

# 독일 공급망 실사법의 의미와 한계

Special Feature

Maren Leifker (독일 시민단체 브로트 푸어 디 벨트(Brot für die Welt) 정책자문관, 변호사)

## ■ 서론

독일의 공급망 실사법(Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz : LkSG)<sup>1)</sup>이 2021년 6월 장기간의 열띤 정치적 공방 끝에 통과되었다. 시민사회단체들은 기업의 인권침해에 대한 독일 정부의 대응에서 중요한 패러다임의 전환이 이루어졌다고 법제정을 반겼다. 2023년 1월부터, 인권에 대한 기업의 책임은 더 이상 선택사항이 아니다. 3,000인 이상 대기업의 경우에는 자사의 공급망 전반에 대한 인권 및 환경 실사의무를 이행하여야 하며 실사의무 위반 시에는 그에 상응하는 제재가 따른다. 이 법은 이와 같은 여러 가지 긍정적 측면이 있음에도 불구하고, 힘겨운 정치적 협상의 결과인 만큼 한계도 지니고 있다.

1) Federal Ministry of Labor(2021), "Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains of July 16 2021", <https://www.bmas.de> (검색일 : 2021.10.20).

## ■ 선택사항에서 의무사항으로 전환 : 공급망 실사법 제정 배경

독일 공급망 실사법은 2011년 UN 인권위원회가 채택한 UN 기업과 인권 이행원칙(UNGPs)<sup>2)</sup>을 근본으로 삼고 있다. UNGPs는 최초로 공급망과 가치사슬에 대한 기업의 책임이라는 개념을 명시하였으며, 기업은 인권실사를 통해 이 책임을 이행하여야 한다. UNGPs는 국제적으로 기업과 인권 분야에서 구속력이 없는 연성법으로 활용되고 있다. 독일 공급망 실사법은 국가 차원에서 이 기준을 입법화하여 기업에 법적 구속력이 있는 의무를 부과한다.

독일 공급망 실사법의 입법과정은 2016년에 독일 정부가 UNGP 이행을 위해 국가인권정책기본계획(NAP)<sup>3)</sup>을 채택하면서 시작되었다. NAP의 내용은 이해관계자들이 참여한 2년간의 협의 과정에서 이미 결정되어 있었다. 협의 과정에서 시민사회단체들은 NAP에 인권실사와 관련하여 기업에 법적 의무를 부과해야 한다는 내용을 포함시켜야 한다고 주장하였으나, 당시의 정치적 상황에서 실사의무가 법제화될 수는 없었다. 타협안으로 NAP에 노동자 500인 이상 기업 중 NAP의 인권실사 요구를 자발적으로 이행하는 기업의 비율이 어느 정도인지 조사하는 학술연구를 2020년까지 실시하며, 자발적 이행률이 50% 미만이면 독일 정부가 구속력 있는 조치를 포함하는 추가 대책을 검토한다는 내용의 모니터링 절차를 명시하였다. 2018년 기민/기사연합과 사민당의 연정 합의서에서도 이러한 내용이 명시되어 있는데, 합의서에는 NAP의 모니터링 결과에 따라 기업의 자발적 노력이 충분치 못한 것으로 드러나면 독일 정부는 국가 차원의 입법 조치를 취하고 EU 차원의 규제를 지지하여야 한다는 내용이 포함되었다.

연정 합의서 내용과 더불어 프랑스, 영국, 네덜란드, 미국, 호주, 홍콩 및 EU 등 전 세계 여러 국가에서의 판결이 보여주듯이 실사를 의무화하는 법이 제정되거나 판결이 내려지는 경향이 증가하는 현실을 계기로, 필자가 소속된 시민단체(Brot für die Welt)를 포함한 여러 시

2) OHCHR(2011), "Guiding Principles on Business and Human Rights", <https://www.ohchr.org> (검색일: 2021.10.20).

3) The Federal Government(2017), "National Action Plan-Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights", <https://www.auswaertiges-amt.de> (검색일: 2021.10.20).

