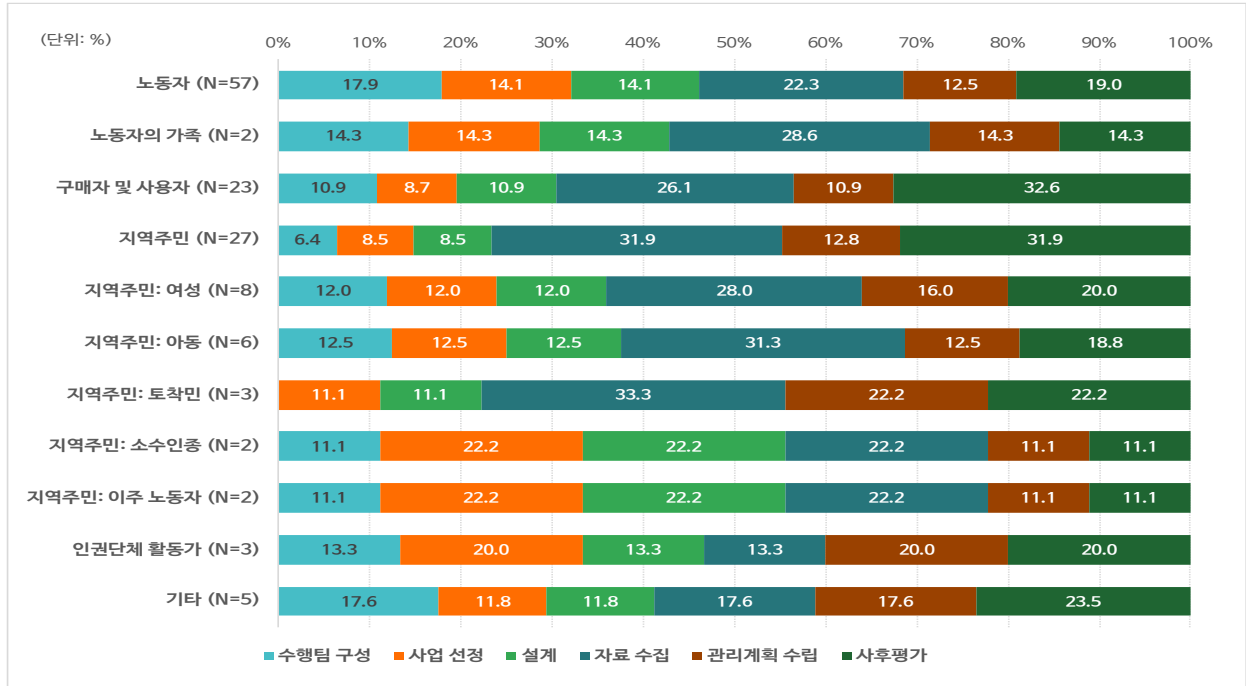


라. 이해관계자의 참여

- 앞에서 살펴본 바와 같이 대부분의 응답기관(86.4%, 146 개)이 주요사업 인권영향평가 대상 사업의 이해관계자를 식별하고 있었다. 이해관계자 그룹 중에서는 노동자와 지역주민 그리고 1차 협력회사를 이해관계자로 식별하는 비율이 높았다.
- 주요사업 인권영향평가를 진행하는 과정에서 개별 공공기관이 자신들이 초기단계에 식별한 이해관계자 그룹을 인권영향평가에 참여시키고 있는지 그 대상을 1) 권리 주체(노동자, 구매자 및 사용자, 지역주민 등), 2) 의무 주체(협력회사, 자회사, 사업 파트너 등), 3) 기타 이해관계자(노조, 인권기구, 국가인권위원회, 전문가, 언론 등)로 구분하여 살펴보았다.
- 권리 주체를 인권영향평가의 구체적인 단계 및 절차에 참여시킨 비율은 평균 39.2%로 응답기관은 이들을 이해관계자로 파악은 하고 있으나 주요사업 인권영향평가 단계 및 절차에 실제로 참여시키는 비율은 낮은 수준임을 알 수 있었다. ‘노동자(64.8%, 57개)’ 및 ‘인권단체 활동가(75%, 3개)’ 그룹의 응답률이 상대적으로 높게, ‘노동자의 가족(25%, 2개)’ 및 ‘지역주민(선주민)(23.1%, 3개)’ 그룹은 낮게 나타나 권리 주체 안에서도 참여 기회 제공이나 참여방안 마련에 차이가 있다는 것을 예상해 볼 수 있었다.
- 권리 주체 이해관계자 그룹에 대한 주요사업 인권영향평가의 각 단계 및 절차의 참여는 전반적으로 고른 분포를 나타내고 있었다. 특히 권리 주체 중에서도 ‘노동자’, ‘구매자 및

사용자’, ‘지역주민’ 그룹이 주요사업 인권영향평가의 여러 과정에 참여하고 있는 것으로 나타났으며, 노동자 그룹은 여러 과정에 균형 있게 참여하는 편이나 특히 [자료 수집] 과정에, 구매자 및 사용자 그룹과 지역주민은 [사후평가] 및 [자료 수집] 과정에 참여하는 비율이 높았다.

[그림 39] 이해관계자 권리 주체별 인권영향평가 참여 절차 (복수응답 허용*)



* 해당 이해관계자 그룹을 식별한 응답기관을 대상으로 분석하였으며, 그룹별 무응답은 제외함

- 의무 주체를 구체적인 단계 및 절차에 참여시킨 응답기관은 평균 31.1%로 권리 주체보다 낮은 응답률을 보였으며, 상대적으로 응답률이 높은 그룹인 ‘정부 담당자(45.5%, 5 개)’ 및 ‘자회사(40.0%, 8 개)’도 절반 이하로 나타나 의무 주체의 인권영향평가 과정의 참여는 낮은 수준임을 알 수 있었다. 1 차 협력회사를 구체적인 단계 및 절차에 참여시킨 응답기관은 28 개 기관으로 38.4%의 응답률을 나타냈다.

[심층 24] 이해관계자 참여 실패의 몇 가지 이유들

다양한 이해관계자를 참여시키기 위해서는 자원이 소요되고 해당 사업 부서의 협조도 구해야 하고 물리적인 거리와 권력관계에서 오는 어려움도 해결해야 한다. 하지만 효과적인 인권영향평가가 이해관계자의 참여에 달려있으므로 이러한 어려움을 극복할 필요가 있다. 그러나 현실에서는 그러한 어려움을 핑계로 이해관계자를 참여시키지 않거나 제한적 혹은 형식적으로 참여시키는 경우도 있다.

① 인력의 부족과 사업 부서의 비 협조

심층면담 참여한 공공기관 6 의 인권경영 담당자는 인력 부족과 유관 부서의 협조를 받기 힘들어 내부 직원을 인터뷰하는 것에서 그쳤다고 하였다.

“인권영향평가를 하는 과정에서 이해관계자를 다 포함하는 것이 좋기는 한데 인력부족과 유관부서의 협조를 얻기도 너무 힘들어서 (평가 대상인 사업의) 각 단계별 직원들을 모아서 초점 그룹 인터뷰를 진행했다.”

② 물리적인 거리

공공기관 18 의 인권경영 담당자는 이해관계자로 거래처나 외부 용역업체 등을 식별하였으나 구체적으로 인권영향평가의 단계와 절차에서 참여시키지 못하였다고 하였다.

“저희 기관이 지역에 있다 보니까 아무래도 사무소가 근처에 있는 협력업체 위주로 선정을 했고, 그 외 지역의 협력업체는 거리적인 문제로 참여시키기가 어려웠다. (근처에 있는) 협력업체는 실태조사 단계와 평가 단계에서 인터뷰를 통해 의견을 주는 방식으로 참여했다.”(공공기관18)

심층면담에 참여한 공공기관 16 의 인권경영 담당자는 이해관계자가 해외에 있어 과거 이해관계자가 참여했던 환경영향평가 보고서를 참고하는 것으로 이해관계자 참여를 같음했다고 했다.

“이해관계자들이 해외에 있기 때문에 직접 진행하기 어려웠다. 그래서 심사하기 전에 진행된 환경영향평가 리포트를 바탕으로 진행했다.”

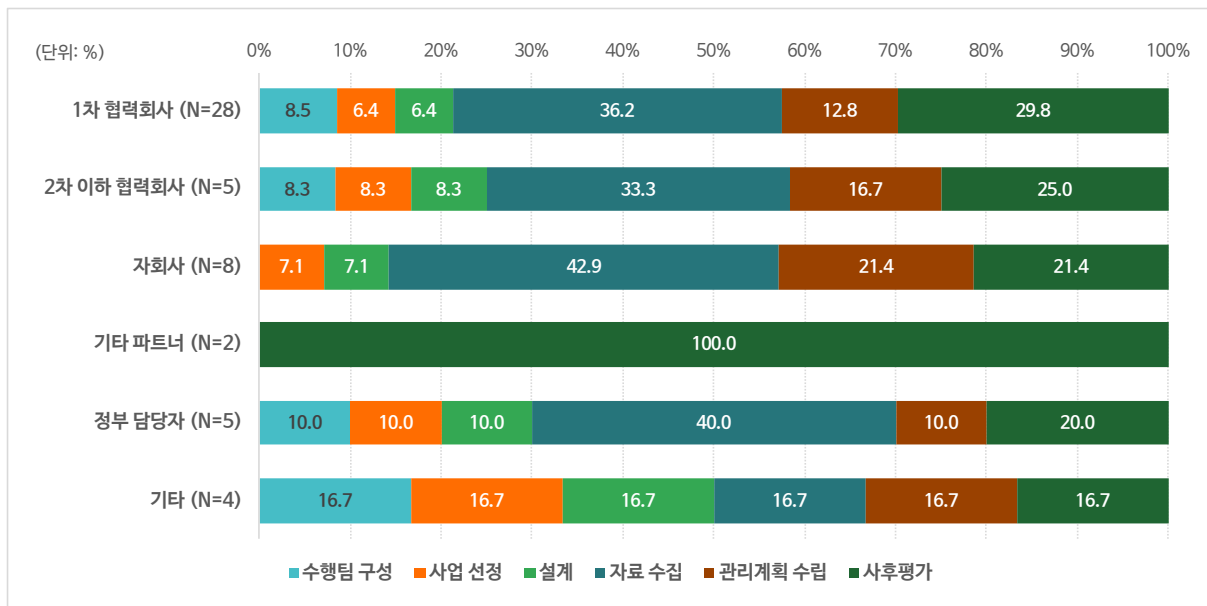
③ 갑질 논란에 대한 두려움

심층면담에 참여한 공공기관 14 의 인권경영 담당자는 이해관계자로 인권영향평가에 참여하도록 하면 협력업체가 강압적으로 느낄 수 있기 때문에 그렇게 하지 못했다고 하였다.

“공공기관과 외부 용역업체 사이에는 일종의 갑을 관계가 있는데, 공공기관이 갑의 입장에서 외부 용역업체 등에게 평가에 참여하도록 요청하면, (외부 용역업체의 입장에서) 강압적으로 느껴지지 않을까 하는 생각이 들었다. 그리고 그런 구도 안에서 평가를 제대로 할 수 있을지에 대한 의문이 들었다. 그런 면에서 오히려 외부 기관이 인권영향평가를 진행하는 것이 나은 것이 아닐까 하는 생각도 들었다.”(공공기관14의 인권경영 담당자)

- 의무 주체 이해관계자 그룹은 전반적으로 [자료수집] 및 [사후 평가] 과정에 주로 참여하는 것으로 나타났으며, 기타 파트너 그룹이 [사후 평가] 과정에만 참여하는 것을 제외하면 [자료수집] 과정의 참여율이 다른 과정보다 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있었다.
- 1, 2 차 협력회사 및 자회사 그룹은 [자료수집] > [사후 평가] > [관리계획 수립] 순으로 인권영향평가 과정에 참여하는 것으로 나타났다.

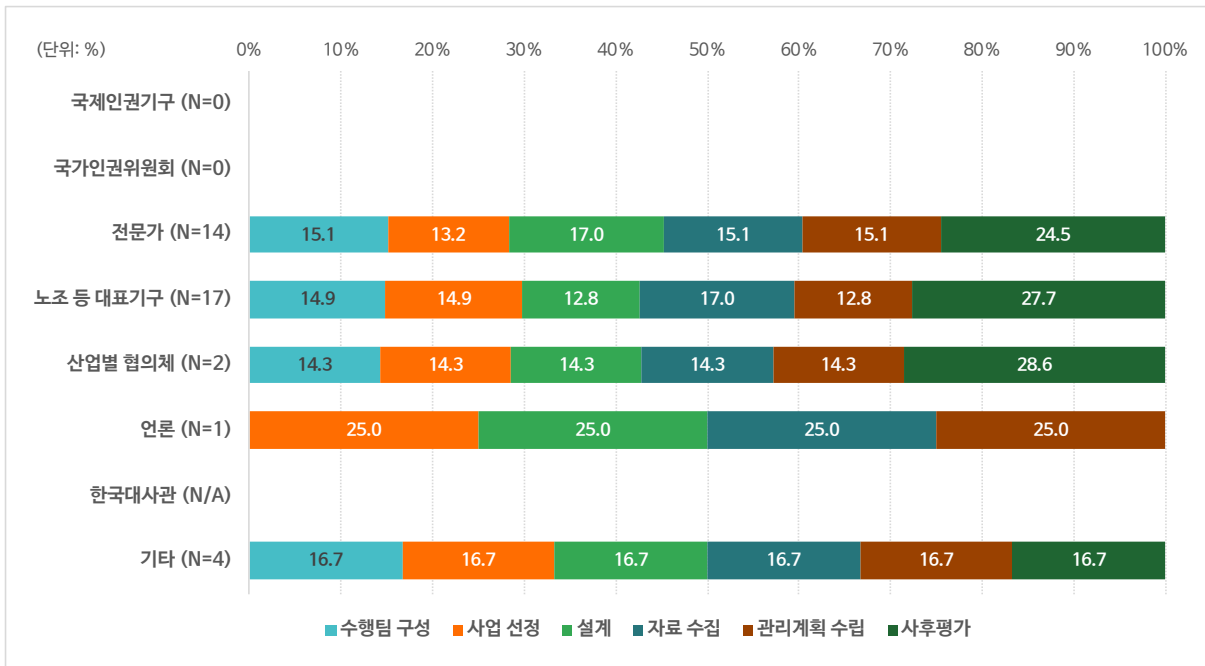
[그림 40] 이해관계자 의무 주체별 인권영향평가 참여 절차 (복수응답 허용*)



* 해당 이해관계자 그룹을 식별한 응답기관을 대상으로 분석하였으며, 그룹별 무응답은 제외함

- 기타 그룹 이해관계자의 인권영향평가 참여에 대한 응답률은 평균 30.4%(*이해관계자로 식별/파악하지 않은 그룹(한국대사관) 제외)로 전체 이해관계자 그룹 분류 중 가장 낮은 비율을 나타냈으나 응답률이 0%인 그룹이 2 개(국제인권기구, 국가인권위원회)인 점을 고려하면 의무 주체 그룹보다 참여 수준이 낮다고 평가할 수는 없었다. 특히, ‘노조 등 대표기구(73.9%, 17)’ 및 ‘전문가(58.3%, 14)’ 그룹은 전체 이해관계자 그룹 중에서도 상대적으로 높은 응답률을 나타내고 있다.
- 기타 그룹 이해관계자들에 대한 주요사업 인권영향평가의 참여 과정은 전반적으로 고른 분포를 나타내고 있으며, 특히 권리 주체/의무 주체 그룹에 비해 [수행팀 구성], [사업 선정], [설계] 과정의 비율이 높은 반면 [자료수집] 과정의 비율은 상대적으로 낮게 나타났다.

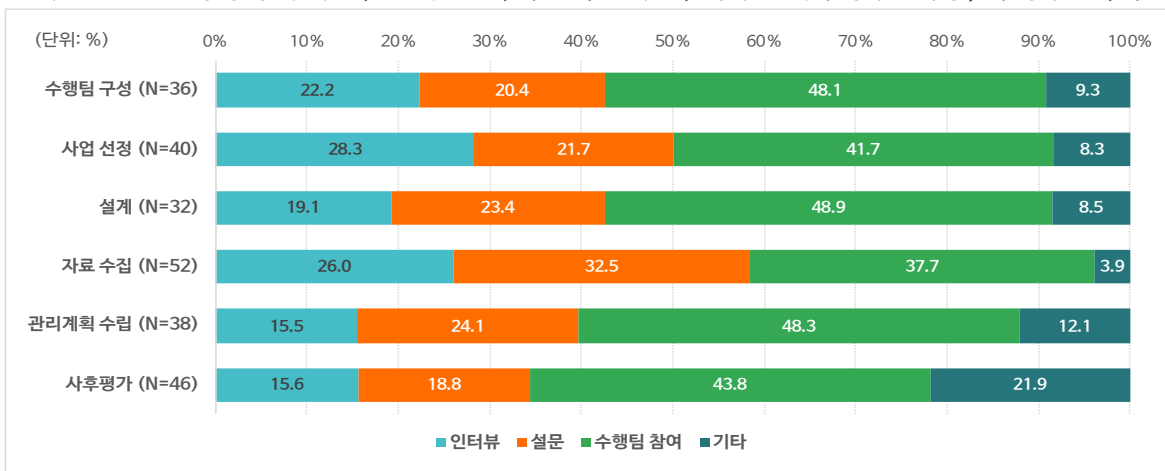
[그림 41] 이해관계자 기타 그룹 인권영향평가 참여 절차 (복수응답 허용*)



* 해당 이해관계자 그룹을 식별한 응답기관을 대상으로 분석하였으며, 그룹별 무응답은 제외함

- 주요사업 인권영향평가 과정에 이해관계자가 참여하는 방법을 살펴본 결과, ‘수행팀 참여’ 비율이 전체 과정에서 가장 높게 나타났으며, [수행팀 구성] 및 [사업 선정] 과정에서는 ‘인터뷰’가 다음으로 높게, [설계], [자료수집], [관리계획 수립] 과정은 ‘설문’이 다음으로 높게 나타났다.

[그림 42] 인권영향평가 참여 절차별 이해관계자 참여 방법 (복수응답 허용, 무응답 제외)



[심층 25] 인권경영위원회 참여를 이해관계자 참여로 환원

이해관계자 참여는 주요사업 인권영향평가 전체 단계와 절차에 걸쳐서 전반적으로 이루어져야 하지만 특히 평가 대상 선정 절차, 대응 계획을 포함한 자료 분석 단계, 그리고 무엇보다도 자료 수집 단계에서 의미 있게 보장되어야 한다.

그런데 현실에서는 이해관계자의 의미 있는 참여 없이 인권영향평가가 이루어지는 경우가 많기 때문에 이해관계자를 최소한 인권경영위원회라도 참여하게 하자는 견해가 있다. 그러나 이해관계자의 인권경영위원회 참여가 효과적인 인권영향평가를 위한 참여성 원칙을 충족한다고 보기는 어렵다.

공공기관 18 의 인권경영 담당자는 주요사업 인권영향평가 과정에서 이해관계자를 참여시키는 것이 쉽기 않기 때문에 최소한 인권경영위원회 구성에 있어서라도 이해관계자가 최대한 많이 포함되도록 해야 한다면서 다음과 같이 말하였다.

“이해관계자를 주요사업 인권영향평가 전반에 참여시키기 어려워 주로 인권경영위원회 구성원들을 최대한 이해관계자로 꾸린다. 이해관계자들이 인권영향평가를 할 때 직접적으로 참여하기는 어려워도 인권경영위원회를 통해서 중요한 과정은 보고하거나 승인을 받으니까 그나마 이해관계자들이 참여할 수 있는 창구가 된다.”

심층면담에 참여한 이해관계자 5 는 이해관계자, 특히 노조의 인권경영위원회 참여를 의무화하는 것이 필요하다면서 다음과 같이 말하였다.

“현재 매뉴얼 상으로는 이해관계자의 인권경영위원회 참여가 의무화되어 있지 않다. 일부 기관에서는 자회사와 용역 주는 회사들을 참여시키고 있는데, 어떤 기관은 인권경영위원회에 이해관계자가 아예 없기도 하다. 제가 왜 이해관계자를 참여시키지 않았냐고 물었더니 매뉴얼에 없다고 답하는 경우도 있었다. 이해관계자 참여를 의무화하는 것이 필요하다. 그런데 담당자의 입장에서는 이해관계자가 너무 많고, 이해관계자 사이에 충돌이 일어나기도 한다고 한다. 경쟁업체들이 있는데 한 업체만 참여시키면 갑질이라고 할 수도 있고, 이해관계자의 대표성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 고민이 현장에 있기는 하다. 그렇더라도 명백한 이해관계자의 경우, 예를 들어 농민이 이해관계자라면 농민회나 대표성을 갖는 사람들을 참여하도록 할 필요가 있고 인권경영위원회에 이해관계자 참여를 의무화할 필요가 있다. 노조의 참여가 제도적으로 보장되어 있지 않다. 제도적으로 보장되면 좋겠다.”

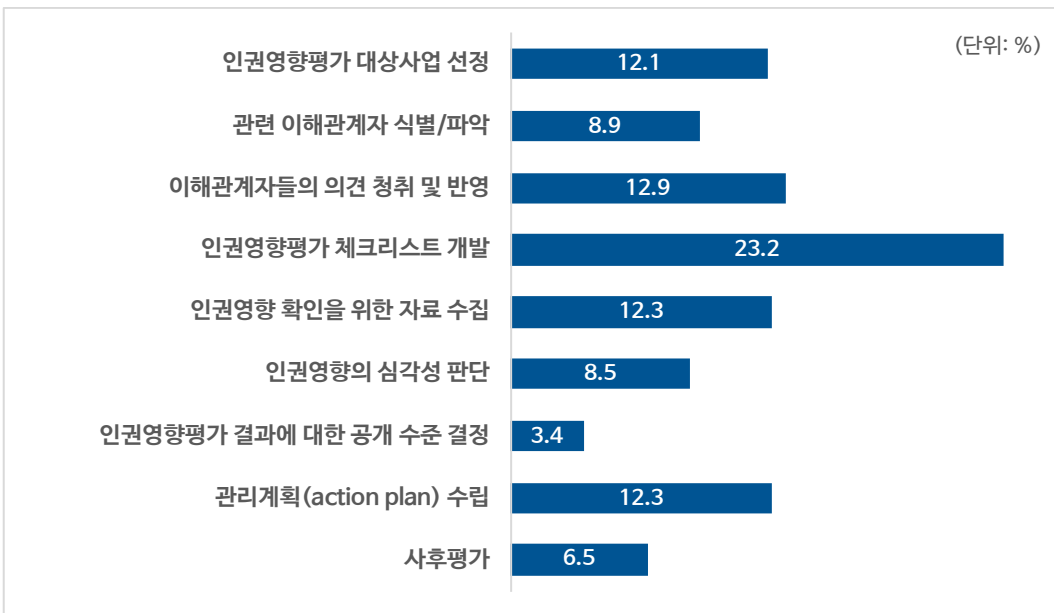
마. 주요사업 인권영향평가와 관련된 고충과 제언과 효과성 인식

(1) 주요사업 인권영향평가와 관련된 고충

(가) 주요사업 인권영향평가 중 어려운 업무

- 응답기관들이 주요사업 인권영향평가를 시행함에 있어 가장 어려움을 많이 느끼는 단계는 ‘체크리스트 개발(23.2%, 115 개)’로 나타났으며, 다음으로 ‘이해관계자 의견 청취 및 반영(12.9%, 64 개)’ > ‘인권영향 확인을 위한 자료 수집(12.3%, 61 개)’ > ‘관리계획 수립(12.3%, 61 개)’ 순으로 어려움을 느꼈다.

[그림 43] 어려움을 느끼는 인권영향평가 단계/업무 (N=169, 복수응답 허용(496), *기타응답수 제외)



[심층 26] 체크리스트 개발의 어려움: 사업 전문가와 인권 전문가가 서로를 모른다

체크리스트 개발이 어려운 이유는 평가 대상인 사업에 따르는 인권 위험 혹은 인권 이슈를 파악하기가 힘들고 인권 별로 기업과 인권의 영역에서 문제가 되는(되어 온) 인권 위험을 모르기 때문이다. 사업에 따른 인권 위험을 알기 힘든 이유는 하나의 사업을 수행하기 위해 필요한 여러 활동들을 알아야 하는데 사업 부서 담당자가 아니면 그것을 알기 힘들기 때문이다. 물론 산업 별로 전형적인 인권 위험 혹은 인권 이슈를 파악하는 것이 도움이 되겠지만 같은 산업에 속해 있어도 사업은 천차만별일 수 있고 평가 대상 사업을 구성하는 공공기관의 여러 활동마다 인권 위험은 같을 수 없다. 지표 개발과 관련된 이러한 어려움에

대해 심층면담에 참여한 공공기관 4 의 인권경영 담당자와 이해관계자 1 은 다음과 같이 말하였다.

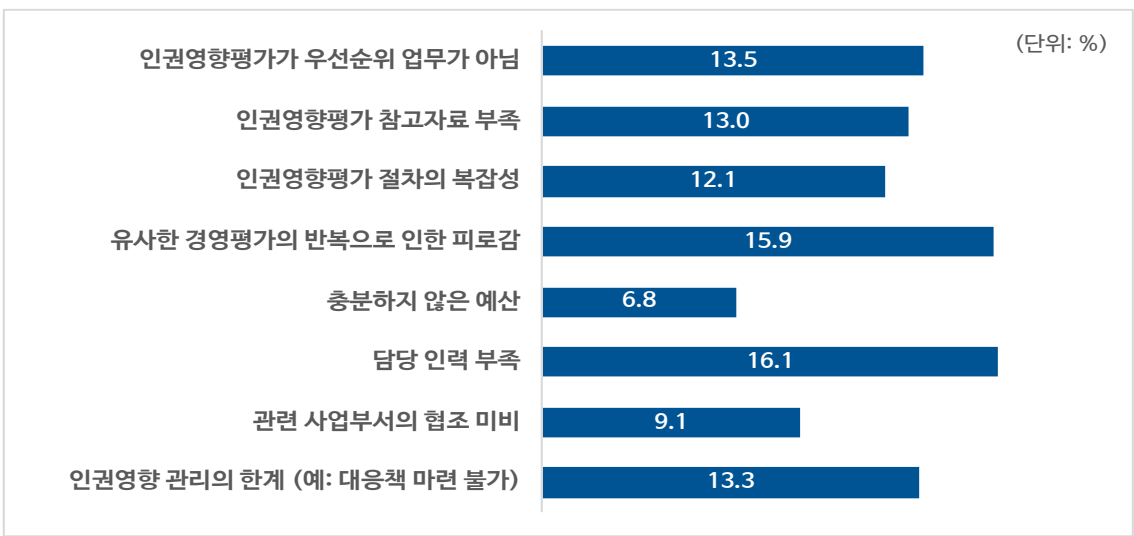
“어떤 항목이 어떤 인권 카테고리 내에 어떻게 들어가는지 알기가 너무 어려웠다. 사업 범주별로 체크되어야 하는 인권이 무엇인지 가이드라인이 있었으면 좋겠다. 또한 체크리스트가 너무 추상적이다. 예컨대 ‘차별이 있는지’에 대한 문항은 너무 포괄적이어서 구체적으로는 대답하기가 어렵다. 기관별 업무 특성이 반영된 영역별 가이드라인이 꼭 필요하다.”(공공기관 4 의 인권경영 담당자)

“인권영향평가의 가장 큰 문제는 인권 전문가와 사업 전문가가 서로의 영역을 모른다는 것이다. 규범을 보고 리스크를 뽑아 지표화해야 하는데 담당자는 그것이 어렵다. 담당자는 문제가 되는 권리가 어떤 것인지 뽑아내는 것이 어렵다. 사업으로 침해 받을 수 있는 권리 목록이 나오면 지표는 금방 만들 수 있다. 공공기관에서 많이 나오는 권리 유형을 정리하고 지표 유형을 샘플로 만들어주면 좋을 것이다.”(이해관계자 1)

(나) 주요사업 인권영향평가 이행이 어려운 이유

- 주요사업 인권영향평가를 이행함에 있어 참여기관들은 다양한 요소에서 어려움을 느끼는 것으로 나타났으며, 큰 차이가 있는 것은 아니나 ‘담당 인력 부족(16.1%, 92 개)’, ‘유사한 경영평가의 반복으로 인한 피로감(15.9%, 91 개)’에 대한 응답이 상대적으로 많았다.

[그림 44] 인권영향평가 시행의 어려움/애로사항 (N=169, 복수응답 허용(571), *기타응답수 제외)



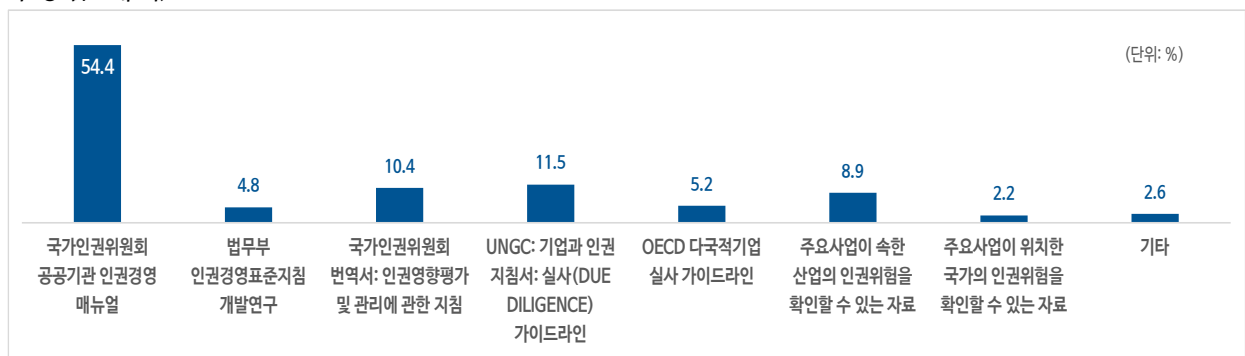
유사한 평가의 반복으로 인한 피로감에 대해 심층면담에 참여한 공공기관 18 과 5 의 인권경영 담당자는 아래와 같이 자세히 설명하였다.

“정부에서 하는 평가가 비슷비슷한 게 많으니 직원들 입장에서는 다 거기가 거기인 질문이어서 피로 누적이 많고 또 하나는 반응도 많다.”(공공기관 18의 인권경영 담당자)

“인권영향평가는 윤리, 청렴, 안전, 갑질, 환경 등의 평가와 중복된다. 부서에서는 이 걸 이미 다 하고 있는데 왜 또 하지 그런 생각을 한다.”(공공기관5의 인권경영 담당자)

- 인권영향평가 참고자료의 부족도 주요사업 인권영향평가를 시행함에 있어 겪는 주요한 어려움(13%)이었는데, 주요사업 인권영향평가를 시행하는 공공기관은 응답기관의 과반수가 ‘국가인권위원회 공공기관 「인권경영 매뉴얼」(54.4%)’을 참고하는 것으로 나타나 다른 참고자료 리스트에 비해 매우 높은 비율을 차지하였다.

[그림 45] 주요사업 인권영향평가 과정 전반의 참고 자료 현황 (N=150, 복수응답 허용(270), 무응답 제외)



(2) 주요사업 인권영향평가와 관련된 제언

- 효과적인 주요사업 인권영향평가 정착을 위해 응답기관들이 가장 필요로 하는 요소는 ‘세부 가이드라인(22.5%, 114 개)’으로 나타났으며, 다음으로 ‘경영평가의 인권경영 평가 기준 체계화(17.2%, 87 개)’를 필요로 하고 있었다.

[그림 46] 효과적인 인권영향평가 정착을 위한 필요 요소 인식도
(N=169, 복수응답 허용(506), *기타응답수 제외)



세부 가이드라인을 기술적인 제언이라고 한다면 인권경영평가 기준의 체계화는 제도적인 제언이라고 할 수 있다.

(가) 기술적인 제언: 세부 가이드라인 제공

응답기관은 ‘세부 가이드라인(22.5%, 114 개)’을 주요사업 인권영향평가를 할 때 가장 필요로 하는 사항이라고 하였는데, 세부 가이드라인의 부재 때문에 겪었던 어려움에 대해서 공공기관 18 의 인권경영 담당자는 가이드라인이 없어 전 과정이 다 어려웠다면서 다음과 같이 말하였다.

“전반적으로 방법론을 이해하지 못해 어려웠다. 전반적으로 너무 주관 부서의 주관적인 판단에 의해서 평가가 이루어지다 보니 이렇게 하는 게 맞는 건가 하는 생각이 많이 들었다. 어느 부분은 어디가 맡아야 한다는 가이드라인이 없어 저희가 임의적으로 해야 하는 것이 어려웠다. (하다가 보면) 맞게 하는지 잘 모르겠다. 이렇게 해도 되나 싶은 생각이 들 때도 있다.”

(나) 제도적인 제언: 경영평가의 인권경영 평가 기준 체계화

응답기관은 ‘인권경영평가 기준 체계화(17.2%, 87 개)’를 주요사업 인권영향평가를 할 때 두 번 째로 가장 필요한 사항이라고 하였다.

[심층 27] 인권경영에 대한 경영평가의 문제점과 제언

① 인권경영에 대한 경영평가의 문제점

인권경영에 대한 경영평가의 문제점 중 평가 점수에 관해서는 [심층 2] 주요사업 인권영향평가 이행의 동기인 경영평가의 장단점과 문제점에서 설명을 했기 때문에 여기에서는 평가 기준에 대해서만 살펴보자면, 심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자들은 경영평가에서 인권경영 지표가 분리되지 않는 점(결국 윤리경영 판단과 인권경영 판단이 뒤 섞여 있다는 점)과 평가 체계가 정교하지 않은 점을 지적하였다.

“경영평가에서 인권경영 지표가 분리되지 않는 것이 문제다.”(공공기관10의 인권경영 담당자)

“경영평가에 인권영향평가에 대한 부분을 넣을 것이면 어떤 부분을 평가하고 싶은 건지 구체적으로 알려주면 좋겠다. 인권경영이 안 그래도 광범위한데 방법론이 너무 부실한 것 같다. 저희 부서가 담당하고 있는 청렴도 평가의 경우 평가 항목이 정교하게 설계되어 있는데 그에 비하면 인권경영과 관련된 평가는 체계가 없고 모호한 것 같다. 그리고 2018년에는 국가인권위원회가 막 뭔가 적극적으로 할 것처럼 했는데 그 이후에는 너무 아무 것도 없고 알아서 하라는 것 같아서 이상하다.”(공공기관18의 인권경영 담당자)

심층면담에 참여한 공공기관 13 의 인권경영 담당자는 경영평가의 기준이 불합리해 규모가 작은 공공기관의 경우에는 불리하다면서 다음과 같이 말했다.

“경영평가의 경우 실제 실적이나 절차 준수 보다는 기관의 규모와 관련된 평가, 즉 인권개선사업의 규모나 영향력 등에 따른 평가를 하고 있기 때문에 규모가 작은 공단의 경우에는 필연적으로 아무리 노력을 해도 점수가 낮게 나오는 결과가 발생한다. 또한 우리의 경우 인권영향평가를 타 공단보다 적극적이고 실 반영 가능한 방식으로 하고 있는데 그럴수록 점수가 낮게 나온다. 평가지표를 세분화하면 할수록 점수가 낮게 나오는 상황이 발생한다.”

② 사적인 인증에 대한 압박

인권경영이 경영평가에는 들어가 있는데 그 평가 기준이 분명하지 않고 “국가인권위원회가 나서서 가이드라인”을 주는 것도 아니어서 불안한 인권경영 담당자는 “없는 것보다는 낫다” 혹은 “뭐라도 받아 둘 필요가 있다”는 심정으로 인권경영 인증을 받는 경우가 늘어나고 있다. 그런데 이러한 인권경영 인증을 받기 위해서 인권경영 담당자들은 역설적이게도 업무가 더 늘어나게 되어 가뜩이나 부족한 인력이 더 부족해질 수 있다. 이와 관련해서 심층면담에 참여한 공공기관 11의 인권경영 담당자는 아래와 같이 말하였다.

“업체 측에서 먼저 인권경영 인증제도가 있다는 메일을 보내줬다. 새로운 것이라고 해서 설명회에 참석을 했다. 인권 쪽으로는 외부에서 (우리 기관을) 평가해주는 제도가 없는데, (업체 측에서 인증제도는 기관을) 정성적으로 평가를 하는 것이라고 해서 제 3자 입장에서는 (우리 기관을) 어떻게 보고 있는지 알아보면 좋을 것 같아서 심사 비용을 내고 인증을 신청했다. 그런데 하고 보니까 인권경영 쪽으로 더 할 일이 더 많아졌다. 제대로 하려고 하니 일이 더 많아졌다. 기본적으로 갖출 것은 갖췄는데 고도화가 필요할 것 같았다. 개인적으로는 인권위에서 이러한 일을 해주면 좋겠다. 인권위에서 다른데 외주를 주든 직접 하든 평가를 해주면 좋겠다. 경평은 1년 단위로 급하게 해야 하니 차라리 경평에서 빠지면 좋겠다. 차근차근 제대로 할 것이면 인권위에서 하면 될 것 같다. 경평에 넣으면 빨리 정착이야 되겠지만 실제로 인식의 정착이나 이런 부분은 많이 따라오지 않게 될 것 같다. 담당자는 계속 매년 뭔가를 해야 하는 것이 힘들다.”

심층면담에 참여한 공공기관(식별 번호 생략)의 인권경영 담당자는 1천만원을 들여서 외부 기관으로부터 인권경영시스템 우수기관 인증을 받았다고 하는데 인증 과정과 의미에 대해서 다음과 같이 말하였다.

“체크리스트를 작성해서 어느 정도 충족이 되어야 인증을 받을 수 있다. 인증 기관에서 4명이 와서 전 직원을 조사하고 현장도 방문한다. 부서별로 조사도 하고 기관장도 인터뷰하였다. (인증을 받으면) 인권경영 부분에서 어느 정도 안정적이고 선두로 나가고 있다는 것을 의미한다고 생각한다. 그리고 실제로 인증 과정에서 내부규정이나 절차를 전반적으로 검토하고 정비해야 했기 때문에 기관차원에서도 도움이 되었다.”

심층면담에 참여한 다른 공공기관(식별 번호 삭제)의 인권경영 담당자는 다른 공공기관이 인증을 받은 것을 보고 불안해서 자신의 공공기관도 인증을 받아야 하는지 고민을 하고 있다고 하였다.

“경영평가에 인권경영이 들어가 있으니 회사 입장에서는 뭔가를 해야 하는데 마침 저희 컨설팅하는 업체가 인권 성숙도 평가라는 것을 제안했다. 일종의 인증이다.

담당자 입장에서는 무엇이라도 해야하는 게 아닌가 싶고 위에서도 ‘이런 거 해야 하는 것 아니냐’고 물어본다. 기사에서 매번 어느 기관이 인증을 받았다는 내용을 보면 해야 하는가 싶기도 하다. 이런 것도 국가인권위원회가 나서서 가이드라인을 주면 좋겠다.”

심층면담에 참여한 공공기관 20의 인권경영 담당자도 인권영향평가를 잘 했는지 평가할 수 있는 가이드라인이 없다고 하면서 대표성 있는 인권경영 인증이 있다면 받겠다고 하였다.

“인권영향평가를 잘했는지 평가할 수 있는 가이드라인 등이 부족하다. 그렇기 때문에 만약 명확한 의미와 대표성이 있는 인권경영 인증이 있다면 받을 의향이 있다.”

③ 경영평가 제도 개선을 위한 제언

심층면담에 참여한 많은 공공기관 인권경영 담당자들은 경영평가 제도 개선을 위해서는 국가인권위원회가 직접 공공기관의 인권영향평가에 대해 평가하는 등 일정한 역할을 해야 한다고 하였다.

심층면담에 참여한 공공기관 2의 인권경영 담당자와 이해관계자 1은 국민권익위원회의 청렴도 평가가 감사위원 평가에 반영되는 것처럼 국가인권위도 인권영향평가를 평가해서 그 평가가 경영평가에 반영되도록 해야 한다는 취지로 말하였다.

“인권경영 평가 척도가 편람에 있는데 우리는 척도에 있는 것을 다 했지만 OO 한 기록이 없다는 이유로 부정적인 평가가 나왔다. 경영평가를 인권 전문가가 하는 것이 아니다. 국민권익위원회는 청렴도 평가를 하는데 그것이 경영평가에 반영이 된다. 국가인권위원회도 공공기관의 인권경영이나 인권영향평가에 대해 포상을 하는 등의 방식으로 평가를 해야 한다.”(공공기관 2의 인권경영 담당자)

“국민권익위원회가 청렴도 평가를 하는데 점수는 공개는 안 되지만 등급은 공개가 된다. 이처럼 인권경영 등급을 인권위원회가 했으면 좋겠다. 소위 인권경영 성과 평가제도를 만들어 인권경영의 각 단계별로 등급을 매긴 후 합산하여 평가를 하면 될 것이다. 인권위와 법무부가 함께 평가를 해도 좋겠다”(이해관계자 1)

초점 그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자들도 감사원에서 공공기관 감사위원을 평가하듯이 국가인권위원회가 공공기관의 인권영향평가를 평가하면 좋겠다고 제안하였다.

“인권영향평가 결과에 대한 검증 기관이 필요하다고 생각하는데 국가인권위원회가 그 일을 해주면 좋겠다. 감사원에서 모든 정량 지표에 대해 기준을 잡고 채점을

하는데 인권위에서도 그런 것을 차용해서 채점해주면 좋겠다. 그게 기재위 점수로 반영이 되어서 전문성 있게 (인권영향평가 결과를) 평가한 것이 경영평가에 반영이 되면 좋겠다”(이해관계자 12)

“해외 기관들 벤치마킹 했을 때 각 기업의 인권경영 수준을 발표하는 경우가 있다. (우리도) 국가인권위원회 중심으로 공신력 있는 기관이 공공기관의 인권영향평가 결과에 대해 검증을 하면 좋을 것이다.”(이해관계자 9)

심층면담에 참여한 공공기관 5 의 인권경영 담당자 역시 감사원에서 공공기관 감사실을 감사를 하는 것처럼 국가인권위원회에서도 그러한 평가를 하고 그 평가 내용이 경영평가에 반영이 되면 좋겠다고 하였다.

“감사원에서 정기적으로 공공기관 감사실을 감사한다. 큰 곳은 방문해서 평가를 하고 작은 기관은 서류로 심사를 한다. 인권영향평가에 대해서도 국가인권위원회가 그러한 식으로 평가를 하고 이렇게 국가인권위원회가 평가한 것을 경영평가하는 곳에서 반영하면 좋을 것이다.”

심층면담에 참여한 공공기관 13 의 인권경영 담당자도 같은 취지로 다음과 같이 말했다.

“경영평가 지표에서 인권영향평가는 존치하되 국가인권위원회의 개별 평가결과를 경영평가에 반영하는 것이 합당하다. 인권영향평가를 경영평가에 녹여서 갈 것이 아니라 인권위에서 각 공기업으로부터 보고서를 받고 평가한 이후 적절한 자료를 수집하여 제공하는 것이 필요하다.”

경영평가를 둘러싼 위와 같은 문제의 원인 중에 하나는 경영평가를 하는 정부부처나 지방자치단체가 인권영향평가, 나아가 인권경영에 대한 이해가 없기 때문이다. 그러한 이해를 높이기 위한 방법 중에 하나는 정부부처나 지방자치단체로 하여금 인권영향평가를 하도록 하는 것이다. 심층면담에 참여한 공공기관 19 의 인권경영 담당자는 이와 관련해 아래와 같이 말하였다.

“정부부처부터 스스로 인권영향평가를 해야, 공공기관의 인권영향평가를 잘 이해할 것이다.”

경영평가 위원인 이해관계자 3 은 경영평가를 통해서 주요사업 인권영향평가의 실효성을 제고하려면 경영평가의 하위 평가지표에 그 내용이 포함 되어야 하고 그 평가 기준으로 효과적인 인권영향평가의 원칙이 제시되어야 한다고 하였다.

“주요사업 인권영향평가의 실효성을 제고하고자 한다면, 공공기관 경영평가의 하위 평가지표에 포함되어야 하며, 그 세부평가내용으로 5 가지 가치가 제시되어야 할 것임. 효과적인 주요사업 인권영향평가를 하고자 한다면 핵심 가치에 대한 계량화·구체화가 이루어질 필요가 있으며, 이를 위해서는 오히려 참여성과 포괄성, 책무성으로 핵심 가치를 축소하고, 여기에 투명성과 중대성을 녹아내야 할 것임.”

[심층 28] 기타 제도 개선을 위한 제언

심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자들은 제도적인 제언과 관련해서 인권영향평가 결과 보고서 공개의 의무화, 국가인권위원회의 인권경영에 대한 컨설팅 서비스, 인권경영 담당자의 숫자를 정하는 권고, 인권영향평가 이행의 법적 의무화 등을 제안하였다.

① 인권영향평가 결과 보고서 공개

심층면담에 참여한 이해관계자 6 은 인권영향평가 결과 보고서를 제도적으로 공개하도록 해야 한다면 온실가스목표관리보고서 제출의무를 그 예로 들었다.

“지금 공공기관에서 의무적으로 공개해야 하는 보고서는 경영평가보고서이다. 지속가능경영 보고서나 사회적가치보고서 공개는 선택적이다. 그런데 공기업뿐 아니라 사기업 중에서도 일정한 요건을 갖춘 기업은 온실가스목표관리보고서를 의무적으로 환경부에 제출할 의무가 있다. 인권영향평가 결과 보고서도 그런 식으로 가야 한다.”

초점 그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자 10 은 인권영향평가 결과 보고서 공개를 처음에는 권고로 하다가 나중에는 의무가 되면 좋겠다는 견해를 밝혔다.

“ESG 관련해서도 금융기관에서 공시를 하게 되어 있는데, 공공기관의 인권경영에 대해서는 공시의무를 부여하는 것이 어떨지 모르겠다. 처음에는 권고로 하다가 의무로 가면 좋을 것이다.”

② 국가인권위원회의 컨설팅 서비스

심층인터뷰에 참여한 이해관계자 5 는 덴마크 국가인권기구와 같이 국가인권위원회에서도 공공기관에 인권경영에 관한 컨설팅을 해주어야 한다고 하였다.

“덴마크 사례처럼 인권경영을 지원하는 공적 기관이 있어야 한다. 덴마크는 국가인권위원회에 컨설팅 기구가 있다고 하는데 그렇게 공적 기관이 책임을 져야

한다. 국가인권위의 스포츠 인권 특별조사단처럼 만들면 되지 않나. 인권위 부설로 만들어 교육도 하고 컨설팅도 하는 인권경영센터가 필요하다.”

공공기관 인권경영담당자인 공공기관 21 의 인권경영 담당자는 국가인권위원회나 주무부처에서 인권영향평가와 관련해서 컨설팅을 해줄 것을 제안하였다.

“매년 진행을 해야 한다면 도청에서 컨설팅을 해주면 좋겠다. 성별영향평가는 도에서 컨설팅을 해준다. 도 산하의 연구 기관이 성별영향평가 컨설팅을 해주는 것이다. 컨설팅을 받을 때 2~3달 동안 전화 2번 정도하고 1번은 직접 만나고 이메일로는 5 번 정도 이야기하면서 소통하였다. 컨설팅을 받는 과정에서 연구원은 이런 이슈를 성별영향평가에 넣으면 좋겠다고 제안을 해주기도 하였고 개선 방안이 어떤 식으로 하면 좋겠다는 자문을 주기도 하였다. 인권위나 도청에서 인권영향평가와 관련해서도 이러한 컨설팅을 해주면 좋을 것이다.”

③ 인권경영 담당자의 숫자를 정하는 권고

심층면담에 참여한 공공기관 11 의 인권경영 담당자는 인력 부족 문제를 해결하는 방법으로 “어떤 규모의 공공기관의 경우에는 인권경영에 몇 %의 인력을 사용하라”는 식의 권고가 있었으면 좋겠다는 의견을 제시하였다.

“인권위에서 매뉴얼을 많이 보내는데 전담부서를 어디서 할 것인지에 대해서 특정을 하지 않고 있다. 정보보안이나 안전 쪽에는 아예 정원이 얼마면 몇 프로 인원을 두라는 것이 정해져 있는데, 인권위에서 몇 백명 이상 기관이면 다른 업무를 겸임할 수 없도록 전담부서를 만들도록 하든지 몇 프로 담당자를 배치한다든지 강제를 해주는 부분이 있어야 실행이 잘 될 것 같다. 다들 중요한 건 아는데 이 일이 보이지 않는 성과를 위해서 하는 것이기 때문에 예산도 그렇고 조직이나 인력도 그렇고 공공기관에서 밀어주기도 힘든 부분이 있다.”

④ 인권영향평가 이행의 법적 의무화

심층면담에 참여한 공공기관 11 의 인권경영 담당자는 해외투자 사업의 경우에는 환경영향평가처럼 인권영향평가를 하도록 법제화할 필요가 있다는 제안을 하였다.

“환경영향평가처럼 해외투자 사업의 경우에 인권영향평가도 통과해야 사업을 할 수 있도록 제도적으로 만들어주면 따로 수행할지 여부를 고민할 필요가 없을 것이다. 인권에 문제가 있으면 사업이 안되는 식으로 제도가 있으면 좋을 것이다.”

그러나 심층면담에 참여한 이해관계자 7인 덴마크 국가인권기구 더크 호프만은 ‘인권영향평가’는 유엔 기업과 인권 이행 원칙이 규정한 “인권영향을 평가하는 것”과는 돈과 시간을 많이 들여서 면밀하게 인권영향을 검토하는 절차라는 점에서 다르다고 하면서 모든 기업 또는 모든 사업에 인권영향평가를 하도록 하는 것은 현실적이지 못하다고 하였다.

“‘인권영향평가’라는 말이 과도하게 사용되고 있다고 생각한다. 유엔 기업과 인권 이행 원칙에는 “인권영향을 평가하라”라고 되어 있는데 그것은 ‘인권영향평가’와는 다른 것이다. 그것은 어떠한 방식으로든 인권의 부정적인 영향을 평가하면 된다. 인권영향평가는 굉장히 돈과 시간을 많이 들여서 인권적으로 어떤 부정적인 영향이 있는지 면밀하게 검토하는 절차이다. 그렇기 때문에 모든 기업 혹은 모든 사업에 대해 하도록 하는 것은 현실적이지 못하다. 따라서 기존의 환경영향평가 등 기존 평가에서 인권적인 시각을 반영하여 할 수도 있고 인권 위험을 분석을 한 후에 인권영향평가를 할지 여부를 결정하고 그 내용을 리포팅하도록 하는 것으로 충분할 수도 있다. 법으로 모든 기업에 인권영향평가를 하도록 하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐 아니라 바람직하지도 않다. 오히려 스위스나 독일이나 프랑스처럼 인권에 관한 상당주의의무 이행을 의무화하도록 하는 것이 더 나은 방법이다. 실제로 기업의 인권영향평가를 의무화한 법을 가진 나라는 없는 것으로 알고 있다. 작은 회사에서는 인권영향평가 대신 인권 위험분석(risk assessment)을 진행하는 것도 방법이다. 다만, 이 경우 이를 투명하게 보고해야 한다.”

(3) 주요사업 인권영향평가에 대한 효과성 인식

- 주요사업 인권영향평가의 효과성을 조사한 결과, 인권문제 발굴, 피해자 구제 등에 긍정적 영향을 미쳤다고 인식한 기관은 46.7%로 나타났으며 효과성은 5점 만점에 3.44 점으로 보통 수준을 나타냈다. 그러나 가장 많은 응답기관인 70개(41.42%)가 긍정적이기도 부정적이기도 않다고 응답하였다.

주요사업 인권영향평가의 효과성에 대해 매우 그렇다고 응답한 공공기관 중 심층면담에 참여한 공공기관 10의 인권경영 담당자는 그 이유에 대해 “실무진 차원에서 주요사업 인권영향평가를 해보니 (인권에 대해) 새롭게 볼 수 있는 면이 있다. 노조와 공공기관 내부에서도 긍정적으로 바라보고 있다” 라고 답하였다.

심층면담에 참여한 이해관계자 5는 주요사업 인권영향평가가 공공기관의 인권에 관한 인식제고에는 도움이 되었지만 경영평가를 받기 위해 형식적으로 수행하다 보니 실제로 인권 존중 책임을 다하는 수단이 되었다고 볼 수는 없다고 평가하면서 다음과 같이 말하였다.

“그동안 기업들이 인권을 기업의 운영 원리로 생각하지 않았다. 공기업도 마찬가지이다. 그런데 인권영향평가를 하니 인권이 기업 운영의 일부로 포함될 수 있겠다는 정도의 인식은 생긴 것 같다. 하지만 경영평가를 받기 위해 형식적으로 도입되었기 때문에 점수 매기기 경쟁으로 진행되고 있다. 실질적으로 인권 증진에 기여했는지 묻는다면 거의 기여하지 않았다고 생각한다.”

- 주요사업 인권영향평가를 시행할 때 이해관계자를 식별했는지 여부에 따라 효과성 인식도가 높아지는 유의미한 차이를 나타냈으며, 또한 예방 및 구제 관리계획을 수립한 기관이 그렇지 않은 경우보다 인권영향평가가 긍정적인 영향을 미친다고 인식하였다. 이에 보다 실효성 있는 주요사업 인권영향평가 수행을 위해 이해관계자 식별, 관리계획 수립 등 평가 체계를 점검하고 마련하는 과정이 요구됨을 알 수 있었다.

4. 결론

가. 주요사업 인권영향평가 이행의 관행

설문 조사 결과 중 공공기관의 주요사업 인권영향평가 관행을 파악할 수 있는 부분은 다음과 같다.

(1) 이행 시기

- 대부분의 공공기관(91.1%, 154 개)이 사업시행 후에 사업 인권영향평가를 시행하였다.

(2) 이행 기간

- 주요사업 인권영향평가 계획 수립부터 결과 보고서 작성까지 걸린 이행기간은 18 개월이 소요된 경우도 있었지만 평균 3.6 개월이었다.

(3) 인적, 물적, 규범적 인프라

- 대부분의 공공기관은 인권경영위원회가 있었다. 인권경영위원회의 위원장은 외부 위원인 경우(25.4%)보다는 기관장인 경우(42.6%)가 더 많았다.
- 주요사업 인권영향평가를 수행한 내부 인력은 2 명인 경우가 24.3%로 가장 많았다.

- 물적인 자원과 관련해서 대부분의 공공기관들은 주요사업 인권영향평가를 위해 책정된 별도의 예산 없이 담당 부서의 예산 등을 가지고 이행했는데 반 이상은 100 만원 이하의 비용만 들였지만, 1,000 만원을 초과하여 비용을 지출한 경우도 21.89%되었다.
- 이행 기관 중 71%(120 개)가 규범적 인프라라고 할 수 있는 인권경영 이행 지침(주요사업 인권영향평가 조항을 포함)을 외부에 공개하고 있었다.

(4) 사전 교육

- 대부분의 공공기관이 주요사업 인권영향평가를 이행하기 전에 인권경영 부서나 사업 부서 등을 상대로 교육하였다. 교육을 하지 않았다고 응답한 공공기관은 14 개에 불과했다.

(5) 참고한 자료

- 주요사업 인권영향평가를 시행하는 공공기관은 응답기관의 과반수(54.4%)가 ‘국가인권위원회 「공공기관 인권경영 매뉴얼」을 참고하였다.

(6) 수행 주체 구성

- 공공기관의 75.7%가 외부 기관에 위탁하지 않고 인권경영 담당부서가 주체가 되어 직접 주요사업 인권영향평가를 이행하였다.
- 외부 기관에 위탁한 41 개 공공기관은 위탁기관 선정 기준으로 ‘전문성(46.9%)’을 가장 높게 고려하였다.

(7) 평가 대상 사업 선정

- 평가 대상 사업 선정 시 ‘영향을 받은 이해관계자 그룹의 취약성(18.1%, 81 개)’, ‘사업규모: 매출액/투자금액 등(17.4%, 78 개)’, ‘영향을 받는 이해관계자 그룹의 수(15.2%, 68 개)’를 가장 많이 고려하였다.

(8) 이해관계자 파악

- 대부분의 응답기관(86.4%, 146 개)이 주요사업 인권영향평가 대상 사업의 이해관계자를 식별하였다.

- 이해관계자 그룹 중에서도 ‘노동자(16.5%, 88 개)’, ‘지역주민(14.8%, 79 개)’, ‘1 차 협력회사(13.7%, 73 개)’을 가장 많이 식별하였다.

(9) 계획서 작성

- 주요사업 인권영향평가 이행 전 계획서를 작성하는 공공기관은 93.5%(158 개)로 대부분의 응답기관이 계획서를 작성하였다.

(10) 자료 수집 방식

- 1 개를 제외한 모든 공공기관이 자료 수집에 있어 체크리스트를 활용하고 있었다.
- 자료수집 방식으로는 ‘내부 규정, 기록 등 문서 자료 검토(37.5%, 132 개)’가 가장 많았고, 그 다음이 ‘설문(23.6%, 83 개)’, ‘인터뷰(22.4%, 79 개)’, ‘사업 현장 방문(13.6%, 48 개)’ 순이었다.

(11) 영향의 유형 판단

- 반 정도의 공공기관(52.1%)이 인권영향을 판단할 때 잠재적 인권영향을 파악하고 있었다.
- 공공기관이 인권영향에 연루되는 방식으로 ‘직접적 원인 제공(47.3%, 141 개)’, ‘간접적 원인 제공(32.9%, 98 개)’, ‘비즈니스 관계를 통해 직접 관련이 되는 경우(19.8%, 59 개)’를 고려하고 있었다.

(12) 영향의 심각성 판단

- 대부분의 다수의 공공기관(74%, 125 개)이 주요사업에 의한 인권영향이 있다고 판단되는 경우, 그 영향의 심각성에 대해 판단하였다.

(13) 대응 계획 수립

- 주요사업 인권영향평가를 실시한 공공기관의 77.5%(131 개)가 주요사업 인권영향평가의 일환으로 평가에서 확인된 인권영향을 줄이거나 예방 및 구제하기 위해 대응 계획을 수립하고 있는 것으로 나타났다.

- 84%가 기존 절차 내에 혹은 기존 절차와 별개로 이해관계자가 이의제기를 할 수 있는 절차를 마련하고 있었다. 기존 절차와 별개의 이의제기 절차를 운영하는 공공기관은 46.7%였다. 6 개 기관은 기관 외부에 이의제기 절차를 운영하고 있었다.

(14) 결과 보고서 공개

- 공공기관의 58.3%(116 개)가 주요사업 인권영향평가 결과를 홈페이지를 통해 외부에 공개하고 있었다.
- 다수의 공공기관(73.4%)이 이해관계자가 쉽게 이해할 수 있는 방식으로 보고서를 공개하기 위해 노력하고 있었다.
- 거의 대부분의 공공기관(99.4%)이 주요사업 인권영향평가의 결과를 경영진에 보고하였다.

나. 주요사업 인권영향평가에 대한 평가

공공기관의 주요사업 인권영향평가는 크게 “얼마나 이행을 했는가”의 부분과 “어떻게 이행을 했는가”의 부분으로 나누어서 평가를 할 수 있다. 전자에 대해서는 전체적인 이행률 뿐 아니라 공공기관의 규모별 이행률을 평가하려고 한다. 후자에 대해서는 효과적인 인권영향평가를 위한 5 가지 원칙(참여성/투명성, 책무성, 포괄성/중대성)의 준수 여부 및 정도를 가지고 평가를 하려고 한다. 5 가지 원칙 중 참여성, 책무성, 포괄성이 가장 핵심적이고 투명성은 참여성에, 중대성은 포괄성에 부수적인 원칙이므로 함께 묶어서 평가를 할 것이다.

(1) 이행 여부

(가) 전체적인 이행률

국가인권위원회는 2018. 8. 9. 주요사업 인권영향평가를 핵심 내용으로 한 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 적용 권고를 하였지만 2 년이 지난 2020. 9. 8. 현재 주요사업 인권영향평가를 수행한 공공기관은 응답기관 중 25%(169개)에 불과하여 이행 수준이 낮다는 것을 확인할 수 있다.

주요사업 인권영향평가 이행 계획이 있는 경우는 다수(210 개)가 2020 년(29.2%), 2021 년(14.3%)에 추진 중이거나 추진 예정인 것으로 나타났고, 그러한 계획이 있는

공공기관 중에서 주요사업 인권영향평가 관련 담당자를 지정한 기관은 81.4%(171 개)로 만일 2022 년에 다시 실태조사를 하면 이행률은 2 배로 늘어날 것으로 예상된다.

그러나 주요사업 인권영향평가를 실시하지 않은 이유에 대해서는 인적, 물적 자원의 부족이 33.3%로 가장 높았고, 이행해야 하는지 몰랐다는 응답도 21.9%나 되었는데, 무자원과 무관심 두 이유 모두 쉽게 극복할 수 있는 것은 아니어서, 실제로도 실시하지 않은 공공기관 중 과반수(51.6%)가 인권영향평가 이행 계획을 가지고 있지 않았다.

(나) 공공기관 규모에 따른 이행률

설문 조사는 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따른 공기업과 준정부기관과 기타공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 지방자치단체 출자·출연기관 중에서 광역자치단체 출자·출연기관을 대상으로 하였다.

공공기관 별로 이행한 숫자를 보면 지방공기업이 77개로 가장 많고 그 다음이 준정부기관으로 32개, 그리고 기타공공기관 31개, 공기업 17개, 광역자치단체 출자·출연기관이 12개이다.

하지만 2020년 기준으로 공기업이 36개, 준정부기관 95개, 기타공공기관이 209개, 지방공기업이 401개, 광역자치단체 출자·출연기관이 261개이므로 공기업의 법정 종류별 이행률은 공기업이 47.2%, 준정부기관 33.7%, 지방공기업 19.2%, 기타공공기관 14.8%, 광역자치단체 출자·출연기관 4.6% 순으로 나타나 상대적으로 인적, 물적 자원이 부족한 광역자치단체 출자·출연기관의 주요사업 인권영향평가 실시율이 매우 낮은 것을 확인할 수 있었다.

인적 자원과 이행률과의 관계에 대해서는 임직원 수를 기준으로 공공기관의 규모를 나누어 이행률을 분석한 결과에서도 드러났다. 30명 미만의 임직원 수를 가진 81개의 공공기관 중에서는 3개만 이행(3.7%)하였고, 30명 이상 300명 미만의 임직원 수를 가진 392개 공공기관 중에서도 84개가 이행(21.4%)한 것에 비해, 300명 이상 1000명 미만의 임직원 수를 가진 130개의 공공기관 중에서는 48개가 이행(36.9%)했고, 1000명 이상의 임직원 수를 가진 75개의 공공기관 중에서는 34개가 이행(45.3%)가 이행하여 인적 자원이 많을수록 이행률이 높아지는 것을 알 수 있다.

같은 맥락에서 인적, 물적 자원이 많은 공기업의 이행률은 47.2%로 다른 그룹보다 상당히 높았다. 특히 공기업 중에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 자산 규모가 2조 원 이상인 시장형 공기업은 16개인데 그 중에서 설문에 응답한 13개 중 9개가 주요사업 인권영향평가를 했으므로 최소 56.2%의 이행률을 보이는 셈이다.

물적 자원의 규모³⁶와 이행률의 관계는 더 분명하다. 2019년 36개 공기업의 자산규모는 모두 합쳐서 600.3조 원이다. 16개의 시장형 공기업이 296.3조 원이고 20개의 준시장형이 304조 원이다. 95개의 준정부기관의 자산 규모의 합은 215.5조 원, 209개 기타공공기관의 경우는 45.3조 원, 401개 지방공기업의 경우는 204.8조 원, 725개 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 19.9조 원이다. (설문 조사는 261개의 광역지방자치단체 출자·출연기관을 대상으로 하였으나 자산규모에 관한 별도의 통계 자료가 없어서 464개의 기초지방자치단체를 포함시켰다). 법정 종류별 공공기관의 자산 합계와 공공기관 숫자를 나누면 공공기관 당 평균 자산이 나오는데 공기업은 16.6조 원, 준정부기관은 2.2조 원, 기타공공기관은 2160억 원, 지방공기업은 5,100억 원, 지방자치단체 출자·출연기관은 274억 원이다.

[표 9] 자산 규모로 비교한 법정 종류별 공공기관의 이행률

법정 종류	숫자	자산	공공기관 당 평균 자산 (자산/숫자)	공공기관 당 평균 자산 비율	이행률
공기업	36개	600.3조 원	16.6조 원	84.9%	47.2%
준정부기관	95개	215.5조 원	2.2조 원	11.2%	33.7%
기타공공기관	209개	45.3조 원	2,160억 원	1.1%	14.8%
지방공기업	401개	204.8조 원	5,100억 원	2.6%	19.2%
지방자치단체 출자·출연기관	725개	19.9조 원	274억 원	0.11%	4.6% (광역 한정)

*자산/숫자는 법정 종류별 공공기관 당 평균 자산이라고 볼 수 있다. 공공기관 당 평균 자산 비율은 그러한 평균 자산이 법정 종류별 공공기관 당 평균 자산 전체에서 차지하는 비율이다.

이렇게 볼 때 법정 분류상의 공공기관의 자산의 합계를 공공기관의 숫자로 나눈 금액의 순서와 주요사업 인권영향평가 이행률은 순서는 공기업, 준정부기관, 지방공기업, 기타공공기관, 광역지자체 출자·출연기관으로 일치한다. 이렇게 법정 종류별 공공기관 당 평균 자산을 보면 공기업의 이행률이 왜 가장 높은지, 지방공기업이 기타공공기관보다 이행률이 왜 높은 지 이해가 된다.

(다) 공기업의 이행률

공기업은 충분히 주요사업 인권영향평가를 했다고 볼 수 있을까? 법정 종류별 공공기관 당 평균 자산이 전체에서 차지하는 비율과 이행률을 비교하면 다른 공공기관은 모두 이행률이

³⁶ <http://www.alio.go.kr/statisticsStat7.do>, <http://www.alio.go.kr/statisticsStat7.do>, <https://www.cleaneye.go.kr/user/iptAssetsTheme.do>

평균 자산 비율을 상회하는데 비해, 공기업만 84.9%:47.2%로 큰 폭으로 하회한다.

기업과 인권 논의가 시작된 이유는 대표적인 인권 침해자가 과거에는 국가였지만 20세기에 들어서면서 기업으로까지 확장되었기 때문이다. 그렇게 확장된 이유는 다국적 기업의 출현으로 과거와는 달리 국가와 맞먹는, 아니 국가보다 더 많은 부를 가진 기업이 등장했기 때문이다. 따라서 공기업의 주요사업 인권영향평가 이행률 47.2%는 전혀 높다고 할 수 없다. 오히려 광역지방자치단체 출자·출연기관의 이행률 4.6%는 평균 자산 비율 0.11%에 비해 높은 수준이라고 할 수도 있다.

공기업의 주요사업 인권영향평가 해태의 문제점은 공기업 중에서 주요사업 인권영향평가를 하지 않은 시장형 공기업 4개의 자산 규모가 236.7조 원이라는 점을 보면 더 확실하다. 이 4개 공공기관의 자산의 합인 236.7조 원은 401개의 지방공기업과 725개의 지방자치단체 출자·출연기관의 자산 전체를 합한 금액인 224.7조 원보다 많다. 만일 공기업 중에서 주요사업 인권영향평가를 하지 않은 준시장형 공기업 6개의 자산의 합인 26.6조 원을 위 4개의 공기업의 자산의 합과 더하면 이 10개의 공기업의 자산의 총합은 263.3조 원으로 지방공기업 전체와 지방자치단체 출자·출연기관 전체의 자산의 합에 기타공공기관 전체(209개) 자산을 더한 금액과 맞먹게 된다.

