creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

법학전문박사 학위논문

노동법의 제정과정과 한국적 특성의 현재적 의미

2023년 8월

서울대학교 법학전문대학원

법 학 과

류 호 연

노동법의 제정과정과 한국적 특성의 현재적 의미

지도교수 이 철 수

이 논문을 법학전문박사 학위논문으로 제출함

2023년 5월

서울대학교 법학전문대학원

법 학 과

류 호 연

류호연의 법학전문박사 학위논문을 인준함

2023년 6월

위 원 장 _____ (인)

부 위 원 장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국 문 초 록

우리나라 노동법은 1953년 제정되었고, 70년의 세월 동안 몇 차례 개정은 있었으나 기본적인 틀은 큰 변화 없이 지속되고 있다. 노동법학계에서는 제정 노동법이 일본 노동법을 계수한 것이되, 전진한 등 우리 입법자들의 노력으로 독자성을 가미하였다고 평가하고 있다. 그런데 1948년 대한민국정부 수립 전인 일제강점기와 미군정기(美軍政期)에도 근대국가가 통치하던 시기이기 때문에 노동에 관한 법령이 존재하였으며, 그렇다면 외국법률에 앞서 일제강점기나 미군정기 법령을 추적하여 1953년 제정 노동법에 미친 영향을 분석할 필요가 있다.

일제강점기 식민지조선에는 일본 본국의 법률이 적용되지 않았고, 조선총독의 제령(制令)을 근간으로 하는 법령체계를 갖추었다. 그리고 일제강점기 노동법령으로는 조선선원령, 조선광업령, 조선직업소개령 및 국가총동원법 등이 있었다. 그러나 식민지조선의 경우 일제의 식민지배 목표가 초과수탈과 전시동원에 있었던 만큼 저임금과 열악한 노동조건을 개선하려는 정책적 배려가 없었으며, 노동보호입법도 최소화되었다. 일제강점기 노동보호입법은 광업 등 특정 산업 분야에만 극히 부분적으로 나타났으며, 집단적 노동관계법은 존재하지 않았다.

1945년 해방 이후 미군정기에는 미군정청의 군정법령(Ordinance)을 근간으로 하는 법령체계가 시행되었고, 1946년 12월 남조선과도입법의원 개원으로 한국인들로 구성된 입법기관이 제정한 법률도 공포되었다. 이 중 군정법령 제97호는 폴 스탠치필드(Paul L. Stanchfield)를 단장으로 한 노동자문위원단(SCAP Labor Advisory Commission)의 권고와 제1차 미소공동위원회 결렬에 따른 미군정의 중간파정책 시행의 결과로 제정되었으며, 민주주의적 노동조합의 발전을 장려하는 등 당시로서는 진보적

인 규정을 담은 우리나라 최초의 집단적 노동관계법령이었다. 또한 미성년자노동보호법은 우리나라 최초의 입법기관인 남조선과도입법의원에서 제정한 것으로, 좌우 계파를 가리지 않는 입법 공감대를 바탕으로 입법의원 간 진지한 논의로 결실을 본 우리나라 최초의 노동'법률'이었다.

나아가 미군정청 국가노동협의회(National Labor Council)는 '노동조합 및 산업관계법'(The Trade Union and Industrial Relations Law), '노동조합등록법'(Trade Union Registration Act), '노동쟁의조정법'(Labor Disputes Settlement Act) 및 '고용관계법'(Employment Relations Act) 등 집단적 노동관계법의 입법을 준비하였다. 위 법안들이 규율한 대상과 범위는 제정 노동법과 유사하였고, 미군정기 집단적 노동관계를 규율한 통첩(通牒)에서도 제정 노동조합법 및 제정 노동쟁의조정법과 동일하거나 유사한 내용이 발견된다. 또한 미군정청의 인적 구성은 대한민국정부에 그대로 승계되었으며, 노동조합법 요지의 공개는 정부수립 후 불과 5개월 뒤에 이루어졌음에도 그 이후에 확인되는 근로기준법보다 독창적인 규정이 다수 발견된다. 입법 준비기간이 짧았음에도 일본 노동법과 다른 차별성이 존재하였던 데에는 미군정의 좌익계열 노동조합 규제정책이 미군정기 노동입법에 영향을 주었고, 정부에서 위 법안들을 승계하여 노동법을 제정하였기 때문으로 보인다. 실제로 일본 노동법과 차별되는 부분은 노동조합의 관리·통제에 관한 내용이었으며, 이상을 종합할 때 미군정에서 입법이 시도되었던 노동법안들이 우리나라 집단적 노동관계법의 제정에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

집단적 노동관계법과는 달리 미군정기 개별적 근로관계를 일반적으로 규율하는 법령은 찾아보기 어렵고, 근로기준법의 입법을 시도한 흔적도 발견되지 않는다. 근로기준법은 정부수립 후 사회부 노동국 주도로 초안을 작성하였으며, 8개월여의 작업을 거쳐 1949년 5월 근로기준법 초안이

완성되었다. 정부 내에서 노동법 제정을 주도한 인물에 대한 주장은 엇갈리고 있는데, 주한 경제협조처(ECA) 사절단의 노동고문관 스탠리 얼(Stanley W. Earl)의 1950년 보고서에서는 노동국 노정과장 홍영표가 노동법 초안을 작성한 것으로 기록되어 있다.

위와 같은 과정을 거쳐 제정된 노동법에서 한국적 특성이 발견되는 부분으로는 먼저 근로자의 가입을 허용하지 않는 노동조합의 소극적 요건 규정이 있다. 이는 비교법적으로 유사사례를 찾기 어려운 내용으로 노동조합법 제정 당시 국회의원들은 정치세력의 노동조합 침투와 이에 따른 노동조합의 정치화를 경계하여 이러한 입법을 하였다. 역사적 해석과 헌법합치적 해석에 기반하여 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목에 접근한다면 정치적 의도를 가지고 노동조합에 들어오려는 것이 아닌 한, 이 조항이 근로자의 단결권을 제한하는 방향으로 해석되어서는 안 된다. 또한 입법론적으로 그간 입법 의도와 다르게 근로자의 단결권을 제한하여 온 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목은 삭제되어야 한다.

제정 노동조합법의 부당노동행위와 성실교섭의무 조항에서도 한국적 독자성을 발견할 수 있다. 노동법 제정 시 국회의 입법자들은 부당노동행위 제도와 별개로 노자협조주의에 근거하여 성실교섭의무를 설계하였다. 그러나 사용자의 단체교섭 거부행위는 부당노동행위의 유형으로만 주로 논의되었고, 판례도 불법행위의 성립을 논함에 있어 다른 유형의 부당노동행위와 마찬가지로 취급하였다. 이에 성실교섭의무의 적극적 활용을 제안하고자 하며, 이를 통해 현재의 판례보다 예측가능성을 높이고 법논리적 타당성을 제고할 수 있다고 본다.

한편, 해고제한법제는 Blain/Gennard 방정식에 따른 다른 요소의 맥락 없이 행위자(A)에 의하여 우리 사회에 준비 없이 받아들여졌다. 하지만

그 결과 역설적이게도 당시 비교법적으로 진귀한 해고 부자유의 법제가 제정 노동법의 한국적 특성으로 발현하였다. 또한 해고제한법제는 현재 노동위원회가 개별 근로관계 분쟁에 대한 광범위한 심판기능을 갖는 데에도 영향을 주었다. 그 밖에 제정 노동법의 취업규칙은 산업화 초기 근로자를 보호하기 위한 성격이 있었다고 보이고, 휴일 규정에 평균 문구를 두면서 그 기준이 되는 기간을 두지 않은 것은 입법의 실수로 추정되기 때문에 입법론적 개선이 필요한 부분이라 할 수 있다.

한국 노동법은 미군정기 남북분단과 좌우익 대립, 정부수립 후 한국전쟁과 부산 조선방직쟁의 등 어수선한 시국에서 Blain/Gennard 방정식의 사회(S) 및 이데올로기(I) 요소가 입법에 영향을 주는 모습을 보였다. 하지만 제정 노동법이 한국적 특성을 가진 데에는 행위자(A)의 요소가 가장 큰 비중을 차지한다. 당시는 건국 초기로 국가를 작동하는 시스템이 미비하여 개별 인물에 의해 입법이 좌우되는 경향을 보였고, 이는 노동법 제정과정 규명에 있어 인물론적 접근의 필요성을 말해준다.

주요어 : 노동법의 제정과정, 입법사, 노동조합의 요건, 부당노동행위, 성실교섭의무, 해고제한법제

학 번 : 2015-31327

목 차

제1장 서론 / 1

제1절 연구의 배경 ····· 1

제2절 연구의 대상 ····· 3

1. 노동법의 제정 경위 관련 ····· 3

2. 한국적 특성 및 현재적 의미 관련 ····· 5

제3절 연구의 방법 및 목적 ····· 7

1. 연구의 구조 ····· 7

2. 노동법 제정 당시의 노동환경 ····· 8

3. Blain/Gennard 방정식의 적용 ····· 10

4. 새로운 사료의 활용 ····· 11

5. 역사적 해석에 기반한 새로운 해석 ····· 14

제2장 제정 노동법과 현행 노동법 / 16

제3장 노동법의 제정과정 / 22

제1절 서설 ····· 22

제2절 일제강점기의 노동법 ····· 25

1. 일제강점기 법령구조 ····· 25

2. 일제강점기 노동법령의 내용 ····· 29

(1) 조선선원령 ····· 29

(2) 조선광업령 ····· 30

(3) 노동자모집취체규칙 및 조선직업소개령 ····· 34

(4) 국가총동원법 ····· 36

3. 일제강점기 노동법령의 입법 경위 ····· 39

(1) 조선선원령 ····· 39
(2) 조선광업령 ····· 39
(3) 노동자모집취체규칙 및 조선직업소개령 ····· 42
(4) 국가총동원법 ····· 45
(5) 소결 ····· 48
4. 제정 노동법에 미친 영향 ····· 50
제3절 미군정기의 노동법 ····· 52
1. 미군정기 법령구조 ····· 52
2. 미군정기 노동법령의 내용 ····· 57
(1) 법령 제14호 일반노동임금 ····· 57
(2) 법령 제19호 국가적 비상시의 선언 등 ····· 58
(3) 법령 제34호 노동조정위원회 설립에 관한 건 ····· 59
(4) 법령 제97호 노동문제에 관한 공공정책 공포·노동부 설치 ····· 60
(5) 법령 제112호 아동노동법규 ····· 62
(6) 법령 제121호 최고노동시간 ····· 67
(7) 법률 제4호 미성년자노동보호법 ····· 71
3. 미군정기 노동법령의 입법 경위 ····· 80
(1) 법령 제14호 일반노동임금 ····· 80
(2) 노동조합 관련 법령 ····· 83
가. 법령 제19호 제2조 ····· 83
나. 법령 제97호 제1조 ····· 87
(3) 노동조정위원회 및 노동부 설치법 ····· 91
(4) 아동노동법규 및 미성년자노동보호법 ····· 94
(5) 법령 제121호 최고노동시간 ····· 105
(6) 소결 ····· 108
4. 제정 노동법에 미친 영향 ····· 112
(1) 집단적 노동관계법 ····· 112

(2) 개별적 근로관계법 ····· 122
(3) 노동위원회법 ····· 125
제4절 정부수립 이후 노동법의 제정 ····· 127
1. 일본법과의 비교분석 ····· 127
2. 정부 내 입법과정 ····· 135
(1) 근로기준법의 기초과정 ····· 135
(2) 집단적 노동관계법의 기초과정 ····· 138
(3) 정부 내 입법주도자에 대한 논의 ····· 140
(4) 홍영표의 사상 ····· 144
가. 근로기준법 ····· 144
나. 집단적 노동관계법 ····· 149
3. 국회에서의 입법과정 ····· 154
(1) 근로기준법의 입법과정 ····· 154
(2) 노동조합법의 입법과정 ····· 159
(3) 노동쟁의조정법의 입법과정 ····· 165
(4) 노동위원회법의 입법과정 ····· 168
4. 소결 ····· 171

제4장 한국적 특성과 현재적 의미 / 174
제1절 서설 ····· 174
제2절 노동조합의 소극적 요건 ····· 178
1. 비교법적 고찰 ····· 178
2. 제정과정과 한국적 특성 ····· 183
3. 입법과 판례의 경과 ····· 191
(1) 1987년 이전 ····· 191
(2) 1987년부터 2021년까지 ····· 192

(3) 2021년 이후 ····· 195
4. 현재적 의미의 고찰 ····· 197
(1) 해석론적 의미 ····· 197
(2) 입법론적 의미 ····· 199
제3절 부당노동행위와 성실교섭의무 ····· 202
1. 비교법적 고찰 ····· 202
2. 제정과정 고찰 ····· 205
(1) 부당노동행위와 성실교섭의무의 제정과정 ····· 205
(2) 성실교섭의무의 법적 성격 ····· 209
3. 한국적 특성의 추출 ····· 212
4. 성실교섭의무의 현재적 의미 ····· 214
제4절 해고제한법제 ····· 222
1. 비교법적 고찰 ····· 222
2. 제정과정과 한국적 특성 ····· 226
3. 노동위원회와 관련한 현재적 영향 ····· 229
제5절 기타 한국적 특성과 현재적 의미 ····· 232
1. 취업규칙의 근로자 보호성 ····· 232
2. 휴일 규정의 평균 문구 삽입 ····· 234
제6절 제정 노동법의 전체적 소묘 ····· 237

제5장 결론 / 241

□ 참고문헌 / 247

□ 부록 / 267

□ Abstract / 282

표 목 차

[표1] 노동체제 8유형 ····· 9
[표2] 연도별 공장·광산·토건 노동자 수 ····· 40
[표3] 연도별 실질임금지수 ····· 47
[표4] 노동 종류에 따른 일급 ····· 57
[표5] 미군정기 실질임금표 ····· 81

제1장 서 론

제1절 연구의 배경

우리나라 노동법의 시초는 1953년 제정된 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법 및 근로기준법(이하 “제정 노동법”으로 통칭한다)으로 인식되고 있다. 이 법률들은 현행 노동조합 및 노동관계조정법(이하 약칭은 “노조법”으로 한다)과 근로기준법으로 이어졌고, 70년의 세월 동안 몇 차례 개정은 있었으나 기본적인 틀은 큰 변화 없이 지속되고 있다. 우리나라 노동법학 또한 1953년 제정된 노동법을 토대로 하였고, 노동법학 연구자들의 헌신과 노력으로 많은 발전을 거듭하며 역사를 이어가고 있다.

노동법학은 기본적으로 법학이기 때문에 법학의 주류적 연구 방법인 법해석학을 중심으로 발전해왔다. 이로 인해 노동법학의 대상이자 모체라고 할 수 있는 제정 노동법의 입법과정에 관한 연구는 상대적으로 적었다. 기존에는 우리나라 노동법과 일본 노동법의 유사성을 근거로 한국 노동법이 일본 노동법을 모방했다는 견해가 노동법학계의 주류의견으로 자리 잡고 있었다. 그 밖에도 독일, 미국 등 서구권의 노동법에 근거하여 우리나라의 노동법 제정을 평가하려는 시도도 있었다.

하지만, 입법을 연구할 때 비교법적인 고찰뿐만 아니라 입법의 경위 및 입법자의 입법 취지도 연구 대상에 포함되어야 한다. 그런 면에서 이홍재 교수의 연구는 노동법 제정 연구에 있어 전환점을 마련했다고 평가할 수 있다. 이홍재 교수는 국회 회의록 등 1차 자료에 근거하여 노동법 제정 경위를 파악하였으며, 국회의원 전진한의 역할에 천착하여 제정 노동법의 입법 정신을 탐구하였다. 그리하여 노동법이 단순히 외국법률의 계수가 아닌 우리 입법자의 진지한 고민과 성찰의 산물이었다는 점을 밝

힘으로써 노동법 제정에 관한 연구범위를 한 차원 높였다고 할 수 있다.

따라서 현재 노동법학계에서는 제정 노동법이 일본 노동법을 계수한 것이되, 전진한 등 우리 입법자들의 노력으로 독자성을 가미하였다고 평가하고 있다. 그런데, 여기서 한 가지 의문은 1953년 이전 한반도에 노동에 관한 법령이 존재하지 않았느냐는 점이다. 1945년 해방 및 1948년 대한민국정부 수립 이후뿐만 아니라 그 이전 일제강점기와 미군정기(美軍政期)에도 근대국가가 통치하던 시기이기 때문에 노동에 관한 법령 역시 존재하였다고 추론할 수 있다. 그렇다면 외국법률에 앞서 일제강점기나 미군정기 법령을 추적하여 1953년 제정 노동법에 미친 영향을 분석하여야 한다.

실제로 고용노동부가 발간한 노동행정사에서는 일제강점기의 조선광부노무부조규칙과 미군정기의 일반노동임금령, 노무보호령, 미성년자노동보호법 및 최고노동시간법을 1953년 제정된 근로기준법의 전신으로 보고 있다.[1] 그리고 노동법 제정 및 개정사를 논하면서 우리나라 노동입법의 효시를 노동조정령, 조선광부노무부조규칙 등 1930년대 일제식민지 시대 법령으로 삼고 있다.[2] 더욱이 미군정기에는 한국사람으로 구성된 남조선과도입법의원(이하 약칭은 “입법의원”으로 한다)의 입법 절차를 거친 노동법도 시행된 바 있다.

그럼에도 일제강점기와 미군정기 노동법령 전체에 대한 연구는 쉽게 찾아보기 어렵다. 「하경효, “한국노동법제에 관한 사적 고찰”, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 1977」, 「이원재, “한국노동법의 전개과정에 관한 일고찰 - 일제하와 미군정기를 중심으로”, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1987」 등 1970·80년대 연구가 일부 존재하였으나 해당 시기 법령을 소개하는 것에 그치고, 그 입법 경위나 현재적 의미를 논증하는

1) 노동부, 『노동행정사』, 2006, 27~30면.
2) 노동부, 앞의 책, 59면.

것까지는 이르지 못하였으며, 1차 자료 중 미군정청 보고서나 남조선과도입법의원 속기록 등의 검토는 보이지 않는다. 따라서 본 논문은 새로운 사료를 활용하여 노동법 연구의 범위를 일제강점기와 미군정기의 노동법령으로 확대하는 한편, 시대 상황을 포함한 동태(動態)적인 관점에서 노동법 제정과정의 입체적인 고찰을 시도한다. 나아가 제정과정의 고찰을 통해 한국적 특성으로 판단되는 제정 노동법의 요소들이 현재 노동법 및 노동법학에 어떠한 의미를 가지는지에 대하여도 논한다.

제2절 연구의 대상

1. 노동법의 제정 경위 관련

1953년 노동법 제정과 관련한 자료 일체가 연구 대상이 되며, 특히 노동법의 제정과정을 다루기 때문에 제정 노동법에 영향을 준 노동법령도 대상이 된다. 1953년 제정 노동법의 입법과정과 목적을 살펴볼 수 있는 국회 회의록은 물론이고, 노동법 제정에 관한 입체적인 고찰을 위해 일제강점기와 미군정기의 법령에 대해서도 심층적인 분석이 필요하다.

일제강점기 노동과 관련한 대표적인 법령으로는 근로자모집취체규칙, 임금통제령, 노동조정령, 조선광부노무부조규칙 및 조선직업소개령 등이 있었고, 미군정기에는 일반노동임금에 관한 법령, 아동노동법규에 관한 법령, 최고근로시간에 관한 법령, 미성년자노동보호법, 노동조정위원회법령, '노동문제에 관한 공공정책 및 노동부설치에 관한 법령' 등이 존재하였다. 이들 노동법령의 입법 목적 및 변화과정을 고찰함으로써 제정 노동법에 어떠한 영향을 미쳤는지 규명하는 것은 노동법 제정사 연구에서 필수적인 작업으로 생각된다.

그런데, 일제강점기의 한반도와 미군정기의 남한은 식민지와 점령지의

상태였기 때문에 일반적인 근대국가의 법령체계와는 차이가 있다. 일제강점기에는 1911년 일본법률 제30호 「조선에 시행해야 할 법률」에 따라 조선총독의 제령제정권(制令制定權)이 인정되었다. 식민지조선에서는 일본의 법률이 시행되지 않고 조선총독의 제령이 법령의 근간이 되었으며, 제령에 의한 조선총독의 자의적인 식민통치가 가능하였다.

미군정기 역시 미군정청 군정장관 등 미군정당국에서 무제한적으로 군정법령(Ordinance)을 발할 수 있었고, 군정법령은 조선총독의 제령과 같이 미군정기 법령체계의 근간이 되었다. 다만, 미군정기에는 1946년 12월 남조선과도입법의원이 개원한 후 입법의원에서 군정장관의 거부권이 전제된 제한적인 입법권을 행사하기도 하였다. 이처럼 일제강점기와 미군정기의 법령은 식민지와 점령지라는 특수성이 있었기 때문에 이를 감안하여 노동법령을 파악할 필요가 있다.

또한, 노동법 제정과정의 고찰을 위해 당대의 노동현실과 노동정책도 살펴볼 필요가 있다. 노동법은 그 속성상 사회와 유리되어 법도그마틱적 완결성을 갖추려 하기보다는 당시 노동현실과 노동정책에 대응하여 입법되거나 발전하는 모습을 보여주기 때문이다. 특히 일제강점기와 미군정기 및 정부수립 초기는 우리나라 현대사에 있어 격동의 시대였다. 일제강점기 가혹한 식민통치, 미군정기 남북분단과 좌우대립, 정부수립 후 한국전쟁 등 해당 시기는 격동의 역사였으며, 그에 따라 노동운동도 격렬한 모습을 띠는 경우가 많았다. 일제강점기의 원산총파업, 미군정기 9월총파업 및 한국전쟁 기간에 있었던 부산 조선방직쟁의 등이 대표적인 노동쟁의였으며, 이는 당시의 정치 상황 및 근로자들의 노동현실과 무관하지 않았다. 그리고 이러한 사건들에 대해 각 시기 통치세력은 대응 방안을 마련하여야 했으며, 이는 노동정책과 노동입법의 형태로 나타났다.

요컨대 제정과정을 규명하려는 연구의 목적상 1953년 제정 노동법의

내용과 입법과정이 1차적인 연구 대상이 된다. 그리고 그간 부차적으로 다루어진 일제강점기와 미군정기의 노동법령 및 그 입법과정도 제정 노동법의 이해를 위한 연구 대상으로 다룬다. 아울러 일제강점기와 미군정기의 특수성을 고려하여 당시 법령체계를 살피며, 노동법의 속성상 일제강점기부터 1953년 노동법 제정 시까지의 노동현실과 노동운동 및 각 통치세력의 노동정책도 분석한다.

2. 한국적 특성 및 현재적 의미 관련

1953년 제정 노동법에서는 다른 나라에서 찾아볼 수 없는 독특한 규정이 존재하였다. 개별적 근로관계법에 있어 한국적 특성이 보이는 규정은 제정 근로기준법 제27조의 해고제한법제이다. 이는 현행 근로기준법 제23조로 이어지고 있고, 근로자의 해고에 정당한 이유를 요구함으로써 해고사유에 대한 입증책임을 사용자가 지도록 하였으며, 우리나라만의 독창적인 해고법리가 발전하게 된 토대가 되었다. 이 규정은 현재 해고 등 개별적 근로관계에 대해 노동위원회가 광범위한 심판기능을 갖는 데에도 영향을 주었는바, 그 과정을 시계열적으로 추적한다.

집단적 노동관계법에서 한국적 특성을 추출한 조항은 1953년 제정 노동조합법(현행 노조법과 구분을 위해 약칭하지 않는다) 제3조 제4호로 “노동조합이 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우” 노동조합으로 인정하지 아니한다는 규정이다. 이 규정은 현행 노조법 제2조 제4호 라목으로 이어지고 있고, 우리나라에서만 발견되는 것으로 다른 나라에 이러한 내용은 찾아보기 어렵다. 노조법 제2조 제4호 라목과 관련하여, 실업자의 노동조합 가입 가능 여부에 대한 논쟁이 수십 년간 이어져 왔는데, 2021년 노조법 개정으로 비종사조합원의 개념이 도입됨에 따라 이 논쟁은 입법적으로 해결되었다. 하지만 프랜차이즈 업주의 노동조합 가

입 문제 등이 여전히 논란으로 남아 있다. 따라서 노조법 제2조 제4호 라목의 입법 경위와 취지를 파악함으로써 해석론과 입법론적 차원에서 현재적 의미를 논증한다.

그 밖에도 노조법은 성실교섭의무 조항(제30조 제2항)과 부당노동행위 유형으로서의 단체교섭 거부 조항(제81조 제1항 제3호)을 동시에 두고 있다. 성실교섭의무와 부당노동행위는 미국과 일본의 노동법에서 발견되는 것으로 1953년 당시 우리나라에만 존재하였던 규정이라고는 할 수 없다. 하지만 우리 입법자들은 외국과는 다른 견지에서 성실교섭의무와 부당노동행위 규정을 입법하는 독창성을 보여주었다. 여러 사료에 근거하여 위 조항의 제정과정과 입법 의도를 밝힘으로써 현재의 논의에 의미를 더하고자 한다.

제3절 연구의 방법 및 목적

1. 연구의 구조

본 논문은 일제강점기부터 미군정기를 거쳐 1953년 노동법이 제정될 때까지 개별적 근로관계법 및 집단적 노동관계법의 입법과정을 통시적으로 고찰한다. 그리고 각 시기별 노동법령뿐만 아니라 노동현실과 노동운동 및 각 통치세력의 노동정책에 대하여도 논한다. 이는 노동법이 시대상황과 유리되어 존재할 수 없고 해당 시기의 노동현실과 노동정책에 조응하여 입법되고 발전하기 때문이다.

일제강점기와 미군정기 및 정부수립 이후는 식민통치, 군정, 전쟁 등으로 인해 일상적인 근대국가의 상황으로 보기 어렵고, 이러한 현상은 당시 법령체계에도 고스란히 반영되어 있다. 따라서 본격적인 노동법 제정과정 연구에 앞서 각 시기의 법령체계를 심도 있게 고찰하여 해당 시기 노동법령에 대한 이해를 높인다.

법령체계에 대한 고찰 이후에는 각 시기마다 존재하였던 노동법령을 본격적으로 분석한다. 노동법령의 내용에 대한 소개뿐 아니라 해당 법령이 입법된 배경을 당시 노동현실과 노동정책에 비추어 파악하며, 조선총독부, 미군정청, 남조선과도입법의원, 대한민국정부와 국회의 관보, 법령, 내부보고문서, 회의록 등 1차 자료를 근거로 입법과정과 목적에 대하여 심층적으로 조사한다. 그럼으로써 일제강점기, 미군정기 및 정부수립 직후 법령과 정책이 제정 노동법에 어떻게 변화하여 반영되었고, 어떠한 영향을 주었는지에 대하여 규명한다.

이후에는 제정 노동조합법 제2조 제4호, 부당노동행위와 성실교섭의무, 해고제한법제 등을 한국 노동법의 독창적 특성으로 추출하여 그 제정과정과 입법 의도를 논한다. 그리고 노조법 제2조 제4호 라목의 해석론과 입법론, 성실교섭의무 위반 내지 부당노동행위에 대한 불법행위책

임의 성립요건, 개별적 근로관계 분쟁에 대한 노동위원회의 광범위한 심판기능 등 현재 노동법학계에서 논의되고 있는 사항에 노동법의 제정과정과 입법 정신이 어떠한 시사점을 줄 수 있는지를 밝힌다.

2. 노동법 제정 당시의 노동환경

노동체제 유형을 분석함에 있어 송호근 교수는 국가를 정치체제의 성격과 관련지어 자율적 유형과 억압적 유형으로 나눈 후 각 유형 내에서 노동계급의 권력블록 수용 여부에 따라 하위유형을 설정하였다. 이에 대해 장홍근 위원은 노동체제를 정치체제 유형으로 환원시키는 것에 비판적 입장을 밝히면서 수정 모형을 제시하였다. 그에 따르면, 노동통제체계는 노동자 혹은 노동계급의 참여가 어느 정도로 이루어지는가에 따라 참여적 유형과 배제적 유형으로 나뉜다. 그리고 노동시장은 제도적으로 규제되는가 아니면 시장논리에 맡겨지는가에 따라 규제적·제도적 형태와 시장적 형태로 구분된다. 또한, 국가와 시민사회의 관계로부터 유추되는 노동운동의 자율성 여부는 정치체제의 성격과 직결되므로 시민사회의 자율성은 노동운동의 자율성을 담보하며, 국가에 의한 시민사회의 배제와 억압은 노동운동에 대한 억압성으로 이어진다. 이를 종합하면 노동체제는 노동운동의 자율성, 노동통제양식 및 노동시장의 작동방식에 따라 8개의 이념형적 유형으로 나누어지고, 그 내용은 다음의 표와 같다.[3)]

3) 장홍근, 『한국 노동체제의 전환과정에 관한 연구, 1987-1997』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1999, 30~32면.

[표1] 노동체제 8유형

노동운동의 자율성	노동통제양식	노동시장의 작동방식	노동체제유형
자율적	참여	제도적	사회조합주의
		시장적	참여적 시장자유주의
	배제	제도적	정치적 조합주의
		시장적	배제적 시장자유주의
억압적	참여	제도적	포섭적 국가권위주의
		시장적	포섭적 시장권위주의
	배제	제도적	배제적 국가권위주의
		시장적	배제적 시장권위주의

1987년 이전 한국의 노동환경은 국가 주도의 체제라고 말할 수 있고, 이는 1953년 노동법 제정 시에도 마찬가지였다. 1953년은 한국전쟁 시기로서 좌익세력 및 정권반대세력에 대한 권위주의적 억압과 배제가 행해졌으며, 이에 따라 노동운동은 억압되는 상황이었고 노동통제양식도 배제적이었다. 그럼에도 1953년 노동법 제정이 실현됨으로써 노동시장의 작동방식은 표면적으로는 제도적인 양상을 띠었기 때문에 위 분류상 당시 노동체제는 “배제적 국가권위주의”라고 진단할 수 있다.

하지만 1953년의 노동관계법이라는 제도는 노사관계의 현실을 반영하거나 외국법제에 대한 주도적인 연구를 통해 제정된 것은 아니었다. 그리고 당시는 근대적 의미의 노사관계가 형성되지 않았기 때문에 법의 실효성을 기대하기 어려운 노동법의 “명목적 생성의 시기”였다.[4] 노동 분

4) 이철수, “IMF 구제금융 이후의 한국의 노동법제 발전”, 『서울대학교 법학』 제55권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2014, 207면.

쟁은 경찰력 등 무력에 의해 해소되는 경우가 많았고, 노동법학은 성숙하지 못하였으며, 노동위원회 결정례나 법원의 판례도 발견되지 않는다. 이러한 당시 노동환경의 특성으로 말미암아 본 논문에서는 학설과 판례로 이어지는 법해석학적 방법이 아닌 새로운 방법이 요구되었다.

3. Blain/Gennard 방정식의 적용

본 논문의 연구 방법은 기존 법학계의 주류적인 법해석학적 방법이 아닌, 법사회학적·입법학적 방법에 해당한다. 종래의 법해석학을 지배하여 왔던 이른바 개념법학의 입장에서는 법해석을 순수한 형식논리만으로 완결지을 수 있는 것으로 보았고, 성문법규를 형식논리학상의 삼단논법과 모순율에만 의거하여 해석하고 체계화하는 데 집중하였다.[5)]

그러나 법 역시 사회적 산물로서 당시 시대 상황 및 입법자의 의사와 유리되어 이해될 수는 없다. 시대 상황과 그 속에서 입법자 개개인의 행적을 추적하는 법사회학적·입법학적 방법론은 법에 대한 이해를 보다 넓히고, 자칫 해석론적 방법론에 매몰되어 나무는 보고 숲을 보지 못하는 오류를 범할 가능성을 감소시켜 주며, 법의 진정한 의미와 정신을 알 수 있게 해준다.[6)] 특히 노동법의 경우 그 입법에 있어 근로자의 현실 및 정치 상황과 떼어놓고 생각할 수 없기 때문에 사회와 대화하고 호흡하는 법이라고 표현해도 과장이 아니다. 따라서 본 연구는 노동법 제정과정 연구에 법사회학적·입법학적 방법론을 채택하여 이 방법론이 목표하는 바를 일정부분 달성하고자 한다.

구체적으로 활용할 수 있는 사고의 틀은 Blain/Gennard 방정식이다. A.N.J. Blain과 John Gennard는 노사관계를 설명하는 이론으로 '시스템

5) 양건, 『법사회학』, 아르케, 2000, 21면.
6) 이철수, "『서울대학교 법학』 50년 - 노동법/사회보장법 논문들을 돌아보며", 『서울대학교 법학』 제50권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2009, 361~362면.

모델'(System Model)과 '옥스퍼드 접근법'(Oxford approach) 및 '산업사회학적 관점'(industrial sociology view)을 소개하였고, 이 중 시스템 모델을 가장 만족스러운 접근법으로 평가하였다. 그리고 시스템 모델에 의할 때 노사관계의 규칙(Rule)은 행위자(Actor), 기술(Technology), 경제(Economy), 사회(Society) 및 이데올로기(Ideology)가 상호 작용하는 방정식으로 파악하였다.[7] 이 방정식은 노사관계의 규칙뿐 아니라 법률의 영역에서도 적용될 수 있다.[8] 노동법은 형성되어 가는 법으로서 노사관계의 주체, 기술의 발전, 경제적 상황, 사회적 맥락, 이데올로기를 반영하기 때문이다.[9] 이에 본 논문에서는 편의상 이를 Blain/Gennard 방정식으로 칭하였고, 노동법의 제정과정을 위 5가지 요소(A, T, E, S, I)로 파악하는 방법을 채택하였다. 다만 한국의 경우 노동자, 사용자, 정부의 상호관계는 매우 복합적이었으나, 서양과 비교하였을 때 사회적 시스템과 환경 및 이데올로기 형성에 있어 정부의 역할이 주도적이었으므로[10] 정부와 국회라는 행위자(A) 요소를 중심으로 다루었다.

4. 새로운 사료의 활용

본 논문에서는 일제강점기와 미군정기 및 정부수립 이후 노동법의 제정과정을 규명하기 위하여 1차 자료를 적극적으로 활용하였다. 1953년 이전에는 국회 회의록[11] 외에 별다른 사료가 남아 있지 않은데, 관보[12]

---

7) A. N. J. Blain, John Gennard, "Industrial Relations Theory", 『British Journal of Industrial Relations』 Vol. 8, 1970, p.394.
8) 이철수, 앞의 글(2014), 206면 참조.
9) 이철수, 『노동법』, 현암사, 2023, 머리말.
10) Cheol-soo Lee, "Law and labour-management relations in South Korea: advancing industrial democratisation", 『Law and Labour Market Regulation in East Asia』, Routledge, 2002, p.215.
11) 본 논문에서 주로 활용한 국회 회의록은 국회사무처에서 정리한 「국회본회의 회의록」이다. 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do)을 활용하였으며, 회의록 인용 시 "「국회본회의 회의록」 몇 회 몇 호, 몇 면"의 형태로 표기한다.

와 정부보고서 및 신문기사[13]를 많이 참고하였다. 특히 미군정기 노동입법과 관련하여 주한미군(United States Army Forces in Korea; USAFIK)과 주한미군정청(United States Army Military Government in Korea; USAMGIK)[14] 및 연합군최고사령부(SCAP/GHQ)가 생산한 자료를 살펴보았다. 미군정기 자료의 경우 미국 국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration; NARA) 및 워싱턴국립기록센터(Washington National Records Center; WNRC)에 보관되어 있다. 이에 본 논문에서는 위 기관에서 역사학자들이 수집·복사하여 국내에 소개하거나 국사편찬위원회에서 수집하여 전자사료관[15]에 제공하고 있는 자료 중 노동법과 관련이 있는 기록을 추출하였다.[16]

미군정이 생산한 자료 중 노동법과 관련한 내용을 담은 주요 자료는 다음과 같다. “SCAP Labor Advisory Mission(Korean Sub-Committee), 「Labor Problems and Policies in Korea」(1946. 6. 18.), RG 338, Entry 11070”,[17] “Stewart Meacham, 「Korean Labor Report Prepared for The Secretary of Labor by Stewart Meacham, Labor Advisor to the

---

12) 관보는 국가기록원에서 구축한 데이터베이스(DB)가 존재한다. <https://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewMain.do>.

13) 신문기사의 경우 당시에는 1장으로 나오는 경우가 대부분이라 페이지의 표시 없이 “「신문명」, 발행날짜”로 표기한다. 신문기사의 검색은 네이버 뉴스 라이브러리(https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.naver)를 주로 활용하였고, 국사편찬위원회 한국사 데이터베이스(https://db.history.go.kr)를 일부 참고하였다.

14) 주한미군정청(USAMGIK)은 주한미군(USAFIK)의 하부기관이어서 미군정기 문서 작성기관에 USAFIK과 USAMGIK이 혼재되어 있으므로 본 논문에서는 USAFIK으로 통일하여 표기한다.

15) 국사편찬위원회 전자사료관(http://archive.history.go.kr).

16) 미국 자료에 대한 인용표기는 “작성자 또는 작성기관, 「자료명」(생산일자), 문서군(RG; Record Group), 문서철(Entry)” 순으로 표기한다(RG, Entry는 미국 국립문서기록관리청의 문서분류코드이다).
국사편찬위원회 소장자료의 경우 “작성자 또는 작성기관, 「자료명」(생산날짜), 문서군(미발견 시 생략), 전자사료관 사료참조코드(예: AUS179_01_05C0160_006)”로 표기한다.

17) 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 노동관련 보고서』, 1995, 90~121면에 실려있다.

Commanding General USAFIK」(1947. 8. 4.), RG 407, Entry 368B"[18] 및 "Stanley W. Earl, 「Report on Korean Labor by Stanley W. Earl, Labor Advisor, Economic Cooperation Administration Mission to Korea」(1950. 4. 8.), RG 469, Entry 80"[19] 등이 그것이다. 그리고 주한미군사령부 정보참모부 내 군사실에서 주한미군사(Hsitory of USAFIK) 편찬을 위해 수집한 미군정청 노동부사 초고(「History of the Department of Labor, Outline」, RG 332, AUS179_01_05C0160_006)[20]도 존재한다. 이들 자료는 미국과 미군정의 노동법 전문가들이 생산한 내부 보고서로 우리나라 노동법의 맹아를 엿볼 수 있다.

또한, 기존에 소개되지 않은 남조선과도입법의원속기록(南朝鮮過渡立法議院速記錄)[21]을 적극적으로 활용하였다. 미군정기 연구에 있어 미국 자료에 비해 남조선과도입법의원속기록의 활용도는 높지 않았는데, 1946. 12. 개원하여 1948. 5. 해산한 입법의원은 해방 이후 남한에 설립된 최초의 입법기관으로 점령자의 시선이 아닌 실제 한국인의 생각을 알 수 있다는 점에서 사료적 가치가 있다. 더욱이 입법의원은 1년 반의 기간 동안 임시헌법과 미성년자노동보호법을 의결하는 등 노동법과 관련한 실제 입법 활동을 하였으며, 그 인적 구성의 상당수는 대한민국 국회에도 이어졌기 때문에 입법의원의 입법과정을 살펴보는 것은 중요하다. 이상과

---

18) 해석본은 "한국주둔 미군총사령관의 노동고문관 스튜어트 미챔(Stewart Meacham)의 한국 노동사정 보고서"라는 제목으로, "김금수, 『한국 노동문제의 상황과 인식』, 풀빛, 1986"에 실려있다. 본 논문에서는 기본적으로 해석본의 내용과 페이지를 인용하되 필요한 경우 원문을 인용하였으며, 원문은 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 노동관련 보고서』, 1995, 161~205면에 실려있다.

19) 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 노동관련 보고서』, 1995, 412~451면에 실려있다.

20) 국사편찬위원회 전자사료관(http://archive.history.go.kr)에서 검색 가능하며, 신복용 편, 『한국분단사 자료집 Ⅲ-3』, 원주문화사, 1991, 9~89면에도 수록되어 있다.

21) 남조선과도입법의원속기록은 국회도서관 마이크로폼자료실에 보관되어 있고, 제1호부터 제170호까지 구성되어 있지만 제51호부터 제109호까지는 유실된 상태이다. 남조선과도입법의원속기록 인용 시에는 "「입법의원 속기록」 몇 호, 몇 면"으로 표기한다.

같이 본 논문에서는 노동법학계에 소개된 적 없는 새로운 사료를 활용하여 노동법의 제정과정을 규명하며, 이것이 본 연구의 1차적 목적이다.

5. 역사적 해석에 기반한 새로운 해석

독일의 법학자 사비니(Friedrich Carl von Savigny)는 법률 해석의 방법으로 문리적 해석, 논리적 해석, 역사적 해석 및 체계적 해석을 제시하였다. 이 중 역사적 해석이란 입법자의 의도를 고려하고 그에 부합하도록 법을 해석하는 것을 뜻하며, 권력분립원칙에 입각한 주관적 해석방법의 하나로 오랜 기원을 가지고 있다. 그런데, 노동법학계에서 역사적 해석이 흔하게 시도되지는 않았다. 노동법학계에서 역사적 해석이 많이 보이지 않았던 이유는 우리나라 노동법이 일본 노동법을 계수하였다는 게 대체적인 관념이었기 때문으로 보인다. 또한 노동법 제정 시기가 70년 전인 1953년인데 당시에는 기록의 보관이라는 개념이 생소하였고 그나마 있던 자료도 세월이 지나고 사라짐에 따라 입법자의 의사를 밝히기 어려웠다는 점에도 기인한다.

그런데, 제정 노동법에는 일본법을 비롯한 외국법제에서 보기 어려운 독창적인 규정들이 존재한다. 제정 노동조합법의 근로자가 아닌 자의 노조 가입 금지 조항 및 성실교섭의무 조항, 제정 근로기준법의 해고제한법제 등이 이에 해당하며, 한국적 특성을 가진 독창적인 조항에서는 입법자의 의사를 파악하고 이를 현행법 해석에 참고하는 역사적 해석이 중시될 필요가 있다.

물론 역사적 해석이 법 해석의 유일한 방법이 될 수는 없다. 시대가 흐르고 사회가 변화함에 따라 입법자의 의사는 그 의미가 퇴색될 수 있고, 역사적 해석만을 강조한다면 현실적 요청에 부합하는 합목적적 해석과 상충할 수 있다. 하지만 이러한 사실이 한국적 특성이 드러나는 노동

법의 규정에서까지, 입법자의 의사를 전혀 고려하지 않고 정부와 법원에 의한 법창조적 해석을 정당화하는 이유가 될 수는 없다. 따라서 본 논문에서는 먼저 노동법의 제정과정 규명을 통하여 입법자의 의사를 추론하고, 입법자의 의사에 근거하여 한국적 특성이 나타나는 노동법 조항에 대한 역사적 해석을 통해 그 현재적 의미를 밝힌다. 그리고 이것이 본 연구의 2차적 목적이며, 이러한 시도는 기존과는 다른 새로운 해석으로서 연구의 의미를 더할 것이다.

제2장 제정 노동법과 현행 노동법

노동법의 제정과정을 밝히는 것은 그 자체로 입법사적 의미를 갖는 작업이라 할 수 있다. 1953년 당시를 기준으로 할 때 근로기준법 및 집단적 노동관계법은 체계나 내용 양면에서 모두 상당한 수준의 입법이었다. 종전의 주장처럼 미국과 일본의 법만 본 것이 아님은 분명하지만, 제정 노동법의 입법자가 어느 나라의 법을 본 것인지, 아니면 무엇을 보았는지, 혹시 완전히 독창적인 것이라면 무슨 생각을 한 것인지[22]에 대해 알아보는 것은 필요하다.

그리고 제정 노동법의 한국적 특성을 추출하고, 이에 대한 역사적 해석을 시도하기 위해서는 제정 노동법과 현행 노동법의 비교가 필요하다. 현행 노동법에서 제정 노동법의 원형이 발견되지 않는다면 노동법 제정과정의 연구 성과는 입법사적 의미에 그치고, 현재의 법해석과 입법론에 큰 의미를 갖기 어렵기 때문이다. 따라서 본 장에서는 근로기준법, 집단적 노동관계법 및 노동위원회법의 모든 조문을 하나씩 대조하면서 그 공통점과 차이점을 분석한 후 제정 이후 노동법 개정과정에서의 한국적 특성을 포착하여 그러한 과정이 현재 어떠한 의미를 가지는지에 대하여도 간략히 논하였다.

먼저 1953년 제정된 근로기준법과 현행 근로기준법은 벌칙과 부칙을 제외하면 제106조까지 구성되어 있다.[23] 그리고 양자를 비교할 때 제정 근로기준법은 제6장 안전과 보건(제64조부터 제73조까지)의 내용이 산업안전보건법으로 이동해 규율된 것을 제외하고는 현행 근로기준법과 법률 구조가 거의 동일하다. 내용에 있어 제정 근로기준법 106개 조문 중 44

22) 강성태, “제정 노동법의 주요내용과 특징 - 일본법과의 비교를 중심으로”, 『노동법학』 제48호, 한국노동법학회, 2013, 134~135면.
23) 개별 조문별로 제정 근로기준법과 현행 근로기준법을 비교한 내용은 부록1 참고.

개 조문에서 다소간의 개정이 있었지만, 삭제된 조문 7개를 제외하면 다른 법률로의 이동이나 시대변화에 따른 세부적인 변화로서 제정 노동법의 근간에 변화를 주는 개정이라고 보기는 어렵다.[24]

다만 근로기준법 개정과정에서 근로조건의 명시(제정법 제22조, 현행법 제17조), 최저임금(제정법 제34조·제35조, 현행 최저임금법), 근로시간(제정법 제42조, 현행법 제50조) 및 연차유급휴가(제정법 제48조, 현행법 제60조) 규정이 상당히 변화한 것을 알 수 있는데, 이는 사회적 대화와 합의의 결과에 따른 것이었다. 근로기준법 개정은 1990년대 말과 2000년대 초에 집중되었는바, 이 시기가 IMF 구제금융 등으로 고용과 근로시간의 유연화가 필요했던 기간이었고 사회적 대화를 통해 이에 따른 입법조치가 이루어졌기 때문이다.[25]

1953년 제정된 노동조합법과 노동쟁의조정법은 1997년 3월 「노동조합 및 노동관계조정법」으로 통합·제정되어 현재에 이르고 있다. 부칙과 벌칙을 제외하고 제정 노동조합법은 제41조, 노동쟁의조정법은 제25조까지 규정하고 있으며, 현행 노동조합 및 노동관계조정법은 제87조까지 규정하고 있다.[26] 제정 노동조합법과 노동쟁의조정법은 비록 1997년에 노동조합 및 노동관계조정법으로 통합되는 등 법률 체계에 변화가 있었으나, 제정법의 내용 대다수는 현행법에도 그대로 남아 있다. 제정 노동조합법 41개 조문 중 21개 조문, 제정 노동쟁의조정법 25개 조문 중 14개 조문에서 다소간 변화가 있었지만, 사라진 조문 10개를 제외하면 집단적

---

24) 제정 근로기준법의 경우 총 106개 조문(벌칙과 부칙 제외) 중 현재에도 기본적인 취지를 유지하고 있는 조문의 수는 삭제된 조항 7개를 제외한 99개로, 전체 조문 중 대략 93.4%가 거의 그대로의 모습 혹은 형식이나 내용상 약간의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다(강성태, 앞의 글, 133~134면).

25) 박은정·박성국, 『사회적 대화와 노동관계의 변화 - 입법 및 정책 기여도를 중심으로』, 노동법연구소 해밀, 2019, 138~142면 참조.

26) 개별 조문별로 제정 노동조합법·노동쟁의조정법과 현행 노동조합 및 노동관계조정법을 비교한 내용은 부록2 참고.

노동관계법에 근본적인 변화를 주는 개정이었다고 보기는 어렵다.[27]

하지만 집단적 노동관계법의 개정과정에서도 교원의 노동조합 조직(제정 노동조합법 제6조, 현행 노조법 제5조), 교섭단위(제정 노동조합법 제35조, 현행 노조법 제29조의3), 직권중재제도(제정 노동쟁의조정법 제22조, 현행 노조법 제62조) 등에서 상당한 변화가 있었음을 알 수 있다. 그리고 이러한 변화도 근로기준법과 마찬가지로 사회적 대화의 영향을 받았는바, 1998년 2월 경제위기 극복을 위한 사회협약의 후속조치로 교원노조 설립이 합의되었으며, 노사정 대타협의 결과 2006년에는 필수공익사업에 대한 직권중재제도가 폐지되고 필수유지업무제도가 도입되었다. 또한, 1997년 노조법 개정 이래 시행이 유예되는 우여곡절 끝에 2010. 1. 1. 복수노조가 허용되었고, 교섭창구단일화 제도가 도입되었다.[28] 근로기준법이 사회적 대화 초기에 실적을 보여주고 있는 반면에, 노동조합 및 노동관계조정법은 사회적 대화가 어느 정도 무르익으면서 성과를 내었다는 점에서 사회적 대화 의제 형성에 있어 중요한 시사점을 제공하고 있다.[29]

한편 1953년 제정된 노동위원회법은 부칙과 벌칙을 제외하고 19개의 조문으로 이루어져 있으며, 현행 노동위원회법은 제29조까지 규정하고 있다.[30] 제정 노동위원회법은 현행 노동위원회법과 법률 구조가 거의 동일하며, 내용에 있어서도 제정 노동위원회법 19개 조문 중 8개 조문에서

---

27) 제정 노동쟁의조정법 25개 조문 중 현재에도 기본적인 취지를 유지하고 있는 조문의 수는 18개로, 같은 법률의 조문 중 대략 72%가 거의 그대로의 모습으로 혹은 약간의 형식이나 내용상 개정을 거쳐 현재까지 유지되고 있다. 제정 노동조합법의 경우 41개 조문 중 현재에도 기본적인 취지를 유지하고 있는 조문의 수는 38개로, 전체 조문 중 대략 92.7%가 거의 그대로의 모습 혹은 형식이나 내용상 약간의 개정을 거쳐 현재까지 유지되고 있다(강성태, 앞의 글, 132~133면).

28) 이철수·이다혜, “한국의 산업구조변화와 노동법의 새로운 역할”, 『서울대학교 법학』 제58권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2017, 144~145면.

29) 박은정·박성국, 앞의 글, 144면.

30) 개별 조문별로 제정 노동위원회법과 현행 노동위원회법을 비교한 내용은 부록3 참고.

다소간 변화가 있었지만, 삭제된 조문 2개를 제외하면 미세한 변화일 뿐 제정 노동위원회법의 근간에 영향을 주는 개정이라고 볼 수 없다.

오히려 노동위원회의 기능 변화는 노동위원회법의 개정에 따른 것보다는 근로기준법의 제·개정과 연동하여 발생하였다. 우리나라 노동위원회는 부당해고구제나 차별시정과 같은 개별적 근로관계 영역의 분쟁에서 기능하는 등, 미국이나 일본의 노동위원회보다 훨씬 광범위한 판정기능을 행사하고 있다.[31] 현행 노동위원회법 제2조의2 제1호는 노동위원회 소관 사무로 "근로기준법에 따른 판정·결정·의결·승인·인정 등에 관한 업무"를 규정하여 개별법에서 노동위원회 사무를 정하도록 하고 있다. 그리고 현행 근로기준법은 근로조건의 위반에 따른 손해배상(제19조 제2항)과 부당해고구제(제28조 제1항)의 신청을 근로자가 할 수 있도록 규정하고 있다.

개별적 근로관계에 대한 노동위원회 구제신청은 제정 근로기준법에도 존재하였다. 제정 근로기준법도 근로조건 위반에 대한 손해배상을 노동위원회에 신청할 수 있도록 하였고(제19조 제2항), 퇴직금 지급의 예외사유인 "해고에 대한 근로자의 귀책사유"에 대해 노동위원회의 인정을 받도록 하였다(제28조 제4항). 최근에는 노동위원회의 사건 수에 있어 부당해고 심판사건이 노동쟁의 조정사건보다 압도적으로 많이 나타나고 있다.[32] 이러한 현상은 제정 노동법의 특성이 근로기준법과 노동위원회법 양자에서 발현되고 있는 것이라 할 수 있다.[33]

이상을 정리하여 제정 노동법과 비교하였을 때 현행 노동법에서 변화

---

31) 박은정, "미국·일본·한국 노동위원회제도에 대한 연혁적 고찰", 『노동법학』 제61호, 한국노동법학회, 2017, 107면.

32) 2002년부터 2018년까지 17년간 전체 노동위원회에 접수된 노동쟁의 조정사건은 평균 850건임에 비해 부당해고 등 심판사건은 11,411건에 이른다(이종훈, 『노동쟁송절차의 개선에 관한 연구』, 사법정책연구원, 2019, 24~25면 참조).

33) 이와 관련한 자세한 내용은 제4장 제4절에서 후술한다.

한 부분을 살펴보면, 경제위기와 사회적 대화라는 맥락에서 노동법의 중요한 개정이 이루어진 것을 확인할 수 있다. 1997년 말부터 시작된 동아시아의 경제위기에서 한국도 예외가 아니었고, IMF에서 제시한 구조개혁 프로그램을 이행하는 차원으로 정부 주도의 노동입법이 추진되었다. 그런 가운데에서도 우리나라는 1998년 사회적 대타협을 성사시켰고, 2019년 탄력적 근로시간제에 관한 노사정 합의를 이끌어내는 등 사회적 대화[34]의 성공을 통해 노동법의 발전을 이루어냈다. 이처럼 우리나라 노동법은 서구에 의한 이식(Western transplants)[35]과정을 거친 뒤 내전, 권위주의통치, 경제위기 등을 경험하였지만, 경제적 효율성과 사회적 평등이라는 2가지 진보적 가치를 충족시키는 방향으로 발전해 왔다.[36] 그리고 이러한 역사적·문화적 경험은 비슷한 상황에 놓인 아시아 국가들에게 영감을 줄 수 있고, 한국 노동법이 아시아 국가 노동법제에 중요한 원천으로 기능할 가능성을 말해주고 있다.

그럼에도 현행 노동법은 근로기준법의 내용이 산업안전보건법으로 일부 이동한 점 및 집단적 노동관계법이 노동조합 및 노동관계조정법으로 통합된 점을 빼고는 제정 노동법의 법률 체계 및 내용과 큰 차이를 보이지 않는다. 노동법이 제정된 이래 70년이라는 짧지 않은 세월이 지났음을 고려한다면 사실상 변화가 거의 없었다고 봐도 무방하다. 그리고 이

34) 노사정 협력의 사회적 대화 모델은 인도네시아에서도 발견되는바, 2000년대 초반 메가와티 정권에서는 과거에 유명무실했던 노사정 3자 협력포럼을 활성화하는 사회협약 방식으로 노동입법이 추진되었다(백두옥, 『인도네시아 노동법에 관한 연구 - 한국 노동법과 비교법적 분석을 중심으로』, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2007, 184면).

35) 아시아 노동법의 계수 과정을 빗대 '거부된 이식'(rejected transplant)으로 표현된다. 그리고 거부된 이식의 결과 법과 관행의 불일치(law-practice gap)가 아시아 국가에서 광범위하게 발생하였다(Sean Cooney, Tim Lindsey, Richard Mitchell, Ying Zhu, "Labour law and labour market regulation in East Asian states", 『Law and Labour Market Regulation in East Asia』, Routledge, 2002, pp.9~12).

36) Cheol-soo Lee, "Law and labour-management relations in South Korea: advancing industrial democratisation", 『Law and Labour Market Regulation in East Asia』, Routledge, 2002, p.243.

러한 사실은 제정 노동법의 입법사 연구에 중요성을 더해준다.

제정 노동법의 입법을 고찰함으로써 한국적 특성을 발견하고, 노동법 제정자의 의사와 제정 경위을 파악하는 것은 그 자체로 노동법 제정사를 규명한다는 점에서 의미가 있다. 그리고 제정 노동법과 현행 노동법은 별다른 차이가 없기 때문에 제정 노동법의 입법 정신과 경위는 현행 노동법의 그것이라고도 할 수 있다. 따라서 제정 노동법의 입법 경위 파악은 역사적 해석으로서 현행 노동법 해석의 방법을 더해주며, 나아가 향후 노동법 개정 시 중요한 참고자료가 될 수 있다.

제3장 노동법의 제정과정

제1절 서설

본 장부터는 논문의 본론으로 들어와 개별적 근로관계법, 집단적 노동관계법 및 노동위원회법을 일제강점기와 미군정기 및 정부수립 이후로 시기를 나누어서 통시적으로 고찰하였다. 일제강점기와 미군정기 노동법령의 내용과 입법 경위를 고찰하여 제정 노동법에 미친 영향을 분석하였고, 정부수립 이후 정부 내 입법안과 국회에서의 논의 등을 살펴 노동법의 제정과정을 입체적으로 규명하였다.

노동법의 제정과정 규명에 있어 가장 필요한 것이 1차 자료 등 사료들이다. 하지만 현대사 연구에서 가장 어려운 것 중의 하나는 자료가 너무 많고 다양해서 취사선택하기가 쉽지 않다는 점이다. 각종 공문서나 신문·잡지 등만 하여도 다른 시대와 비교할 수 없게 많다. 그리고 근현대의 역사자료는 이데올로기성을 띠고 있는 것이 사실이다. 역사상의 사실은 순수한 형태로 존재할 수 없고 기록자의 마음을 통하여 항상 굴절되기 마련인데, 한국의 현대사 관계 사료는 이러한 일반적인 상태를 훨씬 넘어 있다.[37]

이에 따라 본 장에서는 먼저 남조선과도입법의원 속기록과 국회 회의록을 중요하게 다루었다. 이 사료들은 입법자들의 발언을 별다른 가감 없이 그대로 기록한 것이기 때문에 객관성이 가장 높은 사료라고 할 수 있다. 더욱이 제4장 한국적 특성의 추출과 현재적 의미의 고찰 작업을 위해서는 입법자의 의사 파악이 선행되어야 하며, 위 속기록과 회의록은 이를 위한 가장 중요한 사료라 해도 과언이 아니다.

그리고 노동법 제정과정 고찰에 있어 국가기관에서 작성한 공문서를

37) 서중석, “현대사 사료의 문제”, 『국사관논총』 제73집, 국사편찬위원회, 1997, 52~53면.

중요하게 다루었다. 공문서도 이데올로기성과 기록자의 주관성에서 완전히 자유로울 수는 없지만, 개인이 아닌 해당 내용에 대한 공적 책임을 가진 기관이 생산한 문서이므로 현대사의 다른 사료에 비해 객관성을 보장할 수 있다. 특히 우리나라 노동법의 맹아가 보이는 미군정기의 공문서들을 우선 확인하였다.

미국 국립문서기록관리청의 문서분류코드에 따를 때 미군정기 우리나라와 관련된 공문서는 RG(Record Group)[38] 332 및 RG 338이다. RG 332는 제2차 세계대전기 미국의 전구(戰區) 문서로 1941년 1월 작전전구(theaters of operations) 개념이 성립한 이후의 문서들이다. 한국현대사 연구자들에게 널리 알려진 자료는 주한 미 24군단 정보참모부(G-2) 예하의 군사과가 1946년 초부터 주한미군정사 작성을 위해 수집한 자료들이다. 그리고 RG 338에는 미육군의 단위 부대 기록들로 군, 군단, 사단 관련 자료들이 소장되어 있으며, 이 중 미군정 시기의 대표적인 자료로는 하지장군 공식서한철(Lt.Gen John R. Hodge Official File, 1944-1948)과 24군단 문서(Records of XXIV Corps)가 있다.[39]

문제는 미군정 사료의 양이 매우 방대하다는 데 있다. RG 332는 전부 97개 문서상자로 문서 분량은 대략 15만 페이지 내외가 될 것으로 추정된다.[40] RG 338 가운데 미8군 관련 문서철은 대략 200여 개 정도 존재하고, 각 문서철의 분량은 각기 다르지만 전체 분량은 대략 2,200여 상자에 달한다.[41] 이를 모두 검토한다는 것은 사실상 불가능하기 때문에 선

38) 미국 국립문서기록관리청에서 기록·문서에 접근하는 기본 통로는 문서군(Record Group)이다. 여기서 문서군이란 조직·기능적으로 기록과 관련된 한 기구의 행정적 역사의 복합성 및 기록·문서의 양을 특별히 고려해 설정된 실체를 의미한다(정용욱, 『미군정 자료 연구』, 선인, 2003, 18면).

39) 국사편찬위원회 전자사료관 참조(최종 검색일: 2023. 5. 27.), <http://archive.history.go.kr>.

40) 정용욱, 『미군정 자료 연구』, 선인, 2003, 34면.

41) 국사편찬위원회 전자사료관 참조(최종 검색일: 2023. 5. 27.), <http://archive.history.go.kr>.

행 연구자 및 국내기관이 수집하여 공개한 사료 위주로 검토하였다. 미군정관계 자료들은 방선주[42]의 노고로 한림대학교 아시아문화연구소에서 규모가 크고 짜임새 있게 영인되어 나옴으로써 미군정 및 미국 측 자료가 국내에서 큰 역할을 하게 되었다. 한림대 아시아문화연구소에서는 이미 일월서각에서 많은 부분을 영인한 바 있는 주한미군정보일지를 사항별·인명별 색인을 붙여 출간하였다.[43] 그리고 국사편찬위원회에서도 입수한 미군정 사료에 대해 전자사료관에서 일반이 볼 수 있게 공개하고 있다. RG 332 자료 관련하여서는 정용욱 편, 「해방직후 정치·사회사 자료집」 및 신복용 편, 「한국분단사 자료집」이 존재한다.[44] 이에 RG 332 및 RG 338 문서 중 위 자료집이나 사료관에서 제공되는 사료를 확인하였다. 또한 RG 332와 RG 338 문서 외에도 노동법과 관련하여 1차 자료 및 문헌 분석을 통해 발견된 의미 있는 미군정 사료들에 대하여도 검토하였다.

미군정 공문서가 중시된 것과 마찬가지로 정부수립 이후에는 대한민국정부의 공문서가 사료로서 중요성을 가진다. 하지만 당시 정부에 기록물 관리에 관한 개념이나 법령이 존재하지 않았기 때문에 노동법과 관련한 정부 내 의미 있는 공문서는 발견되지 않는다.[45] 이에 따라 정부수립 이후에는 부득이하게 신문기사가 중요하게 다루어질 수밖에 없었으며, 국내에 남아 있던 미국 고문관의 공문서도 활용하였다.

---

42) 방선주(方善柱)는 재미역사학자이자 한국 근현대 관련 미국 자료의 최고 전문가로 미국 국립문서기록관리청에 상주하면서 한국 근현대사의 중요 자료를 최초로 발굴하였다. 미군정기 이래 한국전쟁기에 이르는 한국현대사 관련 미국 자료들은 대부분 그의 손을 거쳐서 국내에 소개되었거나 입수되었다고 해도 과언이 아니다(방선주선생님저작집간행위원회 편, 『미국 국립문서보관소의 한국현대사자료』, 선인, 2018, 5면).

43) 서중석, 앞의 글, 70면.

44) 정용욱, 『미군정 자료 연구』, 선인, 2003, 35면.

45) 당시 대한민국정부의 자료관리 등에 관한 내용은 본 장 제4절에서 후술하였다.

제2절 일제강점기의 노동법

1. 일제강점기 법령구조

일제강점기 노동법령에 대한 고찰에 앞서 식민지조선의 법령구조에 대한 이해가 필요하다. 해당 시기 일본은 근대국가로서 헌법과 법률을 근간으로 하고, 지금과 크게 다르지 않은 법치 체계를 갖추었으나 이는 일본 본국에 국한된 것으로, 식민지조선의 법령체계와는 큰 차이가 있었다. 식민지조선에는 본국의 법률이 적용되지 않았으며, 조선총독의 제령 제정권을 근간으로 하는 독자적인 법령체계를 갖추었다.

식민지조선에 대한 법령체계의 가장 기본의 되는 일제의 법률은 1911년 제정된 법률 제30호 「조선에서 시행해야 할 법령에 관한 법률」(朝鮮に施行すべき法令に關する法律)이다. 이는 일제가 조선병합과 동시에 1910년 공포한 긴급칙령인 「조선에 시행해야 할 법령에 관한 건」(朝鮮に施行すべき法令に關する件)과 동일한 내용으로, 그 내용은 다음과 같다.[46]

조선에서 시행해야 할 법령에 관한 법률
제1조 조선에서는 법률을 요하는 사항은 조선총독의 명령으로 규정할 수 있다. **제2조** 전조의 명령은 내각총리대신을 거쳐 칙재(勅裁)를 청하여야 한다. **제3조** ① 임시 긴급을 요하는 경우에 조선총독은 즉시 제1조의 명령을 발할 수 있다. ② 전항의 명령은 발포 후 즉시 칙재를 청하여야 한다. 만일, 칙재를 얻을 수 없는 때에는 조선총독은 즉시 그 명령이 장래에 효력이 없다는 것을 공포하여야 한다. **제4조** 법률의 전부 또는 일부를 조선에 시행함을 요하는 것은 칙령으로 정한다. **제5조** 제1조의 명령은 제4조에 의하여 조선에 시행된 법률 및 특히 조선에 시행할 목적으로 제정된 법률 및 칙령에 위배할 수 없다. **제6조** 제1조의 명령은 제령이라 한다.

법 내용에서 알 수 있듯이 식민지조선에는 법률 사항임에도 불구하고

46) 일제강점기 법률의 내용은 특별한 표기가 없는 이상 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 및 한국법제연구원 법령사료의 번역에 따랐다.

조선에서 시행되는 일부 일본 법률을 제외하고는 모두 조선총독의 명령인 제령(制令)으로 규율할 수 있도록 하였다. 제령은 의회의 의결과 같은 민주적 절차를 요구하지 않았으며, 조선에서 시행해야 할 법령에 관한 법률 제2조 및 제3조에 따라 내각총리대신을 거쳐 천황의 칙재(勅裁)를 얻으면 그만이었다.[47] 제령에는 조선민사령, 조선형사령 등 다수의 중요한 법령이 포함되었으며, 35년간 총 676건으로 구제령의 개폐에 관한 것을 제외하여도 270건에 달하였고, 이에 비해 35년의 피지배기간 동안 식민지조선에서 시행된 일제 법령의 수는 180여 건에 불과하였다.[48]

이처럼, 총독의 제령제정권에 막강한 권한은 부여한 것은 식민지통치라는 사정을 감안해도 매우 특수한 것이었다. 일본의 다른 식민지인 대만을 보더라도, 1917년 법률 제3호 「대만에 시행할 법령에 관한 법률」은 대만총독의 율령제령권을 조선총독의 제령제정권보다 훨씬 제약된 형태로 규정하고 있다.

구체적으로, 법률 제2조[49]에 의해 대만총독은 입법사항 일반이 아니라 "대만에서 법률을 요하는 사항으로서 시행할 법률이 없는 것" 또는 칙령에 의해 법률을 시행하기 "어려운 것에 관해서"만 율령으로 정할 수 있

47) 다만, 제령안의 일본 내 유통 구조를 살펴보면 실제로는 척무대신이 청의서를 작성하기 전에 내각법제국의 제령안 심사를 거쳤다. 일본정부가 조선총독이 기안한 제령안에 관해서 실제로 변경·수정하는 단계는 법제국 심사를 통해서이다. 법제국이 제령안을 심사할 때에 일본정부의 각 관료들이 의견을 제시하거나 수정을 요구했던 것으로 보인다. 이와 함께 각 대신은 각의에 상정된 공문서에 부서할 권한이 있으므로 부서권을 이용하여 자신의 의견을 공문서에 반영할 가능성도 있다. 이와 같이 내각총리대신이 상주하여 천황의 재가를 받으면, 조선지역을 관할하는 척무대신이 조선총독부로 천황이 허가한 제령을 송부하고, 이를 조선총독부 문서과가 접수하여 관보에 게재하는 절차를 밟는다(이승일, "조선총독부 공문서를 통해 본 식민지배의 양상 - 조선총독의 제령(制令)의 제정을 둘러싼 갈등을 중심으로", 『사회와 역사』 통권 71호, 한국사회사학회, 2006, 96면).

48) 김창록, "식민지 피지배기 법제의 기초", 『법제연구』 제8호, 한국법제연구원, 1995, 73면.

49) **대만에 시행할 법령에 관한 법률 제2조** 대만에서 법률을 요하는 사항으로서 시행할 법률이 없는 것 또는 전조의 규정에 의하기 어려운 것에 관해서는 대만총독의 명령으로 규정할 수 있다.

었다. 또한 칙령에 의한 법률의 시행이 일반적인 것이 됨에 따라, 즉 "대만에 시행되는 법률"이 많아짐에 따라 율령이 그 법률에 위반되어서는 안 된다는 법률 제5조[50]가 대만총독의 율령제정권에 대한 추가적인 제약의 의미를 갖게 되었다. 이에 따라 식민지대만에서는 이른바 '내지법률연장주의(內地法律延長主義)',[51] 즉 일본의 법률이 그대로 연장되어 대만에서 시행되었다고 봐야 한다는 견해가 있다.[52]

이와는 달리 식민지조선에서는 「조선에서 시행해야 할 법령에 관한 법률」 제4조 및 제5조에 의거한 "특히 조선에 시행할 목적으로 제정된 법률이나 칙령" 등을 제외하고는 모두 제령을 비롯한 조선총독부의 법령이었다. 제령의 하위법령으로 조선총독이 그 직권 또는 특별한 위임에 의해 발할 수 있는 명령인 조선총독부령이 있었는데, 조선총독의 권한은 내각총리대신 및 각성대신과 거의 동격이었기 때문에 조선총독부령으로 규정하는 사항은 대체로 각령 또는 성령으로 규정할 것에 해당하였다.[53] 그 밖에 도령(道令), 도경무부령(道警務部令), 도령(島令) 등 지방관청의 명령이 존재하였다.[54]

---

50) **대만에 시행할 법령에 관한 법률 제5조** 본법에 의해 대만총독이 발한 명령은 대만에 시행되는 법률 및 칙령에 위반될 수 없다.

51) 근대 일본이 제국으로서 조선이나 대만을 통치한 때에 그 통치원칙을 나타내는 말로 '내지연장주의'라고 하는 용어가 사용되었다. 이는 '외지'로 자리매김된 주변사회를 '동화'에 의해 '내지'의 단순한 연장인 지방으로 끌어안는 것을 통치의 궁극적인 목표로 하는 것이었다. 그러나 최근의 연구에 따르면 '내지연장주의'의 실제 내용은 시대에 따라 바뀌었으며, 동화를 위한 정책수단으로서 법제도상 평등대우를 실현하는 것에 최대의 비중을 두었는지, 아니면 일본 고유의 언어나 종교 등과 같은 문화적 수용 쪽에 보다 큰 비중을 두었는지의 차이에 초점을 맞추는 것이 유효할 것이라는 지적이 제기되고 있다(아사노 토요미 저, 최석환 역, "일본제국의 통치원리 '내지연장주의'와 제국법제의 구조적 전개", 『법사학연구』 제33호, 민속원, 2006, 147~148면).

52) 김창록, 앞의 글, 68면.

53) 김창록, 앞의 글, 74면.

54) 1919년 8월까지는 헌병경찰제도를 뒷받침하기 위하여 경무총감부령이 존재하였다. 1919년까지는 총독 아래 정무총감을 정점으로 하는 행정관료계통과 경무총감부를 정점으로 하는 헌병경찰계통이 말단에 이르기까지 나란히 이질적으로 기능하였는데, 오히려 헌병경찰계통이 모든 면에 걸쳐 우위에 있었다(박병호, 『한국법제사』, 민속원, 2012, 79~80면).

일제는 표면상으로 식민지에도 대일본제국헌법이 적용된다는 원칙을 주장하였으나, 한편으로는 차별의 정치를 표방하였다. 따라서 조선총독에게 법령제정권을 부여한 '조선에서 시행해야 할 법령에 관한 법률'에 대해서 위헌논쟁이 야기되었다. 이 논쟁의 결론은 "외지영민도 제국의 통치권에 복종한다. 헌법규범 가운데 기본적인 통치법(萬世一系의 天皇의 統治)[55]은 내·외지를 가리지 않고 공통하며, 이는 제국통치의 철칙이다"라는 표현[56]에서 보듯 무제한의 권력을 가지는 절대자 천황의 통치에 관한 규정만이 식민지조선에 적용되고 나머지는 전적으로 천황의 자의에 맡겨져 있다는 것으로 귀결되었다. 이에 따라 식민지조선은 천황이 베푸는 미약한 기본권마저 적용되지 않았으며, 천황과 조선총독의 자의적인 지배에 맡겨져 있었다.[57]

55) 대일본제국헌법 제1조.
56) 입헌주의 헌법학자 美濃部達吉의 제자 淸宮四郞의 표현이다.
57) 정긍식, "일제의 식민정책과 식민지 조선의 법제", 『법제연구』 제14호, 한국법제연구원, 1998, 68면.

2. 일제강점기 노동법령의 내용

(1) 조선선원령

식민지조선에서 최초의 노동법령이라 할 수 있는 것은 1914. 4. 제령 제9호로 공포된 「조선선원령」(朝鮮船員令)이다. 조선선원령은 제1조에서 이 영에 규정한 사항을 제외하고 일본선원법에 의하도록 하고 있는데, 이것은 일제의 법률을 다소 수정하여 식민지에서 시행하기 위해 제령에서 의용(依用)의 형식을 취한 것이다.[58]

조선선원령(1914. 4. 제령 제9호)
제1조 조선에 선적항을 가진 일본선박의 선원에 관하여는 이 영에 규정한 사항을 제외하고 선원법에 의한다. 다만, 동법 중 일본은 조선으로, 주무대신은 조선총독으로 한다.
제2조 ① 외국에 주재하는 외교관 또는 영사관이 법령이 정하는 바에 의하여 일본신민을 조선에 송환하도록 명령한 경우 선장은 정당한 이유 없이 거부하지 못한다. ② 송환비용의 상환에 관한 규정은 조선총독이 정한다.
제3조 일본의 관해관청에서 교부한 선원수첩은 이 영에 의하여 교부한 것으로 본다.

조선선원령은 1938. 3. 제령 제4호로 개정되었고 단일조문으로 바뀌었다. 의용법률을 보다 구체화하여 일본의 선원법이 제44조, 제45조를 제외하고 조선에 선적항을 가진 일본선박의 선원에 관하여도 적용되었으며, 조선선원령 시행규칙(1938. 3. 조선총독부령 제32호)에 의하여 선원법 시행령, 선원법 시행규칙도 식민지조선에 적용되었다.[59]

---

58) 이는 식민지대만에서 내지법률연장주의가 실시되어 일본의 법률이 그대로 대만에서 시행된 것과 대비되는 것으로, 식민지조선은 특례칙령에 대한 규정이 없다는 이유로 이른바 '의용'이라는 형식을 취하고 있었다. 즉 일제의 법률을 다소 수정하여 식민지에서 시행하고자 하는 경우 대만에서는 칙령으로 해야 했지만, 조선에서는 제령으로 가능했던 것이다. 또한 새로운 입법의 필요가 있을 때에도 조선의 경우 의용되는 법률은 시행되는 것이 아니므로 그 법률의 내용과 배치되는 명령을 제정하는 것이 가능했지만 대만의 경우 그것이 불가능하였다(김창록, 앞의 글, 68면).

59) **조선선원령 시행규칙 제1조** ① 조선선원령의 시행에 관하여는 이 영에 규정한 것을 제외하고는 선원법시행령 및 1938년 체신성령 제21호 선원법시행규칙(이하 "선원법시행규칙"이라 한다)에 의한다. 다만, 선원법시행령 제28조·제32조 및 제33조의 규정, 선원법시행규칙 제8조제3항·제28조제3항·제92조·제95조·제108조 및 제112조의 규정과 선원

조선선원령(1938. 3. 제령 제4호)
조선에 선적항을 가진 일본선박의 선원에 관하여는 선원법 제44조 및 제45조의 규정을 제외하고 동법에 의한다. 다만, 동법 중 선박법은 조선선박령에 의할 것을 정한 선박법으로, 상법은 조선민사령에 의할 것을 정한 상법으로, 형법은 조선형사령에 의할 것을 정한 형법으로, 칙령은 조선총독부령으로, 주무대신은 조선총독으로, 지방장관은 도지사로, 일본선박은 조선선박령에 의한 일본선박으로, 북해도·부현·시정촌은 도·부읍면으로 한다.

(2) 조선광업령

「조선광업령」(朝鮮鑛業令)은 1915. 12. 제령 제8호로 제정되었다. 제정된 조선광업령 중 노동법령으로 볼 수 있는 부분은 다음과 같다.

조선광업령(1915. 12. 제령 제8호)
제24조 ① 조선총독은 광업권자에게 시업안 또는 광부의 보호단속에 관한 규정의 인가를 받게 할 수 있다. ② 조선총독은 필요하다고 인정하는 때에는 전항의 규정에 의한 시업안 또는 규정의 변경을 명할 수 있다. ③ 광업권자가 제1항의 규정에 의한 시업안 또는 규정을 변경하고자 하는 때에는 조선총독의 인가를 받아야 한다. **제25조** 광업상 위험하거나 공익을 해할 우려가 있다고 인정하는 때에는 조선총독은 광업권자에게 그 예방 또는 광업의 정지를 명하여야 한다. **제27조** 조선총독은 부하관리에게 광업에 관한 서류·물건을 검사하거나 갱내 기타 장소를 임검하게 할 수 있다. **제29조** 조선총독은 다음 각호의 경우에 광업권을 취소할 수 있다. 1. 광업이 공익을 해하는 것으로 인정한 때 2. 정당한 이유 없이 광업권설정의 등록일부터 1년 내에 사업에 착수하지 아니하거나 착수 후 1년 이상 휴업한 때 3. 제22조 또는 전조의 규정에 의하여 명령받은 광구의 정정출원을 하지 아니한 때 4. 제24조의 규정에 의하여 시업안을 정한 경우에 이에 의하지 아니하고 광업을 한 때 5. 제25조의 규정에 의한 명령에 따르지 아니한 때 6. 광산세 또는 광구세를 납부하지 아니한 때 **제30조** ① 광업권이 소멸한 후라 하더라도 1년 내에는 조선총독은 그 광업권을 소유한

법시행규칙 제11조 및 제13조 중 제8조제3항에 관한 규정은 그러하지 아니하다.

자에게 위해예방에 관한 시설을 하도록 명할 수 있다.
② 위해예방의 목적 범위 안에서는 전항의 규정에 의한 명령을 받은 자는 광업권자, 그 시설을 하는 것은 광업을 하는 것으로 본다.

조선광업령에는 광부를 위해(危害)로부터 보호하려는 내용이 담겨있다. 먼저 조선총독이 광부의 보호단속에 관한 규정의 인가를 받게 할 수 있도록 하였고(제24조 제1항), 광업상 위험하거나 공익을 해할 우려가 있다고 인정하는 때에는 광업권자에게 그 예방 또는 광업의 정지를 명하도록 하였다(제25조). 또한, 조선총독이 부하관리에게 갱내 기타 장소를 임검하게 할 수 있도록 하였고, 광업권자가 위험 등의 예방이나 정지명령을 따르지 아니한 때 광업권을 취소할 수 있도록 하였으며(제29조 제4호), 광업권 소멸 후에도 위해예방에 관한 시설을 하도록 명령할 수 있도록 하였다(제30조 제1항).

