



제5장

노동기구

직업보도원 직제(안)
노동위원회법 개정법률(안)
노동청 직제(안)
부녀직업보도시설 설치 승인
노동위원회 활성화 방안에 대한 조치

직업보도원 직제(안)

총무처 / 1959 / BA0084230

1959년 12월 법제실장이 국무회의에 제출한 문서로, 직업보도원 직제의 제안이유와 전문 6조, 부칙으로 구성된 직업보도원 직제(안)의 내용을 파악할 수 있다.

국립국어원 표준국어대사전에 따르면, 직업보도(職業輔導)는 “취직이나 전직을 하려는 사람에게 그 직업에 필요한 지식이나 기능을 가르치는 일”, “취직한 사람이 그 직업에 적응해 성공할 수 있도록 직업상으로나 생활상으로 필요한 보호·지도를 하는 일”을 뜻한다. 이러한 직업보도 사업은 1950년대에 상이군경에 대한 원호사업의 하나로 추진됐다. 1950년 4월에 제정된 <군사원호법>과 1951년 4월에 제정되고 1956년 10월에 일부 개정된 <경찰원호법>은 상이군경에 대한 수직보도(受職輔導)를 정하고 있었다.

<군사원호법> 제8조는 ① 상병군인과 그 가족으로서 생계를 유지하기 곤란한 자 ② 장병 또는 상병군인의 유족으로서 장병 또는 상병군인의 사망으로 인해 생계를 유지하기 곤란한 자 ③ 하사관병의 가족으로서 사병의 입영으로 인해 생계를 유지하기 곤란한 자를 생계부조 대상자로 규정했다. <경찰원호법> 제6조는 ① 상이 경찰관과 그 가족으로서 생계를 유지하기 곤란한 자 ② 순직 경찰관의 유족으로서 순직 경찰관의 사망으로 인해 생계를 유지하기 곤란한 자를 생계부조 대상자로 규정했다. 그리고 <군사원호법> 제24조, <경찰원호법> 제15조는 “부조대상자는 대통령령의 정하는 바에 의해 수직보도시설에서 수직보도를 받을 수 있다”고 규정했다.

이러한 규정에 따라 상이군경의 직업보도를 위해 제정한 것이 바로 1957년 7월 9일 제정·공포한 <중앙직업보도소 직제>이다. 전문 6조와 부칙으로 구성된 <중앙직업보도소 직제>에 의하면 중앙직업보도소는 보건사회부 장관 소속 아래 두었으며 보도소 소생의 수직보도(受職輔導) 연한을 1년으로 규정했다. 또한 수직보도에 관한 과목 설치와 보도소 운영에 필요한 사항은 보건사회부령으로 정하도록 했다. 이 직제가 신설되면서 1952년 4월 27일 제정된 <중앙상이군경직업보도소 직제>는 폐지되

었다.¹⁰⁹⁾

1959년 12월 16일에는 <직업보도원 직제>가 제정되어 1960년 1월 1일부터 시행되면서 <중앙직업보도소 직제>는 폐지됐다.

문서를 통해서 <직업보도원 직제>의 제안 이유와 주요 내용을 파악할 수가 있다. <직업보도원 직제>는 “상이군경, 전몰장병 유가족 및 사병가족들의 자립생계를 유지시키기 위해 현재 중앙직업보도소에서 일인일기(一人一技) 교육을 실시하고 있으나 현하 사회실정으로 보아 이의 확충 강화가 더욱 필요하므로 현 중앙직업보도소와 전남정양원 및 충남정양원을 폐지함과 동시에 서울특별시, 대전시, 광주시에 직업보도원을 설치”하기 위해서 제안되었다. 전문 6조와 부칙으로 구성된 이 법은 <군사원호법> 제24조와 <경찰원호법> 제15조의 규정에 따라 직업보도를 실시하기 위해 보건사회부장관 소속 하에 직업보도원을 두는 것을 목적으로 하고 있다. 직업보도원에 원장을 두어 “보건사회부장관의 명을 받아 원무를 통리하며 소속 공무원을 지휘감독”하도록 했다. 그리고 직업보도원에 서무과, 교도과, 의무실을 두도록 규정했다.

