

# 社會法制的 變遷

- 그 評價와 展望 -

金 仁 在\*

## 차 례

### I. 序 論 : 한국 사회법제의 의의

### II. 한국 사회법제의 변천과정

1. 前史 : 일제시대와 미군정기
2. 장식적 노동관계법 시기 / 응급구호적 사회정책입법 시기 : 1948~1960년
3. 성장과 안보를 위한 노동통제법 시기 / 명분적 사회보장입법 시기 : 1961~1979년
4. 노동통제법과 노동기본권보장투쟁의 갈등 시기 / 사회보장법의 영역확대 시기 : 1980~1992년
5. 신자유주의적 구조조정입법 시기 / 사회보장입법의 체계적 정비 시기 : 1993년~현재

### III. 주요 쟁점에 관한 법제의 변천

1. 공무원의 노동기본권 보장
2. 교원의 노동기본권 보장
3. 공무원 등의 쟁의행위 금지
4. 복수노조금지
5. 제3자 개입금지
6. 변형근로시간제

7. 의료보험의 통합논의와 4대 사회보험의 통합논의

IV. 한국 사회법제의 평가

1. 노동관계법의 평가
2. 사회보장법의 평가

V. 한국 사회법제의 과제와 전망

1. 노동관계법의 과제와 전망
2. 사회보장법의 과제와 전망

-----  
\* 尙志大學校 法學科 教授, 法學博士

## I. 序論 : 한국 사회법제의 의의

대한민국 정부수립 이후 오늘날만큼 전국민이 노동법 내지 사회보장법 분야에 대하여 높은 관심을 가진 적이 없었을 것이다. 멀리 1996년 12월의 노동법과동부터 현재의 IMF관리체제에 이르기까지, 구조조정, 기업도산, 정리해고, 명예퇴직, 실업대란, 고용보험 등의 용어가 우리의 일상생활과 의식을 지배하고 있다. 이제 일반인들도 근로기준법의 조문 하나가 자신들의 생존에 어떤 영향을 미치는지, 국가는 국민의 생존보장을 위하여 어떠한 법적·제도적 조치를 취하여야 하는지 인식하게 되었다.

그러나 지난 50년을 돌아보면, 사회법제<sup>1)</sup>가 일상생활의 장식물에 불과한 시기도 있었고, 정치적 격변기마다 헌법상 근로3권 규정이 改惡된 경우가 많았으며, 사회법제가 근로자나 국민의 생존권보장 보다는 경제개발과 국가안보를 위하여 주로 국가주도의 통제적인 노동정책 내지 사회정책을 실현하기 위한 도구로 기능하였던 점을 부인할 수 없을 것이다. 사회법제가 국민의 생존권보장법제라는 인식과 그러한 방향으로의 개선노력은 50년 중 겨우 최근 10여년 사이에 행해지기 시작하였다고 해도 과언이 아니다. 다만 현재의 경제위기와 시대조류는 한국의 사회법제에 대한 새로운 변화를 요구하고 있다.

일찍이 사회법제는 역사적 소산으로서 자본주의체제와 시민사회의 성립·진행·발전과정과 불가분의 연관성 속에서 생성·발전하여 왔다. 구체적으로 사회법제는 일정한 정치적 조건, 노사당사자 또는 국민의 의식과 요구, 경제제 관계 등과 관련되어 발전되어 왔다. 그런데 한국자본주의는 서구의 자생적이며 자율적인 발전과정을 거친 고전적 자본주의와는 달리 일제침략에 의하여

1) 원래 ‘社會法’이라는 용어는 독일에서 기르케(Gierke)나 카스켈(Kaskel) 등에 의해 사회정책적 입법 내지 사회개량주의적 입법을 총칭하는 의미로 사용되었다. 즉 계약자유와 소유권절대의 원칙 등의 시민법적 원리에 대한 수정원리를 지도이념으로 하는 새로운 법영역을 하나로 묶어 이를 사회법(Sozialrecht)이라고 칭했던 것이다. 이런 의미에서는 사회법을 노동법·경제통제법·구빈법 기타 사회보장법 전체를 포함하는 것으로 본다.(김치선, 『노동법강의』, 박영사, 1989, 10면) 또 사회적 약자에 대한 일체의 보호입법을 사회법이라고 하여 노동법과 사회보장법을 포함하는 것으로 보기도 한다.(Kaskel) 그러나 오늘날에는 노동법, 경제법 및 사회보장법이 각각 독자적인 법영역을 확보하게 됨으로써, 사회법이라고 할 때는 사회보장법만을 가리키는 것으로 정착되고 있다.

필자도 같은 생각을 가지고 있지만, 본고가 속하는 ‘특집’의 편집의도를 짐작하여 여기서는 노동관계법과 사회보장법을 모두 포함하는 법영역으로 보기로 한다.

식민지하에서 타율적으로 성립·발전하여 왔다. 특히 식민지배의 遺制는 오늘날에 이르기까지 한국사회의 중요한 정치·경제·사회 문제를 발생시키는 역사적 요인이 되었으며, 노동기본권을 중심으로 한 노동정책과 노동관계법령에서도 바로 그러한 역사적 요인이 역력히 반영되어 있다. 사회법제의 기반이 되는 경제구조의 후진성과 성장과 안보를 위한 노동통제정책에 일제시대의 치안유지법적 법령이 활용되어 온 역사가 한 예가 될 것이다.

사회법제의 변천은 이와 같은 노동관계, 노동정책 및 사회정책의 발전상황에 대응하여 여러 사실의 역사적 특성을 규명하고 그 상호관련성을 탐구하는 방법으로 고찰되어야 할 것이다. 본고에서는 이러한 시각에서 한국 사회법제 50년을 되돌아보고 사회법제가 나아갈 방향을 모색해 보고자 한다.<sup>2)</sup>

## II. 한국 사회법제의 변천과정

사회법제 50년의 변천과정을 살피는 데는 일정한 관점이 필요하며, 이러한 관점을 기준으로 입법과정에 대한 시대구분을 하여야 할 것이다. 관점이나 시대구분에 관한 정리된 견해는 없으나, 필자는 먼저 어떤 정치·사회·경제적 요인에 의해 우리나라 노동관계법 또는 사회보장법이 입법되고 변화되었으며, 입법과정에 국가, 국민, 근로자 및 사용자 등 어떤 주체가 주도적인 역할을 하였으며, 그 주체들간에 힘관계는 어떠했으며, 현실의 규범력 내지 적용관계는 어떠하였는지를 기준으로 그 변천과정을 살펴볼 필요가 있다고 본다.<sup>3)</sup>

2) 노동법과 사회보장법을 포함하는 '사회법제의 변천'을 통일적으로 서술하는 것은 매우 어려운 문제이다. 양자는 생존권보장을 이념으로 한다는 점을 제외하고는 정책목표를 달리하는 등 이미 독자적인 범영역을 구축하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 정부수립 이후의 법제변천과정에서도 양자는 별로 상호관련성을 갖지 못함으로써, 시대구분이 반드시 일치하지 않고 통일된 과제와 전망을 도출하는 것도 간단하지 않다. 그러나 노동법과 사회보장법 모두 자본주의체제의 문제점을 시정 또는 완화하기 위한 법제이고, 입법과정이 주로 對자본의 관계에서 문제된다는 점에서 여기서는 양자를 함께 서술하기로 한다.

3) 우리나라 대부분의 노동법 교과서 또는 노동입법사를 다룬 논문에서는 입법과정의 변천을 헌법개정 내지 공화국헌법에 따라 기술하고 있으나(아래 주4의 문헌 참조), 대부분 필자가 생각하는 관점과 기준을 그 저변에 깔고 있다고 본다. 한편, 사회보장법에 대해서는, ①명분적 생성단계(1960년대), ②시험적 정비단계(1970~1980년대 중반), ③기초적 정비단계(1980년대말~현재)로 나누거나(김유성, 『한국사회보장법론』(전정판), 법문사, 1997, 113~117면), ①응급적 무상구호 시기(정부수립~1960년대초), ②사회적 취약계층에 대한 장기·유상구호 시기(1960년대초~1960년대말), ③사회보장제도의 활성화 추진시기(1970년대), ④복지사회지향의 사회개발시기(1980년대 이후)로 나누거나

여기서는 주로 노동관계법의 현실적 규범력이 어떠했는가, 법제의 성격 내지 내용에 어떤 외부적 요인이 작용하였는가 및 누가 입법에서 주도적 역할을 하였는가에 따라, ①前史(일제시대와 미군정기), ②장식적 노동관계법 시기/응급구호적 사회정책입법 시기(1948~1960년), ③성장과 안보를 위한 노동통제법 시기/명분적 사회보장입법 시기(1961~1979년), ④노동통제법과 노동기본권보장투쟁의 갈등 시기/사회보장법의 영역확대 시기(1980~1992년), ⑤新自由主義的 구조조정입법 시기/사회보장법의 체계적 정비 시기(1993년~현재) 등으로 나누어 서술하기로 한다.<sup>4)</sup>

### 1. 前史 : 일제시대와 미군정기

먼저 前史로서 일제시대와 미군정기의 사회법제의 내용을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 일제시대에는 사회법제의 성립기반이라고 할 수 있는 자본주의적 임금노동자와 이들에 의한 노동운동이 존재하고 있었고, 비록 노동기본권이나 근대적 의미의 노동법이 아닌 ‘노동통제법’만일지라도 어떤 형태로든 노동이나 노동자를 규율하는 법령이 존재하고 있었기 때문이다. 또 일제시대와 미군정기에 형성된 법령들은 그 이후의 입법에 많은 영향을 끼쳤다는 점에서, 현대 한국사회법제사의 출발점이 되었다고 볼 수 있기 때문이다.

#### (1) 일제하에서의 노동정책·사회정책 및 사회법제

우리나라에서 임금노동의 본격적 출현은 일제식민지하에서이며, 1920년대부터 이미 근대적인 노동조합이 발생·활동하였다. 그러나 일제하 조선의 공업은 대부분 일본인의 소유였고, 일본의 독점자본은 식민지정책 하에서 국가권력의 비호를 받고 있었다. 일제는 조선에서 일본자본의 식민지적 초과이윤

---

(박송규, 『사회복지법론』(전정판), 한국법제연구원, 1998, 132~135면 참조), ①긴급구호와 외국원조의 시기(제1,2공화국), ②공공부조적 사회복지법의 대량입법시기(제3공화국), ③선별적인 사회보험입법 시기(제4공화국), ④사회복지서비스법 역점시기(제5공화국), ⑤사회보험의 시행과 적용대상의 확대 시기(제6공화국)로 구분하기도 한다(신섭중 외, 『한국사회복지법제개설』(개정증보판), 대학출판사, 1996, 84면).

4) 노동관계법의 변천과정에 대하여는 주로 김유성·이홍재, 『노동법(1)』, 방승대출판부, 1989; 김형배, 『노동법』(제9판 신판), 박영사, 1997; 신인령, 『노동기본권연구』, 미래사, 1985; 김형배, “한국노동법의 변천”, 『한국의 노동경제』, 문학과지성사, 1980; 박상필, 『한국노동법』, 대왕사, 1989; 현경대, “우리나라 노동법제의 특징과 변천”, 가산 김치선 박사 화갑기념 『노동법의 제문제』, 박영사, 1983 등을 참고하고, 또 사회보장법에 대하여는 김유성, 앞의 책; 박송규, 앞의 책; 신섭중 외, 앞의 책 등을 참고하였다.

을 보장하기 위하여 주로 경찰의 치안단속법규로 노동관계를 규율하였다.<sup>5)</sup>

식민지 지배 초기(1910~1919년)에는 조선에 일본자본이 거의 진출하지 않고 자본주의적 노동관계가 본격적으로 형성되지 않았기 때문에 노동관계에 대하여 별로 간섭하지 않고, 警察犯處罰規則<sup>6)</sup>과 조선형사령 등에 의하여 간접적으로 노동운동이 규율되었다. 그러나 회사령이 폐지되면서 일본자본의 조선 진출이 활발해지고 이에 따라 조선에서의 자본주의적 노동관계가 급속히 확대되자(1920~1936년), 이 때부터 일제는 조선에 각종 노동통제법을 적용하였다. 당시 일본 국내에서 노동운동 탄압법이었던 治安維持法<sup>7)</sup>을 조선에도 적용하여 노동조합운동을 금지하였다. 또 폭력행위등처벌에관한법률, 조선사상범보호관찰령과 이를 강화한 조선사상범예방구금령 등이 노동조합 등의 집회나 단체행동의 규제에 사용되었다. 일제 후반기(1937~1945년)에는 전쟁수행을 위한 국가총동원상태에 돌입하면서 노동관계 역시 이에 맞추어 勞力動員 형태를 띠게 된다. 국가총동원법, 국민징용령, 從業者移動防止令, 勞務調整令, 국민노동수첩법, 조선직업소개법 등이 이 시기의 주요한 노동관계법이었다.

이와 같이 일제는 식민지정착을 유지하기 위하여 대자본의 협력을 필요로 하였고, 이를 위하여 자본가의 지위를 불안하게 하는 노동운동을 예방하기 위하여 탄압정책을 사용하지 않을 수 없었다. 따라서 노동기본권이나 근대적 의미의 노동법제는 생각할 수도 없었던 시기이다.

한편, 노동보호법으로서 일본 국내의 工場法(1916년 제정)은 조선에 적용되지 않았다. 다만 조선선원령, 조선광업령, 傭人扶助令, 勞働者募集取締規則, 朝鮮鑛夫勞務扶助規則 등에 공장근로자의 보호와 유사한 규정이 있었으나, 대부분 실효성이 없거나 진정한 의미에서 근로자보호와는 거리가 먼 것이었다.<sup>8)</sup> 또 사회보장 또는 사회복지에 관한 법제도 존재하지도 않았다. 일본 국내에서 시행되던 救護法(1929년 제정, 1932.1.1.시행)이 조선에서는 1944년 3월

5) 김유성·이홍재, 앞의 책, 53면.

6) 1912.3, 총령 제40호. 이 규칙에서 노동쟁의와 직간접으로 관련된 조항에 관하여는 이원재, “한국노동법의 전개과정에 관한 일고찰 -일제하와 미군정기를 중심으로-”, 서울대석사학위논문, 1987, 13면 참조.

7) 1925.4.22, 법률 제46호. 이 법은 일본제국주의의 국체의 변혁을 목적으로 하는 결사조직의 행위 및 행위자와 사유재산제도의 부인을 목적으로 하는 결사조직(노동조직) 행위자 및 이에 가입하는 자에 대한 처벌에 입법목적을 두고, 사형·무기 또는 5년 이상의 징역형을 규정하였다.

8) 이상에 언급된 법령들의 상세한 내용은 이원재, 앞의 논문, 12~45면 참조.

1일에 朝鮮救護令<sup>9)</sup>으로 공포·실시되었을 뿐이었다.

## (2) 미군정하에서의 노동정책·사회정책과 사회법제

1945년 8월 15일 민족해방과 더불어 그 해 9월부터 남한에서 실시된 美軍政은 이른바 민주주의정책의 일환으로 새로운 노동정책을 펴나갔다. 먼저 정치범처벌법, 정치범보호관찰령, 치안유지법, 예비검속법 등을 폐기하고<sup>10)</sup>, 일반노동임금에관한법령(1945.10.10), 폭리에관한단속법규(1945.10.30), 소년노동법(1946.9.2), 아동노동법규(1946.9.18), 최고노동시간에관한법령(1946.11.7), 미성년자노동보호법(1947.5.16) 등을 제정하였다.<sup>11)</sup> 또 근로자들의 쟁의가 발생할 경우에 대비하여 노동조정위원회를 구성하도록 한 노동조정위원회법(1945.12.8)을 제정하고, ‘노동문제에관한공공정책및노동부설치에관한법령’(1949.7.23)을 공포하기도 하였다.

그러나 미군정기에 제정된 법령들<sup>12)</sup>은 노동보호법에 국한되었을 뿐이고, 노동조합활동 등에 관한 집단적 노사관계법은 제정되지 않았으며, 노동기본권의 개념도 아직 나타나지 않았다.<sup>13)</sup> 그럼에도 불구하고 미군정 초기의 노동운동에 대한 방임적 중립적 입장에 따라 노동조합의 설립 및 그 활동은 활발하게 전개되었다.<sup>14)</sup> 그러나 곧이어 1946년 이후 미국의 對韓政策의 반공주

9) 이 救護令이 해방후 1961년 생활보호법이 제정될 때까지 우리나라의 공공부조를 맡아 온 기본법이었다는데 그 역사적 의의가 있다고 한다. 박송규, 앞의 책, 131면; 신섬중 외, 앞의 책, 55면.

