

권위주의적 공고화를 저지하기 위한 ILO 결사의 자유 집행 : 2004년 벨라 루스 조사위원회의 오래 지속되는 기능

Special Feature

Ioannis Katsaroumpas (Senior Researcher at the European Trade Union Institute
and Senior Lecturer in Employment Law at the University of Sussex)

■ 서론

결사의 자유에 대한 기본권(즉, 노동조합의 설립과 가입, 단체교섭 및 파업에 대한 권리)을 집행하는 것은 ILO가 지속적으로 마주해야 할 주요 도전과제이다(이와 관련하여 ILO는 ‘이 빨이 없다’라는 비판을 자주 들곤 한다).¹⁾ 어떤 국가에서는 권위주의적 공고화(authoritarian consolidation)를 통해 다른 행위주체들이 그 정부를 비판, 반대 및 처벌할 수 있는 메커니즘을 약화시키거나 축소하려고 시도하는데, 그러한 권위주의적 공고화의 일환이자 그 수단으로서 결사의 자유를 증대하게 위반하는 경우 이 과제를 수행하는 것은 더욱 어려워진다.²⁾

여기에서 다음과 같은 질문이 제기된다. ILO 감독기관들에 의해 적용되는 결사의 자유는 권위주의적 타락에 맞서 어떠한 방어 역량을 지니고 있는가? 벨라루스 사례는 전형적이긴 하지만 결코 유일하지는 않은 예시가 될 수 있다. 1995년 이후로 벨라루스는 이른바 ‘지속적인 권위주의(persistent authoritarianism)’³⁾하에서 권위주의적 공고화의 과정을 체계적으로 꾸준히 추진

1) Langille, B.(2005), “Core Labour Rights–The True Story (Reply to Alston)”, *European Journal of International Law*, 16(3), pp.409~413.

2) Sandholtz, W.(2023), “Resurgent Authoritarianism, Rights, and Legal Change”, N. Krisch, and E. Yildiz(eds.), *The Many Paths of Change in International Law*, Oxford University Press, p.192.

3) Shykhutsina, V.(2023), “Unlocking the Puzzle of Authoritarian Persistence in Belarus: the Role of the EU and Russia”, <https://www.ipe-berlin.org/> (2024.7.25).

해 왔다. 하지만 2020년 부정 선거에 반대하여 항의하는 개인과 단체에 정부가 일련의 극단적인 탄압을 가하면서 상황은 급격히 악화되었다. UN 결사의 자유 특별보고관이 요약한 바와 같이, 이러한 시위에 대응하여 벨라루스 정부가 취한 조치에는 자의적인 판단에 따른 징역형 선고, 해외 망명을 피하는 자국민 탄압, 시민공간 말살 등 실재하거나 추정되는 반대 세력에 대한 보복조치가 포함되어 있었다.⁴⁾ 이러한 과정에서 거의 모든 독립노조운동을 없애려고 했는데, 이는 당국에 불충한 것으로 여겨지는 “바람직하지 않은(undesirable)” 단체들로부터 시민 공간을 정화함으로써 독립적인 연합체들의 뿌리를 뽑겠다는 보다 큰 전략의 일환으로 시행되었다.⁵⁾

이 글은 이러한 과정에서 ILO가 어떻게 대응하였는지 다음과 같은 구성으로 고찰하였다. 가장 먼저, 벨라루스의 권위주의적 공고화 및 결사의 자유 기준에 대한 고의적 무시에 대응하는 과정에서 시행된 ILO의 확대전략(escalating strategy)이 다음의 두 가지 주요 결정으로 이어지는 과정을 추적한다. (i) 조사위원회(Commission of Inquiry) 설치와 2004년 보고서 발간, (ii) 조사위원회 권고 이행을 보장하기 위해 ILO 이사회가 ‘현명하고 합당하다(wise and expedient)’라고 인정되는 조치를 권고할 수 있도록 하는 ILO 헌장 제33조의 적용이다. 둘째 부분에서는 제33조 결의(Article 33 resolution)를 적용하기 위해 노사정 3자로 구성된 총회기준 적용위원회(Conference Committee on the Application of Standards, CAS)(이하 총회위원회)가 2024년에 개최한 특별회의를 중점적으로 다룬다. 마지막으로 벨라루스 사례에서 ILO 조사위원회와 제33조의 오래 지속되는 기능(enduring functions)에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 권위주의적 공고화를 피하는 체제를 대상으로 이러한 조치를 집행하는 데 따르는 어려움을 해결하는 데 있어 이 사례가 지니는 의미에 대해 논하고자 한다.