민사회단체는 2019년 9월에 공급망 실사법 제정을 위해 광범위한 캠페인<sup>4)</sup>을 전개하였다. 120개가 넘는 독일 시민사회단체들(인권 및 개발 관련 NGO, 환경단체, 노동조합, 공정부 역단체 및 종교단체)이 캠페인에 참여하여 독일 내에서 공급망 실사법이 폭넓은 지지를 받고 있음을 보여주었다. 이 캠페인이 성공으로 이어진 결정적인 사건은 2020년 여름에 컨설팅 회사인 언스트앤영(Ernst & Young)이 독일 연방외무부를 대신하여 실시한 NAP 모니터링 조사에서, 조사에 참여한 500인 이상 기업 중 13~17%만이 NAP의 인권실사 기준을 충족하였다는 결과가 발표된 것이다.<sup>5)</sup> 자발적 조치가 실패했다는 연구결과에 따라 연정 합의서에 명시된 입법을 위한 조건이 충족되었고, 곧이어 메르켈 총리가 이를 공식화했다.

그러나 이렇게 명확한 결과가 제시되었음에도, 독일경총(BDA), 독일산업협회(BDI) 등과 같은 대규모 기업단체의 로비스트들은 독일 연방경제에너지부 및 기민/기사연합의 신자유주의 성향 의원들에게 영향력을 행사하여 공급망 실사법 통과를 막거나 규제를 완화시키고자 하였다. 기업단체들은 기업이 이미 인권 존중을 위한 충분한 조치를 취하고 있고 코로나19로 인해 많은 기업이 경제적으로 어려운 상황에 처했으므로 입법을 보류해야 하며, 독일은 EU가 행동을 취할 때까지 기다려서 독일 기업이 다른 유럽국가 기업과의 경쟁에서 불이익을 당하지 않도록 해야 한다고 주장하였다. 상황이 이렇게 되자 독일 연방총리실은 입법을 강력하게 지지하던 연방경제협력개발부와 연방노동사회부가 명백하게 반대 입장인 연방경제에너지부와 합의하여 공동법안을 마련해야 한다고 결정했다. 합의에 이르기까지 정말 길고 복잡한 의견 조율 과정이 있었고, 2021년 9월 의회 회기 만료 전에 법안 통과가 불가능할 것으로 여겨지던 고비가 여러 번 있었다. 법안이 결국 통과되었다는 사실은 이 현안에 대해 폭넓은 대중의 인식을 고취한 시민사회 캠페인과 진보적 정치인 및 기업들과 시민사회단체의 연대가 성공했음을 의미한다.<sup>6)</sup> 하지만 기업단체 및 경제부가 영향력을 행사하여 규제가 취약해진 부분

4) 공급망법 이니셔티브(Initiative Lieferkettengesetz) 캠페인 웹사이트(독일어), <https://lieferkettengesetz.de> 참고.

5) Federal Foreign Office(2020), “Monitoring the National Action Plan for Business and Human Rights(NAP)”, October 20, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/> (검색일 : 2021.10.20).

6) 공급망 실사법에 찬성하는 독일 기업 73개사의 입장을 담은 공동성명서를 다음 웹사이트에서 확인할 수 있다. BHRRRC(2021), “Our Responsibility in a Globalised World”, <https://www.business-humanrights.org> (검색일 : 2021.10.20).

도 있으며, 이에 대해서는 이 글의 뒷부분에서 논하도록 한다.

## ■ 법의 주요 내용

독일 공급망 실사법은 2023년 1월부터 3,000인 이상 기업을 대상으로 우선 시행된다. 1년 후인 2024년 1월부터는 1,000인 이상 기업으로 적용 범위가 확대된다. 사업 부문에 관계없이 동일 기업그룹에 파견기간이 6개월 이상인 파견노동자 역시 노동자 수 산정에 포함된다. 회사 또는 기업의 정의는 광범위하게 해석되며, 이 법은 기업의 법률적 형태, 해당 업종 또는 산업에 관계없이, 모든 기업에 적용된다. 이에 따라 은행, 금융서비스 제공업체, 회계법인 등의 기업과 독일에 설립한 지사에서 고용한 노동자가 3,000인(2024년부터는 1,000인) 이상인 외국계 기업에도 이 법이 적용된다. 독일에서 단순히 상품만 유통하는 외국계 기업은 이 법을 적용받지 않는다.