10) 『日政法規의 일부개정폐기의 건』(1945.10.9, 법령 제11호). 한국법제연구회, 『미군정법령총람』, 1971, 131면 참조. 그러나 『法律諸命令의 존속에 관한 건』(1945.11.2, 법령 제21호)에 의하여 “군정정이 특별히 폐지를 선언한 것을 제외한 모든 법률 및 총독부가 발표하여 법률적 효력을 가진 규칙·명령·고시·기타 문서로서 1945년 8월 9일까지 실시중인 것은 그 효력을 존속”시켰다.(이원재, 앞의 논문, 56면 참조)

11) 소년노동법은 1947년 1월 그 실시가 보류되었으며, 최고노동시간에관한법령은 “한국국민의 희망과 이상에 맞게 재검토한다”는 명분으로 그 시행을 보류하였다. 그 후 소년노동법은 미성년자노동보호법으로 다시 제정되었다.(김낙중, 『한국노동운동사-해방후편』, 청사, 1982, 169면 참조)

12) 이상에 언급된 법령들의 상세한 내용은 이원재, 앞의 논문, 55~90면 참조.

13) 김형배, 앞의 글, 260면; 현경대, 앞의 글, 383면; 김낙중, 앞의 책, 169면; 신인령, 앞의 책, 60면 등 참조.

14) 일제의 극심한 노동운동탄압으로 비합법 지하투쟁화하였던 좌익적 노동운동경향이 해방과 더불어 합법화되면서 이 시기의 노동운동의 중핵을 이루었다. 즉 1945년 12월 조선노동조합전국평의회(全評)가 결성되어 당시 노동운동의 주류가 되었다. 그러자 이에 대한 반기로 우익진영에서는 1946년 3월 10일 대한독립촉성노동총연맹(大韓勞總)이 결

의 확립과 1947년 미국내의 테프트하틀리법 제정의 영향으로 노동운동에 대한 규제정책으로 그 방향을 전환하였다.<sup>15)</sup>

한편, 미군정청은 일제가 1944년에 공포한 朝鮮救護令에 의하여 공공구호를 요하는 자를 새로 규정하고(1946.1.12), 이재민과 피난민 구호계획을 발표하면서 그들에게 식량, 의류, 연료, 긴급의료, 매장, 차표 등의 편의를 제공하고 자 하였다.(1946.1.14) 이와 같이 미군정기의 사회보장입법은 적극적이고 계획적인 사업보다는 과도적 혼란기에 대처하기 위한 기아의 방지, 최저생계유지, 의료보호 등의 응급적인 대책에 중점을 두었다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

## 2. 장식적 노동관계법 시기 / 응급구호적 사회정책입법 시기 : 1948~1960년

### (1) 제헌헌법상 노동기본권과 생존권의 보장

1948년 7월 17일에 공포된 대한민국헌법(제헌헌법)은 한국의 노동운동과 노동법사에 있어서 새로운 전환점을 마련하였다. 즉 헌법에 근로권과 근로3권을 규정하여, 근로조건의 최저기준에 관한 법률의 제정을 예정하고, 근로자들이 단결의 힘을 배경으로 사용자에 대하여 실질적인 자유와 평등을 확보할 수 있도록 하는 법적 기초를 마련하였다.(제17조, 제18조)<sup>17)</sup> 또 생활유지능력이 없는 계층에 대한 생존권을 보장하였다.(제19조)<표 1> 특히 당시의 사상적 조류인 사회민주주의적 요구를 반영하였다고 평가될 수 있는 사기업에 있어서 근로자들의 이익균점권을 인정한 것은 당시의 경제적·사회적 실정에서 매우 획기적인 것이었다.<sup>18)</sup>

---

성되었다. 이 조직은 反資本보다는 반공·반진영 투쟁으로 일관하여 어떤 의미에서는 노동조합이라기 보다는 정치권력의 비호하에 이루어진 반공단체로서의 성격을 가진 것이었다. 전평은 1946년 후반기 완전 해산될 때까지 지하에서 활동하고, 대한노총이 노동운동의 주류가 되었다. 김낙중, 앞의 책, 78면; 신인령, 앞의 글, 60면 참조.

15) 김형배, 앞의 글, 262면.

16) 구자혜, 『한국사회복지사』, 홍익제, 1984, 199면; 신섭중 외, 앞의 책, 57면 참조.

17) “제헌헌법상의 노동기본권조항은 제2차대전 후 당시의 사상적 조류였던 생존권사상을 채택하게 된 것일 뿐 아니라, 1920년대 이래 우리나라 근로자들의 축적된 운동적 성과 및 그 당시 근로자들의 요구에 대한 어느 정도의 반영임도 무시할 수 없다”고 적극적으로 평가하는 견해로, 신인령, 앞의 책, 64면이 있다.

18) 당시 대한노총위원장으로서 제헌국회에 진출한 錢鎭漢의원 외 9인은 헌법기초위원회가 헌법초안을 토의하는 중에 노동기본권 보장을 헌법에 충실히 반영해줄 것을 내용으로 하는 요구제안을 국회에 제출하였다. 이 제안의 주요내용은 노동 및 기술의 자본화,



이와 같은 근로3권의 헌법상 보장은, 첫째, 헌법의 최고법규성 및 근본규범성에 비추어 개별 노동관계법은 언제나 헌법과의 관계에서 그 타당성 여부가 검토되어야 하며, 둘째, 헌법상으로는 재산권만을 보장하고 근로3권은 노동관계법에서 보장하는 미국과 같은 나라와는 노동입법의 기본방향이 다르다는 점에 그 의의가 있다. 즉 헌법상 근로3권의 보장규정은 소유권절대와 계약자유를 원리로 하는 시민법적 체계를 수정하는 기반을 선언한 것이며, 동시에 생산수단의 사유를 승인하는 범위 내에서 재산권과 노동권을 동가치적인 입장에 두고 새로운 조화적 질서 하에서 노동법원리 내지 노동입법을 전개 또는 규율하여야 한다는 의미를 내포하고 있다고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

## (2) 1953년 노동관계법의 제정

노동기본권의 헌법적 보장에도 불구하고 노동관계법의 제정은 헌법 제정 후 5년을 기다려야 하였다. 정부수립 이후 곧 노동법 제정을 위한 준비작업이 시작되었으나, 당시 노동운동의 역량 부족과 이승만정권의 정치적 속성 그리고 6·25전쟁으로 중단되었다가 1951~2년에 걸친 조선방직 등의 노동쟁의로 입법작업이 가속화되어 마침내 1953년 3월 10일에 노동조합법, 노동위원회법 및 노동쟁의조정법이 공포·실시되고, 같은 해 5월 10일에 근로기준법이 공포되어 90일 후에 실시되었다.<표 2> 이는 헌법상 노동기본권조항과 함께 한국에서도 근대적 의미의 노동관계법제가 성립되었다는 의의를 갖는다.

노동조합법과 노동쟁의조정법은 노동조합의 자유설립주의, 노동조합의 자주성과 민주성의 확보, 자율적 단체교섭, 자주적 조정의 원칙, 자유로운 쟁의권 행사 등 노사차치주의를 그 기반으로 하면서도, 한편으로는 노동조합의 규약이나 총회결의내용, 노동조합의 존속 등에 관한 행정관청의 간섭·개입 및 장기간의 냉각기간제도, 공무원의 쟁의행위에 대한 제한 등 노동운동의 활성화에 저해되는 여러 가지 문제조항들을 내포하고 있었다.<sup>20)</sup> 근로기준법은 동법이 정하는 기준이하로 근로조건을 낮출 수 없도록 하고, 남녀차별대우금지, 임금

---

근로자의 이익배당권과 경영참가권의 보장, 노사협의회 설치 등 8개항이었는데, 대한노총과 각 노동조합이 이를 절대적으로 지지하였다. 그 결과 근로3권과 근로자의 이익균점권이 헌법상 보장을 받게 되었으나, 이익균점권에 관하여는 그 후 구체적 법률이 제정되지 않았기 때문에 사문화되고 말았다.(현경대, 앞의 글, 384면 참조)

19) 박상필, 앞의 책, 89면.

20) 신인령, 앞의 책, 66면.

보호, 주48시간근로제, 여자와 소년 노동의 특별보호, 재해보상, 해고제한, 근로감독관 및 동법위반에 대한 벌칙 등을 규정하였다. 노동위원회법에 의한 노동위원회는 근로자·사용자·공익을 대표하는 3자 同數代表로 구성되며, 법률이 정한 사항의 심사결정권, 노동쟁의의 조정·중재권, 근로조건개선에 관한 건의권 등을 갖게 되었다.

1953년 노동관계법은 전후 맥아더군정의 노동정책에 의하여 성립된 일본노동법을 거의 그대로 모방한 것이라고 할 수 있다. 그 결과 전체적인 법체계와 법이론적 면에서는 대륙법적 기초에 서있으면서 미국노동법상의 제도를 받아들인 혼합적인 법제가 되었다. 구체적으로 말하면 근로기준법의 중심인 근로계약과 노동조합법의 단체협약에 관한 부분은 대륙법적 기본이론 위에 서있으나, 노동조합법의 부당노동행위제도, 노동쟁의조정법의 냉각기간제도, 노동위원회에 의한 조정제도, 노동위원회제도 등은 미국의 제도를 계수한 것이다.<sup>21)</sup>

그러나 당시 근로자들의 격렬한 쟁의행위에 대한 노동운동의 한계설정에 급급한 나머지 우리 사회경제현실과 노동현실 등에 관한 충분한 기초조사·연구를 거치지 못한 채, 단순히 서구법과 일본법을 무비판적으로 모방·도입함으로써 현실과의 괴리가 있었다. 특히 근로기준법의 괴리현상이 매우 심하였다.

### (3) 1950년대의 사회보장입법

정부수립 이후 1960년대 초까지 사회보장정책은 전후혼란기의 응급적 구호 시기라고 할 수 있다. 해방과 6·25전쟁으로 피난민, 戰災民, 고아 등이 급증하여 사회구호의 수요는 방대하였으나, 물자와 자금의 부족으로 인하여 전재민·노인·유아·임부 등만을 대상으로 양곡 및 물자의 공급, 난민정착사업, 고아보호사업, 양로사업 등 임시적·단기적 응급구호에 치중하였다. 따라서 사회보장에 관한 법적 기초가 성립되었다고 할 수 없었다.<sup>22)</sup>

겨우 후생시설설치기준령(1950.2.27)으로 육아시설의 설비의 충실, 강화 및 운영의 적정성을 기하고, 전쟁 중에 ‘후생시설 운영요령’을 제정하였다.<sup>23)</sup> 의

21) 김진웅, “입법상으로 본 건국이후의 노동정책의 변화”, 『우리나라 행정정책에 관한 연구』, 고려대법률행정연구소, 1970, 45면 참조; 김형배, 앞의 책, 66면.

22) 신성중외, 앞의 책, 61면; 박송규, 앞의 책, 132면.

23) 사회부장관 훈령(1952.10.4). 이 요령에서 후생시설이란 영아원·육아원·감화원 등 아동보호시설과 복지원·정신치료교화원·불구자수용원·맹아원·직업보도원 등 특수보호시설과 양로원과 같은 노인보호시설을 말한다. 구자혜, 앞의 책, 203면 참조.

국원조에 의해 남발한 사회복지사업의 부실·폐단 등을 방지하고 시설복지의 합리적 운영을 도모하기 위한 조치였다. 한편 천재지변 기타 비상사태로 인한 權災者의 재해복구를 위하여 재해부흥조합을 설립할 수 있도록 한 재해부흥조합법과 戰時와 같은 비상사태 시에 피난민을 귀속재산에 임시로 수용할 수 있도록 한 난민수용에관한임시조치법을 제정하였다. 1960년 1월 1일에는 공무원연금법(군인 포함)<sup>24)</sup>이 제정되었다.<표 2>

### 3. 성장과 안보를 위한 노동통제법 시기 / 명분적 사회보장입법 시기: 1961~1979년<sup>25)</sup>

#### (1) 1960년대의 사회법제

1) 1961년 5·16군사정부는 포고령으로 노동관계법의 효력을 모두 정지시키고(5.22), 기존 노동조직을 모두 해산하였다. 그 후 근로자단체활동에관한 임시조치법(8.20)에 의하여 제한된 범위 내에서 노동조직의 활동이 허용되었다. 이 과정에서 군사정부는 경제개발을 위한 노동정책을 추진하기 위하여 먼저 근로기준법을 개정하였다.(1961.12.4)<sup>26)</sup>

그리고 1962년 헌법(1962.12.26.공포)에서는 노동기본권조항이 수정되었다. 즉, 근로의 권리를 보다 적극적으로 규정하고(제28조), 근로3권의 보장형식에서 개별유보조항을 없애고, 근로자의 이익균점권을 삭제하였으며, 공무원의 근로3권을 제한함으로써 종래 국가공무원법 등의 법률을 통해 규제하였던 것을 헌법에 명문화하였다.(제29조)<표 1>

그 후 군사정부는 국가재건최고회의의 결의로 노동관계법을 전면개정하였다.<표 2> 먼저 노동조합법에서는 근로자단체가 “기존 노동조합의 정상적인

24) 법률 제533호. 동법은 우리나라 社會保險法の 효시로서 그 의의가 있다.

25) 이상영, “해방후 한국법제의 변천사”, 『법제연구』 제14호, 한국법제연구원, 1998, 107면은 이 시기 법제의 특징을 『법도구주의적 성격』으로 규정짓고 있다. “6,70년대 한국 법제의 특징은 정부의 시책, 예를 들면 경제개발이라는 정책에 법제를 도구화하려는 모습에서 찾을 수 있다. …… 이러한 경제개발 드라이브에 적합한 법정정책은 한편으로는 정권유지를 위한 경찰법제와 함께 하는 등 법제에 있어서 기본권의 제약 또는 반기본권적 성격을 갖는다고도 할 수 있다”는 견해는 특히 이 시기의 사회법제의 특징을 단적으로 드러내는 표현이라고 할 것이다.

26) 해고예고제도, 휴업지불의 예외, 월차유급휴가의 적치, 근로시간과 휴게시간의 예외, 여자의 산후유급보호휴가의 확보 등에 관한 규정들을 신설하고, 퇴직금제도를 개정하였다. 일부 내용을 제외하고 노동보호가 더 강화되었다.

운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우”를 노동조합의 결격사유로 하고(제 3조 단서 제5호 신설)<sup>27)</sup>, 노동조합의 정치활동 금지규정을 강화하고, 노동조합의 전국적 단일조직을 지향·전제하는 규정들을 신설하였으며, 그 외에 노사협의회의 설치에 관한 규정을 신설하고, 노동조합임시총회 소집권자의 지명권을 행정관청에 부여하고, 사용자의 부당노동행위에 관한 구법상의 처벌주의를 구제주의(원상회복주의)로 전환하였다.

노동쟁의조정법에서는 공익사업의 범위를 확대하고, 쟁의행위를 하기 전에 전국규모의 노동조합의 사전승인과 노동위원회의 적법여부심사를 받도록 하고, 알선서·조정서·중재결정의 효력을 단체협약과 동일한 것으로 하였으며, 노동쟁의에 대한 긴급조정제도를 신설하였다.

국가재건최고회의에 의한 노동관계법의 개정은, ‘고도성장을 통한 조국의 근대화’를 위하여 집단적 노사관계에 있어서 국가개입의 강화에 의한 노동조합 활동제약, 자유로운 쟁의행위의 제한, 부당노동행위의 구제주의로의 전환, 이른바 ‘공익’중심의 노동행정, 노사협약제의 도입 등으로, 개별적 근로관계에 있어서 노동보호입법의 강화로 요약될 수 있다.<sup>28)</sup> 즉 개별노동관계에서는 ‘보호의 강화’로, 집단적 노사관계에서는 ‘제한의 강화’로 특징지어진다.

1970년에는 外資誘致를 위한 외국인투자기업의노동조합및노동쟁의조정에관한임시특례법이 제정되었다. 동법은 외자기업에서의 노조결성에 대한 특례를 규정하고 노동쟁의에 대하여 강제중재를 행하도록 하였다.

