

〈논문〉

노동법제정의 특징과 전진한의 역할*

李 興 在**

요 약

‘비상한 풍토’에서 개화된 노동법제정의 특징은 ‘비범한 인물(전진한)’이 주도한 대승적 실천의 역할과 상호연관관계에 있음을 보여준다. 노동법제정은 그 제정 배경의 비상 국면상황, 제정과정의 긴급성과 치열함, 제정내용의 상대적 독자성을 그 특징으로 하고 있는데 이는 전진한 의원의 이승만 정권에 대한 노동대중을 위한 비상한 저항, 노동운동의 법적근거를 확보하기 위한 노동법안 국회우선상정 긴급동의안 발의, 근로3권 특히 단체행동의 자유를 보장하려는 독자적 수정안 제출 등 그 활약의 직접적 투사체로 볼 수 있을 정도이다. 휴전이 성립되기 전의 한국전쟁 중 이승만 독재체제 구축을 위한 헌법유린의 ‘부산정치파동’의 비상사태에서 조방쟁의 등의 노동자 대투쟁을 거쳐 전진한 의원의 주도적 역할로 이루어진 노동법의 제정은 해방이후 전개된 노동운동의 법적 결실로서 헌법상 보장된 노동기본권의 구체적 실현을 위한 법적 근거의 초석이 되는 의의를 가진 것으로 평가할 수 있다고 본다. 그러한 의미에서 노동법의 제정은 단순히 외국의 법제를 모방하여 졸속하게 이루어진 것이 아니라 그것은 한국노동현실의 ‘풍토적 성격’이 전진한 의원의 역할에 의해 ‘주체적’으로 결정(結晶)된 것으로 볼 수 있다. 첫째, 노동법제정이 이승만의 정권연장을 위한 비상한 고난의 처참한 현실에서도 이를 극복하려는 전진한 의원의 비상한 각오의 주체적 노력으로 그 결실을 맺었다는 점이 특별하다고 생각된다. 둘째, 그 제정과정에서 의원주도의 독창적 법안이 제출되어 치열한 토론이 전개된 점을 간과해서는 안 되리라고 본다. 노동법안은 정부안과 대한노총 출신 의원이 면밀히 준비한 법안을 사회보전위원회에서 사전에 함께 심의하여 이를 단일의 사회보전위원회안으로 국회심의의 원안으로 상정하고 이 원안에 대한 전진한 의원 등의 다양한 수정안이 제출되어 수정안 중심의 법안심의를 이루어지는 방식을 취함으로써 의원주도의 주체적 입법 활동이 이루어진 점을 하나의 특징으로 평가할 수 있다. 셋째, 그 제정내용에 주체적 고뇌의 산물인 상대적 독자성이 담겨져 있다는 사실을 과소평가해서는 안 될 것이다. 우선 노동법체계에 있어서 당시 일본법과는 달리 노동위원회법이 독자적으로 입법되었고 또한 노동조합의 정치활동 허용과 전국적 파업 인정 그리고 근로기준법의 해고의 정당이유 요건 등을 그 독자적 내용의 예로 들 수 있다.

주제어: 노동법, 제정의 특징, 전진한의 역할, 제정배경과 목적, 제정과정, 제정내용, 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법, 근로기준법, 원안과 수정안

* 이 논문은 서울대학교 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2009학년도 학술연구비 지원을 받았다.

** 서울대학교 법과대학·법학대학원 교수.

I. 논의의 접근

제헌헌법에 보장된 근로자의 노동기본권을 구체화 하는 노동관계 4법(노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법, 근로기준법: 이하 ‘노동법’으로 총칭한다)이 정상적 평화상태가 아닌 국가비상사태의 한국전쟁 중 1953년 피난수도 부산에서 제정되었다. 그것도 이승만의 장기집권을 위한 ‘발췌개헌’의 헌법유린과 ‘조선방직쟁의’의 탄압이 전쟁의 포연과 함께 빛은 공포분위기의 척박한 풍토에서, 도리어 핍박받던 노동운동지도자 전진한 의원의 주도로 노동법이 제정되었던 것이다.

이처럼 비상한 국면에서 비상한 인물의 주도로 이루어진 노동법제정이기에 그 제정의 궤목할만한 특징을 제정의 주역인 전진한 의원의 독창적 역할과의 상관관계에서 거시적으로 고찰하려는 것이 이 글의 기본목적이다. 노동법제정에 관한 지금까지의 지배적 견해는 ‘치밀한 사전준비도 없이 외국의 입법례 특히 일본의 노동 법제를 모방한 정부안이 원안 그대로 통과’되었다는 주장이다. 이러한 견해에 강한 의문을 품은 필자가 그동안 국회속기록을 읽으면서 터득한 것은 이 같은 주장이 너무나 피상적인데다가 우리 국회의원들의 주체적인 입법 활동과 그 내용을 터무니없이 과소평가하고 있다는 사실이었다. 그렇기 때문에 노동법제정의 독자적 특징을 밝혀보려는 문제의식에서 필자는 이른바 ‘인물론적 접근을 통한 법사회학적 노동법사학 방법론’을 취하여 노동법제정의 주도적 인물인 전진한 의원의 역할과의 상호관계에서 이를 탐색해 보려고 한다.

따라서 이 글은 노동법제정의 특징을 제정배경과 목적, 제정과정, 제정내용으로 크게 세 가지 부분으로 나누어 그 큰 흐름을 각각 전진한 의원의 역할과 조응하여 살펴보고자 한다. 그러므로 이러한 거시적 흐름의 특징에 포섭되지 않는 각 개별법의 자세한 부분까지 논의의 대상으로 삼지 않는 것은 물론이다. 고찰의 방법으로는 기본적으로 국회속기록을 제1차 자료로 삼고 필요한 경우에는 관련 문헌을 제2차 자료로 삼을 것이다.

II. 제정배경과 목적

1. 제정배경: 한국전쟁 중의 ‘정치파동’과 ‘조선방직’ 쟁의

노동법제정의 특징적 배경요인은 전시하의 비상경제위기사태에서 이승만 정권

의 장기집권추진으로 비롯된 이른바 ‘발체개헌 정치파동’과 이와 맞물린 저항적 노동투쟁인 ‘조선방직쟁의’ 및 일련의 쟁의(부두쟁의와 광산쟁의) 그리고 이승만의 대한노총 정치도구화공작을 위한 전진한 위원장의 축출 등으로 볼 수 있다. 이러한 배경요인 중 중요한 특징적인 면을 살펴보기로 한다.¹⁾

조선방직쟁의(앞으로 ‘조방쟁위’라 한다)는 기본적으로 귀속재산인 조선방직 관리의 주도권을 둘러싼 이승만 정권과 조방노조의 쟁탈전인 점, 그리고 이 대통령의 장기집권을 위한 ‘부산정치파동’과 구조적으로 맞물려 있는 점이 부두쟁의 및 광산쟁의와 구별되는 성격을 가지지만 바로 이러한 ‘운명적 성격’ 때문에 무자비한 공권력의 탄압으로 좌절될 수밖에 없었던 것이다. 조선방직은 당시 군수, 민수 공장으로는 국내 유일의 최대 면방직 생산 공장이었으므로 이승만 대통령은 장기집권 추진을 위한 자금원과 조직력 확보의 거점으로 조방을 장악 및 그 측근인 전 동화백화점 관리인이었던 강일매를 조방관리인으로 임명하였고 이를 반대하는 조방노조와의 대립이 조방쟁의의 기본요인이라고 볼 수 있다. 더욱이 조방노조와 일체화가 된 전진한 위원장 중심의 노총조방쟁의대책위원회는 이승만의 직선제개헌안을 지지하는 원외자유당의 어용세력인 노총정화위원회의 반노동자 분파행위와도 맞서야 했던 상황이었다.²⁾ 조방쟁의는 이승만 대통령이 지명한 조방관리인 강일매의 배척운동으로 시작되어 급기야 이승만의 강권정치에 저항하는 전 노동자투쟁으로 발전된 건국 이래 최대 규모의 조직적 쟁의였다는 점이 그 특징이다.³⁾

이른바 ‘부산정치파동’으로 강행된 ‘발체개헌’ 과정은 이승만의 장기적 독재정권을 공고화하기 위한 첫 단계의 헌법유린으로서 국민의 뜻과는 아랑곳없이 이승만 대통령 측과 한민당 세력간의 정권장악 싸움에서 비롯되었다는 것은 주지의 사실이다.⁴⁾ 이승만 측이 제안한 대통령직선제개헌안이 부결된 후 야당연합의 내각

1) 이 제정배경에 관하여는 줄고, “노동조합제정사의 법사회학적 조명: 그 제정배경과 전진한의 역할 및 법인식의 탐조”, **서울대학교 법학**, 제46권 170-174면을 요약 정리한 것이다.