이 법은 기업 공급망 전반에서 발생할 수 있는 인권과 환경 위험에 대한 실사의무를 규정하여 이러한 위험이 종종 상호 연관되어 있으며 통합적 접근이 필요함을 인정하고 있다. 기업은 성실하게 실사 조치를 시행할 의무가 있으며 의무를 위반했을 시에는 제재 및 행정감독을 받게 된다. 이런 점에서 이 법은 영국의 2015년 현대 노예법이나 EU의 비재무정보 공시지침과 같이 지속가능성과 관련된 보고의무만 규정하고, 이를 이행하지 않을 경우 발생한 결과에 대해 책임을 부여하지 않았던 기존의 실사법과는 차이가 있다.

## ■ 실사 대상에 포함되는 인권과 환경 기준

독일 공급망 실사법은 아동노동이나 강제노동과 같은 특정 인권침해에 한정적으로 적용되는 것이 아니라 보편적인 인권보호의 수단으로 도입되었다. 이 법 §2(1)에 명시된 중대한 법적 권리는 부록에 열거된 국제인권규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약과 국제노동기구(ILO)의 8개 핵심협약의 내용을 바탕으로 한 것이다. 특히 ILO 핵심협약은 단체교

섭권과 같이 노동자의 최소한의 기본권을 보장하기 위한 기준을 정하고 있다.

명확한 지침을 제시하고, 기업 입장에서는 인권이 막연한 기준이라는 기업단체의 주장에 반박하기 위해, 공급망 실사법에는 아래와 같이 공급망에서 발생하는 대표적인 인권침해 10가지가 명시되었다(§2(2) Nos. 1-11).

- 아동노동
- 강제노동
- 노예제
- 산업안전기준 위반
- 단결의 자유에 대한 권리 침해
- 노동자에 대한 차별
- 적절한 수준의 임금 지급 거부
- 환경피해와 관련된 인권침해
- 불법적인 인적 이동
- 보안 인력의 폭력

이 법은 대체조항(§2(2) No.12)을 두어, 앞의 §2(2) Nos.1-11에서 이미 명시한 금지사항 외에 인권침해를 초래할 우려가 있는 “특히 중대하고 명확하게 위법인” 기타 행위도 모두 금지된다는 점을 분명히 밝히고 있다. 이 법의 적용대상 기업은 인권실사를 실시하여 이러한 위험 발생을 막거나 위험을 최소화할 의무가 있다. 기업은 해외 공급망에서 발생하는 위험뿐 아니라 독일 내에서의 위험도 관리해야 한다.

시민사회 캠페인인 “공급망법 이니셔티브”에서는 이 법에 포함된 인권침해에 대한 정의가 그 출발점이 되는 국제기준에 미치지 못한다고 비판하고 있다. 이 법의 여러 부분에서, 인권침해에 대한 정의는 생산 국가의 현지법을 따르도록 하고 있다. §2(2) No.5는 해당 국가의 법률에 따른 산업안전 또는 과로 예방에 관한 기준과 의무를 소홀히 하는 행위를 금지한다. §2(2) No.8에서는 “적절한 수준의 임금”은 최소한 적용 가능한 법(대부분 해당 국가의 법)에 명시된 최저임금을 준수해야 한다고 명시하고 있다. 그러나 최저임금의 수준은 노동자와 그 가족이 적절한 생활수준을 유지할 정도의 임금인 생활임금에 비해 낮은 경우가 많다. 이는 해

---

당 국가의 법률에 관계없이 보편적 인권 증진을 위해 노력한다는 UNGP의 목적과 취지에 어긋난다.