[표 10] 미이행 공기업들의 자산 규모와 다른 공공기관 전체의 자산 규모

법정 종류	숫자	자산의 합
미이행 공기업 (시장형)	4	224.7조 원
미이행 공기업 (준시장형)	6	22.6조 원
준정부기관	95개	215.5조 원
기타공공기관	209개	45.3조 원
지방공기업	401개	204.8조 원
지방자치단체 출자·출연기관	725개	19.9조 원

이에 더해 주요사업 인권영향평가를 이행하지 않은 10개의 공기업들은 모두 인권 위험이 높은 채굴 및 에너지 산업이거나 대규모 건설과 운수 산업에 속해 있고 거버넌스가 약한 저개발 국가에서 사업을 하는 곳도 6개나 된다. 따라서 자산의 규모나 속해 있는 산업이나 수행하는 사업을 볼 때 공기업의 주요사업 인권영향평가 이행률은 상당히 저조하다고 할 수 있다.

(2) 원칙 준수 여부

(가) 포괄성/중대성 준수 여부

주요사업 인권영향평가에서 포괄성과 중대성의 원칙이 특별히 지켜져야 하는 이행 단계 및 세부 절차는 계획 수립 단계(특히 범위 설정 절차)와 자료 분석 단계이다.

1) 사업 선정 절차

: 평가 대상인 주요사업 선정이 적절했는가?

앞에서도 강조했지만 주요사업 인권영향평가의 성패는 평가 대상 사업 선정에 달려있기 때문에 사업 선정 절차에서의 포괄성/중대성 준수는 매우 중요하다.

따라서 공공기관은 평가 대상 사업을 선정할 때 ‘사업’의 범위가 포괄적이라는 이해가 있어야 한다. 그러나 주요사업의 포괄성과 관련해서 사업의 범위를 부정적인 영향에 “직접적인 원인을 제공하는 사업으로 본다”고 대답한 응답기관이 141 개였으나 “간접적으로 원인 제공을 하는 사업까지 본다”는 응답은 98 개로 줄어 들었다. 나아가 “비즈니스 관계를 통해 직접 연관이 되는 사업까지 포함한다”는 경우는 59 개였다. 공공기관의 1/3 정도만 포괄적으로 주요‘사업’을 보고 있었다.

평가 대상 사업을 판단하는 기준은 중대성 원칙이라고 할 수 있고, 중대성은 부정적인 인권 영향의 발생 가능성과 심각성을 가지고 판단을 해야 한다. 그런데 발생 가능성과 심각성이라는 추상적인 기준을 가지고 판단하기 위해서는 구체적으로 해당 사업의 규모와 아울러 사업의 종류(전형적으로 부정적인 인권 영향을 많이 일으켜왔던 산업이 있다), 사업이 진행되는 지역(거버넌스가 약한 저개발국가나 분쟁지역에서 사업을 하는 경우에 인권 위험이 높아진다), 관련되는 이해관계자(선주민이나 여성이나 이주노동자 등 취약한 그룹들이 부정적인 영향을 받을 수 있다)를 파악해야 하고 언론 보도나 인권옹호단체나 권리 주체가 제기한 문제제기와 고충처리절차를 통해서 제기된 진정의 내용을 봐야 한다.

이처럼 주요사업 여부를 판단하는 구체적인 자료는 미디어나 인권옹호자 단체 그리고 권리 주체 등이 제기한 부정적인 인권 영향에 관한 문제제기인데, 응답기관 중 ‘기타 통로를 통해서 인지한 인권문제’를 인권영향평가 대상 사업을 선정할 때 고려한 공공기관은 6 개, ‘외부에서 제기하여 드러난 인권문제’를 고려한 공공기관은 5 개, ‘사내 구제절차를 통해 알게 되었던 인권문제’를 고려한 공공기관은 7 개에 불과했다.

주요사업의 중대성과 관련해서 대상 사업 선정 시 고려하는 요소로 40 개의 공공기관이 ‘사업 부서의 협조 등 평가의 용이성’이라는 응답을 하기도 하였지만, 가장 많이 나온 응답들은 중요성의 원칙에서 볼 때 유의미한 ‘영향을 받은 이해관계자 그룹의 취약성’(84 개), ‘영향을 받는 이해관계자 그룹의 수’(70 개)였다. 하지만 ‘사업규모:고용인원’(59 개), ‘인권

고위험 산업 여부’(59 개)라고 대답 한 경우도 적지 않아 ‘사업규모’도 ‘주요’사업의 중요한 기준으로 고려하고 있는 것으로 나타났다.

공공기관의 평가 대상 선정과 관련해 포괄성 원칙과 중대성 원칙 준수 여부는 해외 사업 및 투자를 하고 있는 기업 중에 해외 사업을 인권영향평가의 주요사업으로 선정한 공공기관의 숫자를 통해서도 간접적으로 알 수 있다.

해외 사업 및 투자를 하고 있는 공공기관은 678개 응답기관 중 100개였고 그 중에 32개의 기관이 주요사업 인권영향평가를 실시하였다. 하지만 주요사업 인권영향평가를 실시한 32개 기관 가운데 해외사업을 대상으로 인권영향평가를 실시한 기관은 6개에 불과했다.

물론 해외 사업을 하는 공공기관의 경우 무조건 해외 사업을 대상으로 인권영향평가를 해야 하는 것은 아니다. 하지만 해외 사업을 하면서 주요사업 인권영향평가를 실시하였지만 해외 사업을 대상으로는 평가를 하지 않은 26개 기관 중 절반 이상은 저개발국가에서 인권 위험이 높은 임업, 대규모 건설과 운수업, 채굴과 에너지 사업을 하거나 그러한 사업을 하는 기업에 여신이나 투자를 하는 금융업을 하는 공공기관들이었다. 또한 해외 사업을 하면서 주요사업 인권영향평가 자체를 실시하지 않은 기관 중 7개 기관 역시 위와 같은 인권 위험이 높은 산업에서 사업을 하거나 그러한 사업을 하는 기업에 여신이나 투자를 하는 금융업을 하는 공공기관들이었다(그 7개 중 6개는 공기업이고 다른 하나는 준정부기관이었다).

전형적으로 인권 위험이 높은 산업에 속해서 사업을 하는 경우에도 사전 실태조사 등을 통해 해당 사업에 구체적인 인권 위험이 없거나 낮다고 판단했을 수도 있다. 그러나 일부 공공기관은 지난 수 년 동안 국내외 언론과 권리 주체 등 이해관계자의 끊임없는 문제제기가 있었음에도 해당 사업을 인권영향평가 사업으로 선정하지 않았다. 그 중에서 생명권 침해, 강제노동, 인신매매와 같이 심각한 인권 침해에 관한 사례만 들면 다음과 같다.

첫째는 채용 비리와 부정 경매 등의 문제로 2005년부터 2019년까지 마필관리사와 기수 7명이 자살을 하였지만³⁷ 해당 공공기관은 관련 사업에 관해 인권영향평가를 하지 않았다. 두 번째는 강제노동, 심지어는 아동 강제노동을 통해 목화를 재배하는 것으로 국내외의 비판³⁸을 받아온 우즈베키스탄에서 원료를 구매해 온 공공기관 역시 관련 사업에 관해 인권영향평가를 한 적이 없다. 세 번째는 공공기관으로부터 필리핀 여성들의 국내 공연을 위한 추천을 받은 공연기획사들이 지난 10년 넘게 필리핀 여성들을 외국인전용유흥업소 넘겨 성 착취 목적으로

³⁷ 중앙일보의 2020.1.21.자 ‘더럽고 치사한 경매장, 유서…7 명의 죽음. 마사회선 무슨 일이’ 기사, 연합뉴스의 2017.8.8.자 ‘마사회, 마필관리사 인권침해…노조 인권위에 긴급구제 요청’ 기사.

³⁸ 한겨레 21 의 2013.6.15.자 ‘한국 지폐는 ‘아동노동’ 착취로 만들어진다’ 기사, 국가인권위원회의 2014. ‘해외진출 한국기업의 인권침해 실태조사 및 법령제도 개선방안 연구’ 실태조사 보고서.

인신매매를 당하도록 했다는 비판³⁹이 제기 되었으나 해당 공공기관 역시 관련 사업에 관해 인권영향평가를 이행한 적이 없다.

2) 자료 분석 단계

: 인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였는가?

자료 분석 단계에서 공공기관은 비교적 포괄성/중대성 원칙을 잘 준수한 것으로 보였다. 주요사업 인권영향평가를 실시한 169 개의 응답기관 대부분(92.12%)은 사업 시행 이후에 평가를 하였음에도 불구하고 그 중 52.1%가 잠재적인 인권영향을 파악하였다고 하였고, 다수의 공공기관이 주요사업에 의한 인권영향이 있다고 판단되는 경우, 그 영향의 심각성에 대해 판단(74%, 125 개)하는 것으로 나타났으며, 영향의 심각성 판단 기준으로는 ‘영향(피해, 침해)의 범위(118 개)’, ‘피해 유형(87 개)’, ‘피해 정도(76 개)’를 고려하고 있었다.

하지만 이미 사업 선정 단계에서 포괄성/중대성 원칙이 지켜지지 않아 인권 위험이 높지 않은 사업을 평가 대상으로 선정하였다면 자료 분석 단계에서 포괄성/중대성 원칙을 잘 지키는 것이 큰 의미를 갖는다고 보기는 어려울 것이다.

(나) 참여성/투명성 준수 여부

참여성 원칙은 주요사업 인권영향평가의 모든 단계에서 중요하지만 특히 자료 수집 단계에서 중요하며, 투명성의 원칙은 계획서 작성, 대응 계획, 결과 보고서 공개 절차에서 중요하다.

1) 자료 수집 단계

: 해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고 절차, 특히 자료 수집 절차에 실질적으로 참여시켰는가?

대부분의 응답기관(86.4%, 146 개)이 주요사업 인권영향평가 대상 사업의 이해관계자를 식별하고 있는 것으로 나타났으며 평균적으로 3.65 개의 이해관계자 그룹을 파악하고 있었다. 이해관계자 그룹 중에서도 ‘노동자(16.5%, 88 개)’, ‘지역주민(14.8%, 79 개)’, ‘1 차 협력회사(13.7%, 73 개)’를 식별하는 비율이 높았다.

인권영향을 평가하는 사업에 따라 이해관계자가 다르기 때문에 구체적으로 사업에 대한 정보가 없는 경우 이해관계자가 포괄적으로 식별이 되었는지 판단하기는 힘들다. 하지만

³⁹ 연합뉴스의 2013.12.4.자 ‘예술홍행비자(E-6) 입국 외국인 여성 인권보호 강화’ 기사, 국가인권위원회의 2015. ‘예술홍행비자소지 이주민 인권상황 실태조사’ 보고서.

참여성의 관점에서 이해관계자를 식별하는 이유는 인권영향평가의 단계와 절차에 참여하도록 하기 위함이다. 따라서 이렇게 식별한 이해관계자를 공공기관이 주요사업 인권영향평가에 참여하게 하였는지 여부는 공공기관의 참여성 준수를 판단하는 중요한 자료가 될 수 있다.

권리 주체의 경우 노동자와 지역주민, 제품 구매자 등을 이해관계자로 식별한 공공기관이 많았는데, 노동자의 경우 88 개의 공공기관이 이해관계자로 식별하였지만 실제로 절차에 참여시킨 공공기관은 57 개였고, 지역 주민의 경우 79 개의 공공기관이 이해관계자로 식별하였지만 절차에 참여시킨 공공기관은 27 개였고, 제품 및 용역, 서비스의 구매자 및 사용자를 식별한 공공기관은 67 개였으나 절차 참여를 시킨 공공기관은 23 개였다.

의무 주체의 경우 1 차 협력회사, 2 차 협력회사, 자회사 순으로 이해관계자로 식별한 공공기관이 많았는데, 1차 협력회사의 경우 73 개의 공공기관이, 2차 협력회사의 경우 24 개의 공공기관이, 자회사의 경우 20 개의 공공기관이 이해관계자로 식별하였으나 실제로 절차에 참여시킨 공공기관의 수는 차례로 28 개, 5 개, 8 개였다.

기타 이해관계자의 경우 전문가와 노동조합을 식별한 공공기관이 각 24 개와 23 개였으나 이들을 인권영향평가 절차에 참여시킨 공공기관은 각 14 개와 17 개였다.

[표 11] 식별한 이해관계자를 절차에 참여시킨 비율

이해관계자	식별한 공공기관	절차 참여하게 한 공공기관	참여시킨 비율
노동자	88	57	64.7%
지역주민	79	27	34.1%
제품 구매자	67	23	50.7%
1 차 협력회사	73	28	38.3%
2 차 협력회사	24	5	20.8%
자회사	20	8	40%
전문가	24	14	58%
노동조합	23	17	73%

위에서는 가장 많이 식별한 해당 이해관계자별로 절차 참여율을 보았는데, 권리 주체, 의무 주체, 기타 이해관계자별로 묶어서 보면, 권리 주체를 구체적인 단계 및 절차에 참여시킨 비율은 평균 39.2%이고, 의무 주체를 참여시킨 비율은 평균 31.1%, 기타 그룹 이해관계자를 참여시킨 비율은 30.4%로 응답기관은 이들을 이해관계자로 파악은 하고 있으나 주요사업 인권영향평가 단계 및 절차에 실제로 참여시키는 비율은 낮았다.

주요사업 인권영향평가는 심사(audit)나 준법감시(compliance)와는 달라 자료 수집에 있어서 체크리스트를 가이드 삼아 현장을 방문하여 열린 질문을 가지고 다양한 이해관계자들과 소통하는 것이 중요하다. 그런데 주요사업 인권영향평가를 이행한 응답기관들은 자료 수집 방식으로 ‘내부 규정, 기록 등 문서자료 검토(37.5%, 132 개)’를 가장 많이 선택하고 있었으며, ‘설문’을 사용하는 공공기관은 83 개, 인터뷰는 79 개, 사업 현장 방문은 48 개여서 자료 수집 과정에서 이해관계자가 참여할 여지가 많지 않은 방식으로 자료를 수집하고 있었다.

2) 계획서 작성 및 결과 보고서 공개 절차

: 계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가 가능하도록 공개하였는가?

주요사업 인권영향평가 이행 전 계획서를 작성하는 공공기관은 93.5%(158 개)로 대부분의 응답기관이 계획서를 작성하는 것으로 나타났으나 작성한 계획서를 이해관계자가 참여할 수 있도록 공개하는 기관은 67 개(계획서 작성기관 중 42.4%)로 과반수가 공개하지 않거나 해당사항이 없는 것으로 인식하고 있었다.

주요사업 인권영향평가 결과를 대부분의 공공기관이 공개하고 있었으며, 홈페이지를 통한 외부 공개가 58.3%(116 개)로 가장 많았으며, 다음으로는 기관 내부 구성원들에게 공개(28.1%, 56 개), 이해관계자들에게 공개(8.5%, 17 개)하는 것으로 나타났는데, 기관 내부 구성원들에게 공유하는 것을 투명성의 측면에서 이해관계자 참여를 위한 공개라고 보기는 힘들다고 보더라도 외부에 공개하는 비율이 66.8%나 되었다. 그리고 공개하는 대부분의 공공기관이 이해관계자가 쉽게 이해할 수 있는 방식으로 보고서를 공개하기 위해 노력하고 있었다.

하지만 인권영향평가 결과 보고서를 외부에 공개한다고 하더라도 그 공개되는 내용이 많지 않으면 이해관계자가 참여하기가 어렵다. 공공기관 중에 ‘평가 결과’를 공개한다는 곳은 125 개 기관으로 가장 많았지만, 공공기관의 절반 정도만 ‘주요사업 인권영향평가 절차’(84 개 기관)나 ‘평가 문항/체크리스트’(80 개 기관)를 공개하였고, 향후 이해관계자 참여에서 중요한 내용이라고 할 수 있는 ‘절차에 참여했던 이해관계자’(40 개)나 ‘관리 계획’(44 개)에 관한 내용을 공개한 공공기관은 40 여개에 불과했다.

(다) 책무성 준수 여부

1) 주요사업 인권영향평가 시작 후

: 인권영향에 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 조치가 있었는가?

주요사업 인권영향평가가 형식적인 요식행위에 그치지 않으려면 식별된 부정적인 인권 위험을 대응하는 계획이 수립이 되어야 하고(설문 조사에 따르면 131 개 공공기관이 대응 계획을 수립하였다), 그러한 계획이 이행이 되고 있는지 모니터링 할 수 있는 구조가 만들어져야 하고, 인권영향평가가 제대로 이행이 되었는지 사후적으로 평가하는 기회가 있어야 하고, 인권영향평가가 고충처리절차와 연동이 되어야 한다. 연동이 되어야 한다는 것은 앞서서도 말한 바와 같이 고충처리절차에서 제기된 인권영향에 관한 문제가 인권영향평가의 대상을 선정하는 자료로 사용되어야 하고, 인권영향평가를 수행 과정을 통해 드러난 기존의 고충처리절차의 한계와 문제점이 개선되어야 한다.

위의 것들이 주요사업 인권영향평가 실시 이후에 담보되어야 할 책무성의 요구라면 실시 이전에 공공기관이 갖추어야 할 것이 있는데 효과적인 주요사업 인권영향평가를 위한 인적, 물적, 규범적 인프라이다. 이러한 인프라가 없다면 인권영향평가는 실질적으로 부정적인 인권영향을 식별하고 대응하는 절차가 아니라 최소한의 비용과 시간으로 경영평가를 잘 받을 정도의 그럴 듯한 보고서를 만드는 과정으로 전락할 수 있다.

2) 주요사업 인권영향평가 시작 전

: 인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었는가?

가) 인적 자원

인적 자원은 주요사업 인권영향평가를 담당하는 사람의 절대적인 숫자도 의미가 있지만 더 중요한 것은 담당자의 전문성이다.

설문 조사 결과 주요사업 인권영향평가를 수행한 내부 인력은 2 명(41 개), 1 명(18 개), 3 명(18 개), 5 명(12 개), 6 명(11 개)이었다. 그러나 공공기관 중에서 주요사업 인권영향평가는 물론이거니와 인권경영만 하도록 지정된 담당자는 없어 보였다. “어느 공공기관이든 규모와 무관하게 인권경영 담당자는 0.3~0.5 명이라고 보는 것이 맞다. 인권경영 업무만 맡은 사람은 없다.”라고 한 심층면담에 참여한 이해관계자 10 의 말처럼 인권경영 담당자들은 다른 업무를 겸하고 있을 뿐 아니라 잦은 인사 이동 때문에 전문성을 쌓기가 힘든 구조였다.

인권경영 담당자의 전문성 제고를 위해 주요사업 인권영향평가를 이행한 기관들은 평가 수행에 앞서 교육을 한 경우가 많았는데 127 개의 공공기관이 ‘인권경영 담당부서의 실무자’에 대해 교육하였다. 그러나 아쉬운 점은 교육 내용이 주요사업 인권영향평가에 대한 교육이기보다 인권경영 일반에 대한 것이었다는 사실이다. 주요사업 인권영향평가를 실시했다고 응답한 기관 중 74 개 기관만이 인권영향평가에 관해 교육했다고 하였다.

나) 물적 자원

현장에 방문해서 다양한 이해관계자를 만나 소통하면서 자료 수집을 하기 위해서는 공공기관은 주요사업 인권영향평가를 하기 위한 물적 자원이 필요하다. 하지만 이번 조사에서 물적 자원의 부족이 가장 큰 문제로 드러났다. 주요사업 인권영향평가를 하지 않은 가장 큰 이유가 인적, 물적 자원의 부족(33.4%)이었다. 208 개의 공공기관이 사람과 돈이 없어 주요사업 인권영향평가를 못했다고 답하였다.

주요사업 인권영향평가를 실시한 기관도 사정은 크게 다르지 않았다. 주요사업 인권영향평가를 이행한 169 개 기관 중 별도의 예산이 없는 경우가 32.5%(55 개)였다.

주요사업 인권영향평가의 예산이 있는 경우에는 주로 인권경영을 위한 예산이나 담당 부서의 예산을 활용하는 것으로 나타났으며, 주요사업 인권영향평가를 위한 별도의 예산이 있는 곳은 7.1%(12 개)에 그쳤다. 그나마 담당 부서의 예산을 끌어와 쓸 수 있는 경우에도 주요사업 인권영향평가에 들인 비용은 너무 적어, 100 만원 이하로 지출 한 공공기관이 100 개나 되었다.

다) 규범

주요사업 인권영향평가가 사업에서 발생하는 인권영향을 식별하고 대응하는 절차이므로 공공기관에서 사업을 실제로 담당하는 사람의 저항이 클 수밖에 없다. 이러한 저항 과정에서 효과적인 인권영향평가의 원칙을 준수하면서 이행을 하기 위해서는 근거가 되는 규범이 필요하다. 주요사업 인권영향평가에 관한 외부적인 규범이 없으니 내부적으로나마 지침이든 가이드라인이든 규범을 만들어 가지고 있어야 사업 부서를 설득할 수 있다.

인권영향평가를 이행한 기관 중 71%(120 개)가 인권영향평가 이행 규정을 가지고 있었고 그 규정을 외부에 공개하고 있었다. 관련 규정을 가지고 있지 않은 공공기관은 17 개(약 10%)에 불과했다.

하지만 외부에 공개했다고 하는 인권영향평가 이행 규정은 모두 인권영향평가에 관해 간단히 규정한 한 개 또는 두 개의 조항뿐인 ‘인권경영 이행지침’이었고 인권영향평가에 관한 별도의 상세 이행 규정을 가지고 있는 경우는 하나도 없었다(‘인권경영 이행지침’상의 인권영향평가에 관한 조항의 마지막 부분은 인권영향평가에 대한 세부 절차와 방법을 별도의 계획으로 수립하여 실시할 수 있도록 하는 규정을 두고 있지만 어떤 공공기관도 그러한 규정을 가지고 있는 곳은 없었다).

(3) 평가 요약

- 주요사업 인권영향평가의 전체적인 이행률 25% 자체가 낮다고 할 수 있다.
- 공기업의 이행률이 47.2%로 다른 법정 종류별 공공기관 보다 높은 것은 사실이지만 자산 규모를 가지고 비교해 보면 다른 법정 종류별 공공기관의 경우 이행률이 공공기관 당 평균 자산 비율보다 높은 반면 공기업은 47.2%:84.9%로 크게 하회하고 있다.
- 특히 공기업 중에서 주요사업 인권영향평가를 하지 않은 시장형 공기업 4 개의 자산 규모는 236.7 조 원인데, 이것은 401 개의 지방공기업과 725 개의 지방자치단체 출자·출연기관의 자산 전체를 합한 금액인 224.7 조 원보다 많아서 숫자는 적지만 자산 규모로 볼 때 시장형 공기업이 주요사업 인권영향평가를 실시하지 않는 것은 큰 문제라고 할 수 있다.
- 자료 분석 단계에서 포괄성/중대성 원칙의 준수는 양호한 편이었다.
- 평가 대상 사업 선정 단계에서 포괄성/중대성 원칙 준수와 관련해서는 부족한 점이 많았다. 주요사업 여부를 판단하는 구체적인 자료로 언론 기사나 인권옹호자 단체 그리고 권리 주체 등이 제기한 부정적인 인권 영향에 관한 문제제기를 거의 고려하지 못했다. 그리고 저개발 국가에서 인권 위협이 높은 사업을 하는 공기업의 대부분은 해외 사업을 평가 대상 사업으로 선정하지 못했다. 특히 지난 수년 동안 언론과 인권옹호자 등 여러 이해관계자들이 국내외에서 문제제기한 인신매매와 강제노동 등 심각한 인권 침해 이슈에 연루된 공공기관들이 해당 사업을 평가 대상으로 삼지 않았다.
- 참여성 원칙과 관련해서 공공기관은 이해관계자를 식별하고도 식별된 이해관계자를 구체적인 인권영향평가에 참여시키는 것에 소극적이었다.
- 투명성 원칙과 관련해서 계획서를 공개하는 공공기관의 비율은 낮았으며 결과 보고서는 많은 경우 대외적으로 공개를 하고 있었으나 공개되는 내용의 대부분은 ‘평가 결과’나 ‘평가 절차’에 머무르고 있었다.
- 책무성 원칙의 준수와 관련해서 “주요사업 인권영향평가를 이행할 때 인권영향을 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 조치가 있었는지”의 여부는 확인하지 못했으나 주요사업 인권영향평가 실시 전에 인적, 물적, 규범적인 인프라는 적절히 갖추지 못한 것으로 나타났다. 특히 물적 자원의 부족과 내부적인 규범의 부재가 심각했다.

V. 공공기관 사업 인권영향평가 개선 방안

공공기관 사업 인권영향평가⁴⁰ 실태를 평가하면서 문제점은 크게 2 개로 드러났다. 하나는 공공기관, 특히 규모가 큰 공공기관의 사업 인권영향평가 이행률이 낮다는 것이다. 두 번째는 사업 인권영향평가를 이행한 공공기관의 경우에도 효과적인 인권영향평가의 원칙 준수에 비추어 보았을 때 제대로 이행을 한 곳이 많지 않다는 것이다.

이러한 문제의 원인은 두 가지 방향인데 하나는 인권영향평가라는 것이 공공기관에게 생소한 것이어서 이행을 잘 하기 위해서는 기술적이고 제도적인 지원이 있어야 하는데 그러한 지원을 받기가 쉽기 않았기 때문이다. 둘째는 국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 적용 권고가 있고 인권경영이 경영평가에 반영이 되기는 하지만 권고는 법적인 강제력이 없고 경영평가는 여러 한계를 가지고 있어, 위 권고와 현재의 경영평가 제도만 가지고는 공공기관으로 하여금 인권영향평가를 하도록, 나아가서는 잘 하도록 하기에는 부족하기 때문이다.

설문 조사와 심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자와 이해관계자 역시 사업 인권영향평가와 관련된 개선 사항을 크게 기술적인 것과 제도적인 것으로 나누어, 기술적으로는 사업 인권영향평가에 관한 자료를 만들어주고 그에 관한 교육과 컨설팅을 해달라고 요청하였고, 제도적으로는 사업 인권영향평가와 관련된 경영평가 제도를 개선해 달라고 하였다.

아래에서는 설문 조사와 심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자와 이해관계자의 개선 요구를 반영하면서 설문 조사와 심층면담 분석을 통해 나온 공공기관 사업 인권영향평가의 문제를 개선하기 위한 그 외의 방안을 제시하려고 한다.

1. 기술적인 개선 방안

가. 사업 인권영향평가 가이드라인

기술적 개선 방안으로 공공기관 인권경영 담당자들이 가장 필요로 하는 것이 사업 인권영향평가에 관한 자료였다. 이에 대해 본 연구의 일환으로 III. 효과적인 인권영향평가의

⁴⁰ 앞에서 비판한 바와 같이 주요사업 인권영향평가의 ‘주요사업’이라는 표현이 권리 주체의 입장에서 주요한 인권영향이 있는 사업이 아니라 공공기관의 입장에서 주요한 사업을 영향평가의 대상으로 삼아야 한다는 오해를 불러일으킬 수 있기 때문에 이하에서는 사업 인권영향평가라고 고쳐서 표현하였다.

조건을 정리해, 부록 2. 공공기관의 사업 인권영향평가 가이드라인을 제시하였는데, 국가인권위원회가 위 가이드라인을 공공기관이 사업 인권영향평가를 할 때 사용할 수 있도록 권고할 수 있을 것이다.

나. 사업 인권영향평가에 관한 교육과 컨설팅

공공기관이 효과적으로 그리고 효율적으로 사업 인권영향평가를 수행하기 위해서는 이와 관련한 교육과 컨설팅을 받을 수 있는 기회가 있어야 한다. 특히 규모가 작은 기관의 경우 그러한 기회는 더 절실하다고 할 수 있다.

2018년 국가인권위원회는 「공공기관 인권경영 매뉴얼」 적용을 권고하여 공공기관이 그 권고에 따라 인권영향평가를 하고 있지만, 막상 그 이후에는 공공기관에 인권영향평가와 관련된 구체적이고 체계적인 지원을 해오지 못하였다. 이런 상황에서 규모가 큰 공공기관은 컨설팅 업체 등 외부 기관의 도움으로 관련 교육과 컨설팅을 받고 인권영향평가를 수행해 왔다지만 외부 기관의 도움을 받을 여력이 없는 공공기관은 위 매뉴얼에 의존해서 실시해 왔다. 그러나 해당 매뉴얼은 사업 인권영향평가에 대해서는 매우 추상적으로만 소개하고 있어, 위 매뉴얼을 통해 인권영향평가를 실시하면서도 공공기관 인권경영 담당자들은 자신들이 제대로 하고 있는지 확신할 수 없었다.

인권영향평가에 관한 교육과 컨설팅을 반드시 국가인권위원회만 해야 할 필요는 없을 것이다. 하지만 인권영향평가와 관련된 교육과 컨설팅을 컨설팅 업체와 같은 외부 기관에 완전 맡기게 될 경우, 위 교육과 컨설팅은 시장의 논리에 따라, 나아가 공공기관의 요청에 따라 인권영향평가의 효과성은 고려하지 않고 효율성만을 고려해서 진행될 가능성도 배제할 수 없다.

그렇다고 국가인권위원회가 위 외부 기관들을 검증해서 자격을 부여하는 방식으로 가는 것도 바람직하지 못하다. 따라서 국가인권위원회는 최소한 공공기관들이 인권영향평가와 관련해서 교육을 받을 수 있는 믿을 만한 전문가 풀을 가지고 있어야 하고, 나아가 공공기관에 인권영향평가와 관련된 컨설팅을 제공해 주어야 한다. 이를 위해서는 국가인권위원회 안에 별도의 조직이 필요할 수도 있는데 그 조직에 관해서는 아래 경영평가 개선에 관한 부분에서 더 자세히 설명하려고 한다.

2. 제도적인 개선 방안

공공기관의 인권영향평가와 관련된 제도적 개선 방안은 크게 ① 인권영향평가 자체에 관한 개선 방안, ② 인권영향평가를 평가하는 경영평가 제도에 관한 개선 방안, ③ 인권영향을

평가하는 것이 핵심적인 과정이라고 할 수 있는 인권에 관한 상당주의의무를 법제화하는 방안으로 범주화할 수 있다. 이 중에서 ③ 상당주의의무 이행을 법제화하는 방안을 자세히 검토하는 것은 본 연구의 범위를 넘어서는 것이므로 ①을 논할 때 간단히 살펴보려고 한다.

① 인권영향평가 자체에 관한 개선 방안은 ㉠ 공공기관으로 하여금 인권영향평가 이행을 의무화하는 방안, ㉡ 인권영향평가 이행 자체는 의무화하지 않지만 인권영향평가 결과 보고서 공개를 의무화하는 방안이 있을 수 있다. 추가적으로 ㉢ 공공기관이 어려워하는 것 중 하나가 갑질 논란에 휘말릴까 두려워 협력업체에서 발생한 인권영향에 대해 대응을 못하는 것인데, 이러한 갑질 논란을 피하면서 사업 관계에서 발생하는 인권영향에 대응할 수 있도록 관련 법이나 지침을 개정하는 방안이 있다.

② 인권영향평가를 평가하는 경영평가 제도에 관한 개선 방안은 ㉣ 경영평가를 어떻게 할 것인지에 관한 것과 ㉤ 그러한 경영평가를 누가 할 것인지에 관한 것으로 나누어 볼 수 있다.

가. 인권영향평가 자체에 관한 제도 개선

(1) 인권영향평가 의무적 이행에 관하여

기업과 인권의 맥락에서 ‘협회의 인권영향평가’에 관한 국제적인 규범으로 볼 수 있는 것은 아직까지 사회권 규약뿐이다.⁴¹ 사회권 규약의 유권적 해석이라 할 수 있는 유엔 사회권 위원회의 일반논평 26 은 사회권 규약을 기업과 인권의 맥락에서 해석하면서 ‘인권영향평가’를 요구하고 있다. 하지만 그러한 요구는 기업에 대한 것은 아니고, 국가에 관한 것이다. 그것도 국가가 무역이나 투자와 관련된 협정을 체결할 때 사회권 규약상 의무와 충돌하는지 여부에 대해 인권영향평가를 하도록 요구한 것이다.⁴²

“국가는 사회권 규약에 따른 의무와 무역 또는 투자 협정에 따른 의무 사이의 잠재적인 충돌을 식별해야 하고 만일 그런 충돌이 발견되는 경우 (...) 그러한 무역 또는 투자 협정 체결을 자제해야 한다. 따라서 그러한 협정을 체결하기 전에 무역과 투자 협정의 부정적이고 긍정적인 인권 영향을 고려하는 인권영향평가가 선행되어야 한다. (...) 국가는 기업의 활동이 선주민에게 미치는 영향을 인권영향평가에 통합시켜야 한다.”(사회권위원회 일반논평 26. 13 항과 17 항)

⁴¹ 광의의 인권영향평가와 협회의 인권영향평가 논의는 II. 2. 가. 참조

⁴² Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on Switzerland, UN Doc E/C.12/CHE/CO/2-3 (2010), para. 24; Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on the Dominican Republic, UN Doc E/C.12/DOM/CO/3 (2010), para. 8. 유엔 사회권 위원회는 이러한 일반 논평에 기초해서 비준한 국가에 무역이나 투자와 관련된 협정을 체결할 때 인권영향평가를 할 것을 권고하고 있다.

사회권 규범이 그것을 비준한 국가에는 법적인 구속력이 있는 경성 규범이고, 유엔 사회권 위원회가 체약국은 투자 또는 무역 협정을 체결할 때 인권영향평가를 해야 한다고 사회권 규약을 해석했음에도 불구하고, 아직까지 인권영향평가 의무를 법제화한 나라는 없다. 단지 벨기에, 독일, 핀란드, 프랑스, 아일랜드 등이 국가인권행동계획⁴³에서 무역협정이나 투자협정을 체결과 관련해 인권영향평가를 언급하고 있을 뿐이다.⁴⁴

‘협정의 인권영향평가’는 아니지만 광의의 인권영향평가를 요구하고 있는 국제적인 규범이 있기는 하다. 유엔 기업과 인권 이행 원칙과 OECD 다국적 기업에 관한 가이드라인과 같은 연성 규범이 그것이고, 여기서는 기업에 대해서 ‘인권영향을 평가할 것’을 요구하고 있다.

“인권에 미치는 부정적 영향을 식별·예방·완화하고 어떻게 대응했는지 설명하기 위해, 기업은 인권에 관한 상당주의의무를 이행해야 한다. 그 절차는 인권에 대한 실제적·잠재적 영향을 평가하고, 발견한 사실에 기초해 통합하고 행동하고, 그 반응을 추적하고 어떻게 그 영향에 대응했는지 소통하는 것을 포함한다.”(유엔 기업과 인권 이행원칙 17)

“기업의 규모, 성격, 운영 상황과 인권의 부정적 영향이라는 리스크의 심각성에 따라 인권에 관한 상당주의의무를 이행한다.”(OECD 다국적기업에 관한 가이드라인 IV. 인권 5)

“(OECD 다국적기업에 관한 가이드라인 IV. 인권 5)는 기업이 인권에 관한 상당주의의무 이행을 권고한다. 인권에 관한 상당주의의무 이행 과정에는 인권에 대한 실제적, 잠재적 영향을 평가하고, 측정 결과의 반영과 해당 결과에 따른 조치, 조치에 대한 반응 파악, 해당 영향이 어떻게 해결되었는지에 관한 의사소통 등이 포함된다.”(OECD 다국적기업에 관한 가이드라인 IV. 주석 45.)

그러므로 각국의 유엔 기업과 인권 이행 원칙과 OECD 다국적 기업에 관한 가이드라인의 (입법적인 차원에서의) 국내 이행의 예는 기업에 ‘인권영향평가’를 의무적으로 하도록 하기보다, 인권에 관한 상당주의의무를 의무적으로 하도록 하여 그 일환에서 ‘인권영향을 평가’하도록 하는 방향으로 가고 있다.

⁴³ <https://globalnaps.org/issue/human-rights-impact-assessments/>

⁴⁴ 유럽위원회(European Commission)가 2015년 발표한 ‘무역 정책 이니셔티브 영향평가에서 인권영향 분석을 위한 가이드라인(Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives)’이 인권영향평가를 직접적으로 명시한 유럽연합 차원의 규범이라고 할 수 있으나 이것은 법적 구속력이 없는 가이드라인이어서 법제화 단계에 이르렀다고는 보기 어렵다. Martin Wortmann, 앞의 자료, pp. 8-9.

이렇게 기업에 인권에 관한 상당주의의무를 의무적으로 하도록 한 예는 대표적으로 「프랑스 상당주의의무 법(French Corporate Duty of Vigilance Law)」과 영국의 「현대판 노예제 금지법」이다. 미국의 「도드-프랑크 법」이나 「캘리포니아 공급망 투명성 법」도 비슷한 취지의 법이라고 할 수 있다.

하지만 이러한 법 중에 규모와 상관없이 모든 기업이 모든 인권 침해에 대해서 인권에 관한 상당주의의무를 이행해야 한다고 규정한 예는 없다. 기업의 규모와 관련해서 영국의 「현대판 노예제 금지법」은 매출액 연 3,000 만 파운드가 기준이고, 「캘리포니아 공급망 투명성 법」은 연 수익이 1 억 달러가 기준이다. 「프랑스 상당주의의무 법」은 피고용인의 숫자(5,000 명 또는 10,000 명)가 기준이다.

물론 2020 년 시행을 앞 둔 「네덜란드의 아동노동 상당주의의무 법(Dutch Child Labour Due Diligence Law)」은 기업의 규모와 관계없이 인권에 관한 상당주의를 의무화하였지만 여기서 인권은 공급망에서 아동 노동으로부터 자유로울 권리에 국한된다. 영국의 「현대판 노예제 금지법」과 「캘리포니아 공급망 투명성법」은 강제노동과 인신매매로부터 자유로울 권리에 한정이 되어 있고, 미국의 「도드-프랑크 법」은 콩고 민주 공화국 지역의 분쟁 광물에 관한 문제로 한정이 되어 있다.

인권영향평가는 참여적이고 분석적인 방법을 통해 체계적이고 구조적으로 인권영향을 식별하고 대응하는 절차라고 할 수 있으므로, 이러한 절차를 규모와 관계없이 모든 공공기관에게 의무적으로 이행하라고 하는 것은 그와 관련한 국제적인 규범과 외국의 입법례가 없는 것은 차치하고서라도 바람직하지 않고 현실적으로 가능하지도 않다.

유엔 기업과 인권 이행 원칙 4 는 공공기관의 침해로부터 인권을 보호하기 위해서 국가가 특별한 조치를 취하도록 하면서 그 예로 인권에 관한 상당주의의무 이행 요구를 들고 있다.

“국가는 국가가 소유, 통제하는 기업이나, 수출신용기구, 공적투자보험 및 보증 기구와 같이 국가기관으로부터 실질적인 지원과 서비스를 받는 기관이 인권을 보호할 수 있도록 인권에 관한 상당주의의무 이행을 요구하는 것을 포함하여 인권을 보호하는 추가적인 조치를 취해야 한다.”

인권에 관한 상당주의에는 ‘인권영향을 평가하는 것’이 포함되어 있으므로, 공공기관에 인권영향평가를 의무적으로 이행하도록 하는 것이 아니라, 인권에 관한 상당주의의무를 의무적으로 이행하도록 하여 그 이행의 일환으로 ‘인권영향을 평가’하도록 하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이러한 인권에 관한 상당주의의무 이행 법제화는 우선 공공기관을

대상으로 시행할 수도 있다. 왜냐하면 이러한 ‘추가적인 조치’는 앞에서 언급한 바와 같이 유엔 기업과 인권 이행 원칙 4에 의해 정당화되기 때문이다.

(2) 인권영향평가 결과 보고서 의무적 공개에 관하여

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제 9 조 제 1 항 본문에 따르면 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개를 원칙으로 하고 있다. 물론 공공기관은 같은 항 제 7 호를 근거로 비공개할 수도 있을 것이다. 하지만 제 7 호는 “경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로 공개될 경우 공공기관의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 정보”에 한해 비공개하도록 하고 있다. 공공기관이 보유·관리하는 정보가 비공개 대상이 되기 위해서는 ① 그 정보가 경영상·영업상 비밀이어야 하고, ② 공개될 경우 공공기관의 정당한 이익을 해칠 우려가 있어야 하고, ③ 그 해의 정도는 현저한 것이어야 한다. 그리고 ④ 다음의 경우에는 비공개할 수 없다.

“사업활동에 의하여 발생하는 위해(危害)로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보 또는 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보”(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제 9 조 제 1 항 제 7 호 가 및 나목)

따라서 인권영향평가 결과 보고서가 이러한 비공개 대상인 정보의 요건을 갖추기란 쉽지 않아 보인다.

하지만 국가 공공기관의 경영 공시에 대해 규정하고 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 11 조 제 1 항이 인권영향평가는 물론이거니와 인권경영에 관해서는 공시 사항으로 규정을 하지 않았고, 「공공기관 인권경영 매뉴얼」도 사업 인권영향평가에 공개에 대해서 “홈페이지, 언론 등을 통해 기관(기업)의 인권영향평가 결과를 이해관계자에게 공개해야 합니다”라고 하고 있으나 공개의 내용적 범위에 대해서는 규정하고 있지 않다.

따라서 공공기관의 인권영향평가에 관한 사항의 공개 현황은 공시를 아예 하지 않는 공공기관부터 인권영향평가의 간단한 결과만 공시하는 기관, 인권영향평가 결과 보고서 전부를 공시하는 기관까지 다양하다. 인권영향평가 결과 보고서를 홈페이지 공시하는 기관이 있는가 하면 공공기관 경영정보 공개 시스템(알리오)에 공시하는 기관이 있다. 또한 지속가능경영 보고서 등 다른 보고서에 포함시켜 공시하는 기관이 있고, 별도의 보고서로 공시하는 기관이 있다.

인권영향평가 결과 보고서 공개는 향후 이해관계자 참여의 전제가 될 뿐 아니라 인권영향평가 자체의 질을 담보하는 역할을 한다. 따라서 인권영향평가의 핵심적인 내용이 담긴 결과 보고서를 이해관계자가 접근하기 쉬운 방식으로 공개하도록 하는 것이 중요하다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 12 조 제 1 항과 제 4 항은 공공기관의 공시 사항 중에서 주요사항을 별도로 표준화하고 통합해서 공시하는 통합공시에 대해 규정하면서 그 기준과 방법은 시행령으로 정하도록 하였는데, 해당 시행령 제 16 조는 기획재정부 장관이 통합공시의 항목, 기준 등을 (지침으로) 정해서 인터넷 사이트(알리오)에 공시하도록 하였다.

따라서 공공기관이 인권영향평가 결과 보고서를 관련 경영정보 공개 시스템(알리오)에 공개하도록 하기 위해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 11 조 제 1 항을 개정하여 공시 사항에 인권영향평가 결과 보고서를 포함시키고, 기획재정부 장관은 관련 지침인 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」, 특히 별표 1 통합공시 항목별 세부 공시기준을 개정해서 항목란에 ‘사업 인권영향평가 결과 보고서’를, 기준란에 공개해야 하는 인권영향평가 결과 보고서의 내용을 추가해야 한다.

공개해야 하는 인권영향평가 결과 보고서의 내용은 최소한 아래의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 평가 대상이 된 사업의 선정 과정과 이유에 대한 상세한 설명
- ② 인권영향 여부, 대상, 유형, 원인, 심각성 등을 분석한 인권영향평가의 핵심 결과
- ③ 인권영향에 대한 대응 계획
- ④ 인권영향평가의 수행 주체와 그 역할
- ⑤ 인권영향평가의 전체적인 방법론
- ⑥ 자료 수집의 대상과 방법
- ⑦ 식별한 이해관계자와 그 이해관계자가 참여한 절차와 방법

지방공기업의 경우에도 같은 방식으로 「지방공기업법」 제 46 조 제 2 항의 공시 사항에 인권영향평가를 포함시키고, 시행령 제 44 조의 2 내지 관련 행정안전부장관 지침을 개정해서 인권영향평가가 지방공기업 경영정보 공개 시스템(클린아이)에 공시가 되도록 해야 한다.

(3) 협력업체가 미친 인권영향에 대한 대응에 관하여

실태조사에서 확인한 바와 같이 여러 공공기관 인권경영 담당자들이 협력업체 등 사업 관계에서 발생하는 인권영향에 대한 대응이 이른바 ‘갑질’에 해당할 수 있다는 우려를 제기하고 있다. 이러한 우려는 공공기관의 이러한 대응이 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 상 ‘부당한 경영간섭’에 해당할 수도 있다는 염려에서 비롯되었다고 할 수 있다.

한편 공정거래위원회의 관련 지침인 「하도급거래공정화지침」 제 17 조는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제 18 조인 ‘부당한 경영 간섭 금지’를 다음과 같이 해석하고 있다.

“법 제 18 조에 규정된 경영간섭 행위의 부당성은 수급사업자가 자율적으로 결정할 수 있는 사안에 대해 간섭하는 원사업자의 행위로서 그 행위가 원사업자 자신이나 특정한 자(회사 또는 자연인)의 사적 이득을 위한 것인지, 국민경제 발전 도모라는 공익을 위한 것인지, 수급사업자에게 불이익한 결과를 초래하는지, 비용 절감·품질 향상 등 효율성 증진 효과 또는 수급사업자의 경영여건이나 수급사업자 소속 근로자의 근로조건 개선 효과를 나타낼 수 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.

(…)

다. 다음과 같은 행위는 부당한 경영간섭행위에 해당되지 아니한다.

(…)

(2) 원사업자가 협약을 체결하지 않은 경우일지라도 수급사업자에게 다음과 같은 행위를 통해 지원하면서 수급사업자로 하여금 2차 또는 그 이하 수급사업자에게도 동일한 행위를 하도록 요청 또는 권유하는 행위

- ① 표준하도급계약서를 사용하여 계약을 체결하는 행위
- ② 하도급대금 지급관리시스템을 통해 하도급대금을 지급하는 행위
- ③ 하도급대금을 일정한 기한 내에 일정한 현금결제비율로 지급하는 행위
- ④ 인건비·복리후생비 지원 등 근로조건을 개선하는 행위
- ⑤ 직업교육·채용박람회 실시 및 채용연계 등 일자리창출을 지원하는 행위
- ⑥ ① ~⑤ 이외의 행위로서 효율성 증진·경영여건 개선·소속 근로자 근로조건 개선 등의 효과를 발생시키는 행위”

따라서 이와 같은 공정거래위원회 지침에 근거한 해석에 따르면 협력업체의 인권영향에 대한 공공기관의 적절한 대응은 원칙적으로 ‘갑질’ 내지 ‘부당한 경영간섭’에 해당하지 않는 것은 분명하다.

다만, 이를 보다 명확하게 하기 위해서 공공기관이 협력업체와 계약을 체결할 때 인권영향에 대해 대응(협력 및 개입)할 수 있는 근거를 마련하는 것이 바람직할 것이다. 이미 일부 공공기관에서는 「국가계약법」 상 제 5 조의 2 의 청렴계약을 협력업체와 체결하면서 인권경영각서를 징구하기도 하지만, 공공기관이 협력업체의 인권영향에 대해서 대응할 수 있다는 내용을 계약 자체에 포함시킬 수 있도록, 「국가계약법 시행령」 제 4 조의²⁴⁵를 개정할

⁴⁵ 국가계약법 시행령 제 4 조의 2(청렴계약의 내용과 체결 절차) ① 법 제 5 조의 2 제 1 항에 따른 청렴계약(이하 "청렴계약"이라 한다)에 포함되어야 할 구체적인 내용은 다음 각 호와 같다. <개정 2019. 9. 17.>

필요가 있다. 청렴계약의 내용에 인권영향 대응과 관련한 사항을 추가하거나, 아예 「국가계약법」 제 5 조의 4⁴⁶를 개정하여, 근로관계법령의 준수에 인권경영과 관련된 내용을 법문에 추가할 수도 있을 것이다.

이와 아울러 앞서 언급한 「하도급거래공정화지침」을 개정하여, “인권영향에 대응하는 행위”라는 취지를 ⑥에 추가하여 문언적으로 그러한 행위가 협력업체에 대한 부당한 경영간섭에 해당하지 않음을 분명히 해두는 방안도 고려해 볼 수 있다.

나. 인권영향평가를 평가하는 제도의 개선

공공기관이 인권영향평가를 하는 동인 중 하나는 인권경영이 경영평가에 반영되기 때문이다. 그러나 인권경영, 특히 사업 인권영향평가에 대한 경영평가 기준이 불명확하고 공공기관의 인권영향평가를 제대로 평가하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 공공기관의 인권영향평가 이행률을 높이고 효과적으로 인권영향평가를 하도록 하기 위해서는 인권경영에 대한 경영평가 제도의 개선이 필수적이다. 여기에는 어떻게 평가할 것인지 평가 기준에 관한 문제가 있고, 누가 평가를 할 것인지의 평가 주체에 관한 문제가 있다.

(1) 평가의 기준에 관해서

공공기관 중 공기업과 준정부기관은 기획재정부(공공기관 운영위원회 경영평가단)가 경영평가를 하고, 기타 공공기관은 주무부처가, 지방공기업은 행정안전부가, 지방자치단체 출자·출연기관은 해당 지방자치단체가 경영평가를 하게 된다. 단 수출입은행이나 산업은행 등 금융 공공기관의 경영평가는 금융위원회에서 담당한다.

이 가운데 경영평가 편람을 공시한 기획재정부와 행정안전부의 경영평가 기준을 중심으로 살펴보려고 한다. 2020 년 경영평가 편람을 보면 기획재정부는 경영평가의 평가 범주를 크게 경영관리와 주요사업으로 나누고, 경영관리의 범주 안에 일자리 창출, 안전과 환경, 리더십,

-
1. 금품, 향응, 취업제공 및 알선 등의 요구·약속과 수수(授受) 금지 등에 관한 사항
 2. 입찰가격의 사전 협의 또는 특정인의 낙찰을 위한 담합 등 공정한 경쟁을 방해하는 행위의 금지에 관한 사항
 3. 공정한 직무수행을 방해하는 알선·청탁을 통하여 입찰 또는 계약과 관련된 특정 정보의 제공을 요구하거나 받는 행위의 금지에 관한 사항

⁴⁶ 국가계약법 제 5 조의 4(근로관계법령의 준수) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 계약상대자로 하여금 해당 계약을 이행하는 근로자(「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 수급사업자가 고용한 근로자를 포함한다)의 근로조건이 「근로기준법」 등 근로관계 법령을 준수하도록 하는 내용을 계약서에 포함시킬 수 있다.

업무효율 등 여러 평가 지표 중 하나로 윤리경영을 포함시켰다. 그리고 그 윤리경영의 세부평가 내용에 인권경영과 관련이 있어 보이는 다음과 같은 내용을 규정하였다.

- “④ 인권교육, 인권침해 구제절차 등 인권존중을 위한 노력과 활동
* 고충처리제도 운영 등 근로자 및 대내외 이해관계자 인권보호”

기획재정부의 경영평가 기준에 따르면 인권에 관한 내용은 평가 지표가 아니라 윤리경영이라는 평가 지표에 대한 세부평가 내용의 일부일 뿐이다. 세부평가 내용 중에는 인권영향평가라는 말이 나오지 않을 뿐만 아니라, 인권에 관한 내용도 국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」의 인권경영과 부합한다고 볼 수 없다. 점수와 관련해서도 윤리경영에 총 3 점이 배당이 되어 있는데, 윤리경영의 세부평가 내용은 총 4 가지 사항이고 인권에 관련된 사항이 그 중 1 개이므로 결국 인권 사항에 배당된 점수는 1 점이 안 되는 셈이다.

반면 행정안전부의 2020 년 개정된 경영평가 편람을 보면 지방공기업 경영평가⁴⁷의 대분류지표를 지속가능경영, 경영성과, 사회적 가치의 3 개로 구별하고, 대분류지표의 하위에 중분류지표를 두었다. 그리고 사회적 가치라는 대분류지표 하위에 일자리 확대와 사회적 책임이라는 2 개의 중분류지표를 포함시켰고, 사회적 책임이라는 중분류지표 하위에 세부지표로 윤리경영과 병렬적으로 인권경영 등을 두었다. 그리고 인권경영의 세부평가 내용을 다음과 같이 규정했다(이렇게 인권경영이 독립적인 세부지표가 되고 세부평가 내용에 인권경영의 4 단계가 포함된 것은 2019 년 행정안전부의 경영편람에서는 찾아볼 수 없는 내용으로 2020 년 경영편람으로 개정된 부분이다).

- “① 인권경영 체계 구축의 노력과 성과는? - 인권경영 추진 시스템 구축, 인권경영 선언 및 공표 여부 - 기관(공기업) 내외(부서, 고객, 이해관계자, 지역주민 등) 확산 노력과 성과 - 기관운영 및 주요사업에 대한 인권영향평가를 실시 여부(계획, 교육, 평가, 공개 등) ② 인권경영(사업)의 실행 공개 노력과 성과 및 구제절차 제도화의 타당성 - 인권경영(사업)의 실행 및 인권경영 전 과정의 공개 - 구제절차의 수립 및 시행, 시행에 대한 평가와 개선 성과 ③ 공정사회 구현을 위한 노력과 성과는 적절한가? - 불공정 거래 개선 등 공정거래 환경 조성 노력과 성과 - 고객 피해구제

⁴⁷ 지방공기업 중 공단과 공사에 관한 내용이고 상수도나 하수도의 경우에는 인권경영이 윤리경영과 병합되어 세부 지표로 나오는데 아래의 그 세부 평가 내용을 보면 공단과 공사의 인권경영 평가 내용과 달리 「공공기관 인권경영 매뉴얼」의 인권경영의 4 단계를 따르지 않고 있으며 인권영향평가라는 말도 등장하지 않다. “① 윤리·인권경영체제 구축·운영 및 노력과 성과는 적절한가? - 관련 내부규정 제도화(임직원 업무관련 범죄 고발규정, 비리(불공정) 행위자 처벌규정 등) 및 내부통제시스템 구축의 적절성 - 윤리·인권경영 및 부패방지 교육 등 예방노력 - 성범죄 등 비윤리 행위 방지 노력 및 사후조치 적절성 - 도덕적 해이나 관리소홀 등으로 언론 및 지역사회 여론에 물의를 야기한 바는 없는지 여부”

방법 강화 등 고객 권익증진 노력과 성과 - 기회균등과 공정경쟁 조성의 노력과 성과 - 갑질* 근절 방안(공기업정책과-1805, '18. 6. 1.) 등 시행여부 등”

이러한 행정안전부의 2020 년 경영평가 기준은 기획재정부의 경영평가 기준과 비교할 때 「공공기관 인권경영 매뉴얼」에 따른 인권경영의 4 단계를 경영평가에 반영하고 있는 것으로 보인다. 주요사업 인권영향평가라는 말도 세부 평가 내용에 등장할 뿐 아니라 세부평가 방법은 “인권경영을 (...) 주요사업 영향평가 보고서 등의 최종보고서로 평가한다”고 하고 있다. 게다가 점수도 기획재정부 경영평가와는 달리 인권경영에 2 점이 따로 배정되어 있다.

[표 12] 공공기관 경영평가 항목 중 인권경영 관련 사항

편람	세부 평가내용(측정산식)	체계적 지위
기획재정부 (2020 년 편람)	④ 인권교육, 인권침해 구제절차 등 인권존중을 위한 노력과 활동 * 고충처리제도 운영 등 근로자 및 대내외 이해관계자 인권보호	경영관리> 사회적가치구현> 윤리경영
행정안전부 (2020 년 편람)	“① 인권경영 체계 구축의 노력과 성과는? - 인권경영 추진 시스템 구축, 인권경영 선언 및 공표 여부 - 기관(공기업) 내외(부서, 고객, 이해관계자, 지역주민 등) 확산 노력과 성과 - <u>기관운영 및 주요사업에 대한 인권영향평가를 실시 여부(계획, 교육, 평가, 공개 등)</u> ② 인권경영(사업)의 실행 공개 노력과 성과 및 구제절차 제도화의 타당성 - 인권경영(사업)의 실행 및 인권경영 전 과정의 공개 - 구제절차의 수립 및 시행, 시행에 대한 평가와 개선 성과 ③ 공정사회 구현을 위한 노력과 성과는 적절한가? - 불공정 거래 개선 등 공정거래 환경 조성 노력과 성과 - 고객 피해구제 방법 강화 등 고객 권익증진 노력과 성과 - 기회균등과 공정경쟁 조성의 노력과 성과 - 갑질* 근절방안(공기업정책과-1805, '18. 6. 1.) 등 시행여부 등”	사회적 가치> 사회적 책임> 인권경영

하지만 기획재정부의 경영평가 기준은 물론이거니와 행정안전부의 경영평가 기준도 사업 인권영향평가를 어떻게 평가하겠다는 점에 대해서는 자세한 설명을 하지 않고 단지 여부, 계획, 교육, 평가, 공개라고만 하고 있다. 그렇기 때문에 사업 인권영향평가에 대해서는 단편적인 평가를 할 수밖에 없을 것이다.

기획재정부가 2019 년 공기업과 준정부기관의 경영실적 보고서에 나타난 기획재정부의 경영평가 내용 중 주요사업 인권영향평가에 관해서 판단한 내용을 보면 인권영향평가에 대해서는 수행했는지 여부에 대해서만 확인하는 것을 알 수 있다. 아래는 공기업 12 개와 준정부기관 68 개의 경영실적 보고서에 나타난 해당 부분의 일부를 발췌한 것이다.

“주요사업의 인권영향평가를 확대하여 건설 분야 인권침해의 예방을 위해 노력을 기울인 것으로 평가된다.”

“주요사업 2 개 부분에서 인권영향평가제를 시행하여 공사협력업체 노동인권 강화 및 생산현장 내 폭력예방 문화를 확산하는 등 인권존중 문화의 내재화를 추진한 점은 긍정적으로 평가된다.”

“주요 사업에 대한 인권영향평가를 확대할 필요가 있다고 판단된다.”

“주요사업에 대한 인권영향평가를 환류체계에 활용할 필요성에 대해 인권경영 모니터링 지표를 인권영향평가, 인권실태조사, 잠재적 위험요소 발굴로 간소화하였다.”

“인권영향평가 기관운영 및 주요사업 분야 상세결과에서 항목별 점수에 상당한 편차가 있어 개선사항과 환류활동에 대한 점검 노력을 제고할 필요가 있을 것이다.”

“2018 년에 기관운영 인권영향평가, 2019 년에 주요사업 인권영향평가를 실시하였는데 기관운영과 주요사업 평가결과에 따라 도출된 개선사항 이행에 대한 점검 및 환류 활동을 강화하는 노력을 기울일 필요가 있을 것이다.”

“인권영향평가를 경영관리에서 주요사업까지 확대하고 중점관리 분야를 신설하였으며 장기요양사업에 대한 인권영향평가를 최초로 실시하여 인권보호체제를 정비하였다.”

인권경영이 세부 지표로 독립된 2020 년 행정안전부의 경영편람에 따라 지방공기업을 경영평가한 자료는 2020 년 12 월 10 일 현재 공개되지 않았기 때문에 살펴볼 수 없지만, 행정안전부의 경영평가 기준도 지방공기업의 사업 인권영향평가에 대한 자세한 평가 기준이 없기 때문에 기획재정부의 평가와 대동소이할 것으로 예상된다.

따라서 인권경영에 대한 경영평가를 통해 공공기관이 효과적인 사업 인권영향평가를 하도록 하기 위해서는 기획재정부도 행정안전부의 경영평가처럼 인권경영을 별도의 세부 지표로 독립시켜야 하고, 「공공기관 인권경영 매뉴얼」의 인권경영의 내용, 특히 사업

인권영향평가를 세부평가 내용에 포함시켜야 한다. 그리고 기획재정부와 행정안전부가 공히 사업 인권영향평가를 평가하기 위한 기준을 위 인권경영의 세부평가 내용에 추가해야 한다.

사업 인권영향평가를 평가하기 위한 경영평가의 기준은 III. 3.에서 제안한 바와 같이 공공기관이 효과적인 인권영향평가의 5 가지 원칙인 포괄성, 중대성, 책무성, 참여성, 투명성을 구체적인 단계 내지 절차에서 얼마나 잘 준수했는지를 확인할 수 있는 것이어야 한다.

구체적으로 아래의 6 가지 평가 영역의 지표가 경영평가 기준이 될 수 있을 것이다.

- 평가 대상인 사업 선정이 적절했다. (사업 선정 절차에서 포괄성과 중대성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였다. (자료 분석 단계에서 포괄성과 중대성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고, 자료 수집 절차에 실질적으로 참여시켰다. (자료 수집 단계에서 참여성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가 가능하도록 공개하였다. (계획서 작성 절차와 결과 보고서 공개 절차에서 투명성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 인권영향에 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 조치가 있었다. (대응 계획 절차에서 책무성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었다. (계획 수립 단계에서 책무성 원칙 준수를 확인하는 지표)

이렇게 6가지 평가 영역에서 공공기관 사업 인권영향평가의 효과성을 평가를 할 때, 평가 영역에 따라 아래의 표와 같이 다른 배점을 주는 것이 필요하다. 사업 인권영향평가의 성패는 평가 대상 사업을 어떻게 선정했는지에 달려 있다고 볼 수 있고, 이해관계자 참여는 사업 인권영향평가에서 가장 핵심적인 원칙이며, 결과 보고서가 공개되는 것은 이해관계자의 지속적인 참여를 위해서도 의미가 있지만 그 자체가 인권영향평가 수행의 질을 담보하기 때문이다.

- 평가 대상인 사업 선정이 적절했다. (25점)
- 인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였다. (10점)
- 해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고, 자료 수집 절차에 실질적으로 참여시켰다. (20점)
- 계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가 가능하도록 공개하였다. (25점)
- 인권영향에 대응하고 피해자 구제를 담보하기 위한 조치가 있었다. (10점)

- 인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었다. (10점)

이 때에 공공기관의 규모별로 차등을 두어 평가할 수도 있다. 인권영향평가의 관점에서 규모의 대소는 III. 3.에서 제시한 바와 같이 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 중 금융공공기관, 기타공공기관과 지방공기업 중 자산이 2 조 원 이상인 공공기관을 규모가 큰 공고기관으로 ‘가’군 공공기관으로, 그 나머지는 ‘나’군 공공기관으로 나누면 될 것이다. 하지만 ‘나’군 공공기관이라고 하더라도 공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업이 인신매매, 강제노동, 아동노동에 연루되어 있다는 상당히 근거 있는 주장이 있을 경우에는 ‘가’군 공공기관에 포함시킬 수도 있다.

이렇게 규모 등에 따라 ‘가’군 공공기관과 ‘나’군 공공기관으로 나누어 ‘가’군 공공기관은 협의의 사업 인권영향평가(정식 사업 인권영향평가) 수행 여부 및 정도를 가지고 평가를 하고, ‘나’군 공공기관은 간이 사업 인권영향평가⁴⁸ 수행 여부 및 정도를 가지고 평가를 할 수도 있다. 또는 ‘가’군과 ‘나’군의 공공기관 모두 정식 사업 인권영향평가 수행 여부 및 정도를 가지고 평가를 하되 III. 3.에서 제안 한 대로 평가 척도를 차별화할 수도 있을 것이다. 예를 들어 ‘가’군 공공기관이 최고의 평가 등급(A 등급)을 받기 위해서는 ‘나’군 공공기관(70 점 이상)보다 더 높은 총점(80 점 이상)을 받아야 하도록 만드는 방법을 사용할 수도 있다.

(2) 평가의 주체에 관해서

사업 인권영향평가는 기업과 인권에 관한 전문성이 없으면 제대로 평가하기가 어렵다. 예를 들어 인권영향을 공공기관이 인권영향평가를 통해서 식별하고 그에 대해 대응을 시작하는 경우 그 인권영향이 언론 등에 공개되어 공공기관은 비판을 받을 수 있다. 공공기관이 인권영향을 제대로 식별한 것이라면 인권영향평가의 목적을 달성한 것이기 때문에 인권영향평가 자체에 대해서는 부정적인 평가를 받아서는 안 된다. 하지만 지금의 경영평가 제도하에서는 이러한 인권영향평가가 긍정적으로 평가받을 수 있을지는 의문이다.

따라서 공공기관의 사업 인권영향평가에 대한 평가는 그것을 권고한 국가인권위원회에서 담당하고 그러한 평가를 경영평가에 반영시켜야 한다. 경영평가와 관련해서는 이렇게 하는 비슷한 예가 없는 것도 아니다.

⁴⁸ 간이 사업 인권영향평가에 대해서는 더 연구가 필요하겠지만 기존에 해오던 기관 인권영향평가, 감사, 사회환경 영향평가 등을 사업 인권영향 식별의 관점에서 적절하게 변용하여 수행하는 것도 간이 사업 인권영향평가의 예가 될 수 있다.

기획재정부의 공공기관 상임감사와 감사위원을 평가할 때 ‘직무수행성과’라는 평가 범주에서 ‘내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성’ 평가 지표는 감사원의 평가 결과를 그대로 반영하도록 하고 있고, ‘기관의 청렴도’ 평가 지표는 국민권익위원회의 청렴도 측정결과를 그대로 반영하도록 하고 있다.

기획재정부가 펴낸 2020 년도 공기업, 준정부기관 상임감사, 감사위원 직무수행실적 평가 편람의 평가지표별 평가 기준, 방법을 보면 다음과 같이 되어 있다.

비계량 평가지표는 공기업·준정부기관 경영실적 평가의 비계량 평가방법을 준용하여 다음의 세부평가 내용으로 평가한다.

- 다만, “내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성”은 감사원에서 수행한 자체감사활동 심사결과를 반영하며, “기관의 청렴도”는 국민권익위원회의 청렴도 측정결과를 반영한다.

- 특히, 국민권익위원회의 청렴도 측정결과가 나오지 않는 일부 공공기관의 경우, 해당지표에 대한 배점은 제외하고 합계를 산출한 후, 이를 100 점 만점으로 환산하여 종합 평가결과를 산출한다

따라서 국가인권위원회에서도 공공기관의 사업 인권영향평가, 나아가 인권경영에 대해 평가하고 그 평가가 기획재정부의 경영평가에 반영되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

국가인권위원회가 앞에서 언급한 공공기관 인권경영에 대한 컨설팅 업무와 함께 이러한 평가를 수행할 수 있으려면, 최소한 국가인권위원회 내의 자문위원회 규정(「국가인권위원회법」 제 15 조)을 활용하여 ‘(가)공공기관 인권경영 이행을 위한 자문위원회’를 구성하거나 국가인권위원회와 소속기관 직제 개정을 통하여 ‘(가)인권경영센터’를 상시기구로 설치할 수 있다.

VI. 인권 규범이 공공기관의 사업과 관련해 갖는 함의

1. ‘기업과 인권’과 관련성이 높은 인권 목록

사업 인권영향평가를 할 때 공공기관이 존중해야 할 인권은 포괄적인 것으로 ‘국제적으로 인정된 인권’이라고 생각하는 것이 중요하다. 그리고 그 ‘국제적으로 인정된 인권’이 무엇인지에 대해서는 II. 2. 가.에서 설명하였다. 그런데 그와 동시에 ‘국제적으로 인정된 인권’ 중에서 평가 대상 사업과 더 관련성이 높은 인권은 무엇이고 그 인권이 해당 사업과 관련해 갖는 함의는 무엇인지 이해하는 것도 중요하다. 그래야 해당 사업이 가지고 있는 주요 인권 이슈가 무엇인지 파악할 수 있고 그 주요 인권 이슈가 파악되어야 자료 수집의 가이드가 될 수 있는 체크리스트를 만들 수 있기 때문이다.

