

美國의 反 大企業 情緒와 獨占規制⁽¹⁾

梁 東 傑

일반적으로 선진공업국들의 기업·정부 관계는 우호적, 협조적이었다. 이와는 대조적으로 미국에서는 적대적으로 보이는 적이 많았는데 그 이유는 무엇일까. 미국에서 반기업 정서는 19세기 말 대기업 등장 이후에 분출되었다. 따라서 기업에 대한 반감이란 기업전반이 아니라 대기업에 대한 것이다. 첫째, 공적관료제 발전이 지연되면서 급속도로 성장한 대기업이 부자연스럽게 느껴짐에 따라 미국은 유럽이나 일본과 달리 대기업을 규제하기 시작했다. 미국에서 대기업 규제의 둘째 원인은 대기업이 기존 중소기업을 도태시키거나 이들에 대한 위협으로 느껴졌다는 것이다. 19세기 말에 반 기업 정서가 생성되고 주간통상법, 셔먼법이 통과된 것은 농민과 소상공인, 소생산자들이 대기업에 희생당했다고 생각하여 정치적 로비를 조직한 결과다. 이러한 인민주의를 이어받은 혁신주의는 기업과 정치의 무한권력에 대항하여 개인의 자유를 재확인하고 반독점정책에 의해 자본주의의 방향을 수정하고자 했다. 즉, 반 기업 정서와 기업-정부 적대관계는 공적관료제 발전의 지연과 대기업 ‘犧牲者’의 정치력이었다. 연방 정부규모가 커지고 대기업의 ‘희생자’들이 거의 도태되었기 때문에 대기업에 대한 반감은 사라졌다. 향후 기업에 대한 규제는 가격/진입 부문은 완화, 환경/안전 부문 등은 강화가 예상된다. 반독점 운동은 제도화되어 계속 전문가들의 손에 맡겨질 것으로 보인다.

1. 敵對的 企業·政府 關係: 美國的 特徵

일반적으로 선진공업국들의 기업·정부 관계는 우호적, 협조적이었다. 이와는 대조적으로 미국에서는 적대적으로 보이는 적이 많았는데 그 이유는 무엇일까. 듀폰 그룹의 전 회장 그린월트(Crawford Greenwalt)의 말대로 “영국이나 다른 유럽국가에서라면 작위를 받거나 그와 유사한 보상이 주어지는 행위로 인하여 미국에서는 나나 내 동료들이 법정에서 야하는 일이 계속 일어나는 까닭은 무엇일까.” 실제로 영국에서 1926년 Imperial Chemical Industries를 대규모 합병을 통해 독점적 지위로 올려놓은 대가로 당시 그룹임원이던 맥고완경(Sir Harry McGowan)과 몬드 경(Sir Alfred Mond)은 작위를 받고 세습귀족이 되었다(각각 Lord McGowan, Lord Melchett). 미국에서라면 당장 반독점 소송에 걸릴 일이다

(1) 이 연구는 양윤홍 선생이 서울대학교 기업경쟁력연구센터에 출연한 재단법인 서울대학교 발전기금의 연구비 지원을 받아 수행되었다.

[Chandler(1980, pp. 1-2, p. 10)].

미국에서 반기업 정서는 19세기 말 대기업 등장 이후에 분출되었다. 기업에 대한 반감이란 기업전반이 아니라 大企業에 대한 것이다. 남북전쟁 이전에는 기업가, 농장주가 정부에서 일했고 정치가들이 사업을 했다. 그러던 것이 산업화와 도시화가 진행됨에 따라 기업과 정부의 규모가 커지고 업무내용이 복잡해졌다. 철도와 유통업, 제조업에서 등장한 대기업에서는 전문경영인이 대두했으며 대중교육과 도시행정을 위해 정부관료가 늘어났다. 정부규모는 지방정부 쪽에서 먼저 커졌다. 연방수준에서 공적 관료조직은 대공황과 제2차 세계대전 이후에야 대규모로 팽창했다. 그러나 유독 미국에서는 정부보다 기업부문이 먼저 성장했다. 1890년대에 철도회사 직원이 10만 명이 넘었을 때 연방정부 공무원은 2만 명, 군인들은 4만 명에 불과했다. 1929년에 연방공무원의 수는 6만 8천 명으로 이는 U. S. Steel이나 General Motors, Standard Oil(N. J.) 같은 대기업의 직원 수보다 훨씬 적었다. 이와 같이 공적관료제 발전이 지연되면서 급속도로 성장한 대기업이 부자연스럽게 느껴짐에 따라 미국은 유럽이나 일본과 달리 대기업을 규제하기 시작했다. 철도회사를 규제하기 위한 주간통상법(Interstate Commerce Act 1887)과 산업체에 대응한 셔먼반독점법(Sherman Antitrust Act 1890), 그리고 클레이튼법(Clayton Act 1914), 연방통상위원회법(Federal Trade Commission Act 1914)이 그 대표적 예들이다. 다만 <그림 1>에서 보는 바와 같이 다른 나라들은 철도 및 주요산업이 국영화되어 있으므로 이하와 같이 단순비교하는 것은 과장의 소지가 있음을 일단 지적해 두자.⁽²⁾

미국에서 대기업 규제가 시작된 원인 중 하나는 대기업이 기존 중소기업을 도태시키거나 이들에 대한 위협으로 느껴졌다는 것이다. 우선 대기업 형성과정을 살펴보면서 중소기업에의 영향을 검토하자[Chandler(1977), 양동휴(1994, 제7장)].

近代的 大企業(modern industrial enterprise) 즉, 여러 소단위업체로 구성되어 피라미트 형태의 경영자그룹이 운영하는 기업은 언제 어떻게 생겨났는가. 그것은 역사적으로 기술이 진보하고 시장이 커지면서 소단위 단일기업이 시장을 통해 자원을 배분하는 것보다 대기업의 자원배분이 더 효율적이 될 때 등장했다.

대기업이 탄생하게 된 배경은 첫째, 시장의 확대였다. 인구증가, 도시화, 국민소득의 증대에 따라 시장의 절대적 규모가 커지고 교통통신의 발달로 전국적 시장권이 성립되었다. 둘째, 기술혁신의 진전이다. 특히 19세기 말 이후 서유럽과 미국에서 소위 2차 산업화가 진행되면서 기계, 전기, 화학 등 신산업 부문의 기술혁신이 이루어져 대량생산의 기

(2) McCraw(1984a), 그림은 p. 34.

	Telecomm- Posts un- ications	Elec- tricity	Gas	Oil production	Coal	Rail- ways	Air- lines	Motor industry	Steel	Ship- building
Australia	●	●	●	○	○	●	◐	○	○	NA
Austria	●	●	●	●	●	●	●	●	●	NA
Belgium	●	●	◐	◐	NA	○	●	○	◐	○
Brazil	●	●	●	●	●	●	◐	○	◐	○
Britain	●	●	●	◐	●	●	◐	◐	◐	●
Canada	●	◐	●	○	○	○	◐	○	○	○
France	●	●	●	●	NA	●	◐	◐	◐	○
West Germany	●	●	◐	◐	◐	◐	●	◐	○	◐
Holland	●	●	◐	◐	NA	NA	●	◐	◐	○
India	●	●	●	●	●	●	●	○	◐	●
Italy	●	●	◐	●	NA	NA	●	◐	◐	◐
Japan	●	●	○	○	NA	○	◐	◐	○	○
Mexico	●	●	●	●	●	●	◐	◐	◐	●
South Korea	●	●	◐	○	NA	◐	●	○	◐	○
Spain	●	◐	○	◐	NA	◐	●	○	◐	◐
Sweden	●	●	◐	●	NA	NA	●	◐	◐	◐
Switzerland	●	●	●	●	NA	NA	●	◐	○	NA
United States	●	○	◐	○	○	○	◐	○	○	○
	Privately owned all or nearly all	○	Publicly owned all or nearly all	●	75%	◐	50%	◐	25%	◐

NA-not applicable or negligible

Adapted from a chart in *The Economist* (London) December 30, 1978

資料: McCraw(1984a, p. 34).