4) Human Rights Council(2024), “Situation of Human Rights in Belarus-Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Belarus”, para. 3, [https://www.ohchr.org/\(2024.7.25\)](https://www.ohchr.org/(2024.7.25)).

5) *Ibid.*, para.125.

■ 벨라루스의 권위주의적 공고화 및 퇴행에 대응해 시행한 ILO의 확대전략 : 조사위원회와 헌장 제33조

1995년 이래로 결사의 자유 위반에 관한 벨라루스 문제는 ILO 감독기관들이 지속적으로 가장 관심을 둔 사안이었다. 결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association)⁶⁾에 여러 진정(complaints)이 제기된 것 외에도, 협약권고적용전문가위원회(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations(CEACR), 이하 전문가위원회)에서도 벨라루스 문제는 총회위원회에서 개별적으로 검토되어야 할 사안으로 주기적으로 선정되어 왔다. 이러한 절차는 사실상 ‘실명 공개 명단(name-and-shame list)’⁷⁾에 포함되어 있으면서도 ILO 기준을 위반한 것으로 의심되는 가장 심각한 사안에 대해서만 주로 진행된다.⁸⁾

2003년에 ILO 이사회는 국제노동총회(이하 ILO 총회) 노동자 대표단이 이의제기(complaints)를 신청하자 헌장 26조에 따라 조사위원회를 설치함으로써 집행과 관련하여 압박 단계를 높이기로 결정했다.⁹⁾ 조사위원회는 ILO 창립 이후 50년 동안 사용된 적이 없었으나 지난 한 해 동안 ‘가장 높은 수준의 조사 절차(highest-level investigative procedure)’로 자리매김하였는데,¹⁰⁾ 이러한 절차는 회원국이 지속적이고 심각한 위반을 범하고 있다는 혐의를 받고도 그러한 위반의 시정을 반복적으로 거부하는 경우에 주로 발동된다.¹¹⁾ 그리스 독재체제 초반에 자행된 결사의 자유 위반에 대해 조사위원회가 설치(1968년)된 이후, 대부분의 조사위원회는 권위주의 체제에 의한 심각한 노동권 위반 사례를 다룬다. 조사위원회가 설치됨으로써 조사대상 국가가 받게 되는 특유의 도덕적 및 법적 비난으로 인하여 조사위원회는 사용 빈도가 높으면 그 가치

6) 다음 자료 참조. CFA cases 1849 [complaint date: 31 August 1995], 1885 [complaint date: 15 May 1996] and 2090 [complaint date: 16 June 2000].

7) Koliev, F. and J. Lebovic, J.(2021), “Shaming into Compliance? Country Reporting of Convention Adherence to the International Labour Organization”, *International Interactions*, 48(2), p.258.

8) 총회위원회는 1997년 이후로 1998~2000년, 2004년, 2012년, 2016~2020년을 제외하고 매년 결사의 자유 협약과 관련하여 벨라루스에 대한 특별회의를 개최했다.

9) Commission of Inquiry Report(CoI Report)(2004), “Trade Union Rights in Belarus”, pp.1~3, <https://webapps.ilo.org/> (2024.7.25).

10) ILO(2021), “The ILO Supervisory System: A Guide for Constituents”, p.80, <https://guide-supervision.ilo.org/> (2024.7.25).

11) *Ibid.*, p.80.

가 하락하는 귀중품으로 취급된다(2004년까지 조사위원회가 설치된 경우는 10회에 불과하다). 조사위원회는 3인의 독립적이고 저명한 전문가들로 구성되며, 벨라루스의 경우에는 학자인 Niklas Bruun, 학자이며 판사인 Budislav Vukas, 판사인 Mary Gaudron으로 구성되었다.