2) 1962년 헌법은 제30조에서 인간다운 생활권을 규정하고, 국가의 사회보장 증진노력을 규정하였다. 이에 기하여 우리나라 사회보장법의 형성시기를 5·16군사정부와 제3공화국시기라고 말할 정도로, 당시의 사회경제적 여건을 고려하지 않은 채 박정희정부는 국민에 대한 명분적 방향제시를 선전하기 위하여 대량의 사회보장법을 제정하였다.<표 2> 생활보호법<sup>29)</sup>, 사회보장에관한

27) 이른바 ‘복수노조금지’조항의 최초 형태이며, 동조항은 1987년 개정법에서 더욱 강화되고, 1996·97년 법에서 유예기간을 두고 삭제되었다.

28) 김형배, 앞의 책, 68면; 김진웅, 앞의 글, 53면; 신인령, 앞의 책, 72면 참조. 이 시기의 노동법 개정에 대한 당시의 비판은 김진웅, 앞의 글; 이병태, “노동법개정의 방향”, 『고시계』, 1964.4; 김치선, “개정노동법에 이상있다”, 『고시계』, 1964.3 등을 참조.

29) 동법의 제정으로 조선구호령은 폐지되었다. 동법은 국고부담을 이유로 전면 실시되지 못하고 부분적인 생계보호에 그치다가, 1968년부터 근로능력이 있는 보호대상자에게 취로사업을 실시하였다.

법률<sup>30)</sup>, 의료보험법<sup>31)</sup>, 산업재해보상보험법<sup>32)</sup> 및 아동복지법 등이 대표적인 입법이었다. 그 외에도 근로능력이 있는 영세민에게 근로구호를 실시하여 그들의 자활을 조성하도록 한 자활지도사업에관한임시조치법 등이 있었다.

1960년대 사회보장입법의 특징은 공공부조제도의 난립입법화, 경제개발계획과 사회보장제도를 병행추진하되 사회보험 중에서 비교적 실시가 용이한 계층부터 입법하였다는 점, 정치적 향배와 선거시 검토없이 사회보장 관련법들을 제정하였다는 점을 들 수 있다. 법적·행정적 기초를 수립하기는 하였으나 전체 국민들의 복지향상을 위한 정부의 적극적 개입은 행해지지 않았던 것이다. 따라서 1960년대의 사회보장입법은 규범과 현실의 괴리정도가 극심하여 사회보장수급권은 장식적·명목적 권리에 지나지 않았다.<sup>33)</sup>

## (2) 1970년대의 사회법제

1) 1971년 12월 6일 비상사태선언 이후 국가보위에관한특별조치법이 공포되고<sup>34)</sup>, 1972년 헌법(유신헌법) 제29조는 근로3권을 ‘법률이 정하는 범위 안에서’ 보장하고, 또 공무원과 공익사업체 등에 종사하는 근로자들의 단체행동권을 제한·금지할 수 있도록 하였다.<표 1> 국가안보우선주의 하에서 기본권의 광범위한 제약이 그대로 표출된 것이다.

이에 따라 1973년 3월 13일에는 비상국무회의에서 노동조합법, 노동쟁의조정법 및 노동위원회법 등이 개정되었다.<표 2> 노동조합법에서는 노사협의회의 기능을 구체화하고, 노동쟁의를 총회의결사항으로 하고, 조합원 200명 미만의 노동조합에도 대의원제도를 둘 수 있도록 함으로써 단결력의 약화와 이른바 협조적 노사관계를 조성하고자 하였으며, 노동조합 조직에 관하여 중

30) 사회보장법제의 기본법으로 기대되었으나, 사회보장심의위원회에 관한 규정 외에는 기본법으로서 체제를 갖추지 못하였으며, 1995년 사회보장기본법에 의해 폐지되었다.

31) 사회보험이라고 하기 어려울 정도로 그 실시기반이 조성되지 않았다. 피용자의료보험의 4개 조합(1964년)과 자영자의료보험 7개 조합(1969년)이 任意設立되었을 뿐이다.

32) 근로자 500인 이상의 사업장에 적용. 1969년에는 50인 이상으로 확대적용하였다.

33) 김유성, 앞의 책, 114면; 신섭중 외, 앞의 책, 67면.

34) 1971.12.27, 법률 제2312호(동법 제9조 단체교섭 및 단체행동에 관한 규제 참조). 한편 국가비상사태하의단체교섭권등조정업무처리요령(노동청예규 제103호)에 의하여 단체교섭권과 단체행동권이 전면적으로 부정되었는데, 동법의 시행령없이 단순히 행정규칙에 불과한 예규만으로 법률을 직접 집행할 수 있는나 하는 문제에 대한 논의가 많이 있었다. 김치선, “국가보위와 단체행동권 및 단체교섭권”, 『노동공론』, 1972.4, 85면; 김형배, 앞의 글, 276면; 현경대, 앞의 글, 397면 등 참조.

전의 산업별 노조체제를 전제·지향하고 있던 ‘전국적인 규모를 가진 노동조합’과 ‘산하노동단체’라는 표현을 삭제함으로써 기업별 또는 사업장별 노조체제로의 전환을 사실상 가능하게 하였다.<sup>35)</sup> 노동쟁의조정법에서는 헌법 제29조 제3항의 신설에 따라 공익사업에 준하여 노동쟁의를 처리할 수 있는 범위를 확대하고, 공익사업의 지정을 국회의 동의없이 그리고 기간의 정함이 없이 대통령이 행할 수 있게 하고, 노동위원회가 행하던 노동쟁의 적법여부심사와 알선절차를 행정관청으로 이관하였다.<sup>36)</sup>

유신헌법 제정 이후 노동관계법의 개정방향은 경제개발과 국가안보를 내걸고 단체교섭의 기능약화, 노동조합의 산별체제의 지양, 노사협의제의 구체화, 공익사업범위의 확대 및 노동쟁의의 규제강화, 국가에 의한 노동행정의 개입 강화 및 산재보험의 적용범위의 확대 등으로 요약될 수 있다.<sup>37)</sup>

2) 1973년 후반에 들어서면서 이른바 유향파동으로 인한 세계적인 경제불황과 국내경제의 경기침체 및 고용불안정 등은 노사관계에 커다란 충격을 주었다. 이에 따라 부당해고·임금체불 등 근로기준법의 위반행위가 속출하였으며, 단체협약의 불준수와 부당노동행위가 빈번하게 발생함에 따라 노사관계는 혼란과 악순환을 거듭하였다. 이와 같은 사회적 불안정에 직면하여 정부는 1974년 1월 14일에 국민생활안정을위한다통령 긴급조치(제3호)를 공포하고, 이 긴급조치에 의하여 임금채권의 우선변제, 근로기준법상의 벌칙강화, 단체협약 불준수자에 대한 처벌 및 부당노동행위에 대한 처벌강화를 단행하였다.

그러나 이 긴급조치는 원래 1년 후의 해제를 예정하였던 것이므로 1974년 12월 24일에는 이 조치내의 근로자보호규정들을 해당 노동관계법 속에 편입하는 개정작업이 이루어졌다.<표 2> 근로기준법에서는 임금채권의 우선변제조항 신설, 임금채권의 소멸시효 3년, 연소근로자의 기준근로시간상 특별보호규정 및 범위반에 대한 벌칙강화 등이 주요 개정내용이었다. 내친 김에 노동조

35) 이와 같은 노조조직형태의 변화는 단체행동의 확대를 방지하려는 정책적 고려가 있었다는 비판이 있었다. 김형배, 앞의 글, 277면; 김희석, “경제개발계획 이후의 노동입법의 변천과 특징”, 서울대석사학위논문, 1987, 72면.

36) 그 밖의 개정법률의 내용은, 김형배, 앞의 글과 현경대, 앞의 글 등을 참조. 특히 1973년 6월 23일에는 산업재해보상보험시행령이 개정되어 산재보험의 적용대상을 상시 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에서 16인 이상의 사업장 또는 연간 연인원 4,200명 이상의 근로자를 사용하는 사업장으로 확대되었다.

37) 신인령, 앞의 글, 79면; 김형배, 앞의 책, 70면.

합법을 개정하여 노사협의회의 운영을 보다 구체화하고, 노동위원회의 명령·판정에 위반한 자와 단체협약 불준수자에 대한 벌칙을 강화·신설하였다.

이 때의 노동법개정으로 근로기준법은 그 보호내용과 적용범위를 확대하고 벌칙이 강화되었지만, 집단적 노사관계법은 또 한번의 국가간섭·개입을 강화하여 정부주도에 의한 노사관계규율을 도모하였고, 노사협의제도를 더욱 구체화함으로써 노사관계의 변화를 도모하였다.<sup>38)</sup>

3) 사회보장법에 있어서도 1970년대에 많은 변화가 있었다. 먼저 사회복지사업법(1970년)이 제정되고, 1973년에는 국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시하는 국민복지연금법<sup>39)</sup>과 국민복지연금이 해당되지 않는 사립학교교원을 위하여 공무원연금과 같은 급여를 실시하고자 사립학교교원연금법(1975.1.1.시행)이 제정되었다.

또 1976년에는 의료보험법을 전면개정하여 ‘사업장근로자’ 뿐만 아니라 원칙적으로 ‘모든 국민’을 적용대상으로 하였다. 이 개정에 의하여 일정 수 이상의 근로자를 고용하는 사업장에 강제적용토록 하였던 바, 1977년부터 500인 사업장에 직장의료보험이 강제적용되었다. 1977년에는 공무원·사립학교교직원 및 그 부양가족을 대상으로 하는 공무원및사립학교교직원의료보험법이 제정되었으며, 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 의료보호를 실시하고자 의료보호법이 제정되었다.

유신시대에는 사회보험 관련입법들이 많이 제정되고 제도적인 측면에서 사회보장의 골격을 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 사회정책을 철저히 경제개발의 부속물 내지 체제유지를 위한 수단으로 생각하는 사회통제적인 복지관을 정책결정의 밑바탕에 깔고 있었다. 다만 의료보험법개정 및 의료보호법제정에서 보는 바와 같이, 유신정권 후반기에는 산업사회의 도래에 따른 국민들의 당면욕구를 충족시킴으로써 국가적 이익과 사회적 통합을 도모하려는 복지관을 엿볼 수 있다.<sup>40)</sup>

38) 신인령, 앞의 책, 79면; 김형배, 앞의 책, 70면.

39) 국민복지연금법은 1974.1.1부터 실시예정이었으나, 1·14 긴급조치에 의하여 1년간 실시가 보류되고, 그 이후 두 차례의 법개정에 의하여 시행일의 결정을 대통령령에 위임하였으나, 대통령령이 제정되지 않은 상태로 80년대로 넘어갔다.

40) 남기민·조홍식, 사회정책의 제이론적 관점에서 본 한국사회복지제도의 전개과정, 청주대학교 사회과학논집 제2집, 1984, 278면.

#### 4. 노동통제법과 노동기본권보장투쟁의 갈등 시기 / 사회보장법의 영역확대 시기 : 1980~1992년

##### (1) 1987년 중반까지의 사회법제

###### 1) 국가보위입법회의의 1980년 노동법 개정

1980년 헌법의 노동기본권조항 중 제30조는 개정전의 조항(제28조)과 그 골격에는 변함이 없었다.<sup>41)</sup> 그러나 제31조에서는 법률유보없는 근로3권을 보장하면서도 단체행동권의 행사는 ‘법률이 정하는 바’에 의하도록 하였고(제1항), 단체행동권의 제한대상에 ‘방위산업체’를 추가하였다.(제3항)<표 1>

이에 기하여 국가보위입법회의는 근로기준법, 노동조합법, 노동쟁의조정법 및 노동위원회법을 개정하고, 노사협의회법을 제정하고(1980.12.31), 국가보위에관한특별조치법을 폐지하였다(1982.12.17).<표 2>

근로기준법에서는 퇴직금 차등제도 금지, 임금채권 우선변제 조항에서의 임금의 순위상향조정, 변형근로시간제 도입, 임금채불 사용자에게 대한 징역형 신설 등에 관한 개정이 있었다. 노동조합법에서는 노조활동에 근로자의 복지후생 강조, 조합비의 상한 설정, 복지후생에 조합비 사용강제 등에 의하여 노동조합의 기능변화를 꾀하고, 제3자 개입금지, 기업별 조직형태의 강제, 단위노조의 설립조건 강화(근로자 30인 또는 전체근로자의 1/5 이상), 노조임원의 결격사유 및 임기제한, 노조전임임원의 겸임금지, 단체교섭권의 제3자위임금지, 행정관청의 단체협약 취소·변경명령, 단체협약의 유효기간연장(3년), 유니온샵 규정의 삭제 등에 의하여 자주적 단결권에 상당한 제약을 가하였다. 노동쟁의조정법에서는 국가·지방자치단체·국공영기업체 및 방위산업체의 쟁의행위 금지, 사업장 밖의 쟁의행위 금지, 제3자 개입금지, 냉각기간의 연장(일반사업 30일, 공익사업 40일), 일반사업 쟁의행위에 직권중재 허용 및 이들 제한·금지 규정의 위반자에 대한 징역형 등에 관한 개정이 있었다. 새로 제정된 노사협의회법은 구 노조법상 노사협의회 규정을 분리독립한 것이다.<sup>42)</sup>

1980년 노동법개정은 주로 민주노조운동을 봉쇄하기 위한 각종 장치를 마

41) 다만 근로조건의 기준은 “인간의 존엄성”을 보장할 수 있도록 함으로써 노동보호법의 방향과 해석기준을 제시하였으며, “적정임금의 보장”에 노력하도록 한 것은 근로기준법상 임금액의 보장에 관한 입법을 예정하였다는 점에 그 의의가 있다.

42) 노사협의회법의 제정을 협동적 노사관계의 수립을 위하여 새로운 전기를 마련한 것이라고 평가하는 견해도 있다.(김형배, 앞의 책, 76면)



런하고 또한 사용자측의 요구를 일방적으로 받아들인 것이 아닌가 하는 의구심을 자아낼 만큼 反勤勞者的·反勞動組合的이었다. 1980년 헌법의 개정이유와 노동기본권조항의 규정형식에 비추어 볼 때, 개정법의 내용은 최소한 유신 헌법시대 보다는 진일보할 것으로 예견되었으나 오히려 그 반대로 1953년 법 제정 이래 노동기본권을 가장 위협하는 내용을 제시함으로써 우리 노동입법사에서 기록적인 改惡法이라는 비판을 받고 있다.<sup>43)</sup>

### 2) 1984~86년의 노동법 개정

때문에 1980년 개정노동법은 곧바로 학계, 노동계 기타 사회단체 등으로부터 많은 비판을 받았으며<sup>44)</sup>, 노동법개정의 청원·건의·서명운동·공청회 등이 잇달았다.<sup>45)</sup> 결국 1984년 말부터 1986년까지의 기간 중에 상당수의 노동관계법령이 개정·제정되었다.<표 2>

개별노사관계법에서는 1986년에 산업재해보상보험법을 개정하여 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업장으로 적용을 확대하였으며, 최저임금법을 제정하여 상시 10인 이상의 근로자를 고용하는 제조업분야에 적용하였다.

노동조합법 개정내용은, ‘제3자’개념에서 상급단체 노동조합 제외, 조합비사용 의무규정 삭제, 노동조합해산명령 규정의 개정, 사용자에게 의한 부당노동행위의 처벌조항 신설 등이었다. 노동쟁의조정법에서는, 準公益事業의 지정에 관한 위임규정을 삭제하고 공익사업의 개념을 엄격하게 하였으며, 제3자의 개념에서 상급단체를 제외하고, 냉각기간과 알선기간을 단축하고, 직권중재대상을 공익사업에만 한정하도록 하였다. 그러나 이러한 개정은 1980년 개정 이전의 舊法 규정으로의 환원에 불과한 것이었다.<sup>46)</sup>

### 3) 1980~1987년의 사회보장법

1980년대에는 정권의 정통성 시비로 인한 정치적 불안이 심화되고 사회적으로는 산업화, 도시화, 핵가족화, 생활양식의 현대화 등으로 인한 새로운 사

43) 신인령, 앞의 책, 90면 참조.

44) 이병태, 앞의 글, 131면 이하; 김치선, 앞의 글, 314면 이하; 김형배, 앞의 글, 330면 이하; 한국노총, 『80년대 노동정책의 기본방향』, 노총출판부, 1981, 51면 이하; 기독교사회문제연구소, 『개정노동법의 내용과 개선방향』(조사분석자료), 1981.1 등 참조.

45) 한국기독교장로회가 국회의장에게 제출한 “교회선교를 위한 노동법개정청원서”(1981.10.30); 한국기독교교회협의회가 국회의장에게 제출한 “노동법개정에 관한 청원서”(1982.1); 한국노총의 “노동관계법시행령 개정안”(1983.6); 한국기독교사회문제연구소의 “노동법개정안”(1984.7) 및 한국노동자복지협의회의 “노동법개정안”(1984.10) 등 참조.

