

AFL과 CIO의 統合에 대한 史的인 考察 : 그 意味를 中心으로

李 永 勉*

〈目 次〉

- | | |
|-------------------------|------------------------------|
| I. 들어가면서 : 勞總과 民勞總 | III. ALF과 CIO의 統合 : 그 背景과 結果 |
| II. 勞動組合의 統合에 관한 理論的 背景 | IV. 맺음말 : 勞動組合의 統合과 意味 |

I. 들어가면서 : 勞總과 民勞總

창립된 지 2개월이 지난 전국민주노동조합총연맹(이하 민노총)은 1996년 1월 조직발전을 위한 정책세미나에서 조직정비를 마친 1998년에 이르면 기존의 한국노동조합총연맹(이하 노총)을 압도하고 실질적인 한국의 제1노총이 될 것으로 전망하고 있다(주간노동자신문, 1996. 1. 30, 5면). 1996년 중에 20여개 산업별 조직에 60만 조합원을 확보하고 97년까지는 1백만 조합원을 확보하여 실질적인 제1노총으로 부상하겠다는 조직확대방침을 잡고 있는 것으로 보인다. 96년도 임금인상률요구에 있어서도 노총은 통상임금기준 12.2%를 제시하기로 산별연맹대표자회의에서 결정하였고 민노총은 14.8%의 인상률을 요구하기로 결정했다.

민노총의 활동에 대하여 노총은 1994년 11월 전국노조대표자회의에서 노동계의 통합을 제의하기는 했으나 1995년 8월에 발간된 홍보책자를 보면 당시 민노총(준)의 움직임에 대하여 “제살 깎아먹기식 비도덕적 조직분열책동”이라고 비난하고 있다(한국노총, 1995c). 실제로는 존재하면서도 아직도 합법성을 인정받지 못하고 있으며 위원장과 수석부위원장이 구속된 민노총의 앞길이 쉽지만은 않겠지만 그렇다고 앞으로 상당기간 정부나 노총의 입장에 동조할 것으로는 생각되지 않는다.

* 동국대학교 경상학부 조교수.

그렇다면 현실적으로 우리는 이제 노총과 민노총이라는 양대노총이 노동계를 대표할 것으로 예상할 수밖에 없다.

흔히 미국의 노동운동에 대해서는 비판적인 시각이 많다. 뚜렷한 정치활동을 하는 것도 아니고 최근에는 노동조합원의 조직률은 물론이요, 조합원의 절대수까지도 감소하고 있으며, 앞으로도 낙관적인 전망보다는 비판적인 전망을 하는 견해가 많다. 여기서 살펴보고자 하는 AFL과 CIO의 통합은 이미 40년 전의 일이다.

하지만 미국의 노동운동이 1800년대 이후 오랜 기간 동안 지속되어 왔으며, 노력여하에 따라 그 속에서 우리의 노사관계에 대한 시사점을 충분히 찾아낼 수도 있다. 본고에서는 노동조합의 통합, 특히 미국의 양대 노동조합이었던 미국노동조합연맹(American Federation of Labor: AFL)과 미국산업노동조합회의(Congress of Industrial Organization: CIO)의 통합을 살펴보면서 이제 양대노총의 시대를 맞는 우리에게 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

II. 勞動組合의 統合에 관한 理論的 背景

1. 노동조합의 통합이란

노동조합의 통합이란 Coady(1976, p. 1)에 따르면 둘 또는 그 이상의 노동조합이 새로운 노동조합을 결성하기 위해 결합하는 과정을 말하며 이 과정에서 기존의 노동조합 중에는 독립성을 상실하는 노동조합이 생기기도 한다고 정의하고 있다.

기업의 합병에 대해서는 익숙한 우리지만 노동조합의 통합에 대해서는 낯설다. 특히 노동조합통합의 예가 별로 없는 우리로서는 더욱 낯설다. 하지만 노동조합의 통합은 미국과 유럽의 경우에 그렇게 낯설기만 한 것은 아니다. 미국의 경우에 Chaison(1980)은 1900-1978년동안의 143건의 통합에 대해 분석하고 있으며, Dewey(1971)는 1956-71년까지의 36건의 통합에 대해, Janus(1978)는 1971-78년까지의 21건의 통합에 대해, Adams(1984)는 1979-1984년까지의 통합에 대해 분석하고 있다. 영국의 경우 Waddington(1988)은 1893년이후 1979년까지의 노동조합의 통합에 대해 분석하고 있다. Waddington(1988, p. 410)에 따르면 1892년말 영국의 노동조합은 1,233개에서

1979년말에 456개로 줄어들었음을 볼 때 상당수는 노동조합간의 통합을 통해 이루어졌음을 미루어 짐작할 수 있다.

2. 노동조합통합의 촉진요인과 저해요인

통합(merger)에 관해 미국을 중심으로 한 일반적 이론은 Pfeffer(1972)가 제조업체의 통합에 대한 연구에서 언급되고 있지만 전통적으로는 두 가지의 통합에 관한 이론이 제시되고 있다. 하나는 서로 비슷하다는 점을 전제로 하여 서로 결합하는 것이다. 힘은 단지 숫자에서만 나오는 것은 아니며 어떤 행동을 가능하게 하는 결합에서 나오는 것이다. 예를 들자면 하나의 나뭇가지는 쉽게 부러지지만 여러 개의 나뭇가지는 한번에 쉽게 부러지지 않는다는 것이다. 따라서 이 주장은 단지 서로 공통점이 많다는 점에서 아니라 유사한 점들이 서로 보완하는 역할을 통해 연대하는 기초가 된다는 점이 중요하다. 이를 Hawley(1968)는 便利共生(commensalism)이라고 부르고 있다. 두번째는 서로 다른 점이 상호보완하는 역할을 함으로써 행동능력이 강화된다는 주장이다. 이는 이미 옛날 Adam Smith가 주장한 내용이다. 각각은 가능한한 작은 수의 일에 집중함으로써 분업의 효과를 기대할 수 있다는 점이다. Hawley는 이를 相助共生(symbiosis)이라고 부르고 있다.

이를 노동조합의 통합과 관련해서 생각해 볼 수 있다. 서로의 유사성을 바탕으로 통합을 하는 경우에 이는 서로간의 경쟁을 없애고 방어능력을 증대한다는 점에서는 의미가 있으나 구성원간에 서로 다른 점이 발생할 때 이에 저항하게 되며 그 결과 혁신과 같은 새로운 노력은 지연된다는 문제점이 있다. 상호보완을 위해 상조공생으로 통합을 하는 경우에 방어능력은 저하되지만 혁신과 같은 새로운 노력은 더욱 장려할 수 있게 된다. 따라서 한마디로 어떠한 통합이 바람직하다고 하기는 어렵다.

노동조합의 결성은 전형적인 편리공생이라고 할 수 있다. 어느 한 집단의 개별근로자는 작업조건이나 환경에 있어서 사용자나 다른 근로자들과 차별성을 통해 노동조합을 결성하게 된다. 그렇다면 왜 노동조합이 통합을 하려고 하는가? 이 노동조합의 통합에 대한 연구는 그리 많지 않다. Conant and Kaserman(1989, pp. 244-6)은 통합에 대한 이유를 네 가지로 정의하고 있다.

첫째, 규모의 경제다. 기업의 생산방식과 마찬가지로 노동조합도 어느 정도의 규모로

운영될 때 조합원들에 대하여 낮은 비용으로 일정한 수준의 서비스를 제공할 수 있다. 즉, 투입내용을 공유함으로써 전문화가 증대될 수 있는 것이다. 노동조합의 역할은 우선 미조직근로자의 조직화에 있다. 그 다음에는 단체교섭을 수행하여 단체협약을 체결해야 하고, 그 결과는 조합원의 기대수준에 어느 정도 근접해야 한다. 만약 교섭내용이 불만족스러울 경우에는 사용자의 태도변화를 위해 파업을 수행할 수도 있어야 한다. 협약이 체결된 이후에는 협약이 제대로 이행되도록 관리하는 인력과 전문성을 유지하고 있어야 한다.

이러한 기본적인 역할 외에도 노동조합은 연구, 조합원 교육, 파업자금관리, 필요한 책자의 발행 등을 해야 하며 이에 비용이 따르게 된다. 규모의 경제를 이룩하지 못하면 결국 노동조합의 관리를 위해서는 조합비를 인상하거나 필요한 서비스를 제공할 수 없게 된다. 노동조합의 통합은 연구원, 법률가, 기금관리자 및 교섭전문가 등을 공유함으로써 규모의 경제를 가능하게 한다. 이는 비용의 절감뿐만 아니라 전문성을 제고함으로써 효율성을 증대를 가져오기도 한다.

둘째, 관리적인 재량권이다. 대개의 노동조합은 조합원들에게 어느 수준의 서비스를 제공하는 한, 또 다른 일련의 활동을 할 수 있다. 일반적으로 노동조합의 간부들은 노동조합의 활동영역을 확대함으로써 지위와 권위를 확보할 수 있으며 노동조합의 통합은 반드시 조합원의 이익증대를 보장하지는 않으나 이러한 확대의 기회를 제공하기도 한다. 기업에 있어서는 시장상황의 변화, 즉 기업의 합병위협과 같은 내용이 관리적인 재량권 행사에 상당한 위협이 될 수 있지만 노동조합에는 큰 변수가 되지 않을 수도 있다. 왜냐하면 노동조합은 조직의 소유와 경영의 분리가 별다른 문제가 되지 않으며 이는 노동조합의 통합을 지원하는 역할을 하기도 한다.