2) 김사육, **한국노동운동사(상)**(서울: 산경문화사, 1979), 115면. 필자 김사육은 대한노총조방쟁의대책위원회 지도위원이었다.

3) 안중우, “조방쟁의(상)(하)”, **노동공론**(서울: 노동문제연구소, 1972.8.9.), 114-123면(8월) 및 156-166면(9월). 필자 안중우는 1947년 대한노총 조방노조를 창설하여 그 부위원장에 피선되었고, 1951년 조방노조 3대 위원장으로 당선되었으며 조방쟁의 중에는 지도위원으로 활약하였다.

4) 제1대 국회에서 민주국민당(한민당이 다른 정치세력과 연합하여 창당한 정당)이 1950.

책임제개헌안이 국회에 제출되자(1952.4.17.) 원외자유당과 이의 어용세력인 대한노총정화위원회 측이 내각제를 주장하는 야당의원을 모략, 탄압하기 위한 이른바 관제민의동원본부를 조선방직 안에 설치한 사실⁵⁾을 우리는 특히 주목할 필요가 있다. 이 본부에서 지령되는 관제민의는 ‘땃벌대’, ‘백골단’, ‘민중자결단’ 등의 관제민의단체에 의해 국회해산과 국회의원소환을 요구하는 군중집회를 통하여 표출되는 한편, 또한 공포분위기를 조성함으로써 비상계엄령을 선포하는(1952.5.25.) 빌미를 주어 발췌개헌(1952.7.4.)을 하는 데 결정적 구실이 되었던 것이다. 이러한 사실로 미루어 보아 이 대통령은 조선방직을 자신의 장기집권을 위한 자금마련과 전위대 동원의 아지트로 확보하려고 조방쟁의를 무자비하게 탄압한 것으로 볼 수 있다.

조방쟁의가 절정에 이를 무렵(1952년 3월) 조방쟁의를 주도한 전진한 위원장이 이승만 정권과 ‘진정한 민의’의 한판 대결장이었던 부산 영도구 보궐선거에서 과반수의 압도적 지지로 당선되었으나⁶⁾ 그 직후 이승만의 개입공작으로 대한노총은 5월파(노총정화위원회파)와 6월파(전진한 위원장파)로 양분되었다. 나아가 이승만 정권은 발췌개헌 감행의 여세를 몰아 노총의 통합화 추진대책에(10월)⁷⁾에 이어 전진한 위원장이 소집도 하지 않은 불법대회인 대한노총전국대의원대회에서(1952. 11. 9.-10.) 위원장제를 폐지함으로써 전진한 위원장을 축출하였다.⁸⁾ 이러한 일련의

1.27. 내각책임제 개헌안을 제출하였으나 1950.3.14. 부결되고(출석179, 찬성79, 반대33, 기권66, 무효1), 1950.5.30. 총선에서 무소속의 대거진출과 민족주의 좌파 및 중간파 지도자들의 진출을 특징으로 한 제2대 국회가 개원 된지 불과 6일 만에 한국전쟁이 일어났다(중앙선거관리위원회, 대한민국선거사(1981), 346-347면.]]. 이승만 대통령 측은 당시 헌법에 의해 국회에서 대통령을 선출할 경우 재선거가능성이 희박하다고 판단하여 직선제를 겨냥한 사전포석으로 1951.1.23. ‘노동자, 농민을 대변하는 정당’을 표방한 자유당을 조직하는 한편 이에 앞서 1951.11.30. 정, 부통령 직선제 개헌안을 제출하였지만 1952.1.18. 압도적 다수로 부결되었다(출석163, 찬성19, 반대143, 기권1).

5) 김사육, **한국노동운동사(상)**, 114면.

6) 안종우, “조방쟁의(하)”, **노동공론**, 157-158면.

7) 동아일보는 ‘노총분열의 진상’의 제목으로 1952년 10월 22일 2면 머리기사로 이를 보도하였다.

8) 한국노동조합총연맹, **한국노총50년사**(서울: 한국노총정보센터, 2003), 295면. 이때 전진한은 “지난 8, 9일 양일간에 개최된 소위 노총 통일대회는 관권과 금권에 의하여 강제로 소집된 불법대회이며 대부분이 유령단체의 대표가 날조한 유령 대의원대회다. 나는 앞으로 진정한 노동운동의 정신을 수호하면서 비표면적으로 노동운동을 전개할 것을 선언한다”는 비장한 성명을 발표하였다. 동아일보는 ‘대표 대부분 유령 — 전진한씨 관권간섭 비난’의 제목으로 1952년 11월 11일 2면 2단 기사로 이를 보도하였다.

과정을 통해 이대통령이 대한노총을 자신의 장기집권을 위한 정치도구로 만들어 버리자 전진한(錢鎭漢, 1901) 의원(부산 무, 대한노동총연맹, 일본조도전대학정경 학부경제과 졸업, 제헌국회의원 및 초대사회부장관)⁹⁾은 그러한 한계상황과 꾀박 속에서 더욱 더 자유노동운동의 절실함과 이를 뒷받침할 노동입법 제정의 필요성을 뼈아프게 절감¹⁰⁾하여 ‘노동관계법안상정에 관한 긴급동의안’을 제안함으로써 노동법제정의 산파역할을 한 것이다.

2. 제정목적: 노동운동의 법적근거 확보

전쟁 중 발생한 조방쟁의 등 당시의 노동현실¹¹⁾은 헌법상 보장된 노동기본권을 자유롭게 행사할 수 있는 법적 근거의 당위적 필요성과 전쟁의 효과적 수행 및 대외협조와 지지를 얻기 위한 정책의 현실적 필요성으로 노동법의 제정을 절실히 요구하게 되었다.¹²⁾ 그러나 노동법제정의 목적에 대하여 노동계를 대변하는 전진한 의원 및 그 지지 세력은 노동운동의 법적 근거의 확보에 더욱 중점을 두는 데 비하여, 정부 및 사회보건위원회는 대내적으로는 노동보호와 전력증강 그리고 대외적으로는 자유우방의 협조지지에 더 비중을 두는 차이를 보인 점이 그 특징이다. 이러한 노동법제정의 일반목적은 바탕으로 한 각 개별법의 제정목적은

9) 이 글에 등장하는 국회의원들의 성향을 이해하기 위하여 그 국회의원의 한자성명, 출생년도, 선거구, 소속정당 사회단체명, 학력 및 주요경력 등을 기재하기로 한다. 인용의 출처는 다음과 같다. 대한민국국회사무처, **역대국회의원총람**: 제헌국회-제9대국회(1977.12.), 제2대 국회의원(1950.5.31.-1954.5.30.) 편 81-105면.

10) “당시 국회의원으로 있던 전진한은 이승만 대통령에 의하여 조선방직 쟁의에서 탄압되고, 대한노총위원장 자리에서 부당하게 쫓겨난 쓰라린 체험을 통하여 민주적인 노동제법의 필요성을 통감하지 않을 수 없었다.”, 김낙중, **한국노동운동사: 해방후편**(서울: 청사, 1982), 170면.

11) 조방쟁의 등 일련의 쟁의는 “정부당국과 국회의원들로 하여금 노동문제의 중요성과 노동관계 입법의 긴요성을 인식시키기에 충분한 사건들이었다.”, 김낙중, **한국노동운동사: 해방후편**, 170면.

12) 노동관계법의 제정목적과 필요성에 대하여 당시 대한노총 경남지구연맹 위원장이었던 송원도 씨의 증언을 들어보면 다음과 같다. “그 당시 외적으로는 6.25 동란으로 국가의 운명이 백척간두에 놓여 있었고 내적으로는 개헌안을 둘러싼 정치과동으로 극히 어수선한 분위기에 있었지만 다수 국회의원들이 노동운동을 법적으로 뒷받침하기 위한 노동법제정의 필요성을 절실하게 느끼고 있었던 것 같습니다. 이와 같은 필요성은 조방쟁의나 노총분열에서 오는 사회적 물의에서 자극 받았겠지만 생산전선에서 피땀 흘리는 노동자를 위한 기본적인 법제정 없이는 전쟁위기를 극복할 수 없다는 데서 다른 법 제정에 앞서 노동관계법을 제정하지 않았나 봅니다.” “대한노총 결성전후: 노동운동의 회고담(6)”, **노동공론**(서울: 노동문제연구소, 1972.5), 168면.

간략히 살펴보기로 한다.