109) 중앙상이군경직업보도소는 군사원호법 제8조, 경찰원호법 제6조의 규정에 의해 부조대상자에 대한 직업보도를 하기 위해 사회부 장관 소속 하에 설치되었다.

노동위원회법 개정법률(안)

총무처 / 1963 / BA0084356

1963년 2월 11일 보건사회부장관이 각의에 제출한 문서로, 노동위원회법 개정 제안 이유와 법안의 내용, 참고사항 등을 담고 있다. 〈신구 대조표〉가 첨부되어 있어 현행법과 개정안을 비교할 수가 있다.

노동쟁의는 노사 양측의 거래에서 연유된 것이기 때문에 당사자의 자치에 일임하는 것이 이상적이다. 따라서 노동쟁의 조정은 노사 양측의 대표와 함께 노사 양측의 신임이 두터운 제3자를 참가시켜 구성한 기관, 즉 노동위원회에 맡기는 것이 하나의 통례가 되어 왔다. 한국에서 노동위원회는 근로자를 대표하는 자(근로자위원), 사용자를 대표하는 자(사용자위원), 공익을 대표하는 자(공익위원)로 구성하는 것을 기본으로 하고 있다. 그런데 노동위원회는 노동쟁의의 조정만을 담당하는 것이 아니라 부당노동행위의 구제를 비롯한 〈노동조합법〉, 〈근로기준법〉, 기타 법령에서 정한 사항의 심사결의뿐만 아니라 근로조건의 개선에 관해 행정관청에 건의할 수 있는 권한을 가지고 있다. 따라서 노동위원회가 차지하는 위치는 극히 중대하다고 볼 수 있으며, 노동행정의 민주화를 위해서도 노동위원회의 역할은 중요한 의미를 지닌다.¹¹⁰⁾

1953년 3월 8일 “국민경제의 발전과 근로행정의 민주화를 기하기 위해 노동위원회를 설치함을 목적”으로 〈노동위원회법〉을 제정·시행했다. 노동위원회법 제정 과정에서 노동위원회를 자주적인 기관으로 만들 것인가, 행정관청에 예속된 기구로 만들 것인가를 놓고 논란이 벌어졌는데, 3월 8일 공포된 노동위원회법은 ① 노동위원회를 “소관 행정관청이 관리한다”고 규정했으며 ② 근로자대표 3인, 사용자대표 3인, 공익대표 3인으로 구성되도록 명시했다.

노동위원회는 1949년 사회부령 제1호에 의해 사회부 내에 설치된 조직으로, 사회부장관의 자문에 응해 중요한 노동정책을 조사·심의하는 역할을 했다. 이후 1953년 3월 공포된 〈노동위원회법〉에 의해 노사분쟁 해결기구로 설치되었다. 이 조직은 ①

110) 심태식, 『勞働法 概論』(版), 법문사, 1978(第二全訂 重版), 287~288쪽.

노동법에서 정한 사항을 심사하거나 결의하고 ② 노동쟁의를 조정하거나 중재했으며 ③ 노동조건 개선을 행정 관청에 건의하는 역할도 수행했다. 5·16 군사정변 이후 노동관계법이 개정되면서 노동위원회법도 1963년 4월 17일 전부 개정되었다.

문서는 법안의 제안이유를 “현행 노동위원회법의 미비한 점을 보완하기 위해 이를 전면 개정하는 것”이라고 밝혔다. 법안의 주요 내용을 현행법과 차이가 있는 것을 중심으로 서술하면 다음과 같다.

- ① 노동위원회를 구성하는 공익위원은 3인으로 되어 있었는데 이를 3인 내지 5인으로 변경했다(노·사·공 3자 비율에서 1953년 법은 3인:3인:3인이었는데, 1963년 4월 개정법에서 3인:3인:3~5인으로 변화)
- ② 지방노동위원과 특별노동위원을 주무부 장관이 임명하게 되어 있던 것을 특별위원회의 위원은 주무부 장관이, 지방노동위원회의 위원은 당해 서울특별시장·부산시장 또는 도지사가 각각 위촉하도록 했다.
- ③ 공익위원 중에서 2명을 상임위원으로 임명하도록 정했다.
- ④ 노동위원회의 사무집행을 위한 출석 요구에 응해 위원회에 출석한 자에 대해서는 비용을 변상하도록 했다.
- ⑤ 지방노동위원회 또는 특별노동위원회에 대한 중앙노동위원회의 지시권을 부여했다.
- ⑥ 노동위원회의 위원 2/3 이상의 출석과 출석위원 2/3 이상의 의결로써 정할 수 있었던 것을 공익위원만이 행하는 의결사항을 여섯 가지로 특정했다.
- ⑦ 벌칙을 강화했다.