벨라루스에 대한 보고서에 의하면, 조사위원회는 결사의 자유에 대한 위반이 조직적으로 광범위하게 이루어진 사례를 다수 발견하였는데, 이러한 위반은 벨라루스에서 그 어떠한 형태의 독립적 노동조합주의도 존재하지 못하도록 하기 위해 고안된 다양한 수단을 통해 노조가 국가의 통제를 받도록 체계적으로 예측시켰다는 이의제기자의 주장과 완전히 일치한다.¹²⁾ 이러한 사례에는 노조 지도부에 통제권을 행사함으로써 외부에서 노조 내부 사안에 지나치게 간섭하는 경우¹³⁾도 포함되어 있었다(가장 대표적으로는 특정 후보에게 유리한 내용이나 대통령실 부국장(Deputy Head of Presidential Administration)을 벨라루스 노동조합연맹(Federation of Trade Unions of Belarus) 위원장으로 임명하는 내용의 대통령 지시를 내림으로써 통제권을 행사한 경우이다). 또한 벨라루스 정부는 친정부 성향의 노조에 특혜를 주기 위해 대통령 산하 기구들이 재량권을 행사할 수 있는 노동조합 등록절차를 실시하였으며, 이 절차에는 독립 노조들에 걸보기에는 무해한 ‘법적 주소’ 요건을 부과하는 내용도 포함되어 있었다(이 요건이 실제로 불리한 이유는 사용자가 부지를 노조에 제공해야 할 의무는 없으면서 노조가 비거주 목적으로 자택 주소를 사용하는 것은 금지되어 있기 때문이다).¹⁴⁾ 이러한 권위주의적 행태와 함께 노조 활동에 대해 공격적이고 차별적이며 보복적인 행위와 괴롭힘(예컨대 강등, 전출, 기간제 계약으로의 전환, 체포, 구금 등)도 이루어졌다.¹⁵⁾ 또한 조사위원회는 독립 노조들이 노사정 3자 기구에서 소외되고 있는 현실을 지적하고, 노조가 회의, 피케팅, 파업 등의 노조활동에 해외원조를 사용하지 못하도록 금지하는 법률과 집단활동에 관한 법률(Law on Mass Activities)이 상당한 제약을 가하는 효과가 있다고 비판했다.

이러한 조사결과를 바탕으로 조사위원회는 다양한 권고를 발표했다. 이러한 권고에는 이의제기 신청서에 명시된 노조들이 즉각적으로 등록될 수 있도록 필요한 조치를 모두 취하고,¹⁶⁾ 등

12) CoI Report(2004), *op. cit.*, para. 587.

13) *Ibid.*, paras. 599-615.

14) *Ibid.*, paras. 249-280.

15) *Ibid.*, para. 621.

16) *Ibid* Recommendation 1(p.175).

록을 저해하는 추가 요인들을 없애며,¹⁷⁾ 조사위원회의 권고와 결론문을 공개¹⁸⁾할 것을 벨라루스 정부에 촉구하는 내용이 포함되어 있었다. 반노조 차별행위와 관련해서는 독립적인 조사를 실시¹⁹⁾하고 반노조 차별행위와 기타 보복행위로부터 보호하기 위한 효과적인 절차를 마련할 것을 정부에 권고했다.²⁰⁾ 또한 해외원조의 사용 및 집단활동에 관한 법률을 개정하고²¹⁾ 전국노동사회문제위원회(National Council on Labour and Social Issues)에 독립 노동단체인 벨라루스 민주노조회의(Congress of Democratic Trade Unions(CDTU))의 참여를 허용할 것을 권고했다.²²⁾ 더 나아가, 조사위원회는 정부의 역할과 사회적 파트너들의 역할이 명확히 구분되도록 보장하고 노동자단체와 사용자단체가 확실하게 독립적인 구조를 갖추 수 있도록 촉진할 목적으로 정부가 노사관계 제도를 철저히 검토할 것을 권고했다.²³⁾

2005년부터 2020년까지 조사위원회의 권고와 관련하여 벨라루스 정부의 이행 성과를 정기적으로 평가하는 공식적인 과정이 진행되면서 벨라루스 사례는 ILO 감독기관들로부터 지속적으로 가장 큰 관심을 받았다. 하지만 벨라루스 정부의 이행 성적은 미흡한 것으로 판단되었다. 2014년 벨라루스를 방문한 ILO 고위급 대표단은 노동조합권 상황은 점진적으로 변화했지만, 조사위원회의 권고를 이행하는 데 있어 근본적인 변화나 주목할 만한 진전은 없었다고 명확하게 결론을 내렸다.²⁴⁾

앞서 언급한 바와 같이, 2020년 이후 정부가 시위와 반대 의견에 가한 대규모 탄압은 전환점이 되었고 ILO가 조치를 추가로 확대하도록 하는 촉매제 역할을 했다. 왜냐하면 벨라루스는 복수노조의 와해 및 ILO 조사위원회 권고의 정신에 대처하는 데 있어 더 이상 진전을 이루지 못했을 뿐만 아니라, 결사의 자유와 관련해서도 급격한 퇴행을 보였기 때문이다. 이와 관련하여 전문가위원회는 2022년에 다음과 같이 밝혔다.

17) Ibid Recommendation 2(p.176).

18) Ibid Recommendation 4 (p.176).

19) Ibid Recommendation 7(p.177).

20) Ibid Recommendation 8(p.177).