46) 김형배, 앞의 책, 79면.

회보장적 수요가 다양하게 대두되었다. 그리하여 사회보장에 관한 논의가 고조되고, 사회보장법제들이 정비되었다.<표 2>

80년대 초에는 사회복지사업을 효과적으로 추진하기 위한 사회복지사업기금법, 노인의 심신의 건강유지 및 생활안정을 위한 노인복지법, 심신장애의 예방과 심신장애인의 재활 및 보호를 위한 심신장애자복지법 등이 제정되었으며, 1961년의 아동복지법을 아동복지법으로 전문개정하였다.

1982년에는 생활보호법을 전면개정하여 교육보호와 자활보호를 추가하고, 연령·세대구성·거주지역 등을 보호기준으로 정하였다. 또 의료보험법이 수차례 개정되어, 1982년부터 직장의료보험 적용사업장의 확대(16인 이상의 사업장), 지역의료보험의 시범실시, 직종별 의료보험의 실시, 1985년에는 요양급여의 기간연장(연간 180일), 1987년에는 한방의료보험 실시, 1988년 1월 1일에는 농어촌지역 의료보험 실시 등이 행해졌다. 1986년에는 그 동안 시행이 유보되었던 국민복지연금법을 국민연금법으로 전면개정하고 1988년 1월 1일부터 시행하였다.

유신정권의 변형적 연장인 전두환정부는 정당성이 결여된 정권의 약점을 정치적으로 분장을 하는 한편, 그 동안 성장한 사회경제력과 국민의식을 고려하여 사회보장입법의 시험적 정비와 확대실시의 기반조성에 중점을 두었다. 이와 같이 1980년대의 사회보장입법은 이전에 비하여 진일보한 측면을 보이고 있지만, 그와 같은 법체계로는 생존권보장에 충실할 수 없었음은 물론 국민생활의 안정, 계층간의 갈등해소 및 융화에도 큰 역할을 할 수 없었다. 심신장애자복지법, 노인복지법 및 아동복지법과 같이 주로 훈시적 규정으로 이루어진 사회복지서비스법들의 제정에 치중하였다는 점이 이를 반영한다.<sup>47)</sup>

## (2) 1987년 시민항쟁과 사회법제<sup>48)</sup>

### 1) 1987년 노동법의 개정

1987년 6월 시민항쟁과 이른바 6·29선언 이후 노사관계제도의 개혁과 임금을 포함한 각종 근로조건의 개선을 위한 노사분규가 폭발적으로 발생하였으며,<sup>49)</sup> 당연히 노동관계법에 대한 개정논의도 활발하게 전개되었다.

47) 김유성, 앞의 책, 115면과 377면; 신섭중 외, 앞의 책, 75면.

48) 일반적으로 1987년 6월 시민항쟁과 6·29선언을 기점으로 시대구분을 하는 경우가 많지만, 노동운동의 질적 변화와 달리 노동법제에 있어서는 1980년법과 1987년법 사이에 실질적인 변화가 없었다고 보기 때문에 여기서는 이를 1980년법의 연장으로 본다.

1987년 헌법 제32조는 구헌법 조항의 골격을 유지하면서, 최저임금법의 근거규정, 여자에 대한 특별보호규정 및 남녀고용평등법의 근거규정을 두었다. 제33조는 공무원을 제외하고 근로자의 근로3권을 법률유보 없이 보장하고 있으나, “법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자”의 단체행동권을 제한·금지할 수 있도록 하였다.<표 1>

헌법개정에 따라 노동관계법의 개정이 이루어졌다.<표 2> 근로기준법은 최종 3개월분의 임금에 대한 최우선변제, 변형근로시간제의 폐지, 근로기준법의 적용범위 확대(10인 이상) 등이 중요한 개정내용이었다. 새로 제정된 남녀고용평등법(1987.12.4)은 모집과 채용, 승진, 정년 및 해고 등의 경우에 차별을 금지하고, 영아를 가진 근로여성에게 육아휴직을 인정하고, 수유·탁아 등 육아에 필요한 시설의 제공의무를 사용자에게 부과하였다.

노동조합법은 단위노조의 기업별 조직강제조항을 삭제하고, 노조임원의 자격제한규정과 행정관청의 노동조합해산명령 및 임원개선명령권을 삭제하였으며, 노동조합의 단체교섭권의 위임을 자유롭게 하고, 단체협약의 유효기간을 2년으로 단축하고, 유니온샵 조항을 부활시켰다. 노동쟁의조정법에서는 공익사업의 범위를 축소하고, 쟁의행위금지대상의 국공영기업체와 방위산업체의 범위를 축소하였으며, 냉각기간을 단축하였고, 알선기능을 노동위원회로 이관하고, 중재회부결정은 노동위원회만이 할 수 있도록 하고, 중재회부와 긴급조정결정시의 쟁의행위 금지기간을 각각 15일과 20일로 단축하였다.

여야합의로 개정된 노동관계법은 과거 억압적 노동통제장치들을 상당히 완화했음에도 불구하고, 복수노조금지, 제3자개입금지, 공무원·교원의 단결금지, 노동조합의 정치활동금지 등 핵심적인 노동통제수단들은 여전히 유지되고 있었다. 때문에 그 이후에 노동계는 여전히 노동통제수단을 포함하는 노동법의 개정을 요구했던 반면, 경영계는 이들 노동법의 현상유지를 고집했다.

## 2) 1989년 노동법의 일부개정과 거부권행사

노동계와 사회 각계각층의 관심 속에 개정된 1987년 법은 여러 측면에서 근로자보호와 노동기본권보장에 미흡한 점이 많았다. 그리하여 1988년에 또 다시 노동법 개정논의가 재개되었으며, 1989년 3월에는 근로기준법 등의 법

49) 1986년에는 276건에 불과하던 노사분규가 1987년에는 3749건(8월 2,551건)으로 무려 13.5배로 증가되었다. 1988년에는 1,873건이었다. 한국노동법학회, 『노사분규사례연구』, 1988.12, 1~3면 참조.

률이 개정되었다.<표 2> 당시 여소야대의 국회에서는 이 법률들과 함께 노동조합법과 노동쟁의조정법의 개정안도 함께 의결하여 정부에 이송하였으나, 대통령의 거부권행사로 다시 국회에 환부되었다.<sup>50)</sup>

중요한 것으로, 근로기준법의 적용범위를 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업장으로 확대하였고, 부당해고에 대한 노동위원회 구제절차를 신설하고, 최우선변제채권의 범위에 3월분의 임금 외에 퇴직금·재해보상금을 포함시켰으며, 휴업수당을 평균임금의 100분의 70이상으로 상향조정하였고, 기준근로시간을 주44시간으로 단축하였으며, 연차유급휴가일수를 상향조정하였으며, 여자근로자에 대한 생리휴가는 청구에 관계없이 부여하도록 하고, 근로기준법의 벌칙규정을 강화하였다.

그 후 산업안전보건법을 개정(1990.1.13)하여 근로기준법상의 안전과 보건에 관한 내용을 동법으로 흡수하였다.<sup>51)</sup> 남녀고용평등법에서는 동일노동·동일임금의 원칙을 규정하고, 육아휴직기간(1년)을 근속연수에 포함시키도록 하였으며, 산업재해보상보험법에서는 급여수준을 상향조정하고, 최저임금법에서는 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 전 사업으로 적용을 확대하였다.

1989년의 노동법개정도 역시 노동계의 요구를 충족시키지 못했지만, 당시 개정된 근로기준법은 경영계에 직접적인 경제손실과 비용부담의 증가를 안겨 주었다. 그리하여 그 후 개정 근로기준법은 노사간에 새로운 쟁점으로 부각되었고, 경영계는 계속해서 노동시장을 유연화하는 방향으로 법개정을 요구하였다. 노동계 역시 노동조합법과 노동쟁의조정법의 개정을 주장하였다.<sup>52)</sup>

50) 동법안들은 결국 재의결되지 않고 제14대 국회 임기만으로 자동폐기되었다. 동 개정 법률안들의 주요 내용은 다음과 같다. (1) 노동조합법: 6급 이하 공무원의 단결권과 단체교섭권 보장, 노동조합으로부터 위임받은 변호사, 공인노무사, 노동위원회의 승인을 받은 자를 제3자의 범위에서 제외, 노조의 설립은 설립신고시로 하고 설립신고서는 신고서를 접수한 때 즉시 교부할 것, 노조임원의 신분보장에 관한 규정의 신설, 임시총회를 조합원이 소집할 수 있게 한 절차를 규정, 단체협약 유효기간의 단축(1년). (2) 노동쟁의조정법: 방위산업체 종사근로자의 쟁의행위를 공익사업체 종사근로자의 쟁의행위에 준하도록 함, 노동조합으로부터 위임받은 변호사, 공인노무사 및 노동위원회의 승인을 받은 자를 제3자의 범위에서 제외, 직장폐쇄를 노동조합의 쟁의행위가 개시된 날로부터 5일 이후에야 할 수 있도록 할 것.

51) 산업안전보건법의 개정내용은 김형배, 앞의 책, 84면 참조.

52) 그 이후에는 주로 정부주도로 노동법개정의 시도가 계속되었다. 예컨대 1990년 상공부의 노동관계법 개정검토, 1991년 노동부의 노동관계법 개정시도, 1992년 노동관계법 연구위원회의 개정작업, 1993년 이인제 노동부장관의 노동관계법 개정시도 등이 계속되었지만, 모두 실패로 끝났다. 그 이유는 노사간의 첨예한 이해관계의 대립을 충분히 포

3) 1987~1992년 사회보장법

1987년 6월 시민항쟁은 노동운동의 성장과 시민의식의 고양에 그 계기가 되었지만, 사회보장수급권의 실질적·전면적 확보와는 직접 연결되지 못하였다. 오히려 1988년 서울올림픽 개최를 계기로 한 전시행정의 정치적 동기가 더욱 큰 작용을 하였다고 평가할 수 있다.<sup>53)</sup>

이 시기에도 사회보장법제가 대폭 개정되었다.<표 2> 1989년에는 노인수당을 신설하는 노인복지법과 장애인의 자립지원·생계보조수당의 지급 등 종합적인 복지대책을 규정한 장애인복지법(중전의 심신장애자복지법)을 대폭 개정하였고, 모자복지법이 제정되었다. 1990년에는 장애인고용촉진등에관한법률, 1991년에는 일정규모의 사업장에는 직장보육시설을 의무적으로 설치토록 한 영유아보육법, 고령자고용촉진법 및 사내근로복지기금법 등이 각각 제정되었다. 아울러 1989년 7월 1일부터 도시지역주민에 대한 의료보험을 실시함으로써 전국민의료보험이 달성되었다.

이 시기의 사회보장법의 특징은 근로자의 복지향상을 위한 기업의 책임이 강조되었으며, 한계노동자라고 할 수 있는 장애인, 여성, 노인의 고용을 촉진시키기 위한 입법이 활발하였다는 점이다.

5. 신자유주의적<sup>54)</sup> 구조조정입법 시기 /  
 사회보장입법의 체계적 정비 시기 : 1993년~현재

(1) 1990년대 초반의 사회법제 : 노동유연화의 맹아기

1990년대에 들어와서 산업구조의 조정과 계속되는 경기변동의 여파로 고용사정이 더욱 악화되는 추세에 있었기 때문에 이로 인한 대량의 실업에 대비하고 양질의 노동력의 수급균형을 유지하기 위하여 정부는 1993년 12월에 고

---

팔하기가 불가능하였으며, 또 정부의 법개정 시도에 노동계와 경영계가 서로 다른 방향에서 반대하고 정치권도 이들의 반발에 밀려 정부의 법개정 시도철회를 요구하였기 때문이다. 이러한 경험은 나중의 김영삼정부에게 법개정의 신중성을 깨닫게 하였다.

53) 김유성, 앞의 책, 116면.

54) 신자유주의란 1980년대 이후 세계적 자본축적의 새로운 경향 속에서 자본논리를 대변하는 이른바 ‘자유경쟁’, ‘자유시장’, 탈규제와 비개입을 강조하는 자유주의적 복고적 이데올로기 일반을 지칭하는 것이다. 그리고 신보수주의는 이런 자유주의적 복고적 이데올로기에서 자본축적을 도모하는 정책일반을 지칭하는 것이다. 김윤자, “신자유주의·신보수주의의 국내외적 전개와 그 모순”, 노동조합기업경영연구소 세미나발제문 참조.

용관련법령들을 대폭 정비하였다.<sup>55)</sup><표 2> 이른바 적극적 고용정책과 더불어 노동유연화<sup>56)</sup>를 위한 노동관계법의 재편이 시작되는 시기라고 할 수 있다.

고용정책기본법에서는 국가로 하여금 중장기적인 고용정책기본계획의 수립·시행, 고용정보등의 수집·제공, 고용촉진의 지원과 고용촉진훈련 실시, 중소기업의 노동력확보 지원, 고용조정 지원 및 실업대책의 수립·시행 등을 행하도록 하였다.<sup>57)</sup> 또 雇傭保險法을 제정하여, 실업예방, 고용촉진 및 직업능력개발 등을 도모하고, 직업지도·직업소개 기능을 강화하기 위하여, 국가에게 고용안정사업, 직업능력개발사업 및 실업급여를 실시하도록 하였다.(1995.7.1.시행) 이로써 우리나라도 연금보험·의료보험·산재보험과 함께 이른바 ‘4대 사회보험제도’를 구비하게 되었다.

한편, 농어민 및 군지역 자영자에게 국민연금을 확대적용하기 위하여 국민연금법을 개정하고(1995.7.1.시행), 1995년 12월에는 공무원연금법, 사립학교교원연금법 및 군인연금법을 개정하여 각 연금기금의 고갈로 인한 수급권의 문제를 해결하기 위하여 퇴직연금의 수급연령을 60세로 설정하였으며, 종래의 사회보장에 관한 법률을 폐지하면서 사회보장기본법을 제정하였다.

김영삼정부는 출범초기 “우리나라 사회복지정책의 기본방향은 국가발전수준에 부응하는 사회복지정책방향을 설정하여 기존제도의 내실화를 기하는 한편, 복지제도 상호간의 연계방안을 강구하는 등 복지시책의 효율성을 제공하여 국민복지증진을 도모”하고자 하였다.<sup>58)</sup> 그러나 김영삼정부의 사회복지정책 추진 방향을 분석해 보면, 공약구호의 규범적 차원이 강하고 실천적 차원이 미약하며, 정부의 공적부문의 역할과 책임은 간과한 채 민간부문의 역할과 책임을 강화하는 선진국의 신보수주의적 경향을 지나치게 빨리 수용하고 있다는 평가를 받고 있다.<sup>59)</sup>

55) 김형배, 앞의 책, 85면. 이 고용관련법 제정·개정시에 이른바 『근로자파견법』도 제정하고자 하였으나 노동계의 강력한 반발로 철회되고, 1998년 2월에 이르러 제정되었다.

56) 노동유연화의 개념에 관하여는 유명숙, “현대자본주의의 변화와 유연성 논쟁에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1994 참조.

57) “고용정책기본법은 …… 노동시장의 효율성 제고와 노동력의 수급균형을 도모함을 목적”(제1조)으로 하는 점에서 보는 바와 같이, 동법은 적극적 고용정책과 노동유연화정책을 김영삼정부의 노동정책의 방향으로 잡고 있다는 것을 보여주고 있다.

58) 『신경제계획5개년계획』의 사회복지부분. 김영삼정부는 보건사회부를 보건복지부로 개칭하고 ‘삶의 질의 세계화’를 슬로건으로 내세우고, 중장기 사회보장발전을 위한 각종 위원회(예를 들어 국민복지기획단, 의료보장개혁위원회 등)를 구성하여 사회복지의 향상을 위한 입법제정에 나름대로 노력하였다는 평가를 받을 수 있다.

(2) 1996·97년 노동관계법 개혁의 배경과 경과

1) 신노사관계구상의 배경

김영삼정부는 ‘신노사관계 구상’<sup>60)</sup>을 발표하고(1996.4.24), 노·사·공익을 대표하는 30인의 위원으로 구성된 ‘노사관계개혁위원회’(노개위)<sup>61)</sup>를 대통령직속자문기구로 발족하여 노동관계법의 개정방향을 논의하도록 하였다. 김영삼정부의 ‘신노사관계구상’의 배경에는 대내외적 환경의 변화에 기인하였다.