노동조합법제정의 구체적 입법목적은 노동운동을 법적으로 뒷받침할 필요성¹³⁾ (전진한 의원), 근로자의 보호와 사회 및 국가의 공통적 이익 도모¹⁴⁾(김용우 사회보건위원장대리), 근로대중의 최저생활 확보를 통한 전력증강과 생산의욕 고취¹⁵⁾ (김용택 사회부차관)에 있음을 각각 강조하고 있다. 노동쟁의조정법의 입법목적은 단체행동의 자유권 즉 쟁의권의 보장¹⁶⁾(김익기 사회보건위원장¹⁷⁾), 필연적으로 일어나는 근로자와 기업주의 투쟁을 법적체제하에서 합리적으로 해결¹⁸⁾(조봉암 국회의원), 계급투쟁의 지양 및 노자협조를 통한 전력증강과 생산의욕 고양¹⁹⁾(김용택 사회부차관)에 두고 있다. 노동위원회법의 목적은 노동행정의 민주화를 통한 행정관청의 독단방지와 노자의 공평확보²⁰⁾(김익기 사회보건위원장)에 있음을 밝히고 있다. 근로기준법의 입법목적으로 의원 각자와 정부 측은 근로자의 최저한도의 인간적 생활보장²¹⁾(김용우 사회보건위원장), 실질적 노사대등주의의 실현²²⁾ (김지태 의원), 노동력의 상품화 방지를 통한 공존공영²³⁾(김용택 사회부차관) 등을 주장하고 있으나 특히 헌법상 보장된 이익균점권이 그 근본정신이 되어야 한다고 강조하는 견해²⁴⁾(이진수 의원)가 특이하다.

3. 평가

노동법제정의 기폭제가 된 것은 무엇보다도 조방쟁의라고 여겨진다. 조방쟁의의 발단은 조방노조의 자주관리 지향에서 비롯된 것이지만 중국에는 이승만 정권에 맞선 해방 후 최대규모의 유일한 대노동자투쟁을 전개하였다. 따라서 이승

13) 국회속기록 제14회 제29호, 3면 하단-4면 상단.

14) 국회속기록 제15회 제1호, 14-15면 상단.

15) 국회속기록 제15회 제3호, 7면 상단.

16) 국회속기록 제15회 제13호, 6면 하단.

17) 김익기(金翼基, 1916) 의원(안동 을, 무소속, 일본대학법과졸업, 제헌국회의원 및 헌법기초위원)

18) 국회속기록 제15회 제16호, 8면 하단-9면 상단.

19) 국회속기록 제15회 제13호, 11면 상단.

20) 국회속기록 제15회 제13호, 7면 상단.

21) 국회속기록 제15회 제20호, 13면 중단 및 하단.

22) 국회속기록 제15회 제21호, 13면 상단.

23) 국회속기록 제15회 제20호, 16면 중단 및 하단.

24) 국회속기록 제15회 제21호, 14면 중단.

만 정권이 이를 무자비하게 탄압하고 노총분열공작을 통하여 쟁의지도자인 전진한 노총위원장을 축출한 사실은 제헌헌법상 이익균점권을 보장하여 ‘사회민주주의’를 지향하려는 국가목표를 폐기하는 반동적 역행의 성격을 표출한 것이다. 그러나 전진한 의원을 비롯한 사회민주주의 지향세력은 이승만 추종세력 및 자본가 대변세력인 민주국민당(한민당 후신)에 맞서 노동운동의 법적 교두보를 확보하기 위하여 국회에서 노동법제정 운동을 전개함으로써 헌법의 국가목표를 수호하려고 한 점이 괄목할만한 특징이라고 평가된다.

III. 제정과정

노동법제정과정의 특징을 법안의 우선상정, 심의과정의 중요쟁점, 입법 활동의 주도세력 등 세 가지로 나누어 거기에 상응한 전진한 의원의 역할관계 속에서 이를 살펴보기로 한다.

1. 법안의 우선상정: ‘노동관계법안상정에 관한 긴급동의안’ 제출

이승만 정권에 의하여 불법대회인 대한노총전국대의원대회(1952.11.9.-10.)에서 부당하게 노총위원장에서 축출된 전진한 의원은²⁵⁾ 이에 좌절하지 않고 전체근로자의 진정한 권익옹호를 위한 노동관계법의 우선제정을 위하여 국회에서 합법투쟁을 전개하기로 하였다.²⁶⁾ 전진한 의원 외 32인은 1952.11.4. 사회보건위원회안으로 이미 국회에 제출되어 있는 노동관계법안(노동조합법안·노동위원회법안·노동조정법안)을 1952년 제1회 추가경정예산안 심의가 종료된 직후 우선상정 할

25) 전진한의 증언을 직접 들어보기로 한다. “대한노총 발족당시에는 공산분자 타도의 전위임무를 수행했으므로 자본가 기업가들이 이를 절대 환영했었는데 우리정부 수립 후 좌익분자가 점차 표면에서 자취를 감추자 자본가 기업가들은 노총을 도리어 귀찮은 존재로 여겨 노동자의 정당한 요구도 이를 도리어 빨갱이로 몰고 경찰 심지어는 군대의 힘을 빌려 노동자를 괴롭히기 시작하였다. 나는 이 반동적 자본공세에 대하여 일대 반격을 준비하던 차 6.25 사변이 돌발하였다. 그 후 나는 부산에서 반격파업을 일으켰고 마침내 나는 불법하게 노동운동에서 추방당하고 말았다”, 전진한, **이렇게 싸웠다** (서울: 무역연구원, 1996), 307-308면.

26) 전진한 의원의 노동법안 우선상정에 관하여는 줄고, “노동조합제정사의 법사회학적 조명: 그 제정배경과 전진한의 역할 및 법인식의 탐조”, **서울대학교 법학**, 제46권 177-178면을 요약한 것이다.

것을 요구하는 ‘노동관계법안상정에 관한 긴급동의안’을 1952.11.25. 제14회 정기국회 제29차 국회본회의에서 제출하여 그 동의안이 가결되었다. 당시의 절박한 상황에서 이러한 긴급동의안을 제출한 이유를 전진한 의원을 통해 직접 들어보기로 한다.²⁷⁾

이 노동법안 문제는 우리가 대한민국이 건립한 이래 헌법에 작성된 노동자의 모든 권익옹호의 원칙을 구체적으로 법률화하려고 제헌국회 때부터 노력해 왔습니다. 그러나 회기마다 그 시기를 놓치고 오늘날까지 아직 구체적으로 이 법률이 제정되지 못해서 노동자는 지금 물에 빠진 사람같이 ‘지푸라기’ 하나라도 거머쥐고 일어나려고 애를 쓰고 있습니다. 그리고 이 노동자에 관한 법안이 비록 통과된다 하더라도 오늘날 형편에 있어서 그 법률이 진실로 노동자를 위해서 운영될까 하는 것은 노동자 자신도 의심하고 있습니다만 그러나 우리는 우리의 권리를 위해서 투쟁할 수 있는 법적 근거를 가져야겠습니다. ... 만약에 노동자에 대해서 이와 같은 법적 근거를 주지 않으면 차차 노동자는 이 정부와 이 국가로부터 이탈해서 앞으로 국가장래에 중대한 위기를 양성(釀成)하리라는 것을 저는 우려하는 바입니다.

근로기준법안은 위의 3개 노동관계법안과는 달리 1953.2.2. 제15회 정기국회 제20차 국회본회의에서 이미 제안되어 있던 김용우(金用雨, 1912) 의원(서대문 갑, 무소속, 미군남가주대학원수물과수료, 조선서울특별시후생국장 및 주택영단이사장)의 법안을 사회보건위원회안으로 뒤늦게 채택²⁸⁾한 점이 구별되는 특색이다.

2. 심의의 중요쟁점: 원안에 대한 수정안의 대결국면

노동법제정은 원안에 대하여 주로 의원이 제출한 수정안을 중심으로 심의하는 것이 그 특징이다. 전체 심의과정에서 가장 문제되었던 중요쟁점은 근로기준법을 제외하면 전진한 의원이 주도하여 제출한 수정안의 내용으로 근로3권의 실질적 자유보장에 그 역점이 있었다. 각 개별법의 중요한 심의쟁점을 간략히 검토하기로 한다.

27) 국회속기록 제14회 제29호, 3면 중단-4면 중단.

28) 국회속기록 제15회 제20호, 13면 중단.

(1) 노동조합법: 노동조합의 자주성 확보(결격요건삭제 및 행정관청 개입억제)와 ‘단체 행동’의 노동조합법 체계화 구상

노동조합의 자주성 확보와 ‘단체행동’의 노동조합법 체계화 구상 문제가 노동조합법 제정심의의 중요쟁점이었다.

원안이 노동조합의 결격요건으로 규정한 ‘노동조합이 주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우(제3조 제4호)’의 조항에 대하여, 전진한 의원 수정안은 이는 노동조합 설립억제를 위해 악용될 소지가 있으므로 이 결격요건을 삭제할 것을 주장하였다. 또한 원안이 규정한 노동조합총회의 필요적 결의사항(제17조)에 관하여, 전진한 의원은 이는 노동조합의 규약에서 다룰 노조자치 문제인데 법이 간섭을 하면 노동조합을 행정관청에 예속시키는 결과를 초래한다는 논거로 이의 삭제를 주장함으로써 양측 간에 가장 많은 시간의 격렬한 찬반토론이 전개되었다.

