

〈논문〉

노동쟁의조정법 제정심의회 주요쟁점*

李 興 在**

I. 머리말

노동쟁의의 신속하고 공정한 해결제도의 수립과 그 적절한 운영은 미시적으로 노사의 상생적 공동체의 발전을 지향하고 거시적으로 사회구성 전체의 공생원리를 실현하는 ‘평화의 지형도’로서 기능해야 할 산업사회의 숙명적 과제이다. 이 과제를 수행하기 위한 청사진 마련과 그 구체적 입법화를 위한 고뇌의 진통을 겪고 있는 것이 지금의 상황이다.

이 글은 우리의 법 풍토에 적합한 노동쟁의조정제도의 정착화를 위한 겸허한 성찰의 계기로서 노동쟁의조정법 제정당시의 중요한 심의내용과 그 입법 자세를 고찰하여 이를 앞으로의 과제수행에 타산지석으로 삼으려는 데 그 기본목적이 있다. 이러한 작업은 시대의 변화를 뛰어 넘어 노동쟁의조정법 원리와 그 구체화에 대한 ‘원초적 반추’로서 자못 그 의의가 깊다고 생각한다. 따라서 이 글이 다루는 대상과 범위는 노동쟁의조정법 제정심의회 주요쟁점과 이에 대한 토론내용으로 한정될 것이며, 그 접근방법은 제정심의회 당시의 국회속기록을 제1차 자료로 삼아 주요쟁점을 추출하고 이에 대한 찬반 주장의 요지를 살펴보는 방식을 취하면서 필요한 경우에는 당시의 정황을 정확히 파악하기 위하여 의안문서와 잡지 등 제2차 자료를 원용하려고 한다. 그 제정심의회 주요쟁점에 대한 주장요지는 가능한 한 압축하려고 하지만 주목할 만한 논거의 제시가 있는 경우 또는 토론과정의 현장감을 전달하기 위해서 필요하다고 생각할 때에는 그 발언내용을 비교적 자세하게 인용하려고 한다.

이 글의 구성은 먼저 노동쟁의조정법의 제정경위와 입법정신을 간략히 살펴보

* 이 논문은 서울대학교 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2008학년도 학술연구비의 보조를 받았음.

** 서울대학교 법과대학 교수.

고 다음으로 핵심쟁점인 쟁의행위 금지대상(전국적 파업) 및 쟁의행위 개시요건(조정전치주의)을 상세하게 고찰하고 나서 기타 중요쟁점을 항목별로 검토한 뒤에 마지막으로 이에 대한 종합적 평가를 하는 순서로 될 것이다.

II. 제정경위와 입법정신

노동쟁의조정법 제정심의의 주요쟁점을 파악하기 위한 전단계로서 노동쟁의조정법의 제정경위와 그 입법정신(목적)을 간략히 살펴보기로 한다.

1. 제정경위

노동쟁의조정법안은 1951. 6. 8 정부안¹⁾(사회부 노동국 조정과)으로 제안되었지만 결국에는 이 정부안을 토대로 국회 사회보건위원회의 심의를 거쳐 1952. 11. 4 노동쟁의법안의 명칭을 한 전문 5장 31조의 사회보건위원회안²⁾으로 국회에 제출되었다.³⁾

- 1) 정부는 정부안의 제출이유에 대하여 “과거 군정, 과정(過政)을 통하여서의 노동쟁의조정은 군정법령 제19호와 동 제34조에 의거하여 처리되어 오던 바 법령 자체가 현실에 비추어 미비한 점이 있을 뿐만 아니라 정부수립과 아울러 노동쟁의조정에 관한 단일모법을 제정할 필요가 있음으로 자(玆)에 본 법안을 제출함”이라고 밝혔다. 국회사무처 의안과, 의안문서, 제8권 10-14면.
- 2) 국회속기록 제15회 제13호, 2면 하단-4면 중단; 국회사무처, 대한민국 법률안 연혁집 (1992. 5.), 3037-3039면.
- 3) 당시 사회부 노동국장이었던 한몽연(韓夢淵) 씨는 그 때의 법안 제출 상황에 대하여 “노동제법의 초안을 이항녕 교수와 둘이서 잠마차림으로 싸구려 여관과 중국집 2층을 전전하면서 각국의 노동관계법을 참고하여 우선 테두리부터 잡아 나갔습니다. 마련된 초안을 정부안으로 할 것이냐 국회 보사위분안으로 제출할 것이냐로 의견이 엇갈렸으나 결국 국회분위안으로 국회에 제출했습니다.”라고 증언하였다. “대한노총의 결성전후 : 노동운동의 회고담(6)”, **노동공론**(노동문제연구소, 1972. 5.), 168-169면. 그러나 한몽연 씨의 증언과는 달리 이항녕(李恒寧) 교수는 다음과 같이 증언하였다. “아마 6.25 이전부터 부산대에서 노동법을 강의한 것으로 기억해요. 당시 내가 노동법 강의를 하기 때문에 국회가 부산으로 피난오면서 국회에서 노동법을 제정한다고 할 때에 자연스럽게 관여하게 된 것이지요. 그 때 성균관대 교수로 계시면서 사회부 노동과장으로 있던 홍형표[원문은 홍형표로 되어 있지만 홍영표(洪永杓)의 오식인 것 같다; 필자] 씨가 있었는데 노동법제정 담당자였어요. 그런데 내가 국회전문위원을 하고 있었는데, 보건사회위원회인가 그랬는데, 거기서 노동법을 제정한다고 그러가지고 홍형표 선생과 같이 초안을 만들게 된 것이었어요.” “한국노동법학회 창립40주년 기념 원로간담회”, **노동법**

김용택 사회부차관은 노동쟁의법안 심의 제1독회에서 “정부로부터 처음에 노동위원회법과 노동쟁의법을 일괄해 가지고 노동조정법으로서 이것을 제출하려고 했습니다만 관계 사회보건위원회 여러분들께서 이것을 단일법으로서 위원회법과 또는 쟁의법 두 개로 국민에게 내놓는 것이 좋지 않느냐”⁴⁾하여 별개로 노동쟁의법안을 제안한 것임을 밝혔다.

이 사회보건위원회안(앞으로 ‘원안’이라 한다)에 대한 수정안으로서 주로 쟁의행위의 금지 및 개시문제와 쟁의행위의 실효성 확보문제를 대상으로 한 이진수 의원 외 34인 수정안(앞으로 ‘이진수 의원 수정안’이라 한다), 전진한 의원 외 37인 수정안(앞으로 ‘전진한 의원 수정안’이라 한다), 정남국 의원 외 24인 수정안(앞으로 ‘정남국 의원 수정안’이라 한다), 김지태 의원 외 20인 수정안(앞으로 ‘김지태 의원 수정안’이라 한다), 최원호 의원 외 10인 수정안(앞으로 ‘최원호 의원 수정안’이라 한다)이 각각 제안되었다.⁵⁾

노동쟁의법안은 노동위원회법안과 함께 1953. 1. 24 제15회 정기국회 제13차 회의에 상정되어⁶⁾ 본격적 심의를 계속하여 1953. 1. 31 제19차 회의에서 제2독회를 완료하고 제3독회를 생략한 채⁷⁾ 원안의 명칭 및 세 가지 쟁점만 수정 가결되어 1953. 3. 8 법률 제279호로 공포되었다.

노동쟁의조정법의 제정배경과 그 필요성은 노동조합법을 비롯한 일련의 노동관계법 제정의 경우와 그 맥락을 같이 하기 때문에⁸⁾ 이곳에서는 구체적 논의를 피하기로 한다.

2. 입법정신(목적)

김익기 사회보건위원장은 법안의 제안 설명에서 그 입법목적은 “헌법에 보장되어 있는 단체의 행동의 자유권 즉 쟁의권을 보장해 주는 것”⁹⁾이라고 한데 비

학, 제8호(1998), 189면.

4) 국회속기록 제15회 제13호, 11면 상단.

5) 이진수 의원 수정안을 비롯한 각각 수정안의 구체적 내용은 국회속기록 제15회 제13호, 5면 상단-6면 중단 참조. 다만 최원호 의원 수정안의 내용은 국회속기록 제15회 제18호, 14면 중단 참조.

6) 국회속기록 제15회 제13호, 1면.

7) 국회속기록 제15회 제19호, 11면 중단.

8) 노동쟁의조정법의 제정배경과 그 필요성에 대한 구체적 논의는 줄고, “노동조합제정사의 법사회학적 조명 : 그 제정배경과 전진한의 역할 및 법인식의 탐조”, 서울대학교 법학, 제46권 제2호(2005. 6.), 170-174면 및 177-178면 참조.

하여 김용택 사회부차관은 “전쟁을 수행하는 우리나라로서 계급투쟁의 정신에 치중하지 아니하고 노자가 협조한다고 하는 그러므로 전력증강과 생산의 의욕을 기할 수 있는”¹⁰⁾ 것이라고 밝혔다.