먼저 대외적 환경의 변화가 노동관계법의 개정을 요구했다. 1990년 이래로 한국이 UN에 가입하고 ILO에도 가입함으로써 이들 국제기구로부터 노동관계법 개정의 압력이 계속되었고, 1993년말 타결된 우루과이라운드협상과 이를 모태로 탄생한 세계무역기구(WTO)의 출범이후 블루라운드 등 다양한 국제적 압력이 정부로 하여금 노동관계법의 개정을 추진토록 하였다.

그러나 정부가 노동관계법개정을 시도하게 된 직접적 원인은 이러한 외부의 압력보다도, 국내환경 변화에서 찾을 수 있다.<sup>62)</sup> 즉, 한국경제의 경쟁력 상실로 인하여 90년대 초반 이후 본격적으로 전개되던 자본의 구조조정과 신경영 전략은 자본간 무한경쟁을 ‘노동력의 유연한 이용을 통한 생산성 향상’을 통해 극복해 나가고자 하였고, 이는 근로자간 경쟁 및 노동현장에 대한 노동통제의 강화를 통한 노동조합의 약화와 인원감축을 보장하는 법적·제도적 개정을 필연적으로 요구하였다.(자본환경의 변화) 또 1987년 노동법개정과 그에 따른 다양한 노사관계의 변환으로 이어진 국가의 노동통제전략의 한계와 노동운동의 저항과 조직적 발전의 확대가 불완전한 노동환경을 재편할 필요성을 제기하였다는 점이다.(노동환경의 변화)<sup>63)</sup>

59) 신섭중 외, 앞의 책, 78~79면 및 박경일, “문민정부의 사회복지정책 추진방향 분석과 발전과제”, 사회복지개발연구원, 『사회복지개발연구』 제1권제2호, 1995, 102~106면 참조.

60) 신노사관계 구상에 대하여 “자본의 활동에 대한 국가의 ‘규제완화’를 특징으로 하는 김영삼 정부의 경제·사회정책은 ‘신보수주의’ 내지 ‘신자유주의적’ 정책의 표현이고, ‘신노사관계의 구상’도 그 일환이라고 할 수 있다.”고 비판하는 견해가 있다.(채만수, “신노사관계 구상’의 배경과 의미”, 『신노사관계 구상과 노동법 개정투쟁의 방향』(노기연·한노정연 공동토론회 자료집), 1996.9.14, 9면)

61) 1996.5.9.발족. 노개위는 노사대표 각 5인, 학계대표 10인, 공익대표 10인 등 총 30명으로 구성되었으며, 노사관계 의식 및 관행의 추진(제1분과), 노사관계제도 개혁(제2분과), 공공부문 노사관계제도 개혁 및 노동행정쇄신(제3분과) 등 3개 분과로 구성되었다. 노사관계개혁위원회, “노사관계개혁위원회 운영체제안”, 1996 참조.

62) 조원빈, “96년 노동관계법 개정과정 분석”, 서울대학교 석사학위논문, 1998.2, 15면.

## 2) 노동관계법 개정의 과정

정부는 노동관계법의 주요 개정방향을 ①노동시장의 규제완화와 유연성 제고, ②노사자율교섭기반의 정비와 쟁의행위 및 분쟁조정의 합리화, ③불합리한 제도·관행의 개선, ④노동행정의 합리적 개편, ⑤참여와 협력적 노사관계기반의 조성에 두고, 종래 노동관계법의 체계와 내용을 개편하고자 하였다. 노개위는 약 6개월에 걸친 논의와 토론을 통하여 1996년 11월 7일 몇 가지 중요한 쟁점에 대한 합의를 보류한 채 노동관계법 개정요강을 확정하고, 같은 달 12일 그 결과를 대통령에게 보고하였다. 한편 정부는 노개위와는 별도로 국무총리를 위원장으로 하는 노동부 등 14개 부처 장관이 위원으로 참여한 ‘노사관계개혁추진위원회’를 구성하고 노개위의 논의내용을 참고로 하여 별도의 정부안을 마련하였다. 정부안은 같은 해 12월 26일 『변칙적으로』 국회에서 수정·의결되고 같은 해 12월 31일 공포됨으로써 1997년 3월 1일부터 시행토록 하였다.<sup>64)</sup><표 2>

그 결과 노동관계법의 변칙처리에 항의하는 노동계의 총파업이 장기간 계속 되었으며, 전국적으로 비판적 여론이 확산되면서 정부와 국회는 동 노동관계법의 재개정방침을 결정하고 1997년 3월 10일 여야합의로 새 노동관계법을 통과시켰으며, 같은 해 3월 13일 동 법률들이 공포되었다.<표 2> 3월 13일에 공포된 법률들은 전년도 12월 31일 공포된 기존 노동관계법을 폐지하고 새로 제정하는 형식을 취하였으나, 실질적으로는 주요 쟁점사항을 중심으로 부분적인 개정이 이루어졌을 뿐이다.

## 3) 1996·97년 개정 노동관계법의 주요 내용

1996년 12월 기습처리된 노동관계법과 이를 재개정한 1997년 3월 노동관계법을 종합하여 제정·개정된 주요 내용은 다음과 같다.

먼저 근로기준법(1996)에서는 경영상의 이유에 의한 해고, 퇴직금중간정산제와 퇴직연금보험제도 도입, 탄력적 근로시간제·선택적 근로시간제·재량근로시간제 도입, 연차유급휴가의 상한과 연월차휴가의 대체, 취업최저연령의 15세로 상한 등에 관한 개정이 있었다. 이 중에서 1997년 3월법은 경영상의

63) 조원빈, 앞의 논문, 14~22면 참조.

64) 종전의 노동조합법과 노동쟁의조정법을 통합하여 『노동조합및노동관계조정법』으로, 종래의 노사협의회법을 『근로자참여및협력증진에관한법률』로 각각 명칭을 변경하였다. 1996년 12월 31일 공포된 노동관계법의 주요내용은 김형배, 앞의 책, 88~95면 참조.



이유에 의한 해고가 ‘경영상의 이유에 의한 고용조정’으로 표현이 바뀌고 동규정의 시행을 2년간 유예하였으며, 그 요건에서도 긴박한 경영상의 필요의 예시규정, 일정규모 이상의 인원을 해고할 경우의 노동위원회의 승인요건, 해고일로부터 60일 전에 해고사실을 통지하도록 한 규정 및 사용자의 재고용의 무에 관한 규정을 삭제하였다. 또 1개월단위의 탄력적 근로시간제에 있어서 특정일의 근로시간이 12시간을 초과할 수 없도록 하고, 연차유급휴가일수의 상한제를 폐지하였다.

노동조합및노동관계조정법(1996)에서는 노동조합의 정치활동금지조항 삭제, 복수노조의 설립허용(상급단체 2000년, 단위노조 2002년부터), 노조전임자에 대한 사용자의 급여지급을 부당노동행위로 규정, 제3자개입금지조항의 완화, 쟁의행위기간중 대체고용금지의 완화, 쟁의행위 참가근로자의 임금지급금지, 조정전치주의 도입, 직권중재의 필수공익사업에 한정 등에 관한 개정이 있었다. 이 중에서 1997년 3월법은 쟁의행위기간중의 대체근로를 당해 사업과 관계있는 자로 한정하고 쟁의행위로 중단된 업무의 신규하도급을 금지하고, 쟁의행위기간중의 임금지급을 요구하는 쟁의행위에 대한 벌칙규정을 신설하고, 상급단체의 경우에 복수노조의 설립에 관한 유예기간을 폐지하였다.

근로자참여및협력증진에관한법률은 근로자과반수 노조의 경우에만 근로자대표로 선출될 수 있도록 하고, 합의사항(1997년 3월 법에서 ‘의결사항’으로 변경)을 신설하였으며, 합의사항의 불성립 또는 합의사항의 해석·이행에 관한 다툼에 대하여 협의회내의 중재기구나 노동위원회의 중재에 회부할 수 있도록 하였다. 노동위원회법은 중앙노동위원회위원장의 권한을 강화하고, 공익위원 선출에 노사참여를 규정하고, 공익위원을 심판담당공익위원과 조정담당공익위원으로 구분하였다.

1997년 12월에는 헌법재판소의 퇴직금최우선변제조항의 헌법불합치결정(1997. 8.22)에 따라 임금채권 우선변제조항을 개정하고, 퇴직보험의 취급기관을 확대하는 근로기준법이 개정되었다.

1996·97년 노동관계법에 대한 평가는 노사당사자의 입장에 따라 또는 학자들의 입장에 따라 약간 다양하게 표출되고 있다.<sup>65)</sup> 법내용상으로만 보면,

65) 노동법 개정에 대하여 노동계에서는 노동기본권의 회복과 고용안정을, 경영계에서는 노동력의 탄력적 이용 내지 노동유연화를 위한 노동법상의 규제완화를 목적으로 하였다. 이해관계자의 타협적 산물일 수 밖에 없는 노동관계법에서 노사당사자는 불만을 가질 수 밖에 없었을 것이다. 학계의 평가에 대하여는, 한국노동법학회, 『개정 노동관계법의

종래 쟁점이 되었던 복수노조금지, 정치활동의 제한, 제3자개입금지 등 노동기본권의 제약요소가 일부 제거(예정)되었으나, 주요 흐름은 역시 개별근로관계에서의 노동의 유연성 확보와 집단적 관계에 있어서 노동조합 활동의 제약으로 요약될 수 있다. 특히 정리해고와 탄력적 근로시간제의 입법은 1989년 개정법 이래 경영계의 숙원을 해결하였으며, 노동조합의 자주성이라는 명분으로 노조전임자에 대한 급여지급 금지, 단체협약의 해석·이행에 관한 쟁의행위의 금지, 쟁의개념의 축소 등은 노동조합의 조직형태 및 조합활동의 근본적 틀을 변경할 것을 요구하고 있다.

### (3) IMF관리체제하에서의 사회법제 변화

1997년 3월 여야합의에 의한 노동관계법의 재개정을 전후하여 한보철강·기아그룹 등 거대기업의 도산 등으로 한국경제는 더욱 침체에 빠지고, 급기야 연말에는 외환위기로 인하여 IMF관리체제(1997.11.21.구제금융지원요청, 12.3.합의)에 들어가게 되었다. 6·25전쟁 이후 최대의 국난기로 불리는 현재의 경제위기는 노사관계에서도 지금까지 경험하지 못했던 새로운 상황을 맞이하고 있다. IMF는 구제금융을 지원해 주는 대가로 한국경제에 대하여 강력한 재정긴축과 금융산업의 강도높은 구조조정을 요구하고, 노동부분에서는 노동시장의 유연성을 제고하고 고용보험제도를 강화할 것을 요구하였다.<sup>66)</sup> 이에 따라 기업이 연쇄도산하고 구조조정이 본격화됨에 따라 실업이 급증하여 실업자수가 160만명에 이른다는 통계치<sup>67)</sup>는 위기를 더욱 심화시키고 있다.

이런 와중에 대통령선거가 행해지고, 새정부 준비팀은 실질적으로 IMF관리체제 극복을 위한 경제정책·노동정책을 전개하였다. 먼저 각 경제주체들이 합심하여 당면한 경제위기를 조속히 극복하기 위한 방안을 모색하기 위하여, 노사정 대표로 노사정위원회를 발족하고(1998.1.15), 노사정 합의를 도출하여(2.6), ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 체결하였다.(2.7) 노사정위원회의 합의결과를 토대로 1998년 2월 임시국회에서 7개 노동관계법을 제정·개정하였다.<표 2>

먼저 근로기준법은 경영상 이유에 의한 해고(법 제31조) 규정이 개정되었

평가와 과제』(1997년도 춘계정책토론회), 1997.4.12 참조.

66) 노동부, 『달라진 새 노동법 해설』, 1998.3, 5면.

67) 노동부, “98.8월 고용동향분석”, <http://www.molab.go.kr/02.htm>에 의하면 1998년 8월 현재 실업자수는 1,578천명, 실업율은 7.4%로 집계되어 있다.

다. 그 내용은 1997년 3월법의 부칙에 의한 2년 유예기간을 삭제하고, 해고 요건에 ‘경영악화를 방지하기 위한 사업의 양도·인수·합병은 경영상의 필요가 있는 것으로 본다’는 내용을 삽입하고, 해고대상자 선정에 남녀의 성을 이유로 차별하여서는 아니되며, 사용자는 해고회피방법 및 해고기준을 해고 60일전에 근로자대표에게 통보하여야 하고, 일정규모 이상의 인원을 해고할 경우에는 노동부장관에게 사전 신고하여야 하고, 사용자는 해고 후 2년내에 근로자를 신규채용할 경우 해고자를 우선 고용토록 노력하여야 하고, 정부는 정리해고된 근로자에 대하여 생계안정, 재취업, 직업훈련 등 필요한 조치를 우선적으로 취하도록 하였다. 사실상 1996년 12월 기습처리된 법안으로 되돌아갔다고 할 수 있다.

고용보험법의 개정내용은, 고용보험 적용사업장을 5인 이상 사업장(실업급여는 98.3.1부터, 고용안정·직업능력개발사업은 98.7.1부터)으로 확대하고, 실업급여의 수급자격을 98.3.1부터 99.6.30까지 한시적으로 6개월 근무요건으로 하고<sup>68)</sup>, 실업급여의 일 최저지급액을 일 최저임금액의 70%로 하고 최저지급일수도 60일로 상향하고, 대량실업 등으로 재취업이 극히 곤란한 경우에는 실업급여를 최대 60일 더 연장하여 지급할 수 있도록 하였다.

고용정책기본법에서는 실업대책사업에 생계비 지원등을 추가하고, 실업대책사업의 재원조성 방법 등을 규정하였으며, 노동조합및노동관계조정법에서는 단체협약의 일방해지 통고기간을 종전의 3월전에서 6월전으로 연장하였다.

새로 제정된 파견근로자보호등에관한법률은 산업구조 및 노동시장 여건이 변화함에 따라 근로자파견제도를 법제화함으로써 파견근로자의 근로조건을 개선하고 기업의 인력관리에 신축성을 제고하는데 그 목적이 있으며, 근로자파견 허용업무, 파견기간, 근로자파견계약의 내용, 파견사업주와 사용사업주의 의무, 근로자파견의 제한 및 근로자파견사업의 허가에 관하여 규정하고 있다.

임금채권보장법은 임금채권보장기금을 설치하여 사업주의 파산등으로 근로자가 임금 및 퇴직금을 지급받지 못한 경우에 사업주를 대신하여 최종 3개월분의 임금과 최종 3년간의 퇴직금을 지급할 수 있도록 하였으며, 비용은 사업주의 부담금(근로자임금총액의 0.2%)으로 충당하도록 하고 있다.

또 1998.9.17에 고용보험법과 동시행령이 개정되어, 적용제외되는 단기근로자의 근로기간을 1월 이내로 하고, 농업·어업 등의 일부 업종을 제외하고

68) 1998년 9월 개정에 의하여 2000년 6월 30일로 1년 더 연장함.

는 적용사업장을 전 사업장으로 확대하고, 이직시 총액 1억원이상의 고액의 퇴직금 등을 지급받은 자에 대하여는 3개월간 구직급여의 지급을 유예하였다.

이에 앞서, 1997년 12월 31일에는 국민의료보험법의 제정과 의료보험법의 개정으로 종전 의료보험법상 지역피보험자는 공무원·교직원피보험자와 함께 국민의료보험법의 적용을 받게 되었으며, 요양급여기간이 300일 이상으로 상향되었다.(시행일 1998.10.1) 이로써 지역의료보험조합과 의료보험협관리공단이 국민의료보험관리공단으로 개편됨으로써, 직장피보험자를 제외하고는 부분적인 통합주의 방식으로 진전되었다. 그 후 1998년 6월 3일에는 국민의료보험법과 의료보험법이 개정되어 임의계속피보험자로 남아 있을 수 있는 기간을 6월에서 1년으로 연장하고, 정리해고된 근로자로서 구직신청이 수리된 자에게 보험료납부액을 경감하였다.

### III. 주요 쟁점에 관한 법제의 변천

#### 1. 공무원의 노동기본권 보장

1953년 노동조합법에서는 군인, 경찰, 형무관리, 소방관리를 제외하고 모든 근로자에게 노동조합의 조직과 가입의 자유를 보장하고 있었다.(노조자유설립주의) 그럼에도 불구하고 공무원법에서는 공무원의 단결권을 제한하고 있었으며 이에 대한 논란이 계속되어 왔다. 그리하여 1962년 헌법에서는 “공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다”(제29조제2항)고 하여, 이를 헌법에 명문화하였다. 공무원에 대한 이와 같은 헌법규정은 그 표현만 약간 바뀌었을 뿐 현행 헌법(제33조제2항)에까지 계속되고 있으며, 구 노동조합법은 “공무원에 관하여는 따로 법률로 정한다”고 규정하였었다. 현행 노동조합및노동관계조정법에서는 여기에 ‘교원’을 포함시키고 있다.