전진한 의원은 단체행동의 자유보장이 노동조합의 근본목적이며 동시에 그 중요한 기능이라고 파악하고, 원안 제4장의 제목을 ‘단체행동’으로 새로이 정하여 단체행동의 자유를 보장하는 조문을 신설함으로써 단체행동을 노동조합법의 구성체제로 보장하려는 수정안을 제출하였으나 원안지지 측은 이의 신설을 강력히 반대하였다.

(2) 노동쟁의조정법: 전국적 파업 인정여부 및 조정전치주의

노동쟁의조정법의 핵심쟁점은 쟁의행위금지대상(전국적 파업)과 쟁의행위개시요건(조정전치주의)문제였다.

원안은 전국적 파업은 정치적으로 악용될 우려가 있다는 판단으로 이를 쟁의행위금지대상으로 규정(제6조 제1항 제2호)한데 대하여, 전진한 의원 수정안은 이 규정은 단체행동의 자유를 부당히 제한한다는 이유로 이의 삭제를 주장하였다. 즉 전국적 파업인정 여부에 대한 양측의 격렬한 토론이 전개되었다.

원안은 쟁의행위 방지를 통한 노동쟁의의 원만한 해결을 위한 취지로 쟁의행위개시요건으로 조정전치주의를 규정(제7조)하였으나, 전진한 의원 수정안은 공익사업은 조정전치주의 적용을 받지만 일반사업은 적용을 제외함으로써 행동자유를 보장하려는 주장이었다.

(3) 노동위원회법: ‘공정한 노동위원회’ 구성

노동위원회법 제정심의의 핵심쟁점은 ‘공정한 노동위원회’의 구성문제, 즉 노사 및 공익 위원의 구성 비율을 어떻게 할 것이냐에 집중되었다. 원안은 이의 구성을 노·사·공 각각 3·3·3의 비율로 규정²⁹⁾하였으나, 전진한 의원 수정안은 특히 공익위원 선정의 공정성을 확보하기 위하여 공익위원을 노사 양편이 공동으로 인정하는 사람을 내고 또한 한 단체가 두 사람이상 못 내도록 하자고 주장하였다.³⁰⁾ 이 밖에 2개의 수정안이 제출되어 열띤 토론이 전개되었다.

(4) 근로기준법: 근로시간제한과 범시행의 연기론

근로기준법 제정심의의 두드러진 쟁점은 근로시간제한 문제와 범시행의 연기론 문제 등 두 가지 범주로 압축할 수 있다.

원안의 유해위험작업 근로시간제한 및 여자와 연소근로자의 야간근로 금지원칙에 대하여 기업인출신 의원들은 각각 이의 삭제를 요구하는 수정안을 제출하였고, 또한 원안의 시간외근로의 가산임금에 대하여 역시 기업인출신 의원은 시간외근로 가산임금의 경우 주야간근로의 동일취급을 주장하는 수정안을 제의하였다. 이처럼 근로시간제한에 대한 수정안의 경제현실론과 원안 및 일부 다른 수정안이 지향하는 근로기준의 규범론 사이에 치열한 토론이 이루어졌다.

근로기준법 제정심의에서 드러난 최대의 이변이요 특징은 근로기준법시행에 대한 계속된 회의론과 그 시행연기론의 주장이었다. 특히 근로기준법안의 제2독회가 종료되기 직전 마지막 조항인 부칙(시행일)심의에서 제기된 법 시행 무기연기론 주장에 대하여 전진한 의원은 엄상섭 의원과 함께 강력히 이를 반대하는 발언을 하여 연기론을 무산시켰다.

3. 입법의 주도세력: 전진한을 비롯한 대한노총출신 의원

앞에서 살펴본 것처럼 노동법안의 우선상정 긴급동의안 제출과 원안에 대한 수정안의 제안 그리고 중요 심의쟁점에 대한 치열한 토론에 이르기까지 노동법 제정의 전 과정을 주도한 인물은 전진한 의원이고 전 의원의 활약을 대한노총출신의 조광섭(趙光燮, 1901) 의원(영등포 갑, 대한노동총연맹, 만주대학정경학과

29) 국회속기록 제15회 제15호, 9면 중단 및 하단.

30) 국회속기록 제15회 제15호, 5면 중단.

졸업, 대한노총영등포위원장), 임기봉(林基奉, 1903) 의원(목포, 대한노동총연맹, 평양신학교 및 일본동지사대학졸업, 대한노총중앙본부위원장)과 이진수(李鎭洙, 1900) 의원(양주 을, 대한국민당, 일본대학경제과졸업, 조선변리사회장 및 제헌국회의원)이 적극적으로 뒷받침한 것으로 볼 수 있다. 조방쟁의와 대한노총의 이승만 정권 정치도구화공작으로 전진한 의원과 반대편에 섰던 과거의 동지인 조광섭, 이진수 의원이 노동법제정시에 부분적인 의견차이 외에는 전진한 의원의 수정안을 적극적으로 지지하여 서로 이의 가결을 위하여 협동한 점이 하나의 두드러진 특징으로 꼽을 수 있다. 장홍염(張洪琰, 1910) 의원(무안 을, 민주국민당, 중국북경대학경제과 3년 수료, 제헌국회의원), 정남국(鄭南國, 896) 의원(완도, 민주국민당, 일본대학정치학부중퇴, 배달청년회부회장)은 비록 민주국민당(한민당의 후신) 출신이지만 다른 대부분의 한민당 계열 의원과는 달리 전진한 의원의 수정안을 일관하여 누구 못지않게 적극적으로 찬성 발언하여 지지한 점이 또 하나의 특색이다. 사회를 보던 조봉암(曹奉岩, 1899) 국회부의장(인천 병, 대한국민당, 소련모스크바공산대학 2년 수료, 제헌국회의원 및 초대농림부장관)이 결정적 쟁점마다 논리적이고 전문적인 발언을 하여 전진한 의원 수정안을 지지하여 공조한 점이 돋보이며, 엄상섭(嚴詳燮, 1907) 의원(광양, 무소속, 광주사범학교졸업 및 일본고문시험사범과 합격, 변호사 및 홍익대학장)의 법률전문가다운 발언 그리고 기업인 출신이지만 노사대등을 지향하는 균형감각을 발휘한 김지태(金智泰, 1908) 의원(부산 갑, 무소속, 부산상업고등학교졸업, 조선건직한국생사사장 및 부산일보사장) 등의 활약이 두드러진 것으로 볼 수 있다.

4. 평가

노동법제정의 전체과정 즉 노동법안의 우선상정동의안 제출, 원안에 대한 독자적 수정안의 발의, 근로3권의 실질적 자유보장을 위한 진지한 중요쟁점의 심의가 시종일관하여 전진한 의원의 주도적 역할과 대한노총출신 의원의 적극지지에 의하여 이루어진 점이 그 특징이라고 하겠다. 특히 조방쟁의의 강권탄압에 의한 좌절의 위기국면을 오히려 노동법제정을 위한 입법 활동 국면으로 ‘대전환’한 전진한 의원의 대승적 실천운동이 노동법제정의 결정적 계기가 되었으며 바로 이 점에서 노동법제정의 고유한 특수성이 비롯된다고 생각한다. 더욱이 대한노총 출신 의원들이 중심이 되어 면밀히 준비한 법안을 정부안과 조정하여 사회보전위원회안으로 채택한 원안에 대하여, 이를 비판한 전진한 의원이 ‘자주적이고 민주적인

노동조합과 단체행동의 실질적 자유보장'을 핵심으로 하는 관련 수정안을 제출함으로써 제정심의를 원안과 수정안의 대결국면으로 집중시킨 것도 또 다른 특징이라고 여겨진다. 대한노총출신 의원뿐만 아니라 조봉암 국회의장 등 탁월한 식견을 가진 의원들의 전진한 의원 수정안에 대한 적극적 지지가 노동법제정의 상대적 독자성 확립에 건인차 역할을 한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

IV. 제정내용

법제정을 둘러싼 원안과 수정안의 대결국면은 실질적으로 자본계층 및 정부와 노동계층의 이익을 각각 옹호 내지 대변하려는 대립자세를 반영한 것으로 볼 수 있다. 수정안의 성격은 세 가지로 크게 나눌 수 있는데, 대체로 노동계층의 이익을 대변하려는 것과 자본계층의 이익을 옹호하려는 것이 있지만 경우에 따라서는 원안을 각계 의견을 수렴하여 조정한 제3의 사회보전위원회 수정안도 있다. 따라서 각 수정안 제출의 주체성과 독자성, 그 이념의 다양성을 특히 주목할 필요가 있다. 가결된 수정안과 좌절된 수정안을 나누어 고찰하기로 한다.