〈그림 1〉 主要 國家別 産業別 公企業 比重

초가 마련되었다. 예를 들어 파이프라인 기술이 발달해야 대형 정유공장이 세워질 수 있다. 이러한 배경에서 19세기 마지막 4분기의 장기불황으로 기업들의 수직적, 수평적 결합을 통한 산업조직의 獨寡占화가 이루어지면서 대기업화가 더욱 진전되었다.

미국에서 대기업은 교통통신의 발달, 대량분배, 대량생산, 이어 대량생산과 대량분배가 결합하는 순서로 나타났다. 미국은 땅이 넓어서 교통통신의 발달이 중요했다. 기업이 넓은 지역을 포괄하려면 규모가 커야 했고 필요한 자금규모도 컸다. 당시 미국의 상업은행들은 지점망이 빈약하고 소규모여서 대규모의 장기적인 시설자금을 조달하기에 역부족이었다. 그래서 이미 19세기 초 운하 건설 때부터 지방정부와 런던 자본시장의 역할이 컸다.

19세기 후반부터 아주 빠른 속도로 건설된 전국적인 철도, 전신망은 한편으로는 시장을 확대하여 생산 및 분배에서의 혁신을 가능하게 했고, 다른 한편으로는 거꾸로 토목, 건축, 철강 산업을 활성화 하고 투자금융시장을 발달하게 했다. 先占의 이득이 절대적이었던 철도와 같은 자연독점산업에서는 투자자금을 확보하는 것이 필수적이었다. 이들 산업은 필요한 자금을 投資銀行(investment bank)을 통해 주식, 사채 등을 발행해 조달했다. 이에 따라 발달한 투자은행은 이후 각 산업부문의 기업대형화에 큰 영향을 미치게 된다.

미국의 철도산업 자체가 근대적 대기업 등장의 산실이다. 철도산업은 외부자금을 대규모로 동원하기 때문에 재무관리, 감사가 특히 중요했다. 열차충돌사고를 막으려면 중앙에 모든 정보를 집중시켜 신속히 처리하는 것도 중요했다. 기업규모가 커지면서 조직이 정비되었고 전문경영인도 많이 필요했다. 기술진보와 회계방식 혁신도 촉진되어 철도산업은 가히 미국 경영혁명의 효시라 할만 했다. 19세기 말~20세기 초에 과잉투자, 카르텔 결성, 기업합병 등의 우여곡절 끝에 철도산업이 연방정부 직접규제의 첫 번째 대상이 된 것도 우연이 아니다.

미국을 제외한 다른 선진공업국에서는 철도가 도입된 이후에도 도로, 수로, 운하, 연안해운 등이 잔존하며 여전히 일정 부분 역할을 했으나 미국에서는 철도, 전신 등을 운영하는 대기업이 교통통신 산업을 장악하는 정도가 다른 나라에 비해 상대적으로 컸다. 더욱이 미국의 철도회사들은 운송요금을 매길 때 비용효율의 원칙에 따랐다. 즉 대량 장거리 수송이 소량 단거리 수송보다 단위당 효율이 낮게 부과되었다(소위 long-haul, short-haul debate). 벽지의 소비자, 즉 소규모 상인 및 운송업자, 그리고 농민들은 그러한 요금체계를 차별로 받아들여 크게 반발했다. 철도운임을 규제할 주간통상법은 이들 대기업 '희생자'들의 정치력을 배경으로 만들어 진 것이다. 이에 따라 '公正하고도 事理에 맞는 運賃(just and reasonable rates)'을 관장하도록 주간통상위원회(ICC)가 설립되었다. 그것은 농민

을 포함하여 소상공인, 소생산자들의 집단운동인 人民主義(Populism)에 기반을 둔 조직적 활동의 산물이었다.

대량분배의 등장 즉, 유통구조혁신도 이때 이루어진다. 1870년대에 미국에서 수수료를 받고 상품을 판매하던 도매상이 이를 직접 구매, 판매하면서 포장, 상표부여, 광고, 신용 판매의 기능까지 갖춰 대형화하기 시작한다. 이들이 취급하는 상품의 규모가 늘면서 단위비용이 감소하고 이윤이 증가했다. 유통산업에서는 재고순환속도를 빠르게 하는 것이 규모보다 더 중요했다. 그래서 마케팅에 중점을 두어야 경쟁력이 있었고 또한 급성장하는 시장을 선점하는 것이 경영의 관건이었다. 이러한 전환은 교통통신(철도, 전신)의 발달, 계약 등의 거래기술 발전, 유통경로 단축, 상품운송의 정확성 제고 등의 여건이 마련됨으로써 가능해졌다. 이들 도매상들은 서부로 이동하면서 국내와 해외의 직접 생산자에게서 상품을 매입할 수 있는 구매망, 그리고 농촌과 도시의 소매점 모두를 포괄할 수 있는 확장된 판매망을 조직했다.

이처럼 19세기 후반 미국 유통구조에서 가장 중요한 혁신을 이룬 대도매상들이 그 지위를 잠식당하기 시작한 것은 유통경로의 양 극단에서 두 유형의 경쟁자가 출현하면서부터였다. 첫 번째 유형은 大小賣商들이었다. 이들은 제조업체에서 구매한 상품을 소비자에 직접 연결해 줌으로써 유통구조를 혁신시켰다. 백화점, 우편판매점, 연쇄점들이 그 효시다. 미국 백화점의 기원은 두 가지다. 하나는, 도매업자가 취급상품을 소비자에게 직접 판매하기 위해 소매점을 설립한 후 점차 여러 가지 상품을 추가적으로 판매하면서 백화점으로 발전한 경우다. 다른 경로에 의해 의류, 잡화를 판매하던 소매상이 가구, 보석 등의 추가매장을 만들면서 백화점이 되었다.

백화점은 남북전쟁 직후 뉴욕에서 가장 먼저 발달했다. 백화점이 존립하려면 좁은 지역 내에 집중적인 수요가 존재해야 한다. 그런 조건을 충족한 곳이 바로 1870년대 뉴욕이었다. 도시화의 진전에 따라 다른 곳에도 백화점이 설립되었다. 백화점으로 발전하는 과정은 도매상으로 출발한 상인에게서보다 소매상에서 시작한 상인에게서 더욱 빨랐다. 거의 모든 백화점이 박리다매 전략을 채택했다. 중간상을 배제하고 생산자에게서 직접 대량구매 함으로써 구입원가를 낮추고 상품의 빠른 회전에 힘입어 마진을 축소하여 저렴한 가격으로 상품을 판매할 수 있었다. 백화점의 성장으로 도시의 소규모 소매업자들이 크게 위협받았으나 도매상들은 도시가 아닌 지방점포를 주로 상대하며 여전히 시장을 장악하고 있었기 때문에 타격이 그리 크지 않았다. 하지만 통신판매점이 등장한 이후에는 이들도 사정이 달라졌다.