현재 국가공무원법 제66조와 지방공무원법 제58조 등 각종 공무원법에서 “사실상 노무에 종사하는 공무원”을 제외하고, ‘노동운동’등을 할 수 없도록 하고 있다. “사실상 노무에 종사하는 공무원”의 범위는 공무원복무규정 제28조에서 “정보통신부 및 철도청 소속의 현업기관과 국립의료원의 작업현장에 종사하는 노무에 종사하는 기능직·고용직 공무원”으로 한정되어 있다.<sup>69)</sup>

공무원의 근로3권 제한에 관한 이러한 헌법 태도에 대하여 기본권의 본질적

내용의 침해 등 많은 논란이 제기되어 왔었다.<sup>70)</sup> 한편에서는 하급직 공무원의 노동기본권 보장입법이 요구되었다. 여소야대 국회시절인 1989년 3월에는 6급 이하 공무원의 단결권·단체교섭권을 보장하는 노조법이 국회에 통과되었으나, 대통령의 거부권 행사로 개정되지 못한 점은 전술한 바와 같다. 결국 1996~97년 노사관계개혁위원회와 1998년 노사정위원회의 합의결과 공무원에 대하여 노동조합의 형태가 아닌 공무원직장협의회 설립이 입법화되었다. 공무원 직장협의회설립·운영에관한법률(1998.2.20, 법률 제5317호)이 그것이다.

동법은 6급 이하의 공무원이 근무환경 개선, 업무능률 향상 및 고충처리를 목적으로 행정기관별로 하나의 직장협의회를 설립하여 기관장과 협의할 수 있도록 하고, 기관장은 협의에 성실히 임하고 합의사항의 이행에 최대한 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 교섭사항 및 합의의 효력 등을 볼 때 노동조합으로 보기 어렵다고 할 것이다.

## 2. 교원의 노동기본권 보장

공무원과 마찬가지로 그 동안 사립학교법 제55조에 의하여 사립학교교원<sup>71)</sup>의 노동기본권이 부인되어 왔다. 그나마 공무원에 대하여는 1962년 헌법 이래 공무원의 노동기본권을 제한할 수 있는 근거조항이 있었으나, 교원에 명시적인 헌법적 근거가 없음에도 불구하고 근로자성이 분명한 사립학교교원의 노동기본권을 부인함으로써 헌법위반의 논란이 있었다. 그러나 헌법재판소는 교

69) 1972년도 이전에는 사실상 노동운동 대상에 공무원노조가 인정되는 기관의 6급 이하 일반직공무원도 포함하였으나, 1972.5.4.공무원복무규정의 개정으로 제외되었다. 이 공무원복무규정상상의 범위는 '사실상 노무' 개념에 대한 합리적이 고려의 산물이라기 보다는 일제시대부터 존속되어온 철도노조와 체신노조를 사후에 추인한 규정에 불과하고, 또한 1963.3.8 설립된 국립의료원 뿐만 아니라 다른 의료기관 및 행정기관에도 작업현장에서 노무에 종사하는 공무원이 많았으나, 국립의료원은 미국과 스칸디나비아 3국의 주도로 하에 설립되었기 때문에 그 영향을 받아 허용하였다.(김중앙·김명식, 『주해 국가공무원법』, 언약, 1996, 326면 참조)

70) 헌법재판소는 “국가공무원법 제66조제1항은 헌법 제33조제2항이 입법권자에게 부여하고 있는 형식적 재량권의 범위를 벗어난 것이라고 볼 수 없다”고 하여, 일반공무원의 근로3권의 제한을 합헌으로 보고 있다. 전국교직원노동조합사건, 헌재1992.4.28, 90헌바27-42, 92헌바15(병합), 『최신노동판례』 92-3호, 271~286면.

71) 국공립학교교원은 그 신분이 공무원으로서 공무원법의 적용을 받기 때문에 교원의 노동기본권은 주로 사립학교교원이 문제되었다. 사립학교법 제55조는 사립학교교원의 복무에 대하여 같은 교원인 국공립학교 교원의 복무에 관한 국가공무원법 제66조를 준용하게 함으로써 사립학교교원의 노동기본권을 제약하고 있다

원지위의 특수성과 교원의 지위에 관한 사항을 법률로 정하도록 한 헌법 제 31조제6항을 근거로 사립학교법 제55조를 합헌이라고 판단하였다.<sup>72)</sup>

정부수립 이후 교원노조의 합법화 문제는 1960년도부터 제기되었다. 4·19 혁명 후 장면정부하에서 노동운동의 쟁점 중에 하나가 ‘공무원법규정에 준용되어 노조결성이 금지되어 있는 교원노조의 합법화 투쟁’이었다.<sup>73)</sup> 그 이후 1970년대의 교육운동과 1980년의 전교조운동에 의하여 교원의 노동기본권 보장을 위한 노력이 계속되었으나, 헌법재판소로부터 단결금지가 합헌이라는 결론만 얻었을 뿐이었다. 이는 새 노동조합및노동관계조정법 제5조 단서의 노조조직과 가입제한의 대상에 ‘교원’을 포함시킨 것으로 귀결되었다.

그럼에도 불구하고, 1996~97년 노사관계개혁위원회와 1998년 노사정위 원회의 노력으로 현재 “교원에 대해서는 98년 정기국회에서 법을 개정하여 99년 7월부터 노동조합을 허용”하기로 하고, 입법형식, 교섭사항, 협약체결권 등을 어떻게 할 것인가를 논의하고 있다.<sup>74)</sup>

### 3. 공무원 등의 쟁의행위 금지

1972년 헌법은 “공무원과 국가·지방자치단체·국영기업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다”고 규정하고(제29조제3항), 그 이후 1980년 헌법에서는 ‘공영기업체, 방위산업체 및 공익기업체’를 추가적으로 명시하였다.(제31조제3항) 이에 대하여는 노동기본권의 본질적 내용의 침해라는 헌법 위반의 논란이 있었고, 그리하여 1987년 헌법에서는 “법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은

72) 전국교직원노동조합사건, 헌재1991.7.22, 89헌가106, 최신노동판례 91-5호, 21~76면.

73) 1960년 5월말 현재 전국의 초중고 교원 총75,000명 중 22,000명이 교원노조에 가입하였다. 장면정부는 ‘교원노조’가 아닌 ‘교원조합’으로 하여 결성권만 인정하고 쟁의권을 부여하지 않기로 한다는 원칙을 세우고, 교원들에게 헌법 제18조의 단결권이 아닌 제13조의 결사의 자유를 인정한다고 결정하였으며, 그리하여 교원노조측은 노동조합설립신고서를 교부받지 못한 채 투쟁과정에서 5·16을 맞게 되었다.(송건호, “4·19혁명의 교원노조운동”, 『자본주의사회의 교육』, 창작과비평사, 1984, 415면; 김낙중, 앞의 책, 290면 참조.

74) 최근 노사정위원회 정책토론회(교원노조 결성 어떻게 할 것인가, 1998.9.23)에서는 조직형태, 교섭구조 및 교섭사항, 입법형식 등에 관하여 노동부, 교육부, 한국교총, 전교조 및 전문가들이 치열한 논쟁을 벌였다.

법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다”고 규정함으로써(제33조제3항), 단체행동권이 제한되는 대상을 ‘주요 방위산업체’로 축소하였다.

이와 관련하여 구 노동쟁의조정법은 제12조제2항에서 “국가·지방자치단체·국공영기업체 또는 방위산업체에 종사하는 근로자는 쟁의행위를 할 수 없다”고 하고 있었고, 이 조항은 1987년 헌법 하에서도 존속하고 있었다. 이에 대해서 헌법재판소는 1993년 3월 11일 공무원의 쟁의행위를 일률적으로 금지한 구 노동쟁의조정법 제12조제2항에 대하여 “일부 위헌성이 인정되기는 하지만 1995년 12월말을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 그 효력을 지속한다”는 취지의 헌법불합치결정을 내렸다.<sup>75)</sup> 1996년 노동조합및노동관계조정법은 이를 반영하여, “방위산업에관한특별조치법에 의하여 지정된 주요방위산업체에 종사하는 근로자 중 전력, 용수 및 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자는 쟁의행위를 할 수 없다”고 개정하였다.(동법 제41조제2항)

#### 4. 복수노조금지

1963년 노동조합법 개정으로 신설된 복수노조금지조항(‘조직이 기존노동조합의 정상적인 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우’; 제3조 단서 제5호)은 헌법상 보장된 단결선택의 자유를 침해하기 때문에 계속 개정이 요구되었다. 그럼에도 불구하고, 1987년 법에서는 오히려 ‘기존노동조합과 조직대상을 같이 하거나’를 추가함으로써 극단적인 복수노조금지조항으로 改惡하였다. 결국 1996년 법개정에서 이 조항은 삭제되었으나, 부칙에 의하여 유예조항을 두었고, 1996년 12월 노동법과동을 거친 1997년 3월 개정법에서는 연합단체인 노동조합에 대하여는 즉시 복수노조설립이 허용되고, 단위노동조합의 복수노조에 대해서는 2001년 12월 31일까지 유예하였다.(노동조합및노동관계조정법 부칙 제5조제1항) 다만 단위노동조합의 경우에 복수노조가 허용되면 단체교섭등의 현실 노사관계에 복잡한 문제가 발생할 가능성이 있으므로, 동법에서는 노동부장관에게 유예기간 동안 교섭창구 단일화 방안등에 대하여 대책을 강구하도록 하고 있다.(동법 부칙 제5조제3항)

75) 이 헌재결정의 문제점에 대하여는 김유성, “공무원의 쟁의행위금지규정에 대한 헌재 결정”, 『노사관계법현안에 대한 헌재 및 대법 관례의 검토』, 한국노동법학회 1996년도 춘계정책토론회, 1996.3, 1면 이하 참조.

## 5. 제3자 개입금지

1980년 법개정시에 모든 노동관계법에 신설되었던 ‘제3자 개입금지조항’은 그 사이에 ‘상급연합단체’를 제3자의 범위에서 제외(1986년 법개정시 단서 신설)하는 것 이외에, 1987년 개정법에서도 그대로 유지되었다.<sup>76)</sup> 1996년 법에서는 이 ‘제3자 개입금지조항’ 자체는 삭제하였지만, ‘노동관계의 지원’이라는 제목으로 단체교섭과 쟁의행위에 대해서는 여전히 변형적으로 존속되고 있다. 노동조합및노동관계조정법 제40조는 “노동조합과 사용자는 단체교섭 또는 쟁의행위와 관련하여 당해 노동조합이 가입한 산업별 연합단체 또는 총연합단체, 당해 사용자가 가입한 사용자단체, 당해 노동조합 또는 당해 사용자가 지원을 받기 위하여 노동부장관에게 신고한 자, 기타 법령에 의하여 정당한 권한을 가진 자로부터 지원을 받을 수 있다. 그 외의 자는 단체교섭 또는 쟁의행위에 간여하거나 이를 조종·선동하여서는 아니된다.”고 규정하고 있다.

## 6. 변형근로시간제

서구노동법에서 근로시간의 단축을 전제로 하여 논의되었던 근로시간의 탄력적 이용이라는 문제는 우리나라에서는 1980년 근로기준법에 처음 도입되었다. 1980년 근로기준법 제42조제2항은 “사용자는 근로자의 합의가 있는 경우에는 4주간을 평균하여 1주간의 근로시간이 주48시간을 초과하지 않는 범위 안에서 특정일에 대하여 8시간, 특정주에 대하여 48시간을 초과하여 근로를 시킬 수 있다”고 하였다. 이 경우에 특정일에 8시간을 초과하는 근로시간에 대해서는 시간외근로수당(구 근로기준법 제46조)을 지급하지 않아도 된다. 이 조항은 노동계의 강력한 반발로 1987년 개정법에서 폐지되었으나, 그 이후에는 경영계로부터 계속 도입이 주장되었다. 특히 1990년대 들어와 한국 경제의 경쟁력이 약화되자 경영계는 노동의 유연화를 주창하며 이 제도의 도입에 사활을 걸었다. 이 문제는 1997년 노동법 개정논의 때 정리하고 문제와 함께 가장 중요한 쟁점이 되었다.

---

76) 헌법재판소는 1990.1.15. 노동쟁의조정법 제13조의2와 동법 제45조제2항을 합헌이라고 결정하였다. 이에 대한 비판적 분석은 조경배, “제3자개입금지규정에 대한 헌법재판소 합헌해석의 재해석”, 민주주의법학연구회 편, 『민주법학』 제4호, 1990, 204면 이하 참조.



결국 1996년 근로기준법은 탄력적 근로시간제의 형태로 이 제도를 도입하였다. 이로써 노동계로부터 강력한 반발과 부작용이 예상되었으나, 때마침 불어닥친 IMF한파는 이를 미래의 문제로 만들었다.

## 7. 의료보험의 통합논의와 4대 사회보험의 통합논의

우리나라에서 사회보험제도의 역사는 1960년부터라고 할 수 있는데, 경제성장을 위하여 정책상 필요하고 시행이 용이한 계층을 대상으로 먼저 도입되었다. 1960년 1월 1일에 최초로 공무원연금법이 제정된 이후, 1963년에 군인연금법, 산업재해보상보험법 및 의료보험법, 1973년에 사립학교교원연금법과 국민복지연금법(미시행), 1977년에 공무원및사립학교교직원의료보험법, 1986년에 국민연금법 그리고 1993년에 고용보험법이 제정되었다. 이와 같이 분립적으로 도입된 각 사회보험제도는 끊임없이 상호연계성의 부족과 운영의 비효율성에 대한 문제점이 지적되어 왔다. 비록 각 제도에서 점차 적용범위를 전국민으로 확대하고 보장수준을 확충하는 방향으로 개정되어 왔지만, 아직도 사회보험제도간 상호연계성과 통합조정이 과제로 제기되고 있다.

그 중에서 사회보장체계와 관련하여 가장 문제가 되었던 것이 의료보험제도의 組合主義와 統合主義 논란이었다.<sup>77)</sup> 종래 조합주의를 채택한 의료보험법에서는 사업장 단위의 직장조합, 시군구 단위의 지역조합이 각각 정관에 의하여 독립된 보험료와 보험급여기준을 정할 수 있게 함으로써, 현행 의료보험제도는 ‘사회연대’의 정신에 반하고 비효율적 운영을 초래하는 제도라는 비판이 있어왔다. 그리하여 1989년 제145회 임시국회에서는 ‘국민의료보험법안’을 의결하여 정부에 이송하였으나, 노동조합법안, 노동쟁의조정법안 및 지방자치법안과 함께 대통령의 거부권 행사로 입법되지 못하였다. 그러다가 1997년 12월 31일에 의료보험법의 적용대상이던 지역피보험자를 공무원및사립학교교직원피보험자와 통합하여 국민의료보험법을 제정함으로써 부분적으로 의료보험의 통합이 이루어졌다. 즉 국민의료보험관리공단이라는 단일 보험자가 공무원, 군인, 사립학교교직원 및 지역주민을 피보험자로 하여 보험료율과 보험급

77) 의료보험 관리운영체계에서 통합방식과 조합방식을 둘러싼 논의에 대하여는 김연명, “의료보험제도의 동향과 쟁점”, 『한국사회복지의 이해』, 동풍, 1995, 181~189면; 의료보장개혁위원회, 『의료보장 개혁과제와 정책방향』, 1994; 의료연대회의, 『의료보험 통합일원화 및 보험적용확대를 위한 방안』, 1994; 김인재, 『사회보험의 통합적·효율적 관리운영을 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원, 1995 등을 참조.

여수준을 결정할 수 있게 하였다. 정부는 계속해서 직장피보험자까지 포함하는 완전한 통합주의 의료보험의 실시를 계획하고 있으나, 각 직장의료보험조합 및 행정관료들의 저항에 직면하고 있다.

이와 함께 연금보험, 의료보험, 산재보험 및 고용보험 등 이른바 4대 사회보험 전체를 통합하여 통일적이고 체계적인 사회보험제도의 운영과 급여수준의 적정성을 보장하여야 한다는 주장이 계속되어 왔다.<sup>78)</sup> 이에 정부는 '4대 사회보험통합기획단'을 구성하여 제도개선안 및 법개정안을 준비하고 있다.