1. 가결된 수정안: '주체적 독자성'

개별 노동법 제정의 수정안 중에서 가결된 중요사항의 특징을 살펴보기로 한다. 이 가결된 수정안의 내용이야말로 노동법제정의 '주체적 독자성'을 여실히 증명하는 관건이라고 할 수 있다.

(1) 노동조합법: 노동조합의 목적('단체행동의 자유') 추가 및 그 결격요건의 삭제('정치활동' 허용)

1) 노동조합의 근본목적 수정

원안이 노동조합법의 목적조항인 제1조에서 근로자의 단결권 및 단체교섭권의 보장과 그 사회적 지위향상만을 규정한데 대하여, 전진한 의원 수정안은 노동조합의 근본목적이 단체행동의 자유보장에 있고 경제적 문제의 해결에 있음을 분명히 하기 위하여 이를 추가·규정할 것을 주장하였는바 수정안이 가결되었다.³¹⁾

31) 전진한 의원은 "노동조합법에 있어서 노동조합의 근본목적인 단체행동의 자유"를 보

2) 노동조합의 자주성확보를 위한 결격요건 삭제

노동조합의 결격요건을 규정한 원안의 제3조 제4호인 ‘노동조합이 주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우’의 조항에 대하여, 전진한 의원 수정안은 그 문구 중 ‘주로’라는 것이 극히 애매모호하므로 권력계급이나 자본계급이 언제든지 근로자의 노동조합설립을 억압하기 위해 악용할 소지가 있기 때문에 노동조합의 자주성 확보를 위하여 이를 삭제할 것을 주장하였는바 수정안이 가결되었다.³²⁾

(2) 노동쟁의조정법: 전국적 파업 인정 및 쟁의 중 공익사업 지정금지와 ‘부당 쟁의행위’의 손해배상청구제한

1) 전국적 파업의 인정

전진한 의원은 전국적 파업을 부정한 원안(제6조 제1항 제2호)이 “대단히 노동자의 쟁의활동을 제한”하고 있기 때문에 “전국적 규모로 확대한다는 것은 상상할 수 없는 것”이므로 이 조문은 “필요 없는 연문(衍文)일 뿐 아니라 대단히 유해한 조문”으로 입법례가 별로 없는 독소조항이라고 판단하여 이를 삭제할 것을 주장³³⁾하여, 결국 그 수정안이 가결됨으로써 전국적 파업을 인정하게 되었다.

2) 쟁의 중 일반사업의 공익사업 지정금지

전진한 의원은 자신의 수정안 중 ‘쟁의 중 일반사업의 공익사업 지정금지’ 항목의 신설취지에 대하여 “어떠한 일반사업에 있어서 쟁의가 발생하였을 때 이것은 공익사업이라고 새로운 인정을 해서, 즉 이 본법 제4조 제2항에 규정된 바에 의지해서 공익사업으로 지정해 가지고 노동자의 쟁의권을 또 제한받을 우려가 있기 때문에 일단 쟁의가 발생한 이후에는 그 쟁의 중에는 일반사업을 공익사업으로

장하는 규정을 두어야 한다고 주장하고 나아가 “특히 노동조합운동은 경제적 문제가 주로 되어 있기 때문에 여기 명확하게 이것을 경제적, 사회적이라고 함으로써 노동조합운동의 목적을 분명히 들어낼 수 있는 것”이라고 발언하였다. **국회속기록** 제15회 제9호, 2면 상단-중단.

³²⁾ 전진한 의원은 노동조합이 정치활동만을 하는 것은 아니지만 정치활동과 불가분의 관계에 있음을 다음과 같이 밝혔다. “노동조합이 정치운동만 하겠다는 것이 아닙니다. 가령 노동쟁의를 하다가 필연적으로 그것이 정치문제에 봉착할 수도 있고 또는 노동조합의 입법문제도 있고 여러 가지 정치문제가 나오니까 필요할 때에 그것을 한다 이것입니다.” **국회속기록** 제15회 제9호, 19면 중단.

³³⁾ **국회속기록** 제15회 제16호, 6면 중단 및 하단.

새로 지정하는 것을 막자는 것”이라고 주장³⁴⁾하였는데, 이 수정안이 가결되었다.

3) ‘부당쟁의행위’에 의한 손해배상청구의 제한

최원호(崔瑗浩, 1898) 의원(김해 갑, 민주국민당, 일본중앙대학 이과전문학부 졸업, 경북도상공 국장 및 김해산업조합 이사)은 원안(제12조)의 정신이 “정당한 쟁의행위에 의해서 손해를 받았을 경우에도 배상을 청구할 수 없다고 했으니 부정한 쟁의행위에 있어서 손해배상을 청구할 수 있다는 그러한 해석이 될 수” 있으므로 “제5조 단서라든지 제6조 제1항에 있어서 이러한 부정한 행위는 쟁의행위라고 볼 수 없도록 쟁의행위에서 제외되어 가지고 있는데도 불구하고 그러한 정신에서 만든 조합에다가 어떻게 책임을 지워서 손해배상을 물릴 수가 있느냐”라는 취지에서 수정안³⁵⁾을 제출하여, 이 수정안이 가결되었다.

4) 법안 명칭의 변경

전진한 의원 수정안은 원안에서 정한 그 법안의 명칭을 ‘노동쟁의법’에서 ‘노동쟁의조정법’으로 변경³⁶⁾할 것을 주장하여, 이 수정안이 가결되었다.

(3) 노동위원회법: 노동위원의 공무원 신분조항 삭제 및 과반수 위원의 회의소집권

1) 노동위원의 ‘공무원’ 신분조항 삭제

전진한 의원은 원안이 노동위원의 신분을 공무원으로 규정한 조항(제9조)의 삭제를 요구하는 수정안을 제출하였다. 전 의원은 노동위원이 “공무원의 제약까지 받아야 되니까 인선하는 범위가 국한되고 수락하지 않는 사람도 많을 것이고 그런 의미에서 이 사람들이 완전히 공익을 위해서 사회에 봉사할 수 있게 해주어야 각 방면에서 우수한 인재를 마음대로 선택”할 수 있으므로 노동위원회 대하여 공무원 관련법을 적용하는 것을 삭제할 것을 주장³⁷⁾하여, 이 수정안이 가결되었다.

34) 국회속기록 제15회 제18호, 5면 중단 및 하단.

35) 국회속기록 제15회 제18호, 14면 하단-15면 상단.

36) 국회속기록 제15회 제16호, 2면 중단.

37) 국회속기록 제15회 제15호, 14면 상단 및 중단.

2) 과반수 노동위원의 위원회의 소집권

이진수 의원은 원안 본문(제11조) 규정에 따라 “만약 위원장이 회의를 소집 안 할 때에 노동위원 과반수가 이유를 구비해 가지고 소집을 요청할 때에는 위원장은 반드시 거부 못하고 위원장을 견제하는 노동위원회를 소집해야 한다는” 취지의 단항조항을 신설하자는 수정안을 제출하여, 이 수정안이 가결되었다.

(4) 근로기준법: 시간외근로의 통상임금 5할 이상 가산임금제와 근로조건위반으로 인한 손해배상청구 및 ‘근로자의 귀책사유’로 인한 해고의 노동위원회 인정

1) 시간외근로의 통상임금 5할 이상 가산임금제

시간외근로의 가산임금제를 규정한 원안(제48조)에 대하여 3개의 수정안이 제출되었는데 4개 법률안의 특징을 비교하여 보기로 한다.

주간근로와 야간근로에 대한 차이를 두어 그 기준을 구분하여 정할 것인지 여부에 따라 살펴보면 원안(주간 3할과 야간 5할)과 이진수 의원 수정안(주간 5할과 야간 6할)은 주야간을 구분하여 기준을 정한 반면에, 사회보건위원회 수정안과 태완선(太完善, 1915) 의원(영월, 무소속, 경성법학전문학교 졸업, 대한석탄공사 이사) 수정안은 이를 구분하지 않고 확일적으로 5할로 정한 것임을 알 수 있다. 가산임금의 적용대상(연장근로, 야간근로, 휴일근로) 기준에서 살펴보면 사회보건위원회 및 이진수 의원 수정안 사이에는 차이가 없고 단지 야간근로(사회보건위원회는 5할, 이진수 의원은 6할)의 보호 비율에서만 다를 뿐이다.

토론 끝에 태완선 의원 수정안은 철회되고, 이진수 의원 수정안은 미결되어 결국 사회보건위원회 수정안이 가결됨으로써 시간외 근로에 대한 통상임금 5할 이상의 가산임금제가 채택되었다.³⁸⁾

2) 근로조건위반으로 인한 손해배상청구 신설

원안이 근로조건이 사실과 상이할 경우 근로자의 근로계약해제만을 규정(제24조 제1항)한데 비하여 이진수 의원 수정안은 손해배상청구까지 보장하고 그럴 경우 노동위원회에 이를 신청하도록 하자는 점이 구별되는 특색이다.