이진수 의원은 법제안의 필요성을 “노자협조가 완전히 실천되지 못한 그 단계에 대비”하기 위한 데 있다고 전제하면서 그 입법정신은 “근로자의 단체행동, 노동권의 자유, 자유권의 보장, 공정한 조정 어느 편에도 치우쳐서는 안 될 것”이라고 강조하였다.¹¹⁾

조봉암 국회부의장은 “노동자는 자기의 처지로서는 그러한 조건으로서는 견딜 수 없다고 결정했을 때 기업주와 투쟁을 하게 되는 것”이라고 하면서 “이것은 필연적으로 일어나는 일인 까닭에 우리가 법을 만든다는 것은 이 필연적으로 일어나지 않을 수 없는 것을 법적 체제하에서 합리적으로 되도록 해야 되겠다는 것이 쟁의법의 목적”이라고 주장하였다.¹²⁾

Ⅲ. 심의내용의 핵심쟁점 : 쟁의행위의 금지와 개시 문제

노동쟁의조정법 제정심의의 핵심쟁점은 쟁의행위의 금지대상(전국적 파업)과 쟁의행위 개시요건(조정전치주의)문제였다. 다음부터 이를 나누어 살펴보기로 한다.

1. 쟁의행위의 금지 : ‘전국적 파업’

원안은 “좌의 각호의 일에 해당하는 행위는 쟁의행위를 할 수 없다. 一, 공장 사업장 기타 직장에 대한 안전보호시설의 정당한 유지운행을 정폐 또는 방해하는 행위 二, 전국적 규모로 확대시키어 이로 인하여 국민경제를 심히 위태케 하는 행위(제6조 제1항) 행정관청은 쟁의행위가 전항에 해당한다고 인정할 경우에는 노동위원회의 결의에 의하여 그 행위의 중지를 명하여야 한다(제6조 제2항)”이다.

전진한 의원 수정안은 원안의 제6조 제1항 2호를 삭제하자는 것이고, 이진수

9) 국회속기록 제15회 제13호, 6면 하단.

10) 국회속기록 제15회 제13호, 11면 상단.

11) 국회속기록 제15회 제13호, 18면 상단.

12) 국회속기록 제15회 제16호, 8면 하단-9면 상단.

의원 수정안의 주요골자는 “쟁의행위가 전국적 규모로 확대되어 국민경제를 심히 위태케 한다고 인정되는 경우에는 중앙노동위원회의 요청에 의한 민의원의 결의에 의하여 행정관청은 그 행위의 중지를 명할 수 있다(제6조 제2항)”이다.

이 쟁점논의의 핵심은 결국 전국적 파업을 쟁의행위로 인정할 것이냐의 여부로 귀착되는데, 원안과 이진수 의원 수정안은 이를 부정하는 것이고 전진한 의원 수정안은 이를 긍정하는 입장으로 이해할 수 있다. 전국적 파업을 부정하는 견해를 같이 하면서도 원안은 전국적 파업을 노동위원회의 결의를 통해서 중지하려는 데 반하여 이진수 의원 수정안은 이를 민의원 결의에 의하여 중지하려는 점에서 구별된다. 이들 각각의 주장 요지와 그 토론의 경위를 살펴보기로 한다.

1) 전국적 파업을 부정하는 입장 : 원안 및 이진수 의원 수정안

(1) 원안

김익기(金翼基, 1916) 사회보건위원장(안동 을, 무소속, 일본대학법과 졸업, 제헌국회의원 및 헌법기초위원)¹³⁾은 법안의 심사보고에서 전국적 파업은 정치적으로 악용될 우려가 있다고 판단하여 이를 부정하는 입장을 다음과 같이 주장하였다.¹⁴⁾

‘정치스트라이크’ 즉 동정파업을 해가지고 전국적으로 확대되는 파업은 이것은 금지했습니다…우리나라에 있어서는 만일 그런 경향이 있다고 할 것 같으면 여러 가지로 이것을 정치적으로 악용할 우려가 있다고 인정하고 이 전국적인 정치파업 이것을 절대로 못하게끔 방지하였습니다. 그러나 이 정치파업이라든지 전국적으로 하는 동정파업이라고 인정하는 사람은 누구냐 하면 주무장관이라도 반드시 노동위원회의 결의가 있어야만 중지하게끔 이렇게 노동위원회에 강력한 힘을 부여해 가지고 노동위원회의 결정에 의거하도록까지 한 것이올시다.

(2) 이진수 의원 수정안

이진수(李鎭洙, 1900) 의원(양주 을, 대한국민당, 일본대학경제과 졸업, 조선변

13) 노동쟁의조정법 제정심의회 의 쟁점에 관한 토론에 참여한 의원의 성향을 이해하기 위한 하나의 자료로서 앞으로 그 의원의 한자성명, 출생년도, 선거구, 소속정당 사회단체명, 학력 및 주요경력을 기재하기로 한다. 인용의 출처는 다음과 같다. 대한민국국회사무처, 역대 국회의원 총람 : 제헌국회~제9대 국회(1977. 12.), 제2대 국회의원(1950. 5. 31.-1954. 5. 30.), 81-105면.

14) 국회속기록 제15회 제13호, 9면 하단-10면 상단.

리사회장 및 제헌국회의원)은 전국적으로 노동쟁의가 확대되어 국민경제에 막대한 위협을 줄 우려가 있는 경우에 이는 경제주권에 관계되는 것이므로, 공정한 구성이 확보되어 있지 않은 중앙노동위원회보다는 민의원이 이에 대한 조치를 취해야 한다고 다음과 같이 주장하였다.¹⁵⁾

중앙노동위원회의 구성요소를 본다고 하면 사용주와 공익위원하고 야합될 적에 방지하는 규정이 없는 것입니다. 그러기 때문에 본조 제2항에는 당연히 이것이 공정을 기하고 전국적인 면에 경제위기를 초래할 우려가 있다고 관청이 독선적 행동을 하는 것을 방지하고 위원회하고 야합해 가지고 치우친 불공평한 것을 거세하고 견제하는 의미에서 우리 민의원에서 결의해 가지고 그 행정관청으로 하여금 공정을 기하는 입장에서 중지명령을 할 수 있도록 하자는 것입니다.

임용순(任容淳, 1903) 의원(삼척, 무소속, 중학교졸업, 대한청년단삼척군단장)은 “노동위원회를 거세하고 편파적이고 야합하는 이러한 모든 행위를 견제하기 위해서 민의원의 결의에 의해서 행정관청은 명할 수 있다”¹⁶⁾ 점을 제시하여 이진수 의원 수정안을 지지하였다.

2) 전국적 파업을 긍정하는 입장 : 전진한 의원 수정안

(1) 전진한 의원 주장

전진한(錢鎭漢, 1901) 의원(부산 무, 대한노동총연맹, 일본조도전대학정경학부 경제과 졸업, 제헌국회의원 및 초대사회부장관)은 원안이 “대단히 노동자의 쟁의 활동을 제한”하고 있기 때문에 “전국적 규모로 확대한다는 것은 상상할 수 없는 것”이므로 이 조문은 “필요 없는 연문(衍文)일 뿐 아니라 대단히 유해한 조문”이라고 판단하여 이를 삭제할 것을 다음과 같이 주장하였다.¹⁷⁾

만약에 전국적으로 확대될 사실이 있을 것을 상정하려면 필연적으로 이 조정법이 그걸 인정해야 할 터인데 사실 조정법에 있어서 인정이 안 되어 있습니다. 공익사업에 있어서는 물론이고 사사(私事)사업에 있어서도 여러 가지 제한이 있어요. 그러므로 이것은 연문일 뿐 아니라 오히려 이 조문이 있으면 앞으로

15) 국회속기록 제15회 제16호, 6면 상단.

16) 국회속기록 제15회 제16호, 8면 하단.

17) 국회속기록 제15회 제16호, 6면 중단 및 하단.

노동자의 쟁의행위에 이 조문을 악용해서 많은 폐단이 생깁니다. 그리고 이와 같은 악(惡)조항은 입법례가 별로 없습니다. 중요한 사업부분에 대해서 제한했으면 그만이지 또 여기에 개괄적으로 전국적 규모라고 만들어 가지고 여러 가지 법률해석에 따라서는 도저히 노동자가 움직일 수 없는 형편에 빠집니다. 그러므로 이 조항은 꼭 빼야 되겠어요.