이후 조선광업령은 1918. 12. 제령 제17호, 1921. 12. 제령 제16호, 1926. 6. 제령 제8호, 1933. 1. 제령 제2호, 1934. 9. 제령 제23호로 개정이 있었으나, 노동 관련 조항에 변화는 없었다. 그러다 1938. 5. 제령 제19호로 상당한 변화를 맞이하게 되는데, 바뀐 부분의 내용은 다음과 같다.

조선광업령(1938. 5. 제령 제19호, 밑줄부분 필자표시)

제26조의2 ① 광업권자는 조선총독이 정하는 바에 의하여 광부의 고용 및 노무에 관한 규정을 정하여 조선총독의 인가를 받아야 하며 이를 변경하고자 하는 때에도 같다.
② 조선총독은 필요하다고 인정하는 때에는 전항의 규정에 의한 규정의 변경을 명할 수 있다.

제26조의3 광업권자는 매월 2회 이상 기일을 정하여 통화로 광부에게 임금을 지불하여야 한다.

제26조의4 조선총독은 그 정하는 바에 의하여 광부의 연령 및 취업시간과 여자 및 연소자의 노무를 제한할 수 있다.

제26조의5 광업권자는 조선총독이 정하는 바에 의하여 광부가 업무상 부상을 당하거나 질병에 걸리거나 사망한 경우에 본인이나 그 유족 또는 본인의 사망 당시 그 수입에 의하여 생계를 유지한 자를 부조하여야 한다.

제26조의6 광업권자가 전조의 규정에 의한 부조를 한 때에는 광업권자는 부조가액의 한도에서 조선민사령에 의할 것을 정한 민법에 의한 손해배상의 책임을 면한다.
제26조의7 제26조5의 규정에 의한 부조를 받을 권리는 2년간 행사하지 아니한 때에는 시효로 인하여 소멸한다.
제26조의8 제26조5의 규정에 의한 부조를 받을 권리는 양도하거나 차압할 수 없다.
제45조 다음 각호의 1에 해당하는 자는 200원 이하의 벌금 또는 과료에 처한다.

1. 제4조제3항·제5조제1항·제24조제3항·제26조의2제1항 또는 제35조제3항의 규정 또는 제26조의4 또는 제26조의5의 규정에 의한 명령에 위반한 자
2. 제24조제1항·제2항, 제25조, 제26조제1항, 제26조의2제2항 또는 제30조제1항의 명령에 따르지 아니한 자
3. 제27조의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 허위 보고를 하고, 당해관리의 임검·검사를 거부·방해 또는 기피하거나 심문에 답변을 하지 아니하거나 허위진술을 한 자
4. 제24조의 규정에 의하여 시업안을 정한 경우에 이에 의하지 아니하고 광업을 한 자

제45조의2 제26조의3의 규정에 위반한 자는 100원 이하의 벌금 또는 과료에 처한다.

먼저 광부의 보호단속에 관한 규정에 대해 조선총독의 인가를 받게 한 것을 구체화하여 광업권자로 하여금 광부의 고용 및 노무에 관한 규정을 정하여 조선총독의 인가를 받도록 하였다(제26조의2). 또한, 매월 2회 이상 통화로 임금을 지불하도록 하고(제26조의3), 광부의 연령 및 취업시간과 여자 및 연소자의 노무를 제한하였다(제26조의4). 특히, 광부가 업무상 부상, 질병 또는 사망한 경우 본인이나 유족 등에게 부조하도록 하고(제26조의5), 부조를 받을 권리는 양도하거나 차압할 수 없도록 하였다(제26조의8).

개정된 조선광업령은 임금의 통화지급, 광부의 연령과 취업시간의 제한 및 업무상 재해에 대한 부조 등 노동보호법의 형태를 비교적 많이 보여주었다. 또한, 연령제한이나 업무상 재해에 따른 부조 명령 등을 위반한 경우 및 임금을 지급하지 않은 경우 등에 대한 벌금과 과료형을 규정함으로써 규정의 강제력을 확보하였다(제45조 및 제45조의2). 한편, 노동

보호규정을 구체화하기 위하여 조선총독부령에 위임하는 내용도 제령에 두었는데, 대표적인 하위법령이 광부의 업무상 재해에 대한 부조를 구체화한 「조선광부노무부조규칙」(朝鮮鑛夫勞務扶助規則; 1938. 5. 12. 제정·공포, 조선총독부령 제97호)이다.

조선광부노무부조규칙에서는 취업시간에 대해 갱내에서의 1일 10시간 초과근로의 금지, 예외로서 감사업무, 간헐적 업무 및 취업시간 전환의 경우는 적용 배제(제6조), 취업시간의 시기와 종기(제7조), 긴급 시 취업시간 연장 및 그 허가(제8조)를 규정하고 있다. 그리고 여자 및 연소자의 노동제한에 대해서는 14세 미만의 자 및 여자의 갱내취업을 금지하되(제9조), 14세 미만의 남자에 대한 예외와 그 허가(제9조)를 규정하였다.

광부의 부조에 관해서는 광업권자의 부조 의무와 민사상 손해배상액에서의 공제(제10조), 요양비용(제11조), 휴업부조료(제12조), 장해부조료(제13조, 단 광부의 중대 과실이 있는 경우는 제외-제14조), 유족부조료(제15조), 장제료(제16조), 타절부조료(打切扶助料, 부조 중단 시-제19조), 부조료의 지급 방법 및 표준(제18조, 제21조) 등을 비교적 상세히 규정하였다.[60]

이후 조선광업령은 1940. 11. 제령 제36호로 개정되었으나 노동 관련 내용의 변화는 없었고, 1941. 7. 제령 제24호에서는 제령 위반에 대해 징역형을 처할 수 있도록 하고 벌금형의 형량도 높였으며,[61] 1944. 3. 제령 제13호도 노동법령에는 변화가 없었다.

---

60) 이원재, 『한국노동법의 전개과정에 관한 일고찰 - 일제하와 미군정기를 중심으로』, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1987, 27~28면.

61) 기존 "200원 이하 벌금 및 과료"는 "1년 이하의 징역 또는 2,000원 이하의 벌금"으로, "100원 이하의 벌금 및 과료"는 "1,000원 이하의 벌금"으로 형량을 높였다.

(3) 노동자모집취체규칙 및 조선직업소개령

조선직업소개령 제정 이전 식민지조선에는 1918. 9. 총령 제97호로 시행된 「노동자모집취체규칙」(勞動者募集取締規則)이 존재하였다. 이 규칙은 "노동자를 조선 외의 지역으로 모집하고자 하는 자"에 대하여 일정 서류를 갖추어 모집지 경찰부장의 허가를 얻도록 하고(제1조), 이때 고용계약서안을 제출하도록 하였다. 여기에는 "노무의 종류, 고용 기간, 취업 시간, 휴양의 방법, 임금 및 그 지급 방법, 저금의 방법, 수용설비, 일상생활에 필요한 비용의 부담 방법, 왕복 여비의 부담 방법, 의료 비용의 부담 방법, 상해나 질병의 경우 임금 기타의 부담 방법" 등을 기재하도록 하였다(제2조).

또한, 모집자의 준수 사항으로 ① 사실을 은폐, 과대 또는 허위의 선동을 사용하여 모집하지 않을 것 ② 14세 미만자를 모집하지 않을 것 ③ 부모 또는 그에 대신하는 감독자의 승낙서를 갖지 않은 20세 미만자 혹은 부(夫)의 승낙서를 갖지 않은 부녀를 모집하지 않을 것을 요구하고 있다(제4조), 그 밖에 응모자명부의 제출(제5조), 승선지 및 출발 기일의 신고(제6조) 등을 규정하였다.

노동자모집취체규칙을 확대·정비한 「조선직업소개령」은 1940. 1. 제령 제2호로 제정되었고, 이후 개정은 없었다. 조선직업소개령은 식민지조선에서 노무의 적정한 배치를 위해 조선총독부가 직업소개사업을 관장하기 위한 제령으로, 직업소개사업 또는 노무공급사업을 하려는 자로 하여금 조선총독이나 도지사의 허가를 받도록 하는 내용을 골자로 하였다.

조선직업소개령(1940. 1. 제령 제2호)
제1조 정부는 노무의 적정한 배치를 위하여 이 영에 의하여 직업소개사업을 관장한다. **제2조** ① 정부는 직업소개사업과 아울러 직업지도 및 필요에 따라 직업보도 기타 직업소개에 관한 사항을 시행한다. ② 전항의 규정에 의한 직업소개 및 직업지도는 무료로 한다.

제3조 부읍면은 조선총독이 정하는 바에 의하여 직업소개사업을 할 수 있다.

제4조 부읍면이 아닌 자가 직업소개사업을 하고자 하는 때에는 조선총독이 정하는 바에 의하여 도지사의 허가를 받아야 한다.

제5조 ① 노무공급사업을 하고자 하는 자 또는 노무자를 고용하기 위하여 노무자를 모집하고자 하는 자로서 조선총독이 정하는 자는 조선총독이 정하는 바에 의하여 조선총독 또는 도지사의 허가를 받아야 한다.

② 전항의 노무공급사업 및 노무자모집에 관하여 필요한 사항은 조선총독이 정한다.

제6조 도지사가 직업소개사업의 감독상 필요하다고 인정하는 때에는 조선총독이 정하는 바에 의하여 업무에 관한 보고를 받거나 당해 관리에게 사업 장소에 임검하여 업무상황 또는 장부서류 기타 물건을 검사하게 할 수 있다. 이 경우에는 당해관리에게 신분을 표시하는 증표를 휴대하게 하여야 한다.

제7조 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 6월 이하의 징역 또는 500원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 유료 또는 영리를 목적으로 하는 직업소개 사업을 한 자
2. 제5조의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 유료 또는 영리를 목적으로 하는 노무공급 사업을 한 자

제8조 제5조의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 노무자를 모집한 자는 100원이하의 벌금 또는 구류에 처한다.

제9조 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업자가 법인 또는 개인의 업무에 관하여 전조의 위반행위를 한 때에 그 법인 또는 개인은 자기의 지휘로 인한 사유가 아니라는 이유로 처벌을 면할 수 없다.

제10조 이 영의 벌칙은 그 자가 법인인 때에는 이사장 기타 법인의 업무를 집행하는 임원에게, 미성년자 또는 금치산자인 때에는 법정대리인에게 적용한다. 다만, 영업에 관하여 성년자와 동일한 능력을 가진 미성년자에 대하여는 그러하지 아니하다.

제11조 전2조의 경우에는 징역 또는 구류의 형에 처할 수 없다.

제12조 ① 이 영은 선원의 직업소개에는 적용하지 아니한다.

② 선원의 직업소개에 관하여 필요한 사항은 조선총독이 정한다.

조선직업소개령의 주요 목적은 영리를 추구하는 사영(私營)직업소개소의 폐해를 없애고 모든 직업소개소를 국영(國營)직업소개소로 전환하는 데 있었다. 이를 위해 당국은 경찰력을 동원하여 사영 직업소개소를 강제로 폐쇄시키고 수반되는 경비와 비용은 지방 행정기관이 부담하도록 하였다. 또한 기존에 조선인 노무자를 조선 밖으로 송출하는 모집을 허

가제로 운영했지만, 조선직업소개령은 조선 내에서의 노무자 모집에 대해서도 허가제를 강제하였다. 이로써 조선의 모든 노무자 고용과 송출은 사실상 조선총독부의 허가제로 전환되었다.

조선직업소개령은 노무 인적자원의 개발, 인적자원의 배치 및 이에 관한 실질적인 모집업무, 모집종사자의 자격, 활동 등을 포괄하고 있다. 조선직업소개령에서 조선총독은 노무자 모집의 취소, 2개 도(道) 이상에 걸친 노무자 모집의 허가, 모집종사자의 모집 금지를 명령할 수 있으며, 기타 부·읍·면 이하 직업소개소의 명칭, 위치, 설치, 정원 및 기타 각종 인허가에 관해 명령할 수 있도록 하였다. 그 밖에도 조선직업소개령은 당국의 허가를 받지 않고 직업소개 또는 노무공급 사업을 한 자에 대해 6월 이하의 징역 또는 500원 이하의 벌금에 처하였고(제7조), 허가 없이 노무자를 모집한 자에 대해 100원 이하의 벌금 또는 구류에 처하는 규정(제8조)을 마련하여 이를 통제하였다.

(4) 국가총동원법

중일전쟁 발발 후 1938. 4. 1. 제정된 일본의 「국가총동원법」(國家總動員法)은 같은 해 5. 5. 국가총동원법을 조선과 대만에서 시행한다는 칙령이 공포됨으로써 식민지조선에서도 시행되었다. 국가총동원법은 이후 모든 분야의 기본법으로 작용하면서 전시체제를 유지하는 틀로 작용했다. 국가총동원법 제1조에서는 “국가총동원이란 전시 혹은 전쟁에 준하는 사변이 일어났을 경우에 국방 목적을 달성하기 위해 국가의 전력을 가장 유효하게 발휘하고자 인적·물적 자원을 통제 운용하는 것”이라고 규정하였다. 이 법은 일본이 패전한 뒤인 1945. 12.에 이르러서야 완전 폐지되었다.

국가총동원법에서 노동법령이라 평가할 수 있는 내용은 다음 6개 조

항이다.

국가총동원법(1938. 4.)[62]
제4조 정부는 전시에 국가총동원에 필요한 경우에는 칙령이 정하는 바에 따라 제국 신민(帝國臣民)을 징용하여 총동원업무에 종사시킬 수 있다. 단 병역법의 적용을 저해하지 않는다.
제5조 정부는 전시에 국가총동원에 필요한 경우에는 칙령이 정하는 바에 따라 제국 신민 및 제국 법인, 기타 단체를 국가, 지방 공공 단체 또는 정부가 지정하는 자가 행하는 총동원 업무에 협력하게 할 수 있다.
제6조 정부는 전시에 국가총동원에 필요한 경우에는 칙령이 정하는 바에 따라 종업자의 사용, 고용 또는 해고 또는 임금, 기타 노동조건에 대하여 필요한 명령을 할 수 있다.
제7조 정부는 전시에 국가총동원에 필요한 경우에는 칙령이 정하는 바에 따라 노동 쟁의의 예방 또는 해결에 관하여 필요한 명령을 내리거나 작업소의 폐쇄, 작업 또는 노무의 중지, 기타 노동 쟁의에 관한 행위의 제한 또는 금지를 할 수 있다.
제21조 정부는 국가총동원에 필요한 경우에는 칙령이 정하는 바에 따라 제국 신민 및 제국 신민을 고용 또는 사용하는 자에게 제국 신민의 직업능력에 관한 사항을 신고하게 하거나 제국신민의 직업능력에 관하여 검사할 수 있다.
제22조 정부는 국가총동원에 필요한 경우에는 칙령이 정하는 바에 따라 학교·양성소·공장·사업장·기타 기능자의 양성에 적합한 시설의 관리자 또는 양성되는 자의 고용주에게 국가총동원에 필요한 기능자의 양성에 관하여 필요한 명령을 할 수 있다.

국가총동원법 제4조와 제6조는 노동문제와 관련한 칙령 및 제령의 근거가 되었다. 실제로 일제는 국가총동원법에 근거하여 국민징용령(1939. 칙령), 조선기류령(朝鮮寄留令, 1942. 제령),[63] 조선청년특별연성령(1942. 제령), 임금통제령(1939. 칙령), 공장취업시간제한령(1939. 칙령), 노무조정령(1941. 칙령), 국민직업능력신고령(1939. 칙령) 등의 칙령과 제령을

62) 행정안전부 국가기록원, 『전시체제기 조선인 강제동원 관련 법규 분석과 연표의 요약·정리』, 2020, 340~342면 참조.

63) 조선기류령은 1942년에 조선총독부가 조선인을 강제로 징병하기 위하여 공포한 것으로, 호적과 더불어 중요한 주민통제 장치로 활용되었다. 조선기류령은 현재의 주민등록제도와 유사한 것으로 조선인들이 실제 거주하는 주소지와 동거인원을 파악함으로써 징병 대상자들을 물색하여 징집하는 데 활용되었다. 조선인의 징병을 위해서는 호적부와 기류부가 필수적이었으므로 조선기류령은 1940년대 식민통치에서 조선총독부의 가장 중요한 업무 중 하나였다(이승일, 앞의 글 96~97면).

공포하였다.

이 중 「공장취업시간제한령」은 후생대신이 지정한 공장에서의 16세 이상 남자 노동자를 대상으로 1일 12시간 이하의 취업, 1개월 2일 이상의 휴일, 1일 30분 내지 1시간의 휴식을 규정하였으나 1943. 6. 전시 행정특례에 기초하여 폐지하였다. 「임금통제령」은 공장과 광산의 임금을 동결시키고, 미경험 노동자의 초급임금도 이에 의거해 정하도록 하는 내용이었다.

한편, 「노무조정령」은 노동자의 현장이탈 방지를 위해 기존 '종업자 이동방지령'과 '청소년고입제한령'을 통합하고 '국민노무수첩법시행령' 등을 보완한 것이었다. 노무조정령의 주요골자는 기존에 일제 당국이 총동원 관련 지정 공장, 사업장에 고용된 기능인이 다른 공장과 사업장으로 이동하는 것을 방지하는 데 그친 것을 더욱 강화하여, 예비 기능인과 청장년 등 거의 모든 종업자의 고용과 해고, 퇴직, 전직, 이동을 통제하는 데 있었다. 수 차례의 법 개정을 통해 노무조정령은 군수산업 분야에 고용된 종업자에 대한 퇴직과 이동을 방지할 뿐만 아니라 다른 산업 분야에 고용되었거나 고용될 예비 노동력마저 군수산업으로 집중시키고자 했으며, 1943년 6월에는 여자로 대체할 수 있는 직종에 대해 남자의 취업을 제한 및 금지시켰다.[64] 이후 1945. 3. 31. 노무조정령은 국민근로동원령으로 정비·통합되었다.

64) 행정안전부 국가기록원, 앞의 글, 44면.

3. 일제강점기 노동법령의 입법 경위

(1) 조선선원령

일본은 메이지유신 이래 광업과 해운에 중점을 두고 육성하였다. 해운의 경우 1879년 제정된 서양형상선해원고입고지(西洋形商船海員雇入雇止) 규칙은 당시로서는 진보적인 선원보호규정을 가지고 있었고, 이 규칙은 1899년 선원법으로 이어졌다. 그리고 조선선원령은 일본의 선원법을 의용하였는데 이러한 방식은 조선광업령 등 다른 법령과 비교해볼 때 이례적인 입법례였다.

조선선원령은 조선 내에 선적항을 갖는 일본선박의 선원에게 적용되었는데, 이는 당시 선원의 대부분이 일본인이었다는 사실과 관련이 있다.[65] 조선철도협회에서 발간한 조선노동자의 직종별, 민족별 수급 분포 상태에서 해운업이나 선원의 민족별 노동자 수가 조사되지 않았다는 점도 조선에 정박하는 선박의 선원은 대부분 일본인이라는 사실을 말해주고 있다.[66] 즉 조선선원령은 조문 내용과 같이 “조선에 선적항을 가진 일본선박의 선원”에게 적용되었고, 그 선원의 대다수가 일본인이었기 때문에 조선인들에게 조선선원령이 적용될 일은 거의 없었다. 따라서 조선선원령은 제령의 형식을 띠었지만 일본인에게 적용된 사실상 일본 본국의 노동법령으로 보아야 한다.

(2) 조선광업령

메이지유신 이후 광업도 일본이 중점적으로 육성하였던 분야로, 1895년 광업법이 제정되었으며, 1916년 광부노역부조규칙이 제정되어 광산노동자의 노동법령이 정비되었다. 광부노역부조규칙이 제정된 1916년, 식민

65) 이원재, 앞의 글, 24면.
66) 朝鮮鐵道協會, 『朝鮮に於ける勞動者數及基分布狀態』, 1929, Ⅰ·5~7면.

지조선에서는 제령 제8호로 조선광업령이 공포되었으나 일본 본국의 광업법과 달리 광업권의 허가와 출원 등이 주된 내용이었으며, 광부 보호에 관한 규정이 빠져 있었다. 이후에도 일본 본국에서는 '광산 및 공장근로자의 업무상 재해를 규정한 건강보험법'(1922년 제정), '토목, 건축 등 옥외 근로자에 대한 부조제도의 확립과 그 부조책임에 관한 노동자재해부조법' 및 '노동자부조책임보험법'(1931년 제정) 등 노동보호법을 실시하여 자국의 근로자를 보호하였으나 이는 일본인에게만 적용되었다.[67] 식민지조선에서 광업노동자들에 대한 보호입법은 그보다 훨씬 뒤인 1938년에 이르러서야 이루어졌다.[68]

1938년 조선광업령 개정은 1930년대 광산노동자의 대폭적인 증가와 관계가 있다. 1933년 7만여 명이었던 광산노동자의 수는 2년만인 1935년 14만 명을 돌파하였고, 1938년 이르러서는 23만 명에 육박하였다.

[표2] 연도별 공장·광산·토건 노동자 수

(단위: 명, %)

	1933		1935		1937		1938	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
공 장	99,430	46.5	135,797	37.6	166,709	33.6	182,771	30.4
광 산	**70,711**	**33.0**	**142,039**	**39.4**	**166,568**	**33.6**	**223,790**	**37.3**
토 건	43,588	20.5	83,215	23.0	161,499	32.6	193,237	32.2
계	213,729	100.0	361,051	100.0	494,776	100.0	599,798	100.0

자료: 韓國殖産銀行調査部,「殖銀調査月報」第38號, 1941, 3~4면을 재구성.

67) 김재희, "산업재해보상보험법 제정사", 『법학논총』 제29권 제2호, 국민대학교출판부, 2016, 12면.
68) 이원재, 앞의 글, 25~26면.

광산노동자의 증가현상은 전쟁자금 조달 방안의 일환으로 추진된 '산금장려정책'과 공업원료 확보를 위한 '중요광물증산정책'의 시행에 따라 전국적으로 광산이 개발된 데 기인하였다.[69] 조선총독부는 일본 기업들이 조선 각지에서 광산을 경영하도록 하였는데, 토지매입에 혜택을 주고 자금을 지원해주며 수송철도를 마련해주는 등 좋은 조건을 제공하였다.[70] 이에 따른 광산노동자 폭증의 대응 및 관리를 위하여 일제는 1938년 조선광업령을 개정한 것으로, 이는 조선총독부 산금과장(産金課長)[71] 木野藤雄의 "조선광업령(개정) 및 조선광부노무부조규칙 해설"에서도 나타나 있다.

> 조선광업은 근년 현저히 호황을 누려오는데, 그 원인은 금시가(金市價)의 이상한 앙등에 의하여 금광업의 채산이 유리하게 된 것과 일본 각 광공업의 발달에 따라 그 원재료광물의 수요 등에 의함인데, … (중략) … 이 산업의 이상한 진흥에 따라 광부수가 격증하고 재해사고 역시 매년 증가추세를 밟음에도 불구하고 광부의 보호에 관하여 일반노동자와 같이 의거할 법규는 없다.[72]

또한, 1938년 조선광업령 개정 및 조선광부노무부조규칙 제정은 중일전쟁 발발로 인한 전시통제경제기라는 당시 시대 상황과도 관련이 있다. 전시경제통제기 노자관계(勞資關係)의 가장 큰 변화는 일본제국주의 국가권력의 강력한 통제가 개입되었다는 점이다. 대공황기 산업합리화 방

69) 이상의, 『일제하 조선의 노동정책 연구』, 혜안, 2006, 145면.
70) 허광무·정혜경·김미정, 『일제의 전시 조선인 노동력 동원』, 동북아역사재단, 2021, 294면.
71) 1938년 기준 조선총독부의 조직은 조선총독 휘하에 학무국, 재무국, 식산국, 법무국, 농림국, 내무국, 경무국 등 7개 국(局)이 존재하였고, 식산국 소속으로 수산과, 상공과, 산금과, 광산과 등 4개 과가 존재하였다(이승일, 앞의 글, 90면).
72) 木野藤雄, "朝鮮鑛業令(改正)及 朝鮮鑛夫勞務扶助規則解說", 『鑛業朝鮮』 第3卷 第7號, 大同出版社, 1938, 91면.

침 위에서 노자간의 협조를 내세웠던 조선총독부는 전시통제경제기로 들어가면서 다시 한번 노자협조(勞資協調)를 강조하였다. 전쟁을 치르기 위해서는 자본가뿐 아니라 노동자의 협력이 필요하였고, 일제는 개개 공장에서 노자의 조화를 요구하는 동시에 전국적으로 노동계급과 자본가의 관계를 대립 관계가 아닌 협조 관계로 유지시키고자 하였다.[73] 즉 일제의 조선광업령 개정과 조선광부노무부조규칙 제정은 군수산업에 필요한 광산[74]에 대해 노무를 안정시킴으로써 생산의 안정을 기하겠다는 고육지책이었던 것이며,[75] 일제의 이러한 의도는 전술한 木野藤雄의 법령 해설에서도 드러나 있다.

> 고용, 노무와 부조구휼에 대한 일정규준을 정하여 노자융화(勞資融和)를 도모할 필요가 있다. 광부를 보호하여 그 생활안정을 도모함은 작업능률을 증진시키는 동시에 그 정착성을 증대시키는 것이며, 또 조선광업은 지금 획기적 발전의 도상에 있다. … (중략) … 광부보호 안전유지에 힘써 종업의 안전을 기하지 않으면 산업발전의 근간인 종업자의 고용은 한층 어려워질 사정에 있다.[76]

(3) 노동자모집취체규칙 및 조선직업소개령

한국병합 이후 일제의 토지조사사업에 의해 많은 농민이 토지를 상실하고 농촌으로부터 유출되었으나, 식민지조선은 유출 농민을 임금노동자로 흡수할 만큼 상공업이 발전하지 못하였다. 유출 농민 중 도시에서 취업의 기회를 발견할 수 있었던 사람은 소수였고 나머지 대다수의 농민들

---

73) 이상의, 앞의 책, 184면.
74) 중일전쟁이 일어나자 조선광부노무부조규칙 외에도 조선산금령(1937년 9월 7일 제정)과 조선중요광물증산령(1938년 5월 12일 공포)을 공포한 것은 광산에 대한 일제의 중점적인 관리와 통제를 보여주는 예라 할 수 있다.
75) 이원재, 앞의 글, 30면.
76) 木野藤雄, 앞의 글, 93면.

은 영세 소작농, 경지 없는 피고용농민, 화전민 등으로 전락하였으며, 일부는 시베리아, 만주, 일본 등지로 유출되었다. 특히 일본으로의 유출이 대다수를 점하고 있었는데,[77] 이것은 제1차 세계대전의 군수경기에 의하여 활기를 띤 일본 자본주의가 자국 내 노동력 부족을 해소하고 저임금 정책을 유지하기 위해 한국인 노동력의 유치에 적극적이었던 사정에 연유하였다. 이와 같은 상황에서 조선인 노동자를 모집해가는 모집인들이 임금 기타 노동조건을 과대선전하여 노동자를 데려와 혹사시키는 사태가 빈번해지자 이를 규제할 목적으로 나온 것인 노동자모집취체규칙이다.

노동자모집취체규칙은 고용계약 조건을 감독하고, 아동과 여성에 대한 모집조건을 규율한다는 점에서 노동보호의 성격을 일부 가지고 있었다. 하지만 당시의 노동자 모집이 저임금 및 열악한 노동조건으로 조선인 노동자를 착취할 수 있다는 이점에 착안한 일본 자본의 요구에 의하여 진행되었다는 점에서 본다면 이 규칙이 실제로 노동자를 보호하는데 기여했다고 보기는 어렵다.[78]

그리고 일본에는 모집이라는 방식이 없었다. 일본은 1938. 4. 1. 공포한 「직업소개소법」에 따라 국영직업소개소를 통해 인력을 조달하였기 때문이다. 그에 비해 조선인의 경우는 일본으로 데려갈 때에 직업소개소법이 아닌 조선총독부 부령인 노동자모집취체규칙을 적용했다. 일본 당국자의 표현을 빌리면 “조선 쪽에는 이렇다 할 노무기관, 노무통계 같은 것이 거의 없었기 때문”이었다.

이처럼 노동자모집취체규칙은 1918년 일본이 경제 호황을 누리던 시절에 조선인을 노동자로 데려가기 위해 만든 규칙으로, 조선인을 상대로

77) 조선총독부 내무국 사회과에서 조사한 한국 농민의 전업(轉業) 조사를 보면 1925년 일본으로 전업한 농민은 25,308명인데 비해 만주나 시베리아로 전업한 농민은 4,224명에 불과하였다(김윤환, 『한국노동운동사 1. 일제하편』, 청사, 1982, 84면).
78) 이원재, 앞의 글, 33~35면.

한 취업 사기행위 등을 방지하려는 목적이었다. 그러나 1920년대에는 유명무실해졌는데, 대공황 여파로 경기가 침체하자 일본의 기업이 조선인들에게 대규모 취업을 권유할 필요가 없어졌기 때문이다. 그러다가 전쟁이 일어나고 조선에서 법과 제도에 대한 준비가 부족하다보니 낡은 규칙을 가지고 노무동원을 시작하였다. 이에 일본 척무성(拓務省)[79]은 조선인을 노무자원으로 활용하기 위한 법적 근거로서 일본의 '직업소개법'을 기반으로 한 '조선직업소개령'을 마련한 것이다.[80]

조선직업소개령의 제정은 직업소개소의 설치 및 확대와도 관련이 있다. 일제하의 직업소개 사업은 1913년 경성구호회가 석방자를 보호한다는 명목하에 사업을 개시한 것을 효시로 1920년 이래 점차 주요 도시에 직업소개소를 설치하면서 본격화되었다. 1920년대 직업소개소는 실업문제가 사회문제로 등장한 상황에서 일종의 사회사업기관으로 운영되었다. 또한 직업소개소의 설치는 조선인의 일본 도항을 억제하기 위한 것이었다. 일제는 여행증명제도 등을 시행하는 한편, 도일(渡日)을 원하는 자들이 전국각지에서 모여드는 부산의 직업소개소에 직원을 상주시켜 조선인 노동자의 도일을 적극적으로 제지하였다.

그러나 조선의 유휴노동력은 일제가 조선공업화를 추진해가는 과정에서 필수적인 존재였다. 이에 따라 직업소개소는 실업문제를 해소하기 위한 사회사업적 기관에서 1930년대 들어 본격적으로 노동력을 공급·조절하는 기관으로 그 성격이 변화되어 갔다. 이러한 정책적 필요에 따라 조선총독부는 경성에 직업소개 중앙사무국을 두고 지방 대도시에 지부를 두어 기구를 확대하는 등 조직의 중앙집권적인 통일화 작업을 추진하였

79) 척무성은 1929년 식민지를 관할하는 주무성으로 설치되었고, 척무대신은 "조선총독부, 대만총독부, 관동청, 화태청 및 남양청에 관한 사무를 통리(統理)"하였다. 척무대신은 섭외사항에 관한 것을 제외하고 이식민(利殖民)에 관한 사무 및 해외 척식사업의 지도장려에 관한 사무를 관리하였다(이승일, 앞의 글, 92면).

80) 행정안전부 국가기록원, 앞의 글, 66면.

다. 전국적으로 노동력을 조절하여 다수의 노동력을 필요로 하는 북부지역 혹은 도시지역으로 농촌의 노동력을 공급하고자 하였다.[81] 이처럼 직업소개소는 1930년대 들어 일제의 노동력 관리와 통제 수단으로 활용되었고, 직업소개소의 체계적 관리와 통제를 위해 1940년 조선직업소개령을 제정한 것이었다.

다만, 조선직업소개령에 따라 설치된 국영직업소개소는 조직을 제대로 갖추지 못해 무용지물이었다.[82] 조선인의 저항과 동원 기피 상황 속에서 총 174명의 전국 국영직업소개소 인력으로 전국각지에서 대상자를 찾아내고, 인솔·수송하는 일은 불가능했다. 법령에 따르면 부·읍·면에도 직업소개소를 설치할 수 있었으나 설치한 지역은 없었다. 이에 조선총독부는 1942년 2월 20일 '조선인 내지 이입 알선 요강'을 시행하여 직업소개소를 통한 인력동원이 아닌 조선총독부 관제단체인 조선노무협회를 설립하여 조선인 노무자의 공출 업무를 담당하게 했다.[83]

(4) 국가총동원법

국가총동원법의 제정은 중일전쟁 발발과 맥을 같이 한다. 국가총동원법은 총력전에서 의회의 동의 없이도 국내의 총력을 동원할 수 있도록 일본정부에 광범한 권한을 부여하는 법률이었다. 다시 말하면 국민의 기본 권리에 관련되는 중요한 사항을 정부가 칙령에 의해 좌우할 수 있게

---

81) 이상의, 앞의 책, 114~116면.

82) 직업소개소의 문제는 비단 일제강점기만이 아니라 해방 이후에도 이어졌다. 미군정당국이 운영하고 있는 직업소개소들만이 군대 사업에 필요한 노동자들을 고용시켜 주는 일을 하고 있으며, 한국의 산업을 위한 직업안내소가 전혀 설치되어 있지 않았다. 몇몇 분야 특히 부두노동의 경우 한국인 청부업자들이 노동자들을 공급하고 있었다. 이러한 불건전한 제도 하에서는 대체로 청부업자가 임금으로 지불된 돈의 상당 부분을 가로채거나 아니면 노동자에게 엄청난 사례금을 요구한다(한국주둔 미군총사령관의 노동고문관 스튜어트 미챔(Stewart Meacham)의 한국 노동사정 보고서; 김금수, 『한국 노동문제의 상황과 인식』, 풀빛, 1986, 240~241면).

83) 허광무 등, 앞의 책, 125~126면.

한 강대한 국권(國權) 위임 입법이었다. 칙령이란 천황의 명령으로 여타의 법률과는 달리 의회에서의 입법, 심의 등의 절차를 거치지 않기 때문에 전쟁 수행과정에서 시간을 지체하지 않고 즉각 일을 처리할 수 있었다.[84]

국가총동원법에 근거한 칙령으로 노동법령이라 할 수 있는 것은 공장취업시간제한령과 임금통제령 및 노무조정령이 대표적이다. 공장취업시간제한령은 중일전쟁 이후 군수의 급격한 증가에 따른 군수산업 부문의 노무강화에 의해 취업시간이 무제한 연장되자 이를 억제하여 노동력을 유지 배양한다는 취지에서 제정되었다. 즉 장시간 노동으로 일시적인 생산력 증가를 도모할 수 있지만, 노동력의 마모가 지속되어 재생산이 보장되지 않음으로써 오히려 장기적으로 노동생산성을 감소시키는 결과를 방지하려는 것이었다. 그런데 법령의 실시 이후 오히려 10시간 이상 노동은 훨씬 증가하였고 반대로 9시간 이하의 노동은 감소하는 변화를 보였으며, 더욱이 약 6%는 전시 특례로 인정되어 법정 제한을 넘어 12시간 이상의 노동을 계속하고 있었다.[85] 노동강화, 취업시간 연장의 요구는 전쟁이 진행될수록 더욱 심해져서 결국 1943년 법령의 폐지에 이르렀다.

임금통제령도 전시경제체제에서 임금인상을 억제하기 위하여 제정되었고, 노동자의 권익 향상으로 이어지지 않았다. 오히려 물가는 크게 인상되던 것에 비해 임금통제령의 실시로 임금은 동결되어 1936년을 100으로 볼 때 1940년 도매물가는 163.9로, 소매물가는 168.6으로 상승하였고, 실질임금은 도매물가를 기준으로 하면 88.9로, 소매물가를 기준으로 하면 86.4로 하락하였다.[86]

---

84) 이상의, 앞의 책, 191~192면.
85) 이상의, 앞의 책, 237~238면.
86) 이상의, 앞의 책, 238면.

[표3] 연도별 실질임금지수

연도	1936	1938	1940	1942	1944
전생산액지수	100	142	198	210	254
물가지수	100	139	180	195	241
실질임금지수	100	100	86	62	99

자료: 朝鮮銀行調査部, 「朝鮮經濟年報」, 1948, 319면.

‘노무조정령’을 제정한 목적은 기존의 ‘종업자이동방지령’과 ‘청소년고입제한령’을 보완하는 데 있다. 기존의 두 법령은 모두 사용주를 통해 종업자가 다른 공장이나 사업장으로 이동하는 것을 금지시키는 데 초점이 맞춰져 있을 뿐 정작 종업자가 스스로 퇴직, 퇴사하는 것을 규제하지는 못했다. 또한 다른 공장이나 사업장의 취업 금지도 정부 당국 등에 의해 지정된 곳만 해당할 뿐 전혀 다른 분야, 즉 일반 상업 사업장에 취직, 취업하는 것을 전면 금지한 것은 아니었기 때문에 사람들의 퇴직과 이직이 불가능한 것은 아니었다. 그러다 보니 당초 일제가 기대했던 총동원과 관련된 지정 공장 또는 사업장의 퇴직 규제와 사업장 간 이동방지 목적을 충분히 달성할 수 없었다. 이에 일제는 미국과의 일전을 앞둔 비상상황에서 총동원 관련 산업의 노동력 수급불안을 통제하고, 애써 통제한 노동력이 불요불급한 평시 산업으로 이동하는 것을 전면 규제하기 위한 제도적 보완을 위해 노무조정령을 제정한 것이다.[87] 이후 일제의 패전이 가까워진 1945. 3. 6. 일본정부가 본토 결전에 대비한 비상대책인 국민근로동원령(칙령 제94호)을 공포하자, 조선총독부도 3. 31. 노무조정령을 폐지하고 국민근로동원령으로 법령을 정비·통합하였다.[88]

87) 행정안전부 국가기록원, 앞의 글, 82~83면.
88) 허광민 등, 앞의 책, 61면.

(5) 소결

일제강점기 일본 본국에서는 노동보호법령이 부분적으로 나타났으며 이는 후기자본주의국가의 전형적인 예라고 할 수 있다. 그러나 식민지조선의 경우 일제의 식민지배 목표가 초과수탈에 있던 만큼 노동력에 대해서도 저임금과 열악한 노동조건을 개선하려는 정책적 배려가 없었으며, 노동보호입법조차 최소화되었다.[89] 총독부는 일제강점기 고용이나 노동문제와 관련하여 일반에 공개하기를 꺼렸으며, 조선총독부통계연보[90]에서도 노동분야에서는 임금통계만이 게재되었을 뿐이었다.[91] 이러한 일제의 열악한 노동정책은 해방 이후 남한에 수립된 미군정 노동고문관 미챔(Stewart Meacham)이 작성한 보고서에서도 확인할 수 있다.

> 일본에 의한 한국 산업발전의 특징은 노동자에 대한 관심이 극히 미미했을 뿐만 아니라 노동자의 건강 및 복지에 대한 관심이 실제로 거의 전무했었다는 점이다. 공장생활은 혹사와 감금상태 그 자체였다. 공장일의 상당부분은 공장노동 그것이 바로 노예상태에 놓여 있었던 아동노동자들에 의해 이루어졌다. 임금수준이 워낙 낮아서 가난한 자들만이 공장으로 모여들었고 일제 하에는 그러한 사람들이 무수히 많았다.[92]

1910년대 제정된 조선광업령 및 같은 시기 노동자모집취체규칙에서도

---

89) 이원재, 앞의 글, 21~22면.

90) 조선총독부 산하의 각 국·과는 보고례제도에 의거하여 각종 사회경제조사를 실시하고 정리하여 통계를 중심으로 한 각종 조사보고서나 연보, 월보를 발간했다. 그 가운데 총독부가 시행했던 사회경제조사의 내용 전체를 종합적으로 분석하는 데 중요한 자료가 '조선총독부통계연보'이다. 을사늑약 이후 통감부는 사회경제조사를 실시하고 결과물로 '통감부통계연보'를 발간했다. 한국병합 이후 총독부는 '통감부통계연보'를 기본 틀로 하여 1908년판 '조선총독부통계연보'를 시작으로 1942년까지 한 해도 거르지 않고 통계연보를 매년 발간했다(송규진, "조선총독부의 사회경제조사 내용분석 - 『조선총독부통계연보』를 중심으로", 『역사와 담론』 제80집, 호서사학회, 2016, 2~3면).

91) 송규진, 앞의 글, 20면.

92) 한국주둔 미군총사령관의 노동고문관 스튜어트 미챔(Stewart Meacham)의 한국 노동사정 보고서; 김금수, 『한국 노동문제의 상황과 인식』, 풀빛, 1986, 233면.

일본 본국과 비교하였을 때 노동보호의 제한적, 차별적 성격이 나타났다. 노동자 보호의 측면을 다소나마 보여줬다고 평가되는 1938년 제정 조선광부노무부조규칙조차도 14세 소년의 갱내 투입을 규정했고, 1941년 4월에는 '여자광부갱내취업허가제'라는 부령 실시로 16세 이상 여성의 광산 노동을 규율하였다.

중일전쟁 발발 이후에는 국가총동원법을 식민지조선에 적용하여 법적으로 노동력 동원체제를 만들어 갔다. 중일전쟁 이전까지의 노동법령과 노동정책이 단순하고 응급적인 차원에서 추진된 데 비해 전시체제로 들어가면서 국가총동원법에 기반한 고도의 노동통제법령이 일본과 동시에 시행되었다. 일제는 조선의 노동력을 활용하고자 새로운 노동력을 끊임없이 동원·양성하고자 하였으나 현실에서는 이내 노동력의 부족을 드러내고 있었다. 따라서 노동력 동원을 위한 법률적 정비를 완료한 일제는 노동행정기구를 정비하고[93] 반관반민(半官半民)의 성격을 지닌 외곽단체[94]들도 적극 활용하는 체계를 갖추어 갔다.[95] 이러한 전시 노동법령에 대하여 후술하는 미군정기 노동자문위원단 한국소위원회에서도 근로조건 향상보다는 오히려 효율적인 노동자 동원에 초점을 맞추었다고 평가하였다.[96]

---

93) 조선총독부에서 1939년 9월 37개였던 노무계의 업무 단위(직원 14명)는 1940년 9월에 39개 단위 20명으로 늘었고, 1941년 3월 13일에는 노무과의 설치로 계 단위에서 과 단위로 승격하였으며, 노무과는 31명이 49개 업무 단위를 담당하는 부서(4계)가 되었다(허광무 등, 앞의 책, 54면).

94) 대표적인 단체는 조선노무협회로 당시 신문은 "노무자들 동원 관리 지도의 총본영"이라 보도했다(「매일신보」, 1941. 6. 29.). 1941년 6월 28일 발족한 조선노무협회는 조선총독부 후생국 노무과가 설립한 행정 보조단체로서 한반도 외 노무동원 송출 업무를 담당했다. 본부 사무실은 조선총독부 후생국 노무과에 두고 국고보조와 도비로 운영했다. 중앙에는 회장, 부회장, 상무이사, 이사, 참여를 두었는데, 건축업자와 조선상공회의소, 기업 대표 등을 제외하면 모두 조선총독부 소속 직원이었다. 전국 13도에 지부를 두고 산하에 분회를 설치했으며, 지방조직도 도지사를 비롯해 부윤, 군수, 도사 등 행정조직의 장이 맡았다(허광무 등, 앞의 책, 76면).

95) 이상의, 앞의 책, 216면.

96) A considerable amount of war-time "labor legislation" was enacted in Korea,

4. 제정 노동법에 미친 영향

일제강점기 노동보호입법은 광업 등 특정 산업 분야에만 극히 부분적으로 나타났으며, 노동법은 물론이고 일본 본국에서 시행되던 공장법[97] 마저 식민지조선에서는 시행되지 않았다. 이에 따라 조선에서의 노동현실은 매우 열악했으며, 이로 인해 발생하는 노동쟁의들에 대하여 일제는 치안유지법 같은 노동탄압법률로 대응하였고,[98] 집단적 노동관계법은 존재하지 않았다.[99]

일제강점기 식민지조선의 노동자들은 식민지배 및 전쟁수행을 위한 노동착취의 대상에 불과하여 근대적 노동법제를 기대할 수 없었기에 진정한 의미에 있어 한국노동법의 역사는 제2차 세계대전 종식 후 미군정기 때부터 시작된 것이라 보는 게 일반적이다.[100] 일제강점기 노동자를

---

but nearly all of it was aimed at effective manpower mobilization rather than improvement of working conditions. Among these acts were the National Registration Ordinance of January 1939[SCAP Labor Advisory Mission(Korean Sub-Committee), 「Labor Problems and Policies in Korea」(1946. 6. 18.), RG 338, Entry 11070, p.21].

97) 일본의 공장법은 1916년 시행되었고, 1923년 개정된 공장법은 14세 미만 아동의 노동을 금지하였다.

98) 치안유지법 외에도 1910년대 제정된 경찰범처벌규칙이나 보안법 및 1926년 제정된 폭력행위 등 처벌에 관한 법률이 노동탄압에 이용되었다. 전시에는 사회주의 세력에 의한 노동운동을 박멸하고자 1936년 조선사상범보호관찰령을, 1941년에는 종전의 치안유지법을 더욱 개악하는 한편 조선사상범예방구금령을 제정하였다(강성태, "일제에서 현재까지의 노동악법 연구", 『역사비평』 제4호, 역사비평사, 1988, 263~264면).

99) 미챔은 보고서에서 식민지 시기 집단적 노동관계에 있어 노동자 권리가 인정되지 않았던 현실에 대하여 다음과 같이 서술했다; 조합결성권 같은 것은 전혀 존재하지도 않았다. 노동조합은 한국에서는 그 태동의 기회마저 갖지 못하고 있었다. 일본인들은 한국인들이 만든 모든 조직에 대해 엄격하게 감시, 통제했다. 통제할 수 없는 조직 혹은 그 내부에 저항이나 반대의 씨앗을 품고 있는 조직은 철저하게 탄압을 받았다. 경무국에서는 치안과라는 부서가 있었는데 이곳에서 맡고 있던 임무 중 하나는 불온한 사상을 가진 자들을 발본색원하는 일이었다. 또한 이곳은 1930년대에 전개된 황민화 운동의 일환인 근로보국대 운동을 후원했다. 1936년 총독은 "사상개조 및 황민화 운동"에 약 11만 8천 엔을 투입했다. 1940년에는 같은 목적을 위해 81만 6천 엔이나 투입했다. 노동자들 사이에서 전개되던 운동은 고립, 분산되었으며 지하로 숨어들었다. 노동쟁의도 물론 일어나지 않았다(한국주둔 미군총사령관 노동고문관 스튜어트 미챔(Stewart Meacham)의 한국 노동사정 보고서; 김금수, 『한국 노동문제의 상황과 인식』, 풀빛, 1986, 232~233면).

대상으로 제정된 법규는 형식적으로만 존재했으며, 그 실질은 오로지 전쟁의 완수를 위해 노동력을 확보하기 위한 것으로 전시 하에서 광산이나 공장에 필요한 노동력 수급을 위한 고육지책에 불과하였다.[101] 일제강점기 노동법령은 개별 산업의 특수성이나 전쟁수행을 위한 합목적성에 초점을 맞추어 시행된 것이었고, 제정 노동법과 같이 노동관계 일반에서 근로자나 노동조합을 보호하는 법령은 발견되지 않는다.

다만, 일제강점기 거의 유일하다고 평가할 수 있는 노동보호법령인 조선광부노무부조규칙[102]과 유사한 조항이 제정 근로기준법에서 발견된다. 제정 근로기준법 제58조(갱내근로금지)는 사용자로 하여금 여자와 18세 미만자를 갱내에서 근로시키지 못하도록 하였는데, 이는 조선광부노무부조규칙 제9조에서 14세 미만의 자와 여자의 갱내취업을 금지한 조항과 유사하다. 기본적으로 제정 근로기준법 제58조는 일본 노동기준법 제64조를 계수한 것이지만, 조선광부노무부조규칙에서 이와 유사한 규정이 시행되었다는 사실은 정부수립 이후 근로기준법에 해당 조항이 거부감 없이 채택되는 데 영향을 주었을 것으로 보인다.

---

100) 현경대, "우리나라 노동법제의 특징과 변천", 『노동법의 제 문제 - 가산 김치선 박사 회갑기념』, 박영사, 1983, 378면.

101) 최재희, 『우리나라의 노동법사에 관한 연구 - 개별적 근로관계법을 중심으로』, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문, 2009, 32면.

102) 미군정기 노동자문위원단 한국소위원회 보고서에서도 조선광부노무부조규칙이 식민지 조선에 존재한 유일하게 중요한 노동입법(The only important protective labor legislation which exist in Korea)이었다고 밝혔다[SCAP Labor Advisory Mission(Korean Sub-Committee), 「Labor Problems and Policies in Korea」 (1946. 6. 18.), RG 338, Entry 11070, p.21].

제3절 미군정기의 노동법

1. 미군정기 법령구조

미군정(美軍政)은 일본의 통치에서 벗어나 민주주의 정부를 건설하기까지의 과도기간에 있어서 38선 이남 지역을 통치·지도·지배하기 위하여 연합군 최고사령관의 지휘하에 미군이 설립한 임시정부이다. 미군정당국은 군사점령권에 기반을 두었기 때문에, 일제강점기 조선총독과 마찬가지로 법령을 자유롭게 공포할 수 있었다. 더욱이 1946. 12. 남조선과도입법의원이 개원되기 전까지는 입법기관이 없었기 때문에 미군정청 군정장관은 무제한적인 입법권을 행사하였고, 입법의원의 개원 후에도 군정장관은 입법의원의 심의를 거친 법률안에 대해 거부권을 행사할 수 있었을 뿐 아니라 독자적으로 법령을 제정할 수 있었다.[103] 미군정이 공포한 법령은 식민지조선의 총독이 발하는 제령(制令)과 유사한 위치로,[104] 38선 이남 남한의 법령체계에서 가장 중추적인 위치를 차지하였다.

구체적으로, 미군정기의 법령은 크게 ① 대평양주둔사령관이 발표한 포고(Proclamation), ② 미군정청이 공포한 법령(군정법령, Ordinance) ③ 구 일본법령 ④ 남조선과도입법의원이 의결하여 공포한 법률로 구분할 수 있다. 미군정체제에서는 엄격한 의미에서 헌법적 지위를 갖는 법령은 없었다. 그러나 미군정청과 주한미육군총사령부의 상급부대인 태평양미육군총사령부에서 발령한 포고가 사실상 최고의 법규범으로서 헌법적 효력을 가졌다.[105]

---

103) 조기안, 『미군정기 정치행정체제의 구조분석 - 조직, 법령 및 자원을 중심으로』, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 1998, 109면.

104) 군정법령 제21호에 따라 종래 조선총독이 행사하는 모든 직권은 군정장관이 행사하고, 남한 내의 모든 재판소는 점령재판소(Military Occupation Court)를 구성한다는 점에서 입법권의 범위에서 볼 때 군정장관은 조선총독이 가진 권한에 점령자로서의 권한(비록 최고사령부로부터 위임을 받은 것이지만)을 더한 범위에서 입법권을 행사하게 되었다는 견해도 있다(문준영, "미군정 법령체제와 국방경비법", 『민주법학』 제34호, 민주주의법학연구회, 2007, 118면).

태평양미육군총사령부의 포고는 태평양미육군총사령관 맥아더의 서명으로 공포된 것으로 제4호까지 제정되었으며, 미군정통치의 기본원칙, 미군정의 명령 위반에 대한 처벌, 한국에서 유통되는 통화 등 군정 실시를 위한 기본적인 사항을 규정하였다. 포고 제1호는 미군이 38도 이남의 조선지역을 점령함과 동시에 적당한 시기에 조선이 독립될 때까지 군정을 실시할 것을 선포하면서, 행정권의 장악, 기존의 소유권 존중, 공용어의 영어 지정, 법령의 제정, 점령군에 대한 반항운동 및 질서교란행위의 처벌 등을 규정하였다.

군정법령은 미군정청 설립 이후 한동안 '재조선미국육군사령부군정청법령'으로 공포되었고, 남조선과도정부[106]가 수립된 이후에는 '남조선과도정부법령'이라고 공포하였다. 군정법령은 군정장관의 서명 또는 민정장관의 건의와 군정장관의 인준을 거쳐 공포된 법령으로 법률의 개폐 효과를 가졌으며,[107] 오늘날의 시행령, 시행규칙, 훈령에 해당하는 행정명령(executive order), 부령(department order), 훈령(instruction), 통첩 등도 갖추었다.[108]

미군정기 구 일본법령이 법령으로 효력을 발휘할 수 있었던 이유는 군정법령 제21호 때문이다. 1945. 10. 9. 공포된 군정법령 제11호에 의해

---

105) 조기안, 앞의 글, 113~114면.

106) 미군정은 1947. 5. 17. 군정법령 제141호로 군정청 조선인기관의 명칭을 '남조선과도정부'로 명명하였고, 군정청 수립 이후 추진되었던 군정의 한국인화가 완료된 것으로 간주하였다(정용욱, 『해방 전후 미국의 대한정책 - 과도정부 구상과 중간파 정책을 중심으로』, 서울대학교출판부, 2003, 354면).

107) 군정법령은 포고를 구체화하는 법령이면서 법률과 같은 지위를 가지는 법령으로, 군정청 사법부 법의견국(Legal Opinion Bureau)이 이를 명시적으로 언급하였다. 즉 미군정과 같은 군사점령 하에서 Ordinance란 용어는 최고 점령입법기관 즉 군정장관이나 최고사령관으로부터 나오는 입법행위를 지칭하며, 평시의 최고입법기관 법률을 의미하는 Statute와 실질적으로 동일한 의미를 지니고 있다(문준영, 앞의 글, 119면).

108) 미군정기 법령을 모은 자료로 "내무부치안국, 「미군정법령집 1945-1948」, 1956" 및 "한국법제연구회, 「미군정법령총람」, 1971"이 있다. 본 논문에서는 이들 자료를 통해 법령 내용을 확인하였다.

“조선인민에 차별 및 압박을 가하는 법률이나 종족, 국적, 신조 또는 정치사상을 이유로 차별을 짓는 법령”은 폐지되었지만, 1945. 11. 2. 공포된 군정법령 제21호는 군정청이 특별히 폐지를 선언한 것을 제외한 모든 법률 및 총독부가 발표한 규칙, 명령, 고시 등의 효력을 지속시켰다. 이에 따라 미군정기 남한사람들의 일상생활 상의 규율은 구 일본법령이 계속 적용되었다.

마지막으로 남조선과도정부법률은 1946. 12. 12. 개원한 남조선과도입법의원에서 제정하고 군정장관의 인준을 거쳐 공포한 법률로서 총 13건에 그쳤다. 남조선과도정부법률은 입법의원의 심의를 거쳤기 때문에 법률의 형식을 갖추었다고 할 수 있으나, 그 수가 적고 대부분이 1947. 5. 이후에 공포되었기 때문에 미군정기 법령체계에서 큰 비중을 갖지 못하였다. 남조선과도정부법률은 입법의원선거와 해산, 서울대학교설치, 이리부승격, 공창제도폐지, 양곡수집, 미성년자의 노동보호 등에 관한 사항을 규정하였다.[109]

남조선과도입법의원은 1946. 10. 21.부터 10. 31.에 걸쳐 민선의원 45명을 간접선거로 선출하고, 관선의원 45명은 주한미군사령관 하지(John Reed Hodge)가 임명하였다. 그 해 11. 4. 개원이 예정되었으나 좌우합작위원회[110]에서 선거의 부정과 친일인사의 등장 등이 지적되면서 서울과 강원도의 입법의원 선거가 무효로 처리되었고, 이로 말미암아 재선거를 실시하여 개원이 1개월 연기되었다. 정식 개원일인 12. 12.을 하루 앞둔 11일의 예비회담에서 한국민주당 출신 의원들은 서울시와 강원도의 재선

109) 조기안, 앞의 글, 117면.

110) 좌우합작위원회는 미군정의 중간파정책에 따라 추진된 것으로, 1946. 7. 25. 회의에서 우익대표로 김규식(민주의원 부의장), 원세훈(한민당), 안재홍(국민당), 최동오(비상국민회 부의장), 김붕준(임시정부), 좌익대표로 여운형(인민당 당수), 허헌(민주주의 민족전선 의장단), 정노식(신민당), 성주식(민주혁명당), 이강국(공산당)이 참여하였고, 중단과 재개를 반복하였는데 1946. 10. 4. 김규식과 여운형은 좌우합작 7원칙에 합의하는 성과를 내기도 하였다.

거에 불만을 표시하고 등원을 거부하였기 때문에 법령에 규정한 회의구성의 정족수(전체의원의 4분의 3)가 미달되는 사태가 일어났다. 이에 하지 사령관은 전체의원의 2분의 1로써 정족수를 구성하는 수정법안을 공포하여 이날 예비회의를 성립시켰고, 참석의원 53명 중 49표의 절대다수로 김규식이 의장에 당선되었으며, 1946. 12. 12. 57명의 의원이 중앙청 제1회의실에서 개원식을 거행하였다.[111]

남조선과도입법의원은 미군정이 남한에 존재하는 동안 정치·경제·사회 개혁을 위한 법령의 초안을 작성하여 군정장관에게 제출하기만 할 뿐 주체성이 전혀 없다는 견해가 있다.[112] 실제로 입법의원에서 심의된 법률안에 대하여 군정장관의 거부권이 행사될 수 있었고, 군정장관은 입법의원이 설치된 뒤에도 군정법령으로 법률사항에 대한 입법권을 계속적으로 행사할 수 있었다.[113]

이처럼, 남조선과도입법의원은 제도적인 한계가 있었으나 항상 미군정의 의도대로만 움직인 것은 아니었다. 의장 김규식은 입법의원을 통한 북한과의 협상을 천명하였고, 입법의원 내 우익세력은 입법의원에서 반

---

111) 입법의원의 구성을 살펴보면 의장에 김규식, 부의장에 최동오(崔東旿)·윤기섭(尹琦燮), 상임위원회 위원장으로는 법무사법에 백관수(白寬洙), 내무경찰에 원세훈(元世勳), 재정경제에 김도연(金度演), 산업노농에 박건웅(朴建雄), 외무국방에 황진남(黃鎭南), 문교후생에 황보익(黃保翼), 운수체신에 장연송(張連松), 청원징계에 김용모(金溶模) 등이었다. 특별위원회 위원장으로는 자격심사에 최명환(崔鳴煥), 임시헌법과 선거법기초작업에 김붕준(金朋濬), 행정조직법기초작업에 신익희(申翼熙), 식량·물가대책에 양제박(梁濟博), 적산대책(敵産對策)에 김호(金乎), 부일협력(附日協力)·민족반역자·전범(戰犯)·간상배(奸商輩)에 대한 특별법률조례기초에 정이형(鄭伊衡) 등이었다.
[송남헌 집필부분, "남조선과도입법의원(南朝鮮過渡立法議院)", 『한국민족문화대백과사전』, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0012153> (최종검색일: 2023. 4. 25.)].

112) 이원재, 앞의 글, 56면; 진덕규, "미군정의 정치사적 인식", 『해방전후사의 인식 1』, 한길사, 2004 참조.

113) 입법의원에서 심의한 법률안 총 33건 중 통과된 법률이 18건, 미결이 15건이었으며, 통과된 법률 중 군정장관이 서명하여 공포된 법률이 13건, 인준이 보류된 법률이 5건이었다. 또한 입법의원의 심의를 거쳐 공포된 법률은 13건인데 반하여 입법의원의 존속기간 중 군정장관이 독자적으로 공포한 군정법령은 55건이었다(김혁동, 『미군정하의 입법의원』, 범문사, 1970, 187~190면).

탁결의를 통과시킴으로써 미군정을 난처한 상황에 빠뜨리기도 하였다.[114] 또한, 입법의원은 법안에 대한 엄격한 심의 기능을 가지고 있었는데, 법안 의결을 위해 제1독회, 제2독회, 제3독회를 거쳐야 했고, 그 과정에서 질의응답, 대체토론, 축조토론 등 다양한 방법을 통해 당시로서는 상당히 높은 수준의 법률을 제정하였다.[115] 따라서 일정한 한계는 있었으나, 남조선과도입법의원에서 의결된 「미성년자노동보호법」은 우리나라 최초의 노동 '법률'이라고 평가할 수 있다.

114) 정용욱, 앞의 책(각주 106), 319면.
115) 송순섭, "남조선과도입법의원의 행정조직법안과 1948년 제정 정부조직법의 연계성에 관한 소고", 『법사학연구』 제58호, 한국법사학회, 2018, 145면.

2. 미군정기 노동법령의 내용

(1) 법령 제14호 일반노동임금

군정법령 중 최초의 노동법령이라 할 수 있는 것은 1945. 10. 10. 공포된 군정법령 제14호 「일반노동임금」(一般勞働賃金)[116]이며, 이 법령의 내용은 다음과 같다.[117]

일반노동임금(1945. 10. 10. 법령 제14호)
제1조 일반적 노무로서 정부가 전부나 일부를 소유 또는 감독하는 회사, 사업, 조합, 협회 기타 조직체가 사용하는 것은 공무 이외 일반적이나 군사적을 불문하고 다음의 정액에 의하여 이를 보상함
제2조 위의 주요 등급 중에서 사용자가 다시 세밀히 분류하여 정당한 임금을 정할 것 이와 같이 기본 노임을 분류하는 중에 동일한 종류 중에서도 남공, 여공, 소년공, 노년공 및 감독공의 임금을 차별하는 동양 재래의 관습을 허함
제3조 각종의 임금은 유통정화(流通正貨)로 지불할 것
제4조 본 영의 규정을 위반하는 자는 군율재판소의 유죄판결을 수하는 동시에 해당 재판의 결정한 형벌에 처함

제1조에 따라 일반노동임금은 정부가 소유 또는 감독하는 회사 등에 적용되었는데, 제1조에 규정된 일정의 정액(定額)은 아래와 같이 지급되었다.

[표4] 노동 종류에 따른 일급

노동 종류	기본일급	차별액	일급 합계
견습생	1원~2원	7원	8원~9원
미숙련	3원~5원	7원	10원~12원
반숙련	5원~7원	7원	12원~14원
숙련	7원~10원	7원	14원~17원

116) 군정법령에서 노동은 일본식 한자어인 勞働으로 표기되었다.
117) 전술한 바와 같이 본 논문에서 법령의 내용은 내무부치안국 및 한국법제연구회 자료집을 참조하였고, 국한문 및 오늘날 쓰지 않는 용어들이 혼용되어 있어 법령 그대로의 내용을 최대한 수정하지 않되 오늘날 문법에 맞게 일부 교정하였다.

이 법령이 공포될 때에는 군정법령 제33호 「조선내 소재 일본인 재산권취득에 관한 건」(1945. 12. 6. 공포)이 시행되어 일본인 재산을 군정청이 취득하기 전이었다. 그리고 이 법령은 1945. 12. 1. 군정법령 제30호[118]에 의하여 폐지됨으로써 그 존속기간이 2달도 되지 않았다.

(2) 법령 제19호 국가적 비상시의 선언 등

1945. 10. 30. 공포된 군정법령 제19호는 미군정의 한국 통치 기본원칙을 규율하고 있다. 법령 제19호는 총 7개 조문이며, 제1조 국가적 비상시의 선언, 제2조 노무의 보호, 제3조 폭리에 대한 보호, 제4조 민중의 복리에 반한 행위에 대한 공중의 보호, 제5조 신문 기타 출판물의 등기, 제6조 벌칙, 제7조 본 영의 시행기일로 이루어져 있다. 이 중 제2조 노무의 보호가 노동법령으로 분류될 수 있다.

법령 제19호 중 제2조 노무의 보호
제2조 노무의 보호 개인 또는 개인집단이 직업을 구하고 방해 없이 근무하는 권리는 이를 존중하며 보호함. 이 권리를 방해하는 것은 불법임. 조선군정청은 공장의 생산, 민중생활상 필요한 것을 선언하고 그 정지 또는 저감을 방지하기 위하여 노동조건에 관한 분쟁은 조선군정청이 설치한 조정위원회에서 해결함. 그 위원회의 결정은 최종적 구속력을 가짐. 문제가 노동조정위원회에 제출되어 그 해결이 있을 때까지 생산을 계속할 것

법령 제19호 제1조는 법령 제명에서 알 수 있듯이 당시의 상황을 비상시(非常時)로 보았다. 그리고 제1조에서는 비상상황의 원인이 “일부의 사람이 조선민중의 부(富)를 독점할 목적으로 노동자의 복업(復業)을 방해”하였기 때문이라고 밝혔으며,[119] “고의로 민중을 해하는 사태를 방지

118) **법령 제30호** 1945년 10월 10일에 발령한 일반노동임금에 관한 법령 제14호는 1945년 12월 1일로써 폐지함.

119) 제1조 해당 부분의 내용은 다음과 같다.
조선 부원(富源)의 다년간 이기적 개발 및 민중에 대한 압박으로 말미암아 이 일본의

하기 위하여 비상조치를 취하고 이러한 임시조치는 비상사태가 해소될 때 폐기한다"고 하였다.

노동법령에 해당하는 제2조를 살펴보면, 개인 또는 개인집단이 근로자들의 구직과 근무할 권리를 방해하는 행위를 불법으로 명시하였고, 노동조건에 관한 분쟁은 군정청이 설치한 노동조정위원회에서 해결하도록 강제하였다.

(3) 법령 제34호 노동조정위원회 설립에 관한 건

법령 제19호 제2조에서 노동조건에 관한 분쟁을 해결하는 기구로 규정된 '노동조정위원회'는 1945. 12. 8. 공포된 법령 제34호 「노동조정위원회 설치에 관한 건」으로 구체화되었다. 법령 제34호는 총 5개 조문으로 내용은 다음과 같다.

노동조정위원회 설립에 관한 건(1945. 12. 8. 법령 제34호)
제1조 법령 제19호 제1조와 제2조로 선포한 현재 비상시에 노동보호와 노동쟁의조정 정책의 수행을 위하여 ① 5명의 의결위원과 1명의 의결권 없는 상임간사로 구성된 중앙노동조정위원회를 설립함 군정청 노무과의 장교를 고문으로 하고 7명의 중앙노동조정위원회 대표원을 임명함. 위 전직원은 군정장관이 이를 경질할 때까지 직무를 집행할 것 ② 3명 또는 5명의 의결위원과 1명의 의결권 없는 상임간사로 구성된 도(道) 노동조정위원회를 각 도에 설립함 지방군정청 노동관을 고문으로 함. 위 직원은 도지사가 이를 경질할 때까지 그 직무를 집행할 것. 도지사는 소관 도내에 필요하다고 인정할 때에는 특별히 노동조정위원회를 설립하고 조정위원회 관리, 고원(雇員)의 임명, 급료의 지불, 정직, 해직의 권한을 부여함. 도노동위원회는 도지사의 지시한 장소에 회합할 것

압제 하에서 부유 그 진취적 민족이 보통하는 생활의 거절로 말미암아 민중은 오는 다기에 광범한 범위의 영양불량, 질병, 고난을 방지함에 충분한 생산을 할 수 없었다. 이에 가하여 일부의 사람은 조선민중의 부를 독점할 목적으로 노동자의 복업, 학생의 복교(復校), 농민의 산물매각을 방해하였다. 이러한 상태로 말미암마 조선에 비상시가 발생하였다. 비상시는 민중보호를 위하여 그 복리를 발생케 하는 비상조치만으로써 처리할 것이다.

제2조 노동조정위원회는 다음 권한을 가짐
① 노동조정위원회의 규칙 제정을 채용수정(採用修正)하고 그 준수를 요구함
② 증인의 출석, 문서 기타 증거물의 제출을 요구하고 그 요구에 위반할 때는 처벌하고, 노동조정위원회의 명령과 결정을 시행하기 위하여 영장을 발부할 수 있음
제3조 노동조정위원회는 다음의 관할을 가짐
① 중앙노동위원회: 2도 이상에 걸친 노동쟁의의 조정과 군정청 노무과의 위탁을 받은 기타 제반 노동쟁의의 조정
② 도노동위원회: 도지사가 지시한 장소에서 소관도 내의 노동쟁의의 조정
제4조 노동조정위원회는 조선군정청 광공국(廣工局) 노무과가 규정한 수속(手續)을 존중함
제5조 본법은 관보에 공포함과 동시에 유효함

법령 제34호는 중앙노동조정위원회 및 도(道)노동조정위원회의 설립과 구성을 규율하였고, 노동조정위원회의 권한과 관할을 규정하였다. 한편, 제4조에 따라 1945. 11. 23. 제정된 광공국 고시 제8호는 노동조정위원회 조정절차를 규정하였는데, 그 내용은 다음과 같다.[120]

a. 노동자 혹은 사용자의 일방 또는 쌍방으로부터의 신청 → 도(道)노동조정위원회 사무원 또는 중앙노동조정위원회 대표원에 의한 화해
b. 화해 불능 시 → 정식청원준비의 권고에 기초를 둔 양당사자의 신청 → 도 또는 중앙노동조정위원회의 조정 → 결정 (최종적 또는 구속적)
c. 조정에 대한 상소는 불가하며, 재심청구권은 군정청 노무과만이 가짐

(4) 법령 제97호 노동문제에 관한 공공정책 공포·노동부 설치

1946. 7. 23. 공포된 법령 제97호 「노동문제에 관한 공공정책 공포·노동부 설치」는 기존 법령 제19호에서 보여주던 내용과는 달리 민주주의적 노동조합의 장려를 천명하는 등 당시로서는 진보적인 내용을 보여주었다. 법령 제97호는 제1조 정책선포, 제2조 노동부 설치, 제3조 노동부

120) 이원재, 앞의 글, 70~71면.

의 임무와 직능, 제4조 벌칙, 제5조 유효기일 등 총 5개 조문으로 이루어졌고, 구체적 내용은 다음과 같다.

노동문제에 관한 공공정책 공포·노동부 설치(1946. 7. 23. 법령 제97호)

제1조 정책선포

재조선미국육군군정청은 노동문제에 관한 공공정책을 아래와 같이 선포함

(가) 민주주의적 노동조합의 발전을 장려할 것

(나) 노동자는 자율적 노동조합을 통하여 노동조합회를 조직하고 가입하며, 타 노동조합을 원조하고 또는 원조를 받는 권리가 있는 동시에 고용주와 그 대리인의 간섭을 받지 않고, 고용계약의 기간과 조건을 협정할 목적으로 자기가 선택한 대표자를 지명할 권리가 있음

(다) 고용계약서에 있어 고용주와 노동조합 간의 합의된 노임, 노동시간과 기타 고용조건을 명기한 평화적 협정을 장려할 것

제2조 노동부 설치

위 노동정책을 달성하고 조선경제의 유능한 기능을 조장하기 위하여 노동부를 이에 조선정부내에 설치함. 조선정부 상무부 노동국은 이에 폐지하고 그 모든 임무, 직능은 여기에 열거한 목적을 달성하기 위하여 노동부에 이관함. 노동국의 모든 서류, 자금, 재산과 조선인은 상무부장과 인사행정처와 조선정부 재무부 사계국(司計局)과의 대등한 권한으로서 발한 명령에 의하여 노동부에 이관함. 노동부는 조선경제의 유능한 권능을 조장하고 조선의 임금노동자의 복지를 조성, 증진, 발전시키며 그 노동조건을 개량하고 유리한 고용에 대한 기회를 진척시킴을 목적으로 함

제3조 노동부는 아래의 임무와 직능을 가짐

(가) 노동정책과 계획을 계통적으로 기술하고 군정장관의 지시하에 1946년 5월 28일부 법령 제90호와 노동문제에 관하여 군정청이 선포한 공공정책과 기타 법률의 요구하는 범위내에서 고용조건, 고용주와 정부와의 노동관계 또는 노동의 복지에 영향을 미치는 기타 요소에 관하여 일반감독을 할 것

(나) 1945년 12월 8일부 법령 제34호와 노동문제에 관하여 군정청이 공포한 공공정책과 기타 법률의 요구에 의하여 노동쟁의의 조정을 유효하게 달성하기 위하여 노동조정위원회와 동위원회에 속하는 전원을 감독, 관리할 것

(다) 국가고용사무와 노동정보사무를 감독 또는 관리할 것

(라) 군정청이 노동조합에 관하여 선포한 정책을 수행하고 조선경제의 유능한 기능을 조장하고 노동의 복지를 증진하기 위하여 노동법을 군정장관에게 추거(推擧)할 것

(마) 군정장관의 허가를 득하여 이 법령과 시행할 기타 노동법의 시행 또는 본부의 목적을 수행하기 위하여 필요한 모든 규칙을 관보에 발포(發布)할 준비를 할 것

(바) 본부의 목적과 노동문제에 관하여 군정청이 선포한 공공정책을 군정장관의 감독 지시상 및 현행법의 범위내에서 수행하기 위하여 필요한 모든 직능과 임무를 실행할 것

제4조 벌칙
이 법령에 준하여 발포되고 군정장관의 인가를 득하여 관보된 법률의 효력이 가진 노동부 규칙조항에 위반한 자는 육군점령재판소의 유죄결정에 의하여 재판소가 결정한 벌을 받음
제5조 유효기일
본법은 공포일부터 유효함

법령 제97호 제1조는 민주주의적 노동조합 장려를 정책으로 선포하는 등 진보적인 모습을 보여주고 있다. 또한 노동자에게 자율적 노동조합을 통하여 노동조합회를 조직하고 가입하며, 고용계약의 기간과 조건을 협정할 목적으로 자기가 선택한 대표자를 지명할 권리가 있고, 고용주와 노동조합 간의 합의된 노임, 노동시간과 기타 고용조건을 명기한 평화적 협정을 장려할 것을 명시함으로써 근로자의 단결권 및 단체교섭권을 보장하고 있다.

제2조 및 제3조에는 노동부의 설치와 임무 및 직능에 대하여 규정하였는바, 기존 상무부 노동국을 노동부로 승격하는 내용을 담았으며 노동부가 노동정책과 노동조정위원회 등에 관한 광범위한 업무권한을 갖도록 하였다. 그리고 제4조에 벌칙조항을 두어 노동부 규칙조항에 위반한 자에게 형사처벌을 받도록 하여 그 실효성을 확보한 것도 법령 제97호의 특징이다.

(5) 법령 제112호 아동노동법규

1946. 9. 18. 법령 제112호로 공포된 아동노동법규는 총 22개 조문으로 구성되었다. 제1조는 목적조항이고, 제2조부터 제8조까지는 각각 14세, 16세, 18세 미만 아동 및 21세 미만 여성의 고용이 금지되는 업종에 대해 규정하였다. 제7조와 제8조는 16세 및 18세 미만 아동의 최대노동시간을 규율하였고, 제9조는 생산량노동의 임금, 제10조는 아동 고용계약의

기한을 정하였다. 제9조부터는 병고휴일, 임신 및 수유, 아동의 교육 및 오락, 신체검사 등을 규정하였고, 제19조는 제2조부터 제7조까지 금지한 고용의 범위를 부가할 권한 및 노동조건 등에 대한 규칙을 제정할 권리가 노동부에 있다고 명시하였으며, 제21조에는 이 법령에 위반한 자에 대해 군정재판소가 정한 형벌에 처한다는 벌칙조항을 두었다.