2. 인권별 ‘기업과 인권’과 관련해 갖는 함의

아래에서는 국제권리장전이 규정한 인권 중에서 ‘기업과 인권 영역’의 맥락에서 관련이 높은 것을 규범적인 근거와 함께 정리하였다. 규범적 근거를 적시할 때 그 규범의 유권적 해석이라고 할 수 있는 해당 조약 기구의 관련 일반 논평도 함께 기재하였다. 국제권리장전의 인권 중에서 자유권 규약과 사회권 규약이 공히 규정하는 인권, 자유권 규약이 규정한 인권, 사회권 규약이 규정한 인권 순으로 각 인권이 ‘기업과 인권’과 관련해 갖는 함의를 설명하였다.⁴⁹ 또한 각 인권이 기업 활동으로 인해 어떻게 영향을 받을 수 있는지 구체적인 사례들을 소개하여 이해를 돕고자 하였다.⁵⁰

가. 자기결정권

인권	근거
정치적 지위를 자유로이 결정하고, 경제적, 사회적 및 문화적 발전을 자유로이 추구할 권리	자유권 규약 제 1 조, 사회권 규약 제 1 조 (유엔 자유권 위원회 일반논평 12)

이 인권은 집단이 누릴 수 있는 권리라는 점에서 개개인의 권리로 표현되는 대부분의 다른 인권과 다르다. 독립 국가를 주장하는 민족들이 호소하는 인권이 바로 자기결정권이다.

⁴⁹ Monash University, Human Rights Translated 2.0: A Business Reference Guide, 2016 의 해당 부분을 요약하였다.

⁵⁰ 이와 같이 인권영향 사례를 소개하는 목적은 공공기관이 인권영향평가를 할 때, 특히 평가 대상 사업이 가진 주요 인권 이슈를 파악해서 체크리스트를 설계할 때 도움이 되기 위함이다. 위 인권영향 사례는 모두 공개된 자료에서 수집한 것으로 여기에서 소개하였다고 하여 해당 사례가 사실이라는 것을 확인 혹은 부인하거나 사례에 나오는 기업을 지지하거나 비판하는 판단을 내리는 것이 아님을 밝혀 둔다.

그러나 독립까지는 아니더라도 민족들이 국가 내에서 일정한 정치적인 지위를 인정받고, 경제적, 사회적, 문화적 발전을 추구하고 민족이 사용해 온 토지의 천연 자원을 처분할 권리도 자기결정권의 내용이라고 할 수 있다.

기업이 그 지역에 거주하는 사람들에게 전통적인 의미가 있는 토지에 어떤 시설을 건설하는 경우, 그 사업으로 인해 지역 주민들의 인권에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 만약 어떤 기업이 그 지역에 거주하는 사람들과의 사전 협의 없이 정부로부터 해당 토지에서 천연자원을 추출할 수 있는 허가를 받은 경우, 그 기업은 지역 주민의 천연 자원을 처분할 권리 또는 이를 생계수단으로 이용할 권리에 영향을 미치게 된다.

예를 들어 임업과 관련된 플랜테이션 사업을 하는 기업이 인도네시아 파푸아 섬에서 팜유 플랜테이션을 개발하는 과정에서 선주민의 숲을 자유로운 사전인지동의(Free, Prior and Informed Consent, FPIC) 없이 파괴한 경우에는 선주민들의 자기결정권에 영향을 미친 것이다.⁵¹

또 다른 예로 어느 기업이 투자한 가스전 개발 및 파이프라인 건설 사업 과정에서 선주민들에게 토지수용 서류에 강제로 서명하게 하여 사업지에서 거주하던 주민이 무상 또는 불충분한 보상을 받고 토지에서 퇴거를 강요당하였다면, 이는 기업이 선주민의 자기결정권에 부정적인 영향을 미친 것이다.⁵²

또한 금융공공기관이 필리핀 정부와 차관 계약을 맺은 댐 프로젝트에서 사업을 수행하는 기업이 자유로운 사전인지동의 없이 사업을 강행하면서 선주민을 강제 이주시키고 그 주변의 환경을 파괴하였다면⁵³ 금융공공기관이 선주민의 자기결정권에 부정적인 영향을 미친 것이다.

나. 차별로부터 자유로울 권리

인권	근거
법앞에 평등하고 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리	자유권 규약 제 2 조, 제 20 조, 제 26 조, 사회권 규약 제 2 조, 세계인권선언 제 1 조, 제 2 조, ILO 협약 제 100 호 (유엔 자유권 위원회 일반 논평 18 과 28, 유엔 사회권 위원회 일반 논평 20)

⁵¹ 공익법센터 어필, 환경운동연합, 마지막 사냥, 2020, p. 13.

⁵² http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001544627

⁵³ http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001544627

자유권 규약 제 24 조는 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등의 어떠한 이유에 의한 차별도 금하고 있는데, 여기서 '기타의 신분'은 장애 여부, 혼인 여부, 나이, 성적 지향, 성 정체성, 국적, HIV/AIDS 감염과 같은 건강 상태를 포함하는 것으로 해석되어 왔다. 차별이란 위에 열거된 근거 중 하나 이상을 바탕으로 이루어지는 구분, 제한, 배제 또는 선호를 말한다.

기업의 활동은 직원, 협력사, 그리고 고객의 차별받지 않을 권리에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 이해관계자 모두는 채용 과정, 급여 및 직업 훈련, 고객에 대한 서비스 제공 등에서 차별 없는 대우를 받아야 한다. 노동자들은 기업의 차별에 특히 취약하다. 이들은 차별이나 직장 내 괴롭힘을 당해서는 안 되며, 공정한 절차 없이 징계를 받아서는 안 된다. 기업은 때때로 장애인의 접근을 가능하게 하는 시설의 설치 등과 같이 차별에 맞서기 위한 긍정적인 조치를 취해야 할 필요가 있다. 어떤 경우에는 기업들에게 '적극적인 조치(affirmative action)', 즉, 장기적이고 제도적인 차별의 피해를 입어온 특정 집단을 돕고 이러한 차별의 흐름에 변화를 주기 위한 긍정적인 조치들을 취하는 것이 허용된다.

예를 들어 방송 산업에 속해 있는 기업이 수십 년째 남성만 정규직 아나운서로 채용하고 여성은 모두 계약직이나 프리랜서로만 고용한 경우에 위 기업은 차별로부터 자유로울 권리를 침해한 것이다.⁵⁴

다. 결사의 자유에 관한 권리

인권	근거
결사의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제 22 조

자유권 제 22 조는 정당, 종교 단체, 스포츠 및 기타 여가 관련 단체, 비정부 단체, 노동조합 등 모든 형태의 결사를 구성하거나 가입할 권리를 보장한다. 이 조항은 노동 3 권을 보장하고 있는 사회권 규약 제 8 조와도 연결된다.

기업이 노동조합을 조직하려고 하는 노동자를 괴롭히거나 해고하는 경우에 결사의 자유에 대한 권리를 침해하게 된다. 기업이 노동조합 활동이 불법인 국가에서 사업을 하는 경우에 노동조합 대신에 노동자와 다양한 문제에 대해 논의할 수 있는 합법적인 결사를 인정함으로써 해당 국가의 법을 어기지 않으면서도 자유권 규약 제 22 조의 권리도 존중할 수 있다. 기업은 자신의 활동으로 인해 정당이나 다른 합법적인 조직에 가입할 권리가 침해되지 않도록 해야 한다.

⁵⁴ <https://www.pressian.com/pages/articles/2020092819192608641#0DKU>

예를 들어 어느 기업이 필리핀에서 사업을 하면서 현지 노동자들이 노동조합 결성을 위해 선거를 하려 할 때마다 공장 문을 닫아 선거를 방해하고, 노동조합을 조직할 때마다 소송을 걸어 노동조합의 운영을 방해했을 뿐 아니라 파업 시에는 용역과 경비를 동원하여 폭력을 행사하였다면, 위 기업은 노동자들의 결사의 자유에 관한 권리에 부정적인 영향을 미친 것이다.⁵⁵

라. 노동 3 권

인권	근거
노동조합을 결성하고 가입할 자유 및 파업의 자유에 대한 권리	사회권 규약 제 8 조

국제노동기구의 핵심적인 협약들은 사회권 규약 제 8 조의 노동 3 권을 상세히 규정하고 있다. 이 협약들은 노동자가 노동조합원이라는 사실 때문에 차별을 받아서는 안 된다고 규정하고 있다.

기업이 노동자들의 노동조합 조직과 가입을 방해하거나 노동자들이 노동조합 활동을 하는 것을 제한하는 경우에 기업의 활동은 노동 3 권을 침해하는 것이 된다.

예를 들어 노무법인이 여러 회사들과 노사관계 컨설팅 계약을 맺고 노사관계를 안정시킨다는 명목으로 노동조합의 조합원 성향 분석 및 관찰일지 작성 등의 방법을 통해 회사들이 노조들을 무력화시키도록 서비스를 제공한 경우, 해당 회사는 물론이거니와 위 노무법인도 노동자들의 노동 3 권에 부정적인 영향을 미친 것이다.⁵⁶

마. 가족에 관한 권리

인권	근거
가정 보호와 혼인에 대한 권리 (아동 노동으로부터 자유로울 권리)	자유권 규약 제 23 조, 사회권 규약 제 10 조 (유엔 자유권 위원회 일반 논평 19)

자유권 규약 제 23 조의 가정 보호와 혼인에 대한 권리에는 일정한 연령에 도달한 사람들이 결혼하여 가정을 꾸릴 수 있는 권리와 혼인이 자유롭고 완전한 동의 하에 이루어질 권리가 포함되어 있다. 사회권 규약 제 10 조에 따라 가정을 처음 꾸릴 때, 그리고 자녀들을 돌보거나

⁵⁵ <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&id=40750>

⁵⁶ <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/553019.html>

교육할 때 가장 광범위한 보호와 지원을 제공받아야 한다. 출산 전후의 합리적인 기간 동안 산모들은 특별한 보호를 받는다.

기업은 과도한 업무로 인해 노동자들이 건강한 일과 삶의 균형을 찾지 못하고 가족과 양질의 시간을 보낼 수 없게 되는 경우에 위 권리에 부정적인 영향을 미치게 된다. 기업은 사업 관계에 있는 기관이 아동노동을 시키는 경우 가정 생활에 대한 인권영향에 직접 연관의 방식으로 연루될 수 있다.

예를 들어 공공기관이 조인트 벤처 회사를 설립해서 우즈베키스탄에서 대규모로 목화를 구매하여 지폐를 제조하는 사업을 하는데, 우즈베키스탄에서 나오는 목화의 대부분이 국가의 주도 하에 아동 또는 성인 강제 노동으로 생산된 것이라면, 위 공공기관은 아동노동 또는 강제노동으로부터 자유로울 권리 침해에 연루되었다고 할 수 있다.⁵⁷

바. 생명권

인권	근거
자의적이거나 불법적으로 생명을 빼앗기지 않을 권리와 생명을 보호받을 권리	자유권 규약 제 6 조, 세계인권선언 제 3 조 (유엔 자유권 위원회 일반 논평 6 과 14)

기업이 시위를 하는 노동자로부터 시설을 보호하기 위해 정부 보안군의 지원을 받는 경우와 같이 기업이 억압적인 정권의 인권 침해로부터 이익을 얻는 경우 노동자의 생명권에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

또한 기업이 부적절한 산업안전 기준을 채택하여 그것으로 인해 노동자나 지역 주민들이 사망한 경우에 해당 기업은 이들의 생명을 보호받을 권리를 침해할 수 있다. 생명에 위협이 되는 결함이 있는 제품을 그 위험을 알거나 알았어야 함에도 불구하고 제조하고 판매하는 경우에도 기업이 생명권에 부정적인 영향을 미치는 것이다.

무기를 생산하거나 공급하는 기업의 경우, 제네바 협약에서 금지하고 있는 무기를 생산하여 수출하거나 국제 무기 금수 조치에 위반하여 판매하는 경우에는 생명권을 침해할 가능성이 있다.

예를 들어 가슴기 살균제를 생산하는 기업 등이 생명, 건강에 유해한 물질이 포함된 제품을 제조·판매하여 해당 가슴기 살균제를 사용한 1,588 명의 소비자가 사망하고,

⁵⁷ http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201408012210265

5,437 명에게 관련 질병을 초래한 경우,⁵⁸ 위 기업은 소비자의 생명권과 건강에 관한 권리를 침해했다고 할 수 있다.⁵⁹

무기를 생산하는 기업이 비인도적이고 무차별적인 대량살상 무기인 확산탄을 생산하고 수출하여, 전쟁 중인 지역에서 민간인이 그 무기로 사망한 경우,⁶⁰ 위 기업은 무기 생산으로 생명권에 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

철을 생산하는 기업이 운영하는 제철소에서 협력업체에 고용된 노동자 5 명이 같은 날 질식사 하는 등 약 9 개월 동안 10 명의 노동자가 각종 안전사고로 사망한 경우, 위 노동자가 협력업체에 고용되었더라도 위 기업은 위 노동자들의 생명권 침해에 연루되었다고 할 수 있다.⁶¹

사. 고문으로부터 자유로울 권리

인권	근거
고문, 굴욕적, 비인도적 처우로부터 자유로울 권리	자유권 규약 제 7 조, 세계인권선언 제 5 조 (유엔 자유권 위원회 일반논평 20)

이 조항은 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌로부터의 자유뿐만 아니라, 동의 없이 의학 또는 과학 실험의 대상이 되는 것으로부터의 자유도 보호한다. 고문은 금지된 잔인한 대우 중 가장 심각한 것으로 특정한 목적을 위해 의도적으로 가해지며 심한 고통이나 육체적 또는 정신적 고통을 수반한다. ‘잔혹하고 비인도적인 취급’은 ‘고문’보다 정도는 덜 하지만 마찬가지로 피해자에게 심한 고통을 주는 행위이다. ‘굴욕적인 취급’의 경우는 피해자에 대한 극도의 모욕이 그 특징이다. 강간 및 성폭력 행위도 고문, 굴욕적, 비인도적 처우의 범위에 포함된다.

노동자들이 극심한 정신적 고통을 겪는 심각한 괴롭힘이나 위험한 근무 조건에서 일하게 될 경우, 해당 기업은 비인도적인 또는 굴욕적인 취급 또는 형벌로부터 자유로울 권리에 부정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 기업이 생산하는 제품이 고문을 하는 수단으로 악용될 경우에도 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루될 수 있다. 기업은 또한 사업 관계를 맺고 있는 억압적인 정권이 고문을 저지르는 경우, 고문으로부터 자유로울 권리의 침해에 직접 연관의 방식으로 연루될 수 있다.

⁵⁸ <https://www.healthrelief.or.kr/home/content/stats01/view.do#>

⁵⁹ <http://kfhr.org/?p=128151>

⁶⁰ http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001782215

⁶¹ http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201305122230055&code=940202

예를 들어 어느 기업에 근무하는 노동자가 직장 내 성폭력 피해를 입어 기업에 신고하였으나 인사팀 담당자가 피해자를 보호하지 않고 오히려 피해자를 탓하며 성희롱 등 2 차 가해를 하고, 회사는 ‘풍기문란’을 이유로 피해자를 징계한 경우에⁶² 위 기업은 피해 노동자의 굴욕적, 비인도적 처우로부터 자유로울 권리를 침해한 것이다.

또한 어느 기업이 노동조합을 탄압하려는 목적으로 50, 60 대 노조 조합원들을 오리걸음, 쪼그려 뛰기, 엎드려뺨쳐 파도타기 등을 강제로 시키며 괴롭히기식 교육을 한 경우⁶³에도 위 기업은 해당 노동자들의 굴욕적, 비인도적 처우로부터 자유로울 권리를 침해한 것이다.

아. 노예와 강제노동으로부터 자유로울 권리

인권	근거
노예, 예속 상태와 강제노동으로부터 자유로울 권리	자유권 규약 제 8 조, 세계인권선언 제 4 조, ILO 협약 제 29 호, 제 105 호

노예제도는 사람이 다른 사람을 실질적으로 소유하는 것을 말한다. 예속 상태는 예를 들어 인신매매, 농노제도, 채무노동 등의 맥락에서 발생할 수 있는 지배, 심각한 경제적 또는 성적 착취, 그리고 굴욕감을 주는 행위와 같은 것이다. 강제 혹은 의무노동 역시 금지된다. 국제노동기구는 강제노동을 “처벌의 위협 하에 강요되었으며, 자발적으로 제공하지 않은 모든 노동 또는 서비스”로 정의한다. 강제 노동의 다른 조건들이 충족된다면, 어떤 한 사람이 노동에 대해 보수를 받는다고 하더라도 이는 강제 노동에 해당될 수 있다. 채무노동은 다양한 형태로 전세계에서 발견된다. 모집 과정에서 빚을 지고 그 빚을 갚기 위해 무보수로 일하도록 강요받거나, 이주 노동자가 고용주에게 여권과 같은 신분증명서를 압수당한 채 노동을 강요받는 경우를 예로 들 수 있다.

차별적이고 낮은 임금을 받고 장시간 열악한 노동 조건에서 일을 하면서 차별과 학대를 당함에도 불구하고 여권 등 신분증이 압수되었거나, 계약을 중간에 종료하는 경우 지불해야 하는 벌금이 있거나, 물리적으로 간헐 있는 등의 이유로 사업장을 벗어날 수 없는 경우에는 강제노동에 해당할 수 있다. 기업은 협력업체나 기타 사업 파트너가 위와 같은 방식으로 노동력을 이용하여 이익을 창출할 경우에도 직접 연관의 방식으로 강제노동에 연루될 수 있다.

⁶² http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/817662.html

⁶³ <http://www.redian.org/archive/9107>

예를 들어 수산업을 하는 기업이 소유한 원양어선에서 근무하던 외국인 선원들이 관리자로부터 폭행, 성폭력 등의 가혹행위를 당하고 최저임금 위반, 임금체불, 장시간의 노동 등 열악한 노동조건에서 일을 하였지만, 물리적으로 벗어나기 어려운 노동 환경과 송출업체에 지급한 고액의 이탈보증금 때문에 일을 그만둘 수 없어 강제적으로 노동을 한 경우,⁶⁴ 위 기업은 노예와 강제노동으로부터 자유로울 권리를 침해했다고 할 수 있다.

자. 신체의 자유에 관한 권리

인권	근거
자유와 안전에 관한 권리	자유권 규약 제 9 조, 세계인권선언 제 3 조 (유엔 자유권 위원회 일반논평 35)

자유와 안전에 관한 권리는 그 어떠한 종류의 불법적이거나 자의적인 체포 및 구금도 금지한다. 체포 또는 구금은 국가의 법률에 따라 권한이 부여된 경우만 ‘합법적’이지만, 그 때에도 구속 또는 구금이 ‘자의적’이라면 이는 자유와 안전에 대한 권리를 위반하게 된다. 구속 또는 구금의 ‘자의성’은 비례의 원칙, 타당성, 적절성, 예측 가능성 등의 다양한 요소를 고려하여 결정된다. 안전에 대한 권리에서 안전이란 체포 또는 구금 여부와 관계없이 신체적 또는 정신적 상해로부터의 보호를 포함하는 말이다.

기업이 교도소나 정신병원, 외국인 구금시설을 운영하거나 제공하여 정부의 자의적이거나 불법적인 구금을 용이하게 하는 경우, 이 권리 침해에 연루될 수 있다. 기업이 노동조합을 조직하려는 노동자에게 폭력적인 위협을 가하거나 사설 보안 요원을 통해 해당 노동자에게 상해를 입힌 경우, 기업은 해당 노동자의 자유와 안전에 대한 권리를 침해했다고 할 수 있다.

예를 들어 어느 기업이 노동조합을 조직하려는 비정규직 노동자들을 집단 폭행하고 납치하여 위협을 한 경우, 위 기업은 해당 노동자의 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 침해한 것이다.⁶⁵

차. 이동의 자유에 관한 권리

인권	근거
이동의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제 12 조 (유엔 자유권 위원회 일반논평 27)

⁶⁴ <http://www.hani.co.kr/arti/533519.html>
⁶⁵ <https://www.pressian.com/pages/articles/106893#ODKU>

이동의 자유에 관한 권리는 크게 네 부분으로 나눌 수 있는데, 합법적으로 한 나라에 있는 사람들이 국가 내에서 자유롭게 돌아다니고, 그 안에서 살 곳을 선택하며, 자유롭게 출국하며, 국적국에 입국할 자유이다.

기업의 사업으로 인해 그 지역에 사는 공동체가 이주해야 한다면 이는 이 공동체 구성원들이 사는 곳을 선택할 자유를 제한하는 것이 될 수 있다. 기업의 대규모 사업으로 인해 그 지역에 사는 사람들이 다른 곳으로 이주를 해야 한다면 그러한 재정착은 피해자의 자유로운 사전 인지 동의(Free Prior Informed Consent, FPIC)를 받고 합법적으로 이루어져야 한다. 기업이 노동자의 여권이나 신분증명서를 압수하는 경우, 그러한 노동은 채무노동이 될 수 있고 노동자의 이동의 자유에 관한 권리를 침해한다고 할 수 있다.

예를 들어 중국 정부가 종교적, 민족적 소수자인 신장 출신의 위구르인들을 정체성을 없애기 위해 ‘캠프’에 넣어 세뇌교육을 시킨 뒤 집단적으로 이주시켜 중국 전역에 있는 공장에서 노동을 하도록 하는데, 이러한 위구르 노동자 수백명이 유명 신발 브랜드에 납품을 하는 기업에서 일을 하는 경우, 위 기업은 위구르 노동자의 이동의 자유에 관한 권리, 소수자의 권리, 종교의 자유에 관한 권리 침해에 연루되었다고 할 수 있다.⁶⁶

카. 사생활을 보호받을 권리

인권	근거
사생활을 보호받을 권리	자유권 규약 제 17 조 (유엔 자유권 위원회 일반논평 16)

이 인권은 어떠한 개인의 사생활, 가족, 가정 또는 이에 상응하는 공동체에 대한 자의적이고 비합리적이거나 불법적인 간섭뿐만 아니라 그들의 명예와 평판에 대한 불법적인 공격으로부터 보호받을 권리이다.

개인 정보가 기업에 의해 대량으로 저장되고 처리되는 디지털 시대에 사생활의 자유는 특히 중대하다. 기업이 고객, 노동자 기타 이해관계자에 관한 정보를 대규모로 수집하는 경우가 많기 때문에 이러한 정보가 불법적으로 처리될 가능성도 높아지고 있다. 정보통신기술 회사가 고객과 관련된 민감할 수 있는 데이터를 정부에 불법적으로 넘겨주는 경우, 기업은 고객의 사생활의 자유를 침해하는 것이고, 정부가 그 정보를 가지고 다른 인권 침해를 할 경우 기업은 그 인권 침해에 기여하는 것이 된다.

⁶⁶ https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/nike-to-review-supply-chains-in-china-after-reports-uighurs-forced-to-make-shoes/2020/03/11/6137df9e-6380-11ea-912d-d98032ec8e25_story.html

예를 들어 소셜네트워크서비스 기업이 SNS 사용자들의 동의 없이 그들의 개인정보를 다른 기업에게 제공한 경우, 위 기업은 한 사례는 SNS 사용자의 사생활을 보장받을 권리를 침해한 것이다.⁶⁷

또한 소셜네트워크서비스 기업이 세무 조사 등의 압박을 받아 편법으로 수사기관에 사용자의 통신자료를 제공한 경우에도 사용자의 사생활을 보장받을 권리를 침해했다고 할 수 있다.⁶⁸

타. 종교, 사상, 양심의 자유에 관한 권리

인권	근거
종교, 사상, 양심의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제 18 조, 세계인권선언 제 7 조, 제 13 조 (유엔 자유권 위원회 일반 논평 22)

사상, 양심 및 종교의 자유에 관한 권리는 종교나 신념을 선택하고 그에 따라 실천할 수 있는 자유를 포괄한다.

기업이 특정한 종교를 (안)민는다는 이유로 혹은 특정한 정치적인 신념을 가지고 있(지 않)다는 이유로 노동자를 차별하는 경우, 종교, 사상, 양심의 자유에 대한 권리 침해가 될 수 있다. 기업은 노동자가 근무 시간 중에 기도를 하거나 특정한 종교 관련 기념일을 위해 휴무를 요청하는 등 이들의 종교적 실천에 협조해야 할 수도 있다. 또한 (히잡이나 터번과 같은) 종교적인 의복 착용과 관련해서도 문제가 발생할 수 있다. 기업들은 합법적인 범위 내에서 종교를 표현할 자유와 건강과 안전, 다른 노동자들의 권리, 그리고 기업 측의 정당한 요구와 같은 이해관계의 균형을 맞출 필요가 있다.

예를 들어 어느 기업이 노동자들에게 한 시간 일찍 출근하여 특정 종교활동을 하도록 하고, 그 종교활동 기록을 상사에게 제출하게 하며, 그러한 활동을 인사고과에 반영시킨 경우에 위 기업은 노동자들의 종교의 자유에 관한 권리를 침해한 것이다.⁶⁹

⁶⁷ <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5056770>

⁶⁸ http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002149519

⁶⁹ <http://www.newsjoy.or.kr/news/articleView.html?idxno=208557>

파. 의견과 표현의 자유에 관한 권리

인권	근거
의견과 표현의 자유에 대한 권리	자유권 규약 제 19 조 (유엔 자유권 위원회 일반 논평 34)

자유권 규약 제 19 조는 외부의 간섭으로부터 자유롭게 의견을 가질 권리를 보장하고 있다. 이 권리는 어떠한 경우에도 제한될 수 없는 권리이다. 위 조항은 또한 표현의 자유에 대한 권리도 보장하고 있는데, 이는 어떤 형태로든 사상을 추구하고, 받아들이고, 전달할 수 있는 권리다.

이 권리는 영화 제작자와 배급사, 출판사, 텔레비전 방송과 음악 산업, 인터넷 회사를 포함한 미디어 산업에 특별한 중요성을 갖는다. 표현의 자유 침해는 정부의 압력을 받거나, 자의적으로 언론사가 기사를 검열하거나, 인터넷 회사가 고객들이 특정 정보에 접근을 할 수 없도록 만드는 경우에 발생한다.

하. 혐오 표현으로부터 자유로울 권리

인권	근거
전쟁을 위한 선동 및 인종적, 종교적 민족적 증오로부터 자유로울 권리	자유권 규약 제 20 조 (유엔 자유권 위원회 일반 논평 11)

자유권 규약 제 20 조는 전쟁 선전과 차별, 적대, 폭력 선동에 해당하는 인종적, 종교적 민족적 증오를 부추기는 것을 금지한다. 여기서 말하는 전쟁 선전과 증오를 부추기는 것은 자유권 규약 제 19 조에서 규정한 표현의 자유에 대한 권리로 보호되지 않는 발언 영역에 해당된다.

성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 개인·집단에 모욕, 비하, 멸시, 위협 또는 차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현을 혐오 표현이라고 할 수 있는데, 이러한 혐오 표현으로부터 자유로울 권리는 인터넷 사업을 하는 기업이나 통신 회사나 언론사나 소셜 네트워크서비스를 제공하는 기업이 고의 또는 부주의하게 혐오 표현을 송출하거나 혐오 표현이 포함된 기업의 광고 등에 의해 침해될 수 있다.

예를 들어 담배 회사가 아프리카 현지 전통 공정으로 만들었다고 하면서 원숭이가 담배 잎을 굽고 있는 그림을 가지고 제품을 광고한 경우, 혐오 표현으로부터 자유로울 권리에 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.⁷⁰

거. 집회의 자유에 관한 권리

인권	근거
집회의 자유에 관한 권리	자유권 규약 제 21 조

자유권 규약 제 21 조에서 말하는 ‘집회’는 특정 목적을 가지고 공개적인 토론이 이루어지거나 의견이 발표되는 모임이라고 할 수 있다. 그러므로 집회는 정적인 모임이든 행진이든 그 형태와 관계없기 때문에 집단으로 시위를 하는 것도 집회라고 할 수 있다.

앞에서도 나온 사례이지만 기업이 기업 운영에 반대하는 노동자들의 시위를 진압하기 위해 정부의 경찰이나 군인의 도움을 요청한 경우, 기업은 집회의 자유에 대한 권리를 침해할 수 있다.

예를 들어 캄보디아에서 사업을 하는 기업이 자신의 공장 앞에서 벌어진 시위에 대응해줄 것을 캄보디아 군 당국에 요청을 했고 그 요청에 따라 공수부대원들이 노동자들을 진압했다는 주장이 있는데, 이 주장이 사실이라면 위 기업에 의해 노동자들의 집회의 자유에 관한 권리가 부정적인 영향을 받았다고 할 수 있다.⁷¹

너. 아동의 권리

인권	근거
아동이 보호받을 권리	자유권 규약 제 24 조 (유엔 자유권 위원회 일반 논평 17)

아동이란 18 세 미만의 사람으로 국제인권법은 특별한 보호가 필요한 대상으로 보고 있다. 아동권리협약에서는 아동이 보호받을 권리를 상세하게 규정하였다.

아동을 보호하는 것은 이들을 성적, 경제적 착취로부터 보호하는 것을 포함한다. 호텔과 같은 관광업을 하는 기업이 자신의 사업장 또는 그 근처에서 발생하는 미성년자에 대한 성 착취를 묵인하는 경우, 이 권리 침해에 연루될 수 있다. 더 나아가 디지털 미디어 사업을

⁷⁰ http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201310241133361

⁷¹ <http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/620171.html>

하는 기업은 사이버 폭력, 아동 성 관광, 아동 포르노, 인신매매, 사이버 그루밍 등의 선전 또는 홍보가 자신의 매체에서 노출되는 경우, 아동이 보호받을 권리의 침해에 연루될 수 있다. 기업은 아동을 성적으로 이미지화해서 대중적인 마케팅에 이용해서는 안 된다. 기업은 아동에게 위협하고 고된 노동을 시켜서는 안 된다. 기업은 직접 연관의 방식으로 아동 강제노동에 연루되지 않도록 해야 한다.

예를 들어 프랑스의 시민단체들은 어느 전자기업이 콩고 민주공화국의 광산에서 아동 노동으로 채굴된 코발트를 원료로 공급받아 전자 제품을 만들었다고 하면서 그 전자기업을 프랑스 법원에 고발하였는데, 위 주장이 사실이라면 위 기업의 사업은 아동노동으로부터 자유로울 권리에 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.⁷²

더. 소수자의 권리

인권	근거
소수집단의 권리	자유권 규약 제 27 조 (유엔 자유권 위원회 일반논평 23)

자유권 규약 제 27 조는 소수 민족, 언어 또는 언어적 소수 집단이 그들 자신의 문화를 즐기고, 그들의 종교를 실천하고, 그들의 언어를 사용할 권리를 보장하고 있다. 선주민들 역시 이 조항이 보호하는 대상에 포함된다. 이 권리는 자유권과 사회권 제 1 조의 자기결정권의 범주에도 포함된다고 할 수 있다. 이주민 또한 이 조항에 의해 보호받는다.

소수 집단의 문화 보호에는 사냥이나 낚시와 같은 전통적 활동 및 토지의 이용과 관련된 생활 방식의 보호가 포함될 수 있다. 기업의 사업이 소수 집단의 토지, 생계, 문화에 영향을 미치는 경우, 선주민 및 소수 집단과 협의해야 한다. 이러한 사업이 시작되기 전에 그로 인해 영향을 받을 이해관계자와 협의하면서 해당 사업의 설계 과정에 있어서 그들의 문화적 요구 사항을 반영했다면 위 사업은 자유권 규약 제 27 조에 명시된 권리와 양립할 가능성이 높다.

예를 들어 어느 기업이 인도의 주정부와 MOU 를 체결하고 대규모 제철소 건설을 추진하는 과정에서 자신들의 전통과 생활 근거를 유지하려는 지역 주민들의 저항에 직면했는데, 주 정부가 경찰을 동원해서 폭력적인 방식으로 지역 주민들의 시위를 진압한 경우, 위 기업은 ‘직접 연관’의 방식으로 이들 지역 주민의 소수자의 권리에 영향을 미쳤다고 할 수 있다.⁷³

⁷² <http://www.inews24.com/view/1299492>

⁷³ <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3447803&ref=A>

러. 노동의 권리

인권	근거
노동의 권리	사회권 규약 제 6 조 (유엔 사회권 위원회 일반 논평 18)

노동의 권리에는 노동을 강요당하지 않을 권리가 포함되어 있다. 또한 부당하게 노동의 기회를 빼앗기지 않을 권리도 포함된다. 사회권 규약 제 6 조에 규정된 노동은 근로 조건이나 안전이나 보수 측면에서 '적절한 노동'이어야 한다. 노동에 대한 권리는 임의해고 금지를 포함한다. 또한 노동에 대한 권리는 사회권 규약 제 7 조의 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리와 제 8 조의 노동 3 권에 대한 권리와 매우 밀접하게 연관되어 있다.

규모와 장소에 관계없이 모든 기업은 자의적으로 또는 부당하게 근로자를 해고할 경우 노동의 권리를 침해할 수 있다. 노동의 권리에 관해 기업의 행동이 해당 사업을 하는 지역의 법을 어기는 것이 아니더라도 기업은 국제법에 따라 더 높은 기준에 따를 것을 기대 받고 있다.

머. 공정한 노동조건에 관한 권리

인권	근거
공정하고 유리한 노동조건에 관한 권리	사회권 규약 제 7 조 (유엔 사회권 위원회 일반 논평 23)

공정하고 유리한 노동조건에 관한 권리는 노동자들의 처우에 관한 기업의 행동과 관련이 높다. 노동자에게는 지급해야 하는데, 여기에는 임금과 건강보험, 기타 수당이 포함된다. 최저임금은 '공정'해야 한다. 임금은 노동자 자신과 가족을 위한 적절한 생활을 제공하기에 충분해야 한다. 기업은 정부가 정한 최저 임금을 따라야 한다. 기업은 노동자의 임금을 자의적으로 공제하거나 유보하지 말고 정기적으로 전액을 지급해야 한다. 기업은 관련 업무의 유형이 상당히 다르더라도 객관적으로 동일한 가치가 있는 업무에 대해서는 노동자에게 균등한 보수를 지급해야 한다. 또한 여성의 업무가 저평가되지 않도록 유의해야 한다. 노동시간은 반드시 제한되어야 하며, 이상적으로는 초과근무를 제외하고 8 시간 이내로 제한되어야 한다. 기업은 특히 여성, 청년 및 고령 근로자, 장애인, 이주 노동자, 가사 노동자, 농업 노동자, 비정규직 노동자, 난민과 같은 취약한 집단의 권리를 존중하도록 유의해야 한다. 기업은 근로 환경과 관련된 노동자의 건강 상태와 안전에 대한 기준을 적합한 상태로 유지하여 근무지에서의 위험을 최소화해야 한다. 모든 근로자는 성희롱, 직장내 괴롭힘 등으로부터 자유로워야 한다.

예를 들어 방글라데시에서 사업을 하는 섬유 기업은 법정 최저 임금을 노동자들에게 주었지만, 그 법정 최저 임금이 방글라데시 정부가 노동자들이 적절한 생활을 할 수 없을 정도로 낮게 책정된 경우,⁷⁴ 위 기업은 노동자들이 적절한 생활 수준을 누릴 권리와 공정한 노동 조건에 관한 권리에 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.⁷⁵

버. 사회보장에 관한 권리

인권	근거
사회보험을 포함한 사회보장에 관한 권리	사회권 규약 제 9 조

사회보장에 대한 권리는 차별 없이 사회보장 혜택에 접근하고 그 혜택을 유지할 수 있는 권리를 포함한다. 사회보장급여는 질병, 노령, 실업, 업무상 재해, 자녀지원, 출산, 장애 등의 분야를 커버할 수 있어야 한다.

사회보장에 대한 권리와 관련한 기업의 역할은 국가적 맥락에 따라 달라진다. 일반적으로 기업은 급여와 임금에서 공제된 금액 외에도 정부가 사회보장 급여나 서비스를 제공할 수 있는 능력이 저하되지 않도록 지체 없이 법에서 정한 분담금을 납부해야 한다. 마지막으로, 기업은 근로자들에게 계약상 합의한 업무상재해 보상금을 지급하는 것을 거절해서는 안 된다.

서. 적절한 생활수준을 누릴 권리

인권	근거
적절한 생활수준을 누릴 권리	사회권 규약 제 11 조 (유엔 사회권 위원회 일반 논평 4, 7, 12, 15)

사회권 규약 제 11 조는 적절한 식량, 의복, 주거 및 지속적인 생활환경 개선을 포함한 적절한 생활수준에 대한 권리를 보장하고 있는데 여기에는 물에 대한 적절한 접근권도 포함되어 있다.

적절한 주거에 대한 권리는 단순한 거쳐 제공뿐만 아니라 안전, 평화, 존엄성 속에서 사는 것을 뜻한다. 주택이나 주거시설은 기본적인 기준을 충족해야 한다. 이 기본적인 기준의 예로는 일정한 면적, 공공시설 및 기타 서비스, 경제성, 거주성, 접근성, 입지 및 주거의 문화적 적정성 등이 있다. 기업이 플랜테이션을 운영하거나 건설 사업을 하거나 채굴 사업을

⁷⁴ <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=101916>

⁷⁵ http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/653273.html

하기 위해 대규모 토지거래를 하는 경우, 그에 따른 강제 이주로 지역주민들은 적절한 주거에 대한 권리에 부정적인 영향을 받을 수 있다. 강제 이주는 최후의 수단이 되어야 하며, 기업은 지역 사회와 협의하여 실현 가능한 대안을 모색해야 한다. 기업은 사업으로 인해 이주를 하게 되는 여성과 선주민 등과 같은 취약한 집단에게 가해지는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 절차적 안전 장치를 마련해야 하는데, 이와 같은 안전장치에는 종합적인 영향 평가, 사전 협의 및 통지, 법적 구제책 제공, 공정하고 정당한 보상 및 거주지의 적절한 이전 등이 있을 수 있다.

적절한 식량에 대한 권리에는 식욕을 충족시키기에 충분한 양과 질의 음식, 구할 수 있고 접근할 수 있는 음식, 유해 물질로부터 자유로운 음식, 문화적으로 받아들여질 수 있는 음식을 먹을 권리가 포함되어 있다. 기업이 노동자나 지역 주민에게 식량을 제공하는 경우, 또는 기업의 핵심 사업이 식량 공급인 경우, 그 기업의 사업은 적절한 식량에 대한 권리에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 기업은 자신의 활동이 지역의 식량 공급을 저해하거나 사람들이 식량에 접근하는 것을 방해하지 않도록 해야 한다.

물에 대한 권리는 모든 사람이 개인 및 가정용으로 충분하고, 안전하고, 허용할 수 있는 수준의 물에 물리적으로 접근 가능하고, 저렴하게 제공받는 권리다. 물에 대한 권리에서 말하는 물의 용도에는 음용, 개인 위생관리를 위한 물, 의복 세탁, 음식 조리, 개인 및 가정 위생에 사용되는 물 등이 포함된다. 기업이 사업을 하는 지역의 상수원을 과잉 사용하여 물이 부족하게 되거나 오염이 된 경우, 이는 주민들이 물에 대한 권리에 부정적인 영향을 미치게 된다.

예를 들어 대규모 팜 플랜테이션을 운영하는 기업이 팜오일을 생산하기 위해 물을 과도하게 사용하여 지역 주민들이 만성적인 물 부족에 시달린다면 위 기업은 지역 주민들의 물에 대한 권리에 부정적인 영향을 미친 것이다.⁷⁶

어. 건강에 관한 권리

인권	근거
건강에 관한 권리	사회권 규약 제 12 조 (유엔 사회권 위원회 일반 논평 14, 22)

사회권 규약 제 12 조는 달성 가능한 가장 높은 수준의 신체적, 정신적 건강에 대한 권리를 보장하고 있다. 또한 이 권리는 성적·생식의 자유를 포함한 건강과 신체를 통제할 수 있는

⁷⁶ 공익법센터 어필, 환경운동연합, 빼앗긴 숲에도 봄은 오는가, 2019, p. 36.

권리와 동의 없이 이루어지는 치료 및 실험으로부터 자유로울 수 있는 권리와 같이 외부 간섭으로부터 자유로울 권리를 포함한다.

기업의 활동과 제품은 노동자와 소비자, 구매자의 건강에 대한 권리에 영향을 미칠 수 있다. 기업은 아동·청소년, 여성, 장애인, 선주민 공동체 등 사회의 취약한 집단의 건강에 대한 권리에 대해서 각별한 주의가 필요하다. 사업보건안전과 환경과 관련된 국내법이 취약하거나 제대로 시행되지 않는 경우, 기업은 국내법뿐 아니라 국제기준 또한 준수해야 한다. 비정규직 노동자나 하청 노동자가 국내법에 의해 보호를 제대로 받지 못하는 경우, 기업은 공급망 내의 모든 사람이 보건 및 안전과 관련된 문제에 노출되지 않도록 조치를 취해야 한다. 건강을 위한 HIV 검사는 비밀스럽게 이루어져야 하며, 검사 결과에 따른 어떠한 차별도 발생해서는 안 된다. 채굴 회사나 화학 회사와 같이 오염의 위험이 특히 큰 산업에 속한 기업은 활동으로 인한 오염이 노동자와 주변 지역사회의 구성원의 건강에 대한 권리에 부정적인 영향을 미치지 않도록 해야 한다. 제약회사의 경우 노동자뿐 아니라 소비자의 건강에 관한 권리를 침해하지 않도록 주의해야 한다.

예를 들어 화학 기업의 인도 공장에서 스티렌 가스 누출 사고가 발생하여 인근 주민 12 명이 목숨을 잃고 500 여명이 상해를 입은 경우, 위 기업은 주민들의 건강에 관한 권리를 침해한 것이다.⁷⁷

저. 교육에 관한 권리

인권	근거
교육에 관한 권리	사회권 규약 제 13 조와 제 14 조 (유엔 사회권 위원회 일반 논평 11, 13)

사회권 규약 제 13 조와 제 14 조는 모든 어린이가 무상으로 초등의무교육을 받을 권리를 보장하고 있다. 교육권에는 교육에 대한 동등한 접근권과 교육시설을 이용할 수 있는 동등한 권리, 어떤 교육을 받을 지(받게 할 지) 선택할 수 있는 자녀와 부모의 자유, 그리고 교육기관 설립의 자유도 포함된다.

기업은 아동을 직접 고용하지 않더라도 공급망 내의 기업이 아동을 고용하는 경우, 아동의 교육권에 부정적인 영향에 연루될 수 있다. 기업의 대규모 건설 사업 때문에 지역 주민 아동이 인근 학교에 가는 것이 어려워지고 교육 시설이 훼손되거나 파괴된 경우, 기업은 아동의 교육에 대한 권리에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

⁷⁷ http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/952588.html#csidxdcdd6d15df903999713af0bb49e5080

예를 들어 콩고 민주공화국은 전세계 코발트 생산량의 최소 50% 이상을 담당하고 있는데 이 코발트 생산을 위해 아동들이 하루에 12 시간 이상 광산에서 노동하여 이들의 교육권이 침해되고 있는 경우, 전자 기업이 자사의 제품에 사용되는 코발트가 아동노동으로 생산된 것인지 확인을 하고 있지 않다면 위 기업은 아동의 교육권 침해에 연루되었을 수 있다.⁷⁸

처. 문화적인 권리

인권	근거
문화생활에 참여할 권리와 과학의 진보로부터 오는 이익을 향유할 권리	사회권 규약 제 15 조 (유엔 사회권 위원회 일반 논평 17, 21)

사회권 규약 제 15 조는 모든 사람이 문화 생활에 참여하고, 과학적 진보로부터 오는 이익을 향유하며, 과학, 문학 또는 예술에 관한 업적으로부터 비롯된 도덕적, 물질적 이익을 보호받을 권리를 인정하고 있다. 문화 생활에 참여할 수 있는 권리는 개인과 공동체의 고유한 가치, 관습, 언어, 종교, 문화적 자산을 물려줄 권리를 포함한다. 이 권리는 전통적인 토착 지식 체계와 문화를 보존, 보호, 개발할 권리를 가진 선주민과 특히 관련이 있다. 모든 사람이 과학적 진보와 그 적용의 혜택을 누릴 수 있는 권리는 사회의 모든 사람들, 특히 혜택 받지 못한 집단이 이 분야에서 진보를 누릴 수 있도록 하기 위해 제정된 것이다. 유엔 사회권 위원회는 이 권리가 기업이 아닌 개인(혹은 개인으로 이루어진 집단)에게 보장되는 것이라고 하면서 국제 무역협정이 기업에 보장한 '지적재산권'은 이 권리에 포함이 되지 않는다고 하였다.

예를 들어 팜오일 플랜테이션을 운영하는 기업이 인도네시아 파푸아 섬에서 팜유 생산을 위한 플랜테이션을 개발하는 과정에서 선주민들이 역사적으로 중요하게 여기는 신성한 곳(sacred place)을 파괴한 경우, 위 기업은 선주민들의 문화적인 권리를 침해한 것이다.⁷⁹

건설 사업을 하는 공공기관이 네팔 육군으로부터 '네팔 카트만두-테라이 고속도로'의 설계 및 시공감리 사업을 용역을 받았는데, 고속도로 예정지가 네와르(Newar) 선주민들의 거주지, 경작지와 문화적/종교적 신탁지를 가로지르게 되는 경우, 이 사업은 선주민들의 문화적 권리에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.⁸⁰

⁷⁸ <https://amnesty.or.kr/12380/>

⁷⁹ <https://pusaka.or.id/2020/02/pt-bia-tidak-menghormati-hak-masyarakat-adat/>

⁸⁰ <https://www.nepalitimes.com/banner/our-land-is-us-we-are-our-land/>

3. ‘기업과 인권’과 관련성이 낮아 보이는 인권 목록

지금까지 ‘기업과 인권’영역에서 관련성이 높은 국제권리장전 상의 인권 목록과 그 인권이 ‘기업과 인권’의 영역에서 가지는 함의를 살펴보았다. 위 인권 목록에는 없지만 국제권리장전에 있는 인권 목록은 [표 13]과 같다.

[표 13] 기업과 인권과 관련성이 낮아 보이는 인권 목록

인권 목록	근거
피구금자가 인도적인 대우를 받을 권리	자유권 규약 제 10 조
계약상 의무의 이행불능만을 이유로 구금되지 아니할 권리	자유권 규약 제 11 조
외국인이 법률에 따라 이루어진 결정에 의하여서만 추방될 수 있는 권리	자유권 규약 제 13 조
공정한 재판을 받을 권리	자유권 규약 제 14 조
형법의 소급적용으로부터 자유로울 권리	자유권 규약 제 15 조
법 앞에서 인간으로 인정받을 권리	자유권 규약 제 16 조
공무에 참여할 권리	자유권 규약 제 25 조

위 인권 목록이 ‘기업과 인권’영역에서 관련성이 낮아 보이는 것은 사실이지만, 그렇다고 공공기관을 포함한 기업이 위 인권에 부정적인 영향을 미치는 것이 불가능하다고 볼 수는 없다. 게다가 공공기관은 ‘국제적으로 인정된 인권’ 모두를 존중할 책임이 있고, 공공기관이 정부와 사업 관계에 있는 경우에 정부의 인권침해에 ‘직접 연관’의 방식으로 연루될 수 있으므로, 관련성이 없어 보이는 인권이라고 할지라도 인권영향평가를 할 때 처음부터 배제해서는 안 된다.

예를 들어 자유권 규약 제 10 조의 피구금자가 인도적인 대우를 받을 권리와 자유권 규약 제 13 조의 강제 추방에 관한 권리의 경우, 공항시설을 운영하는 공공기관은 정부가 외국인 구금이나 추방과 관련해서 침해하는 위 권리들에 직접 연관의 방식이나 기여의 방식으로 연루될 수 있다. 또한 구금시설에는 교정시설뿐 아니라 정신병원과 같은 시설도 포함하기 때문에 사설 교도소를 운영하는 기업이나 의료 산업에 속한 공공기관은 자유권 규약 제 10 조가 규정한 인권에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

자유권 규약 제 14 조가 규정한 공정한 재판을 받을 권리도 마찬가지이다. 공공기관이 이 권리에 직접 영향을 미치는 경우는 드물겠지만, 재판을 하는 판사에게 뇌물을 건네거나 관련 증거를 인멸하는 등의 방식으로 공정한 재판을 받을 권리 침해에 연루될 수 있다. 자유권 규약 제 25 조가 규정한 공무에 참여할 권리 역시 공공기관이 직접 침해하는 경우는 많지

않겠지만, 노동자의 정당한 정치참여를 방해하고 불이익을 주는 경우에는 위 권리를 침해하는 것이라고 볼 수도 있다.

마지막으로 위의 인권 목록과 그 인권이 ‘기업과 인권’과 관련해서 가지는 함의는 국제권리장전이 규정하고 있는 인권에 한정해서 설명했다는 것을 기억해야 한다. ‘국제적으로 인정된 인권’은 국제권리장전상의 인권보다 넓은 것이므로, 그 범위 밖의 인권에 대해서도 ‘기업과 인권’과 관련해 높은 함의를 가지는 것이 있을 것이다.

VII. 산업별 인권영향 사례

공공기관 역시 한국표준산업분류⁸¹ 대분류에 따라 18 개의 산업으로 나눌 수 있다. 국제적으로 인정된 인권 중에서도 ‘기업과 인권’과 관련성이 높은 것이 있고 낮은 것이 있듯이, 산업 역시 모든 산업에서 공공기관을 포함한 기업에 의한 부정적인 영향이 발생하기는 하지만 인권 위험이 더 큰 산업이 있는 것이 사실이다.

아래에서는 OECD 다국적기업에 관한 가이드라인 위반을 이유로 국내연락사무소(National Contact Point)에 제기된 진정(specific instance) 사건 등을 산업별로 구분을 하였다. 이와 같이 산업별 인권영향 사례를 소개하는 목적은 공공기관이 인권영향평가를 할 때, 특히 평가 대상 사업이 가진 주요 인권 이슈를 파악해서 체크리스트를 설계할 때 도움이 되기 위함이다. 따라서 아래에 소개하는 사건은 모두 공개된 자료에서 수집한 내용을 요약한 것이고 본 연구를 통해서 해당 사례에 나오는 기업을 지지하거나 비판하는 판단을 한 것은 아니다.

아래의 사례 중에는 공공기관이 직접 발생시킨 인권영향이 많지는 않다. 그럼에도 불구하고 이 사례에 대한 이해는 공공기관이 인권영향평가를 하는 데 있어서 도움이 될 것으로 기대한다. 왜냐하면 공공기관은 ‘기여’ 또는 ‘직접 연관’의 방식으로 다른 기업의 인권침해에 연루가 되는 경우가 있는데, 그러한 경우 역시 공공기관의 인권 존중 책임의 범위에 해당하는 것으로서 인권영향평가를 통해 그 영향을 식별하고 대응해야 하기 때문이다.

한국표준산업분류는 산업을 18 개로 크게 분류하고 있는데 아래에서는 그 중 보건업 및 사회복지 서비스업과 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업을 제외한 16 개 산업에서 일어난 인권영향 사례를 소개하였다. 대부분의 사례는 부정적인 인권 영향이지만 몇 개는 긍정적인 것도 포함되었다. 긍정적인 사례가 포함되었다고 하여 인권영향평가에서 말하는 인권영향이 긍정적인 인권 영향을 포함하는 개념으로 이해할 필요는 없을 것이다.(이에 대해서는 II. 2. 다.에서 설명하였다)⁸²

81

http://www.bizinfo.go.kr/flexer/docView_flexer.jsp;jsessionid=b0gjyI3kvIOrfcd2LlSi5PeaMRwCl1vXZLijRBh8boFA38DxVPZTlo7RMCi2u1Nb.ims_bizwas1_servlet_engine1?FileDir=%2F&SystemFileName=SIIA200_201701231413591612.xls&ftype=xls&FileName=%ED%95%9C%EA%B5%AD%ED%91%9C%EC%A4%80%EC%82%B0%EC%97%85%EB%B6%84%EB%A5%98%EC%BD%94%EB%93%9C.xls

⁸² 여기서는 산업별 인권영향의 사례만을 소개하였는데, 산업별로 많이 발생하는 인권 이슈에 대해서는 정경수 등, 기업과 인권 로드맵 연구, 국가인권위원회, 2016, pp. 174-307 와 구정우 등, 인권경영 표준지침 개발연구, 법무부, 2019, pp. 55-67 을 참고할 수 있다.

1. 농업, 임업 및 어업

산업	농업
국가	인도
관련 인권	아동노동으로부터 자유로울 권리

Bayer의 자회사인 Proagro에 목화씨를 공급하는 남인도의 농장들이 6세부터 14세의 여자 아동 약 2,000명을 고용해서 일을 시켰다. 많은 아동들이 강제적으로 일했고, 살충제를 많이 사용해 아동들의 건강이 침해되었다.

Frank Bold Foundation은 위와 같은 Grupa OLX를 상대로 폴란드 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁸³

산업	농업
국가	우즈베키스탄
관련 인권	강제노동, 아동노동으로부터 자유로울 권리

대우 인터내셔널은 우즈베키스탄 목화 재배사업에 1990년대부터 투자를 이어왔는데, 대우 인터내셔널은 우즈베키스탄에서 재배된 목화를 가장 많이 사들여 가공하는 기업 중 하나이다. 우즈베키스탄에서 재배된 목화의 총 5%를 위 기업이 사들이며, 이에 대한 혜택으로 우즈베키스탄 정부는 목화 가격 할인 및 세금 혜택과 우대적 대출을 승인해주고 있다. 그런데 우즈베키스탄에서 재배된 목화는 아동을 포함한 수백만 명의 우즈베키스탄 국민들이 자국 정부에 의해 동원되어 착취적인 강제노동에 의해 재배된 목화이다. 추가적으로 이 사안에 대하여, 대우 인터내셔널의 모회사인 포스코도 자사의 공급망에서 발생하는 인권침해에 대한 책임을 져야 한다는 비판을 받았다.

위의 이유로 KTNCW은 한국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁸⁴

산업	농업
국가	캄보디아
관련 인권	자기결정권, 주거에 대한 권리, 적절한 생활 수준에 관한 권리

American Sugar Refining (ASR)은 전세계에서 가장 큰 규모의 설탕수수 정제사업을 운영하는 기업이다. 이 기업은 캄보디아에 위치한 Sre Ambel District 지역의 재배지 및

⁸³ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_50

⁸⁴ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_351

공장에서 추출된 모든 설탕수수를 사들이는 독점계약을 맺었는데, 해당 지역에서는 선주민들이 보상을 제대로 받지 못한 채 강제퇴거되는 일이 발생했다. 강제퇴거로 인해 선주민들은 영양부족, 가난 등 여러 문제들을 겪었다.

위의 이유로 CLEC 와 ERI 는 미국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁸⁵

산업	농업
국가	콜롬비아
관련 인권	생명권

미국 바나나 생산자이자 판매/유통 회사 Chiquita Brands International 의 과거 자회사였던 Banadex 는 콜롬비아에서 수백명을 살해한 불법 무장단체 United Self-Defense Forces of Colombia (AUC)에 1997 년부터 2004 년까지 돈을 지급했다는 의혹을 받았다. 2001 년 미국 정부가 AUC 를 테러리스트 조직으로 규정하면서 Chiquita 는 법무부에 지급 내역을 제출하였고 2,500 만 달러의 벌금을 물었다. 그러나 Chiquita 는 Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC)가 직원들을 살해하고 농장을 파괴하겠다고 위협했기 때문에 Banadex 는 AUC 에 ‘보호비’로써 돈을 줄 수밖에 없었다고 주장했다. 살해된 콜롬비아인들의 유가족들은 테러리즘, 전쟁범죄 및 인도에 반한 죄에 Chiquita 가 연루되었다며 2007 년 Chiquita 를 고소하였다. 2014 년 미국 항소법원은 해당 사건이 미국 법원의 관할권을 벗어난다고 기각하였으며 사건 일부는 플로리다 연방 법원에서 계류 중이다.⁸⁶

산업	어업
국가	케냐
관련 인권	건강에 관한 권리

Jamaa Resource Initiative 는 2003 년부터 케냐 서부 지역에 위치한 Yala 늪지대에서 17,050 에이커 상당의 토지를 소유하여 열대지역 민물고기의 한 종류인 틸라피아 생선 양식업을 운영하였다. 해당 양식업을 운영함에 있어 Jamaa Resource Initiative 의 자회사는 지역경제 활성화를 약속했음에도 불구하고, 양식사업장에 고용된 지역민들에게 공정하지 못한 저임금을 지급하였다. 또한 해당 양식사업에서 독성 살충제가 사용됨으로서 인근 주민들과 가축들의 안전과 환경이 위협받았다.

위의 이유로 시민단체들은 미국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁸⁷

⁸⁵ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_276

⁸⁶ Monash University, 앞의 자료, p. 18.

⁸⁷ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_466

2. 광업

산업	광업
국가	러시아
관련 인권	안전한 환경에 관한 권리, 건강에 관한 권리

Shell, RBS, Standard Chartered, 그리고 Barclays 와 같은 거대 은행들은 러시아 Sakhalin Island 지역에서 운영된 천연가스 공정 플랜트에 투자를 하였다. 해당 천연가스 플랜트는 환경오염으로 이어져 인근 지역민들의 건강과 안전에 해를 끼쳤으며, 인근 부동산 가격을 매우 저하시켜 지역 주민들이 소유한 집을 팔고 새로운 지역으로 이사 가는 것조차 불가능하게 되었다. 이러한 피해들이 발생했음에도 불구하고, 지역 주민들은 제대로 된 보상을 받지 못했다.

위의 이유로 SEW 와 Stroitel 은 영국과 네덜란드 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁸⁸

산업	광업
국가	콩고
관련 인권	생명권

H.C. Starrck 는 콩고 동부 지역의 분쟁 지역에서 탄탈석(tantalite)을 불법적으로 채굴하여 수익을 취한 바 있다. 이 지역에서의 불법 채굴은 폭력 반군을 모집하고 무장시키는 자금으로 사용되었고, 이 반군에 의해 콩고 동부 지역에 사는 많은 주민들이 살해를 당했다.

위의 이유로 The Coalition Against BAYER-Danger 은 독일 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁸⁹

산업	광업
국가	호주
관련 인권	자기결정권, 소수집단의 권리, 건강에 관한 권리

Rio Tinto 의 자회사 Energy Resources of Australia (ERA)는 30 년간 우라늄 광산 사업을 하고 있다. 이 광산은 Kakadu 국립공원 한 가운데 위치해 있지만 의도적으로

⁸⁸ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_258

⁸⁹ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_187

보호구역에서는 제외되어 있다. 이 지역은 Mirarr 선주민에게 전통적 소유권이 있으며 따라서 광산에서 생산되는 우라늄에 대한 로열티가 선주민들에게 지급되고 있다. 현지 NGO 에 따르면 2013 년 12 월 사업지의 탱크가 손상되면서 방사능 물질 백만 리터가 누출되었다. 2014 년 실시된 정부 주도의 TF 팀 조사는 우라늄이 국립공원의 보호구역에 누출된 사실은 없었으며 누출로 인해 주민 건강 혹은 주변 환경에 위해가 미친 일은 없었다고 결론지었다. 2016 년 북부준주 광산에너지부는 누출 사고와 관련하여 ERA 에 대해 고소·고발을 하지 않겠다고 발표했다. 당시 ERA 는 해당 지역에서 광산 허가를 연장하고자 했으나 Mirarr 원주민을 대표하는 Gundjeihmi Aboriginal Corporation (GAC)는 허가 연장에 반대했다. 현재 광산 사업은 2021 년 종료되며 ERA 는 2026 년까지 자연상태로 되돌리기 위해서만 토지를 이용할 수 있다.⁹⁰

산업	광업
국가	파나마
관련 인권	자기결정권

Inmet Mining 의 파나마 구리 광산은 지역 주민의 3 분의 2 이상이 선주민으로, 사업 개발 단계 초기에서부터 광산 개발을 위해 지역 주민 600 명이 다른 곳으로 이주해야 했다. 선주민이 다수 거주하는 지역인만큼 자유의지에 따른 사전인지동의가 특히 중요했으며, 따라서 주요 이해당사자 협의 후에 재정착 계획이 수립되었다. 600 명 이상의 주민들이 이주해야 하므로 Inmet 은 가장 높은 수준의 국제적 투명성 기준을 준수하도록 하고 특히 언어장벽, 문화적 차이, 젠더 관련 문제, 세대, 가족 및 지역공동체 변수를 고려하도록 했다. Business for Social Responsibility 는 2012 년 이 프로젝트에 대해 “국가 법률이 존재하지 않은 상황에서 선주민들의 동의를 구한 긍정적이며 혁신적인 예시”로 평가하였다.⁹¹

3. 제조업

산업	제조업
국가	태국, 필리핀
관련 인권	노동 3 권, 결사의 자유에 관한 권리

Triumph International 은 스위스 속옷 제조업체인데, 2009 년 8 월 자회사가 태국에서 운영하는 공장의 노동자의 절반 가까운 2,000 여명을 해고하였다. 비슷한 시기에 필리핀에서는 두 개의 공장이 운영을 중단하게 되면서 1,663 명의 노동자가 해고되었다. 위 세 개의 공장에서 해고된 노동자들은 대부분 노동조합에 가입한 사람들이었으며, 다수의

⁹⁰ Monash University, 앞의 자료, p. 14.

⁹¹ Monash University, 앞의 자료, p. 15.

노조 리더들이 포함되어 있었다. 이러한 집단 해고는 노동자들의 노동 3 권을 침해하였다는 비판을 받았다.

위의 이유로 Thai and Philipinon Labor Union 을 비롯한 시민단체들은 스위스 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁹²

산업	제조업
국가	사우디아라비아, 예멘
관련 인권	생명권

무기를 제조하는 Lockheed Martin 은 제품 사용과 관련한 자체 인권 규정을 두고 있지 않았다. 2018 년 위 기업에서 수출한 폭탄(Mk 82 bomb)이 예멘-사우디아라비아 국경 사이에 있는 예멘 스쿨버스를 폭격해 20 명이 넘는 학생들이 사망하였다. 무고한 예멘 학생들을 비롯해 민간인들이 살해된 심각한 인권침해 사례였는데, 당시 Lockheed Martin 의 무기는 사우디아라비아가 사용한 것이었다.

European Centre for Democracy and Human Rights 외 2 개의 시민단체는 위 회사를 상대로 미국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁹³

산업	제조업
국가	독일, 헝가리
관련 인권	고문 등으로부터 자유로울 권리

2015 년 9 월 헝가리는 이주민들이 국경을 넘지 못하도록 세르비아, 크로아티아와 인접한 헝가리 국경에 철조망(razor wire)을 설치하기 위해 독일의 철조망 제조회사 두 곳에 사업을 제안하였다. 사업을 제안받은 회사 중 한 곳인 Mutanox 는 침입사건이나 절도 등을 방지하기 설계된 철조망이 ‘오용(misuse)’되면 난민과 이주민이 부상을 입거나 목숨을 잃을 수 있다는 우려 때문에 입찰을 거부하였다. 다른 한 회사는 입찰에 응하였지만 낙찰 받지 못했는데 이후 입찰에 응했던 것에 대해 사과하였다. 위 사업은 이후 중국 기업이 낙찰 받은 것으로 알려졌다.⁹⁴

⁹² https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_171

⁹³ <https://www.hrw.org/news/2018/09/02/yemen-coalition-bus-bombing-apparent-war-crime>
https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_474

⁹⁴ Monash University, 앞의 자료, p.22.

4. 전기, 가스, 수도 및 증기사업

산업	수도
국가	미국
관련 인권	노동 3 권, 결사의 자유에 관한 권리

United Waters 는 프랑스 회사인 MNE Suez Environment 의 자회사로서 미국에서 수도 관리사업을 운영해왔다. 그러나 2010 년 미국 펜실베니아, 뉴저지, 그리고 델라웨어 주에서 위 회사가 노동조합에 가입해 활동해온 노동자에게 불이익을 주는 조치를 취한 점에 대하여 문제제기가 이루어졌다. 불이익에는 예정된 보너스 지급이 이루어지지 않는 등 금전적 손실이 포함되었다.

위의 이유로 UWUA & FWW 은 미국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁹⁵

산업	전기
국가	독일
관련 인권	안전한 환경에 대한 권리, 건강에 관한 권리

Vattenfall AB 는 스웨덴 정부에서 운영하는 전기 발전소 기업으로 독일 Hamburg-Moorburg 지역에서 석탄을 연소해 전기를 생산하는 발전소를 건설할 예정이었다. 그런데 해당 발전소는 킬로와트당 시간별 이산화탄소 배출량(CO2 emission per kilowatt-hour)이 독일 전역에서 가장 높을 것이라고 예측되었다. 더욱이 Vattenfall AB 는 자국인 스웨덴에서는 재생에너지에 집중하고 있음에도 불구하고, 독일에서는 환경파괴를 일삼는 석탄연소 기반 발전소 건설을 진행한 것에 대해 이중잣대를 지녔다는 비판을 받았다.

위의 이유로 독일 그린피스는 독일 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁹⁶

산업	가스
국가	인도네시아
관련 인권	적절한 생활수준을 누릴 권리

2006 년 인도네시아의 에너지 회사 PT Lapindo Brantas 가 자바섬 동부지역에서 가스를 채굴하던 중 이화산이 폭발하였다. 이화산의 폭발로 생긴 이류는 2041 년까지 계속될 것으로 전망되며, 이로 인해 12 개 마을의 주민 수만 명이 집과 생계를 잃고 이주해야 했다. 2009 년

⁹⁵ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_218

⁹⁶ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_170

인도네시아 대법원은 PT Lapindo Brantas 의 이화산 폭발에 회사 측 과실이 없다며 사건을 기각했지만 대통령령으로 피해자들에게 보상을 할 것을 기업에 명령하였고, 간접적으로 피해를 입은 사람들에게는 정부가 직접 보상을 하기로 약속했다. 인도네시아의 인권위원회인 Komnas HAM 은 2012 년 PT Lapindo Brantas 가 이화산 폭발에 책임이 있다고 발표했으며 회사가 보상금을 성실히 지급할 것을 요구하였다. 2016 년 회사는 채굴을 재개하겠다고 발표했으나 현지 NGO 는 새로운 채굴 지점이 이류 지역으로부터 가깝다는 점과 이류가 계속되는 원인을 모른다는 점을 들어 비판하였다.⁹⁷

5. 하수 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업

산업	하수 폐기물 처리업
국가	미국
관련 인권	안전한 환경에 대한 권리, 건강에 관한 권리

United Waters 는 프랑스 기업인 MNE Suez Environment 의 자회사로서 미국에서 하수 폐기물 처리사업을 운영해왔다. 그런데 위 회사가 2003 년부터 2008 년까지 미국 인디애나 주의 Gary 지역에 위치한 폐수처리 시설의 E. coli 박테리아 수치를 의도적으로 조작해왔음이 밝혀졌다.

위의 이유로 2010 년 10 월 미국 대법원은 United Waters 에 유죄판결을 내렸으며, UWUA & FWW 은 미국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁹⁸

6. 건설업

산업	건설업, 광업
국가	미국
관련 인권	안전한 환경에 대한 권리, 소수집단의 권리, 적절한 생활을 누릴 권리

Credit Suisse 는 미국에서 진행되었던 North Dakota Access Pipeline (DAPL) 사업에 금융투자를 하였는데, 해당 석유 파이프 건설 프로젝트는 북미를 관통해서 석유를 운반할 연결관을 구축하는 사업이었다. 그런데 그 연결관에서 석유가 새면서 선주민들의 식수가 오염되고 그들의 주거 환경이 침해되었다.

⁹⁷ Monash University, 앞의 자료, p. 104.