(2) 찬성견해

조봉암(曹奉岩, 1899) 국회부의장(인천 병, 대한민국민당, 소련모스크바공산대학2년 수료, 제헌국회의원 및 초대농림부장관)은 “같은 종류의 기업체에서 같은 조건으로 투쟁이 일어난다면…필연적으로 자연히 전국적으로 일어나 질 수도 있는 것”이므로 “노동조합이 연합체를 가지고 있는 바에는 일부러 선동을 하든지 안 하든지 간에 전국적으로 여러 군데서 일어나는 것을 조정하지 않을 수 없는” 까닭에 “이것은 의례히 되여지는 것을 전연 못 한다 그랬자 그것은 말이 되지 않는 말”이라고 하면서, “어느 나라에서 노동조합이 있고 노동법이 있는 나라에서 전국적으로 일어나는 일을 못 한다 그런 법을 만든 것을 보신 일”이 있느냐고 반문하며 전진한 의원 수정안에 찬성하였다.¹⁸⁾ 조광섭(趙光燮, 1901) 의원(영등포갑, 대한노동총연맹, 만주대학정경학과 졸업, 대한노동총연맹위원장)은 “전국적인 연합체를 인정해준 이상 노동조합 자체가 여기서 무엇보다도 전국적인 이러한 연합체로서 국가의 국민경제를 위태롭게 하지 않을 그러한 지경에는 반드시 이러한 것이 용인되어 주어야 할 것”이라고 하면서 “여기서 6조와 같이 이 조항 전체를 다 집어넣으면 쟁의를 조정하는 법이 아니라 쟁의를 방지하는 법”이 될 것이라 주장하며 전진한 의원 수정안을 지지하였다.¹⁹⁾ 또한 임기봉(林基奉, 1903) 의원(목포, 대한노동총연맹, 평양신학교 및 일본동지사대학 졸업, 대한노동총연맹

¹⁸⁾ 국회속기록 제15회 제16호, 9면 상단 및 중단.

조봉암 국회부의장은 “물론 ‘불세비키’가 통치하고 있는 노서아(露西亞)에서는 전국적으로는 고사하고 한 군데서라도 동맹파업을 했다는 것이 없어요. 그것은 못해요. 전체주의인 까닭에 그래요. 자유주의국가에서는 어느 나라에서든지 전국적으로 일어나는 투쟁을 날마다 보고 들을 것입니다.....그러한 것을 우리가 입법하면서 우리는 그것을 안 한다는 것은 어느 나라 사람인데 어디에 속하는 사람인데 그것을 안 할 것입니까. 나는 이것이 입법의 정신에 근본적으로 어그러지는 조항이라고 생각해서 이 조항을 삭제하는 것이 절대로 옳다고 생각 합니다”라고 하여 전체주의와 비교를 통해 그 입법정신을 근거로 자신의 견해를 피력하였다. 국회속기록 제15회 제16호, 9면 중단 및 하단.

¹⁹⁾ 국회속기록 제15회 제16호, 7면 하단.

부부위원장)²⁰⁾은 근로자의 “생활권 확보”를 이유로, 유홍(柳鴻, 1899) 의원(영등포 을, 국민회, 경성공업고등학교 졸업, 국민회총본부재정부장)²¹⁾은 원안의 이 조항을 존치할 경우 오히려 근로자의 “그 투쟁방식이 법에 의한 투쟁이라는 것이 아니라 의외로 폭력이나 파괴나 이러한 것이 나올 우려가 다분히 있다”는 점을 이유로 각각 문제된 조항의 삭제를 주장하였다.

3) 제2차 토론 및 표결과 전진한 의원 수정안 가결

제1차 표결에서 전진한 의원 수정안(재석원수 111인, 가 38표), 이진수 의원 수정안(재석원수 115인, 가 21표), 원안(재석원수 117인, 가 47표)이 각각 과반수 미달로 미결이 되어 다시 각 안을 지지하는 의원들이 토론을 하게 되었다. 제2차 표결까지 각 안을 찬성하는 발언을 한 의원 수는 전진한 의원 수정안에 대하여 5명, 이진수 의원 수정안에 대하여 2명, 원안에 대하여 1명이었다. 특히 이례적인 것은 사회를 보던 신익희(申翼熙, 1894) 국회의장(광주, 민주국민당, 일본조도 전대학정경학부 졸업, 상해임정국무원비서장 및 제헌국회의원)이 조봉암 국회부의장에게 사회를 넘기고 전진한 의원 수정안을 지지하는 발언을 한 점이다. 제2차 토론에서 전개한 각 안에 대한 찬성의 주요 논거를 살펴보기로 한다.

(1) 전진한 의원 수정안

법제사법위원회의 노동쟁의법안 사전심의에 참여했던 엄상섭(嚴詳燮, 1907) 의원(광양, 무소속, 광주사범학교 졸업 및 일본고문시험사법과 합격, 변호사 및 홍익대학장)은 제6조 제1항 2호의 규정내용이 추상적이므로 노동쟁의권을 침해할 우려가 대단히 많다는 점을 다음과 같이 주장하여 전진한 의원 수정안을 찬성하였다.²²⁾

최근 우리나라의 정치동향을 바라보면 ‘심히 위태롭게’한다는 이것은 즉 정도의 표시예요. 이런 어떤 기본권을 옹호하는 입장에서 볼 적에 정도로 해가지고 조문을 만들어 놓으면 언제든지 기본권이 침해되는 방향으로 이용되기가 쉽습니다…즉 ‘전국적 규모로 확대시키어’ 이것을 가지고 전국적인 ‘제네스트’를 쟁의행위로 보지 않는다는 기분을 가지게 하고 또 ‘심히(甚)’이라는 정도의 판단은 역시 행정관청이 하고 행정처분이면 재판소에서 한다고 하더라도 사법기관이라

20) 국회속기록 제15회 제16호, 7면 중단 및 하단.

21) 국회속기록 제15회 제16호, 9면 하단.

22) 국회속기록 제15회 제16호, 14면 상단.

는 것은 언제든지 보수적 경향이 있습니다. 이러한 두 가지 점으로 보아서 노동쟁의권을 침해할 우려가 대단히 많은 조문이라고 이렇게 해석합니다.

신익희 국회의장은 “노동쟁의 하는데 종종 제한을 두고 종종 구속을 한다고 하면 노동쟁의에 관한 법률이라고 할 것이 무엇이 있느냐”고 반문하면서 “노동권으로 보든지 혹은 파업의 자유라는 원칙으로 보든지 제6조의 1항 2호는 명문으로 규정할 필요가 없는 것”이라고 주장하는 한편, 원안이 우려하는 특수한 국내사정의 위험은 노동쟁의법이 아니라 국가보안법 등에 의해 대처할 수 있는 것이라고 지적하였다.²³⁾ 곽상훈(郭尙勳, 1896) 의원(인천 을, 무소속, 경성고등공업학교 중퇴, 제헌국회의원 및 반민족행위처벌재판소검찰차장)은 “노동자를 너무 위협시키는 이 관념을 먼저 버려야 할 것”이고 “노동자가 반드시 자기 이익을 옹호하기 위해서 합법적인 운동을 하는데도 불구하고 노동자는 언제든지 파괴행동으로 나오겠다는 이런 선입관을 가져서는 안 될 것”이라고 주장하면서 문제된 조항을 삭제하는 수정안에 동의하였다.²⁴⁾ 노기용(盧企容, 1895) 의원(합천 갑, 무소속, 경성보성학교졸업, 경북도경찰학교장)은 “국민경제가 위험하다고 하면 그때 그때 정치적으로 조정할 일이지 그것을 법으로 정의에 입각한 법을 만드는데 법이 아닌 법을 그 파생적 적은 염려에 의지해서 불법을 만든다고 하는 것은 대단히 곤란한 문제”²⁵⁾라고 지적하고, 김봉재(金奉才, 1910) 의원(창원 을, 무소속, 독학, 마산해산주식회사회장)은 전국적 파업이 전쟁에 미치는 거대한 부담이 된다는 “그러한 예상에서 노동자의 기본 권리를 박탈하는 방향으로 입법한다는 자체는 일대 모순”²⁶⁾이라고 주장하면서 각각 전진한 의원 수정안을 지지하였다.

(2) 이진수 의원 수정안

유승준(兪昇濬, 1910) 의원(홍성, 무소속, 중앙고등보통학교 졸업, 문교부교도과장)은 “당연히 민의원의 결의에 의하여 전 국민의 의사로 노동쟁의를 해결한다고 하는 이 성의야말로 이 법의 골자”²⁷⁾라는 점, 그리고 이종영(李鍾榮, 1895) 의원(정선, 국민회, 일본조도전대학정경과 졸업, 대동신문사사장)은 “가장 좋은 해결책

23) 국회속기록 제15회 제16호, 14면 하단.

24) 국회속기록 제15회 제16호, 17면 상단.

25) 국회속기록 제15회 제16호, 12면 하단.

26) 국회속기록 제15회 제16호, 16면 하단.

27) 국회속기록 제15회 제16호, 13면 하단.

이 노동위원회에 맡겨서 정부가 이런 무기를 뺏지 않도록 민의원에 묻는다는 것이 신증을 기하는 적절한 조치”²⁸⁾라는 점 등을 주요내용으로 하여 각각 이진수 의원 수정안을 찬상하는 발언을 하였다.