노동청 직제(안)

내각사무처 / 1963 / BG0000369

1963년 8월 내각사무처장이 각의에 제출한 문서로, 신설된 노동행정조직으로서 노동청의 직제를 담고 있다. 〈노동청 직제안에 대한 의견서〉가 첨부되어 있는데, 노동청 직제를 둘러싸고 내각사무처, 법제처, 보건사회부 등 각 부처에서 이견이 있었다는 사실을 드러내는 중요한 자료이다.

1948년 7월 17일 제정된 〈정부조직법〉은 제23조에서 “사회부 장관은 노동·보건·후생과 부녀문제에 관한 사무를 장리(掌理)한다”고 규정함으로써 1946년 7월 23일 〈노동의 공공정책과 노동부 설치에 대한 법령〉에 의해 설치된 노동행정기구인 노동부가 정부 수립 후 사회부 소속으로 편입되었다.

정부수립 후 1948년 11월 4일 제정·시행된 〈사회부 직제〉에 따라 노동국이 설치되었다. 〈사회부 직제〉 제7조에 따라 노동국 아래 노정과, 직업과, 복리과, 조정과를 두었다. 노정과는 노동행정의 조사와 기획, 노동조합에 관한 사항을, 직업과는 실업대책, 직업소개, 노동기능 지도 및 노동배치에 관한 사항을, 복리과는 노동자 복리에 관한 사항을, 조정과는 노동쟁의의 조정에 관한 사항을 분장했다.

1950년 사회부 직제가 개정되어 노동국 아래 노정과, 직업과, 조합지도과를 두었다. 노정과는 노동정책의 기획수립, 노동자의 복리, 근로자의 지도교화에 관한 사항을, 직업과는 실업대책, 직업소개, 노동기능 지도, 노동배치, 해외이민에 관한 사항을, 조합지도과는 노동조합의 지도육성, 노동쟁의의 예방과 조정에 관한 사항을 분장했다.

1953년 11월 25일 사회부 직제 개정에 따라 노동국은 노정과, 기준과, 직업과를 두었다. 노정과는 노동정책의 기획 수립, 노동의 통계와 조사, 노동조합의 지도 육성과 단체협약, 노동쟁의의 조정과 해결, 노동위원회에 관한 사항을, 기준과는 근로계약, 임금, 근로시간과 산업안전, 근로위생, 재해보상, 여자와 소년의 근로, 특수근로조건,

근로자의 복리후생과 보호에 관한 사항을, 직업과는 실업대책, 직업소개, 직업보도, 기능관리, 근로동원, 해외이민에 관한 사항을 분장했다.

1955년 2월 17일 사회부 직제는 폐지되고, 보건사회부 직제로 조직개편이 이루어지면서 보건사회부 아래 노동국이 설치되었다. 그리고 노동국에 노정과, 기준과, 직업과, 조사지도과를 두었다. 신설된 조사지도과에서 노정과의 “노동의 통계와 조사” 업무를, 기준과의 “복리후생과 보호에 관한 사항”을, 직업과의 “기능관리” 업무를 흡수했다. 즉 조사지도과는 노동실태의 조사와 통계, 기능관리, 근로자의 복리와 후생지도에 관한 사항을 분장했다. 1961년 10월 2일 개정된 보건사회부 직제에 따라 노동국에 노정과, 기준과, 직업과, 노동통계과, 실업대책과를 두었다. 노정과는 노동정책의 기획수립, 노동조합의 지도감독, 단체협약, 노동쟁의의 조정, 노동자복지, 노동위원회에 관한 사항을, 기준과는 근로계약, 임금, 근로시간, 근로자의 안전과 보건, 재해보상, 여자와 소년의 근로에 대한 특별보호, 근로자의 교육, 후생, 특수근로조건, 노무관리의 지도감독 및 근로감독관에 관한 사항을, 직업과는 직업안정, 직업소개, 직업보도, 근로동원 및 실업보험에 관한 사항을, 노동통계과는 노동실태의 조사와 통계 및 분석에 관한 사항을, 실업대책과는 고용에 대한 조사, 분석, 실업대책 및 실업자의 동태에 관한 사항을 분장했다.