아동노동법규(1946. 9. 18. 법령 제112호)
제1조 목적 본 영은 조선아동이 현대사회에 있어서 시민의 책임을 질 준비를 갖추어 성년에 이를 수 있도록 하기 위하여 전세계 문명 각국이 채용하는 인도적·계몽적 원리에 따라 아동노동법을 규정함을 목적으로 함 **제2조** 14세 미만자의 아동 14세 미만의 아동은 공사간(公私間) 상공업에 또는 이에 관계되어 고용하거나 종사함을 허가 또는 묵인함을 금함. 이 조에 사용된 공사간 상공업의 정의는 다음 각 종목을 포함함 1. ~ 24. (생 략) 본 규정은 만 12세 내지 14세 아동의 고용에 관한 기존 계약과 협약에 대하여는 1947년 2월 15일까지 이를 적용하지 아니함. 단, 본 영의 공포일 후 만 14세 미만의 아동을 고용하는 새 계약 또는 협정은 이를 금지함 만 12세 미만 아동의 고용에 관하여 기존 모든 계약 또는 협약은 본 영 공포일부터 이를 폐기함 본 영 공포일 후 30일 이후에 만 12세 미만 아동을 계속 고용함을 금지함 **제3조** 14세 미만 아동의 학교수업시간 중 고용 만 14세 미만 아동이 거주하는 구역의 공립학교에 출석함을 요하는 경우에 그 학교 수업시간 중에는 개인 또는 법인이 아동을 어떠한 실업(實業)에 고용하거나 노조에 종사하도록 허가 또는 묵인함은 불법임 **제4조** 16세 미만 아동 만 16세 미만 아동은 공사간 중공업 또는 유해한 사업에 또는 이에 관련되어 고용하거나 종사함을 허가 또는 묵인함을 금함 이 조에 사용된 공사간 중공업 또는 유해한 사업의 정의는 다음 각 종목을 포함함 1. ~ 24. (생 략) **제5조** 18세 미만 아동 만 18세 미만 아동은 생명 신체에 위험하거나 건강 또는 도덕에 유해할 공사간 사업 또는 이에 관련되어 고용하거나 종사함을 허가 또는 묵인함을 금함 이 조에 사용된 생명 신체에 위험하거나 건강 또는 도덕에 유해한 공사간 사업의 정의는 다음 각 종목을 포함함

1. ~ 17. (생　략)

제6조 21세 미만 여자

만 21세 미만 여자는 1. 광산 2. 채석소 3. 쇄탄소(단, 그 사업소 내의 직무를 제외함) 4. 운동 중의 기계에 기름을 치거나 소제하는 일에 고용하거나 종사하기를 허가 또는 묵인함을 금함

제7조 최대한도 노동시간 16세 미만 아동

만 16세 미만 아동을 여하(如何)한 시설이나 직업에 또는 이에 관련되어 고용하거나 종사하기를 허가 또는 묵인하는 최대한도 시간은

1. 여하한 주간을 막론하고 6일을 초과함을 금함
2. 여하한 주간을 막론하고 48시간을 초과함을 금함
3. 여하한 날을 막론하고 주식 시간을 제외하여 8시간을 초과함을 금함
4. 오전 7시 이전이나 오후 7시 이후의 노동을 금함

노동시간 중 여하한 시설에 만 16세 미만 아동이 체재함을 해당 장소에 고용되어 있는 증거로 추정됨

단, 본 규정은 1947년 2월 15일까지 효력이 없음

제8조 최대한도 노동시간 18세 미만 아동

만 18세 미만 아동을 여하한 시설이나 직업에 또는 이에 관련되어 고용하거나 종사하기를 허가 또는 묵인하는 최대한도 시간은

1. 여하한 주간을 막론하고 6일을 초과함을 금함
2. 여하한 주간을 막론하고 54시간을 초과함을 금함
3. 여하한 날을 막론하고 10시간을 초과함을 금함
4. 오전 6시 이전이나 오후 10시 이후의 노동을 금함

단, 본 규정은 1947년 2월 15일까지 효력이 없음

제9조 생산량노동의 임금

완성, 미완성의 생산품량에 따라 임금액이 결정되는 시설이나 직업에 또는 이에 관련되어 만 18세 미만 아동을 고용하거나 종사하기를 허가 또는 묵인하면 그 방법 및 보수액을 미리, 조선정부 노동부의 승인을 서면으로 받음을 요함

제10조 고용계약의 기한에 관한 제한

만 18세 미만 아동을 고용하는 계약 또는 협약은 해당 계약 또는 협약의 시일부터 6개월을 초과하도록 체결 또는 시행함을 금함

제11조 병고(病故) 휴일, 임신 및 수유

2주간 이하 병고는 만 21세 미만 아동의 계약 또는 협약을 폐지할 이유가 되지 아니함

만 21세 미만 고용인은 매월 최소한도 2일 반의 정규 보수 병고 휴일을 얻을 권리가 있으며 병고 휴일은 매년 30일까지 적립할 수 있음

2일을 초과하는 병고 결근을 청구하는 고용인에게는 문서적 증거의 제출을 요구할 수 있음

만 21세 미만 여자로 임신 중인 고용인에게는 통상 정양(靜養)의 목적으로 90일간의

무보수(적립한 규정 병고 휴일 기간 중은 정규 보수) 휴일을 허락함. 단, 임신 휴일은 고용인이 고용주에게 최소한도 1년간 고용되어 있는 경우에 한하여 허락할 의무가 있음

만 21세 미만 여자 고용인이 고용 장소에 유아를 동반할 때에는 유아에 적합한 수유 요구에 응할 적당한 기회를 부여함

제12조 16세 미만 아동의 교육 및 오락

인가받은 시설 또는 직업에 고용된 만 16세 미만 아동의 매주 인허(認許) 노동시간 중 6시간 이상과 2시간 이상은 각각

1. 고용에 관계되지 아니한 교육적 수업에 정규 보수로써 사용하며
2. 오락 및 육체적 운동에 정규 보수로써 사용함을 요함. 단, 본 규정은 만 16세 미만 아동 15명 이상을 고용한 기업에 한하여 적용됨

제13조 고용인 출입의 제한에 관한 금령(禁令)

비근무일, 휴일 또는 비근무시간 중에 기숙사, 공장, 공장구내 기타 일정한 장소 또는 지역에 체재하도록 고용인에게 요구함을 금함. 단, 고용주는 노동부의 감시하에 해당 고용주가 경영하는 기숙사에 거주하는 만 18세 미만 고용인에게 합리적인 야간 외출 금지 시간을 선언할 수 있음

제14조 신체검사

인가받은 시설 또는 직업에 고용된 만 18세 미만 아동은 해당 시설 또는 직업에 고용되는 당초 및 그 후 매 6개월에 고용주가 제공하면 노동부에서 승인한 의사 및 치과의의 신체 검사(치아 검사를 포함)를 요함. 신체검사의 경비는 물론, 고용의 성질에 따라 필요한 치료, 수술 또는 의료 기계의 경비는 전부 고용주가 담당함

제15조 고용 증명서

(생 략)

제16조 각종규정

1. 고용주의 첨가 연령 증명
2. 공장 감시 및 실시관원의 첨가(添加) 권한 및 의무
3. 증명서 또는 명부를 작성치 못한 효과
4. 공업교육상 효과
5. 아동 범죄
6. 판매 금지
7. 손해배상권의 보류
8. 「만 -세」의 정의

(각 호마다 규정한 내용은 생략)

제17조 고시문의 현저한 게시

(생 략)

제18조 정부고용 정부대행기관 및 법인에의 적용

본 영의 모든 규정은 조선정부 행정부서 종속기관 또는 정부가 소유하거나 이권을 가지거나 정부의 지배관리 아래 있는 법인 및 기업 전부에 동양(同樣)으로 적용됨

하시(何時)를 막론하고 이상에 열거한 각자는 본 영(및 본 영에 의하여 노동부에서 공포한 제반 규칙)의 모든 요구에 응치 않는 고용주와 하등 계약도 체결치 말고 하등 협약도 조정치 말며 본 영 위반의 경우에 정부가(또는 정부의 계약 대행기관이) 해를 입지 않도록 함을 요함

제19조 노동부 규칙에 의한 법령 실시

군정장관이 동의하며 법률에 따라 관보에 공포되는 때에 법률의 효력을 가질 규칙으로서 조선정부 노동부는 본 영 제2조, 제3조, 제4조, 제5조, 제6조 및 제7조에 열거하여 금지한 고용의 범위에 시시로 부가할 권한이 있음

노동부는 위 사항에 제한되지 않으나 위 사항을 포함해서 본 영의 목적과 규정을 수행하기에 필요한 규칙을 법률의 규정에 의하여 제정할 권한이 있음

1. 일반적으로 또는 특정한 공업 및 기업에 따라 최대한도 노동시간
2. 노동조건
3. 보건 위생 후생 및 오락 요구
4. 식량 및 주택 요구
5. 공장 및 상업 감시
6. 노동조건에 관한 고용주의 보고
7. 최소한도 임금. 단, 노동조정위원회의 집단적 협약 및 결정은 최소한도 임금율 미만이 되지 않는 범위에서 최소한도 임금율보다 우위를 점함
8. 노동조건의 개선에 관한 기타 제반사항

제20조 당착(撞着)된 법률의 폐지

본 영에 당착되거나 기존 규정에 상충되는 모든 법령, 법률, 칙령, 조칙, 규칙, 명령 및 조령은 본 영의 규칙에 당착되며 상충되는 범위까지 이를 폐지함

제21조 벌칙

본 영의 규정 또는 본 영에 의하여 노동부에서 공포한 규칙 조항에 위반한 자는 군정재판소의 판결에 의하여 재판소가 정한 형벌에 처함

제22조 시행기일

본 영은 본 영 중에 특기한 규정을 제외하고, 공포한 지 30일 이후에 유효함

아동보호법규에서 특기할 점은 14세 미만 아동의 고용이 금지되는 업종을 규정한 제2조와 16세 미만과 18세 미만 아동의 최대노동시간을 규정한 제7조 및 제8조의 시행일을 1947. 2. 15.로 둔 점이다. 이는 공포 후 5개월간 사업체가 준비할 수 있는 기간을 둔 것인데, 아동노동법규 자체가 1947. 2. 24. 법령 제132호 「법령 제112호의 일시정지」로 효력이 정지되었으며, “남조선과도입법의원의 심의를 거쳐 개정하기 위함”이 효력

정지의 표면적 이유였다.[121] 이후 남조선과도입법의원에서 미성년자노동보호법이 의결되어 1947. 5. 16. 공포됨에 따라 법령 제112호 아동노동법규는 폐지되었다.[122]

(6) 법령 제121호 최고노동시간

1946. 11. 7. 공포된 법령 제121호 「최고노동시간」은 총 10개 조문으로 이루어졌다. 제1조는 목적 규정이고, 제2조는 최고노동시간을 주 48시간으로 하되 48시간을 초과하는 경우 기본 급료의 15할 이상의 비율로 계산한 수당을 지급하여야 하며, 이 경우도 주 60시간을 넘지 않도록 하였다. 다만 제3조에서 계절적 공업에 종사하는 피고용인, 어부, 선원, 가복, 국유철도 종업원, 생명·재산에 위험이 있는 비상사태에 처한 경우 등은 최고노동시간이 적용되지 않는 예외로 두었다. 제5조에는 시행, 조사, 감사, 기록에 관한 규정이 있었고, 제6조에는 노동부장의 명령발포권 규정 등을 두었으며, 제9조에 법령 위반 시 징역 또는 벌금형에 처하도록 하여 법령의 실효성을 확보하였다.

최고노동시간(1946. 11. 7. 법령 제121호)
제1조 목적 본 영은 노동자의 건강, 능률 및 일반 복리를 유지, 보호하기 위하여 상공업 및 공무의 최고노동시간을 규정·제한함을 목적함

121) 법령 제132호의 내용은 다음과 같다.
조선과도입법의원에서 아동노동법규를 심의하여 법령을 개정할 때까지 다음에 의함.
제1조 법령 제112호의 일부정지
서기 1946년 9월 18일부 법령 제112호(아동노동법규)는 서기 1947년 6월 1일까지 정지함. 단, 그 법령의 시행기일 이후 고용계약에 의하여 만 14세 미만의 아동을 고용함은 종전대로 금지함.
제2조 시행기일
본 법령은 공포일로부터 유효함.

122) **미성년자노동보호법 제20조** 상충되는 법의 폐지 및 시행기일
(가) 1946년 9월 18일부 법령 제112호(아동노동법규) 및 기타 본 법에 저해되는 기존 법령 및 규칙은 일체 이를 폐지함.
(나) 본 법은 공포일부터 30일 후에 이를 시행함.

제2조 최고작업시간

고용주는 본 영에 예외로 규정한 이외에 피용인을 매 작업주간 48시간 이상, 상공업 또는 공무에 종사시키지 못함.

피용인은 매 작업주간 60시간을 한도로 작업에 종사할 수 있음. 단, 매 작업주간의 작업이 48시간을 초과하는 경우에는 그 초과된 작업시간에 대하여 기본 급료의 15할 이상의 비율로 계산한 수당금을 지불함을 요함

가. 48시간을 초과하여 피용인을 작업에 취(就)케함에는 고용주와 노동조합 또는 그 노무자를 대표할 정당한 권한이 있는 단체와의 간에 체결된 협약에 의함

나. 전 호 협약이 없는 때는 고용주와 피고용인 간에 체결한 개별 계약에 의함

일요일 기타 정한 휴일을 제한 법정공휴일은 작업시간에 대하여 8시간의 노동을 한 것으로 계산함. 본 영의 규정이 적용되는 피고용인은 매 작업주간 중 24시간 이상을 연속 휴식할 권리가 있음

제3조 예외

전 조의 규정은 다음 각 호에 해당한 자에게는 적용치 않음

가. 성질상 계절적인 공업에 종사하는 피고용인. 단, 제외 범위는 전부 또는 일부로 제한할 수 있음. 제외될 업무와 범위는 노동부장이 이를 정함

나. 어부, 선원 또는 가복(家僕) 등으로 농업, 수산업에 종사하는 피고용인 또는 자가에서 하는 유급 수공업에 종사하는 피용인

다. 제4조에 규정한 성실한 집행적, 관리적 또는 전문적 직장에 종사하는 피용인

라. 국유철도 업무에 종사하는 종업원. 단, 노동부장은 운수부장과 협의하여 본 영의 정신에 즉응(卽應)한 국유철도 종업원의 최고노동시간을 결정하여 매 작업주간 48시간을 초과하는 작업에 대하여는 기본 급료의 15할의 비율로 계산한 수당금 지불의 규칙을 제정 발포(發布)함

마. 비상 긴급한 천재사변에 제(際)하여 생명, 재산을 보호하기 위하여 필요한 경우에 매 작업주간 60시간을 초과 작업하는 피용인. 단, 고용주는 그 경우에 미리 노동부장 또는 그 대리자의 동의를 득함을 요함

화재, 기근, 홍수 기타 일반의 생명, 재산에 위험이 있는 비상사태에 처하여서는 노동부장은 명령으로써 비상사태가 계속되는 기간에 한하여 최고노동시간에 관한 본 영의 규정을 전국적 또는 지역적으로 정지할 권한이 있음

본 항에 의하여 매 작업주간 60시간을 초과하여 작업하는 자에 대하여는 기본 급료의 15할의 비율로 계산한 수당금의 지불을 요함

제4조 '집행적' '관리적' '전문적'의 의의

(생 략)

제5조 시행, 조사, 감사, 기록

가. 본 영의 규정은 노동부장의 감독 하에서 시행함

노동부장 또는 그 대리자는 본 영에 규정한 작업시간, 기타 조건 또는 업무에 관한 자료를 수집, 조사하여 본 영의 위반 유무 및 본 영 시행상 필요한 사항을 결정함에 소요되는 장소에 임하여 기록을 조사하며(이를 등사, 발췌)하며 필요한 때는 피

용인을 신문하여 필요한 사실, 조건, 업무 및 기타 사항을 조사할 수 있음

나. 본 영 또는 본 영에 의한 규칙, 명령에 적용을 받는 고용주는 관보에 발포된 법령 또는 고용주에게 대한 명령에 의하여 피용인의 인원 수, 임금액, 작업시간 기타 조건 및 작업상황에 관한 기록을 조제(調製)하여 일정한 시간차를 보지(保持)하며 노동부장에게 그 기록을 제출함을 요함

제6조 규정

가. 노동부장은 전기 각 조 이외에

1. 본 영을 실시함에 필요한 규칙, 명령을 발포하며
2. 작업일에 대한 최고노동시간을 규정하며
3. 해석을 필요로 할 경우에는 본 영에 규정된 자구의 의의(意義)를 결정하며 필요에 의하여 자구, 의의 또는 개정된 의의를 부연 또는 개정함

나. 본조에 의하여 제정할 규칙은 군정장관의 승인을 득하여 관보에 게재할 때는 법률과 동일한 효력이 있음

제7조 정의

(생 략)

제8조 타 법령과의 관계

본 영의 규정은 본 영 또는 협약에 의하여 제정된 작업주간(作業週間)의 최고작업시간에 비하여 작업시간이 감소된 작업주간을 규정한 법령의 효력에는 하등 영향을 미치지 아니함

제9조 벌칙

고의로 본 영 또는 본 영에 의하여 발포된 규칙에 위반한 자는 초범인 경우에는 금 2만 원 이상 10만 원 이하의 벌금에, 재범인 경우에는 금 2만 원 이상 20만 원 이하의 벌금 또는 6개월 이하의 징역에 처하고 범정(犯情)에 의하여는 벌금과 징역을 병과하며 3범 이상의 누범인 경우에는 본 영 또는 본 영에 의하여 발포된 규칙에 의하여 처단된 최종의 형의 3배 이상의 형에 처함

제10조 시행기일

본 영은 공포 후 10일부터 효력이 생김

이 법령은 일반노동자들을 대상으로 한 한국 초유의 '일반'노동입법이고 노동자들이 고용자의 자의에 의한 장시간 노동으로부터 벗어날 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점에서 의의가 있으나, 산업별, 규모별 또는 직장별로 광범위하게 적용을 배제하고 있다는 점에서 미흡한 측면이 있다.[123] 또한, 1947. 12. 24. 남조선과도정부 행정명령 제10호 「노동에 관

123) 이원재, 앞의 글, 85면.

한 규정의 임시정지」에 따라 “제2조 나항 법령이 적용되는 피고용인이 매 작업주간 중 24시간 이상을 연속휴식할 권리가 있다는 규정”이 정지되었다.[124] 그럼에도 나머지 조항은 1953년 근로기준법이 제정될 때까지 효력을 유지하였다는 사실[125]에 비추어볼 때 제정 근로기준법상 근로시간 규정의 전신으로 평가할 수 있다.

한편, 이와 관련한 하위법령으로 남조선과도정부 노동부령 제3호 「운수부철도종업원의 최고노동시간」(1948. 3. 11. 공포) 및 제4호 「계절적 공업에 대한 예외」(1948. 4. 13. 공포)가 있었다. 노동부령 제3호의 목적은 군정법령 제121호 제3조 라항에 의하여 운수부 철도운수국 종업원의 최고 작업시간을 규정하고 제한하는 것으로(제1조), 해당 종업원의 작업주간은 60시간을 초과하지 못하고 40시간을 초과하는 작업시간에 대하여는 기본 급료의 15할의 비율로 계산한 수당금을 지불하되(제2조), 긴급한 경우에 있어 작업주간 60시간을 초과하는 작업을 필요로 할 경우에는 운수부장은 법정 사항을 구비하여 노동부장 또는 그 대리자의 동의를 얻도록 하였다(제3조). 그리고 노동부령 제4호의 목적은 법령 제121호 제3조 가항에 의하여 성질상 계절적인 업무에 관한 예외 규정을 제정하는 것으로(제1조), 천일제염작업, 잠종제조업, 채삼 및 인삼가공업, 소채류, 과실 및 해산물의 통조림 제조작업 등에 대해 계절적 업무로서 최고근로시간 적용제외 기간을 정하였고(제2조 본문), 단, 매 작업주간의 작업이 48시간을 초과하는 경우에는 그 초과된 작업시간에 대하여 기본급료의 15할 이상의 비율로 계산한 수당금을 지불하도록 하였다(제2조 단서).[126]

---

124) 행정명령 제1조는 “남조선의 전력 부족으로 인한 비상사태에 의하여 작업시간의 임시적 재조정을 요하기 때문”이라고 하고 있으며, 당시 북한이 남한으로의 전력 공급을 중단함에 따라 발령된 것이다.

125) **제정 근로기준법 제114조** 군정법령 제121호 최고노동시간법, 군정법령과도정부법령 제4호 미성년자노동보호법을 폐지한다.

126) 한국노동법학회(강성태 집필부분), 『노동법 60년사 연구』, 고용노동부, 2012, 18~19면.

(7) 법률 제4호 미성년자노동보호법

「미성년자노동보호법」은 기존 군정법령과는 달리 남조선과도입법의원에서 의결되어 1947. 5. 16. 공포된 것으로, 우리나라 최초의 노동법률이며 총 22개 조문으로 구성되었다. 제1조는 목적조항이고, 제2조에서는 미성년자를 “18세 미만의 남녀”로 정의하였다. 제3조는 12세 미만 아동노동의 절대 금지와 14세, 16세, 18세 미만 아동의 고용이 금지되는 각각의 업종에 대해 규정하였다. 제4조와 제5조는 과중노동의 금지 및 노동시간 제한을 규율하였고, 제6조부터 제9조까지는 고용계약 체결, 종료, 고용계약신청서 및 허가서에 관한 규정을 두었다. 제10조부터는 고용자의 관리의무와 신체검사, 의료, 병고휴일, 임신, 분만, 수유, 피용자의 교육과 오락 등을 규정하였으며, 제14조에는 노동부장의 세칙 제정권과 감독기관의 권한 등에 관한 규정을 두었다.

미성년자노동보호법에서 주목할 점으로는 먼저 제16조 손해배상청구권 규정이 있다. 이 법 위반으로 손해를 입은 자는 미성년자의 협력이나 과실 여부 등을 불문하고 위반자에게 손해배상청구를 할 수 있도록 하였고, 불법하게 고용된 피용자는 약정한 임금액의 10배까지 받을 수 있도록 함으로써 제18조 벌칙규정과 더불어 법의 실효성을 확보하였다. 또한 제17조 미성년자 범칙(犯則) 조항을 두어 미성년자의 위반행위에 대한 특칙을 두었고, 제20조는 이 법 시행에 따라 법령 제112호 아동노동법규가 폐지됨을 명시하였다.

미성년자노동보호법(법률 제4호, 1947. 5. 16.)
제1조 목적 본 법은 미성년자를 유해위험한 직업 또는 과중한 노동으로부터 보호하여 그 생명 신체의 건전한 발육과 정당한 이익을 보장하며 사회의 안전을 도모하기 위하여 미성년자를 대상으로 하는 일체의 고용관계 및 노동조건에 관한 금지, 제한, 개선 조정을 규정함을 목적함 본 법을 실시하기 위하여 필요한 세칙은 본 법 규정에 의하여 노동부장(이하 “주관

부장"이라 함)이 이를 제정 시행함

제2조 미성년자의 정의

본 법에 미성년자라 함은 18세 미만의 남녀를 지칭함.

연령의 계산에 있어서는 출산일부터 만 1개 역년(曆年)을 1세로 함

제3조 고용 또는 노동의 금지 또는 제한

(가) 12세 미만 아동에 대한 고용은 여하한 직업 또는 여하한 노동조건을 막론하고 일체 이를 금함

(나) 14세 미만 아동은 다음에 열거한 일체의 상공업에 종사 또는 고용됨을 금함. 단, 국민학교 재적자는 전 가항의 규정을 적용함

(다) 16세 미만 미성년자는 생명 신체에 위험하거나 건강 또는 도덕상 유해한 상공업 기타 사업에 종사 또는 고용됨을 금함

(라) 18세 미만 미성년자의 고용 또는 직업에 관하여서도 본 법 제3조다항 규정이 적용됨

(마) 본 조 각 항의 규정에 의하여 금지 또는 제한한 직업의 범위는 다음과 같음

1. 14세 미만 아동의 금지 상공업

① ~ ⑱ (생 략)

2. 16세 미만 미성년자의 금지 상공업

(생 략)

3. 18세 미만 미성년자의 금지 중공업 또는 사업

(생 략)

제4조 과중노동의 금지

미성년자를 고용하는 개인 단체 또는 법인(이하 "고용자"라 약칭함)은 당사자의 합의 또는 노동조건의 여하를 막론하고 이에 과중한 노동을 과함을 금함

고용자는 항상 피용자의 신체 발육에 유의하여 적당한 휴식을 허여하되 특히 야간 노동 및 잔업 노동을 과함을 금함. 단, 야간 노동 시간은 계절에 따라 주관부장이 이를 정함

12세 미만 아동의 과중 사역(使役)에 관하여는 본 법의 적용에 있어서 양친 보호자 또는 후견인(이하 "친권자"라 약칭함)은 이를 고용자와 동일시함

제5조 노동시간의 제한

16세 미만 미성년자(14세 미만 아동을 포함함)의 노동시간은 매주 6일 매일 7시간을 초과함을 금함

18세 미만 미성년자의 노동시간은 매주 6일 매일 9시간을 초과함을 금함. 단, 이 법정 노동시간 중에 업무 또는 노동의 성질에 의하여 적당한 휴식시간 및 식사시간을 허여함을 요함

제6조 고용계약 또는 협약

(가) 미성년자를 대상으로 하는 일체의 고용계약(단체협약을 포함함. 이하 동일)은 본 법의 규정(본 법 제1조의 위임에 의하여 주관부장이 제정한 세칙을 포함함. 이하 동일)에 의하여 허가를 받음을 요함

해당 계약은 허가 확정일부터 법률상 효력을 발생함

(나) 신분관계 또는 보수전차(報酬前借)를 목적 또는 조건으로 하는 고용계약은 계약 여하를 막론하고 이를 금함

(다) 고용계약 기한은 1년 이내로 하되 계약을 갱신할 때는 재허가를 받음을 요함

제7조 고용계약 허가신청서

제6조의 규정에 의하여 고용계약의 허가를 신청하는 피용자는 다음 수속(手續)에 의하여 해당 지방을 관할하는 공장 감시 또는 본 법의 실시를 담당하는 공무원(이하 "감독기관"이라 약칭함)에게 본 조에 규정한 고용계약 허가신청서(이하 "신청서"라 약칭함)를 제출함을 요함

(가) 신청서 제출 시에는 신청자 및 해당 친권자 본인이 임장(臨場)함을 요함.

(나) 신청서의 기재 사항 및 부속서류는 다음과 같음

1. ~ 10. (생 략)

(다) 신청서에는 계약당사자 및 피용자의 친권자가 각각 본 법 소정의 규정에 위반함이 없을 것을 서약하고 서명날인함을 요함

(라) 계약기간 만기 후 갱신의 약정이 있을 시 재허가를 신청할 때에는 부속서류의 전부 또는 일부의 제출을 생략할 수 있음

(마) 고용자인 단체 또는 법인의 합병·개편·해방에 의한 명의 변경에 있어서 해당 명의변경의 신청도 이와 동일함

제8조 고용 허가증명서

(생 략)

제9조 고용계약의 종료 소멸 해제

(가) 고용계약은 아래 사유의 하나에 의하여 종료 또는 소멸함

1. 계약 기간의 만기
2. 허가(제8조)의 취소
3. 피용자 및 고용자의 사망 파산 또는 해산
4. 재해에 의한 기업 시설의 멸실
5. 당사자의 합의에 의한 해약의 확정

(나) 당사자는 다음의 사유의 하나에 의하여 해약을 청구할 수 있음.

1. 계약을 이행치 않을 때
2. 피용자 질병 기타 신체 장해로 인하여 취업하기 곤란할 때
3. 피용자 소행이 불량하여 개전의 희망이 없다 인정할 때
4. 피용자 20일 이상의 무단결근을 할 때
5. 고용자가 과중노동을 요구하거나 또는 그 학대에 감당키 곤란할 때 또는 본 법 소정의 의무를 실시치 않을 때

(다) 해약의 청구는 그 승낙의 가부를 20일 이내에 서면으로 상대방에게 통지함을 요함

(라) 고용계약에 계약기한 만기 후 갱신의 약정이 있는 때에는 고용자는 만기 60일 전에 해당 계약 갱신의 가부를 피용자에게 통지함

(마) 해약에 관하여 당사자의 합의를 형성치 못할 때 또는 일방의 해약 청구의 이유가 부당하다고 인정할 때는 해당 감독기관에 조정을 신청할 수 있음
본안조정에 필요한 세칙은 주관부장이 이를 별정함

(바) 계약이 종료 또는 소멸할 때는 고용자는 그 사유를 갖추어 해당 허가증명서를 계약종료 또는 소멸 후 7일 이내로 감독기관에 환부함을 요함

제10조 고용자의 관리의무

(가) 고용자는 고용한 미성년자 2인 이상인 때는 그 주소 성명 성별 연령 직업성질의 개요 고용계약일 등을 기재한 명부 2통을 작성하여 1통은 이를 문부 중에 보관하고 1통은 상시 고용장소 내 주요개소에 이를 게시함을 요함

(나) 피용자 5인 이상인 때는 매주 매일 노동시간표 시업(始業) 휴식 식사 종업시간표 및 본 표 시행기간 기타 필요한 주의사항 등을 명시한 취업규칙을 동일한 방법으로 게시함

(다) 피용자 상시 10인 이상인 기업체(이하 "지정 공장"이라 칭함)는 피용자의 보호교양에 관한 계획 시설 또는 실시상황의 개요를 작성하여 문부 중에 보관함

(라) 기숙사 시설이 있는 고용자는 노동시간 외의 피용자의 기숙행동표를 작성하여 사내(舍內) 주요개소에 게시함을 요함

(마) 고용자는 비근무일 휴일 또는 비근무시간 중 피용자에게 기숙사 공장 구내 기타 일정한 장소에 체재할 것을 요구할 수 없음. 단, 피용자의 이익을 위한 정당한 감시 또는 행동의 제한은 무방함.

제11조 신체검사 및 의료

(가) 고용자는 피용자의 직무 노동의 성질 여하를 막론하고 고용 당초 및 고용기간 중 매 3개월에 해당 감독기관이 지정하는 의사의 신체검사 또는 건강진단을 받게할 의무가 있음

(나) 신체검사 또는 건강진단의 결과 해당 고용으로 인하여 질병 기타 건강에 이상이 생길 시는 고용주는 이에 필요한 치료구호의 조치를 실시하며 그 결과를 감독기관에 보고함을 요함

(다) 본 조 각 항에 의한 소요 비용은 일체 고용자가 이를 부담함

(라) 신체검사 또는 건강진단의 실시 결과는 이를 고용자 문부(文簿) 중에 보관함을 요함

제12조 병고휴일(病故休日) 임신 분만 및 수유

(가) 피용자는 매월 2일 반의 정규 유보수(약정한 임금 과료 수당 기타 금전적 보수. 이하 동일) 병고휴일을 얻을 권리가 유함. 이 법정 병고휴일은 고용기간 이를 적치(積置)할 수 있음. 단, 계속하여 2일 이상 노무 결근을 요할 시는 고용자는 피용자에게 결근을 요하는 전일까지 결근할 사유를 서면으로 제출할 것을 요구할 수 있음

(나) 피용된 여자로서 고용기간 중 임신 중인 경우에는 정양(靜養)의 목적으로 60일간의 무보수 휴일을 얻을 수 있음. 단, 고용기간 6개월 이상인 시에 한함

(다) 분만의 경우에는 산전후 60일간 정규 유보수로 휴일을 얻을 권리가 있음

(라) 피용된 여자로서 유아의 수유를 요할 경우에는 고용자는 이를 적당한 시설과 기회를 부여함을 요함

(마) 본 조의 규정에 의한 병고휴일 임신 및 분만의 경우에는 고용자는 해당 피용자에게 상당한 증거서면의 제출을 요구할 수 있음

제13조 피용자의 교육 보건 오락의 실시

(가) 지정 공장은 18세 미만 피용자에게 교육 운동 및 오락을 실시함

(나) 교육은 고용에 관계되지 않은 보통교육을 매주 4시간 이상 실시함을 요함
보건 및 오락은 매주 2시간 이상 실시함을 요함

(다) 본 조 각 항의 규정에 의하여 실시에 요하는 경비 또는 시설의 비용은 고용자의 부담에 속함.

(라) 본 조의 규정에 의하여 실시에 필요한 교육 보건 세목은 주관부장 문교부장 및 보건후생부장과 협의 제정함

제14조 주관부장의 세칙 제정

주관부장은 본 법에 특기한 규정 이외에 아래 사항에 관한 시행세칙을 제정함

1. 미성년자 고용계약 신청서 양식(제7조)
2. 고용 허가증명서 양식(제8조)
3. 명부 양식(제10조)
4. 취업규칙 양식(제10조)
5. 신체검사 또는 건강진단 결과보고서 양식(제11조)
6. 지정 공장의 교육 보건 세목(제13조)
7. 각종 조정에 관한 서류 양식(제9조)
8. 각종 위반 안건의 보고서 양식(제17조 제18조)
9. 전 각 호 이외에 필요한 세칙

제15조 감독기관의 임명 권한 직무 및 보고

(가) 감독기관은 주관부장이 이를 임명하되 제1차로 지방장관 제2차로 주관부장의 감독을 받음. 감독기관의 조직은 주관부장이 이를 별정(別定)함

(나) 감독기관은 본 법의 규정에 의하여 필요한 명령 조사 처분을 발하며 또는 행하는 권한이 있는 외에 다음 사항에 관한 직무를 수행함

1. 미성년자 고용에 관한 지방 관습의 조사
2. 일반적 또는 특정적 공업 및 기업의 최고노동시간
3. 노동조건 및 최고 최저 임금의 조사
4. 공업 및 상업 감시
5. 지정 공장 내의 교육 보건 오락 시설 및 실시상황의 시찰 또는 감시
6. 노동조건의 개선에 관한 제반 사항
7. 전 각 호 이외에 본 법 실시에 관하여 필요한 사항.

(다) 감독기관은 매월 10일 이내로 주관부장에게 다음 마항의 사항을 보고하는 이외에 직무상 필요한 사항에 관하여 수시로 그 의견을 구신(具申)함을 요함

(라) 전기 보고 및 의견 구신은 해당 지방장관을 경유함

(마) 보고는 다음 사항을 포함함

1. 피용자 명부
2. 위반 안건의 처분 결과에 관한 보고
3. 상공업 감시 및 지정 공장 감시의 결과에 관한 보고
4. 신체검사 또는 건강진단의 결과에 관한 보고
5. 전 각 호 이외에 직무상 필요한 의견

(바) 감독기관은 그 직무상 필요한 문부 서류를 정리 보관하되 지방장관 또는 주관부장의 사열(査閱)에 공함

제16조 손해배상권의 행사

(가) 본 법의 위반에 의하여 손해를 입은 자는 특정한 이외에 그 현재의 손해에 대한 배상을 위반자에게 청구할 권리가 있음. 본 법에 위반하여 불법하게 고용된 미성년자가 제기한 소송에는 해당 미성년자의 협력 과실 위험부담 연령오술 또는 고용자 및 동료대리인 또는 사용인의 과실은 본 소송안건에 있어서 항변 또는 경감을 위한 변호 또는 증명을 구성치 못함

단, 해당 소송이 피용자 배상에 이익을 획득하려는 허위 또는 불법행위의 것인 시는 이를 적용치 아니함

(나) 본 법의 규정에 위반하여 불법하게 고용된 피용자의 임금 지불을 청구하는 소송에 있어서는 피용자는 약정한 임금액의 10배 및 지불받은 합법적 최저임금의 10배나 양자 중 다액을 받을 권리가 있음

(다) 본 조의 규정에 의하여 손해배상의 의무자가 법인 이외의 단체인 때는 해당 단체원을 고용자로 인정함

(라) 본 조 각 항의 권리 포기 또는 권리 포기를 목적으로 한 일체의 계약은 본 조 규정의 손해배상권을 방지할 의무가 없음

(마) 본 법의 규정에 의하여 향유한 권리는 2년간 이를 행사치 않음으로써 소멸함

제17조 미성년자 범칙(犯則)

(가) 미성년자가 본 법 소정의 금칙(禁則)을 위반하거나 해당 감독기관의 조사 명령 또는 보고를 거절 또는 허위의 진술을 한 경우에는 감독기관은 그 범죄의 경중에 의하여 다음과 같이 이를 처분함

1. 간절한 훈계를 가하여 개심(改心)의 실(實)을 강조함
2. 학교장 또는 친권자의 훈계에 위탁하되 학교장 또는 친권자의 보증서를 요청함
3. 서면으로써 개심의 서약을 요구함
4. 고용 허가의 취소 또는 고용 허가의 거절을 선언함

본 각 호 처분은 이를 병용함도 무방함

(나) 이상의 처분으로서도 도저히 이를 광정(匡正)치 못할 경우에는 이를 해당 지방을 관할하는 소년심판소 또는 소년심판소가 없는 지방에 있어서는 미성년자의 범죄에 관하여 관할권이 있는 심리원 또는 사법관에게 안건 이관 수속을 취함

(다) 미성년자의 범죄 취급에 있어서는 특히 온건 신중을 기하여 선도의 실을 일탈치 않음을 요함

제18조 일반 벌칙

(가) 본 법 제3조 제4조에 규정한 미성년자의 위반행위를 용허(容許) 시사(示唆) 또는 묵인하는 자는 6개월 이하의 징역 또는 천원 이상의 벌금에 처함

(나) 고용자가 제5조 및 제6조나항의 규정에 위반하거나 주관부장 및 감독기관의 조사 명령 보고를 거절 또는 허위의 진술을 한 경우에는 구류 또는 500원 이상의 벌금에 처함

(다) 고의 또는 계속적으로 본 법 규정에 위반할 경우에는 1년 이상 유기징역에 처함

제19조 경과 규정

(가) 본 법 공포 당시에 미성년자를 고용하는 자가 본 법 시행 이후 계속하여 고용하고자 할 때는 본 법 시행 후 60일 이내에(본 법 제7조의 규정에 의하여) 허가를 신청함을 요함. 해당 신청 기간의 고용관계는 이를 유효한 것으로 인정함

(나) 14세 이상 미성년자

본 법 시행 당시 본 법 제3조의 규정에 의하여 금지 또는 제한하는 노무에 고용된 경우에는 고용자 또는 감독기관은 본 법 시행 후 60일간에 본 법의 목적에 순응하여 본 법의 규정에 의한 금지 직업 이외에 이를 적성배치(適性配置)케 함을 요함

(다) 노무의 성질 노동의 획득 곤란의 사유로 인하여 전항에 의한 배치를 시행키 불능한 경우에는 본 법 제7조의 규정에 의하여 허가를 신청함을 요함

전항의 신청은 본 법 제3조의 규정에도 불구하고 당분간 주관부장의 특례 인정으로써 이를 허가할 수 있음. 단, 해당 고용기간은 최장 1년을 초과할 수 없음

제20조 상충되는 법의 폐지 및 시행기일

(가) 1946년 9월 18일부 법령 제112호(아동노동법규) 및 기타 본 법에 저해되는 기존 법령 및 규칙은 일체 이를 폐지함

(나) 본 법은 공포일부터 30일 후에 이를 시행함

미성년자노동보호법은 앞선 군정법령과 다르게 법률의 형식을 갖추었고, 미군정 및 남조선과도정부에서도 이 법 시행을 위한 노력을 많이 기울였다. 이러한 사실은 이 법과 관련한 2개의 노동부령 및 8개의 통첩(通牒)[127]이 존재하였다는 점을 통해서도 확인할 수 있다. 우선 남조선과도정부 노동부령 제1호 「미성년자노동보호법시행규칙」(1947. 9. 15. 공

127) 오늘날의 훈령에 해당하며, 8개의 통첩은 각각 '법률 제4호 실시에 관한 건', '미성년자고용계약 허가에 관한 건', '법률 제4호 감독기관에 관한 건', '법률 제4호 제111조에 규정된 감독기관의 의사지정에 관한 건', '법률 제4호 제8조 타항 질의에 관한 건', '법률 제4호 제11조에 규정된 신체검사 및 의료실시의 건', '법률 제4호 제12조 가항에 규정된 병고휴일에 관한 건', '법률 제4호 제15조에 규정된 직무수행 상황보고의 건'이다.

포)의 주요내용을 살펴보면, 법률 제4조 제2호의 야간노동 금지에 따라 18세 미만 미성년자에 대해서는 오전 7시 이전 및 오후 7시 이후의 노동을 금지하였고(제2조), 16세 미만 미성년자에 대하여 직장에서 취업 1시간 후와 종업 1시간 전에 휴식 또는 식사의 시간을 허용하며(제3조 나호), 16세 이상 18세 미만 미성년자에 대하여는 직장에서 취업 2시간 후와 종업 2시간 전에 휴식 또는 식사의 시간을 허용하였다(제3조 나호). 그리고, 남조선과도정부 노동부령 제2호 「미성년자노동자의 교육과 보건」(1947. 9. 15. 공포)은 미성년자노동보호법 제13조 라항에 의한 미성년노동자의 교육과 보건에 관한 세칙을 규정한 것으로(제1조), 고용주는 그 피용아동을 위하여 노동부장이 승인하는 필요한 교육 및 보건시설 등을 마련하도록 하였다(제3조).[128]

그러나 미성년자노동보호법도 법령 제121호 최고근로시간과 마찬가지로 1947. 12. 24. 남조선과도정부 행정명령 제10호 「노동에 관한 규정의 임시정지」에 따라 일부 법령이 정지되었다. 정지된 조항은 “법률 제4조에 미성년자의 야간노동을 금지한 규정”, “법률 제5조에 미성년자의 매주 6일 이상의 노동을 금지한 규정”, “노동부령 제1호 제2조의 규정”, “노동부령 제1호 제3조의 규정”이었다. 다만, 노동부령 제1호 제3조의 경우 공장의 취업시간이 4시간을 초과하는 때에는 최소 반시간을 식사 시간으로 허여하였다.

비록 일부 조항이 행정명령으로 효력이 정지되었지만, 나머지 조항은 1953년 근로기준법이 제정될 때까지 유효하였다. 또한, 군정법령 제112호 아동노동법규와 비교하였을 때 발전된 형태를 가졌다. 먼저, 조문체계에 있어 아동노동법규는 나이대별로 조문을 다르게 구성하였고 벌칙조항(제21조)도 군정재판소가 정한 형벌에 처한다고 규정하였으나, 미성년자노

128) 한국노동법학회, 앞의 글, 16~18면.

동보호법은 제2조에 미성년자 정의 규정을 두고 제3조 각 항에서 나이대별로 노동이 제한되는 업종을 규정하였으며, 벌칙조항(제18조)에서 법정형을 명시하는 등 현재의 법률에 근접한 체계를 보여주었다.

개별 조문별로 살펴보면, 제1조 목적규정에서 아동노동법규는 “전세계 문명 각국이 채용하는 인도적·계몽적 원리에 따라 아동노동법을 규정함을 목적”으로 한다고 되어 있어 선진국가의 시혜적이고 계몽적인 차원에서 법령을 제정한 것처럼 보인다면, 미성년자노동보호법 제1조는 “미성년자를 유해위험한 직업 또는 과중한 노동으로부터 보호하여 그 생명 신체의 건전한 발육과 정당한 이익을 보장한다”고 하여 주체적이고 법률의 본래적 목적에 부합하는 방향으로 바뀌었다. 그리고 미성년자노동보호법은 제3조 가항에서 12세 미만 아동노동의 절대적 금지를 규정하여 해당 연령대 아동의 보호를 확실히 하고 있다. 또한, 아동노동법규는 14세 미만 아동에 대해 학교수업시간 중에만 노동을 금지시켰고 16세까지만 교육의무를 부과하였으나, 미성년자노동보호법은 국민학교 재적자에 대한 절대적 노동 금지를 규정하고 18세까지도 보통교육 실시의무를 부과하는 등 미성년자 교육이 확대되는 방향으로 변화하였다. 그 밖에도 아동노동법규에 존재하던 21세 미만 여자의 노동규정을 삭제함으로써 양성평등의 입장에 한 단계 더 나아갔다.[129]

다만, 미성년자노동보호법에서 야간노동에 대한 제한이 완화되었고, 미성년노동자에 대한 사용자의 부당한 행위가 아동의 계약이행의무를 말소시킬 정도의 것인지에 대해 감독기관의 조정절차를 거치도록 하는 등 아동노동자에게 불리하게 변화된 부분도 일부 존재한다.[130]

---

129) 남조선과도입법의원에서 격론이 벌어진 부분이었으며, 이에 대하여는 본 절의 “3. 미군정기 노동법령의 입법 경위”에서 후술한다.
130) 최재희, 앞의 글, 39~40면.

3. 미군정기 노동법령의 입법 경위

(1) 법령 제14호 일반노동임금

1945. 10. 10. 제정된 군정법령 제14호 일반노동임금은 미군정에서 제정한 최초의 노동법령으로 숙련 정도에 따른 기본적인 임금의 틀을 제시하고 성·연령·직위에 따라 사용자가 임금을 차등지급할 수 있도록 허용하는 내용을 담았다.[131] 법령 공포 전인 1945. 9. 29. 주한미군정청 광공국(Bureau of Mining and Industry) 문서[132]를 살펴보면, 미군정은 서울 인구와 가구 수, 쌀·나무·연료의 시세와 암시장가격, 임금 규모 등을 조사하였다. 그리고 숙련도에 따라 임금을 차등적으로 지급하기로 결론 내렸으며, 문서에 기재된 임금 그대로 법령에 반영되었다.

전술한대로 법령 제14호는 1945. 12. 1. 군정법령 제30호로 폐지되었는데, 폐지 이유에 대하여 물가가 계속 폭등하였기 때문이라는 견해가 있다.[133] 실제로 패망 직전 일제의 조선은행권 남발, 미군정기 실물 부문에서의 생산감소와 인구증가를 원인으로 한 공급과 수요의 불일치, 유통부문에 있어 재정과 금융의 파행적 운용이 인플레이션을 유발하고 가속하였다.[134] 당시 조선은행에서 발간한 '조선경제연보'를 살펴보면 1936년 실질임금을 기준지수로 놓고 100으로 설정했을 때, 물가의 급격한 상승으로 미군정기 실질임금지수가 30~40 정도에 불과하였음을 알 수 있다.

---

131) 임금에 관하여 성별·연령별의 차별을 인정하는 '동양재래의 관습'이 실제로는 노동자를 계층화시킴으로써 여성노동자 및 연소노동자의 저임금을 정당화하는 근거로 종종 이용되어 왔음을 상기해볼 때 능력급(能力給)제도에 익숙해 있었던 미군정당국이 굳이 이를 허용한 것은 이 법령의 한계를 드러내는 것이다(이원재, 앞의 글, 81~82면).

132) USAFIK, 「Proposed Wage Plan」(1945. 9. 29.), RG 332, Entry A1 1256, 1~2면; 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 노동관련 보고서』, 1995, 6~7면에 수록.

133) 박영기·김정한, 『한국노동운동사 - 미군정기의 노동관계와 노동운동』, 지식마당, 2004, 283면; 최재희, 앞의 글, 38면.

134) 이병산, 『미군정기 인플레이션에 관한 일고찰 - 재정과 금융을 중심으로』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 1991, 109면.

[표5] 미군정기 실질임금표

(지수기준 1936년=100)

	1945년			1946년			1947년		
	노임 지수	소매물 가지수	실질 임금	노임 지수	소매물 가지수	실질 임금	노임 지수	소매물 가지수	실질 임금
1월	246	238	103.36	3.581	8,543	41.92	11,450	33,272	34.41
2월	247	238	103.78	3.865	9,353	41.32	11,711	38,894	30.86
3월	253	242	104.55	4.212	11,645	36.17	12,668	38,486	32.92
4월	275	249	110.44	4.960	13,312	37.26	14,043	36,517	28.46
5월	277	254	109.06	6.570	13,772	47.71	14,442	36,101	40.00
6월	282	259	108.88	6.772	14,932	45.35	15,093	37,431	40.32
7월	293	-	-	6.996	15,808	44.26	15,666	38,635	40.55
8월	-	3,359	-	7.371	17,795	41.42	15,930	39,665	40.16
9월	-	3,813	-	9,262	19,317	47.95	16,299	41,444	39.33
10월	-	4,906	-	9,667	21,195	45.61	16,575	42,951	38.59
11월	-	5,795	-	10,976	22,462	48.86	17,235	51,753	33.30
12월	2,724	7,335	37.14	11,186	26,622	42.02	17,088	55,961	30.54
평균	-	-	-	7,118	16,211	43.32	14,843	40,926	36.60

자료: 朝鮮銀行調査部, 「朝鮮經濟年報」, 1948, Ⅰ-215면.

물론 급격한 물가상승이 일반노동임금 법령의 폐지에 영향을 준 측면도 없지 않지만, 보다 주목할 것은 법령 폐지 후 불과 5일 뒤인 1945. 12. 6. 시행된 군정법령 제33호 「조선내 소재 일본인재산 취득에 관한 건」이다. 이 법령 제2조는 "1945년 8월 9일 이후 일본정부, 그 기관 또는 그 국민, 회사, 단체, 조합, 그 정부의 기타 기관 혹은 그 정부가 조직 또는 취체한 단체가 직간접으로 전부 또는 일부를 소유 또는 관리하는

금, 은, 백금, 통화, 증권, 은행 감정(勘定), 채권, 유가증권 또는 본 군정청의 관할 내에 존재하는 기타 전 종류의 재산 및 그 수입에 대한 소유권은 1945년 9월 25일부로 조선군정청이 그 재산 전부를 소유한다"고 규정하였다.[135] 그리고 법령 제14호 일반노동임금은 "일반적 노무로서 정부가 전부나 일부를 소유 또는 감독하는 회사, 사업, 조합, 협회 기타 조직체가 사용하는 것"에 적용하도록 하고 있었다.

귀속사업체가 남한 전체사업체에서 차지하던 비중이나 중요성에 대해서는 시각에 따라 달리 평가되고 있으나, 일제하에서 주요 사업 대부분이 일본인 아니면 한일 합작형태로 조성 또는 운영되었다는 사실을 감안할 때 해방 당시 남한경제에서 차지하는 귀속사업체가 당시 경제에 절대적인 비중과 규모를 차지하였다는 것은 사실이다. 귀속광산의 경우 광산 수 297개, 종업원 수 10,745명으로 조선인 소유와 그 밖의 업체를 모두 합친 광산 수 159개, 종업원 수 421명에 비해 월등하게 많았고, 귀속공장의 경우도 총 공장 수 1,551개, 종업원 수 50,770명에 이르렀으며 이 수치는 총 공장 수의 28.1%, 총 종업원 수의 39.5%를 차지하는 것이었다.[136] 군정법령 제33호가 시행된 이후에도 군정법령 제2호가 적용된다면, 미군정은 귀속재산에 제공되는 노무에 대하여도 법에 따른 임금을 지급하여야 하는데, 이는 미군정청 재정에 큰 부담으로 다가왔을 것이다. 따라서 군정법령 제30호에 의한 법령의 폐지는 군정법령 제33호 실시를 위한 사전작업으로 평가하는 것이 타당하다.

---

135) 일본인 재산의 처리문제는 제헌국회의 헌법안 심의에서 노동기본권 특히 근로자의 이익균점권과 기업운영참가권 보장 문제가 최대의 쟁점으로 부상한 배경이 되었다. 헌법정신의 방향 즉 정치적으로는 건국의 국가목표, 경제적으로는 적산의 운영처리를 둘러싼 한민당 계열 의원들과 이에 반대하는 무소속 계열 중심 의원들 간에 헌법관(憲法觀)의 차이가 있었던 것으로 생각된다(이흥재, 『노동법 제정과 전진한의 역할 - 국회속기록의 현장증언』, 서울대학교출판문화원, 2010, 76면).

136) 박영기·김정한, 앞의 책, 185~186면.

(2) 노동조합 관련 법령

가. 법령 제19호 제2조

미군정기 노동조합 관련 법령으로는 1945. 10. 30. 공포된 법령 제19호 제2조 “노무의 보호” 부분과 1946. 7. 23. 공포된 법령 제97호 제1조 “정책 선포” 부분이다. 먼저 군정법령 제19호 제2조는 “개인 등이 방해 없이 근무할 권리를 방해하는 행위를 불법으로 규정하고, 노동조건에 관한 분쟁은 조선군정청이 설치한 조정위원회에서 해결하며, 위원회의 결정은 최종적 구속력을 가진다”고 하였다. 이 법령의 성격에 대하여는 스트라이크 금지법이었다고 보는 견해와 사실상의 단결금지정책이었다고 보는 견해로 나뉜다.[137]

스트라이크 금지법이라고 보는 견해에서는 법령 제19호 제2조가 직업의 자유와 취로(就勞)의 자유를 보호한다는 명분을 내세워 이를 방해하는 일체의 행위, 즉 노동조직이 노동자에게 공동행위에 참여할 것을 호소하는 행위도 불법화하였다고 본다. 결정적인 쟁점을 모두 접어둔 채 막연히 “방해 없이”라고 규정함으로써 군정에 의한 자의적인 단속을 사실상 허용하고 있는 것으로 해석되며, 제2조 후단에서는 지속적인 생산에 방해가 되지 않는 쟁의행위에 대해서도 이를 불법적인 것으로 규정하고, 이들 모든 쟁의를 강제중재[138]에 회부하도록 함으로써 일체의 쟁의행위가 사실상 금지되었기 때문이다.

이와는 다르게, 법령 제19호 제2조는 군정청에 설치된 조정위원회를

---

137) 유혜경, “미군정(美軍政)시기 노동운동과 노동법”, 『노동법학』 제26호, 한국노동법학회, 2008, 291면.

138) 1946. 6. 18. 노동자문위원단 한국소위원회 보고서에서도 법령 제19호 제2조의 조정을 강제조정(compulsory arbitration)이라고 보았다.
Section Ⅱ of Ordinance 19 also provides for compulsory arbitration of all labor disputes in any industries that are designated by Military Government as essential to the people's livelihood[SCAP Labor Advisory Mission(Korean Sub-Committee), 「Labor Problems and Policies in Korea」(1946. 6. 18.), RG 338, Entry 11070, p.11].

통한 노동관계 문제의 해결을 강제하고 있기에 단순한 '노조활동방임' 차원이 아닌 국가권력에 의한 노조활동일반에 대한 개입강제로서의 성격을 갖는 것이고, 따라서 사실상의 단결금지정책으로 이해되어야 한다는 견해가 있다. 이 견해에서는 법령 제19호 제2조에 대한 당시 미군정청 사법부(Department of Justice)의 해석이 "비상조치로 인해 노동조합주의의 인정된 방법을 이용할 특권이 빼앗겨져서 그 권리를 잃는 것"[139]이라고 하였던 만큼, 법령 제19호 제2조는 사실상 노조의 일반적인 활동을 금지한 단결금지정책이라고 평가한다.[140]

법령 제19호 제2조의 성격을 밝히기 위해서는 먼저 당시 노동문제와 관련한 남한의 상황과 미군정의 인식을 살펴봐야 한다. 초기 군정이 직면한 첫 번째 문제는 해방 이후 일본인 사용자와 조선인 노동자 간 갈등으로 촉발된 대량 직장 이탈과 노동력 부족이었는데,[141] 군정당국은 직장 이탈의 결과인 생산 중단이 실업 및 인플레이션 문제를 야기한다고 보았다. 당시 노동조합의 결성도 군정이 통제할 수 있는 범위를 넘어서고 있었다. 1945. 8. 15. 오전 조선총독부 정무총감 엔도 류사쿠와 여운형의 합의에 따라 미군이 진주하기 이전에 석방된 정치범들은 공산당과 노동조합 재건에 참여하였으며, 이는 11월 조선노동조합전국평의회("전평"

---

139) USAFIK, 「Opinion #306. Labor Practices, Discharge without cause, Discriminatory discharge, Livelihood essential to people」(1946. 5. 6.), 『Compilation of Legal Opinions of the Department of Justice』, p.71; 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 법무국·사법부의 법해석 보고서』, 1997, 91면에 수록.

140) 유혜경, 앞의 글, 292면.

141) 1945. 10. 6. 미군정청 주간보고서에도 이러한 사실이 나타나 있다.
Continued investigation and survey is showing a definite shortage of Koreans trained for management and technical positions in industry. At the same time, we find a general unwillingness of Koreans to work under Japanese bosses[USAFIK, 「Activities Report for week ending 1200」(1945. 10. 6.), RG 332, AUS179_01_03C0001_073, p.1; 국사편찬위원회 전자사료관 (http://archive.history.go.kr) 제공].

이라 약칭한다)로 결집되었다. 전평은 조선공산당과 밀접한 관계에 있었고, 주요 지도층에 조선공산당 출신 인사들이 포진하였다.[142]

이러한 상황에 대응하기 위하여 미군정은 법령 제19호를 공포하였고, 이는 법령 제명(국가적 비상시의 포고) 및 제1조를 통해서도 확인할 수 있다. 전술하였듯 제1조에서 비상 상황의 원인을 "일부의 사람이 조선민중의 부(富)를 독점할 목적으로 노동자의 복업(復業)을 방해"하였기 때문이라고 밝혔다. 이와 관련하여 미군정에서 2개월의 경험을 통해 당시 모든 혼란의 궁극적 원인이 "노동조합으로 조직된 한국 노동자에 의한 생산기관의 접수·관리운동과 그 배후의 조선공산당"에 있음을 확신하기 시작했다고 보는 견해가 있다.[143]

그러나 실제 미군정이 생산한 자료를 보면 다른 해석이 가능하다. 먼저 법령 제19호 제2조를 단결금지책으로 보는 견해에서 제시하는 미군정청 사법부의 법해석을 살펴보면, 해당 조항이 파업 및 직장폐쇄를 억제(abstain)하는 것이라고 하였다. 하지만 "비상조치로 인해 노동조합주의의 인정된 방법을 이용할 특권이 빼앗겨져서 그 권리를 잃는 것"에 대하여 "임시조치(temporary measure)"라고 명시하였고, 사법부 법해석의 전체적 맥락을 보면 이러한 억제정책은 개인 근로자의 근로권(the right to work)을 보호하기 위한 것으로 노동조합의 개별 근로자에 대한 해고 압력 등 노동평화에 대한 방해를 금지하는 취지라고 밝히고 있다.[144] 이를 당시 상황과 종합하면 해방 이후 한국인 노동자의 대량 직장 이탈과 좌

142) 권헌규, "노동정책 보고서를 통해 본 미군정의 '노동개혁'과 냉전적 변형", 『사회와 역사』 제112권, 한국사회사학회, 2016, 165~168면.
143) 이원재, 앞의 글, 65면.
144) USAFIK, 「Opinion #306. Labor Practices, Discharge without cause, Discriminatory discharge, Livelihood essential to people」(1946. 5. 6.), 『Compilation of Legal Opinions of the Department of Justice』, pp.70~71; 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 법무국·사법부의 법해석 보고서』, 1997, 90~91면에 수록.

익계열 노동조합 대두 등의 경제위기를 돌파하기 위한 잠정수단으로 미군정에서 법령 제19호 제2조를 공포하였다고 봄이 타당하다.

그 밖에도 '미군정청 노동부사 초고'(USAFIK, 「History of the Department of Labor, Outline」, RG 332, AUS179_01_05C0160_006)[145]에 따르면, 1945. 10. 20. 미군정청 노사관계협의회(Labor Relations Council)가 아놀드(Archibald V. Arnold) 군정장관과 함께 노동조합 등록 문제를 논의하였다는 사실을 알 수 있다.[146] 또한, 미군정청 광공국의 언더우드(John C. Underwood) 대령이 작성한 1945. 10. 24.자 'Letter of Instructions'이라는 제목의 미군정청 문서[147]에서 회사와 노동조합 및 근로자에 대한 정보를 기입하도록 한 노동조합 등록 양식(form)을 첨부한 것을 고려하면[148] 이후 공포된 법령 제19호 제2조가 쟁의행위를 제한하는 면이 있을지언정 단결을 금지하는 법안이라고 보기는 어렵다. 더욱이 당시에는 냉전이 본격화되지 않고 본격적인 좌우익 간 대립이 나타나

---

145) 주한미군사령부 정보참모부 내 군사실에서 '주한미군사'의 일부로 작성한 초고 상태의 원고이다. 미군정 노동정책의 시기별 흐름이나 제반 노동법령, 군정청 노동부서의 활동 상황을 파악하는 데 가장 기본이 되는 자료이다(정용욱, "미국 국립문서관 소재 '노동' 관련자료", 『역사와 현실』 제11호, 한국역사연구회, 1994, 276면). 이하에서는 인용 시 「미군정청 노동부사」로 표기한다.

146) As early as 20 October 1945 at meeting of the "Labor Relations Council," a predecessor of the National labor Council, with General Arnold, then the Military Governor, the matter of union registration was discussed when the chief of the labor Section of the Bureau of Mining and Industry presented a four point program sponsored by his section(「미군정청 노동부사」, 34면).

147) USAFIK, 「Letter of Instructions」(1945. 10. 24.), RG 332, Entry A1 1256; 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 노동관련 보고서』, 1995, 19~21면에 수록.

148) 첨부된 노동조합 등록양식은 총 6개 항목의 정보를 기입하도록 되어 있었는데, 1. Management Information 2. Labor Information 3. Workers Representatives at Negotiations 4. How many workers does the union claim to represent? 5. Does the Union have a license? 6. Resume of negotiations로 이루어졌다(USAFIK, 「Letter of Instructions」(1945. 10. 24.), RG 332, Entry A1 1256, attached form pp.1~2). 기입하는 정보로 미루어볼 때 미군정청은 노동조합 등록양식 작성·제출을 통해 해당 노동조합이 회사에서 대표성이 있는지를 확인하려 한 것으로 보인다.

기 전이어서 법령 공포 후 1945. 11. 로비노 미군정청 노무과장은 전평 결성대회 석상에서 “조선의 노동자도 미국의 노동자와 똑같은 자유와 권리를 갖길 바란다”고 하면서, 이를 위해 조사위원회를 설치하고 노동조합등록제와 함께 노동과의 지도하에 노동자의 복리를 증진하는 진보적 정책을 제안하기도 하였다.[149]

나. 법령 제97호 제1조

1946. 7. 23. 공포된 법령 제97호 제1조는 민주주의적 노동조합의 발전을 장려하고, 노동자의 자율적인 노동조합 조직과 가입 및 노사 간 평화적 협정을 규율하는 등 법령 제19호 제2조보다 진보적인 모습을 보여주고 있다. 미군정이 이러한 진전된 변화를 가져온 입법 경위를 파악하기 위해서는 노동자문위원단의 활동 및 1946. 6. 18.자 노동자문위원단 한국소위원회 보고서 ‘한국의 노동문제와 노동정책’(Labor Problems and Policies in Korea)을 살펴보아야 한다.

1945. 10. 연합군 최고사령부는 일본과 조선의 노동문제에 관하여 원조와 조언을 구하기 위해 본국의 노동자문위원단을 파견해줄 것을 육군부에 요청하였다. 이에 육군부는 폴 스탠치필드(Paul L. Stanchfield)[150]를 단장으로 한 노동자문위원단(SCAP Labor Advisory Commission) 12명을 일본에 파견하였다. 스탠치필드를 비롯한 노동자문위원단의 주요 활동을 보면, 스탠치필드와 맥퍼슨(William H. McPherson), 아펠

149) 권헌규, 앞의 글, 159면.

150) 스탠치필드(Paul L. Stanchfield)는 1910년생으로, 미시건 주 출신의 고용·실업 부문 전문가였다. 캘리포니아 버클리 대학교에서 학부를 마쳤고, 미시건 대학교에서 경제학 석사를 취득하였다. 노동자문위원단으로 일본과 한국에 파견되기 전까지는 미시건 주 인구·실업통계연구소장, 긴급구제행정국조사부장, 실업조사위원회 회장, 전시인적자원위원회 부회장, 국가인적자원계획국 특별고문 등을 거쳤고, 디트로이트의 미합중국 고용서비스국 보고·분석 주임으로 연방정부 직원 경력을 시작하였다. 제2차 세계대전 중에는 전시인적자원위원회의 담당부장을 보좌하였으며, 전시동원재편국 과장보좌의 직책을 맡았다(권헌규, 앞의 글, 170~171면).

(Leonard Appel)은 1946. 4. 21. 당시 일본에서 논의되던 노동쟁의조정법의 원안을 작성하여 일본 측에 전달하였다.[151] 이후 6. 2.부터 6. 13.까지는 스탠치필드, 맥퍼슨 등 2명으로 구성된 한국소위원회(Korean Sub-Committee)가 한국에 파견되어 열흘 정도 머무르면서 미군정청에 대한 권고안을 작성하였다.[152]

미군정청에 대한 권고안은 앞서 언급한 노동자문위원단 한국소위원회 보고서 '한국의 노동문제와 노동정책'(Labor Problems and Policies in Korea)[153] 곳곳에 제시되어 있다. 「한국소위원회 보고서」는 1장 보고서의 배경·범위(Background and scope of this report), 2장 경제적·역사적 배경(The economic and historical background), 3장 노동관계(Labor relations), 4장 노동보호 입법(Protective labor legislation), 5장 고용정책과 인력관리(Employment policies and manpower administration), 6장 임금정책(Wage and salary policies), 7장 노동기구의 조직과 관리(Organization and administration of labor functions)로 구성되어 있다. 이 중 노동조합 관련 입법에 대한 한국소위원회 권고사항의 요지는 다음과 같다.[154]

현행 군정법령 제19호는 노동조합의 발전을 억제하고 노사 양측 모두의

---

151) We have just completed work in Tokyo on the drafting of a Labor Disputes Adjustment Bill to be presented at the present session of the Japanese Diet. It was decided not to require compulsory arbitration even in public utilities, but to provide instead that in public utilities there should be no resort to acts of dispute until thirty days after the initiation of mediation procedures[SCAP Labor Advisory Mission(Korean Sub-Committee), 「Labor Problems and Policies in Korea」(1946. 6. 18.), RG 338, Entry 11070, p.11].

152) 권헌규, 앞의 글, 170~171면.

153) SCAP Labor Advisory Mission(Korean Sub-Committee), 「Labor Problems and Policies in Korea」(1946. 6. 18.), RG 338, Entry 11070. 이하에서는 인용 시 「한국소위원회 보고서」라 표기한다.

154) 「한국소위원회 보고서」, 10면 참조.

활동을 규제하고 있으므로, 이를 대폭 수정하고 다음과 같은 내용을 제안한다.

a. 민주적 노동조합의 발전, 단체교섭의 절차 및 노동쟁의의 평화적 해결을 장려하는 것이 군정의 방침임을 명시

b. 결사의 자유 및 스스로 선택한 대표를 통해 고용계약을 체결할 수 있도록 하기 위한 단결권과 단체교섭권 보장

c. 노동조합, 사용자, 노조연합체, 사용자단체, 고용계약 등 새로운 개념에 대한 명확한 정의, 노동조합, 노조연합체 및 사용자단체의 등록절차, 각 단체의 정보제출의무 명시; 그리고 정당을 규율하는 법령 제55호[155]의 적용대상에서 위 조직은 제외[156]

d. 노동조합과 사용자의 권리와 의무에 대한 명확한 규정

e. 배타적 교섭대표제 도입 등

위 권고 중 a. 및 b, 내용이 법령 제97호 제1조에 반영되는 등 「한국소위원회 보고서」는 미군정의 노동입법 전반에 영향을 주었다. 한편, 법령 제97호의 공포는 당시 미군정의 중간파 정책과도 관련이 있다. 1946. 3. 20. 시작된 제1차 미소공동위원회는 50여 일만에 양측의 입장 차만 확인하고 5. 17. 최종 결렬되었다. 제1차 미소공동위원회 결렬 이후 미군정은 중간파의 적극적 활용을 통해 남한의 정치적 통합을 도모하였다.[157]

---

155) 정당에 관한 규칙이며, 제1조 정당의 등록, 제2조 정당관리규정, 제3조 당원 규정 등으로 이루어져 있다.

156) 이 문제에 대해 미군정청 사법부의 입장은 개별 사례별로 다르게 봐야 한다는 것이었다.

The question whether labor unions are covered by Ordinance No. 55 cannot be answered in abstracto. Each case must be decided on its own merits. The decision will depend on certain general principles which are outlined in the following opinion[USAFIK, 「Opinion #359. Political activities of Labor Unions. Whether they are covered by Ordinance 55 which relates to Political parties」(1946. 6. 20.), 『Compilation of Legal Opinions of the Department of Justice』, p.98; 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 법무국·사법부의 법해석 보고서』, 1997, 118면 수록].

157) 미국 정부는 미소공동위원회의 결렬 원인이 이승만과 김구 같은 환국 세력에 있다고

이는 여운형과 김규식이 민족통일전선 결성과 좌우합작에 적극적으로 나서면서 남한 정국에서 중간파의 위상이 객관적으로 중요하게 부각되었기 때문이기도 하였으며, 미군정은 궁극적으로 중도우파를 포함한 우익블록을 강화한 후 이를 기초로 좌익의 일부를 견인하는 것을 목표로 하였다.[158]

실제로 법령 제97호가 공포되고 이틀 뒤인 1946. 7. 25. 좌우합작위원회가 발족하였는바, 좌우합작위원회가 추진될 수 있었던 이유 중 하나가 바로 좌측 대표의 요구사항[159] 중 하나인 '노동조합 억압정책'을 미군정이 시정한다고 약속했기 때문이다.[160] 또한 1946. 6. 24. 북한에서 노동법을 제정한 사실도 미군정이 노동조합을 장려하는 법령 제97호를 공포한 이유로 추정된다. 요약하면, 미군정은 한반도 진주 직후 노동자의 직장이탈과 전평 등 노동조합의 조직 및 활동에 대응하기 위하여 군정법령 제19호 제2조를 제정·공포하였으나, 이후 중간파정책 실시라는 점령정책 전환의 큰 틀에서 노동자문위원단 한국소위원회의 권고를 받아들여 민주적 노동조합의 발전을 장려하는 법령 제97호 제1조를 공포한 것이다.

결과적으로 이 법령이 공포된 후부터 노동조합의 조직이 증대되었으며 동일 사업장 내에 2개 내지 3개의 노동조합이 존재하는 현상이 나타

단정짓고, 이들을 정치무대에서 배제시키는 대신 한반도에서 자국의 점령목표를 실현시키기에 적합하고 소련 측 역시 호감을 느낄 수 있는 새로운 세력을 등장시키고자 했다. 따라서 미군정이 선택한 인물이 김규식과 여운형이었다. 이들은 대체로 신탁통치 논쟁에 깊이 연루되어 있지 않았으며, 비교적 중도적인 인물로 평가받고 있었다. 미군정은 이들을 중심으로 중간파 세력을 형성하려고 하였는데, 이러한 노력이 바로 좌우합작 운동이다(김석준, 『미군정 시대의 국가와 행정』, 이화여자대학교 출판부, 1996, 166면).

158) 정용욱, 앞의 책(각주 106), 246~253면.

159) 좌익 측에서 제시한 '좌우합작 5원칙'의 주된 내용은 "1. 조선의 민주독립을 보장하는 3상회의 결정을 전면적으로 지지함 2. 토지개혁(무상몰수, 무상분배), 중요산업 국유화, 민주주의적 노동법령 및 정치적 자유를 위시한 민주주의 제 기본 과업 완수에 매진할 것 3. 친일파, 민족반역자, 친파쇼, 반동 거두들을 완전히 배제할 것 4. 남조선에서도 정권을 군정으로부터 인민의 자치기관인 인민위원회에 즉시 이양토록 할 것 5. 군정 고문기관 혹은 입법기관 창설에 반대할 것"이었다(「서울신문」, 1946. 7. 31.).

160) 박영기·김정한, 앞의 책, 381면.

났다. 복수노동조합의 존재는 사용자와의 단체교섭에 있어 혼선을 빚어내고 노조 간 분규를 야기하였으나, 이 법령의 공포로 노동문제에 관한 기본정책이 법적으로 확립되어 노사 간 집단적 교섭과 투쟁이 합법화되었다.[161] 따라서 법령 제97호 제1조는 우리나라 최초의 집단적 노동관계 법령으로 평가할 수 있다.

(3) 노동조정위원회 및 노동부 설치법

1945. 12. 8. 공포된 법령 제34호 '노동조정위원회 설립에 관한 건'은 법령 제19호 제2조의 공포(1945. 10. 30.)에 따른 후속조치였다. 법령 제19호 제2조에서 노동조건에 관한 분쟁은 미군정청이 설치한 조정위원회에서 해결하도록 하였고, 법령 제34호 제1조에서도 조정위원회가 노동보호와 노동쟁의조정 정책의 수행을 위한 것임을 명시하였다. 실제로 1945. 11. 27. 미군정청 광공국은 'Labor Arbitration Techniques'란 제목의 문서[162]를 생성하는 등 노동조정위원회 설치를 준비하였다.

법령 제34호의 노동조정위원회는 외형적으로 미군정청으로부터 독립한 중립 기관의 체제를 취하고 있지만, 실질적으로는 미군정청 노무관이 "고문"이라는 이름으로 들어가 있어 군정청의 완전한 지배하에 기능을 발휘하는 구조로 되어 있었다.[163] 또한, 노동조정위원회 위원으로 노동자 대표가 위촉되지 않았고, 위원회가 제대로 활용되지 않았기 때문에 미군정 내부적으로도 비판을 많이 받았다.[164] 「한국소위원회 보고서」에서

---

161) 하경효, 『한국노동법제에 관한 사적 고찰』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 1977, 27면.

162) USAFIK, 「Labor Arbitration Techniques」(1945. 11. 27.), RG 332, AUS179_01_03C0001_011; 국사편찬위원회 전자사료관(http://archive.history.go.kr) 제공.

163) 이원재, 앞의 글, 71면.

164) 조정위원회 위원으로 임명된 한국인들은 산업부문 임금노동자가 아니었으며 그들의 대표자도 아니었다는 점-어떠한 노동자조직도 이 조정위원회 위원후보를 추천해 달라는 요청을 받지 않았다-을 생각해 본다면 이 기구가 그다지 자주 활용되지 않았다는 사실

도 법령 제34호에 대한 개정[165] 및 노동행정조직의 확대개편[166]에 관한 권고가 있었다. 이에 더해 미군정이 좌우합작 정책을 추진하기 위해서는 좌익의 노동조합 억압정책 시정 요구를 받아들여야 했으며, 이 같은 상황에서 법령 제97호로 노동부가 설치되었다. 독립된 노동부의 설치에 대하여 한국주둔 미군총사령관의 노동고문관 스튜어트 미챔(Stewart Meacham)[167]은 '한국 노동사정 보고서'(Korean Labor Report)[168]에서 상당히 고무적인 현상이자 늦었지만 체계적인 노동정책을 향한 첫 걸음이라고 평했다.[169]

도 별로 놀라운 일이 아니다. 위원회 위원은 대개 사업가, 지식인, 고용주 등이었다(한국주둔 미군총사령관 노동고문관 스튜어트 미챔(Stewart Meacham)의 한국 노동사정 보고서; 김금수, 앞의 책, 236면).

165) 「한국소위원회 보고서」(13면)에서는 법령 제34호를 개정하여 중재 대신 알선과 조정 위주로 노동쟁의를 조정하도록 권고하였다. 구체적으로 노사정 위원회를 구성하고 중앙노동위원회 위원을 알선위원으로 규정하며, 조정과 중재 기능을 전담하는 기구를 분리하고, 단체협약에 대한 중재결정은 재심을 허용하지 않으며, 지방노동위원회 조정안은 요건 충족 시 중앙노동위원회에서 재심할 수 있도록 하는 방안이었다.

166) 한국소위원회 보고서의 해당 부분 내용은 다음과 같다.

The present Bureau of Labor must be greatly strengthened and expanded if it is to deal effectively with the problems which will exist in the labor field in the immediate future. It should be furnished with personnel and budgetary resources consistent with its tasks; and its administrative structure should provide each major labor program with a proper opportunity for growth and influence(「한국소위원회 보고서」, 31면).

167) 스튜어트 미챔(Stewart Meacham)은 1946. 12.부터 1947. 7.까지 한국에서 하지의 노동정책 고문으로 일하였다. 조합주의적 노동운동관에 투철하였으며, 한국에 재임할 당시 미군정의 노동정책과 노동사정을 개선하기 위해 헌신적으로 일하였다. 미국에 돌아간 뒤 한국의 노동사정에 관한 자세한 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 미군정의 강압적 노동정책을 비판하는 내용을 담고 있었기 때문에 당국자들 사이에 일대 논란을 일으켰다. 1950년대에는 퀘이커 계열의 해외봉사기관인 미국친우봉사위원회(AFSC; American Friends Service Committee)에서 일하였으며, 종종 미국의 대한정책이나 한국의 정치상황에 관해 비판적인 기사를 신문에 투고하였다[정용욱, 앞의 책(각주 106), 272면].

168) Stewart Meacham, 「Korean Labor Report Prepared for The Secretary of Labor by Stewart Meacham, Labor Advisor to the Commanding General USAFIK」(1947. 8. 4.), RG 407, Entry 368B. 보고서의 구성은 "Section 1. Korean Industry, Section 2. Korean Labor Problem, Section 3. Toward a Fulfillment of Policy in Korea"로 되어 있다. 해석본은 "김금수, 『한국 노동문제의 상황과 인식』, 풀빛, 1986"에 실려있으며, 이하에서는 해석본을 기준으로 하여 인용 시 「미챔 보고서」라 한다.

점령 초기 노동행정 담당기구는 광공국 소속의 노무과로 조선총독부의 편제를 그대로 이어받았다. 이후 노무과는 광공국 노동과(1945. 11. 3.), 상무부 노동국(1946. 3. 29.)으로 개편된 후 점령정책의 전환에 따라 1946. 7. 법령 제97호에 의거 노동부로 승격하였다.[170] 광공국 노무과 개설 이래 노동행정을 주도한 한국인 관리는 이대위(李大偉, 상무부 노동국장)와 박택(朴澤)이었는데, 노동부 승격으로 각각 초대 노동부장과 차장[171]으로 임명되었다.

노동부는 새로운 정책의 일환으로 도입된 각종 제도와 개념에 대한 구체적 해석과 운영지침을 마련하고, 제정된 지침으로 산하기관에 지시하고 그 집행을 독려함으로써 노동행정기관이 개편되기 이전에 비해 크게 변모된 모습을 보였다. 노동부에서 확정 시달된 운영지침 중 1947. 5. 마련된 '노동조합운동 지도에 관한 건'과 '노동행정당국에서 취급할 노동쟁의에 관한 건'은 흔히 노동부방침으로 알려져 있으며, 조합운동에 큰 영향을 미쳤다.[172]

또한, 이때 설치된 노동부는 우리나라 노동법 입법사에 있어서도 매우 중요한 역할을 하였다. 「미군정청 노동부사」에 따르면, 노동자문위원단 위원들이 권고한 '노동쟁의조정법'과 '노동조합법'에 기초하여 미군정청 국가노동협의회(National Labor Council)는 별도의 노동관계법을 마련하였다. 우선 국가노동협의회에서는 1946. 12.부터 시행할 것을 목표로 새로운 노동법 시안을 10월부터 작성하기 시작하여 12월에 '노동조합 및 산업관계법안'(The Trade Union and Industrial Relations Law)을 성안하였다.[173]

---

169) 「미챔 보고서」, 237면.
170) 박영기·김정한, 앞의 책, 311면.
171) 현재의 장관과 차관에 해당한다.
172) 박영기·김정한, 앞의 책, 389면.
173) 그러나 군정장관은 최종안 중 '노조의 정당활동 금지' 조항에 모호성 문제 등이 있다

또한, 노동부는 1948. 6. '노동조합등록법'(Trade Union Registration Act), '노동쟁의조정법'(Labor Disputes Settlement Act), '고용관계법'(Employment Relation Act) 등 또 다른 일련의 노동관계법 초안도 확정하였다. 그러나 이들 법안도 제정과정 중 당시 관행과의 불화 또는 점령정책과의 불일치 등이 원인이 되어 폐기됨으로써 국가노동협의회에서 추진된 노동관계법 제정 시도는 모두 무산된 채 군정이 종식되었다.

(4) 아동노동법규 및 미성년자노동보호법

전술한 바와 같이 미군정기 아동노동 관련 법령은 1946. 9. 18. 군정법령 제112호 아동노동법규로 제정되었다가 1947. 2. 24. 법령 제132호로 일시정지되었다. 이후 남조선과도입법의원에서 미성년자노동보호법이 1947. 4. 8. 의결되었고, 1947. 5. 16. 공포되었으나, 1947. 12. 24. 행정명령 제10호(노동에 관한 규정의 임시정지)로 일부 조항의 효력이 중단되었다.

미군정 이전 일제강점기 시대는 노동보호입법을 찾아보기 매우 어려웠고, 이는 아동노동의 경우도 마찬가지였다. 일제강점기 아동노동의 열악한 현실은 「미챔 보고서」에도 잘 드러나 있다.

> 일본은 한국의 산업분야에 한국 아동들의 능력을 최대한 착취하는 데 대해 조금도 망설이지 않았었다. 1938년 한국에서는 약 18만 3천명이 제조업분야에 고용되어 있었다. …(중 략)… 섬유산업은 아동노동에 있어서 단일권으로는 최대였다. 1938년에는 섬유공장에 41,114명이 고용되어 있었는데, 이 중 한국식 나이 계산으로 15세 이하인 아동이 약 9천 명이었다. 섬

는 이유로 재검토를 지시함으로써 법안은 1947. 4. 1. 국가노동협의회로 환송되었고, 결국 법 제정은 무산되었다(「미군정청 노동부사」, 35~36면). 이와 관련한 자세한 내용은 본 절의 "4. 제정 노동법에 미친 영향"에서 후술한다.