셋째, 경쟁의 제한이다. 노동조합의 기본적인 목적은 근로자를 대표하는 것이다. 미국의 경우에 동일 직업이나 산업 내에서도 노동조합이 경쟁을 할 수 있도록 되어 있다. 이러한 경쟁상황을 제한하는 방법으로는 경쟁대상 노동조합을 힘으로 밀어붙여 대표권을 확보하거나 서로 합병을 통해 경쟁을 피하는 방법이다. 기업의 합병을 통한 독점시장확보와 비슷한 방법이다. 경쟁이 있는 경우 노동조합의 지도부는 두 마리의 토끼, 즉 조합원에 대한 더 나은 서비스제공과 경쟁상황에서 상대적으로 어려운 임금인상협상이라는 두 가지 과제를 동시에 해결해야 하는 어려움에 부딪치게 된다.

마지막으로는 산업구조의 변화다. 1960년대 미국의 많은 기업들이 기업집단지화(Con-

glomeration)를 이룩함으로써 노동조합으로서는 교섭관계의 변화가 생기게 되었다. 이에 대해 노동조합은 노동조합의 통합이나 교섭의 연합화, 협의회의 구성 등 전략을 다양화함으로써 교섭력을 집중시키기 위해 노력하였다. 또한 이러한 기업집단화를 통한 기업의 노사관계전략의 전문화는 노동조합도 합병을 통해 집중적으로 대응하도록 만든 이유도 있다. 하지만 이러한 집단화과정은 노동조합에 대해서보다는 기업에 더 유리한 변화였다.

그러나 앞에서 본 통합을 촉진시키는 이유와는 반대로 통합을 저해하는 요인들도 있다. Conant and Kaserman(1989, pp. 246-7)은 통합이 이루어지기 위해서는 통합을 촉진시키는 요인들의 영향이 통합을 저해하는 요인들의 영향보다 큰 경우에만 통합이 이루어진다고 하면서 통합을 저해하는 요인을 설명하고 있다.

우선, 노동조합의 통합을 저해하는 요인으로서는 두 노동조합지도부의 판도변화다. 독립적인 노동조합이 통합을 하게 되면 지도부의 일부는 지위와 권위를 상실하게 되기 때문이다. 통합이 이루어지기 위해서는 최소한 한쪽의 노조위원장은 자리를 양보해야 한다. 그러나 대개의 노동조합간부들은 평조합원에서부터 오랜 기간의 승진을 통해 지도부의 자리에 이르렀고 현재의 노동조합을 떠나 다른 노동조합의 지도부로 자리를 옮긴다는 것도 기업의 경우와는 달리 어려운 일이기 때문에 노동조합의 지도부 문제는 항상 통합의 가장 큰 걸림돌이 되고 있다.

노동조합의 조직구조의 차이도 통합의 장애요인이 될 수 있다. 노동조합 지부의 자율성의 차이, 조합비의 차이 등이 대표적인 문제다. 또한 특정 노동조합에 대한 충성심도 기존의 경쟁 노동조합과의 통합에 장애요인이 될 수 있다. 규모가 작은 직업별 노동조합이 큰 규모의 산업별 노동조합과 통합이 되는 경우에는 직업별 노동조합의 입장이 충분히 반영되지 못할 가능성이 높기 때문에 저해요인이 된다. 결국 통합이 조합의 지도부에는 도움이 되지만 조합원 자신에게는 도움이 되지 않을 수도 있다는 생각을 조합원이 가지고 있는 경우에는 통합에 애로사항이 발생할 수 있다.

3. 노동조합 통합의 분류

통합은 대체로 신설통합(amalgamation)과 흡수통합(absorption)의 두 가지의 기본적인 형태를 가지고 있다(Chaison, 1982, pp. 1-9). 신설통합은 대체로 조직대상의 중

복에 따른 분제를 해소하고, 노동조합에 있어서 규모의 경제를 추구하고, 조합원수의 감소에 대응하기 위한 목적으로 둘 또는 그 이상의 노동조합의 결합해서 새로운 노동조합을 만드는 통합을 말한다. 한편 흡수통합은 지속적으로 확대되어 가는 대규모 노동조합이 재정상의 어려움이 있거나 조합원수의 감소 또는 조합원수의 유지에 어려움을 겪고 있는 소규모의 노동조합을 인수하는 과정을 말한다.

노동조합의 통합사례를 연구한 Chitayat(1979), Graham(1970), Brooks and Gamm(1976) 등의 연구결과를 보면 통합은 대체로 각 노동조합의 통합준비위원회를 통해 이루어진다고 결론짓고 있다. 통합준비위원회의 공통적인 난제는 통합 후 노동조합의 조직구조에 관한 문제다. 하지만 노조의 통합에 대한 긴급성이 이러한 문제들보다 중요하게 인지되면 우선 통합에 대한 합의가 이루어지게 되고 추후 대의원대회를 통해 통합에 대한 승인을 받게 된다. 통합합의서에는 새로운 노동조합의 집행부와 조직구조, 실무합의서, 강령의 초안 및 재무구조에 대한 통합 등이 내용으로 포함된다.

노동조합의 통합도 기업의 합병과 마찬가지로 내부적인 통합이 이루어지기 위해서는 시간이 걸리게 되며, 특히 기존 노동조합의 특수한 이해관계가 얽힌 문제들은 통합 후에도 계속되는 경우가 많다(Chaison, 1982, p. 142). 노동조합의 통합에 관해 Chaison(1982, p. 142)은 그 정도에 따라 여섯 가지로 분류하고 있다. (아래 <표 1>참조)

<표 1> 노동조합의 통합에 대한 분류

통합의 정도	신선통합(Amalgamation)	흡수통합(Absorption)
높 음	통합 시에 모든 수준에서 완전한 통합이 이루어짐(Fusion)	통합 시에 모든 수준에서 완전한 흡수통합이 이루어짐
중 간	중간수준의 통합이 이루어짐	분과별 구조가 형성됨
낮 음	연맹체로의 통합이 이루어짐	회원 등의 형태로 흡수통합됨

자료 : Chaison, Gary N. (1982), "Union Mergers and the Integration of Union Governing Structures," *Journal of Labor Research*, Vol. III, No. 2, Spring, p. 142의 Figure 1을 재구성.

신설통합에서 통합의 정도가 높은 경우에는 일반적으로 기존의 노동조합지도부를 유지하기 위해서 다양한 부서나 조직이 신설된다. 하지만 상당수의 경우에는 통합을 전후해서 일시적으로 설치되었던 조직들이 통합이 이루어진 후에 폐지되기도 한다. 새로운 노동조합의 강령이나 회의보고서에는 새로운 노동조합의 정체를 정의하게 되며, 대개의 기존 노동조합의 지부는 통합이 이루어진 후 짧은 시간내에 통합이 이루어지게 된다. 특별히 분권화된 조직구조는 존재하지 않고 조합비도 동일해지며, 다만 복지프로그램과 같은 경우에는 기존의 방식대로 유지되는 경우가 있다.

현실적으로는 신설통합의 경우라도 중간수준의 통합이 이루어지는 경우가 가장 흔하다. 이 경우 위원장과 같은 특별한 경우를 제외하고는 기존 노동조합의 조합원수에 비례하여 조직이 확대구성된다. 이렇게 확대구성된 집행위원회는 대개 통합대의원대회가 있기까지 존재하며 그 이후에는 통합에 대한 합의에 따라 점차적으로 감소하게 된다. 직능별 노조¹⁾의 경우에는 통합후의 정체성을 유지하기 위해 위원회나 협의회가 구성되기도 하며 노동조합 자체에 대한 역할보다는 주로 단체교섭이나 협약이행관리가 주임무가 된다.

통합의 수준이 낮은 신설통합의 경우에는 주로 연맹체로 통합하게 되는데 이는 통합된 후에도 기존의 노동조합은 상당한 수준의 자율성을 유지하며 주로 높은 수준의 통합을 이루기 위한 준비단계로 이용되는 경우가 많다. 미국의 경우에는 직능별 노동조합이 통합된 후에도 정체성을 유지하기 위해 이용되고 있으며 단체교섭과 협약관리 등이 독자적으로 이루어지기 때문에 집행간부의 숫자가 증가하게 된다. 따라서 전체 대의원대회이후에 직업별로 대의원대회를 따로 치르기도 한다.

흡수통합의 경우에 통합수준이 높은 완전한 흡수통합에서는 흡수되는 노동조합은 흡수하는 노동조합과 따로 구분하기 어려운 통합이 이루어진다. 흡수되는 노동조합의 재산, 권리 및 의무는 모두 흡수하는 노동조합으로 이전되며 흡수되는 노동조합의 조직은

1) Craft Union을 우리말로 번역함에 있어서 통일된 번역은 없다. 최종태(1981)는 직업별 노동조합으로, 배무기(1984)는 직종별 노동조합으로, 김수곤(1992)은 숙련공 노동조합으로, 김식현·정재훈(1995)은 직능별 노동조합으로 번역하고 있다. 여기서는 일반적으로 사용하는 직능별 노동조합으로 사용하기로 한다. 이와 관련해 Industrial Union도 김수곤(1992)은 산업별 연맹체계와 구분하여 산업노동조합으로 번역하고 있으나 그 외에는 산업별 노동조합으로 번역하고 있다. 여기서는 산업별 노동조합으로 사용한다.