(3) 원 안

최면수(崔勉洙, 1887) 의원(보은, 대한국민당, 보성전문학교법과 중퇴, 한인동양 의병대참모)은 노동관련 입법에 의하면 전국적으로 “노동쟁의가 그렇게 확대되게까지는 안되게 결말을 짓게 되어 있다”고 지적을 하면서도 “경제적으로 정치적으로 만일 전국적으로 파동이 된다고 할 때에는…항상 노동자들을 이용해 가지고 우리 민주주의국가를 흔들려는 좌익계열에서는…이 노동조합이라든지 어떤 공장이라든지 잠재해 가지고 그 나라를 정치적으로 동요시키려는 것이 있다”라는 점을 들어 원안을 지지하였다.²⁹⁾

(4) 전진한 의원 수정안 가결

제2차 표결에서 전진한 의원 수정안이 압도적 지지로 가결(재석원수 122인, 가 73표)되었다.

2. 쟁의행위의 개시 : ‘조정전치주의’

원안은 “노동쟁의가 발생하였을 경우에는 그 당사자는 행정관청의 알선 또는 노동위원회의 조정이 실패에 귀(歸)하였을 때 이외에는 쟁의행위를 할 수 없다. 전항의 경우에 있어서 분쟁사건이 행정관청과 노동위원회에 보고되어 일반사업에 있어서는 3주일을 공익사업에 있어서는 6주일을 경과하여도 해결이 나지 않을 때에는 예외로 한다(제7조)”이다.

이진수 의원 수정안은 행정관청의 알선절차를 채택하지 않고 노동위원회의 조정이 실패하면 쟁의행위를 개시할 수 있도록 하는 한편 그 조정기간을 일반사업은 1주일, 공익사업은 2주일로 단축한 것이 원안과 다른 점이다. 전진한 의원 수정안은 “제7조를 좌와 여(如)히 수정함. 공익사업에 있어서 노동쟁의가 발생하였을 경우에는 그 당사자는 노동위원회의 조정이 실패에 귀하였을 때 이외에는 쟁의행위를 할 수 없다. 전항의 경우에 있어서 분쟁사건이 행정관청과 노동위원회

28) 국회속기록 제15회 제16호, 15면 하단.

29) 국회속기록 제15회 제16호, 16면 상단 및 중단.

에 보고되어 2주일을 경과하여도 해결이 나지 않을 때에는 예외로 한다. 본조 제 1항의 규정은 쟁의행위의 발생 중에 그 사업이 제4조 제2항의 규정에 의하여 공익사업으로 지정된 경우에는 적용하지 않는다(본항 신설)”이다. 전의원 수정안은 일반사업과 공익사업을 구별하여 일반사업은 자유로이 쟁의행위를 개시하고 공익사업만 쟁의행위 개시를 위해 2주일의 노동위원회 조정을 거치도록 하는 한편 쟁의 중의 일반사업을 공익사업으로 새로 지정하여 그 일반사업에 대해 쟁의행위 제한을 가하려는 것을 방지하기 위한 조항을 신설한 점에서 원안 및 이진수의원 수정안과는 근본적으로 구별되는 특징이 있다. 이들 각각 안의 주장 논거를 살펴보기로 한다.

1) 쟁의행위 방지를 통한 노동쟁의의 원만한 해결 : 원안

김용우(金用雨, 1912) 사회보건위원장(서대문 갑, 무소속, 미국남가주대학원수물과 수료, 조선서울특별시후생국장 및 주택영단이사장)은 “현재에 있어서 노동자의 노동쟁의가 발생하였을 때에는 직접 그 피해를 노동자가 받고 있기 때문에 알선과 조정의 기간을 두어서 될 수 있는 대로 쟁의행위에 들어가지 않고 원만하게 해결하자는 것이 이 조항에 대한 본위원회의 목적”³⁰⁾이라고 분명히 밝혔다.

2) 조정기간 단축에 의한 노동쟁의의 신속한 해결 : 이진수 의원 수정안

이진수 의원은 “보호와 간섭의 차이”는 다르다고 전제하면서 “알선한다고 하는 명목 밑에서 알선이 지나쳐서 위문(慰問)이 폐문(廢問)처럼 되어서 지나친 간섭이 됨으로써 초래하는 결과가 최대의 사태를 일으키는 것을 볼 때에 국가민족을 위하여 불행한 까닭에 이 강력한 조항 같은 것은 필요 없다고 보는 것”이라고 주장하였다.³¹⁾ 또 이 의원은 “선진 국가에서는 노동쟁의기금을 노동자 자체가 보유하고 있는 것입니다. 우리는 먹기 급하고 억울하고 딱한 우리 현실에 있기 때문에 그 쟁의기금이라는 것은 없습니다. 있다고 하면 3주일 내지 6주일을 지탱해 나가도 좋습니다. 그래서 시일을 될 수 있는 대로 단축시켜서 이러한 문제를 하루 속히 해결함으로써 노자 간에 쌍방이 다 합의하라는”³²⁾ 취지에서 수정안을 제출한 것이라고 밝혔다.

30) 국회속기록 제15회 제18호, 6면 중단.

31) 국회속기록 제15회 제13호, 18면 하단.

32) 국회속기록 제15회 제18호, 5면 상단.

3) 일반사업의 쟁의행위 개시자유 및 쟁의 중 공익사업 지정금지 : 전진한 의 원 수정안

전진한 의원은 원안이나 이진수 의원 수정안은 다같이 “일반사업이나 공익사업을 막론하고 결국 정부의 알선 노동위원회의 조정을 마치기 전에는 쟁의행위를 할 수 없다”고 하여 “노동자의 쟁의권을 제한”하지는 것임에 반하여, 자신의 수정안은 “일반사업에 있어서 노동조합에 있어 가지고는 그 행동의 자유를 거절할 이유가 없기 때문에 여기에는 공익사업에 있어서만 제한을 하고 일반사업은 제외하지는 것”이 근본정신이라고 밝혔다.³³⁾ 전 의원은 자신의 수정안 중 한 항목의 신설취지에 대하여 “어떠한 일반사업에 있어서 쟁의가 발생하였을 때 이것은 공익사업이라고 새로운 인정을 해서 즉 이 본법 제4조 2항에 규정된 바에 의지해서 공익사업으로 지정해 가지고 노동자의 쟁의권을 또 제한받을 우려가 있기 때문에 일단 쟁의가 발생한 이후에는 그 쟁의 중에는 일반사업을 공익사업으로 새로 지정하는 것을 막자는 것”이라고 천명하였다.³⁴⁾ 전 의원은 결론적으로 “공익사업만은 우리가 특별히 국가가 법률로 보호해 가지고 이 노동자나 기업가나 여기에 대해서 쟁의행위를 발동할 것을 제외해 놓고 일반사업에 있어서는 헌법이 보장하고 노동조합법이 보장하는 원칙을 확보해 가지고 행동의 자유를 확보해야 되겠다는 것”이라고 주장하였다.³⁵⁾

4) 원안 및 전진한 의원 수정안 중 ‘항목신설 안’가결

전진한 의원 수정안 중 제7조 ‘본조 안’(재석원수 99인, 가 25표)과 이진수 의원 수정안(재석원수 99인, 가 8표)은 각각 미결되고, 원안이 가결(재석원수 99인, 가 53표)되었다.

전진한 의원 수정안 중 ‘항목 신설 안’은 과반수 못되어 미결(재석원수 93인, 가 40표)되었지만, 김용우 사회보전위원장이 “위원회에서는 쟁의 중에 공익사업 체로 정하는 거기까지는 그 때 생각하지 않았습시다. 그러니까 이 조항에 대해서는 위원회로서도 별 이의가 없다고 생각합니다.”³⁶⁾라는 발언이 있는 뒤 제2차 표결에서 가결(재석원수 98인, 가 52표)되었다.

33) 국회속기록 제15회 제18호, 5면 상단 및 중단.

34) 국회속기록 제15회 제18호, 5면 중단 및 하단.

35) 국회속기록 제15회 제18호, 5면 하단.

36) 국회속기록 제15회 제18호, 7면 중단.

IV. 심의내용의 중요쟁점 : 쟁의행위의 실효성 확보문제

노동쟁의조정법 제정심의를 기타 중요쟁점은 주로 쟁의행위의 실효성 확보문제로서 쟁의기간 중 근로자의 구속제한, 쟁의행위의 절차적 제한, 직장폐쇄의 보고, 대체근로자의 채용금지, 쟁의행위에 대한 손해배상청구권의 제한 등으로 압축된다.³⁷⁾ 각 쟁점에 대한 원안과 수정안의 주장내용 및 그 지지발언의 요점을 고찰하기로 한다.

1. 근로자의 구속제한

원안은 “근로자는 쟁의기간 중에 현행법 이외에는 여하한 이유로도 그 자유를 구속당하지 아니한다(제13조)”이고, 전진한 의원 수정안은 “형법 제95조(공무집행 방해) 제106조(소요) 제107조(파산) 제208조(폭행) 제222조(협박) 및 제234조(위협에 의한 협박)는 쟁의기간 중 근로자에 적용하지 아니한다”를 제13조 제2항으로 신설하자는 것이다. 이 밖에 김지태 의원 수정안은 제13조의 ‘근로자’ 다음에 ‘및 사용자’를 삽입한다는 것이고, 법제사법위원회 수정안은 제13조를 삭제하자는 것이다.