유산업 노동자수가 81,000명에 이른 1944년에 있어서의 15세 이하 아동노동자수는 전쟁 전의 비율대로 계산할 경우 약 1만 8,000명이 될 것[174]으로 추산되었다.[175]

미군정의 아동노동 인식은 1946. 5. 31. 공보부가 작성한 '주간 정치동향 제35호'에서 확인할 수 있다. 보고서를 작성한 미군정 공보부장 뉴먼(Glenn Newman) 대령은 "한국의 정당들이 아동노동이라는 주제에 대해 진부한 이야기만 해왔으나 그들 중 누구도 명확히 그것을 뿌리뽑기 위한 진정하고도 열정적인 시도를 감히 하려고 하지 않았다"고 평가했다. 그는 좌우익 세력 모두 정치권력에만 관심 있을 뿐 진정한 노동개혁을 위한 노력이 없었다고 보았다. 뉴먼은 남한에서 아동노동 문제의 진정한 변화를 만들어내지 못하는 기저에는 "아동을 아버지의 경제적 자산으로 간주하는 것을 정당화하는 유교윤리"가 있다고도 주장했다.[176]

이와는 다르게 미챔은 경제적 관점에서 아동노동에 대하여 파악하였다. 「미챔 보고서」에서는 한국 어린이들이 공장에서 일하는 것은 대가족을 거느리고 있는 가난한 한국인들이 굉장히 많기 때문이며, 성인들과 달리 어린이들은 공장 기숙사에 살고 공장 식당에서 밥을 먹는 것 외에 아무 대가 없이 부릴 수 있는 현실을 말하고 있다. 그리고 "한국인들은 이러한 가혹한 상황에 대해서도 오랜기간 동안 감사해왔고, 또 적응해왔다"고 밝혔다.[177] 뉴먼과 미챔의 견해를 종합하면, 한국에서의 아동노동

174) 남조선과도입법의원의 이순탁 의원은 "미성년노동자 수는 얼마나 하는데에 있어서 노동부에서도 아직 확실한 최근통계숫자를 모집 못하였다고 합니다. 그래서 지금 그 조사하는 도중에 있습니다. 과거의 통계에 의지해서 또 현재 남조선에 있어서 모든 여러 가지 형편을 가지고 추측해본다고 하면 대개 2만 내지 3만이 되리라고 생각합니다"라고 발언하였다(남조선과도입법의원, 「남조선과도입법의원속기록」 제14호, 12면 상단).
175) 「미챔 보고서」, 230면.
176) 김도민, "미군정기 아동노동법규와 미성년자노동보호법", 『역사비평』 제132호, 역사비평사, 2020, 301~302면.
177) 「미챔 보고서」, 248~249면.

은 한국인들의 빈곤한 경제사정과 아동들을 자산으로 여기는 가부장제 관습이 결합된 문제였다고 볼 수 있다.

이처럼 미군정의 아동노동에 대한 문제의식이 있는 상황에서 아동노동과 관련한 입법에서도 노동자문위원단 한국소위원회의 권고가 있었다. 해당 권고내용은 「한국소위원회 보고서」 제4장(노동보호입법)의 E항(여성과 아동의 고용) 부분에 다음과 같이 나와 있다.[178]

1. 여성과 아동에게 위해를 입히는 고용을 금지하는 즉각적인 입법을 권고한다.
2. 가장 실현 가능한 방법은 여성과 아동노동에 대해 현행 일본법과 유사한 입법을 하고, 세부 규정을 설정해 나가는 것이다. 일본의 규정은 미국 기준보다는 낮지만, 동양의 사정에 맞게 설계되어 한국의 여건에도 적용될 수 있다.
3. 아동노동의 금지 또는 규제는 많은 한국의 사용자와 논의되었으며 14세 미만 아동의 공장 고용을 금지하는 것이 실현 가능하다는 데 합의가 있었다. 위험한 직업에서는 14세 이상 아동을 고용하는 내용도 금지하는 것이 당연히 추가되어야 한다.
4. 학교에 다니게 되면 최소 연령제한을 15세 또는 16세로 높여야 한다.
5. 예외적인 상황에서 취학 아동의 고용을 허가하는 노동국의 권한이 부여되어야 하지만, 이 권한은 신중하게 제한되어야 한다.

한국소위원회 권고 이후 미군정은 1946. 9. 18. 아동노동법규를 공포했는데, 제2조 중 “만 12세 내지 14세 아동의 고용에 관한 기존 계약 부분”과 제7조, 제8조는 1947. 2. 15.까지로 적용을 늦추어 5개월의 준비기간을 두었다. 이에 대해 미챔은 아동노동법규가 한국 어린이들을 위한

178) 「한국소위원회 보고서」, 113면.

것이 아니라 북한에 대한 선전용이라고 생각했다. 「미챔 보고서」에 따르면, "군정장관은 소련의 선전에 뒤지지 않기 위해 사법부에 아동노동법규를 마련하도록 지시하였고, 거의 무(無)의 상태에서 굉장한 속도로 법령이 만들어졌지만, 2월 15일이 다가오자 행정적인 준비나 홍보작업이 이루어지지 않아 법령의 실시가 불가능하다는 것이 명확해졌으며, 그럼에도 미군정은 체면 유지를 위하여 법령 제132호를 공포하되 1946. 12. 발족한 남조선과도입법의원이 충분한 검토를 할 때까지 법령의 효력 정지를 결정한 것"으로 분석하였다.[179] 다만, 「미군정청 노동부사」에서는 효력 정지의 이유를 "아동노동법규에 대한 비판이 제기되었고 입법의원의 심의가 필요할 정도로 중요하기 때문"이었다고 밝혔다.[180] 이처럼, 아동노동법규는 제대로 시행되어보지 못한 채 정지되었지만, 역설적으로 이후 미성년자노동보호법의 입법이 입법의원에 의해 실현됨으로써 우리나라 최초의 노동법률이 제정되는 결과로 이어졌다.

입법의원에서 아동노동과 관련한 입법 논의는 군정장관대리 헬믹(Charles G. Helmick)의 메시지부터 시작되었다. 남조선과도입법의원 속기록[181]에 따르면, 헬믹은 1947. 1. 9. 입법의원에 출석하였고 '과도입법의원에 보내는 군정장관의 메시지'가 낭독되었다. 헬믹의 메시지는 총 25개 부분으로 이루어졌고,[182] 법령 제112호에 관한 내용은 14번째로 언급하였으며 그 내용은 다음과 같다.

---

179) 「미챔 보고서」, 238면.

180) Many Korean factory proprietors and managers had been consulted about the child labor regulations and while some were extremely reluctant to see any such law adopted most of them admitted its necessity. After its adoption considerable criticism was leveled at the ordinance in some quarters but since public opinion generally supports its basic principles and since the Korea Interim Legislative Assembly was convened it was thought this matter was of sufficient importance for the assembly to devote its attention to it(「미군정청 노동부사」, 31면).

181) 이하에서 인용 시 「입법의원 속기록」으로 표기한다.

182) 「입법의원 속기록」 제12호, 1~7면.

이미 발포된 노동제법령도 조선의 사정 습관(習慣) 전통에 관련하여 심의하는 것이 특히 필요하겠습니다. 조선산업에 광범한 영향을 미칠 법령 제112호 즉 소년법규에 대해서 특별히 제현(諸賢)의 고려를 원합니다. 1947년 2월 15일부로 제반규범이 유효하게 되는 관계상 이 법령의 심의를 신속히 하심을 요망합니다.[183]

1947. 1. 13. 입법의원 제10차 회의에서도 의장 김규식에게 보낸 헬믹의 봉함메시지가 낭독되었다. 이 메시지에서 헬믹은 입법의원의 논의를 촉구하였고, “이 문제에 관하여 질의 상의할 것이 있으면 입법의원위원회가 본관(本官)을 수시 찾아주시기를 바라며 또한 본관은 노동부에 지시하여 귀입법요청이 있을 때는 언제든지 이에 응하도록 하겠습니다”고 하였다.[184] 헬믹의 메시지를 통해 미군정이 아동노동보호법에 대해 상당한 관심을 가졌으며, 입법의원에서 아동노동 관련 입법이 이루어지기를 기대하였다는 사실을 엿볼 수 있다.

이후 1947. 3. 26. 입법의원 제38차 회의 및 27일 제39차 회의에서 ‘미성년자노동보호법안’이 상정되었지만 논의가 이루어지지 않았고, 28일 제40차 회의부터 논의가 이루어졌는데, 비공개회의를 마치고 오후 3시 30분부터 미성년자노동보호법안 제1독회가 의원 51인이 출석한 상태에서 시작되었다. 산업노농위원회(産業勞農委員會) 위원장 박건웅[185] 의원은

183)「입법의원 속기록」 제12호, 7면 상단.
184)「입법의원 속기록」 제14호, 2면 하단.
185) 박건웅(朴健雄)은 1906년 태어나 1926년 10월 중국 광둥에 있던 황포군관학교(黃埔軍官學校) 보병과를 제4기로 졸업하고 중국군에 들어가 복무하다가 황포군관학교 동기생 김원봉(金元鳳)이 이끄는 의열단(義烈團)에 가입하였다. 1942년 임시정부 선전위원회 선전위원, 의정원 의원, 약헌수정위원, 군무부 비서, 한중문화협회 감사 등을 역임하였다. 광복 후 귀국하여 1946년 8월부터 사회민주당에 참여하면서 좌우합작위원회 위원으로 좌우합작운동에 매진하였다. 그해 12월에 문을 연 남조선과도입법의원에 관선으로 입법의원이 되고, 산업노농위원회 위원장을 역임하였다. 1950년 6·25전쟁 때 납북되어 북한에서 명예연구사 칭호를 받았다.
[김희곤 집필부분, “박건웅(朴健雄)”, 『한국민족문화대백과사전』,

위원회[186]에서의 법안 심의경과[187]를 길게 보고하였는데, 주요 내용은 다음과 같다.[188]

1. 미성년자노동보호법은 우리의 독립국가 재건상 절대 필요한 것이라고 인정함
2. 법안을 심사하는 데 있어 전제조건으로 한 것은 국민교육을 전체적으로 시행하는 것으로, 14세 이하에게는 노동을 금지하는 정책을 채용하고, 소년전체에 대하여는 국민교육을 받도록 함; 다만, 12세 이상 14세 미만 아동에 대해서는 제한주의를 채용함
3. 위원회에서 거듭 심사한 결과 11차례나 회의를 했고, 3번이나 수정안을 냈음
4. 군정청에서 넘어온 법안에 대해 법률의 체계, 조문의 정리 등을 하였음
5. 18세 미만을 전부 미성년노동자로 하였고, 임신 규정을 삭제하였으나 21세 미만 여자도 임신할 때가 있으므로 특별히 보호하기 위해 19세, 20세 여성을 소년노동자에 포함함; 미성년자의 정의는 18세 미만 남녀인데 임신여자에 한해서 21세 미만 여자도 동일하게 취급함
6. 미성년자의 고용 효력발생에 대해서는 행정기관의 허가를 법률상 효력발생요건으로 정함
7. 미성년자의 노동조건을 개선하거나 고용자간 분쟁을 조정하기 위하여 필요한 규정을 제정함
8. 미성년자와 일반의 위반에 대한 벌칙을 규정하여 본 법 실시의 실현을 부여함

<https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0020513>, (최종 검색일: 2023. 4. 25.)].

186) 산업노농위원회는 박건웅 위원장(관선, 민족해방동맹), 허규(관선, 사회민주당), 홍성하(전남, 한민당), 강순(관선, 근로대중당), 윤석구(전북, 한독당), 류래완(경기, 무소속), 탁창혁(관선, 근로대중당), 김지간(관선), 김도연(서울, 한민당), 이순탁(관선, 민중동맹), 강익형(경북, 무소속), 안재홍(관선, 좌우합작위원회), 고광표(전남, 한민당), 김호(관선, 미주지역), 박승호(관선, 애국부인회) 등 15인으로 구성되었다.

187) 입법의원 개별 위원회에서의 논의에 대한 속기록은 남아 있지 않다.

188)「입법의원 속기록」제14호, 2~5면. 번호는 필자가 임의로 붙인 것이다.

보고를 마친 후 산업노농위원회 이순탁[189] 의원은 군정법령에서 아동이라 하였지만, 아동은 보통 14세 이하를 생각하고 22세 미만의 여자를 아동이라 할 수 없기 때문에 미성년자로 변경하였다고 밝혔다.[190] 그리고 미성년자노동보호법안에 대한 낭독을 마친 뒤 오후 5시 6분 휴회하였다.

이후 제41차 회의부터 제45차 회의까지 미성년자노동보호법안은 처리안건으로 올라왔으나, 다른 안건에 밀려 논의가 되지 못하다가 1947. 4. 7. 제46차 회의에서 논의가 재개되었다. 이날 회의에서 윤기섭[191] 부의장은 미성년자노동보호법안 토의를 시작하면서 신속한 심사를 위해 제1독회의 생략 및 독회 간 기간 단축 의결을 제안하였고, 재석의원 57인의 가결로 제2독회 축조토론이 시작되었다.[192]

산업노농위원장이 부재하여 이순탁 의원이 대신하여 축조토론을 진행하였다. 먼저, 제명이 아동노동법규에서 미성년자노동보호법으로 변경된

---

189) 이순탁(李順鐸)은 1897년 경기도에서 태어나 1922년에 일본 교토제국대학(京都帝國大學) 경제학부를 졸업하였다. 1923년 연희전문학교 상학과 과장을 역임하였으며, 1933년 연희전문학교 봉직 만 10년에 안식일 휴가(1년)로 세계 각국을 시찰하였다. 1933년의 이른바 연전상과사건으로 3년의 옥고생활을 하였다. 1945년 관선 입법의원, 1946년 연희대학교 초대 상경대학장, 1948년 대한민국정부기획처 초대처장, 1949년 대한금융조합연합회 회장 등을 역임하였고, 1950년 6·25전쟁 때 납북되었다.
[황명수 집필부분, “이순탁(李順鐸)”, 『한국민족문화대백과사전』, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0044911>, (최종 검색일: 2023. 4. 23.)].

190) 「입법의원 속기록」 제14호, 6면 하단.

191) 윤기섭(尹琦燮, 1887~1959)은 1919년 4월 대한민국임시정부의 요청에 따라 부민단 대표로 임시정부에 파견되었다. 1924년 2월 임시의정원 의장에 선출되었으며, 1926~1932년 임시정부 국무원, 1936년 민족혁명당 당보부책임자, 1943년 대한민국임시정부 군무차장을 지내는 등 대한민국임시정부 및 임시의정원의 법무·군사·교육부문 요직을 두루 거쳤다. 해방이 되자 1946년 2월 귀국하여 민족혁명당 중앙집행위원으로 당기관지인 ‘앞길’의 사장이 되었고, 같은 달 좌익세력의 연합체인 민주주의민족전선(민전) 부의장 및 상임위원을 지냈다. 1946년 남조선과도입법의원의 조선민족혁명당 대표로 관선의원에 선출되어 부의장을 지냈고, 1948년 국학대학 학장을 지냈다. 1950년 한국전쟁 때 납북되었고, 1959년 반혁명분자혐의로 구속되어 숙청되었다.
[김남식 집필부분, “윤기섭(尹琦燮)”, 『한국민족문화대백과사전』, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0042250>, (최종 검색일: 2023. 4. 25.)].

192) 「입법의원 속기록」 제50호, 13면.

것과 제1조 목적규정에 대하여는 이의 없이 통과되었다. 제2조 미성년자 정의규정에서 김도연[193] 의원은 21세 여성은 성년인데, 미성년자노동보호법 적용을 받는 것은 모순이라 지적하였고, 김호[194] 의원은 21세 이하 여자 부분을 삭제할 것을 주장했다. 이에 대해 이순탁 의원은 미성년자노동보호법이 일반노동법이어서 21세 여성 부분을 추가한 것이라 설명하였다. 하지만, 송종옥 의원은 남녀동등임에도 여자의 나이 기준이 높은 것에 대한 이유를 명시해야 한다고 하였고, 장자일 의원도 미성년이라 하면 남녀 연령을 동일하게 설정해야 한다고 주장하였으며, 황신덕[195]

193) 김도연(金度演, 1894~1967)은 1922년 미국으로 유학, 1931년 워싱턴 아메리칸대학 대학원에서 경제학 박사학위를 받았다. 미국에서 유학하던 1927년부터 윤치영(尹致暎), 장덕수(張德秀) 등과 함께 이승만 지지 활동을 전개했다. 1942년 조선어학회사건에 연루되어 함흥형무소에서 석방될 때까지 약 2년간 옥고를 치렀다. 해방 후 장덕수와 함께 한국민주당 건설에 주력하며 미군정의 정책에 적극 참여하였고, 1946년 남조선과도정부 입법의원에도 당선되었다. 1948년 5월 제헌국회 총선거 때 한국민주당 소속으로 서대문구에서 당선되었다. 1948년 8월부터 1950년까지 초대 재무부 장관으로 활동하였다.
[전병무 집필부분, “김도연(金度演)”, 『한국민족문화대백과사전』, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0008969>, (최종 검색일: 2023. 4. 25.)].

194) 김호(金乎, 1883~1968)는 서울 출생으로, 경성제일고등보통학교를 졸업하고 배재학당과 이화학당에서 교직에 종사하였다. 1914년 미국에 건너가 리들리(Reedley)에 로스엔젤레스한인센터를 설립하였고, 신한민보(新韓民報)를 발행하여 재미한인들의 생활향상과 독립운동 고취에 역점을 두었다. 1937년 대한인국민총회위원장으로 선출되었고, 1942년에는 재미 한족연합회를 결성하여 위원장이 되었다. 1945년 광복이 되자 귀국, 김규식(金奎植)을 지원하며 정부수립에 관여하는 가운데 이듬해 입법의원 관선의원으로 선출되었다. 그의 활동은 김규식계의 민주독립당과 민족자주연맹의 결성으로 구체화되었지만, 1948년 이승만의 집권은 그의 정치적 소외를 초래하여 다시 도미의 길에 오르게 되었으며, 재미 동포사회의 원로로 지내다 1968년 1월에 사망하였다.
[임중빈 집필부분, “김호(金乎)”, 『한국민족문화대백과사전』, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0011068>, (최종 검색일: 2023. 4. 23.)].

195) 황신덕(黃信德, 1898~1983)은 1915년 평양 숭의여학교를 졸업한 후 일본으로 건너가 1926년 니혼[日本]여자대학 사회사업학과를 졸업했다. 졸업 후 귀국하여 1927년 김활란(金活蘭), 유영준(劉英俊) 등과 함께 근우회(槿友會)를 조직해 활동했다. 1934년부터 동아일보사에서 운영하는 ‘신가정’ 기자로 활동하며 여권문제와 사회문제에 관한 글을 다수 발표했다. 중일전쟁 직후부터 일제의 침략전쟁을 미화하면서 협력을 촉구했다. 해방 후 1945년 8월 건국부녀동맹을 조직했고, 1946년 10월 독립촉성애국부인회 정치부장으로 선임되면서 입법의원 관선의원에 지명되었다. 1950년 한국전쟁 때 납북되었다가 그해 10월 평양에서 탈출하였다. 1952년 여성문제연구회 창립 및 회장, 1956년 가정법률상담소 창립 및 이사장, 1958년 대한어머니회 창립 및 이사를 역임했다. 1961년 중앙여자중고등학교 재단인 추계학원의 이사장이 되어 종합학교법인으로 성장시켰다.
[이은희 집필부분, “황신덕(黃信德)”, 『한국민족문화대백과사전』,

의원은 다음과 같이 발언하였다.

> 남자 18세에 여자 21세가 대등하다고 생각하셨는지는 모르나 이것은 말이 안됩니다. 여자 40세 힘하고 남자 18세 힘하고 대등이 되느냐하면 이것도 말이 안됩니다. 남자 18세에 대하여 여자 21세가 힘이 못한 것은 사실이에요. 50세 남자만도 못한 것이 있어요. 그러니까 이것은 여자를 우대해서 임신 관계라든지 생리적 관계로 우대한 것 같습니다. 그러면 40세의 여자도 임신이 반드시 있으니까 이것도 노동법에 있어서 특히 우대해야 할 것이 아닙니까. 임신문제는 대체로 말이 안됩니다. 그러니까 저 여자의 입장으로서 미성년노동법에 있어서 연령을 21세로 한 것이 타당하지 않다고 생각해서 원칙적으로 보아서 똑같이 남녀 18세로 하는 것이 좋다고 생각합니다.[196]

이에 대해 산업노농위원회에서 미성년자노동보호법안을 심사했던 강순[197] 의원과 윤석구[198] 의원은 다음과 같이 반박하였다.

<https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0065231>, (최종 검색일: 2023. 4. 25.)].

196)「입법의원 속기록」제50호, 16면 상단.

197) 강순(姜舜)은 1898년 출생하여 1919년 3·1운동에 참여하여 투옥되었으며, 1921년에도 사회주의운동에 관계하여 체포되어 재류금지처분(在留禁止處分)을 받았다. 이후 만주로 망명하여 활동하다가 1927년 9월 조선공산당재건운동에 관련하여 간도에서 체포되었다. 1943년 충칭(重慶)에서 대한민국임시정부가 연합내각을 결성하자 임시의정원에 의원으로 참가하기도 하였다. 1946년 5월 귀국하였으며, 좌우합작위원회에서 좌우합작 7원칙의 성안에 힘썼다. 1946년 12월에는 근로인민당 대표 자격으로 남조선과도입법의원 관선의원으로 선임되었다. 단독정부 수립노선이 굳어지자 1948년 4월에는 남북제정당사회단체연석회의에 참여하고 북한에 남아있다가 그해 8월에 북한최고인민회의 제1기 대의원, 1962년 10월에 최고인민회의 제3기 대의원 및 상임위원을 역임하였다.
[김남식 집필부분, "강순(姜舜)",『한국민족문화대백과사전』,
<https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0001250>, (최종 검색일: 2023. 4. 25.)].

198) 윤석구(尹錫龜, 1892~1950)는 1892년 충청남도 서천군 출생으로, 1913년부터 만주지역에서 독립운동을 시작했다. 황포군관학교 2기 졸업생으로 임시정부 삼수지국에 임명되었다. 1922년 상해 임시정부의 국내 자금책으로서 국내로 돌아와 군산 멜볼딘여자고등학교 교사로 재직하면서 임시정부로 군자금을 보냈으며, 1945년 해방 후 한국독립당 중앙 집행위원, 건국준비위원회 군산지부장, 대한독립촉성국민회 군산지부장, 비상국민회 전북 대표의원으로 활동하였다. 전북에서 한국독립당으로 남조선과도입법의원에 당선되었으며, 1948년 제헌 국회의원 선거에 무소속으로 출마해 군산부 지역에서 당선되

(강순) 순전히 이것은 노동이라할까 체력을 표준한 것이지 인권상 남자와 여자를 불평등하게 하는 그런 의도에서가 아니라는 것을 이해해야될 것입니다. 그래서 오래동안 이 문제에 있어서는 토의가 많이 있었던 것입니다. 그러므로 미성년노동법안에 남자 18세 여자 21세의 비율로 했다 해서 다른 문제에 가서 정치 경제 법률 이런 데에 남녀평등문제에 대해서 이것으로 말미암아서 어떤 해가 거기 있다든지 그런 일은 도무지 없는 것입니다.[199]

(윤석구) 미성년자에 한해서 그 위험한 공장에 들어가지 않도록 법령을 제정한 것입니다. 그러한 동시에 21세 미만의 여자에 대해서도 위험한 공장에 들어가지 않도록 하는 그러한 의미에서 그렇게 정한 것입니다. 그러니까 이 점을 많이 생각하셔서 원안대로 통과하시기를 원합니다.[200]

이후 탁창혁, 황보익, 변성옥, 원세훈 의원 등이 이와 관련한 찬반 의견을 밝혔으며, 합의에 이르지 못하자 윤기섭 부의장은 법안수정에 대한 가부표결에 부쳤고, 재선의원 58인 중 가 38인, 부 20인으로 21세 미만 여자에 관한 내용은 삭제되었다.[201]

이어서 제3조에 대한 축조심사가 있었다. 먼저, 21세 미만 여자가 빠진 것에 따른 조문정리가 있었고, 18세 미만 미성년자의 고용이 금지되는 업종 중 도박장이 있었으나, 윤기섭 부의장이 “도박장은 현재는 없고 장래는 엄금되어야 할 것”이라는 이유로 삭제를 제안하였으며, 다른 의원의 동의를 받아 도박장이 삭제되었다.[202] 이후 제3조 나머지 내용이

었다. 1948년 8월부터 1949년 6월까지 대한민국정부의 초대 체신부 장관으로 활동했다. 1950년 한국전쟁 발발하자 군산과 대전 등지를 돌며 반공강연을 펼치다 군산에 도착한 인민군에 체포되어 전주형무소에 수감되었으며, 1950년 9월 총살되었다.
[정도영 집필부분, “윤석구(尹錫龜)”, 『한국민족문화대백과사전』, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0074857>, (최종 검색일: 2023. 4. 25.)].

199) 「입법의원 속기록」 제50호, 17면 하단.
200) 「입법의원 속기록」 제50호, 18면 상단.
201) 「입법의원 속기록」 제50호, 20면 상단.
202) 「입법의원 속기록」 제50호, 21면.

통과되었고 오후 5시 10분 휴회되었으며, 이것으로 입법의원 제46차 회의는 종료되었다.

제47차 회의를 기록한 제51호 속기록부터 제100호 속기록까지는 유실되어서 미성년자노동보호법 제3조 이하 내용의 입법의원 논의과정은 알기 어렵다. 다만, 제40차 회의에서 이순탁 의원이 미성년자노동보호법 산업노농위원회안을 낭독[203]하여서 위원회안과 최종 법률 간 비교가 가능한바, 제18조 벌칙조항의 법정형이 변화하였음을 확인할 수 있다. 위원회안에서는 미성년자 위반행위를 용허·시사·묵인한 자는 "6개월 이하의 징역 또는 천원 '이하'의 벌금"에 처하였으나, 법률에서는 "6개월 이하의 징역 또는 천원 '이상'의 벌금"으로 되었고, 노동부장 및 감독기관의 조사·명령·보고를 거절 또는 허위의 진술을 한 자 등에 대해 "구류 또는 5백원 '이하'의 벌금"에서 "구류 또는 5백원 '이상'의 벌금"으로 법정형이 상향하였다. 특히, 고의 또는 계속적으로 본 법 규정에 위반한 경우 "1년 '이하'의 유기징역"에서 "1년 '이상'의 유기징역"으로 법정형을 대폭 상향하였는데, 미성년자노동보호법의 고의적이고 상습적인 위반행위자에 대한 입법의원들의 강력한 제재와 처벌 의지를 읽을 수 있는 대목이다.

결국 1947. 4. 8. 입법의원에서 법안이 의결되였고, 1947. 5. 16. 미성년자노동보호법이 공포되었다. 미성년자노동보호법은 우리나라 최초의 노동법률이라는 것으로 의미가 있을 뿐 아니라 입법의원의 의결과정도 매우 진지하고 심도 있게 이루어진 것을 살펴볼 수 있다. 특히, 당시 입법의원은 여러 계파의 의원이 혼재한 상태였는데, 미성년자노동보호법에 대하여는 정파적인 입장을 떠나 입법이 필요하다는 공감대를 토대로 성숙한 논의가 진행되었다.

구체적으로 보면, 먼저 박건웅 위원장을 중심으로 본회의 독회 이전에

203) 「입법의원 속기록」 제44호, 6~11면.

산업노농위원회에서 법안을 성안하기 위하여 11차례 회의를 하는 등 많은 논의가 이루어졌음을 알 수 있는데, 이 덕분에 군정법령 제112호 아동보호법규보다 미성년자노동보호법이 체계적인 법률의 모습을 갖출 수 있었다. 특히 박건웅 위원장이 법안을 소개하면서 소년 전체에 대한 국민교육을 전제로 성안하였다고 발언하였고, 실제로 국민학교 재적자에 대한 노동 금지를 명시하였다는 점에서 당시 입법자들이 국민교육의 중요성에 유념하였다는 사실을 알 수 있다. 그리고 독회 과정에서 남녀평등에 관한 열띤 논의가 있었고, 결국 21세 미만 여자에 관한 내용을 삭제하는 결론이 난 것에 미루어볼 때 1947년 당시 입법자들도 노동에 있어 양성평등에 관한 진지한 고민을 하였음을 추론할 수 있다. 이러한 입법의원의 입법 정신은 해방 이후 우리나라 지도층들의 노동법과 노동보호를 바라보는 시각을 부분적으로 보여주었다는 점에서 의미가 있다.

(5) 법령 제121호 최고노동시간

국가총동원법에 따른 전시동원체제로 노동자들이 과중한 근로에 시달렸던 일제강점기와 다르게, 해방 이후에는 오히려 노동자들의 노동현장 이탈 현상이 문제되었다. 따라서 노동시간 법규는 다른 노동관계 법규보다 제정되기 수월한 환경이었고, 이는 「미챔 보고서」에도 드러나 있다.

> 일본이 패망한 이래 지금까지는 노동자들을 장시간 일하게 하는 일이 극히 적어졌다. 공장들은 원료가 부족하여 조업을 단축하고 있다. 8시간 교대제를 실시하기만 해도 충분히 가동될 수 있을 정도다. 실제로 노동시간을 제한하고 있는 법률을 지키지 않는다고 불평하는 노동자는 거의 없다. 공급상황이 개선되면 이 점 때문에 약간의 문제가 발생할 것으로도 보인다.[204]

204) 「미챔 보고서」, 251면.

노동시간 입법에서도 「한국소위원회 보고서」는 많은 참고가 되었다. 보고서에서는 제4장 세부 권고(Specific Recommendations) 항목에서 노동시간과 휴식에 대한 의견을 밝혔는데, 해당 내용의 요지는 다음과 같다.[205]

1. 남한의 실업이 만연한 상황에서, 표준근로시간과 주당 근로시간을 제한하는 기본법 제정에 실질적인 장애는 없어 보인다.
2. 농업, 가사 서비스, 가사 기업 또는 10인 미만의 비제조업 시설에 이러한 법률을 적용하는 것은 실현 가능하지 않을 수 있다.
3. 1일 8시간, 주 6일 근무의 정상적인 기준을 법으로 설정하고 더 긴 근무 기간에 대해서는 초과근무 수당을 지급할 것을 권장한다. 이 문제에 대해 논의한 거의 모든 경영진 대표는 그러한 프로그램이 실현 가능하다고 생각하였다.
4. 아동의 경우 노동부에서 예외를 인정한 경우를 제외하고, 하루 8시간 및 주 48시간은 절대적인 최대시간이어야 한다. 성인근로자의 경우 더 긴 근로시간이 허용되지만, 모든 초과근로에 대해서는 정규시간 시급의 최소 150%에 해당하는 수당이 요구되어야 한다.
5. 각 근무일에 최소 30분의 점심시간이 필요하며, 이러한 휴식시간 없이 연속근무가 5시간을 초과해서는 안 된다.
6. 모든 근로자는 주당 1일의 휴일을 받아야 한다.
7. 고용주는 매년 최소 1주일의 휴가를 유급으로 제공해야 한다.

상기 한국소위원회 2번 권고는 법령 제121호 제3조 나항, 3번과 6번 권고는 제2조, 4번 권고는 제2조 및 법령 제112호(아동노동법규) 제7조에 반영되었다. 한국소위원회 권고대상이 아니었음에도 최고노동시간 예외대상으로 들어간 것은 계절적인 공업에 종사하는 피고용인, 집행적 관

205) 「한국소위원회 보고서」, 23~24면.

리적·전문적 직장에 종사하는 피용인, 국유철도 종업원 및 천재사변에 따른 경우이다. 그런데, 국유철도 종업원의 경우 다른 항목과는 다르게 최고노동시간 규정의 예외가 되어야 할 합리적 이유가 보이지 않으며, 제정 근로기준법에서도 국유철도 종업원을 근로시간 규정의 예외로 보지 않았다. 이는 입법 당시 상황을 살펴볼 필요가 있는바, 이 법령이 공포된 1946. 11. 직전은 미군정 최대파업인 9월 총파업과 이로부터 촉발된 대구 10월사건이 발발한 때이다. 9월 총파업은 1946. 9. 13. 서울의 군정청 운수부 소속 경성철도공장의 노동자 3천 명이 군정청 운수부 철도국장 맥클라인에게 급료 인상 등의 요구 조건을 제시하면서 시작되었는데, 9. 30. 군정청은 수도경찰청의 무장경관 3천 명을 동원하여 용산 기관구 내 파업단에게 총격을 가하였고, 노조간부 12명 및 노동자 1,200명이 검거되는 등[206] 극단대립으로 치달았다. 그리고 이러한 철도 파업의 여파로 인해 국유철도 종업원이 법령 적용의 예외로 된 것이라 추정할 수 있다.[207]

한편, 이 법령에 대하여 「미군정청 노동부사」에서는 아동노동법규가 폐지되면서 국가노동협의회가 주도하여 제정하였다고 밝히고 있으며, 법령의 내용 및 하위 노동부령의 내용을 자세히 소개하고 있다.[208]

---

206) 김석준, 앞의 책, 407~409면.

207) 1947년 이후에도 철도노동자들의 산발적인 파업은 이어졌다[USAFIK, 「Strike of Korean Railway Workers」(1947. 1. 15.). RG 338, Entry 11070; 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 노동관련 보고서』, 1995, 232~233면 수록 등 참조].

208) 「미군정청 노동부사」, 32~33면.

(6) 소결

미군정기 개별 노동법령의 입법을 살펴보면, 먼저 법령 제14호 일반노동임금은 정부가 소유 또는 감독하는 회사에 일정액의 임금을 지급하도록 하는 법령이었으나, 법령 제30호에 의해 2달도 되지 않아 폐지되었다. 급격한 물가상승 및 인플레이션이 법령 폐지의 배경이 되었을 수 있으나, 그보다는 1945. 12. 6. 법령 제33호 시행으로 조선 내 일본인 재산을 미군정청이 소유하게 된 것에 기인한 바가 크다. 귀속사업체가 남한경제에서 차지하는 절대적 비중과 규모에 비추어볼 때 미군정이 법령 제14호에 따른 임금을 지급하는 것은 재정적으로 큰 부담이 될 수밖에 없었으며, 법령 제33호 시행을 위한 사전조치로 법령 제14호가 폐지되었던 것이다.

다음으로, 노동조합 관련 법령에는 법령 제19호 제2조와 법령 제97호 제1조가 있다. 이 2가지 법령은 그 성격이 판이한데, 법령 제19호 제2조는 개인집단이 근로할 권리를 방해하는 것을 불법으로 규정하고, 노동조건에 관한 분쟁은 군정청 내 조정위원회에서 해결하도록 하였다. 이는 노동조합의 결성은 용인하지만, 모든 쟁의를 강제중재에 회부하도록 함으로써 쟁의행위는 금지하는 법령으로 평가할 수 있으며, 해방 이후 근로자들의 대량 직장 이탈과 노동조합의 난립에 미군정이 대응하기 위한 것이었다. 그런데, 미군정의 이러한 기조는 법령 제97호의 공포로 바뀌게 된다.

1946. 7. 23. 공포된 법령 제97호 제1조는 민주주의적 노동조합을 장려하고, 근로자의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 등 당시로서는 상당히 진보적인 내용이었다. 법령 제97호의 제정에는 1946. 6. 2. 방한하였던 노동자문위원단 한국소위원회의 활동과 보고서가 큰 영향을 미쳤다. 한국소위원회 보고서에는 민주적 노동조합의 발전을 군정의 방침으로 명시하

고 단결권과 단체교섭권의 보장을 권고하였는데, 이는 실제 법령에 반영되었다. 그리고 법령 제97호의 제정·공포는 미군정의 중간파정책과도 관련이 있는바, 1947. 7. 25. 좌우합작위원회 발족에 맞추어 좌익계열의 요구사항을 수용한 것이다. 즉, 법령 제97호 제1조는 중간파정책의 실시라는 점령정책 전환의 큰 틀에서 노동자문위원단 한국소위원회의 권고를 받아들여 제정된 것으로, 우리나라 최초의 집단적 노동관계법이라 평가할 수 있다.

법령 제34호 노동조정위원회 설립에 관한 건은 법령 제19호 제2조의 후속조치로서 노동조정위원회의 구성과 권한 등을 규율하였는데, 이 노동조정위원회는 독립성에 있어 미군정청 안팎의 비판을 받았다. 이러한 비판에 미군정의 중간파정책 기조가 더해져 법령 제97호 제2조와 제3조가 공포되었으며, 노동부의 설치, 임무, 직능 등의 내용을 담았다. 노동부장을 비롯한 노동부의 관료는 한국인으로 채워졌고, 노동부는 국가노동협의회를 중심으로 별도의 노동관계법 초안을 마련하는 등 노동법 제정을 시도하였다.

한편, 군정법령 제112호 아동노동법규는 나이대별로 아동의 고용이 금지되는 업종과 최대노동시간을 규율하였는데, 법령 132호로 효력이 정지되었다. 대신 남조선과도입법의원의 심의와 의결을 거쳐 남조선과도정부 법률 제4호 미성년자노동보호법이 공포되었는바, 아동노동법규와 비교하였을 때 법률 체계가 정비되었고, 국민학교 재적자에 대한 노동금지를 규율하여 국민교육을 강화하였으며, 21세 미만 여자의 노동규정을 삭제하여 양성평등에 한 단계 다가갔다. 아동노동법규는 한국소위원회의 입법권고를 받아들인 것으로 「미챔 보고서」에 따르면 북한에 대한 선전용으로 제정된 것이었다. 그러나 이후 남조선과도입법의원에서 제정된 미성년자노동보호법은 계파를 가리지 않는 입법 공감대를 기초로 입법의

원 간 진지한 논의로 결실을 본 우리나라 최초의 노동법률이다.

마지막으로 법령 제121호 최고노동시간은 주 48시간을 최고노동시간으로 하되, 48시간을 초과하는 경우 기본 급료의 15할 이상의 비율로 계산한 수당을 지급하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 이 법령 역시 한국소위원회의 권고를 반영한 것인데, 권고와 다르게 국영철도 종업원을 이 법령의 예외로 정한 것은 법령 공포 직전에 있었던 9월 총파업의 영향 때문으로 추정된다.

미군정기 노동법령에 대하여는 그 한계를 지적하는 견해가 많이 발견된다. 이에 따르면 “미군정기 집단적 노동관계법은 형식적으로 단결권, 단체교섭권 기타 제반 단결활동을 합법화시킨 것이지만, 실질적으로는 전평 궤멸 하의 대한독립촉성노동총연맹(”대한노총“이라 약칭한다)에만 인정되는 허구적인 법이고, 개별적 근로관계법도 현실과 괴리되는 내용이 많아 사용자들은 이들 법령을 준수하지 않았으며, 미군정의 법령강행의지도 없었다”고 지적한다.[209] 또한 우리나라 최초의 노동법률인 미성년자노동보호법도 정치적 과시용 법규에 지나지 않는다고 본다.[210]

그러나 한계를 지적하는 견해에서도 미군정이 민주적인 노사관계법을 제정하여 한국 역사상 최초로 노동관계 법제도를 정립하였고, 이것이 지금까지 이 분야의 기본 틀이 되고 있다는 점에서 제도적으로 평가할 수 있다고 본다.[211] 일제의 식민지 노동수탈정책에 시달려온 노동자들을 위한 일련의 노동보호입법이 마련됨으로써 한국노동법사(韓國勞動法史)의 커다란 진전이 이루어졌고,[212] 노동조합법의 제정으로까지 이어지지는 못했지만 이후 노동조합정책의 기본원칙 중 하나인 민주주의적 노동조합

209) 유혜경, 앞의 글, 295~298면.
210) 최재희, 앞의 글, 41~42면.
211) 김석준, 앞의 책, 410면.
212) 특히 노동시간과 18세 미만 미성년자 노동에 대한 보호를 강력히 도모하였다(하경효, 앞의 글, 33면).

의 장려 방침이 수립된 것도 이 시기의 진전이라 할 수 있다.[213]

위와 같은 성과가 있기까지 미군정청 내 노동전문가들의 노력이 있었다. 폴 스탠치필드를 단장으로 한 노동자문위원단 한국소위원회는 미군정 노동정책과 노동법에 대한 구체적이고 실천적인 자문과 권고를 함으로써 당시 기준으로 진보적인 노동법령이 제정되는 데 큰 몫을 하였다. 또한 노동고문관 스튜어트 미챔은 비록 미군정의 정책이나 입법으로 연결되지는 않았지만, 한국의 노동사정과 노동법을 심층적이고 실증적으로 분석하고 미군정청에 대한 비판적인 보고서를 내어 미국 내 반향을 일으키기도 하였다. 노동부 설치 후에는 국가노동협의회가 노동법 제정안의 성안에 깊게 관여하였다. 이들 전문가의 분석에 근거해서 제정되거나 준비된 노동법은 1953년 제정 노동법에 많은 영향을 미쳤으며, 제정 노동법의 기본골격은 현행 노동법에도 이어지고 있다는 점에서 미군정기 노동법은 입법사적으로 많은 의미를 가진다.

213) 이원재, 앞의 글, 90면.

4. 제정 노동법에 미친 영향

(1) 집단적 노동관계법

미군정기 노동법령이 1953년 제정 노동법에 영향을 미쳤는지를 파악하기 위하여 실제 미군정 시기 공포·시행된 노동법령과 제정 노동법의 비교부터 선행되어야 한다. 실제 공포된 노동법령과 동일한 내용이 제정 노동법에 담겨있다면 직간접적 영향이 있었다고 추정할 수 있기 때문이다. 집단적 노동관계법에 속하는 군정법령으로는 전술한 바와 같이 법령 제19호와 제97호가 있는데, 제19호는 쟁의행위를 금지하는 법령으로 제정 노동법에 비추어볼 때 오히려 노동권을 제한하는 법령에 해당한다. 따라서 법령 제97호를 비교대상으로 삼아야 하고, 당시 시행된 노동부 통첩(通牒)도 고려해야 한다.

노동부 통첩이란 오늘날 훈령 내지 고시에 해당하는 것으로, 노동법령 시행을 위한 행정기관 내부지침이라 할 수 있다. 형식적으로 법령은 아니어서 미군정기 노동법령 목차에서는 제외되었는데, 미군정기 법령체계가 불완전하여 실질적 내용은 법률에 해당하는 통첩이 존재하였다. 특히, 노동부가 서울시 및 각 도지사에 내린 통첩 중 1947. 5. 19.자 '노동조합운동의 지도에 관한 건' 및 1947. 5. 30.자 '노동당국이 취급할 노동쟁의의 한계에 관한 건'에는 훗날 제정 노동법에 포함되는 내용이 다수 담겨 있었다.[214]

노동조합운동의 지도에 관한 건(1947. 5. 19.)
노동조합운동은 해방이후 발전도 많았지만, 반면 운동이 그 본래의 사명을 망각하고 정치의 도구화하며 혹은 사상선전의 기도화하여 아직도 혼란을 계속하고 있는바 노동조합운동이 그 목적에 합치하는 순결한 운동을 하지 못하는 한 산업진흥에 미칠 영향은 실로 우려할 바 있으므로, 이를 계속지도하여 노동조합운동을 본래의 조합운동노선

214) 통첩의 내용은 "勞動部 編, 『勞動關係法令集』, 驪江出版社, 1986"을 참고하였고, 국한문 및 오늘날 쓰지 않는 용어들이 혼용되어 있어 법령 그대로의 내용을 최대한 수정하지 않되, 오늘날 문법에 맞게 일부 교정하였다.

으로 복귀시키는 동시에 이 운동을 민주주의적으로 발전시켜 온전하고 순조로운 육성을 기도할 필요가 있는바 기왕에도 법령 통첩 등에 의거하여 조합지도에는 각별히 부심(腐心)하고 있는줄로 사료하오나 아래 각 항에 유의하셔서 한 단계 그 지도에 만전을 기하기를 바람.

1. 노동조합이란 임금 기타 노동조건을 유지개선할 목적으로 조직된 노동자의 단체 또는 그 연합체를 말하는 것임

① 노동조합이란 순전히 경제투쟁을 목적으로 하는 단체여야 할 것. 따라서 노동조합의 정치운동 기타 타 노동조합의 근본목적에서 이탈되는 행동은 용허치 못한다는 것을 조합원 각자에게 철저히 주지시킬 것

② 노동자란 물론 육체노동자와 정신노동자의 양자를 의미하지만 고용주의 이익을 위하여 직간접으로 행동하는 자는 이를 고용주측으로 간주할 것. 그럼으로 별단의 지시가 없는 한 공장사업장 등의 계장급 이상은 고용주의 이익을 대표하는 자로 해석하여 조직원이 자격이 없는 것으로 이해할 것

2. 법령 제97호 제1조 가항에 관하여

① 민주주의적 노동조합이란 의의가 아직 충분히 이해되지 못한 경향도 있는바 이에 관하여는 1946년 12월 9일부 노동조합에 관한 질의응답에 관한 건(경기도는 동년 12월 5일 건) 통첩으로 이해하되 이를 보충설명하면 노동조합의 결성, 규약 및 조건 … (인쇄 불량으로 중략) … 단체의 일방적으로 되는 것이 아니고, 공개회의에서 조합원 과반수의 의견으로 결정될 것은 물론 전 조합원의 공선(公選)에 의하여 임명된 역원(役員)이 규약에 의거하여 조합업무를 집행하는 노동조합을 말함

② 발전을 장려한다는 것은 자율적으로 조직된 또는 조직되는 노동조합의 노선을 민주주의적으로 발전하도록 지도할 것이며 이와 같이 발전하는 노동조합에 대하여는 그 발전을 억압 또는 저해하지 않는다는 뜻으로 관청이나 고용주가 직접 또는 간접으로 조합조직에 간섭치 말 것

3. 노동조합이 법령 제97호 제1조에 배치하는 운동을 하지 않는 한 시·도는 노동조합이 소속한 연합체의 좌우를 막론하고 그 운동을 적극 보호할 것

① 시·도는 경찰이 노동조합운동에 대하여 부당한 간섭을 하지 않도록 항상 연락을 취하고 만약 시·도의 의사에 상반하여 경찰이 부당한 간섭을 하는 경우에는 구체적 사실을 상세히 보고할 것

② 노동조합이 노동운동의 한계를 넘어 정치운동 기타로 법을 범하여 경찰문제가 되었을 시는 노동당국은 경찰이 취하는 조치에 대하여 하등 간섭치 말 것

4. 노동조합 또는 조합원의 아래 행위는 그 권한 이외의 것임을 이해케 할 것

① 기업주 또는 정당한 대표 혹은 그 대리인의 기업경영의 정당한 권리행사에 간섭, 억압 또는 강제하는 행위. 특히 피용자의 채용, 해고 등 인사권은 기업경영권의 일부로 노동조합이 이에 간섭치 못하도록 할 것

② 노동조합에 관한 집회를 근무시간 중에 행하고, 또는 노동조합 사무수행을 위하여 자기 업무를 태만히 하는 행위

③ 조합의 지도자 또는 역원이 한 이유로 자기가 피용되지 않은 공장사업장에 자유

출입을 강요하는 행위

④ 고용주가 고용주단체 기타 단체에 가입 또는 불가입하는 데 간섭하는 행위

⑤ 타 노동조합의 설립 또는 발달을 폭행, 협박으로 저지 또는 저지하려는 행위

⑥ 노동조합원의 자격을 사상 혹은 어느 단체원이고 또는 단체원이 아닌지로 제한하는 행위

5. 고용주의 아래행위는 그 권한 이외의 것으로 이러한 행위를 함이 없도록 지도할 것

① 피용인이 노동조합원이 되고 또는 자기 직무수행에 영향 없이 노동조합의 직무를 수행함에 간섭하는 행위

② 노동조합의 설립운영에 간섭하는 행위, 특히 노동조합운동의 본질상 고용주가 노동조합에 대하여 재정적 원조를 함은 부당하다는 것을 주지시킬 것

③ 어느 노동조합의 일원이 되고 혹은 어느 노동조합에 가입치 말기를 장려하는 행위

6. 단체협약에 관하여는 아래와 같이 양해할 것

① 단체협약이란 노동자단체의 통제하에 있는 노동자와 기업주간에 성립할 노동관계를 규율할 규범의 창설을 목적으로 당해 노동자단체와 기업주(기업주가 기업주단체의 통제하에 있을 시는 그 기업주단체) 간에 체결되는 노동협약을 말하는 것으로 이 협약의 내용은 (1) 고용주간 임금, 노동시간 등에 관한 규정과 같이 당해 노동관계를 규율하는 규범과 (2) 쟁의의 해결을 기관에 위탁할 의무 또는 협약위반에 대한 제재 등 그 규범의 실시를 확보하기 위하여 당사자가 준수할 의무에 관한 것으로 대별(大別)할 수 있음

② 노자쌍방이 전기 단체협약을 체결하려고 할 시는 아래에 의하도록 지도할 것

가. 협약체결단위는 별도의 지시가 없는 한 공장사업장 등 직장단위로 하고 산업별 기타 단위로 하지 않도록 할 것

나. 단체협약을 체결할 수 있는 노동자단위는 1단체로 국한하되 복수단체는 당해 단체협약단위가 되는 직장에 종속하는 노동자의 과반수를 대표하여야 할 것

다. 단체협약의 기간은 당분간 6개월을 경과치 않도록 할 것

③ 단체협약을 체결할 대표의 선정은 아래에 의하도록 할 것

가. 1직장내에 협약체결의 대표가 될 자격이 있다고 주장하는 노동자단체가 2 이상 존재하여 고용주로서 어느 노동자단체를 상대로 하여 협약을 체결하기 곤란한 경우에는 종업원 자신으로 하여금 자기들의 대표를 결정케 하기 위하여 비밀투표를 실시케 함

나. 전기 비밀투표를 실시할 필요가 있다고 사료할 경우에는 사유를 구신하여 표시할 것

다. 비밀투표를 시·도의 협력하에 당부가 직접 이를 시행하든가 혹은 시·도가 단독으로 이를 실시하되 이에 관한 결정은 표시가 있을 때마다 하여 보이기로 함. 시·도가 단독으로 노동조합 선거를 실시할 때의 취급요령에 관하여는 별도 지시함

7. 노동조합운동을 지도함에는 항상 조합운동의 동향을 확실히 파악함이 필요함으로 아래에 유의하여 정보수집에 노력하는 동시에 특이한 사항은 수시 보고할 것

① 생략
② 공장사업장의 노동자의 동향에 주의하여 특이한 현상과 그들의 불만이 무엇인가를 알고 있을 것
③ 철도송신 등 중요부문에 대하여는 특히 항상 긴밀한 접촉을 취하여 불측의 사태가 돌발함이 없도록 십분준비할 것

노동당국이 취급할 노동쟁의의 한계에 관한 건(1947. 5. 30.)

제반 통첩으로 충분히 양지하신줄로 사료되오나 정치, 경제, 사회 등 각 방면의 혼란이 격심하여짐으로 노동자를 중심으로 한 분쟁도 이에 추종하여 각종각양으로 늘어나고 있어서 분쟁처리와 노동자 지도에는 한 단계 곤란이 가중된바, 이에 노동당국에서 취급할 노동쟁의의 한계를 아래와 같이 지도하오니 노동조정위원회의 운영과 노동자와 경영자 및 노동조합의 지도에 차질이 없도록 기함을 바람

소위 노동쟁의라 함은 노동자 또는 노동조합 혹은 그의 연합체와 경영자 또는 그의 단체간에 발생하는 임금 시간 작업조건 종업규칙 등 노동조건의 유지 또는 개선을 목적으로 한 쟁의를 말하며 또 이에 한함

1. 노동쟁의의 당사자적격

노동쟁의의 당사자는 항상 노동자 또는 그의 집단인 노동조합 혹은 그의 연합체 대 경영자 또는 그의 단체이어야 할 것이며, 노동자노동조합 또는 그 연합체간 혹은 경영자간의 분쟁은 이를 노동쟁의로 취급치 말 것

① 노동쟁의가 개인적인 경우 즉 1사업장의 1인 또는 수인의 노동자에 한한 노동조건의 유지 또는 개선을 목적으로 한 경우에는 그 1인 또는 수인의 노동자가 곧 당사자가 될 수 있으며, 쟁의가 집단적인 경우 즉 1사업장의 전 노동자의 노동조건의 유지 또는 개선을 목적으로 하는 경우에는 그 사업장의 노동자 전체의 과반수를 점하는 노동조합 혹은 그의 연합체가 아니면 당사자가 될 수 없는 즉 1사업장의 소수의 노동자가 그 다수의 의견과는 관계없이 전 노동자의 노동조건에 영향을 미치는 분쟁을 일으켰을 경우에는 이를 노동쟁의로 취급치 말 것

② 노동조합이 결성되지 않은 사업장에서도 노동자의 과반수의 의사이면 대표로 집단적 쟁의의 당사자가 될 수 있음

③ 노동자의 정의에 관하여는 5월 29일부 노동조합운동의 지도에 관하여 아래 1의2에 의하여 양해할 것

④ 관공영 각종사업소를 제외한 일반 관공서에 근무하는 관공무원의 분쟁은 여하한 경우를 불구하고 이를 노동쟁의로 취급치 말 것

2. 노동쟁의는 노동조건의 유지 또는 개선을 목적으로 한 쟁의여야 하므로 그 쟁의의 목적이 사회정치 혹은 종교 등 경제적 목적 이외의 경우에는 이를 노동쟁의로 취급치 말 것

① 노동조건의 유지 또는 개선이라 함은 노동자에 1인 또는 수인 혹은 그 전체의 경

제적 이익에 직접 관련된 조건의 유지 또는 개선을 의미한 것인즉 노동자가 경영자에게 경영방침의 시정을 요구함과 같이 경제적 이익에 관련된다 하여도 그 관련이 간접적일 경우에는 역시 이를 노동쟁의로 취급치 말 것

② 당사자의 주장이 노동조건에 관한 조항 이외에 노동조건과는 관계가 없는 조항이 포함되어 있을 경우에는 우선 노동자에게 각 노동조건에 관계되지 않는 조항을 철회하도록 지도하되 노동조건에 관한 사항만을 취급할 것

3. "노동쟁의로 취급치 말라 함"은 당해 분쟁이 조정의 대상이 되지 않는다는 것 뿐이며 여차한 경우에도 당부의 정책 기타 관계법령에 의하여 적절한 지도처리를 하여야 함은 물론임

위 2가지 통첩에서 제정 노동법에 반영된 부분은 다음과 같다. 먼저, '노동조합운동 지도의 관한 건' 첫 번째 항목에 "노동조합이란 임금 기타 노동조건을 유지개선할 목적으로 조직된 노동자의 단체 또는 그 연합체를 말하는 것"이라고 정의하였는데, 이는 제정 노동조합법 제2조 노동조합의 정의 규정과 거의 동일하다. 그리고 두 번째 항목에서는 민주주의적 노동조합에 대한 설명과 조합원의 공선에 의한 역원에 대하여 나오는데, 이 내용은 총회와 대의원회, 임원 선거를 비롯한 조합의 선거 등을 규정한 제정 노동조합법 제3절(제15조부터 제30조까지) 노동조합의 관리 규정으로 구체화되었다고 할 수 있다.

'노동조합운동 지도의 관한 건' 통첩은 제정 노동조합법의 노동조합의 결격요건조항(제3조) 및 사용자의 부당노동행위(제10조)와 관련한 내용을 담고 있다. 통첩 1-② 항목에서 계장급 이상 등 고용주의 이익을 대표하는 자는 조직원의 자격이 없다고 하였는데, 이는 제정 노동조합법 제3조 제1호와 유사하다. 또한 통첩 5-② 항목에서 노동조합에 대한 고용주의 재정적 원조가 노동조합의 본질상 부당하다고 하고 있는데, 제정 노동조합법 제3조 제2호는 사용자의 원조를 노동조합의 결격요건으로 보고 있다. 그리고 통첩 5-① 및 5-③은 각각 "고용인의 피용인에 대한 노동조합 가입 및 직무수행 간섭행위"와 "어느 노동조합에 일원이 되거나

가입하지 말기를 장려하는 행위"[215]를 금지하고 있는데, 이는 부당노동행위를 규정한 제정 노동조합법 제10조 제1호와 제2호에 대응하는 내용이다.[216]

'노동조합운동 지도의 관한 건' 통첩 6번째 항목에서는 단체협약에 관한 내용이 들어가 있는데, 제정 노동조합법의 제3장 단체협약 규정과 유사점 및 차이점이 혼재되어 있다. 먼저, 유사점은 단체협약의 단위로 통첩 6-②에서 협약체결단위를 공장사업장 등 직장 단위로 하고 있는데, 이는 제정 노동조합법 제35조가 단체협약의 단위로 공장, 사업장 기타 직장 단위로 한 것과 동일하다. 차이점은 교섭권한과 협약의 유효기간 부분인데, 통첩은 노동자단체가 교섭당사자이며 협약 기간은 6개월을 넘지 않도록 하였으나, 제정 노동조합법은 교섭권한을 노동조합의 대표자 또는 조합의 위임을 받은 자로 하였고(제33조), 협약의 유효기간은 1년을 초과할 수 없도록 하였다(제39조).

한편, '노동당국이 취급할 노동쟁의의 한계에 관한 건'은 제정 노동쟁의조정법과 유사성이 있다. 먼저 통첩 서두에서 노동쟁의에 대해 "임금 시간 작업조건 종업규칙 등 노동조건의 유지 또는 개선을 목적으로 한 쟁의"라고 정의하였는데, 제정 노동쟁의조정법 제2조에서도 "임금, 근로시간, 후생, 해고 기타 대우 등 근로조건에 관한 주장의 불일치로 인한 분쟁상태"로 정의하였다.[217] 또한, 공무원의 쟁의행위를 제한하는 내용도

215) 이는 '노동조합운동 지도에 관한 건' 통첩 4-④ 항목에도 나타나 있다.

216) 일본은 1925년 내무성 사회국안의 노동조합법(勞働組合法)에서 "사용자는 노동자가 노동조합의 조합원이라는 이유로 해고할 수 없으며, 고용자 또는 그 대리인은 근로자가 조합에 가입하지 않을 것, 또는 조합에서 탈퇴할 것을 고용조건으로 할 수 없다(제11조)"고 하여 단결권 보호를 규정하고 있었다. 그리고 1945년에 제정한 노동조합법(勞働組合法)에서도 위와 같은 유사한 규정을 두었다(제11조). 다만 일본이 오늘날과 같은 부당노동행위제도를 도입한 것은 1949년 GHQ에 의해 새로이 제정한 노동조합법(동법 제7조)에서이다(배인연, "우리나라 집단노동법의 형성과정과 외국법의 영향", 『노동법포럼』 제16호, 노동법이론실무학회, 2015 참조).

217) 통첩 두 번째 항목에서도 쟁의의 목적이 경제적 목적 이외의 경우에는 이를 노동쟁의로 취급하지 않도록 하였다.

통첩과 제정 노동쟁의조정법에 모두 담겨있다.

이상과 같이 집단적 노동관계법에 있어 군정법령 제97호와 그에 따른 통첩 등 미군정기 시행된 법령 및 행정규칙 상당수가 제정 노동법의 내용을 반영하고 있다. 그리고 제정·시행되지는 않았지만, 미군정청 국가노동협의회 논의도 제정 노동법과 관련성을 보인다.

국가노동협의회(National Labor Council)는 1946. 7. 미군정청 소속으로 설립되었으며, 노동부장 고문을 의장으로 하고, 그의 보좌관, 법무부 및 국가경제위원회 대표 등 5명의 위원으로 구성되었다. 협의회의 공식 목적은 "노사에 영향을 미치는 현안을 연구"하고 "한국 경제에 최대한의 이익을 위해 노사를 효과적으로 활용하기 위한 정책, 절차, 조례, 규칙, 규정 등을 권고"하는 것이었다. 이 기구는 매주 또는 의장의 소집으로 회합하여 군정의 노동정책 결정기관으로 활동하였으며, 군정장관의 최종 재가만을 받았다. 협의회는 아동노동, 노동조합 등록, 부당노동행위 및 최고노동시간에 대한 규정에 특히 중점을 둔 노동법 프로그램을 제안하였다.[218]

그리고, 노동부가 설치된 1947. 7. 이후부터 본격적으로 노동법 시안 기초작업에 착수하여 1947. 12. '노동조합 및 산업관계법안'(The Trade Union and Industrial Relations Law)을 성안하였다. 이 법안에서는 목적이 "공정하고 공평한 계약의 협상을 장려함으로써 안정적인 노사관계를 촉진하고, 사용자와 근로자가 이러한 협약을 이행할 수 있도록 지원하며, 근로자가 노동조합을 결성하고 사용자와 단체교섭할 수 있는 권리를 보호하기 위한 것"[219]이라고 명시하였다.

---

218) 「미군정청 노동부사」, 20면.

219) to promote stable labor relations by encouraging the negotiation of fair and equitable agreements; to assist both employer and employees in enforcing such agreements; and to protect the rights of employees to organize into labor unions and bargain collectively with employers(「미군정청

이 법안에서는 고용주의 노동조합 조직 및 활동 방해 금지(Employers Not to Interfere with Organization and Activities of Labor Unions). 노동조합의 기업경영 또는 근로자 자유권 행사 방해 금지(Unions Not to Interfere with Management of Enterprises or Civil Liberties of Employees), 노동조합 및 사용자조직의 책임(Responsibility of Labor Unions and Employers Organization), 전국노동조합 관리 부문 신설(Creation of National Labor Union Administration Section), 조합등록(Registration of Unions), 배타적 교섭대표가 되는 조합의 자격(Qualifications of Unions to be Exclusive Bargaining Representatives), 교섭 단위(The Collective Bargaining Unit), 협약 교섭(Negotiation of Agreements), 단체협약(Collective Agreements), 노동조합과 고용주의 의무(Duties of Unions and Employers), 고충처리위원회(Grievance Committees) 등을 규율하였다.[220] 비록 구체적 내용이 적혀있지는 않지만, '노동조합 및 산업관계법안'이 제정 노동조합법의 내용을 망라하는 범위를 규정하고 있음을 알 수 있다.

1947. 1. 14. '노동조합 및 산업관계법안'은 발표를 앞두고 있었으나, 군정장관은 "노조가 정치활동에 참여할 수 없다는 사실이 의심의 여지 없이 명백해야 한다(clear beyond any doubt that trade unions are not authorized to participate in the activities of political parties)"는 이유로 법안 발표를 보류하였고, 1947. 4. 1. 국가노동협의회로 법안이 환송되었으며, 결국 법 제정은 무산되었다.[221]

노동부사」, 35면).

220) 「미군정청 노동부사」, 35~36면.

221) 「미군정청 노동부사」, 35면; 1947. 6. 6.자 「동아일보」에서는 "노동조합법 신행정령으로 시행"이라는 제목으로 다음과 같이 보도하였다.

"작년말 공포실시하기로 준비 중이던 조선노동조합법은 그동안 여러차례의 심의와 수정을 거쳐 군정장관의 싸인까지도 끝나게 되었던바 사정의 변화로 말미암아 전면적으로 폐기하고 새로 행정명령으로 법령 제97호를 보충하는 정도의 명령을 기초하여 시행하기

이후에도 미군정기 노동부의 노동법 제정 시도는 계속되었다. 1948. 6. 3건의 노동법안이 기초되었는데, '노동조합등록법안'(Trade Union Registration Act), '노동쟁의조정법안'(Labor Disputes Settlement Act) 및 '고용관계법안'(Employment Relations Act)이 그것이다.

먼저, '노동조합등록법안'은 민주적 원칙에 입각한 노동조합의 조직과 운영을 지원하기 위한 목적으로 성안되었다. 노동조합에서 정치단체를 분리하고 노동조합의 조직과 운영에 있어 조합원들의 발언권을 보장하기 위해 노동조합 등록제를 규정하였다. 또한, 노동조합의 임원, 조합원, 총회 등의 세부사항을 규정하였고, 경영자의 노조가입, 고용주의 금전지원 및 정치활동 수행을 금지하였다.

다음으로, '노동쟁의조정법안'은 국가기관의 지도·감독하에 노동쟁의를 해결하는 제도를 확립하고, 산업의 평화와 국민의 건강·편안·안전을 목적으로 하였다. 이 법안에는 지역 조정위원회의 중재(arbitration) 권한을 축소하고, 필수산업과 관련된 모든 노동분쟁을 중앙노동위원회에 회부하도록 하였다.

마지막으로, '고용관계법안'은 부당노동행위 또는 단체교섭 대표에 관한 분쟁을 규율하기 위한 것으로 법률의 시행을 위한 중앙위원회(National Board)를 설립하는 내용을 두었다. 이 법안에서는 사용자와 노동조합의 부당노동행위를 정의하고, 단체교섭을 위한 대표자를 선출하는 절차를 규정하였다.[222]

'노동조합 및 산업관계법안'과 위 노동법안 3건의 구체적 내용을 알기 어려운 상황에서 1953년 제정된 집단적 노동관계법과의 유사성을 단정하기는 어렵다. 그러나 위 법안들이 규율하였던 대상과 범위는 제정 노동조합법 및 노동쟁의조정법에도 동일하게 존재하며, 특히 그 내용을 알

로 되었다고 한다."

222) 「미군정청 노동부사」, 36면.

수 있는 미군정기 집단적 노동관계법 관련 통첩에서 제정 노동법과 동일하거나 유사한 내용이 다수 발견된다. 무엇보다 미군정청의 인적·물적 구성은 정부수립 이후 대한민국정부로 승계되었다.[223] 노동부의 경우 대한민국정부에서 사회부 노동국으로 축소되는 조직변경은 겪었지만, 정부수립 후 한국전쟁 전까지의 극소수 고시합격자를 제외한 대부분의 공무원들은 일제강점기와 미군정기를 거쳐온 관료들이 그대로 임용 혹은 유임되었다. 더욱이 정부수립 직후는 미군정 관료들을 새 정부에 수용하는데 있어 제대로 된 인사정책이 없는 혼란한 상태였고, 사회부도 예외가 아니어서 1948년 말 5개 국장 중 3개 국장만이 임명되었으며,[224] 이러한 상황에서 정부수립 초기 노동국의 대규모 인적 개편은 없었다고 추정된다. 1953년 노동국 노정과장을 역임[225]한 홍영표도 1945년 10월부터 미군정청 광공국 노무과, 노동부 정보국(Information Bureau) 및 노동조정위원회에서 근무하였고, 1947년 7월부터는 노동부 직업과장으로 재직하였다.[226]

미군정기 노동입법을 시도한 사실, 미군정기 노동법령과 제정 노동법 간 일치하는 내용, 미군정청을 승계한 대한민국정부의 인적 구성 등을 고려하였을 때 미군정기 노동부가 준비하였던 법안은 이후 정부가 준비한 노동법안과 유사성이 있거나 최소 미군정기 법안이 정부의 노동법안에 영향을 주었다는 사실을 추론할 수 있다. 왜냐하면 미군정은 본국에

---

223) 제헌헌법 제103조 등으로 인하여 일제시기 또는 미군정시기의 관료들이 실제로 대한민국 행정조직에 거의 모두 포섭되었다(송순섭, 앞의 글, 144면).

224) 강혜경, “국가형성기(1948~1950) 이승만정권의 행정기구 구성과 관료충원 연구”, 『국사학논총』 제79집, 국사편찬위원회, 1998, 238~242면 참조.

225) 總務處, 「大韓民國政府 職員錄」, 大韓出版文化社, 1952, 59면; 總務處, 「大韓民國政府 職員錄」, 大韓出版文化社, 1953, 112면.

226) SCAP & UNC, 「Who's Who in South Korea Interim Government Vol. 2」 (1948. 4.), RG 554, USAFIK XXIV Corps G-2 Historical Section 1945-1948, p.62; 국립중앙도서관 디지털컬렉션(https://www.nl.go.kr/NL/contents/N20103000000.do) 제공.

서 파견된 노동전문가의 자문을 받는 등 당시로서 수준 높은 입법을 준비하고 있었고, 정부수립 이후 1949년 1월 노동조합법 초안의 요지가 최초로 발견되는바, 미군정청 노동부를 계승한 사회부 노동국에서 5개월만에 기존 법안을 폐기하고 새로운 법안을 채택할 증거나 유인이 없기 때문이다.

또한 제정 노동조합법은 제정 근로기준법에 비하여 일본법과 다른 독창적인 규정이 다수 존재한다. 그럼에도 불구하고 근로기준법 초안보다 빠른 시기에 공개된 것은 기존에 미군정에서 성안된 집단적 노동관계법안을 활용하였기 때문이라는 추정이 가능하다. 더욱이 후술하는 바와 같이 제정 노동조합법에서 일본법에 없는 독창적인 규정은 대부분 노동조합의 관리와 통제, 노사관계에 대한 행정관청의 개입과 관련된 것이었다. 이는 전평 등 좌익계열 노동조합에 대한 규제 필요성이 일본보다 높았기 때문으로, 이러한 사실도 미군정기 법안이 제정 노동법에 영향을 주었다는 사실을 알려준다. 그리고 이상을 종합하면 집단적 노동관계법의 경우에는 미군정기에 이미 제정 노동법의 기본골격이 잡혀 있던 상태로 판단된다.

(2) 개별적 근로관계법

미군정기 집단적 노동관계법이라 할 수 있는 법령 제19호와 제97호는 노동조합 전체를 규율하는 법으로서 일반법의 성격을 가졌다. 이와는 다르게 법령 제14호 일반노동임금은 “정부가 전부나 일부를 소유 또는 감독하는 회사, 사업, 조합, 협회 기타 조직체”에 적용되었고, 그마저도 법령의 유효기간이 2개월을 넘기지 못하였다. 따라서 법령 제14호가 제정 근로기준법 제3장 임금 규정에 영향을 주었다고 보기는 어렵다.

법령 제112호 아동노동법규와 법률 제4호 미성년자노동보호법은 아동

노동권 보호에 있어 큰 진전이었으며, 특히 미성년자노동보호법은 입법의원의 심의와 의결을 거친 우리나라 최초의 노동법률이었다. 제정 근로기준법도 제5장(제50조부터 제63조까지)에서 여자와 소년에 대한 규정을 두고 있는데, 미성년자노동보호법을 중심으로 비교하면 다음과 같다.

제정 근로기준법 제50조는 13세 미만 소년의 근로자 사용금지와 취직인허증에 대하여 규정하고 있는데, 미성년자노동보호법은 12세 미만 아동 고용의 금지(제3조 가항)와 고용 허가증명서(제8조) 규정을 두고 있다. 제정 근로기준법 제51조는 여자와 18세 미만자의 유해위험 사업 종사를 금지하고 있는데, 미성년자노동보호법도 18세 미만 미성년자에 대한 동일한 규정을 두고 있으며(제3조 라항), 아동노동법규에는 21세 미만 여자에 대해 유사한 규정이 있다(제6조). 또한, 제정 근로기준법 제52조 연소자증명서 비치의무는 미성년자노동보호법 제10조 가항에 존재한다.

그러나 근로시간에 있어 제정 근로기준법 제55조의 규정은 미성년자노동보호법 제5조에 동일하게 규정되어 있으나, 제56조 야업금지 규정은 미성년자노동보호법에는 없고 아동노동법규 제7조 및 제8조에 규정되어 있으며, 제57조의 시간외 근무 금지조항도 미성년자노동보호법에서 찾아보기 어렵다.[227] 특이하게 제정 근로기준법 제58조는 갱내근로금지 조항을 두고 있으며, 전술한 바와 같이 이는 일제강점기 조선광부노무부조규칙 및 일본 노동기준법의 영향으로 추측된다.

한편, 여성노동과 관련하여 제정 근로기준법은 월 1일의 생리휴가(제59조), 60일의 산전후휴가(제60조) 및 일 2회 각각 30분 이상의 수유시간(제61조) 규정을 두고 있는데, 미성년자노동보호법 제12조에서는 매월 2

227) 제정 근로기준법에서 미성년자노동보호법에 규정되지 않은 “미성년자 근로계약의 대리 금지와 미성년자에게 불리한 경우 해제권한 규정(제53조)” 및 “독자적 임금청구 규정(제54조)”을 둔 것은 미성년자의 법정대리를 인정하는 민법의 특칙으로 규정하기 위한 것이다(홍영표, 『노동법론』, 법문사, 1962, 190면 참조).

일 반의 병고휴일(病故休日)을 주고 있고, 산전후 60일의 유급휴가를 보장하고 있으며, 수유시간 규정도 있으나 제정 근로기준법과 같이 구체적 시간은 없이 고용자가 적당한 시설과 기회를 부여한다고만 되어 있다. 미성년자노동보호법에는 제정 근로기준법 제62조의 귀향여비 규정은 없으며, 제63조 교육시설 규정은 제13조에 두고 있다.

이상의 비교를 살펴보면, 미성년자노동보호법은 제정 근로기준법보다 미성년자 노동보호 수준은 다소 낮지만, 근로계약 대리 금지와 임금 직접청구 규정이 부재한 것만 제외하면 제정 근로기준법의 내용을 거의 모두 담고 있다. 이러한 유사점과 더불어 대한민국정부 노동국 구성이 미군정청 노동부를 승계하고 있고, 입법의원 일부가 대한민국 국회의원도 역임하였다는 사실[228]을 고려한다면, 미군정기 미성년자노동보호법은 제정 근로기준법 제5장의 전신이라고 평가할 수 있다.

법령 제121호 최고노동시간의 경우에는 제정 근로기준법 제4장 근로시간 규정과 비교하여 그 영향 정도를 파악할 수 있다. 법령 제121호 제2조는 최고작업시간을 주간 48시간으로 하되 60시간을 한도로 하였으며, 초과 작업시간에 대한 15할 가산을 규정하고 있다. 이 내용은 제정 근로기준법 제42조 근로시간 규정과 제46조 시간외 휴일근로 규정에도 나와 있는데, 제46조에는 야간근로에도 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하도록 하고 있다. 그리고 법령 제121호 제3조는 최고노동시간 적용 예외로 농업, 수산업에 종사하는 피고용인 및 계절적인 공업에 종사하는 피고용인으로 하고 있고, 노동부령 제4호는 계절적 업무로 천일제염작업, 잠종제조업, 과실 및 해산물의 통조림 제조작업 등을 규정하였다. 이에

228) 입법의원으로서 5·10 총선거에 입후보한 사람은 보궐선거까지 포함하면 43명이며, 이 중 15명이 당선되었다(전체 국회의원의 7.5%). 장면, 김도연, 신익희, 류래완, 윤석구, 백관수, 이남규, 서우석, 서상일, 백남채, 김상덕, 이주형, 김약수, 오용국, 홍성하 등이다(송순섭, 앞의 글, 127면).

해당하는 것이 제정 근로기준법 제49조로 제1호는 농림사업, 제2호는 양잠, 수산사업 등을 적용제외로 하고 있다.

법령 제121호는 제정 근로기준법의 근로시간과 시간 외 근로수당비율을 동일하게 규정하였으나, 적용제외 범위가 약간 다르고, 제정 근로기준법과 달리 휴게, 휴일 및 유급휴가 규정 등이 없다. 따라서 법령 제121호는 근로기준법 근로시간 규정의 제정에 있어 일정한 기준으로 작용은 하였을 것이나, 많은 영향을 미쳤다고 보기에는 미흡하다.

이상을 종합하면 미군정의 개별적 근로관계법은 미성년자노동보호법에서 제정 근로기준법과의 유사성이 일부 발견되기는 하나 집단적 노동관계법과 같이 유사하거나 일치하는 조문이 다수 발견되지는 않는다. 또한 집단적 노동관계법과는 다르게, 미군정기 개별적 근로관계법은 근로관계 일반을 규율한 법령이 없었으며 이에 대한 입법을 시도하였다는 흔적도 찾아보기 어렵다. 따라서 제정 근로기준법은 미군정기 영향을 상대적으로 적게 받았다고 결론내릴 수 있고, 실질적인 입법 작업은 대한민국정부 수립 이후부터 이루어진 것으로 보인다.

(3) 노동위원회법

제정 노동위원회법에 대응하는 군정법령은 법령 제34호 노동조정위원회 설립의 건이다. 법령 제34호 제1조는 중앙노동조정위원회와 도(道)노동조정위원회를 설립하도록 하였는데, 이는 제정 노동위원회법 제3조 조직규정에서 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 둔 것과 유사하다. 그리고 법령 제2조 제1항은 노동조정위원회의 규칙제정권, 제2항은 증인의 출석, 증거물 제출요구 및 이를 시행하기 위한 영장발부 규정을 두고 있는데, 제정 노동위원회법도 제17조에 규칙제정권을 두고 있고, 제16조에 출석보고 혹은 필요한 서류의 제출 요구권과 조사를 위한 증표 제시 권

한을 규정하고 있다.

한편, 광공국 고시 제8호는 노동조정위원회 조정절차를 규정하였는바, 이는 제정 노동쟁의조정법 제3장 제2절 조정 규정에 대응한다. 광공국 고시의 내용은 쌍방 당사자 간 화해불능 시 노동조정위원회의 조정결정이 최종적이고 구속적인 효력을 가지며, 이에 대한 상소는 불가하다고 하였는바, 제정 노동쟁의조정법 제21조에서도 노동위원회의 조정안 작성 권한을 두었고, 조정 성립 시 확정판결과 동일한 효력을 갖도록 하였다.

법령 제34호는 군정청 노무과의 장교를 고문으로 두었고, 노동자위원을 둔 제정 노동위원회법과 달리 노동자대표 할당을 따로 두지 않아 중립성과 독립성에 있어 불완전하였다. 따라서 법령 제34호 규정은 노동위원회법 제정에 별다른 영향을 미치지 않았을 것으로 보인다. 다만, 법령 제34호를 통해 우리나라에 처음으로 노동조정위원회라는 것이 설치되었으며, 이러한 사실은 1953년 노동위원회법 제정 및 그에 따른 노동위원회 설치가 무리 없이 추진될 수 있었던 계기로 작용하였다고 평가할 수 있다.

제4절 정부수립 이후 노동법의 제정

1. 일본법과의 비교분석

미국은 연방정부 및 각급 지방정부의 중요 보존문서들을 전국각지에 산재하고 있는 국가기록보관소(National Records Center)에서 보관한다. 그리고 국무부, 내무부 등 각 기관은 이들 문서의 기밀 해제와 국립문서기록관리청(National Archives and Records Administration)에의 이양을 결정한다. 국립문서기록관리청은 전국각지에 분관이 있지만, 중요문서는 미국 수도 워싱턴DC 중심에 자리 잡은 본관과 메릴랜드주 칼리지파크(College Park)에 세운 신관에 집중되어 있다. 본관에는 제2차대전 이전 문서들이 주로 집중되어 있으며 신관에는 제2차대전과 그 후의 문서들이 소장되어 있다.[229]

미국은 해방 직후 3년간 남한사회를 직접 통치하였고 이후에도 계속 영향을 미쳤으므로 미국 자료 없이 한국현대사를 연구한다는 것은 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 특히 1940년대 자료에 관한 한 미국 자료의 확보는 필수적이다. 1980년대 중반 이후 한국현대사 연구가 활성화되자 일부 연구자들은 미국 자료의 수집 필요성에 절감하여 자료수집차 미국으로 건너갔으며 이러한 노력으로 수많은 자료가 수집되었고 그 일부가 간행되었다.[230]

위와 같이 미군정기 자료가 확보될 수 있었던 데에는 문서관리와 관련한 미국의 법령이 있었기 때문이었다. 1789년에 통과된 미국 최초의 기록관리법인 '미연방의 인장과 기록의 안전한 보호를 위한 법률'(Act to provide for the safe keeping of the Act, Records, and Seal of the

---

229) 방선주, "미국 국립공문서관 국무부문서 개요", 『미국소재 한국사 자료 조사보고 3』, 국사편찬위원회, 2002, 545면.