해체되는 반면에 흡수하는 노동조합의 조직구조는 변화하지 않는다. 직능별 노동조합의 경우에는 지부에서의 통합도 같은 방식으로 이루어지나, 산업별 노동조합의 경우에는 재산이나 교섭권한은 유지하며 다만 흡수하는 노동조합의 관리에 따르게 된다.

분과별 구조로 흡수통합이 이루어지는 경우에는 흡수되는 노동조합은 흡수하는 노동조합의 한 분과로 흡수된다. 재산이나 권리 및 의무는 흡수되나 다만 분과로서의 독립성은 유지한다. 분과의 간부는 흡수하는 노동조합의 위원장을 대신해 분과의 일을 처리하게 된다.

연맹체로의 흡수통합이 되는 경우에는 흡수되는 노동조합이 흡수하는 노동조합의 한 단위로 구성되며 따라서 기존의 노동조합대의원대회, 선거권, 조합비징수권 등은 그대로 보유하게 된다. 교섭도 독자적으로 진행하고 파업기금도 관리하며 단지 맹비를 납부하고 보조금을 지원받게 된다. 일정시간이 지난 후에는 통합에 대한 합의가 해지될 수도 있다.

따라서 Chaison(1982, p. 148)은 이러한 분류를 한 후에 노동조합의 통합은 여러 수준이 있으며 낮은 수준이 통합이 필요한 경우를 아래와 같이 제시하고 있다. 첫째, 통합되는 노동조합의 조합원들이 통합되는 노동조합의 강력함 때문에 자신들의 정체성이 상실될 것을 우려하고 통합을 반대하는 경우, 둘째, 통합의 목적은 조직대상 중복에 따른 불필요한 경쟁의 방지, 규모의 경제 등에 있으나 동시에 조합원들의 직업에 대한 정체성을 유지하고자 할 때, 셋째, 통합되는 노동조합의 조합원은 지역적으로 편향되어 있고 통합하는 노동조합은 지역적으로 분산되어 있어 차후에 무시될 가능성을 우려하는 경우, 넷째, 비록 현재에는 어려우나 과거의 찬란한 전통은 유지하고자 하는 경우, 마지막으로, 통합하는 노동조합 사이에 직업별, 지역별 또는 정치적 지향성에 대한 상당한 차이가 있을 때 등이다.

Ⅲ. AFL과 CIO의 綜合 : 그 背景과 結果

이미 40년전 이야기가 되었지만 1955년 2월 9일 미국의 양대 노동조합인 AFL과 CIO는 20여년의 경쟁관계를 청산하고 통합을 선언하였으며 같은 해 12월 5일 통합대의원대회를 통해 통합을 완결지었다. 통합당시 AFL은 천만명의 조합원과 CIO는 5백

만 명의 조합원을 가지고 있었다. AFL과 CIO의 통합을 이해하기 위해서는 왜 분리되었는지 그 배경을 이해할 필요가 있다.

1. AFL과 CIO의 배경

미국의 노동운동전반에 대한 논의는 본 논문의 범위를 벗어날 뿐만 아니라 다른 글에서 충분히 다루어지고 있으므로 여기서는 간략하게만 언급하고자 한다. AFL과 CIO의 통합에 깊숙이 참여했던 Goldberg(1956, pp. 13-14)는 AFL과 CIO의 통합위원회가 새로운 통합노조의 규약(Constitution)을 논의하면서 아래와 같은 공통적인 생각을 가지고 있었다고 적고 있다.

통합노조는 자율적인 회원노동조합(national union)의 연맹체(federation)의 성격을 가지며 다만 조직대상의 중복문제(interunion raiding), 공산주의자 활동, 부패한 노조 간부 및 인종, 종교 등에 따르는 차별 등에 대해서만 제약을 가할 수 있다. 그 외의 대부분의 활동은 회원 노동조합이 자체적으로 행사한다. 또한 연맹체의 정치활동은 유럽의 모형과 별개의 것은 아니나 근로자들의 경제적인 이익을 중심으로 정치 또는 입법활동을 할 것이다.

이러한 공통적인 생각은 미국의 노동운동과정을 통해서 유럽과는 달리 독특하게 설정된 것이다. Neufeld(1982)는 미국노동운동의 변화에도 불구하고 기본적인 사고의 토대는 1830년대에 설정된 생각들이 그대로 유지되고 있다고 주장하고 있다. Neufeld(1982, pp. 209-219)는 이러한 기본적인 사고의 토대를 일곱 가지로 정리하고 있다.

첫째, 생산자계층이 모든 부의 원천이며 나아가서는 국가의 기초의 된다는 생각이다. 이러한 생각은 이미 1830년대 조직화된 직능별 노조의 기본적인 생각이었으며 1883년 AFL의 Samuel Gompers, 1950년대 Reuther의 연설에서도 나타나고 있다(Neufeld, p. 210).

둘째, 생산자계층의 부의 생산에도 불구하고 부의 불평등한 분배, 이에 따른 부익부빈익빈현상, 즉 생산자계층이 계속 가난해지고 있다는 생각이다. 이는 1834년 전국직업노조(National Trades' Union)의 정기총회에서, 자신들의 권한은 미국의 독립에서 나온 것이 아니라 부의 창출에 기반을 두고 있다고 주장한 이후, 1820-50년대의 부의 편중 심화현상에 대한 비판을 언급하고 있다. 그 이후 1980년 AFL-CIO가 민주당과 공화당

에 대한 제안서에서도 “정당한 부의 분배가 경제와 세금정책의 기본이 되어야 한다”고 주장하고 있다.

셋째, 독점현상에 대한 부정적 태도이다. 독점은 부의 불공정한 분배를 낳게 되고 결국 생산자계층의 궁핍화를 초래한다는 생각이다. 이러한 생각은 1970-80년대 노동기사단(Knights of Labor: KOL)의 강령에도 언급되어 있고 1976년과 1980년 AFL-CIO의 제안서에도 독점가격에 대한 비판을 볼 수 있다.

넷째, 독점현상과 관련해서 정치도 부유층에 의한 귀족정치가 되어가고 있음을 우려하고 비판하고 있다. 이러한 비민주적 정치성향에 대한 비판은 1836년 노동자들의 최초 하원의원인 Ely Moore의 국회연설에서 나타나고 있고, 이는 1976년 AFL-CIO의 제안서에서도 정경유착, 즉 거대기업의 정치간섭과 기업들과 밀착된 정부에 대한 비판으로 이어지고 있다.

다섯째, 불공평하고 비민주적인 교육제도에 대한 비판이다. 1833년에 백만명이상의 아동들이 교육을 전혀 받지 못하고 있다는 사실에 주목하면서 차별없이 무상으로 지원되는 의무교육제도를 주장하기 시작하였다. 이러한 생각은 AFL과 CIO의 정기총회에서 지속적으로 언급되어 왔고, 1980년 역시 AFL-CIO의 제안연설에서도 4년제 대학까지의 교육이 무상으로 실시될 때까지 다양한 방법의 교육지원사업이 계속되어야 한다고 주장하고 있다.

여섯째, 근로자와 사용자계층의 이해관계대립의 심화문제이다. 부유층에 의한 귀족정치가 계속되고 비민주적이고 불평등한 교육제도가 노사간의 대립을 심화시키는 문제로 인식하면서 노동기사단의 발언에는 “노동자는 자본의 노예다.”라고 표현하고 있다. AFL과 CIO도 노사간의 대립을 계급갈등으로 보고 있다. 1979년 AFL-CIO의 회장이었던 Meany도 계급간의 갈등이 심화되고 있음을 강조하고 있다.

마지막으로는 노동조합의 운동이념이다. 1800년대 초반 숙련기술자들은 생산방식의 급속한 변화에 접하면서 조직을 결성해 조직적으로 대응하는 방법만이 생존을 영위할 수 있다는 생각을 가지게 되었으며 이러한 생각이 노동조합결성의 기본적 토대가 되었다. 1820년대와 30년대에는 이러한 생각들이 조직적인 노동조합결성으로 현실화되기 시작했다. 이상의 노동조합에 대한 기본적인 생각들은 Neufeld(1982)에 따르면 150년이 지난 지금까지도 큰 변화없이 유지되고 있다고 보고 있다. 이에 대하여 Goldberg(1956)는 학자보다는 노동운동가로서 1930년대까지의 미국노동운동사를 다음과 같이

정리하고 있다(Goldberg, 1982, pp. 29-30).