21) Ibid Recommendations 9 and 10(p.177).

22) Ibid Recommendation 11(p.177).

23) Ibid Recommendation 11(p.178).

24) ILO(2014), “Report of the Direct Contacts Mission(DCM)”, Appendix II to Governing Body, 320th Session (March 2014), GB.320/INS/7, para. 37, <https://ilo.org/> (2024.7.25).

본 위원회는 18년이 경과했음에도, 독립노조운동이 안전하게 존속할 수 있는 공간이 벨라루스에서 사실상 모두 사라지면서 최근의 동향은 계속 퇴보하고 있음을 보여주고 있다는 점에 유감을 표한다. 본 위원회는 독립노조운동을 파괴하고 노동자들의 자유로운 목소리를 침묵시키려는 정책을 폐기할 것을 벨라루스 정부에 촉구한다. 또한 ILO 감독기관들이 제안하였지만 아직 완전하게 이행되지 않은 모든 권고들(all outstanding recommendations)을 더 이상 지체 없이 완전히 이행하기 위해 ILO와 협력할 것을 벨라루스 정부에 촉구한다.²⁵⁾

실제로 벨라루스는 2020년 이후부터 종종 ‘극단주의 활동’이나 질서를 해치는 모호한 신종 범죄라는 구실로 합법적인 노조활동을 사실상 범죄화하였으며, 노조활동가와 종종 그 친족에 대해서도 다양한 행정적 제재를 가하고 구금 조치를 취했다. 마지막으로 남아 있던 대규모의 독립 노조인 벨라루스 민주노동조합총연맹(Belarusian Congress of Democratic Trade Unions, BKDP)(이하 벨라루스 민주노총(BKDP))을 ‘극단주의 단체’로 규정한 2022년 대법원 판결을 통해 해체한 사건은 독립노조운동에 대한 대대적인 탄압이었으며, 이에 따라 모든 독립 노조들은 해체되고 그 간부와 조합원들은 투옥되거나 망명을 택할 수밖에 없었다.²⁶⁾

이에 대응하여 ILO는 ILO 헌장 제33조를 발동함으로써 벨라루스 정부에 더 큰 압력을 가했다. 이 조항에 의해 ILO는 조사위원회의 권고가 이행되도록 보장하기 위해 ‘현명하고 합당하다’라고 인정되는 조치를 권고할 수 있는 권한을 갖는다. 이 조항이 사용된 것은 통틀어 두 번째이며 결사의 자유 위반에 대해서는 처음으로 사용되었다(이전에는 강제노동 위반으로 미얀마를 대상으로 사용된 적이 있다²⁷⁾).

2023년 6월 ILO 총회에서 통과된 제33조 결의는 여러 행위주체들을 대상으로 다양한 조치를 권고했다. 첫째, ILO 구성주체들인 노사정에는 벨라루스와의 관계를 ‘검토’하여 벨라루스가 결

25) ILO(2023), “Observation (CEACR) - adopted 2022, published 111st ILC session (2023)”, <https://normlex.ilo.org/> (2024.7.25).

26) Human Rights Council(2024), *op. cit.*, para. 110.

27) ILO(2000), “Resolution Concerning the Measures Recommended by the Governing Body under Article 33 of the ILO Constitution on the Subject of Myanmar”, (adopted on 14 June 2000); 상세한 내용은 다음 자료 참조. Langille B.(2015), “The Curious Incident of the ILO, Myanmar and Forced Labour”, Blackett A. and A. Trebilcock(eds.), *Research Handbook on Transnational Labour Law*, Edward Elgar.

사의 자유와 관련하여 노동자들의 권리 침해를 영속화하거나 확대하는 데 이를 이용하지 못하도록 보장하고, 결사의 자유를 촉진하는 분위기를 조성하는 등 ILO 권고를 이행하는 데 최대한 기여할 것을 촉구했다.²⁸⁾ 둘째, 벨라루스에서 노조와 인권 옹호자들이 박해받을 위기에 처해 있다는 점을 감안하여 국제법상 ‘강제송환금지(non-refoulement)’의 원칙²⁹⁾을 준수할 것을 각국에 촉구했다. 셋째, ILO 사무총장에게는 다른 국제기구에 정보를 제공하여 벨라루스와의 협력을 ‘재고’하도록 할 것을 요청하였고, 또한 적절한 경우, 벨라루스에서 노동조합권이 존중되지 않는 상황을 시정하기 위한 조치의 부재를 직·간접적으로 정당화하는 효과를 가져올 수 있는 모든 활동을 최대한 조속히 중단할 것을 동 기구들에 통보하도록 요청했다.³⁰⁾ 넷째, 조사위원회의 권고와 ILO 감독기관들의 후속 권고 이행에 관한 정보를 수집할 수 있도록 ILO 노사정 대표단의 방문을 긴급 사안으로 수락할 것을 벨라루스 정부에 요청하였으며, 이러한 정보 수집 활동에는 수감 또는 구금 중인 독립 노조 지도자들과 활동가들에 대한 방문 계획이 포함되어 있었다.³¹⁾ 또한 ILO 회원국인 벨라루스가 그 의무를 완수한 것으로 밝혀지지 않을 경우에는 향후 회기에서 총회위원회의 특별회의(special sitting)를 개최하기로 결정했다.³²⁾