이진수 의원은 “기업주의 일방적인 횡포한 행위를 방지”하기 위한 것으로서

38) 국회속기록 제15회 제51호, 10면 상단 및 중단.

“기왕 노동위원회가 있으니까 그 해고가 기업주의 위반적인 행위가 아닌지 그것을 재심해서 무리한 실직자를 내지 않겠다고 하는 것” 즉 “무리한 횡포해고 방침을 견제”하려는 취지에서 수정안을 제안한 것이라고 밝혔다.³⁹⁾ 김지태 의원은 “사용자는 이 근로계약을 존중”하여 “엄수해야 될 것”이므로 “입장이 약한 근로자를 보호하는 이 법에 있어서는 반드시 이 수정안을 채택”함으로써 “기업주는 손해배상에 의당히 응해야 될 것”이라고 하여 수정안을 찬성하였다.⁴⁰⁾ 또한 오의관(吳諡寬, 1906) 의원(웅진 을, 무소속, 수산중학교 졸업, 어업조합연합회기사)도 “사회보건위원회에서 여기에까지 착안 못했던” 수정안은 “일보 전진한 것”이라고 찬성 발언을 하였고, 결국 이진수 의원 수정안이 가결되었다.⁴¹⁾

3) ‘근로자의 귀책사유’로 인한 해고의 노동위원회 인정

이진수 의원 수정안은 근로자의 귀책사유로 인한 해고의 경우 “근로자의 귀책사유에 관하여 노동위원회의 인정을 받아야 한다.”는 조항을 신설규정(제29조 제4항)하자는 것이다. 이에 대하여 김용우 사회보건위원장은 “노동자의 귀책사유로 인해서 해고될 경우에는 예외로 한다고 했기 때문에 이 예외로 하는 경우에는 근로자가 책임져야 옳을 것이냐 하는 것을 노동위원회의 인정을 받아서 정한다고 하는 것이 의도인 것”으로 이는 “대단히 좋은 의견이라고 생각”한다고 수정안 찬성발언을 하여, 이의 없이 수정안이 통과되었다.⁴²⁾

2. 좌절된 수정안: ‘풍토적 고뇌’

쟁점조항에 대한 수정안이 미결된 때에는 대부분 원안이 확정되지만 때에 따라서는 다른 수정안이 가결된 경우도 있다. 좌절된 수정안에는 찬반토론이 치열하였던 제정심의 중 핵심쟁점이 있으므로 비록 제정내용으로 확정되지는 않았지만 이를 살펴보는 것도 법제정의 ‘풍토적 고뇌’의 특징을 파악하는데 보다 유익한 면이 있으리라고 생각한다.

39) 국회속기록 제15회 제48호, 13면 하단.

40) 국회속기록 제15회 제48호, 13면 하단.

41) 국회속기록 제15회 제48호, 14면 상단.

42) 국회속기록 제15회 제48호, 14면 하단.

(1) 노동조합법: ‘단체행동’의 노동조합법체계화 구성 및 노동조합의 자주성 확보
(총회규제 사항의 삭제와 행정관청의 강력개입 배제)와 공무원 노동운동

1) ‘단체행동’의 노동조합법 체계화 구성

전진한 의원은, 원안 제4장의 제목을 ‘단체행동’으로 정하고 “노동조합은 집합(集合), 행렬(行列), 파업, 태업 등 일체의 단체행동의 자유를 확보한다. 단 폭력 또는 파괴행위는 정당시되지 아니 한다”라는 조문을 신설⁴³⁾하여 단체행동을 노동조합법의 구성체계로 보장하려 수정안을 제안하였지만 그 실현은 좌절되었다. 이 수정안에 대하여 사회보건위원장대리인 김용우 의원은 동맹파업이나 태업을 목적으로 노동조합을 조직하는 것이 아니므로 “위원회에서 이것을 더 옹호하게 하고 더 강력하게 추진시키기 위해서 쟁의법을 따로 제정”했다고 하여 그 신설을 반대하였다.⁴⁴⁾

2) 노동조합의 자주성 확보

전진한 의원은 노동조합의 자주성을 침해할 소지가 많은 행정관청의 노동조합 총회의 규제(제16조, 제17조), 노동조합의 규약 및 결의의 규제(제13조, 제19조), 노동조합의 경리검사(제28조), 노동조합의 해산명령(제30조) 등 행정관청의 노동조합에 대한 강력한 개입과 감독권한 조항의 삭제를 요구하는 수정안을 제출하였다. 수정안 지지측은 권력에 의한 노동조합 탄압실태⁴⁵⁾를 근거로 이들 독소조항의 삭제를 주장하였지만, 원안 지지측은 국가이익 및 사회질서유지와 근로자의 복리증진의 조화 그리고 법치국가의 준법정신 등 법의 일반원칙⁴⁶⁾을 근거로 이에 반대함으로써 결국 수정안의 노조 자주성 확보를 위한 노력은 좌절되었다.

43) **국회속기록** 제15회 제10호, 16면 상단.

44) **국회속기록** 제15회 제12호, 10면 상단·중단.

45) 이진수 의원은 “자기자치단체로서 협정된 현장을 ... 지켜나가는데도 불구하고 왕왕 최근 실례를 든다고 할 것 같으면 통일대회 후에 일어난 사태로 압력을 가하고 심지어 폭행을 감행하고 어느 권력에 추종한다고 하는 이런 악법이 제정된다고 하면 본 노동조합법은 공문에 불과한 것입니다”라고 당시의 실정을 근거로 그 삭제를 주장하는 수정안에 찬성하였다. **국회속기록** 제15회 제10호, 14면 상단.

46) 백남식(白南軾, 1901) 의원(상주 을, 국민회, 중학교졸업, 금융조합장)과 강경옥(康慶玉, 1907) 의원(남제주, 무소속, 일본 입명관대학법학부 졸업, 조선타이어공업주식회사사장)의 삭제반대 근거이다. **국회속기록** 제15회 제10호, 14면 상단.

3) 일반 공무원 노동운동

전진한 의원⁴⁷⁾은 공무원법 제37조에 의한 일반 공무원의 노동조합운동 제한에 대하여 외국의 입법례와 공무원의 노동운동 실제 필요성을 논거로 공무원법 제37조를 노동조합의 자유 활동을 규정한 제6조에 적용하지 않는다는 규정을 추가할 것을 수정안을 통하여 주장하였다. 그러나 원안지지 측⁴⁸⁾은 먼저 공무원법 제37조를 개정할 것을 주장하여 이에 반대함으로써 수정안의 의도는 좌절되었다.

(2) 노동쟁의조정법: 일반사업의 쟁의행위개시자유 및 형법적용배제를 통한 쟁의방해 금지와 직장폐쇄의 조합대표자 통고

1) 일반사업의 쟁의행위개시자유

전진한 의원은 “공익사업만은 우리가 특별히 국가가 법률로 보호해 가지고 이 노동자나 기업가나 여기에 대해서 쟁의행위를 발동할 것을 제외해 놓고 일반사업에 있어서는 헌법이 보장하고 노동조합법이 보장하는 원칙을 확보해 가지고 행동의 자유를 확보해야 되겠다는 것”⁴⁹⁾이라고 일반사업의 쟁의행위개시자유를 수정안으로 제시하였지만 원안의 조정전치주의가 가결되었다.

2) 쟁의기간 중 특정형법 적용배제를 통한 쟁의방해금지

전진한 의원은 “사실문제에 있어서 과거의 경험으로 보든지.....가령 조방(朝紡) 쟁의에서도 노동자가 많이 희생을 당했고 그 모든 조항이 협박을 했다 공갈을

47) 전진한 의원은 “과거 이 공무원법을 만들 때에 제헌국회 때에 여기에 상당한 논란이 있었고 또 이 공무원이 된 뒤에 실제문제로서 철도라든지 기타 전매국이라든지 실제에 있어서 공무원의 자격으로 일하고 있는 이런 직장에서 상당한 분규가 있었다”는 현실을 직시하여 “세계입법례에 비추어서 공무원 중에 군인이나 경찰관리, 형무관리, 소방관리를 빼고 다른 하급공무원은 실지 어떠한 단체의 소속이라든지 그 권익을 옹호하기 위해서 노동조합을 조직할 수 있다는 이것을 선명히” 할 필요가 있다고 강조하였다. **국회속기록** 제15회 제10호, 1면 중단·2면 상단. 또한 전진한 의원은 “반드시 육체적 노동을 제공하지 않더라도 각처의 하급관리가 노동조합을 조직할 수 있고 심지어 교직원들이 노동조합을 조직해 가지고 오늘날 전 세계적으로 노동운동을 리드하고 있어요.”라고 하면서 공무원법 제37조에 의한 공무원의 노동조합 조직의 제한을 없애자는 주장을 하였다. **국회속기록** 제15회 제10호 3면 하단.