AFL이 전국적 노동조합조직으로는 유일하게 1930년대까지 유지되어 오면서 기본적으로 유지한 생각들은 첫째, 미국노동조합의 연맹체는 기본적으로 임금근로자들을 대표하는 조직으로 개혁적 세력화나 정치적 세력화를 위한 조직으로는 부적절하다는 생각이다. 그 이유로는 그 동안 사회개혁세력으로 움직였던 1830년대의 전국직업노동조합(National Trades' Union, NTU), 1860-70년대의 전국노동조합(National Labor Union, NLU), 그리고 1870-80년대의 노동기사단(Knights of Labor, KOL) 등이 모두 실패했다는 점이다. 둘째, 미국의 전국적인 노동조합조직은 시(city)나 주(state)수준이 아니라 전국적인 수준에서 직능별, 직업별, 산업별 노동조합을 포괄하는 연맹체가 되어야 한다는 점이다. 셋째, 회원노동조합은 자율성을 유지하고 조직화활동이나 단체교섭은 자체적으로 수행해야 한다는 점이다. 그 이유로는 역시 노동기사단(KOL)이 지도부에 의사결정권이 집중되어 있었으며 회원노동조합과의 관계도 NTU나 NLU가 회원노동조합보다는 자신들이 활동의 주체로 운영하다 실패했기 때문이다. 넷째, 조직대상의 중복문제에 있어서는 특별한 관심을 가지고 관리해야 한다는 점이다. 사실상 많은 중복문제는 타협을 통해서만 경쟁을 피하고 해결될 수 있는 문제이기 때문이다. 다섯째, 노동조합운동의 기본은 단체교섭을 통해서 임금과 근로시간 및 근로조건의 개선을 목적으로 하여야 한다는 점이다. 이 역시 이전의 NTU, NLU, KOL 등이 모두 이상적인 사회의 건설을 위해 정치적 및 경제적 변혁을 추진했다가 실패했다는 사실이다. 여섯째, 연맹체의 주요 임무는 노동운동의 입법 및 정치활동의 대변자로서의 역할이며 각 회원조합에 도덕적, 재무적, 기술적 지원을 하는 것이다. 마지막으로 정치나 입법활동은 임금근로자들의 이익과 직접적으로 관련이 있는 활동으로 제한하는 것이다. 그 이유도 역시 정치활동에 직접적으로 개입했던 이전의 노동조합연맹들이 성공하지 못하였다는 점을 교훈으로 삼고 있기 때문이다. 비록 AFL과 CIO는 20여년간의 분리되었던 시대에도 전통적으로는 상당히 많은 부분을 공유하고 있었다는 점을 부인할 수는 없다.

2. CIO의 분리독립

1930년을 전후로한 미국의 경제는 공황의 극복을 위한 뉴딜(New Deal)정책의 시대라고 할 수 있다. 연방정부는 경제를 회생시키기 위하여 실업률을 낮추고, 수요공급의

불균형을 해소하며 노령인구, 실업자·무주택자 및 차별에 희생된 자들을 보호하기 위한 사회보장제도를 실행하는 등의 적극적인 정책을 실시하였다. 이러한 Roosevelt대통령의 정책은 노동운동에도 국가의 미래에 대한 긍정적인 이미지와 개혁프로그램의 긍정적인 이미지를 심어주었다(Goldberg, 1956, p. 31).

공황 이전에 노동조합은 제1차 세계대전 이후로 상당한 성장을 이룩할 수 있었다. 대전직후 2백만 미만이었던 조합원수는 1920년에 4백만에 이르렀으나 20년대에 계속된 기업의 적극적인 노동조합반대로 결국 공황 이전까지 다시 3백만 정도의 조합원을 유지하는 데 그치고 있다. 공황을 맞아 노동조합은 조합원들의 대량해고 및 임금삭감에 대하여 무력할 수밖에 없었고 결국 조합원수는 공황이 최고조에 이르렀던 1933년에 2백만 까지 감소하였다. 같은 해 정부는 국가산업부흥법(National Industrial Recovery Act: NIRA)을 제정하여 근로자들은 사용자의 영향력에서 벗어나 자신들의 대표를 선출할 수 있으며 이들을 통해 노동조합을 결성하거나 단체교섭을 할 수 있게 되었다. 당시 대통령인 Roosevelt도 노동조합의 결성을 적극 지지하였다. New Deal정책과 이 법의 영향으로 노동조합활동은 활기를 띠기 시작하였다. 특히 석탄, 의복, 정유, 그리고 교통 산업부문에서는 괄목할만한 조합원수의 증가가 있었다. 그 이전까지는 대량생산방식의 산업부문에서는 노동조합을 결성하기 위해서 사용자와 대규모의 파업을 치러야만 노조 결성이 가능했기 때문이다.

1935년에는 전국노동관계법(National Labor Relations Act, NLRA, 일명 Wagner Act)이 제정되었고 그 결과 노동조합활동은 더욱 활기를 띠게 되었으며 특히 기존의 직능별 노조는 조합원수가 증가하고, 대량생산방식산업부문의 근로자들이 속속 노동조합에 가입하게 되었다. 그런데 당시 AFL은 산업별 노동조합을 유지하지 않고 있었기 때문에 후자인 대량생산방식산업부문의 조합원들은 회원노동조합이 아닌 AFL 직속 지부에 소속되어 AFL의 직접적인 감독을 받았다. 그 이후 AFL은 이러한 AFL의 지부소속 조합원들을 새로운 직능별조합에 소속시켰다. 이러한 방식은 당시 AFL의 회원사인 직능별 노동조합들이 이러한 대량생산산업부문의 비숙련근로자들을 경시하는 태도를 가지고 있었기 때문이라고 할 수 있다. 바로 이 태도가 CIO의 분리를 가져오는 근원적인 이유가 된다.

직능별 노동조합은 한 산업내의 숙련공을 조직화하는데는 매우 효과적이거나 새롭게 나타나는 대량생산방식 특히, 자동차, 철강, 고무, 전기산업 등에 속한 다수의 비숙련

근로자들을 조직화하기에 어려움이 많았다. 일단 조직화한 이후에도 AFL 지도부가 적극적으로 이들에 대해 노력하는 정도가 미흡하여 조합원들이 노동조합에 대하여 흥미를 잃게 되었으며 상대적으로 기업에서는 적극적으로 노동조합을 무력화하는 많은 전략들을 구사해 국가산업부흥법(NIRA)이후 급증했던 비숙련조합원들은 오래가지 못하고 조합을 탈퇴하는 결과를 초래했다. 한편으로는 어용노동조합이 여러 산업부문에서 결성되어 실제없는 노동조합들이 많이 결성되었다. 이는 AFL내부의 직능별 노동조합들이 현상태의 유지에 만족하고 적극적인 비숙련근로자들의 조직화에 소극적이었기 때문이다.

이러한 문제점에 대해 AFL내부의 일부 세력은 산업별로 노동조합을 결성하는 것만이 앞으로 대량생산방식산업의 비숙련근로자들을 조직화하는 유일한 대안으로 믿고 있었다. 기존의 AFL내에서 대량생산방식산업부문에 제한없이 산업별노동조합지부의 결성을 허용하는 방법으로 해결해야한다고 주장하였다. 이들은 결국 전통적인 직능별조합을 원하는 지도부와 부딪치게 되었다. 결국 1934년 당시의 AFL연맹위원장인 John Lewis는 이 문제를 정기총회에 안건으로 상정하였고 임시방편으로 해결은 되었으나 1935년 자동차산업과 고무산업부문에서는 산업별노동조합이 결성되었다. 1935년 정기총회에서 다수인 직능별노조찬성측과 소수인 산업별노조찬성측이 논쟁을 벌이게 되었으며 소수파는 1986년 설립된 AFL이 지난 55년간 구시대적인 직능별 노조중심이었기 때문에 근로자 3천 9백만의 10%미만인 3백 5십만 정도밖에 조직화하지 못했다고 비판했다. 결국 문제는 AFL이 대량생산방식산업부문에 대해 직능별노동조합의 조직대상중복과 상관없이 제한없는 산업별 노동조합지부설립을 허용하느냐 하는 것이다.

정기총회가 끝난 지 3주후인 11월 9일, AFL의 부위원장이었던 John Lewis를 중심으로 the Committee for Industrial Organization(CIO)이 설립되었고 탄광, 전신, 의복, 여성복, 섬유, 정유산업노동조합을 중심으로 약 백만 명의 조합원이 여기에 소속되게 되었다. 설립목적으로는 새로운 산업사회의 변화에 적절히 대응하기 위하여 대량생산방식의 산업부문을 중심으로 노동조합을 결성하며 단체교섭을 지원하는 것으로 되어 있다. AFL의 계속적인 노력에도 불구하고 산업별노동조합의 결성은 공식화되었다. AFL은 1936년 8월 5일 CIO설립에 동참한 10개 회원노동조합에 대하여 징계경고를 하였고, 11월 24일에는 21,669표 대 2,043표로 10개의 회원노동조합은 AFL에서의 선거권을 박탈당했다.

이러한 AFL의 징계에 아랑곳하지 않고 CIO는 대량생산방식산업부문의 노동조합결성에 주력하였다. 1937년 2월에는 GM자동차회사에서의 연좌농성을 통해 노동조합을 결성하였으며, 다시 3월에는 연합철강회사(United States Steel Corporation)에서 노조를 결성하였고, 4월에는 Chrysler자동차회사의 노조를 결성하였다. 그 결과 1937년말에는 CIO소속의 조합원수가 3백 75만 명에 이르렀다.

AFL과 CIO의 차이점에 대해서 Seidman(1956, p. 357)은 아래와 같이 언급하고 있다. 우선은 앞에서 언급한 구조적인 차이도 있지만 정열과 이상의 차이라고 할 수 있다. 예를 들어 섬유산업과 같은 경우에는 구조적인 차이보다는 정열의 차이가 그 이유라고 하겠다. 또한 남부지역이나 white-collar노동조합의 경우에는 CIO가 사용자의 노조방해전략과 근로자의 소극적 사고 방식에 대해 매우 적극적으로 대처했다는 점이다. CIO는 정치활동에 있어서도 AFL과는 달리 비숙련근로자가 다수이기 때문에 단체교섭 외에 사회보장제도, 최저임금수준, 저소득자주택임차지원 등의 입법과정에 적극적으로 관여하였다. 1936년 CIO는 대통령선거전에서 노동연합전선(Labor's Non-Partisan League)을 통해서 적극적으로 Roosevelt대통령의 재선에 기여하였다. 또한 비숙련근로자들로 구성된 CIO는 조합비도 낮은 수준에서 정하였고 AFL과는 달리 인종차별에 대해 적극적으로 대처하였다. 조직의 확대를 위해서 조직확대에 능숙한 공산주의자들의 가입도 제한하지 않았다.