■ 2024년 6월 개최된 총회기준 적용위원회의 특별회의

2024년 6월 총회위원회는 제33조 결의를 적용하여 첫 회의를 개최했다.³³⁾ 이 회의는 벨라루

28) ILO(2023), “Resolution Concerning the Measures Recommended by the Governing Body under Article 33 of the ILO Constitution on the subject of Belarus”, ILC.111/Resolution I, 2a, <https://www.ilo.org/> (2024.7.25).

29) 망명 신청자들을 박해, 고문 또는 비인도적이거나 굴욕적인 처우를 받을 수 있는 국가로 송환하지 못하도록 하는 국제법상 원칙을 가리킨다.

30) ILO(2023), *op. cit.*, 3b.

31) *Ibid* 4.

32) *Ibid* 1.

33) ILO(2024), “Special Sitting Concerning the Application by Belarus of the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98), in application of the Resolution adopted by the International Labour Conference at its 111th Session (2023)”, Committee on the Application of Standards [CAS], <https://www.ilo.org/> (2024.7.25).

스 정부가 혐의에 대해 소명할 수 있는 첫 기회를 제공했다. 이 회의에 며칠 앞서, ILO는 UN 특별보고관과 원탁회의를 개최하여 벨라루스 내 심각한 인권유린 상황에 대해 구체적으로 조사한 결과를 발표했다.

특별회의 기간 동안 벨라루스 정부는 자국의 입장을 변호하기 위해 다양한 논리를 펼쳤다. 첫째, 노동자와 노조가 법원에 제소할 능력이 있다는 점을 자주 언급했다. 하지만 벨라루스에는 권력 분립이 없다는 점과 사법권 독립에 대해 우려할 만한 상황이 기록으로도 잘 드러나 있다는 점을 고려하면, 실제로 그러한 제소에는 상당한 어려움이 따른다.³⁴⁾ 둘째, 벨라루스 정부는 노조 지도자와 활동가들이 수감되어 있음을 인정했지만 그들의 투옥은 노조활동과는 무관하다고 주장했다. 이러한 논리는 광범위한 개념의 안보 패러다임에 따라 제시되었는데, 이 패러다임은 기존의 억압적인 법체계가 국가안보와 공공질서를 위한 것이거나 타인의 권리와 자유를 보장하기 위한 것이라고 옹호했다.³⁵⁾ 셋째, 벨라루스 정부는 지정학적 논리로 전체 절차를 해석함으로써 이러한 절차에 대해 이의를 제기하고자 시도했다. 제33조는 정치적 동기를 지닌 것이라고 주장하면서,³⁶⁾ 자국민의 정부기관을 명백히 무시한 채 진행된 2020년 시위는 위헌적 수단으로 체제 변화를 이루기 위해 국내 정세를 불안정하게 만들려는 ‘외부의 파괴적인 세력’으로부터 지원을 받았다고 거듭 해석했다.³⁷⁾ 벨라루스 정부가 해외원조와 집단활동에 관한 법률의 개정을 거부하는 이유로 국가안보도 언급되었다.³⁸⁾³⁹⁾ 벨라루스 정부는 철저하게 검토했다는 권고를 이행하지 않은 것⁴⁰⁾에 대해서는 여러 법률 규정을 언급하는 것 외에는 그 어떠한 명확한 답변도 제공하지 않았다. 전반적으로 보면, 벨라루스 정부는 진전이 없다는 평가에 대해서는 ‘근거가 없다’⁴¹⁾라고 보면서도 ILO와 ‘협력’할 의지가 있음을 표명했다. 단, 이러한 협력에는 오늘날의 현실과 국익을 고려해야 한다는 전제조건이 있었으며, 그중에서도 벨라루스

34) Human Rights Council(2022), “Protection of Lawyers against Undue Interference in the Free and Independent Exercise of the Legal Profession”, Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, <https://www.ohchr.org/> (2024.7.25).