공급망 실사법은 공급망 전반에서 인권과 더불어 환경을 실사 대상으로 규정한다. 이를 위해 이 법에서는 환경보호와 관련한 두 가지의 의무를 정하고 있다. 첫째, 공급망 실사법에는 환경피해가 인권침해를 수반하는 경우가 빈번하다는 점을 인정하여 이 문제에 관한 조항이 추가되었다. §2(2) No.9에는 다섯 가지 환경피해(토양오염, 수질오염, 대기오염, 소음공해, 과도한 물소비)가 천연자원의 가치 저하, 안전한 식수나 위생시설에 대한 접근성 박탈, 또는 건강상 유해한 결과를 초래하는 경우, 이를 인권침해로 간주한다고 명시되어 있다. 대표적인 예로 염료공장에서 화학물질이 강으로 유출된 결과 지역주민들의 생활기반(어업, 식수)과 건강을 해치는 경우를 들 수 있다.

둘째, 공급망 실사법은 8가지의 환경 위험을 정의하고 있다(§2(3)). 독일이 비준한 3개의 환경보호에 관한 국제협약인 수은 배출량 제한에 관한 미나마타협약, 잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름협약, 유해폐기물의 국가 간 이동 통제 및 그 처리에 관한 바젤협약을 바탕으로 한 내용이며, 3개 협약은 법의 부록에 포함되었다. 이 협약 위반에 따른 환경피해 위험의 한 예로 생산공정에서 수은 사용 금지 의무를 위반하는 경우를 들 수 있다(§2(3) No.2). 위에 언급한 3개 협약 모두 간접적으로나 인권에 해당하는 건강보호를 목적으로 한다는 점은 주목할 만하다. 인권침해 위험의 경우와 마찬가지로, 기업은 환경침해 위험에 대해서도 적절한 실사를 통해 위험 발생을 막거나 최소화할 의무가 있다. 시민사회 캠페인 “공급망법 이니셔티브”는 이 법이 환경피해와 인권침해의 연관성을 인정하고 특정 환경 위험에 실사의무를 부여한 점을 긍정적으로 평가하였다. 하지만 환경보호에 대한 접근이 단편적이며, 기후변화나 생물다양성 보전과 같은 다른 주요한 환경문제가 이 법에서 다루어지지 않았다는 점을 비판했다.

## ■ 기업의 의무사항

공급망 실사법은 적용대상 기업에 자체 사업활동과 공급망에 대해서 위에서 언급한 인권과 환경 침해 위험에 대한 실사의무를 부과한다. 실사의무의 핵심 내용은 §3에 기술되어 있으며,

UNGP와 NAP를 바탕으로 한다. 기업에 부과된 의무는 다음과 같다.

- 위험관리제도 수립
- 기업 내에서 위험관리제도 총괄 책임자 지정
- 정기적으로 위험분석 실시
- 기업 인권 전략에 관한 원칙 공개 발표
- 인권침해 예방 및 구제 조치 마련
- 고충처리제도 마련
- 기업의 실사의무 이행 문서화 및 연차보고서 공개

이는 대부분의 대규모 초국적 기업이 부패방지 등과 같은 분야에서 이미 활용하고 있는 전형적인 위험관리 의무이다. 개별 기업이 이행하여야 할 조치 단계에 대해서, 해당 기업의 사업활동상 특성과 범위, 영향력, 일반적으로 예상할 수 있는 범위반으로 인한 피해 수준, 기업 특성이 결과적으로 범위반에 미친 영향에 비례하는 수준의 조치를 취하여야 한다는 원칙을 두고 있다(§3(2)). 법의 궁극적인 목적은 법에서 정한 요건을 문자 그대로 (항목별로 준수 여부를 확인하면서) 이행하는 것이 아니다. §4(1), (2)에 명시된 인권 및 환경 기준 위반으로 인한 피해를 예방 및 최소화하기 위한 목적에 부합하여야 한다는 목표에 따라 실효성 있는 조치가 이행되어야 한다. 또 다른 중요한 사항은, 공급망 실사법이 구매관행 문제도 다루고 있다는 점이다. 선도기업이 비현실적인 납품조건과 지나친 단가인하를 요구함에 따라 공급망에서 기아 임금과 과도한 초과근무 등의 인권침해가 빈번하게 발생한다는 것은 널리 알려진 사실이다. 따라서 이 법은 기업에 그러한 위험을 근절 또는 최소화할 수 있는 조달전략과 구매관행을 개발·이행하여야 할 의무를 부과한다.