3. 긴 여정의 AFL과 CIO의 통합노력

1937년 CIO의 분리독립이 공식화된 이후 1955년 다시 통합되기까지 20여년간 간헐적으로 통합에 대한 논의는 계속되었다.

1937년 AFL이 공식적으로 CIO를 축출한지 6개월 후에 양자는 서로 만나 통합의 가능성을 타진했다. CIO는 대량생산방식산업에서의 산업별 노동조합을 인정하고 AFL내의 새로운 분과를 구성해 줄 것을 제안했으나 결국 이 제안은 AFL에 의해서 거부되었다. 1938년 5월 CIO는 이름을 the Congress of Industrial Organization으로 바꾸고 CIO의 분리독립을 기정사실화했다. 1939년초 당시 대통령인 Roosevelt는 장차 제2차 세계대전의 확대를 예감하고 국내적으로 노동계가 통합되기를 희망하면서 양대진영이 서로 만나 통합을 위한 노력을 할 것을 요구하였으나 2년전의 내용과 크게 달라진 것은

없었다. AFL의 기존주장에 대하여 CIO의 Lewis는 선통합후조정을 주장하며 AFL내에 독립적인 분과의 구성을 요구하였다. 통합에 대한 진전이 부진하자 Roosevelt는 다시 한번 이들에게 교섭을 요구했으나 CIO의 위원장인 Lewis는 독자적으로 판단하여 소극적으로 나왔으며 이에 대해 CIO의 내부에서도 Lewis의 독단적인 태도에 대해 불만을 가지게 되었다.

Lewis는 1940년 Roosevelt대통령의 3선에 반대하는 정치활동을 전개하나 실패하자 이를 자신에 대한 불신임으로 여기고 CIO의 위원장직에서 사퇴한다. 후임위원장은 Lewis의 오른팔이었고 철강산업의 조직화에 공이 컸던 Murray가 선출되나 AFL의 통합에는 반드시 조직대상중복문제가 선결되어야 통합이 가능하다는 원칙을 가지게 됨으로써 단기간내의 통합은 어려워지게 된다. 그 이후 CIO는 내분과 공산주의자들의 활동으로 교섭력은 약화되기 시작했으며 상대적으로 AFL은 조직화를 추진하여 꾸준한 성장세를 유지하였다.

1942년 위원장직을 사퇴했던 Lewis는 통합교섭위원자격으로 다시 통합에 대한 논의를 재개하자고 제안하여 CIO를 놀라게 했다. CIO는 이러한 행동에 대해 통합교섭위원회를 폐지하였고 결국 Lewis가 위원장이었던 탄광노조는 1942년 10월 CIO를 탈퇴하게 된다. 이러한 움직임 외에도 AFL과 CIO는 차이점이 있었는데 그 하나는 1944년 CIO가 정치활동위원회(Political Action Committee: PAC)를 중심으로 Roosevelt가 다시 대통령으로 선출되도록 적극 노력하였다. 하지만 실질적으로는 이러한 활동은 그 적극성만을 제외한다면 AFL의 전통적인 방안과도 유사한 내용이었다.

제2차세계대전기간에 미국의 노동운동은 상당한 성장을 이룩하였다. 생산력증대, 노동력부족, 물가상승, 노동권의 법적 보호 등은 조합원수의 증가를 불러일으켰고 그 결과 진주만공습때의 천 50만명 수준에서 1945년에는 천 4백 75만명에 이르렀다. 대전기간동안에 한시적으로 운영되었던 전시노동위원회(War Labor Board)에서 AFL과 CIO는 대립되는 적도 있었으나 대부분 공동의 목적을 추구하고 협력적이었다.

그러나 통합과 관련해서 구체적인 진전은 없었다. 수적으로 우세해진 AFL은 계속 통합을 주장하였으나 CIO는 통합보다는 공동보조를 맞추는데 초점을 두었다. 또 국제노동조합운동에 있어서도 AFL은 CIO가 연맹내의 소련노조의 어용성을 비판하면서 반대한 세계노동조합연맹(World Federation of Trade Unions: WFTU)의 창설에 적극적이었다. 마지막으로 AFL은 CIO의 공산주의자들의 영향력에 대해 비판하였고, CIO

는 AFL의 부정부패에 대해 비판하였다.

4. 통합을 위한 노력의 구체적 결실

세계대전이 끝나자 그 동안 제한되었던 노동운동은 실질임금확보를 위해 적극적인 파업활동을 전개했으며 특히 산업별 노동조합의 위력을 실감하게 하였다. 이러한 노사 관계의 불안은 1946년 국회의원선거에서 공화당이 승리하는데 기여하였고 사회적으로는 노동운동을 제한하자는 분위기가 고조되었다. 그 결과 1947년 노동조합의 부당노동행위를 규정한 Taft-Hartley법의 통과로 AFL과 CIO는 모두 위기감을 느꼈고 장차 더욱 강화될 노동운동에 대한 제약을 예감하고 있었다. 이에 대해 AFL은 나름대로 정치활동을 강화하기 시작했다. 성격은 CIO의 정치활동위원회(PAC)와 비슷하지만 정치교육을 위한 노동연합(Labor's League for Political Education: LLPE)을 통해 Taft-Hartley법의 개정, 주택임차지원법, 고용촉진법 및 사회보장제도확립에 대한 활동을 강화하였다.

CIO는 전후 미소간의 연합이 깨지고 냉전의 시대에 들어가게 되면서 공산주의자들의 영향력에 대하여 부정적인 태도를 가지게 되고 급기야는 1949년 공산주의자 주도의 11개 회원노동조합을 축출하게 된다. 국제노동관계에서도 공산주의의 지배하에 있던 세계노동조합연맹(WFTU)에서도 탈퇴하고 AFL과 영국의 노동조합연맹(Trade Union Congress of Great Britain: TUCGB)과 함께 1949년 12월 국제자유노동조합연맹(International Confederation of Free Trade Unions: ICFTU)을 창설하게 된다.

이렇게 노동계에 불리한 국내정세의 변화와 동서간의 냉전으로 진행되는 세계정세는 AFL과 CIO사이의 관계를 우호적으로 만들기에 충분했다. 1950년 여름 CIO는 전미 노동계의 통합을 제시한 반면 AFL은 일단 AFL과 CIO간의 통합을 제시했고 한국전쟁으로 인해 입법활동, 국제노동운동 및 공산주의반대에 대해 양자간의 협력관계는 한층 진전된다. 그런데 1952년 11월 지난 28년간 AFL을 이끌어왔던 William Green위원장과 1940년 이후 CIO를 이끌어왔던 Phillip Murray가 동시에 사망함으로써 극적인 전환을 맞는다. AFL은 George Meany가, CIO는 Walter Reuther가 위원장자리를 승계한다.

AFL은 Meany의 지도자로서의 경력과 타협적인 성격은 새로운 변화를 예고하였지만 CIO의 경우 새로운 권력싸움을 예고하고 있었다. Murray의 사망이후 자동차노

조의 Reuther가 계승하였지만 맞수인 철강노조의 David McDonald와의 갈등이 터져나 오기 시작하였다. 철강노조의 경우에는 Reuther보다는 오히려 CIO의 수석부위원장이었던 Allan Haywood를 지지하였기 때문이다. Reuther의 위원장선거에서도 308만대 260만 표로 별로 차이가 나지 않았으며 철강노조는 조속한 시일 내에 CIO가 AFL과 통합되지 않으면 CIO를 탈퇴하겠다고 공공연하게 Reuther를 위협하였다. Reuther를 지지하였던 회원노조의 상당수도 노동계의 통합을 원했고 이러한 이유들 때문에 Reuther는 AFL과의 통합에 대하여 상당한 압력을 받고 있었다. 이러한 내부적인 문제 외에도 여러 상황이 통합을 지원하는 방향으로 전개되었다. 양자의 정치적인 입장도 국내외적으로 공산주의세력의 확대, 임금 및 물가에 대한 정부의 간섭에 주장했다. Taft-Hartley법의 개정, 실질임금의 상승, 경제불황의 방지 등을 한 목소리로 반대했다.

더 나아가 AFL은 전통적으로 회원조합의 자율성을 존중해 회원조합의 내부분제에 대해서는 직접적인 간섭을 삼갔으나 전국항만노조(International Longshoremen's Association: ILA)의 부정부패에 대해서는 단호한 행동을 취하였다. 1953년 항만노조를 징계하였으며 이러한 움직임은 그 동안 CIO의 AFL에 대한 비난이슈를 제거하는 결과를 낳았다. 이는 AFL의 CIO에 대한 주요한 비난 중의 하나였던 CIO내의 공산주의자 활동목인에 대해 CIO가 공산주의자들의 영향력 하에 있던 회원노조를 축출한 것보다도 일맥상통한다. 서로의 주요 비난이슈가 해결되었다는 점이다.