35) ILO(2024), *op. cit.*, p.14.

36) *Ibid.*, p.28.

37) *Ibid.*, p.15.

38) *Ibid.*, p.18.

39) *Ibid.*, pp.18~19.

40) *Ibid.*, pp.21~27.

41) *Ibid.*, p.27.

공화국의 안정적인 사회·경제적 발전, 벨라루스 국민의 안녕과 높은 삶의 질, 사회적 화합, 민주주의와 법치의 탄탄한 기반, 국가의 독립, 영토보전 및 주권이 최우선시되어야 한다고 했다.⁴²⁾ 하지만 수감자를 방문할 계획을 가지고 있는 ILO 대표단의 방문을 허용하지 않는 것은 이러한 협력 의지와 양립할 수 없는 것으로 보이며, 오히려 그 진정성을 의심케 한다. 이 회의에서 벨라루스는 일부 국가들로부터 지지를 받는 데 그쳤으며, 이들은 대체로 권위주의 또는 준권위주의 (semi-authoritarian) 체제의 국가들이었다. 여기에는 쿠바와 중국, 그리고 ‘서방의 주된 목적은 벨라루스 내 정세를 불안정하게 만들고 혼란과 무질서를 조성하여, 궁극적으로는 쿠데타를 일으키는 데 있었다’⁴³⁾라고 주장한 러시아가 포함되어 있었다.

사용자와 노동자 그룹 모두 벨라루스 정부의 주장을 납득하지 못했다. 사용자그룹은 현재 노동조합과 조합원들이 합법적으로 활동하는 것이 불가능하다⁴⁴⁾는 벨라루스 민주노동(BKDP)의 주장을 인용했다. 노동자그룹은 독립 노조와 그 지도자들이 탄압받고 있다는 수많은 증거, 참혹하고 악화되는 인권 상황, 시민 공간의 폐쇄, ILO 회원국들의 강력한 비난 등에도 불구하고, 벨라루스 정부는 그 어떠한 처벌도 받지 않은 채 ILO 협약상의 의무를 지속적으로 위반하고 있다면서 깊은 우려를 표했다.⁴⁵⁾

총회위원회는 결론문에서 진전이 없다는 점에 대해 명확한 입장을 견지했다. 벨라루스 정부가 ILO 조사위원회, 감독기관 및 이사회에의 지침과 결론문 및 권고를 지속적으로 무시하고 이를 수용하거나 이행하는 것을 거부했다는 점,⁴⁶⁾ 그리고 합법적인 노조활동을 수행한 노조원들에게 형사상 제재를 가하고 노조원들을 체포, 기소, 수감하는 등 사법적 탄압을 가했다는 점에 깊은 우려를 표하면서, 수감된 노조원들을 즉각 석방하고 그들에 대한 모든 혐의를 취하하며 유죄 판결을 철회하라고 벨라루스 정부에 촉구했다.⁴⁷⁾ 더 나아가, 시민적 자유의 자유로운 행사에 도움이 되지 않는 벨라루스 내 국가폭력, 위협 및 공포의 분위기, 결사의 자유와 단체교섭권의 지속적인 악화, 사법권 독립의 완전한 부재로 알 수 있는 법치주의의 침식에 대해 매우 유감

42) *Ibid.*, p.27.

43) *Ibid.*, p.29.

44) *Ibid.*, p.31.

45) *Ibid.*, p.32.

46) *Ibid.*, p.62.

47) *Ibid.*

을 표했다.⁴⁸⁾ 또한 벨라루스 내 상황을 진단하고 현재 수감 또는 구금 중인 노조 활동가들을 방문할 수 있도록 ILO 노사정 대표단을 수용할 것도 재차 촉구했다.⁴⁹⁾

흥미롭게도 소수의 국가들이 합의(consensus)에 의해 결론문을 채택하는 방식에 반대하면서 절차적 이의를 제기(procedural contestation)하기로 결정했다. 이는 반대 의견을 참고하되 합의에 의해 결론문을 채택해 오던 오랜 관행에도 반하는 것이었으며, 합의는 만장일치(unanimity)와는 다르며 따라서 위원회는 명확하고 강력한 다수 의견을 토대로 진행될 수 있어야 한다는 사실에도 반기를 든 것이었다.⁵⁰⁾ 결국 투표 결과는 찬성 1,272표(96.07%), 반대 52표(3.93%)로 나타나 벨라루스가 소외되는 상황으로 귀결되었다.⁵¹⁾ 표결 후 미국, 캐나다 등 많은 국가들이 나서서 이 표결은 예외적인 상황으로 간주되어야 하며 선례로 취급되어서는 안 된다는 입장을 표명했다.