通信販賣店은 농촌시장이 중요한 미국적 상황에 적응한 대소매상의 한 유형이다. 이들

은 새로운 교통통신 수단을 백화점보다 더 적극적으로 이용하여, 취급상품의 목록을 담은 안내서를 소비자에게 우편으로 보내고, 주문받고, 상품도 배달했다. 따라서 이들이 농촌의 구매자에게도 접근할 수 있게 되었고 이 방식이 1890년대 들어 크게 확산, 성장했다. 통신판매점은 제조업자와 직접 접촉함은 물론, 필요한 상품을 자체 구매조직을 통해 확보하거나 직접 공장을 세워 만들기도 하면서 상품 구매, 주문 접수, 상품 발송 등의 모든 업무를 체계적으로 조직하여 상품을 대량으로 빠르게 팔았다. 그 결과 20세기에는 통신판매점이 백화점과 대도매상의 매출액을 압도하고 농촌의 소매상, 도매상의 존립도 위협하기 시작했다.

連鎖店(chain store)은 남북전쟁 이후 처음 출현했으나 20세기에 본격적으로 성장했다. 맨 처음 이들은 대소매상들의 활동이 별로 없던 부문과 지역 즉, 잡하나 의류보다는 식품, 약품, 가구를 주로 취급하면서 대도시나 농촌지역보다는 소읍, 소도시, 대도시 교외지역에서 출발했다. 애초에 전국적인 시장보다는 지역시장 중심으로 발달했으나 1910년대에 크게 성장하면서 전국적 판매망을 갖췄다. 특히 연쇄점은 1920년대 이래 자동차가 보급되고 이에 따라 교외지역들이 늘면서 지역적 소비수요도 빠르게 변화하는 상황에 잘 대응하여 다른 유형의 대소매상들보다 급속히 확산되면서 미국 대소매상의 전형으로 자리를 잡았다.

1920년대에 농촌시장이 퇴조하기 시작하면서 주요 통신판매점이 수백 개의 소매연쇄점을 각지에 만들었다. 백화점은 도시화의 진전에 발맞추어 도시 교외지역에 지점을 세웠다. 다른 형태의 대소매상들도 판매망을 만들어 확산시키는 전략을 썼다. 이렇게 해서 1860년대에 시작한 소매업의 혁명이 일단락지어진다.

한편, 1880~90년대에 신산업부문에 대량생산이 일찍 도입되면서 기존유통망으로는 대량의 물량을 소화하기가 어려워지는 일이 발생했다. 그리하여 이들은 자체유통망을 만들기 시작한다. 즉 제조업이 도매상기능을 흡수하고 자체의 구매망도 조직하며 전국적인 광고활동도 적극적으로 전개했다. 이러한 산업에는 두 가지가 있다.

첫째, 連續工程機械(continuous process machine)를 도입하여 대량생산을 시작한 산업들이다. 이들은 교통통신의 발달에 따른 시장 확대의 가능성에 대응해 새로운 기계를 도입하여 대량생산을 했으나 기존의 유통망으로는 상품이 제대로 처분될 수 없다는 것을 깨닫고 이에 대처하기 시작했다. 이들 상품들(커피, 성냥, 제분, 통조림, 사진필름 등 주로 포장된 저가 소비재 상품)은 상품 한 단위의 가격이 낮았으므로 더 이상 가격을 낮춰봐야 수요를 늘리기는 어려웠다. 그리하여 적극적인 광고를 하는 등, 유통 애로를 극복하려는 여러 노력을 경주하면서 직접 원료를 사들이는 작업도 병행했다.

둘째, 유통에서 특별한 주의나 기술을 요하는 제품을 생산하는 산업들이다. 이는 다시 고가의 複雜한 新商品 機械製造業(농기계, 재봉틀, 타자기, 펌프, 엘리베이터)과 부패성 상품(포장육, 맥주, 우유)을 제조하는 산업 두 유형으로 분류할 수 있다. 고가의 복잡한 기계들은 대부분 신상품들로서 적극적인 광고와 판로개척, 사용방법의 설명, 소비자 금융, 애프터서비스, 수리 등이 판매를 위한 전제조건이었다. 따라서 이들 산업은 자체 유통망 건설이 절실했으며 대량생산에 소요되는 원료를 구매할 자체 구매조직도 만들어 직접 제조, 제철소, 제강소 등을 소유하기도 했다.

또한 腐敗性 商品이 전국적으로 유통되기 위해서는 살균처리기술, 냉장차 개발과 도입이 필수적이었다. 예를 들어 1870년대 말에 도시화가 진행되고 있는 미국 동부에 식육공급이 부족했다. 1850년대 이래 살아 있는 소를 많은 경비를 들여 동부로 수송했을 때 운반된 소의 60%는 먹지 못하고 버리는 부분이었고 수송도중 소의 중량이 줄거나 죽는 일이 많았다. 스유프트 같은 식육업자는 냉장차를 제조하여 서부의 식육을 동부로 수송하는 혁신적인 유통방법, 그리고 도축업을 한 군데에 집중시켜 대규모 영업을 가능하게 함으로써 단위당 비용을 절감할 방안 등을 모색하였다. 나아가 냉장차 도입, 도시마다 냉장창고와 판매사무소 설치, 운반에 필요한 인원과 장비확보, 목축지역에 대규모 정육공장 건설 등, 판매망을 갖추는 혁신을 이루었다. 이후 1880년대 말쯤이면 다른 도매업자들과 과일, 맥주회사들도 스유프트의 전략을 따르기 시작했다.

이 산업들은 대량생산과 대량유통을 결합시켜 가격을 낮추고도 높은 이윤을 유지하며 과점적 지위를 확보했다. 선점한 기업이 조직한 자체유통망이야말로 신규기업에게 가장 큰 진입장벽이었다. 장기 불황기(1873~1896)에 만발한 카르텔을 불법화한 셔먼법(1890)은 오히려 기업합병을 부추겨 독점적 산업조직이 형성되었다. 이때 비용절감을 이루지 못하면 과잉팽창의 결과 도산했으며 대량생산과 대량분배의 결합에 성공한 식품, 기계, 전기, 화학, 석유, 자동차 등 신중산업에서는 기업집중과 대기업이 잘 유지될 수 있었다. 지금도, 그리고 다른 나라들도 대기업의 산업별 분포는 이때와 비슷하다.

이와 같이 대형 유통업자와 대규모 제조업의 구매, 판매부서와 경쟁하여 도태당하고, 또 도태당할 위험에 처했던 일반 소상공인들, 도매상들이 위협을 느꼈을 것은 당연하다. 지방정치에 세력을 과시하던 이들과 농민들의 반발이 강력하여 이미 1890년경에 대기업을 규제하는 주정부 입법이 만발하였다. 이들의 반감을 연방차원에서 그냥 받아들인 것이 셔먼독점법이다. 이후 10년간 이에 대한 연방사법부의 모호한 태도는 아직 중앙정부의 미성숙함을 반영한다. 1912년 대통령선거의 네 후보 모두 ‘大企業 때려잡기’ 공약을 내세웠으며, 19세기 말~20세기 초에 반 대기업정서와 이를 반영한 정부 정책이 만연했다. 반

기업 감정은 1920년대 호황기에 잠시 누그러졌다가 대공황시기에 다시 팽배했고, 1950~60년대 호황기에 거의 쇠퇴했으나 다시 1970년대 이후 대기업은 자원고갈과 환경파괴의 주범으로 공격받고 있다. 그러나 이때는 이데올로기가 바뀌었고 행정적 규제도 사법적 반독점소송도 성격이 많이 달라졌다.