1953년 통합추진을 위한 양자위원회에서 CIO의 Reuther는 네 가지 원칙을 AFL에 제시하였다. 첫째, AFL은 부정부패문제를 해결한다. 둘째, CIO의 산업별노동조합주의를 인정한다. 셋째, 노조활동에서의 인종차별문제를 해소한다. 넷째, 조직대상중복문제를 해결을 위한 메카니즘을 마련한다 등이다. 통합추진위원회는 우선 조직대상중복문제 해결을 최우선과제로 선정하였다.²⁾ 위원회는 기존의 노조가 결성된 조직대상에는 침범하

2) 당시 AFL과 CIO간의 조직대상침범문제는 오랜 숙제였다. 통합추진위원회의 조사에 따르면 1951년 1월 1일부터 1952년 12월 31일까지 2년간 조직대상중복이 문제가 된 사례는 1,246건에 36만 6천 470명의 근로자가 간여되어 있었고 700건의 사례에 대해서는 CIO가 신규노조로서 고소를 제기하였다. 그 결과 약 17%인 62,504명에 대하여 신규노조가 승리하였고 나머지의 경우에는 기존노조가 대표권선거를 피하거나 대표권선거에서 승리하였다. 6만 2천명의 조합원 중에서 2만 7천명은 AFL에서 CIO로 소속이 변경되었고, 나머지 3만 5천명은 CIO에서 AFL로 소속이 변경되었다. 결국 2년간의 1,246건의 조직대상중복에 따른 유일대표권문제에서 순수 조합원수의 변화는 겨우 8천명에 불과하였다(Seidman, 1956, p. 364; Goldberg, 1956, p. 76).

지 않는다는 합의를 하였으며 AFL은 9월의 총회, CIO는 11월 총회에서 인준을 받았다. 시행시기는 1954년 1월 1일부터 2년간 한시적으로 운영하기로 하였다. 합의 당시에는 회원노조에 대한 구속력이 없었으나 같은 해 6월까지 65개의 AFL 회원노조와 29개의 CIO 회원노조가 동의하여 천만명이상의 조합원이 조직대상중복문제를 벗어나게 되어 상당한 성과를 이루게 되었으며 구체적으로는 45개의 조직대상중복사건이 보류되게 되었다.

AFL이 CIO의 경쟁되는 노동조합을 인정함으로써 해결된 조직대상중복문제는 그 동안 AFL이 전통적으로 유지해왔던 유일교섭단체원칙을 포기한 것으로 AFL의 근본적인 변화를 의미하는 것이다.

5. AFL과 CIO의 통합: 1955년

1954년 조직대상침해중지에 대한 합의는 그 해의 통합노력에 대한 진전의 시점이였다. 그 외에도 통합을 촉진한 요인 여럿을 언급할 수 있다(Seidman, 1956, pp. 365-6). 첫째, 앞에서 언급했던 McDonald와 Reuther간의 계속되는 갈등이였다. McDonald가 위원장인 철강노조가 CIO에 제안한 내용을 보면 CIO의 위원장은 전임으로 활동하여야 한다는 것이다. 이 제안이 통과되면 철강노조의 위원장을 겸하고 있는 CIO의 위원장인 Reuther는 둘 중의 하나를 선택해야만 하게 되는 것이다. 둘째, Eisenhower대통령하의 행정부에서의 기업의 영향력행사에 대한 반대와 입법활동을 강화하기 위하여 노동계의 통일된 활동이 필요하다는 점이다. 셋째, 그 동안 통합의 걸림돌이 되어왔던 요인들이 점차 그 중요도를 상실하게 되었다. 예로 가장 큰 문제점이었던 조직대상중복문제에 대해 서로 합의가 되었다는 점이다.

그 외에도 CIO가 항상 주시해왔던 AFL내의 차별문제와 부패문제가 AFL의 적극대처로 이견이 해소되었다. 그 동안 AFL은 차별, 부패, 비민주적 요소 등이 회원노조에 있음을 알고 있으면서도 회원노조의 내부문제는 간섭하지 않는다는 원칙하에 소극적으로 대처했기 때문에 항상 CIO의 비난을 받아왔던 것이다. 그러던 AFL이 1953년에는 전국항만노조(ISA)의 부패문제에 대해 적극 개입해 결국 항만노조를 축출했으며 더 나아가 인종, 피부, 신조, 국적 등에 따른 차별이 없도록 한다는 데 합의했기 때문이다.

지도부의 문제는 조합원수 비례로 해결하였다. 통합노조에서는 위원장과 사무총장

은 AFL에서, 조직국장(the director of organization)은 CIO에서 정하기로 하였다. 집행협의회(executive council)는 위원장과 사무국장 및 27명의 부위원장으로 구성되어 있는데 조합원수에 비례하여 17명의 부위원장은 AFL에서, 10명의 부위원장은 CIO에서 정하였다. 집행위원회(executive committee)는 회장과 사무국장 및 각 3명의 부위원장이 AFL과 CIO의 출신으로 구성되었다. CIO의 노동조합들이 소속될 산업별노동조합분과로 산업별조직협의회(the Council of Industrial Organization)가 구성되었다. 각각의 정치활동조직은 정치교육위원회(Committee on Political Education)로 통합되었다. 마지막으로 통합조직의 명칭은 AFL의 경우 기존의 이름이 남아있기를 원했고 CIO의 경우 새로운 이름을 원했으나 결국 두 이름을 합치는 AFL-CIO로 결정되었다.

물론 통합에 대해서 반대하는 소수의견도 있었다. 특히 John Lewis는 통합에 따라 소수의 지도자들에 의해 권한이 독점되는 점을 비판하면서 통합은 곧 와해될 것이라고 예측했다. AFL측의 일부는 조직대상의 중복문제가 완전히 해결되지 않은 상태의 통합은 불협화음을 낳게 될 것이라고 우려하였다. 운송노조의 Michael Quill을 중심으로 한 CIO측의 일부는 조직대상중복문제, 차별 및 부패문제 등에 대한 불완전한 해결을 비판하였다. 그러나 AFL은 1955년 12월 1일, CIO는 12월 2일 총회에서 전폭적인 지지속에 통합을 인준했다. 12월 5일부터 공식화된 AFL과 CIO의 통합은 천 5백만이 넘는 조합원을 포괄하는 미국의 단일노동조합연맹체가 되었다.

통합이 이루어지자 사회적으로 많은 이슈들이 제기되었다. Goldberg(1956, p. 1)는 이러한 이슈들을 세 가지로 정리하고 있다. 첫째, AFL과 CIO의 통합으로 노동계의 단일화가 이루어졌으며 그 결과 결집된 힘을 통해 미국도 노동자중심의 사회로 갈 것인가? 둘째, 이러한 통합은 결국 영국에서와 같은 노동당의 출범으로 이어질 것인가? 셋째, 진정으로 노동자들이 원하는 것은 무엇인가?

Goldberg(1956, pp. 2-12)는 이 세 가지 질문에 대해 나름대로 예측을 하고 있다. 첫째, 노동자중심의 사회가 이루어질까라는 질문에 대해 요약하면 아니다라고 답하고 있다. 미국의 노동조합은 미국사회의 다양함과 마찬가지로 획일적인 시각이나 전망을 하지 않는다. 이는 단체교섭이 지부중심으로 이루어진다는 점을 통해서도 확인되며 일부의 노조는 사회문제, 교육문제, 정치활동, 사회복지프로그램에 관심을 가질 것이나 이러한 내용이 주요한 활동이 될 것은 아니라고 전망하고 있다. 사상적으로도 미국의 현

실에 비추어 공산주의나 사회주의를 바람직하지 않다고 생각하고 있다. 결국 강한 노동조합을 통해 단체교섭에서 대등한 위치를 확보하고자 하며 이는 결국 임금과 근로조건의 향상으로 이어지며 이러한 내용이 노동운동의 중심이 될 것으로 보고 있다. 노동자의 단결을 원하지만 이것이 계급간의 갈등을 바탕으로 한 것은 아닐 것이라고 보고 있다.

단체교섭을 중심으로 한 미국노동운동의 발전은 노동운동가들에게 사회주의를 중심으로한 유럽식의 노동운동에 대해 소극적인 태도를 보이게 만들었다. 기업단위의 단체교섭, 정부의 불간섭 등을 특징으로 한 미국의 노동운동은 이를 통해 임금과 근로조건의 향상을 상당한 수준으로 이룩했고 양당체제의 정치무대에서 나름대로 사회보장의 입법화를 실현했다고 평가하고 있다. 물론 미국의 노동조합지도자들이 유럽의 노동운동을 비판하는 것은 아니다. 비판보다는 오히려 서로 다른 환경을 배경으로 한 차이가 서로 다른 노동운동노선을 만들었다고 평가하고 있다. 이러한 이유로 미국에서의 노동당에 대해서는 회의적인 태도가 형성되었다. 그 이후 40년이 지난 지금 그의 예측대로 노동당이나 사회주의적인 사상을 가진 노동운동은 결코 미국노동운동의 주류를 이루지 못했다.

6. 요약: AFL과 CIO의 분리와 통합요인

여기서 다시 한번 CIO의 분리독립과 통합에 영향을 미친 요인들을 정리해보자. Seidman(1956, pp. 368-70)은 제일 먼저 Green, Lewis, Murray, Meaney, Reuther 등을 비롯한 위원장들의 성격을 들고 있다. 이들의 정치, 경제 및 사회에 대한 시각의 변화는 분리와 통합의 중요한 역할을 했다. 특히 Murray의 사망후 Reuther와 McDonald의 갈등으로 나타난 CIO의 지도력 부재는 통합을 촉진했던 요인임에 틀림없다.