1) 쟁의 근로자의 신분보장 : 원안

김익기 사회보전위원장은 법안의 심사보고에서 “사용자는 항상 강한 자이고 근로자는 항상 약한 편에 있는 것이 현실”이라고 전제하고 “관권이 즉 행정부권한이 사용자와 부동(附同)될 우려가 언제든지 개재되어 있는 것”과 “과거의 쓰러린 경험”에 비추어 “근로자의 신분을 사용자에만 대해서 보장시킬 뿐만 아니라 법적으로 노동쟁의 중에는 현행법이 아닌 근로자의 신체를 구속 못하게끔 규정을 한 것”이라고 밝혔다.³⁸⁾ 임기봉 의원은 이 조항이 삭제되면 “쟁의의 목적을 달성”할 수 없다고 주장하고³⁹⁾, 또한 이진수 의원은 “만일 현행법이 아닌 사람을

37) 당시 사회부 노동국장으로 노동관계법 초안 작성에 관여하였던 한몽연(韓夢淵)씨는 “노동쟁의조정법에 ‘쟁의기간 중에는 현행법 외에는 체포하지 못하고 채용을 못한다’는 규정이 있는데 이는 외국의 노동법에서는 찾아 볼 수 없는 조항”이라고 주장하였다. “대한노동총 결성전후 : 노동운동의 회고담(6)”, **노동공론**(1972. 5.), 170면.

38) 국회속기록 제15회 제13호, 10면 중단.

39) 국회속기록 제15회 제19호, 7면 하단.

구실을 삼아서 이에 가압하거나 협박하거나 구속하거나 한다면 그야말로 쟁의를 정당시 할 수 없을 뿐만 아니라 쟁의법은 공문(空文)에 불과할 것”⁴⁰⁾이라고 주장하여 각각 원안을 지지하였다.

2) 쟁의 방해의 금지 : 전진한 의원 수정안

전진한 의원은 “사실문제에 있어서 과거의 경험으로 보든지…가령 조방(朝紡) 쟁의에서도 노동자가 많이 희생을 당했고 그 모든 조항이 협박을 했다 공갈을 했다 해서 잡아 갔어요. 그래서 선진국국가의 입법례에는 이러한 조항을 노동자에게 적용하지 않는다”고 주장하면서 “이것은 협박이다 공갈이다 무엇이다 해서 그 쟁의를 방해할 우려가 있기 때문에 이것을 없애기 위하여” 수정안을 제출한 것이라고 그 취지를 밝혔다.⁴¹⁾

3) 좌익계열의 노동운동 방지 : 김지태 의원의 수정안 철회와 법제사법위원회 수정안 동의

김지태(金智泰, 1908) 의원(부산 갑, 무소속, 부산상업고등학교 졸업, 조선견직 한국생사사장 및 부산일보사장은 “공산주의하고 싸우고 있는 이 마당에 잘못하면 과거…전평시대에 좌익계열의 노동운동이 성행하고…그러기 때문에 이것을 틈타서 좌익계열의 선전할 수 있는 기회”를 줄 우려가 있으므로 “국난을 타개할 때 까지는 제13조를 삭제하는 것”이 좋다고 생각하여 자신이 낸 수정안을 철회하고 법제사법위원회의 삭제를 주장하는 수정안에 동의하였다.⁴²⁾ 이 때 사회를 보던 윤치영(尹致暎, 1898) 국회부의장(공주 을, 대한민국민당, 일본조도전대학법과 졸업, 제헌국회의원 및 초대내무장관)이 “법제사법위원회에서 설명하겠어요?”(“필요없습니다” 하는 이 있음)라고 의견 발표의 기회를 부여하였으나 아무도 발언을 하지 않아서⁴³⁾ 그 삭제주장의 이유를 알 수가 없다.

4) 원안의 가결

법제사법위원회의 수정안(재석원수 92인, 가 8표 부 2표)과 전진한 의원 수정

40) 국회속기록 제15회 제19호, 8면 상단.

41) 국회속기록 제15회 제19호, 6면 중단.

42) 국회속기록 제15회 제19호, 6면 하단-7면 상단.

43) 국회속기록 제15회 제19호, 7면 상단.

안(재석원수 92인, 가 5표)은 미결되고, 원안이 3분의 2 이상의 지지를 받아 가결(재석원수 92인, 가 68표)되었다.

2. 쟁의행위의 절차적 제한

원안은 “노동조합을 조직한 근로자가 쟁의행위를 할 때는 조합원의 직접 무기명 투표에 의하여 과반수로서 결정하지 아니하면 노동조합의 명의로써 쟁의행위를 할 수 없다(제8조)”이고, 전진한 의원 수정안은 이 조문을 삭제하자는 것이다.

1) 조합 민주주의원칙의 확립 : 원안

김익기 사회보건위원장은 법안의 심사보고에서 “민주주의원칙에 의거해 가지고 과반수 이상이 노동쟁의를 하자고 희망해야만 비로소 이것을 시작하게끔 이렇게 규정을 한 것”⁴⁴⁾이라고 밝혔다. 김용우 사회보건위원장은 제2독회의 토론에서 “동맹파업을 한다고 할 때에는 노동자 자신이 그날 임금을 받을 것을 받지 않고…개인 개인이 부담해 가지고 싸우는 것이기 때문에…자기가 그런 희생을 해가면서 파업을 하는데 자기 의사표시도 없이 희생을 당하도록 하는 것은 방지”하고, 또한 “지령에 의해서 파업을 하는 이런 것도 방지”하기 위한 취지에서 원안의 구상을 한 것이라고 주장하였다.⁴⁵⁾

2) 쟁의행위의 효율성 보장 : 전진한 의원 수정안

전진한 의원은 쟁의행위의 투쟁적 성격에서 비롯된 “활동의 기밀성 요청”, 노동조합원을 “일시에 과반수를 한자리에” 모을 수 없다는 사실적 제약, “노동조합원이 일치해서 민주주의적으로 그 행동의 자유를 간부에게 맡겼으면 그 간부가 적당한 시기에 적절히 행동”을 함으로써 “진정으로 노동쟁의행위의 권한을 원활하게 행사”할 수 있다는 점을 들어 이 조항의 삭제를 주장하였다.⁴⁶⁾ 정남국(鄭南局, 1896) 의원(완도, 민주국민당, 일본대학정치학부 중퇴, 배달청년회부회장)은 우리나라에서는 “조합명의로 쟁의한 예”가 없고 쟁의를 “과반수 투표로 한다고 하는 것이 실상에 맞지”않는다는 실제적 이유⁴⁷⁾로, 이진수 의원은 “탄압 협박 공

44) 국회속기록 제15회 제13호, 10면 상단.

45) 국회속기록 제15회 제18호, 8면 중단 및 하단.

46) 국회속기록 제15회 제18호, 7면 하단-8면 상단.

47) 국회속기록 제15회 제18호, 8면 중단.

갈 급기야는 테러까지 하면서도 이 총회를 못 열게 하는 오늘날의 한국의 현실⁴⁸⁾적 사정을 이유로 전진한 의원 수정안을 지지하였다.

3) 원안의 가결

표결에서 전진한 의원 수정안은 미결(재석원수 95인, 가 16표)되고, 원안이 가결(재석원수 94인, 가 56표)되었다.

3. 직장폐쇄의 보고

원안은 “사용자가 직장폐쇄를 하고자 할 때에는 행정관청과 노동위원회에 보고하여야 한다(제9조)”이고, 이진수 의원 수정안은 “조합대표자와 노동위원회에 1개월 전에 보고해야 한다”는 점이 원안과 다른 점이며, 전진한 의원 수정안은 직장폐쇄의 개념에 조업단축을 포함시키는 점 이외에는 원안과 차이가 없다.

1) 근로자의 생활위협 방지 : 원안

김익기 사회보권위원장은 법안의 심사보고에서 “사용주가 언제나 마음대로 자기 직장을...폐쇄한다면 많은 노동자가 생활의 위협을 받을 것”이므로 “반드시 이것은 행정관청이나 또는 노동위원회에 보고한 후라야만 자기의 기업 또는 공장을 폐쇄하게끔 이렇게 규정”한 것이라고 밝혔다.⁴⁹⁾

2) 조합대표자에게 보고 : 이진수 의원 수정안

이진수 의원은 직장폐쇄를 감행하는 “사용자의 독재를 방지하기 위해서는 피해당하는 노동조합대표들은 1개월 전에 알아야 할 것”이고 “그래야 독재방지도 되고 또 해고당하는 많은 희생노동자가 전업도 할 길이 생기는 것”이라고 주장하였다.⁵⁰⁾ 정남국 의원은 공장폐쇄나 조업단축의 경우 “공장주가 노동자와 협의”할 것을 주장하며 이진수 의원과 같은 취지의 발언을 하였다.⁵¹⁾

48) 국회속기록 제15회 제18호, 9면 상단.