#### IV. 한국 사회법제의 평가

이상에서 한국사회법제의 변천과정을 시간적 순서와 쟁점별로 살펴보았다. 각 시기마다 개별법제의 제정·개정된 내용에 대한 평가를 이미 언급하였지만, 이를 노동관계법과 사회보장법을 나누어 살펴보면 다음과 같다.

##### 1. 노동관계법의 평가

1987·1989년의 노동법 개정과 1996년 노개위에 의한 노동법 개정논의 과정을 제외하고, 정부수립 이후 대부분 기간 동안 노동관계법의 제정·개정은 정치적 목적에 의한 체제정비적 성격을 강했다는 점을 지적할 수 있다. 원래 노동관계법의 입법과정은 勞資關係의 산물인면서 그 전제조건일 수 밖에 없는데, 한국의 경우에는 주로 정치체제의 변동을 전후하여 노동관계법의 제정·개정이 이루어졌다는 것이다. 그리고 대부분의 입법이 비정상적인 입법기구(국가재건최고회의, 비상국무회의, 국가보위입법회의 등)에서 이루어졌다는 것도 중요한 특징 중의 하나이다. 그 결과 대부분의 노동관계입법에서 노사당사자가 배제됨으로써 건전한 노사관계의 틀을 형성할 기회를 갖지 못했다.

둘째, 정치적 목적에 의한 체제정비적 성격의 당연한 결과로서, 노동관계법의 형성이 노사관계의 정상적인 힘관계의 산물로서 이루졌다고 보다는 경제성장 또는 국가안보라는 정책목표를 달성하기 위하여 국가주도에 의하여 이루어졌다는 점이다. 그리하여 노동정책은 '노동통제정책' 그 자체였고, 노동기본권의 보장이나 노사관계의 건전한 틀의 형성에는 매우 미흡했다는 점을 지적할 수 있다. 다만 국가의 노동통제방식은 각 시기에 따라 다소 다른 양상을 보여

78) 민재식·김용하, 『한국 사회보험제도의 연계방안』, 한국개발연구원, 1994를 참조.

주고 있다. 즉 1987년 이전에는 사실상 노동3권을 부정하고 근로자의 조직화를 저지하는 기초 위에서 이미 설립된 노동조합을 국가조합주의(국가코포라티즘)적 통제에 편입시키는 것이었으나,<sup>79)</sup> 87년 이후 노동운동의 꾸준한 성장에 힘입어 노태우 정부에 이르러 어느 정도 변화하였으며, 이는 ‘집단적 노사관계의 근대화’와 ‘개별적 노사관계의 유연화’를 목표로 한 노동관계법에도 그대로 반영되었다. 특히 1996·97년의 노동관계법 개정과정에서는 정부의 일방적 주도보다는 노사당사자와 공익대표에게 논의의 주도를 맡겼다는 점에서 그 전의 개정과정과 다른 점을 발견할 수 있었다.<sup>80)</sup>

셋째, 노동기본권의 보장수준이라는 관점에서 볼 때, 근로3권의 보장이 항상 미흡하였다는 점이다. 일반적으로 제헌헌법과 1953년 법이 노동관계법제사상 오히려 근로3권의 제한이 가장 적었다고 평가된다. 그 이후에는 공무원의 단결권제한을 헌법상 명문화하고, 국공영기업체 및 방위산업체에서의 단체행동을 금지하는 한편, 법률에서는 복수노조금지, 쟁의행위의 제한, 자주적 노동조합 활동의 제한, 제3자 개입금지, 직권중재, 긴급조정제도 등 노동기본권을 제약하는 규정들이 자리잡게 되었다. 1997년 노동관계법의 개정은 바로 그 동안 제약된 노동기본권의 일부회복이라는 점에 의의가 있다.

넷째, 노동단체법에서의 근로3권의 제약에 대한 반대급부로서 개별적 근로관계법에서는 계속 보호를 강화라는 방향으로 개정되어 왔다. 다만 보호수준의 강화는 현실에서 근로기준법의 실효성(규범력)보장으로 작용하지 않았다는 점에 문제가 있다. 부당해고와 임금체불의 역사는 근로기준법의 시행기간과 같을 것이다. 이는 노동보호법으로서의 근로기준법이 노동운동의 성장에 의하여 어느 정도 규범력을 획득하게 된 1987년 이후에 경영계에서 비로소 근로기준법의 개정에 관심을 갖게 되었다는 점이 이를 반증한다.

## 2. 사회보장법의 평가

사회보장법의 변천과정도 노동관계법과 마찬가지로 정치적 목적에 의한 체제정비적 성격을 가지는 정부주도적 입법이었다는 점에서는 같이 평가될 수

79) 허상수, “노사관계의 변동과 전망”, 『6월민주항쟁과 한국사회10년』(II), 당대, 1997, 282면.

80) 그럼에도 불구하고, 1996년 12월 노동관계법의 기습처리는 노사당사자에 의한 노동관계법개정의 한계라는 이유로 정부주도의 입법을 강행했다는 점에서 처음 노사관계개혁위원회를 발족시켰을 때의 취지가 퇴색하였다고 할 것이다.

있다. 그러나 사회보장법은 노동관계법에 비하여 훨씬 취약한 기반을 가지고 있다. “우리나라 사회보장법의 역사는 …… 아직까지 기초적 정비단계라는 출발점에 서있다고 할 수 있으며, 지금부터 사회보장법의 역사적 전개가 시작되는 시기라고 보는 것이 솔직한 평가일 것이다.”<sup>81)</sup>는 총평에서 보듯이, 최근에 들어와서 실질적·체계적인 법제정비가 이루어지고 있다고 할 것이다. 그 동안 논의된 사회보장법의 문제점과 평가를 요약하면 다음과 같다.<sup>82)</sup>

전체적으로 사회보장법의 내용과 그 성립 및 전개과정상의 기본적인 문제점으로 우선 사회보장법이 사회보장수급권의 평등한 보장이라는 입법원리에 의하여 통일적이고 체계적으로 전개되지 못했다는 점을 들 수 있다. 이 같은 현상은 사회보장법이 주로 정당성이 결여된 정권의 변동이나 그 연장과정에서 전시행정을 위한 명분의 계기로 이용되어 추진되었다는 사실에서 기인된 결과이다. 또 관료집단 외에 전문가와 이익대표자등으로 구성된 항구적인 준비 및 연구기관의 주도적인 참여없이, 즉 치밀한 사전준비와 장기적인 실태조사 및 여론의 수렴과정을 거치지 않았기 때문에 시행상의 편의만을 고려한 즉흥적인 입법내용이 양산되기도 하였다.<sup>83)</sup>

구체적으로 보면, 첫째, 우리나라 사회보장법은 제정에 있어서 정치적 동기 또는 요인과 밀접한 관련이 있다. 즉 법의 제정 및 실시동기가 사회적 불안의 회피 및 정치권력의 획득을 위해 선거시를 전후하여 입법화되는 경향을 띠고 있었다.<sup>84)</sup>

둘째, 적용대상에 있어서 선별주의(selectivism)적 접근에서 보편주의(universalism)적 접근으로 확대되어 왔다. 특히 사회보험에 있어서 실시가 용이한 계층에서부터 점차 전국민으로 확대되어 가고 있는 것이다.<sup>85)</sup> 특히 1987

81) 김유성, 앞의 책, 112면.

82) 김유성, 앞의 책, 117~118면; 신섭중 외, 앞의 책, 82~84면 참조.

83) 그렇게 해서 사문화된 법으로 선원보험법(1962), 국민복지연금법(1973~1987), 의료보험법(1963~1977) 등을 들 수 있다.

84) 대표적으로 1961년 생활보호법, 1963년 산업재해보상보험법, 1973년 국민복지연금법, 1977년 의료보험법 및 의료보호법, 1981년 노인복지법, 심신장애자복지법, 아동복지법의 제정 및 전면개정, 1988년 국민연금법의 제정·시행과 농어촌 지역의료보험 실시, 1989년 도시지역의료보험 및 최저임금제의 실시 등을 들 수 있다.

85) 예를 들면, 1977년 의료보험 실시 이후 1988년 농어촌지역과 농어민, 1989년 도시지역 의료보험 실시에 의한 전국민의 개보험화, 산재보험법의 적용대상이 법제정시 500인 이상이었던 것이 수차례의 확대적용과정을 거쳐 1988년 5인 이상의 사업장으로 확대, 국민연금법이 1988년 10인 이상에서 1991년 5인 이상, 1995년 농어촌지역연금

년 이후 한국 사회보장제도의 변천의 특징은 형식적 차원의 보편주의 입법의 강화와 노동복지의 강화로 정리할 수 있다.<sup>86)</sup>

셋째, 특히 사회보험제도는 형식적 차원의 제도화에 불과하였으며, 역진적 적용대상의 확대, 한정된 적용대상 및 급여, 미흡한 정부의 재정지원, 분립적 제도운영으로 인한 비효율성 등으로 내용면에서는 사회보험제도로서의 특징을 거의 보여주지 못하고 있다.

넷째, 사회보장에 관한 개별법들이 독자적으로 제정됨으로써 각 제도간 상호연계성과 통합조정이 이루어지지 않고 있다.<sup>87)</sup> 따라서 법률간의 용어통일과 상호조정이 법적으로 정비되어야 하며, 연금제도, 나아가 사회보험제도의 통합을 고려할 필요가 있다.

## V. 한국 사회법제의 과제와 전망

한국사회법제 50년 중 최근의 법제정비작업 만큼 중요한 의미를 가진 적은 없다. 50년 대부분의 기간 동안 해결되지 않았던 문제들이 최근 몇 년 사이에 대대적으로 정비되고 있는 것이다. 노동관계법은 그 1차 작업이 끝났다고 할 수 있으며, 사회보장법에 대해서는 보장수준의 충실화와 사회보험통합작업 등이 지금 진행 중에 있다.

### 1. 노동관계법의 과제와 전망

먼저, 노동관계법의 이념에 보다 충실하게 법체계가 정비되어야 할 것이다. 노동법은 노사관계에서 경제적 약자인 근로자의 보호를 법이념으로 하고 있기 때문에 개별법이든 집단법이든 근로자의 고용안정, 근로조건 보호, 단결권보장, 쟁의권보장 등에 저촉되는 법령들은 계속 정비되어야 할 것이다. 대등한 당사자로서의 노사관계의 '건전한 물'은 바로 이러한 노동기본권보장의 전제위에서 논의되어야 할 것이다.

실시등으로의 확대 등을 들 수 있다.

86) 이인재, "사회복지정책의 변화와 전망", 『6월민주항쟁과 한국사회 10년』(II), 당대, 1997, 152면.

87) 예를 들어, 사회보험료 징수기준으로 산재보험과 고용보험은 근로기준법에 의한 평균 임금을, 의료보험과 국민연금은 표준보수를 기준으로 하고 있다. 또한 의료보험은 공무원과 사립학교교직원이 통합되어 있으나 연금에 있어서는 공무원과 사립학교교직원이 분리되어 시행되고 있다.

둘째, 최근의 노동관계법의 개정은 노사관계의 패러다임 또는 노동법제의 재편을 예고하고 있다. 그 동안의 노동관계법이 경제성장이라는 정책목표와 관련하여 노동기본권의 회복 내지 제약이라는 측면에서 입법논의가 되어왔다. 사용자측은 상당기간 동안 노동관계법의 입법에 아무런 역할을 하지 않아도 정부가 노동통제적 입법을 주도하였기 때문에 노동법개정에 비켜 있을 수 있었다. 그러나 1989년을 기점으로 노동운동의 역량확대와 그로 인한 정부주도 입법의 한계로 인하여 사용자에게 부담되는 방향으로 노동보호법이 개정되고 그 실효성이 확보되기 시작한 상황에서 사용자측은 더 이상 방관자에 머물지 않고 적극적으로 노동법 개정을 주도하기 시작하였다. 다시 말하면 노동계의 '기본권이데올로기'에 대한 경영계의 '경쟁이데올로기'라는 大反擊이 시작된 것이다. 1996·97년 노동관계법은 바로 노동계의 기본권이데올로기와 경영계의 경쟁이데올로기의 대립과 그 타협의 산물이라고 할 수 있다. 이러한 경향은 앞으로 계속될 것이며, 따라서 노동조합도 더 이상 법제만을 비판하면서 반기본권적 노동정책에 대한 반사이익만을 기대할 수 없을 것이며, 적극적으로 노조의 조직형태, 운영, 활동 등에 대한 새로운 대안을 모색할 수밖에 없게 되었다. 산업별 노동조합운동이 그 한 예가 될 수 있을 것이다. 경영계도 더 이상 정부가 자본의 이익만을 대표해 줄 것을 기대하기 어렵게 되었다.

셋째, 그 동안 노동관계법제가 개별근로자의 근로조건 보호와 단결권보장의 문제에 비중을 두었지만, 이미 정리해고와 실업대란에서 경험하고 있듯이 앞으로는 근로조건 보호 이상으로 '고용안정의 확보'가 중요한 법제적 관제로 등장할 것이다. 현재와 같이 '구조조정' 내지 '고용조정'이라는 사용자의 무기 앞에서 무력해지는 고용보장법제는 개정될 여지가 많을 것이다.

넷째, 위 고용안정의 확보에서 본 바와 같이, 앞으로 노동관계법은 사회보장법과 연계 속에서 제·개정이 논의되어야 한다. 노동법 중 집단법 분야는 금지의 해제(자유의 보장)만으로도 입법이 그 역할을 다하는 것으로 되지만, 개별법 영역에서는 입법의 적극적인 역할이 필요하다. 다만 사용자에게 과도한 보호의무를 부과하는 것은 고용불안 내지 기업도산과 같은 또 다른 문제에 직면하게 될 것이다. 그 동안 국가가 사회보장제도에 의하여 책임져야 할 근로자의 복지문제를 사용자의 책임에 맡긴 경우가 적지 않았다. 노동복지를 강화하는 사회보장제도의 확충은 단순히 사회보장법만의 문제가 아니라 노동관계법의 문제이기도 하다는 점을 국가와 노사가 모두 인식해야 할 것이다.

## 2. 사회보장법의 과제와 전망

첫째, 국민의 복지요구 수렴, 사회정의의 실현, 분배의 공정화라는 측면에서 선진국의 사회보장입법 체계와 관련해 볼 때, 관계법들의 수정, 보완, 상호연계체계를 통하여 적용범위가 더욱 확대되어야 할 것이다. 국가의 경제력 수준에 걸맞는 사회보장 수준의 확충이 필요하다는 것이다. 예를 들면, 가족수당법의 제정, 의료보험에서의 소득보장급여, 국민연금의 도시지역 자영자와 일용근로자에 대한 적용확대 등의 법적 조치가 강구되어야 할 것이다.<sup>88)</sup>

둘째, 국가의 사회보장에 대한 책임성을 강화하여야 한다. 국가의 책임성은 바로 국가의 사회보장 재정지출의 확대를 의미한다. 특히 재정여건등의 경제논리가 국민의 생존권보장이라는 인권논리를 지배해서는 아니된다. 이 점에서 국민복지기획단이 제시한 ‘한국형 복지모형’<sup>89)</sup>은 재고될 필요가 있다. 민간복지는 국가가 사회보장의무를 충실히 이행하는 것을 전제로 그 보완책으로 논의되고 장려되어야 한다.

셋째, 사회보장제도 운영의 민주성과 효율성이 보장되고, 사회보장수급권이 확충되어야 하며, 국민의 욕구와 의사를 적극적으로 반영하여야 한다. 특히 제도운영의 민주성이 중요시되는 분야는 사회보험분야로 사회보험 기금 및 재정운용에 대해서 기여자인 국민의 참여와 감시가 보장되어야 한다. 또 통합적인 사회보장체계의 운영은 관리기구의 통합을 통한 효율성의 제고를 의미한다. 대표적으로 의료보험의 운영방식을 통합주의방식으로 완전히 전환시키는 것이며, 나아가 그 동안 분립적으로 운영되었던 4대 사회보험을 하나의 행정체제로 통합할 수 있는 방안을 고려하여야 할 것이다.<sup>90)</sup>

88) 신섭중 외, 앞의 책, 81면. 특히 가족수당법에 관하여는 박경일, “가족수당정책의 형성과 발달에 관한 연구 - 한국가족수당정책의 수립방향 모색 -”, 부산대학교 박사학위논문, 1995를 참조.

89) 국민복지기획단, 『삶의 질의 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』, 1996.2는 국민복지의 기본이념을 성장과 복지의 조화, 한국적 특수성의 반영, 생산적·예방적 복지의 강화, 복지공급주체의 다원화, 물질적 만족과 정신적 행복의 추구 등 다섯 가지로 제시하였다. 이에 대한 비판은 이인재, 앞의 글, 157~159면 참조.