미국에 비해 유럽과 일본의 대기업은 중소기업에 그다지 큰 타격을 가하지 않았다 [Chandler(1980, pp.7-9)]. 땅덩어리가 넓지 않은 국토에서 철도건설은 도로, 강, 운하, 연안해운과 경쟁하지 않고 서로 연결되는 방식으로 이루어졌다. 철도 운영이 주로 공기업 형태로 운영되었기 때문에 이윤이나 비용개념이 덜하고 공익이 고려되었다. 영국은 교통기관끼리 협조경영을 모색했다. 또한 대규모 소매상이나 제조업체가 기존 도매상을 대체하지 않았다. 소비재 부문에서는 대기업이 출현하는 것 자체가 늦었다. 영국 국내시장은 규모가 작고 밀집된 도시에 집중되었으며 유통조직이 가족기업으로 일찍부터 발달했다. 그렇게 이미 잘 발달된 유통부문에 대기업이 진출하려하지 않았으므로 영국에서 대기업에 대한 반발은 중간층보다 노동계급에서 왔다. 생산재, 즉 금속, 기계, 화학 산업은 경쟁제한, 수출시장 확보와 관련하여 정부와 우호적 관계에 있었다. 생산재 부문에서 중소기업의 대기업에 대한 반발은 더욱 드물었고 국제경쟁력을 확보하기 위한 차원에서 정부의 도움이 있었다. 예를 들어 정부가 British Petroleum이나 Imperial Chemicals 등의 형성에 일조한 것이다.

결국 미국적 특징인 기업·정부간 적대적 관계의 진원지는 공적관료제 발전의 지연과 대기업 ‘犠牲者’들의 강력한 정치력이라고 할 수 있다. 이하에서는 이 두 가지 배경을 중심으로 대기업에 대한 반감의 생성, 발전 그리고 쇠퇴 과정을 살펴보고 향후 전망을 시도한다. 선진공업국의 반기업 정서를 검토하는 일은 반기업 정서 때문에 경제적 복지가 위협받는다는 요즈음 우리나라의 현안에 타산지석이 될 수도 있을 것이다.

나머지 글의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 미국의 반 대기업정서와 대기업관련 정부 정책을 선진공업국, 즉 유럽과 일본에 비추어 비교사적으로 살핀다. 3장은 미국의 기업·정부 간 관계를 1870년대부터 시기별로 검토하여 대기업정서의 부침을 부각시킨다. 4장과 5장은 글의 모두에서 던진 질문에 대한 해답, 즉 공적관료제 발전의 지연과 대기업 ‘희생자’의 정치력에 대해 심층 분석한다. 4장에서는 영국의 보통법 전통과 18세기 미국 혁명의 이데올로기, 그리고 19세기 초 미국식 민주주의에 대해 알아본다. 5장에서는 대기업 척결을 부르짖는 인민주의(1890년대)와 혁신주의(1900~1914)를 중점적으로 다룬다. 6장은 반 대기업정서의 후퇴 원인을 살펴보는 데, 이것이 마지막절의 향후전망과 우리나라에 대한 함의를 끌어내 줄 것으로 기대한다.

2. 比較史的 考察

자유시장의 '보이지 않는 손'이라는 가격균형 메카니즘이 자리잡힌 지는 오래 되었지만, 아직도 압도적 다수가 사상적으로 이를 신봉하는 것은 아니다. 시장규제의 역사도 시장의 역사만큼이나 길다[Keller(1980)].

이식금지법, '공정가격' 등으로 사적 경제행위를 규제하는 일은 동서양을 막론하고 오래전부터, 서양에서는 중세 때부터도 있어왔다. 서양에는 모든 경제행위를 국가이익에 맞춘다는 중상주의 역사가 있었으며 그 시도는 성공했다. 나라마다 다르지만 영국의 보통법은 16세기부터 민간기업의 '獨占的 去來'를 보호하지 않았고 '公正去來'를 촉진했다. 미국에서 기업을 규제하게 된 배경으로는 19세기 말~20세기 초 대기업의 등장과 이에 대한 대중의 반감을 반영한 정치세력을 지적할 수 있다.

2.1. 19世紀

기업규제의 역사는 나라마다 조금씩 다르다. 예를 들어 프랑스에서 정부와 기업의 관계는 대기업등장에 대응한 것이 아니라 18세기 말 대혁명의 일부로서 시작되었다. 혁명 정부는 舊體制(ancien régime)의 중상주의적 제약으로부터 기업 활동의 자유를 보장하는 차원에서 '인위적인 상품가격의 인상이나 인하'를 금지했다. 19세기 프랑스 상법을 대표하는 1867년 회사법은 기업 활동을 제한하는 정부 간섭을 최소화하도록 규정했으며 소규모 가족단위 기업의 이익을 반영했다. 그러나 19세기 말 독일의 카르텔에 대응하기 위해 기업결합을 허용하는 쪽으로 정책이 전환되었다. 대혁명 이전의 중상주의가 새로운 형태로 다시 대두한 것이다. 상행위에서 '自由의 抑壓'이라는 유령이 재림하였고, 개인주의와 코포라티즘의 갈등이, 가족단위 소기업과 국가지원을 받는 대규모 기업집단의 공존이, 이중적으로 유지되었다.

독일의 상법은 프랑스 모델과 비슷하다. 프랑스의 경제적 자유주의와 불공정경쟁 방지 사상을 흡수한 것이다. 그러나 독일에서는 과거 길드 및 카르텔의 유산을 넘어서지 못여 특히 불황기에는 경쟁제한 및 기업 간 협조가 허용되었다. 19세기 말의 바이에른주 판례와 제국법원의 판례는 카르텔이 국익에 도움이 된다고 명시하였다.

영국도 기업정책의 일관성을 결여하고 있었다. 경제적 자유주의의 수장답게 보통법에서 카르텔을 불법화했으며 1856년 Hilton v. Eckersley 판례의 논리는 제분소카르텔이 공공이익에 어긋난다는 것이었다. 그렇지만 국제경쟁이 심해진 19세기 말에 이르면 이것이 모호하게 되었다. 1889년 Mogul v. McGregor 판례와 1894년 Maxim v. Nordenfelt 판례에서 "공정경쟁과 불공정경쟁은 법원이 구분할 사안이 아니다.", "경직적인 국가정책을 형성하

는 일은 판결의 범위를 벗어난다.”고 하여 소송보다는 조정으로 문제를 해결하게 했다. 이는 카르텔을 적극적으로 합법화한 독일의 예와는 약간 다른 개념으로서, ‘카르텔 協約의 自由’를 인정한 것이다.

미국도 19세기 전반에 경제적 자유주의 사상이 유럽과 비슷하게 자리 잡고 있었다. 그러나 빠르고 광범위하게 밀어닥친 대기업의 형성 물결에 대응하는 면에서 큰 차이를 보인다. 철도의 경우 1830년대~1870년대에 각 주와 郡(county)정부는 한편으로는 건설을 환영하여 각종 보조를 제공하였으며 다른 한편으로는 규제에 신경을 썼다. 19세기 말 대 규모 철도회사들의 행태가 국가차원의 문제로 떠오르게 되자 중앙정부의 정책은 규제 쪽으로 기울었다. 1887년 주간통상법은 장거리-단거리 간 요율 차별을 금지했고 1903년 Hepburn Act는 주간통상위원회(ICC)에 요율결정권을 부여하여 구체적으로 가격을 규제할 수 있게 했다. 이후 여러 입법에 의해 진입, 퇴출, 운행구간 결정 등 부가적 규제가 이루어지지만 이들이 일관성 있는 정책으로 보이지는 않는다. 철도회사도 荷主(shipper)도 다양할뿐더러 하주에 대한 선호도도 각양각색이었다. 규제기관도 마찬가지였다. ICC의 결정을 법원이 재심할 수 있어 재량권에 한계가 있었으나 처음부터 사법제도처럼 행동하여 매우 혼란스러웠다.