230) 이완범, "1940년대 NARA 한국 관련 자료의 활용 현황 및 과제", 『미국소재 한국사 자료 조사보고 5』, 국사편찬위원회, 2007, 1면.

United States)에서는 연방정부의 공식기록을 보존하고 관리하는 책임을 국무장관에게 부여하였다. 이후 1934년 프랭클린 루즈벨트 대통령이 국립기록보관소법(National Archives Act)에 서명함으로써 국립문서기록관리청이 건립되었으며, 1950년 미국 연방의회는 연방기록물법(Federal Records Act)을 제정하여 국립기록보관소 및 국립문서기록관리청의 역할을 더욱 확대하였다.[231]

미국과 달리 한국에서의 공공기록물은 1948년 대한민국정부 수립 이후 상당히 오랫동안 행정업무 수행의 도구로만 인식되었고, 공공기록물의 관리와 보존을 통한 행정의 투명성과 책임성 보장이나 역사적 기억의 전달 같은 기록관리의 기본 소명에 대한 인식 수준은 낮았던 것으로 보인다. 정부수립 초기에 공문서 관리와 관련되어 제정·시행된 정부처무규정(政府處務規程)과 공문서규정은 그 내용과 형식 모두 일제강점기 '조선총독부처무규정'과 '조선총독부공문서규정'을 그대로 답습하였다. 그러므로 당시 공공기록과 문서관리는 사무관리와 분리되지 못하고 그 보조적 성격의 업무로 취급되었다.[232]

이러한 현실은 노동법 제정과정 연구에 있어 1948년 정부수립 이후 1953년 노동법안의 국회 제출 전까지의 시간을 공백 상태로 만들고 있다. 당시 행정부 내에서 논의하던 내용을 담은 공문서, 보고서, 회의록 등이 남아 있지 않아 노동법 제정과정을 직접적으로 규명해줄 자료를 찾아보기 어렵다. 대한민국정부의 입장과 의도는 정부 관계자들의 회고에 근거할 수밖에 없으나 이러한 회고는 입법사적 진실을 담보해주지는 못하고, 오히려 부정확한 기억 및 회고자의 업적 과장 등으로 역사적 사실

231) 조애란·김민경·윤은하, "미국 공공기록관리법(PRA)을 통한 기록관리 제도에 관한 연구 - 연방과 주를 중심으로", 『한국기록관리학회지』 제19권 제2호, 한국기록관리학회, 2019, 215면.

232) 서혜란, "한국 공공기록관리 정책의 연대기적 검토", 『한국기록관리학회지』 제9권 제2호, 한국기록관리학회, 2009, 190~191면.

이 왜곡될 위험성도 존재한다.

위와 같은 난점을 극복하고, 노동법 제정과정 연구에 다가가기 위해서는 일단 비교법적 연구에 근거할 수밖에 없다. 제정 노동법과 다른 국가 노동법 간 공통점과 차이점을 식별하고, 차이점의 발생 원인에 주목하면서 노동법 제정에 관여한 사람들의 생각과 의도를 추론하는 것이다.

제정 노동법은 일본 노동법과 유사성이 많다.[233] 그 이유는 우리나라와 일본이 공동으로 미군정의 통치를 받은 역사 및 전술한 노동자문위원회가 일본과 남한에 걸쳐 활동하였다는 사실과 관련이 있다. 일본에서는 후생성 주도하에 1945. 10. 만들어진 일본 측의 노무법제심의위원회(勞務法制審議委員會)와 연합군최고사령부 노동과가 1945. 12.부터 법안을 검토하고 있었지만, 1946. 1.부터 논의 자체가 중단되는 등 난항을 겪고 있었다. 그러던 중 1946. 4. 22. 연합군최고사령부 노동과에서 노동관계조정법(Labor Relations Adjustment Bill)의 영문 초안을 전달하였고, 이를 일역한 내용이 사실상 법안의 기초가 되었다.[234]

그리고, 위 노동관계조정법 영문 초안을 작성한 집단이 노동자문위원단이다. 노동자문위원단 중 스탠치필드 단장과 맥퍼슨, 아펠은 일본에 체류하면서 동시에 연합군최고사령부 노동과 직원으로 채용되었다. 때마침 노동과 과장도 코헨(Theodore Cohen)으로 교체되면서 노동과는 입법에 적극적인 태세를 취하게 되었다. 이후 1946. 6. 2.부터 6. 13.까지는 스탠치필드와 맥퍼슨으로 구성된 한국소위원회가 남한에 파견되었고, 열흘 정도 남한에 머물렀다. 이때 한국소위원회는 미군정청에 대한 권고안을

233) 제정 노동법은 적어도 기본 체계나 양적 측면에서 본다면 일본법을 계수하거나 모방하거나 참고하였다고 말해도 틀린 말은 아니며, 노동위원회법과 근로기준법이 특히 그러하고 노동쟁의조정법과 노동조합법은 그에 비해 독자적인 태도가 상대적으로 강하다(강성태, "제정 노동법의 주요내용과 특징 - 일본법과의 비교를 중심으로", 『노동법학』 제48호, 한국노동법학회, 2013, 160면).

234) 권헌규, 앞의 글, 171면.

작성하면서 노동관계조정법 영문 초안을 남한의 법적 기준으로 삼았다.[235]

한국소위원회는 미군정청의 전반적인 노동정책이 일본에서 도입된 것과 매우 다르며, 노동, 공업 및 농업에서 민주적 조직의 발전을 고무하는 조치에 거의 진전이 없다고 평가하였다. 물론 미군정청 관리들은 일본과 같은 법률을 한국에 적용할 수 없는 특수한 상황이 있음을 소위원회에 지속적으로 설명하려 하였고, 이 점에 대해 소위원회도 의심할 여지가 없다고 언급하였다.[236] 남북분단과 좌우익 대립, 일본에 비해 열악한 공업발전상태와 근로자의 처우, 아동노동 문제 등 남한의 상태는 일본과 같을 수 없었으며, 이러한 여건은 제정 노동법이 일본과 차이를 보이는 원인이 되었다.

개별 법률로 살펴보면, 제정 노동쟁의조정법은 일본법과 비교할 때 사용자의 채용 제한(제11조)이나 근로자의 구속 제한(제13조)과 같은 쟁의행위의 보장을 위한 규정들을 신설하였다. 그리고 쟁의행위를 (개인)근로자의 권리로 파악하였다. 예를 들어 노동쟁의의 정의(제2조)나 쟁의행위의 정의(제3조)에서 그 주체를 일본법의 "노동관계당사자"가 아니라 "근로관계당사자"라 하였다. 일본법은 근로자 측 노동관계당사자를 "집단 또는 단체"로 보았지만, 제정 노동쟁의조정법은 제5조 제1항 및 제8조에서도 근로자나 노동자를 주체로 상정하였다. 이는 "단체행동권"이라는 표현 대신에 "단체행동자유권"이라고 명시하였던 1948년 제헌헌법 제18조와 제정 노동쟁의조정법 제1조의 의도를 반영한 것으로 생각된다.[237]

더불어 제정 노동쟁의조정법이 노동쟁의의 주체를 근로자 개인으로 규정한 데에는 미군정기 법령의 영향도 있다. 1947. 5. 30. 노동부 통첩

235) 권헌규, 앞의 글, 170~171면.
236) 권헌규, 앞의 글, 175면.
237) 강성태, 앞의 글, 142면.

‘노동당국이 취급할 노동쟁의의 한계에 관한 건’에서는 노동쟁의의 당사자적격을 규율하고 있는데, 노동쟁의의 당사자는 “노동자” 또는 그의 집단인 “노동조합” 혹은 그의 “연합체”라고 명시하였다.[238] 그 이유는 같은 통첩에서 언급되는데, 노동쟁의가 개인적인 경우 즉 1사업장의 1인 또는 수인의 노동자에 한정된 노동조건의 유지·개선을 목적으로 한 경우에는 그 1인 또는 수인의 노동자가 곧 당사자가 될 수 있다는 것이었다. 미군정청 통첩과 제정 노동법으로 이어지는 노동쟁의 당사자 규정은 같은 회사에서도 근로조건이나 계약 형태가 더욱 다양해진 현대사회에 시사점을 줄 수 있다.

다음으로, 제정 노동조합법에서 일본법에 없는 독창적인 규정은 대부분 노동조합의 관리와 통제, 노사관계에 대한 행정관청의 개입과 관련된 것이었다. 제정 노동조합법의 가장 큰 특징은 강한 정부 주도성이고 일본법을 참고할 때 1945년, 1949년 및 1952년 제·개정된 법 중에서 노동조합에 대한 행정관청의 개입이나 규제가 강한 조문을 참조하거나 종종 일본법에는 없는 독창적인 행정규제 규정들을 마련하였다.[239] 이는 남북분단, 좌우익 대립, 미국과 소련의 대결, 단독정부 수립 및 한국전쟁으로 이어지는 일련의 상황에서 전평 등 좌익계열 노동조합에 대한 규제 필요성이 일본보다는 높았기 때문으로 보인다.[240]

제정 노동조합법에 정치자금의 징수·유용 금지조항(제24조)이 있다는 것도 같은 관점에서 바라볼 수 있다. 미군정청 국가노동협의회가 성안한 ‘노동조합 및 산업관계법안’(The Trade Union and Industrial Relations

238) 사용자의 경우 “경영자” 또는 그의 “단체”로 규정하였다.
239) 강성태, 앞의 글, 147~148면.
240) 당시 각 부문의 혼란을 계기로 좌익 측 계열에서는 노동운동의 명목으로 일본인이나 일본인단체에 속하였던 각 기업체는 물론이고 일정 직영으로 되어 있던 각 기업체 또는 사업장도 일절 근로자의 소유라는 불령(不逞)한 주장과 요구를 하게 되어 당시 우리 국가경제기능에 미치게 한 그 악영향과 죄과는 실로 심대한바 있었던 것이다(홍영표, 『노동법론』, 법문사, 1962, 66면).

Law)을 군정장관이 “노조가 정당활동에 참여할 권한이 없다는 점을 의심의 여지 없이 명확하게 하여야 한다”[241]는 이유로 보류한 것처럼, 당시 입법 관련자들은 노동조합의 좌경화와 정치화를 극도로 경계하였다. 따라서 제정 노동조합법에 정치자금 징수·유용 금지조항이 규정된 데에는 노동조합의 정파성 획득을 미연에 방지하려는 목적이 있었던 것으로 생각된다.

한편, 제정 노동위원회법의 경우 실체적 규정인 18개 조문 중 노동위원회의 구성, 관리, 위원, 역할 등에 관한 대부분의 내용은 일본법을 참조한 것으로 보이며, 위원회의 소집과 관련한 제10조 단서 및 노동위원회의 의결정족수에 관한 제11조 제2항 단서 등만이 독자적으로 신설되었다.[242]

제정 근로기준법도 일본법을 많이 참조하였는데, 실체적 내용에 관한 총 106개의 조문 중에서 독창적으로 만든 조문은 제7조(폭행의 금지), 제16조(근로의 정의), 제17조(근로계약의 정의), 제27조 제1항(정당한 이유 없는 해고 등의 제한), 제28조(퇴직금의 지급), 제29조(제29조의 예외), 제43조(유해한 위험작업), 제47조(월차유급휴가), 제63조(교육시설) 등 9개이다. 그리고, 일본법과 상당한 차이가 있다고 보이는 조문은 제5조(균등처우), 제10조(적용범위), 제34조(최저임금), 제42조 제1항의 단서, 제44조(휴게), 제45조(휴일), 제46조(시간외 휴일근로에 대한 가산임금), 제50조(최저연령과 취직인허증), 제59조(생리휴가), 제60조(산전후휴가), 제89조(노동위원회의 심사와 중재), 그리고 근로감독관에 관한 제102조부터 제106조까지 등 16개이다.[243]

일본법과 다른 독자적인 규정 중에는 미군정기 법령도 다수 발견된다.

---

241) 「미군정청 노동부사」, 35면.
242) 강성태, 앞의 글, 150면.
243) 강성태, 앞의 글, 154~157면.

제정 근로기준법의 제50조, 제59조, 제60조 및 제63조는 각각 미성년자노동보호법 제3조, 제8조, 제12조 및 제13조에 규정되어 있던 내용이며, 제정 근로기준법 제46조도 법령 제121호 최고노동시간 제2조에 관련 내용이 담겨있다. 그리고, 제정 근로기준법 제16조에서 근로의 정의규정은 '노동조합운동 지도의 관한 건' 통첩 1-① 항목에서 "노동자란 물론 육체노동자와 정신노동자의 양자를 의미한다"는 내용과 일치한다.

또한, 제정 근로기준법 제5조의 균등처우 조항에서는 남녀의 차별적 대우를 금지하도록 명시하고 있다. 일본법에는 이와 동일한 조문이 존재하지 않으며, 해당 입법은 남조선과도입법의원에서 격론 끝에 미성년자노동보호법안의 남녀 차별적 내용을 삭제한 역사와 무관하지 않다고 보인다. 이러한 현상은 제정 노동법의 입법 관련자들이 일본법을 많이 참고하되, 일본법에 없거나 다른 내용이더라도 미군정기부터 시행되고 있던 실정법과 입법논의사항은 제정 근로기준법에 반영하였다는 사실을 말해주고 있다.

제정 노동법과 일본법을 비교하였을 때 노동위원회법과 근로기준법에 비해 노동쟁의조정법과 노동조합법에서 독자적인 규정이 많이 발견된다. 그 원인은 다각도로 분석할 수 있는데, 먼저 좌익계열 노동조합에 대한 규제 필요성이 일본보다 높았다는 사실을 들 수 있다. 또한 노동쟁의조정법과 노동조합법은 미군정청 노동부에서 '노동조합 및 산업관계법', '노동조합등록법'(Trade Union Registration Act), '노동쟁의조정법'(Labor Disputes Settlement Act), '고용관계법'(Employment Relations Act) 등 집단적 노동관계법의 제정 시도를 지속적으로 한 사실과도 관련 있다. 노동쟁의조정법과 노동조합법은 미군정기부터 그 필요성이 인정되어 남한 사정에 부합하도록 미군정청 내에서 많은 논의가 있었으며, 제정 시도가 무산되는 등 우여곡절도 많았다. 그리고 이 과정에서 법안에 대한

조정이 이루어진 것이 일본법과 다른 독자성을 띠게 하는 요인으로 작용하였다. 한편, 미군정기 미성년자노동보호법과 법령 제121호의 규정이 일본법에 없거나 다른 내용임에도 제정 근로기준법에 반영되었다는 점도 미군정기 노동법령이 제정 노동법에 영향을 미쳤음을 방증하고 있다. 요컨대 정부수립 이후에도 좌익계열 노동조합에 대한 경계와 미군정기 입법된 법령의 시행이 지속되었으며, 이러한 사실이 제정 노동법에 영향을 미친 것이다.

2. 정부 내 입법과정

(1) 근로기준법의 기초과정

근로기준법은 정부수립 후 사회부 노동국에서 초안을 작성하였으며, 8개월간 작업을 거쳐 1949. 5. 임금제도, 근로시간, 작업안전과 위생, 부녀와 미성년자 노동보호, 취업규정, 기숙사, 감독기관과 노동재해보상 등을 규정한 근로기준법 초안을 성안하였다.[244] 사회부가 기초하고 1949. 6. 1. 법제처에 회부된 근로기준법 초안에 대하여는 "13장 88조에 이르는 광범위한 규정으로 근로자의 기본적 권리를 고용주와 대등한 입장에서 확정하였으며, 이로써 근로대중은 종래와 같은 연약한 노동조건으로부터 완전히 벗어났다"고 평가되었다.[245] 사회부에서 기초한 아래 근로기준법 초안의 주요 조문은 1949. 6. 최초 공개된 것으로, 근로기준법의 원형(原型)을 보여주고, 당시 정부의 입장을 살펴볼 수 있다는 점에서 사료적 가치가 있다.

제1장 총칙

제1조 본법은 근로조건의 기준을 정하여 근로자의 인간적 생활을 보장하여 향상시킴을 목적으로 한다.

제2조 근로조건은 근로자와 사용자가 대등한 입장에서 결정한다. 근로조건은 최저기준이므로 근로관계당사자는 이 기준을 저하(低下)할 수 없다.

제4조 사용자는 근로자의 성별, 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건을 저하할 수 없다.

제2장 근로계약

제12조 사용자는 근로계약체결 시에 근로자에 대하여 근로조건을 명시하여야 한다. 명시한 근로조건이 사실과 상이할 시에 근로자는 동계약을 해

244) 「동아일보」, 1949. 5. 1.
245) 「동아일보」, 1949. 6. 3.

제할 수 있다.

전항의 경우에는 사용자는 근로자의 필요한 귀향여비를 지급하여야 한다.

제14조 사용자는 근로자에 대하여 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감급 기타 징벌을 할 수 없다.

사용자는 근로자가 업무상 부상 또는 질병요양을 위한 휴업기간 및 그 후 30일간 혹은 산전 40일 산후 40일 간은 해고하지 못한다.

제16조 사용자는 근로자에 대하여 해고 시 30일분 이상의 임금을 지급하여야 한다. 그 2년 이상 계속 근무한 자에 대하여서는 1년을 넘는 계속연수마다 1년에 대하여 30일씩을 전항 일수에 가산한다.

제18조 주무장관은 필요에 의하여 일정한 사업 또는 직업에 종사하는 근무자에 대하여 최저임금을 정할 수 있다.

이 최저임금에 관한 사항을 심의하기 위하여 중앙에 중앙임금위원회, 각 도·시에 도·시임금위원회를 둔다.

제21조 임금은 통화로 직접 근로자에게 그 전액을 지불하여야 하며 매월 1회 이상 일정한 기일을 정하여 지불하여야 한다.

제22조 출산, 질병, 재해, 기타 명령으로 정한 비상시 급한 경우에는 지급기일 전이라도 기왕의 근로에 대한 임금을 지급하여야 한다.

제23조 사용자의 귀책사유로 인하여 휴업한 경우에는 사용자는 휴업기간 중 당해 근로자에 대하여 임금의 100분의 60 이상의 수당을 지급하여야 한다.

제4장 근로시간

제25조 근로시간은 주 48시간을 기준으로 한다. 단 당사자 합의에 의하여 주 60시간을 한도로 근로할 수 있다.

특별한 사정이 있을 경우에는 주무장관의 허가를 얻어 전 2항 시간을 연장할 수 있다.

제26조 지하작업 기타명령으로 정한 유해위험작업은 일 6시간 주 36시간을 기준으로 한다. 단 주무장관의 허가를 얻어 일 2시간 이내 한도로 연장할 수 있다.

제27조 근로시간 6시간을 초과할 경우에는 40분 이상 8시간을 초과할 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다.

제28조 사용자는 근로자에게 주 1회 이상의 휴일을 주어야 한다.

정휴일(定休日) 법정공휴일은 임금산출에 근로일로 인정한다.

제30조 사용자는 월 1일 유급휴가 및 월 2일의 유급병가를 주어야 한다.

제38조 사용자는 작업상 위험 또는 보건상 유해한 설비에 대하여 그 위험방지 또는 근로자의 건강 풍기(風紀) 및 생명의 보지(保持)에 필요한 조치를 강구하며 근로자는 이에 필요한 사항을 준수하여야 한다.

제40조 사용자는 경험이 없는 자를 위험한 업무에 사용치 못한다.

제8장 재해보상

제51조 근로자가 업무상에 부상 또는 질병에 걸린 경우에는 사용자는 필요한 요양비를 부담하여야 한다.

제53조 근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸려 완치 후 신체에 장해가 있을 시에는 사용자는 그 장해정도에 의하여 임금에 별표에 정한 일수를 곱하여 얻은 금액의 장해보상을 지급하여야 한다.

제55조 근로자가 업무상 사망한 경우에는 사용자는 유가족 또는 근로자의 사망 당시 그 수입으로서 생계를 유지한 자에 대하여 임금의 1,000일분 이상의 유족보상을 행하여야 한다.

법제처를 통과한 근로기준법안은 1950. 2. 24. 국무회의에서 심의되었다. 당시 신문기사에 따르면, 군정시대 노동시간법과 미성년자 취업금지법 등을 폐지하고 헌법 제18조·제19조에 의거하여 근로자의 생활을 보장하며 향상시킴을 근로기준법의 목적으로 한다고 되어있었는바,[246] 정부수립 후 근로기준법이 미군정 법령을 승계하는 한편, 헌법에 근거하여 근로자 생활 향상을 도모하였다는 것을 알 수 있다. 하지만 근로기준법을 포함한 노동법의 심의는 지지부진하였고, 이에 경향신문은 5. 2. “노

246) 「조선일보」, 1950. 2. 26.

동법 갖지 못한 노동절 유구무언으로 흐른 2년 - 차기 국회의원에게 기대할 뿐"이라는 제하의 기사에서 "어제 5월 1일은 노동자의 명절인 메이데이이고 이를 기념하고자 대한노총에서 다채로운 행사를 거행하였으나, 우리의 마음을 찌르는 것이 있으니 그것은 아직 노동법이 제정되지 않았다는 점"이라 하면서 "5·10선거 당시 노동자단체를 위한다는 명목으로 국회의원의 자리를 차지하였던 의원들도 한두명이 아니었는데 이들은 유구무언의 2년간을 보내었으니 그 임무를 다하지 못한 도의적 책임이 있다"고 비판하였다.[247] 그러나 제헌국회는 1950. 5. 30. 임기가 만료되었고, 1950. 6. 25. 한국전쟁 발발로 근로기준법 제정은 더욱 늦춰졌다.

(2) 집단적 노동관계법의 기초과정

전술하였듯 집단적 노동관계법은 이미 미군정 시기 그 기초작업이 진행되었다. 동아일보에서도 1946년 "근로자 권익옹호 노조법, 쟁의조정법을 불원발포(不遠發布)"라는 제목으로 "노동부에서 노동법령 초안의 검토를 신중히 하고 있고, 노동조합법과 노동쟁의조정법을 제정·발포하고자 이미 안을 작성하여 관계방면과 절충 중으로 머지 않아 법령이 발표될 것"이라고 보도하였다.[248] 하지만 당시 시대적 상황 및 군정장관의 소극적 태도 등으로 노동조합법 및 노동쟁의조정법의 입법까지 이르지 못하였음은 앞서 살펴보았다.

집단적 노동관계법의 제정작업은 정부수립 이후에도 이어졌다. 당시 언론보도에서는 "조선전업회사 종업원이 권리를 확보하기 위해 노동조합을 결성하려 하였을 때 이를 허가하지 않고 중지명령을 내렸는데, 이는 대한민국헌법 및 아직 유효한 군정법령 97호에 규정한 근로자의 자율적인 노동조합 결성에 대한 권리를 무시한 것이고, 이러한 폐단을 일소하

247) 「경향신문」, 1950. 5. 2.
248) 「동아일보」, 1946. 11. 19.

기 위해 사회부 노동국이 노동조합법을 성안하였다"고 하였다. 그리고 사회부 노동국이 기초한 노동조합법 초안의 요지가 1949. 1. 28. 공개되었다.[249]

정부가 기초한 노동조합법 초안에서는 노동조합과 사용자의 의무사항에 대해 규율하고 있는 것을 알 수 있다. 노동조합의 의무로 "기업경영과 노동자 공권에 대한 간섭", "가입 여부 및 가입조건 제한", "고용주의 단체 등 가입여부 강제", "정당, 사회단체 예속" 등을 금지하고 있고, 사용자의 의무로 "노동조합 조직, 가입, 활동에 대한 간섭, 제한, 차별대우", "정치적 이유의 조합 억제", "재정 원조 등 노동조합 활동에 영향을 주는 행위", "단체협약 거절", "고용주의 이익을 대표하는 노동조합의 결성" 등을 금지하고 있다. 노동조합법 초안 요지는 주로 부당노동행위의 내용을 소개하고 있는데, 당시 태프트-하틀리법의 영향으로 노동조합의 부당노동행위도 규정하고 있다는 점이 이색적이다.[250]

사회부 노동국에서 노동조합법과 노동쟁의조정법 기초작업을 완료하고, 해당 법안은 1949. 6. 법제처에 회부되었으며,[251] 법제처 심사를 거쳐 1950. 2. 28. 국무회의에 상정되었다. 사회부 노동국의 홍영표 노정과장은 "목포발전소 대한노총지부위원장의 '투쟁'이라는 문구사용을 좌익이 쓰는 용어라 하여 이를 구속한 실례가 있는 등 정상적인 노동조합운동에 대한 부당한 억압은 각 지방에서 누차 엿볼 수 있는 것"이라 밝혔으며, 이러한 폐단을 일소하기 위해 노동조합법을 국무회의에 상정하였다고 보도되었다.[252] 한편, 노동쟁의조정법은 사회부에서 기초한 법안이 국무회의를 통과하여 1949. 12. 20. 이미 국회에 제출된 상태로[253] 신익희 국회의장

249) 「동아일보」, 1949. 1. 28., 노동조합법 초안 요지의 원문 내용은 제4장 제2절에서 소개한다.
250) 노동조합의 부당노동행위 규정에 대한 이후의 제정과정은 제4장 제3절에서 후술한다.
251) 「동아일보」, 1949. 6. 1.
252) 「동아일보」, 1950. 2. 28.

은 1950. 4. 국회 문교사회위원회에 노동쟁의조정법안의 신속한 의결을 촉구하기도 하였다.[254] 하지만 1950. 5. 30. 제헌국회 임기가 종료하였고, 1950. 6. 25. 한국전쟁 발발로 집단적 노동관계법의 제정도 계속 미루어졌다.

(3) 정부 내 입법주도자에 대한 논의

늦어도 헌법이 제정된 다음 해인 1949년부터는 노동법규의 구체적 입법이 진행되고 있었다. 당시 사회부 노동국에서는 노동쟁의조정법, 노동조합법 및 근로기준법 초안을 기초하였고, 노동쟁의조정법은 국회에 이미 제출된 상태였으며, 노동조합법과 근로기준법도 법제처에 회부되었다. 그러나 노동쟁의조정법안의 심사는 지지부진하였고, 노동조합법 및 근로기준법 초안도 법제처 심의와 국무회의 의결을 거친 후 국회로의 이송이 준비되고 있는 도중에 한국전쟁이 발발함에 따라 노동법 제정은 결실을 맺지 못하였다.[255]

이후 전쟁을 수행하는 과정에서 노동행정당국과 국회의원들은 생산전선에서 열심히 일하는 근로자를 위한 기본적인 법 제정 없이는 전쟁 위기를 극복할 수 없다는 점을 절실히 느꼈으며, 이에 따라 노동법의 조속한 제정 필요성을 인정하게 되었다. 특히 근대 한국노동운동에 있어 선도적이고 중요한 역할을 계속해 온 전진한은 부산 조선방직쟁의(“조방쟁의”라 약칭한다)와 대한노총의 분규[256]를 거쳐보면서 우선 노동법의 제정이 선행되어야 한다는 사실을 깊이 느끼고 그 실현을 위하여 앞장섰

253) 「동아일보」, 1950. 3. 18.
254) 「동아일보」, 1950. 4. 19.
255) 하경효, 앞의 글, 47면.
256) 노동조합법 제정의 배경이 된 조방쟁의와 대한노총의 분규에 대하여는 이흥재, “노동조합법제정사의 법사회학적 조명 - 그 제정배경과 전진한의 역할 및 법인식의 탐조”, 『서울대학교 법학』 제46권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 170~174면 참조.

다.[257]

더욱이 해방 이후 경제적 위기 속에서 우리나라 근로자의 생활은 날로 핍박해짐에 따라 전국 각처에서 크고 작은 각종의 노동문제가 발생하였으나, 이러한 노동문제를 합법적으로 해결할 법이 마련되지 못하고 있었던 실정이었다. 따라서 비록 전쟁 중이기는 했으나 노동법의 조속한 제정의 필요성은 차츰 증대되어 가고 있었다. 특히, 1952. 4. 23. 광산노련에서는 직접적인 청원으로 노동입법의 조속한 제정을 요구하기도 하였으며, 이러한 근로자들의 열망과 현실적인 필요성으로 말미암아 국회에서 노동법 입법이 추진됨[258]에 이르렀다.[259]

노동법 제정과정의 규명을 위하여는 법률안의 국회 제출 전 정부 내에서의 입법과정을 살펴볼 필요가 있는데, 전술하였듯 제도와 관행의 미비로 당시 정부의 공문서를 발견하기 어려운 상황이다. 더욱이 사회부 노동국 내에서 노동법 초안 작성을 누가 주도했는지에 대한 주장이 엇갈리고 있다. 당시 사회부 노동국장이었던 한몽연의 회고는 다음과 같다.

> 노동 제법의 초안을 이항녕 교수와 둘이서 잠바 차림으로 싸구려 여관과 중국집 2층을 전전하면서 각국의 노동관계법을 참고하여 우선 테두리부터 잡아 나갔습니다. 마련된 초안을 정부안으로 할 것이냐 국회 보사위

257) 김윤환·김낙중, 『한국노동운동사』, 일조각, 1975, 150면.

258) 노동입법의 배경이 체제안정화 장치의 결과물이라는 견해도 있다.
"노동입법의 배경은 1945. 8. 15. 일본패전, 단독정부수립, 한국전쟁이란 연속된 기간의 평가에 따른 총체적 평가의 결과로서 바라보아야만 하고 그러할 때 그 결과물은 8년간의 과정에서 나타난 총체적인 체제위기감 속에서 평가하여야 한다. 그리고 그 위기감을 극복하고 다수의 노동대중들을 국민으로서 포섭해내기 위한 고도의 전략 속에서 이해되어야 한다. 결국 1953년 제정된 집단적 노동관계법은 체제이탈화 되어갈 가능성이 있는 노동대중들을 체제 안으로 포섭해내려 했던 체제안정화 장치의 결과물로서 이해되지 않을 수 없다"(유혜경, "이승만정권시기의 노동운동과 노동법 - 단독정부수립후 1953년 노동법제정 전후의 상황을 중심으로", 『노동법학』 제27호, 한국노동법학회, 2009, 147면).

259) 박병철, 『1953년 노동관계입법에 관한 연구 - 제1공화국 노동정책과 관련하여』, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991, 20면.

분위안으로 제출할 것이냐로 의견이 갈렸으나 결국 국회 분위안으로 국회에 제출했습니다.[260]

또한 그는 노동관계법의 통과에 있어 “자신은 심부름꾼으로 거든 것이고, 크게 보아 첫째로 당시 대통령인 이승만 박사의 노동자와 농민이 잘살아야 한다는 기본이념과 둘째는 해방 후 전평타도와 산업재건에 이바지하여온 노동운동자들의 공로탑의 밑받침으로 성취된 것”이라 덧붙였다.[261]

반면에 배병우 교수와 위 주장의 당사자인 이항녕 교수는 이에 대하여 다르게 회고하고 있다.

(배병우 교수) 이미 전쟁 전에 노동법 초안이 나와 있었다고 해요. 존함은 생각나지 않는데, 보사부 노정국장(사회부 노정과장의 오식으로 보인다; 필자 주)을 역임한 분이 전쟁 전에 이미 초안을 만들어 놓았다고 해요. 그것을 가지고 있다가 전쟁 중에 그것으로 제정하였다고 그 분으로부터 말을 들었어요.[262]

(이항녕 교수) 아마 6·25 이전부터 부산대에서 노동법을 강의한 것으로 기억해요. 당시 내가 노동법 강의를 하기 때문에 국회가 부산으로 피난 오면서 국회에서 노동법을 제정한다고 할 때에 자연스럽게 관여하게 된 것이지요. 그 때 성균관대 교수로 계시면서 사회부 노정과장으로 있던 홍형표(홍영표의 오식으로 보인다; 필자 주) 씨가 있었는데 노동법 제정 담당자였어요. 그런데 그때 내가 국회전문위원을 하고 있었는데, 보건사회위원회인가 그랬는데, 거기서 노동법을 제정한다고 그래가지고 홍형표 선생과

260) 한국노동연구소 편, 「대한노총의 결성 전후 - 노동운동의 회고담(6)」, 『노동공론』 제2권 제6호, 한국노동연구소, 1972, 168~169면.
261) 한국노동연구소 편, 앞의 회고담, 169면.
262) 한국노동법학회 편, 「한국노동법학회 창립40주년 기념 원로간담회」, 『노동법학』 제8호, 한국노동법학회, 1998, 181면.

같이 초안을 만들게 된 것이었어요.[263]

한편 제3자인 미국 고문관의 보고서에서도 정부 내 입법과정에 대한 언급이 나온다. 주한 ECA 사절단(Economic Cooperation Administration Mission in Korea)의 노동고문관 스탠리 얼(Stanley W. Earl)은 1950. 4. 8. '한국노동보고서'(Report on Korean Labor)[264]를 남겼는데, 이 보고서는 총 12개의 목차[265]로 이루어져 있다. 이 중 8번째 노동국(Bureau of Labor) 부분에서 정부 내 입법과정이 간략히 적혀있으며, 여기서 홍영표(洪永杓)[266]에 대한 언급이 존재한다.

보고서에서는 사회부 노동국장에 대해 업무자질이 부족하다는 등 비판적 시각을 보여주고 있다.[267] 그리고 실제 노동 관련 업무는 노동국 노정과장 홍영표가 수행한다고 하면서 홍영표가 4년 동안 노동부에서 근무하였고, 서울대학교에서 법학과 경제학을 전공한 유능한 인재로 언급하고 있다. 그리고 그가 근로기준법(Labor Standards Act)과 소위 노동

263) 한국노동법학회 편, 앞의 간담회, 189면.

264) 한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 노동관련 보고서』, 1995, 412~451면에 수록되어 있다.

265) History of the Labor Movement in Kora / Affiliation of the Tai Han No Chung with the ICFTU / Fifth Annual Convention of the Tai Han No Chung / Executive Committee Meeting of Tai Han No Chung / Attitude of Republic of Korea Towards Unions / Tai Han Youth Corps / Similarity between Tai Han No Chung and Youth Corps / Bureau of Labor / National Guidance Alliance / Mine Workers Union / Cost of Living / Conclusion.

266) 홍영표는 1910년 원산 출생으로 경성제대 법학과를 졸업하고, 같은 대학 대학원을 수료하였다. 미군정청 광공국 노동과와 노동부, 대한민국정부의 사회부 노동국 및 법제처에서 관료 생활을 하였으며, 연세대학교 정법대학 교수 및 한양대학교 정경대학 교수를 역임하였다.
[SCAP & UNC, 「Who's Who in South Korea Interim Government Vol. 2」(1948. 4.), RG 554, USAFIK XXIV Corps G-2 Historical Section 1945-1948, p.61; 국립중앙도서관 디지털컬렉션(https://www.nl.go.kr/NL/contents/N20103000000.do) 제공 및 "홍영표, 『노동법론』, 법문사, 1962, 저자약력" 참조].

267) Stanley W. Earl, 「Report on Korean Labor by Stanley W. Earl, Labor Advisor, Economic Cooperation Administration Mission to Korea」(1950. 4. 8.), RG 469, Entry 80, pp.19~20.

조합기본법(so-called basic labor union law)을 준비하였으며, 국무회의의 의결을 받아 노동법안을 국회에 제출하였다고 밝혔다. 또한, 홍영표의 부하직원을 비롯한 노동국 구성원들이 노동업무에 대한 전문성이 없고 무능하다고 지적하였다.[268] 이에 이하에서는 홍영표의 사상을 간략히 살펴보기로 한다.

(4) 홍영표의 사상

가. 근로기준법

홍영표는 근로기준법이 기본적으로 당시 헌법 제17조[269]에 근거한 것이라 밝히고 있고, 미군정기 법령들과 연속성을 가진다고 보았다.

> 대한민국수립 이후의 노동입법은 전기 미군정시대의 노동입법정신과 헌법정신, 특히 헌법상의 노동조항에 근거해서 행하여진 현재 시행되고 있는 것이 바로 그것인바, … (중 략) … 근로기준법은 실로 방대한 규모의 것으로서 대체로 각종 산업에 대하여 근로자를 위해서 근로조건의 최저선을 설정하고 특별한 감독제도와 벌금으로서 위반을 단속하고 있다. 대망의 8시간근로제가 정부수립 후 처음 시행하게 되었고 최저임금제도도 예정되고 있다.[270]

제1조 목적 규정과 제2조 근로조건의 기준 규정은 “근로조건이 그 이하로 저하된다면 근로자의 생활이 위협을 받게 된다는 근로조건의 최저

---

268) Stanley W. Earl, 「Report on Korean Labor by Stanley W. Earl, Labor Advisor, Economic Cooperation Administration Mission to Korea」(1950. 4. 8.), RG 469, Entry 80, p.20.

269) **제헌헌법 제17조** 모든 국민은 근로의 권리와 의무를 가진다.
근로조건의 기준은 법률로써 정한다.
여자와 소년의 근로는 특별한 보호를 받는다.

270) 홍영표, 『노동법론』, 법문사, 1962, 71~72면.

한을 정하여 국가권력으로써 사용자에게 이 최저한의 근로조건을 강행하게 한다는 취지"에 따른 것이라고 하였다.[271] 그리고, 근로기준법 제13조에서 취업규칙을 사업장에 비치하도록 하는 것과 제22조에서 근로조건을 명시하도록 하는 것은 그 취지가 동일하다고 보았다.[272]

그는 근로기준법이 다루고 있는 문제를 크게 3가지로 보았다. 첫째는 '근로조건의 기준문제'이고, 둘째는 '근로조건을 결정하는 방식과 방법에 관한 문제'이며, 셋째는 '근로조건과 근로자의 직장 외에서의 일반생활조건과의 관계에 관한 문제'이다.

먼저, '근로조건의 기준문제'와 관련한 부분을 근로시간(제4장), 안전과 보건(제6장), 임금(제3장), 여자와 소년(제5장), 재해보상(제8장) 규정으로 보았다. 그는 근로시간 규정에서 1일 8시간, 1주 48시간제가 채택되고 있는 것(제42조 제1항 본문)이 핵심이라고 하였다. 다만, 당사자 간 합의로 연장하는 경우(제42조 제2항 단서), 특별한 사정으로 사회부의 인가를 얻은 경우(제42 제2항), 유해위험한 작업의 경우(제43조)를 근로시간 규정의 예외로 두었는데, 이 경우 통상임금의 5할 이상의 수당금을 지급하게 한 것(제46조)은 간접적으로 근로시간 연장을 방지하기 위함이라고 밝혔다.[273] 휴일 규정(제45조) 역시 "1주일에 평균 1회보다 적어서는 아니되지만 이보다 많은 편은 2주일에 3회든 1주일에 2회든 그것이 노사간 합의에 의하여 성립만 된다면 하등 문제될 바가 없다"고 하였다.[274] 최저임금제 및 휴업지불(제38조) 규정도 근로조건의 최저기준을 설치한 것이라 하였으며, 이러한 최저한도 근로조건에 미달하는 계약은 법률상 무효

271) 홍영표, 『노동법의 기본원리』, 서울고시학회, 1957, 159면.
272) 홍영표, 앞의 책(1957), 14~15면.
273) 홍영표, 앞의 책(1957), 159~161면.
274) 홍영표, 앞의 책(1957), 106면; 다만 이후에 홍영표는 휴일 규정에 대하여 주휴제의 원칙을 채택한 것이라는 해석을 하여 기존의 견해를 변경하는 듯한 모습을 보인다[홍영표, 앞의 책(1962), 186면].

로 하고 있다는 것(제20조)을 특히 주의할 필요가 있다고 하였다.[275]

다음으로 '근로조건을 결정하는 방식과 방법에 관한 문제'와 관련하여서는 강제근로의 금지(제6조), 배상예정의 금지(제24조), 전차금 상쇄의 금지(제25조), 강제저금의 금지(제26조), 통화불, 직접불, 일정시불, 전액불 등 임금지불(제36조), 비상시지불(제37조), 도급불제와 임금보장(제39조) 및 취업규칙(제9장) 규정을 언급하였다.[276]

특히, 소년에 관한 규정 중에서도 친권자 등의 대리계약 금지 및 불리한 근로계약 해제조항(제53조)은 "법정대리인이 자칫하면 미성년자의 복리를 무시하고, 또 때로는 대리라는 미명 하에서 일종의 인신매매와 같은 것을 할 위험이 있는 탓이며, 해약을 인정한 것은 불이익한 근로조건이 행하여진다면 특히 미성년자에게는 중대한 결과를 초래하는 까닭"이라고 밝혔다.[277] 그리고, 미성년자의 독자적 임금청구권 조항(제54조)은 "법정대리인이 대신 임금을 수령하면 미성년자에게 가지 않을 염려가 있고, 특히 법정대리인의 전차금 같은 것을 없애는 경우에 대비하며, 아울러 미성년자의 생활보장에 도움이 되게 한 것"이라고 하였다.[278] 제53조와 제54조는 입법의원의 미성년자노동보호법에서는 찾아보기 어려운 규정으로 미성년자 대리를 인정하는 민법의 특칙 성격을 갖는다. 또한 소년노동에 있어 미성년자노동보호법이 '근로조건의 기준문제'에 머문 법률이라면, 근로기준법은 '근로조건을 결정하는 방식과 방법에 관한 문제'도 다루는 법률로 평가할 수 있다.

마지막으로 '근로조건과 근로자의 직장 외에서의 일반생활조건과의 관계에 관한 문제'와 관련이 있는 규정으로는 먼저 균등대우(제5조)와 공민

275) 홍영표, 앞의 책(1957), 162면.
276) 홍영표, 앞의 책(1957), 164~167면.
277) 홍영표, 앞의 책(1957), 167면.
278) 홍영표, 앞의 책(1957), 167~168면.

권 행사의 보장(제9조)을 언급하였다. 홍영표는 균등대우 규정에 대하여 “근로조건에 대해 차별적 대우를 행한다는 것은 인격평등이라든지 헌법에서 보장된 신앙의 자유라든지 또는 개인의 법 앞에 평등이란 것을 해하는 결과가 되는 것을 문제시하였으며, 사용자가 근로조건을 정하는데 지배적 지위에 서 있음으로 인하여 개인의 자유와 평등이 해할 위험성이 있다는 것에 착안하였다”고 말했다. 그리고, 남녀의 차별적 처우 금지를 둔 것에 대하여는 “남녀평등이라는 헌법 제8조의 정신을 받드는 의미도 되고, 사용자가 봉건적인 남녀의 차별적 대우를 하게 될 염려가 있기 때문인 것”이라고 밝혔다.[279] 또한, 사용자의 지배적 지위가 근로자의 직장 외의 생활에까지 미치게 하는 것을 방지하려는 조치로는 기숙사에 관한 규정(제10장)과 기능습득에 관한 규정(제7장)을 언급하였다.[280]

홍영표의 노동법사상 중 독특한 점은 ‘근로자가 취업할 때까지의 관계 내지 퇴직 후의 관계’를 노동법의 범주에 포함시킨 것이다. 그 이유에 대하여 그는 “취업과 퇴직의 문제는 노동조건의 내용과 그 결정, 실시 등에 밀접한 관계를 가지고 있는 까닭”이라고 밝혔다.[281] 구체적으로 살펴보면, 홍영표는 ‘취업 시 관계’에서 문제가 되는 것으로 소위 노동브로커 문제로서 중간착취 배제(제8조) 규정을 제시하였다. 중간인이 취업에 개입하는 것은 무산자로서 근로자의 취업에 방해가 되므로 취업보호상 좋지 못하고, 임금을 저하시킬 작용도 한다고 보았다. 그리고 “명시된 근로조건이 사실과 상위가 있을 경우에는 근로자에게 해약을 허용하고, 또 귀향여비를 사용자로부터 청구할 수 있게 한 것은 취업할 때에 사용자의 지배자로서의 위력이 발휘되는 것이 근로조건 저하의 중대한 원인인 것에 착안하였다”고 밝혔다.[282]

---

279) 홍영표, 앞의 책(1957), 170면.
280) 홍영표, 앞의 책(1957), 171면.
281) 홍영표, 앞의 책(1957), 171면.

'퇴직 시 관계'와 관련하여서는 해고 및 퇴직금 제도를 규정한 제27조 및 제28조의 취지에 대해 홍영표는 다음과 같이 설명하였다.

> 근로기준법 제27조 제1항은 전적으로 근로계약관계에 있어서의 해고자유를 무제약한 것으로는 보지 않고, 해고에는 원칙적으로 정당한 이유(사유)가 있어야만 행할 수 있다고 하였다. 이것은 기업의 공공성에 비추어 사용자의 인사권은 기업생산성을 앙양(昂揚)시키는 방법으로서 행사하여야 할 것이라는 의미에서 그 생산성의 기초가 되는 근로자의 생산활동 내지 생존권을 침해하는 것과 같은 인사권의 행사는 일종의 권리남용으로서 허용되지 않는다는 것과, 근로자는 그 의사에 따라서 직업을 선택하고 가장 유리한 조건으로 근로력을 제공하고 그 생존을 유지한다는 것, 그리고 타인의 방해 없이 고용관계를 계속할 권리가 있기 때문에 이것을 침해하는 것과 같은 해고도 권리남용이 되어 일절 허용되지 않는다는 점에 그 취지가 있다고 할 것이다. 따라서 사용자는 근로자가 기업생산성에 도움이 되지 않거나 또는 유기적 전체로서의 경영질서를 문란시키는 것과 같이 사회통념상 해고를 정당시할만한 상당한 이유가 있는 경우에 한하여 유효하게 해고할 수 있다고 보는 것이 정당할 것이다.[283]
>
> 퇴직금제도의 취지는 근로자가 퇴직할 경우를 예상하여 근로자가 취직할 때까지의 생활안정을 도모하려는데 있다 하겠는데, 그 성격을 임금의 일부후불이라는 성질도 있지만 그 밖에 실업수당, 근속에 대한 사례금적 성질도 있어 반드시 명료하다고는 볼 수 없다. 여하튼 임금체계나 실업보험제도의 발달과 함께 반드시 그 성격을 순화시킬 필요가 있지만, 현재로는 이것을 구분할 수 없는 것이기 때문에 보통, 취업규칙이나 단체협약 등에서 지급조건이 사전에 명확하게 되어 있는 경우에는 임금과 동일시하여도 좋을 것이다. 다만 본제도는 취업규칙이나 단체협약에서가 아니고, 특히 법으로서 규정한 점에 의의가 있다 할 것이며, 따라서 강행법적인 제도

282) 홍영표, 앞의 책(1957), 172면.
283) 홍영표, 앞의 책(1962), 168면.

인 점에서 근로자에 대하여는 큰 도움이 될 것으로 기대된다.[284]

한편 홍영표는 직업안정법도 노동법의 내용이 됨과 동시에 그 적용 대상이 개별적인 근로관계에 미치며, 근로자가 그 생존을 확보할 수 있도록 하는 것이 노동법의 목적이라고 역설하였다.[285] 해고제한법리와 퇴직금 제도가 일본법과 달리 생존권과 소득보장의 측면이 있는 것도 이러한 관점에서 이해할 수 있으며,[286] 월차유급휴가(제47조)[287]와 연차유급휴가(제48조)에 관한 설명[288]을 통해서도 근로자의 건강과 인간다운 삶을 배려하려는 그의 사상적 배경을 엿볼 수 있다.

나. 집단적 노동관계법

홍영표는 제정 노동조합법이 미국법의 영향을 받은 것이라고 밝혔다. 제정 노동조합법 제10조의 부당노동행위는 미국 와그너법의 영향을 받은 것으로, Unfair Labor Practice를 한국어로 직역한 명칭이라고 하였다.[289] 또한, 노동조합법 제34조에 대해서도 자세히 설명하였다. 제34조에서 사용자는 노동조합의 대표자나 조합의 위임을 받은 자와의 단체협

284) 홍영표, 앞의 책(1962), 172~173면.
285) 홍영표, 앞의 책(1962), 98~99면.
286) 홍영표의 사상은 이흥재 교수의 해고 연구와 유사점이 많다. 이흥재 교수의 해고 연구는 해고에 대한 시민법원리의 모순을 밝히고 그것을 보완, 대체하는 사회법원리의 중요성을 강조하는 것에서 시작한다. 해고의 자유와 퇴직의 자유를 등가적으로 본 시민법원리가 자본주의의 발전과 더불어 곧바로 형식화되어 버렸다는 점과 해고는 근로자를 직장에서 배제하는 역할뿐만 아니라 일상적으로 사용자가 근로자를 지배하는 중심적인 수단이라는 점을 지적하였다. 나아가 해고제한을 밑받침하고 있는 '해고 부자유의 원칙'을 사회법원리의 출발로 보았다(강성태, "노동법의 길: 이흥재 교수의 노동법학을 회고하며", 『서울대학교 법학』 제53권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2012, 3~4면). 홍영표와 이흥재 교수 모두 휴고 진쯔하이머(Hugo Sinzheimer)의 노동법 이론에 천착하였다는 사실도 이와 무관하지 않을 것이다.
287) 홍영표, 앞의 책(1962), 186~187면.
288) 홍영표, 앞의 책(1957), 135~137면.
289) 홍영표, 앞의 책(1957), 32면.

약을 정당한 이유 없이 거부 또는 해태할 수 없다고 하였으므로, 반드시 노동자는 먼저 조합을 결성해야 한다고 해석할 수 있으나, 이것은 다만 단체협약(Collective Bargaining)이 보통 노동조합을 통해서 행하여진다는 것을 의미할 뿐이고 반드시 그래야 한다는 이유는 없다고 주장하였다. 따라서 노동조합을 결성하지 않은 근로자가 단체교섭을 신입(申込)해 온 경우에도 사용자는 이것을 거부하거나 해태할 수 없다고 하였다.[290] 그리고 단체협약으로 체결되는 것은 그 조합에 가입하고 있는 개개 조합원의 근로조건으로, 이에 한하는 것이어야 한다고 주장하면서 그 예외로 일반적 구속력(노동조합법 제40조)과 지역적 구속력(노동조합법 제41조)이 있다고 하였다.[291] 이러한 단체협약의 효력확장제도에 대하여 그는 다음과 같이 평가하였다.

> 직장단위의 일반적 구속력 제도는 일본노동조합법 제17조의 번안이라고 인정되지만, 1공장, 사업장 기타 직장에서 단체협약의 적용을 받고 있는 근로자와 그 적용을 받지 아니하는 근로자와의 수의 비율이 일정률 이상을 조건으로 하여 자동적으로 단체협약의 효력을 확장한다는 점에서 독일 제도를 모방한 지역적 구속력 제도가 행정관청의 결정을 조건으로 하는 것과 대비하여 특이한 점이 있다.[292]

홍영표는 회사의 중역이나 부장 등도 본래 사용자 측인 이상 그러한 사람들이 노동조합에 들어가 있는 것은 배리(背理)라 하였고, 그러한 단체가 행하는 교섭은 근로자의 이익을 해치게 된다고 지적하였다. 그는 노동조합의 자주성을 중시하였고, 이를 확보하기 위한 규정이 노동조합법 제2조와 제3조라 하였으며,[293] 다만 노동조합법 제2조 제4호는 당시

290) 홍영표, 앞의 책(1957), 47~48면.
291) 홍영표, 앞의 책(1957), 183면.
292) 홍영표, 앞의 책(1962), 202~203면.

시대적 배경에 의하여 입법되었다는 사실을 소개하였다.[294] 그리고 노동조합은 사용자로부터의 자주성뿐 아니라 국가로부터도 자주적이어야 한다고 하면서 어용조합의 출현을 경계하였다.[295] 다만 우리나라 노동조합법이 비교적 구체적인 행정기관의 관리 규정을 두고 있는데, 이것은 "우리나라 노동운동의 후진성에 비추어 법에 의한 강력한 보호지도조치가 필요하기 때문인 것이며, 노동조합 관리운영상 자주성, 민주성, 책임성을 보장하려는 조치"라고 주장하였다.[296]

한편, 홍영표는 쟁의권에 대하여 헌법이 보장하는 당연한 권리이며, 적극적인 의미와 내용을 가진 독립적인 권리라고 생각하였다. 따라서 "쟁의행위는 원칙적으로 적법행위로 이해하여야 할 것이며 더욱이 적법행위로서 당연히 요구되는 범위를 일탈한 경우에 한해서만 위법행위로 취급되어야 할 것"[297]이라 보았다. 그리고 쟁의권 보장을 위해 노동쟁의조정법은 3가지 규정을 두고 있다고 하였다. 첫째는 노동자의 구속제한 규정(제13조), 둘째는 쟁의행위의 민사상 면책규정(제12조), 그리고 쟁의행위를 이유로 한 불이익금지 규정(제10조)이다.[298] 파업 중 대체근로력 충원에 대하여도 비판적인 입장을 보였고, 제정 노동쟁의조정법 제11조의 취지에 대하여 다음과 같이 설명하였다.

> 이와 같은 형식으로서 파업 중에 조치(파업 중 대체근로력 충원을 말한다; 필자 주)한다고 하는 것이 사용자 측에 대하여 하등 통상적인 의미에서 기업경영상의 이익을 가져오지 않는데도 불구하고 오직 파업을 제압할

293) 홍영표, 앞의 책(1957), 53~55면.
294) 이 부분은 제4장 제2절에서 자세히 후술한다.
295) 홍영표, 앞의 책(1957), 74면.
296) 홍영표, 앞의 책(1962), 240면.
297) 홍영표, "노동법상의 쟁의행위는 왜 적법시되는가", 『법제월보』 제5권 제8호, 법제처, 1963, 11면.
298) 홍영표, 앞의 책(1957), 77~78면.

목적만으로서 그와 같은 조치가 취하여질 경우에는 그것은 사용자 측의 소위 권리남용으로서 그 적법성을 상실하게 되지 않을까 한다. 왜냐하면 만약에 그렇게 해석하지 않는다면 사용자 대 근로자의 경제적 실력관계로 보아서 파업권의 승인은 공문(空文)에 돌아가기 때문이며, 오늘날 우리나라 근로자의 생활이 궁박해 있고 노동조합의 재정적 기확(基確)도 빈약하고 있는 경우에는 특히 그렇게 생각하지 않을 수 없기 때문이다.[299]

쟁의행위가 금지 또는 제한되는 경우로는 노동쟁의조정법 제6조 제1항의 안전보시시설의 정지나 방해, 법 제5조 제2항의 폭력, 파괴행위, 법 제7조의 냉각기간, 법 제8조에 의한 명의사용 제한 및 법 제5조 제1항 단서 공무원의 경우를 들고 있다. 그리고 공무원의 쟁의행위 제한에 대하여는 "공무원의 사무는 다종다양하다고 볼 수 있는데, 가령 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리나 소방관리[300] 등이 쟁의를 하게 된다면 확실히 일반국민의 안전에 대하여 회복할 수 없는 중대한 위험을 끼칠 우려가 있는 것만은 사실이나 박물관원이나 또는 도서관원 등이 1일이나 2~3일간의 쟁의를 한다 할지라도 일반시민에게는 긴박한 위험을 끼쳐준다고 할 수 없다"고 하여 공무원 쟁의행위의 일률적 금지에 대해 비판적인 입장을 보였다.[301]

홍영표는 직장폐쇄(제9조)에 대하여 사용자 측이 필요한 경우가 거의 없을 것이고, 직장폐쇄를 함부로 남용한다면 부당노동행위가 되거나 그 기간 중 임금을 지급하여야 하는 등 불이익을 면치 못할 것이라 보았다.[302] 그리고 조정(제21조)은 어디까지나 노동관계당사자에게 하나의 해

299) 홍영표, 앞의 책(1957), 84~85면.
300) 제정 노동조합법 제6조에 따라 노동조합의 조직과 가입이 제한된다.
301) 홍영표, 앞의 책(1957), 99면; 현단계의 노동법은 공무원도 동일하게 취급하려는 취지에 서고 있지만 다만 이에 대하여는 아직 중요사항에 대하여 노동조합법 제6조 단서, 노동쟁의조정법 제5조 단서의 예외가 인정되고 있다[홍영표, 앞의 책(1962), 93면].
302) 홍영표, 앞의 책(1957), 101~102면.

결안을 제시하는 소위 suggestion에 불과한 것이며 쌍방이 반드시 이에 복종해야 하는 구속적인 성질의 것은 아니라고 밝혔다.[303]

한편, 노사문제에 있어 국가의 역할에 대해 그는 “국가는 어디까지나 노사간에 대하여 중립을 지켜야 한다고 하였지만 그렇다고 해서 노사간에 쟁의가 버려졌다든지 또는 버려질 우려가 다분히 있을 경우에 다만 국가는 수수방관하는 것만이 상책이냐 하면 반드시 그러하지도 않은 것을 알아야 할 것이다. 왜냐하면 노사간의 교섭이 아무쪼록 평화적으로 행하여지도록 할 뿐만 아니라 그것이 또한 평화적으로 타협을 짓도록 하는 것이 국가의 임무의 하나이기 때문이다”라 하여 일정부분 국가 개입의 필요성을 인정하였다. 그리고 노동쟁의조정법의 알선, 조정 및 중재 관련 조항이 이를 구체화하였다고 언급하였다.[304] 이상을 종합하면 집단적 노동관계법에 대하여 홍영표는 기본적으로 노동조합의 자주성 및 쟁의권의 보장을 중시하되, 우리나라의 실정상 국가의 개입이 어느 정도 필요하다고 본 것으로 정리할 수 있다.

303) 홍영표, 앞의 책(1957), 108면.
304) 홍영표, 앞의 책(1957), 114면.

3. 국회에서의 입법과정

(1) 근로기준법의 입법과정

제2대 국회에서 1952. 2. 25. 임기봉 의원 외 65인, 같은 날 김용우 의원 외 45인이 근로기준법안을 제안하였고, 1952. 7. 29.에는 정부가 근로기준법안을 제안하였다. 1952. 12. 20. 사회보건위원회는 심사 결과, 3개의 법안 중 사회보건위원장을 맡고 있던 김용우 의원의 법안을 토대로 본회의에서 수정과 의결을 하도록 결정하였다. 그 이유에 대하여 김용우[305] 의원은 대한민국 실정에 있어 정부안은 그 기준이 위원회에서 생각하는 기준에 도달하지 못하였고, 임기봉 의원안은 그 기준이 상당히 높아서 김용우 의원안[306]을 채택하여 논의하기로 한 것이라 밝혔다.[307]

1953. 2. 2. 국회 본회의에서 근로기준법안 제1독회가 이루어졌다. 김용우 의원의 제안설명 후 김용택 사회부차관은 김용우 의원안과 정부안이 크게 다르지 않기 때문에 김용우 의원안을 통과시켜 주기를 바란다고 발언하였다.[308] 이후 의원들의 질의와 김용우 사회보건위원장 및 김용택 사회부차관의 답변으로 제1독회가 진행되었는데, 두 사람 모두 근로기준법의 입법 취지가 근로자의 최저생활 보장이라는 점을 확인하였다.[309]

---

305) 김용우(金用雨, 1912~1985)는 서울 출신으로 1930년 배재고등보통학교를 졸업하고, 1934년 연희전문학교 수물과(數物科)를 마쳤다. 이듬해 미국으로 건너가 1939년 남캘리포니아대학 대학원을 수료하였다. 광복되던 해 9월 서울시장의 고문으로 들어갔다가 이듬해 서울시 후생국장에 기용되었다. 1950년 총선에서 서울시 서대문갑구에 무소속으로 입후보하여 제2대 국회의원에 당선되었다. 1954년 국회사무총장을 거쳐 1956년 국방부 장관에 기용되었으며, 1957년 주영(駐英) 초대대사가 되었다. 1962년 한국문화방송주식회사 회장 등을 역임하였고, 그해 8월에는 제17차 유엔총회 한국대표로 참석하였다. 민주공화당 창당에도 참여하여 1963년 당무위원에 뽑히고, 정책위원회 의장을 지냈다. 1971년 대한체육회 회장이 되었고, 대한올림픽위원회 위원장을 겸임하였다. 1972년 7월 대한적십자사 총재가 되었으며, 사망 후 국립묘지 유공자묘역에 안장되었다.
[권영대 집필부분, “김용우(金用雨)”, 『한국민족문화대백과사전』, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0009960>, (최종 검색일: 2023. 4. 23.)].

306) 김용우 의원안 중 흥미로운 점은 안 제47조의 휴일 규정으로 이에 대하여는 제4장 제5절에서 자세히 후술한다.

307) 「국회본회의 회의록」 제15회 제20호, 14면.

308) 「국회본회의 회의록」 제15회 제20호, 18면.

다음 날인 1953. 2. 3.에도 근로기준법안에 대한 의원들의 질문 후 수정안을 제안한 김지태[310] 의원과 이진수[311] 의원이 대체토론을 하였다. 대체토론에서 김지태 의원은 근로시간과 휴일 문제를 주로 지적하였으며, 이진수 의원은 이익균점권이 근로기준법안의 근간이 되지 못한 것에 대한 아쉬움을 토로하였다.[312] 1953. 2. 5.에도 제1독회가 이어졌다. 아직 재정적 여건이 갖추어지지 못하여 근로기준법을 보류해야 한다는 남송학 의원과 노동자 지위 향상을 위해 조속히 입법되어야 한다는 태완선[313]

309)「국회본회의 회의록」제15회 제20호, 28~29면.

310) 김지태(金智泰, 1908~1982)는 부산 출생으로 1927년부터 1932년까지 동양척식주식회사에서 근무하였다. 광복 직후 1946년 조선견직한국생사(朝鮮絹織韓國生絲)를 창립하여, 1967년 전국경제인연합회 이사, 생사수출조합 이사장, 1970년 한국생사회 회장을 역임하였다. 언론계에도 관여하여 1948년 부산일보사 사장, 1958년 한국문화방송·부산문화방송 사장으로 활동한 바도 있으며, 이를 바탕으로 1950년 제2대 국회의원선거 때 부산갑구에 무소속으로 출마하여 당선되었고, 당선 뒤에는 자유당에 입당하였다. 그는 삼화플라스틱·자명(子明)해외건설회사 등과 기존의 업체를 통합하여 1979년 삼화그룹을 형성하여 그 회장에 취임하였고, 1980년 명예회장직을 맡아 사업일선에서 물러났다.
[박상철 집필부분, "김지태(金智泰)",『한국민족문화대백과사전』 <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0010622>, (최종 검색일: 2023. 4. 27.)].

311) 이진수(李鎭洙, 1900~1968)는 1900년 함경남도 이원군(利原郡) 출생으로, 니혼대학[日本大學] 전문부 공과전수과와 상과경제과를 졸업했으며, 교토제국대학[京都帝國大學]에서 경제학과 사회학을 공부했다. 해방 후 1947년 변리사 등록제도 시행에 따라 변리사 등록번호 4호를 소지하게 되었으며, 세화당 제약주식회사 및 세화산업, 세화 토건주식회사 등의 대표를 역임했다. 이밖에 조선변리사회 회장, 한국민족대표자대회 대의원 등으로도 활동했다. 1948년 제헌국회의원선거와 1950년 제2대 국회의원선거 때 양주에서 출마·당선되었으며, 국회 문교후생 및 산업노동분과 위원으로 활동하였다. 1962년 최고회의 정치정화위원회에 공민권제한법심사를 제출한 바 있다.
[김영선 집필부분, "이진수(李鎭洙)",『한국민족문화대백과사전』 <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0074786>, (최종 검색일: 2023. 4. 27.)].

312)「국회본회의 회의록」제15회 제21호, 11~14면.

313) 태완선(太完善, 1915~1988)은 경상남도 하동(河東) 출생으로 1936년 경성 법학전문학교(法學專門學校)를 졸업하였다. 1947년 상공부 직할 영월광업소장으로 근무하였다. 1950년 영월에서 제2대 국회의원, 1960년 제5대 국회의원으로 당선되었다. 제2공화국에서 부흥부(復興部)장관과 상공부장관을 지냈다. 1965년 통합야당인 민중당 당무회의 의장, 1969년 신민당 정무위원과 재정위원장이 되었다. 1970년 박정희정권과 인연을 맺으며, 경제과학심의회의 상임위원과 대한석탄공사 총재를 지냈다. 1971년 건설부장관, 1972년 부총리 겸 경제기획원장관, 1974년 한국종합제철 사장, 1975년 대한중석 회장과 대한상공회의소 회장 등을 역임했다.
[김태우 집필부분, "태완선(太完善)",『한국민족문화대백과사전』 <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0068525>, (최종 검색일: 2023. 4. 27.)].

의원의 견해 대립이 있었으며, 국정감사 종료 후 제2독회에 넘기기로 의결하였다.[314]

근로기준법안에 대한 제2독회는 1953. 4. 7. 시작하였다. 먼저 제1조 목적조항에 대해 사회보건위원회의 수정안(이하 "사회보건위원회안" 또는 "위원회안"이라 한다)[315]에서는 근로자의 생활 향상과 더불어 "균형 있는 국민 경제의 발전"을 추가하는 안을 제시하였다.[316] 이에 대하여 임기봉 의원은 사회보건위원회안이 가장 균형을 취하였다고 평가하였고, 표결을 통해 위원회안이 가결되었다.[317] 그리고 이진수 의원은 근로조건 위반에 대해 근로자가 손해배상을 청구할 수 있도록 하는 수정안을 제시하였고, 김지태 의원과 오의관 의원의 찬성 발언 후 표결을 통해 손해배상청구 내용이 삽입되었다. 또한 이진수 의원은 "퇴직금 지급 예외사유인 근로자의 귀책사유에 대해 노동위원회의 인정을 받도록 하는 수정안"을 제시하였고, 김용우 의원의 찬성 발언 후 이의 없이 의결되었다.[318]

1953. 4. 8. 김용우 의원은 사회보건위원회안의 내용인 가족수당 의무지급 조항의 삭제를 주장하였다. 그 이유로 가족수당을 지급하는 것이 오히려 가족이 많은 사람의 취직을 어렵게 할 수 있다는 점을 들었으며, 이에 대한 찬반토론 후 수정안이 가결되었다. 이후 태완선 의원은 지하

---

314) 「국회본회의 회의록」 제15회 제23호, 6~8면.

315) 김용우 의원이 사회보건위원장임에도 불구하고, 김용우 의원안에 대한 사회보건위원회의 수정안이 나온 것에 대하여 김용우 의원은 "제안자로서 이의가 없는 이상 위원회 수정안으로 추진하는 것이 시간상 절약이 될 것 같아서 위원회 수정안이 나온 부분은 원안이 아닌 수정안을 가지고 심사해달라"고 밝혔다(「국회본회의 회의록」 제15회 제48호, 12면).

316) 이진수 의원도 "균형 있는 국민 경제의 발전"을 추가하는 수정안을 제시하였는바, 그는 국민 경제의 발전을 위하는 것이 국가적 견지로 보아 기본원칙이 되어야 한다고 주장하였다. 다만, 사회보건위원회 원안과 달리 이진수 의원의 수정안은 "균형 있는 국민 경제의 발전을 기하기 위하여 근로조건의 기준을 정함을 목적으로 한다"고 규정함으로써 국민 경제 발전의 목적을 더 강조하였다.

317) 「국회본회의 회의록」 제15회 제48호, 11~12면.

318) 「국회본회의 회의록」 제15회 제48호, 14~16면; 이에 관하여는 제4장 제4절에서 상술한다.

작업 등 유해·위험한 작업을 하는 근로자에게 1일 8시간의 근로시간을 원칙으로 하되 위험수당을 지급하도록 하는 수정안을 제시하였으나, 찬반토론 후 태완선 의원의 수정안 중 위험수당을 지급하는 내용은 부결되었다.[319]

1953. 4. 10. 위 수정안 논의가 계속되었고, 태완선 의원은 지하작업 등에 있어 원안의 1일 6시간 근로시간을 8시간 기준으로 변경하는 수정안의 통과를 주장하였다. 그는 갱내 근로자가 8시간을 근로하고 보수를 더 받는 방향으로 가야 한다고 발언하였으나, 이진수 의원과 권태욱 의원은 근로자의 건강을 고려하여 반대하였고, 특히 이진수 의원은 태완선 의원에게 "노자가 협조가 되어야 생산 증강이 있지, 노동자에 환자가 속출하면 생산 증강이 되지 않으니 너무 고집하지 말아달라"고 하였다. 이후 의원들 간 격론이 벌어졌고 태완선 의원의 수정안은 결국 부결되었다.[320]

1953. 4. 11. 태완선 의원은 휴게시간 및 휴일 규정에 대한 수정안을 제시하였으나 부결되었다. 시간 외 근로조항에 대해서는 사회보건위원회안과 태완선 의원 및 이진수 의원 수정안이 제시되었고, 야간작업 등의 경우 5할 이상을 가산하도록 한 사회보건위원회안이 가결되었다. 유급휴가 조항에서는 1개월에 2일의 유급병가를 주는 위원회안이 근로자들의 근로 기회를 박탈하기 때문에 김지태 의원은 이를 삭제하는 수정안을 제시하였다. 이에 대해 김용우 의원은 근로자의 건강 회복을 위해 병가 규정을 두었다고 하였으나, 표결 결과 2일간의 유급병가를 삭제하는 김지태 의원의 수정안이 가결되었다. 유급휴가 관련하여 사용자가 근로자가 청구한 휴가 시기를 변경하려면 노동위원회의 동의를 받도록 하는 이진수 의원의 수정안도 제안되었으나, 부결되었다.[321]

---

319) 「국회본회의 회의록」 제15회 제49호, 2~7면.
320) 「국회본회의 회의록」 제15회 제50호, 6~13면.

1953. 4. 13.에도 근로기준법안 제2독회가 이어졌고, 미성년자의 임금 청구와 근로시간에 대한 논의가 이루어졌다. 생리휴가의 경우 박순천 의원은 여성의 특성상 월 1일은 쉬어야 한다고 발언하였고, 이와 같은 내용을 규정한 사회보건위원회안이 가결되었다. 이후 재해보상 등의 조문에서는 별다른 의견대립 없이 위원회안대로 의결되었다.[322]

1953. 4. 15.에는 근로기준법 시행일에 대한 의견대립이 있었다. 남송학 의원은 시행일을 대통령령으로 정하도록 하는 수정안을 제안하였고, 조주영 의원은 행정부에서 기업체에 대한 실태를 조사해서 시행하도록 하는 것이 좋겠다는 의견을 밝혔다. 이에 대해 김용우 의원은 시행일은 이미 사회부와 토의를 하였던 것이라 하였고, 전진한[323] 의원은 시행일의 대통령령 위임이 실질에 있어 무기한 연기와 마찬가지라고 비판하였으며, 엄상섭 의원도 이에 동조하였다. 결국 공포일로부터 90일 이후에 시행한다는 사회보건위원회안이 가결되었으며, 제2독회를 종료하고 제3독회는 생략하기로 의결하였다.[324] 국회 본회의 의결 후 1953. 4. 25. 정

---

321)「국회본회의 회의록」제15회 제51호, 3~13면.

322)「국회본회의 회의록」제15회 제52호, 3~15면.

323) 전진한(錢鎭漢, 1901~1972)은 1922년 와세다대학 정경학부 경제과에 입학, 1928년 졸업하였다. 1926년 6월 '협동조합운동사'를 만들어 항일운동은 물론 노동운동과 협동조합운동, 대중운동의 발판으로 삼았다. 1928년 귀국하여 협동조합운동사 조직을 확산시키는 과정에서 일제경찰에 붙잡혀 신의주에서 2년간 복역하는 등 여러 차례에 걸쳐 구금되었다. 1945년 광복 이후 정당통합운동·우익노동활동과 노농대중을 위한 활동 및 남북통일대비활동을 하였다. 1946년 대한노총 위원장이 되었으며, 1948년 제헌국회의원에 당선되고 초대 사회부장관을 지냈다. 1949년과 1951년 국제자유노동조합연맹 대회에서 이사가 되는 등 국제노동운동에도 참여했다. 1951년 12월 부산 조선방직쟁의를 계기로 강일매(姜一邁)와 대립한 후 이승만과 결별했다. 제2대·제3대 국회의원을 지냈고, 1955년 이승만에 반대하며 노농당(勞農黨)을 창당하여 위원장이 되었다. 1958년 '국가보안법개악반대투쟁위원회' 등 재야세력과 정치활동을 함께 하였으며, 제5대·제6대 국회의원을 역임하였다. 1965년 민정당 부총재 및 통합야당인 민중당(民衆黨)의 지도위원을 지냈다. 한일회담을 반대하여 '대일굴욕외교반대 범국민운동투쟁위원회'에 참여하였고, '한국민주통일국민협의회'에 참여, 통일문제에도 관심을 쏟았다.
[이정식 집필부분, "전진한(錢鎭漢)", 『한국민족문화대백과사전』, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0049704>, (최종 검색일: 2023. 4. 23.)].

324)「국회본회의 회의록」제15회 제54호, 3~6면.

부에 이송되었고, 1953. 5. 10. 법률 제286호 근로기준법이 공포되었다.

(2) 노동조합법의 입법과정

제2대 국회에서 노동조합법안은 1951. 4. 29. 조광섭・임기봉의원 외 93인이 발의한 것과 1951. 6. 8. 정부에서 제출한 것이 있었다. 사회보건위원회 심의 결과, 조광섭・임기봉 의원안 및 정부안을 반영한 사회보건위원회 대안(이하 "대안"이라 약칭한다)이 1951. 11. 4. 제안되었고, 이에 기존 2개 법률안은 폐기되었다. 이후 1952. 11. 25. 국회 본회의에서 전진한 의원은 "조방쟁의를 통해 노동자가 부당한 박해를 받고 있음에도 노동법이 부재하여 노동쟁의를 합법적으로 해결하지 못하는 상황"에 문제를 제기하면서 '노동관계법안 상정에 관한 긴급동의안'을 제안하였고, 가결됨으로써 노동조합법안, 노동조정법안 및 노동위원회법안을 추가경정예산 심의가 끝난 후 우선하여 상정하기로 결정하였다.[325]

위 결정대로 1952. 12. 22. 제15회 국회 제1차 본회의에서 사회보건위원회 대안을 대상으로 한 노동조합법안 제1독회가 시작되었다.[326] 먼저 김용우 사회보건위원장 대리의 심사보고가 있었는바, "위원회 심사 전 사회보건위원회가 노총 및 상공회의소 간부와 의견을 교환하였고, 다른 나라와 다르게 단지 노동자의 이득이 아니라 국가사회의 공통된 이익을 위해 움직이는 노동조합이라는 정신 하에 노동조합법을 심사하였다"고 보고하였다. 그리고 "단위노동조합을 기본 주권을 가진 단체로 만들어 노동운동이 중앙의 지령에 의해 움직이는 것을 피하고자 하였다"고 밝혔다.[327]

---

325) 「국회본회의 회의록」 제14회 제29호, 3~4면.

326) 김용우 사회보건위원장 대리는 "위원회 심의과정에서 정부안은 노동정책이 관리정책으로 흐르는 경향이 있고, 임기봉·조광섭 의원안은 노동조합에 대한 관리 부분이 좀 약하여 두 안을 절충한 사회보건위원회 대안을 제안하였다"고 밝혔다(「국회본회의 회의록」 제15회 제7호, 4면).

1953. 1. 13. 이어진 제1독회에서 육홍균 의원은 “이익균점권의 내용이 들어가지 않은 까닭과 노동조합법으로 범위를 국한시킨 이유” 등을 질문하였고, 이에 대해 김용우 사회보건위원장 대리는 “노동자를 이롭게 할 수 있는 이익균점의 구상을 발견하지 못하였고, 노동조합법을 노동쟁의법 등과 나눈 이유는 노동운동은 여러 방면에 걸쳐있는 문제로서 법을 나누는 것이 노동운동과 노동자의 이익을 옹호할 수 있는 방향이기 때문”이라고 답변하였다.[328] 이어서 신광균 의원은 근로기준법안과 노동조합법안의 근로자 정의가 다른 이유에 대해 질문하였고, 김용우 위원장 대리는 “근로기준법이 노동조합법과는 달리 임금과 근로시간 등 근로조건을 어느 수준까지 최소한도로 노동자를 대우해주는 것을 의도하기 때문”이라 답변하였다.[329]

1953. 1. 16.에도 노동조합법안 제1독회가 이어졌다. 전진한 의원은 노동조합법안의 심사를 환영하면서도 “노동조합이 주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 조항” 관련하여 “주로”라는 표현이 지극히 애매하고, 노동운동 자체가 결국 정치운동이자 사회운동임을 감안해야 한다는 의견을 제시하였다. 그 밖에도 공무원 노동조합의 금지 및 행정관청의 노동조합 간섭 문제에 대해서 지적하였다. 이에 대해 김용우 사회보건위원장 대리는 “노동운동은 국가 전체가 아닌 노동자 각 개인의 사회적·경제적 지위 향상에 목적을 두어야 한다고 판단했으며, 공무원의 경우 공무원 관련법의 제한을 받고 있고, 노동조합법상 활동의 제약은 노동조합 간부의 자의를 방지하기 위한 것”이라고 밝혔다.[330] 김용우 의원의 발언 직후 질의가 종결되었고, 대체토론에 들어갔다. 대체토론에서는

327)「국회본회의 회의록」 제15회 제1호, 14~16면.
328)「국회본회의 회의록」 제15회 제4호, 2~4면.
329)「국회본회의 회의록」 제15회 제4호, 6~10면.
330)「국회본회의 회의록」 제15회 제7호, 4~7면.

사회보건위원회 대안에 대하여 장건상, 김지태 의원의 찬성발언과 조광섭, 정남국 의원의 일부반대 발언이 있은 후 제1독회가 종료되었다.[331]

1953. 1. 20.부터 제2독회가 시작되었다. 먼저 제1조 목적조항 관련하여 전진한 의원은 “단체행동의 자유”를 추가하는 수정안을 제안하였고, 장홍염, 이진수, 임기봉 의원이 이에 동조하였다. 이에 대하여 김용우 사회보건위원장 대리는 노동쟁의법을 따로 제정하기 때문에 해당 문구는 불필요하다는 입장을 밝혔으나, 표결 결과 전진한 의원의 수정안이 가결되었다.[332] 노동조합의 소극적 요건을 규정한 제3조 중 제2호의 사용자 경비 원조 금지 조항 관련하여, 서범석[333] 의원은 대통령령 예외 단서를 삭제하자는 수정안을 제시하였는데, 그 이유로 관제 노동운동의 완전한 배제를 들었다. 그리고 전진한 의원은 서범석 의원과 같이 단서를 삭제하면서 본문을 “‘주로’ 사용자의 원조를 받는 경우”로 변경하는 수정안을 제안하였는데, 그 이유를 “노자협조의 정신에 비추어 때로는 노동조합이 기업주의 원조를 받을 수 있기 때문”이라고 밝혔다. 이에 대해 김용우 사회보건위원장 대리는 단서를 통해 사용자 원조의 예외를 어느 정도 두려고 하였다고 밝혔으나, 단서를 삭제하는 서범석 의원의 수정안과 “주로”라는 문구를 추가하는 전진한 의원의 수정안이 가결되었다.[334]

---

331)「국회본회의 회의록」제15회 제7호, 8~13면.

332)「국회본회의 회의록」제15회 제9호, 5~9면.