⁹⁸ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_218

위의 이유로 Society for Threatened Peoples 은 스위스 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.⁹⁹

산업	건설업
국가	스리랑카
관련 인권	전쟁을 위한 선동 및 인종적, 종교적 민족적 증오로부터 자유로울 권리

LafargeHolcim 은 스위스의 다국적 건설자재 기업으로 2015 년 자회사 Holcim 이 스리랑카의 군사적 선전, 선동을 도왔다는 혐의를 받았다. 스리랑카 내전 당시 군부가 전쟁범죄와 인도에 반한 범죄를 저질렀다는 비판을 받고 있는 가운데, Holcim 이 전쟁 기념관과 박물관 건설에 필요한 시멘트를 제공함으로써 군부에 협조하였다고 독일 인권단체 Society for Threatened Peoples(STP)는 주장하였다. Holcim 은 당시 시멘트가 전쟁기념관을 건설하는데 사용되는지 몰랐으며, 만약 알았다면 시멘트를 제공하지 않았을 것이라고 해명을 하였다.¹⁰⁰

산업	건설업
국가	러시아
관련 인권	안전한 환경에 대한 권리

Jan De Nul NV 은 러시아 Sabetta 지역에서 항구 건설 사업을 하였다. 본격적으로 건설을 시작하기에 앞서 Jan De Nul NV 은 사전 환경영향평가를 진행하였는데, 위 건설로 인해 인근 고래들의 안전이 위협받고 생물다양성이 침해될 수 있음에도 환경영향평가가 제대로 이루어지지 않아 그러한 부정적인 영향이 제대로 파악되지 못했다.

위의 이유로 Greenpeace 는 벨기에 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹⁰¹

7. 도매 및 소매업

산업	도매업
국가	멕시코
관련 인권	아동 노동으로부터 자유로울 권리, 공정하고 유리한 노동 조건에 관한 권리

⁹⁹ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_475

¹⁰⁰ Monash University, 앞의 자료, p. 54.

¹⁰¹ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_386

Chedraui Commercial Group 은 멕시코의 거대 오프라인 유통체인 업체로서, 미국과 멕시코에 위치한 200 여개 지점에서 약 35,000 여 명의 노동자를 고용하고 있다. 해당 기업이 아동을 고용하고, 고의적으로 임금을 체불하며, 노동자들에게 병가 사용을 못하게 한다는 것이 밝혀졌다.

위의 이유로 FAT와 UFCW 은 미국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹⁰²

산업	소매업
국가	호주
관련 인권	강제노동으로부터 자유로울 권리

2015 년 편의점 프랜차이즈 회사인 세븐일레븐이 호주에서 직원들에게 최저임금 미만의 임금을 지급하는 등 노동자를 착취한 혐의가 제기되었다. 세븐일레븐의 자체 조사에서도 지점 3 분의 2 이상이 최저임금을 주지 않은 것으로 드러났다. 언론에 따르면 이러한 착취는 주로 외국인 학생을 겨냥한 것으로, 한 학생은 16 시간 동안 쉬는 시간 없이 일했지만 받아야 하는 임금의 절반도 받지 못했다고 했다. 점주는 그가 학생 비자에서 허용된 시간 이상으로 일한 점을 빌미로 그가 이의제기를 하지 못하도록 협박했다. 프랜차이즈 점주들은 또한 직원들의 운전면허증과 여권을 압수해 가기도 했다. 임금 미지급 건에 대해 조사하기 위해 프랜차이즈 감독 및 직원 고충처리 패널이 구성되었으며, 이의제기를 위한 핫라인 서비스도 구축되었다. 2016 년 3 월까지 직원들에게 보상금으로 약 천만 호주 달러가 지급되었다고 한다.¹⁰³

8. 운수업

산업	운수업
국가	카타르
관련 인권	가정과 혼인에 관한 권리

카타르 항공은 19,000 명이 넘는 직원이 있는 세계적인 규모의 항공사이다. 2013 년 국제운수노련(International Transport Workers' Federation)은 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization)를 통해 카타르 항공이 여성 직원들의 결혼에 관한 권리와 가족에 관한 권리를 침해하고 있다고 문제제기하였다. 카타르 항공의 표준근로계약상 여성 직원들은 결혼하기 전 항공사로부터 허가를 받아야 하고, 임신을 하는 경우 사측에 알려야

¹⁰² <https://inthesetimes.com/article/u-s-workers-bring-employer-charges-under-nafta>, https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_445

¹⁰³ Monash University, 앞의 자료, p. 29.

하며, 이에 대해 카타르 항공은 해당 직원을 해고할 수 있다고 국제운수노련은 주장했다. 2015 년 국제노동기구는 카타르가 국영항공사의 구조적인 성차별을 방지하지 못한 책임이 있다고 밝혔다. 카타르 항공사는 현재 정책을 바꿔 임신한 여성 직원을 해고하는 대신 지상 사무 작업을 할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁴

9. 출판, 영상, 방송 통신 및 정보 서비스업

산업	정보 서비스업
국가	스페인
관련 인권	사생활의 보호에 관한 권리

스페인 정부는 2011 년 스페인 국민 수십 명의 프라이버시와 관련된 특정 정보를 삭제할 것을 구글에 명령하였다. 2014 년 유럽사법재판소는 시민들에게 “관련 없거나 관련이 없어진 경우, 부적절한 경우, 또는 정보가 처리되었던 목적과 흐른 시간을 고려했을 때 과도하다고 판단되는 경우 검색 결과를 삭제할 권리가 있다”며 스페인의 명령의 적법성을 인정하였다. 이후 구글은 정보 삭제 신청을 접수 받아 법원이 수립한 기준에 따라 검색 결과를 삭제했는데, 유럽사법재판소의 판결 이후 2 년 동안 약 450,000 건의 신청이 접수되어 그 중 57%의 정보가 삭제되었다.

산업	정보 서비스업
국가	폴란드
관련 인권	건강에 관한 권리, 환경에 관한 권리

Grupa OLX 는 자신이 운영하는 디지털 플랫폼에서 제 3 자로 하여금 어떤 난로를 사거나 팔도록 하였다. 그런데 거기서 매매되는 난로는 불법적으로 가공된 기름이나 버려진 침목을 태우는 데 사용되는 난로였다. 그 가공된 기름이나 버려진 침목은 모두 독성 폐기물이어서 그것을 태울 경우 심각한 환경적인 피해를 일으키기 때문에 법으로 소각이 금지된 물질이었다.

Frank Bold Foundation 은 위의 이유로 Grupa OLX 를 상대로 독일 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Monash University, 앞의 자료, p. 67.

¹⁰⁵ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_523

산업	통신업
국가	영국
관련 인권	사생활의 자유에 관한 권리, 표현의 자유에 관한 권리

영국의 6 개의 대형 통신 회사들이 영국 정부로 하여금 자신들의 광섬유 네트워크에 접근할 수 있도록 하여, 정부가 사용자들의 개인정보를 무단 수집하고 감시하며 심지어는 통신 내용을 도청할 수 있게 하였다.

위의 이유로 Privacy International 은 영국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹⁰⁶

10. 금융 및 보험업

산업	가스
국가	동유럽국가들
관련 인권	자기결정권

벨기에 은행사인 ING, Dexia, KBC 는 동유럽에 위치한 다수의 국가들을 가로질러 구축될 Baku-Tbilisi-Ceyhan(BTC) 석유 파이프라인 사업에 금융을 투자하였다. BTC 파이프라인 건설 사업은 석유를 동유럽 지역에서 서유럽 국가들로 석유를 운송하기 위함이었다. 해당 파이프라인 건설투자를 받아 프로젝트를 진행한 BP 는 법적 특혜를 받기 위해 건설지역 정부들을 강하게 압박했으며, 파이프라인 건설로 영향을 받을 지역민들과 협의 과정을 거치지 않았다. 이로써 건설지역 국가 및 주민들의 자기결정권이 훼손되었음은 물론이고, 파이프라인 건설 사업 때문에 건설지역 국가들의 경제사회적 발전이 방해받았다.

위의 이유로 Proyecto Gato 는 벨기에 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹⁰⁷

산업	보험업
국가	호주
관련 인권	사회보험을 포함한 사회보장에 관한 권리

CommInsure 은 호주의 Commonwealth Bank 보험 지부로 4 백만여 명의 보험 가입자를 가지고 있다. 2016 년, CommInsure 의 내부고발자는 보험 가입자가 보험금을 받기 전 사망하길 바라고 회사가 보험금 지급을 지연하고 있다고 공개적으로 고발하였다. 이 내부고발자는 언론과의 인터뷰에서 보험사가 수익을 위해 보험금 청구를 구조적으로

¹⁰⁶ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_308

¹⁰⁷ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_38

거부하였고, 이를 위해 의료 전문가들에게 보고서를 수정하라는 압력을 가했다고 했다. 이후 Commonwealth Bank 의 CEO 는 공개적으로 사과하고 독립적인 전문가로 하여금 보험금 위원회를 감독하도록 하겠다고 했다¹⁰⁸.

산업	보험업
국가	뉴질랜드
관련 인권	적절한 생활수준을 누릴 권리

2010년 9월부터 2011년 2월 사이에 뉴질랜드 Canterbury 지역에서는 4개의 강한 지진이 발생하였는데, 이 때문에 185명의 사망자와 11,432명의 부상자가 발생하였다. 하지만 이러한 피해에 대한 보험금 지급이 3년이 넘도록 제대로 이루어지지 않았는데, 이 때문에 지진 피해자들의 적절한 생활수준을 누릴 권리가 침해되었다는 비판을 받았다.

위의 이유로 WeCa 은 뉴질랜드 국내연락사무소에 Earthquake Commission, Southern Response, IAG New Zealand, Tower Insurance, 그리고 Vero Insurance 와 같은 보험업체들을 상대로 진정을 제기한 바 있다.¹⁰⁹

11. 부동산업 및 임대업

산업	임대업
국가	페루
관련 인권	문화에 관한 권리

Marriott International Inc.의 자회사인 Starwood Hotels & Resorts Worldwide LLC 는 페루에서 호텔을 개발하기 위해 고대 잉카 유적지에 위치한 사원을 매몰시키고, 사원 인근에 위치한 공동묘지에서 시신을 파내었으며, 해당 유적지에서 무단으로 문화 유산을 훼손하였다.

위의 이유로 페루 선주민 그룹(Quechua indigenous group)은 페루 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹¹⁰

산업	부동산업
국가	멕시코
관련 인권	적절한 생활수준을 누릴 권리

¹⁰⁸ Monash University, 앞의 자료, p. 96.

¹⁰⁹ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_317

¹¹⁰ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_529

MIRA 는 2007 년 미국의 Black Creek Group 에 의해 설립된 멕시코 부동산개발 기업이다. MIRA 는 Todos Santos 의 어촌에 도시 생활과 전원 생활, 바닷가 생활을 결합하여 생활과 일, 쇼핑과 여가를 모두 한 곳에서 할 수 있는 주택지 개발을 기획하였다. 그러나 지역 주민 일부는 이러한 개발이 지속가능하지 않다고 반발하였다. 이들은 지난 50 년 간 심각한 가뭄이 두 번 올 만큼 물이 부족한 사막 지역에 수천 명의 사람들이 들어와 사는 경우 해수 담수화 공장을 통해 물을 공급하는 것밖에 없는데, 이는 환경에 악영향을 줄 것이라고 주장하였다.¹¹¹

12. 전문, 과학 및 기술 서비스업

산업	전문업
국가	독일, 캐나다, 스페인, 벨기에
관련 인권	건강에 관한 권리

Ratiopharm 은 독일의 제약회사로서 전세계에서 유통되는 여러 일반약품의 대형 제조업자인데, 독일, 캐나다, 스페인, 그리고 벨기에에서 비윤리적 마케팅을 해왔다. Ratiopharm 은 약사들에게 매우 높은 리베이트를 제공해서 자사의 약품이 보다 더 많이 팔릴 수 있도록 한 것이다. 이 때문에 소비자들은 자신의 병에 가장 잘 맞는 약을 구매할 권리와 건강권에 관한 권리를 침해받았다.

위의 이유로 Gresea & Transparency International 은 독일 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹¹²

산업	전문업
국가	나이지리아
관련 인권	고문, 굴욕적, 비인도적 처우로부터의 자유로울 권리

제약회사 Pfizer 가 나이지리아에서 임상실험의 일환으로 아이들에게 Trovan 항생제를 투여한 뒤 집단적으로 수막염이 발생하여 11 명의 아이들이 사망하고 많은 사람들이 심각한 상해를 입었다. 임상실험에 참여한 아이들을 대표하는 이들은 수막염 발생 위험을 회사가 알고 있었음에도 불구하고 아이들이나 부모에게 그러한 위험을 알리지 않았으며, 해당 치료제가 실험 단계에 있다는 사실과 그들이 치료제를 거부하고 다른 치료제를 찾을 수 있다는 사실을 알리지 않았다고 주장했다. Pfizer 은 이러한 혐의를 모두 부인하였으며 임상실험의 목적에 대해 아이들의 부모 혹은 보호자에게 설명하고 동의를 받았다고 했다.

¹¹¹ Monash University, 앞의 자료, p.102.

¹¹² https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_130

미국 법원은 2005 년 관할권 문제를 들어 소송을 기각하였으나 2009 년 항소법원은 사람에 대한 비동의 의학적 실험은 국제관습법으로 금지된다는 점을 들어 기각 결정을 뒤집었으며, Pfizer는 그 결정 이후에 2011년 피해자들과 합의하였다. 2007년 5월 이후 나이지리아에서는 Pfizer에 대한 형사 및 민사 소송 절차가 진행되었다.¹¹³

13. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업

산업	사업지원 서비스업
국가(지역)	사하라 서부
관련 인권	자기결정권

미국 석유회사인 Cosmos Energy 의 의뢰를 받고, Fugro Geoteam 은 사업지원 차원에서 사하라 서부 지역에 위치한 Sahrawi 지역에서 지진파 탐사(seismic survey)를 진행하였다. 그러나 Fugro Geoteam 은 진지파 탐사를 진행하면서 사전에 지역 주민들과 제대로 된 협의를 거치지 않아 지역 주민들의 자기결정권을 침해하였다.

위의 이유로 The Norwegian Support Committee for Western Sahara 은 노르웨이 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹¹⁴

14. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정

산업	공공행정
국가	호주
관련 인권	신체의 자유

Broadspectrum 은 호주 정부와 계약을 맺고 나우루와 파푸아뉴기니 마누스 섬에서 이민 처리 구역(immigration processing site)을 관리하고 있다. 2015 년 No Business in Abuse(NBIA)는 난민신청자들이 자의적 구금으로 인해 인권 침해를 당하고 있으며 당시 Transfield Services 였던 Broadspectrum 이 그러한 인권침해에 연루되어 있다고 고발하였다. Transfield Services 는 NBIA 의 보고서에 오류가 있으며 난민신청자들이 섬 내에서 자유롭게 이동할 수 있도록 나우루 정부의 정책이 바뀌었다고 했지만, 2016 년 4 월 파푸아 뉴기니 대법원은 마누스 섬에서의 구금 시설이 위헌이라고 판결했고, 파푸아뉴기니 정부는 구금 시설을 폐쇄하기로 발표하였다¹¹⁵.

¹¹³ Monash University, 앞의 자료, p. 23.

¹¹⁴ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_182

¹¹⁵ Monash University, 앞의 자료 p. 33.

산업	국방
국가	사우디아라비아
관련 인권	생명권

한 영국 방위 장비회사(UK defence equipment company)가 사우디아라비아 정부에 군수품을 공급하였는데, 해당 군수품이 2015년 4월에 사우디아라비아 동부지역에 위치한 한 민간마을을 공습하는 데 사용되어 생명권을 비롯해 심각한 인권 침해를 초래하였다.

위의 이유로 미국 및 독일 소속 NGO 들이 영국 국내연락사무소에 진정을 제기한 바 있다.¹¹⁶

15. 교육 서비스업

산업	교육 서비스업
국가	중국
관련 인권	차별로부터 자유로울 권리

2012년 중국의 한 여성이 Haiddian 지방법원에 Juren Academy 를 상대로 성차별을 이유로 민사 소송을 제기하였다. 학교는 성차별을 부인했지만 남자만 고용한 것은 인정했다. Juren Academy 과 그 여성은 Juren Academy 이 30,000 위안을 고용 기회에 있어서 성평등과 성차별 반대를 지지하는 기금으로 기부하고 그 여성에게 사과하는 것으로 합의를 하였다.¹¹⁷

16. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업

산업	스포츠업
국가	호주
관련 인권	건강에 관한 권리

호주의 Essendon FC 구단 소속 선수들이 2012년 소속 스포츠 과학자에게 경기력 향상 약물(performance enhancing drug, PED)을 투여 받은 것으로 2013년 밝혀졌다. 선수 중 한 명은 구단을 상대로 소송을 제기해서 투여된 약물이 무엇인지 밝히려 하였지만 구단은 투여 약물의 전체 목록을 제공하지 않았다.

¹¹⁶ https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_470

¹¹⁷ <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/juren-academy-lawsuit-re-employment-gender-discrimination-in-china/>

VIII. 사업 인권영향평가에 관한 국내외 모범 사례

1. 개요

본 장에서는 국내외 사업 인권영향평가 실제 사례를 통해 참고할 만한 점들을 고찰할 것이다.

국내 사례의 경우, 본 연구의 대상인 공공기관이 사업 인권영향평가를 시행하고 웹사이트 등을 통해 공개한 인권영향평가 보고서 및 인권경영 보고서를 통해 드러난 유의미한 사례를 제시하였다. 본 연구에서 제시한 인권영향평가의 4 가지 이행 단계와 12 가지 세부 절차를 바람직하게 이행한 공공기관의 사례를 소개할 것이다.

해외 사례의 경우, 인권영향평가를 시행하는 대표적인 산업군에 속한 기업들의 사례를 살펴볼 것이다. 각 사례별로 인권영향평가를 한 기업명과 사업이 진행되었던 장소, 인권영향평가 수행 시기와 수행 배경 및 내용을 개괄적으로 정리하였으며 이후에는 특히 본 연구에서 제시한 인권영향평가의 4 가지 이행 단계와 12 가지 세부 절차로 범주화해서 자세히 설명하였다.

2. 국내 모범 사례

국내 모범 사례 검토를 위하여 주요사업 인권영향평가 보고서가 공개되었거나 연구팀이 제공받은 접근 가능한 102 개 기관의 보고서를 분석하였다.

[표 14] 검토한 주요사업 인권영향평가 보고서

공시 여부		인권영향평가 보고서 공개 형태	
홈페이지	91	단독보고서	88
클린아이	2	인권경영보고서 등 다른 보고서에 삽입	14
미공시	9		

가. 계획 수립

(1) 수행 주체 구성

- 외부 기관 위탁 시 이행 상충 여부를 고려한 한국관광공사

한국관광공사의 2019 년 사업 인권영향평가 결과 보고서를 보면 외부 기관인 DNV GL 가 “평가의 독립성을 저해하고, 이해상충을 야기하며 평가 결과에 영향을 미칠 수 있는 최근 2 년간 공사 측에 컨설팅 또는 자문서비스를 제공하지 않았습니다”라고 밝히고 있다. 수행 주체를 구성할 때 이해상충(conflict of interest) 여부를 고려하여 사업 인권영향평가의 신뢰성을 확보한 사례라고 할 수 있다.

한편 공기업 A 의 경우, 인권영향평가 수행 주체에 경영평가위원이었던 사람이 포함되어 있는 것을 전문성의 근거로 제시하였는데, 이러한 경우 오히려 경영평가 과정에서 공정성이 저해될 수 있다는 문제가 있을 수 있다. 더 심각한 문제는 대부분의 경우 사업 인권영향평가 결과 보고서에서 인권영향평가를 수행한 외부 기관의 자세한 이력을 공개하지 않고 있기 때문에 어떤 근거로 선정되었는지 알 수 없다는 것이다. 인권영향평가에 대한 ‘평가’가 공정하게 이루어지기 위해서는 외부 기관에 위탁을 할 때 적어도 경영평가와의 ‘이해상충’ 여부가 있는지 여부를 판단해야 할 것으로 보인다. 이를 위해서 외부 기관에서 인권영향평가를 위탁하는 경우 인권영향평가 결과 보고서에 외부 기관 선정 근거에 대해 명확히 밝히는 것이 필요하다.

(2) 평가 대상 사업 선정

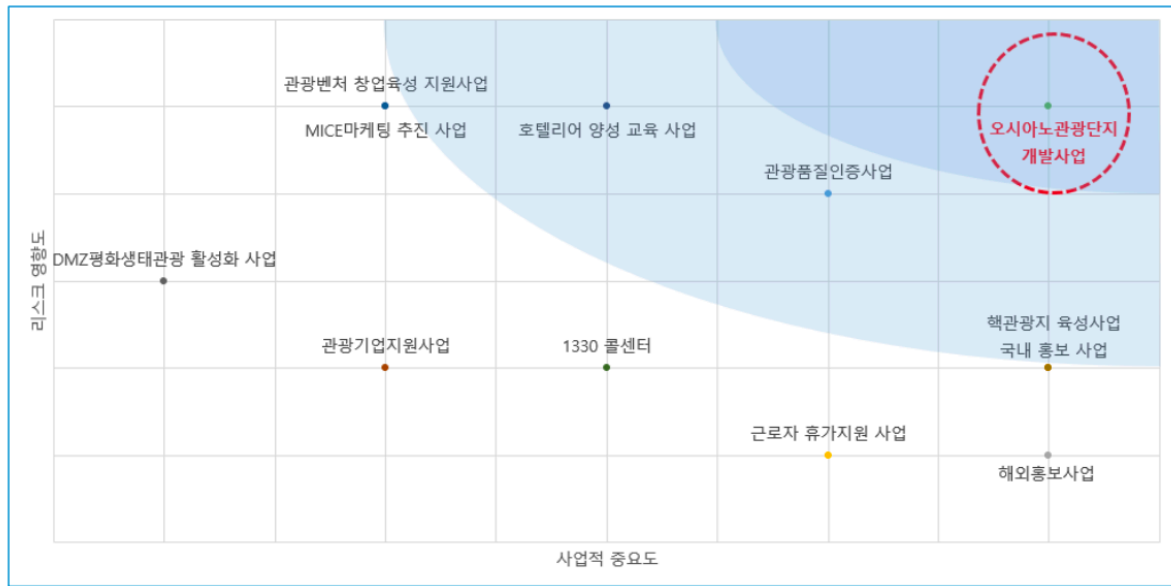
- 언론 보도 및 고충처리절차에 문제제기가 된 사업을 선정한 인천도시공사

인천도시공사는 주거복지사업을 인권영향평가 대상 사업으로 선정하면서 “공기업의 비전 및 사회적 가치 달성에 대한 내외부의 요구를 고려”했다고 밝히고 있다. 이어서 2019년 언론 보도 및 고객민원사항, CEO 지시사항을 반영하여 평가 대상 사업을 선정하였다고 하고 있는데, 인권영향평가 결과 보고서에는 구체적인 언론 보도 및 고객민원사항에 대한 내용은 누락되어 있으나 단순히 사업의 대표성이나 규모를 고려한 것이 아니라 언론 및 고객 민원을 통해 외부에서 문제제기가 된 사업을 선정하였다는 점에서 유의미한 사례라고 할 수 있다.

- 인권영향의 심각성을 고려하여 사업을 선정한 한국관광공사

한국관광공사는 평가 대상 사업 선정을 위해 사업적 중요도와 리스크 영향도를 함께 파악한 결과, 두 지표 모두 가장 높게 측정된 사업을 평가 대상 사업으로 선정을 하였다. 사업적 중요도는 1) 사업 규모, 2) 미디어 노출도, 3) 사업 운영 기간 등을 고려한 것이고, 리스크 영향도는 1) 사업 범위, 2) 외부 이해관계자 유형, 3) 하도급 업체 현황 등을 고려한 것인데, 이 중 리스크 영향도는 얼마나 많은 사람들이 부정적인 인권 영향을 받을 수 있는지 파악할 수 있는 지표로 평가 대상 사업 선정 과정에 필요한 심각성 판단에 기여한 것으로 보인다.

[그림 47] 한국관광공사 2019 년도 주요 사업 인권영향평가 대상 사업 선정 프로세스¹¹⁸



(3) 이해관계자의 범위 설정

- 공급망까지 이해관계자의 범위에 포함시킨 한국농수산물식품공사

한국농수산물식품유통공사는 비축농산물 위생·안전관리 사업에 대한 인권영향평가를 진행하면서 파견 직원과 소비자, 해외 공급자와 국내 농가까지 이해관계자에 포함시켜 관련된 인권영향을 파악하려고 하였다. 또한 농수산물사이버거래소 사업에 대한 인권영향평가에서는 참여업체를 이해관계자에 포함시켰으며, 청년해외개척단 사업에 대한 인권영향평가에서는 파견 직원들에 대한 인권영향까지도 평가에 포함시켜 공급망에 있는 다양한 이해관계자들에 대한 인권영향을 폭넓게 확인하였다. 실제로 인권영향평가 결과 공급망에 있는 이해관계자들에게 부정적인 인권 영향이 발생한 것으로 파악되어 이에 대한 대응 계획이 세워지기도 하였다.

(4) 주요 인권 이슈 파악

- 리스크 분석을 통해 주요 인권 이슈를 파악한 국민체육진흥공단

국민체육진흥공단은 평가 대상 사업에 대한 주요 인권 이슈를 파악하기 위해 인권 리스크 분석을 시행하였다. 인권 리스크 분석에서는 과거에 발생했던 이슈나 유사 사례 검토를 하여

¹¹⁸ DNV GL, 인권영향평가 결과 보고서, 2019, p. 5.

<http://kto.visitkorea.or.kr/kor/kto/operation/inkwon/inkwonActivity/board/view.kto?id=440692&isNotice=false&instanceId=430&rnum=1>

인권 위험을 도출했는데, 미디어 분석 및 국가인권위원회 등의 실태조사 결과를 참고하여 실제로 인권 위험이 큰 사항을 주요 인권 이슈로 선정하였다. 또한 인권 리스크 별로 리스크 발생 가능성, 리스크 발생시 심각도, 리스크 발생시 책임에 대해 각각 분석을 하여 체크리스트 설계에 해당 내용이 반영되도록 하였다.

[그림 48] 국민체육진흥공단 인권 리스크 분석¹¹⁹

① 인권 리스크 분석

대상사업	세부사업	주요 업무	인권위험 (과거 발생이슈 및 유사 사례 검토)	인권리스크 평가		
				리스크 발생 가능성	리스크 발생시 심각도	리스크 발생시 책임
스포츠단 운영 사업	선수단 대회 출전 및 훈련 지원	대회출전 계획 수립 및 지원 전지훈련 계획 수립 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 대회 출전, 전지 훈련 신청에 대한 불합리한 비승인 - 경북체육회가 소속 클럽팀의 해외훈련 및 대회참가에 대해 불합리하게 승인 지연 및 승인불가를 내린 사례(경북도 도내 클럽팀 인권침해 심층조사) - 경기를 위해 중요한 훈련계획에 대해 선수단의 의견을 참고하지 않고 독자적으로 결정 	○	●	●
	선수단 선수 및 지도자의 안전관리	안전 인프라 정비 안전환경 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 종목 및 선수 특성을 반영한 안전 정책 및 시설 인프라 불충분 - 2016년 도로 훈련 중인 사이클 선수단을 화물차가 덮쳐 10명 중경상을 입는 사고 발생한 바 있음. 2020년 조사 결과 부상 발생 전 사고 예방 안전매뉴얼을 확인한 전문 체육인 비율은 20.0%에 그쳐 안전매뉴얼 개발 및 교육 필요함.(스포츠안전재단 2019 스포츠안전사고 실태조사) • 장애인 클럽팀의 시설이용 차별 문제 - 장애인 전용시설 이용자의 35.7%가 운동기구, 장비, 샤워시설 미비로 인한 불편을 겪었다고 응답했음. 또한 공공/민간 체육시설 이용 장애인 선수 중 각각 29.1%, 32%는 장애인 화장실, 엘리베이터 등이 없어서 접근하지 못했다고 답변(인권위 장애인 클럽팀 실태조사) 	●	●	●
	선수단 운영 활용 공단 홍보계획 수립 및 시행	대내외 네트워크 구축 공단 홍보 및 사회공헌 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 선수 본인 외 대회 활동에 동원 - 감독이 친분을 쌓기 위한 술자리에 선수를 부르는 등 선수의 휴식권 침해(인권위 클럽팀 실태조사) - 한 종목단체 임원의 다과 수발을 위해 여성 선수 동원하고, 고위직 참여 행사 동원 위해 선수들이 제대로 휴식을 취하지 못하는 경우가 있었음(인권위 전국체전 모니터링) 	○	●	●

나. 자료 수집

(1) 현장 방문 조사

- 현장 방문 조사를 통해 자료를 수집한 창원경륜공단와 안양도시공사

창원경륜공단에서는 문헌 조사, 설문, 인터뷰 등의 방법으로 파악하기 어렵거나 추가 확인이 필요한 인권영향 요소에 대해 실제 업무가 이루어지는 현장을 방문하여 직접 조사를 하였다. 현장조사를 통해서 장애인 및 여성 노동자를 위한 시설이 적절하게 설치되어 있는지, 인권경영현장, 직장 내 괴롭힘 방지 매뉴얼, 반 괴롭힘 정책 선언문 등이 게시되어 있는지 여부를 파악하였다. 또한 안전보건 절차 및 활동에 대해서도 현장에서 확인을 하였다. 현장

¹¹⁹ Marcspon, 스포츠단 인권영향평가 컨설팅 용역 결과 보고서, 2020, p. 27.

방문 조사를 통해 창원경륜공단은 현장에서 일하는 노동자가 산업보건안전 이슈를 넘어 인권 전반에 대해 문제를 제기할 수 있도록 고충처리절차를 명확히 할 필요가 있음을 파악하였다.

안양도시공사의 경우 주요 사업이 시설관리이기 때문에 관리 대상인 시설을 직접 방문하여 현장평가를 진행하고, 이해관계자를 인터뷰하는 방식으로 인권영향평가를 진행하였다.

[그림 49] 안양도시공사의 인권영향평가를 위한 현장평가¹²⁰

			
교통약자차량 장애인이용불편사항 및 소화기 보유 점검	장애인주차면 사무실 앞 장애인주차면 설치여부 점검	안내 축지도 시각장애인 종합운동장 안내 축지도 파손여부 확인	짐자블록 체육공원(서조, 새물, 비산) 짐자블록 점검
			
난간 및 안전울타리 난간설치 기준 준수여부 및 장애인 이용불편사항 점검	주차장 이용 장애인 주차면 및 이용불편 사항 점검	자동심장 충격기(AED) 사업장별 자동심장 충격기 설치 및 작동여부 점검	소화기 및 소화시설 점검 석수공영차고지 소화기 점검
			
장애인 화장실 장애인 화장실 이용불편 사항 전체점검	안전용품 점검 빙상장 안전헬멧 등 안전용품 점검	장애인 관람석 석수체육공원 장애인 관람석 점검	휠체어 이용불편점검 시설물내 휠체어 이용불편사항 점검
			
지하주차장 안전사항 점검 평촌지하주차장 등 CCTV 및 안전사항 점검	기계실 소화시설 운동장 기계실내 소화시설 및 안전용품 점검	직원 휴게실 내부 근로자(청소 경비) 휴게실 여부확인 및 점검	직원 인터뷰 내부직원 인권침해관련 인터뷰 추진

다. 자료 분석

-대응 계획 수립

- 인권영향 대응 계획을 수립한 한국보건복지인력개발원과 농업기술실용화재단

¹²⁰ 안양도시공사, 2020 년 인권영향평가 결과보고, p. 4.

인권영향평가를 수행한 많은 기관에서 파악된 인권영향에 대한 대응 계획을 수립하였다. 그 중에서 한국보건복지인력개발원은 발견한 인권영향마다 대응 계획을 제시하였다. 농업기술실용화재단 역시 인권영향평가를 시행한 사업에 대해 인권영향평가 시행 다음 해로 기간을 특정하여 대응 계획을 구체적으로 마련하였다.

라. 결과 보고

현재 사업 인권영향평가 결과 보고서를 지속가능성 보고서 등 다른 보고서와 별도로 공개한 공공기관의 수는 설문 조사에서 사업 인권영향평가를 실시했다고 응답한 169 개 중 81 개였다. 결과 보고서는 공개되는 방식, 보고서의 양과 질에서 차이가 컸다. 미공개가 원칙이라고 밝힌 기관, 한 두 페이지로 결과를 요약해서 인권영향평가 보고서를 공개한 기관, 100 페이지 이상으로 상세하게 보고하고 있는 기관 등 관행에 큰 격차가 존재한다.

(1) 결과 보고서 작성

- 포괄적 결과 보고서 작성 및 공개한 한국문화예술위원회와 안양도시공사

한국문화예술위원회는 사업 인권영향평가 실행 절차와 결과를 포괄적으로 다룬 인권영향평가 결과 보고서를 발행하였다. 인권영향평가 보고서에서는 인권영향평가의 의의와 인권영향평가의 실행 절차, 평가결과가 상세하게 포함되어 있다. 특히 마지막 부분에 세부 체크리스트와 평가 결과 전부를 수록하여 투명성을 확보하였고, 대응 계획에 해당하는 권고 사항까지 포함하고 있어 이후 이행 상황에 대해 이해관계자들이 모니터링을 할 여지까지 두고 있다.

안양도시공사 또한 인권영향평가 결과에 대해 포괄적인 보고서를 작성하여 공개하였는데 추진 개요, 평가 체계와 인권영향평가 진행 내용 전반에 대해 상세하게 보고서를 작성하였다. 또한 붙임으로 분야별 세부 평가 결과를 첨부하여 세부 내용에 대해서 파악할 수 있도록 하였고, 특히 관리 대상 시설을 방문하여 진행한 현장 평가 당시의 사진까지 제공하였다.

(2) 결과 보고서 공개

- 보기 쉽게 결과 보고서를 공개한 인천광역시 계양구 시설관리공단

[그림 50] 인천광역시 계양구 시설관리공단 인권영향평가 홈페이지 게시 내역

인천광역시 계양구시설관리공단

홈으로 · SITEMAP · CONTACT US 글자크기

공단안내 / 주요관리시설 / 주요사업 / 계양문화센터 / 고객센터 및 윤리현장 / 고객마당 / 경영공시

사건정보공표 :: 전체메뉴

고객서비스 및 윤리현장

고객 서비스 현장 전문 >

인권경영현장 전문 >

인권경영 >

윤리경영실천 현장 전문 >

서비스 이행기준(전사업장) >

서비스 이행기준(사업장별) >

고객만족도 조사 >

HOME > 고객센터 및 윤리현장 > 인권경영

인권경영

추진배경

- 전 세계적으로 인권보호·존중의 중요성이 크게 대두됨에 따라 모든 기관에서의 인권경영 요구
- 국가인권위원회「공공기관 인권경영 실행을 위한 매뉴얼 적용 권고」따라 인권경영 도입 결정 및 시행

추진경과

- 2018.11.26 인권경영 기본계획 수립
- 2018.12.04 인권경영 현장 제정 및 선포
- 2018.12.31 계양구시설관리공단 인권경영 현장 공표
- 2019.02.18 계양구시설관리공단 제1회 인권경영 위원회 개최
- 2019.03.22 계양구시설관리공단 인권경영운영내규 발령
- 2019.12.11 ~ 12.17 계양구시설관리공단 2019년도 인권영향평가 실시

인권영향평가 개요 **세부개요**

- 인권경영 체계 도입에 따라 공단의 경영 및 사업운영 전반에 걸쳐 인권 리스크를 파악하고 분석하여 직원을 비롯한 모든 관계자의 인권을 보호하기 위함

2019년도 인권영향평가(기관운영) 결과 **세부결과 분석**

지표분야	답변결과				
	예	보완필요	아니요	정보없음	해당없음
1	26	-	-	1	3
2	14	-	-	-	3
3	14	-	-	-	2
4	8	-	-	-	3
5	4	-	-	-	10
6	15	-	1	1	-
7	-	-	2	-	8
8	-	-	-	-	10
9	-	-	-	-	18
10	6	-	-	-	9
합계	87	-	3	2	66

· 총 10개 분야 158개 지표 중 공단 실정에 맞는 8개 분야 90개 지표 평가

2019년도 인권영향평가(사업운영) 결과 **세부결과 분석**

- 선정사업 : 계양문화센터 운영 사업
- 선정사유 : 공단 운영 사업 중 가장 큰 규모의 사업이며, 인권에 영향을 받을 수 있는 강사, 이용자의 표본수가 가장 많음

지표분야	답변결과				
	예	보완필요	아니요	정보없음	해당없음
1	2	-	-	-	-
2	7	-	-	-	-
3	3	-	1	-	-
4	6	-	-	-	-
합계	18	-	1	-	-

· 공단 실정에 맞는 4개 분야 19개 지표 평가

자료관리 담당부서 : 안전기획팀 > 김지환 연락처 : 032-719-4466 최종수정일 : 2020-06-06

[그림 50]와 같이 인천광역시 계양구 시설관리공단은 공공기관 중 유일하게 홈페이지 내에 인권영향평가의 지표와 답변 결과를 직접 게시한 기관이다. 많은 공공기관이 인권경영에 관한 별도의 페이지를 마련하고는 있으나, 인권영향평가 결과 보고서를 게시하지 않거나

찾기 어려운 형태로 게시하고 게시를 하더라도 첨부파일 형태로 게시하고 있다. 반면, 계양구 시설관리공단은 별도의 페이지를 마련하여 기관운영과 주요사업 인권영향평가의 개요와 지표, 결과를 함께 공개하여 이해관계자들이 쉽게 접근하여 내용을 파악할 수 있도록 하였다. 각 인권영향평가의 세부 결과에 대해서도 대응 계획에 해당하는 보완 필요 사항과 함께 같은 페이지에 있는 세부결과분석 버튼을 통해 접근할 수 있도록 하였다.

3. 해외 모범 사례

해외 모범 사례 검토를 위하여 다음의 사업 인권영향평가 보고서를 검토하였는데, 그 중에서 9 개의 사례를 선정해서 집중적으로 분석하였다.

[표 15] 기초조사를 진행한 해외 인권영향평가 사례의 분류

기업명	기업 소재국가	HRIA 적용한 사업명	사업 시행국가	시행연도	산업 분류
SOK Corporation	핀란드	Italian Processed Tomato Supply Chains	이탈리아	2019	유통, 농업, 식음료
Microsoft	미국	Technology Operation Value Chain	미국	2014	정보통신기술산업
Stora Enso	핀란드	Company-Wide HRIA	파키스탄	2013	임업
Telia Company	영국	Region-Based HRIA	스웨덴	2015	정보통신기술산업
Telefónica	스페인	Company-Wide HRIA	스페인	2013	정보통신기술산업
Facebook	미국	Facebook in Cambodia	캄보디아	2020	정보통신기술산업
Telenor	노르웨이	Telenor in Myanmar	미얀마	2012	정보통신기술산업
Exxon Mobil	미국	Liquefied Natural Gas Project	파푸아뉴기니	2019	에너지
Arla	덴마크	Arla in Nigeria	나이지리아	2015	축산업
Arla	덴마크	Arla in Senegal	세네갈	2015	축산업

Tullow Oil	영국	Lake Albert Project	우간다	2012	에너지
Newmont	미국	Goldcorp's Marlin Mine	과테말라	2010	광업
Nestlé	스위스	Group-Level Assessments	파키스탄	2014	외식업, 식음료
British Petroleum	영국	Tanggung Project in West Papua	인도네시아	2002	에너지
Total S.A.	프랑스	Regional Site Visits	미얀마	2002	에너지
Green Resources AS	탄자니아	Uchindle Tree Farm	탄자니아	2009	임업
Paladin Energy	호주	Kayelekera Uranium Project	말라위	2009	광업, 에너지
Dole	미국	El Muelle Pineapple Project	코스타리카	2010	농업, 식음료
Rio Tinto	영국	Simandou SEIA	기니	2012	광업
Kuoni Group	스위스	Kenya Pilot Project	케냐	2012	관광 산업
European Investment Bank	룩셈부르크	Trans-Adriatic Pipeline	그리스	2013	금융업
Kuoni Group	스위스	India Project	인도	2014	관광 산업
Nevsun Resources	캐나다	Bisha Mine in Eritrea	에리트리아	2014	광업
World Bank	미국	Thaton Power Station	미얀마	2014	금융업
Eni	이탈리아	Eni Myanmar	미얀마	2016	에너지
Equatorial Palm Oil	영국	Liberian Operations	라이베리아	2017	농업
Imperial Brands	영국	Region-Based HRIA	영국	2016	농업
Vattenfall	스웨덴	Coal Supply Chain	독일	2017	에너지

Telia Company	영국	Lithuania HRIA	리투아니아	2017	정보통신기술산업
Telia Company	영국	Sweden HRIA	스웨덴	2017	정보통신기술산업
FIFA for United Bid 2026	캐나다	FIFA for United Bid 2026	캐나다	2018	스포츠, 엔터테인먼트
Total S.A.	프랑스	Papua LNG	파푸아뉴기니	2019	에너지
Eni	이탈리아	Mexico Area 1 Development	멕시코	2020	에너지
Google	미국	Google Celebrity Recognition API	전세계	2019	정보통신기술산업

사업 인권영향평가가 가장 많이 시행되는 대표적인 산업은 채굴 및 에너지 산업이다. 아프리카, 아시아, 남아메리카에서 진행되는 채굴 산업에 대해 다국적기업이 시행한 인권영향평가(캐나다의 자원개발회사 Nevsun Resources Ltd.의 에리트리아 광물 개발 사업, 이탈리아 에너지 회사 Eni 의 멕시코 유전 개발 사업, 프랑스 에너지회사 Total E&P 의 파푸아뉴기니 LNG 개발 사업)를 살펴볼 것이다.

인권 존중 책임과 인권에 관한 상당주의 의무는 공급망의 주도 기업(lead company)이 공급망의 중간 단계 및 말단에서 발생하는 인권영향에 대해서도 식별하고 대응하도록 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 핀란드의 소비자협동조합(SOK Corporation)이 이탈리아 토마토 가공 농장에서 일하는 이주노동자의 인권에 대한 영향평가 사례를 소개할 것이다. 또한 덴마크 유제품 생산 기업인 Arla 이 나이지리아 시장에 진출하면서 진행한 인권영향평가를 살펴봄에 다국적기업이 저개발국가에서 사업을 할 때 고려해야하는 요소들에 대해 알아볼 것이다.

인권영향평가가 활발히 진행되고 있는 또 다른 산업으로는 관광 산업을 꼽을 수 있는데, 스위스 기업인 Kuoni 가 인도에서 판매하는 관광상품에 대하여 시행한 인권영향평가 사례와 기업과 인권 연구 기관인 Myanmar Center for Responsible Business 가 미얀마의 주요 산업인 관광 산업 전반에 대해 인권영향평가를 시행한 것에 대해 살펴볼 것이다.

정보통신기술 산업에 대해서도 인권영향평가가 시행되고 있는데, 이 장에서는 SNS 서비스를 제공하는 대표적인 기업인 Facebook 이 동일한 서비스를 사회정치적 상황이 다른 국가에 제공할 때 추가적으로 고려해야 하는 이슈들을 파악하기 위하여 시행한 인권영향평가 사례를 소개할 것이다. 그리고 소프트웨어 개발 기업인 Google 에서 개발하고 있는

애플리케이션과 관련하여 사용자에게 발생할 수 있는 인권영향평가를 개발 완료 전에 시행하여 개발과정에 반영했던 사례를 살펴볼 것이다.

가. Nevsun Resources Ltd.의 비샤(Bisha) 광산 채굴 사업

- 기업명: Nevsun Resources Ltd. (캐나다 자원개발 기업)
- 사업지: 에리트리아 비샤 광산
- 인권영향평가 수행 시기: 2013 년~ 2014 년 (사업 수행 후)
- 인권영향평가 시행 배경: 에리트리아는 1993 년 에티오피아로부터 독립한 이후 언론에 대한 통제, 군대에서 행해지는 강제노동, 전체주의적인 감시통제망을 통해 같은 대통령이 장기 집권을 하고 있는 상황. 캐나다의 자원개발회사인 Nevsun Resources Ltd. (이하 Nevsun)는 2008 년부터 에리트리아에서 Bisha 광산을 개발하기 시작하였는데, 이 때 에리트리아의 여당인 People’s Front for Democracy and Justice (PFDJ)가 소유하고 있는 Segen Contruction Company 과 계약을 맺음. Segen 은 정부를 통해 징집된 노동자들을 광산 건설 과정에 강제로 동원하였으며, 노동자들은 열악한 노동조건 및 생활환경에서 착취를 당하였다는 것이 2013 년 1 월 국제인권단체를 통해 폭로가 되었음. 이에 Nevsun Resources Ltd.에서는 2013 년 7 월부터 2014 년 1 월까지 LKL International Consulting 을 통해 비샤 광산에 대한 인권영향평가를 시행.
- 인권영향평가 시행 내용: Nevsun 는 비샤 광산 사업에서 발생한 강제노동 문제와 더불어 광산에서 발생하는 전형적인 노동권을 포함한 인권 침해 문제에 대해 인권영향평가를 하였는데, 2 회의 에리트리아 현지 조사 이후 발표된 결과를 가지고 외부 이해관계자와 자세하게 소통을 한 후, 인권영향평가에서 권고된 내용들을 이행하고 있는지 여부에 대해 상세한 감사를 진행하였음.

(1) 계획 수립: 평가 대상 사업 선정

Nevsun 은 에리트리아의 광산 개발을 위해 1996 년부터 탐사해왔으며, 1998 년에 에리트리아에 자회사를 세워 탐사를 계속해왔다. 그러던 중 2002 년, 비샤 지역에 광산을 발견하고 2006 년 해당 지역의 광산 개발을 위해 에리트리아 법인 Bisha Mining Share Company (BMSC)를 세운다. 당시 BMSC 는 Nevsun Resources Ltd.가 지분의 60%를 소유하고, 40%는 에리트리아 국영기업인 Eritrean National Mining Corporation (ENAMCO)가 소유를 하고 있었다. 2008 년부터 본격적으로 비샤 광산 건설이 시작되었는데 2013 년 1 월, Human Rights Watch 는 Nevsun 의 비샤 광산에서 일어나는 강제노동 및 열악한 노동환경에도 불구하고 Nevsun 이 소극적으로 대응하고 있다는 것을 국제사회에 폭로하였다. 이에 Nevsun 은 2013 년 7 월, 비샤 광산에서 발생하고 있는 인권문제에 대해

대응하기 위하여 LKL International Consulting 에 비샤 광산에서 발생하고 있는 인권 문제에 대한 인권영향평가를 수행할 것을 의뢰하였다.

기업들은 외부에서 부정적으로 문제제기가 되는 사항에 대해 부인하거나 숨기려고 하는 경우 많다. 그러나 이는 문제해결에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 이해관계자들의 신뢰를 더욱 잃게 만들어 문제를 악화시킬 수도 있다. Nevsun 의 경우 국제적인 비판을 받게 되자 이를 더 이상 부인하거나 숨기지 않고 적극적으로 회사가 파악하고 대응책을 마련하기 위해 인권영향평가를 시행하게 되었다. 이 과정을 통해 Nevsun 은 과거에 현지 건설 계약업체에서 발생했던 강제노동 문제를 모두 확인해서 보상해주는 절차를 개설한 것은 아니지만, 문제제기할 수 있는 고충처리절차와 이해관계자와의 소통 절차를 마련하겠다고 밝혔다.

(2) 계획 수립: 주요 인권 이슈 파악

인권영향평가 수행 범위와 관련하여 Nevsun 은 기존에 문제제기가 되었던 주요 이슈인 강제노동 외에도 광산에서 발생하는 전형적인 인권 이슈도 포함시켰다. 또한 에리트리아의 사회, 정치적 상황의 특수성으로 인하여 발생하는 보안 이슈에 대해서 특별히 강조하였으며, 고충처리절차에 대해서도 검토되었다.

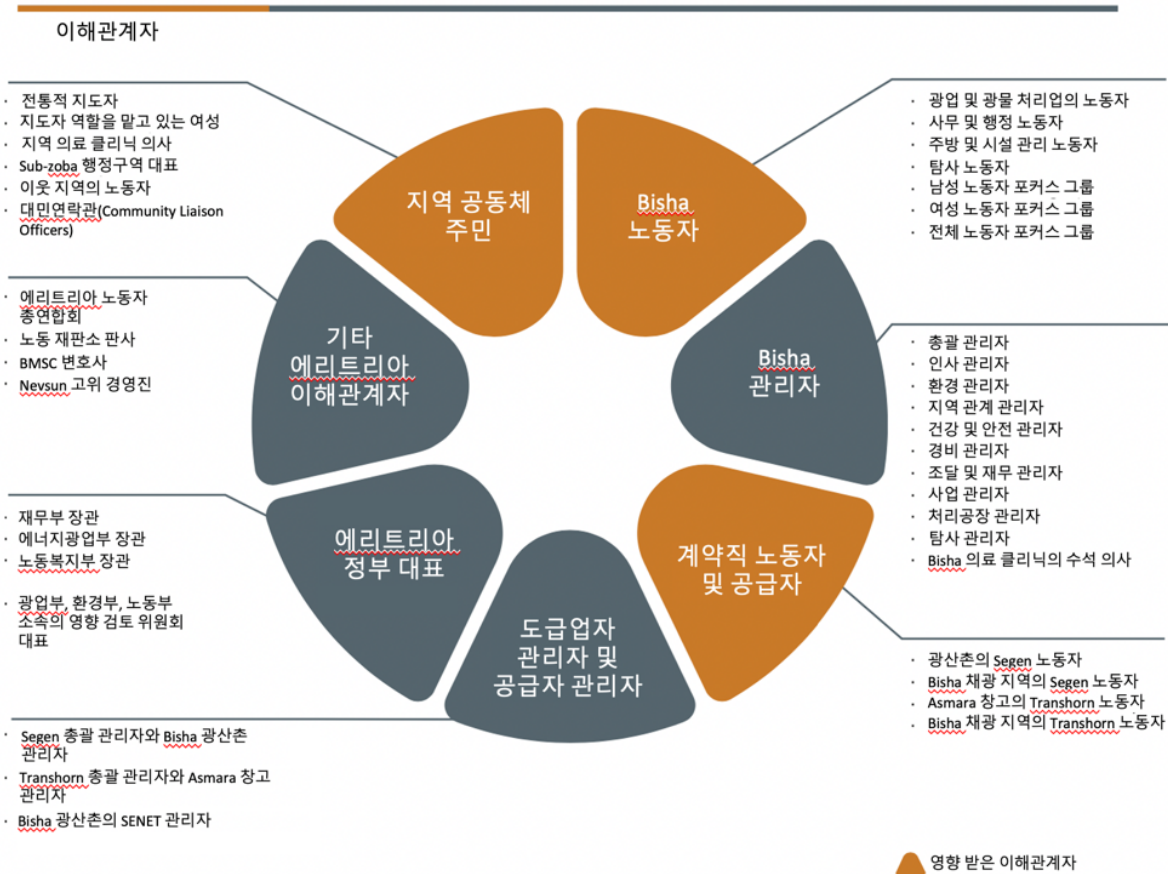
- 인권영향평가의 범위에 대해서 과거에 발생하였던 문제들, 즉 강제노동에 대해서 명확한 증거를 파악하는 것이 어렵기 때문에 과거의 의혹에 관한 확인이나 부정하는 것이 인권영향평가의 목표가 아니라는 것을 밝히고 있다. 다만 과거에 발생하였거나 현재 발생하고 있거나 미래에 발생할 수 있는 인권 문제에 대해 효과적이고 믿을만한 방식으로 문제제기할 수 있도록 고충처리절차와 이해관계자와의 소통 절차를 확립하는 것에 집중한다는 것을 강조하였다.
- 최초 주요 인권 이슈는 광산 건설을 위해 계약을 맺은 현지회사 Segen 을 통해 발생한 강제노동 문제였으나, 인권영향평가에서는 강제 노동 외에도 광업 현장에서 발생하는 주요 인권 이슈를 아래와 같이 포함시켰다.
 - 노동권과 노동환경: 국가 봉사 프로그램(National Service Program), 산업 안전, 임금, 노동시간 및 복지, 결사의 자유, 비차별, 괴롭힘, 아동노동
 - 인권과 지역주민: 환경과 관련된 인권, 지역 개발
 - 인권에 연관된 이슈: 보안과 인권, 고충처리절차

(3) 계획 수립: 이해관계자 범위 설정

Nevsun 에서는 이해관계자 그룹을 사업과 직간접적으로 관련이 있는 ‘사업 관련 이해관계자’와 문제제기를 하고 주목을 하고 있는 ‘국제 이해관계자’로 나누어서 대응을

하였다. 사업과 관련이 있는 이해관계자 그룹에 대해서는 자료수집 과정에서 인터뷰 등을 통해 의견을 청취하였고, 국제 이해관계자들에 대해서는 결과 보고서가 발행된 이후 별도로 소통하며 의견을 청취하였다. 그리고 그 결과를 추후 인권영향평가 결과로 제시된 권고 이행에 대한 감사 과정에 적극 반영하였다.

[그림 51] 비산 광산과 관련된 이해관계자 그룹¹²¹



¹²¹ Nevsun Resources Ltd., Human Rights Impact Assessment of the Bisha Mine in Eritrea 2015 Audit (2015), p. 13.

[표 16] 국제 이해관계자들과의 소통 내용¹²²

이해관계자	추가 정보
캐나다 의회 국제 인권 소위원회 (Subcommittee on International Human Rights)	<ul style="list-style-type: none"> • 2014.06.05 소위원회에 증인 정식으로 소환 • 2015.01 소위원회 의장 인권영향평가 후속 방문차 에리트리아 방문 • 2015.05 서기의 요청에 따라 소위원회에 후속 브리핑 제출
정부 대표단	<ul style="list-style-type: none"> • 2014.06, 2015.01 캐나다 정부 대표단과 미팅 • 2015.01 비주(non-resident) 캐나다 에리트리아 대사 인권영향평가 후속 방문차 에리트리아 방문 • 2015.05 주 에리트리아 대사들과 미팅 • 2015.06 영국 정부와 미팅
유엔	<ul style="list-style-type: none"> • 2014.06 UNICEF(캐나다)와 미팅 • 2014.07 유엔 본부에서 유엔 글로벌 컴팩트와 미팅 • 2015.01 유엔 조사위원회에 인권영향평가 제출
캐나다 NGO	<ul style="list-style-type: none"> • 2014.06 국제엠네스티와 Mining Watch 대표단과 미팅
국제 NGO	<ul style="list-style-type: none"> • 2014.07 휴먼라이츠워치 대표단과 미팅
학계 및 전문가	<ul style="list-style-type: none"> • 2014.04 캐나다 국제 사회적 책임 위원회의 광업 협회 발표 • 2014.05 런던 Institute of Advanced Legal Studies 발표 • 2015.06 런던 Universal Peace Foundation/Solicitors International Human Rights Group 발표 • 2015.06 런던 Chatham House 발표
사회적 책임을 다하는 투자자	<ul style="list-style-type: none"> • 2015.05 유럽 윤리적 투자자들과 미팅

(4) 결과 보고: 사후 평가

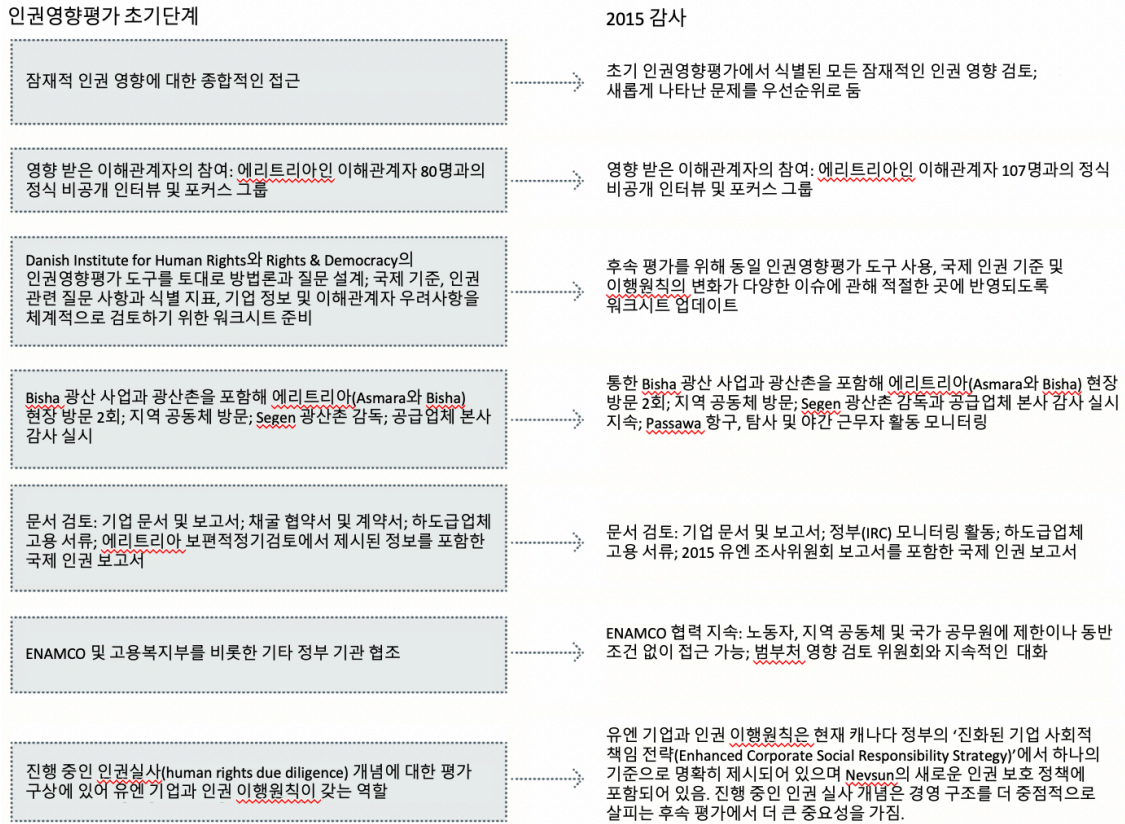
2014년 4월, 인권영향평가 보고서를 발표한 후에 인권영향평가 수행팀은 캐나다 국회의 인권위원회와 캐나다 및 국제 인권단체, 유엔, Nevsun의 투자자들을 포함한 다양한 이해관계자들과 결과에 대해 소통하였고 그 과정에서 인권영향평가의 후속 작업으로 권고사항에 대한 이행 점검을 지속적으로 할 것에 대해 제안받았다. 이에 2014년 7월부터 2015년 6월까지 인권영향평가 수행팀은 이행 관련 감사를 시행하였고 2015년 8월 감사 보고서를 발행하였다.

감사 과정은 2014년 인권영향평가 이행과정을 점검하는 방식으로 이루어졌는데 이를 통해 2014년 인권영향평가 보고서의 권고 사항 이행 상황을 점검하였다. 이에 더하여 최초 인권영향평가 이후에 드러난 인권 이슈에 대한 파악과 함께 인권영향평가에서 비사광산에서의 인권 점검 및 실천 과정의 현황, 비사광산에서의 인권 존중을 위한 권고가 다루어졌다.

¹²² 앞의 자료, p. 14.

[그림 52] 2014 년 인권영향평가와 2015 년 감사 절차 개요¹²³

인권영향평가 과정의 주요 접근법



- 감사보고서에는 2014 년도 인권영향평가에서 내려진 권고사항 별로 이행 상황을 점검하여 현황(Status)과 진행률을 %로 나타냈고, 진행이 잘 되고 있는 경우 그 이유를 상세하게 설명하였다.
- 특별히 2014 년도 인권영향평가 이후, 외부 이해관계자들이 탐사 과정에서 발생하는 인권문제에 대해 문제제기를 한 것과 관련하여 탐사 과정에서 발생할 수 있는 인권 문제인 토지권, 경제적 권리, 식량권 및 문화적 권리에 대해서 별도로 검토를 하여 제공하였다.

Nevsun 은 외부에서 문제제기가 이루어진 심각한 인권 문제에 대응하는 방법으로 인권영향평가를 시행하게 되었으나 이 과정에서 적극적인 자료 수집과 대내외 이해관계자들과 소통하였으며, 이해관계자들의 피드백에 기반하여 인권영향평가의 이행 상황에 대해 점검하는 절차를 본격적으로 진행하였다. 이 과정에서 기업이 모든 문제를 해결했다고 보기는 어렵지만 다양한 이해관계자들과의 소통을 적극적으로 진행하고 반영하는 과정을 통해 기업에 대한 신뢰를 회복하는 과정이 되었을 것이라는 점에서 시사하는 바가 큰 사례라 할 수 있다.

¹²³ 앞의 자료, p. 7.

나. Eni Mexico 의 Area 1 개발 프로젝트

- 기업명: Eni Mexico (이탈리아 에너지 회사인 Eni 사의 자회사)
- 사업지: 멕시코 해안지역
- 인권영향평가 수행시기: 2019 년 3 월 (사업 수행 후)
- 인권영향평가 시행배경: 이탈리아에 본사를 둔 다국적 석유, 가스, 에너지 회사인 Eni 사는 2017 년 유전탐사권 획득 후 유전을 발견해 개발을 시작함. 해당 프로젝트는 멕시코의 Amoca, Mitzon, Tecoalli 세 지역에서 진행된 사업으로, 회사는 먼저 덴마크 국가인권기구에 인권 관련 위험 조사를 의뢰해 진행했고, 이후 확인된 위험 요소를 바탕으로 인권영향평가를 실시함.
- 인권영향평가 시행내용: 인권영향평가 수행 시 프로젝트는 최종 단계 진행 중이었음. 사전 데스크탑 리서치를 통해 초기 인권 위험과 영향, 이해관계자를 조사함. 이후 내외부 이해관계자와 권리보유자(right-holders)로부터 기초 자료 수집을 위한 현지 조사 진행. 인권영향평가는 6 가지 주요 이슈 - 일반 인권 이슈, 어업 종사 커뮤니티의 인권, 지역 사회의 인권, 노동인권, 여성에 대한 영향, 안전과 인권에 대해 진행됨.

(1) 자료 수집

이탈리아 회사인 Eni 의 멕시코 자회사인 Eni Mexico 는 2019 년 3 월, 멕시코의 해안 지역 세 곳에서 진행 예정인 Area 1 개발 프로젝트의 인권영향평가를 실시했다. 평가가 진행되기 약 6 개월 전인 2018 년 10 월, Eni Mexico 는 인권 관련 위험 요소 식별 및 이해관계자 확인을 위해 덴마크 국가인권기구에 조사를 의뢰했으며, 이 작업을 통해 내부 및 외부 이해관계자와 실질적 및 잠재적 위험 요소가 파악되었다. 이후, 덴마크 국가인권기구는 조사를 통해 파악한 내용을 토대로 인권영향평가를 진행했다.

Area 1 개발 프로젝트의 인권영향평가 중 자료 수집은 문헌 조사와 현장 조사 두 단계로 나눌 수 있다. 문헌 조사에서는 멕시코의 국내법, 특히 인권 관련 법과 사법 절차에 대한 조사를 포함하여 멕시코 내 에너지 사업과 관련하여 공개된 자료를 검토하였고, 이 단계에서 사업과 관련된 활동을 오래 진행해 온 시민사회단체를 만나 자문을 구하였다. 단순히 사업에 대한 조사만을 진행한 것이 아닌, 멕시코가 비준한 주요 국제인권협약을 포함한 국내법과 사법 시스템, 그리고 시민사회단체와의 소통을 통해 이러한 법이 실제로 어떻게 이행되는지에 대한 조사가 진행된 것이다. 현장 조사에서는 이해관계자, 특히 권리 주체인 해당 지역의 어업 종사자, 토지소유자, 그리고 노동자와의 인터뷰가 포함되었다. 노동자

중에는 여성 노동자와 외국인 노동자, 해당 지역 출신의 노동자와 멕시코 내 타 지역 출신의 노동자가 모두 포함되었다.

자료 수집은 구체적으로 다음과 같은 방법을 통해 이루어졌다.

- 초기 인권 위협과 영향 매핑: 이해관계자 매핑 작업을 통해 현장에서 더 침해 가능성이 높은 인권을 선정하였으며, 이후 인권영향평가의 초기 단계인 문헌 조사, 시민사회단체와의 소통, 외부 이해관계자와의 만남 등을 통해 이를 확정하였다.
- 인권영향평가 이전에 이미 파악된 바 있는 멕시코 내 연구 결과와 위험 분석 자료, 멕시코 전반에 대해 공개된 자료와 평가 자료에 대해 문헌 조사를 하였고, 본사 직원과 인터뷰를 하고 진행하려는 사업과 관계된 활동을 해 온 현지 시민사회단체 2 곳 (PODER 와 Centro PRODH)으로부터 자문을 받았다.
- 멕시코 전역에 부패 지수가 높고 사법 시스템이 온전히 작동하지 못함을 고려하여 멕시코의 인권 관련 법과 절차에 대한 사전 조사를 진행하였다.
- 현장 조사는 2019 년 3 월 11 일~3 월 19 일 진행되었으며, 이 과정에서 이해관계자와 초점 그룹 인터뷰 또는 개별 인터뷰를 진행하였다. 또한 권리 주체(지역 사회 주민, 어업 종사자와 토지 소유자, 여성/남성 노동자 등)와의 심도 깊은 인터뷰를 진행하였다. 노동자 그룹은 다양한 직종의 종사자로 구성되었으며, 이주노동자와 멕시코 국적 보유 노동자, 해당 지역 출신의 노동자와 타 지역에서 온 노동자 등으로 나누어 구성하였다.

(2) 자료 분석

이후 자료 분석 단계에서 Eni Mexico 는 2018 년 10 월 진행되었던 초기 인권 위협과 영향 매핑, 이해관계자 매핑 작업 결과 분석을 통해 해당 프로젝트가 가져올 수 있는 잠재적 위험을 정리하여 반영하였다. 인권영향평가 수행팀인 덴마크 국가인권기구에서는 Eni Mexico 에 실질적으로 수행할 수 있는 권고를 제시하고, 단기/중기/장기 부정적 영향 완화 방안을 제시하였다. 또한 본사인 Eni Impreso 에도 별도의 권고가 제시되었으며, 이러한 권고들이 실질적으로 수행될 수 있는 방법론이 함께 제시되었다.

(3) 자료 분석(대응 계획)과 결과 보고(결과 보고서 공개)

이 사업에 대한 인권영향평가는 계획 수립, 자료 수집 및 분석 단계를 거친 후 Eni Mexico 에 구체적인 권고(대응 계획)를 제시하면서 완료되었다. 이 과정 중 특히 인권영향평가 이후 Eni 가 결과 보고 단계를 이행한 방식을 주목할 필요가 있다. 회사는 인권영향평가가 완료된 후 결과 보고서를 홈페이지에 영문판 외 스페인어 번역판도 함께 공개해 멕시코 내 이해관계자들이 해당 내용을 이해할 수 있게 하였다. 또한 보고서에는 Eni 에 제시하는 구체적인 권고와 본사의 지속가능 사업 담당 부서에 대한 권고가

제시되었는데, 회사는 보고서 완료 이후 지속가능 사업 담당 부서의 주도로 권고를 중심으로 한 인권사업계획(human rights action plan)을 개발해 역시 영어와 스페인어로 정리하여 공개하였다.¹²⁴

인권영향평가 이후 이루어진 결과 보고는 다음과 같다.