■ 벨라루스 사례의 광범위한 시사점 : ILO 조사위원회의 오래 지속되는 기능

조사위원회의 역할은 학술 문헌에서 상반된 평가를 받아왔다. Langille은 그 역할을 ‘무관함(irrelevancies)’으로 묘사한 반면(2010),⁵²⁾ Trebilcock은 일자리에서의 주요 인권 침해 상황에 국제적 관심을 유도하는 데 있어 중요한 기능을 하고 있다고 강조한다.⁵³⁾ 벨라루스 사례는 점점 더 경쟁이 치열해지는 민주적 질서 속에서 노동기본권을 집행하는 것이 얼마나 어려운 일인지를 잘 보여준다. 이 사례에 의해 결사의 자유에 대해 ILO 감독체제가 지니는 방어 역량(단, 완전한 동원을 전제로 함)이 시험대에 올랐다.

벨라루스 사례는 조사위원회가 집행 도구로서는 실패작이라는 증거로 볼 수도 있다. 합법적인 노조 활동에 참여하고 시민의 기본적 자유를 행사했다는 이유로 수감되거나, 박해를 받거

48) *Ibid.*, p.63.

49) *Ibid.*

50) *Ibid.*, p.66 (Chairperson 부분 참조).

51) *Ibid.*, p.68.

52) Langille, B.(2010), “Imagining Post ‘Geneva Consensus’ Labor Law for Post ‘Washington Consensus’ Development”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 31(3), pp.523~537.

53) Trebilcock, A.(2010), “Putting the Record Straight about International Labor Standard Setting”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 31(3), pp.553~563.

나, 망명할 수밖에 없는 상황에 처한 노조 활동가들에게 결사의 자유는 너무나도 요원해 보인다. 벨라루스 정부는 조사위원회의 권고를 충실히 이행하지 못했을 뿐만 아니라 독립노조운동을 서서히 질식시켰다.⁵⁴⁾ 게다가 2020년 이후에는 활동가, 노조 및 시민사회에 대대적인 전면 공격을 가함으로써 결사의 자유와 관련하여 더욱 퇴보하도록 했다.

하지만 이것만으로는 불완전한 설명이다. 이는 ILO에 있어서 실패의 지표라기보다는, 오히려 불완전하고 갈수록 경쟁이 치열해지는 민주적 국제질서 속에서 ILO 조사위원회의 기능이 오래 지속되고 있음을 보여주는 구체적인 증거로 볼 수 있다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 2004년 조사위원회의 설치와 제33조의 발동으로 인해 ILO에 매우 중요한 확대 메커니즘이 제공되었다. 이를 통해 ILO는 벨라루스 정부의 심각하고 지속적이며 악의적인 위반에 대응하여 ‘집행 피라미드(enforcement pyramid)⁵⁵⁾의 위쪽으로 진행할 수 있었다. 둘째, 정부의 위반행위가 조사위원회의 권고에 비추어 반복적·지속적으로 평가됨으로써 조사위원회의 권고는 그러한 위반행위의 가시성을 보장하는 닛의 역할을 지속적으로 수행해 왔다. 이러한 기능의 중요성이 과소평가되어서는 안 된다. 조사위원회의 권고는 정부 조치들을 평가하는 기준점을 설정하고, 이와 동시에 관련 후속조치를 수행하는 다양한 전문가 및 노사정 3자로 구성된 감독기관들(tripartite supervisory bodies)의 의견을 통합하는 역할도 한다. 셋째, 이 절차는 국제 공동체에 ‘조기경보시스템⁵⁶⁾’으로서 작동해왔다고 할 수 있다. 결사의 자유 위반은 종종 권위주의 체제라는 탄광 속의 카나리아와 같기 때문에 1900년대 후반과 2000년대 벨라루스의 결사의 자유 위반 사례들은 그 체제가 더욱 권위주의적인 방향으로 나아가고 있음을 시사했어야만 했다. 하지만 동시에 이로 인해 시민적 자유와 노동조합 권리 간의 본질적인 상호관계가 극명하게 드러나기도 했다. 넷째, 벨라루스에 대한 제33조 결의는 ILO에 실질적인 학습의 기회를 제공한다. 미얀마의 경우와 비교하면, 벨라루스에 대한 결의는 더욱 야심차고 광범위한 내용을 포함하고

54) Solidarnast(2023), “27 years of Struggle: ILO Begins to Force Belarus to Comply with Labor Standards”, <https://www.solidarnast.info/> (2024.7.25).