333) 서범석(徐範錫, 1902~1986)은 1921년 중국으로 건너가 1923년 베이징대학 정경과를 수료했다. 1931년 동아일보 봉천(奉天) 특파원이 되었고, 1933년 8월 만몽일보(滿蒙日報)의 편집국원으로 활동했다. 1936년 3월 흥아협회(興亞協會) 발기인이 되어 기관지 ‘재만조선인통신’의 편집장을 맡았다. 같은 해 11월 경성에서 개최된 ‘조선인징병제요망운동’의 발기인으로 참여했으며, 1938년에는 ‘민족협화(民族協和)’의 이데올로기를 내건 만주국협화회 봉천시본부 선계공작간사회(鮮系工作幹事會) 실천부장이 되었다. 1940년에는 봉천지역을 대표해 동남지구특별공작후원회의 상무위원이 되어, 공산주의자와 동북항일연군에 대한 권고문을 대량 살포했다. 해방 후 1950년 제2대 국회의원선거에서 무소속으로 경기도 옹진갑구(甕津甲區)에 출마하여 당선된 데 이어, 제4대, 제5대, 제6대, 제7대, 제8대 국회의원을 지냈다.
[조성운 집필부분, “서범석(徐範錫)”,『한국민족문화대백과사전』 <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0027754>, (최종 검색일: 2023. 4. 27.)].

이어서 노동조합법안 제3조 제3호 “노동조합이 공제 수양 기타 복리 사업만을 목적으로 하는 경우”에 대한 논의가 있었다. 전진한 의원은 행정관청에 의한 해당 조항의 남용을 이유로 이 조항을 삭제하는 수정안을 제안하였으나 부결되었다. 이후 제3조 제4호 “노동조합이 주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우”에 대하여 의원들 간 격론이 벌어졌다. 전진한 의원은 제4호를 삭제하는 수정안을 제안하면서 “‘주로’라는 말이 매우 모호해서 권력자 해석대로 노동자를 탄압할 수 있다”고 하였다. 또한 노동조합운동 자체가 정치성을 띠고 있는 것이고, 노동자의 사회적 지위를 보장한다고 해 놓고 사회운동을 못 하게 할 수 없으며, 사회문제에 대한 관심과 투쟁 없이는 노동자의 지위 향상이 없다고 주장하였다. 전진한 의원의 삭제안에 대해 이진수, 임기봉 의원은 찬성하였지만, 오의관 의원은 우리나라 현실에 비추어 이 조항이 과도기적으로 필요하다는 입장을 밝혔다. 이에 대해 김용우 사회보건위원장 대리는 노동조합이 본래의 사명을 충분히 완수함으로써 정치적 지위와 사회적 지위를 확보시키려는 견지에서 위원회 대안에 넣었다고 하였다. 하지만 장홍염 의원은 노동자가 본연의 지위를 확보하기 위하여 정치운동과 사회운동을 해야 한다고 주장하였고, 이종형 의원도 “주로”라는 문구가 권력자에 의해 악용될 우려가 있다고 발언하였다. 이에 대해 최면수 의원은 “주로”라는 문구는 중립적 용어로서 정치운동을 못하거나 노동조합을 탄압하는 결과가 개념적으로 도출되는 것이 아니라고 반박하였고, 전진한 의원은 “주로”를 빼서 노조가 정치운동을 하자는 것이 아니라 “주로”가 들어가 악법이 되는 것을 막자는 취지라고 재반박하였다. 이러한 격론 끝에 전진한 의원의 수정안은 재석 108인 중 찬성 71인으로 가결되었다.[335]

---

334) 「국회본회의 회의록」 제15회 제9호, 10~13면.
335) 「국회본회의 회의록」 제15회 제9호, 14~21면; 사회보건위원회 노동조합법안(대안) 제

다음 날인 1953. 1. 21.에도 제2독회가 이어졌다. 전진한 의원은 공무원에 대해서도 노동조합법의 적용을 받도록 하는 수정안을 제안하였고, 임기봉, 백남식, 이진수 의원이 찬성 의견을 보태었다. 이에 대해 김용우 사회보건위원장 대리는 공무원법 개정으로도 충분하다는 입장을 밝혔고, 2차례의 표결 결과 사회보건위원회 대안이 재석 106인 중 찬성 68인으로 가결되었다.[336] 사용자의 부당노동행위에 대하여는 노동조합에 “기타 영향을 주는 행위”를 삭제하는 이용성 의원의 수정안이 제안되었다. 이용성 의원은 법문상 간결함을 수정안의 제안이유로 밝혔고, 김지태, 서범석, 신광균 의원이 찬성하였다. 그러나 노동조합의 폭넓은 보호를 위해 전진한 의원은 사회보건위원회 대안 지지 의견을 밝혔고, 표결 결과 대안이 가결되었다.[337] 그 밖에도 전진한 의원은 노동조합의 설립신고 및 변경신고를 “1개월 내”에 하도록 하는 수정안 및 “노동조합규약의 취소, 변경 조항과 신고증 조항을 삭제”하는 수정안을 제안하였으나, 부결되었다.[338]

1953. 1. 22.에는 제3절 노동조합의 관리 부분에 대한 심의를 진행하였다. 전진한 의원은 “매년 1회 이상 노동조합 총회 개최 의무”, “총회결의사항” “대의원회 관련 조항” 및 “노동조합 결의의 취소, 변경 조항”을 삭제하는 수정안을 제안하였지만, 부결되었다.[339] 이어 신광균 의원은 노동조합의 정치자금 징수, 유용 금지 및 회계감사 조항을 신설하는 수정안을 제안하였는데, 정치자금 조항 관련하여 정남국 의원은 자발적인 자금 모집을 막을 수는 없다는 취지로 반대하였다. 그러나 김용우 사회보건위원장 대리는 위원회안 제3조 제4호의 정치운동, 사회운동 금지 조항이

3조 제5호에 대한 심의과정은 본 논문 제4장 제2절에서 상세히 후술한다.
336)「국회본회의 회의록」제15회 제10호, 1~6면.
337)「국회본회의 회의록」제15회 제10호, 6~9면.
338)「국회본회의 회의록」제15회 제10호, 10~16면.
339)「국회본회의 회의록」제15회 제11호, 1~14면.

삭제된 이상 원치 않는 정치자금을 강요당할 수 있다는 점을 생각할 때 수정안에 이의가 없다고 밝혔으며, 표결 결과 신광균 의원의 수정안이 가결되었다. 이후 나머지 제3절의 조문에 대해서는 사회보건위원회 대안이 가결되었다.[340]

1953. 1. 23. 노동조합법안 제4절 노동조합의 해산 부분에 대한 제2독회가 이어졌다. 전진한 의원은 행정관청에 의한 노동조합의 해산명령 조항을 삭제하는 수정안을 제시하였는바, "노동조합이 법령을 위반할 때에는 관련 법에 따라 제재를 받는 것이고, 행정관청의 해산명령을 인정하면 노동조합이 존립할 수 없다"고 주장하였다. 전진한 의원의 수정안에 대해 조봉암, 이진수 의원은 찬성하였으나, 김봉재 의원은 해산명령 조항에 대해 "행정관청이 사소한 문제로 해산을 시키지 않을 것이고 민주적으로 노동위원회 결의에 의해 명령하는 당연한 규정"이라고 반박하였다. 표결 결과 총회 미개최에 따른 해산명령 부분은 삭제되었으나 나머지 행정관청의 해산명령 조항은 존치되었다.[341] 이후 전진한 의원은 "노동조합은 집합, 행렬, 파업 등 일체의 단체행동의 자유를 확보한다. 단 폭력 또는 파괴행위는 정당시되지 아니한다"는 조문을 신설하는 수정안을 제안하였다. 그는 노동쟁의법에 앞서 노동조합법에 단체행동의 자유를 규정하여 쟁의 조정의 필요성을 확보할 수 있다고 주장하였다. 이에 대해 김용우 사회보건위원장 대리는 노동쟁의법이 따로 있기 때문에 노동쟁의법안 심사 때 단체행동의 자유에 대한 검토를 당부하는 발언을 하였으며, 의원들 간 격론이 펼친 후 전진한 의원 수정안은 부결되었다.[342] 벌칙 조항의 심사에서는 징역형 부분이 삭제되었으며, 이로써 노동조합법안 제2독회가 마무리되었다.[343] 제3독회는 생략하기로 결정하였고, 국회

340) 「국회본회의 회의록」 제15회 제11호, 15~18면.
341) 「국회본회의 회의록」 제15회 제12호, 2~7면.
342) 「국회본회의 회의록」 제15회 제12호, 9~16면.

에서 의결된 노동조합법은 1953. 2. 21. 정부에 이송되었으며, 1953. 3. 8. 법률 제280호로 공포되었다.

(3) 노동쟁의조정법의 입법과정

제2대 국회에서 정부는 1951. 6. 8. '노동쟁의조정법안'을 국회에 제출하였다. 정부안은 1952. 11. 4. 사회보건위원회 심사 끝에 사회보건위원회의 '노동쟁의법안'에 반영되어 폐기되었고, 국회 본회의에는 사회보건위원회안이 상정되어 심사받았다. 국회 본회의에서 노동쟁의법안 제1독회는 노동조합법안의 의결이 마무리된 다음 날인 1953. 1. 24. 시작되었다.

김익기[344] 사회보건위원장은 위원회 심사 시 정부의 노동쟁의조정법을 노동위원회법과 노동쟁의법으로 나누고 노동쟁의법에서는 단체운동의 자유권을 확보하는 데 주력하였다고 발언하였으며, 김용택 사회부차관도 사회보건위원회의 노동쟁의법안에 대해 노자협조정신이 잘 반영되었기 때문에 이의가 없다고 밝혔다.[345] 이어서 법안에 대한 질의응답과 대체토론이 있은 뒤 제1독회가 종료되었다.

1953. 1. 28. 노동쟁의법안에 대한 제2독회가 시작되었다. 먼저, 법률의 제명을 노동쟁의법에서 노동쟁의조정법으로 변경하는 전진한 의원의 수정안이 가결되었으나,[346] 제1조 목적조항에 "근로자 생활의 안전"을 삽

---

343) 「국회본회의 회의록」 제15회 제12호, 16~17면.

344) 김익기(金翼基, 1916~1992)는 경북 안동 출생으로, 니혼대학[日本大學] 전문부 법과를 졸업했다. 1948년 5·10 총선거에 출마해 안동에서 당선되었다. 당선 후 제헌국회에서 헌법 및 정부조직법 기초위원회에 소속되어 헌법초안 작성 작업에 참여했다. 1950년 제2대 국회의원선거 때 안동군에서 무소속으로 당선되었고, 국회 사회보건위원장으로 활동했다. 제3대 및 제4대 국회의원선거에서는 자유당 소속으로, 제6대 국회에서는 민정당 소속으로 당선되었다. 1966년에는 테헤란에서 열린 국제의원연명(IPU) 총회에 참석했으며, 제6대 국회를 끝으로 정계를 은퇴했다.
[손동유 집필부분, "김익기(金翼基)", 『한국민족문화대백과사전』 <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0075979>, (최종 검색일: 2023. 4. 27.)].

345) 「국회본회의 회의록」 제15회 제13호, 7~12면.

346) 전진한 의원은 수정안 가결 이후에 "노동쟁의에 대한 모든 문제는 헌법과 노동조합법이 보장하였고, 여기서는 국가가 쟁의권을 행사하는 데 적당한 조정을 하는 법이라고

입하자는 이진수 의원의 수정안은 부결되었다.[347] 제5조 쟁의행위의 제한 규정에 대하여는 이진수, 전진한 의원의 수정안이 별다른 논의 없이 부결되었으나, 제6조 쟁의행위 중지 규정에 대해서는 정해진 시간을 넘어서까지 의원들 간 격론이 벌어졌다. 이진수 의원은 "공장, 사업장 등을 근로자가 집단적으로 파괴하는 행위"를 금지하고, "쟁의행위가 전국적 규모로 확대되어 국민경제를 심히 위태롭게 한 때에 중앙노동위원회의 요청으로 민의원의 결의에 의해 그 행위의 중지를 명할 수 있도록 하는" 수정안을 제안함으로써 중지되는 쟁의행위의 대상을 축소하였다. 전진한 의원은 "전국적 규모로 확대시켜 국민경제를 심히 위태롭게 하는 쟁의행위를 금지하는 내용을 삭제"하는 수정안을 제안하였는바, 노동쟁의조정법 등의 규율을 받기 때문에 전국적으로 확대되는 노동쟁의는 어차피 있을 수 없으므로 행정관청의 중지명령은 연문(衍文)에 해당하여 불필요하다는 것을 그 이유로 밝혔다. 임기봉, 조광섭, 유홍, 노기용, 신익희, 김봉재 의원은 전진한 의원의 수정안을 찬성하는 발언을 하였고, 임용순, 이종형 의원은 이진수 의원의 수정안을 지지하였으며, 조봉암 의원은 노동쟁의가 필연적으로 자연히 전국적으로 발생할 수 있다는 점을 지적하였다. 이에 김용우 의원은 사회보건위원회 심사 시 단체협약에 위반되지 않은 공장도 동조파업에 들어가면 해당 공장의 근로자 개인이 희생되기 때문에 전국적 규모의 파업을 금지하는 조항을 두었다고 밝혔으며, 오의관 의원은 노동조합이 발달하면 전국적 파업이 일어날 수 있다고 부연하였다. 이윽고 표결에 들어갔는데, 전진한 의원 수정안 38표, 이진수 의원 수정안 35표, 사회보건위원회안 47표가 나와 미결되었고, 이후에도 의원들 간 팽팽한 의견대립을 이어갔으며, 다시 표결한 결과 전진한 의원 수

생각하기 때문에 노동쟁의조정법으로 수정하였다"고 밝혔다(「국회본회의 회의록」 제15회 제16호, 12면).

347) 「국회본회의 회의록」 제15회 제16호, 2~3면.

정안이 재석 122인 중 73인의 찬성으로 가결되었다.[348]

1953. 1. 30. 제2독회가 이어졌다. 냉각기간(조정전치주의) 규정에 대하여도 전진한 의원과 이진수 의원의 수정안이 제안되었는데, 전진한 의원의 수정안 중 공익사업으로 지정된 경우 냉각기간 규정을 적용하지 않도록 하는 내용만이 추가되었다. 조합원의 직접무기명투표 조항에 대해 전진한 의원은 쟁의운동의 비효율을 근거로 삭제를 주장하였으나, 김용우 사회보건위원장은 노동조합원 개인이 의사표시 없이 희생하는 것을 막고자 무기명투표 규정을 두었다고 밝혔으며, 사회보건위원회안이 가결되었다.[349] 다음으로 직장폐쇄 조항 관련하여, 이진수 의원은 노동자 보호를 위해 1개월 전 조합대표자에게도 보고하도록 하는 수정안을 제안하였고, 전진한 의원은 종업 단축도 직장폐쇄의 일종으로 보아 조업 단축에 대하여도 행정관청과 노동위원회에 보고하도록 하는 수정안을 제안하였다. 정남국 의원은 이진수 의원 수정안에 찬성하였고, 김지태 의원은 사회보건위원회안을 지지하였다. 김용우 사회보건위원장은 직장폐쇄 예고 시 기업에 타격을 줄 수 있다고 하였고, 이에 대해 이진수 의원은 예고 없는 직장폐쇄는 단체교섭권과 쟁의권의 박탈이라고 반박하였으나, 표결 결과 사회보건위원회안이 가결되었다.[350]

이후 사용자의 채용 제한, 손해배상청구의 제한에 대한 논의가 있었고, 1953. 1. 31.에는 근로자의 구속제한 조항에 대한 논의가 있었으나 손해배상청구 제한 조항에서 “정당한”을 삭제하고, “손해를 받았을 경우에도”를 “손해를 받았을 경우에”로 변경한 것을 제외하고는 사회보건위원회안이 가결되었다.[351] 노동쟁의조정법 후반부의 조문들에 대해서는 별

348) 「국회본회의 회의록」 제15회 제16호, 4~18면.
349) 「국회본회의 회의록」 제15회 제18호, 4~9면.
350) 「국회본회의 회의록」 제15회 제18호, 9~13면.
351) 「국회본회의 회의록」 제15회 제18호, 13~17면; 「국회본회의 회의록」 제15회 제19호, 6~9면.

다른 논의 없이 사회보건위원회안이 의결된 채 제2독회가 마무리되었으며, 제3독회는 생략하기로 결정하였다.[352] 국회에서 의결된 노동쟁의조정법은 1953. 2. 21. 정부에 이송되었고, 1953. 3. 8. 법률 제279호로 공포되었다.

(4) 노동위원회법의 입법과정

제2대 국회에서 노동위원회법안은 1951. 6. 8. 사회보건위원장이 제안한 1개 법률안이 있었다. 이 법률안은 제안이유를 "국민경제의 발전과 근로행정의 민주화를 기하기 위하여 노동위원회를 설치하려는 것"이라 밝혔고, 주요골자로 "노동위원회 조직은 중앙과 지방노동위원회로 하고(제3조), 노동위원회의 대표는 노동자, 사용자, 공익대표로 조직하며(제4조), 노동조합법, 근로기준법에서 정한 사항의 심사의결권, 노동쟁의법에서 정한 노동쟁의의 조정과 중재 등의 직무를 행하도록 하는(제16조)" 내용을 두었다. 1952. 11. 4. 사회보건위원회안은 일부 수정되었는데, "중앙노동위원은 대통령이, 지방노동위원과 특별노동위원은 주무부장관이 임명하도록 하였고(제4조), 노동위원회의 회의에 있어 공정한 진행을 방해하는 자에 대하여 위원장이 퇴장시킬 수 있게 하는(제15조)" 등의 수정이 있었다.

수정된 위 노동위원회법안에 대한 국회 본회의 제1독회는 1953. 1. 24. 시작되었다. 김익기 사회보건위원장은 "노동쟁의가 일어날 때 이때까지는 사회부가 행정권을 가지고 조정하고 지휘를 하였는데, 노동자의 이익을 도모하는 것보다 사용자의 편을 드는 경향이 흐르고 있었다"고 하면서, "행정부의 노동쟁의조정법안에 노동쟁의위원회를 두었으나, 그것은 노동쟁의에만 국한되어 있어 사회보건위원회로서는 노동위원회에 보다

352) 「국회본회의 회의록」 제15회 제19호, 9~12면.

강력한 권한을 부여하는 법안을 만들어 행정부가 임의대로 관권을 발동하거나 독선적인 행위를 하지 못하도록 하였다"고 밝혔다.[353] 대체토론에서 신광균 의원은 "공익위원의 경우 대통령이 임명하되 사용자 및 노동자 측 위원의 동의를 얻도록 하는 방안"과 "노동조합법 제10조의 부당노동행위 판정 권한을 노동위원회에 부여하는 방안"을 주장하였으며,[354] 장건상 의원과 이진수 의원의 발언 후 제1독회가 종료되었다.

노동위원회법안 제2독회는 1953. 1. 27. 하루 동안 진행되었으며, 가장 격론을 벌인 부분은 제4조 노동위원회 위원 구성 조항이었다. 강경옥 의원은 사용자위원을 기업위원으로 명칭변경하고 공익위원을 공익사업단체에서 추천하도록 하는 수정안을 제안하였는바, 그 이유는 사용자 명칭이 주종관계를 연상시키고 각 위원은 해당 단체에서 추천하는 것이 적절하기 때문이라고 밝혔다. 전진한 의원은 공익위원 임명 시 근로자위원과 사용자위원의 추천을 받도록 하고, 2인 이상의 공익위원이 동일한 정당이나 사회단체에 속하지 않도록 하는 수정안을 제안하였는데, 공익위원이 사용자 측에 가담하거나, 소속 정당이나 단체의 영향을 받을 우려가 있기 때문이라고 하였다. 강경옥 의원의 수정안에 대해 김익기 사회보건위원장은 다른 노동법률의 사용자 용어와 통일성을 위해 사용자위원이라 하여야 하고, 공익위원을 추천하는 공익사업단체를 지명하기가 매우 곤란하다는 취지를 밝혔다. 그리고 전진한 의원의 수정안에 대하여는 공익위원 선발에 있어 노동자위원과 사용자위원 간 합의가 어렵고, 합의가 되어도 그 공익위원이 의견을 내기가 쉽지 않을 수 있다는 입장을 밝혔으며, 동일한 정당이나 사회단체에서 2인 이상의 공익위원이 선발될 일은 없을 것이라 하였다. 이진수 의원도 공익위원의 매수를 우려해 노동자위원의 수를 늘리는 수정안을 제안하였으나, 김용우 의원은 각 3인의

353) 「국회본회의 회의록」 제15회 제13호, 7면.
354) 「국회본회의 회의록」 제15회 제13호, 16면.

비율이 가장 공정하고, 야합이나 매수는 어느 위원이든 일어날 수 있다고 반박하였다. 전진한 의원의 수정안에 대하여 장건상, 임기봉, 정남국 의원이 찬성하였고, 이진수 의원의 수정안에는 임용순, 유승준 의원이 지지 발언을 하였다. 이용성 의원은 공정한 입장에서 법이 바로 운영될 것을 기준으로 법을 만들어야 하기 때문에 사회보건위원회안에 찬성한다고 발언하였으며, 표결 결과 사회보건위원회안이 가결되었다.[355]

이어진 제2독회에서는 수정안을 제안한 의원이 이유를 설명하고 별다른 토론 없이 표결에 부쳐졌다. 노동위원회에 서기장 1인을 선출하도록 하는 이진수 의원의 수정안은 부결되었고, 노동위원회 위원의 신분을 공무원으로 제한하는 조항을 삭제하는 전진한 의원의 수정안은 가결되었다. 이진수 의원의 수정안 중 노동위원회 과반수 위원의 회의 소집 요청 시 위원장이 회의를 소집하도록 하는 안은 가결되었으나, 노동위원회 의결 시 노동자위원 2인 이상의 출석을 요구하는 안과 공익위원의 특별참여 조항을 삭제하는 안은 부결되었다.[356] 이로써 제2독회가 종료되었고 제3독회는 하지 않기로 결정하였으며, 국회에서 의결된 노동위원회법은 1953. 2. 21. 정부 이송 뒤 1953. 3. 8. 법률 제281호로 공포되었다.

355)「국회본회의 회의록」제15회 제15호, 4~14면.
356)「국회본회의 회의록」제15회 제15호, 14~18면.

4. 소결

노동법 제정 당시 공공기록과 문서의 관리는 행정업무 수행의 도구로만 인식되는 초보적 수준이었기 때문에 행정부 내 노동법 제정과정을 알 수 있는 직접적인 자료가 부재하다. 이에 따라 먼저 비교법적으로 당시 일본법과의 공통점과 차이점을 살펴보았는바, 근로기준법에 비해 노동조합법과 노동쟁의조정법에서 일본법과는 다른 독자적인 규정이 많이 발견되었다. 그리고 이러한 차이점이 발생한 원인에 주목하면서 노동법 제정에 관여한 사람들의 생각과 의도를 추론하였다.

제정 노동조합법과 노동쟁의조정법이 일본법과 차이를 가지게 된 원인을 다각도로 분석할 수 있는데, 먼저 미군정기 남북분단 상황에서 좌익계열 노동조합에 대한 규제 필요성이 일본보다 높았다는 사실을 들 수 있다. 또한, 미군정청 노동부에서 한국적 상황에 맞추어 독자적으로 '노동조합 및 산업관계법', '노동조합등록법', '노동쟁의조정법' 등 집단적 노동관계법의 제정 시도를 한 사실과도 관련 있다. 실제로 미군정기 집단적 노동관계법령의 상당 부분이 정부수립 후 사회부 노동국에서 기초한 노동조합법 및 노동쟁의조정법 초안에서 발견된다. 또한 미군정청의 인적 구성은 대한민국정부에 그대로 승계되었으며, 노동조합법 요지의 공개는 정부수립 후 불과 5개월 뒤에 이루어졌음에도 그 이후에 공개된 근로기준법보다 독창적인 규정이 다수 발견된다. 더욱이 일본과 차별되는 독창적인 규정의 대다수는 노동조합의 관리와 통제, 노사관계에 대한 행정관청의 개입과 관련된 내용으로, 이는 미군정의 좌익계열 노동조합에 대한 규제에 기인한 것으로 보인다. 따라서 좌익계열 노동조합에 대응하는 미군정의 노동정책과 법령의 시행 및 미군정청의 노동법 제정 시도 사실이 우리나라 집단적 노동관계법 제정에 영향을 미쳤다고 추론할 수 있다.

집단적 노동관계법과는 달리 미군정기 개별적 근로관계를 일반적으로 규율하는 법령은 찾아보기 어렵고, 근로기준법의 입법을 시도한 흔적도 발견되지 않는다. 근로기준법은 정부수립 후 사회부 노동국 주도로 초안을 작성하였으며, 8개월의 작업을 거쳐 1949. 5. 임금제도, 근로시간, 작업안전과 위생, 부녀와 미성년자 노동보호, 취업규정, 기숙사, 감독기관과 노동재해보상 등을 규정한 근로기준법 초안이 완성되었다.

정부 내에서 노동법 제정을 주도한 인물에 대한 주장은 엇갈리고 있다. 주한 ECA 사절단의 노동고문관 스탠리 얼의 보고서에서는 노동국 노정과장 홍영표가 노동법 초안을 작성한 것으로 기록되어 있다. 홍영표는 '근로자의 직장 외에서의 일반생활조건과의 관계에 관한 문제'를 노동법 영역에 포섭하고, 근로자가 그 생존을 확보할 수 있도록 하는 것을 노동법의 목적으로 보았다.

정부가 성안한 노동법 법안들은 법제처의 심의와 국무회의의 의결을 거친 뒤 국회 제출을 준비하고 있었으나 한국전쟁의 발발로 연기되었다. 이후 전쟁을 수행하는 과정에서 노동행정당국과 전진한 등 국회의원들은 근로자를 위한 기본적인 법 제정 없이 전쟁을 극복하거나 노동문제를 해결할 수 없다는 점을 느꼈으며, 이에 국회에서 노동법의 입법이 추진되었다.

국회에서의 노동법 제정과정을 살펴보면, 사회보건위원회안에 대한 수정안 발의, 근로3권 보장을 위한 중요쟁점의 심사가 전진한, 조광섭, 임기봉, 이진수 의원 등 대한노총 출신 국회의원들의 주도로 이루어진 것이 특징이다. 전진한 의원 등이 조방쟁의 사건의 위기국면을 노동법 제정을 위한 입법 국면으로 전환시킨 것이 노동법 제정의 계기가 되었고, 이 지점에서 제정 노동법의 상대적 독자성이 비롯되었다.[357] 그리고 국

357) 이흥재, 『노동법 제정과 전진한의 역할 - 국회속기록의 현장증언』, 서울대학교출판문화원, 2010, 211면.

회 본회의 전 사회보건위원회 심사과정에서도 한국적 독자성을 가진 조항들이 논의되어 입법된 것으로 보이는바, 이에 대하여는 제4장에서 후술한다.

다만, 집단적 노동관계법과 다르게 근로기준법 제정과정에서는 정부안에 기반한 사회보건위원회안 조항의 수정이 소폭에 그쳤으며, 대한노총 출신 국회의원들의 발언도 적게 이루어졌다. 이러한 사실 역시 제정 근로기준법이 노동조합법과 노동쟁의조정법에 비해 일본법과의 차이가 상대적으로 적은 이유로 작용하였다.

제4장 한국적 특성과 현재적 의미

제1절 서설

제3장은 개별적 근로관계법, 집단적 노동관계법 및 노동위원회법에 대한 제정과정 총론에 해당하는 것으로, 제정 노동법이 외국법의 단순한 계수가 아니라 시대적 상황에 대응하여 미군정청 전문가그룹, 입법의원, 사회부 노동국 및 국회 입법자들의 진지한 고민의 산물이었다는 사실을 서술하였다. 입법자가 우리나라 실정을 고려하여 진지한 논의 끝에 노동법을 제정하였다면, 제정 노동법에는 한국적 특성이 드러나는 지점이 존재할 것이다. 이에 본 장에서는 먼저 제정 노동법에서 한국적 특성이 드러나는 부분을 각론으로 설정하여 이 부분을 깊게 파고들었다.

제정 노동법에서 한국적 특성 내지 독자성이 발견되는 부분은 노동조합의 소극적 요건, 부당노동행위와 성실교섭의무, 해고제한법제 등이다. 이들 규정에 대해 주요 선진외국과 비교법적 고찰을 하거나 1차 자료를 활용하여 제정과정을 파악함으로써 한국적 특성을 밝히는 한편, 당시 한반도의 시대 상황과 그에 대응하는 입법자의 의사도 파악하였다.

본 장에서 1차 자료를 활용한 사례를 대략적으로 밝히면 다음과 같다. 먼저 노동조합의 소극적 요건의 경우 미군정청 노동부사 초고(History of the Department of Labor, Outline)를 통해 미군정청의 노동입법 시도를 밝히고, 1949년 동아일보 기사에 보도된 노동조합법 초안의 요지를 소개하였다. 이후 제2대 국회에서 제안된 사회보건위원회의 최초안과 대안을 검토하면서 노동조합의 소극적 요건이 법률안에 등장한 시기를 규명하고, 국회 본회의 회의록을 근거로 해당 조항의 입법 취지를 추론하였다.

부당노동행위와 성실교섭의무의 경우에도 1차 자료 활용에 있어 노동

조합의 소극적 요건과 비슷한 과정을 거쳤다. 다만 1947년 노동조합 측과 사용자 측의 부당노동행위를 규정한 미군정기 노동부 통첩을 언급하고, 이것이 1951년 국회 사회보건위원회 원안과 유사함을 밝혔다. 그리고 1951년 원안과 1952년 제안된 사회보건위원회 단일대안과의 차이를 드러냄으로써 성실교섭의무의 법적 성격에 관한 논의에 활용하였다. 한편 해고제한법제의 경우에는 1949년 동아일보 기사 등을 통해 근로기준법의 원형을 파악하고 그 안에 제정 노동법과 동일한 해고 규정이 있음을 밝혔다. 또한 국회 회의록을 활용하여 노동위원회 기능의 확대 과정을 시계열적으로 추적하였다.

본 장은 사실에 대한 존재론과 평가와 관련한 인식론이 교차하는 지점이다. 왜냐하면 1차 자료 등 사료를 통해 밝혀낸 존재론적 사실에 대해 한국적 특성과 현재적 의미를 파악하는 인식론적 고찰이 이루어지기 때문이다. 그리고 한국적 특성을 추출하는 인식론적 사고의 틀이 서론에서 언급한 Blain/Gennard 방정식으로, 이 방정식을 적용하여 A, T, E, S, I의 개별 요소에 대한 분석을 하고, 각 요소에서 어떠한 한국적 특성이 발견되는지에 대하여 논하였다. 다만 본 장은 존재론과 인식론의 공존으로 인하여 인식론적 고찰이 도그마틱 논리를 완결시키는 성격보다는 한국적 특성이라는 개별적 파편을 묘사하는 성격을 지닌다. 이에 본 장 말미에서 한국적 특성의 파편들을 바탕으로 제정 노동법의 전체 테두리에 대한 대략적인 묘사를 시도하였다.

한국적 특성을 추출하여 논하는 것은 한편으로는 입법자의 의사를 밝히는 것과 연결된다. 왜냐하면 Blain/Gennard 방정식의 A(행위자) 요소를 분석하는 것이 결국 입법자 의사의 고찰과 다르지 않기 때문이다. 이에 본 장에서는 한국적 특성 중 현재적 의미를 갖는 부분에 대하여 Blain/Gennard 방정식으로 도출된 입법자 의사를 고려하는 역사적 해석

도 시도하였다. 역사적 해석은 법률 해석의 한 방법으로 오랜 역사적 기원이 있으며, 우리 대법원과 헌법재판소도 쟁점이 되는 법률에 대해 입법취지를 고려하여 유권해석을 내리는 경우를 종종 발견할 수 있다. 제정 노동법에서 역사적 해석이 특별히 필요한 곳은 한국적 특성이 나타나는 부분이다. 외국법을 단순 계수한 규정이라면 입법자의 의사를 구태여 확인할 필요가 없지만, 한국적 특성이 드러난 부분은 입법자의 의지가 작용한 것으로 그 취지를 밝혀 현행법 해석에 활용할 수 있다. 다만 한국적 특성이 있는 규정 전부를 역사적 해석의 대상으로 삼지 않은 이유는 입법자의 의사를 확정하기에 사료가 부족하거나 해당 조항과 관련하여 현재적 의미를 끌어낼 수 없었기 때문이다.

역사적 해석에 있어 어려운 지점이 입법자 의사의 확정이다. 근대국가에 있어 입법자란 어떤 한 개인이 아니라 통상 하나의 집합개념으로서 입법적 단체인 의회를 말한다. 그런데 의결에 관여했던 사람 전부와 그 법안에 동의한 모든 사람들이 지녔던 관념표상을 일일이 탐지하는 것은 불가능하며, 누구의 생각이 결정적이었는지 확정할 수도 없다. 그렇기 때문에 완성된 법조문에서 지향하고자 했던 의미를 입법부의 구성원이 받아들였을 것이라는 가정에 의지하게 된다. 이에 따르면 단순동의한 입법자와 구별하여, 법률초안을 작성했었던 정부의 공무원이 가졌던 규범관념이나 법률안 발의·수정에 참여한 국회의원들의 규범관념이 입법자의 의사로 간주될 수 있다.[358] 따라서 1차 자료 활용을 통해 밝혀진, 노동법 입법과정에 적극 관여한 인물들의 사상과 발언을 시대 상황과 결부시켜 입법자의 의사로 새기고, 이에 근거한 역사적 해석을 시도하였다.

다만, 서론에서 밝힌 바와 같이 역사적 해석은 다른 해석론이 그러하듯 내재적 한계가 존재한다. 입법자 의사의 확정에 있어 주관적 판단이

358) 라렌츠·카나리스 저, 허일태 역, 『법학방법론』, 세종출판사, 2000, 195~196면.

개입될 수 있고, 시대 상황의 변화에 따라 입법 취지가 퇴색될 수 있으며, 현실적 요청에 부합하려는 합목적적 해석과도 충돌할 수 있다. 따라서 본 장은 정합적인 법률 해석의 결과를 도출한다기보다는 입법 취지와 상반되는 해석이 있는 경우 그 다름을 논하고, 역사적 해석에 따를 때 생각해 볼 수 있는 시사점을 제공하고자 한다.

제2절 노동조합의 소극적 요건

1. 비교법적 고찰

현행 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 단서는 노동조합의 소극적 요건으로 5가지를 규정하고 있다. 사용자·이익대표자의 참가, 사용자의 경비 원조, 공제의 목적, 근로자 아닌 자의 가입, 정치운동의 목적이 그것인데, 이는 제정 노동조합법 제3조를 전신으로 하고 있고, 마목의 정치운동 목적을 제외하고는 제정 노동조합법의 원형을 그대로 유지하고 있다.

이 중 한국적 특성이 나타나는 지점은 제정 노동조합법 제3조 제4호(현행 노조법 제2조 제4호 라목)이다. 주요 선진국의 입법례를 보면 '근로자가 아닌 자'의 가입을 금지하는 경우는 찾아보기 어렵고 조합원의 전부 또는 대부분이 근로자이면 노동조합으로 인정하는 것이 보통이다.[359]

독일은 헌법상 단결의 자유로부터 노동조합을 인정하기 때문에 단체협약법 외에 노동조합과 관련한 단일법은 없다. 다만 연방노동법원의 연방기본법 제9조 제3항 해석에 의하여 노동조합의 요건이 정리되고 있다. 독일 연방노동법원 1977. 3. 15. - 1 ABR 16/75(AP Nr 24 zu Art 9 GG) 판결[360]에서 밝힌 노동조합의 요건을 그 의미를 살려 분설하면 "①

359) 임종률, 『노동법(제20판)』, 박영사, 2022, 60면 각주 1.

360) "An die Tariffähigkeit einer Koalition sind bestimmte Mindestanforderungen zu stellen. Die Koalition muß sich als satzungsmäßige Aufgabe die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder gerade in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber oder Arbeitnehmer gesetzt haben und willens sein, Tarifverträge für ihre Mitglieder abzuschließen; sie muß frei gebildet, gegnerfrei, unabhängig und auf überbetrieblicher Grundlage organisiert sein. Sie muß das geltende Tarifrecht als für sich verbindlich anerkennen.

Eine sinnvolle Ordnung des Arbeits- und Wirtschaftslebens als Aufgabe der Tarifautonomie kann nur erreicht werden, wenn die Koalitionen in der Lage sind, auf ihre Gegenseite jeweils einen fühlbaren Druck auszuüben, so daß

근로자의 근로조건과 경제조건을 유지, 개선할 것을 목적으로 하는 단결체여야 하고, ② 자유롭게 결성되어야 하며, ③ 사회적 상대방의 참여를 배제하여야 하고, ④ 상대방으로부터 독립적이어야 하며, ⑤ 초경영적 토대 위에서 결성되어야 하고, ⑥ 사회적 대항력이 있어야 한다"고 정리할 수 있다.[361]

프랑스도 노동조합 설립에는 아무런 규제가 없다. 또한, 노동관계를 규율하는 규정 대부분을 모아 놓은 노동법전(Code du travail)에도 노동조합 정의 규정은 존재하지 않으며, 관련된 2개의 규정이 있을 뿐이다. 하나는 목적의 배타성에 관한 규정으로, "노동조합은 그 규약에서 정한 자들의 물질적·정신적·집단적·개별적 권리와 이익을 연구하고 방어하는 것을 배타적 목적으로 한다"[362]이고, 다른 하나는 직업의 연관성에 관한 규정으로 "동일한 직업, 유사한 직종 또는 특정 상품의 생산에 관련된 직종에 종사하는 자들 또는 동일한 자유직업을 수행하는 자들의 노동조합 또는 직업단체는 자유롭게 조직될 수 있다"[363]이다.

프랑스 노동법에서 노동조합의 정의와 관련하여 두드러진 특징은 '사후 필터링 방식'을 취하고 있다는 점이다. 노동조합 설립 단계에서는 단결의 자유가 온전히 실현되고 있으나 자유롭게 설립된 노동조합이 일정한 특권을 행사하고자 할 때에는 대표성이 요구된다.[364] 노동조합이 단

---

jedenfalls in aller Regel ein Tarifvertrag zustande kommt."

361) 이철수, "독일법상의 노동조합", 『노동법연구』 제2-1호, 서울대학교 노동법연구회, 1992, 168~178면 참조.

362) Code du travail, Art. L. 2131-1 : "Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts."

363) Code du travail, Art. L. 2131-2 : "Les syndicats ou associations professionnels de personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des métiers connexes concourant à l'établissement de produits déterminés ou la même profession libérale peuvent se constituer librement."

364) 박제성 집필부분, 『노동조합 정의 규정 재검토 연구』, 한국노동연구원, 2011, 86~87

체협약 체결을 위한 대표성을 갖기 위해서는 “공화국 가치의 준수, 독립성, 재정 투명성, 단체협약이 적용되는 곳에서의 최소 2년간 조합유지, 교섭에 따라 확립된 청문활동, 조합활동에 따른 영향력, 조합원 수” 등의 기준을 갖추도록 하고 있다.[365]

미국은 1935년 제정된 전국노사관계법(National Labor Relations Act; NLRA)에서 노동조합의 정의 규정을 두고 있다. 전국노사관계법 제152조에서는 노동조합을 “종업원이 참여하고, 고충, 노동쟁의, 임금, 근로시간 또는 근로조건과 관련하여 고용주를 상대하는 것을 전체로든 부분으로든 목적으로 하는 모든 종류의 단체, 기관, 종업원대표 위원회 또는 협의체”[366]라고 하고 있다. 이에 따라 미국에서 노동조합은 근로자들의 임의단체(voluntary association)로서 매우 광범위한 개념이며, 노동조합이 조합원 자격의 획득과 유지에 관한 규칙을 설정할 권리를 갖는다. 따라서 노동조합은 조합원 자격의 요건, 조합원의 권리와 의무 등에 관한 내부 사안을 규약(constitution)과 세칙(bylaws)으로 정할 수 있고, 노동조합의 규약과 세칙은 그 정한 바에 따라 정규 조합원을 구속하는 효력이 있다.[367]

영국은 노동조합의 요건을 법에서 정하고 있다. 영국의 1992년 노동조합 및 노사관계법(Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992: TULRCA)에 따르면, 노동조합은 “(a) 전적으로 혹은 주로, 하나 이상 종류의 광의근로자들(workers)로 구성되고, 그 주요 목적이 그

면.

365) 배인연, 앞의 글, 188~189면.

366) Sec. 2. [§152.] (5) The term “labor organization” means any organization of any kind, or any agency or employee representation committee or plan, in which employees participate and which exists for the purpose, in whole or in part, of dealing with employers concerning grievances, labor disputes, wages, rates of pay, hours of employment, or conditions of work.

367) 김희성·김미영, “노동조합 가입과 탈퇴에 대한 미국 연방노동법의 규율 원리”, 『법학연구』 제56권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2015, 7면.

러한 종류의 근로자와 사용자 혹은 사용자의 연합 사이의 관계를 규율하는 것을 포함하거나, (b) (i) (a)항의 조건을 충족하는 (혹은 조직들 자체가 그러한 조건을 만족하는 구성 혹은 가입 조직으로 전적으로 혹은 주로 구성된) 구성 혹은 가입 조직들로 (ii) 혹은 그러한 구성 혹은 가입 조직의 대표들로, 전적으로 혹은 주로 구성되고, 그 주요 목적이 근로자와 사용자 혹은 근로자와 사용자 연합 혹은 그 구성 혹은 가입 조직들 사이의 관계를 규율하는 것을 포함하는 (임시적이거나 영구적이거나에 관계 없이) 조직"[368]을 말한다.[369] 그리고 노동조합이 노동조합 및 노사관계법상 각종 권리행사를 위해서는 스스로 독립성을 갖추어 인증사무소에 등록하고 사용자로부터 노사관계를 설정할 수 있는 노동조합으로 승인 받은 경우에 비로소 노동조합 활동을 할 수 있는 체계이다.[370]

하지만 영국의 경우도 노동조합의 적극적 요건을 규정한 것이며, 주요 선진국 중 노동조합의 소극적 요건을 규정한 입법례는 우리나라와 일본이 유이(有二)하다. 일본 노동조합법은 제2조에 노동조합의 정의 규정을 두고 있다. 일본 노동조합법에서 제시하는 노조의 요건은 다섯 가지인바, 제2조는 네 가지 요건(주체, 자주성, 목적, 단체성), 제5조는 규약 구비 요건(민주성)을 규정하고 있다. 제2조는 단서를 제1호부터 제4호까지 두고 있고, 이를 소극적 요건으로 하고 있다. 소극적 요건에 해당될 경우 노동조합법상 노동조합에 해당하지 않게 되는데, 제1호는 인적 측면에서 자주성 요건, 제2호는 경제적 측면에서 자주성 요건, 제3호 및 제4호는 목적 요건을 각각 구체화하고 있다.[371]

그런데, 우리나라 노동조합법의 계수대상이 된 1945년 제정 당시 일본

368) TULRCA, s. 1 Meaning of "trade union."
369) 심재진 집필부분, 『노동조합 정의 규정 재검토 연구』, 한국노동연구원, 2011, 35면.
370) 배인연, 앞의 글, 192~193면.
371) 최석환 집필부분, 『노동조합 정의 규정 재검토 연구』, 한국노동연구원, 2011, 57면.

노동조합법에도 우리 제정 노동조합법의 제3조 제4호와 같은 조항은 존재하지 않는다. 오히려 현행 노조법에는 규정되어 있는 정치운동 목적이 제4호로 규정되어 있다.

1945. 12. 22. 제정 일본 노동조합법(법률 제51호)[372]
제2조 본 법에서 노동조합이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 근로조건의 유지 개선 기타 경제적 지위의 향상을 도모하는 것을 주된 목적으로 조직하는 단체 또는 연합단체를 말한다. 다만 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 사용자 또는 그 이익을 대표한다고 인정되는 자의 참가를 허용하는 경우 2. 주된 경비를 사용자의 보조를 받는 경우 3. 공제사업 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우 4. 주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우

정리하면, 제정 일본 노동조합법 제2조는 우리나라에서 제정 노동조합법 제2조와 제3조로 분리되어 계수되었다. 즉 노동조합의 적극적 요건을 규정한 일본 노동조합법 제2조 본문은 제정 노동조합법 제2조가 되었고, 소극적 요건을 규정한 일본 노동조합법 제2조 단서는 제정 노동조합법 제3조로 되었다. 그런데, 앞서 언급한 바와 같이 제정 노동조합법 제3조 제4호에서 일본 노동조합법 제2조 제4호의 정치운동 목적 금지 요건은 사라졌다. 그리고 이 자리는 근로자가 아닌 자의 노조 불가입 요건이 차지하였으며, 이는 우리나라 노동조합법에서만 발견되는 한국적 특성에 해당한다.

372) 노상헌, “노동조합 자격심사제도의 재검토 - 일본법과의 비교 검토를 중심으로”, 『노동법학』 제51호, 한국노동법학회, 2014, 134면에서 인용.

2. 제정과정과 한국적 특성

미군정 시기 근로기준법과는 다르게 노동조합법에 대한 입법 움직임은 활발하였다. 이는 당시 전평과 대한노총으로 대표되는 노동조합운동에 대한 법적 규율의 필요성 및 미군정의 중간파정책에 따라 노동조합을 합법적 범위 내로 끌어 들어야 하는 현실적 이유가 있었다. 하지만 미군정은 노동조합의 정치참여에 대하여 극도의 염려를 가지고 있었다.

당시 미국은 일본을 단독점령, 한반도를 분할점령하였고, 이러한 사실은 미군정이 한국과 일본에 대해 상반된 노사관계정책을 취하는 직접적인 계기가 되었다. 단독점령한 일본에서는 탈군사화와 경제민주화를 위해 점령초기 반자본·친노동정책을 취했음에 반해, 분할점령한 한국에서는 소련을 견제하기 위해 친소련 세력으로 여겨지는 좌익노동운동을 억압하였다. 이처럼 한국에서 미군정의 노동정책은 소련과의 대립 관계가 일관되게 중요한 변수로 작용하였고,[373] 이러한 현상은 노동조합법 입법과정에서도 드러난다. 미군정기 집단적 노동관계법령 중 대표적인 것은 1946. 7. 23. 공포된 군정법령 제97호 「노동문제에 관한 공공정책 공포·노동부 설치」이며, 당시 미군정은 중간파정책을 실시하였기 때문에 진보적 내용을 담은 와그너법 제7조를 가져와 법령 제97호 제1조를 만들었지만, 좌익계열 노동조합의 정치참여를 차단하기 위해 단체행동권에 관한 내용은 제외하였다.

한편 군정법령 제97호 제2조는 노동부의 설치, 제3조는 노동부의 임무와 직능을 규정하였고, 미군정청 노동부는 노동조합법의 제정을 여러 차례 시도하였다. 전술한 바와 같이 미군정청 국가노동협의회에서는 1946. 12.부터 시행할 것을 목표로 새로운 노동법 시안을 10월부터 작성하기

373) 한국노동법학회(이정 집필부분), “제4편 집단적 노사관계법”, 『노동법 60년사 연구』, 고용노동부, 2012, 360면.

시작하여 12월에 '노동조합 및 산업관계법안'(The Trade Union and Industrial Relations Law)을 성안하였다. 또한 노동부는 1948. 6. '노동조합등록법'(Trade Union Registration Act), '노동쟁의조정법'(Labor Disputes Settlement Act), '고용관계법'(Employment Relation Act) 등 일련의 노동관계법 초안도 확정하였다.

미군정기 노동부가 입법하려 했던 노동조합법의 내용은 대한민국정부 수립 이후 사회부 노동국의 노동조합법 초안에서 살펴볼 수 있다. 사회부가 성안한 노동조합법 초안의 요지는 다음과 같다.[374]

(가) 노동조합은 기업경영과 노동자의 공민된 자유권에 간섭할 수 없다.
(나) 노동조합은 노동자에 대하여 조합에 가입, 불가입을 강제할 수 없으며, 또는 조합에 대한 가입을 국적, 성별, 주의사상 등 원래노동조건에 관계가 없는 조건으로서 제한할 수 없다.
(다) 노동조합은 고용주가 어떠한 기업단체 및 정치종교단체 등에 가입 또는 불가입함을 강제하지 못한다.
(라) 노동조합은 어떠한 정당이나 사회단체에 예속할 수 없다.
(마) 고용주는 노동자 및 노동조합에 대하여 노동조합을 조직하고 가입하며 활동하는 데 간섭이나 제한이나 차별대우를 할 수 없다.
(바) 고용주는 정치적 이유로서 조합을 억제하거나, 재정적 원조 또는 선거 등 노동조합의 활동에 영향을 주는 행동을 하지 못할 뿐 아니라 정당한 조합대표자의 성실한 단체협약을 체결하는 데 대해서 거절 또는 해체하지 못한다.
(사) 정부사업체 이외의 공무원은 노동조합을 결성 또는 가입할 수 없다.
(아) 노동조합은 경제적 목적 이외의 정치적, 종교적, 사회적 운동에 참가할 수 없다.

374) 「동아일보」, 1949. 1. 28.

(자) 고용주 또는 고용주의 이익을 대표하는 노동조합을 결성할 수 없으며 고용주는 노동조합 경영에 대하여 보조금을 부여할 수 없다.

미군정기 기조에 맞게 노동조합법 초안에서도 (라)·(아) 항목에서 노조의 정치성을 배제하는 내용을 담고 있다. 그리고 노동조합의 소극적 요건은 (아)·(자) 항목에 기술되어 있는데, 여기서도 근로자 아닌 자의 가입 금지에 관한 내용은 존재하지 않는다. 위 노동조합법안은 법제처와 국무회의의 심의를 거쳐 국회에 제출될 예정이었으나, 한국전쟁 발발로 노동조합법 제정은 1953년으로 늦춰지게 된다.

1950년 개원한 제2대 국회는 전쟁 중에도 부산 조선방직쟁의의 대응 과정에서 노동입법의 필요성을 절감하였고, 이에 노동조합법안이 발의되었다. 1951. 4. 29. 조광섭·임기봉 외 93인의 노동조합법안은 노동조합의 소극적 요건을 "노동조합이 공제수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우, 주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우, 노동조합 이외에 타단체에 종속하거나 또는 그러한 단체에 가입하고 있는 경우"로 규정하였다. 이후 1951. 6. 8. 정부의 노동조합법안이 국회에 제출되었고, 1951. 11. 4. 사회보건위원회에서도 노동조합법안을 제안하였는데, 노동조합의 소극적 요건을 다음과 같이 규정하였다.

<사회보건위원회 최초안>

제3조 다음의 각호의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 인정하지 아니한다.

가. 고용자 또는 고용자의 이익을 대표하는 자의 참가를 허용하는 경우

나. 경비지출에 관하여 고용자의 원조를 받은 경우

다. 공제 수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우

라. 주로 정치활동 또는 사회활동을 목적으로 하는 경우

마. 타단체에 종속하거나 가입하고 있는 경우

이처럼 1951년 제안된 3개의 노동조합법안 모두 근로자가 아닌 자의 가입을 노동조합의 소극적 요건으로 규정하지 않았다. 이후 1952. 11. 4. 사회보건위원회는 조광섭·임기봉안 및 정부안을 반영하여 사회보건위원회안을 수정한 단일대안을 국회 본회의에 제출하기로 결정하였다. 그리고 사회보건위원회 단일대안부터 해당 내용이 등장하기 시작한다.

<사회보건위원회 단일대안>

제3조 다음의 각호의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 인정하지 아니한다.

1. 노동조합이 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우
2. 노동조합이 경비지출에 있어서 사용자의 원조를 받는 경우. 단 대통령령으로서 정하는 경우에는 이를 예외로 한다.
3. 노동조합이 공제 수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우
4. 노동조합이 주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우
5. 노동조합이 노동자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우. 단 연합체의 임원은 예외로 한다.

당시 사회보건위원회 회의록이 남아 있지 않기 때문에 근로자가 아닌 자의 가입이 노동조합의 결격사유로 삽입된 논의과정을 알기는 어렵다. 하지만 국회 본회의에서 사회보건위원회 단일대안 중 제3조 제5호 단서의 삭제를 주장한 서범석 의원의 발언을 통해 해당 조항의 입법 목적을 엿볼 수 있다.

아까 수정안으로서 관제 노동조합을 만드는 그러한 위험은 우리가 극복했습니다. 그러나 이번에 이 노동운동을 정상적인 발전을 악용해 가지고 노동운동에 침투한 불순한 정치세력을 갖다가 여하히 방지하느냐 이것이 아마 우리 현재의 대한민국 노동운동에 있어서 제일 중요한 문제의 하나라고 생각하는 바이올시다.

나는 이 5호의 근본정신은 노동조합의 노동자가 아닌 자의 가입을 요구하는 경우에는 노동조합을 인정하지 못한다 이것인데, 이 근본정신이라 할 수 없는 것은 "대소(大小) 연합체의 임원은 예외로 한다." 우리가 언제든지 예외라는 것이 늘 불순한 요소 침투의 글자이며 나는 이때까지의 대한민국 노동운동의 선량한 노동지도자로 하여금 이만한 발전을 해낸 데 대해서는 수긍하는 사람의 한 사람이올시다만 또한 최근의 이 발전 과정에 점차로 이것이 불유쾌한 사태를 전개하고 있는 것도 또한 사실이올시다.

다시 말하면 노동자가 아닌 사람이 노동운동에 가입한다는 것은 이 노동운동을 정상적으로 발전시킬 수 있느냐 없느냐 이것은 이론에 있어서는 혹은 노동운동을 육성시키는 의미에 있어서 노동운동의 지도자가 노동운동에 참가하는 것이 좋다고 하는 이론도 성립될는지 모릅니다만 이것이 노동운동을 노동자로 하여금 자율적으로 자주적으로 전개시킴으로써 그 노동자의 진실한 복리를 갖다가 옹호할 수 있다고 규정하는 것이올시다.[375]

제5호(제정 노동조합법의 제4호)에 대한 논의 직전에는 제4호 "주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우"에 대한 격론이 있었다. 이때 전진한 의원의 활약하였는바, 그는 문구 중 "주로"라는 것이 극히 애매하므로 권력계급이나 자본계급이 언제든지 근로자의 노동조합 설립을 억압하기 위해 악용할 소지가 있기 때문에 노동조합의 자주성 확보를

375) 「국회본회의 회의록」 제15회 제9호, 21면.

위하여 이를 삭제할 것을 주장하여 가결에 이르렀다.[376] 또한 그 전에 제2호의 사용자 경비 원조 금지 조항 관련하여, 서범석 의원 스스로 대통령령 예외 단서를 삭제하자는 수정안을 제시하였으며, 그 이유로 관제 노동운동의 완전한 배제를 들었다.[377] 이를 종합하였을 때 서범석 의원의 발언에서 알 수 있는 바는 사회보건위원회 단일대안 제2호 단서·제4호의 삭제와 제5호의 신설 모두 노동조합의 자주성 침해를 경계한 것이되 그 대상이 달랐다는 것이다. 즉 제2호 단서·제4호의 삭제는 권력가 또는 자본가에 의한 관제 노동조합의 설립을 경계하여 이루어진 것이라면, 제5호의 신설은 불순한 정치세력의 노동조합 침투를 경계한 것이었다.[378] 그리고 서범석 의원은 단서의 예외조항까지 삭제를 주장하여 가결시킴으로써 이러한 취지를 더욱 확고하게 하였다.

당시 사회부 노정과장 홍영표도 제정 노동조합법 제2조 제4호가 시대적 배경에 의하여 입법되었다는 사실을 언급한 바 있다. 그는 기본적으로 노동조합의 적극적 요건인 “주체가 되어 자주적”이란 것은 근로자가 그 단체에서 다수를 하고 그 단체의 주요한 구성분자라는 양적인 면과 근로자가 중심이 되어서 주도적인 입장에서 한다는 질적인 면을 포함한다고 하면, 약간의 비근로자가 조합원으로서 가입하거나 또는 조합간부가 되는 것을 당연히 배척하는 취지는 아니기 때문에 제2조 제4호에 대해 비판적인 입장을 취하였다. 다만, 노동조합법 심의도중 또는 공포 직후에

376) 이흥재, 『노동법 제정과 전진한의 역할 - 국회속기록의 현장증언』, 서울대학교출판문화원, 2010, 86면.

377) 「국회본회의 회의록」 제15회 제9호, 12~13면.

378) 노동조합법안 제1독회에서 육홍균 의원도 “노동조합 임원이 되는데 근로자가 아니라도 연합체 임원이 될 수 있다는 이런 규정인 모양인데 만약 그렇다고 하면 그야말로 노동운동이 불순한 어떠한 목적에 이용될 우려가 있지 않는가, 말하자면 정치운동이라든지 이런 도구로 이용될 우려가 있지 않는가 그런 점에 대해서 상임위원회에서는 어떻게 생각하는가 이것을 하나 또 묻고자 합니다”라고 발언하였는바(「국회본회의 회의록」, 제15회 제4호, 3면), 당시 의원들 사이에서 근로자가 아닌 자의 노조 가입에 따른 노동조합의 정치화에 대한 우려가 만연했음을 알 수 있다.

있어 그 당시의 사회실정으로 보아 노동조합에 사이비근로자가 다수가입하여 노동조합의 자주성 상실은 물론 노동조합의 정치도구화의 경향까지 나타내고 있었기 때문에 이를 규정하였다고 밝혔다.[379] 당시의 전쟁 및 좌우익 극한대립 상황을 고려하면 제정 노동법 제3조 제2호 라목은 공산주의자 등 정치적 목적을 갖고 노동조합에 침투한 자를 경계하기 위한 목적으로 입법되었다고 할 수 있다.

이상에서 제정과정을 살펴본 노동조합의 소극적 요건 규정에 대하여 Blain/Gennard 방정식을 적용할 수 있다. 먼저 행위자(A) 측면에서 국회 사회보건위원회와 서범석 의원의 역할이 있었다. 이 조항은 미군정 법령, 정부의 노동조합법안 등 어디에서도 발견되지 않던 것인데, 국회 사회보건위원회에서 단일대안을 성안하던 중 삽입되었고, 서범석 의원이 수정안을 제안하면서 예외사유가 삭제된 채 노동조합법에 들어왔다.

제정 노동조합법 제2조 제4호에는 이데올로기(I) 요소도 존재한다. 서범석 의원은 해방 전 만주국에서 활동한 반공주의자였고, 당시는 남북한 간 전쟁 중인 상황으로 이데올로기 대립이 극심할 때였으므로 노동조합을 이용한 좌익 침투가 우려되던 시대였다. 따라서 이를 사전에 차단하기 위해 제2조 제4호를 규정하였다.

나아가 제정 노동조합법 제2조 제4호는 단순히 좌익만을 경계하기 위한 조문이 아니었다. 이는 사회(S)적 요소로 분석될 수 있는바, 당시는 전쟁의 혼란에서 조방쟁의 등 정권에 의한 노동조합의 자주성 침해도 존재하던 상황이었다. 그러한 우려는 전진한 의원의 활약으로 사회보건위원회 단일대안의 제2조 제4호(노동조합이 주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우)가 삭제됨으로써 어느 정도 해결되었으나, 불순한 정치세력에는 정권과 연대한 세력도 상정할 수 있었다. 따라서 제정 노동

379) 홍영표, 앞의 책(1962), 222~223면.

조합법 제2조 제4호는 좌우익을 가리지 않고 노동조합의 정치화를 경계하기 위해 입법된 것이다. 이를 정리하면 제정 노동조합법 제2조 제4호는 우리나라의 사회적·이데올로기적 특수성에 근거한 것으로 비교법적으로 유사 입법례가 발견되지 않는 한국적 특성으로 결론내릴 수 있다.

3. 입법과 판례의 경과

(1) 1987년 이전

제정 노동조합법 제3조 제4호는 비교법적으로 유사 입법례가 발견되지 않는 한국적 특성으로 우리나라의 사회적·이데올로기적 특수성에 근거하였다. 제정 노동조합법에서 노동조합의 적극적 요건으로 근로자의 주체성과 자주성을 두었음에도 당시 전쟁과 조방쟁의라는 어수선한 상황에서 노동조합의 정치화를 방지하기 위한 안전장치로 제3조 제4호를 국회에서 신설한 사실은 전술한 바와 같다.

하지만 입법 의도와는 다르게, 근로자 아닌 자의 노조 가입 금지 조항은 실업자(失業者)의 노동조합 가입 허용 여부에 대한 논쟁을 불러일으켰다. 이와 관련하여 노동조합에의 가입범위를 어떻게 결정할 것인가 하는 문제는 현실적인 단체교섭의 필요성 여부에 따라 해당 노동조합에 일임해야 한다는 견해가 있었다.[380] 또한 노조법은 근로3권의 보장을 목적으로 하고, 그 대상을 현실적 취업자에 한정할 이유가 없기 때문에 노조법상 근로자에는 현실적 취업자와 실업자 및 해고자 등이 포함된다는 견해도 존재하였으며,[381] 실제 직종별조합 또는 산업별조합에서 실업 중인 근로자에도 구성원의 자격을 부여하고 있는 것이 일반적인 현상이었다. 하지만 우리나라는 1987년 노동조합법 개정 이전 노동조합의 설립이 기업별 조직을 원칙으로 하였기 때문에[382] 사실상 실업자가 노동조합에 가입할 수 없어 논의의 실익이 적었으며, 판례도 이에 기초하여 판시하였다.[383]

---

380) 김형배, 『노동법』(제20판), 박영사, 2011, 746면.
381) 김유성, 『노동법Ⅱ』, 법문사, 2001, 61~62면.
382) 구 노동조합법 제13조 (노동조합의 설립) ① 단위노동조합의 설립은 근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장단위로 근로자 30인이상 또는 5분의 1이상의 찬성이 있는 설립총회의 의결이 있어야 한다. 다만, 특수한 작업환경에서 근로하여 사업장단위 노동조합의 설립이 부적합한 근로자의 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 단위노동조합을 설립할 수 있다.

피고지부의 조합원은 대구지역 일원(외관지구를 제외)의 외국기관 종업원 및 동 하청업체 종업원이어야 하는데 앞서본 바와 같이 동하청업자인 위 봉산기업주식회사가 원고를 해고한 것을 부당하다고 할 수 없고 그렇다면 원고는 위 회사에서 적법하게 해고되어 피고지부의 조합원이 되는 자격인 위 소외회사의 종업원의 지위를 상실한 결과 이 사건 제명 결의(피고지부가 원고의 위와 같은 조합원 자격을 박탈하는 처분을 한 것)와는 관계없이 피고조합의 조합원인 자격도 당연히 상실하였다고 할 것이고 따라서 원고는(그 제명결의의 무효확인을 구하는) 이건 승패에 관계없이 피고조합원으로서의 지위를 보존할 도리가 없으니 원고는 위 제명결의의 무효확인의 소를 구할 법률상 필요 또는 이익이 없다.[384]

(2) 1987년부터 2021년까지

노동조합법 제3조 제4호(이후 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목)의 단서는 1987. 11. 28. “다만, 해고의 효력을 다투고 있는 자를 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다”는 형태로 신설되었다. 이 내용을 담은 법안은 1987. 10. 5. 김완태 의원 외 69인이 발의하였고, 이는 통일민주당안[385]으로 불렸다. 이 법안은 1987. 10. 22. 국회 보건사회위원회에 상정되었고, 3차례의 법안심사소위원회를 거친 후 보건사회위원회 대안으로 반영되었다. 보건사회위원회 대안은 1987. 10. 29. 법제사법위원회의 체계자구심사 후 10. 30. 국회 본회의에서 의결되었으며, 1987. 11. 28. 법률 제3966호로 공포되었다. 그리고 이 과정에서 노동조합법 제3조 제4호 단서는 원안 그대로 유지되었다.

---

383) 김치선·김유성, 『판례교재 노동법』, 법문사, 1987, 355면.
384) 대법원 1978. 2. 14. 선고 77다1822 판결.
385) 당시 통일민주당안 외에도 한국국민당안(정시복 의원 외 19인 발의), 민주정의당안(이찬혁·권중동 의원 외 143인 발의) 등 3개의 노동조합법 개정안이 경합하여 논의되었다.

노동조합법 제3조는 당시 산업별 노조 허용, 제3자 개입금지 조항 삭제 및 노조 해산명령 삭제 등 다른 굵직한 쟁점에 밀려 상임위원회 전체회의에서 별다른 언급이 없었다.[386] 다만 법률안은 그 제안이유를 "헌법 개정에 따라 근로자의 단결권, 단체교섭권을 확고히 보장하고, 노동조합의 기능을 민주적이고 자주적인 확실한 토대 위에 활성화시킴으로써 노사 자치가 실질적으로 실현될 수 있도록 하기 위하여 이 법을 개정하려는 것"이라고 하였고, 제3조 개정의 취지를 "선의의 쟁의행위를 인정함으로써 무능부패한 노동조합이 존립할 수 없게 함"이라고 밝혔다.

"근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다"에 대하여 판례는 해고의 효력을 다투는 근로자가 노동조합의 조합원 또는 임원으로서 근로3권의 행사가 인정되어야 한다고 판시하였다.[387] 다만, 판례는 해당 단서가 노동조합 조합원으로서의 지위와 관련하여서만 적용되는 것으로 사용자와의 개별적인 근로계약에까지 효력이 확대적용될 수는 없다는 입장이었다.[388]

1987년 법 개정 이후에도 실업자가 노동조합에 가입할 수 있는지에 대한 논쟁이 이어졌는데, 2004년 대법원 판결은 일시적으로 실업 상태에 있거나 구직 중인 자도 근로3권을 보장할 필요가 있는 한 노동조합에 가입할 수 있는 근로자에 포함된다고 하였다. 그 밖에도 본 판례는 입법목적의 차이에 따라 근로기준법과 노동조합 및 노동관계조정법상 근로자개념이 다르고,[389] 단서 조항은 기업별 노동조합에 적용될 뿐 산업별·직종

386) 3차례의 법안심사소위원회 심사가 있었으나, 당시 국회법에는 소위원회 속기록 작성 의무가 없었기 때문에 해당 논의를 찾아보기는 어렵다.

387) 대법원 1990. 11. 27. 선고 89도1579 판결, 대법원 1997. 5. 7. 선고 96누2057 판결.

388) 대법원 1993. 6. 8. 선고 92다42354 판결.

389) 이에 대하여 "노동조합 및 노동관계조정법이든 근로기준법이든 모두 근로자의 근로조건 개선을 도모하는 법률이며 헌법의 명령에 따라 그 수단이나 방법을 달리할 뿐이므로 근로기준법과 노동조합 및 노동관계조정법은 원칙적으로 통일적인 근로자개념을 전제로 한다"는 견해가 있다(박지순, "「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로자개념의 해석",

별·지역별 노동조합의 경우까지 적용되지 않는다는 점을 명시하였다.[390]

> 근로기준법은 '현실적으로 근로를 제공하는 자에 대하여 국가의 관리·감독에 의한 직접적인 보호의 필요성이 있는가'라는 관점에서 개별적 노사관계를 규율할 목적으로 제정된 것인 반면에, 노동조합및노동관계조정법(이하 "노조법"이라 한다)은 '노무공급자들 사이의 단결권 등을 보장해 줄 필요성이 있는가'라는 관점에서 집단적 노사관계를 규율할 목적으로 제정된 것으로 그 입법목적에 따라 근로자의 개념을 상이하게 정의하고 있는 점, 일정한 사용자에의 종속관계를 조합원의 자격요건으로 하는 기업별 노동조합의 경우와는 달리 산업별·직종별·지역별 노동조합 등의 경우에는 원래부터 일정한 사용자에의 종속관계를 조합원의 자격요건으로 하는 것이 아닌 점에 비추어, 노조법 제2조 제4호 라목 단서는 '기업별 노동조합'의 조합원이 사용자로부터 해고됨으로써 근로자성이 부인될 경우에 대비하여 마련된 규정으로서, 이와 같은 경우에만 한정적으로 적용되고, 원래부터 일정한 사용자에의 종속관계를 필요로 하지 않는 산업별·직종별·지역별 노동조합 등의 경우에까지 적용되는 것은 아닌 점 등을 근거로, 노조법 제2조 제1호 및 제4호 라목 본문에서 말하는 '근로자'에는 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자뿐만 아니라, 일시적으로 실업 상태에 있는 자나 구직중인 자도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 그 범위에 포함된다.[391]

그런데, 단서 조항이 추가됨에 따라 그 반대해석상 해고효력을 다투지

『법학연구』 제67집, 전북대학교 법학연구소, 2021, 63면).

390) 이 판결은 현실적으로도 의의가 크다. 1998년 노사정위원회가 설립된 후 노사정은 실업자의 노동조합 가입 문제를 둘러싸고 6년간 논쟁을 지속하고 있었는데, 이 판결을 통해 노사정 사이의 논쟁이 해소되었던 것이다. 이 판결은 특수고용직 문제의 해결이 입법부가 아니라 사법부에 의해서도 가능함을 보여주었다(강성태, "노동조합법상 근로자를 판단하는 판례의 기준", 『노동법학』 제72호, 한국노동법학회, 2019, 89면).

391) 대법원 2004. 2. 27 선고 2001두8568 판결.

않는 일반실업자는 “근로자가 아닌 자”로 되어 기업별 노조에 가입할 수 없게 되었다. 단서 조항이 없었을 경우에는 실업자가 기업에 속하지 않아 사실상 기업별 노조에 가입할 수 없었다고 한다면, 단서 조항이 삽입됨으로써 이론적으로도 실업자가 기업별 노조에 가입하기 어렵게 된 것이다.

(3) 2021년 이후

노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목은 30년 이상 유지되어 오면서 노조법상 근로자 개념의 해석, 실업자의 노동조합 가입 가능 여부 등과 관련한 논쟁을 유발하였다. 이 조항은 2021. 1. 5. 법 개정으로 단서가 삭제되고, 비종사조합원[392]의 개념이 도입되었다.

2021. 1. 5.의 법 개정은 2020. 6. 30. 정부가 제출한 노조법 개정안에 의해 이루어진 것이었다. 정부 개정안은 제안이유에서 “국제노동기구의 핵심협약인 「결사의 자유에 관한 협약」의 비준을 추진하면서 해당 협약에 부합하는 내용으로 법률을 개정하기 위하여, 사업 또는 사업장에 종사하지 아니하는 근로자가 기업별 노동조합에 가입할 수 있도록 허용”하는 것이라 밝혔다. 또한, 기업별 노동조합의 경우 해고된 조합원의 근로자성이 부인되는 것으로 보는 제2조 제4호 라목 단서를 삭제한다고 하였다.

노조법 개정으로 기업별 노동조합은 그 규약에서 정하는 바에 따라 해고자나 실업자 등에게 조합원 자격을 부여할 수 있게 되었다. 이러한 개정은 결사의 자유에 관한 제87호 협약 제2조와의 저촉 문제 해결, 노

392) 노동조합 및 노동관계조정법 제5조(노동조합의 조직·가입·활동) ② 사업 또는 사업장에 종사하는 근로자(이하 “종사근로자”라 한다)가 아닌 노동조합의 조합원은 사용자의 효율적인 사업 운영에 지장을 주지 아니하는 범위에서 사업 또는 사업장 내에서 노동조합 활동을 할 수 있다(밑줄 부분은 필자 표시).

동조합 설립·가입 자유 및 조합자치원칙 보장이라는 점에서 유의미하다.[393] 물론 근로자와 사용자의 개념 확대 등 노동계·경영계 및 학계에서 제기한 많은 쟁점을 해결하기에는 불충분하나,[394] 실업자의 노동조합 가입과 관련한 긴 논쟁은 2021년 법 개정으로 종지부를 찍었다고 할 수 있다.

393) 조용만, “2021년 개정 노동조합 및 노동관계조정법의 쟁점과 과제”, 『법학논총』 제34권 제2호, 국민대학교출판부, 2021, 305면.
394) 조용만, 앞의 글, 319면.

4. 현재적 의미의 고찰

(1) 해석론적 의미

2021년 노조법 개정으로 실업자가 기업별 노조를 포함한 모든 형태의 노동조합에 가입할 수 있음이 입법적으로 확인되었다. 그러나 2021년 개정이 노조법 제2조 제4호 라목 전체의 삭제가 아닌, 단서만의 삭제에 그쳤기 때문에 다양한 형태로 유·무형의 노무를 제공하는 자가 "근로자가 아닌 자"로 해석될 경우 노동조합을 조직하거나 가입할 수 없어 근로3권의 공백지대로 남게 된다.

실제로 고용노동부는 개정 노동조합 및 노동관계조정법 설명자료에서 라목과 관련하여, "프랜차이즈 점주 등 순수 자영업자는 협회 등 일반적 결사체 결성이 당연히 가능하지만, 근로자가 주체가 되어 근로조건의 개선을 목적으로 하는 노조법상 노동조합에 가입하거나 설립할 수는 없음"[395]을 명시하였다. 나아가 노무대가성이나 사용종속성 측면에서 독립사업자성이 인정되는 노무제공자를 경제적 종속성만을 이유로 노조법상 근로자로 인정하는 것은 타당하지 않다는 견해도 있다.[396]

하지만 프랜차이즈 점주라 해서 노조법상 근로자가 아니라고 단언할 수는 없다. 프랜차이즈 관계에서 가맹본부는 통상 프랜차이즈 계약과 각종 매뉴얼 내용을 결정하고, 가맹점주는 가맹점 운영이라는 노무를 제공함으로써 가맹본부를 통하여 프랜차이즈 시장에 접근하고 있다. 그리고 가맹점주는 가맹본부의 표준화 시스템을 통해 일상적으로 통제되는 등 가맹본부로부터 어느 정도의 지휘·감독을 받아 노무제공을 하고 있으며, 이러한 노무제공의 대가로 일정한 수익을 취득하고 있다. 즉 일반적인 프랜차이즈 관계에서 가맹점주는 대법원 판례[397]가 제시하고 있는 노조

395) 고용노동부, 「개정 노동조합 및 노동관계조정법 설명자료」, 2021, 25면.
396) 박지순, "「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로자개념의 해석", 『법학연구』 제67집, 전북대학교 법학연구소, 2021, 63~64면.

법상의 근로자성 판단기준을 전반적으로 충족하고 있으므로, 가맹점주는 근로3권의 보장이 요구되는 노조법상 근로자에 해당한다고 볼 수 있다.[398] 다시 말하면 가맹점주는 가맹본부의 지시로 인하여 발생할 수 있는 경영상 위험을 감수하도록 강제되면서도 그러한 지시로 인한 수익은 온전하게 누릴 수 없는 지위에 있으며, 이러한 측면에서 가맹점사업자는 법적으로 독립성을 가지지만 가맹본부에 경제적으로 종속되어 있기 때문에 가맹점사업자들을 노조법상 근로자라 할 수 있다는 것이다.[399]

나아가 프랜차이즈 점주가 아닌 독립자영업자의 경우에도 2021년 개정 노조법이 해고자와 실업자까지도 가입을 허용하는 상황에서 자영업자의 일부 포함을 이유로 노동조합으로서의 보호를 상실시키는 것이 균형에 맞는지 의문을 제기하는 견해도 있다.[400] 이 견해에 따르면 노동조합의 가입 대상과 범위는 노조가 자율적으로 정하여야 한다고 보는 ILO의 입장과 차이가 있는 만큼 제87호 협약 제2조 및 제3조에 합치된다고 볼 수 있을지도 의문이며, 따라서 향후 법원이 노동조합법 제2조 제4호 라목을 해석함에 있어서는 이것이 제87호 협약에 관한 ILO의 입장과 차이가 있

---

397) 대법원 2018. 6. 15 선고 2014두12598·12604(병합) 판결; 노동조합 및 노동관계조정법(이하 '노동조합법'이라 한다)상 근로자는 타인과의 사용종속관계하에서 노무에 종사하고 대가로 임금 기타 수입을 받아 생활하는 자를 말한다. 구체적으로 노동조합법상 근로자에 해당하는지는, 노무제공자의 소득이 특정사업자에게 주로 의존하고 있는지, 노무를 제공 받는 특정 사업자가 보수를 비롯하여 노무제공자와 체결하는 계약 내용을 일방적으로 결정하는지, 노무제공자가 특정 사업자의 사업 수행에 필수적인 노무를 제공함으로써 특정 사업자의 사업을 통해서 시장에 접근하는지, 노무제공자와 특정 사업자의 법률관계가 상당한 정도로 지속적·전속적인지, 사용자와 노무제공자 사이에 어느 정도 지휘·감독관계가 존재하는지, 노무제공자가 특정 사업자로부터 받는 임금·급료 등 수입이 노무제공의 대가인지 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.

398) 고수현, "프랜차이즈 가맹점주의 노조법상 근로자성", 『사회법연구』 제39호, 한국사회법학회, 2019, 506면.

399) 유성재·권오성, "가맹점사업자의 노조법상 근로자성", 『법학연구』 제29권 제4호, 충남대학교 법학전문대학원 법학연구소, 2018, 94면.

400) 김동현, "결사의 자유에 관한 ILO 기본협약 비준과 노사관계법의 과제 - 단결권, 단체교섭권을 중심으로", 『서울대학교 고용복지법센터·서울대학교 노동법연구회 주최 "ILO 기본협약 발효 집단법 해석을 어떻게 바꿔어야 하나" 자료집』, 2022, 5면.

다는 점을 먼저 인식할 필요가 있다고 본다.[401]

이처럼, 2021년 노조법이 개정되었더라도 자영업자, 플랫폼종사자, 특수고용직, 프랜차이즈 점주 등 다양한 노동 형태에 있어 노조법 제2조 제4호 라목과 관련한 논쟁이 발생할 수 있으며, 이러한 지점에서 역사적 해석의 접근이 의미가 있다. 전술한 바와 같이 현행 노조법 제2조 제4호 라목은 정치세력의 침투로 인해 노동조합이 본래의 목적을 상실하고 정치화되는 것을 배제하려는 목적으로 입법되었다. 따라서 노동조합이 정치성을 띠게 될 우려가 없는 한 헌법상 단결권을 제한하는 방향으로 노조법 제2조 제4호 라목을 해석하는 데 신중할 필요가 있다. 즉 근로자가 아닌 자의 가입을 일부 용인하더라도 그것을 이유로 노동조합의 지위를 바로 상실시키는 것이 아니라 그러한 자가 노동조합에서 활동을 주도하거나 구성원 대다수를 점유하는 등 노동조합의 자주성과 주체성을 실질적으로 침해하는지의 관점에서 엄격하고 제한적으로 해석해야 한다.[402] 이상과 같이 노조법 제2조 제4호 라목을 역사적 해석과 헌법합치적 해석에 기반하여 접근한다면, 노동조합의 자주성과 근로자 주체성을 침해하거나 정치적 의도를 가지고 노동조합에 들어오려는 것이 아닌 한, 어떠한 형태로든 노무를 제공하고 있다면 단결권 보장 차원에서 노동조합 가입이 가능하다고 해석할 수 있다.

(2) 입법론적 의미

노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목은 노조법상 근로자 해당성 문제를 헌법상 단결권 차원의 문제로까지 확대시킨다. 이에 따라 한국 노조법과 일본 노조법의 근로자 정의 규정이 유사함에도, 해석론적

401) 김동현·이혜영, 『결사의 자유에 관한 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준과 노동법의 쟁점』, 사법정책연구원, 2022, 248면.
402) 이철수, 『노동법』, 현암사, 2023, 410면.