1963년 8월 26일 <정부조직법>이 일부 개정되면서 노동국이 폐지되고, 보건사회부 장관 소속 하에 노동청이 신설되었다. 그리고 노동청 아래에 노정국과 직업안정국을 설치했다. 이 문서는 1963년 신설된 노동청 직제의 주요 내용을 밝히고 있는데, ① 노동청에 청장, 차장, 기획조정관실, 총무과 외에 노정국과 직업안정국을 두었으며 ② 노정국에는 근로기준과·안전보건과·보험관리과를, 직업안정국에는 실업대책과·노동통계과를 두었다. 그런데 이때 각의에 제출한 <노동청 직제(안)>은 대폭 내용이 수정되었다. 1963년 9월 1일부터 시행된 노동청 직제에 따르면, 노정국에 노정과와 근로기준과를, 직업안정국에 직업안정과, 실업대책과, 산재보장과를 두었다. 보건사회부에서 작성한 <노동청 직제안에 대한 의견서>가 첨부되어 있는데 노동청 직제안에 대한 내각사무처, 법제처, 보건사회부 등 관계 부처의 이견을 보여주고 있다.

부녀직업보도시설 설치 승인

내무부 / 1974 / BA0840070

1974년 9월 2일 경기도지사가 양주군수에게 보낸 문서로, 부녀직업보도시설 설치 신청을 보건사회부 장관이 승인했다고 통보했다. 문서에는 <보건사회부 장관의 부녀직업보도소 설치승인서>, <양주군 여자기술학원 설치 및 관리 조례 중 개정 조례(안)>, <양주군 여자기술학원 직제 규칙(안)>, <양주군 여자기술학원 정원조정(안)> 등이 첨부되어 있다.

1961년 5·16 군사정변을 통해 집권한 군부세력은 집권 후 얼마 되지 않아 <윤락여성행위 등 방지법>을 공포(1961.11.9.)해 윤락행위의 금지와 방지를 위해 보건사회부 장관이 지정하는 곳에 보호지도소를 설치할 것을, 그리고 보호를 필요로 하는 여자를 위한 직업보도 시설을 설치할 것을 규정했다.¹¹¹⁾ 이러한 법령에 따라 1962년에 들어서 보건사회부 부녀국에서는 그동안 수용, 선도에만 그쳤던 윤락여성문제를 보다 적극적으로 해결하겠다는 직업보도(職業輔導)를 계획했다.¹¹²⁾ 이어서 1962년 2월 서울시는 윤락여성선도위원회를 발족시켰다. 이 위원회는 윤락여성 선도에 관한 연구·조사와 함께 직업보도, 귀향사업 등을 폭넓게 추진하기 위한 조직이다.

보건사회부 부녀국은 또한 전국적으로 부녀직업보도소를 설치해 윤락여성을 수용하고 수예, 재봉, 편물, 미용 등의 기술교육을 실시했다. 1963년 12월 16일에는 각령 제1718호로 <국립부녀직업보도소 직제>를 공포했다. 1971년 1월 현재 <윤락행위 등 방지법>에 따라 전국적으로 설립된 부녀직업보도소는 전국적으로 32개소에 이르렀다.¹¹³⁾

문서는 1971년 5월 양주군에서 신청한 부녀직업보도시설 설치에 대해 경기도지사가 승인 통보한 것이다. 그런데 보건사회부 장관이 부녀직업보도소 설치를 승인한 날짜가 1971년 6월 28일인데도 경기도지사가 문서를 보낸 날짜는 1974년 9월 2일로 되어 있다. 승인된 후 통보하기까지의 기간이 3년의 시차를 보이는데 이 시간적 공백

111) 「媒介한 者엔 懲役도, 淪落行爲等防止法 公布」, 『경향신문』 1961.11.9.

112) 「올해 女性事業計劃. 保社部 婦女局 “居宅救護”로 바뀐. 市郡마다 相談所 두고 孤兒는 各 家庭에」, 『동아일보』 1962.1.13.