산업체의 경우 트러스트와 지주회사가 보통법에 저촉되는지의 여부가 의문시되는 가운데 1890년경이면 10개 주에서 독점금지법이 만들어졌고 6개주 대법원에서 트러스트를 불법으로 하는 판례들이 축적되었다. 1890년에 통과된 셔먼반독점법은 조항 자체가 모호한 데다가 1890년대의 판례는 우왕좌왕이었다. 1895년 Knight Sugar Trust 판례는 제조업이라는 이유로(Commerce가 아니라는) 반독점법 적용을 면제받았고 지주회사는 합법이라는 해석 때문에 합병 붐을 부추기기도 했다. 그렇지만 셔먼법에 대기업에 대한 반감이 함축되어 있는 것만은 틀림없다.

2.2. 20世紀 初

1900년 이후에는 유럽에도 대기업이 많이 생겨 미국과 환경이 비슷해졌다. 그러나 정부의 기업정책이 어느 쪽으로든 수렴되는 모습은 보이지 않는다. 독일에서는 국가와 대기업이 밀접해지는 정책이 취해지고 카르텔도 장려되었다. 1923년에 카르텔 전담 법원이 도입되어 불만을 청취했으나 카르텔은 계속 허용되었다. 영국은 기업합병(‘合理化’) 붐이 지연되었고 국가경쟁력, 기업효율 등에 정부가 계속 관심을 기울였다. 그러나 국가간섭 최소화의 원칙을 견지했으며 소송보다는 조정이라는 원리를 지켰다. 독점금지가 없는 만큼 경제의 독점화 경향이 계속되었다.

미국은 독점제한과 경쟁촉진의 기치를 분명히 했다. 이것은 급변하는 사회에 대한 우

려와 과민반응에서 만들어진 여러 조치들 즉 금주법, 이민제한, 인종차별 조장, 자연보호 운동 등등과 궤를 같이 하는 것이었다. 물론 대기업에 대한 견해가 통일되어 있지는 않았다. 대기업 및 기업합병을 사회악으로 보고 분할하여 경쟁시켜야 한다는 입장과 기업을 효율이 높고 생산비가 낮으며 노사간 평화를 보장하는 진보적 세력으로 보는 해석이 맞서 있었다. 따라서 정부 규제가 어느 한 쪽만을 향할 수 없었고 복잡다기했다. 주마다 회사법의 진화과정이 다르고 때에 따라서는 기업유치를 위해 기업에 이롭게 법을 개정하는 경쟁이 있기도 했다. 연방정부의 대기업에 대한 정책도 모호하여 19세기 말에 트러스트와 카르텔은 불법이되 지주회사는 합법이었으며 이에 따라 1898~1902년간 대규모 기업합병 붐이 일기도 했다. 1902년 Northern Securities 판례는 지주회사도 불법일 가능성이 있다고 판시했다.

Theodore Roosevelt 대통령(1901~09) 치하에서 44건, Taft 대통령 때(1909~13) 90건의 반독점 소송이 있었는데 1911년의 Standard Oil과 American Tobacco를 해체하는 두 판례가 가장 중요하다. 이를 계기로 판결이 신중해졌다. 두 회사의 해체과정이 매우 복잡하고 해체 후 상황도 만족스럽지 못했기 때문이다.

1914년 클레이턴법은 노조와 농민단체를 서면법 적용에서 제외했으며 가격차별, 끼워팔기(영국, 독일에서는 합법), 이사교환 등을 금지했다. 같은 해 FTC법으로 연방통상위원회가 설립되어 불공정경쟁을 불법화했고 ‘行政的’ 규제가 가능하게 되었다. 이후 구조(서면법 2조)보다는 행위(서면법 1조)규제에 중점을 두었다. 그래도 규제태도는 계속 모호했다. U. S. Steel(1920), Appalachian Coal(1933) 판례는 합병과 카르텔을 용인했고 다른 판례들은 카르텔을 불법으로 보았다. 각종 이익단체들의 입김 때문에 일관된 정책을 시행하기가 어려웠으며 기술진보로 경쟁자체의 내용도 달라졌다. 예를 들어 철도와 트럭운송의 경쟁, 석탄과 석유간의 경쟁이다. 정치적, 법적 과정의 분권적 성격도 이에 한몫했을 것이다.

유럽과 일본은 독점금지법이 없거나 늦게 생겼고 예외조항이 많다[Scherer(1980, pp. 504-509, 563-569)]. 영국은 1956년 Restrictive Trade Practice Act로 카르텔을 등록하여 심사하게 하면서 8개항 예외조항을 두어 공공이익, 고용문제, 고정투자, 수요불안, 수요독점 존재를 검토했다. 서독도 1957년부터 비슷한 규제를 시작했지만 사양산업, 공동연구개발이나 마케팅, 무역촉진 등 예외조항을 두었다. 일본은 맥아더 정부가 강제로 재벌을 해체한 후 독점규제를 시작했으나 불황카르텔, 합리화카르텔, 수출카르텔, 중소기업카르텔 등 예외조항이 많다. 1970년대에 와서야 공정거래위원회가 약간 강력해졌다. 프랑스를 비롯한 EU제국은 국제카르텔을 자행하고 있다.

3. 時期別 政策變化의 推移

1870년대 이후 미국의 기업-정부 사이에 언제나 반목과 충돌만 있었던 것은 아니다. 대기업의 독점이 미국 정치경제의 중심을 집중된 부에 쏠리게 하고 대의정치의 기능을 저해하며 민주주의를 금권주의로 만들 것이기 때문에 이를 규제하여 소비자를 보호하는 것이 당연하다는 생각은 1950년대까지 품미했던 개혁사상의 산물일 뿐이다. 이하에서는 시기별로 사상 및 정책의 변화를 살펴보자.⁽³⁾

3.1. 1870~1900: 反獨占 및 鐵道規制의 始作

기술진보와 시장 확대, 그리고 과잉설비 등으로 인해 대기업이 특정산업에서 빠른 속도로 등장했다는 것은 제1장에서 설명한 바와 같다. 유럽의 공적관료제는 장기간 존재했으므로 과잉 생산설비 문제 역시 성숙한 국가가 해결해야 할 또 하나의 과제였다. 국가는 카르텔을 허용했고 대기업은 노동운동과 투쟁해야 했다. 미국은 노동자의 성숙도가 낮았으며 투쟁은 노사간보다는 기업들 사이에서 벌어졌다. 즉 운송업자와 하주, 상업적 농민과 저당은행, 소규모 도소매업자와 대기업의 판매부서 간에 투쟁이 벌어졌다. 상대적 박탈감에 사로잡힌 소상공인, 소생산자, 농민들의 조직적 저항이 정치문제로 떠오르면서 처음에는 주정부에서, 나중에는 연방차원에서 규제입법을 얻어낸 것이다.