으로 노조법 제2조 제4호 라목의 존재로 인해 노조법상 근로자에 관한 일본의 논의를 그대로 원용하는 데에 신중한 검토가 요구된다.[403]

하지만 입법론적으로는 일본의 논의를 참고할 필요가 있다. 일본 노조법에는 우리나라 라목과 같은 조항이 없기 때문에 노조법상 근로자가 아닌 경우 단결권의 차원에서 문제되지는 않는다. 노조법상 근로자가 아닌 자가 노동조합에 가입한 것이 문제되는 경우는 단체교섭 거부를 중심으로 하는 부당노동행위가 발생한 시점부터이다.[404] 전술한 바와 같이 노조법 제2조 제4호 라목의 입법 취지는 정치세력의 노조 침투를 막으려는 것이었고, 단결권을 제한하려는 의도는 없었다. 설령 입법자들이 근로자의 단결권에 일정부분 제한을 감수하였다 하더라도 그것은 전쟁 발발과 정권의 노조 개입 및 정치세력 간 극한대립이라는 당시 남한의 특수한 상황으로 인한 것이었다. 따라서 노조법상 근로자 개념논의가 단결권적 차원으로 영향을 주지 않는 입법을 고민할 필요가 있다.

냉전이 종식되고 우리나라가 민주화를 이루어 낸 1980년대 후반에 노조법 제2조 제4호 라목(당시 노동조합법 제3조 제4호)은 그 역할을 이미 다하였다고 할 수 있다. 그럼에도 1987년 노동조합법 개정 시 이 조항은 삭제되지 않았고, 해고의 효력을 다투는 근로자의 노동조합 가입을 허용하는 단서를 신설하는 데 그쳤으며, 해당 근로자의 법적 지위에 관한 판례가 성립되었다.

이후 1997년 노동조합법과 노동쟁의조정법이 통합된 노조법에서는 노동조합의 소극적 요건에 정치운동 목적을 규정하였다. 1953년 노동조합법 제정 시 삭제되었던 소극적 요건이 40여 년이 지나 들어온 것이다. 이로써 노동조합 설립 과정에서 노조의 정치성을 배척할 수 있게 되었으

403) 최석환, “일본 노동조합법상 근로자성 판단의 새로운 기준 - 노사관계법 연구회의 논의를 중심으로”, 『노동법학』 제52호, 한국노동법학회, 2014, 354면.
404) 최석환, 앞의 글, 354면.

므로, 노동조합의 정치화를 차단하려던 노조법 제2조 제4호 라목은 이때라도 삭제되는 게 타당하였다. 하지만 상대적 무관심 속에 라목은 계속 존치되었고, 이후 실업자의 노동조합 가입 여부를 둘러싼 긴 논쟁이 지속되었다.

2021년 노조법 개정으로 비종사조합원 개념이 도입됨으로써 라목이 단결권을 제한하는 효과는 크게 줄어들었다. 하지만 플랫폼종사자, 프랜차이즈 점주 등 사회가 변화함에 따라 다양한 노무제공 형태가 발생하였고, 라목의 해석 방향에 따라 입법 의도와는 무관하게 위와 같은 노무제공자의 단결권이 침해되는 결과는 충분히 발생할 수 있다. 노조법 제2조 제4호에서 이미 노동조합의 근로자 주체성을 규정하여 노동조합 가입과 활동 주체가 근로자임을 명시하고 있는데 굳이 라목을 남겨두어야 할 필요는 없다. 현행 노조법 하에서 근로자인지 여부가 다투어지는 자 내지 근로자가 아닌 자가 일부 노조에 가입하고 있더라도 노조의 자주성을 침해하지 않는다면 이는 노조 내부적으로 결정할 문제일 뿐이다.[405] 1953년 제정 노동조합법부터 70년간 입법 의도와 다르게 근로자들의 단결권을 제한한 노조법 제2조 제4호 라목은 진작에 그 역할을 다하였으며, 이제는 역사의 뒤안길로 퇴장할 때이다.

405) 박은정·박귀천·권오성, “ILO 기본협약 비준을 위한 2020년 정부 노조법 개정안 분석과 평가”, 『노동법학』 제76호, 한국노동법학회, 2020, 20면.

제3절 부당노동행위와 성실교섭의무

1. 비교법적 고찰

부당노동행위(Unfair Labor Practice) 제도는 1953년 제정 노동조합법부터 현행 노조법까지 법률상 계속 존재하였다. 하지만 비교법적으로 부당노동행위는 미국에서 먼저 도입하였고, 미국의 영향을 받은 일본과 우리나라 등에만 존재하는 것으로 전 세계에 일반적으로 입법된 제도는 아니다.

미국과 같은 영미법계 국가인 영국의 경우 「1992년 노동조합 및 노사관계법」(Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992: TULRCA) 입법 전까지 부당노동행위와 유사한 제도를 찾아보기 어렵다. 다만, 1992년 TULRCA는 조합원의 활동에 대하여 사용자가 해고나 그 밖의 불이익을 가하지 못하게 하는 방식으로 노동조합의 조합활동을 보장하고 있다. 이 법에서는 조합원이라는 이유로, 또는 조합원이 아니라는 이유로 해고를 하는 것은 불공정해고라고 규정하고 있고(제152조 이하), 노동자의 일정한 행위를 이유로 사용자로부터 개인적인 불이익을 받지 아니할 권리가 있다고 규정한다(제146조(1)).[406]

독일의 경우에도 우리나라의 부당노동행위와 유사한 제도는 존재하지 않고, 다만 근로자에게 법적으로 허용되는 활동을 이유로 불이익한 조치를 하는 것이 금지될 뿐이다. 독일 민법 제612조의a는 “사용자는 근로자가 허용하는 방식으로 그의 권리를 행사했음을 이유로 협정(Vereinbarung)이나 조치(Maßnahme)에서 근로자를 불리하게 대우해서는 아니 된다”고 규정하고 있다.[407]

---

406) 권오성 외 4인, 『노사관계 법·제도 외국 입법례 조사 연구』, 고용노동부, 2019, 123면.

407) 권오성 외 4인, 앞의 글, 61~62면.

프랑스도 부당노동행위 금지제도와 벌칙이 없다. 그러나 근로3권에 대한 사용자의 개입과 차별 금지가 명문화되어 있어 실질적으로 부당노동행위를 규제하고 있다. 노동법전 L.1132-1조는 사용자가 조합활동을 이유로 근로자를 차별하여서는 안 된다고 규정하고, L.1132-2조는 파업권의 정상적인 수행을 이유로 근로자에게 징계, 해고 등 차별행위를 하여서는 안 된다고 명시하고 있다. 노동법전 L.1132-3조는 위의 두 조문(L.1132-1조와 L.1132-2조)에 규정된 금지 사항의 사용자 위반 사실을 근로자가 증언하였다고 해서 근로자에게 징계, 해고 등 차별행위를 해서는 안 된다고 규정하고 있다.[408)]

한편 우리 노조법은 부당노동행위의 유형 중 하나인 단체교섭 거부행위와 유사한 성실교섭의무 조항을 1953년 노동조합법 제정 시부터 별도로 두고 있다. 노조법 제81조 제1항 제3호는 부당노동행위의 한 유형으로 “노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약체결 기타의 단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태하는 행위”를 규정하고 있다. 노조법 제30조 제2항도 이와 거의 같은 형태로서 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 정당한 이유없이 교섭 또는 단체협약의 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니된다”고 규정하고 있으며, 이는 노동조합과 사용자의 성실교섭의무를 규정한 것이라고 설명되고 있다.

부당노동행위를 규정하고 있는 일본에서도 우리나라와 같은 성실교섭의무 조항이 명문으로 존재하지는 않는다. 일본은 조합원 수가 적은 노동조합이라 하더라도 각 조합에 대해 사용자는 독자적인 단결권을 승인하고 존중하여야 할 의무를 부담하며, 조합 간 대우나 취급에 있어서 중립적인 태도를 유지하여야 한다. 그리고 이를 구체적으로 실현하기 위해

408) 권오성 외 4인, 앞의 글, 89면.

일본의 판례와 학설에서 사용자에게 성실교섭의무와 중립유지의무를 부여하고 있다.[409]

1935년 제정된 미국의 와그너법에서도 성실교섭의무는 명문의 규정이 없었고, 다만 전국노동관계위원회(NLRB: National Labor Relations Board)와 연방대법원의 해석상 성실교섭의무를 와그너법 제8조(5)에서 규정한 교섭의무의 내용으로 인정하고 있었다. 이후 1947년 태프트-하틀리법에 이르러서야 성실교섭의무가 단체교섭을 정의하면서 명문으로 규정되었다.[410] 태프트-하틀리법 제8조(d)에서는 "본 조에 있어서 단체교섭이라 함은 사용자와 근로자 대표가 적당한 시간에 회합하여 임금, 근로시간 기타 근로조건에 대하여 성실하게 협의할 서로의 의무를 이행하는 것, 협약 또는 그 협약에 관해서 발생하는 여러 문제를 교섭하는 것, 어느 일방의 요구가 있으면 합의된 사항을 기재한 협약서에 서명하는 것을 말한다. 그러나 이러한 의무가 어느 일방의 당사자에게 상대방의 제안에 동의하거나 양보하여야 할 것을 요구하는 것은 아니다"[411]라고 규정함으로써 성실교섭의무를 명문화하였다.[412] 또한, 제8조(a)(5)에 사용자의 단체교섭 거부행위를 부당노동행위의 유형으로 규정함으로써 우리나라의 현행 노조법과 유사한 체계를 채택하였다.[413]

---

409) 이현학, 『단체교섭 당사자의 성실교섭의무에 관한 연구』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2011, 55면.

410) 장우찬, 『단체교섭에서의 성실교섭의무에 관한 연구 - 한국과 미국의 비교를 중심으로』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2012, 37~38면.

411) "For the purpose of this section, to bargain collectively is the performance of the mutual obligation of the employer and the representative of the employees to meet at reasonable times and confer in good faith with respect to wages, hours, and other terms and conditions of employment, or the negotiation of an agreement, or any question arising thereunder, and the execution of a written contract incorporating any agreement reached if requested by either party. but such obligation does not compel either party to agree to a proposal or require the making of a concession."

412) 장우찬, 앞의 글, 18~19면.

413) 다만, 태프트-하틀리법은 제8조(b)(3)에서 노동조합에도 부당노동행위의 책임을 규정

2. 제정과정 고찰

(1) 부당노동행위와 성실교섭의무의 제정과정

해방 이후 미군정은 남한에 와그너법을 원형으로 한 경제적 조합주의의 확립을 목표로 노동개혁을 시도하였다. 초창기 미군정은 노동자조직의 육성 의도를 가졌고, 이러한 계획은 와그너법을 바탕으로 하였다.[414] 와그너법은 세 가지 특징을 갖고 있는바, 첫째 근로3권을 연방법에서 성문화하고, 둘째 전국노동관계위원회(NLRB)를 설립하여 국가의 중재에 강제력을 부여하였으며, 셋째 노동자의 집회와 대표 선택의 자유를 보장하여 산별노조의 성장을 가져왔다는 점이다. 이로써 미국의 노사관계는 힘의 방정식에서 법의 지배로 변화하였다.[415]

실제로 미군정이 1945. 10. 30. 선포한 법령 제19호 제2조에서 군정청에 조정위원회를 설치하고, 노동분쟁에 있어 조정위원회의 결정이 최종적 구속력을 갖도록 했다. 특히 1946. 7. 23. 공포된 법령 제97호는 와그너법 제7조를 거의 그대로 이전하고 있다. 법령 제97호 제1조를 통해 사용자의 부당노동행위 금지나 단체교섭 및 배타적 교섭대표제가 미군정에 의해 정책수단으로 인정되고 있다는 사실을 확인할 수 있다.[416]

그러나 1947년 미국과 소련 간 냉전이 본격화됨에 따라 미국과 미군정은 좌익과 공산주의에 대한 위기감을 노골적으로 표출하였다. 미국 하원의원 프레드 하틀리(Fred Hartley)는 “노동운동 내부의 영향력 있는 한 사람의 공산주의자가 러시아 기관의 지시대로 행동하게 될 경우, 국가가 국민을 방어하고 적들과 싸울 능력을 훼손할 것”이라고 발언하였

하면서 그것의 한 유형으로 단체교섭 거부를 둔 것은 우리나라 현행 노조법과 차이나는 부분이다.

414) 권헌규, 앞의 글, 157면.

415) 김진희, “뉴딜 단체협상법의 생성과 변형 - 와그너법에서 태프트하틀리법까지”, 『미국학논집』 제38집 제3호, 한국아메리카학회, 2006, 39~42면 참조.

416) 장우찬, 앞의 글, 27면.

고, 1947년 트루먼 대통령의 거부권에도 불구하고 모든 노조간부가 공산주의자가 아님을 맹세하는 내용 등을 담은 태프트-하틀리법이 통과되었다.[417]

태프트-하틀리법은 우리나라 노동법의 제정과정에도 큰 영향을 미쳤다. 1947년 5월 제2차 미소공동위원회가 결렬됨에 따라 한반도의 분단과 남한 단독정부 수립은 기정사실이 되었고, 이는 한반도가 냉전체제로 재구성되었음을 의미하였다. 이러한 시대 상황은 법령에도 영향을 미쳤는바, 1947. 5. 19. 노동부 통첩 '노동조합운동의 지도에 관한 건'에서는 태프트-하틀리법과 같이 사용자뿐 아니라 노동조합 측의 부당노동행위도 규정하였다.

<노동조합 측 부당노동행위>

① 기업주 또는 정당한 대표 혹은 그 대리인의 기업경영의 정당한 권리행사에 간섭, 억압 또는 강제하는 행위. 특히 피용자의 채용, 해고 등 인사권은 기업경영권의 일부로 노동조합이 이에 간섭치 못하도록 할 것

② 노동조합에 관한 집회를 근무시간 중에 행하고, 또는 노동조합 사무수행을 위하여 자기 업무를 태만히 하는 행위

③ 조합의 지도자 또는 역원이 한 이유로 자기가 피용되지 않은 공장사업장에 자유출입을 강요하는 행위

④ 고용주가 고용주단체 기타 단체에 가입 또는 불가입하는 데 간섭하는 행위

⑤ 타 노동조합의 설립 또는 발달을 폭행, 협박으로 저지 또는 저지하려는 행위

⑥ 노동조합원의 자격을 사상 혹은 어느 단체원이고 또는 단체원이 아닌지로 제한하는 행위

417) 권헌규, 앞의 글, 181면.

<사용자 측 부당노동행위>

① 피용인이 노동조합원이 되고 또는 자기 직무수행에 영향 없이 노동조합의 직무를 수행함에 간섭하는 행위

② 노동조합의 설립운영에 간섭하는 행위, 특히 노동조합운동의 본질상 고용주가 노동조합에 대하여 재정적 원조를 함은 부당하다는 것을 주지시킬 것

③ 어느 노동조합의 일원이 되고 혹은 어느 노동조합에 가입치 말기를 장려하는 행위

미군정청 노동부는 노동조합법 입법을 계속적으로 시도하였고, 유사한 내용을 대한민국정부 수립 이후 사회부 노동국의 노동조합법 초안에서 살펴볼 수 있다. 사회부가 성안한 노동조합법 초안에서는 노동조합의 부당노동행위 유형으로 기업경영과 노동자의 공민된 자유권 간섭, 노동자에 대한 조합의 가입 여부 강제, 고용주에 대한 단체 가입 강제 등을 규율하였다. 그리고 사용자 측 부당노동행위로는 노동조합의 조직·활동에 대한 간섭·제한·차별대우, 재정적 원조, 단체협약 체결의 거절 또는 해체 등을 규율함으로써 노동조합과 사용자 측 부당노동행위를 전부 규정하였다.[418]

이후 1951. 11. 4. 제안된 국회 사회보건위원회의 노동조합법안(이하 "사회보건위원회 원안"이라 한다)에도 노동조합과 사용자의 부당노동행위가 함께 규정되었으며 그 내용은 다음과 같다.[419]

<노동조합 측 부당노동행위(법률안 제7조)>

① 고용자 또는 정당한 대표자나 대리인의 기업경영에 관한 정당한 권리행사에 간섭하는 행위

418) 「동아일보」, 1949. 1. 28.
419) 국회사무처, 「대한민국 법률안 연혁집」 참조.

② 고용자가 고용자단체 기타 단체에 가입 또는 불가입에 간섭하는 행위
③ 타 노동조합의 설립 또는 발전을 폭행, 협박 기타 불법행위로 저지 또는 방해하는 행위
④ 노동자의 어느 노동조합에 가입 또는 불가입을 간섭하는 행위
⑤ 고용자의 허락 없이 고용자의 시설의 재산을 이용하는 행위

<사용자 측 부당노동행위(법률안 제6조)>

① 근로자가 노동조합에 관한 의무를 수행하는 권리에 간섭 기타 영향을 주는 행위
② 노동조합의 일원이 됨을 저지 또는 장려할 목적으로 근로조건에 차별을 두거나 노동조합에 참여한 이유로 해고 기타 불이익을 주는 행위
③ 근로자가 관계관리나 노동위원회에 증거를 제출한 이유로 해고 기타 불이익을 주거나 협박이나 강제를 가하는 행위
④ 단체협약대표자와 단체협약체결을 정당한 이유 없이 거절 또는 해태하는 행위

그런데, 1952. 11. 4. 국회 사회보건위원회 심사 후 채택된 사회보건위원회 단일대안에서는 노동조합 측 부당노동행위가 삭제되었고, 사용자 측 부당노동행위만 법률안 제10조로 남았으며 그 내용은 다음과 같았다.

제10조 (사용자의 부당노동행위) 사용자는 다음에 게기하는 행위를 할 수 없다.

1. 근로자가 노동조합을 조직하거나 이에 가입하여 노동조합에 관한 직무를 수행하는 권리에 간섭 기타 영향을 주는 행위
2. 어느 노동조합의 일원이 됨을 저지 또는 장려할 목적으로 근로조건에 차별을 두거나 또는 노동조합에 참가한 이유로써 해고 기타 근로자에게 불이익을 주는 행위

이를 통해 사용자의 부당노동행위 중 기존 사회보건위원회 원안에 있었던 “노동위원회 등에 증거 제출을 이유로 한 불이익행위”와 “단체협약 체결 거절·해태행위”가 국회 논의과정에서 이동 내지 삭제되었음을 알 수 있다. “노동위원회 등에 증거 제출을 이유로 한 불이익행위”는 제정 노동쟁의조정법 제10조[420]로 이동하였다. 그리고 단체협약체결 거절·해태행위와 유사한 조항으로 노동조합법안 제34조(본회의 심사 시에는 제32조) “협약체결에 관한 상호의무” 조항이 있었으며, 제1항은 사용자, 제2항은 노동조합의 성실교섭의무를 규정하였다.[421] 국회 본회의에서 노동조합법안 제10조와 제34조는 수정 없이 의결되었으며, 이는 현행 노조법 제81조와 제30조로 이어지고 있다.

(2) 성실교섭의무의 법적 성격

태프트-하틀리법은 우리나라 노동조합법 제정에 큰 영향을 미쳤는바, 태프트-하틀리법의 큰 특징 중 하나가 노동조합의 부당노동행위를 규율하였다는 점이다. 이에 따라 1947년 미군정청 노동부 통첩, 1949년 사회부 노동국 노동조합법 초안, 1951년 국회 사회보건위원회 원안 모두 노동조합의 부당노동행위를 구체적으로 규정하고 있었다. 하지만 사회보건위원회의 논의를 거쳐 국회에서 의결된 제정 노동조합법에서는 노동조합의 부당노동행위 조문이 사라지고, 제34조에서 노동조합의 성실교섭의무만이 규정되었다.

---

420) 제정 노동쟁의조정법 제10조 (쟁의행위의 보장) 사용자는 근로자가 정당한 쟁의행위를 하거나 관계관청 또는 노동위원회에 대하여 증거를 제출하며 또는 하려고 하는 이유로 해고 기타 노동자에게 불이익을 주는 행위를 할 수 없다.

421) 제정 노동조합법 제34조 (협약체결에 관한 상호의무) ① 사용자 또는 그 단체는 전조에 규정하는 단체협약 대표자와의 성실한 단체협약체결을 정당한 이유없이 거부 또는 해태할 수 없다.
② 노동조합의 대표자는 사용자 또는 그 단체가 단체협약의 체결을 요구할 경우에는 정당한 이유없이 거부 또는 해태할 수 없다.

제정 노동조합법 제34조 노동조합의 성실교섭의무의 법적 성격에 대하여는 견해가 대립한다. 먼저 노동조합법 제10조 제1호는 지배개입, 제2호는 조합원임을 이유로 한 차별대우, 노동쟁의조정법 제10조는 노동위원회 신고 등을 이유로 한 차별대우를 사용자의 부당노동행위로 보면서, 노동조합법 제34조의 단체교섭거부는 사용자와 노동조합 모두의 부당노동행위로 보는 견해이다. 이 견해에서는 1963년 노동조합법 전면 개정으로 여러 조항으로 산재한 부당노동행위 규정이 노동조합법 제4장으로 통합되었으며, 이 과정에서 노동조합의 부당노동행위가 삭제되었다고 본다.[422]

하지만 제정 노동조합법 제10조가 제목에서 “사용자의 부당노동행위”라고 명시하고 있는 반면에, 노동조합의 경우에는 제34조 제2항을 제외하고 부당노동행위와 유사한 규정이 존재하지 않는다. 또한 노동조합의 단체교섭거부에 대한 제재는 사용자가 아닌, 근로자 개인이나 제3자의 권리가 노동조합의 권리와 배치될 때 이를 조정하기 위한 취지로 보인다. 왜냐하면 노동조합의 성실교섭의무 위반은 노동조합과 사용자 간 충돌보다는 노조의 단체교섭권 실현 해태라는 자기해태적 측면이 강하기 때문이다. 따라서 제정 노동조합법 제34조 제2항은 노동조합의 부당노동행위를 인정한 것이 아니라 별도의 의무체계로서 단체교섭을 촉진하기 위한 법정책적 규정이라 할 수 있다.[423] 1949년 사회부 노동국의 노동조합법 초안 및 국회 사회보건위원회 원안에서 단체교섭 거부와 해태를 사용자 측 부당노동행위로만 규율하였을 뿐, 노동조합의 부당노동행위 유형으로 규정하지 않았다는 사실도 제정 노동조합법 제34조 제2항이 노동조합의 부당노동행위 규정이 아니라는 사실을 말해준다. 또한, 노동조합

422) 이상윤, “부당노동행위구제제도의 헌법상 지위”, 『법학연구』 제7호, 연세대학교 법학연구소, 1997, 364면.
423) 장우찬, 앞의 글, 32~33면.

법안 의결 후 노동위원회법 심사 시 신광균 의원은 노동위원회의 판정 권한으로 부당노동행위를 언급하면서 노동조합법 제10조만을 언급하고 제34조를 언급하지 않았다는 점[424]을 통해, 당시 입법자들이 성실교섭의무를 부당노동행위의 유형으로 보지 않았다는 사실을 간접적으로 알 수 있다.

제정 노동조합법 제34조 제2항이 노동조합의 부당노동행위 규정이 아니라면, 같은 조 제1항도 사용자의 부당노동행위 규정이 아니라고 보는 것이 합리적이다. 무엇보다도 1963년 노동조합법 개정 시 노동쟁의조정법 제10조는 삭제된 반면, 노동조합법 제34조 제1항은 유지되었다는 사실은 해당 조항이 사용자의 부당노동행위 규정이 아니라는 사실을 방증한다. 1963년 당시 노동조합법 제39조 제5호에 "노동위원회 등에 증거 제출을 이유로 한 불이익행위"를 규정하면서 노동쟁의조정법 제10조를 삭제하였다. 하지만 노동조합법 제39조 제3호에 "단체협약체결 거절·해태행위"를 삽입하였음에도 노동조합법 제33조 제5항에 사용자의 성실교섭의무를 존치하였다. 이로써 우리 노동법은 노동조합의 부당노동행위를 규정하지 않는 와그너법을 채택하면서도 태프트-하틀리법의 성실교섭의무와 유사한 규정을 도입한 독창성을 갖게 되었다. 따라서 현행 노조법 제30조도 사용자의 부당노동행위 유형으로 이해하기보다는, 단체교섭을 촉진하고 근로자의 단체교섭권을 보장하는 별도의 의무체계로 보는 것이 타당하다.

424) 「국회본회의 회의록」 제15회 제13호, 16면.

3. 한국적 특성의 추출

부당노동행위 및 성실교섭의무의 제정과정에서도 Blain/Gennard 방정식을 적용할 수 있다. 먼저 행위자(A) 측면에서 미국과 미군정의 영향이 부당노동행위 제도 도입에 있어 절대적이었다. 부당노동행위는 미국에서 시작된 것으로 현재에도 비교법적으로 미국, 일본 등에만 존재하고, 우리나라에는 미군정 시기 도입되었다.

그런데, 부당노동행위는 미국 내에서도 이데올로기(I)의 영향을 받게 되어 변형이 이루어진다. 냉전체제가 본격화된 1947년 미국은 태프트-하틀리법으로 개정되어 노동조합의 부당노동행위를 인정하였고, 단체교섭을 정의하면서 성실교섭의무도 규정하였다. 태프트-하틀리법은 우리나라에 직접적인 영향을 주어 1947년 미군정 통첩부터 1949년 공개된 정부의 노동조합법안 및 1951년 국회 사회보건위원회 원안까지 노동조합의 부당노동행위가 규정되어 있었다. 하지만 국회의 입법자들은 노동조합법 제정의 행위자(A)로서 태프트-하틀리법 중 성실교섭의무만 받아들이고, 노동조합의 부당노동행위는 배격하였다.

사회(S)적 측면에서도 노동조합법의 법사회학적 분석은 부당노동행위 및 성실교섭의무의 제정과정에 적용된다. 우리나라의 노동조합법은 분단과 전쟁이라는 민족사적 비극 속에서 조방쟁의가 기폭제가 되어 그간의 노동운동이 결실을 맺은 것으로 볼 수 있다.[425] 미국과 다르게 근로3권이 헌법에 명시되어 있어서 단체교섭은 근로자의 의무가 아닌 권리이기 때문에 법이론에 비추어 국회의 입법자들은 노동조합의 부당노동행위를 인정하기 어려웠을 것이다. 이러한 상황에서 당시 대한노총 출신 의원들을 중심으로 국회에서 노동법의 입법 정신으로 공감대를 형성하고 있었

425) 이흥재, "노동조합법제정사의 법사회학적 조명 - 그 제정배경과 전진한의 역할 및 법인식의 탐조", 『서울대학교 법학』 제46권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 195면.

던 노자협조주의[426]에 바탕하여 노동조합과 사용자 모두에게 성실교섭의무를 갖도록 하는 방안을 도출한 것으로 추정할 수 있다. 사회보건위원회가 제안한 노동조합법안 단일대안에 대해 김용택 사회부차관도 노자협조정신을 앙양하는 데 큰 효과가 있으며, 단체협약권을 법률로써 보장하는 것이 그 골자로 정부도 사회보건위원회 단일대안을 지지한다고 밝혔다.[427] 따라서 성실교섭의무 조항은 태프트-하틀리법의 계수라기보다는 당시 전쟁과 조방쟁의라는 사회적 맥락 속에서 대한노총 출신 의원들을 중심으로 제기된 노자협조주의 정신에 정부와 다른 국회의원들이 공명하여 독자적으로 창시한 것으로 평가할 수 있다.

근로자가 아닌 자의 가입을 금지하는 노동조합의 소극적 요건은 당시 외국 입법례를 찾아볼 수 없지만, 성실교섭의무는 미국법에 존재하였다. 다만, 제정 노동조합법의 성실교섭의무는 독자조항으로 규정된 것으로, 단체교섭을 정의하면서 성실교섭의무가 규정된 미국의 태프트-하틀리법과 차이가 존재한다. 또한 그 제정과정에 있어 국회 입법자(A)의 심사와 수정을 거쳤고, 전쟁과 조방쟁의라는 사회적 배경(S)을 두었으며, 이데올로기(I) 측면에서 태프트-하틀리법의 반공주의를 추종하지 않고, 우리나라 특유의 노자협조주의 사상에 기반하는 등 한국적 특성이 있었음은 분명하다.

---

426) 노동조합법안 심사과정에서 최원호 의원은 노자협조주의 원리를 노동조합법 총칙에 명시적으로 규정하자고 제안하였으며(「국회본회의 회의록」 제15회 제7호, 3면), 그 밖에도 다수 의원들이 노동조합법의 입법 정신으로 노자협조를 언급하였다.

427) 「국회본회의 회의록」 제15회 제3호, 7~8면.

4. 성실교섭의무의 현재적 의미

앞에서 국회 입법자들은 태프트-하틀리법의 노동조합 측 부당노동행위 규정을 배척하면서 사용자 측 부당노동행위와는 별개로 노자협조주의에 기반하여 제정 노동조합법 제34조의 성실교섭의무 조항을 입법했음을 밝혔다. 제정 노동조합법의 성실교섭의무 조항은 현행 노조법 제30조로 이어졌고, 단체교섭의 일반원칙으로서 관련 법규의 적용과 해석에 있어 부당노동행위 규정과 별개로 지도적인 역할을 할 수 있어 사용자의 단체교섭 거부 또는 해태와 관련하여 현재적 의미를 가질 수 있다. 하지만 성실교섭의무 조항의 활용은 저조하였고, 노조법 제30조는 근로3권의 해석이나 부당노동행위의 단체교섭 거부 유형 해석에 있어 부차적으로 언급될 뿐이었으며, 법원에서도 성실교섭의무에 대한 언급 없이 단체교섭 거부 및 부당노동행위와 관련한 판결을 하였다.[428]

이러한 판례의 태도는 불법행위를 논함에 있어서도 마찬가지이다. 단체교섭 거부의 부당노동행위 유형에 대하여 판례는 2006년 판결 이래 동일한 입장을 보여주고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

> 사용자가 노동조합과의 단체교섭을 정당한 이유 없이 거부하였다고 하여 그 단체교섭 거부행위가 바로 위법한 행위로 평가되어 불법행위의 요건을 충족하게 되는 것은 아니지만, 사용자의 단체교섭 거부행위가 원인과 목적, 과정과 행위태양, 그로 인한 결과 등에 비추어 건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없다고 인정되는 경우에는 부당노동행위로서 단체교섭권을 침해하는 위법한 행위로 평가되어 불법행위의 요건을 충족하는

428) 판례의 규범 판단이 일본에서의 논의 구조와 흡사한데, 그 이유에 대해 일본은 우리나라와 같은 노조법 제30조가 없고 헌법의 단체교섭권 인정 조항과 노동조합법의 부당노동행위 구제제도 두 조문을 축으로 하는 규범 구조를 가졌을 뿐임에도 불구하고 판례가 일본의 논의를 그대로 답습하였기 때문이라는 견해가 있다(장우찬, 앞의 글, 99~101면).

바, 사용자가 노동조합과의 단체교섭을 정당한 이유 없이 거부하다가 법원으로부터 노동조합과의 단체교섭을 거부하여서는 아니 된다는 취지의 집행력 있는 판결이나 가처분결정을 받고도 이를 위반하여 노동조합과의 단체교섭을 거부하였다면, 그 단체교섭 거부행위는 건전한 사회통념이나 사회상규상 용인할 수 없는 행위로서 헌법이 보장하고 있는 노동조합의 단체교섭권을 침해하는 위법한 행위이므로 노동조합에 대하여 불법행위가 된다.[429]

이를 분석하면 판례가 2단계 접근을 하였다는 점을 알 수 있다. 먼저, 사용자의 행위가 정당한 이유 없이 단체교섭을 거부한 것으로서 부당노동행위에 해당하는지를 밝힌다. 그리고 부당노동행위에 해당한다고 불법행위책임을 바로 인정하는 것이 아니라, 그것이 건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없는 정도에 이른 행위로서 노동조합의 단체교섭권을 침해한 위법한 행위에 해당하는지를 판단한다. 즉 단체교섭 거부가 부당노동행위에 해당하고, 더 나아가 건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없는 경우에까지 이르러야 사용자의 불법행위책임을 인정한 것이다.

위 판례에 대하여 “부당노동행위로서의 단체교섭 거부는 민사상 불법행위책임을 부담한다는 대전제는 부인할 수 없으나 사용자의 고의·과실, 위법성 인정에는 신중을 기하는 해석론이 필요하며, 판례에서 가처분 결정을 무시하였는지 여부를 사용자의 고의·과실의 중요한 기준으로 삼은 것은 이러한 해석론의 취지와 일정부분 부합한 것”이라는 견해가 존재한다.[430]

하지만 이러한 견해는 찬성하기 어렵다. 법정책적으로 불법행위책임

429) 대법원 2006. 10. 26. 선고 2004다11070 판결.
430) 이현학, 『단체교섭 당사자의 성실교섭의무에 관한 연구』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2011, 126면.

인정에 신중을 기하는 것의 타당성은 차치하더라도, 가처분 결정의 무시 등 “건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없어야 한다”는 판례의 요건은 불법행위 성립에 있어 “위법성” 요건 성립의 기준이며, “고의·과실”의 요건과는 무관하다.

한편, 정당한 이유가 없는 단체교섭거부에 대하여 민사소송상의 단체교섭거부 금지의 가처분 제도와 함께 부당노동행위에 대한 노동위원회 구제제도 및 예외적인 불법행위책임 추궁으로 해결하는 것이 바람직하다는 견해도 있다.[431] 그런데 이 견해는 단체교섭거부와 관련한 사용자의 형사처벌규정 폐지를 주장하면서 그 대안으로 불법행위책임의 추궁을 언급한 것으로 불법행위책임에 관한 판례 자체의 타당성에 대한 검토는 보이지 않는다.

사용자의 단체교섭거부가 불법행위를 구성하기 위한 요건사실은 사용자가 단체교섭청구에 응하지 아니한 사실, 사용자의 고의·과실, 단체교섭거부의 위법성, 사용자의 책임능력, 노동조합의 손해, 단체교섭거부와 손해 간 인과관계 등이다.[432] 그리고 판례는 단체교섭거부의 위법성 판단에서 “건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없어야 한다”는 추가적인 불법행위 성립요건을 요구하고 있다. 하지만 건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없는 경우에 대한 구체적인 판시가 없어 수범자로 하여금 불법행위의 예측가능성을 떨어뜨리고 있다.

또한, 단체교섭 거부의 위법성이 인정되기 위하여 “건전한 사회통념이나 사회상규 위반”이라는 요건이 법논리적으로 필요한지에 대하여도 의문이 있다. 사용자의 정당한 이유 없는 단체교섭 거부행위는 부당노동행

431) 송강직, “단체교섭거부와 형사책임 법리에 대한 고찰”, 『강원법학』 제59권, 강원대학교 비교법학연구소, 2020, 559면.
432) 권창영, 『단체교섭거부에 대한 사법적 구제』, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2001, 76면.

위로서 노조법 제90조에 의해 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해지는 위법한 행위이다. 따라서 사용자의 부당한 단체교섭 거부는 그 자체로 위법하여 불법행위가 성립하는 것이고, 특별히 그 단체교섭 거부가 “건전한 사회통념이나 사회상규 위반”한 경우로 불법행위책임을 제한하는 것은 납득하기 어렵다. 모든 부당노동행위에 대해 불법행위책임을 묻기 어렵다는 법원의 법정책적 판단이 있었을지는 모르나, 이러한 추가적인 위법성 요건의 설시는 법원에 의한 법창조 행위라는 비판을 피하기 어렵다.

위와 같이 부당한 단체교섭 거부는 그 자체로 위법한 행위가 되어 사용자가 불법행위책임을 지는 것이기 때문에 “건전한 사회통념이나 사회상규 위반”이라는 추가적인 위법성 요건을 요구하는 판례는 변경되는 것이 타당하다. 하지만 판례는 단체교섭 거부뿐 아니라 불이익취급 및 지배·개입 유형의 부당노동행위에 대하여도 “건전한 사회통념이나 사회상규 위반”이라는 위법성 요건을 요구하고 있기 때문에 이른 시일 내 판례변경은 쉽지 않아 보인다. 따라서 본 절에서는 판례의 타당성 여부와 별개로, 이 문제에 있어 성실교섭의무 조항의 적극적인 활용을 제안하고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 노조법 제30조의 성실교섭의무 조항은 부당노동행위와는 별개로 규정된 것이었다. 이러한 사정을 고려하면 단체교섭 거부행위에 대하여 노조법 제30조 위반을 이유로 한 사용자의 불법행위책임이 성립할 수 있다. 즉 부당노동행위 규정이 아닌 성실교섭의무 규정에 근거하여 판례변경 없이 사용자에게 단체교섭 거부에 대한 불법행위책임을 묻는 것이 가능할 수 있다.

이 경우 단체교섭 거부의 위법성 판단에 있어 부당해고 규정을 유추적용할 수 있다. 그 근거로는 성실교섭의무 조항과 해고제한 조항의 조

문이 매우 유사하다는 점에 있다. 노조법 제30조 제2항은 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 정당한 이유 없이 교섭 또는 단체협약의 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 그리고 근로기준법 제23조 제1항은 “사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌을 하지 못한다”고 규정한다. 양자 모두 “정당한 이유”를 명시하고 있는데, 노조법과 근로기준법에서 “정당한 이유”라는 문구는 각각 단체교섭 거부와 해고 관련 조문에서만 발견된다. 단체교섭 거부와 부당해고 자체에 대한 벌칙규정이 없고, 각 위법행위에 대하여 근로자가 노동위원회에 구제신청을 할 수 있다는 것도 유사한 점이다.

판례는 부당해고가 일정한 요건을 충족한 경우 사용자의 근로자에 대한 불법행위책임을 인정하고 있다. 그리고 부당해고에 따른 불법행위 성립을 인정한 판례에서도 “건전한 사회통념이나 사회상규”라는 문구가 나타난다. 하지만 부당노동행위의 불법행위책임을 묻는 판례와 비교하였을 때 차이가 존재한다.

> 사용자가 근로자를 징계해고할 만한 사유가 전혀 없는데도 오로지 근로자를 사업장에서 몰아내려는 의도하에 고의로 어떤 명목상의 해고사유를 만들거나 내세워 징계라는 수단을 동원하여 해고한 경우나, 해고의 이유로 된 어느 사실이 취업규칙 등 소정의 해고사유에 해당되지 아니하거나 해고사유로 삼을 수 없는 것임이 객관적으로 명백하고 또 조금만 주의를 기울이면 이와 같은 사정을 쉽게 알아볼 수 있는데도 그것을 이유로 징계해고에 나아간 경우 등 징계권의 남용이 우리의 건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없음이 분명한 경우에 있어서는 그 해고가 근로기준법 제27조 제1항에서 말하는 정당성을 갖지 못하여 효력이 부정되는 데 그치는 것이 아니라, 위법하게 상대방에게 정신적 고통을 가하는 것이 되어 근

로자에 대한 관계에서 불법행위를 구성한다.[433]

위 판례에서는 불법행위가 성립하기 위한 고의와 과실 요건을 판시하고 있다. “오로지 근로자를 사업장에서 몰아내려는 의도하에 고의로 어떤 명목상의 해고사유를 만들거나 내세워 징계라는 수단을 동원하여 해고한 경우”에 사용자의 고의가 있다고 보았고, “해고사유에 해당되지 아니하거나 해고사유로 삼을 수 없는 것임이 객관적으로 명백하고 또 조금만 주의를 기울이면 이와 같은 사정을 쉽게 알아볼 수 있는데도 그것을 이유로 징계해고에 나아간 경우”에 사용자의 과실이 있다고 보았다. 그리고 “건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없는 경우”는 위법성의 추가적인 요건으로 파악한 것이 아니라, 위와 같은 사용자의 고의 및 과실에 대한 비난 정도를 평가한 것에 불과하다. 즉 판례에서 말하는 “건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없는 경우”란 단지 부당해고가 불법행위를 구성하는 전형적인 경우를 설시한 것이다.[434] 이러한 사실은 다음 판례를 보면 명확히 나타난다.

> 사용자가 근로자에 대하여 징계해고 등을 할 만한 사유가 전혀 없는데도 오로지 근로자를 사업장에서 몰아내려는 의도하에 고의로 어떤 명목상의 해고사유 등을 내세워 징계라는 수단을 동원하여 해고 등의 불이익처분을 한 경우나, 해고 등의 이유로 된 어느 사실이 취업규칙 등 소정의 징계사유에 해당되지 아니하거나 징계사유로 삼을 수 없는 것임이 객관적으로 명백하고 또 조금만 주의를 기울였더라면 이와 같은 사정을 쉽게 알아볼 수 있는데도 그것을 이유로 징계해고 등의 불이익처분을 한 경우처럼, 사용자에게 부당해고 등에 대한 고의·과실이 인정되는 경우에 있어서는

433) 대법원 1999. 2. 23. 선고 98다12157 판결.
434) 김형진, “부당노동행위와 불법행위의 성립”, 『대법원판례해설』 제20호, 법원행정처, 1994, 412면.

불법행위가 성립되어 그에 따라 입게 된 근로자의 정신적 고통에 대하여도 이를 배상할 의무가 있다.[435]

위 판결에서는 “건전한 사회통념이나 사회상규”라는 문구가 사용되지 않았으며, 이를 보더라도 대법원 판례가 “건전한 사회통념이나 사회상규상 용인될 수 없음”을 부당해고의 불법행위책임 성립요건으로 보지 않는다는 것을 알 수 있다. 이러한 판례의 논리를 유추적용하면 사용자의 단체교섭 거부행위에 있어서도 위법성 요건이 아닌 고의·과실의 요건에 불법행위 성립 기준을 설정할 수 있다.

현행 노조법 제30조는 사용자의 성실교섭의무를 규정하면서 정당한 이유 없는 단체교섭 거부를 금지하고 있다. 그리고 위법성은 특정한 목적을 가지고 특정한 대상에 대해 법적 평가를 하는 것과 관련된 개념으로, 불법행위의 위법성은 행위질서에 위반되는 행위로 인해 귀속질서에 위반되는 결과가 발생하는 경우를 말한다.[436] 정당한 이유 없는 단체교섭 거부는 노동법상의 행위질서에 위반되는 것이고, 노동조합 등에 손해를 입힌다는 점에서 귀속질서에 위반되는 결과가 발생하는 경우이므로 노조법 제30조 위반은 형사처벌 여부와 관계 없이 손해배상책임을 지는 위법한 불법행위라 평가할 수 있다. 그렇다면 판례변경 없이 제30조 위반을 근거로 사용자에게 불법행위책임을 물을 수 있고, 이 경우 조문의 구조가 유사한 부당해고의 불법행위책임 법리를 유추적용할 수 있다. 판례는 부당해고의 불법행위 성립을 위법성이 아닌, 사용자의 고의·과실 차원에서 그 기준을 설정하여 판시하였다. 따라서 단체교섭 거부 역시 사용자의 고의·과실 기준을 설정하고 그에 맞추어 불법행위 여부를 판단

435) 대법원 1996. 4. 23. 선고 95다6823 판결.
436) 안춘수, “민법상의 위법성 - 재산법을 중심으로”, 『비교사법』 제23권 제3호, 한국비교사법학회, 2016, 364~365면.

한다면, 현재와 같이 위법성 영역에서 사회통념과 사회상규를 기준으로 불법행위 성립 여부를 판단하는 것보다 예측가능성을 높이고, 법논리적 타당성도 제고할 수 있다.

구체적으로 단체교섭 거부의 고의는 단체교섭청구에 대해 이를 거부하는 것이 노동조합의 약체화나 단체교섭권 침해가 된다는 사실을 알면서 이를 행하는 심리상태이며, 과실을 이러한 사실을 알고 있음에도 주의를 게을리하여 위와 같은 행위를 하는 심리상태를 의미한다.[437] 이러한 고의·과실의 개념에 터 잡아 판례에서 불법행위가 성립되는 고의·과실의 기준을 설정할 수 있을 것이다. 그리고 이상과 같이 입법자의 의사를 고려하여 성실교섭의무 조항의 독자성과 규범력이 확보되도록 해석한다면, 단체교섭 거부의 불법행위책임 성립에 관한 판례 법리의 변화를 기대할 수 있다.

437) 이철수, "단체교섭 거부와 불법행위 책임", 『노동법률』 제188호, 중앙경제, 2007, 107면.

제4절 해고제한법제

1. 비교법적 고찰

제정 근로기준법에서 한국적인 특성을 보이는 부분은 해고제한법제이다. 1953년 제정 근로기준법 제27조 제1항에서 근로자의 해고에 정당한 이유를 요구한 것은 현행 근로기준법 제23조 제1항에 그대로 계승되어 지금에 이르고 있다.

제정 근로기준법 계수의 대상이 되었던 1947년 일본 노동기준법에서는 우리나라의 제정 근로기준법 제27조 제1항과 같은 해고제한법제를 찾아보기 어렵다. 일본에서 해고에 관한 규정은 민법에서 규율하였고, 민법은 "고용에 기간의 정함이 없으면 각 당사자는 언제라도 해약의 신청을 할 수 있고, 이 경우에 해고는 해약 신청 후 2주간의 경과에 의해 종료한다"고 규정하였다. 즉 사용자가 2주간의 예고기간을 두면 언제든지 근로자를 해고할 수 있다는 해고의 자유가 인정되고 있었다.[438] 다만, 판례를 살펴보면 전후 초기에 해고에 정당한 이유를 요구하는 것이 있었고, 이후에도 해고의 자유는 노동법 원리에 의하여 수정을 받는다고 하면서 해고에는 합리적으로 보아 긍정할 수 있는 상당한 이유를 필요로 한다고 해석하는 하급심 판례가 산발적으로 존재하였다.[439]

당시 영미법계에서도 제정 근로기준법과 같은 해고제한법제는 찾아보기 어렵다. 영국의 경우 고용계약개념은 임의고용의 원칙(the principle of employment at will)을 기초로 한 것이었다. 이 법리는 기간의 정함이 없는 고용계약은 언제 어떠한 이유에 의하여도 당사자의 일방이 임의로 종료시킬 수 있다는 원칙이다. 다만 19세기 말 이래 판례와 학설에서 1년 단위 고용의 원칙 및 고용의 종료에 있어서 1개월에서 3개월 정도의

438) 管野和夫, 『勞動法』(第9版), 弘文堂, 2010, 476면.
439) 박승두, "해고제도의 일원화론", 『노동법학』 제30호, 한국노동법학회, 2009, 42면.

통지기간은 인정되어야 한다는 식으로 고용보호 문제가 해결되었다.[440] 이처럼 영국은 1970년대 이전에는 별도의 해고보호법규 없이 단지 보통법(Common Law)에 따를 뿐이었으며, 해고의 원인을 직접 제시함으로써 본격적인 해고보호 관련 규율이 정비된 것은 1975년 고용보호법(Employment Protection Act)과 1978년 고용보호통합법(Employment Protection Conciliation Act; EPCA)이 제정되면서부터라 할 수 있다.[441]

미국의 고용계약은 영국의 고용계약개념을 계수하여 성립하였다. 그런데 1870년대 들어 영국법리가 해체되면서 혼란상태에 빠졌고, 이를 해결하기 위해 우드(H. G. Wood)는 임의고용원칙을 천명하였다. 우드의 임의고용원칙은 연방최고법원에 수용되어 미국 고용법리의 중심을 이루게 되었다. 여기에 관한 판결로 Adair v. United States, 208 U. S. 161 (1908)을 들 수 있는데, 이 사건에서 연방최고법원은 주간통상에 종사하는 근로자가 노동조합원임을 이유로 해고하는 사용자에 대한 처벌규정을 둔 연방법률인 에드먼 법(Erdman Act)에 대하여 위헌결정을 내렸다. 즉 연방최고법원은 사용자가 근로자를 마음대로 처분하는 것은 근로자가 원할 때 언제든지 퇴직할 자유가 있는 것과 동일하게 파악하였던 것이다.[442] 이와 같이 미국 고용법제에서는 해고자유의 원칙을 관철하고 있었고, 1980년대 이후부터 판례법상 해고자유에 대한 예외를 일부 인정하려는 움직임이 나타나며, 크게 ① 공공정책적 예외, ② 묵시적 계약에 의한 예외, ③ 계약상 신의성실의 원칙에 의한 예외로 정리될 수 있다.[443]

프랑스에서도 '기간의 정함이 없는 근로계약의 해약고지에 관한 1973

---

440) 이승욱, "미국 해고제한법리의 전개", 『노동법연구』 제3호, 서울대학교 노동법연구회, 1993, 95면.

441) 권혁, "영국과 독일의 해고법제에 대한 비교법적 고찰", 『경영법학』 제17집 제3호, 한국경영법률학회, 2007, 359면.

442) 이승욱, 앞의 글, 96면.

443) 이에 대한 자세한 내용은 박은정, "미국의 해고자유원칙과 그 제한의 법리", 『노동정책연구』 제6권 제3호, 한국노동연구원, 2006 참고.

년 7월 13일의 법률' 이전에는 해고자유의 법리가 관철되고 있었다. 위 법률에 의해 폐지된 (구)노동법전 제23조 제1항은 민법의 규정을 답습하여 "기간의 정함이 없이 이루어진 노무대차는 계약당사자 일방의 의사에 의해 언제라도 종료할 수 있다"고 규정하였고, 특별법상 금지 및 단체협약 등에 의한 해고의 제한에 해당되지 않는 한 사용자는 자유로이 근로자를 해고할 수 있었다. 해고에 대하여 권리남용의 법리가 적용되었으나 해고권의 남용이라고 인정되기 위해서는 근로자의 무과실을 증명하는 것으로는 부족하고, 보다 적극적으로 당해 해고에 있어 사용자의 "고의 또는 귀책할 수 있는 경솔" 등을 입증하여야 했기 때문에 해고권의 남용을 입증하기 어려웠다.[444]

1953년 당시 주요 선진국가 중 해고에 대한 법제가 존재하던 나라는 서독이었다. 서독에서는 1951년 일반해고의 제한입법으로 단행법률인 해고제한법(Kündigungsschutzgesetz)이 존재하였다. 해고제한법 법리의 연혁은 1920년의 사업장협의회법(Betriebsrätsgesetz)까지 소급되며, 이 사업장협의회법은 경영상의 필요에 근거하지 않은 부당·가혹한 해고로부터 근로자를 보호하였다. 나치즘 체제하의 1934년 노동질서법(Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit)도 해고제한 법규를 광범위하게 받아들여 규정하였고, 이후 1949. 7. 20. 프랑크푸르트 경제위원회의 해고제한법 초안에 기반하여 1951. 8. 10. 해고제한법이 입법되었다.[445] 1951년 제정된 해고제한법은 사회적으로 부당한 해약 고지는 무효가 되며, 노동법원을 통한 구제 조치도 원칙적으로 복직 또는 재고용의 명령으로서 강제성을 갖도록 하였다.[446]

---

444) 이철수, 『노동관계법 국제비교연구(I) - 정리해고, 임금보장제』, 한국노동연구원, 1993, 72면.

445) 이흥재, "해고제한의 법리에 관한 고찰 - 서독의 해고제한법을 중심으로". 『논문집』 제5집, 한국방송통신대학, 1986, 154면.

446) 이철수, 앞의 글(1993), 59~60면.

이상으로 노동법 제정 당시 주요 선진외국의 해고제한법제를 살펴보았다. 해고제한법제와 법이론은 서독 및 일본의 하급심 판례에서 일부 발견되기는 한다. 하지만 1953년을 기준으로 전체적으로 보았을 때 해고제한법제는 비교법적으로 유사 입법례를 쉽게 찾아보기 어려운 한국 노동법의 독특한 입법이었다.

2. 제정과정과 한국적 특성

대한민국정부 수립 전 일제강점기의 개별적 근로관계법을 살펴보면, 조선광부노무부조규칙을 제외한 노동보호법령은 발견되지 않고 이조차도 개별 분야에 대한 노동보호입법에 불과하였다. 미군정기에는 미군정의 중간파정책 실시로 노동정책의 중요성이 높아짐에 따라 군정법령 제97호로 노동부가 설치되었고, 미군정청 노동부는 1948. 6. '노동조합등록법'(Trade Union Registration Act) 등 일련의 노동관계법 초안을 확정하였다. 미군정청 국가노동협의회에서도 1946. 12.부터 '노동조합 및 산업관계법안'(The Trade Union and Industrial Relations Law) 등 별도의 노동관계법을 마련하였다.[447]

이상과 같이 미군정은 집단적 노동관계법에 많은 관심을 가지고 법제정을 위해 노력하였으나, 근로기준법 제정을 시도하였던 흔적은 찾아보기 어렵다. 미군정기에도 법령 제14호 일반노동임금, 법령 제112호 아동노동법규, 법령 제121호 최고노동시간 및 법률 제4호 미성년자노동보호법이 존재하였다. 하지만 제명에서 알 수 있듯 이 법령들은 개별적 근로관계를 총괄적으로 규율한 것이 아니었으며, 근로기준법 초안 및 해고제한 규정은 대한민국정부가 수립된 이후인 1949. 6. 3. 신문기사를 통해 확인된다.

1949. 6. 3.자 동아일보는 "역사적 노동법 성안, 근로조건의 개선지향"이라는 제하로 사회부에서 기초한 근로기준법 초안을 보도하였다. 해당 기사에서는 "사회부 노동국에서는 관계 각 방면의 권위자와 전문가의 의견을 타진하는 한편, 근로자의 이익의 근본이 되는 근로조건을 기준하는 법안의 기초에 노력하여 오던 중 지난 5월말 무려 8개월만에 드디어 기

447) 이들 법안은 제정과정 중 당시 관행과의 불일치, 또는 점령정책과의 불일치 등이 원인이 되어 폐기됨으로써 노동부와 국가노동협의회에서 추진된 노동관계법 제정 시도가 무산된 사실은 전술하였다.

초완성을 보아 31일 장관의 결재를 얻어 법제처에 회부하였다"고 보도하였다. 또한 법안의 특색으로 "재해보상, 퇴직금 등의 사회보험적인 성질을 가진 것이 명확히 규정되어 있는 것과 노동시간, 여자 및 소년 등의 노동조건 명시, 근로기준감독서의 설치" 등을 들었다.[448]

기사에서는 근로기준법 초안도 공개하였고,[449] 해고제한법제는 제14조에 규정되었다. 초안 제14조는 "사용자는 근로자에 대하여 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감급(減給) 기타 징벌을 할 수 없다"고 규정하였으며, 1949년의 초안 그대로 국회에서 별다른 논의 없이 1953년 해고제한법제가 제정 근로기준법 제27조 제1항으로 입법되었다.

Blain/Gennard 방정식을 적용할 때 해고제한법제의 입법에서 기술(T)과 경제(E)의 요소는 발견되지 않는다. 사회(S)적 요소로 근로자의 열악한 현실 및 이데올로기(I) 요소로 사회국가적 이념을 들 수 있으나 입법에 직접적인 영향을 주었다고 보기는 어렵다. 오히려 사회적·이념적 요소들은 입법 관련자들의 행위 및 규범관념으로 파악됨으로써 행위자(A) 요소로 포섭된다. 이와 관련하여, 전술한 스탠리 얼 보고서에서 근로기준법 성안을 주도하였다고 기록된 홍영표는 근로기준법 제27조에 대해 "원칙적으로 근로자에 대한 정당한 이유 없는 해고를 금지한 것"이라고 하였고,[450] 국회 전문위원으로 노동법 제정에 관여한 이항녕은 해고를 부자유스럽게 만들자는 것이 입법 의도라고 밝혔다.[451]

---

448) 「동아일보」, 1949. 6. 3.

449) 근로기준법 초안의 내용은 제3장 제4절에서 소개하였다.

450) 홍영표, 앞의 책(1957), 172면.

451) 정당한 이유는 해고를 못한다는 원칙규정이고 부득이한 사유는 가능한 좁게 해석하고, 정당한 이유('부당한 이유'의 오기로 보인다; 필자 주)는 넓게 해석될 수 있는한 해고를 부자유스럽게 만들자는 것이 입법 의도가 아니겠는가 … (중 략) … 결론적으로 정당한 이유라는 것은 사회통념상 작정(作定)할 일이며, 해석은 물론 재판관에게 맡길 해석이지만 이것은 적어도 정당한 이유를 너무 확대해서는 안된다. 뒤집어 얘기하면 부당한 이유란 것은 될 수 있으면 확대해서 해석하고 해고를 가능한 한 시키지 않으려는 방향으로 근로기준법이 입법된 것이 아닌가 생각된다(이항녕, "근로기준법상 해고제한조항의 「정당한 이유없이」에 대한 정당성의 정의와 범위 - 민법과 노동법의 관계", 『경영

이상과 같이 해고제한법제는 Blain/Gennard 방정식에 따른 다른 요소의 맥락 없이 행위자에 의하여 우리 사회에 준비 없이 받아들여졌다. 즉 해고제한법제는 “배제적 국가권위주의”로 진단되는 당시 노동사회의 시대구분에 부합되는 입법으로, 노동법의 “명목적 생성의 시기”라는 시대적 한계를 보여주는 하나의 예시이다. 하지만 그 결과 역설적이게도 당시 비교법적으로 진귀한 해고 부자유의 법제가 제정 노동법의 한국적 특성으로 발현하였다.

과 노동』 제22권, 한국노사문제연구소, 1971, 14~15면).

3. 노동위원회와 관련한 현재적 영향

해고제한법제 입법은 현재의 노동위원회 기능에 영향을 미쳤다. 기본적으로 우리나라 노동위원회는 미국과 일본으로부터 계수된 것으로 미군정기 법령 제34호 '노동조정위원회 설립에 관한 건'에 의거 우리나라에 최초로 노동위원회가 설치되었고, 이는 법령 제97호로 발전하였다. 그리고 제정 노동위원회법은 그 전에 노동위원회 관련 규정을 두었던 일본 노동조합법과 비교했을 때 대부분의 내용이 일본법을 참고한 것으로 보인다.[452]

하지만 전술한 바와 같이 우리나라 노동위원회는 부당해고구제와 같은 개별적 근로관계 영역의 분쟁에서 기능함으로써 미국과 일본의 노동위원회보다 훨씬 광범위한 판정기능을 행사하고 있다.[453] 개별적 근로관계 분쟁 사항을 법원이 아닌 행정위원회가 담당하는 것은 매우 드문 입법례로, 행정위원회의 명령에 사법부의 판단에 준하는 효과를 부여하는 것은 권력분립원칙과 쉽게 조화되지 않기 때문에 주요 선진국가에서 이러한 입법례를 채택하지 않았다.[454]

구체적으로 살펴보면, 제정 노동위원회법 제15조 제1항 제1호는 노동위원회의 직무로 "근로기준법에서 정한 사항의 심사결의"를 규정하였고, 이는 노동위원회 소관 사무를 "근로기준법에 따른 판정·결정·의결·승인·인정 등에 관한 업무"로 규정한 현행 노동위원회법 제2조의2 제1호로 이어지고 있다. 그리고 현행 근로기준법 제19조 제2항은 근로조건의 위반에 따른 손해배상청구를, 제28조 제1항은 부당해고구제를 근로자가 노동

452) 강성태, "제정 노동법의 주요내용과 특징 - 일본법과의 비교를 중심으로", 『노동법학』 제48호, 한국노동법학회, 2013, 149~150면.
453) 박은정, "미국·일본·한국 노동위원회제도에 대한 연혁적 고찰", 『노동법학』 제61호, 한국노동법학회, 2017, 107면.
454) 김선수, "노동위원회의 역할과 과제 - 심판기능을 중심으로", 『노동법학』 제29호, 한국노동법학회, 2009, 9면.

위원회에 신청할 수 있게 함으로써 개별적 근로관계에 대해 노동위원회가 심사할 수 있도록 하고 있다.

그런데, 개별적 근로관계에 대한 노동위원회 구제신청은 제정 근로기준법에도 존재하였다. 제정 근로기준법 제23조 제1항에서도 근로자가 근로조건 위반으로 인한 손해배상청구를 노동위원회에 신청할 수 있도록 하였고, 제28조 제4항에서는 퇴직금 지급의 예외사유인 "해고에 대한 근로자의 귀책사항"에 관하여 노동위원회의 인정을 받도록 하였다. 이러한 내용은 당시 정부안 및 사회보건위원회 원안에는 존재하지 않았고, 이진수 의원의 수정안에 들어 있었다. 수정안 제24조(제정 근로기준법 제23조)에 대해 이진수 의원은 "무리한 실직자를 내지 않고 기업주의 무리한 횡포 및 해고 방침을 견제하여 노동자의 권익을 보호하기 위한 것"이라고 밝혔다. 사회보건위원회에서 근로기준법 성안과정에 참여했던 오의관 의원은 "이진수 의원의 수정안은 노동자를 위한 정당한 제안으로 사회보건위원회에서 여기까지 착안하지 못한 것이기 때문에 찬성해주시기 바란다"고 발언하였으며, 김용우 사회보건위원장도 제28조 제4항의 수정안에 대해 "대단히 좋은 의견"이라고 언급하였다.[455]

한편, 부당해고 구제신청에 대한 노동위원회의 심판기능은 1989년 도입되었다. 1988. 12. 5. 이인제, 노무현, 정정훈 의원이 대표발의한 근로기준법 개정법률안에서 해고에 대한 노동위원회 구제명령권을 규정하였는데, 제안이유에는 별다른 설명 없이 "해고의 위험을 최소화"한다는 문구가 있었다. 이 법률안에 대해 1988. 12. 13. 국회 노동위원회 전체회의에서 탁영진 국회 전문위원은 "정당한 이유 없는 해고는 현행법 제27조에 금지되어 있으며 또한 이를 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있으나, 정당한 이유 없이 해고된 근

455) 「국회본회의 회의록」 제15회 제48호, 14~16면.

로자가 고발하기 전이나 고발과 병행하여 노동위원회에 구제신청을 함으로써 원상회복의 기회를 갖도록 하는 것이 근로자의 권리보호 측면에서 타당한 것으로 사료된다"는 검토의견을 밝혔다.[456] 이후 국회 노동위원회는 1988. 12. 14.부터 1989. 3. 6.까지 11차에 거친 소위원회 심사를 통해 정당한 이유 없는 해고의 구제조항을 신설하는 내용 등을 담은 근로기준법 대안을 마련하였다. 노동위원회 대안은 1989. 3. 9. 법제사법위원회 체계자구심사를 거쳐 같은 날 국회 본회의에서 의결되었는데, 해고구제조항에 대하여는 별다른 논의가 이루어지지 않았다. 국회 전문위원의 검토의견에 별다른 이의 없이 원안 내용대로 가결된 점을 고려할 때 해당 내용에 대한 국회 전문위원의 검토가 법률안의 입법 취지에 부합하였던 것으로 보이므로, 해고제한법제가 노동위원회의 부당해고 구제심판 입법에 영향을 주었다고 평가할 수 있다.[457]

이상과 같이 우리 입법자들은 해고제한법제와 연동하여 해고 등 개별적 근로관계 영역을 행정위원회인 노동위원회가 판단하여 명령할 수 있다고 보았다. 최근에는 노동위원회의 사건 수에 있어 부당해고 심판사건이 노동쟁의 조정사건보다 압도적으로 많이 나타나고 있다.[458] 이러한 현상은 제정 노동법의 입법적 결단이 "개별 근로관계 분쟁에 대한 노동위원회의 심판"이라는 형태로 현재에 영향을 미치는 것이라고 바라볼 수 있다.

---

456) 국회사무처, 「제144회국회 노동위원회회의록」 제12호, 41면.

457) 이와 관련하여 대법원 판례(대법원 1992. 11. 13. 선고 92누11114 판결)는 노동위원회에 의한 행정적인 구제절차를 따로 마련하여 불이익처분을 받은 당해 근로자가 보다 간이, 신속하게 저렴한 비용으로 정당한 이유 없는 해고 등에 대한 구제를 받을 수 있도록 하는 데 그 취지가 있다고 하였다[박은정, 앞의 글(2017), 102~103면 각주 44 참조].

458) 2002년부터 2018년까지 17년간 전체 노동위원회에 접수된 노동쟁의 조정사건은 평균 850건임에 비해 부당해고 등 심판사건은 11,411건에 이른다(이종훈, 『노동쟁송절차의 개선에 관한 연구』, 사법정책연구원, 2019, 24~25면 참조).

제5절 기타 한국적 특성과 현재적 의미

1. 취업규칙의 근로자 보호성

미국은 우리나라의 근로기준법에 해당하는 공정노동기준법에 취업규칙에 관한 규정을 두고 있지 않다. 단체협약에 의해 사용자의 권한이 제약받지 않는 경우에 사용자는 법률상의 제한을 제외한 채용·해고의 권리와 기업관리를 위한 배타적 관리권을 가지며, 취업규칙의 제정권도 그 일환으로 갖는 것에 불과하다.[459] 이에 따라 미국이 발령하는 미군정기 군정법령에서는 취업규칙에 관한 규정이 발견되지 않는다.

이후 1952년 국회에 근로기준법안으로 제안된 임기봉 의원안과 김용우 의원안 및 정부안에는 모두 취업규칙 규정을 담고 있었는데, 국회 본회의에서 별다른 논의 없이 의결되었으며 사회보건위원회에서도 내용이 수정된 흔적을 찾기 어렵다. 따라서 제정 근로기준법의 취업규칙 규정은 입법자들의 논의 결과로 도출된 것이 아니라, 외국법을 계수한 것으로 판단된다. 구체적으로 1891년 독일 영업법의 취업규칙 규정 및 법적 성질에 관한 논쟁이 일본에 그대로 계수되어 1947년 제정된 일본 노동기준법의 취업규칙에 관한 규정과 논의에 영향을 주었으며, 일본 노동기준법의 취업규칙 규정과 관련 판례 및 법적 성질에 관한 논쟁 등이 우리나라에 계수되어 지대한 영향을 미치고 있다.[460]

제정 근로기준법의 취업규칙 입법에 관하여는 사료가 부족하여 그 취지를 추정하기 어렵다. 다만, 이와 관련해서 살펴볼 것이 남조선과도입법의원에서 의결한 '미성년자노동보호법'이다. 우리나라 법령 중 미성년자노동보호법에서 최초로 취업규칙이란 용어가 발견되는바, 법 제10조는

---

459) 조득주, 『취업규칙제도에 관한 연구』, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2008, 40~41면.

460) 박귀천, "독일 노동법상 근로조건 결정시스템 - 취업규칙으로부터 사업장협정으로", 『노동법연구』 제41호, 서울대학교 노동법연구회, 2016, 57면.

“피용자가 5인 이상인 때에는 매주 매일 노동시간표, 시업(始業), 휴식, 식사, 종업시간표 및 본 표 시행기간, 기타 필요한 주의사항 등을 명시한 취업규칙을 사업장에 게시”하도록 하였고, 같은 법 제14조에서 취업규칙 양식을 주관부장이 시행세칙으로 제정하도록 하였다.

여기서 주목할 점은 미성년자노동보호법의 입법 목적이다. 법 제1조는 “미성년자의 유해위험한 작업 또는 과중한 노동으로부터 보호 등”을 목적으로 하였다. 그리고 전술한 바와 같이 당시 미군정은 아동노동조건을 개선하기 위해 노력하였고, 노동자문위원단 한국소위원회는 아동노동 보호를 위한 입법을 권고하였으며, 군정장관대리 헬믹(Charles G. Helmick)은 입법의원에 출석하여 미성년자노동보호법의 심의를 촉구하기도 하였다. 입법의원 산업노농위원회 박건웅 위원장도 “미성년자의 노동조건을 개선하거나 고용자 간 분쟁을 조정하기 위하여 필요한 규정을 제정하였다”고 밝힌 점 등을 종합하면 미성년자노동보호법 및 이 법의 취업규칙 규정은 미성년자인 근로자 보호를 위한 규정이라 할 수 있다.

이러한 사실은 취업규칙과 관련한 독일의 역사와 유사하다. 독일에서 사용자가 일방적으로 취업규칙을 작성할 수 있다는 관념은 산업화 초기인 19세기 제국주의 시절과 나치정권 시대에만 공식적으로 채택되었다. 당시에는 오늘날과 같은 의미의 노동법이 형성되기 전이어서 취업규칙을 통해 근로자를 다소나마 보호하고자 하였다는 나름의 중요한 의미가 있었다.[461] 미성년자노동보호법의 입법 경위 및 근로기준법 심사과정에서 나타난 입법자들의 근로자 보호 관념 등을 고려할 때 제정 노동법의 취업규칙은 산업화 초기 근로자를 보호하기 위한 성격이 있었다고 추정되며, 이러한 취업규칙의 근로자 보호성도 제정 노동법의 특성으로 바라볼 수 있다.

461) 박귀천, 앞의 글, 89~90면.

2. 휴일 규정의 평균 문구 삽입

제정 근로기준법 제45조는 “사용자는 근로자에 대하여 1주일에 평균 1회 이상의 휴일을 주어야 하고, 정휴일, 법정공휴일은 임금산출의 근로일로 인정한다”고 규정하였다. 그리고 제110조 제1호에서는 제45조를 위반한 자에게 2천환 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 이 조항은 현행 근로기준법에도 이어져서 제55조에서 “사용자는 근로자에게 1주에 평균 1회 이상의 유급휴일을 보장하여야 하고, 대통령령으로 정하는 휴일을 유급으로 보장하여야 한다”고 규정하면서 제110조 제1호에서 제55조를 위반한 자에게 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

즉 근로기준법은 1953년 제정 시기부터 1주일에 평균 하루는 단체협약이나 근로자의 개별적 동의가 있는 경우라 하더라도 휴일을 주어야 하고, 형벌로써 휴일 부여를 사용자의 강행적 의무로 규정하였다. 그러나 고용노동부의 행정해석은 이와 무관하게 7일 내내 법정한도인 8시간까지 근로가 가능하고, 여기에 12시간의 연장근로도 가능하므로 결국 법적으로 가능한 1주 최대근로시간은 “7일×8시간+(1주×12시간) = 68시간”이었다. 또 365일 내내 노동하는 것도 가능하다는 입장이어서 일반근로자의 이론상 연간 최대근로시간은 “68시간×(365÷7) = 3,545.7시간”이었다. 2018년 근로기준법을 개정하던 국회 및 휴일근로의 중복할증 문제를 다루던 대법원에서도 1주일 중 하루의 노동 금지라는 법규범의 요청은 무시되었다.[462]

여기서 주목할 점은 제정 근로기준법 휴일 규정에 “평균”이라는 문구가 삽입되었다는 사실이다. 노동법 제정 당시 국회에서 제안되었던 법률

462) 강성태, “근로시간의 경계”, 『해밀 창립 10주년 기념식 및 심포지엄 - 노동법의 경계 자료집』, 2022, 25면.

안 중 임기봉 의원안 및 정부안 공히 사용자는 근로자에게 주 1회 이상의 휴일을 주도록 하였는데, 김용우 의원안만 독특하게 “평균”이란 문구를 삽입하여, “1주일에 평균 1회 이상의 휴일”을 주도록 하였다. 그리고 김용우 의원안을 원안으로 하여 근로기준법안 논의가 이루어졌고, 해당 조항이 수정되지 않고 의결됨에 따라 현행 근로기준법으로 이어지게 된 것이다.

노동법과 관련한 김용우 의원의 글이나 회고가 발견되지 않아 그의 법률안에 무슨 이유로 “평균”이라는 문구가 삽입되었는지는 현재 시점에서 알기 어렵다. 이를 추적하기 위해 먼저 당시 일본 노동기준법을 살펴보면 제35조에서 “사용자가 노동자에 대하여 매주 1회의 휴일을 주도록 하되, 4주간 4일 이상의 휴일을 주는 사용자에 대하여는 적용하지 않는다”고 규정하였다. 노동성 노동기준국 감독과장 寺本廣作은 이 규정이 1921년 제3차 ILO 회의에서 채택된 제14호 협약(주휴협약)[463]에 의한 것이라 밝혔다. 그리고 주휴 규정을 도입하기 위해 사업장을 조사하였는데, 사업장의 종류에 따라 1주 단위의 휴일을 주기 어려운 경우가 있기 때문에 4주간 4일 이상의 휴일을 준다면 이를 인정하기로 하였다고 밝혔다.[464] 吾妻光俊도 업태(業態)에 따라 주휴제를 관철하기 어려운 경우도 있으므로 제2항에서 4주간에 4일 이상 휴일로 대용(代用)하는 것을 인정한 것이라 하였다.[465]

일본법을 고려하면 “평균”이라는 문구 삽입은 업종에 따라 주휴제를 지키기 어려운 사용자에게 어느 정도 융통성을 부여하기 위한 것이라고 조심스럽게 추측할 수 있다. 문제는 일본 노동기준법이 4주의 기간을 기

463) 모든 공업부문 사업장의 근로자는 7일간의 기간 중에 최소한 24시간의 연속적 휴식을 부여받아야 한다는 것을 주요내용으로 하고 있다(고용노동부 국제기구담당관실, 『ILO 주요협약』, 2012, 3면 참조).
464) 寺本廣作, 『勞動基準法解說』, 時事通信社, 1948, 233~235면.
465) 吾妻光俊, 『勞動基準法』, 日本評論社, 1951, 149면.

준으로 예외를 설정한 반면, 제정 노동법에서는 평균 개념을 사용하면서 단위 기간을 설정하지 않았다는 것이다. 몇 주 또는 몇 달을 기준으로 평균 1회 이상의 유급휴일인지를 계산하라는 것인지, 또 언제를 기준으로 계산하라는 것인지 평균이라는 문구만으로는 알기 어렵고, 이는 제정 근로기준법에서부터 이어진 근로기준법 제55조의 규범력을 약화시키고 있다.[466]

앞선 이항녕 교수의 회고에 따르면 김용우는 "이왕 만들 바에야 이상적으로 만드는 것이 좋지 않으냐"라는 입장이었고, 그로 인해 당시 사용자가 근로기준법을 준수할 능력이 갖추어지지 않은 현실이었음에도 입법에 이르렀다고 하였다.[467] "이상적인 근로기준법을 만들겠다"는 김용우의 의지가 사실이었다면 특수한 업종의 사용자에 대한 배려 차원에서 "평균" 문구를 삽입하였더라도 이 문구가 근로자 보호의 규범력을 약화시키는 것까지 의도하지는 않았을 것이다. 또한 제정 근로기준법이 1주 평균 1회 이상의 휴일을 제대로 시행하려 했다면 이에 관한 개념정의를 두거나 시행령에 위임했어야 하나,[468] 이러한 장치는 제정 노동법령에 존재하지 않았다. 이상을 종합하면 "평균"이라는 문구를 두면서 그 기준이 되는 기간을 두지 않은 것은 입법의 실수였다고 추정할 수 있으며, 제정 노동법의 이러한 흠결은 입법론적 개선의 필요성을 아울러 말해주고 있다.

466) 차성안, "근로시간과 형사처벌 토론문", 『해밀 창립 10주년 기념식 및 심포지엄 - 노동법의 경계 자료집』, 2022, 77면.
467) 한국노동법학회 편, 「한국노동법학회 창립40주년 기념 원로간담회」, 『노동법학』 제8호, 한국노동법학회, 1998, 179~180면.
468) 차성안, 앞의 글, 78면.

제6절 제정 노동법의 전체적 소묘

이상에서는 개별 각론의 차원에서 비교법 및 제정과정의 고찰을 통해 한국적 특성의 파편을 추출하고, 현재적 의미를 논하였다. 그리고 이러한 파편이 더욱 모인다면 한국 노동법의 특성을 전체적으로 그려낼 수 있을 것이다. 본 절에서는 본 장에서 서술한 한국적 특성의 파편을 바탕으로 제정과정에 있어 일본 노동법과 한국 노동법의 차이에 근거하여, 제정 노동법과 한국적 특성의 전체 테두리를 개략적으로 묘사하고자 한다.

1945년 8월 15일 패전 이후 1951년 9월 샌프란시스코 강화조약 체결까지 일본은 연합국 최고사령관 총사령부(General Headquarters; GHQ)의 통치를 받았다. 당시 GHQ는 일본 측이 작성하고 있던 일본헌법 초안을 무시하고 직접 헌법 초안을 작성하여 이를 관철시켰고, 노동기본권을 규정한 일본 헌법 제28조는 노동조합의 권리를 강화하는 와그너법 제7조를 모델로 삼았다.[469] 하지만 이후 노동조합법 초안은 GHQ가 아니라 일본 측에 의해 작성되었는데, 그 이유는 GHQ 노동과의 인원이 초대 노동과장 카핀스키(William Karpinsky)를 포함해 2명밖에 없어서 노동과가 노동조합법 초안을 만들어내기 어려운 여건이었기 때문이다. 또한 GHQ 내 노동과와 카핀스키 과장은 미국 와그너법을 지지하는 뉴딜주의자여서 일본판 와그너법이라 불린 일본 측 노동조합법 초안에 대해 노동과가 특별히 이의를 제기할 일도 많지 않았을 것이다.[470]

그러나 노동쟁의조정법의 제정은 이와 달랐다. 노동조합법 초안과 마찬가지로 노동쟁의조정법에 대해서도 일본 측이 원안을 작성하였지만, 2대 노동과장이었던 코헨(Theodore Cohen)은 이를 거부하고 영문으로 된

469) 이승길, “일본에 있어 연합군총사령부 점령기의 노동기본권에 관한 소고”, 『노동법논총』 제25집, 한국비교노동법학회, 2012, 324면.
470) 전윤구, “국적차별금지조항의 기원과 현재적 의의”, 『노동법학』 제48호, 한국노동법학회, 2013, 395~396면.

원안을 제시하여 이 영문안을 토대로 노동쟁의조정법 2차 초안이 마련되었다. 이처럼 GHQ가 적극적인 태도를 취한 것은 1945년 12월에 이르러 미국정부의 노동 관련한 기본정책이 확정되었고 GHQ 노동과의 인원이 충원됨과 동시에 노동자문위원회가 미국에서 파견되어 충분한 정책지도 역량이 생겼기 때문이다. 반면에 노동기준법은 일본 측에서 준비하였는데, 노동기준법이 미국의 점령정책, 특히 재벌억제나 민주화와 직접적인 관련성을 갖지 않는다는 점에서 GHQ의 직접적인 관심 대상이 아니었기 때문이다.[471]

입법에 있어 한국과 일본이 가장 큰 차이를 보인 것은 헌법이었다. 일본의 헌법은 GHQ에 의한 반강제적인 관철로 채택된 것이라면 한국의 제헌헌법은 독립국가의 입법자들이 자주적으로 기초하고 논의하여 입법하였다. 이와는 다르게 집단적 노동관계법과 개별적 근로관계법은 일본 노동법의 제정과정과 흡사한 면이 많다. 집단적 노동관계법에 대하여 미국은 점령정책에 대응해 많은 관심을 보이고 입법 시도를 하였던 반면, 개별적 근로관계법은 미국에서 상대적 무관심을 보였다는 사실이 그러하였다. 일본과 한국 모두에서 개별적 근로관계법에 대해 미국이 상대적으로 무관심했다는 사실은 한국 근로기준법이 미국의 큰 영향을 받지 않고 일본 노동기준법을 계수하는 결과를 가져왔으며, 이는 근로기준법에 독창적인 규정이 적은 이유로 작용하였다.