- Eni 는 Eni Impreso 의 도움을 받아, 인권영향평가를 통해 제시된 권고를 중심으로 한 ‘인권 사업 계획(human rights action plan)’을 개발하였다.
- 자회사인 Eni Mexico 내의 지속가능 사업 담당 부서에서도 관련 이슈를 계속 추적하였다.
- 인권영향평가 결과와 인권사업계획을 영어와 스페인어로 웹사이트에 공개하였다.
(<https://www.eni.com/en-IT/just-transition/respect-for-human-rights.html>)

Area 1 개발 프로젝트의 인권영향평가는 이미 대규모로 진행된 인권 위험과 영향에 대한 조사, 이해관계자에 대한 조사를 바탕으로 실시됨에 따라 내용이 풍부하였고, 인권영향평가 시 진행되어야 할 모든 단계(계획 수립, 자료 수집 및 분석, 결과 보고)가 충실히 이행되었으며, 단순한 요약이 아닌 인권영향평가 결과 보고서 전체가 공개되었다는 점에서 인권영향평가를 모범적으로 진행한 사례로 참고할 만하다.

다. Total E&P 의 파푸아뉴기니 LNG 프로젝트

- 기업명: Total E&P (프랑스 천연가스 및 석유 기업)
- 사업지: 파푸아뉴기니
- 인권영향평가 수행시기: 2017 년 3 월 (사업 수행 후)
- 인권영향평가 시행배경: 파푸아 LNG (천연액화가스) 프로젝트는 파푸아뉴기니 지역에서 Total E&P 와 ExxonMobil, Oil Search Limited 와 TEP PNG 가 공동으로 출자하여 수행하는 사업으로, Total E&P 의 의뢰로 덴마크 인권위원회가 인권영향평가를 진행함.
- 인권영향평가 시행내용: 평가 수행 시작할 때에는 준비 및 디자인 (preparatory pre-front end engineering and design stage)이 진행 중이었으며, 환경, 사회, 건강 영향평가(ESHIA)가 수행되고 있었음. 대부분의 기초 연구는 끝난 상황. 주제별, 지역별로 범위를 구분하여 여러 이슈 중 성(gender), 안전(security), 분쟁(conflict) 세 주제에 대해 평가를 진행함.

(1) 계획 수립

¹²⁴ Eni.com, “Eni’s commitment to respect human rights” <https://www.eni.com/en-IT/just-transition/respect-for-human-rights.html>

(가) 수행 주체 구성

프랑스에 본사를 둔 다국적 석유 및 천연가스 회사인 Total E&P 는 ExxonMobil, Oil Search 등 에너지 기업들과 함께 파푸아뉴기니 정부와 Papua LNG 프로젝트 관련 협정을 맺고 사업을 진행하였다. 사업 시작 단계에서 Total E&P 는 환경, 사회, 건강 영향평가를 실시했으며, 이러한 영향평가가 마무리되는 시점에 회사는 덴마크 국가인권기구에 인권영향평가를 의뢰했다. 해당 프로젝트의 인권영향평가는 덴마크 국가인권기구의 주도 하에 호주 퀸즈랜드 대학교의 광업과 사회적책임 센터(CSRM, Centre for Social Responsibility in Mining), 파푸아뉴기니 내 지역 컨설팅업체인 Tanorama 와 함께 진행되었다. 퀸즈랜드 대학교의 광업과 사회적책임 센터에는 파푸아뉴기니에서 채광업 관련 연구 조사를 진행한 경험이 있는 인류학자가, 컨설팅업체 Tanorama 에는 사회복지 업무 경험이 있는 지역전문가가 참여했다.

(나) 범위 설정

우선 사전실태조사를 통해 인권영향평가의 범위를 주제별 및 지역별로 구분하였다. 이미 환경, 사회, 건강 영향평가가 진행되고 있었던 만큼 중복의 여지를 피해 우선순위가 정해졌다. 지역에 대한 기초 조사를 통해 평가의 범위를 성(gender)과 관련된 이슈, 안전(security)과 관련된 이슈, 그리고 지역의 특성 상 분쟁(conflict)과 관련된 이슈 세 주제로 한정하였다. 이러한 결정을 통해 광범위하게 인권의 영향을 평가하기보다는 보다 주요 인권 이슈에 대한 세밀한 조사를 진행할 수 있었던 것으로 보인다.

평가 대상 사업과 주요 인권 이슈의 범위:

- 이전에 진행되었던 환경, 사회, 건강 영향평가를 통해 파악된 취약한 실제적/잠재적 인권영향 발생 가능성을 고려하여 범위를 정하였다.
- 지역은 주요 사업이 진행되는 곳으로 한정하였다.
- 천연액화가스 사업이 인권에 긍정적인 영향을 줄 수도 있다는 것은 분명하지만, 유엔 기업과 인권 이행 원칙의 맥락에서 평가는 ‘부정적인 영향’에 대한 평가로 한정했다.
- 범위 설정을 위한 기초 조사로는 우선 문헌 조사를 진행했으며, 이전에 진행되었던 기초조사(baseline research) 결과와 지역 전문가의 의견을 청취하였다.

이해관계자의 범위:

- 내부 이해관계자인 Total E&P 파푸아뉴기니 직원들과 하청 직원들, 컨설턴트, 작업 현장의 직원들을 (내부적인) 이해관계자로 식별하고 절차에 참여시켰다.
- 관련 지역 사회 주민들을 이해관계자로 식별하고 절차에 참여시켰다.

- 외부 이해관계자인 시민사회단체, 파푸아뉴기니 법과 사법시스템 전문가, 사업 전문가, 환경 전문가, 여성노동자, 관련 토지 소유자 등도 이해관계자로 식별을 하고 절차에 참여시켰다.

(2) 자료 수집

자료 수집 단계에서는 문헌 조사와 함께 총 10 일 동안 현장 조사(현장 방문 관찰과 인터뷰)를 진행하였다. 이 과정에서 내부 이해관계자와 외부 이해관계자를 포함해 총 40 명을 한 사람당 약 1 시간 동안 개별 인터뷰를 하였다. 또한 총 10 개의 지역 사회 주민에 대해 그룹당 1~2 시간 동안 초점 그룹 인터뷰를 병행하였다. 초점 그룹 인터뷰는 지역 사회별로 여성과 남성 그룹으로 나누었고, 이 과정에서 인권과 인권영향평가의 목적에 대한 간략한 설명과 함께 자유로운 토론을 진행했다.

- 문헌 조사: 이전에 진행된 환경, 사회, 건강 영향평가 결과 및 기초 조사 결과를 숙지하였고 파푸아뉴기니의 채광업 관련한 자료 등에 대한 문헌 조사를 진행하였다.
- 현장 조사(현장 방문 관찰과 인터뷰): 5 일간 포트 모르즈비에서 내부 관계자, 하청업체 직원, 시민사회 관계자와의 인터뷰를 진행하였고, 5 일간 공사 현장의 지역 사회 주민과 초점 그룹 인터뷰를 하여 총 10 일간 현장 조사를 진행하였다.
- 인터뷰: Total E&P 직원 28 인, 외부 이해관계자 12 인에 대해 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰는 반구조화된 질문지를 이용해 덴마크 국가인권기구와 CSR M HRIA 팀이 사람당 약 1 시간씩 진행하였다. 지역 사회 주민에 대한 인터뷰도 하였다. Wabo, Orokolo Bay 의 10 개 지역 사회의 주민들을 남성과 여성으로 나누어 선정한 주요 인권 이슈에 대해 1~2 시간씩 초점 그룹 인터뷰를 했다. 여성 초점 그룹 인터뷰는 인권영향평가 수행 팀의 여성 멤버가, 남성 초점 그룹 인터뷰는 수행팀의 남성 멤버가 진행을 하였다. 각 그룹에 인권과 인권영향평가의 목적에 대해 소개를 하고, 주요 인권 이슈에 대해 자유롭게 토론을 하였다.
- 현지조사 중 안내를 위해 현지 직원이 동행했으나 자유로운 토론을 위해 초점 그룹 인터뷰 자리에는 참석하지 않았다.

[표 17] 파푸아뉴기니 LNG 프로젝트 인권영향평가에 참여한 커뮤니티 그룹¹²⁵

위치	지역	언어	남성 포커스 그룹 대략적인 인원	여성 포커스 그룹 대략적인 인원
1 Ura	Riverways	Pawaian	30	10
2 Wabo Station 공동체	Riverways	Pawaian	40	15
3 Subu 2	Riverways	Pawaian	12	6
4 Poro 2	Riverways	Pawaian	0	2
5 Evara	Riverways	Ahia	20	18
6 Kaevaria	Riverways	Iare	5	8
7 Kavava	Coast	Orokolo	40	16
8 Larihiru	Coast	Orokolo	35	25
9 Ara'ava	Riverways	Koriki	40	40
10 Kapuna Healthcare Centre	Riverways	혼용	15 여명의 직원과 학생들이 함께 참여	

(3) 자료 분석

자료의 분석 과정에서 수행 팀은 해당 사업을 통한 실제적 영향과 잠재적 영향, 평가 이후 평가 결과를 기업이 의사결정 과정에 반영할 가능성 등을 살폈다.

분석 과정은 선정된 3 가지 이슈에 대해서 각각 이루어졌다.

- 성 - 파푸아뉴기니 내 여성의 권리 및 권리 보장 문제, 현지 법과 여성인권을 조사한 후, 채광 산업이 여성과 여아의 권리에 어떠한 영향을 미치는지 조사 진행. 재산권에서의 여성의 권한 제한, 사업 진행 과정에서 여성 폭력 발생 예방 및 경감에 대한 방안 마련의 필요성, 사업을 위한 이주 과정에서 성인지적 관점 채택의 필요성, 환경에의 영향, 노동 시장에서의 여성 권리 제한 등에 대한 평가 진행.
- 안전 - 파푸아뉴기니의 법, 채광 산업에서의 안전 일반, 지역의 안전에 대한 조사 후, 안전 관련한 체크리스트 마련의 필요성, 현지 근무 용역의 백그라운드 체크, SOP 마련의 필요성 등에 대한 평가를 진행 후 안전에 대한 위험 영향평가가 인권영향평가에 반드시 포함되어야 함을 강조함.
- 분쟁 - 파푸아뉴기니 채광업에 있어 분쟁적 요소 고려, 기존에 진행되었던 다양한 분쟁, 토지 소유권, 세대간의 분쟁, 커뮤니티간의 분쟁, 환경에 대한 부정적 영향 등에 대한 조사 후 진행.

¹²⁵ The Danish Institute for Human Rights, "Papua LNG Human Rights Impact Assessment: Focus on Gender, Security and Conflict", 2019, p. 40.

https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/~%2019_02922-15%20papua_lng_hria_summary_report_final_feb2019%20-%20fd%20461989_1_1.PDF

이러한 방식으로 수집된 자료 분석을 바탕으로 작성된 인권영향평가 보고서에는 해당 사업의 인권에 대한 부정적 영향이 단기, 중기, 장기로 구분돼 제시되었다. 이어, 확인된 부정적인 영향을 예방 또는 경감하기 위한 대책이 함께 제시되었다.

(4) 결과 보고

인권영향평가를 통해 확인된 사업의 부정적 영향은 간략히 요약되어 Total S&E 의 홈페이지에 공개되었으며, 회사에서 정기적으로 발간하는 인권 브리핑 페이퍼 업데이트(Human Rights Briefing Paper Update)의 2018 년 4 월판에 포함되었다.¹²⁶ 이 페이퍼는 인권영향평가 이후 확립된 고충처리 메커니즘과 이를 이용해 해결된 사례 역시 간략히 설명하고 있다.

라. SOK Corporation 의 토마토 가공품 공급사업

- 기업명: SOK Corporation (핀란드 소비자협동조합)
- 사업지: 이탈리아
- 인권영향평가 수행시기: 2018 년 (사업 수행 후)
- 인권영향평가 시행배경: SOK Corporation 은 핀란드 전역에 지회가 있는 소매업 협동조합. 2017 년 이탈리아의 토마토 가공 사업장에서 발생하고 있는 이주노동자들에 대한 노동 착취와 인권 침해에 대하여 시민사회에 의해 문제제기가 되었으며, 이후 가디언을 통해 영국 대형 유통업체들에 공급되는 토마토 가공품 또한 이주노동자들에 대한 착취 및 인권침해가 발생하고 있는 업체로부터 공급을 받고 있다는 사실이 보도되었음. 이에 SOK Corporation 은 2018 년 6 월부터 12 월까지 Oxfam 에서 SOK Corporation 에 토마토 가공품을 공급하는 이탈리아 사업장들에 대해 인권영향평가를 시행함.
- 인권영향평가 시행내용: 인권영향평가는 UNGP 의 방법론을 따라 배경 분석, 인권영향 매핑, 근본 원인 분석 및 우선순위 결정과 권고, 확인 절차 그리고 레포트 발행 및 의사소통의 단계를 거쳤음. 반구조화 된 질문을 통한 50 명의 이해관계자와의 인터뷰, 25 명의 이해관계자와의 간담회, SOK Corporation 의 공급자로부터의 서면 답변과 사내 자료 검토 및 시장 분석을 통해 진행이 되었음.

(1) 계획 수립: 평가 대상 사업 선정

¹²⁶ Total’s Human Rights Briefing Paper Update (April 2018): https://www.total.com/sites/g/files/nytnzq111/files/atoms/files/human_rights_-_briefing_paper_update.pdf.

SOK Corporation은 공급망에서의 인권에 관한 상당주의의무 이행을 위하여 제3자를 통해 감사(audit)와 인증받은 원재료를 사용하는 등의 정책을 갖고 있지만 공급망에서 발생하는 인권 위협의 근본 원인(root cause)에 대한 평가는 하지 않았었다. 그러다가 2018년 이탈리아의 토마토 가공업자들에 대하여 인권영향평가를 시범적으로 수행하게 되었다. 해당 사업을 시범사업으로 선정하게 된 이유는 이탈리아가 전형적으로 인권 위협이 높은 국가가 아니므로 기존의 제3자 감사를 통해서도 인권영향을 파악하기가 어려운 데에 비해 이탈리아의 이주노동자들에 대한 인권침해 문제가 많이 제기되고 있기 때문이었다.

이탈리아에 이주민들이 많이 유입되고 있는데, 이들이 노동시장에 합법적으로 유입되는 경로가 제한되어 있기 때문에 caporale라고 불리는 불법 취업 알선업자들을 통해 취업을 하게 되면서 착취를 당하고 있다. 또한 농장에서 장시간 열악한 노동 조건에서 일을 하며 노동착취를 당할 뿐 아니라 열악한 주거시설로 고통을 받고 있다는 것이 보고되었다. SOK Corporation은 이러한 상황에 대해 직접 보고를 받지는 못했지만 이러한 문제가 언론에 보도되는 것을 보고 적극적으로 대응하기 위해 인권영향평가를 시행하기로 결정한 것이다.

(2) 자료 분석

SOK Corporation은 인권영향평가를 전문적으로 수행해온 Oxfam을 통해 인권영향평가를 수행하였는데, Oxfam은 인권영향평가를 하면서 식별한 인권영향의 유형 및 심각성에 대해 분석하였다. 인권영향의 유형과 관련해서 인권영향이 SOK Corporation이 직접 농장을 운영하는 곳에서 발생한 것이 아니라 토마토 가공품을 구매하는 사업장에서 발생한 인권영향이기 때문에 SOK Corporation은 그 인권영향에 기여 혹은 직접 연관의 방식으로 연루되었다고 분석하였다. SOK Corporation의 분석에서 주목할 만한 점은 SOK Corporation의 사업장이 아닌 공급망에서 발생하는 인권영향이었던기 때문에 영향력(leverage)에 대해서도 평가하고 있다는 점이다.

[표 18] 인권영향의 유형 및 심각도 분석¹²⁷

<p>강제 노동 본 평가를 위해 심도 있게 조사된 두 공급자들은 ‘정규’ 노동자들과 공식적인 계약서를 사용하도록 공급자들에게 요구하고 있다. 이러한 정책은 강제노동과 연관된 가장 질 나쁜 관행의 위험성을 낮출 수 있다. 그러나 기계화된 농장에 공식적으로 노동자들이 고용되어 있는 경우에도 노동자들이 <u>caporale</u>의 강한 영향력 아래에 (예를 들어 모집이나 통근을 위해) 남아있을 수 있는 높은 위험성이 존재한다. 따라서 “고용주와 연결된 사람이 일 밖에서의 생활에 영향을 미치는 것”을 포함한 국제노동기구의 강제노동에 대한 운영상의 정의 하에 있는 특정 식별 지표에 해당하는 관행의 위험성이 존재한다.</p>			
심각성	실재적/ 잠재적	책임	영향력
중간 규모, 중대 범위, 구제 가능	가능성 높음	기여	중하
<p>저임금 섹터내 노사합의로 결정된 금액(섹터 내 활동하는 노조들이 노동자들의 기본적인 생활을 위해 필요하다고 보는 금액)보다 낮은 금액으로 생산단가를 측정하여 임금을 지급하는 관행이 흔하며 대부분의 노동자들이 300kg 토마토 상자 한 개 당 약 4 유로를 지급받는다. 이러한 임금 수준은 노동자들이 정식 고용계약서를 작성하였는지 여부, 농장의 기계화 여부, 혹은 <u>caporale</u>을 통해 모집되었는지 여부와 상관 없이 동일한 것으로 보인다.</p>			
심각성	실재적/ 잠재적	책임	영향력
대규모, 보통 범위, 구제 가능	실재	기여	중
<p>과도한 노동시간 노동자들은 섹터의 노사합의에 명시되어 있는 노동시간을 초과하여 일하는 일이 자주 있다. 본 평가를 위해 인터뷰에 응한 이들 중 많은 수가 하루 10시간까지 일하고 쉬는 시간 없이 일하는 경우도 많다고 하였다. 일부는 농장에 가기 위해 새벽 3:30 혹은 4:00에 기상한다고 답하였다.</p>			
심각성	실재적/ 잠재적	책임	영향력
대규모, 보통 범위, 대부분 구제 가능	실재	기여	중
<p>안전하지 않고 비위생적인 주거환경 섹터 내 대부분의 노동자들은 수도와 전기와 같은 기초적인 생활 시설이 갖추어지지 않은 매우 열악한 무허가 정착지에 산다. 본 평가를 위해 인터뷰에 응한 몇몇은 고정적인 거주지가 전혀 없다고 답하였다.</p>			
심각성	실재적/ 잠재적	책임	영향력
대규모, 보통 범위, 구제 가능	가능성 높음	기여	중

¹²⁷ Oxfam, The people behind the prices – A Focused Human Rights Impact Assessment of SOK Corporation's Italian Processed Tomato Supply Chains, 2019, pp. 6–7.

농장 근무 및 통근 중의 건강 및 안전 위험

섹터에 종사하는 노동자의 과반수는 Caporale이 운영하는 초만원 승합차에 탑승하여 농장으로 이동하는데 이 승합차는 사고가 자주 발생한다. 이번 평가 기간 동안 SOK 기업 공급자들이 토마토를 공급하는 지역에서 토마토를 운송하는 트럭과 발생한 2건의 교통사고로 48시간 동안 16명의 토마토 수확 노동자들이 사망하였다.

이탈리아 여름의 더위 속 과도한 장시간 노동과 연결된 노동자들의 사망사건이 여러 건 발생하였다. 최근의 사망 사건 중에는 SOK 기업의 공급자에게 공급하는 농장에서 발생한 사건도 있다. 본 평가를 위해 인터뷰한 노동자들 중 누구도 안전 장비나 농장에서 무료로 식수를 제공받았다고 하지 않았다.

심각성	실재적/ 잠재적	책임	영향력
대규모, 보통 범위, 대부분 구제 가능	실재	기여	중

사법 구제 접근 가능성 부족

SOK 기업과 공급자들은 노동자들에게 효과적인 고충처리 방법을 제공하고 있지 않으며 국가에서 제공하는 것은 대부분 이용되지 않는다. 현지 노동조합만이 노동자가 문제제기할 수 있는 수단을 제공하고 있다.

심각성	실재적/ 잠재적	책임	영향력
대규모, 보통 범위, 구제 가능	실재	원인	상

단체 결사의 자유에의 제한

섹터 내 활발하게 활동하는 노동조합이 한 개 이상 있다. 임금에 관한 노사합의는 명백하게 무시되고 있지만 노동자들이 노동조합에 가입하는 것을 제한하기 위한 노력의 증거는 발견되지 않았다. (위 참고)

심각성	실재적/ 잠재적	책임	영향력
중간 규모, 보통 범위, 구제 가능	가능성 있음	연결됨	중하

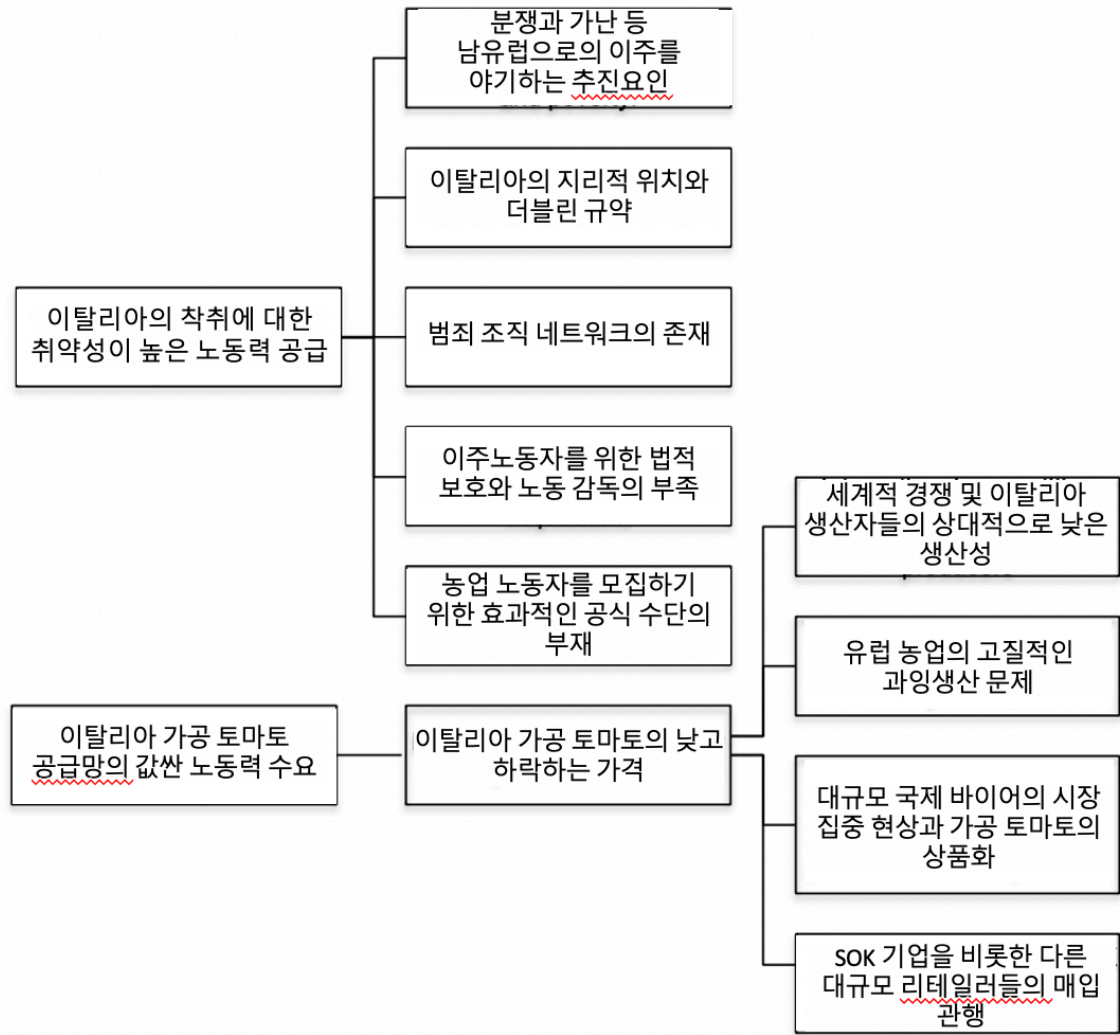
성차별 및 성희롱

이탈리아 농업에서 성희롱과 임금에서의 성차별이 보고되고 있다. 본 평가를 위한 인터뷰에는 남성 노동자만이 참여하였지만, 적어도 SOK 기업의 공급망에서 토마토 생산을 위해 고용된 여성이 일부 있으며 이들은 다양한 권리 침해 위험에 노출되어 있을 것으로 보인다.

Severity	Actual / potential	Attribution	Leverage
소규모, 보통 범위, 구제 가능	가능성 있음	연결됨	하

이렇게 인권영향을 분석한 것에 더해 SOK Corporation 은 근본 원인 분석을 추가적으로 시행하였다. 이는 개별 기업의 행위보다 ‘게임의 규칙’을 파악해서 문제의 근본이 되는 사회 정치적 구조에 대해 파악을 할 필요가 있다고 판단했기 때문이다. 근본 원인 분석을 통하여 SOK Corporation 은 식품의 글로벌 가치 사슬에서 발생하는 노동 착취의 근본 원인을 분석하였다. 분석에 따르면 이탈리아의 토마토 가공업계에서 부정적인 인권 영향이 발생하는 근본 원인은 값싼 노동력에 대한 수요가 존재하는 상황에서 착취에 취약한 노동력이 공급되고 때문이라고 한다.

[그림 53] 근본 원인 분석¹²⁸



(3) 결과 보고

SOK Corporation은 2019년 2월, 인권영향평가를 수행한 Oxfam을 통해 인권영향평가의 주요 내용이 담긴 요약보고서를 발표하였고, 보도자료를 통해 평가한 내용과 대응 계획에 대해 주요 이해관계자들인 조합원들과 공유하였다. SOK Corporation은 이후 2020년 10월에도 인권영향평가 이후에 취한 대응책들을 다음과 같이 홈페이지를 통해 공유하였다.

- 토마토 공급자가 법을 위반하거나 열악한 노동조건을 제공한 경우 노동자가 익명으로 신고할 수 있는 절차를 마련하고, 현장 노동자들에게 익명 신고제도를 활용하면 불이익을 당하지 않고 신고할 수 있다는 것을 일일이 안내하였다.

¹²⁸ 앞의 자료, p. 8.

- 기존에 고위험 국가에서만 시행하던 수준의 모니터링을 이탈리아에서도 진행하였다.
- 이탈리아 농업에 종사하는 이주노동자들의 문제를 해결하기 위한 윤리적 무역활동 지침(Ethical Trading Initiative) 실무 그룹에 가입하였다.
- 개별 기업의 운영 방식 외에도 관련 법과 제도 개선의 필요성에 대해 절감하면서 인권영향을 미리 파악하고 예방하도록 하는 인권에 관한 상당주의의무 법제화에 찬성하는 입장을 밝혔다.

SOK Corporation 은 공급망에서 일어나는 인권영향에 대해 대응하기 위하여 인권영향평가를 수행하였다. 기업들은 전형적으로 공급망에서 벌어지는 일이기 때문에 영향력이 없거나 적다는 이유로 소극적으로 대응하는 흐름을 거슬러, 인권영향의 유형 외에도 영향력을 분석하여 적극적으로 취할 수 있는 대응책을 마련하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 인권영향을 분석하는 데 있어 근본 원인에 대한 분석을 진행하고 이러한 원인에 대응하려고 한 것도 인상적이다.

마. Arla 의 나이지리아 시장 진출 사업

- 기업명: Arla (덴마크 식품 기업)
- 사업지: 나이지리아
- 인권영향평가 수행시기: 2015 년 7 월 (사업 수행 전)
- 인권영향평가 시행배경: 유럽의 낙농기업들이 값싼 분유를 개발도상국에 수출하여 개발도상국 소농들이 피해를 입고 있다는 문제제기가 있었음. 이에 Arla 가 나이지리아에 시장을 확장하기 전에 나이지리아 낙농업 실태를 조사하고 Arla 가 진출할 경우에 발생할 수 있는 나이지리아와 나이지리아의 낙농업에서의 인권에 대한 부정적인 영향과 어떤 연관이 있는지에 대해 살펴보기 위해 기획.
- 인권영향평가 시행내용: 인권영향평가는 나이지리아 생우유 생산과 가공에 대해서, 그리고 우유의 유통과 판매에 있어서 각각 Arla 의 나이지리아 진출이 끼칠 잠재적 인권영향을 확인하는 것에 초점을 맞추어 진행되었음. 사전 데스크탑 리서치와 통계자료 수집 후 이해관계자 매핑. 다양한 이해관계자와 반구조화된 인터뷰와 현장방문을 하여 이해관계자 그룹을 대표하는 총 100 명에 대해 인터뷰와 회의 진행.

(1) 계획 수립: 주요 인권 이슈 파악

Arla 의 기업책임팀과 국제소비자연맹이 덴마크 국가인권기구의 지도를 받아 실시한 이 인권영향평가는 각종 NGO 와 연구기관, UN 기구, 무역컨설턴트와 사업파트너들과의 협의를

통해 자료를 수집하였으며, 현장 조사를 진행하였다. Arla 가 인권영향평가를 통해 확인하고 싶었던 것은 다음의 질문들이었다.

- Arla 의 분유 판매와 유통은 나이지리아 현지의 소규모 낙농가의 소득과 농부와 그 부양가족의 생계에 부정적인 영향을 미치는가?
- Arla 의 분유 판매가 나이지리아 현지의 잠재적인 유제품 생산력을 저해하는가?
- Arla 의 분유 판매와 유통이 국내 낙농 사업을 개발하려는 정부의 투자 의지를 감소시키는가?
- Arla 의 분유 판매와 유통이 나이지리아의 낙농 분야의 지속 가능한 발전에 기여하는가 아니면 방해하는가?
- 현장 조사에서 상담한 이해관계자의 우려와 포부는 무엇이며, 문헌 조사와 함께 현장 방문 관찰에 근거한 Arla 의 연구결과는 무엇인가?

위와 같이 인권영향평가를 통해 확인하고 싶은 주요 인권 이슈 혹은 주요 쟁점 사항을 질문들로 정리한 것은 인권영향평가의 계획 수립 단계에서 참고할 수 있는 좋은 시도이다. 인권영향평가의 방법론 설계와 구체적인 수행 및 결과 도출에 있어서 자원을 효율적으로 투입하고 오류를 줄이도록 도와주기 때문이다.

(2) 자료 수집

Arla 는 NGO 들이 우려하는 대로 Arla 의 분유 사업 진출이 나이지리아 지역 낙농가의 인권에 부정적인 영향을 끼치는지 식별하기 위해서 덴마크 상공회의소와 현지 지역단체들의 도움을 받아 나이지리아 낙농업과 관련된 이해관계자들과 광범위한 인터뷰를 진행하였다. 특히 우유를 생산하는 현지 소규모 낙농가들의 생산과 유통과정 전반을 파악하는 것이 가장 중요하다고 보고 한 달간 현장 방문 관찰을 하였다. 풀라니(Fulani)족 농부들이 우유를 생산하는 남부지역을 방문하여 살펴본 결과 우유를 생산하는 사람들이 대부분 여성이라는 것을 알게 되었고, 인권영향평가 과정에서 여성들의 인권에 대해 주목할 필요가 있음을 인지하게 되었다.

(3) 자료 분석: 인권영향의 여부, 대상, 유형 분석

Arla 는 인권영향평가를 통해 나이지리아 시장 진출이 나이지리아의 낙농업과 전통적인 우유 생산 및 유통, 판매 과정과 관련한 이해관계자들에게 어떠한 잠재적 인권영향을 미칠 것인지 분석하였다. 특히 Arla 잠재적인 영향을 평가하면서 부정적인 영향의 유형(기여 또는 직접 연관)을 분석하였고 다양한 각도에서 권리 주체의 인권이 침해될 가능성에 대해 분석하였다.

분석 결과, 나이지리아 북부의 소규모 낙농업에 생계를 의존하는 플라니족 중에서 주로 우유를 생산하는 역할을 하는 여성들이 가장 인권영향에 취약한 집단이라는 것이 밝혀졌다. 이들은 유목 생활을 통해 소를 기르기 때문에 토지소유권에 대한 침해에도 취약하며, 유제품을 유통할 수 있는 인프라를 갖추고 있지 않기 때문에 시장경쟁력도 낮았다.

한편, 나이지리아의 높은 영양실조 상황과 증가하는 인구로 인하여 유제품에 대한 수요가 증가하고 있으나 나이지리아 국내에서 이를 감당하기엔 어려운 상황이라는 것이 밝혀졌다. Arla 의 분석에 따르면 이들이 분유를 가공한 유제품을 시장에 판매하는 것이 나이지리아 소규모 낙농가에 직접적인 인권영향을 미치지 않지만, 값싼 분유의 수입이 확대됨에 따라 생우유를 생산하는 낙농가들의 수입감소와 정부의 지원 감소 등의 잠재적인 인권에 대한 부정적인 영향이 나타날 수 있다고 판단한 것이다. 더 나아가 생우유 생산이 지속적으로 감소하면 낙농업에 관련된 종사자들의 생계뿐만 아니라 신선한 우유를 필요로 하는 나이지리아 사람들의 건강에도 악영향을 미칠 수 있다는 것을 분석하였다.

(4) 자료 분석(대응 계획)과 결과 보고

Arla 는 자료 분석을 토대로 분유 사업의 진술이 직접적으로 소규모 낙농가에 대한 부정적인 영향을 미치지 않는더라도 나이지리아의 우유 생산과 보관 및 유통과 판매에 이르는 낙농업 공급 사슬망이 가지고 있는 문제를 인지하고 그에 대한 대응 계획을 세우고 그 내용을 공개하였다. 아래는 공개한 ‘The Milky way to Development(낙농업 개발 계획)’ 내용의 일부이다.

- ‘GAIN’은 영양실조 문제를 해결하기 위한 지속가능하고 혁신적인 방안을 찾는 것을 목적으로 삼고 있는 기업과 학계, 정부 및 시민사회가 참여하는 사회적 경제 플랫폼인데, GAIN 과 파트너십을 확대할 것이다.
- 나이지리아 낙농업 발전을 위한 국내외의 복수이해관계자와 대화에 참여할 것이다. 특히 나이지리아 정부가 설치한 국가 낙농마케팅진흥위원회의 업무를 지원할 것이다.
- 낙농업 가치사슬에 속한 당사자들의 역량구축을 위하여 교육프로그램 구축을 모색하고 이 과정에서 덴마크 정부 및 학계와 협력할 계획이다.
- 낙농업, 특히 유제품 분야에서 청년 및 여성의 일자리를 확대하고 채용을 장려하기 위한 프로그램 개발을 위해 덴마크와 나이지리아 정부 및 대학들과 협의할 계획이다.
- 코펜하겐 경영대학원과 함께 Arla 의 분유 사업 진출로 인해 나이지리아 낙농업이 직면할 잠재적인 영향들을 지속적으로 파악하고 그 영향을 감시할 수 있는 활동을 지속하면서 낙농업의 가치사슬에서의 기업과 정부 및 NGO 의 잠재적인 역할을 파악할 것이다.

Arla 의 인권영향평가는 나이지리아 시장 진출에 앞서 그것이 미칠 인권영향에 대해 구체적인 목표를 설정하고 현장 조사와 광범위한 이해관계자 인터뷰를 통해서 문제를 파악한 후에, 이에 대한 구체적인 대응 계획을 세우고 공개했다는 점에서 의미가 있다. 또한 인권영향평가 전반에 있어서 국제 NGO 인 국제소비자연맹과 공동으로 인권영향평가를 진행하고, 덴마크 개발 NGO 들에게 인권영향평가 결과에 대한 조언을 구했고, 인권영향평가 실시 과정에서 아프리카 지역 NGO 와 적극 협력했다는 점도 참고할 만하다.

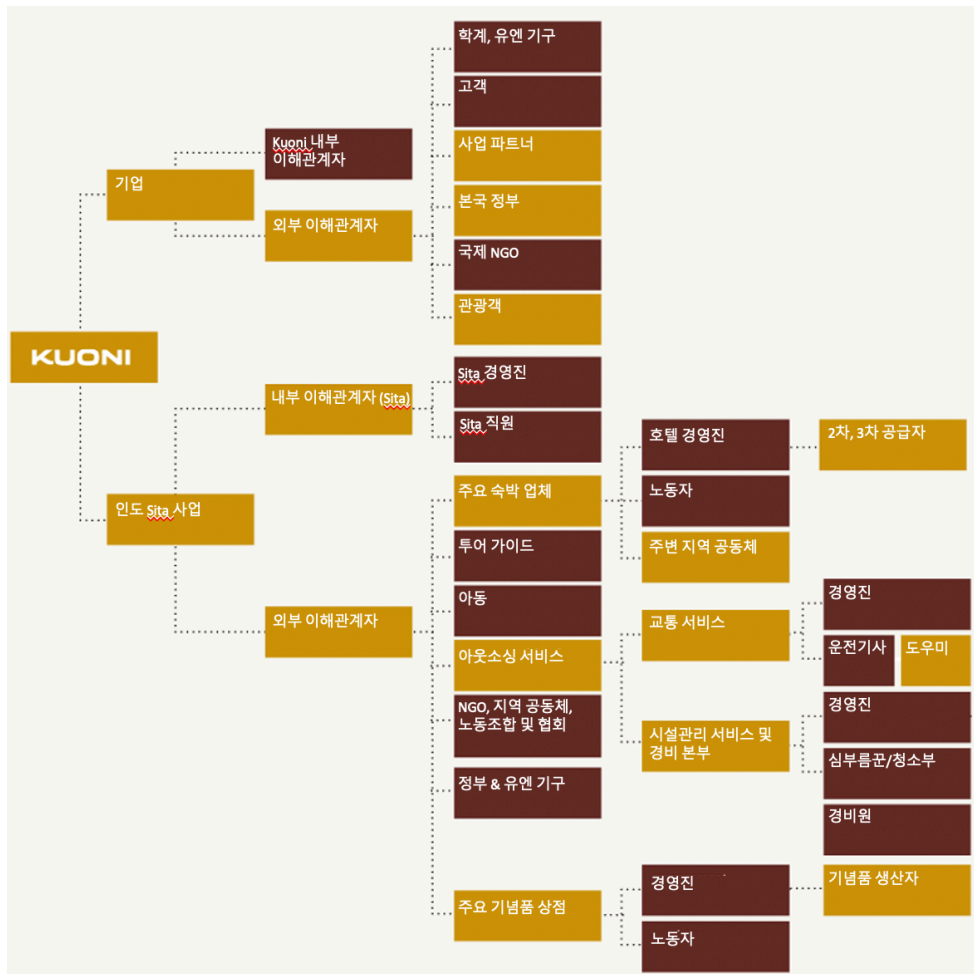
바. Kuoni Travel Holding Ltd. 의 인도 관광 사업

- 기업명: Kuoni Travel Holding Ltd. (스위스 여행관광 기업)
- 사업지: 인도
- 인권영향평가 수행시기: 2013 년 10 월 (사업 수행 후)
- 인권영향평가 시행배경: Kuoni Travel Holding Ltd. (Kuoni)는 기업의 인권 존중 책임을 이행하기 위하여 인권영향평가 도구인 The Kuoni HRIA toolkit 을 개발하고 사업에 대한 인권영향평가를 실시. 2012 년에는 케냐에서 이루어지는 관광 사업에 대한 인권영향평가를 실시했고, 이어서 2013 년 10 월에는 인도 관광 사업에 대하여 인권영향평가를 실시하였음.
- 인권영향평가 시행내용: 인권영향평가는 노동 이슈, 여성의 권리, 지역사회에 대한 영향, 아동 인권에 대해 진행됨.

(1) 계획 수립: 이해관계자의 범위 설정

먼저 인권영향평가 수행 주체는 다양한 이해관계자 그룹을 식별하였다. 이해관계자는 기업의 직원처럼 기업의 사업 활동으로부터 직접적으로 영향을 받는 기업 내부 이해관계자 그룹, 협력업체 직원처럼 간접적으로 영향을 받는 기업 외부 이해관계자 그룹(협력업체, 아웃소싱 업체, 지역사회, 노동조합 등), 그리고 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 기타 이해관계자 그룹까지 폭넓게 선정했다. 그리고 이에 더하여 실제적이고 잠재적인 인권영향에 대해 전문적인 자문과 통찰력을 제공할 수 있는 NGO 등도 이해관계자로 식별했다. 이 인권영향평가에서 식별한 이해관계자 그룹은 아래와 같다.

[그림 54] Kuoni 인권영향평가 과정에서 식별한 이해관계자 그룹



(2) 자료 수집

인권영향평가 수행 주체는 문헌 조사와 자문을 통해 파악된 주요 인권 이슈를 가지고 우선순위를 정해서 각 이해관계자 그룹과 인터뷰 및 워크숍을 진행했다. 수행 주체는 이해관계자들과 인터뷰를 할 때 그들이 안심하고 인터뷰에 참여해서 충분히 이야기할 수 있도록 다음과 같은 조치를 했다. 이는 다른 인권영향평가에서 이해관계자들을 인터뷰할 때 참고할 만하다.

- 인터뷰에서 언급한 내용은 기밀로 처리될 것이라는 점을 강조하고, 녹음이나 녹화 등이 되지 않는다는 것을 알렸다.
- 미리 이메일, 현지 주선자(NGO 등)을 통해 이해관계자들에게 인권영향평가의 목적과 내용에 대한 정보를 제공했다.
- 모든 인터뷰는 인터뷰 참여자의 동의를 받아 문서화했다.
- 인터뷰에 참여한 사람들에게 연락할 수 있는 조사자의 정보를 알렸다.

- 대부분의 인터뷰는 영어로 진행되었으나, 지역사회 대표 및 주요협력사 직원과의 인터뷰는 통역을 통해 소통하였는데, 성별에 따른 관심사가 통역과정에서 빠지지 않도록 하기 위해 가능하면 여성 통역사가 참여하도록 하였다.
- 인터뷰에 참여한 이해관계자에게 영향을 미칠 수 있는 민감한 주제가 제기된 경우, 수행 주체는 결과 보고서를 공개하거나 관련한 회의를 할 때 인터뷰에 참여한 이해관계자에게 부정적인 결과가 발생하지 않도록 주의하였다.

평가팀은 다음과 같이 기업의 경영진, 직원, 주요 비즈니스 파트너의 관리자와 노동자들, 아동인권 관련 NGO, 시민 사회 등 총 184 명의 이해관계자들을 만나 조사를 진행했다. 이 중 105 명은 개별적으로 만나거나 소규모 그룹으로 만났고, 79 명은 워크숍의 형식으로 만났다.

- 기업의 경영진 및 직원과의 워크숍 및 회의를 하였다.
- 현장 방문 조사를 통해 주요 비즈니스 파트너의 관리자와 노동자와 인터뷰를 했다.
 - 호텔: 8 개 호텔에 현장 조사, 관리자 및 직원과 개별 인터뷰
 - 협력업체: 3 명의 경영진과 지역사회 대표와 현지 어민과의 인터뷰
 - 아웃소싱 회사: 3 개의 운송회사, 1 명의 청소업체 업체 직원, 1 명의 보안회사 직원을 인터뷰
 - 여행가이드: 3 명의 여행가이드 인터뷰
 - 기념품 숍: 3 곳의 기념품 숍 방문 조사 관찰
- UNICEF, 아동 관련 NGO 와 2 회 워크숍 진행하였다.
- 시민 사회, 지역 사회 대표, 산업 협회, 학계, 정부 및 유엔 대표와의 회의를 하였다.

(3) 자료 분석

위 관광 사업에 대한 인권영향평가는 수집한 자료를 분석하여 노동권, 여성의 권리, 지역사회 주민과 아동의 인권에 대한 부정적 영향을 파악하고 이를 완화하고 개선하기 위한 대응 계획을 수립하는 데까지 나아갔다.

수행 주체는 대응 계획 수립을 위해 1) 기업에 이미 존재하고 있는 조치나 규정이 있는지 확인하고, 2) 각 분야에서 식별된 인권영향이 기업에 미치는 효과를 파악하고, 3) 영향을 받는 집단 식별하고, 4) 인권영향 개선을 위한 기업의 영향력 등에 대한 분석을 하였다.

(4) 결과 보고

Kuoni Travel Holding Ltd.는 인권영향평가 결과와 합의된 대응계획을 보고하였다. 다음은 그중 젠더 분야에 대하여 파악된 인권영향과 그에 대한 대응계획이다.

- 인권영향의 내용: 인도 관광 산업에서 여성의 균형 있는 발전을 가로막는 문제가 다음과 같이 확인되었다.
 - 여성이 동등한 파트너로서 참여하는 것을 방해하는 젠더 권력 구조
 - 많은 여성들이 가사와 다른 일을 모두 해내야 함.
 - 결혼이나 임신으로 인해 고위직 여성 수가 제한되고 있음.
 - 관광 산업에 종사하는 많은 여성들이 객실 청소, 프런트 데스크, 리셉션, 케이터링 및 세탁 서비스와 같은 저숙련 및 저임금 업종에 종사하고 있음.
 - 여성이 관광 산업에서 일해서는 안 된다는 사회 전반의 인식으로 인해 기업들이 성차별 개선에 어려움을 겪고 있음.
 - 최근 성폭력 사건은 여성 관광객이 인도를 방문하지 못하게 만들어 인도 관광 산업을 위협하고 있음.
- 기존의 완화조치: 차별금지에 대한 권리가 기업과 협력업체의 행동강령에 명시되어 있다.
- 기업에 대한 위협: 인도 관광 산업에서 여성의 참여와 발전을 막는 문제들은 기업의 인재 풀을 남성으로 제한하고, 이직률이 높이는 문제를 초래한다.
- 인권영향의 대상: 관광 산업에 종사하는 여성과 자녀, 관광 산업에 종사하는 남성 등이 이 문제에 영향을 받는다.
- 기업의 영향력: 기업은 이러한 문제에 대하여 모범을 보일 수 있지만 인도의 사회구조적 변화도 필요하다.
- 대응 계획: 합의된 대응 계획은 다음과 같다.
 - 인도 관광 산업에서 여성의 역량 강화에 관한 기업 내부 타운홀 행사 실시.
 - 협력업체에 성차별 개선 방법에 대한 모범사례를 공유하고 채택하도록 장려함.
 - 관광 산업 협회에 여성의 권리와 역량강화에 대한 이슈를 제기함.
 - 기업의 인권영향평가 도구에 성별 부분을 추가로 통합함.

사. 미얀마 관광 산업 전반

- 기업명: Myanmar Center for Responsible Business(이하, MCRB)
- 사업지: 미얀마
- 인권영향평가 수행시기: 2013년 8월부터 2015년 1월까지 (사업 수행 후)
- 인권영향평가 시행배경: MCRB가 덴마크 인권연구소(Danish Institute for Human Right)와 기업과 인권 연구소(Institute for Human Rights and Business)와 공동으로 미얀마 경제에 있어서 중요한 산업인 석유 및 가스채굴산업과 관광업에 대한 부문별 영향평가를 하였음. 미얀마에서 관광 산업이 부상함에 따라 관광 산업으로 야기되는 인권에 대한 부정적인 영향을 사전에 파악하고 예방하고자 영향평가를 실시.

- 인권영향평가 시행내용: 미얀마의 법적 제도적 틀을 살펴보고, 관광 산업에 대한 조사와 함께, 관광 산업과 연관된 사회 각 분야와 집단들에 대한 영향을 평가하고 관련 이해 관계자들에 대한 권고로 구성됨. 현장 조사(6 개의 주요 관광지에 대한 현장 방문)와 329 건의 개별 및 그룹 인터뷰, 그리고 총 139 건이 응답한 미얀마 관광객에 대한 설문 조사 진행. 미얀마 관광 산업에 대한 인권영향평가는 NGO 와 연구소가 주체가 되어 부문별 영향평가(Sector-Wide Impact Assessment)형태로 이루어짐. 인권영향평가는 노동 이슈, 여성의 권리, 지역사회에 대한 영향, 아동 인권에 대해 진행됨.

(1) 계획 수립

미얀마책임경영센터(Myanmar Center for Responsible Business)는 유럽연합의 몇몇 국가의 재정지원을 받아 덴마크 인권연구소(DIHR)와 기업과인권연구소(IHRB)가 2013 년 공동으로 설립한 기관으로 미얀마에 진출한 기업들로 하여금 국제기준에 따라 책임경영(Responsible Business Conduct) 활동을 하도록 돕는 데 초점이 맞춰져 있다. 미얀마책임경영센터는 미얀마 경제에서 중요한 부분을 담당하고 있는 석유 및 가스 산업에 이어서 관광 산업에 전반에 대한 평가(Sector-Wide Impact Assessment, 이하 SWIA)를 실시하였다. 이 SWIA 는 방법론에 있어서는 기존의 환경영향평가와 사회영향평가방식을 따르지만, 인권의 시각에서 평가를 진행한다는 점에서 인권영향평가로 볼 수 있다.

대부분의 인권영향평가들이 특정 기업의 사업을 대상으로 하는 것이라면 미얀마책임경영센터가 실시한 SWIA 는 특정 사업에 영향을 받는 개인과 집단을 넘어, 한 산업부문이 사회 전체에 미치는 잠재적인 영향을 평가하였다. 그 외에도 미얀마책임경영센터가 실시한 SWIA 의 특징으로는 누적 영향(Cumulative Impact)을 평가하였다는 점이다. 누적 영향에 대한 평가가 필요한 이유는 한 지역에서 활동하는 다양한 관광 기업들의 활동이 누적적으로 인권영향을 미치고 있어서 단일 사업에 대한 연구만으로는 영향의 실체를 파악하기 어렵기 때문이다.

미얀마책임경영센터 누적 영향에 대한 평가를 위해 계획 단계에서 다음과 인권적 고려¹²⁹를 하였다.

- 누적 영향은 한 사업에서 발생하는 단일 영향보다 예측하기 훨씬 어려운 경우가 많다. 기업과 당국이 그러한 영향의 잠재력을 평가하고 분석하기 위해 열심히 노력하지 않는

¹²⁹ Myanmar Center for Responsible Business, (2015), “Myanmar Tourism Sector Wide Impact Assessment”, p.102. <https://www.myanmar-responsiblebusiness.org/pdf/SWIA/Tourism/00-Myanmar-Tourism-Sector-Wide-Assessment.pdf>.

한, 사람의 생명권과 신체의 자유, 건강에 관한 권리, 교육권, 그리고 적절한 생활 수준을 누릴 권리와 같은 인권에 장기적인 영향을 미칠 수 있는 환경적, 사회적 조건을 찾아내서 대응하는 것은 어렵다.

- 누적 영향은 심각할 수 있다. 열악한 기반시설에 대한 누적적인 부담으로 인해 시설이 붕괴될 수도 있고, 관광 개발 확대에 따른 물 사용량 누적으로 지역 사회의 식량 안보에 광범위한 영향을 미치는 가뭄이 발생할 수도 있다. 경미한 영향 그 자체로는 문제가 되지 않지만 그러한 영향이 반복되고 누적되면 심각한 인권영향으로 이어질 수 있다.
- 단일한 부정적 인권영향의 경우 책임자를 식별할 수 있음에도 책임을 묻기 어려운 경우가 종종 있다. 그런데 누적 영향의 경우에는 영향에 대한 책임은 훨씬 더 분산되어 있어서 예방과 완화 책임을 져야 하는 당사자를 식별하는 것이 더욱 어려워진다. 궁극적으로 정부는 인권침해로부터 인권을 보호해야 할 의무가 있으므로 누적 영향에 관해 개별 기업에 책임을 묻기 어려운 경우 정부가 인권보호의무를 이행해야 한다.
- 기업은 이러한 누적 영향에 대해 기여만 하고 책임은 지지 않으려 할 수도 있다. 특히 기업의 활동들이 개별적으로 허용되는 규제 범위 내에서 이뤄진다면 더욱 그러할 것이다. 기존 규제 체계는 시간과 공간에 걸친 기업들의 영향 누적을 고려할 만큼 충분히 발전되어 있지 않았다는 것을 고려해야 한다.
- 인권영향을 받을 위험이 가장 높은 집단은 인권침해에 대한 대응력이 가장 낮은 사람들이고 그렇기 때문에 당국이나 기업에 대응을 요구할 수 있는 능력도 가장 적어서 누적 영향을 받을 위험도 높다.
- 누적 영향은 때때로 느리고 아주 점진적으로 나타날 수 있기 때문에 책임 있는 당사자의 신속한 대처와 그 영향에 대한 사회적 관심을 끄는 것이 더 어려울 수 있다.

(2) 자료 분석: 인권영향 여부와 유형을 분석

특정 산업 전반에 대해 이뤄졌다는 점과 누적 영향 평가를 했다는 점에서 미얀마책임경영센터의 SWIA 를 벤치마킹할 필요가 있어 보인다. 공공기관이 속한 특정한 산업에 고유한 인권영향이 존재하며, 공공기관에 의한 인권영향도 누적이 관점에서 평가되어야 할 경우가 있기 때문이다.

미얀마책임경영센터는 이른바 ‘고아원 관광(‘orphanage tourism)’과 왜곡된 ‘봉사관광(voluntourism)’, 아동에 대한 섹스 관광과 아동노동 및 아동 구걸 강요를 주요한 인권 이슈로 보고 이에 대한 자료 조사를 통해 누적평가¹³⁰ 를 하였는데, 그 중 고아원 관광으로 인한 영향 평가 내용은 다음과 같다.

¹³⁰ 앞의 자료, p. 160.

<https://www.myanmar-responsiblebusiness.org/pdf/SWIA/Tourism/00-Myanmar-Tourism-Sector-Wide-Assessment.pdf>. (2020.12.3 확인).

빈곤한 국가를 찾는 외국인 관광객이 증가하면서 캄보디아에서 볼 수 있는 ‘고아원 관광’ 산업이 미얀마에서도 발전할 위험이 있다. 관광객이 몇 시간 동안 ‘고아원(실제로 고아원일 수도 있고 고아원처럼 보이게 한 시설일 수도 있다)’을 방문하거나 일주일 동안 고아원에서 자원봉사를 하기 위해 돈을 지불하는 경우가 있다. 미얀마는 많은 수도원 교육 학교와 ‘고아원’이 있다. 고아원 관광은 다른 곳에서 부도덕한 관행과 인신매매를 초래했다. 캄보디아는 2005년 이후 방문객 수가 증가하면서 고아원의 수가 65% 증가했다. 그러나 이 아동의 대다수는 고아가 아니며 적어도 한 명의 살아있는 부모가 있는 아이들이다. 이미 취약한 아동들은 소아성애자인 여행객들에게 노출될 위험이 있다. 그들은 또한 장기간의 심리적인 고통을 겪을 수도 있다. 자원봉사자들이 그 아동들과 유대감을 형성하고 갑자기 떠나버리는 것도 아동들에게 피해를 입힌다.

아. 캄보디아, 스리랑카, 인도네시아에서의 Facebook 사업

- 기업명: Facebook
- 사업지: 캄보디아, 스리랑카, 인도네시아
- 인권영향평가 수행시기: 2018년 (사업 수행 후)
- 인권영향평가 시행배경: Facebook 이 제공하는 서비스와 운영 정책 등이 온라인과 오프라인 상에서 더욱 커져가는 Facebook 플랫폼의 영향력을 반영하여 인권보호의 방향으로 더 개선될 수 있도록 하자는 운영 목표 달성의 일환으로서 국제 인권 원칙의 시각에서 제대로 평가받기 위해 독립된 외부기관인 BSR 과 Article One 을 통해 캄보디아, 스리랑카, 인도네시아에 대한 인권영향평가를 진행.
- 인권영향평가 시행내용: UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)를 토대로 인권영향평가를 진행. 준비단계에서는 먼저 자료 조사와 이해관계자 파악 등이 진행되었으며, 이후 국가 방문을 통해 잠재적 권리 주체와 이해관계자, 그리고 시민사회와의 직접 면담이 진행되었고, Facebook 과 국제 전문가와의 소통 이후 분석 과정을 거친 내부 보고서를 발간하였음.

(1) 계획 수립: 범위 설정

Facebook 이 진행하는 사업의 내용 자체는 국가별로 큰 차이가 없음에도 불구하고, Facebook 은 개별 국가의 고유한 문화사회정치적 배경에 따라 Facebook 의 사업이 미치게 될

인권영향의 성격과 형태가 달라질 수 있음을 인식하였다. 특히 아래와 같은 각국의 배경을 고려하여 인권영향평가를 개별적으로 시행하는 결정을 내렸다.

- 캄보디아
 - 정부에 의한 표현의 자유 탄압과 선거 부정 등이 지속적으로 문제가 되고 있는 상황에서 Facebook 의 콘텐츠는 인권운동가들이 결집할 수 있게 해주는 동시에 그들을 탄압하기 위한 증거 자료로 쓰이는 이중적인 상황이 전개되고 있다.
 - 법개정을 통해 표현의 자유와 언론의 자유에 대한 탄압이 심각한 정도로 진행되는 상황이다.
 - 캄보디아 국민의 디지털 기술에 대한 이해와 활용 능력은 전반적으로 낮은 수준이다.

- 스리랑카
 - 인종과 종교가 다른 그룹 사이의 지속적인 분쟁(Sinhalese 와 Tamil 족의 분쟁)으로 소수 민족이 차별과 인권 침해를 받아왔으며, 소수 민족에 대한 차별적 언동은 온라인에서도 지속적으로 이루어지며 편견을 강화하는 역할을 하고 있다.
 - 2009년 내전 종식 이후에도 인종에 대한 구별은 스리랑카의 사회와 정치 전반에 큰 영향을 미치고 있다.
 - 특히 해당 인권영향평가가 실시된 2018년 인권옹호자와 언론인에 대한 자의적 구금, 감시, 괴롭힘 등이 매우 심각한 상황이었다.
 - 스리랑카에서 Facebook 을 이용하는 인구는 매달 685만 명, 하루 440만 명에 이른다.

- 인도네시아
 - 가장 인구가 많은 국가 중 하나로 비무슬림 인구에 대한 표현의 자유 억압과 가짜 뉴스 확산, 여성과 아동과 성소수자에 대한 박해와 탄압 등이 심각한 국가 중 하나이다.
 - 헌법으로 인권을 보장하고 있지만 인도네시아 인권단체들은 인도네시아 국민들이 지속적인 인권침해 상황에 놓여있음을 강조해 왔다.
 - 표현의 자유에 대한 권리 보장이 법제적으로는 매우 강력하게 되어있으나 실질적으로는 표현의 자유를 심각하게 침해하고 소셜미디어의 사용을 제한하는 별도의 법률을 채택하여 시행하고 있다.

(2) 자료 수집

Facebook 은 스리랑카와 인도네시아에서 Facebook 자체뿐 아니라 Facebook 메신저 어플리케이션, Whatsapp, Instagram 등 기타 연결 사업부문까지 아울러서 인권영향평가를 위한 자료를 수집하였다.

또 자료수집 단계에서 특히 주목할 부분은 직접적인 영향을 받을 수 있는 권리 주체와 이해관계자뿐 아니라 해당 국가의 시민사회와의 직접적인 협업을 매우 중요하게 고려하면서 인권영향평가를 진행했다는 점이다. 특별히 인도네시아의 경우 35 개의 시민사회단체와 기타 전문가와 인터뷰를 진행하였다.

(3) 결과 보고

Facebook 은 독립된 외부기관이 실시한 인권영향평가의 요약 번역을 홈페이지를 통해 공개하였다. 해당 요약본에는 각 이해관계자 혹은 권리 주체의 어떤 권리가 침해되었는지가 간략히 정리되어 있으며, 이에 대한 Facebook 의 대응 계획과 제언도 함께 소개되어 있다. Facebook 은 이와 함께 인권영향에 대한 대응 계획을 어떻게 수립하여 시행했는지에 대해서도 이해관계자들과 소통하였다.

이처럼 비록 사업의 내용에 상이한 점이 크게 없다고 하더라도, 사업이 이루어지는 국가의 문화정치사회적 특성에 따라 사업이 개별 국가의 인권에 미치는 영향은 달라질 수 있음을 인식하여 국가별로 개별적인 인권영향평가를 통해 구체적 인권영향을 파악하여 대응한 부분에서 참고할 만한 사례라고 할 수 있다.

자. Google Celebrity Recognition API 개발 사업

- 기업명: Google
- 사업지: 전세계
- 인권영향평가 수행시기: 2019 년 (사업 수행 전)
- 인권영향평가 시행배경: Google 은 지난 2019 년 당사의 유명인 식별 응용 프로그램 인터페이스를 개발하면서 BSR 을 통한 해당 사업의 인권영향평가를 동시에 진행함.
- 인권영향평가 시행내용: 주요사업이 진행 중에 동시에 진행된 인권영향평가의 특성상, 인권영향평가 단계 전반에 걸쳐 BSR 은 Google 의 인공지능 부서와 함께 긴밀하게 평가와 논의를 진행하며, 인권침해적 요소를 프로그램에서 제거함과 동시에 인권보호를 위한 방법들이 해당 프로그램 디자인에 결합되어 개발될 수 있도록 하였음.

(1) 계획 수립: 수행 주체 구성

정보통신과 과학 기술의 발전으로 인한 사회의 변화는 인권에 대한 부정적 영향의 양상과 그 범위도 빠르게 변화시켜 왔다. 이처럼 인권에 대한 부정적 영향을 식별하거나 예측하기 어려운 기술 산업의 특성을 감안할 때 인권 보호에 대한 대응책 마련은 기술의 개발 단계에서부터 선형적으로 고려되어야 한다는 논의가 지속적으로 이루어져 왔다.

이에 Google 은 새로이 개발 중이던 유명한 식별 응용 프로그램에 대한 인권영향평가를 프로그램 개발 과정에서 진행함으로써 해당 프로그램 운용으로 발생할 수 있는 인권침해 가능성을 미연에 예방하는 한편, 인권보호의 측면을 프로그램에 시스템적으로 결합시키고자 하였다. 이를 위해 Google 은 API 프로그램 기획 단계에서부터 BSR 에게 잠재적 인권영향의 파악, 그 영향에 대한 예방과 완화를 위한 인권영향평가를 의뢰하였다. BSR 은 Google 의 제품 개발팀과 초기단계부터 긴밀하게 협력을 하였는데 인권영향평가의 전문성이 있는 BSR 과 사업에 대해 가장 잘 알고 있는 담당팀이 함께 수행주체가 되었다는 것이 주목할 만한 점이다.

(2) 자료 분석

BSR 과 Google 은 협업을 통해 유명한 인식 관련 서비스 제품과 관련된 잠재적인 문제점을 파악하였고, 식별된 문제점에 대해 BSR 이 사생활을 보호받을 자유, 표현의 자유, 보안, 아동의 권리, 차별 금지 등 몇 가지 주요 인권 이슈에 집중하여 잠재적 인권영향에 대한 심층 분석을 진행하였다. 이후 BSR 은 식별된 부정적인 인권 영향에 대한 대응 계획을 마련하여 제공하였으며, Google 은 이를 응용프로그램의 핵심 요소에 통합시키는 방식으로 그 대응 계획을 적용하였다.

해당 사업에 대한 인권영향평가를 통해 Google 은 발생 가능한 부정적인 인권 영향을 파악하고, 그러한 인권영향을 예방하면서도 기회를 최대화하는 방안에 대한 제언을 BSR 측에 구하고, 권리 주체 등 이해관계자들과의 건설적 대화를 촉진하는 한 편, Google 사업부 전반의 인권 감수성을 높이고자 하였다.

기술 개발을 주력으로 하는 기업의 경우, 그 개발단계에서부터 인권영향평가를 기술 개발의 한 축으로 삼아 진행했던 Google 의 사례를 참고할 수 있을 것이다. 더불어 강조되어야 할 것은 Google 은 인권영향평가의 대상이 된 유명한 인식 프로그램을 제공하는 여러 회사들 중 하나일 뿐이기에, 개별 기업뿐 아니라 해당 산업계 전체가 인권영향을 고려하는 개발 방식을 채택하도록 하는 것이 중요하다는 점이다.

4. 결어

주요사업 인권영향평가 이행과 관련한 모범 사례(good practice)를 제시한다는 것은 여러 면에 있어서 쉽지 않은 과제이다. 이는 인권영향평가가 모든 사업에 대해 한가지 방식으로 이루어지는 것이 아니라 상황과 형편에 따라 다른 형태로 이루어지기 때문에 특정 사례를 ‘모범’ 사례라고 지목하기 어렵기 때문이다.¹³¹ 무엇보다 인권영향평가가 인권에 관한 상당주의의무(human rights due diligence)를 이행하기 위한 과정이므로 해당 인권영향평가가 실제로 인권 존중 책임을 다하는 데 기여했는지 여부까지 고려하면 모범 사례를 찾는 것은 더욱 쉽지 않은 과제이다.

기존에 해외의 인권영향평가들이 대부분 농업과 임업, 광업과 에너지 산업, 식품 산업, 관광 산업, 정보통신기술 산업 등 특정 산업 분야를 중심으로 이행되어 왔기 때문에 공공기관이 속한 산업별로 적절한 사례를 찾는 것이 쉽지 않다. 하지만 이러한 특정 산업 분야에 속한 기업이 수행한 인권영향평가가 공공기관에 전혀 의미가 없는 것은 아니다.

공공기관은 ‘직접 연관’의 방식으로도 인권영향에 연루될 수 있어 공공기관 자체가 해당 산업에 속해 있지 않더라도 자신과 사업 관계에 있는 기관이 그러한 산업에 속해 있을 수도 있기 때문이다. 또한 공공기관은 이러한 사례를 통해 효과적인 인권영향평가를 위한 5 가지 원칙이 어떻게 인권영향평가의 이해 단계와 세부 절차에서 지켜질 수 있는지 구체적인 방법을 확인할 수도 있을 것이다.

인권영향평가가 주로 해외 사업에 대해 이루어지는 것은 기업들의 공급망이 확대되는 과정에서 인권 위험이 높은 지역을 중심으로 사업이 확장되었음에도 불구하고 그러한 위험들이 적절하게 다루어지지 않았기 때문일 것이다. 따라서 저개발 국가에서 인권 위험이 높은 산업 군에 속해서 사업을 하는 공공기관의 경우 특히 해외 사례에 대한 이해를 통해서 더 체계적이고 구조화된 인권영향평가를 실시할 수 있을 것이다.

¹³¹ Nora, Gotzmann, 앞의 자료 p. 10.

참고 문헌

[단행본과 논문]

Nora Gotzmann ed., Handbook on Human Rights Impact Assessment, Edward Elgar Publishing, 2019.

김기현, “라틴아메리카 원주민 인권: 문화적 다양성의 지향,” 「라틴아메리카연구」 제 18 권 3 호, 한국라틴아메리카학회, 2005, pp. 90-91.

Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale, ‘The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights’, The European Journal of International Law Vol. 28 no. 3.

Martin Wortmann, The institutionalization of human rights impact assessments: the case of the European Union, Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, 2020.

Taylor, Mark B, Zandvliet, Luc and Forouhar, Mitra, ‘Due Diligence for Human Rights: A Risk-based Approach’, Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 53.

[기타 자료]

공익법센터 어필, 환경운동연합, 빼앗긴 숲에도 봄은 오는가, 2019.

공익법센터 어필, 환경운동연합, 마지막 사냥, 2020.

국가인권위원회, 「공공기관 인권경영 매뉴얼」, 2018.

국가인권위원회, 「인신매매 피해자 식별 및 보호 지표」, 2016.

정경수 등, 기업과 인권 로드맵 연구, 국가인권위원회, 2016.

구정우 등, 인권경영 표준지침 개발연구, 법무부, 2019.

Business and Human Rights: Towards Operationalizing the ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework, Report to the UN Human Rights Council, UN Doc.A/HRC/11/13.

Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on Switzerland, UN Doc E/C.12/CHE/CO/2-3.

Committee on Economic, Social and Economic Rights, Concluding Observations on the Dominican Republic, UN Doc E/C.12/DOM/CO/3.

Danish Institute for Human Rights, Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox, 2016.

General Assembly of the United Nations, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc.A/C.6/56/L.20.

Human Rights Council of the United Nations, Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, Report of the Special Rapporteur on the right to food, UN Doc.A/HRC/19/59/Add.5.

IFC & IBLF, Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, 2014.

Monash University, Human Rights Translated 2.0: A Business Reference Guide, 2016.

Myanmar Center for Responsible Business, Myanmar Tourism Sector Wide Impact Assessment, 2015.