## ■ 법집행 및 피해자 권리

공급망 실사법은 효율적인 법집행을 위해 행정감독 메커니즘을 활용한다. 연방경제 및 수출관리공단(BAFA)에 약 130명의 인력을 배치한 부서를 신설하여 감독을 담당하도록 하였

다. BAFA는 기업의 실사 보고서를 검증하고 자체적으로, 또는 피해자의 요청에 따라 기업의 인권 및 환경 실사의무에 대한 이행 여부를 점검한다. 이를 위해 BAFA에 기업의 직원을 소환하고 기업에 출입하며 자료 제출을 요구할 수 있는 포괄적인 개입권이 부여되었다. 그리고 BAFA는 실사의무 불이행으로 판단될 경우 이러한 상황을 중단하기 위해 구체적인 가처분 명령을 내릴 수 있는 권한도 함께 갖는다. 과거에 발생한 범위반에 대해서도 과태료를 부과할 수 있다. 과태료 금액은 해당 위반의 심각성과 기업의 연간 총매출을 근거로 산정되며, 연 매출액이 4억 유로 이상인 기업의 경우, 글로벌 연평균 매출액의 최대 2%까지 과태료를 부과할 수 있다. 과태료 액수가 17만 5천 유로 이상인 경우, 해당 기업은 3년간 공공조달계약 입찰이 금지된다.

피해자에게는 BAFA에 진정을 제기할 수 있는 권리가 있다. 진정을 제기한 자가 법적으로 보호 대상인 권익이 침해되었거나 침해될 우려가 있음을 설득력 있게 보여주면, BAFA는 해당 사안을 조사하고, 상황에 따라 해당 기업에 시정 조치를 명령하거나 제재를 가할 수 있다. 또한 피해자는 이 법에 따라 기업에 부과된 의무인 고충처리제도를 이용하여 기업에 인권 및 환경 실사의무 위반 또는 그러한 위반 발생 위험을 제보할 수 있다. 사내 고충처리제도에 대해서는 이전부터 실효성이 없다는 비판이 제기되어 왔지만, 법적 행동을 취하기 전 초기 조치로서 유용한 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 끝으로 공급망 실사법은 피해자가 독일의 NGO나 노조에 해당 기업을 상대로 법정에서 개별 소송을 진행할 수 있는 권한을 위임할 수 있게 한다. 하지만 법에서 기업에 손해배상을 청구할 수 있는 별도의 근거를 명시하지 않았기 때문에 피해자가 기업에 손해배상책임을 물을 수는 없다(다음 “법의 한계” 참조).

## ■ 법의 한계

위와 같이 독일 공급망 실사법에는 인권 및 환경 침해를 예방하고 최소화할 수 있는 여러 가지 의미 있는 규제가 마련되었지만, 시민사회 캠페인인 “공급망법 이니셔티브”에서 비판을 제기하고 있는 바와 같이, 지난한 입법과정에서 정치적 타협이 이루어지면서 미비한 부분도 존재한다. 가장 먼저 법 적용대상 기업 범위가 협소하다는 점이 아쉽다. 연방정부의 발표자료

에 의하면, 이 법은 2023년에는 외국계 기업을 포함하여 900여 개 기업에, 그리고 2024년부터는 약 4,800개 기업에 적용된다. 독일의 노동자 10인 이상 기업은 약 45만 개로 공급망 실사법 적용대상 기업은 이 중 1%에 불과한 셈이다. 그런데 심각한 인권 및 환경 침해 위험을 안고 있는 섬유, 농업 등의 업종에는 노동자 1,000인 미만 규모의 기업이 많다. UNGP는 규모와 관계없이 모든 기업의 실사 이행을 촉구하지만, 공급망 실사법은 중소기업에는 자체 위험 분석에 대한 의무조차 부과하지 않았다.