이 시기의 농민운동 가운데 1860년대 말에 시작한 Grange 운동은 1890년대 人民主義(Populist) 운동으로 진전되어 결국 여러 가지 규제를 만들게 했다. 하지만 이들이 꼭 복고적 퇴영적인 것은 아니었다[Pollack(1962)]. 오히려 농업기계화, 과학적 영농, 기술정보 전파에 적극적이었으며 기계파괴 운동 같은 일은 없었다. 이들의 주장과 불만은 대체로 1870년대부터 1896년까지 농산물 가격이 하락했다는 것, 철도요율이 차별적이라는 것, 대규모 은행들의 긴축통화정책 때문에 농가부채가 늘고 농가가 점점 더 토지를 소유하지 못하게 되었다는 것, 糧穀機(grain elevator) 회사의 가격책정, 등급표준 설정이 비정상적이라는 것 등이다.

그러나 이들은 당시 시장구조의 운영을 오해하고 있었다[Atack and Passell(1994, pp. 419-425)]. 우선 농산물 가격 뿐 아니라 모든 물가가 떨어지고 있었으므로 실제로 교역조건은 호전되었으며 구매력도 꾸준히 상승했다. 철도요율 차별은 운송비 차이에서 비롯된 것이며 서로 경쟁하거나 수로와 경쟁하는 지역에서 요금은 평균비용에도 못 미치는 수준이었다. 철도요율은 농산물 가격보다 더 빠른 속도로 내렸다. 더욱이 대서양 횡단

(3) Himmelberg(ed.)(1994, 12 vols.), 각 권의 introduction.

운임은 그 사이에 삼분의 이나 하락했던 것이다. 대부업자들의 이자율은 시장가격이었다. 개별농민이 근거당 농지를 상실한 것은 딱한 일이지만 그것은 농업이 점차 시장을 겨냥한 생산으로 변하면서 위험이 커지고 세계시장에 민감해 진 탓이었다. 좌우지간 이들의 불만은 매우 현실적이었으며 이 운동은 철도요율 규제와 반독점법, 그리고 단점은행법(즉, 지점 개설을 금하는 법)과 은매입법(인플레이션을 유발하기 위한 조치) 등의 성과를 얻어 냈다.

서면법의 통과는 어떤가. 대기업으로 인한 희생자는 소농민도 장인들(목수나 배관공 등)도 아니고 소상공인들이었다. 이러한 사실은 어떤 주의 반독점법이 서면법 이전에 통과되었는가 여부를 분석해 보면 나타난다. 그렇다면 보통법으로 소상공인을 보호, 보조할 수 있었는데 왜 연방법을 만들었는지 하는 의문도 생긴다. 반 대기업 정서와 규제법 제정에 관해 대략 이와 같이 정리해 볼 수 있다. 여하튼 주간통상법도 서면법도 19세기에는 별 영향을 못 미쳤고 오히려 역효과만 가져왔다[Stigler(1985)].

3.2. 1900~1917: 獨占과 規制의 成長

革新主義(Progressivism) 시대에 사람들은 합병 붐(1898~1902)과 거대기업을 백안시하고 모든 집중된 권력은 민주와 자유를 위협한다고 생각하기 시작했다. 1960년대 교과서들은 그 시기를 대기업이 정치를 부패시켰고 성난 인민들이 개혁에 매진한 시기로 기술했다. 부패한 정경유착에 눈을 떠가는 과정이 당시 자서전, 언론, 정치연설에 많이 나온다. ‘도적 남작(약덕 자본가, Robber Baron)’들을 때려잡아야 한다는 것이다[Josephson(1931)]. 그러나 제1장에 소개했듯이 요즈음에는 그렇게 생각하지 않는다. 규모의 경제를 누리기 위해 대기업이 정착한 기간으로 보는 것이다. 또 다른 해석은 그 시기를 ‘多元論的(pluralistic)’으로 보거나 ‘각기 맡은 바 역할이 다르다는 식’(유기체적, organic)으로 본다. 좌우지간 이 시기는 미국이 대기업을 회피하는 기간이 아니고 ‘適應’하는 때라는 것이다[McCormick(1981)].

1902년 Northern Securities 판례는 Theodore Roosevelt(1901~1909)가 북서부 철도합병을 분쇄시킨 것으로 유명하다. 소송에 더욱 맹렬했던 Taft(1909~1913)는 Standard Oil과 American Tobacco(1911)를 해체했다. Woodrow Wilson(1913~1921)은 클레이튼법과 연방통상위원회 설치로 반독점을 강화했다. 이 때 참모들이던 Brandeis, Landis 등의 사상을 나중에 5장에서 더 검토해보기로 하자.

행정적 규제도 더 진전되었다. 주정부, 연방정부가 철도 이외에도 통신, 수도, 가스, 전기산업에 가격과 진입규제를 확대했으며 이후 보건, 안전, 환경에도 관심을 두기 시작했다.

3.3. 1917~1932: 企業 政府間 協力

이 기간은 전쟁, 호황, 대공황 때문에 정부와 기업 간 관계의 분위기가 비교적 우호적이었다. 혁신주의 역사가들은 이 시기를 기업이 정치를 지배한 공화당 시대라고 규정하지만 ‘코포라티즘’ 정책 덕분에 사회안정과 생산성 향상을 이룬 기간이라고 말하는 것이 사실에 더 가까울 것이다.

3.4. 1933~1945: 뉴딜

Franklin D. Roosevelt는 당시 사람들이 생각했던 것보다 기업에 대해 더 호의적이었다. 뉴딜 시기에 코포라티즘도 잔존했으며 1933년 6월에 통과된 産業復興法(NIRA)은 국가간급 상황에 대처하고자 독점금지법을 2년간 정지시켰다. 산업의 대표들은 생산설비, 가동 시간, 생산량을 제한하는 규정을 만들어 대통령의 인가를 받으면 이를 합법적으로 행사할 수 있었다. 노동자들은 단체협약과 조합가입의 자유를 인정받고 고용주는 최대노동시간, 최저임금 등의 규제를 받아들여야 했다. NIRA의 제외대상은 농업, 철도, 정부, 가내노동, 전문직, 비수익사업 등이었다. 公共事業法(PWA)에 따라 공공사업을 추진할 예산확보를 위해 초과이윤세도 같이 도입되었다. 이러한 상황은 뉴딜 경제정책 연구의 거장 엘리스 홀리(Hawley)가 지적한대로 두 가지 전략의 근본적 모순을 드러낸 것이었다. 즉 당시에 루즈벨트 대통령 측근 내부그룹의 전략과 규제론자 간의 충돌이 있었다. 규제론자들은 대기업 집단이 경제의 주요 부문을 장악하고 시장을 지배하고 있는 데서 공황의 기원을 찾는 사람들이었다. 결국 뉴딜 정부개입의 형태는 두 세력 사이에서 얻어진 타협의 산물이었다. 경제적 사정이 가장 열악하던 산업들이 부흥법 조항을 환영했다. 또한 오래된 대기업일수록 정부규제를 받아들이는 데 앞장섰다. 섬유업 부문에서 북부의 전통적인 대기업들은 환영을, 남부의 신흥 소기업들은 불만을 표했다. 과잉설비에 시달리던 철강기업들은 NIRA를 찬성했으나 엔지니어링 쪽에서는 시큰둥해 했다. 자동차, 고무산업의 주도 회사들은 산업부흥법 가격안정조치를 지지했다. 이에 대한 반대세력의 중심은 보잘 것 없는 식품가공업(Schechter Poultry Corp.)이었다.⁽⁴⁾ 석유회사의 부문에서도 NIRA가 입안되는 과정에서 소규모 기업들이 배제되었다. 한편 항공, 화학 등 잠재성 있는 신산업의 의견도 이에 반영되지 못했다. NIRA 규정자체가 경제단체에서 고안된 경우가 많았다. 그래서 직물, 철강, 석유 등 대표적 구산업과 대기업의 정치력이 커지고 신산업이나 중소기업의 의견은 외면당했다. 다시 말해 구조조정이나 산업합리화를 거쳐 산업이 부흥할

(4) *Schechter Poultry Corporation v. United States*, 295 U. S. 495(1935)로 대법원에서 NIRA의 위헌판결이 확정되었다. NIRA 규정을 대통령이 승인하고 법적 효력을 부여하는 것은 입법부의 권한을 침해한다는 판단이다.