55) 이 용어는 대응적 규제(Responsive Regulation) ‘집행 피라미드(enforcement pyramid)’ 이 론에서 인용했다. 이에 대해서는 다음 자료 참조. Braithwaite, J.(2002), “Rewards and Regulation”, *Journal of Law and Society*, 29(1), pp.122~26 및 Mascini, P.(2012), “Why Was the Enforcement Pyramid so Influential? And What Price was Paid?”, *Regulation & Governance*, 7(1), pp.48~60.

56) Henderson, C.(2019), “Introduction”, Henderson C.(ed.), *Commissions of Inquiry: Problems and Prospects*, Oxford: Hart Publishing.

있는데, 인권 침해를 조사하는 다른 UN 기관들과의 공조를 모색할 뿐만 아니라 (세계 각국에 강제송환금지의 원칙을 존중하도록 촉구하는 것을 포함하여) 노동권에 머무르지 않고 해외 난민 보호도 아우르는 등 더욱 광범위한 이슈들을 다루고 있다. 이와 같이 제33조는 벨라루스 정권의 행위에 대해 지속적이고 가시적으로 비판적인 빛을 비추는 경광봉(light rod) 역할을 하는데, 이러한 벨라루스 정권의 행위는 노조와 활동가들의 저항뿐만 아니라 세계 각국이나 국제기구들의 일방적인 조치들에 정당성을 부여하기도 한다. 2020년부터 이미 많은 국가들이 가하고 있는 경제적 제재는 그다지 의미가 없기 때문에, 조사위원회와 제33조의 주요 기능은 모니터링이 지속되도록 보장하고, 해당 정부에 그 행위의 정당한 이유를 제시하도록 강제함으로써 일말의 책임감을 부여하며, 국제 공동체에 심각한 권위주의적 공고화의 사례를 알려 경각심을 부여하는 데 있다.⁵⁷⁾

위의 내용에 비추어 볼 때, Sweepston과 Lee가 조사위원회를 ‘길의 끝(end of the road)’으로 묘사한 점을 되짚어 볼 필요가 있다.⁵⁸⁾ 벨라루스 사례로 인해 조사위원회와 제33조는 결사의 자유 위반에 대해 국제 공동체가 수행하는 감독, 규탄 및 모니터링이라는 지속적인 활동에 부속되어 있는 (하지만 또한 이를 가능케 하는) 작지만 중요한 마디로서의 역할이 있음이 드러났다. 하지만 일부 권위주의 체제 국가들이 ILO 감독절차의 정당성에 대해 조직적으로 제기한 반론을 간과해서는 안 된다. 지정학적 논리에 따라 이 절차를 규정하려는 시도를 통해 이러한 반론이 제기되었는데, 이 절차는 용인될 수 없는 정치화를 반영하고 있다고 주장되었다. 이러한 움직임은 ILO의 기능과 결사의 자유에 대한 존중에 직접적인 위협이 되지만, ILO 내에서는 비국가 기관(non-state entity)의 존재로 인해 이러한 위협이 부분적으로 완화된다. 총회위원회의 특별회의에서 합의에 의한 결론문 채택 방식에 이의를 제기한 것은 명백하게 그러한 시도를 반영한다.

결론적으로 말하면, 벨라루스에 대해 설치한 조사위원회와 관련하여 조사위원회 사용의 효과성(efficacy)에 대해 명확하게 설명하는 것은 분명 시기상조이다. 하지만 필자는 벨라루스 사례

57) 조사위원회가 국제법상 도구(instrument)로서 지니는 이러한 기능에 대해서는 위 저서의 section 1.6과 1.7 참조.

58) Tapiola, K. and L. Sweptson(2010), “The ILO and the Impact of Labor Standards: Working on the Ground After an ILO Commission of Inquiry”, *Stanford Law & Policy Review*, 21(3), pp.513~517.

가 조사위원회의 ‘무관함(irrelevancy)’⁵⁹⁾을 시사한다고 속단하는 것에 대해 경계하고자 한다. 오히려 분권화, 민주주의의 경합(contestation of democracy), 전통적인 국가 형태에서 행사되는 강압이 국제적 수준에서는 부재한다는 점 등을 특징으로 하는 불완전한 국제질서 속에서 집행도구로서 ILO 조사위원회의 기능이 오래 지속되고 있음을 이 벨라루스 사례가 보여준다고 본다. **KLI**

59) Langille, B.(2010), *op. cit.*, p.537.