113) 「豫算에 비친 社會복지(1)」, 『동아일보』 1971.1.13.

에 대한 확인이 필요하다.

〈양주군 여자기술학원 설치 및 관리 조례 중 개정 조례(안)〉은 “학원에 원장을 두며 군수가 정하는 바에 의해 원장 이외에 필요한 직원을 둘 수 있다”는 기존의 규정을 “학원에 원장을 두며 지방행정사무관으로 보한다”로 개정하고, “학원에 두는 지방공무원의 정원은 군수가 따로 정한다”는 규정을 신설하고 있다. 또한 〈양주군 여자기술학원 직제규칙(안)〉도 첨부되어 있다. 이 중 정원조정(안)에 의하면 공무원의 정원은 총 8명으로, 아래 〈표〉와 같다.

〈양주군 여자기술학원 정원조정(안)〉

직급	현행(임시직)	개정안(정규직)	증감
지방행정 사무관	-	1	1
지방행정 주사	-	1	1
지방행정 주사보	1	1	0
지방행정 서기	-	1	1
지방고용원	-	4	4
이용교사	3	-	-3
사감	1	-	-1
수위	1	-	-1
합계	6	8	2

현행 지방행정 주사보 1명과 이용교사 3명, 사감 1명, 수위 1명 등 총 6명으로 구성된 여자기술학원의 정원을 지방행정 사무관, 지방행정 주사, 지방행정 주사보, 지방행정 서기 각 1명과 지방고용원 4명 등 총 8명으로 개정할 것을 요청했다. 개정(안)에서 주목해야 할 점은 임시직 공무원을 정규직 공무원으로 변경하고 있다는 점이다.

그리고 기구 및 인력보강이 필요한 이유를 다음과 같이 설명했다. 첫째, 양주군 여자기술학원은 미 제2사단 주둔지역인 양주군 은현면 상패리에 위치해 기지촌의 윤락 여성 자립 갱생 선도책으로 이용교육을 시켜 1인 1기의 기술 습득 후 사회에 취업 배출시키고 있다. 둘째, 시설규모면(대지 1,777평, 건물 4동 98평)이나 사업의 중요성을 감안해 임시직 공무원으로는 본 사업 추진과 운영에 차질이 우려되어 군의 본청 직원 정원에서 지방행정 4급 을류 1명을 파견하고 있는 실정이다. 셋째, 한미친선을 도모하고 임시직 공무원을 양성화해 본 사업을 원활히 수행하기 위해서는 기구의 신설과 필수요원을 증원해야 한다.

노동위원회 활성화 방안에 대한 조치

노동부 / 1983 / BA0757924

1983년 3월 중앙노동위원회에서 보고한 <노동위원회 업무 활성화 방안>에 대해 검토한 후 조치사항을 담아 1983년 5월 노동부 노동국에서 중앙노동위원회 위원장과 각 지방노동위원회 위원장에게 보낸 문서이다.

중앙노동위원회에서 작성한 <노동위원회 업무활성화 방안>은 기본 방향과 주요 사업으로 구분되어 있다. 기본 방향은 “노동위원회 기능과 관련 있는 노동부 지방사무소 및 지방 행정관청의 업무 지원”, “노동위원회와 노동부 간의 업무 한계 준수에 의한 업무 확대”, “노동위원회 현존 기능의 활성화에 의한 업무 확대” 등이었다. 이러한 기본 방향은 각종 노사분쟁사건을 신속하게 처리하고, 노사분쟁을 예방하기 위해 설정한 것이다. 주요 사업은 ① 노조 규약 및 단체협약의 사전 심사 ② 지역별 임금 평균치 심의 결정 ③ 노사문제 취약사업체 특별지도 ④ 노사협의회 운영 부실업체 지도 ⑤ 노동정책 발전에 수반되는 법률 및 제도에 관한 조사연구 ⑥ 노동문제 전반(근로의 권리, 의무, 노동의 가치성, 경제발전 기여도)에 걸친 대국민 계도 등이었다.