기회가 정치적으로 제약을 받고 있었다. 정부는 1935년 NIRA의 위헌판결 이후에도 석탄, 트럭, 석유 기업가 쪽에 신경을 썼다. 2차대전시는 정부와 기업의 협조가 목표였다.

그래도 뉴딜 시기에 평균적으로 기업권한이 많이 축소되었다. 이를 가리켜 혁신주의가 부활된 것처럼 이야기하는 사람들도 많다. 사회보장법, 공공근로사업, 와그너법, 증세, 연방관료제 비대 등에 더하여 더욱 반기업적이라고 생각되는 조치들, 즉 증권감독법, 1937년 이후의 반독점 판례 등이 그것이다. 이 판례들은 1937년 경제가 불황으로 다시 돌아서자 불황대책으로 경쟁촉진을 생각한 결과로 해석할 수 있다.

3.5. 1946~1964: 戰後 反獨占과 企業規制

1956년에 C. Wright Mills는 *The Power Elite*라는 책에서 당시의 사회를 군산(정)복합체라고 표현했다. 과연 그런가. 이제 정부-기업 간의 반목은 규제정책으로, 또한 반독점 정책 특히 合併禁止 政策으로 표현되었다. 뉴딜을 경험해 본 유산으로 NIRA보다 경쟁촉진이 경제부흥에 좋다는 의견이 받아들여진 것이다. 케인즈주의의 핵심인 적자재정지출 정책은 경쟁적 가격인하와 같이 가지 않으면 인플레이를 유발할 것이 우려되었다. 특히 대전 동안 독점가격 인플레이를 기억하여 경쟁적으로 가격을 낮추어야 한다는 강박관념이 사회에 팽배했다. 반독점을 촉구하는 물결이 트루만부터 케네디까지 상당했다. 1951년 Cellar-Kefauver Anti-Merger Act로 법무부와 FTC가 수평결합을 제한할 수 있게 되었다.

3.6. 존슨대통령 以後의 規制緩和 움직임과 反獨占

기업에 대한 규제를 풀고 경쟁시장에 맡기자는 움직임이 1960년대 말에 시작하여 1970년대 말이면 결실을 보기 시작한다. 규제근거 자체가 모호하며 기술변화로 상황이 바뀌었다는 것이 그러한 움직임의 근거다. 카터, 레이건, 부시 행정부 때 트럭운송업, 항공산업, 금융산업 등에 대한 규제가 철폐되었다. 규제를 없애는 문제와 관련해서는 각 규제대상산업의 구조와 성격이 중요했으며 이제 법률가보다는 경제학자들의 입김이 커졌다 [McCraw(1984b, ch. 8), Kahn(1990)]. 가격규제는 없어지지만 소비자보호, 환경, 안전 등 새로운 종류의 규제는 늘고 있다. 또한 성장과 국제경쟁력을 높이기 위한 '産業政策' 시행에 대한 요구도 생겼다.

반독점 쪽에도 합병과 담합을 엄벌하는 추세에서 집중도 자체보다 기술진보와 효율을 따지는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 추세변화에는 시카고학파의 영향이 컸을 것이다[Kovacic and Shapiro(2000)].

4. 公的官僚制 發展의 遲延

여기에서는 영국식 보통법이 미국에서 더 오래 지속되었다는 것을 우선 지적하자. 보통법은 나폴레옹 법전이나 독일법처럼 예전의 절대주의식으로 열거된 성문법보다 단순하고 작은 정부에 더 알맞은 면이 있다.

또 하나는 미국의 건국이념상 큰 연방정부를 꺼리는 지방자치적 미국식 민주주의를 들 수 있다. 초기부터 연방조세는 관세에 제한되고 상비군도 별로 없었으며 중앙은행과 유사한 제2차 합중국 은행의 차터는 잭슨대통령의 거부로 갱신되지 못하여 중앙은행설립은 더욱 요원했다. 또한 미국은 지점설치를 금지하는 단점은행제도를 고수하여 지점은행이 한정적으로나마 허용되기 시작한 것은 불과 몇 년 전의 일이다.

18세기 개혁의 본질적인 정신, 그 정신의 이상주의, 개인을 국가의 권력에서 심지어 개혁된 국가의 권력에서도 해방시키려는 그 결의는 아직도 살아있다[Bailyn(1992, ch. 3)]. 권력의 성향은 폭력과 강제, 지배력이며 본질적으로 공격적이고, 정당한 한계를 넘어서 팽창하려고 하는 끊임없는 추진력이다. 권력으로부터 개인의 자유와 권리를 지켜내려는 미국인들의 의지는 상비군 제도 도입을 두려워하고 전제정에 대한 공포심을 갖는 것으로도 표현되었다. 미국인들은 세속적 종교적 자유를 누릴 피난처를 찾아 식민지에 정착하여 나라를 세웠기 때문에 영국보다 더 자유롭고 지방분권적이며 계몽주의적이었다. 그리하여 당시 미국인들은 중앙집권적 정부가 들어서는 걸 꺼려했고 대기업 자체 뿐 아니라 거대한 모든 것에 저항하는 성향을 갖게 된 것이다. 미국에서 중앙정부는 뉴딜정책과 제 2차 세계대전 때 커지기 시작했고 대기업의 등장 시기는 이보다 더 빠르며 노동자단체나 소비자단체가 성장한 것은 이보다 더 늦다.

5. 大企業 ‘犧牲者’의 政治力

19세기 말의 반 대기업 정서의 생성 및 주간통상법, 셔먼법이 통과된 것은 농민과 소상공인, 소생산자들이 대기업에 희생당했다고 생각하여 정치적 로비를 조직한 결과다. Grange 만 하더라도 1875년경에 회원이 85만 명에 달했으며 Greenback, Free Silver 운동, 그리고 ‘勞動騎士團’(이들에 농민과 소상공인 소생산자가 포함된다.)으로 연결된 인민주의 등의 세력은 가히 컸다. 더구나 연방주의를 지향하는 정부의 권력이 파편화되어 있어 지방정부나 주정부에 대한 요구의 강도는 어느 나라보다 높았을 것이다.