또 다른 아쉬운 점은 실사의무의 범위가 제한적이라는 점이다. 첫째, 이 법은 환경 전반에 대해서가 아니라, 기후 보호와 같은 중요한 사안들을 제외한 특정 환경오염 위험에 대해서만 실사의무를 부여하고 있다. 둘째, 이 법은 원칙적으로 공급망 전체에 대해 실사가 이루어져야 한다는 취지를 가지고 있지만, 실사의무는 공급망의 단계별로 “차등적”으로 적용된다. 다시 말하면, 실사의무의 기준은 실사 대상이 기업의 자체 업무인지 직간접 공급업체의 업무인지에 따라 달라진다. 간접 공급업체에 대해서는 인권침해 또는 환경피해가 발생했다고 믿을 만한 근거(§9(3))가 있는 경우에만 기업이 조치를 취하고 위험을 분석할 의무가 있다. 그런데 대부분의 인권침해와 환경피해는 바로 광산, 대규모 농장, 공장 등과 같은 간접 공급업체에서 발생한다. 따라서 이 규정은 기업이 자사의 광범위한 공급망 어떤 단계에서든지 심각한 인권 침해와 환경피해에 대처하기 위해 사전적이고 우선적인 조치를 취하여야 한다는 UNGP의 위기 예방적인 접근법과는 상반된다. 또한 UNGP의 기준을 따르고 있는 여러 글로벌 기업에서 이미 자리 잡은 실사관행에도 미달된다.

마지막으로 가장 심각한 문제로, 이 법에는 피해자가 기업에 손해배상책임을 청구할 수 있는 강행규정이 없다. 피해자 일부가 제기한 소송에서 승소하면 다른 피해자들도 별도의 소송 없이 구제받을 수 있는 집단소송제도가 없고, 입증책임 또한 피해자에게 있기 때문에 현 상황에서 피해자가 기업에 손해배상책임을 묻는 것은 거의 불가능하다.

## ■ 향후 전망 : EU의 지속가능한 기업 거버넌스 이니셔티브

EU 차원에서는 전체 회원국이 독일 공급망 실사법과 같은 인권 및 환경에 대한 실사법을

---

도입할 것을 요구하는 EU 지침을 마련하기 위한 절차가 진행 중이다. EU 의회는 2021년 3월에 해당 지침안이 포함된 결의안을 채택하였다. 이 지침안은 부분적으로 독일 공급망 실사법보다 강화된 규제를 포함한다. 특히 적용대상 기업 범위가 확대되었는데, 위험 업종에 속하거나 상장기업인 경우에는 중소기업도 적용대상에 포함된다. 실사 대상 범위 또한 기후변화로까지 확대하고, 간접 공급업체에 대한 실사의무와 손해배상책임을 명시하는 등 더욱 광범위한 실사의무가 부과될 것으로 기대된다. EU 집행위원회는 현재 이 지침안을 기반으로 지침 초안을 마련하여 2021년 말까지 공표할 예정이다. 독일의 시민사회단체들은 새로운 연방정부에 현재 진행 중인 EU 절차를 적극적으로 지지하고, 독일 공급망 실사법보다 강화되어 미비한 부분을 보완할 수 있는 지침이 마련되도록 노력할 것을 요구하고 있다. 대한민국을 포함한 다른 국가들도 프랑스의 실천감독의무법, 네덜란드의 아동노동 실사법, 독일의 공급망 실사법 등의 입법 사례에서 교훈을 얻어 글로벌 공급망에서 인권과 환경을 효과적으로 보호할 수 있는 최상의 규제를 마련하여야 할 것이다. **KLI**