49) 국회속기록 제15회 제13호, 10면 상단.

50) 국회속기록 제15회 제18호, 9면 하단.

51) 국회속기록 제15회 제18호, 10면 하단-11면 상단.

3) 조업단축을 직장폐쇄와 동일취급 : 전진한 의원 수정안

전진한 의원은 “공장을 절반이나 3분지 2라든지 상당한 부분의 작업을 안 하고 폐쇄한다면 역시 공장폐쇄와 같은 결과가 나기 때문에” 조업단축을 “직장폐쇄의 일종”으로 보아 동일하게 취급하자고 주장하였다.⁵²⁾⁵³⁾

4) 직장폐쇄의 개념 구분과 노동조합에 예고 : 김지태 의원의 주장

김지태 의원은 직장폐쇄의 개념을 두 가지로 구분하고 또한 조업단축의 성격을 밝혀서 이진수 의원과 전진한 의원의 주장을 각각 논리적으로 반박하는 한편, 동시에 직장폐쇄의 경우 노동조합에도 사용자가 보고할 것을 주장하였다. 김 의원은 직장폐쇄는 “한 가지는 노동쟁의의 수단으로서 직장을 폐쇄하는 경우가 있고 또 하나는 경영난 혹은 천재지변으로서 부득이한 경우에 공장을 폐쇄하는 두 가지가” 있는 것이라고 분명히 그 개념을 구분하여 “이 본 법안에 있어서 노동쟁의로서 직장폐쇄라 하는 것은 우리가 노동쟁의를 운영하는 한 수단으로서 하는 행위”라고 정의하였다.⁵⁴⁾ 이를 근거로 김 의원은 사용자의 직장폐쇄는 제7조에 의해 “3주일을 경과한 때에는 자동적으로 할 수 있는 것”이므로 이진수 의원이 주장한 ‘1개월 전의 보고’는 “이 7조에 저촉되는 것”일 뿐만 아니라 “경영난으로 불가항력에 의지해서 폐쇄한다면 예고할 기간이 없는” 까닭에 ‘1개월 전의 보고’는 사리에 부당하다고 비판하였다.⁵⁵⁾ 그러나 김 의원은 “되도록이면 가능한 범위 내에서 공장을 폐쇄한 기업주가 있을 때에는 빨리 노동조합이나 노동위원회에 예고할 의무를 가진다”고⁵⁶⁾ 자신의 견해를 표명하였다. 또한 김 의원은 전

52) 국회속기록 제15회 제18호, 10면 중단.

53) 임기봉 의원은 해방 후 적산관리자들의 실태를 비판하면서 직장폐쇄 조항 자체를 삭제하자는 주목할 만한 주장을 다음과 같이 하였다. “해방 후로 우리나라의 모든 기업이 원래 이것이 적산이었습니다. 한테 그 후로 적산을 맡아서 관리하는 관리자리의 동향이 어떻게 되었는가 하면 ‘갑’이라는 공장을 갖다가 관리권을 받아 가지고 비밀리에 ‘을’이라는 자기 사설공장을 가지고 있어 가지고 ‘갑’이라는 공장의 그 내부시설을 모두 뜯어다가 ‘을’에다가 만들어 놓고 ‘갑’이라는 공장은 껍질만 남겨 놓고 운영할 수 없다 폐쇄하겠다...이렇게 해 나온 것이 해방 후로 오늘날까지 적산을 관리하던 모든 기업주들이 얼마든지 있습니다. 이러한 동태가 있음에도 불구하고 그저 종이쪽 한 장에다 도장 찍어서 폐쇄한다고 제출만 해버리면 노동자는 어디 가서 살 수 있습니까. 그러므로 이것은 반드시 그러한 문제를 우리가 여기서 삭제하지 않으면 안 된다고 나는 생각합니다” 국회속기록 제15회 제18호, 11면 하단.

54) 국회속기록 제15회 제18호, 11면 상단 및 중단.

55) 국회속기록 제15회 제18호, 11면 중단.

56) 국회속기록 제15회 제18호, 11면 중단.

진한 의원 수정안의 “조업단축이라는 것은 노동쟁의의 한 수단”이 아니라 경영에 속하는 문제이기 때문에 조업단축은 “노동쟁의법규에 넣어서 논의할 문제가 아니고 이것을 논의하자면 노동규준법(勞動規準法)에 가서 이런 문제를 논의해야 할 것”이라고 지적하였다.⁵⁷⁾

5) 원안의 가결

전진한 의원 수정안(재석원수 104인, 가 17표) 및 이진수 의원 수정안(재석원수 104인, 가 14표)은 과반수가 못 되어 미결되고, 원안이 가결(재석원수 104인, 가 61표)되었다.

4. 대체근로자의 채용금지

원안은 “사용자는 쟁의기간 중에 쟁의에 관계없는 자를 채용할 수 없다(제11조)”이고, 김지태 의원 수정안은 제11조 단서로 “단, 사업체 보존상 필요한 인원은 예외로 한다”를 신설하자는 것이다.

1) 사용자의 억제 : 원안

김익기 사회보전위원장은 법안의 심사보고에 이은 답변에서, 노동쟁의 중에 사용자가 임의로 사람을 채용하면 과거의 조방(朝紡)쟁의사건처럼 “사용자가…근로자를 마음대로 갖다가서 진정한 노동자를 대표하는 사람을 구축”하여 “파업은 언제든 질 우려”가 있는 까닭에 “사용자를 억제”하기 위하여 이런 규정을 둔 것이라고 밝혔다.⁵⁸⁾

2) 직장의 자주적 보존 : 김지태 의원 수정안

김지태 의원은 “이 원안의 정신을 충분히 살리면서 다만 그 직장은 쟁의기간 중 잘 보존할 수 있도록 적당한 사람을 주로 경비원”을 채용할 수 있는 한편, “과거의 예를 보면 기업주가 경찰에 통고하면 경찰이 나와 가지고 감시했던 것”을 피하기 위해 수정안을 내었다고 그 취지를 명확히 하였다.⁵⁹⁾

57) 국회속기록 제15회 제18호, 11면 중단 및 하단.

58) 국회속기록 제15회 제13호, 13면 상단 및 중단.

59) 국회속기록 제15회 제18호, 13면 상단 및 중단. 김지태 의원은 수정안을 낸 실제적 이유에 대하여 다음과 같이 밝히고 있다. “과거의 예를 볼 것 같으면 경찰관과 쟁의단…

3) 이의 없이 원안 통과

김용우 사회보건위원장이 “지금 김지태 의원이 설명하시는 그것은 제6조 1항에 여기에 벌써 규정을”⁶⁰⁾하였다고 의견을 제시한 후 표결을 하였는데, 김지태 의원 수정안은 미결(재석원수 100인, 가 20표)되어 원안이 이의 없이 통과되었다.

5. 손해배상청구권의 제한

원안은 “사용자는 정당한 쟁의행위에 의하여 손해를 받았을 경우에도 노동조합 또는 근로자에 대하여 배상을 청구할 수 없다”(제12조)이고, 정남국 의원은 “사용자는 정당한 쟁의기간 중에 발생한 쟁의단 측의 일체 쟁의비를 부담하며 휴업중의 임금을 지불하여야 한다”이며, 최원호 의원 수정안은 “제12조 중 정당한 쟁의행위…‘정당한’을 삭제하고…경우에도 ‘도’를 삭제한다”는 것이다.

원안의 입법이유에 대해서는 사회보건위원장의 심사보고나 제2독회 토론에서 아무런 언급이 없으므로 두 가지 수정안을 중심으로 그 쟁점을 살펴보기로 한다.

1) 쟁의비 문제의 해결 : 정남국 의원 수정안

정남국 의원은 정당한 쟁의행위에 대한 손해배상청구 제한은 “벌써 1세기 전에 전세계적으로 상식화되고 결정된 문제를 다시 여기서 쓸 필요가 없다고 생각해서 수정안을 낸 것”이라 강조하고, “정당한 쟁의기간 중에 있어서…대개가 공장주는 정확한 쟁의비를 주지 않고 다만 금일봉으로 해결하는 그러한 예가 있어서” 쟁의비 부담과 휴업 중 임금지급 문제를 정당하게 하기 위하여 수정안을 제출한 것이라고 밝혔다.⁶¹⁾

2) ‘부정당한 쟁의행위’에 의한 손해배상청구의 제한 : 최원호 의원 수정안

최원호(崔瑗浩, 1898) 의원(김해 갑, 민주국민당, 일본중앙대학이과전문학부 졸

노동자하고 충돌이 나가지고 대체로 노동자들이 많은 희생을 당하고 경찰에 구속을 많이 당하게 되었습니다. 그러므로 어디까지나 이 노자간에 감정으로서 이러한 문제를 해결하지 않도록 되도록 사업주의 손으로써 공장을 완전히 보존하고 또 관청에 개의치 않고 이 쟁의의 문제를 감정에 흘러가지 않도록 하는 그러한 의미로서…쟁의를 원만하게 해결하기 위해서 경찰관의 개입을 피하고자 하는 그러한 의도에서 낸 것입니다” 국회속기록 제15회 제18호, 13면 중단 및 하단.