앞서 언급한대로 집단적 노동관계법에 대하여 미군정은 일본에서와 마찬가지로 많은 관심을 보이며 입법을 시도하였다. 그런데 그 세부적 방침에 있어서 일본과는 다른 양상이 펼쳐졌다. 노동문제에 있어 일본 GHQ의 정책목표는 재벌억제나 민주화였다. 하지만 남한의 미군정은 공산주의확산 저지라는 목적이 다른 어떠한 정책목표보다 우선하였고, 노

471) 전윤구, 앞의 글, 397~398면.

동자문위원회 한국소위원회도 미군정청의 전반적인 노동정책이 일본에서 도입된 것과 매우 달랐다고 평가하였다. 특히 미군정청 국가노동협의회가 성안한 '노동조합 및 산업관계법안'에 대해 군정장관이 "노조가 정당활동에 참여할 권한이 없다는 점을 의심의 여지 없이 명확하게 하여야 한다"는 이유로 보류한 것에서 알 수 있듯, 미군정은 노동조합의 좌경화를 극도로 경계하였다. 남북분단과 좌우익 극한대립, 소련과의 대결 등 일본과 다른 한국의 상황은 제정 노동법에서 일본과 차이를 보인 원인이 된 것이다. 이에 따라 집단적 노동관계에 있어 행정관청의 개입이 일본보다 강한 형태로 입법되었고, 노동조합의 정파성 획득을 방지하기 위한 조항이 많이 발견된다.

또한 노동법이 제정된 시기가 일본과 달랐다. 일본 노동법은 미국의 점령 시기인 1945년부터 1947년에 걸쳐 제정되었지만, 한국 노동법은 미군정이 종식되고 정부가 수립된 후 전쟁이 진행 중인 1953년에 제정되었다. 미국의 영향을 받은 것은 동일하지만, 한국 노동법은 독립국가에서 민주적으로 선출된 입법자들에 의하여 한국전쟁과 조방쟁의라는 어수선한 상황에서 제정되었다. 이러한 환경에서 노조의 정치화를 미연에 방지하기 위해 근로자가 아닌 자의 노동조합 가입을 금지하는 노동조합의 소극적 요건 규정이 입법되는 등 미군정 시기와 정부수립 이후를 관통하여 사회(S) 및 이데올로기(I) 요소가 노동법 제정에 영향을 주는 모습을 보여주었다.

하지만 무엇보다도 제정 노동법이 한국적 특성을 가진 데에는 행위자(A)의 요소가 가장 큰 비중을 차지한다. 당시는 건국 초기로 국가를 작동하는 시스템이 미비하여 개별 인물에 의해 입법이 좌우되는 경향을 보였고, 이는 노동법 제정과정 규명에 있어 인물론적 접근의 필요성을 말해준다. 노동조합의 소극적 요건에 있어 서범석, 개별적 근로관계 분쟁에

대한 노동위원회 심판에 있어 이진수의 활약이 없었다면 이상과 같은 한국적 특성은 제정 노동법에 나타나기 어려웠을 것이다. 특히 조방쟁의 탄압이라는 위기 국면을 노동법 제정의 입법 활동 국면으로 전환시킨 전진한의 실천운동은 제정 노동법의 고유한 특수성이 비롯되는 결정적 계기로 작용하였다.[472]

472) 이흥재, 『노동법 제정과 전진한의 역할 - 국회속기록의 현장증언』, 서울대학교출판문화원, 2010, 211면.

제5장 결 론

우리나라 노동법은 1953년 제정되었고, 70년의 세월 동안 몇 차례 개정은 있었으나 기본적인 틀은 큰 변화 없이 지속되고 있다. 노동법학계에서는 제정 노동법이 일본 노동법을 계수한 것이되, 전진한 등 우리 입법자들의 노력으로 독자성을 가미하였다고 평가하고 있다. 그런데, 1948년 대한민국정부 수립 전인 일제강점기와 미군정기(美軍政期)에도 근대국가가 통치하던 시기이기 때문에 노동에 관한 법령이 존재하였으며, 그렇다면 외국법률에 앞서 일제강점기나 미군정기 법령을 추적하여 1953년 제정 노동법에 미친 영향을 분석할 필요가 있다.

일제강점기 식민지조선에는 일본 본국의 법률이 적용되지 않았고, 조선총독의 제령(制令)을 근간으로 하는 법령체계를 갖추었다. 그리고 일제강점기 노동법령으로는 조선선원령, 조선광업령, 조선직업소개령 및 국가총동원법 등이 있었다. 그러나 식민지조선의 경우 일제의 식민지배 목표가 초과수탈과 전시동원에 있었던 만큼 저임금과 열악한 노동조건을 개선하려는 정책적 배려가 없었으며, 노동보호입법도 최소화되었다. 일제강점기 노동보호입법은 광업 등 특정 산업 분야에만 극히 부분적으로 나타났으며, 열악한 노동현실로 인해 발생하는 노동쟁의들에 대하여 일제는 치안유지법 같은 노동탄압법률로 대응하였고, 집단적 노동관계법은 존재하지 않았다.

1945년 해방 이후 미군정기에는 미군정청의 군정법령(Ordinance)을 근간으로 하는 법령체계가 시행되었고, 1946년 12월 남조선과도입법의원 개원으로 한국인들로 구성된 입법기관이 제정한 법률도 공포되었다. 군정법령 중 노동법령이라 할 수 있는 것은 법령 제14호 일반노동임금, 법령 제19호 국가적 비상시의 선언 등, 법령 제34호 노동조정위원회 설립

에 관한 건, 법령 제97호 노동문제에 관한 공공정책 공포·노동부 설치, 법령 제112호 아동노동법규, 법령 제121호 최고노동시간이 있었고, 남조선과도입법의원에서 제정한 노동법률로 법률 제4호 미성년자노동보호법이 있었다. 이 중 법령 제97호는 폴 스탠치필드(Paul L. Stanchfield)를 단장으로 한 노동자문위원단(SCAP Labor Advisory Commission)의 권고와 제1차 미소공동위원회 결렬에 따른 미군정의 중간파정책 시행의 결과로 제정되었으며, 민주주의적 노동조합의 발전을 장려하고 노동자의 자율적인 노동조합 조직과 가입 및 노사 간 평화적 협정을 규율하는 등 당시로선 진보적인 규정을 담은 우리나라 최초의 집단적 노동관계법령이었다. 또한 미성년자노동보호법은 우리나라 최초의 입법기관인 남조선과도입법의원에서 제정된 것으로, 좌우 계파를 가리지 않는 입법 공감대를 바탕으로 입법의원 간 진지한 논의로 결실을 본 우리나라 최초의 노동 '법률'이었다.

이처럼 미군정기에는 일련의 노동법이 마련됨으로써 한국노동법사의 커다란 진전이 이루어졌다. 그리고 이러한 성과가 있기까지 미군정청 내 노동전문가들의 노력이 있었다. 노동자문위원단 한국소위원회는 미군정에 노동정책과 노동법에 관한 구체적이고 실천적인 자문과 권고를 하였고, 노동고문관 스튜어트 미챔(Stewart Meacham)은 한국의 노동사정과 노동법을 심층적이고 실증적으로 분석하였다. 노동부 설치 후에는 국가노동협의회(National Labor Council)가 노동법 제정안의 성안에 깊게 관여하였다.

미군정청 국가노동협의회는 '노동조합 및 산업관계법'(The Trade Union and Industrial Relations Law), '노동조합등록법'(Trade Union Registration Act), '노동쟁의조정법'(Labor Disputes Settlement Act) 및 '고용관계법'(Employment Relations Act) 등 집단적 노동관계법의 입법

을 준비하였다. 위 법안들이 규율한 대상과 범위는 제정 노동법과 유사하였고, 미군정기 집단적 노동관계를 규율한 통첩(通牒)에서도 제정 노동조합법 및 제정 노동쟁의조정법과 동일하거나 유사한 내용이 발견된다. 또한 미군정청의 인적 구성은 대한민국정부에 그대로 승계되었으며, 노동조합법 요지의 공개는 정부수립 후 불과 5개월 뒤에 이루어졌음에도 그 이후에 확인되는 근로기준법보다 독창적인 규정이 다수 발견된다. 입법 준비기간이 짧았음에도 일본 노동법과는 다른 차별성이 존재하였던 데에는 미군정의 좌익계열 노동조합 규제정책이 미군정기 노동입법에 영향을 주었고, 정부에서 위 법안들을 승계하여 노동법을 제정하였기 때문으로 보인다. 실제로 일본 노동법과 차별되는 부분은 노동조합의 관리·통제에 관한 내용이었으며, 이상을 종합할 때 미군정에서 입법이 시도되었던 노동법안들이 우리나라 집단적 노동관계법의 제정에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

집단적 노동관계법과는 달리 미군정기 개별적 근로관계를 일반적으로 규율하는 법령은 찾아보기 어렵고, 근로기준법의 입법을 시도한 흔적도 발견되지 않는다. 근로기준법은 정부수립 후 사회부 노동국 주도로 초안을 작성하였으며, 8개월여의 작업을 거쳐 1949년 5월 근로기준법 초안이 완성되었다. 정부 내에서 노동법 제정을 주도한 인물에 대한 주장은 엇갈리고 있는데, 주한 경제협조처(ECA) 사절단의 노동고문관 스탠리 얼(Stanley W. Earl)의 1950년 보고서에서는 노동국 노정과장 홍영표가 노동법 초안을 작성한 것으로 기록되어 있다.

위 과정을 거쳐 정부가 성안한 노동법 법안들은 법제처의 심사와 국무회의의 의결을 거친 뒤 국회 제출을 준비하고 있었으나 한국전쟁의 발발로 연기되었으며, 제2대 국회가 들어서고 1953년이 되어서야 노동법의 입법이 추진되었다. 국회에서의 노동법 제정과정에는 전진한, 조광섭, 임

기봉, 이진수 등 대한노총 출신 국회의원들의 주도로 이루어진 것이 특징이다. 국회 본회의에서 이들의 활약으로 제정 노동법의 상대적 독자성이 비롯되었고, 국회 본회의 이전 사회보건위원회 심사과정에서도 한국적 독자성을 가진 조항들이 논의되어 입법되었다.

제정 노동법에서 한국적 특성이 발견되는 부분으로 먼저 근로자의 가입을 허용하지 않는 노동조합의 소극적 요건 규정이 있다. 이는 비교법적으로 유사사례를 찾기 어려운 한국적 특성으로 노동조합법 제정 당시 국회의원들은 정치세력의 노동조합 침투와 이에 따른 노동조합의 정치화를 경계하여 이러한 입법을 하였다. 역사적 해석과 헌법합치적 해석에 근거하여 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목에 접근한다면 정치적 의도를 가지고 노동조합에 들어오려는 것이 아닌 한, 이 조항이 근로자의 단결권을 제한하는 방향으로 해석되어서는 안 된다. 또한 입법론적으로도 노동조합의 자주성을 침해하지 않는다면 근로자 아닌 자의 가입 여부는 노동조합 내부에서 결정할 문제이므로, 그간 입법 의도와 다르게 근로자의 단결권을 제한하여 온 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호 라목은 삭제되어야 한다.

제정 노동조합법의 부당노동행위와 성실교섭의무 조항에서도 한국적 독자성을 발견할 수 있다. 그 제정과정을 살펴보면, 미국의 태프트-하틀리법이 우리나라에 직접적인 영향을 주어 1947년 미군정 통첩부터 1949년 정부의 노동조합법안 및 1951년 국회 사회보건위원회 원안까지 노동조합의 부당노동행위가 규정되어 있었다. 하지만 국회의 입법자들은 태프트-하틀리법 중 성실교섭의무만 받아들이고, 노동조합의 부당노동행위는 배격하였다. 그리고 당시 대한노총 출신 의원들을 중심으로 국회 내 노동법 입법 정신으로 공감대를 형성하고 있었던 노자협조주의에 바탕하여 노동조합과 사용자 모두에게 성실교섭의무를 갖도록 하는 방안을 도

출하였다. 즉 노동법 제정 시 입법자들은 부당노동행위 제도와 별개로 노자협조주의에 근거하여 성실교섭의무를 설계하였다. 그러나 사용자의 단체교섭 거부행위는 부당노동행위의 유형으로만 주로 논의되었고, 판례도 불법행위의 성립을 논함에 있어 다른 유형의 부당노동행위와 마찬가지로 취급하였다. 이에 성실교섭의무의 적극적 활용을 제안하고자 하며, 이를 통해 현재의 판례보다 예측가능성을 높이고 법논리적 타당성을 제고할 수 있다고 본다.

한편, 해고제한법제는 Blain/Gennard 방정식에 따른 다른 요소의 맥락 없이 행위자(A)에 의하여 우리 사회에 준비 없이 받아들여졌다. 하지만 그 결과 당시 비교법적으로 쉽게 찾아보기 어려운 해고 부자유의 법제가 한국적 특성으로 제정 노동법에 발현하였다. 그리고 우리 입법자들은 해고제한법제와 연동하여 해고 등 개별적 근로관계 영역을 행정위원회인 노동위원회가 판단하여 명령할 수 있다고 보았다. 최근에는 노동위원회의 사건 수에 있어 부당해고 심판사건이 노동쟁의 조정사건보다 압도적으로 많이 나타나고 있다. 이러한 현상은 제정 노동법의 해고제한법제가 현재 개별 근로관계 분쟁에 대한 노동위원회의 광범위한 심판기능에 영향을 준 것으로 바라볼 수 있다.

그 밖에도 취업규칙의 근로자 보호성, 휴일 규정의 평균 문구 삽입에서도 제정 노동법의 특성이 발견된다. 제정 노동법의 취업규칙은 산업화 초기 근로자를 보호하기 위한 성격이 있었다고 보이고, 휴일 규정에 평균 문구를 두면서 그 기준이 되는 기간을 두지 않은 것은 입법의 실수로 추정되기 때문에 입법론적 개선이 필요한 부분이라 할 수 있다.

한국 노동법은 미군정기 때 그 맹아를 찾을 수 있고, 미군정기 남북분단과 좌우대립, 정부수립 이후 한국전쟁과 조방쟁의 등 어수선한 상황에서 Blain/Gennard 방정식의 사회(S) 및 이데올로기(I) 요소가 입법에 영

향을 주는 모습을 보였다. 하지만 제정 노동법이 한국적 특성을 가진 데에는 행위자(A)의 요소가 가장 큰 비중을 차지한다. 당시는 건국 초기로 국가를 작동하는 시스템이 미비하여 개별 인물에 의해 입법이 좌우되는 경향을 보였고, 이는 노동법 제정과정 규명에 있어 인물론적 접근의 필요성을 말해준다.

참 고 문 헌

1. 자료

(1) 영문 자료

Department of State(Office of Intelligence Research), 「Organized Labor in the Republic of Korea」(1950. 4. 11.), AUS054_02_04C0237

SCAP Labor Advisory Mission(Korean Sub-Committee), 「Labor Problems and Policies in Korea」(1946. 6. 18.), RG 338, Entry 11070

SCAP & UNC, 「Who's Who in South Korea Interim Government Vol. 2」(1948. 4.), RG 554, USAFIK XXIV Corps G-2 Historical Section 1945-1948

Stanley W. Earl, 「Report on Korean Labor by Stanley W. Earl, Labor Advisor, Economic Cooperation Administration Mission to Kore a」(1950. 4. 8.), RG 469, Entry 80

Stewart Meacham, 「Korean Labor Report Prepared for The Secretary of Labor by Stewart Meacham, Labor Advisor to the Commanding General USAFIK」(1947. 8. 4.), RG 407, Entry 368B

Stewart Meacham, 「Stewart Meacham's Reply to General Hodge's Memorandum Concerning Mr. Meacham's Report to the Secretary of Labor on the Korean Labor Situation」(1948. 2. 20.), AUS064_06_07C0002_021

USAFIK, 「Activities Report for week ending 1200」(1945. 10. 6.), RG 332, AUS179_01_03C0001_073

USAFIK, 「Comments on the Report of Stewart Meacham to the Secretary of Labor」(1948. 1. 27.), RG 338, AUS004_25_00C0067_023

USAFIK, 「History of the Department of Labor, Outline」, RG 332, AUS179_01_05C0160_006

USAFIK, 「Labor Arbitration Techniques」(1945. 11. 27.), RG 332, AUS179_01_03C0001_011

USAFIK, 「Letter of Instructions」(1945. 10. 24.), RG 332, Entry A1 1256

USAFIK, 「Opinion #306. Labor Practices, Discharge without cause, Discriminatory discharge, Livelihood essential to people」(1946. 5. 6.), 『Compilation of Legal Opinions of the Department of Justice』

USAFIK, 「Opinion #359. Political activities of Labor Unions. Whether they are covered by Ordinance 55 which relates to Political parties」(1946. 6. 20.), 『Compilation of Legal Opinions of the Department of Justice』

USAFIK, 「Proposed Wage Plan」(1945. 9. 29.), RG 332, Entry A1 1256

USAFIK, 「Strike of Korean Railway Workers」(1947. 1. 15.). RG 338, Entry 11070

韓國法制硏究會 編, 『美軍政法令總覽 - 英文版. 1945-1948』, 1971

(2) 국한문 자료

國會圖書館, 「憲法制定會議錄(制憲國會)」, 1967

國會事務處, 「國會本會議會議錄」

國會事務處, 「大韓民國 法律案沿革集」, 1992

國會事務處,「常任委員會速記錄」
南朝鮮過渡立法議院,「南朝鮮過渡立法議院速記錄」
內務部治安局,「美軍政法令集. 1945-1948」, 1956
勞動部 編,「勞動關係法令集」, 驪江出版社, 1986
大韓民國國會,「憲法改正審議錄」, 1967
木野藤雄, "朝鮮鑛業令(改正)及 朝鮮鑛夫勞務扶助規則解說",『鑛業朝鮮』第3卷 第7號, 大同出版社, 1938
司法新聞社,「在朝鮮美國陸軍司令部軍政廳諸法令集」, 1946
在朝韓美陸軍司令部軍政廳,「駐韓美軍政廳官報」
朝鮮銀行調査部,「朝鮮經濟年報」, 1948
朝鮮鐵道協會,「朝鮮に於ける勞動者數及基分布狀態」, 1929
朝鮮總督府,「朝鮮法令輯覽」
朝鮮總督府,「朝鮮總督府統計年報」
朝鮮總督府法務局 編,「朝鮮時局關係法令例規集」, 司法協會, 1940
朝鮮總督府總務局總務課 編纂,「現行朝鮮總督府法令輯覽」, 日韓書房, 1914
總務處,「大韓民國政府 職員錄」, 大韓出版文化社
韓國法制硏究會 編,「美軍政法令總覽 - 國文版. 1945-1948」, 1971
韓國殖産銀行調査部,「殖銀調査月報」

(3) 자료모음집 등

고용노동부,『개정 노동조합 및 노동관계조정법 설명자료』, 2021
고용노동부 국제기구담당관실,『ILO 주요협약』, 2012
김남식·이정식·한홍구 공편,『한국현대사 자료 총서』, 돌베개, 1994
노동부,『(1953~2008년) 노동조합 및 노동관계조정법 제·개정변천사』, 2008
노동부,『노동행정사』, 2006

돌베개 편, 『주한미군사』, 1988
신복용 편, 『한국분단사 자료집』, 원주문화사, 1991
정용욱 편, 『해방직후 정치.사회사 자료집』, 다락방, 1995
한국노동법학회, 『노동법 60년사 연구』, 고용노동부, 2012
한국노동법학회 편, 「한국노동법학회 창립40주년 기념 원로간담회」, 『노동법학』 제8호, 한국노동법학회, 1998
한국노동연구소 편, 「대한노총의 결성 전후 - 노동운동의 회고담(6)」, 『노동공론』 제2권 제6호, 한국노동연구소, 1972
한국법제연구원, 『조선총독부 법령자료(Ⅰ) - 지배구조·입법』, 1996
한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 노동관련 보고서』, 1995
한림대학교 아시아문화연구소 편, 『미군정기정보자료집 - 법무국·사법부의 법해석 보고서』, 1997
행정안전부 국가기록원, 『전시체제기 조선인 강제동원 관련 법규 분석과 연표의 요약·정리』, 2020
Albert Lyman Ed, 「Selected Legal Opinions of the Department of Justice - Opinions rendered in the role of legal adviser to the military government of Korea, and covering a period from March 1946, to August 1948」, USAFIK, 1948

(4) 인터넷 자료

국가기록원 관보
(https://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewMain.do)
국가기록원 국무회의기록
(https://theme.archives.go.kr/next/cabinet/viewMain.do)

국가기록원 국무회의록의 재발견
(https://theme.archives.go.kr/next/rediscovery/viewMain.do)
국립중앙도서관 디지털컬렉션
(https://www.nl.go.kr/NL/contents/N20103000000.do)
국사편찬위원회 전자사료관
(http://archive.history.go.kr)
국사편찬위원회 한국사 데이터베이스
(https://db.history.go.kr)
국회 법률정보시스템
(http://likms.assembly.go.kr/law/lawsNormInqyMain1010.do?mappingId=
%2FlawsNormInqyMain1010.do&genActiontypeCd=2ACT1010)
국회 의안정보시스템
(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do)
네이버 뉴스 라이브러리
(https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.naver)
법제처 국가법령정보센터
(https://www.law.go.kr)
한국민족문화대백과사전
(http://encykorea.aks.ac.kr)

(5) 신문기사

「경향신문」,「남조선민보」,「동아일보」,「매일신보」,
「서울신문」,「자유신문」,「조선일보」

2. 저서 및 논문

(1) 단행본

김금수, 『한국 노동문제의 상황과 인식』, 풀빛, 1986

김낙중, 『한국노동운동사 - 해방후편』, 청사, 1982

김석준, 『미군정 시대의 국가와 행정』, 이화여자대학교 출판부, 1996

김수용, 『건국과 헌법 - 헌법논의를 통해 본 대한민국건국사』, 경인문화사, 2008

김영수, 『한국헌법사』, 학문사, 2001

김유성, 『노동법Ⅱ』, 법문사, 2001

김윤환, 『한국노동운동사 1. 일제하편』, 청사, 1982

김윤환·김낙중, 『한국노동운동사』, 일조각, 1975

김치선, 『노동법강의』, 박영사, 1981

김치선·김유성, 『판례교재 노동법』, 법문사, 1987

김혁동, 『미군정하의 입법의원』, 범문사, 1970

김형배, 『노동법』(제20판), 박영사, 2011

김형배·박지순, 『노동법강의』(제11판), 신조사, 2022

라렌츠·카나리스 저, 허일태 역, 『법학방법론』, 세종출판사, 2000

미즈마치 유우이치로 저, 이승길 역, 『일본 노동법 입문』, 박영사, 2021

박병호, 『한국법제사』, 민속원, 2012

박영기·김정한, 『한국노동운동사 - 미군정기의 노동관계와 노동운동』, 지식마당, 2004

방선주선생님저작집간행위원회 편, 『미국 국립문서보관소의 한국현대사자료』, 선인, 2018

성낙인, 『대한민국헌법사』, 법문사, 2012

송종래, 『한국노동운동사 - 정부수립기의 노동운동』, 지식마당, 2004

스게노 카즈오 저, 이정 역,『일본 노동법』, 법문사, 2015
신우철,『비교헌법사 - 대한민국 입헌주의의 연원』, 법문사, 2008
신우철,『비교헌법사론 - 대한민국 입헌주의의 형성과 전개』, 법문사, 2013
신인령,『한국 노동법 변천과 법 실천과정』, 세창출판사, 2007
신인령,『한국 노동입법 전개과정』, 이화여자대학교 법학연구소, 1999
심태식,『노동법』, 신구문화사, 1959
양건,『법사회학』, 아르케, 2000
유진오,『헌법기초회고록』, 일조각, 1980
유진오,『헌법해의(신고)』, 일조각, 1957
유혜경,『일제강점기 노동운동에서 김영삼 정권기 노동법과 노동운동까지』, 선인, 2022
이상의,『일제하 조선의 노동정책 연구』, 혜안, 2006
이원보,『한국노동운동사 100년의 기록』, 한국노동사회연구소, 2013
이철수,『노동법』, 현암사, 2023
이철수·김인재·강성태·김홍영·조용만,『로스쿨 노동법』(제4판), 오래, 2019
이현진,『미국의 대한경제원조정책 - 1948~1960』, 혜안, 2009
이흥재,『노동법 제정과 전진한의 역할 - 국회속기록의 현장증언』, 서울대학교 출판문화원, 2010
이흥재·김복기 편저,『사회보장입법사연구 1』, 법문사, 2022
임종률,『노동법』(제20판), 박영사, 2022
정용욱,『미군정 자료 연구』, 선인, 2003
정용욱,『해방 전후 미국의 대한정책 - 과도정부 구상과 중간파 정책을 중심으로』, 서울대학교출판부, 2003
한태연·구병삭·이강혁·갈봉근,『한국헌법사(下)』, 한국정신문화연구원, 1991
허광무·정혜경·김미정,『일제의 전시 조선인 노동력 동원』, 동북아역사재단,

2021
홍영표, 『노동법론』, 법문사, 1962
홍영표, 『노동법의 기본원리』, 서울고시학회, 1957

(2) 학위논문

강성태, 『근로자의 개념』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1994
고수현, 『프랜차이즈 가맹점주의 근로자성』, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2021
권창영, 『단체교섭거부에 대한 사법적 구제』, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2001
김경희, 『제헌헌법상 이익균점권의 현재적 의의에 관한 연구』, 제주대학교 행정대학원 석사학위논문, 2020
박병철, 『1953년 노동관계입법에 관한 연구 - 제1공화국 노동정책과 관련하여』, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991
백두옥, 『인도네시아 노동법에 관한 연구 - 한국 노동법과 비교법적 분석을 중심으로』, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2007
양희주, “우리나라의 집단적 노사관계법의 변천에 관한 연구”, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문, 2007
이병산, 『미군정기 인플레이션에 관한 일고찰 - 재정과 금융을 중심으로』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 1991
이원재, 『한국노동법의 전개과정에 관한 일고찰 - 일제하와 미군정기를 중심으로』, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1987
이현학, 『단체교섭 당사자의 성실교섭의무에 관한 연구』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2011
이흥재, 『해고제한에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1988

장우찬, 『단체교섭에서의 성실교섭의무에 관한 연구 - 한국과 미국의 비교를 중심으로』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2012

장원석, 『단체교섭거부에 대한 구제방안』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2012

장홍근, 『한국노동체제의 전환과정에 관한 연구, 1987-1997』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1999

조기안, 『미군정기 정치행정체제의 구조분석 - 조직, 법령 및 자원을 중심으로』, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 1998

조득주, 『취업규칙제도에 관한 연구』, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2008

채정민, 『제헌헌법상의 이익균점권에 대한 법사회학적 고찰』, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2009

최재희, 『우리나라의 노동법사에 관한 연구 - 개별적 근로관계법을 중심으로』, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문, 2009

하경효, 『한국노동법제에 관한 사적 고찰』, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 1977

(3) 학술지논문 등

강성태, “근로시간의 경계”, 『해밀 창립 10주년 기념식 및 심포지엄 -노동법의 경계 자료집』, 2022

강성태, “노동법의 길 - 이흥재 교수의 노동법학을 회고하며”, 『서울대학교 법학』 제53권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2012

강성태, “노동조합법상 근로자를 판단하는 판례의 기준”, 『노동법학』 제72호, 한국노동법학회, 2019

강성태, “일제에서 현재까지의 노동악법 연구”, 『역사비평』 제4호, 역사비평사, 1988

강성태, “제정 노동법의 주요내용과 특징 - 일본법과의 비교를 중심으로”, 『노동법학』 제48호, 한국노동법학회, 2013

강혜경, “국가형성기(1948~1950) 이승만정권의 행정기구 구성과 관료충원 연구”, 『국사학논총』 제79집, 국사편찬위원회, 1998

고수현, “프랜차이즈 가맹점주의 노조법상 근로자성”, 『사회법연구』 제39호, 한국사회법학회, 2019

고지훈, “주한미군정의 점령정책과 법률심의국의 활동”, 『해방의 공간 점령의 시간』, 푸른역사, 2018

권경휘, “입법의도는 법해석의 보편적 기준이 될 수 있는가 - 애로우의 불가능성 정리의 적용”, 『법과사회』 제57호, 법과사회이론학회, 2018

권오성 외 4인, 『노사관계 법·제도 외국 입법례 조사 연구』, 고용노동부, 2019

권창영, “어선원 및 어선 재해보상보험법 제정사”, 『사회보장법연구』 제2권 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2013

권헌규, “노동정책 보고서를 통해 본 미군정의 ‘노동개혁’과 냉전적 변형”, 『사회와 역사』 제112권, 한국사회사학회, 2016

권 혁, “영국과 독일의 해고법제에 대한 비교법적 고찰”, 『경영법학』 제17집 제3호, 한국경영법률학회, 2007

김도민, “미군정기 아동노동법규와 미성년자노동보호법”, 『역사비평』 제132호, 역사비평사, 2020

김동현, “결사의 자유에 관한 ILO 기본협약 비준과 노사관계법의 과제 - 단결권, 단체교섭권을 중심으로”, 『서울대학교 고용복지법센터·서울대학교 노동법연구회 주최 “ILO 기본협약 발효 집단법 해석을 어떻게 바꿔어야 하나” 자료집』, 2022

김동현·이혜영, 『결사의 자유에 관한 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준과 노동법의 쟁점』, 사법정책연구원, 2022

김 린, “단체행동의 자유”, 『서울대학교 고용복지법센터·서울대학교 노동법연구회 주최 “ILO 기본협약 발효 집단법 해석을 어떻게 바꿔어야 하나” 자료집』, 2022

김선수, “노동위원회의 역할과 과제 ― 심판기능을 중심으로”, 『노동법학』 제29호, 한국노동법학회, 2009

김영인, “통합적 관점으로서의 효율성과 권력에 입각한 노사관계의 해석”, 『노사관계연구』 제4권, 서울대학교 노사관계연구소, 1993

김인재, “사회제도의 변천 - 그 평가와 전망”, 『법제연구』 제15호, 한국법제연구원, 1998

김재희, “산업재해보상보험법 제정사”, 『법학논총』 제29권 제2호, 국민대학교출판부, 2016

김종서, “노동3권 소고”, 『민주법학』 제71호, 민주주의법학연구회, 2019

김종수, “제헌헌법 사회보장이념의 재발견과 계승 - "생활균등권"을 중심으로”, 『사회보장법연구』 제2권 제2호, 서울대 사회보장법연구회, 2013

김진웅, “입법상으로 본 건국 이후의 노동정책의 변화”, 『우리나라 행정정책에 관한 연구』, 고려대학교 법률행정연구소, 1970

김진희, “뉴딜 단체협상법의 생성과 변형 - 와그너법에서 태프트하틀리법까지”, 『미국학논집』 제38집 제3호, 한국아메리카학회, 2006

김창록, “식민지 피지배기 법제의 기초”, 『법제연구』 제8호, 한국법제연구원, 1995

김창록, “일본제국주의의 헌법사상과 식민지 조선”, 『법사학연구』 제14호, 한국법사학회, 1993

김형배, “노동법제”, 『노동경제 40년사』, 한국경영자총협회, 1989

김형배, “한국 노동법학 50년의 성과와 21세기적 과제”, 『서울대학교 법학』 제98호, 서울대학교 법학연구소, 1995

김형성, “제헌헌법의 논의과정에 나타난 쟁점에 관한 소고”, 『성균관법학』 제12호, 성균관대학교 법학연구소, 2000

김형진, “부당노동행위와 불법행위의 성립”, 『대법원판례해설』 제20호, 법원행정처, 1994

김희성·김미영, “노동조합 가입과 탈퇴에 대한 미국 연방노동법의 규율 원리”, 『법학연구』 제56권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2015

김희성·최홍기, “부당노동행위 처벌조항의 입법사 및 비교법적 고찰 - 부동노동행위 처벌조항의 한계 및 문제점을 중심으로”, 『노동법논총』 제46호, 한국비교노동법학회, 2019

노상헌, “노동조합 자격심사제도의 재검토 - 일본법과의 비교 검토를 중심으로”, 『노동법학』 제51호, 한국노동법학회, 2014

노호창, “부당해고에 대한 금전보상제도의 쟁점과 검토”, 『노동법연구』 제48호, 서울대학교 노동법연구회, 2020

문준영, “미군정 법령체제와 국방경비법”, 『민주법학』 제34호, 민주주의법학연구회, 2007

박귀천, “9.15노사정 대타협과 법적 쟁점 - 해고 및 취업규칙 관련 독일 법리”, 『노동법학』 제56호, 한국노동법학회, 2015

박귀천, “독일 노동법상 근로조건 결정시스템 - 취업규칙으로부터 사업장협정으로”, 『노동법연구』 제41호, 서울대학교 노동법연구회, 2016

박순성, “위법하게 해고된 근로자의 임금청구와 중간수입공제”, 『민법판례연구』 제14권, 박영사, 1992

박승두, “부당노동행위와 불법행위책임”, 『노동법률』 제60호, 중앙경제, 1996

박승두, “해고제도의 일원화론”, 『노동법학』 제30호, 한국노동법학회, 2009

박은정, “단결권의 이해”, 『사회법연구』 제48호, 한국사회법학회, 2022

박은정, “미국의 해고자유원칙과 그 제한의 법리”, 『노동정책연구』 제6권 제3

호, 한국노동연구원, 2006
박은정, “미국·일본·한국 노동위원회제도에 대한 연혁적 고찰”, 『노동법학』 제61호, 한국노동법학회, 2017
박은정·박귀천·권오성, “ILO 기본협약 비준을 위한 2020년 정부 노조법 개정안 분석과 평가”, 『노동법학』 제76호, 한국노동법학회, 2020
박은정·박성국, 『사회적 대화와 노동관계의 변화 - 입법 및 정책 기여도를 중심으로』, 노동법연구소 해밀, 2019
박제성, “관할권 또는 법을 말할 수 있는 권한 - 경영권의 법적 근거에 대한 비판적 검토와 사회정의의 교의적 가치에 관하여”, 『시민과 세계』 제30호, 참여연대 참여사회연구소, 2017
박제성·김기선·김철희·심재진·최석환, 『노동조합 정의 규정 재검토 연구』, 한국노동연구원, 2011
박제성·박은정·권오성·김린, 『구체적 권리로서의 노동3권의 의의와 부당노동행위 제도 재정립에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2022
박지순, “「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로자개념의 해석”, 『법학연구』 제67집, 전북대학교 법학연구소, 2021
박지순, “부당해고 구제방법상의 법적 쟁점 - 임금소급지급, 손해배상, 금전보상을 중심으로”, 『고려법학』 제50호, 고려대학교 법학연구소, 2008
방선주, “미국 국립공문서관 국무부문서 개요”, 『미국소재 한국사 자료 조사보고 3』, 국사편찬위원회, 2002
배인연, “우리나라 집단노동법의 형성과정과 외국법의 영향”, 『노동법포럼』 제16호, 노동법이론실무학회, 2015
서중석, “현대사 사료의 문제”, 『국사관논총』 제73집, 국사편찬위원회, 1997
서혜란, “한국 공공기록관리 정책의 연대기적 검토”, 『한국기록관리학회지』 제9권 제2호, 한국기록관리학회, 2009

손세일, “이승만과 김구 - 내각책임제냐 대통령중심제냐”, 『월간조선』 제390호, 조선뉴스프레스, 2012

송강직, “단체교섭거부와 형사책임 법리에 대한 고찰”, 『강원법학』 제59권, 강원대학교 비교법학연구소, 2020

송규진, “조선총독부의 사회경제조사 내용분석 -『조선총독부통계연보』를 중심으로”, 『역사와 담론』 제80집, 호서사학회, 2016

송순섭, “남조선과도입법의원의 행정조직법안과 1948년 제정 정부조직법의 연계성에 관한 소고”, 『법사학연구』 제58호, 한국법사학회, 2018

신권철, “노동법에 있어 경영권의 비판적 고찰”, 『노동법학』 제63호, 한국노동법학회, 2017

신우철, “대한민국헌법(1948)의 형성에 외국 헌법이 미친 영향 - 그 기본원리·기본가치·기본제도의 비교법적 연원”, 『사회와 역사』 제101호, 한국사회사학회, 2014

아사노 토요미 저, 최석환 역, “일본제국의 통치원리 ‘내지연장주의’와 제국법제의 구조적 전개”, 『법사학연구』 제33호, 민속원, 2006

안춘수, “민법상의 위법성 - 재산법을 중심으로”, 『비교사법』 제23권 제3호, 한국비교사법학회, 2016

유성재·권오성, “가맹점사업자의 노조법상 근로자성”, 『법학연구』 제29권 제4호, 충남대학교 법학전문대학원 법학연구소, 2018

유혜경, “미군정(美軍政)시기 노동운동과 노동법”, 『노동법학』 제26호, 한국노동법학회, 2008

유혜경, “이승만정권시기의 노동운동과 노동법 - 단독정부수립후 1953년 노동법제정 전후의 상황을 중심으로”, 『노동법학』 제27호, 한국노동법학회, 2009

이상윤, “부당노동행위구제제도의 헌법상 지위”, 『법학연구』 제7호, 연세대학교

법학연구소, 1997
이승길, “일본에 있어 연합군총사령부 점령기의 노동기본권에 관한 소고”, 『노동법논총』 제25집, 한국비교노동법학회, 2012
이승길, “일본의 노동기준법 개정과 해고 룰에 대한 소고”, 『노동법률』 제153호, 중앙경제, 2004
이승욱, “미국 해고제한법리의 전개”, 『노동법연구』 제3호, 서울대학교 노동법연구회, 1993
이승일, “조선총독부 공문서를 통해 본 식민지배의 양상 - 조선총독의 제령(制令)의 제정을 둘러싼 갈등을 중심으로”, 『사회와 역사』 통권 제71호, 한국사회사학회, 2006
이완범, “1940년대 NARA 한국 관련 자료의 활용 현황 및 과제”, 『미국소재 한국사 자료 조사보고 5』, 국사편찬위원회, 2007
이윤정, “입법자의 의사와 법해석 - 입법연혁을 활용한 판례 분석을 중심으로”, 『서울법학』 제27권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2019
이종훈, 『노동쟁송절차의 개선에 관한 연구』, 사법정책연구원, 2019
이창규, “부산 조선방직 쟁의행위에 따른 노동법 제정에 관한 연구”, 『항도부산』 제32호, 부산광역시사편찬위원회, 2016
이철수, “IMF 구제금융 이후의 한국의 노동법제 발전,” 『서울대학교 법학』 제55권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2014
이철수, “개정 해고법제의 주요 내용과 그 평가”, 『노동법연구』 제22호, 서울대학교 노동법연구회, 2007
이철수, “경영권이라는 신화를 넘어”, 『서울대학교 법학』 제62권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2021
이철수, 『노동관계법 국제비교연구(I) - 정리해고, 임금보장제』, 한국노동연구원, 1993

이철수, “단체교섭 거부와 불법행위 책임”, 『노동법률』 제188호, 중앙경제, 2007

이철수, “독일법상의 노동조합”, 『노동법연구』 제2-1호, 서울대학교 노동법연구회, 1992

이철수, “북한의 노동법”, 『통일문제연구』 제7권 제2호, 평화문제연구소, 1995

이철수, “북한의 노동법제의 주요 내용과 그 의미”, 『산업관계연구』 제14호, 한국고용노사관계학회, 2004

이철수, “북한의 최근 노동법제의 변화”, 『북한법연구』 제14호, 북한법연구회, 2012

이철수, “『서울대학교 법학』 50년 - 노동법/사회보장법 논문들을 돌아보며”, 『서울대학교 법학』 제50권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2009

이철수, “한국 노동법학 50년의 성과와 21세기적 과제”, 『서울대학교 법학』 제98호, 서울대학교 법학연구소, 1995

이철수·이다혜, “한국의 산업구조변화와 노동법의 새로운 역할”, 『서울대학교 법학』 제58권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2017

이항녕, “근로기준법상 해고제한조항의 「정당한 이유없이」에 대한 정당성의 정의와 범위 - 민법과 노동법의 관계”, 『경영과 노동』 제22권, 한국노사문제연구소, 1971

이흥재, “노동조합법제정사의 법사회학적 조명 - 그 제정배경과 전진한의 역할 및 법인식의 탐조”, 『서울대학교 법학』 제46권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 2005

이흥재, “부당해고 구제수단에 있어서의 몇 가지 문제”, 『노동법연구』 제2-1호, 서울대학교 노동법연구회, 1992

이흥재, “이익균점권의 보장과 우촌 전진한의 사상 및 역할 - 우촌의 사회법사상 궤적의 탐색을 위한 ‘초심곡(初心曲)’”, 『서울대학교 법학』 제46권

제1호, 서울대학교 법학연구소, 2009
이흥재, “해고제한의 법리에 관한 고찰 - 서독의 해고제한법을 중심으로”. 『논문집』 제5집, 한국방송통신대학, 1986
이흥재, “해고제한의 법적기초의 구조체계에 관한 검토 - 노동향유권의 시론적 정립”, 『집문당』 제7호, 한국방송통신대학, 1987
장홍근, “한국 노동체제의 전환, 1987~1997”, 『동향과 전망』 제43호, 한국사회과학연구회, 1999
전윤구, “국적차별금지조항의 기원과 현재적 의의”, 『노동법학』 제48호, 한국노동법학회, 2013
정관영, “해고제한의 기본원칙과 해고의 정당성 판단기준”, 『저스티스』 제147호, 한국법학원, 2015
정긍식, “일제의 식민정책과 식민지 조선의 법제”, 『법제연구』 제14호, 한국법제연구원, 1998
정영훈, 『헌법상 근로3권 보장과 제한의 한계』, 헌법재판연구원, 2013
정용욱, “미국 국립문서관 소재 ‘노동’ 관련자료”, 『역사와 현실』 제11호, 한국역사연구회, 1994
정인섭, “1949년 일본 노동조합법 개정”, 『노동법연구』 제3호, 서울대학교 노동법연구회, 1993
정인섭, “부당해고와 소급임금의 산정”, 『노동법연구』 제5호, 서울대학교 노동법연구회, 1996
정진경, “미국에서의 부당해고의 사법적 구제수단에 관한 연구”, 『노동법학』 제10호, 한국노동법학회, 2000
조애란·김민경·윤은하, “미국 공공기록관리법(PRA)을 통한 기록관리 제도에 관한 연구 - 연방과 주를 중심으로”, 『한국기록관리학회지』 제19권 제2호, 한국기록관리학회, 2019

조용만, “2021년 개정 노동조합 및 노동관계조정법의 쟁점과 과제”, 『법학논총』 제34권 제2호, 국민대학교출판부, 2021

진덕규, “미군정의 정치사적 인식”, 『해방전후사의 인식 1』, 한길사, 2004

차성안, “근로시간과 형사처벌 토론문”, 『해밀 창립 10주년 기념식 및 심포지엄 - 노동법의 경계 자료집』, 2022

최석환, “일본 노동조합법상 근로자성 판단의 새로운 기준 - 노사관계법 연구회의 논의를 중심으로”, 『노동법학』 제52호, 한국노동법학회, 2014

최종고, “현대 한국법제의 형성과정고”, 『법학』 제32권 제1·2호, 서울대학교 법학연구소, 1991

최지연, 『한국의 경제성장과 입법발전의 분석 - 노동 법제』, 한국법제연구원, 2013

한권탁, “1953년 근로기준법의 노동정책적 의의”, 『경희법학』 제52권 제2호, 경희법학연구소, 2017

한권탁, “근로기준법의 법체계적 지위 검토”, 『홍익법학』 제18권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2017

한종구, “일본에서의 노동개혁과 급진적 노동운동의 전개(1945~1950)”, 『아시아문화』 제3호, 한림대학교아시아문화연구소, 1987

현경대, “우리나라 노동법제의 특징과 변천”, 『노동법의 제 문제 - 가산 김치선 박사 회갑기념』, 박영사, 1983

홍영표, “노동법상의 쟁의행위는 왜 적법시되는가”, 『법제월보』 제5권 제8호, 법제처, 1963

황승흠, “근로자 이익균점권의 탄생과 그 법률제정의 좌절, 그리고 전승”, 『서울대 고용복지법센터 주관 노동법 제정 60주년과 사회권의 현대적 의의 학술대회 자료집』, 2013

황승흠, “근로자의 이익균점권의 탄생 배경과 법적 성격 논쟁”, 『노동법연구』

제36호, 서울대학교 노동법연구회, 2014
황승흠, “제헌헌법상의 근로자의 이익균점권의 헌법화과정에 관한 연구”, 『공법연구』 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002
황승흠, “제헌헌법이 정한 근로자 이익균점법 제정의 좌절 또는 침묵”, 『법학논총』 제35권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2022

(4) 외국어문헌

A. N. J. Blain, John Gennard, “Industrial Relations Theory”, 『British Journal of Industrial Relations』 Volume 8, London School of Economics and Political Science, 1970
Cheol-soo Lee, “Law and labour-management relations in South Korea: advancing industrial democratisation”, 『Law and Labour Market Regulation in East Asia』, Routledge, 2002
Christopher Odogwu Chidi1, Okwy Peter Okpala, “Theoretical Approaches to Employment and Industrial Relations: A Comparison of Subsisting Orthodoxies”, 『Theoretical and Methodological Approaches to Social Sciences and Knowledge Management』, IntechOpen, 2012
Dave Lyddon, “Industrial-Relations Theory and Labor History”, 『International Labor and Working-Class History』 Vol. 46, Cambridge University Press, 1994
Paul van der Heijden, “Post-industrial labour law and industrial relations in the Netherlands”, 『Labour Law in Post-Industrial Era』, Dartmouth, 1994
Sean Cooney, Richard Mitchell, “What is labour law doing in East

Asia", 『Law and Labour Market Regulation in East Asia』, Routledge, 2002

Sean Cooney, Tim Lindsey, Richard Mitchell, Ying Zhu, "Labour law and labour market regulation in East Asian states", 『Law and Labour Market Regulation in East Asia』, Routledge, 2002

Yaniv Roznai, "Unconstitutional Constitutional Amendments: The Migration and Success of a Constitutional Idea", 『The American Journal of Comparative Law』 Vol. 61, No. 3, Oxford University Press, 2013

管野和夫, 『勞働法』(第9版), 弘文堂, 2010

金三洙, 『韓國資本主義國家の成立過程 1945-53年: 政治體制·勞働運動·勞働政策』, 東京大學出版會, 1993

寺本廣作, 『勞動基準法解說』, 時事通信社, 1948

小西國友·渡邊章·中嶋士元也, 『勞動關係法』(第5版), 有斐閣, 2007

沼田稻次郎. "解雇の自由と權利濫用", 『解雇をめぐる法律問題』, 東洋經濟新報社, 1954

吾妻光俊, 『勞動基準法』, 日本評論社, 1951

竹前榮治, 『戰後勞働改革: GHQ勞働政策史』, 東京大學出版會, 1982

淺井淸信·恒藤武二·片岡昇, 『判例勞動法』, ミネルヴァ書房, 1958

[부록1] 제정 근로기준법과 현행 근로기준법 비교

제정 근로기준법 조문	현행 근로기준법 조문	내용 비교*
제1장 총칙**		
제1조(목적)	제1조(목적)	동일***
제2조(근로조건의 기준)	제3조(근로조건의 기준)	동일
제3조(근로조건의 결정)	제4조(근로조건의 결정)	동일
제4조(근로조건의 준수)	제5조(근로조건의 준수)	동일
제5조(균등처우)	제6조(균등한 처우)	동일
제6조(강제근로의 금지)	제7조(강제 근로의 금지)	동일
제7조(폭행의 금지)	제8조(폭행의 금지)	동일
제8조(중간착취의 배제)	제9조(중간착취의 배제)	동일
제9조(공민권 행사의 보장)	제10조(공민권 행사의 보장)	동일
제10조(적용범위)	제11조(적용 범위)	제정법: 모든 사업 또는 사업장에 적용함이 원칙 현행법: 5명 이상 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용함이 원칙
제11조(적용범위)	제12조(적용 범위)	동일
제12조(보고, 출석의 의무)	제13조(보고, 출석의 의무)	동일
제13조(대통령령과 규칙의 명시)	제14조(법령 주요 내용 등의 게시)	동일
제14조(근로자의 정의)	제2조(정의) 제1항 제1호	동일
제15조(사용자의 정의)	제2조(정의) 제1항 제2호	동일
제16조(근로의 정의)	제2조(정의) 제1항 제3호	동일
제17조(근로계약의 정의)	제2조(정의) 제1항 제4호	동일
제18조(임금의 정의)	제2조(정의) 제1항 제5호	동일
제19조(평균임금의 정의)	제2조(정의) 제1항 제6호	동일
제2장 근로계약		
제20조(본법위반의 근로계약)	제15조(이 법을 위반한 근로계약)	동일
제21조(계약기간)	「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제4조(기간제근로자의 사용)[473]	제정법: 계약기간은 1년을 초과하지 못함 현행법: 계약기간은 원칙적으로 2년을 초과하지 못함
제22조(근로조건의 명시)	제17조(근로조건의 명시)	제정법: 임금, 근로시간, 기타의 근로조건 명시 현행법: 임금, 소정근로시간, 휴일 및 연차 유급휴가

		등 명시 사용자로 하여금 근로조건이 명시된 서면을 근로자에서 교부하도록 함
제23조(근로조건의 위반)	제19조(근로조건의 위반)	동일
제24조(위약예정의 금지)	제20조(위약 예정의 금지)	동일
제25조(전차금상쇄의 금지)	제21조(전차금 상계의 금지)	동일
제26조(강제저금의 금지)	제22조(강제 저금의 금지)	사용자가 근로자의 위탁으로 저축을 관리하는 경우 지켜야 할 사항을 현행법에서 구체화함
제27조(해고등의 제한)	제23조(해고 등의 제한)	제정법에서는 해고제한 예외사유에 관하여 사회부의 승인을 받도록 함
제28조(해고자에 대한 지급) 제29조(해고자에 대한 지급의 예외)	제26조(해고의 예고)[474]	제정법: 사용자가 근로자를 해고하려는 경우 30일분 이상의 평균임금 지급 원칙 적용예외 대상으로 2월이내 기간근로자나 6개월이 되지 못한 월급근로자 등도 규정 현행법: 사용자가 근로자를 해고하려면 30일 전 예고하여야 하고, 예고하지 않았을 때 30일분 이상의 통상임금 지급
제30조(금품청산)	제36조(금품 청산)	제정법: 사용자는 근로자 사망 또는 퇴직 시 권리자가 청산을 요구한 경우 7일 이내 임금 등 지급 현행법: 사용자는 근로자 사망 또는 퇴직 시 그 지급 사유가 발생한 때부터 14일 이내 임금 등 지급
제31조(사용증명서)	제39조(사용증명서)	동일
제32조(근로자의 명부)	제41조(근로자의 명부)	동일
제33조(계약서류의 보존)	제42조(계약 서류의 보존)	동일
제3장 임금		
제34조(최저임금)	「최저임금법」 제4조(최저임금의 결정기준과 구분)	제정법: 필요에 의하여 노동위원회의 동의를 얻어 최저임금을 정함 현행법: 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노

		동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 최저임금위원회의 심의를 거쳐 최저임금을 정함
제35조(최저임금 통용의 예외)	「최저임금법」 제5조(최저임금액) 제6조(최저임금의 효력) 제7조(최저임금의 적용 제외)	현행법에서 최저임금을 예외를 보다 구체화
제36조(임금지불)	제43조(임금 지급)	동일
제37조(비상시지불)	제45조(비상시 지급)	동일
제38조(휴업지불)	제46조(휴업수당)	제정법: 휴업수당은 평균임금의 100분의 60 이상 현행법: 휴업수당은 평균임금의 100분의 70 이상
제39조(도급근로자)	제47조(도급 근로자)	동일
제40조(임금대장)	제48조(임금대장 및 임금명세서) 제1항	동일
제41조(임금의 시효)	제49조(임금의 시효)	제정법: 임금채권 시효기간 2년 현행법: 임금채권 시효기간 3년
제4장 근로시간		
제42조(근로시간)	제50조(근로시간)	제정법: 근로시간은 1일 8시간, 1주일 48시간 기준이며, 당사자 합의로 1주일 60시간 한도로 근로할 수 있음 현행법: 근로시간은 1일 8시간, 1주일 40시간을 초과할 수 없음
제43조(유해위험작업)	「산업안전보건법」 제139조(유해·위험작업에 대한 근로시간 제한 등)	제정법: 유해위험작업은 1일에 6시간, 1주일에 36시간을 기준으로 하되, 사회부의 인가를 얻은 경우에는 1일 2시간, 1주일 12시간 이내의 한도로 연장할 수 있음 현행법: 유해위험작업은 1일 6시간, 1주 34시간을 초과하여 근로하게 해서는 아니 됨
제44조(휴게)	제54조(휴게)	동일
제45조(휴일)	제55조(휴일)	제정법: 정휴일, 법정공휴일은 임금산출의 근로일로 인정

		현행법: 대통령령으로 정하는 휴일을 유급으로 보장하되 근로자대표와 서면 합의하면 특정한 근로일로 대체할 수 있음
제46조(시간외휴일근로)	제56조(연장·야간 및 휴일 근로)	제정법: 휴일근로에 대해 사용자는 임금지급 거절 불가 현행법: 휴일근로에 대해 일정금액을 가산하여 지급
제47조(월차유급휴가)	**삭제**	
제48조(연차유급휴가)	제60조(연차유급휴가)	제정법: 사용자는 1년간 개근한 근로자에 대해 8일, 9할이상 출근한 자에 대해 3일의 유급휴가를 주어야 함 현행법: 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 함
제49조(적용의 제외)	제63조(적용의 제외)	동일
제5장 여자와 소년		
제50조(최저연령과 취직인허증)	제64조(최저 연령과 취직인허증)	제정법: 근로자 최저연령 13세 현행법: 근로자 최저연령 15세
제51조(사용금지)	제65조(사용 금지)	제정법: 여자와 18세 미만자는 유해위험한 사업에 사용하지 못함 현행법: 임산부와 18세 미만자는 유해위험한 사업에 사용하지 못함 임산부가 아닌 18세 이상 여성은 임산 또는 출산에 관한 기능에 유해위험한 사업에 사용하지 못함
제52조(연소자증명서)	제66조(연소자 증명서)	동일
제53조(근로계약)	제67조(근로계약)	동일
제54조(임금청구)	제68조(임금의 청구)	동일
제55조(근로시간)	제69조(근로시간)	제정법: 13세 이상 16세 미만자의 근로시간은 1주에 42시간을 초과하지 못하되, 사회부의 인가를 얻은 경우 연장 가능 현행법: 15세 이상 18세 미

		만인 사람의 근로시간은 1주에 35시간을 초과하지 못하되, 당사자 합의로 연장 가능
제56조(야업금지)	제70조(야간근로와 휴일근로의 제한)	제정법: 여자와 18세 미만자는 오후 10시부터 오전 6시까지 및 휴일에 근로 금지가 원칙 현행법: 임산부와 18세 미만자는 오후 10시부터 오전 6시까지 및 휴일에 근로 금지가 원칙, 임산부가 아닌 18세 이상 여성은 근로자의 동의하에 가능
제57조(시간외근무)	제71조(시간외근로)	제정법: 18세 이상 여자의 시간외근로 금지 현행법: 산후 1년이 지나지 않은 여성의 시간외근로 금지
제58조(갱내근로금지)	제72조(갱내근로의 금지)	동일
제59조(생리휴가)	제73조(생리휴가)	동일
제60조(산전후휴가)	제74조(임산부의 보호)	동일
제61조(육아시간)	제75조(육아 시간)	동일
제62조(귀향여비)	**삭제**	
제63조(교육시설)	**삭제**	
제6장 안전과 보건		
제64조 ~ 제73조	「산업안전보건법」 제5조 이하로 이동	
제7장 기능습득		
제74조(기능습득자의 폐단제외)	제77조(기능 습득자의 보호)	동일
제75조(기능자양성)	**삭제**	
제76조(미성년자)	**삭제**	
제77조(인가취소)	**삭제**	
제8장 재해보상		
제78조(요양보상)	제78조(요양보상)	동일
제79조(휴업보상)	제79조(휴업보상)	동일
제80조(장해보상)	제80조(장해보상)	동일
제81조(휴업보상장해보상의 예외)	제81조(휴업보상과 장해보상의 예외)	동일
제82조(유족보상)	제82조(유족보상)	동일
제83조(장사비)	제83조(장례비)	동일

제84조(일시보상)	제84조(일시보상)	제정법: 요양개시 후 1년이 지나도 부상 또는 질병이 완치되지 아니하면 평균임금 1,000일분의 일시보상 가능 현행법: 요양개시 후 2년이 지나도 부상 또는 질병이 완치되지 아니하면 평균임금 1,340일분의 일시보상 가능
제85조(분할보상)	제85조(분할보상)	동일
제86조(보상청구권)	제86조(보상 청구권)	동일
제87조(다른 손해배상과의 관계)	제87조(다른 손해배상과의 관계)	동일
제88조(사회부의 심사와 중재)	제88조(고용노동부장관의 심사와 중재)	동일
제89조(노동위원회의 심사와 중재)	제89조(노동위원회의 심사와 중재)	동일
제90조(민사소송)	**삭제**	
제91조(도급사업에 대한 예외)	제90조(도급 사업에 대한 예외)	동일
제92조(서류보존)	제91조(서류의 보존)	제정법: 사용자는 재해보상에 관한 서류를 2년간 보존 현행법: 사용자는 재해보상에 관한 중요한 서류를 재해보상이 끝나지 아니하거나 재해보상 청구권이 시효로 소멸되기 전에 폐기하여서는 아니 됨
제93조(시효)	제92조(시효)	제정법: 재해보상청구권 시효기간 2년 현행법: 재해보상청구권 시효기간 3년
제9장 취업규칙		
제94조(취업규칙의 작성신고)	제93조(취업규칙의 작성·신고)	동일
제95조(규칙의 작성변경의 절차)	제94조(규칙의 작성, 변경 절차)	제정법: 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자의 의견 청취 현행법: 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 의견 청취

		취업규칙 불이익 변경 시 근로자 동의 필요
제96조(제재규정의 제한)	제95조(제재 규정의 제한)	동일
제97조(사회단체협약준수)	제96조(단체협약의 준수)	동일
제98조(위반효력)	제97조(위반의 효력)	동일
제10장 기숙사		
제99조(기숙사생활의 보장)	제98조(기숙사 생활의 보장)	동일
제100조(규칙의 작성변경)	제99조(규칙의 작성과 변경)	제정법에서는 기숙사규칙을 사회부에 신고하여야 함
제101조(설비와 안전위생)	제100조(부속 기숙사의 설치·운영 기준) 제100조의2(부속 기숙사의 유지관리 의무)	동일
제11장 근로감독관		
제102조(감독기관)	제101조(감독 기관)	동일
제103조(감독관의 권한)	제102조(근로감독관의 권한)	제정법에서는 근로감독관이 근로자에게 급박한 위험이 있는 경우 사회부의 행정조치를 즉시 행할 수 있음
제104조(감독관의 의무)	제103조(근로감독관의 의무)	동일
제105조(감독기관에 대한 신고)	제104조(감독 기관에 대한 신고)	동일
제106조(사법경찰권행사자의 제한)	제105조(사법경찰권 행사자의 제한)	동일

* 현행법에서 추가된 부분은 비교대상에서 제외

** 장과 절은 제정법을 기준으로 함

*** 법률용어 정비 등 지엽적인 부분에서의 차이는 동일한 것으로 처리

473) 근로기준법 제16조는 효력이 정지되었다.

474) 「근로자퇴직급여 보장법」 제8조 및 제4조로 이동한 것으로 보기도 한다(강성태, “제정 노동법의 주요내용과 특징 - 일본법과의 비교를 중심으로”, 『노동법학』 제48호, 한국노동법학회, 2013, 134면).

[부록2] 제정 노동조합법·노동쟁의조정법과 현행 노조법 비교

제정 노동조합법 조문	현행 노동조합 및 노동관계조정법 조문	내용 비교*
제1장 총칙**		
제1조(목적)	제1조(목적)	동일***
제2조(노동조합의 정의) 제3조(노동조합의 결격요건)	제2조(정의) 제4호	동일
제4조(근로자의 정의)	제2조(정의) 제1호	동일
제5조(사용자의 정의)	제2조(정의) 제2호	동일
제2장 노동조합 **제1절 통칙**		
제6조(노동조합조직가입의 제한)	제5조(노동조합의 조직·가입·활동)	제정법: 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관사와 소방관사는 노동조합 가입이 제한됨 현행법: 공무원과 교원은 법률이 정하는 바에 따라 노조를 조직하거나 가입
제7조(노동조합의 명칭사용)	제7조(노동조합의 보호요건) 제3항	제정법에서는 노조의 명칭 중에 '노동조합'이라는 문자를 사용하도록 함
제8조(법인격의 취득)	제6조(법인격의 취득)	동일
제9조(조세의 면제)	제8조(조세의 면제)	동일
제10조(사용자의 부당노동행위)	제81조(부당노동행위)	동일
제2절 노동조합의 설립		
제11조(설립의 신고)	제10조(설립의 신고) 제12조(신고증의 교부) 제4항 제13조(변경사항의 신고등)	제정법: 신고사항 변경신고는 1주일 이내에 하여야 함, 노동조합은 신고를 하였을 때 성립 현행법: 노동조합은 30일 이내에 변경신고를 하여야 함, 노동조합이 신고증을 교부받은 경우에는 설립신고서가 접수된 때에 설립된 것으로 간주
제12조(조합규약)	제11조(규약)	동일
제13조(규약의 취소, 변경)	제21조(규약 및 결의처분의 시정) 제1항	동일
제14조(신고증)	제12조(신고증의 교부) 제1항	제정법에서는 신고증의 훼손·분실 시 노동조합이 신고증의 재교부를 신청할 수 있음

제3절 노동조합의 관리		
제15조(비치서류)	제14조(비치서류등)	제정법에서는 소속연합체의 명칭 등도 서류에 작성하여 비치하도록 함
제16조(총회의 개최)	제15조(총회의 개최)	동일
제17조(총회의 결의사항)	제16조(총회의 의결사항)	제정법에서는 규약의 제정, 변경 등에 관한 의결정족수가 가중되지 않았음
제18조(대의원회)	제17조(대의원회)	동일
제19조(결의의 취소, 변경)	제21조(규약 및 결의처분의 시정) 제2항	동일
제20조(조합원의 권리)	제22조(조합원의 권리와 의무)	제정법: 단위노동조합의 조합원은 균등한 권리를 가짐 현행법: 노동조합의 조합원은 균등하게 권리와 의무를 갖되, 그 규약으로 조합비를 납부하지 아니하는 조합원의 권리를 제한할 수 있음
제21조(차별대우의 금지)	제9조(차별대우의 금지)	동일
제22조(임원의 선거)	제23조(임원의 자격 등)	동일
제23조(조합비)	**삭제**	
제24조(정치자금의 징수, 유용)	**삭제**	
제25조(회계감사)	제25조(회계감사)	제정법: 3월에 1회 이상 회계감사 시행 현행법: 6월에 1회 이상 회계감사 시행
제26조(임시총회의 소집)	제18조(임시총회등의 소집)	제정법: 임시총회 또는 임시대의원회의 소집정족수는 조합원의 4분의 1 이상 현행법: 임시총회 또는 임시대의원회의 소집정족수는 조합원 또는 대의원의 3분의 1 이상
제27조(소집의 절차)	제19조(소집의 절차)	제정법: 적어도 2주일 전 회의의 목적사항을 표시하여 소집 현행법: 7일 전까지 회의에 부의할 사항을 공고하고 소집
제28조(표결권의 특례)	제20조(표결권의 특례)	동일

제29조(운영상황의 공개)	제26조(운영상황의 공개)	제정법: 노동조합의 대표자는 조합원의 요구가 있을 때 그 운영상황을 공개 현행법: 노동조합의 대표자는 회계연도마다 운영상황을 공표하고, 조합원의 요구가 있을 때 이를 열람하게 하여야 함
제30조(행정관청의 검사)	제27조(자료의 제출)	제정법: 행정관청은 필요하다고 인정하는 경우 노동조합의 경리상황 기타 장부서류를 검사할 수 있음 현행법: 행정관청이 요구하는 경우 노동조합은 결산결과와 운영상황을 보고해야 함
제4절 노동조합의 해산		
제31조(해산이유)	제28조(해산사유)	제정법: 노동조합이 법령을 위반하거나 공익을 해하였을 경우 행정관청이 해산명령 해산 시 노동조합은 2주일 이내에 행정관청에 신고 현행법: 노동조합의 임원이 없고 노조활동을 1년 이상 하지 아니한 것으로 인정되는 경우 행정관청이 해산명령 해산 시 노동조합 대표자는 15일 이내에 행정관청에 신고
제32조(해산명령)	**삭제**	
제3장 단체협약 제1절 단체협약의 체결		
제33조(교섭권한)	제29조(교섭 및 체결권한) 제1항	동일
제34조(협약체결에 관한 상호의무)	제30조(교섭등의 원칙) 제1항 및 제2항	동일
제35조(단체협약의 단위)	제29조의3(교섭단위 결정)	제정법: 단체협약체결은 공장, 사업장, 기타 직장단위로 함 현행법: 교섭단위는 하나의 사업 또는 사업장으로 하는 것이 원칙
제36조(협약의 작성)	제31조(단체협약의 작성)	제정법: 단체협약 체결일부터 2주일 이내에 행정관청에 신고

		현행법: 단체협약 체결일부터 15일 이내에 행정관청에 신고
제2절 단체협약의 효력		
제37조(협약에 관한 성실의무)	**삭제**	
제38조(협약에 위반되는 근로계약)	제33조(기준의 효력)	동일
제39조(협약의 유효기간)	제32조(단체협약 유효기간의 상한)	제정법: 유효기간의 상한은 1년이며, 협약기한 종료시 일방의사로 갱신할 수 없음 현행법: 유효기간의 상한은 3년이며, 새로운 단체협약이 체결되지 아니한 경우 효력만료일부터 3월까지 계속 효력을 가짐
제40조(일반적구속력)	제35조(일반적 구속력)	동일
제41조(지역적구속력)	제36조(지역적 구속력)	동일
제정 노동쟁의조정법 조문	**현행 노동조합 및 노동관계조정법 조문**	**내용 비교**
제1장 총칙		
제1조(목적)	제1조(목적)	동일
제2조(노동쟁의의 정의)	제2조(정의) 제5호	현행법은 후단을 두어 주장의 불일치를 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다고 규정
제3조(쟁의행위의 정의)	제2조(정의) 제6호	동일
제4조(공익사업의 정의)	제71조(공익사업의 범위등)	제정법에서는 공익사업 외에도 국회의 동의를 얻어 그 사업의 정지·폐지가 국민경제를 위태하게 하거나 공중의 일상생활을 위협하는 사업을 1년 이내의 기간에 한하여 공익사업으로 지정할 수 있도록 함
제2장 노동쟁의		
제5조(쟁의행위의 제한)	제42조(폭력행위등의 금지) 제1항	제정법에서는 단순한 노무에 종사하지 않는 공무원의 쟁의행위는 예외로 함
제6조(쟁의행위의 중지)	제42조(폭력행위등의 금지) 제2항 및 제3항	동일
제7조(냉각기간)	**삭제**	
제8조(노동조합의 명의사용제한)	제41조(쟁의행위의 제한과 금지) 제1항[475]	동일

제9조(직장폐쇄의 보고)	제46조(직장폐쇄의 요건) 제2항	동일
제10조(쟁의행위의 보장)	제81조(부당노동행위) 제1항 제1호·제5호	동일
제11조(사용자의 채용제한)	제43조(사용자의 채용제한) 제1항	동일
제12조(손해배상청구에 대한 제한)	제3조(손해배상 청구의 제한)	동일
제13조(근로자의 구속제한)	제39조(근로자의 구속제한)	동일
제14조(노동쟁의의 보고)	제45조(조정의 전치)	제정법: 노동쟁의가 발생하였을 때 당사자는 즉시 그 상황을 행정관청과 노동위원회에 보고 현행법: 조정절차를 거치지 아니하면 쟁의행위를 행할 수 없음
제3장 노동쟁의의 조정 **제1절 알선**		
제15조(행정관청의 알선) 제16조(알선의 효력) 제17조(노동위원회에의 이송) 제18조(행정관청의 조사권)	**삭제**	
제2절 조정		
제19조(조정의 개시)	제53조(조정의 개시)	제정법: 행정관청의 알선으로 해결되지 않을 경우 노동위원회가 사건의 이송을 받아 조정을 행함 현행법: 노동위원회는 관계당사자의 일방이 노동쟁의의 조정을 신청한 때 지체없이 조정 개시
제20조(중앙노동위원회의 조정)	제78조(중앙노동위원회의 조정)	제정법: 지노위 또는 특노위 조정이 성립되지 않은 경우 중노위는 당사자의 신청, 행정관청의 요구 또는 직권으로 그 사건의 조정을 행함 현행법: 중노위는 고용노동부장관이 긴급조정을 결정하고 통고를 받은 때 지체없이 조정 개시
제21조(조정안의 작성과 효력)	제60조(조정안의 작성) 제61조(조정의 효력)	제정법: 조정이 성립된 경우에는 확정판결과 동일한 효력이 있음

		현행법: 조정서의 내용은 단체협약과 동일한 효력
제3절 중재		
제22조(중재의 개시)	제62조(중재의 개시)	제정법에서는 공익사업에 있어서 행정관청의 요구 또는 노동위원회의 직권으로 노동위원회의 중재에 회부하는 결정이 있을 경우 중재를 행하도록 함
제23조(중재판정의 서면화)	제68조(중재재정) 제1항	동일
제24조(중재판정의 효력)	제69조(중재재정등의 확정) 제70조(중재재정 등의 효력)	제정법: 중재판정에 불복하여 행정소송을 제기하지 아니하면 확정판결과 동일한 효력이 있음 현행법: 중재재정의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가짐
제25조(비용변상)	**삭제**	

* 현행법에서 추가된 부분은 비교대상에서 제외

** 장과 절은 제정법을 기준으로 함

*** 법률용어 정비 등 지엽적인 부분에서의 차이는 동일한 것으로 처리

475) 현행「노동조합 및 노동관계조정법」제41조 제1항은 “명의”라는 문구를 명시하지 않아 제정 노동쟁의조정법 제8조가 사라졌다고 보기도 한다(강성태, 앞의 글, 133면).

[부록3] 제정 노동위원회법과 현행 노동위원회법 비교

제정 노동위원회법 조문	현행 노동위원회법 조문	내용 비교*
제1장 총칙**		
제1조(목적)	제1조(목적)	제정법: 노동위원회 설치의 목적은 국민경제의 발전과 근로행정의 민주화 현행법: 노동위원회 설치의 목적은 노동관계에 관한 판정 및 조정 업무의 신속·공정한 수행
제2조(노동위원회의 관리)	제2조(노동위원회의 구분·소속 등) 제2항·제3항	현행법에서 노동위원회가 소속되는 행정기관을 구체화
제2장 조직		
제3조(조직)	제2조(노동위원회의 구분·소속 등) 제1항[476]	동일***
제4조(노동위원회의 위원)	제6조(노동위원회의 구성 등)	현행법에서 노동위원회 위원 수가 확대됨
제5조(위원의 임기)	제7조(위원의 임기 등)	제정법: 위원의 임기 1년 현행법: 위원의 임기 3년
제6조(위원장과 부위원장)	제9조(위원장)	부위원장 규정 삭제
제7조(위원장의 직무)	제10조(위원장의 직무)	제정법: 위원장 유고 시 부위원장이 대리 현행법: 위원장이 직무를 수행할 수 없을 시 대통령령으로 정하는 공익위원이 대행
제8조(사무국)	제14조(사무처와 사무국)	현행법에서는 사무처와 사무국으로 분리
제9조(비밀엄수의무)	제28조(비밀엄수 의무 등)[477]	동일
제3장 회의		
제10조(위원회의 소집)	제16조(회의의 소집)	동일
제11조(위원회의 정원수)	제17조(의결)	제정법에서는 의결 시 근로자위원과 사용자위원이 각 1인 이상 출석해야 한다는 조건이 있었음
제12조(위원장의 표결결정권)	**삭제**	

제13조(회의의 공개)	제19조(회의의 공개)	동일
제14조(회의의 질서유지)	제20조(회의의 질서유지)	동일
제4장 권한		
제15조(직무)	제2조의2(노동위원회의 소관 사무)	동일
제16조(위원회의 조정권)	제23조(위원회의 조사권 등)	동일
제17조(규칙제정권)	제25조(중앙노동위원회의 규칙제정권)	동일
제18조(재심취소권)	제26조(중앙노동위원회의 재심권)	동일
제19조(공익위원의 특별참여)	**삭제**	

* 현행법에서 추가된 부분은 비교대상에서 제외

** 장과 절은 제정법을 기준으로 함

*** 법률용어 정비 등 지엽적인 부분에서의 차이는 동일한 것으로 처리

476) 현행법에서는 해당 내용을 제1장 총칙에서 규정하고 있다.
477) 현행법에서는 제5장 보칙에서 규정하고 있다.

Abstract

The process of enacting the labor law and the current meaning of Korean characteristics

RYU Hoyeon
Department of Law
School of Law
Seoul National University

Korea's labor law was enacted in 1953, and although there have been several revisions over the past 70 years, the basic framework has remained largely unchanged. Labor law experts acknowledge that the enacted labor law drew inspiration from Japanese labor law but incorporated unique elements through the efforts of Korean legislators. However, it is important to examine the laws that existed during the Japanese colonial era and the U.S. military period before foreign laws to understand their impact on the 1953 labor law.

During the Japanese colonial era in Korea, the laws of Japan did not apply, and a legal system was established based on the decrees

issued by the Governor-General of Chosen. The labor laws during this period included the Chosen Sailor Decree, the Chosen Mining Decree, the Chosen Employment Introduction Decree, and the National Mobilization Act. However, the Japanese colonial rule aimed at exploitation rather than improving low wages and working conditions, resulting in minimal labor protection legislation. Labor protection laws were limited to specific industries such as mining, and there was no comprehensive law governing collective labor relations.

After Korea's liberation in 1945, the U.S. military government implemented a legal system based on ordinances promulgated by the U.S. military. In December 1946, the South Korean Transitional Legislative Council, composed of Koreans, enacted its own laws. Ordinance No. 97, for instance, was enacted based on the recommendations of the SCAP Labor Advisory Commission led by Paul L. Stanchfield and the implementation of the U.S. military government's middle-of-the-road policy after the collapse of the first US-Soviet Joint Commission. The Minors Labor Protection Act, the first legislation of its kind in Korea, was also enacted by the South Korean Transitional Legislative Council through serious deliberations among legislators.

Furthermore, the U.S. military government's National Labor Council prepared labor relations laws such as The Trade Union and Industrial Relations Law, the Trade Union Registration Act, the Labor Disputes Settlement Act, and the Employment Relations Act. These laws had similar subjects and scope as the enacted labor law, and there were

similarities or identical provisions between the laws governing collective labor relations during the U.S. military government period and the subsequent labor union and labor dispute mediation laws. In addition, the composition of personnel within the U.S. Military Government was inherited by the Korean government, and the trade union law was promulgated a mere five months after the government's establishment, with more original regulations discovered compared to the Labor Standards Act. Despite the limited time for legislative preparation, Korea's labor law exhibited notable differences from Japanese labor law due to the influence of the U.S. military government's policy on regulating left-wing labor unions. The U.S. military's labor legislation, which was shaped by this policy, was subsequently inherited by the Korean government, leading to the enactment of labor laws in Korea. Particularly, the key distinction from Japanese labor law lies in the management and control of labor unions. This difference suggests that the labor bills attempted by the U.S. military government had a significant impact on the formulation of Korea's collective labor relations law.

In contrast, it is challenging to find laws that comprehensively regulate individual labor relations during the U.S. military period, and there is no evidence of attempts to legislate the Labor Standards Act. The Labor Standards Act was drafted by the Labor Bureau of the Ministry of Social Affairs after the government's establishment, and the draft was completed in May 1949 after approximately eight months of work. There are differing claims within the government

regarding the individuals who led the labor law enactment, with a 1950 report by Stanley W. Earl, a labor advisor to the ECA mission in Korea, stating that Hong Yong-pyo played a significant role in drafting the labor laws.

The provision in the enacted Trade Union Act that passively restricts labor unions from allowing workers to join is a distinctive aspect reflecting Korean characteristics. This provision is not easily found in comparative law, and it was enacted by lawmakers who aimed to prevent political infiltration of trade unions and their subsequent politicization. When interpreting Article 2, (4) (d) of the Trade Union and Labor Relations Adjustment Act from a historical and constitutional perspective, it should not be interpreted as limiting workers' right to organize unless there is a political intention behind joining the trade union. Moreover, Article 2, (4) (d) of the Labor Union and Labor Relations Adjustment Act, which restricts workers' right to organize contrary to legislative intentions, should be deleted.

The enacted Labor Union Act also demonstrates Korean independence through its provisions on unfair labor practices and the duty to bargain in good faith. When drafting the Labor Act, legislators in the National Assembly emphasized the principle of labor-management cooperation and designed the duty to bargain in good faith separate from the unfair labor practices system. However, the employer's refusal to engage in collective bargaining was primarily treated as an unfair labor practice, and court precedents treated it similarly to other types of unfair labor practices when

determining tort. Therefore, it is recommended to actively utilize the duty to bargain in good faith, which can enhance predictability and legal validity compared to current precedents.

On the other hand, the dismissal restriction legislation was accepted unprepared by the actor(A) without the context of other factors according to the Blain/Gennard equation. As a result, ironically, the legislation unique to dismissal, which was rare in comparison at the time, was expressed as a Korean characteristic of the enacted labor law. And the dismissal restriction law has influenced the current labor committee to possess extensive adjudicative powers concerning individual labor-related disputes. Furthermore, the employment rules within the enacted labor law seem to be aimed at safeguarding workers, particularly during the early stages of industrialization. However, the absence of a defined period for the criteria when inserting the standard clauses in holiday regulations is presumed to be a legislative oversight, necessitating legislative improvements to rectify this aspect.

The social(S) and ideological(I) elements of the Blain/Gennard equation influenced legislation in chaotic situations such as the inter-Korean division and left-right confrontation during the U.S. military government, and the Korean War and the Busan textile dispute after the government's establishment. However, the role of individuals(A) had the greatest influence on the Korean characteristics of the enacted labor laws. At that time, due to the nascent state of the country's operational system, legislation was susceptible to the

influence of individual figures. Therefore, an analysis focused on individuals is necessary when examining the process of enacting labor laws.

Keywords : The process of enacting labor law, legislative history, the requirements of labor unions, the duty to bargain in good faith, unfair labor practice, dismissal restriction law

Student Number : 2015-31327