Nevsun Resources Ltd., Human Rights Impact Assessment of the Bisha Mine in Eritrea 2015 Audit, 2015.

OECD, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, 2018.

OHCHR, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, 2012.

Oxfam, The people behind the prices – A Focused Human Rights Impact Assessment of SOK Corporation's Italian Processed Tomato Supply Chains, 2019.

Pacific Institute & Shift, Guidance for Companies on Respecting the Human Rights to Water and Sanitation: Bringing a Human Rights Lens to Corporate Water Stewardship, 2015.

Rights & Democracy, Getting it Right: Human Rights Impact Assessment Guide, 2011.

Shift, Oxfam and Global Compact Network Netherlands, Doing Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies, 2016.

The Denmark Institute for Human Rights, Human Rights Compliance Assessment Quick Check, 2006.

World Bank, Study on Human Rights Impact Assessment, 2013.

The Danish Institute for Human Rights, Papua LNG Human Rights Impact Assessment: Focus on Gender, Security and Conflict, 2019.

Total, Total's Human Rights Briefing Paper Update, 2018.

부록 1. 설문지

공공기관 · 공기업 사업인권영향평가 현황 실태조사

본 설문문의 목적은 2018 년 국가인권위원회의 권고 사항이기도 한 공공기관의 주요사업 인권영향평가의 실태를 파악하고 그 이행과정에서의 고충과 의견을 수렴하기 위한 것입니다.

주요사업 인권영향평가는 크게 다음의 4 가지 이행단계로 구분됩니다. 본 설문은 그 단계에 맞추어 구성되어 있습니다.

1) 계획 수립, 2) 자료 수집 3) 자료 평가 4) 보고서 작성 및 공개

본 실태조사에서 공공기관의 이름을 적시하도록 하고 있지만 이는 심층 인터뷰를 위한 것이고 응답 내용은 통계법 제 33 조(비밀의 보호)와 제 34 조(통계 종사자 등의 의무)에 의거하여 오직 연구용역의 목적으로만 사용하며, 특정 개인을 확인할 수 없는 형태로 가공됩니다.

질문은 연구용역 수행 기관인 공익법센터 어필(02-3478-0529)의 김종철(hria.2020nhrcproject@gmail.com)에게 보내주세요.

*응답시 참고사항: 사업인권영향평가와 관련된 설문문항을 응답시 기준은 가장 최근에 실시한 사업인권영향평가를 기준으로 응답 부탁드립니다.

* 필수항목

이메일 주소 *

1. 귀 기관의 이름은 무엇입니까? *

2. 귀 기관은 해외 사업 혹은 투자를 하고 있습니까? *
(예: 기관 공시 중 주요사업, 투자 및 출자 내역 참고)

예

아니오

3. 귀 기관은 2020년 9월 15일 현재까지 사업 인권영향평가를 이행한 적이 있습니까? *

예

아니오

주요사업 인권영향평가 미실시

4. 사업인권영향평가를 한 적이 없다면 그 이유를 모두 선택해주시기 바랍니다. *

이행해야 하는지 모름

인적, 물적 자원 부족

이행 필요성에 대한 내부 합의 부족

기타:

5. 향후 사업인권영향평가를 할 계획이 있다면 언제 진행할 예정입니까?

(예상 수행연도 00년)

6. 사업인권영향평가 실시를 위한 담당자가 지정되어 있습니까? *

예

아니오

7. 사업인권영향평가 실시를 위한 담당부서는 어디입니까?

(0) 주요사업 인권영향평가 시행을 위한 인프라

4. 2020년 9월 15일 현재까지 인권영향평가를 실행한 사업명과 평가 수행시기를 모두 기재해주세요. *

사업명 (수행연월 00년 00월)

5. 주요사업 인권영향평가를 수행하게 된 동기는 무엇입니까? *

6. 사업인권영향평가 보고서가 공시된 경우 이를 확인할 수 있는 링크를 기재해주시기를 바랍니다.

보고서 파일이 공개되지 않은 되지 않는 경우에는 hria.2020nhrcproject@gmail.com 로 보고서 파일을 이메일을 보내주시기 바랍니다.

이후 진행되는 설문은 가장 최근에 시행된 사업인권영향평가를 기준으로 작성해주시기를 바랍니다.

7. 사업인권영향평가를 수행하기 앞서 인권영향평가에 대한 교육을 받은 인원을 모두 선택해주시기 바랍니다. *

기관장

인권경영 담당부서의 부서장

인권경영 담당부서의 실무자

관련 사업 부서의 부서장

관련 사업 부서의 실무자

전 직원

관련 교육을 이행하지 않음

기타:

8. 사업인권영향평가 교육의 내용은 무엇이었습니까?

9. 귀 기관은 기관장이 참여하고 있는 인권경영위원회를 구축하고 운영하고 있습니까? *

인권경영위원회가 없음

기관장이 위원장인 인권경영위원회 운영

외부인원이 위원장이 인권경영위원회 운영

기타:

10. 문서화된 사업인권영향평가 이행과 관련된 규정이 있습니까? *

관련 이행규정은 인권경영위원회 외부위원 선임 기준 및 절차, 사업선정기준, 이해관계자 식별 및 참여 절차 등을 세부적으로 담고 있는 내부 규정, 지침등을 의미합니다.

외부에 공개된 규정이 있음

비공개 형태의 규정이 있음

규정이 없음

11. 규정이 있는 경우 이를 확인할 수 있는 링크를 기재해주시기를 바랍니다.

규정에 관한 문서 파일이 업로드가 되지 않는 경우에는
hria.2020nhrcproject@gmail.com 로 문서 파일을 이메일을 보내주시기 바랍니다.

12. 귀 기관에서는 사업인권영향평가를 위한 별도의 예산이 마련되어 있습니까? *

별도 예산 없음

담당 부서의 예산 활용

인권경영을 위한 예산 활용

사업인권영향평가를 위한 별도의 예산 있음

기타:

13. 사업인권영향평가를 위해 소요된 금액은 얼마입니까? *

14. 사업인권영향평가의 계획 수립부터 결과 보고서 작성까지 소요된 전체 기간은
얼마입니까? *

단위 (개월)

15. 사업인권영향평가를 수행한 내부 인력은 몇명입니까? *

단위 (명수)

(1) 계획 수립

16. 사업인권영향평가의 전반적인 수행주체는 어디입니까? *

인권경영 담당부서

외부 기관에 위탁하여 수행

인권경영 담당부서와 위탁 기관이 공동으로 수행

17. 인권영향평가를 외부 기관에 위탁하는 경우, 선정시 고려하는 기준을 모두
선택해주시기 바랍니다.

전문성

독립성

비용

수행구성인력의 다양성 (성별, 나이, 인종 등)

해당사항 없음

기타:

18. 인권영향평가를 외부 기관에 위탁하는 경우, 사업인권영향평가를 수행한 외부 기관 인력은 몇명입니까?

19. 사업인권영향평가 대상 사업을 선정할 때 고려한 요소를 모두 선택해주시기 바랍니다. *

사업규모 (매출액/투자금액 등)

사업규모 (고용인원)

영향을 받는 이해관계자 그룹의 취약성

영향을 받는 이해관계자 그룹의 수

인권 고위험 산업 여부

인권 고위험 지역 여부

과거 인권문제 발생 여부: 사내 구제절차를 통해 알게되었던 문제라서

과거 인권문제 발생 여부: 외부에서 문제제기가 되었던 문제라서

과거 인권문제 발생 여부: 기타 통로를 통해 인지

사업실명제에 해당여부

평가의 용이성 (사업 부서 협조 등)

기타

20. 인권영향평가 대상 사업의 이해관계자가 누구인지를 식별/파악하였습니까? *

예

아니오

21. 위에서 확인된 이해관계자를 모두 선택해주시기 바랍니다. 이해관계자를 식별/파악하지 않은 경우에는 '해당없음'을 선택해주시기 바랍니다.

* 참고사항: 인권영향평가의 위탁을 받은 외부기관은 이해관계자로 볼 수 없습니다.

1 차 협력회사

2 차 이하 협력회사

자회사

조인트 벤처 및 기타 사업 파트너

사업시행 지역 정부 담당자

투자자

노동자

노동자의 가족

제품 및 용역,서비스의 구매자 및 사용자

사업에 영향을 받을 지역주민

사업에 영향을 받을 지역 주민 중 특별한 관심이 필요한 그룹 (여성)

사업에 영향을 받을 지역 주민 중 특별한 관심이 필요한 그룹 (아동)

사업에 영향을 받을 지역 주민 중 특별한 관심이 필요한 그룹 (선주민)

사업에 영향을 받을 지역 주민 중 특별한 관심이 필요한 그룹 (소수인종)

사업에 영향을 받을 지역 주민 중 특별한 관심이 필요한 그룹 (이주 노동자)

인권단체 활동가

국제인권기구

국가인권위원회

전문가 (산업, 인권, 지역 등)

노동조합 등 권리보유자의 대표 기구

산업별 협의체

언론

(해외사업의 경우) 한국대사관

기타

22-1. 21 문항에서 선택한 이해관계자 중 권리 주체가 참여(예: 인터뷰, 설문, 평가 수행주체 구성원으로 참여 등)한 주요사업 인권영향평가 절차를 모두 선택해 주시기 바랍니다.

22-2. 21 문항에서 선택한 이해관계자 중 의무 주체가 참여(예: 인터뷰, 설문, 평가 수행주체 구성원으로 참여 등)한 주요사업 인권영향평가 절차를 모두 선택해 주시기 바랍니다.

이해관계자가 주요사업 인권영향평가 과정에 참여하지 않은 경우에는 별도로 답하지 않으셔도 됩니다.

22-3. 21 문항에서 선택한 이해관계자 중 기타 이해관계자가 참여(예: 인터뷰, 설문, 평가 수행주체 구성원으로 참여 등)한 주요사업 인권영향평가 절차를 모두 선택해 주시기 바랍니다.

이해관계자가 주요사업 인권영향평가 과정에 참여하지 않은 경우에는 별도로 답하지 않으셔도 됩니다.

22-4. 22-1, 2, 3 문항에서 참여한 이해관계자 중 '기타'를 선택한 경우 어떤 이해관계자가 어느단계에 참여를 했는지 기재해 주시기 바랍니다.

23. 22-1, 2, 3 문항에서 선택한 절차 별로 이해관계자가 참여한 방식을 모두 선택해 주시기 바랍니다.

이해관계자가 주요사업 인권영향평가 과정에 참여하지 않은 경우에는 별도로 답하지 않으셔도 됩니다.

23-1. 23 문항에서 이해관계자 참여 방식 중 '기타'에 표시를 한 경우 어떤 방식으로 이해관계자들이 참여를 했는지 기재해 주시기 바랍니다.

24. 사업과 관련된 인권의무를 확인하고 평가체크리스트의 초안 구성을 위해 위해 참고한 규범이나 기준을 기재해 주시기 바랍니다.

인권규범 및 기준의 예로는 우리나라가 비준한 인권협약, 국제인권규범, 자발적인 국제인권원칙, 국내외 표준 등이 있습니다. *우리나라가 비준한 인권협약: ILO 핵심협약, 사회권 협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약 등이 있습니다. * 국제인권규범은 OECD 다국적 기업가이드라인 등이 있습니다. * 자발적인 국제인권원칙으로는 UNGP, UNGC 의 10 대 원칙등이 있습니다. * 국내외 표준으로는 ISO 26000, RBA 기준 등이 있습니다.

25. 사업인권영향평가 과정 전반에 참고한 자료를 모두 선택해주시기 바랍니다.

- 국가인권위원회 공공기관 「인권경영 매뉴얼」
- 법무부 인권경영표준지침 개발연구
- 국가인권위원회 번역서: 인권영향평가 및 관리에 관한 지침
- UNGC: 기업과 인권 지침서: 실사(DUE DILIGENCE) 가이드라인
- OECD 다국적기업 실사 가이드라인
- 주요사업이 속한 산업의 인권 위험을 확인할 수 있는 자료
- 주요사업이 위치한 국가의 인권 위험을 확인할 수 있는 자료
- 기타

26. 사업 인권영향평가를 이행하기 전 계획서를 만들었습니까? *

- 예
- 아니오

27. 이해관계자들이 참여할 수 있도록 계획서를 평가과정 중에 공개하고 있습니까? *

예
아니오
해당사항 없음

(2) 자료 수집

28. 사업 인권영향평가 수행을 위해 어떤 체크리스트를 활용하고 있습니까? *

사업인권영향평가용으로 설계한 체크리스트
기관인권영향평가 체크리스트
체크리스트를 사용하지 않음
기타

29. 사업인권영향을 확인하기 위한 자료 수집방식에 해당하는 내용을 모두 선택해주시기 바랍니다. *

설문
인터뷰 (심층인터뷰, 포커스 그룹 인터뷰 등)
내부 규정, 기록 등 문서자료 검토
국가/산업 연구자료 및 관련 통계자료 확인
사업 현장 방문
기타

(3) 자료 평가

30. 인권영향 여부를 판단할 경우 현재에 발생하고 있는 인권영향(실제적인 인권영향) 뿐 아니라 미래에 발생할 가능성이 있는 인권영향(잠재적인 인권영향)도 확인하고 있습니까? *

예
아니오

31. 인권의 잠재적인 영향을 확인한 경우 고려한 사례를 설명하십시오.

32. 사업인권영향평가를 사업시행 전에 실시하였습니까? 아니면 사업시행 후에 실시하였습니까? *

사업시행 전

사업시행 후

33. 사업의 인권영향의 범위를 판단하는 기준을 모두 선택해 주시기 바랍니다. *

직접적 원인제공 (사업이 인권영향을 야기하는 경우)

간접적 원인제공 (사업이 인권영향에 기여하는 경우)

인권영향과 비즈니스 관계를 통해 직접 관련이 되는 경우

34. 사업의 인권영향이 있다고 판단되는 경우 그 영향의 심각성에 대해서 판단을 하고 있습니까? *

예

아니오

35. 인권영향의 심각성에 대해 판단을 할 때 기준으로 삼았던 것은 모두 선택해 주시기 바랍니다. *

영향(피해, 침해)의 범위(예:얼마나 많은 사람들이 영향을 받는지)

피해의 유형 (예: 재산권, 생명권 등)

피해의 정도

회복 가능성

해당 사항 없음

기타:

(4) 보고서 작성 및 공개

36. 귀 기관은 사업인권영향평가에서 확인된 인권영향을 줄이거나 예방 및 구제하기 위해 필요한 관리계획(Action Plan)을 수립하였습니까? *

예

아니오

37. 귀 기관은 이해관계자들이 인권에 관한 우려를 표시하거나 이익을 제기할 수 있는 창구 및 절차를 마련하고 있습니까? *

없다

기존 기관 내 고충처리 신고 창구와 관련 절차를 활용하고 있다.

기존 고충처리절차와 별개로 기관 내부에 인권경영과 관련하여 이해관계자들이 우려를 표시하거나 이의를 제기할 수 있는 창구 및 절차를 마련하고 있다.

기관 외부에 인권경영과 관련하여 이해관계자들이 우려를 표시하거나 이의를 제기할 수 있는 창구 및 절차를 마련하고 있다.

기타

38. 귀 기관은 최근 5년간 대내외 기관(인권위, 권익위, 감사원 등)으로부터 최근 5년간 지적 받은 인권 침해 사례가 있습니까? *

38-1. 38 번에서 예라고 대답한 경우, 해당 내용을 간단히 기술해주시기 바랍니다.

39. 이해관계자들이 인권에 관한 우려를 표시하거나 이의를 제기할 수 있는 귀 기관 창구 및 절차를 어떤 방식으로 알리고 있는지 기재해주시기 바랍니다. (관련 창구가 없는 경우 해당사항 없음이라고 기재해주시기 바랍니다.)*

40. 귀 기관은 주요사업 인권영향평가 결과를 공개하고 있습니까? (복수응답 가능) *

* 참고: 인권영향평가의 결과는 인권영향평가의 자체 결과 보고서, 인권경영 보고서 등 다양한 방식으로 공개할 수 있습니다.

공개하지 않는다

기관 내부 구성원들에게 공개한다

이해관계자들에게 공개한다

누구나 볼 수 있도록 홈페이지에 공개한다

기타:

41. 귀 기관은 이해관계자들에게 주요사업 인권영향평가 결과를 어느 정도 공개하고 있습니까? (복수응답 가능) *

사업인권영향평가 절차

사업인권영향평가 방법론

평가 문항/체크리스트

평가 참여 이해관계자

평가대상 사업 선정 과정과 기준

평가결과 (영향여부, 유형, 원인, 심각성)

관리계획

사후 평가 결과

해당사항 없음

기타:

42. 귀 기관은 이해관계자가 쉽게 이해할 수 있는 방식으로 보고서를 공개하고 있습니까? *

(예: 해외 사업의 경우, 현지 이해관계자들이 이해할 수 있는 언어로 작성된 보고서)

예

아니오

해당사항 없음

43. 귀 기관은 주요사업 인권영향평가 결과를 경영진에게 보고하고 있습니까? *

예

아니오

44. 귀 기관의 인권영향평가 담당자로서, 사업인권영향평가 시행 과정에서 귀하가 느낀 어려움은 무엇입니까? 가장 어려운 점을 3 가지 선택해 주시기 바랍니다. *

인권영향평가가 우선순위 업무가 아님

인권영향평가 참고자료 부족

인권영향평가 절차의 복잡성

유사한 경영평가의 반복으로 인한 피로감

충분하지 않은 예산

담당 인력 부족

관련 사업 부서의 협조 미비

인권영향 관리의 한계 (예: 대응책 마련 불가)

기타

45. 주요사업 인권영향평가 전 과정에서 가장 진행하기 어려웠던 평가단계는 무엇입니까? 가장 어려웠던 업무 3 가지 선택해 주시기 바랍니다. *

인권영향평가 대상사업 선정

관련 이해관계자 식별/파악

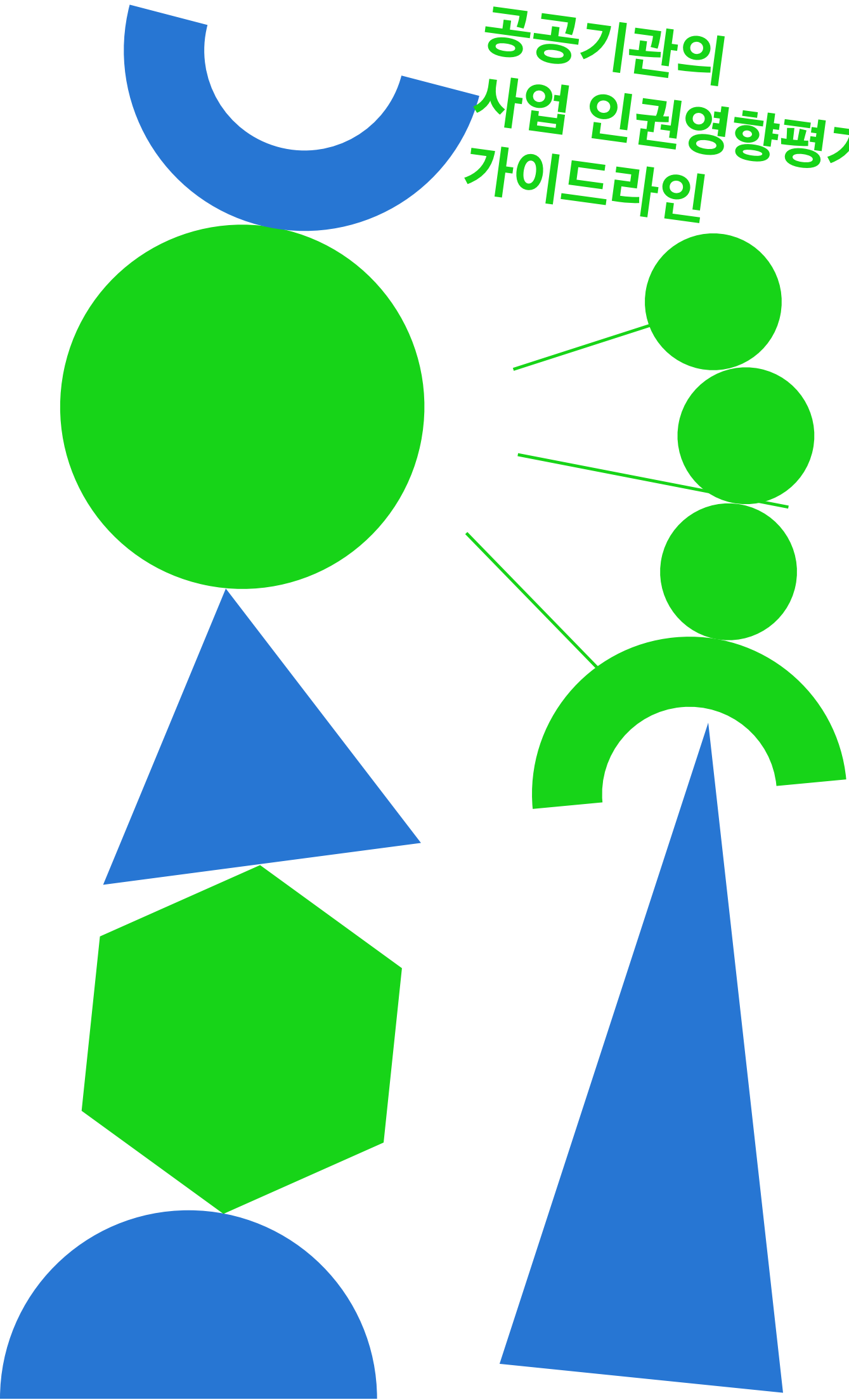
이해관계자들의 의견 청취 및 반영

인권영향평가 체크리스트 개발

인권영향 확인을 위한 자료 수집

부록 2. 공공기관의 사업 인권영향평가 가이드라인

공공기관의 사업 인권영향평가 가이드라인





제 1 장.

이행 단계와 세부 절차

1. 계획 수립

- 1.1. 수행 주체 구성
- 1.2. 평가 범위 설정
- 1.3. 계획서 작성

2. 자료 수집

- 2.1. 체크리스트 설계
- 2.2. 자료 수집 대상 및 방법 결정
- 2.3. 자료 수집

3. 자료 분석

- 3.1. 영향의 여부, 원인, 유형 등 분석
- 3.2. 영향의 심각성 분석
- 3.3. 대응 계획 수립

4. 결과 보고

- 4.1. 사후 평가
- 4.2. 결과 보고서 작성
- 4.3. 결과 보고서 보고 및 공개

제 2 장.

Q & A

1. 가이드라인은 왜 나오게 되었는가?
2. 인권영향평가가 왜 중요한가?
3. 인권영향평가는 인권에 관한 상당주의와 무슨 관계인가?
4. 인권영향평가란 무엇인가?
5. 인권영향평가에서 ‘인권’, ‘영향’, ‘평가’는 어떤 뜻인가?
6. 모든 공공기관이 인권영향평가를 해야 하는가?
7. 가이드라인은 누구를 위한 것인가?
8. 왜 주요사업 인권영향평가가 아니라 사업 인권영향평가인가?
9. 가이드라인은 어떻게 구성이 되어 있는가?
10. 사업 인권영향평가 이행을 위한 4 단계는 어떻게 나온 것인가?
11. 가이드라인의 핵심적인 내용은 무엇인가?
12. 효과적인 인권영향평가를 위한 5가지 원칙이란 무엇인가?
13. 가이드라인의 한계는 무엇인가?

제 3 장.

용어 정의



개요

유엔 기업과 인권 이행 원칙은 공공기관을 포함한 모든 기업이 정책적 서약, 권리 구제, 그리고 인권에 관한 상당주의를 통해서 인권을 존중할 책임이 있다고 규정하고 있다. 기업이 인권 존중 책임을 진다는 것은 사전적으로 부정적인 인권 영향을 예방하고, 사후적으로는 인권영향에 대응한다는 것이다. 따라서 부정적인 인권영향을 식별하는 것, 즉 인권영향을 평가하는 일은 인권에 관한 상당주의의무 이행, 더 나아가서는 인권 존중 책임에 있어서 가장 중요한 첫 번째 과정이라고 할 수 있다.

국가인권위원회는 기업의 인권존중책임을 인권경영이라고 부르면서 2018년 국가가 소유 또는 통제하는 기업이라고 볼 수 있는 공공기관의 인권경영 확산을 위해 <공공기관 인권경영 매뉴얼>의 적용을 권고하였는데, 위 인권경영의 핵심적인 단계 역시 인권영향평가라고 할 수 있다. 위 매뉴얼은 인권영향평가를 기관운영과 주요 사업으로 나누고 있는데, 전자와는 달리 후자의 경우 공공기관은 그 실시에 어려움을 겪고 있었다. 인적·물적 자원의 부족과 함께 주요사업 인권영향평가에 관한 가이드라인 부재가 어려움의 주된 이유였다.

이렇게 주요사업 인권영향평가에 관한 가이드라인이 필요한 때에 국가인권위원회는 2020년 ‘공공기관·공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구’를 사단법인 공익법센터 어필에 의뢰하였고, 공익법센터 어필은 위 연구를 수행하면서 그 일환으로 본 가이드라인을 만들었다. 하지만 가이드라인의 제목에서 ‘주요’라는 말을 빼고 ‘공공기관의 사업 인권영향평가 가이드라인’이라고 붙였다. 그 이유는 인권영향평가는 권리 주체의 입장에서 인권영향이 가장 심각한 사업을 대상으로 해야 하는데, <공공기관 인권경영 매뉴얼> 은 ‘주요사업’ 인권영향평가라고 불러 마치 공공기관의 입장에서 대표적인 사업을 대상으로 해야 한다는 오해를 불러 일으키기 때문이다.

유엔 기업과 인권 이행 원칙이 기업에 인권에 관한 상당주의의무 이행 절차의 하나로 요구하는 ‘인권영향을 평가하는 것(assessing human rights impact)’을 참여적이고 분석적인 방법에 의해 체계적이고 구조적으로 수행하는 것이 ‘인권영향평가(human rights impact assessment)’이다. 따라서 엄밀히 말하면 ‘인권영향을 평가하는 것’과 ‘인권영향평가’는 다른 개념이다. 그러나 가이드라인에서는 이해를 돕기 위해 ‘인권영향을 평가하는 것(assessing human rights impact)’을 넓은 의미의 인권영향평가로 ‘인권영향평가(human rights impact assessment)’를 좁은 의미의 인권영향평가 내지 정식 인권영향평가로 조작적인 정의를 하였다.

모든 공공기관 인권경영 담당자가 사업 인권영향평가를 할 때 가이드라인을 사용할 수 있지만, 가이드라인이 전제하는 것은 좁은 의미의 인권영향평가 내지 정식 인권영향평가이므로 특별히 규모가 큰 공공기관이나 규모가 큰 기업에 대출·보증·보험·투자 등을 하는 금융공공기관이 가이드라인을 따라야 한다. 따라서 가이드라인은 다음의 공공기관에 적용된다.

- 공기업
- 준정부기관
- 기타 공공기관 중 금융공공기관
- 자산의 규모가 2조 원 이상인 기타공공기관이나 지방공기업

또한 여기에는 해당하지 않는 공공기관이라고 하더라도 인권영향평가의 대상이 될 사업을 선정하는 과정에서 공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업이 강제노동, 아동노동, 인신매매와 연루되어 있다는 상당히 근거 있는 주장이 확인된 경우에도 이 가이드라인은 적용된다.

가이드라인은 사업 인권영향평가를 이행할 때 거쳐야 하는 구체적인 단계와 절차를 설명한 1장, 가이드라인이 인권영향평가를 어떻게 이해하고 있는지에 관해 Q&A 형식으로 설명한 2장 그리고 1장과 2장에서 자주 사용하는 용어를 풀이해 놓은 3장으로 구성되어 있다.

가이드라인은 공공기관이 사업 인권영향평가를 실시할 때 계획 수립, 자료 수집, 자료 분석, 결과 보고라는 4가지 이행 단계와 위 4가지 단계를 세분화 한 12가지 세부 절차(수행 주체 구성, 범위 설정, 계획서 작성, 체크리스트 설계, 자료 수집 대상과 방법 결정, 자료 수집, 영향의 유형과 원인 분석, 심각성 분석, 대응 계획, 사후 평가, 결과 보고서 작성, 결과 보고서 보고 및 공개)를 거치되 각 단계와 절차에서 효과적인 인권영향평가를 위한 5가지 원칙인 참여성, 투명성, 책무성, 포괄성, 중대성을 준수할 것을 요구하고 있다.



1 계획 수립

인권영향평가를 수행하기 위한 첫 번째 단계에서는 1) 사업 인권영향평가를 수행할 주체를 구성해야 하며 2) 평가의 적용 범위를 결정해야 한다. 즉 수행 주체는 평가의 대상이 될 사업과 해당 사업의 이해관계자, 해당 사업에서 문제가 되는 주요 인권 이슈를 정해야 한다. 3) 이렇게 세 가지 영역(사업, 이해관계자, 주요 인권 이슈)의 범위를 정한 뒤에는 전체적인 인권영향평가의 계획을 세워야 한다. 개별 단계의 이행 순서는 공공기관의 상황에 따라 변경될 수 있다.

단계별 적용 원칙	계획 수립 단계에서 적용되는 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙
책무성	사업 인권영향평가를 위한 계획 수립 단계에서 무엇보다 중요한 것은 최고 경영진이 인권영향평가의 중요성을 분명히 인식하고 인권영향평가 과정에 적절하게 관여하도록 하는 것과 더불어 인권영향평가를 제대로 진행할 수 있는 물적·인적 자원을 배분하고 인권영향평가를 위한 상세한 이행 지침과 같은 규범적인 인프라를 갖추어야 한다.
포괄성과 중대성	평가 대상이 될 사업을 선정할 때 인권영향평가의 포괄성을 염두에 두어야 한다. 특히 여기서 '인권'은 국제적으로 인정된 인권을 의미하고, '영향'은 공공기관이 직접 미치는 영향뿐 아니라 사업 관계에 있는 기관을 통해 간접적으로 미치는 영향도 포함된다는 이해가 있어야 한다. 동시에 공공기관의 사업이나 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업 중에서 인권영향이 가장 심각하고 발생 가능성이 큰 사업을 평가 대상으로 삼아야 한다.
참여성과 투명성	이해관계자의 참여는 인권영향평가 전 과정에서 가장 중요한 원칙이므로 계획 수립 단계에서 어떠한 이해관계자들을 참여시킬 것인지 그 범위를 파악하는 것이 중요하다. 계획서가 이해관계자들에게 공개가 되어 인권영향평가의 시작 시점에서부터 이해관계자의 참여가 가능하도록 해야 한다.

1.1 수행 주체 구성

사업 인권영향평가를 수행하기 위해서는 인권경영 담당자나 인권경영 부서뿐 아니라 인권경영위원회나 관련 사업 부서, 감사실, 컨설팅 업체와 같은 외부 기관이나 이해관계자 등이 일정한 역할을 담당해야 한다. 그러나 가장 초기 단계에서 누가 인권영향평가를 주도하고 이끌어갈 것인지 결정해야 한다. 즉 수행 주체를 선정해야 한다.

① 내부 인력의 역량 파악

수행 주체 선정과 관련해서 가장 먼저 판단해야 하는 것은 공공기관 내부 인력이 인권영향평가를 할 역량, 즉 기술과 전문성이 있느냐이다. 인권영향평가를 할 역량이 있는지는 그 내부 인력이 인권영향평가를 할 대상인 사업을 선정하고, 부정적인 인권영향을 식별하여 그 원인을 밝히고, 그에 대응하는 계획을 세울 수 있는지를 가지고 판단을 하면 된다. 역량은 내부 인력의 개인적인 전문성뿐 아니라 공공기관의 규모나 평가 대상이 되는 사업의 성격, 관련 사업 부서의 저항 여부와 최고 경영진의 관심과 의지와도 관련이 있다.

② 내부적으로 수행 주체 구성

내부 인력의 역량이 인정된다면 인권경영 담당자 개인이 인권영향평가 수행 주체가 될 수 있고 팀을 구성할 수도 있다. 팀이 수행 주체가 되는 경우 인권경영 부서의 인권경영 담당자들로 팀을 구성할 수도 있고, 인권경영 담당자가 평가 대상이 될 사업 부서의 담당자와 함께 팀을 구성할 수도 있다. 사업 부서의 담당자와 함께 팀을 구성하는 경우에 그 구성원이 누가 될 것인지는 뒤의 인권영향평가의 대상 사업이 선정된 이후에 구체화될 것이다.

③ 외부 기관을 수행 주체로 선정

만일 내부적으로 사업 인권영향평가를 수행할 역량이 되지 않는다면 외부 기관에 위탁을 할 수도 있다. 외부 기관에 위탁을 하는 경우에는 인권영향평가 전부를 위탁할 수도 있고 부분적으로 위탁하는 방식도 있을 수 있다.

“외부 기관을 활용할 때 장점은 전문성, 내부 인원의 학습 기회, 객관성, 합리성이고 단점은 내재화의 한계, 정책적 반영이 원활하지 않은 문제, 내부 자료를 충분히 활용할 수 없는 한계가 있다.”

심층면담에 참여한 이해관계자의 말

④ 인권 위험이 큰 사업의 경우의 수행 주체 구성

대규모 농업이나 임업 플랜테이션을 운영하거나, 채굴이나 에너지 사업을 하거나, 규모가 큰 건설 사업을 하거나, 분쟁 지역이나 거버넌스가 약한 저개발 국가에서 사업을 하는 등 인권 위험이 크다고 알려진 사업을 수행하는 공공기관의 경우에는 내부 인력의 역량 여부를 떠나 독립성, 전문성, 중립성을 충분히 갖춘 외부 기관에 인권영향평가를 위탁을 하는 것이 바람직하다. 이 경우에는 내부 인력이 외부 기관의 인권영향평가에 개입하거나 역할을 분담하는 것보다는 온전히 외부 기관이 수행하도록 하고, 공공기관의 임직원은 외부 기관의 구성원과 운영위원회를 구성해서 인권영향평가에 간접적으로 참여하는 것이 좋다.¹

⑤ 수행 주체 구성과 이해관계자 참여

이해관계자의 참여는 수행 주체의 구성 단계에서부터 시작할 수 있다. 소극적으로 해당 인권영향평가의 운영위원회에 참여하는 방법도 있으나 권리 주체나 권리 주체를 대표할 수 있는 신뢰할 만한 사람을 수행 주체에 포함시킬 수도 있다. 아직 이해관계자를 식별하기 전이기 때문에 잠재적인 이해관계자를 수행 주체에 포함하거나 아래에서 이해관계자를 식별한 뒤에 수행 주체에 추가적으로 포함시킬 수 있다.

모범 사례

한국관광공사의 오시아노 관광단지 개발 사업에 대한 인권영향평가

한국관광공사가 2019년 오시아노 관광단지 개발 사업에 대해 인권 영향평가를 실시하면서 외부 기관을 선정할 때 이해 상충 여부를 고려하였다. 해당 인권영향평가 결과 보고서를 보면 외부 기관이 “평가의 독립성을 저해하고, 이해상충을 야기하며 평가 결과에 영향을 미칠 수 있는 최근 2년간 공사 측에 컨설팅 또는 자문 서비스를 제공하지 않았습니다”라고 밝히고 있다. 또한 한국관광공사는 평가 대상 사업 선정 기준으로 사업적 중요도와 리스크 영향도를 함께 고려하였다. 사업적 중요도는 1) 사업 규모, 2) 미디어 노출도, 3) 사업 운영 기간 등을 고려하였고, 리스크 영향도는 1) 사업 범위, 2) 외부 이해관계자 유형, 3) 하도급 업체 현황 등을 고려하였다. 이 중 리스크 영향도는 얼마나 많은 사람들이 부정적인 인권영향을 받을 수 있는지를 파악한 것으로 평가 대상 사업의 선정 과정에서 일종에 심각성 판단을 한 것으로 보인다.



1. The Danish Institute for Human Rights, Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox, 2016, p. 55.

1.2. 평가 범위 설정

인권영향평가의 범위 설정은 평가의 대상인 사업을 정하고, 인권영향평가 과정에 참여할 이해관계자를 식별하고 해당 사업과 관련이 있는 주요 인권 이슈를 정하는 것이다. 이 가운데 가장 중요한 일은 평가 대상 사업을 정하는 것이다. 사업 인권영향평가의 성패가 평가 대상 사업 선정에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 공공기관이 인권영향 발생 가능성이 높고 인권영향이 심각한 사업을 선정한 경우에는 부정적인 인권영향을 제대로 식별하여 대응할 수 있으므로 인권영향평가가 인권 존중 책임을 다하는데 기여할 수 있다. 반면 공공기관이 일부러 인권영향이 없거나 낮은 사업을 평가 대상으로 선정하는 경우에는 인권영향평가가 공공기관의 부정적인 인권영향을 정당화하는 수단으로 사용될 수도 있다.

1.2.1. 평가 대상 사업 선정

공공기관은 필요하다면 수행하는 모든 사업에 대해 사전적 혹은 사후적으로 인권영향을 평가해야 한다. 그것이 불가능하다면 이행 가능성을 고려하여 우선순위를 정하고 순차적으로 일부 사업에 대해 먼저 인권영향평가를 할 수 있다. 따라서 사업이 다양하지 않은 작은 규모의 공공기관의 경우에는 평가 대상 사업을 선정할 필요가 없을 수도 있을 것이다. 매번 다른 사업을 선정할 필요는 없으며 보통은 1년을 주기로 평가하지만 그 주기도 사업의 성격이나 공공기관의 사정에 맞게 조정할 수 있다.

① 사업 선정 기준에 대한 이해

평가대상이 되는 사업을 정하는 기준은 인권 영향의 심각성과 발생 가능성이 다. 공공기관이 수행하는 여러 사업 중에서 부정적인 인권 영향이 발생할 가능성이 높고 그 영향이 가장 심각할 것 같은 사업을 대상으로 인권영향평가를 해야 한다.

“평가 사업 선정에서 어려움이 있었다. 부서마다 자신들의 사업에서 문제점이 나올 것을 우려했으나 임원들을 설득하여 OO에 대한 사업평가를 실시했다. OO분야는 협력업체와 연관된 분야여서 인권 리스크가 높아 우려했음에도 OO분야 임원이 관심이 많아서 관련 부서 임직원들이 인권협의체를 만들어 적극적으로 자체 체크리스트를 만들기도 했다.”

심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자의 말

심각성은 부정적인 인권 영향의 범위와 정도 그리고 회복 가능성을 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다. 여기서 범위, 정도 그리고 회복 가능성의 의미는 다음과 같다.²

- **범위:** 얼마나 많은 사람들이 부정적인 인권 영향을 받는가?
- **정도:** 어느 정도 심하게 또는 중대하게 인권이 부정적인 영향을 받았는가?
- **회복 가능성:** 부정적인 영향을 받은 인권은 회복이 가능한 상태인가?

심각성 판단의 예

심각성 판단 기준	덜 심각한 예	더 심각한 예
범위	한 명 또는 두 명	전체 지역 사회
정도	14살 아동이 가족이 운영하는 가게의 카운터에서 일을 도움	10살 아동이 광산에서 일을 함
회복가능성	차별적인 이유로 해고를 당했으나 보상과 사과와 재발 방지 약속을 받고 바로 복직이 됨	적절한 안전 장비를 제공받지 못하고 일을 하다가 불치병에 걸림

인권영향은 심각성 판단의 3가지 기준 모두를 다 충족해야 하는 것이 아니다. 하나의 기준만 충족하더라도 인권영향은 심각하다고 할 수 있다.

인권영향 발생 가능성은 다음과 같이 ‘사업 환경’과 ‘인권영향에 대한 대응 능력’에 영향을 받는다.³



2. Shift, Oxfam and Global Compact Network Netherlands, *Doing Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies*, 2016, p. 52.

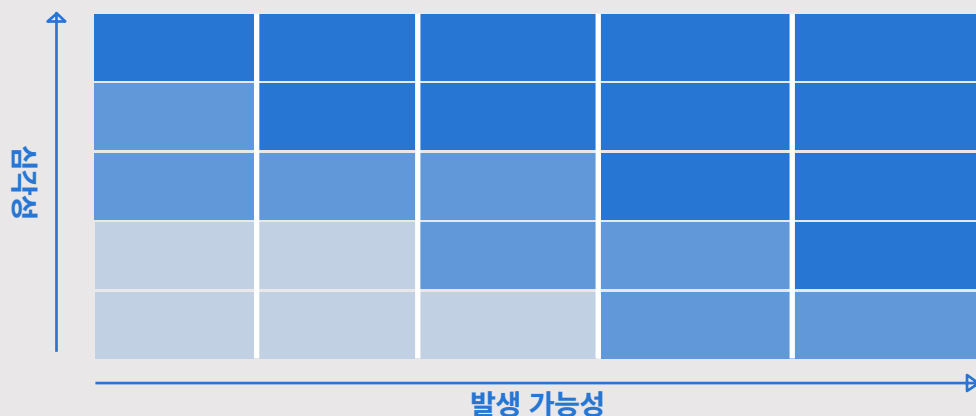
3. Shift, Oxfam and Global Compact Network Netherlands, *앞의 자료*, p. 53.

발생 가능성 판단의 자료

공공기관이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 사업 환경	공공기관이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 인권영향에 대한 대응 능력
<ul style="list-style-type: none"> • 인권영향의 발생 가능성을 줄이는 관련 국내법의 부재와 집행력 결여 • 국내법과 국제 인권 사이의 불일치 • 인권영향을 관용하는 사회·문화적 관행 • 부패의 존재 • 분쟁의 존재 	<ul style="list-style-type: none"> • 인권 존중을 위한 정책의 부재 • 인권 존중 책임을 이행하기 위한 효과적인 절차의 부재 • 인권 침해와 관련된 기록 • 부패와 관련된 관행 • 지역 이해관계자와의 마찰

발생 가능성에 대한 심각성의 우위

평가 대상 사업을 선정할 때 인권영향의 발생 가능성과 심각성 두 요소 모두를 고려하되, 심각성에 더 주목해야 한다. 사업선정 기준으로써의 발생 가능성과 심각성의 관계에 대해서는 아래의 열지도를 보면 이해하기가 쉽다. 열지도의 세로축은 심각성이고 가로축은 발생 가능성이며 파란색은 우선순위가 가장 높은 상태이다. 따라서 심각성이 높으면 발생 가능성이 낮아도 우선순위가 높다. 그리고 낮은 심각성과 높은 발생 가능성의 조합보다는 높은 심각성과 낮은 발생 가능성의 조합이 더 우선순위가 높다.⁴ 예를 들어 잠재적인 인권영향이 생명권 침해라는 심각한 영향으로 이어질 경우에는 발생 가능성이 낮아도 우선순위가 높다고 할 수 있다.⁵



4. Pacific Institute & Shift, Guidance for Companies on Respecting the Human Rights to Water and Sanitation: Bringing a Human Rights Lens to Corporate Water Stewardship, 2015, p. 54.

5. OECD, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, 2018, p. 45.

② 인권 규범에 대한 이해

공공기관의 사업 중에 부정적인 인권 영향이 발생할 가능성이 가장 높고 그 영향이 가장 심각한 사업을 인권영향평가의 대상 사업으로 정하기 위해서는 여기서 말하는 ‘인권’이 국제적으로 인정된 인권으로 그 범위가 포괄적이라는 인식이 있어야 한다. 여기에는 최소한 세계인권선언과 자유권 규약, 사회권 규약과 국제노동기구의 핵심 협약(결사의 자유, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 차별 금지에 관한 8개의 핵심 협약)이 있다. 그러나 기업에 인권 존중 책임이 있다고 할 때의 인권은 여기에 그치지 않고 기업과 인권과 관련된 모든 국제적인 경성 규범과 연성 규범상의 인권을 의미한다. 또한 이러한 인권 규범이 포괄적이라는 이해와 아울러 이러한 인권 규범이 기업과 인권의 맥락에서 갖는 함의를 잘 알고 있어야 한다.

국제적으로 인정된 인권 규범

· 국제권리장전

- ✓ 세계인권선언
- ✓ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(자유권 규약)
- ✓ 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제 규약(사회권 규약)

· ILO 8대 핵심 협약

- ✓ 결사의 자유와 단결권의 보장 협약(ILO 협약 제87호)
- ✓ 단결권과 단체교섭권 협약(ILO 협약 제98호)
- ✓ 강제노동 협약(ILO 협약 제29호)
- ✓ 강제노동 철폐 협약(ILO 협약 제105호)
- ✓ 동등 보수 협약(ILO 협약 제100호)
- ✓ 차별(고용과 직업) 협약(ILO 협약 제111호)
- ✓ 최저연령 협약(ILO 협약 제138호)
- ✓ 가혹한 형태의 아동노동 협약(ILO 협약 제182호)

· 국제권리장전에 규정된 인권 중에서 특별한 보호가 필요한

일정한 그룹에 속한 사람들의 인권 등을 더 상세하게 규정한 협약과 선언

- ✓ 여성차별철폐협약
- ✓ 아동권리협약
- ✓ 장애인권리협약
- ✓ 이주노동자협약
- ✓ 인종차별철폐협약
- ✓ 강제실종협약

• 기타 ILO 협약과 권고, OECD 다국적기업에 관한 가이드라인 등

[참고 자료] 국제적으로 인정된 인권 규범을 확인할 수 있는 인터넷 사이트

• 9개의 국제 인권협약의 영문과 국문본

<http://www.kocun.org/db.asp>

• ILO 협약의 목록과 국문 번역본

<https://www.nosa.or.kr/portal/nosa/SpecData/govLaborData/iloCvn>

• ILO 협약과 권고

<https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

• **조약 기구별 일반 논평:** 국제 인권협약에는 해당 체약국의 이행을 모니터링하는 역할을 하는 조약 기구가 있다. 예를 들어 자유권 규약에서 자유권 규약 위원회, 아동권리협약에는 아동 권리위원회가 있다. 이러한 조약 기구에서 해당 국제 인권협약상의 인권 조항을 유권해석하는 일반 논평(general comments)을 내놓는데, 위 협약이 규정한 인권의 의미를 더 잘 이해하려면 이러한 일반 논평을 확인하는 것이 필요하다.

<http://www.kocun.org/db.asp>

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/pages/tbgeneralcomments.aspx>

• **유엔 인권 메커니즘을 통해 나오는 권고나 결정 등:** 아래는 유엔 인권 메커니즘을 통해 인권 침해에 대해 내리는 권고나 결정 등을 국가별, 주제별로 검색을 할 수 있다. 만일 기업과 인권과 관련된 이슈에 특화해서 검색을 하기를 원하면 Human Rights Theme 창에 Business and Human & Human Rights 을 넣고 검색하면 된다. (특히 해외 사업을 하는 경우) 사업을 하는 지역의 인권 위험도 파악할 수 있다.

<https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations>

③ 전체적인 사업의 범위를 파악

공공기관이 부정적인 영향에 연루되는 방식에는 ‘야기’나 ‘기여’뿐 아니라 ‘직접 연관’도 있다. 따라서 인권영향평가 대상 사업을 선정하기 위해서는 다음에 대해서 전반적이면서 구체적으로 파악해야 한다.

- 공공기관 자신의 사업 전반
- 공공기관과 사업 관계에 있는 기관
- 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업
- 위 사업을 구성하는 공정이나 위 사업을 수행하기 위해 필요한 행위

④ 기존에 심각한 인권영향이 있다고 알려진 사업을 확인

공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업 중에서 언론 보도, 시민단체의 보고서, 사법적·비사법적 구제절차 등을 통해 이미 심각한 인권영향이 있다고 문제가 제기되었던 것이 있다면 그 사업보다 더 심각한 인권영향이 있는 것을 파악하지 못하는 한 해당 사업을 평가 대상 사업으로 정해야 한다.

모범 사례 Nevsun Resources Ltd.의 비사 광산 채굴 사업에 관한 인권영향평가

2013년 1월 Human Rights Watch는 Nevsun의 비사 광산에서 일어나는 강제노동 및 열악한 노동환경에도 불구하고 Nevsun이 소극적으로 대응을 하고 있다는 것을 국제사회에 폭로하였다. 이에 Nevsun은 2013년 7월 비사 광산에서 발생하고 있는 인권문제에 대해 대응하기 위하여 LKL International Consulting에 비사 광산에서 발생하고 있는 인권 문제에 대하여 인권영향평가를 수행할 것을 의뢰하였다. 최초 주요 인권 이슈는 광산 건설을 위해 계약을 맺은 현지 회사 Segen을 통해 발생한 강제노동 문제였으나, 인권영향평가를 진행하면서 강제 노동 외에도 광업 현장에서 발생하는 다른 인권 이슈(산업안전, 임금, 노동시간, 결사의 자유, 비차별, 괴롭힘, 아동 노동, 고충처리절차, 지역 개발, 환경권 등)를 포함시켰다. Nevsun은 2014년 4월 인권영향평가 결과 보고서를 가지고 캐나다 국회의 인권위원회, 캐나다 및 국제 인권단체, 유엔 관련 기구, 투자자들을 포함한 다양한 이해관계자들과 소통하였고, 그 과정에서 인권영향평가의 후속 작업으로 대응 계획 이행에 대한 지속적인 모니터링을 권고받았다. 이에 Nevsun은 2014년 7월부터 2015년 6월까지 대응 계획 이행에 대한 감사를 시행하였고 2015년 8월 감사 보고서를 발행하였다.

모범 사례 국민체육진흥공단의 스포츠단 인권영향평가

국민체육진흥공단에서는 평가 대상 사업에 대한 주요 인권 이슈를 파악하기 위해 언론 보도 분석 및 국가인권위원회의 실태 조사 결과를 참고하여 실제로 인권 위험이 큰 사항을 주요 인권 이슈로 선정하였다. 또한 인권 리스크 별로 리스크 발생 가능성, 리스크 발생 시 심각도, 리스크 발생 시 책임에 대해 각각 분석하여 체크리스트 설계에 해당 내용이 반영되도록 하였다.

⑤ 사전 기초 조사를 통해 고위험 영역 추리기

기존에 심각한 인권영향이 있다고 알려진 사업이 없는 경우에는 사전 기초 조사를 통해 공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업 중에서 부정적인 인권영향의 발생 가능성이 높고 그 영향이 심각한 사업이 속해 있을 고위험 영역을 우선 추려야 한다.

고위험 영역은 산업, 제품이나 용역, 지역, 사업 관계에 있는 기관과도 관련이 있을 수 있다. 예를 들어 공공기관이 두 개 이상의 산업에 속해서 여러 제품을 생산하거나 다양한 용역을 제공하는데, 그 제품을 생산하거나 용역을 제공하기 위해서 사업 관계를 형성한 여러 협력업체들이 있고, 그 협력업체들이 여러 나라에 흩어져 있을 수 있다. 그렇다면 공공기관은 사전 기초 조사를 통해 위 산업 중에서 고위험 산업(예를 들어 채굴 산업)을 정할 수 있다. 또한 생산하는 제품 혹은 제공하는 용역 중에서도 고위험 제품(예를 들어 위험한 화학 물질을 원료로 하는 제품)과 용역(예를 들어 보안 서비스)을 추릴 수 있고, 제품을 생산하고 용역을 제공하는 과정에서 사업 관계에 있는 협력업체들이 속한 국가에 대해서도 고위험 지역(예를 들어 미얀마)을

확인할 수 있다. 마지막으로 협력업체들의 과거의 인권영향 기록과 현재의 관행을 보면서 고위험 업체를 추릴 수 있다.

사전 기초 조사는 관련 노동자나 전문가 등 이해관계자의 의견을 청취하거나 관련 문헌에 대해 조사하는 방식으로 할 수 있다.

이해관계자의 의견 청취는 인터뷰 혹은 설문 조사의 방식으로 할 수 있다. 문헌 조사의 대상이 되는 문서의 출처는 아래와 같다.

- 해당 산업, 제품이나 용역, 기관의 인권 위험과 관련된 언론 보도
- 국제기구, 정부, 국가인권기구, 시민단체, 노조 등이 발행한 보고서
- 해당 사업이 수행되는 국가의 인권 상황에 대한 보고서
- 사법적 또는 비사법적 구제절차에서 나온 자료. 이러한 자료에는 구체적으로 다음과 같은 것들이 있다.

- ✓ 소송이나 심판의 결정문
- ✓ 유엔 인권 조약 기구의 결정이나 권고
- ✓ OECD 다국적기업에 관한 가이드라인에 의해 설치된 국내연락사무소 진정 사건 기록
- ✓ 국가인권위원회의 결정이나 권고
- ✓ 공공기관 내부의 고충처리절차에 제기된 사건

참고자료 고위험 영역을 찾는 데 도움이 되는 인터넷 사이트

- 산업별, 국가별, 기업별로 문제가 된 인권 위험: 아래 인터넷 사이트의 Search로 들어가서 Filter 기능을 사용하면, 다양한 문헌 (언론 기사, 보고서, 소송자료 등)에 나타난 산업별, 국가별, 기업별로 문제가 되었던 인권 위험의 내용을 확인할 수 있다.
<https://www.business-humanrights.org/en/>
- 국내연락사무소(NCP) 진정 사건 기록: OECD 다국적기업에 관한 가이드라인에 따라 설치된 국내연락사무소에 다국적기업을 상대로 진정(specific instance)를 제기한 사건들을 산업별, 기업별, 국가별, 위반한 가이드라인 조항별로 검색할 수 있다.
<https://complaints.oecdwatch.org/>
- 고위험 지역을 확인할 수 있는 자료: 덴마크 국가인권기구가 만든 것으로 국가별 인권 위험을 알 수 있는 가이드이다.
<https://globalnaps.org/human-rights-and-business-country-guides/>

모범 사례 캄보디아, 스리랑카, 인도네시아에서의 Facebook 사업 인권영향평가

Facebook이 진행하는 사업의 내용 자체는 국가별로 큰 차이가 없음에도 불구하고, Facebook은 개별 국가의 고유한 문화·사회·정치적 배경에 따라 Facebook의 사업이 미치게 될 인권영향의 성격과 형태가 달라질 수 있음을 인식하고 아래와 같이 각국의 특성을 고려하여 인권영향평가를 개별적으로 시행하였다.

• 캄보디아

- 정부에 의한 표현의 자유 탄압과 선거 부정 등이 지속적으로 문제가 되고 있는 상황에서 Facebook의 콘텐츠는 인권운동가들이 결집할 수 있게 해주는 동시에 그들을 탄압하기 위한 증거 자료로 쓰이는 이중적인 상황이 전개되고 있다.
- 법 개정을 통해 표현의 자유와 언론의 자유에 대한 탄압이 심각한 정도로 진행되는 상황이다.
- 캄보디아 국민의 디지털 기술에 대한 이해와 활용 능력은 전반적으로 낮은 수준이다.

• 스리랑카

- 인종과 종교가 다른 그룹 사이의 지속적인 분쟁(Sinhalese와 Tamil 족의 분쟁)으로 소수 민족이 차별과 인권 침해 를 받아왔으며, 소수 민족에 대한 차별적 언동은 온라인에서도 지속적으로 이루어지며 편견을 강화하는 역할을 하고 있다.
- 2009년 내전 종식 이후에도 인종에 대한 구별은 스리랑카의 사회와 정치 전반에 큰 영향을 미치고 있다.
- 특히 해당 인권영향평가가 실시된 2018년 인권옹호자와 언론인에 대한 자의적 구금, 감시, 괴롭힘 등이 매우 심각한 상황이었다.
- 스리랑카에서 Facebook을 이용하는 인구는 매달 685만 명, 하루 440만 명에 이른다.

• 인도네시아

- 가장 인구가 많은 국가 중의 하나로 비무슬림 인구에 대한 표현의 자유 억압과 가짜 뉴스 확산, 여성과 아동과 성적 소수자에 대한 박해와 탄압 등이 심각한 국가 중 하나이다.
- 헌법으로 인권을 보장하고 있지만 인도네시아 인권단체들은 인도네시아 국민들이 지속적인 인권침해 상황에 놓여있음을 강조해 왔다.
- 표현의 자유에 대한 권리 보장이 법제적으로는 매우 강력하게 되어있으나 실질적으로는 표현의 자유를 심각하게 침해하고 소셜미디어의 사용을 제한하는 별도의 법률을 채택하여 시행하고 있다.

Facebook은 스리랑카와 인도네시아에서 Facebook자체뿐 아니라 Facebook메신저 애플리케이션, Whatsapp, Instagram등 기타 연결 사업 부문까지 아울러서 인권영향평가를 위한 자료를 수집하였다.

또 자료수집 단계에서 직접적인 영향을 받을 수 있는 권리 주체와 이해관계자 뿐 아니라 해당 국가의 시민사회와 협업을 중요하게 고려하면서 인권영향평가를 진행했다. 특별히 인도네시아의 경우 35개의 시민사회단체와 기타 전문가와 인터뷰를 진행하였다.

Facebook은 독립된 외부기관이 실시한 인권영향평가의 요약 번역을 홈페이지를 통해 공개하였다.

해당 요약본에는 각 이해관계자 혹은 권리 주체의 어떤 권리가 침해되었는지가 간략히 정리되어 있으며, 이에 대한 Facebook의 대응 계획과 제언도 함께 소개되어 있다.

⑥ 고위험 영역에 속한 사업 중에서 우선순위를 정하기

위와 같이 고위험 영역이 추려지면 조금 더 자세한 기초 조사를 통해 그 위험 영역에 속한 공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업 중에서 부정적인 인권영향이 발생할 가능성이 높고 그 영향이 가장 심각한 사업을 인권영향평가 대상 사업으로 선정해야 한다.

1.2.2. 이해관계자 파악

인권영향평가의 범위를 정할 때에는 인권영향평가의 대상이 되는 사업뿐 아니라 이해관계자의 범위도 정해야 한다. 효과적인 인권영향평가를 위해서 절차 전반에 걸쳐서 지켜져야 하는 가장 중요한 원칙은 이해관계자의 참여이기에 인권영향평가의 계획 수립 단계에서 해당 사업의 이해관계자가 누구인지 파악하는 것은 필수적이다.

① 포괄적으로 이해관계자를 파악

공공기관의 행위에 의해 영향을 받거나 받을 수 있는 이해(interest)를 가진 사람이나 그룹이 이해관계자이다. 인권영향을 받는 이해관계자의 이해가 무엇인지에 따라 권리 주체, 의무 주체 그리고 기타 이해관계자로 구분할 수 있다.

이해관계자의 분류	
권리 주체	공공기관의 행위에 의해 영향을 받는 사람이나 그룹의 이해가 인권인 경우에 그 사람이나 그룹은 권리 주체가 된다. 여기에는 공공기관의 노동자와 그 가족, 협력업체의 노동자와 그 가족, 해당 사업으로 인한 영향을 받는 지역 주민, 소비자 등이 있다. 사업 인권영향평가는 사업을 하면서 발생하는 권리 주체의 인권에 부정적인 영향을 평가하는 것이므로 이해관계자 중에 권리 주체가 누구인지 파악하는 것이 가장 중요하며, 권리 주체를 파악할 때에는 아동과 여성과 장애인과 소수인종이나 선주민 등 취약한 그룹들이 포함되도록 해야 한다.
의무 주체	공공기관의 행위에 의해 영향을 받는 사람이나 그룹의 이해가 영향에 대응해야 할 의무(duty)인 경우 그 사람이나 그룹은 의무 주체가 된다. 여기에는 해당 공공기관, 평가 대상 사업과 관련이 있는 공급업체 및 도급업체 등 협력업체, 합작 투자한 조인트 벤처의 비즈니스 파트너, 공공기관의 소속 부처와 같은 관련 정부 기관 등이 있다.
기타 이해관계자	권리 주체나 의무 주체 외에 인권영향평가에 도움이 될 수 있는 사람이나 그룹이다. 여기에는 국가인권기구, 시민단체, 유엔 인권기구, 대사관 등이 있다.
노조와 인권옹호자의 경우 권리 주체를 대표하는지에 따라서 권리 주체로 분류할 수도 있고 기타 이해관계자로 분류할 수도 있다.	

② 관련되는 이해관계자 파악

공공기관의 모든 이해관계자간의 이해가 평가 대상이 되는 사업에 영향을 받는 것이 아니므로 위 이해관계자 중에서 관련 이해관계자를 파악한다.

“하다못해 망원시장에서 이해관계자 분석을 해도 산더미처럼 나온다. 그런데 발전소나 공항에서 이해관계자를 분석하는 데 5가지 밖에 안 나온다는 것이 문제이다.”

심층면담에 참여한 이해관계자의 말

모범 사례 한국농수산물유통공사의 사업 인권영향평가

한국농수산물유통공사는 비축농산물 위생·안전 관리 사업에 대한 인권영향을 평가하면서 파견 직원과 소비자, 해외 공급자 및 국내 농가까지 이해관계자에 포함시켰다. 또한 농수산물사이버거래소 사업에 대한 인권영향평가와 관련해서는 참여업체를 이해관계자에 포함시켰으며, 청년 해외 개척단 사업에 대한 인권영향평가에서는 파견직원들에 대한 인권영향까지도 평가 대상에 포함시켜 공급망에 있는 다양한 이해관계자들에 대한 인권에 대한 부정적인 영향을 폭넓게 확인하였다. 실제로 인권영향평가 결과 공급망에 있는 이해관계자들에게 부정적인 인권 영향이 발생한 것으로 파악되어 이에 대한 대응 계획이 세워지기도 하였다.

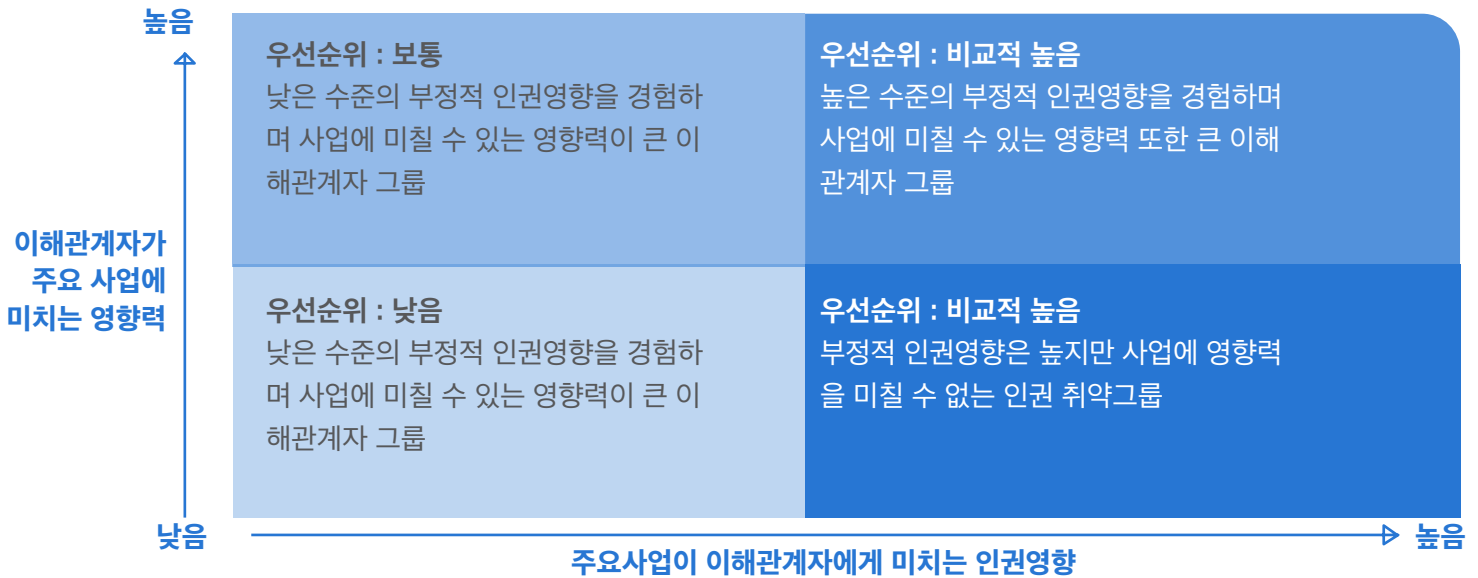
③ 이해관계자의 우선순위 정하기

공공기관은 모든 이해관계자를 식별하고 이들을 사업 인권영향평가 과정에 참여시키려는 노력을 기울여야 한다. 단, 이해관계자가 많아 우선순위를 정해야 할 필요가 있을 때에는 이해관계자가 사업에 미칠 수 있는 영향력과 사업으로 인해 받을 수 있는 인권영향을 모두 고려해야 한다. 기관은 위 두 가지를 기준으로 이해관계자 지도를 만들어 우선순위를 판단할 수 있는데 특히 사업으로 인해 받을 수 있는 인권영향은 높지만 사업에 관해 의견을 접수할 통로가 없거나 영향력이 현저히 낮은 이해관계자를 우선순위의 이해관계자로 보고 평가에 참여시켜야 한다.⁶



6. Danish Institute for Human Rights, 앞의 자료, p. 98.

[이해관계자 (우선순위) 지도 예시]



[참고자료]

이해관계자 우선순위 지도

Danish Institute for Human Rights, Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox p.98, HRIA Stakeholder power map.

④ 이해관계자의 대표 식별

이해관계자, 특히 권리 주체의 숫자가 너무 많은 경우에는 이해관계자 개개인을 만나는 것보다는 신뢰할 만한 이해관계자의 대표인 노조나 인권옹호자를 참여시키는 것이 중요하다. 이 경우 노조나 인권옹호자에 의해서 대표되지 않는 그룹들이 있다면 그 그룹에 속한 이해관계자를 참여시킬 필요가 있으며 특히 취약한 그룹들을 포함시켜야 한다.

⑤ 객관적인 이해관계자 식별

사업 인권영향평가에서 참여성이 가장 중요한 원칙인 이유는 공공기관 주도의 인권영향평가가 최소한의 객관성과 중립성을 가지기 위해서는 권리 주체를 포함한 이해관계자가 참여해야 하기 때문이다. 그래야 공공기관 주도의 평가가 가지는 한계를 보완해 줄 수 있다. 따라서 이해관계자를 공공기관에 우호적인 정보만 주는 사람으로 한정해서는 안 되고 객관적으로 이야기해 줄 수 있는 사람으로 식별해야 한다. 이해관계자의 범위를 정할 때 사업 부서에서 주는 명단에만 의존할 것이 아니라 인권영향평가 수행 주체가 이해관계자들을 직접 샘플링할 필요도 있다.

1.2.3. 주요 인권 이슈 파악

평가의 대상이 될 사업을 선정했고 이해관계자를 파악했다면 그 사업과 관련된 주요 인권 이슈를 파악해야 한다. 이미 평가 대상 사업의 선정 과정에서 인권 이슈가 확인되었지만 그 인권 이슈 모두에 대해서 사업 인권 영향평가를 할 수 없는 경우에는 그 중에서 주요한 것을 정해야 한다. 이 과정이 중요한 이유는 이렇게 주요 인권 이슈를 파악해야 그 이슈를 가지고 체크리스트를 만들어 그것을 가이드 삼아 평가 자료를 수집할 수 있기 때문이다.

“주요 사업을 먼저 정하고 그 주요 사업 절차 별로 이해관계자를 식별한 뒤에 그 이해관계자와의 사전 실태조사를 통해서 인권 이슈 혹은 인권 위협을 파악한다.”

심층면담에 참여한 이해관계자의 말

① 확인된 인권 이슈가 많을 경우 우선순위를 정하기

이미 평가 대상 사업을 선정할 때 발생 가능성과 심각성이라는 기준을 적용하여 문제가 되는 인권 이슈를 확인하였지만 확인된 인권 이슈가 많고 그것에 대해 동시에 사업 인권영향평가를 할 수 없는 경우에는 그 인권 이슈 중에서도 그 영향이 가장 심각하고 발생할 가능성이 높은 것을 선택하여 주요 인권 이슈로 삼아야 한다.