다음은 노동운동의 구조변화에서 찾을 수 있다. AFL이 새롭게 대두되는 대량생산방식의 산업부문근로자들에 대해 소극적으로 대처했다는 점이다. 기존의 AFL은 자신들의 직능별 노동조합 중심으로 노동운동을 계속하려고 했으나 CIO로 분리독립한 그룹은 새로운 변화에 대해 적극적으로 대처해 대량생산방식산업부문을 조직화하려고 했다. 특히 CIO가 자동차와 철강산업부문을 조직화함으로써 당시의 CIO위원장인 John Lewis

는 매우 중요한 인물이 되었다. 하지만 여러 산업부문에서 조직대상의 중복은 불필요한 경쟁을 야기하였고 통합은 이러한 중복문제를 획기적으로 개선할 수 있는 유일한 대안이 되었다.

AFL과는 달리 비숙련근로자가 다수인 CIO는 근로자를 위한 입법을 위해 적극적인 정치활동을 하였다. 이러한 활동은 CIO의 지도부에 자유주의적이고 사회주의적인 사고를 가진 간부들의 활동을 허용하게 되었고 이들은 AFL과 통합이 된다면 활동이 어려운 자들이었다. 분리가 지속되었을수록 통합은 그만큼 어려워졌을지도 모른다.

또한 초창기에 산업별 노동조합은 CIO 중심이었으나 그 이후 AFL도 산업별로 노동조합을 허용해 구조상의 차이점이 줄어들었고 제2차 세계대전과 한국전쟁시에는 서로 많은 이슈들에 대해 행동을 같이 하였고 협력적인 관계를 유지하였다. 특히 1947년 통과된 Taft-Hartley법은 양 노조연맹에 대해 공동위협이 되었고 개정을 위해 공동노력을 하였다. 국제노동운동에 있어서도 협조적이 되었다. 이러한 일련의 활동은 서로가 상대방에 대해 신뢰감을 가질 수 있는 분위기를 조성하였고 특히 조직대상중복문제가 그런대로 정리되고 해결되는 과정에서 그 이상의 단계, 즉 통합의 문제가 진지하게 논의될 수 있었다.

다음은 환경의 변화를 들 수 있다. 굳이 앞에서 일반적인 통합이론을 인용하지 않더라도 문제가 없는 경우에 별개의 조직들은 통합을 할 이유가 없다. 노동조합은 노조의 활동이 확대되고 경제가 성장하며 행정부의 노동정책이 우호적인 한 통합에 대한 필요성은 별로 높지 않다고 할 수 있다. 그 예로는 Roosevelt대통령의 통합에 대한 지원을 생각해 보면 될 것이다. 그러나 제2차 세계대전 이후 상당한 파업의 발생과 그에 따른 사회분위기의 보수화, 공화당의 집권, Taft-Hartley법의 통과와 각 주에서의 반노동조합적인 근로권(right-to-work)을 허용하고 정부와의 소극적인 관계 등이 통합에 대한 필요성을 증대시킨 것이 사실이다.

IV. 맺음말 : 勞動組合의 統合과 意味

CIO의 분리와 독립은 결과적으로 볼 때 성공적이었다. 1920년대 이후 생산방식의 변화로 급격히 증가하는 비숙련근로자들에 대하여 AFL의 대응은 소극적이었으며 이에 반대하여 산업별 노동조합중심으로 노동조합을 결성한 CIO는 상당한 성공을 거두었으며 한때는 조합원숫자로 AFL의 규모를 넘어서기도 했다. CIO의 분리에 자극을 받은 AFL은 독자적으로 대량생산방식의 산업부문을 조직화하여 전체적으로 당시의 미국 노동운동은 경쟁에 따른 이점으로 활기를 띠게 되었다.

하지만 20여년이 지난 1955년, 다시 통합을 이루게 된 것은 꾸준한 노력도 있었지만 외부의 환경변화가 더욱 큰 역할을 했다고 하겠다. 제2차 세계대전 이후 임금수준회복을 위한 노동조합의 광범위한 파업은 보수주의의 공화당이 집권하는 데 상당한 역할을 했으며 미·소를 중심으로 한 연합전선이 미·소간의 냉전상태로 진행되고 그에 따라 미국내에서의 사회주의와 공산주의에 대한 부정적 태도도 통합을 유도하는 환경을 조성하였다.

또한 1947년 노동조합의 부당노동행위를 포함하는 Taft-Hartley법의 통과와 자동적인 노동조합가입을 가능하게 했던 제도가 여러 주에서 근로권리법(Right-to-work Law)이 통과되면서 노조활동을 위축시키는 등 노동환경변화는 양대 노동조합진영을 위협하기에 충분했다. 내부적으로는 오랫동안 위원장을 했던 AFL의 Green과 CIO의 Murray가 1952년 거의 같은 시기에 사망함으로써 새로운 변화를 가능하게 했다.

물론 이러한 내용이 우리 나라의 현상황과 얼마나 대비할 수 있느냐하는 점은 숙제로 남겨야 하지만 몇 가지 시사점에 대해서 생각해 본다.

1995년 11월 정식으로 출범한 민노총은 그 동안 노총의 과거 활동에 대한 비판과 소극적인 정치활동에 반대하여 앞으로 적극적인 정치활동과 사회개혁을 그 기조로 삼고 있다. 하지만 현정부 하에서 민노총을 쉽게 인정하지는 않을 것으로 생각된다. 문민정부 출범 이후 한때 논의되었던 복수노조의 허용과 노조의 정치활동허용은 큰 변화가 없는 한, 상당 기간 기다려야 될 것으로 생각된다. 법적으로 노동조합의 지위를 인정받지는 못하고 있지만 그 실체로서의 민노총은 여러모로 노총과 대비된다고 할 수 있다. 경제력에서도 민노총은 노총보다 열악한 위치에 있다고는 보이지 않으며 조합원들의 연대감도 단위노조로 갈수록 노총보다는 민노총이 오히려 강한 측면이 있다고 생각된다.

전체적으로는 조합원의 숫자가 조금씩 줄어들고 있지만 최소한 조직의 정비기간인 앞으로 1-2년간 민노총의 조합원수는 늘어날 것이며 이는 상대적으로 노총의 조합원수 축소를 의미한다. 굳이 앞의 통합에 대한 이론적 논의를 들지 않더라도 조합원의 숫자가 증가하고 조직이 정비되는 과정에서 통합에 대한 적극적인 논의가 있으리라고 보지 않는다. 따라서 앞으로 상당기간은 노총과 민노총이 노동계를 동시에 대표하는 양대진영이 될 것이다.

그러나 잠시 언급한 대로 전국의 노동조합조합원수가 줄어들기 시작한 것은 벌써 몇 년전 일이 되었다. 94년에는 최고조인 89년에 비해 30여만 명이 줄어들어 166만명선을 유지하고 있으며 아마도 조금씩 더 줄어들고 있을 것이다. 현정부도 초기의 개혁적 성격이 쇠퇴하여 당분간 노동법이 개정되리라고 보기는 어렵다. 경쟁력이라는 단어는 외국으로부터의 위협을 강조하여 국내의 갈등은 인내해야 한다는 분위기를 조성하여 사회적으로도 80년대 후반처럼 노동조합에 대해 적극적인 지지를 보내리라고 생각하기는 어렵다. 기업들도 그 동안의 노하우와 신인사정책과 맞물린 임금과 복지정책의 추진으로 적극적인 인사정책을 펴으로써 노동조합의 입지를 축소하고 있다.

미국의 경우에 꾸준한 노동조합의 요구들이 상당부분 입법화되어 노동조합의 입지가 축소되고 있으며 노동운동에 대한 전망이 대폭적인 변화가 없는 한 지난 70, 80년대의 약화가 지속될 것으로 많은 사람들이 전망하고 있다. 영국의 경우도 대처 시대 이후 노동운동의 미래에 대해 부정적으로 보는 사람이 많다. 한 예로 파업에 대한 찬반투표를 우편으로 하는 상황에서 그 파업이 성공적으로 끝날 것으로 보기는 어려운 일이다.

경쟁은 적자생존을 부르게 된다. 민노총의 결성이 구체화된 이후 노총도 많은 변화를 보이고 있는 것은 사실이다. 그 동안 상대적으로 쉽게 경총과 합의를 보았던 많은 이슈들에 대해서 양보를 하지 않고 합의보다는 결렬을 택하는 성향을 보이고 있다. 민노총의 장기적 전략에 의하면 수년 내에 노총에 대해 우위를 확보하여 기존의 노총의 위치를 점하겠다는 하고 있으나 노총의 그 동안의 기반을 딛고 일어서기가 그렇게 쉽지는 않을 것이다.

노총과 민노총은 대안이 없이 부딪치게 되고 소모적인 활동에 상당한 자원을 할애할 수밖에 없다. 40여년전 AFL과 CIO의 천여 건이 넘는 조직대상분쟁에서 겨우 8천명의 순조합원수의 변화밖에 없었다는 것은 생각해 볼만한 일이다. 물론 조직화할 수 있는 미조직의 중소기업근로자와 정부관련 공무원 등 대상은 많고, 근로기준법이 5인 이하의

사업장까지 확대된다고 하더라도 과연 어느 정도의 근로자들을 조직화할 수 있는지는 미지수다. 거기에 노총과 민노총의 대립적인 요소까지 포함된다면 순수한 노력의 효과는 줄어들 수 밖에 없다.