48) 김용우 사회보전위원장대리는 “전진한 의원이 거기에 대한 제한규정을 없애고자 하는 의미가 있으면 공무원법 30조를 개정시키면 이 조합법은 현재 있는 정신으로서 충분히 노동조합을 조직할 수 있게 되어 있습니다”라고 주장하였다. **국회속기록** 제15회 제10호, 4면 하단.

49) **국회속기록** 제15회 제18호, 5면 하단.

했다 해서 잡아 갔어요. 그래서 선진국국가의 입법례에는 이러한 조항을 노동자에게 적용하지 않는다”고 주장⁵⁰⁾하면서 “형법 제95조(공무집행방해) 제106조(소요) 제107조(과산) 제208조(폭행) 제222조(협박) 및 제234조(위협에 의한 협박)는 쟁의 기간 중 근로자에 적용하지 아니한다.”를 제13조 제2항으로 신설할 것을 수정안으로 제출하였지만 채택되지 않았다.

3) 직장폐쇄의 의미와 조합대표자 통고

전진한 의원은 “공장을 절반이나 3분지 2라든지 상당한 부분의 작업을 안 하고 폐쇄한다면 역시 공장폐쇄와 같은 결과⁵¹⁾가 나기 때문에” 조합단축을 “직장 폐쇄의 일종”으로 보아 동일하게 취급하자는 수정안⁵²⁾을 제출하였지만 가결되지 않았다. 이진수 의원은 직장폐쇄를 “조합대표자와 노동위원회에 1개월 전에 보고” 하게 함으로써 사용자의 “독재방지도 되고 또 해고당하는 많은 희생노동자가 전 업도 할 길이 생기는 것”이라고 주장하는 수정안⁵³⁾을 제출하였지만 이 역시 가결되지 않았다.

(3) 노동위원회법: 공익위원 선정의 공평한 합리성 확보 및 중앙노동위원회 재 심사 개시요건의 ‘일반사업과 공익사업’의 구분

1) 공정한 노동위원회의 구성: 공익위원선정의 ‘공평한 타협책’

전진한 의원은 공익위원 선정의 공정성을 확보하기 위한 수정안을 제출하면서, “공익위원을 양편이 공동으로 인정하는 사람”을 내고 또 “한 단체가 두 사람이

⁵⁰⁾ 국회속기록 제15회 제19호, 6면 중단.

⁵¹⁾ 임기봉 의원은 해방 후 적산관리자들의 실태를 비판하면서 직장폐쇄 조항 자체를 삭제하자는 주목할 만한 주장을 다음과 같이 하였다. “해방 후로 우리나라의 모든 기업체가 원래 이것이 적산이었습니다. 한데 그 후로 적산을 맡아서 관리하는 관리자들의 동향이 어떻게 되었는가 하면 ‘갑’이라는 공장을 갖다가 관리권을 받아 가지고 비밀리에 ‘을’이라는 자기 사설공장을 가지고 있어 가지고 ‘갑’이라는 공장의 그 내부시설을 모두 뜯어다가 ‘을’에다가 만들어 놓고 ‘갑’이라는 공장은 껍질만 남겨 놓고 운영할 수 없다 폐쇄하겠다.....이렇게 해 나온 것이 해방 후로 오늘날까지 적산을 관리하던 모든 기업주들이 얼마든지 있습니다. 이러한 동태가 있음에도 불구하고 그저 종이쪽 한 장에다 도장 찍어서 폐쇄한다고 제출만 해버리면 노동자는 어디 가서 살 수 있습니까. 그러므로 이것은 반드시 그러한 문제를 우리가 여기서 삭제하지 않으면 안 된다고 나는 생각합니다.” 국회속기록 제15회 제18호, 11면 하단.

⁵²⁾ 국회속기록 제15회 제18호, 10면 중단.

⁵³⁾ 국회속기록 제15회 제18호, 9면 하단.

상 못 내도록”하자고 다음과 같이 주장⁵⁴⁾하였지만 결국 가결되지 못하였다.

추천은 말이지요 공익위원을 양편이 공동으로 인정하는 사람을 내자는 것입니다. 자본가 측에서 지지하는 사람은 노동자 측에서 낼 수 없을 것이고 노동자 측에서 지지하는 사람은 자본가 측에서 낼 수 없는 일이라고 생각합니다. 그렇다면 관청이 막 낸다 하더라도 불평이 있으니까 양측이 승인하는 사람을 공익위원으로 내자 ... 이와 같이 서로 공평한 타협책으로서 이러한 수정안을 내놓은 것입니다... 만약 공익위원을 한 당파나 한 단체에서 두 사람 이상 낼 지경이면 좀 여기에 혹은 그 정당의 이익이나 혹은 그 사회단체의 이익이나 혹은 그 단체의 정치력에 따라서 공익위원의 의향이 좌우될 우려가 있기 때문에 이것을 한 단체가 두 사람 이상 못 내도록 규정한 것입니다. 결국 제가 제출한 수정안으로 말하면 가장 양보적이고 타협적인 것입니다.

2) 중앙노동위원회의 재심사개시요건: 일반사업과 공익사업의 구분

전진한 의원은 중앙노동위원회의 재심사개시요건을 일률적으로 다루는 원안과는 달리 일반사업과 공익사업으로 구분하여 “공익사업에 대해서는 재심을 능히 노동위원회의 권한으로 할 수 있고 또 일방만 요청해도 할 수 있겠지만 일반사업에 있어서는 원 초심과 마찬가지로 역시 쌍방이 요청할 때에 결국은 노동위원회에서 재심하도록 하는 것이 양편에서 다 공평하다”고 하여 수정안을 제출한다고 밝혔지만,⁵⁵⁾ 이 수정안은 가결되지 못하였다.

(4) 근로기준법: 해고예고 및 위험수당지급과 유해위험작업의 근로시간제한 삭제

1) 해고예고제도

원안은 “사용자가 근로자를 해고하고자 할 경우에는 30일 분 이상의 평균임금을 노무자에게 지급하여야 한다(제29조 제1항).”인데 대하여, 이진수 의원은 제29조 제1항의 중간에 “근로자에게 30일 이전에 통고해야 하며”라는 해고예고제도를 삽입하자는 것이다.

이진수 의원은 “두 시간 전에 해고통고를 하면 그 사람은 가족을 데리고 방향하게 되는 것”이므로 “30일 이전에 예고를 하면 그 사람은 가족을 데리고 방향하지 않고.....노동자의 갈 길이 막연하기 보다도 미리 예고하면 구직할 수 있다고

⁵⁴⁾ 국회속기록 제15회 제15호, 5면 중단.

⁵⁵⁾ 국회속기록 제15회 제15호, 16면 중단.

하는 것”을 강조하였지만, 자신의 수정안은 미결되고 원안이 가결되어 해고예고제는 채택되지 않았다.⁵⁶⁾

2) 위험수당지급과 유해위험작업의 근로시간제한 삭제

태완선 의원은 유해위험작업의 근로시간제한 규정인 제45조는 우리 현실의 사업에 타당하지 않다고 보아 “이 규정을 삭제해 가지고 지하노무자라든지 위험한 작업을 하는 근로자도 일반노무자와 마찬가지로 원칙적으로 8시간 7일간에 48시간을 표준시간으로 일률적으로” 하여 “일반 지상의 노무자와 달리해서 지하에서 위험한 일을 하는 노무자에 대해서는 별도로 위험수당”을 지급하는 것이 타당하다고 생각하므로 조항신설(제42조)을 제의⁵⁷⁾한 것이라고 주장하였지만, 이 수정안은 미결되어 폐기되었다.

3. 평가

제정내용으로 확정된 가결된 수정안의 사항이야말로 노동법의 주체적 독자성을 담보하는 치열한 제정심의과정의 결정체라고 할 수 있다. 한편 좌절된 수정안의 사항도 진지한 토론의 쟁점이었던 것도 사실이지만 그것이 제정내용으로 채택되지 않은 것은 우리의 풍토적 고뇌의 산물로서 반면교사의 구실을 한 것으로 풀이될 수 있을 것이다. 전진한 의원은 노동조합의 자주성 및 민주성의 확보와 단체행동의 자유보장 그리고 공정한 노동위원회구성에 역점을 두어 관련 수정안을 제출하였지만 상당부분이 좌절되고, 노동조합의 단체행동자유의 목적 추가 및 결격요건의 삭제와 전국적 파업인정 등 몇 개 사항만이 가결되었다. 이러한 현상은 ‘단체행동자유권 중심의 조합자치주의’를 지향한 전진한 의원의 수정안을 전폭적으로 수용할 수 없는 법 풍토의 한계에서 비롯된 것이지만, 이 한계 역시 ‘발체개헌’과정의 테러분위기와 전쟁의 포연, 과거 전평의 악몽에 시달린 한민당 계열의 의원 및 원내 자유당 의원의 노동적대 감정으로 인한 ‘풍토적 고뇌’의 산물이라고 보아야 될 것이다. 이러한 의미에서 노동법제정 내용의 특징은 오히려 미결된 수정안의 ‘좌절 배경과 원인’을 반추하는 ‘통한의 고뇌’에서 찾을 수 있으리라고 본다.