② 주요 인권 이슈가 제대로 정해졌는지 이해관계자를 통해 확인받기

주요 인권 이슈가 정해지면, 공공기관은 이해관계자, 특히 권리 주체와 인권 전문가 등 이해관계자와의 협의를 통해 주요 인권 이슈가 정해진 과정을 설명하고 그들로부터 주요 인권 이슈가 제대로 정해졌는지 확인받아야 한다.

“사업이 선정되면 사업에 어떤 구체적인 프로세스가 있는지 매핑을 한다. 그리고 각 프로세스마다 어떠한 실제적 또는 잠재적 인권 위협이 있는지 뽑아낸다. 이때 중요한 것이 실태조사인데 과거 보고서나 미디어를 리서치하고, 지역 주민센터, 지역주민, 협력업체 노조, 전 직원, 현 직원, 민원인, 피해자 등 이해관계자에게 설문조사 한다. 이렇게 나온 인권 위협을 공공기관의 인권 경영 담당자와 함께 협의를 하여 일부 인권 위협은 삭제하기도 하고 추가하기도 한다. 그리고 이것을 가지고 체크리스트를 만든다.”

심층면담에 참여한 이해관계자의 말

주요 인권 이슈의 예⁷

기업	산업	주요 인권 이슈	출처
ABN AMRO	금융	사생활보호 차별 노동권 토지 관련 권리	2015년 연례 보고서
Ericsson	전자정보통신	사생활보호 표현의 자유 노동권	2015년 지속가능성/사회적 책임 보고서
H&M	의류	공정한 생활 임금 보건과 안전 강제노동 차별과 괴롭힘 아동노동 결사의 자유 사회보장 토지 관련 권리 노동 시간 물에 대한 접근	2015년 지속가능성 보고서
Total	에너지	강제노동 아동노동 차별 공정한 노동조건 토지에 대한 접근 건강권 적절한 생활 권리 권력의 남용	2016년 인권 논평
Unilever	음식과 음료	차별 공정한 임금 강제노동 결사의 자유 괴롭힘 보건과 안전 토지에 관한 권리 노동시간	2015년 인권보고서



7. Shift, Oxfam and Global Compact Network Netherlands, 앞의 자료, p. 54.

1.3. 계획서 작성

계획 수립의 마지막 단계는 계획서를 작성하는 것이다. 계획서는 인권영향 평가를 체계적으로 수행하기 위한 도구이기도 하지만 평가가 계획에 따라 제대로 수행이 되었는지 사후 평가를 할 때 중요한 기준으로 쓰일 수 있다. 인권영향평가 계획서는 인권영향평가의 완료 시점에 제출하는 결과 보고서에도 포함되어야 하지만, 이해관계자들이 의미 있는 참여를 촉진하기 위해 인권영향평가의 시작 시점부터 이해관계자의 접근이 가능하도록 해야 한다.

① 계획서 초안 작성

인권영향평가 계획서에는 최소한 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다.

- 평가 수행 주체의 구성과 역할
- 인권영향평가 의사결정 기구의 구성과 역할:
공공기관에 인권경영위원회가 있는 경우 인권경영위원회가 인권영향평가 의사결정기구의 역할을 담당하며 인권경영위원회가 없는 경우 공공기관은 인권영향평가 의사결정 기구를 구성해야 한다. 인권영향평가 의사결정기구는 인권영향평가 대상 사업 선정에 관한 내용이 포함된 평가 계획서를 승인하며 나중에 인권영향 평가 분석과 대응 조치가 포함된 결과 보고서를 승인하는 역할을 담당한다.
- 평가 범위(평가 대상 사업, 이해관계자, 주요 인권 이슈)
- 인권영향평가 수행을 위해 책정된 예산,
- 인권영향평가의 전체 일정
- 방법론
- 결과 보고서의 주요 구성항목과 공개 방법
- 인권영향평가에 대한 사후 평가 계획:
인권영향평가가 완료된 후 평가가 계획서에서 규정하고 있는 단계와 절차 그리고 효과적인 인권영향평가를 위한 다섯 가지 원칙에 따라 이루어졌는지를 확인하기 위해 계획서에 인권영향평가 자체에 대한 평가 계획이 담겨야 한다.

② 계획서의 승인

공공기관의 인권영향평가 의사결정 기구는 인권영향평가 계획서를 검토하고 그 적절성을 평가한 뒤 승인해야 한다.

③ 계획서의 공개

이해관계자들의 의미 있는 참여를 보장하기 위해서 계획서의 전부 혹은 핵심적인 부분은 공개되어야 한다.

“(수행 주체) 편성 및 운영을 위한 방향, 인원, 기간, 조사 방법, 과정, 조사 결과에 대해 어떻게 피드백하고 개선할 것인지, 향후 보완 방법까지 전반적으로 답아 (계획서를) 전 직원들에게 먼저 공개를 하고 개요 및 방향에 대해서는 홈페이지에도 공개를 했다.”

심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자의 말

2 자료 수집

자료수집 단계에서는 계획 수립 단계에서 설정한 사업 인권영향평가의 범위에 따라 관련 자료를 수집함으로써 현재 시점에서 공공기관의 주요 사업이 당면한 인권상황을 파악해야 한다.

단계별 적용 원칙	자료 수집 단계에서 적용되는 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙
참여성	인권영향을 확인하기 위해서는 다양한 자료를 수집하는 것이 필요한데 이 과정에서는 문헌 조사나 현장 방문 조사와 더불어 이해관계자와의 소통을 통해 권리 주체의 목소리를 듣는 것이 무엇보다 중요하다.
포괄성	체크리스트 작성과 자료 수집 과정에서 인권영향평가 개념의 포괄성을 염두에 두어야 한다.

2.1. 체크리스트 설계

체크리스트는 계획 수립 단계에서 파악한 평가 대상 사업의 주요 인권 이슈를 상세하게 파악하기 위해 설정한 지표의 모음으로 자료 수집 과정에서 사용되는 가이드와 같은 것이다. 공공기관은 기관운영 인권영향평가에 사용되었던 체크리스트⁸ 등을 참고할 수는 있지만 체크리스트는 특정한 사업의 인권영향평가를 위한 자료 수집 도구이므로 파악한 주요 인권 이슈를 바탕으로 해당 사업에 맞게 설계해야 한다. 또한 인권영향평가는 “참여적이고 분석적인 방법으로 체계적이고 구조적으로 인권영향을 평가하는 과정”이므로 체크리스트를 사업 부서에 증빙자료를 첨부해서 답을 다는 것으로 자료 수집을 다했다고 봐서는 안 된다.

“(자가점검은) 공공기관 내부에서 공감대를 이끌어내고 인권 이슈를 내재화할 수 있지만, 자가점검이 인권영향평가의 가장 큰 문제이다. 자가점검을 했으면 최소한 제3자 검토의견서를 붙이도록 해야 하고 (나아가) 자가점검의 근거와 실체가 있는지 점검해 주는 역할을 누군가는 해야 한다”

심층면담에 참여한 이해관계자의 말

① 체크리스트의 목적과 한계에 대한 이해

공공기관은 체크리스트가 인권영향을 체계적이고 포괄적으로 평가하기 위한 최소한의 도구라는 점을 인식해야 하며 체크리스트에서 다루고 있지 않은 심각한 인권영향을 자료 수집 과정에서 발견하면 이와 관련한 자료를 수집하고 분석해야 한다.

② 체크리스트를 구성하는 지표 만들기

공공기관은 체크리스트를 설계할 때 평가 대상 사업이 주요 인권 이슈(예를 들어 강제노동)의 해당하는 인권(예를 들어 강제노동으로부터 자유로운 권리)에 영향을 미치는지 판단할 수 있는 형태여야 한다. 따라서 주요 인권 이슈에 관한 자료를 수집할 수 있는 지표가 체크리스트에서 가장 중요하지만 그 외에도 아래의 항목이 포함되어야 한다.

- 주요 인권 이슈에 해당하는 인권 목록
- 인권 영향을 판단할 수 있는 세부 지표
- 자료수집 담당자
- 자료수집 일정
- 자료 수집의 대상과 출처 (아래 2.2.에서 자세히 설명하였다)
- 자료 수집의 방법



8. https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/hrca_quick_check_english.pdf

체크리스트를 구성하는 지표는 숫자나 비율의 형식인 질적 지표와 이야기 형식인 양적 지표, 판단에 기반한 주관적 지표와 자료에 기반한 객관적 지표, 구조 관한 지표와 관행에 관한 지표로 구분할 수 있다.⁹

구조에 관한 지표가 필요한 이유는 그러한 인권 이슈에 대응하는 법과 제도가 제대로 갖춰져 있지 않은 만큼 인권영향도 크기 때문이다.

공공기관이 자료 수집을 위한 지표를 만들 때 할 때 가장 먼저 해야 하는 일은 해당 주요 인권 위험이 근거하고 있는 규범을 찾아서 해당 인권을 구성하고 있는 특징적인 요소를 찾아내는 것이다. 그 다음에는 그 인권이 해당 사업으로부터 부정적인 영향을 받을 수 있는 여러 시나리오를 생각하면서 그 요소들을 확인할 수 있는 지표를 질적·양적, 주관적·객관적, 구조적·관행적인 범주를 염두에 두면서 만들어야 한다.

체크리스트 지표의 범주화	
• 질적/주관적/관행 지표	이야기 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 관행의 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 15세 미만의 아동을 고용하고 있다.
• 질적/주관적/구조 지표	이야기 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 법과 제도의 구조적인 문제에 대해 확인할 수 있는 정보. 예) 정부에서 정한 최저임금은 노동자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활을 위한 공정한 임금 수준을 상회한다.
• 질적/객관적/관행 지표	이야기 형식으로 객관적인 자료에 기반해서 관행의 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) (사건 기록을 근거로) 보안업체 직원에 의해서 쟁의 행위를 하고 있는 노동자들은 어떻게 폭력을 당하였다.
• 질적/객관적/구조 지표	이야기 형식으로 객관적인 자료에 기반해서 법과 제도의 구조적인 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 사업이 이루어지는 국가는 ILO 핵심 협약을 비준하였다.
• 양적/주관적/관행 지표	숫자나 비율의 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 관행의 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 사업이 시작되고 나서 물의 양이 몇 %로 줄었다.
• 양적/주관적/구조 지표	숫자나 비율의 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 법과 제도의 구조적인 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 몇 %의 인신매매 피해자는 당국에 의해 피해자로 식별이 되지 못한다.
• 양적/객관적/관행 지표	숫자나 비율의 형식으로 객관적인 자료에 기반해서 관행의 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 신장 위구르 자치구 출신의 노동자가 현재 몇 명이 고용되어 있다.
• 양적/객관적/구조 지표	숫자나 비율의 형식으로 주관적인 판단에 기반해서 구조적인 문제를 확인할 수 있는 정보. 예) 법적으로 휴식 없이 일을 시킬 수 있는 시간은 몇 시간이다.

③ 체크리스트 설계 과정에서 이해관계자 참여

체크리스트가 평가 대상 사업과 관련된 주요 인권 이슈를 확인할 수 있는 자료 수집의 가이드가 될 수 있도록 공공기관은 체크리스트 설계 과정에서 이해관계자, 특히 인권 전문가와 권리 주체를 참여시켜야 한다.



9. OHCHR, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, 2012, pp. 16-19.

2.2 자료 수집 대상 및 방법 결정

공공기관은 체크리스트의 개별 지표를 가이드 삼아 어떤 자료를 통해 어떻게 자료 수집할 것인지 정해야 한다. 자료 수집의 대상으로 크게 문헌, 이해관계자 그리고 현장이 있고, 자료 수집 방법으로는 자료 수집의 대상에 따라 문헌 조사, 인터뷰(개별 인터뷰와 초점 그룹 인터뷰)와 설문 조사, 방문 조사가 있을 수 있다.

문헌 자료의 분류

주요 사업의 인권영향을 이해하고 파악할 수 있는 정보는 이미 공공기관 내외부에 축적되어 있는 경우가 많다. 문헌 조사의 대상이 되는 문헌은 다음과 같이 1차 자료와 2차 자료로 구별할 수 있다.¹⁰

• 1차 자료

- ✓ 해당 사업과 관련된 계약서
- ✓ 평가 대상 사업에 적용되는 법률과 규정
- ✓ 공공기관의 정책과 정책 이행의 기록
- ✓ 해당 사업과 관련 한 환경영향평가 등 각종 영향 평가의 결과
- ✓ 고용, 빈곤 수준, 건강 및 교육 기준, 임금, 근로 조건 및 산업 보건 및 안전 등에 관해 정부 기관에서 생성 한 데이터
- ✓ 지역 사회 고충 및 민원에 관한 기록 등
- ✓ 감사 보고서
- ✓ 보건안전검사 보고서
- ✓ 근로 감독 관련 보고서

• 2차 자료

- ✓ 학계, 국가인권위원회, 정부 기관 및 산업 기관의 연구 및 지표
- ✓ NGO와 부문별 국내 및 국제 노동조합에서 발표한 연구 및 지표
- ✓ 해당 지역에서 수행되는 다른 사업과 관련된 정보
- ✓ 해당 사업과 관련이 있을 수 있는 주요 문제에 대해 지역 사회 (예를 들어 선주민 또는 지역 대표 조직)에서 수행한 연구
- ✓ 해당 사업과 관련 있는 언론 보도 자료 등



10. OECD, 앞의 자료, p. 64.

비모범 사례 **A 공공기관의 건설 사업에 관한 인권영향평가**

A공공기관은 건설 사업이 이루어지고 있는 지역에서 주민들이 경험하고 있는 인권영향을 확인하기 위해 임직원들에게 인권영향 여부를 묻는 설문을 진행했다. 설문 결과 부정적 영향이 없다는 결과가 나왔고 더 이상의 조사는 이루어지지 않았다.

그러나 이는 효과적인 자료수집 방법이라고 할 수 없다. A 공공기관이 선택할 수 있는 효과적인 자료수집의 방법은 현장을 직접 방문하고 지역주민의 의견을 직접 청취하거나 사업 진행과정에서 이미 접수된 민원 혹은 고충을 검토해보는 것이다. 효과적인 자료수집을 위해서는 정보의 정확성 및 검증 가능성과 더불어 권리 주체의 참여를 고려해야 한다.

모범 사례 **Total E&P의 파푸아뉴기니 LNG 사업 인권영향평가**

프랑스에 본사를 둔 다국적 석유 및 천연가스 기업인 Total E&P는 ExxonMobil, Oil Search 등 에너지 기업들과 함께 파푸아뉴기니 정부와 Papua LNG 프로젝트 관련 협정을 맺고 사업을 진행하였다. 사업 시작 단계에서 Total E&P는 환경, 사회, 건강 영향평가를 실시했으며, 이러한 영향평가가 마무리되는 시점에 덴마크 국가인권기구에 인권영향평가를 의뢰했다. 해당 프로젝트의 인권영향평가는 덴마크 국가인권기구의 주도 하에 호주 퀸즈랜드 대학교의 광업과 사회적책임 센터(CSRM, Centre for Social Responsibility in Mining), 파푸아뉴기니 내 지역 컨설팅업체인 Tanorama와 함께 진행되었다. 퀸즈랜드 대학교의 광업과 사회적 책임 센터에는 파푸아뉴기니에서 채광업 관련 연구 조사를 진행한 경험이 있는 인류학자가, 컨설팅업체 Tanorama에는 사회복지 업무 경험이 있는 지역 전문가가 참여했다.

인권영향평가 수행 주체는 우선 사전 기초 조사를 통해 인권영향평가의 범위를 주제별, 지역별로 구분하였다. 이미 환경, 사회, 건강 영향평가가 진행되고 있었던 만큼 중복을 피해 평가의 범위를 성(gender)과 관련된 이슈, 안전(security)과 관련된 이슈, 그리고 지역의 특성 상 분쟁(conflict)과 관련된 이슈의 세 주제로 한정하였다.

자료 수집 단계에서는 문헌 조사와 함께 총 10일 동안 현장 방문 조사를 하였는데, 이 과정에서 내부 이해관계자와 외부 이해관계자를 포함해 총 40명에 대해서 사람 당 약 1시간 동안 개별 인터뷰를 하였다. 또한 총 10개의 지역 사회 주민에 대해 그룹당 1~2시간 동안 초점 그룹 인터뷰를 병행하였다. 초점 그룹 인터뷰는 지역 사회별로 여성과 남성 그룹으로 나누었고, 이 과정에서 인권영향평가의 목적에 대한 간략한 설명과 함께 자유로운 토론을 진행했다.

이러한 방식으로 수집된 자료의 분석을 통해 인권영향평가 보고서에는 해당 사업의 인권에 대한 부정적 영향이 단기, 중기, 장기로 구분되어 제시되었고, 확인된 부정적이 영향을 예방 또는 저감하기 위한 대책도 포함되었다.

2.3 자료 수집

① 최적의 자료 수집 대상과 방법을 조합

공공기관은 인권영향을 가장 효과적으로 평가할 수 있는 최적의 자료 수집 대상과 방법을 결정해야 한다. 이 때 체크리스트의 각 지표가 속한 범주를 고려하는 것이 도움이 될 수 있다. 예를 들어 질적/주관적/관행 지표는 이해관계자, 특히 권리 주체에 대한 인터뷰의 방식으로, 질적/주관적/구조 지표는 이해관계자 중 전문가에 대한 인터뷰의 방식으로, 질적/객관적/관행 지표는 현장 방문 조사의 방식으로, 양적/객관적/구조 지표는 통계와 같은 문헌에 대한 조사의 방식으로, 양적/주관적/구조 지표는 이해관계자에 대한 설문 조사의 방식으로 확인하기 쉬운 것이다.

모범 사례

Arla의 나이지리아 시장 진출 사업 인권영향평가

나이지리아에 분유 판매와 유통 사업을 시작하려는 Arla가 덴마크 국가인권기구의 도움으로 인권영향평가를 실시하면서 여러 NGO와 연구기관, UN기구, 무역 컨설턴트와 사업 파트너들과의 협의를 통해 자료를 수집하였으며, 현장 방문 조사를 진행하였다.

Arla는 다음과 같은 체크리스트를 만들어 자료를 수집하였다.

- Arla의 분유 판매와 유통은 나이지리아 현지의 소규모 낙농가의 소득과 농부와 그 부양가족의 생계에 부정적인 영향을 미치는가?
- Arla의 분유 판매로 인해 나이지리아 현지의 잠재적인 유제품 생산력을 저해하는가?
- Arla의 분유 판매와 유통으로 국내 낙농 사업을 개발하려는 정부의 투자 의지를 감소시키는가?
- Arla의 분유 판매와 유통이 나이지리아의 낙농 분야의 지속 가능한 발전에 기여하는가 아니면 방해하는가?
- 현장 방문 조사에서 심층면담한 이해관계자의 우려와 포부는 무엇이며, 문헌 조사와 함께 현장 방문 조사를 통해 발견한 점은 무엇인가?

Arla는 현지 NGO들이 우려하는 대로 Arla의 분유 사업 진출이 나이지리아 지역 낙농가의 인권에 부정적인 영향을 끼치는지 식별하기 위해서 나이지리아 낙농업과 관련된 이해관계자들과 광범위한 인터뷰를 진행하였다. 특히 우유를 생산하는 현지 소규모 낙농가들의 생산과 유통과정 전반을 파악하는 것이 가장 중요하다고 보고 한 달간 현장 방문 조사를 하였다. 풀라니(Fulani)족 농부들이 우유를 생산하는 남부지역을 방문하여 살펴본 결과 우유를 생산하는 사람들이 대부분 여성이라는 것을 알게 되었고, 인권영향평가 과정에서 여성들의 인권에 대해 주목할 필요가 있음을 인지하게 되었다.

Arla는 인권영향평가를 통해 나이지리아 시장 진출이 나이지리아의 낙농업과 전통적인 우유 생산 및 유통, 판매 과정과 관련한 이해관계자들에게 어떠한 잠재적 인권영향을 미칠 것인지 분석을 하였다. 특히 Arla는 잠재적인 영향을 평가하면서 부정적인 영향의 유형(기여 또는 직접 연관)을 분석하였고 다양한 각도에서 권리 주체의 인권이 침해될 가능성에 대해 분석을 하였다.

분석 결과, 나이지리아 북부의 소규모 낙농업에 생계를 의존하는 풀라니족 중에서 주로 우유를 생산하는 역할을 하는 여성들이 가장 인권영향에 취약한 집단이라는 것이 밝혀졌다. 이들은 유목 생활을 통해 소를 기르기 때문에 토지소유권에 대한 침해에도 취약하며, 유제품을 유통할 수 있는 인프라를 갖추고 있지 않기 때문에 시장경쟁력도 낮았다.

한편, 나이지리아의 높은 영양실조 상황과 증가하는 인구로 인하여 유제품에 대한 수요가 증가하고 있으나 나이지리아 국내에서 이를 감당하기엔 어려운 상황이라는 것이 밝혀졌다. Arla의 분석에 따르면 Arla이 분유를 가공한 유제품을 시장에 판매하는 것이 나이지리아 소규모 낙농가에 직접적인 인권영향을 미치지 않지만, 값싼 분유의 수입이 확대됨에 따라 생우유를 생산하는 낙농가들의 수입 감소와 정부의 지원

감소 등의 잠재적인 인권에 대한 부정적인 영향이 나타날 수 있다. 더 나아가 생우유 생산이 지속적으로 감소하면 낙농업에 관련된 종사자들의 생계뿐만 아니라 신선한 우유를 필요로 하는 나이지리아 사람들의 건강에도 악영향을 미칠 수 있다는 분석이 나왔다.

Arla는 자료 분석을 토대로 분유 사업의 진술이 직접적으로 소규모 낙농가에 대해 부정적인 영향을 미치지 않더라도 나이지리아의 우유 생산과 보관 및 유통과 판매에 이르는 낙농업 공급 사슬망이 가지고 있는 문제를 해결하기 위해 ‘The Milky way to Development(낙농업 개발 계획)’이라는 대응 계획을 세우고 그 내용을 공개하였다.

② 복수의 방식으로 자료를 수집

공공기관은 정보의 검증이 필요한 경우 복수의 방식으로 자료를 수집하는 것이 바람직하다.¹¹ 예를 들어 공공기관이 “고용, 교육, 승진 및 퇴직 전 과정에서 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역 등의 이유로 차별하지 않는다”라는 지표를 가지고 자료를 수집하기 위해서는 한 종류의 자료 수집 방법만 사용하는 것이 아니라, 다양한 문헌에 대한 조사(이해관계자가 제기한 민원 기록, 언론 보도, 고용노동부 진정에 대한 결정문, 성별영향평가 자료)와 이해관계자 인터뷰나 설문 조사(노동자에 대한 인터뷰나 설문 조사), 현장 방문 조사를 필요와 적절성에 따라 종합적으로 사용해야 한다.

③ 필수적으로 이해관계자 참여

참여성은 인권영향평가 전반에 걸쳐서 존중되어야 하는 원칙이지만 가장 중요한 의미를 갖는 단계는 자료 수집이다. 인권영향평가란 ‘참여적’이고 분석적인 방식에 의해 체계적이고 구조적으로 인권영향을 평가하는 과정이므로 준비와 계획 단계에서 식별한 이해관계자들이 의미 있게 자료 수집 단계에 참여할 수 있도록 해야 한다.

공공기관은 이해관계자의 고충과 경험과 인식을 확인하기 위해 개별 인터뷰와 초점 그룹 인터뷰를 실시할 수 있으며 설문 조사의 방식도 활용할 수 있다. 이 과정에서 취약한 그룹에 속한 이해관계자들이 자료 수집 과정에 참여할 수 있도록 특별한 주의를 기울여야 한다.



11. 자료 수집 방법으로 데이터 삼각법을 적용할 수도 있다. 문헌 조사, 현장 방문 조사, 이해관계자와의 인터뷰와 설문 중에서 두 가지 이상의 자료를 가지고 지표 해당 여부가 결정된다.

이해관계자의 안전을 위해 인터뷰 과정에서 유의할 사항

공공기관은 이해관계자가 두려움 없이 정보를 공유할 수 있도록 이해관계자의 익명성을 보장하거나, 비밀이 보장되는 장소에서 하거나, 제3자를 통해 인터뷰를 하는 등 안전한 조건과 환경을 제공해야 한다. 또한 인터뷰를 한 이해관계자가 정보의 제공으로 인해 불이익을 받거나 보복을 당하지 않도록 이를 보장해야 한다.

모범 사례 | Kuoni Travel Holding Ltd. 의 인도 관광 사업 인권영향평가

Kuoni Travel Holding Ltd.는 인권영향평가를 하면서 다양한 이해관계자 그룹을 식별하였다. 이해관계자는 기업의 직원처럼 기업의 사업 활동으로부터 직접적으로 영향을 받는 기업 내부 이해관계자 그룹, 협력업체 직원처럼 간접적으로 영향을 받는 기업 외부 이해관계자 그룹(협력업체, 아웃소싱 업체, 지역사회, 노동조합 등), 그리고 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 기타 이해관계자 그룹까지 폭넓게 선정했다. 그리고 이에 더하여 실제적이고 잠재적인 인권영향에 대해 전문적인 자문과 통찰력을 제공할 수 있는 NGO 등도 이해관계자로 식별했다. 평가팀은 기업의 경영진, 직원, 주요 비즈니스 파트너의 관리자와 노동자들, 아동인권 관련 NGO, 시민 사회 등 총 184명의 이해관계자들을 만나 조사했다. 이 중 105명은 개별적으로 만나거나 소규모 그룹으로 만났고, 79명은 워크숍의 형식으로 만났다.

Kuoni Travel Holding Ltd.는 문헌 조사와 자문을 통해 파악된 주요 인권 이슈를 가지고 우선순위를 정해서 각 이해관계자 그룹과 인터뷰 및 워크숍을 진행했다. 수행 주체는 이해관계자들과 인터뷰를 할 때 그들이 안심하고 마음껏 이야기할 수 있도록 다음과 같은 조치를 취했다.

- 인터뷰에서 언급한 내용은 비밀이 유지된다는 점을 강조하고, 녹음이나 녹화 등이 되지 않는다는 것을 알렸다.
- 미리 이메일, 현지 주선자(NGO 등)를 통해 이해관계자들에게 인권영향평가의 목적과 내용에 대한 정보를 제공했다.
- 모든 인터뷰는 인터뷰 참여자의 동의를 받아 문서화했다.
- 인터뷰에 참여한 사람들에게 연락할 수 있는 조사자의 정보를 알렸다.
- 대부분의 인터뷰는 영어로 진행되었으나, 지역사회 대표 및 주요 협력사 직원과의 인터뷰는 통역을 통해 소통하였는데, 성별에 따른 관심사가 통역 과정에서 빠지지 않도록 가능하면 여성 통역사가 참여하도록 하였다.
- 인터뷰에 참여한 이해관계자에게 영향을 미칠 수 있는 민감한 주제에 관해서는 결과 보고서를 공개하거나 관련한 회의를 할 때 인터뷰에 참여한 이해관계자에게 부정적인 결과가 발생하지 않도록 주의를 하였다.

④ 현장 방문 조사

사업의 물리적 환경을 확인해야 하는 경우가 있다. 예를 들어 사업장의 안전보건과 관련된 실태, 건축물의 장애인 접근성, 특정 구조물이 지역 사회에 미치는 영향 등을 확인하기 위해서는 현장 방문 조사가 필요하다. 공공기관은 현장 방문 조사의 물리적 범위와 소요 자원을 적절히 식별하여 계획을 수립해야 하며 현장 방문 조사를 통해 발견한 사항을 기록으로 남겨야 한다.

“체크리스트를 가지고 해당 사업 부서가 답변을 하고, 외국인 노동자를 포함해서 원청과 하청 노동자에게 설문조사를 진행한 이후 현장을 방문해서 인터뷰를 하였다.”

심층면담에 참여한 공공기관의 인권경영 담당자의 말

모범 사례 | 창원경륜공단의 경륜 사업 인권영향평가

창원경륜공단에서는 문헌 조사, 설문, 인터뷰 등의 방법으로 파악하기 어렵거나 추가 확인이 필요한 인권 영향 요소에 대해 실제 업무가 이루어지는 현장을 방문하여 직접 조사를 하였다. 현장조사를 통해서 장애인 및 여성근로자를 위한 시설이 적절하게 설치되어 있는지, 인권경영현장, 직장 내 괴롭힘 방지 매뉴얼, 반 괴롭힘 정책 선언문 등이 게시되어 있는지를 파악하였다. 또한 안전보건 절차 및 활동에 대해서도 현장에서 확인을 하였다. 현장 방문 조사를 통해 창원경륜공단은 현장에서 일하는 노동자가 산업보건안전 이슈를 넘어 인권 전반에 대해 문제를 제기를 할 수 있도록 고충처리절차를 명확히 할 필요성이 있음을 파악하였다.

3 자료 분석

자료분석 단계는 인권영향을 분석하고 대응 계획을 세우는 단계로 1) 인권영향 여부, 원인, 유형을 분석하고, 2) 인권영향의 심각성을 분석한 이후, 3) 인권영향에 대한 대응 계획을 세워야 한다.

단계별 적용 원칙	자료 분석 단계에서 적용되는 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙
포괄성	인권영향 여부, 유형, 심각성에 대한 분석은 이후 구체적인 대응 계획의 수립을 가능하게 한다는 점에서 중요한 단계라고 할 수 있다. 이 단계에서는 실제적인 영향뿐 아니라 잠재적 영향까지 확인하며, 공공기관이 인권영향에 연루되는 다양한 방식(야기, 기여, 직접 연관)과 함께 그 영향이 누적적인지 혹은 과거 유산(legacy)에서 비롯된 것인지 판단해야 하므로 인권영향평가 개념의 포괄성에 대한 이해가 필요하다.
중대성	부정적 인권영향에 대응하는 활동의 우선순위는 영향의 심각성을 기준으로 정해야 하는데, 이는 인권 침해의 범위, 정도, 그리고 피해의 회복 가능성 또는 복구 불능성 등 중대성의 원칙에 따라 판단해야 한다.
책임성	인권영향평가는 결국 부정적인 인권영향을 찾아서 그에 대해 대응을 하기 위한 것이기 때문에 책임성의 원칙에 따라 식별된 인권영향에 대한 대응 계획이 마련되어야 하고, 그러한 대응 계획에는 이행에 대한 모니터링 계획이나 고충처리절차 개선 방안도 포함되어야 한다.
참여성	인권영향의 여부, 대상, 원인과 유형을 분석할 때뿐 아니라 인권영향의 심각성을 판단할 때에도 이해관계자, 특히 권리 주체와 전문가를 참여시키는 것이 중요하다. 대응 계획을 포함한 분석 결과에 권리 주체가 동의를 하지 못하는 경우에는 그러한 불일치를 해결할 수 있는 합리적인 절차가 마련되어야 한다.

3.1. 영향 여부, 원인, 유형 등을 분석

자료 수집 단계에서 해당 사업에 대한 정보를 충분히 수집한 후에는, 이를 가지고 사업과 관련한 부정적인 인권영향이 있는지, 영향을 받는 사람, 영향의 유형, 영향의 원인 등을 분석해야 한다.

① 인권영향의 여부와 인권영향의 대상 분석

인권영향이 있는지 있다면 어떤 권리 주체의 어떤 권리에 대한 부정적인 영향인지를 파악해야 한다. 특히 선주민, 여성, 이주민 등 취약한 그룹에 대한 부정적인 영향인지 여부를 고려해야 한다.

② 인권영향의 유형 분석

인권영향의 유형에는 실제적 영향과 잠재적 영향이 있으며 공공기관은 이 두 가지 영향을 모두를 평가 과정에서 고려해야 한다.

- **잠재적 영향(Potential Impact):** 현재에는 영향이 없지만 사업이 지속될 경우 발생할 가능성이 있는 영향을 의미한다.
- **실제적 영향(Actual impact):** 이미 발생했거나 현재 발생 중인 영향을 의미한다.

잠재적 영향과 실제적 영향의 예

- 팜오일 사업을 하는 S 기업은 인권영향평가 과정에서 아무런 조치 없이 사업을 확장할 경우 상수원 부족 문제로 인해 지역 주민이 이주를 해야 하는 등 물에 대한 권리와 주거권에 영향을 미칠 수 있다. (**잠재적 영향**)
- 바이오연료 사업을 하는 M 기업은 인권영향평가 과정에서 폐수를 강으로 방류하여 물이 오염되고 강의 물고기가 폐사하여 수상가옥에 살면서 강물을 식수와 물고기 양식장으로 이용하는 지역 주민의 건강권과 생존권에 영향을 미쳤다. (**실제적 영향**)

실제적 영향 중에는 누적적인 영향과 과거 유산(legacy)영향이 있으므로 공공기관은 이러한 유형의 영향도 고려해야 한다. 여기서 누적적 영향은 예측과 예방이 훨씬 어렵다는 점을 고려해야 한다. 특히 누적 영향은 느리게 나타나기 때문에 효과적인 문제 제기와 누적적인 영향에 연루된 공공기관에 책임을 묻는 것이 어려운 반면, 누적되면서 부정적 영향의 정도가 심각해질 수 있다.

- **누적적인 영향(cumulative impact):**
공공기관의 행위 그 자체로는 부정적인 인권 영향을 발생시키지 않지만 다른 기관의 행위와 결합해서 부정적인 인권 영향을 일으키는 경우를 의미한다.
- **과거 유산 영향(legacy impact):**
과거 유산 영향은 선행 사업 주체가 남겨 놓은 부정적인 인권 영향과 관련된 영향이다.

누적적 영향과 과거 유산 영향의 예

- 바이오연료 사업을 하는 M 기업은 허용되는 기준치를 넘지 않는 수준에서 폐수를 강으로 방류하였지만 그 강 주변의 농장에서 배출한 폐수와 합쳐져 누적적으로 강물이 오염되고 강의 물고기가 폐사하여 수상가옥에 살면서 강물을 식수와 물고기 양식장으로 이용하는 지역 주민의 건강권과 생존권에 영향을 미쳤다. (**누적적 영향**)
- 선행 사업 주체가 열대 우림을 대규모 팜 농장으로 전환하는 과정에서 그 열대 우림에 의존해서 살아가는 선주민과 지역주민에게 제대로 보상을 하지 않은 채 만들어진 팜 농장을 S 기업이 인수받아 그 농장에서 팜 오일 사업을 하면서 선주민과 지역주민의 생존권 등에 영향을 미치고 있다. (**과거 유산 영향**)

③ 인권영향의 원인 분석

공공기관이 직접적으로 야기한 인권영향뿐 아니라 발생에 기여한 인권영향, 그리고 직접적으로 연관된 인권영향을 모두 고려해야 한다.

- **야기:** 부정적인 인권영향이 공공기관 행위로부터 ‘직접’ 발생하는 경우를 의미한다. 여기서 직접 발생한다는 뜻은 공공기관의 행위와 부정적인 인권 영향 사이에 다른 기관의 중간 매개 행위가 없다는 것이다.
- **기여:** 공공기관이 다른 기관이 부정적인 인권 영향을 미치는 것을 도와주는 것으로 여기에는 두 가지 유형이 있는데, 첫 번째는 공공기관이 다른 기관이 부정적인 인권 영향을 야기하는 것을 용이하게 하거나 부추기거나 장려하는 경우이고, 두 번째는 하나 이상의 다른 기관과 함께 누적적으로 부정적인 인권 영향에 이바지하는 것이다. 따라서 누적적인 영향은 기여의 방식으로 공공기관이 영향에 연루되는 것이다.
- **직접 연관:** 공공기관이 부정적인 인권 영향을 ‘야기’하거나 부정적인 인권 영향에 ‘기여’한 것은 아니지만, 공공기관과 사업 관계에 있는 다른 기관의 행위가 부정적인 인권 영향을 일으키는 경우, 그 부정적인 인권 영향이 공공기관의 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 관련되어 있다면 공공기관과 그 부정적인 인권 영향 사이에는 직접 연관이 있다고 할 수 있다.

야기의 방식으로 인권영향에 연루되는 사례

- 공공기관은 사업 진행을 위한 직원 고용 과정에서 선주민 지원자는 고용하지 않는 차별행위를 했다면 이것은 야기의 방식으로 공공기관이 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 전자회사 경영진이 노동조합을 결성하려고 하는 사람들에게 해고의 위협을 가한 경우는 그 전자회사는 야기의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 제약회사가 부적절할 광고를 통해 부작용을 제대로 고지하지 않은 채 진통제를 마케팅을 한 경우 제약회사는 야기의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 담배 제조 회사가 담배를 광고하면서 인종차별적인 마케팅을 한 경우 담배 회사는 야기의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 팜오일 플랜테이션을 운영하는 기업이 노동자에게 적절한 안전 장비를 제공하지 않고 맹독성 농약을 사용하라고 한 경우 야기의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.

기여의 방식으로 인권영향에 연루되는 사례

- 공공기관은 공사 과정에서 법규에서 허용 가능한 양의 오염물질 (예: 비산먼지)을 발생시켰지만 근처 다른 지역 공사장의 오염물질과 합쳐지면서 지역의 주거환경에 악영향을 미쳤다면 공공기관은 기여의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 전자회사가 자신에게 리모컨을 공급하는 회사에 노동조합을 결성하려고 하는 노동자를 해고하라고 종용을 한 경우 그 전자회사는 기여의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 인터넷 회사가 사용자에 대한 정보를 정부에 제공하였고 정부는 그 정보를 가지고 정치적인 반대자들을 찾아서 기소한 경우 그 인터넷 회사는 기여의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 어느 건설 회사가 비인도적으로 처우를 받고 있는 제조자를 구금하기 위한 시설을 지어준 경우 그 건설회사는 기여의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.

직접 연관의 방식으로 인권영향에 연루되는 사례¹²

- 공공기관이 어느 회사에 돈을 빌려주었는데 그 회사가 그 빌린 돈으로 강제노동을 사용하여 건물을 지은 경우 공공기관은 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 공공기관이 자신이 투자한 조인트 벤처가 공급하는 목화 펄프로 지폐를 만들고 있는데, 그 조인트 벤처와 원료 공급 계약을 맺고 있는 협력업체에서 목화를 재배하면서 아동노동을 사용하고 경우 공공기관은 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 제약회사가 부작용에 대해서 적절하게 정보를 제공하여 하여 진통제를 약국에 공급하였으나 약국에서 소량으로 다시 포장을 하면서 위 정보를 삭제한 채 사회경제적으로 취약한 사람들에게 판 경우 제약회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 가스 회사가 분쟁 지역에서 사업을 하면서 인구의 이동이 갑자기 일어났고 그로 인해 취약한 사람들의 안전이 보호받지 못하는 경우 가스 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 연기금을 운영하는 공공기관이 투자운영사를 통해서 철강기업에 투자를 하였는데 철강기업은 다른 회사와 조인트 벤처를 구성을 했고 조인트 벤처가 토지 강탈을 야기하거나 토지 강탈에 기여한 경우 공공기관은 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 광물 회사가 인도에서 채굴 사업을 하면서 주정부와 MOU를 맺었고, 주정부는 그 MOU에 따라 광물 운반을 위한 철도를 닦아주기로 하였는데, 위 철도 건설에 대해 주민들이 반대를 하면서 시위를 하자 주정부 경찰은 시위하는 주민들을 자의적으로 체포한 경우 그 광물 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 벤처 캐피털 회사가 광물 회사에 일부 지분을 가지고 있고, 광물회사가 주정부와 MOU 맺어서 주정부는 그 MOU에 따라 철도를 건설을 하는데 그 건설에 반대하는 시위대를 주정부 경찰이 불법 체포한 경우 그 벤처 캐피털 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 음료 회사가 코코아를 어떤 브로커로부터 공급받고, 그 브로커는 로컬 도매상으로부터 공급을 받고, 그 로컬 도매상은 수천 명의 농부에게 코코아를 공급받는데, 그 농부 중 일부는 아동노동에 의존을 하는 경우 음료 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 전자 회사가 그 부품을 다양한 협력업체로부터 공급을 받는데, 그 중에 한 협력업체는 콜탄을 사용해서 부품을 만들고, 분쟁지역에서 사업을 하는 광물 업자는 그 부품 제조 업체에 콜탄을 공급하는데, 그 광물업자가 사설 경비업체를 사용해서 콜탄 채굴에 반대하는 시위대들을 폭력적으로 진압한 경우 전자 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.
- 정보통신기술 회사가 감시 프로그램을 사설 정보 업체에 라이선스를 하였고, 정부가 그 사설 정보업체를 통해 정치적인 반대세력을 감시하고 구금하고 체포를 하는 경우 정보통신기술 회사는 직접 연관의 방식으로 부정적인 영향에 연루된 것이다.



12. Debevoise Business Integrity Group, Practical Definitions of Cause, Contribute, and Directly Linked to Inform Business Respect for Human Rights, 2017.

인권영향의 원인이 분석이 되어야 그에 맞춰서 대응을 할 수 있기 때문에 공공기관의 해당 사업 중 어떠한 행위(작위뿐 아니라 부작위)가 권리주체의 인권에 부정적인 영향을 미쳤는지 이해해야 한다. 기여나 직접 연관의 방식으로 연루가 된 경우, 문제가 되는 사업 관계에 있는 기관이 누구이며 그 기관의 어떠한 행위가 영향을 미쳤는지 이해해야 한다. 특히 직접 연관의 경우에는 부정적인 인권 영향과 공공기관의 어떤 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 관련이 되어 있는지 파악해야 한다. 또한 원인 분석의 과정에서 부정적인 영향에 대한 근본적인 원인(root causes) 역시 파악할 필요가 있다.

④ 이해관계자와 협의

영향의 유형과 원인 등을 분석함에 있어서 이해관계자와 협의를 해야 한다. 특히 권리 주체와 협의해야 하고 부정적인 영향이 사업 관계에서 발생한 경우에는 관련 기관과도 협의해야 한다.

3.2 영향의 심각성 분석

인권영향의 여부와 그 유형 등에 대한 분석이 끝나면, 인권영향의 심각성 정도에 따라 먼저 해결해야 하는 우선순위를 정해야 한다.

① 심각성 판단의 필요성 파악

인권은 불가분적이고 상호의존적이기 때문에 식별된 모든 인권영향을 관리하는 것이 마땅하다. 따라서 현실적으로 그렇게 하기 어려운 경우에만 어떤 영향을 먼저 해결해야 할 지 순서를 정하면 된다. 심각성 판단은 어떤 영향을 먼저 해결해야 할지에 대한 순서를 정하는 것일 뿐이며, 어떤 영향은 해결해야 하고 어떤 영향은 방치해도 되는지를 결정하는 것이 아니다. 그러므로 대응에 있어서 가장 심각한 영향을 다룬 후에는 그다음 심각한 영향으로 넘어가야 한다. 경우에 따라서는 심각한 영향이 아니지만 쉽게 해결을 할 수 있는 경우에는 그러한 영향부터 대응할 수도 있다.

“(식별된 부정적인 인권영향에 대한 대응에 있어서) 우선순위를 정하지 않았다. 개선할 부분이 식별되면 그에 대해 전부 대응하는 것을 원칙으로 정했다.”

심층면담에 참여한 인권경영 담당자의 말

② 심각성 판단의 기준에 대한 이해

심각성의 판단 기준은 평가 대상 사업 선정 시 고려했던 기준인 부정적인 인권 영향의 범위와 정도 그리고 회복 가능성을 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다.

심각성 평가 지표의 예시¹³

부정적 영향	환경	노동
정도	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 오염이 이해관계자 건강에 미친 영향의 정도 • 생물종 구성 혹은 다양성 변화의 정도 • 사용 가능한 수자원대비 사용하고 있는 물 사용량의 비율 • 폐기물 량 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동자의 안전보건에 미친 영향의 정도 • ILO 핵심 협약 (단결권, 단체교섭권, 단체행동권, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 균등 대우)과 관련된 영향인지 여부 • 기본적인 생활필수품에 접근하는 것을 침해하는 정도
범위	<ul style="list-style-type: none"> • 영향이 미치는 지리적 범위 • 영향을 받은 생물종의 숫자 	<ul style="list-style-type: none"> • 영향을 받은 노동자의 수 • 구조적 영향 여부와 정도 (예: 특정 지역, 산업에 국한해서 전형적으로 나타나는 영향) • 특정 인구 집단(예: 여성, 이주노동자 등)이 불균형적으로 영향을 받는 정도
회복 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 훼손된 자연의 원복 가능성 정도 • 복구를 위해 필요한 시간 	<ul style="list-style-type: none"> • 영향이 보상이나복직 등의 방법을 통해 바로잡을 수 있는 정도 • 영향을 받은 인권을 예전 수준으로 되돌릴 수 있는지 여부

[참고 자료] 인권영향의 범위, 정도, 회복 가능성 평가 지표
 OECD, OCED Due Diligence Guidance For Responsible Business Conduct, p.45.

③ 분석 과정에서 이해관계자와 협의

대응의 우선순위를 정하기 위한 영향의 심각성 분석에 있어서도 영향의 유형과 원인 분석의 경우와 같이 이해관계자와 협의해야 한다.



13. OECD, 앞의 자료, p.45.

모범 사례 SOK Corporation의 토마토 가공품 공급사업 인권영향평가

SOK Corporation은 공급망에서의 인권에 관한 상당주의의무 이행을 위하여 제3자를 통해 감사(audit)를 받고 인증 받은 원재료를 사용하는 등의 정책은 갖고 있지만 공급망에서 발생하는 인권 위험의 근본 원인(root causes)에 대한 평가는 하지 않았었다. 그러다 2018년 이탈리아의 토마토 가공업자들에 대하여 인권영향평가를 시범적으로 수행하였다. 해당 사업을 시범사업으로 선정하게 된 이유는 이탈리아가 전형적으로 인권 위험이 높은 국가가 아니기 때문에 기존의 제3자 감사를 통해서 인권영향을 파악하기가 어려운데 이탈리아의 이주노동자들에 대한 인권침해 문제가 꾸준히 제기되고 있기 때문이었다.

이탈리아에 이주민들이 많이 유입되고 있는데, 이들은 노동시장에 합법적으로 유입되는 경로가 제한되어 있기 때문에 Caporale라고 불리는 불법 취업 알선업자들을 통해 취업을 하게 되면서 착취를 당하고 있었다. 또한 농장에서 장시간 열악한 노동 조건에서 일을 하며 노동착취를 당할 뿐 아니라 열악한 주거시설에서 고통을 받고 있다는 것이 보고되었다. SOK Corporation은 이러한 상황에 대해 직접 보고를 받지는 못했지만 이러한 문제가 언론에 보도되는 것을 보고 적극적으로 대응하기 위해 인권영향평가를 시행하기로 결정을 한 것이다.

SOK Corporation은 인권영향평가를 전문적으로 수행해온 Oxfam을 통해 인권영향평가를 수행하였는데, Oxfam에서는 인권영향평가를 하면서 식별한 인권영향의 유형 및 심각성에 대해 분석하였다. 인권영향의 유형과 관련해서 인권영향이 SOK Corporation이 직접 농장을 운영하는 곳에서 발생한 것이 아니라 토마토 가공품을 구매하는 사업장에서 발생한 인권영향이기에 SOK Corporation은 그 인권영향에 기여 혹은 직접 연관의 방식으로 연루되었다고 분석을 하였다.

SOK Corporation은 주요 인권 이슈인 강제노동, 저임금, 과도한 노동시간, 안전하지 않고 비위생적인 주거 환경, 보건과 안전 위험, 사법 구제절차에 접근 가능성 부족, 결사의 자유 제한, 성희롱과 성차별에 관해서 자료를 수집을 하였고, 수집된 자료를 심각성, 실재적 인권영향 발생/잠재적 인권 위험 발생 가능성, 영향에 연루되는 유형, 영향력의 정도라는 범주를 가지고 분석을 하였다. 예를 들어 강제노동이라는 주요 인권 이슈에 대해서는 아래와 같이 분석을 하였다.

- 강제노동: 본 평가를 위해 심도 있게 조사된 두 공급자들은 ‘정규’노동자들과 계약을 맺을 때 공식적인 계약서를 사용하였다. 이러한 정책은 강제노동과 관련된 가장 질 나쁜 관행의 위험성을 낮출 수 있다. 그러나 이런 식으로 노동자들이 고용되어 있는 경우에도 노동자들은 모집이나 통근과 관련해 Caporale의 강력한 영향력 아래 있을 수 있다.

심각성	실제적/잠재적	책임	영향력
중간 규모, 중대 정도, 구제 가능	가능성 높은	기여	중 또는 하

이렇게 인권영향을 분석한 것에 더해 SOK Corporation은 근본 원인 분석을 추가로 하였다. 이는 개별 기업의 행위보다 ‘게임의 규칙’을 파악해서 문제의 근본이 되는 사회 정치적 구조에 대해 파악을 할 필요가 있다고 판단했기 때문이다. 근본 원인 분석을 통하여 SOK Corporation은 식품의 글로벌 가치 사슬에서 발생하는 노동 착취의 근본 원인을 분석하였다. 분석에 따르면 이탈리아 토마토 가공업계에서 부정적인 인권 영향이 발생하는 근본 원인은 값싼 노동력에 대한 수요가 존재하는 상황에서 착취에 취약한 노동력이 공급되고 있기 때문이라고 하였다.

SOK Corporation은 2019년 2월 인권영향평가를 수행한 Oxfam을 통해 인권영향평가의 주요 내용이 담긴 요약 보고서를 발표하였고, 보도자료를 통해 평가한 내용과 대응 계획에 대해 주요 이해관계자들인 조합원들과 공유를 하였다.

SOK Corporation에서는 이후 2020년 10월에도 인권영향평가 이후에 취한 대응책들을 홈페이지를 통해 공유를 하였다.

3.3 대응 계획 수립

인권영향 여부와 유형과 원인 그리고 심각성에 대한 분석을 완료하면 공공기관은 이를 기반으로 인권영향에 대응하기 위한 계획을 수립해야 한다.

① 대응 계획의 수립

공공기관은 식별된 부정적 인권영향을 예방하거나 저감(완화) 시키거나 부정적 영향이 발생하기 이전으로 복원시키거나, 손실이나 손해에 대해 보상이나 배상하는 방법으로 대응할 수 있다. 공공기관은 식별된 인권영향의 원인, 공공기관의 관여 정도와 통제력, 심각성, 요구되는 조치의 기술적, 재정적 실행 가능성 등을 고려하여 가장 적합한 대응 계획을 세워야 한다. 공공기관은 효과적인 대응 계획을 세우기 위해서 이 과정에 관련 이해관계자를 참여시키는 것이 바람직하다. 대응 방법에는 예방, 저감, 복원, 보상이 있다. 여기서 복원과 보상은 모두 구제에 해당하는 대응 방법이다.

예방, 감소, 복원, 보상

1. **예방:** 부정적인 인권영향을 야기하는 사업 내용을 변경하거나 배제하여, 부정적인 영향을 사전에 피하는 방식
2. **저감:** 부정적 인권 영향을 완전히 피하기 어려울 때, 그러한 영향을 최소화하기 위한 조치를 취하는 방식
3. **복원:** 구제의 일환으로 부정적 영향이 발생하기 이전의 상태로 되돌리는 방식.
4. **보상:** 구제의 일환으로 다른 저감의 방법이 불가능하거나 효과적이지 않은 경우에 고려할 수 있는 조치로, 부정적인 인권영향에 대하여 현물이나 금전적 보상을 하는 방식

공공기관이 인권영향을 ‘야기’한 경우 예방하고 저감하고 구제(복원이나 보상) 하는 대응 계획을 세워야 하는데 예방을 최우선적인 대응 수단으로 삼아야 하고 예방을 할 수 없을 경우 차례로 저감, 구제로 가야 한다.

만일 공공기관이 인권영향에 ‘기여’한 경우에는 자신이 기여한 정도에 따라 그 영향을 중단, 예방, 구제해야 하고, 자신의 영향력을 사용하거나 (영향력이 없는 경우) 영향력을 구축해서 남아있는 영향을 저감시키도록 해야 한다. 공공기관이 인권영향에 ‘직접 연관’된 경우에는, 공공기관에 요구되는 것이 구제가 아니므로, 영향력을 사용해서 부정적인 영향을 예방하거나 저감하는 대응 계획을 세워야 한다.

② 대응 방법으로써의 영향력 행사 고려

공공기관이 직접 야기한 것은 아니지만 공공기관이 제3자가 부정적인 인권 영향을 야기하는 것을 용이하게 했거나 공공기관과 사업 관계에 있는 다른 기관의 행위가 부정적인 인권영향을 발생시킨 경우에는 공공기관이 부정적 인권영향을 발생시킨 제3자나 다른 기관에 영향력을 행사할 수 있는 관계에 있다면, 공공기관은 영향력을 행사하여 인권영향이 예방되거나 저감되도록 해야 한다.

“공공기관은 인권 준수 서약서를 받는 정도로 공급망 관리를 다 했다고 하는데 그렇게 하면 안 된다. 협력업체에 인권침해가 없는지 조사해야 할 의무를 부여해야 한다. 갑질로 볼 수 있겠지만 그것은 정당하게 요구할 수 있는 것이라고 생각한다. 정부 세금 쓰는 것인데 그러한 요구는 할 수 있다. 공급 과정도 인권 친화적이어야 한다고 생각하며 그런 정도의 요구는 현실적으로 갑질의 축에도 들지 않는다.”

심층면담에 참여한 이해관계자의 말

영향력 활용의 예¹⁴

- 부정적 인권영향을 야기한 제3자 또는 다른 기관과 계약관계에 있는 경우, 계약서에 관련 인권 기준을 포함하고 이를 준수할 것을 요구한다. 계약 조건에는 위 기준 위반이 심각하거나 반복적이거나 해결되지 않는 경우 계약을 종료할 수 있다는 규정을 포함할 수 있다.
- 협력업체와 협조하여 작업장에서 발생할 수 있는 부정적 인권영향(공장에서 오염수 배출 등)을 저감하기 위해 필요한 시스템을 구축(교육, 시설 개선, 관리 체계 개선 등) 하도록 지원한다.
- 심각한 영향을 저감시키거나 예방하기 위한 시도가 실패한 후 더 이상 변화의 가능성이 없는 경우 최후의 수단으로 사업 관계를 종료할 수 있다.

누적적인 영향의 경우 대응

누적적인 영향이 식별된 경우 공공기관은 영향력을 사용해서(영향력이 없는 경우 영향력을 구축해서) 누적적인 영향에 기여하고 있는 다른 기관과 협의하여 영향에 기여하는 것을 멈추고 다시 영향이 발생하지 않도록 예방할 수 있는 방법을 모색해야 한다.



14. Pacific Institute & Shift, 앞의 자료, p. 66.

③ 대응 계획서 작성

공공기관은 인권영향에 대한 대응 계획서를 작성해야 한다. 대응 계획서에는 식별된 인권영향의 유형, 심각성, 필요한 대응 조치, 담당자(인력, 관련 부서), 소요 기간, 필요 예산, 대응 계획의 이행을 모니터링하기 위한 평가 지표, 이행 모니터링 담당자 등이 포함되어야 한다.

대응 계획에 추가적으로 포함되어야 하는 내용

대응 계획에는 다음 3가지 사항도 포함되어야 한다.

- **모니터링 이행 계획:** 공공기관은 전체적인 대응 계획 이행을 모니터링하기 위한 평가 지표(정량적/정성적)를 마련해야 하며 그리고 모니터링을 누가, 언제, 어떻게 할 것인지, 모니터링에 필요한 자원이 무엇인지, 모니터링 과정에서 어떻게 이해관계자를 참여시킬 것인지, 모니터링 과정에서 문제점이 발견된 경우 이를 해결하기 위해서 어떠한 조치를 취할 것인지 등을 대응 계획에서 미리 정해야 한다.
- **고충처리절차 개선 계획:** 대응 계획 안에는 기존의 고충처리절차 개선에 관한 계획이 포함되어야 한다. 기존의 고충처리절차가 인권영향 평가를 식별하고 침해된 권리를 구제하는데 효과적인 수단이 되지 못했다는 것이 인권영향평가 과정에서 확인이 되었다면 기존의 고충처리절차를 개선할 수 있는 방안 역시 대응 계획에 포함이 되어야 한다.
- **과거 대응 계획의 이행 상황에 대한 평가:** 과거에 수행했던 인권영향평가에 대한 대응 계획의 이행 상황에 대한 평가도 여기에 포함시킬 수 있다(과거 대응 계획에 이행 모니터링 계획이 포함되어 있었다면 이러한 과거 대응 계획에 대한 이행 상황 평가는 이미 이루어졌을 것이다).

④ 대응 계획서 보고 및 승인

대응 계획서는 경영진과 인권영향평가 의사결정 기구에 보고하여 승인을 받아야 한다.

인권영향평가와 고충처리절차

사업 인권영향평가 자체에 대한 고충처리절차와 별개로 공공기관은 사업으로 영향을 받는 이해관계자가 구제를 요구할 수 있는 고충처리절차를 마련해야 한다. 이러한 일반적인 고충처리절차는 인권영향평가의 범위를 벗어나는 것이지만 인권영향평가와 관련해서 두 가지 중요한 의미를 갖는다.

- 고충처리절차를 통해서 공공기관에 문제가 제기된 인권 이슈를 인권영향평가 대상 사업을 선정할 때 중요한 자료로 삼을 수 있어야 한다.
- 인권영향평가를 수행하면서 이해관계자들이 자신들의 부정적인 영향에 관해 효과적으로 문제 제기할 수 있도록 기존의 고충처리절차를 개선해야 한다.

“일단 민원을 전체적으로 받고, 민원의 내용에 따라 인권경영위원회에서 검토해야 할 사안인지, 성희롱 고충처리 위원회에서 검토할 사안인지, 갑질 사안인지 등을 판단해서 각 절차에 따라 처리하게 된다.”

심층면담에 참여한 공공기관 인권경영 담당자의 말

4 결과 보고

인권영향평가의 마지막 단계는 1) 인권영향평가 자체를 사후 평가하고, 2) 결과 보고서를 작성하고 3) 공개하는 것이다.

단계별 작용 원칙 결과 보고 단계에서 적용되는 효과적인 인권영향평가를 위한 원칙

• **투명성** : 결과 보고 단계에서 투명성의 원칙이 중요한 이유는 정보에 대한 접근이 그 자체로서 하나의 인권이자 인권 기반 접근의 핵심 원칙이기 때문이다. 인권영향평가 결과가 공개되어야 권리 주체와 의무 주체 및 기타 이해관계자가 평가 결과에 대응하여 의미 있는 참여를 할 수 있다. 또한 대응 계획을 포함해 인권영향평가 결과 보고서를 공개하는 것은 인권영향평가의 질을 담보하는 중요한 수단이 되며, 해당 공공기관이 인권 존중 의지를 입증하는 방법이 될 수 있다.

• **책무성** : 결과 보고서가 공공기관의 의사결정 과정에 통합되어 궁극적으로 대응 계획이 이행되어 권리 구제로 연결되기 위해서는 결과 보고서가 최고 경영진에게 보고되어야 한다. 또한 인권영향평가가 단순히 요식행위에 그치지 않고 실질적으로 공공기관의 인권 존중 책임을 다하는 데 기여한 효과적인 것이었는지 사후적으로 평가되어야 한다.

4.1. 사후 평가

① 인권영향평가 자체에 대한 평가

인권영향평가가 완료되면 평가 절차가 처음 수립된 계획서에 따른 필수 단계를 빠짐없이 밟으면서, 동시에 효과적인 인권영향평가의 원칙인 참여성, 투명성, 책무성, 포괄성, 그리고 중대성을 충족시키는 방식으로 수행이 되었는지 사후 평가를 해야 한다. 이 단계는 향후 더 나은 인권영향평가를 계획하고 시행할 때 유의미하게 사용될 수 있다.

이러한 사후 평가에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.

- 인권영향평가의 전체 일정이 준수되었는지
- 인권영향평가에 수행에 투입된 자원(예산, 인력)이 적절했는지
- 이해관계자가 인권영향평가 각 단계에 참여했는지
- 고충처리절차가 효과적으로 운영되었는지
- 공공기관이 수립한 대응 계획이 적절하고 효과적이었는지
- 대응 계획 실행에 투입된 자원(예산, 인력 등)이 적절했는지 등

② 제3자로부터 검증

공공기관은 객관적인 평가를 위해 이 단계에서도 이해관계자를 적극적으로 참여시키는 것이 바람직하다. 인권영향평가의 결과를 도출함에 있어 혹시 작용할지도 모르는 잠재적인 편견을 방지하기 위해 외부 컨설턴트 등의 적절한 제3자로부터 검증을 받는 것도 유용할 수 있다.

“인권영향평가 결과를 노조위원장과 감사실에서 확인하도록 하였다. 이것은 어디서 본 것을 따라 한 것이 아니라 자체적으로 신빙성을 높이기 위해 생각해 낸 아이디어이다.”

심층면담에 참여한 이해관계자의 말

효과적인 인권영향평가의 5가지 원칙과 사후평가

효과적인 사업 인권영향평가를 위한 5가지 원칙들은 4개의 단계와 12개의 절차를 밟을 때 모두 준수해야 한다. 하지만 이행 단계와 세부절차 별로 더 중요하게 적용되어야 하는 원칙들이 있다.

사업 인권영향평가에서 포괄성과 중대성의 원칙이 특별히 지켜져야 하는 단계 및 절차는 준비와 계획 단계 중 평가 대상 사업 선정 절차와 자료 분석 단계이다. 위 단계와 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위해서는 “평가 대상인 사업 선정이 적절했는가”와 “인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였는가”에 대해 질문해야 한다.

참여성 원칙은 사업 인권영향평가의 모든 단계에서 중요하지만 특히 자료 수집 단계에서 중요하며, 투명성의 원칙은 계획서 작성, 대응 계획, 결과 보고서 보고와 공개 절차에서 중요하다. 이 단계 내지 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위해서 “해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고 절차, 특히 자료 수집 절차에 실질적으로 참여시켰는가”와 “계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가¹⁵ 가능하도록 공개하였는가”라고 질문해야 한다.

책무성의 원칙은 대응 계획 절차와 준비와 계획 단계에서 중요하다. 사업 인권영향평가가 형식적인 요식행위에 그치지 않으려면 평가를 시작하기 전에 인권영향평가를 위한 인적, 물적, 규범적 인프라를 갖추어야 한다. 또한 평가를 본격적으로 시작한 후에는 부정적인 인권 위험을 대응하는 계획이 수립이 되어야 하고, 그러한 계획이 이행이 되고 있는지 모니터링할 수 있는 구조가 만들어져야 하고, 인권영향평가가 제대로 이행이 되었는지 사후적으로 평가하는 기회가 있어야 하고, 인권영향평가가 고충처리절차와 연동이 되어야 한다. 따라서 위 단계 내지 절차에서 해당 원칙을 지켰는지 확인하기 위해서 “사업 인권영향평가 단계에 인권 영향을 대응하고 피해자를 구제를 담보하기 위한 절차들이 있는가”와 “인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었는가”라는 질문을 해야 한다.

사후 평가의 기준이 되는 6가지 평가 영역의 지표

- 평가 대상인 사업 선정이 적절했다. (사업 선정 절차에서 포괄성과 중대성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 인권영향에 간접적으로 연루될 수 있다는 것까지 염두에 두면서 심각성 판단을 하였다.
(자료 분석 단계에서 포괄성과 중대성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 해당 사업에 관련된 이해관계자를 포괄적으로 식별하고, 자료 수집 절차에 실질적으로 참여시켰다.
(자료 수집 단계에서 참여성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 계획서와 결과 보고서를 이해관계자의 의미 있는 참여가 가능하도록 공개하였다.
(계획서 작성 절차와 결과 보고서 공개 절차에서 투명성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 인권 영향에 대응하고 피해자의 구제를 담보하기 위한 조치가 있었다.
(대응 계획 절차에서 책무성 원칙 준수를 확인하는 지표)
- 인적, 물적, 규범적인 인프라를 적절히 갖추었다. (계획 수립 단계에서 책무성 원칙 준수를 확인하는 지표)



15. OECD, 앞의 자료, p. 49. 는 이해관계자의 의미 있는 참여의 특징으로 ‘양 방향 소통’, ‘신의 성실한 소통’, ‘반응이 있고 지속적인 소통’을 들고 있다.

4.2 결과 보고서 작성

인권영향평가 결과 보고서에는 다음과 같은 내용이 들어가 있어야 한다.

- 인권영향평가의 동기
- 평가 대상이 된 사업의 선정 과정과 이유와 판단 근거가 된 자료
- (인권영향 여부, 대상, 유형, 원인, 심각성 등) 분석한 핵심 결과
- 대응 계획(여기에는 부정적인 인권영향평가에 대한 대응 계획뿐 아니라 대응 계획 이행에 대한 모니터링 계획과 고충처리절차 개선 계획과 과거에 수행한 인권영향평가의 대응 계획 이행에 대한 평가까지 포함되어야 한다.)
- 인권영향평가의 수행 주체와 그 역할
- 인권영향평가 수행에 소요된 비용의 액수와 자금의 출처
- 인권영향평가 의사결정 기구의 구성과 역할
- 인권영향평가의 전체적인 방법론
- 자료 수집의 대상과 방법
- 식별한 이해관계자의 목록과 이해관계자가 참여한 절차와 방법
- 사후 평가 결과
- 결과 보고서 공개 방법과 공개되는 결과 보고서에 담길 내용의 범위

모범 사례 한국문화예술위원회의 문화누리 카드 사업 등에 관한 인권영향평가

한국문화예술위원회는 사업 인권영향평가 실행 절차와 결과를 포괄적으로 다룬 인권영향평가 결과 보고서를 발행하였다. 인권영향평가 보고서에서는 인권영향평가 의의와 인권영향평가의 실행 절차, 평가결과가 상세하게 포함이 되어 있다. 특히 마지막 부분에 세부 체크리스트와 평가 결과 전부를 수록하여 투명성을 확보하였고, 대응 계획에 해당하는 권고 사항까지 포함을 하고 있어 이후 이행 상황에 대해 이해관계자들이 모니터링을 할 여지까지 두고 있다.¹⁶



16. <https://www.arko.or.kr/board/view/2233?bid=&page=&cid=1602985>

4.3 결과 보고서 보고 및 공개

① 인권경영위원회와 최고 경영진에 보고

사업 인권영향평가는 인권에 관한 상당주의의무 이행 절차를 시작하는 하나의 과정이라고 할 수 있는데 여기서 평가(사업 인권영향평가)와 통합 이후의 절차를 이어주는 것이 바로 결과 보고서의 보고라고 할 수 있다. 결과 보고서의 보고를 통해 최고 경영진은 기업의 의사결정 과정에 대응 계획의 내용을 통합시킬 수 있다. 따라서 사업 인권영향평가 결과 보고서는 인권경영위원회의 승인을 받아야 할 뿐 아니라 최고 경영진에 보고가 되어야 한다.

인권경영위원회나 최고 경영진은 결과 보고서를 승인하면서 보고서의 내용 중 어느 범위까지 공개할 것인지를 결정해야 하는데, 최소한 다음의 내용은 공개되어야 한다.

- 평가 대상 된 사업의 선정 과정과 이유에 대한 상세한 설명
- 인권영향 여부, 대상, 유형, 원인, 심각성 등을 분석한 인권영향평가의 핵심 결과
- 인권영향에 대한 대응 계획
- 인권영향평가의 수행 주체와 그 역할
- 인권영향평가의 전체적인 방법론
- 자료 수집의 대상과 방법
- 식별한 이해관계자와 그 이해관계자가 참여한 절차와 방법

② 이해관계자와 소통

공공기관은 결과 보고서를 대중에게 공개하기 전 이해관계자와 다양한 방식(대면, 온라인, 협의, 그룹 미팅 등)으로 사전 소통하고 의견을 수렴할 수 있으며 이를 차년도 인권영향평가 및 보고에 반영할 수 있다.