현상황에서 노총과 민노총이 쉽게 통합되리라고 보기는 어렵다. 서로가 상당한 기반을 가지고 있고 당분간은 그 기반을 확대 또는 유지할 수 있으므로 그 필요성에 대해 서로 공감하기는 어려울 것이다. 노총은 민노총에 대하여 그 뿌리라고 할 수 있는 전평을 언급하면서 비판하고 있으며 민노총은 노총의 위원장이 집권여당의 지역구위원장으로 취임하면서 위원장직을 사퇴하는 노총의 현실을 보며 비판하지 않을 수 없을 것이다.

그러나 외부적인 상황이 그다지 호의적인 것은 아니다. 노동부의 조직개편은 시기상조인 감은 있으나 이제 집단적인 노사관계에서 대립보다는 협력분위기의 조성, 기존 조직에 대한 교육의 강화에 매우 적극적인 노력을 기울이고 있으며 개별적인 노사관계부문이라고 할 수 있는 산업안전, 직업교육 등에 적극성을 보이면서 노사관계정책에 대한 상당한 전환을 시도하고 있는 것으로 보인다. 한편으로는 민노총의 합법성을 계속적으로 부인하고 상대적으로 노총과의 관계를 가깝게 하고 있다.

기업들의 노사관계에 대한 시각도 이제 그 동안의 경험을 바탕으로 나름대로의 시각을 가지고 있다. 대기업들은 기업간의 차이는 많지만 무노조, 노조인정, 노경관계강조 등의 나름대로의 대노조정책을 유지하고 있으며 한편으로는 인사관리 측면에서 적극적인 방향으로 나아가고 있다.

이러한 상황에서 지난 40년전의 AFL과 CIO의 통합은 어떠한 시사점을 제공하고 있는가? 첫째 서로가 서로의 신뢰감을 형성하는 일이다. 현재 노총과 민노총은 본 글의 서두에서 보듯이 임금인상요구율도 차이를 두어 발표할 수밖에 없는 실정이다. 그래야만 하는 것으로 생각하고 있다. 그러나 생각해 보면 서로의 입장이 일치하는 이슈도 있을 것이다. 무조건적인 대통합을 한다는 것은 민노총이 출범한 이 시점에서 매우 어려운 일이다. 우선 서로의 입장이 일치하는 이슈에 대해서는 공동보조를 취할 수 있을 것이다.

다음은 지도부간에 대화채널을 개설하는 것이다. 96년 2월에 있을 노총위원장선거에서 누가 당선되더라도 노총과 민노총이 대화할 수 있는 위원회나 비공식적인 모임을 가질 필요가 있다. 그렇다고 해서 서로의 입장을 포기하라는 것은 아니다. AFL이 통합을 하면서 두 가지 원칙을 포기한 것을 상기할 수 있다. 하나는 중복노조의 허용이고 다음

은 회원노동조합의 내부적인 문제에 적극적으로 개입한 것이다. 특히 회원노조에 대한 간섭은 그 동안의 회원노조의 자율성에 대한 제한으로 조직운영의 근본적인 변화를 뜻한 것이다. CIO도 당시의 냉전의 기류를 벗어나지 못한 한계는 있지만 그 동안 조직화에 많은 기여를 한 공산주의자주도의 회원노동조합을 축출했다. 물론 CIO의 기본강령이 공산주의는 아니었으나 조직운영을 위해 그들의 활동을 허용했고 한편으로는 이용했다고 할 수 있다. 우리의 상황은 물론 이와는 다르다. 하지만 통합을 위한다면 서로가 양보하는 것은 필수적이다. 대개 양보하는 내용은 노총과 민노총의 근간이 될 수도 있다. 하지만 외적인 환경의 변화가 통합을 요구한다면 양진영은 최대한의 양보를 각오해야 할 것이다.

마지막으로, 정부는 이미 실제로 존재하는 민노총에 대한 압력행사를 다시 한번 재고해야 할 것이다. 설립신고서는 반려하고 집행부는 구속되어 있다. 하지만 이러한 정부의 입장은 상대적으로 노총에 대한 지원으로 이해될 수 있으며 집행간부의 구속으로 민노총의 활동이 쉽게 위축되리라고는 생각하기 어렵다. 오히려 노총과 민노총이 경쟁할 수 있는 상황이 되도록 하든지 아니면 통합을 유도하는 쪽으로 가야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 김수곤(1992), 『한국노사관계론』, 서울: 경문사.
- 김식현·정재훈(1995), 『노사관계론』, 서울: 학현사.
- 배무기(1984), 『노동경제학』, 서울: 경문사.
- 최종태(1981), 『현대노사관계론』, 서울: 경문사.
- 한국노동조합총연맹(1994), 『한국노총』, 28쪽 안내자료.
- _____ (1995a), 『1995년도 노총 전국대의원대회 6. 회의자료』, 1995년 2월 22-23일, 서울 노총 대강당.
- _____ (1995b), 『1994년도 사업보고서』.
- _____ (1995c), 『더 큰 하나로 미래로 - 무책임한 노동운동을 비판한다』, 39쪽 안내자료.
- 주간 노동자신문, 1996년 1월 26일, 30일, 2월 2일, 6일.

- Adams, Larry T. (1984), "Labor Organizations Mergers 1979-84: Adapting to Change," *Monthly Labor Review*, Vol. 107, No. 9, September, pp. 21-27.
- Brooks, George W. and Sara Gamm(1976), "The Causes and Effects of Union Mergers with Special References to Selected Cases in the 60's and the 70's," Washington, D. C.,: U. S. Department of Labor, Labor Management Services Administration, September.
- Chaison, Gary N. (1979), "A Note on Union Merger Trends, 1900-1978," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 34, No. 1, October, pp. 114-120.
- _____ (1981), "Union Growth and Union Mergers," *Industrial Relations*, Vol. 20, No. 1, (Winter), pp. 98-108.
- _____ (1982), "Union Mergers and the Integration of Union Governing Structures," *Journal of Labor Research*, Vol. III, No. 2, Spring, pp. 139-151.
- Chitayat, Geidon(1979), *Trade Union Mergers and Labor Conglomerates*, New York: Prager.
- Cole, David, L. (1956), "Jurisdictional Issues and the Promise of Merger," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, pp. 391-405.
- Conant, John L. and David L. Kaserman(1989), "Union Merger Incentives and Pecuniary Externalities," *Journal of Labor Research*, Vol. X, No. 3, Summer, pp. 243-253.
- Dewey, Lucretia M. (1971), "Union Merger Pace Quickens," *Monthly Labor Review*, Vol. 94, No. 6, June, pp. 63-70.
- Estey, Marten S. (1955), "The Strategic Alliance as a Factor in Union Growth," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 1, October, pp. 41-53.
- Form William(1995), *Segmented Labor, Fractured Politics: Labor Politics in American Life*, New York: Plenum Press.
- Freeman, John and Jack Brittan(1977), "Union Merger Process and Industrial Environment," *Industrial Relations*, Vol. 16, No. 2, May, pp. 173-185.

- Goldberg, Arthur J. (1955), "AFL-CIO," Industrial Relations Research Association Proceedings of 8th Annual Meeting, New York, December 28-30, pp. 45-53.
- _____ (1956), *AFL-CIO, Labor United*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Graham, Harry(1970), "Union Mergers," *Relations Industrialles-Industrial Relations*, Vol. 25, pp. 552-567.
- Hawley, Amos(1968), "Human Ecology," in David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences, IV*, New York: Macmillan, pp. 328-337.
- Holley William H. and Kenneth M. Jennings(1994), *The Labor Relations Process*, Fifth Edition, Fort Worth, TX: Dryden Press.
- Janus, Charles J. (1978), "Union Mergers in the 1970's: A Look at the Reasons and Results," *Monthly Labor Review*, Vol. 101, No. 10, October, pp. 13-23.
- Meany, George(1956), "Merger and the National Welfare," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, pp. 349-351.
- Neufeld, Maurice F. (1956), "Structure and Government of the AFL-CIO," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, pp. 371-390.
- _____ (1982), "The Persistence of Ideas in the American Labor Movement: the Heritage of the 1830s," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 35, No. 2, January, pp. 207-220.
- Pfeffer, Jeffery(1972), "Merger as a Response to Organizational Interdependence," *Administrative Science Quarterly*, XVII, September, pp. 382-394.
- Reuther, Walter P. (1956), "Labor New Unity," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, p. 352.
- Seidman, Joel(1956), "Efforts toward Merger: 1935-1955," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, pp. 353-370.
- Shister, Joseph(1956), "Unresolved Problems and New Path for American Labor," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, pp.

447-457.

Taft, Philip(1956), "Independent Unions and the Merger," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, pp. 433-446.

Waddington, Jeremy(1988), "Trade Union Mergers: A Study of Trade Union Structural Dynamics," *British Journal of Industrial Relations*, Vol 26, No. 3, November, pp. 409-430.

Windmuller, John P. (1956), "Foreign Affairs and the AFL-CIO," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, pp. 419-432.

Witte, Edwin E. (1956), "The New Federation and Political Action," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 9, No. 3, April, pp. 406-418.