60) 국회속기록 제15회 제18호, 13면 하단.

61) 국회속기록 제15회 제18호, 14면 중단 및 하단.

업, 경북도상공국장 및 김해산업조합이사)은 “이 12조의 정신이 정당한 쟁의행위에 의해서 손해를 받았을 경우에도 배상을 청구할 수 없다고 했으니까 부당한 쟁의행위에 있어서 손해배상을 청구할 수 있다는 그러한 해석이 될 수” 있으므로 “5조 단서라든지 6조 1항에 있어서 이러한 부당한 행위는 쟁의행위라고 볼 수 없도록 쟁의행위에서 제외되어 가지고 있는데도 불구하고 그러한 정신에서 만든 조합에다가 어떻게 책임을 지워서 손해배상을 물릴 수가 있느냐”라는 취지에서 수정안을 제출한 것이라고 밝혔다.⁶²⁾

3) 제2차 토론 및 표결과 최원호 의원 수정안 가결

정남국 의원 수정안에 대하여 김지태 의원이 “이것은 한 개의 노동쟁의의 장려가 될 것입니다. 그야말로 일하지 않고 언제든지 노동쟁의를 하고 있으면 쟁의비용도 나올 것이고 또 월급도 나올 것이니까 많은 장려가 됩니다. 그렇기 때문에 이것은 노동쟁의법의 논리에 있어서 맞지 않아요”⁶³⁾라고 비판발언을 하였다. 이에 뒤이어 최원호 의원 수정안에 대하여 유승준 의원이 “최원호 씨의 이 법에 있어서 반드시 이 글자 ‘도’라는 하나 ‘정당’이라는 두자가 법의 정신을 좌우할 것”⁶⁴⁾이라고 지지발언을 한 끝에 각 안에 대한 표결에 들어갔다.

그러나 최원호 의원 수정안(재석원수 100인, 가 48표), 정남국 의원 수정안(재석원수 100인, 가 3표), 원안(재석원수 105인, 가 37표)이 각각 과반수 못되어 미결이 되었다. 그 후 김용우 사회보건위원장이 “최원호 의원의 수정안을...찬성해주셔도 위원회로서는 이의 없습니다”⁶⁵⁾라고 발언을 한 뒤 행해진 제2차 표결에서 최원호 의원 수정안이 압도적 지지로 가결(재석원수 114인, 가 79표)되었다.

V. 맺음말 : 평가

지금까지 살펴 본 것처럼 노동쟁의조정법 제정심의의 핵심쟁점은 ‘전국적 과업’의 인정여부에 대한 쟁의행위의 금지대상 및 ‘조정전치주의’의 일반사업 적용

62) 국회속기록 제15회 제18호, 14면 하단-15면 상단.

63) 국회속기록 제15회 제18호, 15면 하단.

64) 국회속기록 제15회 제18호, 16면 상단.

65) 국회속기록 제15회 제18호, 16면 중단.

여부에 관한 쟁의행위 개시요건이었으며, 다른 중요쟁점은 쟁의기간 중 근로자의 구속제한 및 쟁의행위에 대한 손해배상청구권의 제한 등 다섯 가지로 집약될 수 있다. 그 핵심쟁점 중에서 전국적 파업을 부정한 원안의 조항을 삭제하자는 전진한 의원 수정안이 가결되고 또한 쟁의행위 중의 일반사업을 공익사업으로 지정하는 것을 방지하는 조항을 신설하자는 전진한 의원 수정안이 가결됨으로써 전국적 파업을 금지하려는 원안의 기본성격은 구조적 변화를 하게 되어 결국 노동쟁의조정법안은 원안에 비해 단체행동권의 자유를 보다 폭넓게 보장하게 된 것으로 볼 수 있다. 그 제정심의회 기타 중요쟁점 중 쟁의행위에 대한 손해배상청구권의 제한 문제에 있어서 최원호 의원 수정안이 가결되었는데 최의원 수정안은 표면적으로 보면 원안의 자구수정에 지나지 않는 것 같지만 실질적 측면에서는 ‘부정당한 쟁의행위’는 “5조 단서라든지 6조 1항에 있어서…쟁의행위라고 볼 수 없도록 쟁의행위에서 제외”되어 있는 점을 예리하게 직시한 법적 함의를 가진 것으로 평가할 수 있다. 이처럼 핵심쟁점 중 두 가지와 중요쟁점 중 한 가지 등 모두 세 가지에 대한 수정안이 가결되고 또한 그 법안의 명칭이 ‘노동쟁의법’에서 ‘노동쟁의조정법’으로 변경된 것을 보면 “원안대로 국회를 통과”하였다는 기존의 일부 주장⁶⁶⁾과는 달리 법안의 제정심의회 과정을 통하여 원안이 쟁의권의 실질적 확보를 위한 방향으로 상당부분 수정된 것임을 알 수 있다. 노동쟁의조정법 제정심의회 주요쟁점에 대한 참여 의원의 토론내용을 천착해 볼 때 그 의원들의 쟁의권 행사의 본질에 관한 체계적인 법적 사고방식, 특히 전진한 의원의 노동운동 경험을 바탕으로 한 단체행동자유권 보장을 위한 논리적 주장, 견해를 달리하는 의원들이 보여주는 입법자세의 균형감각과 진지한 열정 등을 그 심의의 두드러진 특징으로 꼽을 수 있다고 생각한다.

제정심의회상의 주요 특징들에 대해 평가하자면 다음과 같다.

첫째로 토론과정에서 드러난 논리적·법적 사고방식의 주목할 만한 견해로서 전국적 파업을 긍정하는 엄상섭 의원 및 조봉암 국회부의장의 주장과 쟁의행위에 대한 손해배상청구권 제한을 분명히 한 최원호 의원 주장 그리고 직장폐쇄의 개념을 법적으로 명확히 밝힌 김지태 의원의 주장 등이 높은 평가를 받을 수 있

66) “질의토론과 축조심의를 거쳐 ‘노동쟁의법’을 ‘노동쟁의조정법’으로 그 명칭을 고치자는 전진한 의원의 수정안을 받아드리는 것 외에 많은 수정안과 보완책이 제기되었지만 모두 폐기하고 원안대로 국회를 통과하여 노동쟁의조정법이 제정되게 되었다.” 김영태, “도큐멘타리” 노동운동 20년 소사(연재 5회) : 1950년 4월부터 1953년 4월까지”, **노동공론**(1972. 4.), 182면.

으리라고 본다. 업상섭 의원은 원안의 제6조 제1항 2호의 내용이 ‘심히 위태롭게’ ‘전국적 규모로 확대시키어’로 추상적으로 규정되어 있으므로 이는 정도의 판단이기 때문에 노동쟁의권을 침해할 우려가 대단히 많은 조문이라고 비판하였고, 조봉암 국회부의장은 노동조합이 연합체를 가지고 있는 이상 같은 종류의 기업체에서 같은 조건으로 투쟁이 일어난다면 필연적으로 자연히 전국적 파업이 일어나는 것은 논리적 귀결이라고 주장했던 것이다. 최원호 의원이 원안의 “제12조 중 정당한 쟁의행위...‘정당한’을 삭제하고...경우에도 ‘도’를 삭제한다.”는 두 단어의 수정을 주장한 것은 원안의 표현대로라면 부당한 쟁의행위에 대해서 손해배상을 청구할 수 있다는 그러한 해석이 가능하므로 이른바 부당쟁의행위는 원안의 규정(제5조 단서, 제6조 제1항)상 쟁의행위 개념에서 아예 제외되어 있기 때문에 그러한 해석의 모순을 지양하려는 취지에서 비롯된 것이라고 풀이된다. 김지태 의원은 이진수 의원 등이 직장폐쇄의 개념을 공장폐쇄와 같은 개념으로 또는 혼동하여 사용하는 점을 지적하여 경영난 혹은 천재지변으로 부득이한 경우에 행해지는 공장폐쇄와 쟁의행위의 대항수단으로서 행하는 직장폐쇄의 개념을 명확히 구분함으로써 그 법적 개념을 분명히 제시하였다. 둘째로 수정안 제출과 토론내용에서 특기할 점은 전진한 의원의 실제 체험과 전문지식을 접목시킨, 쟁의권 보장을 위한 그의 논리적 주장이다. 전의원은 전국적 파업을 금지하는 것은 쟁의권의 본질적 침해이며 또한 개괄적 규정은 자의적인 법률해석으로 악용될 소지가 있고 그러한 입법례가 거의 없다는 점을 논거로 하여 이의 삭제를 주장했던 것이다. 또한 전의원은 가능한 한 쟁의권의 실질적 보장을 확보하기 위하여 공익사업만 조정전치주의 적용을 받고 일반사업은 이로부터 해방되어 자유롭게 쟁의행위를 행사하도록 제안했으나 이는 좌절되었으며, 다만 쟁의기간 중 일반사업을 공익사업으로 지정함으로써 쟁의행위에 제한이 가해지는 것을 방지하려는 그의 주장은 관철되었다. 따라서 단체행동자유권에 본질적 제한을 가하려는 원안에 대항하여 이를 최대의 핵심쟁점으로 부각시켜 뜨거운 논쟁 끝에 결국에는 그의 수정안이 채택됨으로써 쟁의권의 실질적 보장을 어느 정도 확보하게 된 것은 전의원의 주도적 역할에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 그러나 전의원은 조방쟁의의 경험사례와 총회개최 자체를 탄압하던 당시의 현실을 바탕으로 쟁의행위의 원활한 행사를 위해, 쟁의기간 중의 근로자에 대해서는 형법적용을 제외하고 또한 쟁의행위의 절차적 제한을 삭제하자고 주장하였지만 ‘노동 현실관’이 ‘법치 현실관’에 압도되어 그의 제안은 결국 좌절되고 말았다. 셋째로 원안 제출자인