56) 국회속기록 제15회 제48호, 14면 중단.

57) 국회속기록 제15회 제49호, 3면 하단-4면 상단.

V. 종합평가

지금까지 살펴본 것처럼 ‘비상한 풍토’에서 개화된 노동법제정의 특징은 ‘비범한 인물(전진한)’이 주도한 대승적 실천의 역할과 상호연관관계에 있음을 보여준다. 노동법제정은 그 제정배경의 비상 국면상황, 제정과정의 긴급성과 치열함, 제정내용의 상대적 독자성을 그 특징으로 하고 있는데 이는 전진한 의원의 이승만 정권에 대한 노동대중을 위한 비상한 저항, 노동운동의 법적근거를 확보하기 위한 노동법안 국회우선상정 긴급동의안 발의, 근로3권 특히 단체행동의 자유를 보장하려는 독자적 수정안 제출 등 그 활약의 직접적 투사체로 볼 수 있을 정도이다. 휴전이 성립되기 전의 한국전쟁 중 이승만 독재체제 구축을 위한 헌법유린의 ‘부산정치파동’의 비상사태에서 조방쟁의 등의 노동자 대투쟁을 거쳐 전진한 의원의 주도적 역할로 이루어진 노동법의 제정은 해방이후 전개된 노동운동의 법적 결실로서 헌법상 보장된 노동기본권의 구체적 실현을 위한 법적 근거의 초석이 되는 의의를 가진 것으로 평가할 수 있다고 본다.

그러한 의미에서 노동법의 제정은 단순히 외국의 법제를 모방하여 졸속하게 이루어진 것이 아니라 그것은 한국노동현실의 ‘풍토적 성격’이 전진한 의원의 역할에 의해 ‘주체적’으로 결정(結晶)된 것으로 볼 수 있다. 첫째, 노동법제정이 이승만의 정권연장을 위한 비상한 고난의 처참한 현실에서도 이를 극복하려는 전진한 의원의 비상한 각오의 주체적 노력으로 그 결실을 맺었다는 점이 특별하다고 생각된다. 이승만 정권에 저항한 전진한 의원은 대한노총위원장에서 조차 부당하게 축출되는 정치적 탄압을 받자 이에 굴복하지 않고 오히려 이를 계기로 근로대중의 절실한 요구인 노동법제정을 그의 지지 세력과 함께 탁월한 전문가의 식견을 발휘하여 적극적으로 전개한 것이다. 둘째, 그 제정과정에서 의원주도의 독창적 법안이 제출되어 치열한 토론이 전개된 점을 간과해서는 안 되리라고 본다. 노동법안은 정부안과 대한노총 출신 의원이 면밀히 준비한 법안을 사회보건위원회에서 사전에 함께 심의하여 이를 단일의 사회보건위원회안으로 국회심의의 원안으로 상정하고 이 원안에 대한 전진한 의원 등의 다양한 수정안이 제출되어 수정안 중심의 법안심의회가 이루어지는 방식을 취함으로써 의원주도의 주체적 입법 활동이 이루어진 점을 하나의 특징으로 평가할 수 있다. 셋째, 그 제정내용에 주체적 고뇌의 산물인 상대적 독자성이 담겨져 있다는 사실을 과소평가해서는 안 될 것이다. 우선 노동법체계에 있어서 당시 일본법과는 달리 노동위

원회법이 독자적으로 입법되었고 또한 노동조합의 정치활동 허용과 전국적 파업 인정 그리고 근로기준법의 해고의 정당이유 요건 등을 그 독자적 내용의 예로 들 수 있다. 그러므로 노동법이 의원들의 사전준비 없이 외국의 입법을 모방하여 정부안 원안대로 일괄하여 통과되었다는 종전의 일부견해는 전적으로 수정되어야 마땅하다고 생각한다.

이처럼 노동법제정의 전체적 ‘특징’은 전진한 의원의 독창적 ‘역할’의 결정체로 파악해도 무방하리만치 서로 양자가 불가분의 상호의존관계에 있는 그 점이 바로 노동법제정의 가장 큰 특징이라고 생각한다.

투고일 2009. 11. 25	심사완료일 2009. 12. 11	게재확정일 2009. 12. 14
------------------	--------------------	--------------------

참고문헌

국회속기록 제14회.

국회속기록 제15회.

김낙중, **한국노동운동사: 해방후편**, 청사, 1982.

김사육, **한국노동운동사(상)**, 산경문화사, 1979.

대한노총 결성전후: 노동운동의 회고담(6), **노동공론**, 노동문제연구소, 1972.

대한민국국회사무처, 『**역대국회의원총람**; 제헌국회-제9대국회』, 1977.

안중우, 조방쟁의(상)(하), **노동공론**, 노동문제연구소, 1972.

이흥재, “노동조합제정사의 법사회학적 조명: 그 제정배경과 전진한의 역할 및
법인식의 탐조”, **서울대학교 법학** 제46권 제2호, 2005.

전진한, **이렇게 싸웠다**, 무역연구원, 1996.

중앙선거관리위원회, **대한민국선거사**, 1981.

한국노동조합총연맹, **한국노총50년사**, 한국노총정보센터, 2003.

<Abstract>

The Characteristic of Labor Law Establishment and the Role of Jin Han Jeon

Lee, Heung Jae^{*}

This article primarily attempts to clarify the key role of Jin Han Jeon, a member of the Second National Assembly(SNA) in the establishment of four labor relations laws(the Labor Union Act, the Labor Dispute Adjustment Act, the Labor Relations Commission Act, and the Labour Standard Act: “labor law,” from now on) during a national emergency, the Korean War, at the refuge capital Pusan in 1953. In addition, it is argued that labor law was enacted with its own unique characteristics on the basis of systematic debate in SNA, despite the turmoil of the Korean War, on the contrary to the existing opinion that it was a product of a hasty and near exact copy of foreign law, as drafted by the Government. Accordingly, the subject and range of this study are examining the interrelationship between the role played by Jin Han Jeon and the characteristic of labor law establishment with respect to the legislative (1) background and purpose, (2) process, and (3) substance by mainly analyzing the stenographic record of SNA.

Firstly, it should be noted that the background of labor law establishment was so called “Political Upheaval of Pusan(namely, the Selected Amendment to the Constitution)” and the collective actions of the Cho-Bang(cotton spinning factory) during the Korean War. The cruel crackdown on labor disputes and on Jin Han Jeon had been made in the collective actions of the Cho-Bang under President Seung Man Lee’s regime. Under the politically harsh circumstances, Jin Han Jeon made a significant contribution to establish a foundation of labor law in Korea. Specifically, he played a key role to lay a bill of labor law before the SNA in 1953 in advance of any other agenda as well as bring the distinctive revised bill

* Professor, College of Law/School of Law, Seoul National University.

to ensure the freedom of collective action. Jin Han Jeon thus made it clear that the purpose of labor law was to establish a legal basis of labor movement, anchored in his own experience, whereby ensuring the fundamental labor rights guaranteed by the Constitution.

Secondly, it is considered as a unique characteristic of the process on the labor law establishment that the law-makers from Korea Labor Union Confederation played leading roles in legislation. Following the Original Bill(OB) drafted by Social Health Committee of the SNA, the various Revised Bill(RB)s were brought mainly by Jin Han Jeon as well as some other members of SNA. The consideration and debate on the bills focused for the most part on RBs due to intense contemplation of the members of SNA in order to enact better legislation than OB.

Finally, it should not be underestimated that the unique characteristic on the substance of labor law. For instance, the Labor Relations Commission Act was a distinctive legislation, unlike the Japanese labor law at that time. The right to political activity of labor union, right to national strike, and the requirement of just causes on dismissal under the Labor Standard Act were the unique features as well. The labor law establishment was a fruit of continuous labor movement since the Liberation of 1945 in order to realize the fundamental labor rights, despite the political suppression on labor movement under Seung Man Lee's regime. The existing opinion that labor law was passed as drafted by the Government and as a near copy of foreign law should thus be rectified.

It might hence be concluded that the inseparable interrelation between the labor law establishment in 1953 and the "unique role" played by Jin Han Jeon in the SNA for the legislation was the most important "characteristic" of establishing the labor law.

Key words: Labor law, characteristic of the establishment, role of Jin Han Jeon, background and purpose of the establishment, process of the establishment, substance of the establishment, the Labor Union Act, the Labor Dispute Adjustment Act, the Labor Relations Commission Act, the Labour Standard Act, the Original Bill and the Revised Bill