③ 결과 보고서의 공개

결과 보고서는 반드시 대중이 접근할 수 있도록 공개를 해야 한다. 결과 보고서 공개는 향후 이해관계자 참여의 전제가 될 뿐 아니라 사업 인권영향평가 자체의 질을 담보하는 중요한 수단이기 때문이다. 따라서 결과 보고서를 사업 부서에 회람하거나 최고 경영진에 보고하는 것만으로는 공개라고 할 수 없다. 결과 보고서의 작성이 완료되면 보고서 중 어떤 내용을 어떤 방식으로 공개할 것인지를 결정해야 하며 그 내용은 인권영향평가 의사결정기구나 최고 경영진의 승인을 받아야 한다.

④ 결과 보고서의 접근성 제고

결과 보고서를 공개할 때 독자들의 접근성을 높이는 것이 중요하다. 따라서 결과 보고서는 지속가능성 평가보고서 등에 포함시킬 수도 있으나 별도의 보고서로 공공기관 경영정보 공개 시스템과 홈페이지에 각각 공개하는 것이 바람직하다. 또한 공공기관은 이해관계자들이 이해할 수 있는 언어로 보고서를 작성해야 한다. 특히 해외 사업을 수행하는 공공기관은 이해관계자가 외국인인 경우가 있으므로 해당 국가의 언어로 작성해야 한다. 보고서가 자료집 등의 형태로 발간되는 경우, 시각 장애인이 해당 보고서에 접근하기 어려우므로 보고서를 전자 문서화하여 배포해야 한다.

결과 보고서 공개 시 유의사항

공공기관은 이해관계자들이 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 공개를 하되, 이해관계자의 정보를 공개하는 것을 통해 이해관계자를 위험에 빠뜨리거나 추가적인 인권침해를 당하게 하지 않도록 주의해야 한다. 또한 보고서에 담긴 내용이 지나치게 복잡한 경우 보고서에 대한 접근성이 낮아질 수 있으므로 공개 방식과 내용을 세심하게 조정해야 한다.

참고 자료

결과 보고서 공개와 관련된 원칙과 기준

- UN 기업과 인권 이행 원칙 보고 프레임워크와 원칙: 인권경영의 보고 기준을 담고 있는 자료로 인권영향평가를 포함한 일련의 활동을 UN 기업과 인권 이행 원칙에 부합하는 방식으로 보고할 수 있도록 보고 원칙, 항목 및 보고서 작성을 위해 검토할 수 있는 내부 자료의 예시 등을 함께 제시하고 있다.

UN Guiding Principles Reporting Framework with implementation guidance, Shift, 2015

- GRI 주제별 표준 412: 인권평가: 인권(영향)평가라는 주제를 대중에게 보고할 때 고려해야 하는 요구 사항을 담고 있는 자료로서 보통은 조직의 지속가능성 보고를 위해 GRI의 공통 표준과 함께 사용되는 표준이다. 해당 표준은 조직의 크기, 종류, 산업군과 지리적 위치에 관계없이 인권영향을 보고하고자 하는 모든 조직이 활용할 수 있다.

GRI Standards 412: Human rights assessment, GRI, 2016.

Q1. 가이드라인은 왜 나오게 되었는가?

A : 2018년 국가인권위원회는 ‘인권경영 매뉴얼’을 발간하고 공공기관에 그 적용을 권고하면서, 인권경영의 핵심적인 단계로 인권영향평가를 기관운영과 주요사업으로 나누어 실시할 것을 공공기관에 요구하였다.

하지만 공공기관은 주요사업 인권영향평가를 실시하는 데 어려움을 겪어 왔다. 기관운영 인권영향평가는 대부분의 공공기관이 실시를 하고 있었지만 주요사업 인권영향평가의 경우에는 2020년 9월 8일 현재 공공기관 중 약 25%만이 실시를 하였다. 기관운영 인권영향평가와 달리 공공기관이 주요사업 기관운영 인권영향평가를 실시하기 어려운 이유는 인적·물적 자원의 부족도 있지만 전자와는 달리 후자의 경우에는 국문으로 된 자세한 매뉴얼이 없기 때문이다.

이렇게 주요사업 인권영향평가에 관한 참고 자료가 필요한 시점에서 국가인권위원회는 ‘공공기관·공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구’를 사단법인 공익법센터 어필에 의뢰하였고, 공익법센터 어필은 위 연구를 수행하면서 그 일환으로 공공기관이 사업 인권영향평가를 할 때 참고할 자료로 본 가이드라인을 제작하였다.

Q2. 인권영향평가가 왜 중요한가?

A : 10년 전만 해도 인권은 경영과 가장 무관한 것처럼 보였으나 2011년 유엔 인권 이사회에서 ‘유엔 기업과 인권 이행 원칙’을 만장일치로 채택한 이후, 기업도 인권을 존중할 책임이 있다는 의미의 인권경영은 이제 상식이 되었다.

그런데 기업이 인권을 존중할 책임이 있다는 말은 단지 “인권적으로 경영하라”라는 식의 알맹이가 없는 구호가 아니다. 그 말은 기업이 경영 시스템을 바꿔서 인권침해가 발생하지 않도록 예방하고 만일 인권 침해가 발생한 경우 피해자를 구제하는 등 그 인권침해에 대응해야 한다는 것이다.

‘유엔 기업과 인권 이행 원칙’은 ‘인권 침해’ 대신에 ‘인권영향’이라는 말을 사용했는데 그 이유는 기업은 자신이 직접 인권을 침해하는 경우에만 책임을 지는 것이 아니라, 인권 침해에 간접적으로 연루되는 경우에도 책임이 있다는 점을 강조하기 위해서이다. 결국 기업의 인권 존중 책임이란 기업이 경영 시스템을 바꿔서 인권영향이 발생하지 않도록 예방해야 하고 만일 인권영향이 발생한 경우에는 피해자를 구제하는 등 그 인권영향에 대응해야 한다는 것이다.

이러한 의미의 인권경영에서 가장 중요한 일 중에 하나는 인권영향을 찾아내는 것이다. 왜냐하면 부정적인 인권영향을 찾아내야 예방도, 피해자 구제도, 다른 대응도 할 수 있기 때문이다. 이렇게 기업의 부정적인 인권영향에 대응하기 위해 인권영향을 찾아내어 분석하는 인권영향평가는 기업이 인권 존중 책임을 이행하는 가장 중요한 과정 중의 하나라고 할 수 있다.

Q3. 인권영향평가는 인권에 관한 상당주의와 무슨 관계인가?

A : 유엔 기업과 인권 이행 원칙은 보호, 존중 그리고 구제라는 세 가지 큰 축으로 이루어져 있다. 국가는 인권을 보호해야 하는 의무를 지고, 기업은 인권을 존중할 책임이 있으며, 국가와 기업 모두 인권의 침해가 발생한 경우 효과적인 구제에 접근하도록 할 필요가 있다는 것이다.

유엔 기업과 인권 이행 원칙에서 국가가 소유하고 지배하는 기업(State-owned enterprise)으로 정의되는 공공기관도 인권 존중 책임을 지는 것은 마찬가지이다. 공공기관은 국가와 같이 인권 보호 의무까지 부담한다고 볼 수는 없지만 사기업과는 달리 공공기관의 행위가 국가에 귀속되어 국제법상 국가 책임이 발생할 수도 있다. 따라서 공공기관의 인권 존중 책임은 더 중요하다고 할 수 있다.

유엔 기업과 인권 이행 원칙은 기업이 정책적 서약과 권리 구제와 인권에 관한 상당주의를 통해서 인권 존중 책임을 다할 것을 요구하고 있다. 그리고 기업이 인권에 관한 상당주의를 다하기 위해서는 최소한 기업의 활동으로 인한 부정적인 영향을 ‘평가’하고, 그 평가를 통해 발견한 사실을 기업의 의사 결정 과정에 ‘통합’하고, 발견한 사실에 기초해 ‘행동’하고, 부정적인 영향에 대한 공공기관의 대응의 효과성을 ‘추적’하고, 어떻게 그 영향에 대응했는지 ‘소통’해야 한다.

그런데 상당주의의무 이행절차를 구성하는 최소한의 활동인 ‘통합’, ‘행동’, ‘추적’, ‘소통’의 전제가 되는 것이 인권에 관한 부정적인 영향을 ‘평가’하는 것이다. 부정적인 영향을 식별하고 그에 대한 대응 계획이 없다면 뒤따를 ‘통합’, ‘행동’, ‘추적’, ‘소통’이 무의미해지기 때문이다.

따라서 인권영향평가와 상당주의의 관계는 다음과 같이 말할 수 있다. 공공기관을 포함한 모든 기업은 정책적 서약과 권리 구제와 상당주의를 통해 인권을 존중할 책임이 있는데, 이 상당주의의무 이행의 핵심적인 수단 내지 가장 우선적인 절차가 인권영향을 평가하는 것이다.

Q4. 인권영향평가란 무엇인가?

A : 인권영향평가(human rights impact assessment)는 기업이 연루된 부정적인 영향에 대응하기 위해 참여적이고 분석적인 방법을 통해 인권에 관한 부정적인 영향을 체계적이고 구조적으로 식별하는 과정이다.

주의할 점은 유엔 기업과 인권 이행 원칙은 ‘인권영향평가(human rights impact assessment)’라는 말을 사용하지 않고 상당주의의무 이행 절차의 일환으로 ‘인권영향을 평가(assessing human rights impact)하라’고만 규정하고 있다는 점이다. 따라서 ‘인권영향평가’는 ‘인권영향을 평가’하는 다양한 방법 중 참여적이고 분석적인 방법으로 체계적이고 구조적으로 인권영향을 식별하는 것이라고 할 수 있다.

하지만 ‘인권영향평가(human rights impact assessment)’와 ‘인권영향을 평가(assessing human rights impact)’를 이런 식으로 구별해서 사용하는 것은 독자로 하여금 오해와 혼란을 줄 수 있기 때문에 가이드라인에서는 전자를 좁은 의미의 인권영향평가 혹은 정식 인권영향평가로 후자를 넓은 의미의 인권영향평가로 부르려고 한다. 따라서 넓은 의미의 인권영향평가 중에 정식 인권영향평가가 아닌 것은 간이 인권영향평가¹⁷로 부를 수 있을 것이다.

[참고 자료]

다른 영향평가에 통합시켜 인권영향을 평가하는 방법
간이한 인권영향평가의 방법에는 환경영향평거나 사회환경
영향평가를 할 때 인권의 관점에서 수행할 수도 있다.

Frank Vanclay, Anna Maria Esteves, Ilse Aucamp and Daniel Franks,
International Association for Impact Assessment, ‘Social Impact Assessment:
Guidance for assessing and managing the social impacts of projects’, 2015.¹⁸

이러한 구분이 의미가 있는 것은 모든 공공기관이 인권에 관한 상당주의가 있고 그에 따라 인권영향을 평가해야 하지만, 규모와 사업 환경과 속한 산업 등 공공기관의 특성이 다르기 때문에 그에 따라서 인권에 관한 상당주의의 정도가 다르고 인권에 관한 상당주의의 정도가 다르다면 인권영향을 평가해야 하는 정도도 다르기 때문이다.



17. 간이한 사업 인권영향평가는 가이드라인의 주된 관심 사항은 아니다. 간이 하게 사업 인권영향평가를 해도 되는 공공기관은 기존에 해오던 기관 인권영향평가, 감사, 사회환경 영향평가 등을 사업 인권영향 식별의 관점에서 적절하게 변용하여 수행하면 될 것이다. 그러나 모든 공공기관은 인권에 관한 상당주의의무가 있으므로, 간이 인권영향평가를 하는 공공기관이라고 하더라도 인권영향평가의 대상이 되는 사업을 선정하는 과정을 거친 후 그 선정 이유에 관해서 인권영향평가 결과와 함께 대외적으로 공개해야 한다.

18. <https://www.socialimpactassessment.com/documents/IAIA%202015%20Social%20Impact%20Assessment%20guidance%20document.pdf>

Q5. 인권영향평가에서 ‘인권’, ‘영향’, ‘평가’는 어떤 뜻인가?

A : 여기서의 ‘인권’은 국제적으로 인정된 인권이다. 여기에는 최소한 세계인권선언과 자유권 규약, 사회권 규약과 국제노동기구의 핵심 협약(결사의 자유, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 차별 금지에 관한 8개의 핵심 협약)상의 인권이 들어가 있다(유엔 기업과 인권 이행 원칙 12). 그러나 기업에 인권 존중 책임이 있다고 할 때의 인권은 여기에서 그치지 않고 기업과 인권과 관련된 모든 국제적인 경성 규범과 연성 규범상의 인권을 의미한다. 국제권리장전인 세계인권선언과 자유권 규약 그리고 사회권 규약상의 인권 목록은 아래와 같다.

- 자기결정권
- 법 앞에 평등하고 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리
- 결사의 자유에 대한 권리
- 노동조합을 결성하고 가입할 자유 및 파업의 자유에 대한 권리
- 가정 보호와 혼인에 대한 권리 (아동노동으로부터 자유로울 권리)
- 생명권 (자의적이거나 불법적으로 생명을 빼앗기지 않을 권리와 생명을 보호받을 권리)
- 고문, 굴욕적, 비인도적 처우로부터의 자유로울 권리
- 노예와 강제노동으로부터 자유로울 권리
- 자유와 안전에 관한 권리(신체의 자유에 대한 권리)
- 이동의 자유에 관한 권리
- 사생활을 보호받을 권리
- 종교, 사상, 양심의 자유에 관한 권리
- 의견과 표현의 자유에 대한 권리
- 전쟁을 위한 선전 및 인종적, 종교적 민족적 혐오 표현으로부터 자유로울 권리
- 집회의 자유에 관한 권리
- 아동이 보호받을 권리
- 공무에 참여할 권리
- 소수자의 권리
- 노동의 권리
- 공정하고 유리한 노동 조건에 관한 권리
- 사회보험을 포함한 사회보장에 관한 권리
- 음식, 주거, 물, 위생을 포함한 적절한 생활 수준에 관한 권리

- 건강에 관한 권리
- 교육에 관한 권리
- 문화생활에 참여할 권리와 과학의 진보로부터 오는 이익을 향유할 권리

‘영향’은 부정적인 영향에 한정된다. 기업이 미치는 긍정적인 영향을 식별하는 것이 의미가 없는 것이 아니라 긍정적인 영향을 소개하는 것으로 인해 부정적인 인권영향을 식별하고 대응하는 데 지장을 받을 수 있기 때문이다. 부정적인 영향에 한정한다는 말이 갖는 다른 의미는 사회 공헌 등 기업의 긍정적인 영향을 가지고는 부정적인 영향을 상쇄할 수 없다는 것이다.

또한 여기서의 영향은 ‘인권에 관한’ ‘부정적인’ 영향이다. 인권영향에 대응하지 못하는 경우 이로 인해 공공기관 자체가 영향을 받을 수도 있지만 인권영향평가에서의 영향은 권리 주체에 대한 영향을 의미한다.

기업이 부정적인 영향에 연루되는 방식도 ‘야기’하는 경우뿐 아니라 ‘기여’와 소위 ‘직접 연관’되는 경우도 포함한다(유엔 기업과 인권 이행 원칙 13). 여기서의 영향은 실제적인 영향뿐 아니라 잠재적인 영향도 해당하며, 실제적인 영향에는 누적적인 영향과 소위 과거 유산의 영향(legacy impact)도 포함된다.

인권영향평가를 하는 목적은 식별된 인권영향에 대응해서 결국 인권에 관한 상당주의의무 이행을 통해 인권 존중 책임을 다하는 것이므로, 여기서 ‘평가’ 역시 부정적인 인권영향을 식별하는 것에 그치는 것이 아니라 그 식별에 대응하기 위한 대응 계획을 세우는 것도 포함되며, 이 식별과 대응 계획에 수반하는 일련의 단계와 절차가 모두 넓은 의미에서는 평가라고 할 수 있다.

Q6. 모든 공공기관이 인권영향평가를 해야 하는가?

A : 공공기관은 임직원의 정원이 2명인 지방자치단체 출자·출연기관부터 10,000명이 넘는 공기업까지 다양하다. 700여 개의 지방자치단체 출자출연기관의 자산을 모두 합쳐도 20조 원이 안 되지만, 공기업 중에는 200조 원이 넘는 자산을 가진 기관도 있다. 한국에서만 사업을 하는 공공기관이 있고 교과서적인 인종학살이 벌어지고 있는 대표적인 분쟁지역인 미얀마에서¹⁹ 사업을 하는 공공기관도 있다. 교육 서비스업과 같은 인권 위험이 낮은 산업에 속한 공공기관이 있고, 인권 위험이 높다고 알려진 농업과 임업 플랜테이션 산업, 채굴 및 에너지 산업, 대규모 건설 산업에 속한 공공기관도 있다.

모든 공공기관이 인권영향을 평가해야 하지만 규모가 작고 인권 위험이 높지 않은 산업과 지역에 속해서 사업을 하는 공공기관에 정식 인권영향평가를 하라고 하는 것은 현실적이지 않다. 반대로 규모가 크고 인권 위험이 높은 산업과 지역에 속해서 사업을 하는 공공기관이 간이 인권영향평가를 하는 것에 그치도록 하는 것도 바람직하지 못하다.

“기업의 인권 존중 책임은 규모, 업종(속한 산업), 운영 환경, 소유, 구조와 상관없이 모든 기업에 적용된다. 그럼에도 불구하고 기업이 인권 존중 책임을 다하기 위한 수단의 규모와 복잡성은 그러한 요소와 기업이 인권에 미치는 영향의 심각성에 따라 달라진다.”

유엔 기업과 인권 이행 원칙 14

따라서 가이드라인에서 제시하는 참여적이고 분석적인 방법에 의해 체계적이고 구조적으로 인권영향을 식별하는 정식 인권영향평가는 다음과 같이 규모가 큰 공공기관이나 그러한 기업에 대출·보증·보험·투자를 하는 공공기관에 적용된다.

- 공기업
- 준정부기관
- 기타공공기관 중 금융공공기관²⁰
- 기타공공기관과 지방공기업 중 자산이 2조원 이상인 기관



19. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/EconomicInterestsMyanmarMilitary/A_HRC_42_CRP_3.pdf

하지만 여기에 해당하지 않는 기타공공기관이나 지방공기업이나 지방자치단체 출자출연기관인 경우도 사업 인권영향평가의 대상이 될 사업을 선정하는 과정에서 다음과 같은 사실이 확인이 되는 경우에는 정식 인권영향평가를 해야 한다.

- 공공기관의 사업이나 공공기관과 사업 관계에 있는 기관의 관련 사업이 강제노동, 아동노동, 인신매매와 연루되어 있다는 상당히 근거 있는 주장의 존재

Q7. 가이드라인은 누구를 위한 것인가?

A : 가이드라인은 공공기관의 인권경영 담당자가 사업 인권영향평가를 실시할 때 활용할 것을 염두에 두고 제작되었다. 모든 공공기관 인권경영 담당자가 가이드라인을 활용할 수 있지만 가이드라인에서 말하는 사업 인권영향평가는 좁은 의미의 인권영향평가, 즉 정식 인권영향평가이므로, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 중 금융공공기관, 기타공공기관과 지방공기업 중 자산이 2조 원 이상인 기관 등의 인권경영 담당자가 사용하면 될 것이다.

하지만 그 밖에 사업 인권영향평가를 위탁받아 수행하는 외부 기관의 담당자, 공공기관 경영평가 위원, 공공기관의 소속 정부부처나 지방자치단체의 관련 공무원, 기업과 인권 영역에서 활동하는 인권옹호자도 인권영향평가를 이해하는 데 있어서 가이드라인이 도움이 될 것이다.

가이드라인은 사업 인권영향평가에 관한 것이지만 가이드라인의 대부분의 내용은 기관운영 인권영향평가를 실시할 때에도 적용할 수 있다.



20. 감사원은 2014년, '공공기관 경영관리 및 관리실태' 감사결과 발표(2014.10.7.)에서 예금보통은행공사, 한국자산관리공사, 한국수출입은행, 한국예탁결제원, 한국무역보험공사, 한국은행, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 중소기업은행, 한국산업은행, 한국거래소 이상 12개의 공공기관을 금융공공기관으로 구분한 바 있는데, 금융공공기관은 공공기관 중 현재 대출·보증·보험·투자 등의 금융기능을 주요 업무로 하는 공공기관을 의미한다.

Q8. 왜 주요사업 인권영향평가가 아니라 사업인권영향평가인가?

A : 국가인권위원회의 [공공기관 인권경영 매뉴얼]은 인권영향평가를 기관 운영과 주요사업으로 나누고 있다. 이러한 구분은 공공기관의 경영공시의 범주이면서 동시에 공공기관에 대한 경영 평가의 범주이기도 하다. 하지만 이것을 가지고 인권영향평가의 유형을 구분하는 기준으로 삼기에는 부적절하다.

인권영향평가에서 가장 중요한 절차는 인권영향평가의 대상이 될 사업을 선정하는 일이다. 그리고 인권영향평가의 대상이 될 사업을 선정 기준은 공공기관의 입장에서 가장 대표적인 사업이 아니라 권리 주체의 입장에서 가장 인권 위험이 높은 사업이다.

그런데 주요사업 인권영향평가라는 말은 마치 공공기관의 입장에서 볼 때 주요한 사업에 대해서 인권영향평가를 하라는 오해를 불러일으키고 있다. 따라서 가이드라인에서는 주요라는 말을 빼고 단지 사업 인권영향평가라고 지칭하였다.

Q9. 가이드라인은 어떻게 구성이 되어 있는가?

A : 가이드라인의 핵심은 제1장 사업 인권영향평가의 이행 단계 및 세부 절차이다. 여기서 공공기관이 효과적인 인권영향평가를 위한 5가지 원칙을 가지고 어떻게 4가지 이행 단계와 12가지 세부 절차를 통해 사업 인권영향평가를 할 것인지 설명하였다. 또한 12가지 세부 절차 안에서도 그 절차를 이행하기 위해 필요한 구체적인 활동들을 소개하였다.

사업 인권영향평가는 공공기관이 인권경영 또는 공공기관의 인권 존중 책임을 이행하는 데 있어서 거쳐야 하는 필수적인 과정이다. 따라서 사업 인권영향평가를 잘 이행하려면 그것이 인권경영이나 인권 존중 책임이나 인권에 관한 상당주의와 어떤 관계를 가지고 있는지 이해해야 한다. 따라서 이러한 내용을 Q&A 형식으로 여기 제2장에서 다루었다.

가이드라인에서 사업 인권영향평가를 최대한 쉽게 설명해보려고 했지만 그래도 기업과 인권 영역에서 오랫동안 사용해 온 전문적인 용어를 사용할 수밖에 없었다. 제1장과 제2장에 나오는 전문적인 용어에 대한 정확한 이해를 돕기 위해 제3장 용어 정의에서는 자주 쓰는 단어들에 대한 정의를 추가했다.

본 가이드라인은 ‘공공기관·공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구’의 일환으로 제작되었다는 점을 앞에서 밝혔는데, 위 연구에서 발견한 내용들 중에 유의미한 것들은 가이드라인의 해당 부분에 포함시켰다.

여기에는 사업 인권영향평가에 관한 국내외 모범 사례와 공공기관 인권경영 담당자나 이해관계자의 심층면담 내용 등이 있다.

Q10. 사업 인권영향평가 이행을 위한 4 단계는 어떻게 나온 것인가?

A : 사업 인권영향평가의 이행 단계는 다양하게 범주화할 수 있다. 세계은행이 제작한 인권영향평가 연구(Study on Human Rights Impact Assessment) 보고서에서는 인권영향평가의 단계를 다음의 9 단계로 구분하고 있다. 1) 준비(preparation), 2) 선별(screening), 3) 범위 설정(scoping), 4) 증거 수집(evidence gathering), 5) (이해관계자와의) 협의(consultation), 6) 분석(analysis), 7) 결론과 권고 내리기(conclusion and recommendation), 8) (인권영향평가 자체에 대한)사후 평가와 모니터링(evaluation and monitoring), 9) 결과 보고서의 준비(preparation of the report).²¹

IFC와 IBLF가 공동으로 제작한 Guide to Human Rights Impact Assessment and Management는 1) 준비, 2) 식별, 3) (이해관계자의) 참여, 4) 평가, 5) 저감, 6) 관리, 7) (인권영향평가 자체에 대한) 사후 평가의 7단계로 구분을 하고 있다.²²

덴마크 국가인권기구에서 제작한 Human Rights Impact Assessment는 1) 계획과 범위 설정, 2) 자료 수집과 기준 파악(baseline development), 3) 영향 분석 4) 영향 저감과 관리, 5) 보고 및 (인권영향평가 자체에 대한) 사후 평가의 5단계로 구분을 하고 있다²³

국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」은 사업 인권영향평가의 단계를 1) 계획수립, 2) 체크리스트 지표 마련, 3) 체크리스트 교육, 4) 자료 제출, 5) 평가 및 결과 보고서 작성, 6) 결과 보고서 보고 및 공개로 제시하고 있다.

본 가이드라인에서는 위의 자료를 참고해서 사업 인권영향평가의 이행 단계를 계획 수립, 자료 수집, 자료 분석, 결과 보고의 4단계로 범주화하였는데 그 이유는 다음과 같다.

준비, 선별, 범위 설정, 계획, 기준 파악은 모두 국가인권위원회의 「공공기관 인권경영 매뉴얼」상의 계획 수립이라는 범주에 포함될 수 있는 세부 절차로 보았다. 그 다음 단계로는 증거 수집 단계 혹은 자료 수집 단계라고도 할 수 있지만 수집 대상과 방법의 다양성을 고려하여 증거 수집이라는 좁은



21. World Bank, Study on Human Rights Impact Assessment, 2013.
 22. IFC & IBLF, Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, 2014.
 23. Danish Institute for Human Rights, 앞의 자료, 2016.

의미보다는 자료 수집이라는 조금 포괄적인 용어를 채택하였다. 위 「공공기관 인권경영 매뉴얼」상의 ‘체크리스트’와 ‘자료 제출’은 자료를 수집하는 하나의 방법에 불과하므로 단계의 범주로는 채택하지 않았다. 위 연구 자료에서는 ‘이해관계자와의 협의’나 ‘이해관계자의 참여’를 하나의 절차로 포함하고 있는데 그것은 단순히 하나의 절차라기보다는 모든 절차에 공통적으로 반영되어야 할 원칙이라고 보는 것이 더 좋을 것 같아 하나의 단계로 포함시키지 않았다.

위 연구 자료상으로 남은 것은 이제 영향 분석, 영향 관리, 권고, 인권영향 평가에 대한 사후 평가, 모니터링, 보고서 준비가 있는데 영향 관리나 저감 자체 그리고 모니터링은 인권영향평가의 범위를 넘어서는 것이기 때문에²⁴ 영향 분석과 관리 계획(모니터링 계획)까지만 묶어서 자료 분석이라는 범주에 포함시켰다. 그리고 결과 보고의 중요성을 강조하기 위해 인권영향평가에 대한 사후 평가와 결과 보고서를 작성하고 그것을 공개하는 절차를 결과 보고라는 이름으로 마지막 단계로 범주화시켰다.

Q11. 가이드라인의 핵심적인 내용은 무엇인가?

A : 사업 인권영향평가가 공공기관의 인권 존중 책임을 다하는 의미 있는 수단이 되기 위해서는 공공기관은 5가지 원칙(참여성, 투명성, 책무성, 포괄성, 중대성)을 준수하면서 인권영향평가의 핵심적인 4가지 이행 단계와 12가지 세부 절차를 밟아야 한다. 사업 인권영향평가를 실시를 위한 4가지 이행 단계라는 것은 계획을 수립하고 자료를 수집하고 수집한 자료를 분석하고 그렇게 분석한 결과를 공개하는 것이다. 이 4가지 이행 단계 안에는 각각 3개의 절차가 있어 총 12개의 세부 절차가 있는 셈이다.

계획을 수립하면서 가장 먼저 해야 할 일은 1) 사업 인권영향평가를 수행할 주체를 정하는 것이다. 공공기관 내부에서 직접 수행할 수도 아니면 외부 기관에 위탁을 할 수도 있다. 그 다음에는 2) 사업 인권영향평가에서 가장 중요한 절차라고 할 수 있는 ① 인권영향을 평가할 대상인 사업을 선정하는 일인데 사업 중에 가장 인권 위험이 높은 사업을 평가 대상으로 삼아야 한다. ② 사업이 선정되면 그 사업을 둘러싼 관련 이해관계자를 식별해야 한다. 앞에서 말한 5가지 원칙 중에 가장 중요한 것이 참여성이므로 어떠한 이해관계자를 절차에 참여시켜야 할지 식별할 필요가 있다. ③ 그리고 문헌 조사와 이해관계자 인터뷰와 같은 사전 기초 조사를 통해 해당 사업이 가지고 있는 주요 인권 이슈를 파악해야 한다. 이렇게 평가 대상 사업을 선정하



24. 상당주의의무 이행절차를 구성하는 활동으로 ‘평가’, ‘통합’, ‘행동’, ‘추적’, ‘소통’이 있는데, ‘저감’과 ‘관리’ 자체는 ‘행동’이라고 할 수 있고, ‘모니터링’ 자체는 ‘추적’이라고 할 수 있다. 하지만 ‘대응 계획’과 ‘모니터링’ 계획은 ‘평가’의 범주에 들어가기 때문에 ‘자료 분석’ 단계에 포함을 시켰다.

고, 이해관계자를 식별하고, 주요 인권 이슈를 파악하는 것을 합쳐서 평가 범위 설정이라고 할 수 있다. 3) 평가 범위가 설정되면 예산과 기간 그리고 업무 분장이 들어간 계획서를 작성해서 이해관계자에게 공개를 해야 한다. 계획서 공개 역시 앞에서 말한 이해관계자의 참여 보장을 위해서 필요하다.

두 번째 단계는 자료 수집으로, 4) 사전 기초 조사를 통해 해당 사업이 가지고 있는 주요 인권 이슈가 파악이 되었다면 이것을 인권 규범과 연결시켜서 자료 수집의 가이드 역할을 할 체크리스트를 설계해야 한다. 5) 그 뒤에는 그 체크리스트를 가지고 자료를 수집할 대상과 방법을 정한 뒤에 6) 실제로 관련 자료를 수집하여야 한다.

세 번째 단계는 자료 분석으로 7) 수집된 자료를 가지고 해당 사업이 미치는 인권영향이 있는지, 있다면 누구의 어떤 인권에 관한 것인지, 공공기관은 그 인권영향에 어떻게 연루가 되어있고, 그 원인이 무엇인지 분석을 해야 한다. 8) 만일 이렇게 찾아낸 인권영향을 동시에 대응하는 것이 힘들다면 그 중에서 어떠한 인권영향이 가장 심각한 것인지 우선순위를 정해야 한다. 9) 그리고 가장 심각한 인권영향에 대해 어떻게 대응할 것인지에 대한 계획을 세워야 한다. 앞에서 분석한 인권영향의 유형과 원인에 따라 대응 방식도 달라지게 된다. 대응 계획을 세울 때 향후 그 계획의 이행을 추적할 수 있는 모니터링 시스템에 관한 것도 포함을 시켜야 한다.

마지막 단계는 10) 지금까지 행한 인권영향평가를 5가지 원칙과 계획서에 따라 제대로 수행이 되었는지 사후 평가를 하는 일이다. 그리고 11) 사업 인권영향평가 결과 보고서를 작성하고 12) 최고 경영진에게 보고를 해야 한다. 결과 보고서 보고가 중요한 이유는 결과 보고서의 내용이 공공기관의 의사결정 과정에 통합이 되어야 찾아 낸 인권영향에 대응하고 그러한 대응이 제대로 이루어졌는지를 추적할 수 있기 때문이다. 그리고 맨 마지막으로 결과 보고서를 대외적으로 공개해야 한다.

사업 인권영향평가를 위한 이행 단계와 세부 절차	
단계	절차
계획 수립	수행 주체 구성 범위 설정(평가 대상 사업, 이해관계자, 주요 인권 이슈) 계획서 작성
자료 수집	체크리스트 설계 자료 수집 대상과 방법 결정 자료 수집
자료 분석	영향 여부, 대상, 유형, 원인 등 분석 영향 심각성 분석 대응 계획 수립(모니터링 계획과 고충처리절차 개선 계획 포함)
결과 공개	사후 평가 결과 보고서 작성 결과 보고서 보고 및 공개

Q12. 효과적인 인권영향평가를 위한 5가지 원칙이란 무엇인가?

A: 가. 참여성

이해관계자가 주도적으로 인권영향평가를 이행하는 경우도 있지만 대부분의 인권영향평가는 공공기관 주도로 이루어진다. 공공기관이 주도하는 인권영향평가의 객관성과 독립성 혹은 중립성을 담보하기 위해서는 이해관계자의 참여가 필수적이다. 이해관계자의 참여 없이는 인권에 관한 상당주의의무를 통한 인권 존중 책임 이행이라는 인권영향평가의 궁극적인 목적은 물론이거니와 부정적인 인권영향 식별이라는 1차적인 목적도 달성하기 힘들다. 따라서 참여성은 효과적인 인권영향평가의 가장 핵심적인 원칙이라고 할 수 있다. 참여의 주체가 되는 이해관계자는 공공기관의 사업으로 인해 부정적인 영향을 받는 이해가 무엇인지에 따라 크게 권리 주체와 의무 주체 그리고 기타 이해관계자로 나눌 수 있는데 가장 중요한 이해관계자는 권리 주체라고 할 수 있다. 공공기관은 필요한 경우 이러한 이해관계자가 인권영향평가의 전 과정에 실질적으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 인권은 인권영향평가의 목적이기도 하면서 동시에 절차적인 원리라고 할 수 있으므로, 공공기관은 이해관계자가 평등하고 비차별적으로 인권영향평가에 참여하도록 해야 하지만 (평등은 형식적인 것이 아니라 실질적인 것이므로) 권리 주체 중에서 특히 취약한 권리 주체에 더 주의를 기울여야 한다.

[참고 자료] 이해관계자 주도의 인권영향평가 자료

- International Center for Human Rights and Democracy Development에서 이해관계자 주도의 인권영향평가를 할 수 있도록 개발한 가이드
Getting it Rights: Human Rights Impact Assessment Guide
<http://hria.equalit.ie/en/>

- Getting it Rights을 기반으로 Oxfam이 개발한 이해관계자 주도의 인권영향평가 교육 매뉴얼
Community-Based Human Rights Impact Assessment: The Getting it Right Tool TRAINING MANUAL
https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/COBHRA_Training_Manual_-_English.pdf

- Oxfam이 만든 이해관계자 주도의 인권영향평가 가이드라인
Community Voice in Human Rights Impact Assessments
https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/COHBRA_formatted_07-15_Final.pdf

나. 투명성

인권영향평가의 투명성은 이해관계자가 인권영향평가에 참여할 수 있도록 보장해 주는 것, 그리고 인권영향평가의 결과 보고서를 공개하는 것으로 보장할 수 있다. 공공기관은 이해관계자들이 인권영향평가의 결과뿐 아니라 과정과 방법에 대한 정보를 인권영향평가의 초기 단계부터 접근할 수 있도록 해야 한다. 공공기관은 식별한 이해관계자들이 인권영향평가의 분석 결과와 그 대응 계획에 대한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 소통하고 공개해야 한다. 이러한 정보 접근권은 참여성 보장의 전제일 뿐 아니라 그 자체가 인권이므로 이해관계자의 특성(시각장애인, 외국인, 아동 등)을 염두에 두고 그들이 쉽게 정보에 접근할 수 있도록 해야 한다.

다. 책무성

인권영향평가가 단순히 요식행위에 그치지 않고 인권에 관한 상당주의의무를 통해 인권 존중 책임을 다하는 효과적인 수단이 되려면 인권영향평가를 통해 실질적으로 부정적인 인권 영향을 받은(을) 사람들의 권리가 구제되고(또한 권리 침해가 예방되고), 나아가 의무 주체들이 그러한 부정적인 인권영향에 대해 책임을 지도록 해야 한다. 책무성은 인권영향평가의 객관성, 전문성, 중립성, 독립성, 이행 가능성(부정적인 인권영향이 식별이 되면 그것에 대응할 수 있는 가능성)과도 연결되는데 이러한 책무성을 다하기 위해 공공기관은 인권영향평가를 수행하고 인권영향에 대응할 수 있는 물적, 인적, 규범적 인프라를 갖추어 한다. 또한 인권영향을 분석하는데 그쳐서는 안되고 대응 계획으로 이어져야 하고 그 대응 계획의 이행을 모니터링할 수 있는 시스템을 갖춰야 한다. 고충처리절차와 연동이 되도록 하는 것도 책무성과 관련해서 중요하다. 고충처리절차를 통해 인지된 내용이 인권영향평가를 수행할 때 반영이 되어야 하고, 인권영향평가를 통해 식별된 내용이 고충처리절차에 대한 제도 개선에 반영이 되어 이해관계자가 쉽게 위 절차에 접근할 수 있어야 한다.

라. 포괄성

앞의 5. 인권영향평가에서 ‘인권’, ‘영향’, ‘평가’는 어떤 뜻인가?에서 살펴보았지만, 이 원칙은 인권영향평가의 개념에서 도출되는 것으로 인권영향평가라고 할 때 ‘인권’은 단순히 국내법상 보장되는 인권만을 의미하는 것은 아니다. 여기서 ‘인권’은 국제적으로 인정되는 인권으로 최소한 세계인권선언, 자유권 규약과 사회권 규약 그리고 ILO의 핵심 8대 협약상의 인권을 포함한다. 또한 ‘영향’은 실제적인 영향뿐 아니라 잠재적인 영향도 포함되며, 누적적인 영향이나 과거 유산 영향도 고려해야 한다. 공공기관이 ‘야기’한 영향뿐 아니라 ‘기여’하고 ‘직접 연관’되어 있는 영향도 포함된다. ‘평가’ 역시 인권영향을 식별하는 것에 그치지 않고 식별된 인권영향의 정도와 (근본) 원인을 분석하고 그에 대한 대응책을 마련하는 대응 계획 등 그러한 식별과 대응 계획을 이행하기 위해 부수하는 다른 절차가 있다는 것을 잊지 말아야 한다. 따라서 인권영향평가가 효과적이기 위해서는 위와 같은 개념의 포괄성을 충족시켜야 한다.

마. 중대성

포괄성으로 인해 인권영향평가는 이상적으로는 공공기관이 수행하는 모든 사업에 대해 모든 국제적으로 인정된 인권에 관해서 이루어져야 하고, 만일 부정적인 인권영향이 식별된 경우에는 모든 인권영향에 대해 대응해야 한다. 하지만 현실적으로는 모든 사업에 대해 인권영향평가를 할 수 없고 식별된 모든 부정적인 인권영향에 대응을 할 수 없는 경우가 있으므로, 인권영향평가를 할 사업에 대해 그리고 대응할 부정적인 인권영향에 대해 우선순위를 정해야 한다. 이러한 우선순위를 정하는 기준이 되는 것이 중대성이다. 중대성의 판단 기준은 (잠재적인 인권영향의) 발생 가능성과 (잠재적, 실제적 인권영향의) 심각성이다. 공공기관이 수행하는 사업 중에 부정적인 인권영향이 발생할 가능성이 가장 큰 사업과 그 영향이 가장 심각한(할) 사업을 선택해야 한다. 또한 식별된 부정적인 인권영향 중에서도 가장 심각한(할) 영향에 대응해야 한다. 가능성과 심각성 중에서는 심각성이 더 중요한 판단 기준이라고 할 수 있는데, 심각성 여부는 부정적인 영향의 정도와 범위 그리고 회복 가능성 여부를 가지고 판단할 수 있다.

Q13. 가이드라인의 한계는 무엇인가?

A : 가이드라인은 모든 공공기관이 활용할 수 있는 범용적인 최소한의 지침이다. 범용이기 때문에 개별 공공기관의 특성에 따라 일부 내용은 각 이행 단계와 세부 절차를 밟는 과정에서 추가적으로 자료를 검토하거나 전문가의 도움을 받을 필요가 있다.

또한 가이드라인은 최소한의 기준이기 때문에 다음을 염두에 두어야 한다.

- 공공기관은 가이드라인보다 고도화된 평가 시스템을 구축하고자 하는 경우 효과적인 인권영향평가를 위한 5가지 원칙을 고려하며 세부절차를 설계하고 이행할 수 있다.
- 공공기관은 관련 규범이 가이드라인의 일부 내용보다 엄격한 경우 해당 그 규범을 따라야 한다.
- 공공기관은 가이드라인의 일부 내용이 관련 규범보다 엄격한 경우 가이드라인을 따를 것을 권고한다.
- 공공기관은 가이드라인의 일부 내용이 등록된 곳이나 사업을 하는 곳의 국내법과 상충되는 경우 국내법을 따라야 하지만, 만일 국내법이 국제적으로 인정된 인권 규범과 상충하는 경우 유엔 기업과 인권 원칙 23. (b)에 따라 국제적으로 인정된 인권 규범을 지킬 수 있는 방법으로 찾아야 한다.

본 가이드라인을 적용할 때 효과적인 인권영향평가를 위한 위의 다섯 가지의 원칙을 염두에 두고 모든 단계를 진행해야 하나, 단계별로 더 초점을 맞추어야 하는 가치가 존재한다는 것도 잊지 말아야 한다. 또한 공공기관마다 그 규모와 성격이 다르고 수행하는 사업도 차이가 많기 때문에 해당 공공기관의 특성과 대상 사업에 맞게 가이드라인을 활용하는 것이 필요하다.

이 경우 단순히 사업 부서에 증빙자료를 첨부해서 체크리스트를 작성하도록 하는데 그쳐서는 안 되고 면밀한 문헌 조사뿐 아니라 현장 방문 조사와 이해관계자와의 의미 있는 소통을 통해 자료를 수집해야 한다.

- **가치사슬에 있는 기관:** 공공기관이 제품 또는 서비스를 생산하기 위해 원재료, 노동력, 자본 등의 자원을 결합하는 과정이 가치사슬이므로, 가치사슬에 있는 기관에는 공공기관에 생산이나 용역을 제공해서 공공기관 자체의 생산이나 용역에 기여를 하는 기관(공급망에 있는 기관)이나 공공기관으로부터 생산이나 용역을 받는 기관이 모두 포함된다.
- **경성 규범:** 국제법적인 맥락에서 법적인 구속력이 있는 규범으로 비준한 협약이나 국제관습법을 의미한다. (관련 용어로 연성 규범)
- **고충처리절차(grievance mechanism):** 권리 주체 등 이해관계자가 공공기관이 미친 부정적인 인권 영향에 대한 식별과 평가 그리고 대응을 촉구하는 창구로서 소송과 같이 국가가 마련한 절차뿐 아니라 공공기관 자체에서 운영하는 절차나 유엔 조약 기구 등이 운영하는 비국가 기반의 절차도 포함된다.
- **공공기관(State-owned enterprise):** 이 가이드라인에서 공공기관의 범위는 공기업과 준정부기관과 기타공공공공기관과 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관이다. 국가인권위원회는 2018년 338개의 국가 공공기관과 401개의 지방공기업과 249개 광역자치단체 출자 출연기관에 대해 인권경영 실행을 위한 「공공기관 인권경영 매뉴얼」적용 권고를 내렸다. 유엔 기업과 인권 이행 원칙에서는 국가가 소유하거나 통제하는 기업인 공공기관에 의한 인권 침해로부터 권리 주체를 보호하기 위해서 국가가 '추가적인 조치'를 취해야 한다고 규정하고 있다.
- **구제:** '예방', '저감'과 함께 부정적인 인권 영향에 대응하는 방법 중에 하나로 인권에 부정적인 영향을 받은 권리 주체를 그 영향이 발생하지 않았던 상황 또는 그와 동등한 상황으로 회복시키는 행동이다. 대표적으로 복원과 보상이 있지만, 구제는 사법적 또는 비사법적 절차를 통한 사과, 반환, 보상, 처벌 등 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. (관련 용어로 저감)
- **국제적으로 인정된 인권:** 최소한 국제권리장전(International Bill of Human Rights)과 국제노동기구(ILO)의 '노동에 있어서의 기본 원칙과 권리에 관한 ILO 선언'에서 설명하고 있는 기본적인 권리를 포함한다. 국제권리장전은 세계인권선언과 그것을 구체화한 자유권 규약과 사회권 규약을 의미하며, '노동에 있어서의 기본 원칙과 권리에 관한 ILO 선언'의 기본적인 권리는 ILO 8대 핵심 협약(결사의 자유, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 차별 금지에 관한 협약) 상의 권리를 뜻한다. 그러나 기업에 인권 존중 책임이 있다고 할 때의 인권은 여기에서 그치지 않고 기업과 인권과 관련된 모든 국제적인 경성 규범과 연성 규범상의 인권을 의미한다. 여기에는 장애인권리협약, 이주노동자협약, 고문방지협약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 강제실종협약 등 국제인권규범과 ILO 8대 핵심 협약 이외의 ILO 협약과 권고 상의 권리 그리고 유엔 선주민 권리선언, 유엔 농민 권리선언, 유엔 발전권 선언 상의 권리 등도 포함된다.

● **과거 유산 영향(legacy impact):** 선행 사업 주체가 남겨 놓은 부정적인 인권 영향과 관련된 영향이다. 예를 들어 선행 사업 주체가 열대 우림을 대규모 팜 농장으로 전환하는 과정에서 그 열대 우림에 의존해서 살아가는 선주민과 지역주민에게 제대로 보상을 하지 않은 채 그 팜 농장을 어느 기업에게 넘긴 경우, 그 팜 농장을 인수받은 기업은 선주민과 지역주민의 생존권 등에 과거 유산 영향의 방식으로 부정적인 인권 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. (관련 용어로 누적적인 영향)

● **기여:** ‘야기’, ‘직접 연관’과 함께 공공기관이 부정적인 인권 영향에 연루되는 방식으로, 간단하게 정의하면 제3자가 부정적인 인권 영향을 미치는 것을 도와주는 것이다. 기여에는 두 가지 유형이 있는데, 첫 번째는 공공기관이 제3자가 부정적인 인권 영향을 야기하는 것을 용이하게 하거나 부추기거나 장려하는 경우이고, 두 번째는 제3자와 함께 누적적으로 부정적인 인권 영향에 이바지하는 것이다. (관련 용어로 야기, 직접 연관)

● **누적적인 영향:** 공공기관의 행위 그 자체로는 부정적인 인권 영향을 발생시키지는 않지만 다른 기관의 행위와 결합해서 부정적인 인권 영향을 일으키는 경우를 의미한다. (관련 용어로 과거 유산 영향)

● **사업 관계(business relationships):** 공공기관이 가치사슬에 있는 비즈니스 파트너나 다른 기관과 맺는 관계뿐 아니라 공공기관의 사업 운영(operations), 생산, 용역과 직접적으로 연관되어 있는 기관과 맺는 관계를 포괄한다. 가치사슬에 있는 비즈니스 파트너나 다른 기관과 맺는 관계는 간접적인 관계까지도 포함하는 것이므로 단순히 1차 협력업체나 조인트 벤처의 대주주 기관과의 관계에 한정되지 않는다. 직접적으로 연관된 기관에는 비국가 기관과 국가 기관을 모두 포함한다. (관련 용어로 가치사슬에 있는 기관)

● **선주민:** 전세계 70여 개국에 약 3억 5천만 명의 선주민이 있다고 한다. 선주민은 원주민, 선주민이라고도 번역이 되는데, 유엔 선주민 권리선언도 선주민이 누구인지 정의하고 있지 않다. ILO 제169호 협약에서는 선주민을 이해하는 데에는 그 사람들의 자기 정체성이 중요하다고 하면서 다음과 같이 선주민을 정의하고 있다. “법적인 지위 여하를 불문하고 자신들 고유의 사회적, 경제적, 문화적 및 정치적 제도의 일부 또는 전부를 유지하고 있는 사람들로서 정복당하거나 식민 지배를 당하거나 또는 현재의 국경이 획정되었을 당시 그 국가나 그 국가가 속한 지역에 살았던 사람들의 후손이라는 이유로 선주민으로 여겨지는 사람들” 이러한 정의에 따르면 선주민의 중요한 개념 표지는 선주성(先住性), 역사적 연속성, 피지배자로서의 사회적 신분, 문화적 차별성에 대한 자의식이라고 할 수 있다.

- **실제적 영향과 잠재적 영향:** 실제적인 영향은 공공기관의 행위에 의해 부정적인 인권 영향이 이미 발생한 경우이고, 잠재적인 영향은 아직 인권에 부정적인 영향이 발생하지 않았지만 앞으로 발생할 수 있는 경우이다. 예를 들어 대규모 제철소를 건설하려고 하는 경우, 아직까지는 지역주민의 주거권에 부정적인 영향을 미치지 않고 있지만 제철소 건설을 위해서는 지역 주민의 이주가 불가피한 경우 잠재적인 영향이 발생할 수 있다.
- **심각성(severity):** 부정적인 인권 영향의 강도를 뜻하는 것으로 심각성은 부정적인 영향의 정도(얼마나 중대하고 심한가), 범위(얼마나 많은 권리 주체가 영향을 받았는가), 회복 가능성 여부(영향이 발생하기 전과 같은 혹은 동등한 상태로 회복이 가능한가)를 가지고 판단한다.
- **야기:** 공공기관이 부정적인 인권영향에 연루되는 방식 중에 하나로 부정적인 인권영향이 공공기관의 행위로부터 ‘직접’ 발생하는 경우를 의미한다. 여기서 직접 발생한다는 뜻은 공공기관의 행위와 부정적인 인권 영향 사이에 다른 기관의 매개 행위가 없다는 것이다. (관련 용어로 기여, 직접 연관)
- **연루(complicity):** 공공기관이 직접 또는 사업 관계의 기관을 통해 부정적인 영향을 미치는 것으로, 공공기관은 부정적인 영향에 ‘야기’, ‘기여’, ‘직접 연관’의 방식으로 연루된 경우 그에 대한 책임을 져야 한다. (관련 용어로 야기, 기여, 직접 연관)
- **연성 규범:** 국제법적으로 법적 구속력이 없는 합의, 원칙, 선언, 지침 등을 의미한다. 유엔 총회의 결의, 발전권 선언, OECD 다국적기업에 관한 가이드라인 등은 대표적인 연성 규범이라고 할 수 있다. (관련 용어로 경성 규범)
- **영향력(leverage):** 특히 공공기관이 기여나 직접 연관의 방식으로 부정적인 인권 영향에 연루된 경우, 부정적인 영향을 야기한 제3의 기관이 그 영향에 대응하도록 그 기관에 영향을 미칠 수 있는 공공기관의 능력이다.
- **유엔 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles):** ‘유엔 기업과 인권 이행 지침’이라고도 번역이 되는데, 기업과 인권에 관한 ‘국가의 인권 보호 의무’, ‘기업의 인권 존중 책임’, ‘구제에의 접근’이라는 3가지 개념적, 정책적 프레임워크를 구체화한 31개의 이행 원칙으로 2011년 유엔 인권 이사회에서 만장일치의 승인을 받은 기업과 인권에 관해 가장 중요한 규범이라고 할 수 있다.

● **인권경영 부서:** 인권경영의 각 단계들을 구체적으로 실행하는 인권경영 담당자가 속한 공공기관의 내부 부서이다.

● **인권경영 위원회:** 공공기관의 인권경영의 각 단계들, 즉 인권경영 선언, 인권영향평가, 인권실태조사, 피해자 구제 등 인권경영 전반에 대한 의사결정 기구로서, 인권영향평가에서 인권경영 위원회는 최소한 구체적인 인권영향평가 계획과 결과 보고서를 승인하고, 그 두 문서의 공개 범위를 결정해야 한다.

● **인권 존중 책임:** 인권을 침해하는 것을 피하고 부정적인 인권 영향에 연루되었을 때에는 구제를 포함해서 그에 대응해야 할 책임이다. 유엔 기업과 인권 이행 원칙은 기업이 ‘정책적 서약’, ‘인권에 관한 상당주의’, ‘구제’를 통해서 인권 존중 책임을 져야 한다고 규정하고 있다.

● **인권에 관한 상당주의(human right due diligence):** 유엔 기업과 인권 이행 원칙은 기업의 인권 존중 책임을 규정하면서 기업은 ‘인권에 관한 상당주의의무 human rights due diligence’를 이행해야 한다고 하였다. 국가인권위원회는 문서마다 ‘인권 실사 의무’, ‘인권 실천, 점검 의무’, ‘인권에 대한 상세 주의의무’로 다르게 번역을 하고 있지만, 여기서는 ‘인권에 관한 상당주의의무’라고 번역했다. 인권에 관한 상당주의의무는 공공기관이 인권영향 연루에 따르는 책임을 면하기 위해서 이행해야 하는 일정한 수준의 의무라고 할 수 있다. 유엔 기업과 인권 이행 원칙은 상당주의의무 이행을 위한 절차를 제시하고 있는데 여기에는 부정적인 인권영향을 ‘평가’하기, 그렇게 평가된 인권영향에 어떻게 대응할 것인지 기업의 의사결정 과정에 ‘통합’하기, 식별된 인권영향에 ‘대응’하기, 이러한 대응이 제대로 이행되었는지 ‘추적’하기, 부정적인 인권 영향에 어떻게 대응했는지 ‘소통’하기 등이 포함되어 있다.

● **인권 위협(human rights risks):** 공공기관 자체의 혹은 사업 관계에서의 행위가 부정적인 인권 영향으로 이어질 수 있는 위험을 뜻한다. 경영학에서 인권 위협은 보통 기업이 겪게 될 위험을 의미하지만 여기서 위험은 공공기관의 사업으로 인해 권리 주체가 겪게 될 위험을 의미한다.

● **인권영향을 평가:** 유엔 기업과 인권 이행 원칙이 규정한 인권에 관한 상당주의의무의 5가지 절차 중에 하나로 공공기관이 연루된 부정적인 인권 영향을 식별하고 평가하는 절차이다. ‘인권영향평가(human rights impact assessment)’는 유엔 기업과 인권 이행 원칙 상이 규정한 ‘인권영향을 평가(assessing human rights impact)’를 참여적이고 분석적인 방법을 통해 체계적이고 구조적으로 수행하는 과정이라고 할 수 있다. 가이드라인에서는 전자를 협의의 인권영향평가 내지 정식 인권영향평가라고 하였고, 후자를 광의의 인권영향평가라고 하였다.

● **이해관계자**: 공공기관의 행위에 의해 영향을 받거나 받을 수 있는 이해(interest)를 가진 사람이나 그룹이다. 따라서 이해관계자는 공공기관에 따라 그리고 공공기관의 활동 또는 사업에 따라 달라진다. 공공기관의 행위에 의해 영향을 받거나 받을 수 있는 이해가 인권인 경우 그 이해관계자는 권리 주체라고 할 수 있고 권리 주체는 가장 중요한 이해관계자이다.

● **저감(mitigate) 혹은 완화**: 부정적인 인권 영향의 정도와 가능성을 완화시키는 행동이다. 저감에도 불구하고 부정적인 인권 영향이 남아 있는 경우에는 공공기관은 ‘구제’까지 나아가야 한다. (관련 용어로 구제)

● **주요 인권 위험(salient human rights risks)**: 인권 위험 가운데 영향을 받는 권리 주체의 입장에서 볼 때 발생 가능성과 심각성 측면에서 현저한 인권 위험을 뜻한다. [공공기관 인권경영 매뉴얼]가 말하는 주요 사업 인권영향평가에서 주요 사업은 사업 자체가 공공기관에게 중요하고 대표적인 사업이기보다는 주요 인권 위험으로 이어질 수 있는 사업으로 새겨야 한다.

● **직접 연관**: 공공기관이 부정적인 인권 영향을 ‘야기’하거나 부정적인 인권 영향에 ‘기여’한 것은 아니지만, 공공기관과 사업 관계에 있는 다른 기관의 행위가 부정적인 인권 영향을 일으키는 경우, 그 부정적인 인권 영향과 공공기관의 운영, 생산, 서비스와 직접적으로 관련되어 있다면 공공기관과 그 부정적인 인권 영향 사이에는 직접 연관이 있다고 할 수 있다. 예를 들어 어느 전자 기업이 아동노동으로 채굴된 코발트를 어느 기관으로부터 공급받아 핸드폰을 제조하는 경우에 그 전자 기업의 핸드폰 생산과 아동노동이라는 부정적인 인권 영향 사이에는 코발트를 채굴하는 기관과 사업 관계를 통해서 직접 연관이 있다고 할 수 있다. (관련 용어로 야기, 기여)

● **취약한 권리 주체**: 취약성은 권리 주체가 가지고 있는 지위나 특성(예를 들어 인종, 성, 언어, 종교, 국적, 출신, 재산, 선천적 장애, 나이 등) 혹은 권리 주체가 처한 상황(예를 들어 빈곤, 문맹, 질병, 실업)에서 기인할 수 있다. 보통 취약한 권리 주체는 부정적인 인권 영향을 더 심각하게 경험할 수 있기 때문에 공공기관은 취약한 권리 주체에 더 특별한 주의를 기울여야 한다. 전형적으로 취약한 권리 주체에는 소수 인종이나 민족, 여성, 아동, 장애인, 이주민, 난민, 선주민 등을 들 수 있다.



국가인권위원회의 가이드라인 활용에 대한 권고

본 가이드라인은 국가인권위원회의 2018 <공공기관 인권경영 매뉴얼> 적용 권고 이후 사업 인권영향평가와 관련해서는 처음 진행된 연구의 결과물로, 효과적인 사업 인권영향평가를 위한 원칙과 이행 단계, 세부 절차를 제시하는 매뉴얼 성격의 가이드라인이다.

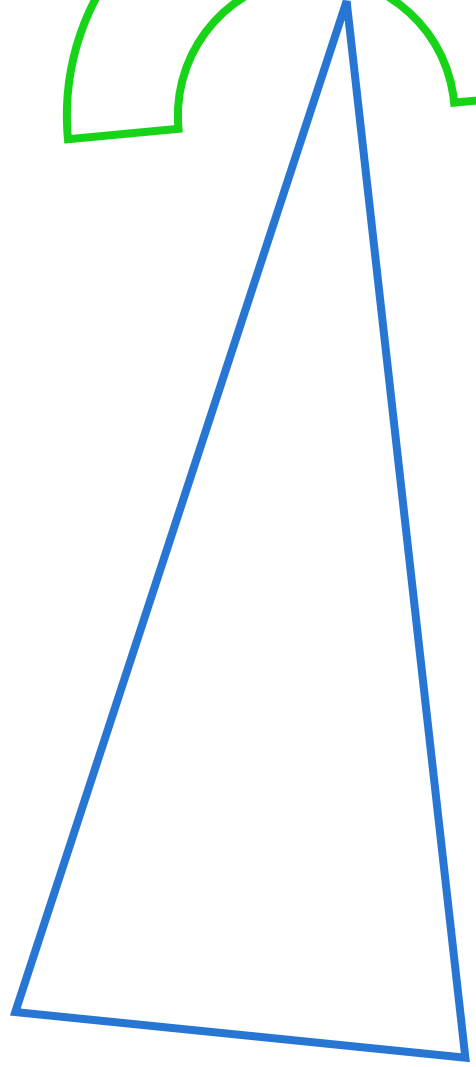
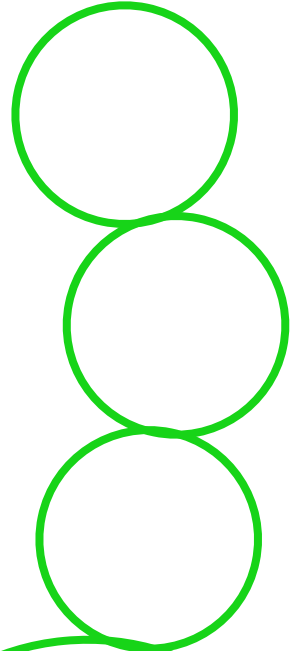
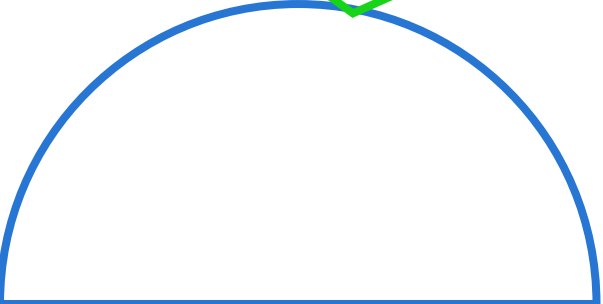
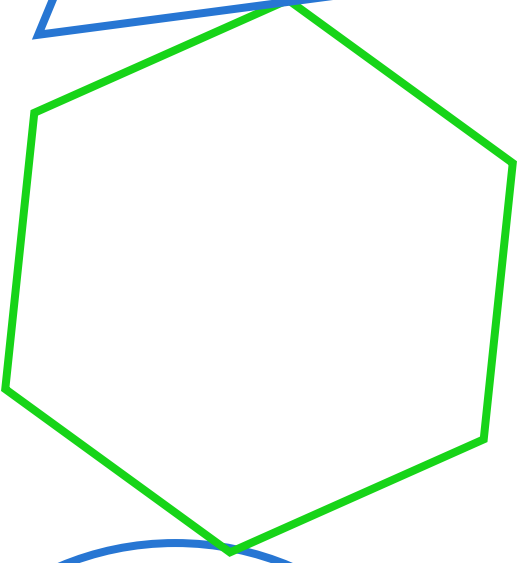
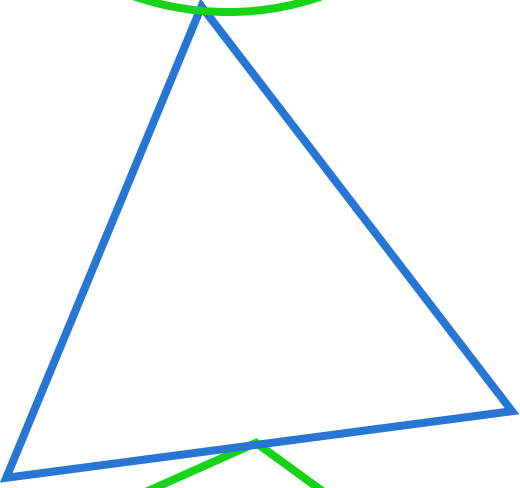
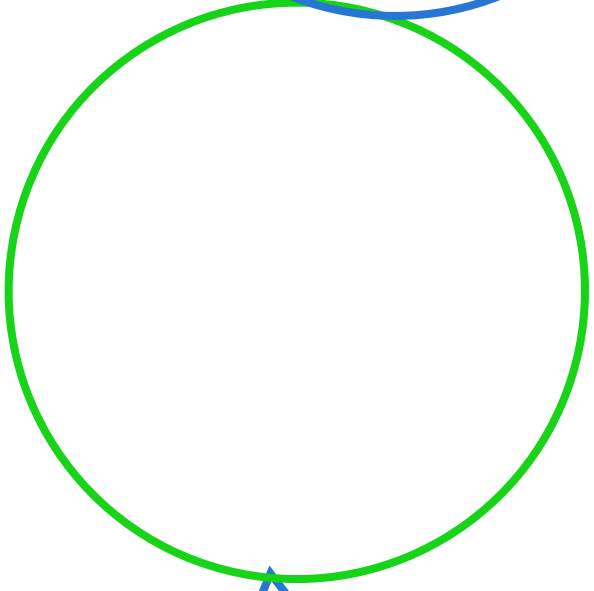
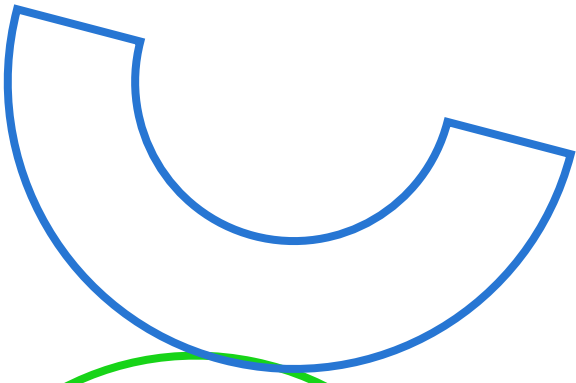
가이드라인은 규모, 법정 종류, 산업 특성과 관계없이 모든 공공기관이 사용할 수 있지만 규모가 큰 공공기관, 특히 공기업, 준정부기관, 자산이 2조원 이상인 기타공공기관과 지방공기업, 금융공공기관 등에 적용될 것을 전제로 하였다.

국가인권위원회는 인권영향평가와 관련해 유엔 기업과 인권 이행 원칙 14에 따라 규모가 큰 공공기관에 너무 낮은 기준이 적용되거나, 반대로 규모가 작은 공공기관에게 너무 높은 기준이 적용되지 않도록 해야 한다.

국가인권위원회는 가이드라인의 이행과 관련해서 공공기관에 필요한 자문과 교육을 제공하여 인권영향평가가 순전히 시장의 논리에 따라 시행되지 않도록 제도적 보완을 고민할 필요가 있다.

본 가이드라인을 공공기관에 적용 권고하는 경우 국가인권위원회는 피권고 공공기관에 합리적인 기간 동안 가이드라인을 열람하도록 하고 가이드라인의 적용으로 인해 예상되는 어려움을 미리 청취하고 반영하는 과정을 가져야 한다.

국가인권위원회는 공공기관의 효과적인 사업 인권영향평가를 위해서 본 가이드라인 적용 권고와 아울러 경영평가 제도 개선과 인권영향평가 결과 보고서의 의무적 공시에 관해서도 권고를 내려야 한다.



감사의 인사

이 보고서가 나오기까지 연구원뿐 아니라 많은 사람의 기여가 있었습니다.

서강대학교 법학전문대학원의 이상수 교수님은 연구 방향과 방법론에 대해 자문을 해주셨고, The CSR의 이효정 차장님은 설문 조사 결과를 분석하고 정리해 주셨습니다.

공익법센터 어필의 이선화, 옥은주, 정아연, 정재현, 정재원, 박서연, 박경준, 김서연, 강은수, 박진택 자원봉사자님과 장예윤, 이정훈 인턴님, 윤근휴 팀장님 그리고 국제민주연대의 김지원, 주은교, 임서린 자원봉사자님은 설문 조사를 위해서 정보공개신청을 해주시고 수백 개의 공공기관에 여러 차례 연락해 주셨습니다.

공익법센터 어필의 조진서 캠페이너님과 이정훈 인턴님, 박서연, 이다이, 김희주, 정지영, 김민아, 이재원 자원봉사자님은 보고서에 들어갈 자료를 조사하고 번역해 주셨습니다. 또한 강현아님은 보고서를 교정·교열해 주셨고, 정재영님은 가이드라인을 디자인해 주셨습니다.

주)아트너 컨설팅의 이현표 부장님, 한국표준협회의 유훈 센터장님과 박철혁 수석연구원님, DNV·GL의 박영욱 심사원님과 김대근 실장님, 한국생산성본부인증원의 강승구 센터장님, 한국능률협회컨설팅의 김은석 위원님은 가이드라인 제작과 관련하여 조언해 주셨습니다.

위와 같이 본 연구에 없어서는 안 되는 도움을 주신 모든 분들께 감사를 드립니다. 마지막으로 일일이 이름을 밝힐 수 없지만 설문 조사와 심층면담에 참여해주신 공공기관의 인권경영 담당자님과 여러 전문가님께도 감사를 드립니다.

연구진을 대표해서
책임연구자
김종철

공공기관·공기업 인권영향평가 현황 실태조사 및 개선방안 연구

| 인쇄일 | 2020년 12월 28일
| 발행일 | 2020년 12월 28일
| 발행처 | 국가인권위원회
| 주 소 | 04551 서울특별시 중구 삼일대로 340(저동1가)
나라키움 저동빌딩
<http://www.humanrights.go.kr>
| 전 화 | 사회인권과 02)2125-9837
| F A X | 02)2125-0933
| 제 작 | (주)두루행복한세상 (070) 4659-0803

ISBN : 978-89-6114-812-2 93320

비매품