90) 김용하 외, 『사회보험 관리효율성 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1996; 김인재, 앞의 책 등을 참조.

<표 1> 헌법상 노동기본권 · 생존권 조항의 변천

제한헌법	1962년 헌법	1972년 헌법	1980년 헌법	1987년 헌법
제17조 모든 국민은 근로의 권리와 의무를 가진다.	제28조 ①모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진에 노력하여야 한다.	제28조 ①(左同)	제30조 ①(左同)	제32조 ①모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.
근로조건에 기준은 법률로써 정한다.	②모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의의 원칙에 따라 법률로 정한다.	②(左同)	②(左同)	②(左同)
여자와 소년의 근로는 특별한 보호의 대상이 된다.	③근로조건에 기준은 법률로 정한다.	③(左同)	③근로조건에 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.	③(左同)
	④여자와 소년의 근로는 특별한 보호를 받는다.	④(左同)	④(左同)	④여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다. ⑤연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.
			⑤국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.	⑥(左同)



<p>제18조 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다.</p> <p>영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.</p>	<p>제29조 ①근로자는 근로조건에 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.</p> <p>②공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다.</p>	<p>제29조 ①근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권은 법률이 정하는 범위안에서 보장된다.</p> <p>②(左同)</p> <p>③공무원과 국가·지방자치단체·국영기업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.</p>	<p>제31조 ①근로자는 근로조건에 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. 다만, 단체행동원의 행사는 법률이 정하는 바에 의한다.</p> <p>②(左同)</p> <p>③공무원과 국가·지방자치단체·국영기업체·방위산업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.</p>	<p>제33조 ①근로자는 근로조건에 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.</p> <p>②공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.</p> <p>③법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.</p>
<p>제19조 노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.</p>	<p>제30조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.</p> <p>②국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다.</p> <p>③생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.</p>	<p>제30조 ①(左同)</p> <p>②(左同)</p> <p>③(左同)</p>	<p>제32조 ①(左同)</p> <p>②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.</p> <p>③(左同)</p>	<p>제34조 ①(左同)</p> <p>②(左同)</p> <p>③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무가 있다.</p> <p>⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.</p> <p>⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.</p>

<표 2> 사회법제 제정·개정 주요 연혁

1948년 ~ 1960년	1961년 ~ 1970년
<p>                     재해부흥조합법(제, 50.4.13; 폐, 62.9.24)                      난민수용에관한임시조치법(제, 50.8.4, 145;                      폐, 62.9.24, 1161)                      노동쟁의조정법(제, 53.3.8, 279)                      노동조합법(제, 53.3.8, 280)                      노동위원회법(제, 53.3.8, 281)                      근로기준법(제, 53.5.10, 286)                      공무원연금법(제, 60.1.1, 533)                 </p> <p>                     &lt;법 례&gt;                      제 : 제정                      전 : 전문개정                      개 : 일부개정                      폐 : 폐지                      시 : 시행일                      50.4.13 : 1950.4.13.                      145 : 법률 제145호                      고덕 : 주요 제정·개정 법률                 </p>	<p>                     공무원연금법(개, 61.7.8, 653)                      근로자단체활동에관한임시조치법(제, 61.8.20, 672)                      공무원연금법(개, 61.9.18, 720)                      윤락행위등방지법(제, 61.11.9, 771)                      공무원연금법(개, 61.12.4, 790)                      근로기준법(개, 61.12.4, 791)                      직업안정법(제, 61.12.6, 807)                      아동복지법(제, 61.12.30, 912)                      생활보호법(제, 61.12.30, 913)                      선원법(제, 62.1.10, 963)                      선원보험법(제, 62.1.10, 964) - 미시행                      공무원연금법(전, 62.8.31, 1133)                      군인연금법(제, 63.1.28, 1260)                      공무원연금법(개, 63.2.28, 1284)                      노동쟁의조정법(개, 63.4.17, 1327)                      노동위원회법(개, 63.4.17, 1328)                      노동조합법(개, 63.4.17, 1329)                      공무원연금법(개, 63.11.1, 1433)                      사회보장에관한법률(제, 63.11.3, 1437;                      폐, 95.12.30, 5134)                      산업재해보상보험법(제, 63.11.5, 1438)                      노동조합법(개, 63.12.7, 1481)                      노동위원회법(개, 63.12.7, 1482)                      노동쟁의조정법(개, 63.12.7, 1483)                      공무원연금법(개, 63.12.16, 1613)                      의료보험법(제, 63.12.16, 1623)                      공무원연금법(개, 64.5.2, 1635)                      공무원연금법(개, 66.12.15, 1851)                      직업훈련법(제, 67.1.16, 1880)                      직업안정법(제, 67.3.30, 1952)                      자활지도사업에관한임시조치법(제, 68.7.23, 2039;                      폐, 82.12.31, 3619)                      공무원연금법(개, 68.12.18, 2054)                      공무원연금법(개, 69.7.28, 2119)                      사회복지사업법(제, 70.1.1, 2191)                      외국인투자기업노동조합및노동쟁의조정에관한임시특례                      법(제, 70.1.1, 2192; 폐, 86.5.9, 3819)                      의료보험법(전, 70.8.7, 2228)                      산업재해보상보험법(개, 70.12.31, 2271)                 </p>

1971년 ~ 1979년	1980년 ~ 1986년
<p>국가보위에관한특별조치법(제, 71.12.27, 2312; 폐, 81.12.27)</p> <p>공무원연금법(개, 72.12.6, 2354)</p> <p>모자보건법(제, 73.2.8, 2514)</p> <p>직업훈련법(개, 73.3.13, 2606)</p> <p>산업재해보상보험법(개, 73.3.13, 2607)</p> <p>노동쟁의조정법(개, 73.3.13, 2608)</p> <p>노동위원회법(개, 73.3.13, 2609)</p> <p>노동조합법(개, 73.3.13, 2610)</p> <p>사립학교교원연금법(제, 73.12.20, 2650)</p> <p>국민복지연금법(제, 73.12.24, 2655) - 미시행</p> <p>국민복지연금특별회계법(제, 73.12.24, 2656; 폐, 86.12.31, 3902)</p> <p>국민복지연금법(개, 74.12.21, 2702) - 미시행</p> <p>노동조합법(개, 74.12.24, 2706)</p> <p>노동쟁의조정법(개, 74.12.24, 2707)</p> <p>근로기준법(개, 74.12.24, 2708)</p> <p>직업안정법(개, 74.12.24, 2709)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 74.12.26, 2737)</p> <p>공무원연금법(개, 75.4.1, 2747)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 75.12.31, 2832)</p> <p>국민복지연금법(개, 75.12.31, 2863) - 미시행</p> <p>의료보험법(전, 76.12.22, 2942)</p> <p>직업훈련기본법(전, 76.12.31, 2973)←직업훈련법</p> <p>직업훈련촉진기금법(제, 76.12.31, 2974)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 76.12.31, 2983)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 77.12.31, 3058)</p> <p>의료보호법(제, 77.12.31, 3076)</p> <p>공무원및사립학교교직원의료보험법(제, 77.12.31, 3081)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 78.12.5, 3115)</p> <p>의료보험법(개, 79.4.17, 3166)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 79.12.28, 3206)</p> <p>공무원및사립학교교직원의료보험법(개, 79.12.28, 3217)</p> <p>공무원연금법(개, 79.12.28, 3221)</p>	<p>사회복지사업기금법(제, 80.12.31, 3336; 폐, 97.3.27, 5317)</p> <p>노사협의회법(제, 80.12.31, 3348)</p> <p>근로기준법(개, 80.12.31, 3349)</p> <p>노동조합법(개, 80.12.31, 3350)</p> <p>노동쟁의조정법(개, 80.12.31, 3351)</p> <p>노동위원회법(개, 80.12.31, 3352)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 81.3.20, 3395)</p> <p>의료보험법(개, 81.4.4, 3415)</p> <p>공무원및사립학교교직원의료보험법(개, 81.4.4, 3416)</p> <p>아동복지법(전, 81.4.13, 3438)←아동복지법</p> <p>공무원연금법(개, 81.4.13, 3439)</p> <p>심신장애자복지법(제, 81.6.5, 3452)</p> <p>노인복지법(제, 81.6.5, 3453)</p> <p>의료보험법(개, 81.12.31, 3502)</p> <p>공무원및사립학교교직원의료보험법(개, 81.12.31, 3503)</p> <p>직업훈련기본법(전, 81.12.31, 3507)</p> <p>직업훈련촉진기금법(개, 81.12.31, 3508)</p> <p>산업안전보건법(제, 81.12.31, 3532)</p> <p>직업안정법(개, 82.4.3, 3560)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 82.12.27, 3582)</p> <p>공무원연금법(전, 82.12.28, 3586)</p> <p>생활보호법(전, 82.12.31, 3623)</p> <p>사회복지사업법(개, 83.5.21, 3656)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 83.12.30, 3684)</p> <p>공무원연금법(개, 84.7.25, 3735)</p> <p>사립학교교원연금법(개, 84.12.31, 3760)</p> <p>의료보험법(개, 84.12.31, 3768)</p> <p>공무원및사립학교교직원의료보험법(개, 84.12.31, 3769)</p> <p>노동위원회법(개, 84.12.31, 3770)</p> <p>진폐의예방과진폐근로자의보호에관한법률(제, 84.12.31, 3784)</p> <p>직업훈련기본법(개, 86.5.9, 3814)</p> <p>직업훈련촉진기금법(개, 86.5.9, 3815)</p> <p>산업재해보상보험법(개, 86.5.9, 3818)</p> <p>모자보건법(전, 86.5.10, 3824)</p> <p>국민연금법(전, 86.12.31, 3902)←국민복지연금법</p> <p>노동조합법(개, 86.12.31, 3925)</p> <p>노동쟁의조정법(개, 86.12.31, 3926)</p> <p>근로기준법(개, 86.12.31, 3927)</p> <p>최저임금법(제, 86.12.31, 3927)</p>

1987년 ~ 1992년	1993년 ~ 1997년 ( I )
<p>사립학교교원연금법(개, 87.11.28, 3954)                      공무원연금법(개, 87.11.28, 3964)                      근로기준법(개, 87.11.28, 3965)                      노동조합법(개, 87.11.28, 3966)                      노동쟁의조정법(개, 87.11.28, 3967)                      노사협의회법(개, 87.11.28, 3968)                      의료보험법(개, 87.12.4, 3986)                      공무원및사립학교교직원의료보험법(개, 87.12.4, 3987)                      남녀고용평등법(제, 87.12.4, 3989; 시, 88.4.1)                      공무원연금법(개, 88.8.5, 4017)                      공무원연금법(개, 88.12.29, 4033)                      사립학교교원연금법(개, 88.12.29, 4035)                      근로기준법(개, 89.3.29, 4099)                      국민연금법(개, 89.3.31, 4110)                      산업재해보상보험법(개, 89.4.1, 4111)                      진폐의예방과진폐근로자의보호에관한법률                      (개, 89.4.1, 4112)                      모자복지법(제, 89.4.1, 4121)                      남녀고용평등법(개, 89.4.1, 4126)                      직업안정법(개, 89.6.16, 4135)→직업안정및고                      용촉진에관한법률                      노인복지법(전, 89.12.30, 4178)                      장애인복지법(전, 89.12.30, 4179)←심신장애자                      복지법                      장애인고용촉진등에관한법률(제,90.1.13, 4219)                      진폐의예방과진폐근로자의보호에관한법률                      (개, 90.1.13, 4220)                      산업안전보건법(전, 90.1.13, 4220)                      근로기준법(개, 90.1.13, 4220)                      사립학교교원연금법(개, 90.4.7, 4226)                      사립학교교원연금법(개, 90.12.27, 4268)                      영유아보육법(제, 91.1.14, 4328)                      직업훈련기본법(개, 91.1.14, 4331)                      직업훈련촉진기금법(개, 91.1.14, 4332)                      공무원연금법(개, 91.1.14, 4334)                      의료보호법(전, 91.3.8, 4353)                      사내근로복지기금법(제, 91.8.10, 4391)                      사립학교교원연금법(개, 91.12.27, 4455)                      고령자고용촉진법(제, 91.12.31, 4487)                      사회복지사업법(전, 92.12.8, 4531)</p>	<p>진폐의예방과진폐근로자의보호에관한법률(개,93.3.6,                      4541)                      최저임금법(개, 93.8.5, 4575)                      산업안전보건법(개, 93.12.27, 4632)                      노인복지법(개, 93.12.27, 4633)                      직업훈련기본법(개, 93.12.27, 4639)                      중소기업근로자복지진흥법(제, 93.12.27, 4640)                      고용정책기본법(제, 93.12.27, 4643)                      고용보험법(제, 93.12.27, 4644)                      의료보험법(전, 94.1.7, 4728)                      공무원및사립학교교직원의료보험법(개,94.1.7, 4729)                      고령자고용촉진법(개, 94.1.7, 4733)                      직업안정법(전, 94.1.7, 4733)←직업안정및고용촉진                      에관한법률                      고용보험법(개, 94.12.22, 4826)                      산업안전보건법(개, 94.12.22, 4826)                      산업재해보상보험법(전, 94.12.22, 4826)                      중소기업근로자복지진흥법(개, 94.12.22, 4826)                      진폐의예방과진폐근로자의보호에관한법률                      (개, 94.12.22, 4826)                      국민연금법(개, 95.1.5, 4909)                      산업안전보건법(개, 95.1.5, 4916)                      사내근로복지기금법(개, 95.1.5, 4917)                      국민연금법(개, 95.8.4, 4971)                      의료보험법(개, 95.8.4, 4972)                      공무원및사립학교교직원의료보험법(개,95.8.4, 4973)                      의료보호법(개, 95.8.4, 4974)                      사립학교교원연금법(개, 95.12.29, 5068)                      공무원연금법(개, 95.12.29, 5117)                      사회복지사업법(개, 95.12.30, 5133)-정신보건법                      사회복지장기본법(제, 95.12.30, 5134)                      고용보험법(개, 96.12.30, 5226)                      노동조합및노동관계조정법(제, 96.12.31, 5244)                      근로기준법(개, 96.12.31, 5245)                      노동위원회법(개, 96.12.31, 5246)                      근로자참여및협력증진에관한법률(개,96.12.31, 5247)                      산업안전보건법(개, 96.12.31, 5248)                      건설근로자의고용개선등에관한법률(제, 96.12.31,                      5249)                      근로기준법(제, 97.3.13, 5309)                      노동조합및노동관계조정법(제, 97.3.13, 5310)                      노동위원회법(제, 97.3.13, 5311)                      근로자참여및협력증진에관한법률(제, 97.3.13, 5312)</p>

1993년 ~ 1997년 (Ⅱ)	1998년 ~ 현재
<p>사회복지공동기금법(제, 97.3.27, 5317)←사회복지사업기금법</p> <p>장애인·노인·임산부등의편의증진에관한법률(제, 97.4.10, 5332)</p> <p>사회복지사업법(전, 97.8.22, 5358)</p> <p>노인복지법(전, 97.8.22, 5359)</p> <p>생활보호법(개, 97.8.22, 5360)</p> <p>산업재해보상보험법(개, 97.8.28, 5398)</p> <p>산업재해보상보험법(개, 97.12.13, 5454)</p> <p>영유아보육법(개, 97.12.24, 5472)</p> <p>근로기준법(개, 97.12.24, 5473)</p> <p>국민의료보험법(제, 97.12.31, 5488)-공무원및사립학교교직원의료보험법 폐지</p> <p>의료보험법(개, 97.12.31, 5489)</p> <p>산업재해보상보험법(개, 98.1.13, 5505)</p>	<p>고용정책기본법(개, 98.2.20, 5509)</p> <p>근로기준법(개, 98.2.20, 5510)</p> <p>노동조합및노동관계조정법(개, 98.2.20, 5511)</p> <p>파견근로자보호등에관한법률(제, 98.2.20, 5512)</p> <p>임금채권보장법(제, 98.2.20, 5513)</p> <p>고용보험법(개, 98.2.20, 5514)</p> <p>공무원직장협의회의설립·운영에관한법률(제, 98.2.20, 5316)</p> <p>중소기업근로자복지진흥법(개, 98.2.20, 5519)</p> <p>의료보험법(개, 98.6.3, 5548)</p> <p>국민의료보험법(개, 98.6.3, 5549)</p> <p>고용보험법(개, 98.9.17, 5566)</p>