또한 노동위원회 활성화를 위해 ① 지역별·업종별 최저임금 기준을 설정할 때에는 지방노동위원회 위원장이 참석하도록 할 것 ② 노사협의회 운영 부실 업체를 지도할 때 관내 노동위원회와 협의해 일정 업체를 책임 지도하도록 할 것이며 지도결과에 대한 의견 교환으로 이원성을 지양할 것 ③ 근로조건 취약 사업체를 선정해 노동위원회에 통보해 근로조건 개선에 적극 협조할 것 ④ 지방사무소에서 주관 실시하는 교육, 세미나에 노동위원회 위원을 강사 또는 연사로 적극 활용할 것 ⑤ 지역노동대책회의, 노사정 간담회, 지역별 기관장회의 등 각종 행사와 회의에 노동위원회도 참석할 수 있도록 적극 협조할 것 등을 지시했다.

이러한 중앙노동위원회의 업무활성화 방안에 대해 노동부에서는 다음과 같이 검토 의견을 제시했다. 첫째, 지역별·업종별 최저임금 기준 설정 회의에서 지방노동위원회 위원장이 의장이 되는 것은 임금통계조사 및 임금지도가 지방사무소에서 이루어지고

있는 사실을 고려할 때 대표 지방사무소장을 의장으로 하는 것보다 비능률적이다. 둘째, 노사문제 취약사업체에 대한 지도는 이미 지방사무소장, 근로감독관, 지역 내 유관기관이 종합적으로 지도활동을 전개하고 있으므로 다른 행정기관에서 관여하면 정부의 과도한 개입 인상을 초래해 역효과를 낼 수 있다. 셋째, 노사협의회 운영 부실업체 지도는 관할 지방사무소장과 협의해 일정한 업체를 책임지도하는 것은 바람직하지만 업무의 이원성을 지양하기 위해 관할 지방사무소장과 지도 결과에 대한 의견교환이 있어야 할 것이다.

문서는 중앙노동위원회의 역할을 파악하는 데 중요하다. 특히 중앙노동위원회에서 노사문제 취약사업체 특별지도를 계획하고 있었지만 노동부에서 이를 반대했다는 사실이 주목된다. 여기서 노사문제 취약사업체는 ‘도시산업선교회’ 등이 개입하고 있는 업체를 말하는데 이러한 업체를 고질취약사업체, 잠정취약사업체로 구분하고 특별지도를 계획하고 있었다.

도시산업선교회는 개신교의 ‘산업선교(Industrial Mission)’를 이끈 조직이었다. ‘산업전도(Industrial Evangelism)’에서 ‘산업선교’로 전환되면서 나타난 중요한 변화 중 하나는 조직의 대상을 개신교 신자로 제한하지 않고 개방했다는 점이다.¹¹⁴⁾ 이후 도시산업선교회는 노동조합 지도자를 양성하고 단위 노동조합을 조직하는 활동에 중점을 두었다. 유신체제 이후 정부의 감시가 극심한 가운데 일반노동자를 대상으로 한 ‘소모임 활동’에 주력했으며 노동자들의 의식화에도 힘을 쏟았다. 그러나 1980년대 신군부의 노동운동 탄압과 노동운동의 성장으로 도시산업선교회의 노동자 지원 활동은 점차 축소되어 갔다.¹¹⁵⁾

중앙노동위원회는 이러한 도시산업선교회와 연결된 업체를 노사문제 취약사업체로 규정해 특별지도를 계획했지만 노동부에 의해 제지당했다. 노동부는 일부 종교의 노사문제 개입은 여러 가지 복합적인 요인이 작용하고 있으므로 정부의 과도한 개입 인상을 초래해 역효과를 일으킬 수 있다고 판단해 자제를 촉구했던 것이다.

114) 한국 산업선교 역사에서 1968년은 중요한 해로 기록되고 있다. 1968년에 산업전도에서 산업선교로 전환했기 때문이다. 이는 단지 명칭만의 변화가 아니라 산업사회에서의 교회의 역할을 ‘책임사회론’에 부합하는 체질을 개선하는 것이었다. 장숙경, 『산업선교, 그리고 70년대 노동운동』, 선인, 2013, 65쪽.

115) 민주화운동기념사업회 연구소 엮음, 『한국민주화운동사』 2, 돌베개, 2009, 372~373쪽; 한국민족문화대백과(<http://encykorea.aks.ac.kr>).