김용우 사회보전위원장과 자본계를 대표하는 김지태 의원의 입법자세의 균형 감각이 돋보이고 또한 핵심쟁점은 2차 표결 끝에 가결되는 등 의원들의 진지한 열정을 높이 평가할 수 있다고 본다. 조정전치주의 적용에 있어서 쟁의기간 중 일반사업의 공익사업 지정방지를 신설하자는 전진한 의원 수정안이 제1차 표결에서 미결된 직후, 김용우 위원장은 위원회는 전의원이 제시한 그런 경우까지는 생각하지 못했기 때문에 이에 별다른 이의가 없다는 발언을 함으로써 결국 제2차 표결에서 전의원 수정안이 가결되는 결정적 영향력을 행사한 셈이었다. 뿐만 아니라 쟁의행위에 대한 손해배상청구권 제한 문제에 있어서도 원안과 최원호 의원 수정안 그리고 정남국 의원 수정안이 제1차 표결에서 각각 미결된 직후, 김용우 위원장이 최원호 의원 수정안을 찬성해도 위원회는 이의가 없다는 발언을 함으로써 결국 2차 표결에서 최의원 수정안이 가결되도록 하는 실질적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 아무리 전진한 의원 수정안과 최원호 의원 수정안이 합리적이라 하더라도 김용우 위원장이 대승적 견지에서 이를 지지하지 않았더라면 그 수정안이 가결되기는 어려웠을 것이라고 상정할 때 입법 자세에 있어서 갖추어야 할 합리적 균형 감각이 얼마나 중요한지를 이를 미루어 짐작할 수 있다. 김지태 의원은 앞에서 본 것처럼 직장폐쇄의 법적 개념을 명확히 한 뒤에, 공장폐쇄의 경우에는 노동조합에 기업주가 예고할 의무가 있다는 견해를 표명함으로써 노동계 출신 의원들의 주장과 의견을 같이 하였다. 또한 김지태 의원은 대체근로자의 채용금지 문제에 있어서 경비원의 채용을 통한 직장의 자주적 보존을 주장하면서 그 취지는 과거의 예처럼 기업주가 요청한 경찰의 개입으로 인해 근로자가 많은 희생을 당하는 것을 방지하기 위한 것이라고 밝혔다. 원안에 대해 수정안이 가결된 세 가지 쟁점은 제1차 표결에서 원안과 수정안이 각각 의결 정족수 과반수를 획득하지 못해 모두 제2차 표결 끝에 확정된 공통점을 갖는데, 이는 물론 의원들 간의 견해가 첨예하게 대립된 상황을 나타내지만 그만큼 쟁점에 대한 의원들의 진지한 고뇌와 열정이 반영된 것으로도 볼 수 있다. 특히 전국적 파업을 긍정하는 전진한 의원 수정안이 제2차 표결에 붙여진 토론에서 당시 사회를 보던 신익희 국회의장이 조봉암 국회부의장에게 사회를 넘기고 파업의 자유원칙 보장과 전국파업으로 인한 국내사정의 위험은 노동쟁의조정법이 아니라 국가보안법 등에 의해 대처할 수 있다는 점을 주요논거로 전진한 의원 수정안을 지지하는 이례적 발언을 한 사실과 신의장을 비롯한 5명의 의원이 전의원 수정안 지지 발언을 한 점이 이를 뒷받침한다고 여길 수 있다.

마지막으로 지적할 점은 당시 조방쟁의 때 드러났던 무자비한 노동탄압의 현실과 과거 전평 좌익계열의 파괴활동의 영향이 수정안과 원안의 지지견해를 양분하는 두 갈래 큰 흐름으로서 주요쟁점 심의배경에 깊이 작용하였으며, 그럼에도 불구하고 그러한 역사적 유산의 암울한 지형도에서 우리의 풍토에 적합한 노동쟁의조정법을 제정하려는 그 주체적 고뇌와 열정이 나뉠대로의 운명적 결실을 맺었다는 사실이다.

주제어: 노동쟁의조정법, 쟁의행위의 금지, 쟁의행위의 개시, 근로자의 구속제한, 쟁의행위의 절차적 제한, 직장폐쇄의 보고, 대체근로자의 채용금지, 손해배상청구권의 제한

<Abstract>

The Critical Issues in the Consideration on Enactment of the Labor Dispute Adjustment Act

Lee, Heung-Jae*

This article attempts to scrutinize the critical issues with regard to the establishment of the Labor Dispute Adjustment Act 1953 (the LDAA) and the spirit of the legislation in order to let these serve as a lesson to the further legislation. Accordingly, the subject and range of this study are within the limit of major issues at the consideration and discussion for the enactment by mainly analyzing the stenographic records of the Second National Assembly (SNA) which was in the turmoil of the Korean War at the refuge Capital Pusan in 1953. The most crucial points at the consideration on enactment of the LDAA were the forbidden clause with respect to a general strike, and one of the requirements for taking labor dispute regarding the application of the Preliminary Arbitration System into the general industry. Other major points at issue were the limits on a confinement of worker during labor dispute period, the prohibition on the claim for damages due to labor disputes (regardless of lawfulness), and so on.

Amongst the most critical issues of the Original Bill of the LDAA (OB) drafted by Social Health Committee of the SNA, two significant changes were made in line with the Revised Bill of the LDAA (RB) submitted by Jin-Han Jeon, who was a member of the SNA and the first Minister of Social Affairs under the regime of President Seung-Man Lee deleting the provision of the OB that prohibited a general strike and newly-enacting the forbidden clause on appointing a general industry as a public interest service in labor dispute for protection against any further administrative intervention. Additionally, the third crucial change regarding the limits on the claim for damages due to labor

* Professor, College of Law, Seoul National University

disputes on the RB of Won-Ho Choi was passed in deleting the wording “unlawful” in Article 12 of the OB that would have been interpreted to make it possible to claim for damages due to unlawful labor dispute, for consistent interpretation with a provisory clause of Article 5 and Article 6 (1) which had already excluded the “unlawful” disputes from the definition of labor dispute. A substantial protection to the freedom of labor dispute hence became ensured. It might thus be argued that, on the contrary to the existing argument which the OB was passed “as drafted,” the bill of the LDAA was passed with the significant structural changes in essentially amending three points as abovementioned as well as even revising the title of the Act from the Labor Dispute Act to the Labor Dispute “Adjustment” Act, for ensuring the substantial right to labor dispute and ultimately broadening the right to collective action. In scrutinizing the discussion of the participant members in the SNA on the consideration of the LDAA, the key features of the deliberation would be found as the critical legal reasoning of the members in the SNA with regard to the essence of enacting the right to labor dispute, in particular the logical arguments of Jin-Han Jeon based on his own experience in labor movement, the legislators’ balanced attitudes toward the controversial issues and their earnest ardor.

Finally, although the gloomy legacy from the cruel restrictions on labor disputes as shown in the collective actions of the Cho-Bang (cotton spinning factory) and the destructive actions of Jeon-Pyong (the left wing’s National Council of Trade Union) early before the Korean War had functioned as backgrounds regarding the consideration of the RB and the OB respectively, it is concluded that the legislators’ independent contemplation and passion toward enacting the suitable LDAA to the specific social climate of Korea might bear the fateful fruits.

Key words: the Labor Dispute Adjustment Act, the forbidden clause with respect to a general strike, a requirement for taking labor dispute regarding the application of the Preliminary Arbitration System, the prohibition on the claim for damages due to labor disputes, a confinement of worker during labor dispute period, the substantial right to labor dispute, the right to collective action