이를 이어받은 혁신주의는 1912년 대통령 선거에 최대 이슈가 되었다. 혁신주의자들

중에는 숭고한 사상에 고취된 이들도 있었지만 온갖 유명 인사의 추문을 캐고 다닌 사람도 많았다. 윌슨의 대선 캠페인에서 출발한 ‘뉴프리티덤 운동’의 비전은 Louis D. Brandeis가 내놓은 것이며 기업과 정치의 무한권력에 대항하여 개인의 자유를 재확인하고 반독점정책에 의해 자본주의의 방향을 수정하고자 했다. “자연독점이란 없다, 트러스트는 효율, 공정경쟁의 산물이 아니라 신용조작으로 생성되었다”는 생각에서 언론과 결사의 자유, 산업민주주의, 조합주의, 8시간 노동제, 노동자의 경영참여까지 주장하기에 이르렀다 [Strum(1987)]. 규모의 경제를 누리는 산업은 식품, 기계, 전기, 석유, 화학, 자동차, 타이어에 군집되었다는 것을 훗날 쉐들러가 분별해냈으나 그 당시로서는 그러한 사실을 알지 못했기 때문에 그러한 혁신주의가 득세했을 것이다.

브랜다이스는 1878~1916년간 변호사로 일했으며 이후 대법관을 지냈다. 대표적인 혁신주의자였던 그의 행적을 통해 革新主義의 영향력을 알아보자[McCraw(1981)]. 주로 보스톤에서 변호사로 활동한 동안 그의 고객들은 은행, 보험, 철도 같은 새로운 산업의 대기업이 아니라 신발, 제지, 도소매업 등 중소기업이었다. 그는 ‘人民的 辯護士’로 이름을 날리며 돈을 많이 벌었지만 물질주의를 혐오하고 광고와 이에 휘둘리는 소비자를 불신했으며 중소기업만 생각하고 낮은 가격과 소비자 후생은 무시했다.

그는 모든 기업결합은 수평적이고 경쟁 제한적인 것으로 생각했고 수직결합의 생산효율을 인정하지 않았다. 카르텔이나 가격선도는 합법은 아니지만 개별기업의 ‘自由’를 유지하므로 괜찮다고 생각하고 트러스트나 합병은 공격대상으로 삼았다. 성공한 결합과 실패한 결합도 구분하지 못했다. 기업의 크기 자체가 정당한 방법으로 성취된 것이 아니므로 죄가 된다고 생각하고 대기업이란 비효율적, 반민주주의적이며 정치권력을 집중시킨다는 그 자신의 개인적 감성으로 일관했다.

4개의 기업에 대한 브랜다이스의 의견을 보자. 1. American Tobacco: 수공업자가 만드는 시가는 소기업이 많고 켈런은 대량생산하게 되어 있는데 모든 담배에는 규모의 경제가 작동할 수 없다고 오해함. 2. U. S. Steel보다 독일의 철강카르텔이 효율적이라고 주장함. 독일의 철강카르텔은 독립적 자유소기업들의 모임이기 때문. 3. Standard Oil의 판매 부문 수직결합은 유류도소매상을 도태시키므로 나쁨. 4. 브랜다이스 자신이 설립하여 이사로 재직하던 United Shoe Machinery 회사에는 규모의 경제가 있다고 주장. 이 회사는 구두회사에 기계를 독점적으로 대여하고 있었는데 그것이 구두제조의 경쟁에 기여하므로 ‘좋은 트러스트(good trust)’라고 고집(하지만 이것은 경쟁제한과 경쟁자의 숫자를 혼동한 것일 뿐이다).

Dr. Miles Medical Co. v. John D. Park & Sons Co.(1911)의 가격담합 판정을 뒤집으려는 그

의 노력은 눈물겹다. 그가 소규모 도소매상을 셔먼법 적용에서 제외하려는 입법운동을 시작한 것이다. 가격담합을 허용하지 않으면 제조업체나 우편판매점 백화점들이 이들을 도태시킬 것이라는 논리다. 소비자 후생은 생각 않고 특정집단의 이해만을 생각한 것이다. 좌우지간 브랜드이스 뜻대로 1937년 Miller-Tydings Act(‘fair trade’ law)가 통과되어 35년간 시행되었다. 브랜드이스는 대기업의 모든 것을 공격했는데, ‘人民의 辯護士’가 아닌 뷔띠부르즈와의 이익대변인에 불과했다. 그는 특정 집단이 역사적으로 도태되는 과정에서 이에 저항하기 위해 정부를 이용하려는 일에 앞장선 인물이었다.

물론 브랜드이스 개인은 미국의 ‘聖者’로 남았다. 개인주의, 자조, 일관성 등을 유지하며 ‘숭고한’ 가치를 위해 싸우는 일에 주저하지 않았다. 비경쟁적이고 소비자의 이익에 반하는 규제는 FTC, CAB, ICC 등에도 많다. 현재도 브랜드이스주의자들이 남아있다. 그것은 혁신주의 시대에 대기업에 희생된 자들의 정치력이 엄청났음을 보여주는 것이다.

6. 反 大企業 情緒의 後退

지금까지 우리는 반 대기업 정서와 기업-정부 적대관계는 공적관료제 발전의 지연과 대기업 ‘犧牲者’의 정치력이었음을 보았다. 그렇다면 연방 정부규모가 커지고 대기업의 ‘犧牲者’들이 거의 도태되었기 때문에 대기업에 대한 반감은 사라졌는가?

이를 좀 자세히 살펴보자(Hofstadter(1964)). 대체로 역사책에는 반독점에 대해 이야기할 때 인민주의, 혁신주의를 언급하고 뉴딜 리바이벌까지만 소개하고 있다. 흥미의 초점이 아니기 때문일 것이다. 법적 행정적 반독점 조치는 강화되고 제도화가 정착되었으며 소송건은 늘었지만 반 대기업 정서는 이미 사라진 듯하다.

1870년대 이후 대기업이 급속히 등장하면서 트러스트를 두려워하는 사회분위기가 조성되었다. 반독점운동의 목표는 경제적 경쟁시장, 정치적 권력분산, 사회적 도덕적 성격개발, 일반 대중의 사기 보호 등이라고 정리할 수 있다. 그러나 언제나 자유경쟁시장만이 최선이라는 주장은 이론적으로도 모호하고 신빙성도 없다. 또한 반독점 입법이 경제학적 측면을 고려하여 만들어진 것도 아니다. 실제로 경쟁과 결합 양자를 전부 보호하고 제한해야 하는 경우가 많다. 셔먼법의 조항이 불분명하게 되어 있는 것도 무리가 아니며 이 법은 일반적 원리만 제공하고 법원에 많은 재량을 넘겼다. Theodore Roosevelt는 대기업의 크기를 공격한 것이 아니라 거대기업도 법 앞에 투명하고 책임성이 있어야 함을 강조하고자 했다. Woodrow Wilson도 이에 관해 매우 모호했다. ‘big’은 좋지만 ‘trusts’는 나쁘다던가.

경제적으로 모호하다면 정치적 사회적 반독점 논리는 명료하다. 권력집중을 의심하는 전통, 미국식 민주주의의 다원주의 등이 익명의 ‘보이지 않는 손’이라는 시장 메카니즘과 맞아떨어졌던 것이다. 그러다가 대기업 하나가 주정부보다 클 정도로 성장하는 시기가 도래했고 이들의 결합체는 연방정부보다 커질 것이 우려되었다. 그렇게 되면 윌슨 캠페인의 연설문에도 나오듯이 국가가 기업을 통제할 수 없는 상황이 벌어질 지도 모른다. 그러면 동반자가 되라는 말인가. 심리적 도덕적 반독점 논리도 중요하다. 경쟁적 개인주의는 기회균등과 도덕성 형성에 도움을 줄 것이다. 소기업이 누릴 기회를 보호하는 것도 의미가 있다.

그렇다면 대기업에 관한 인민주의, 혁신주의 시대와 오늘날의 인식차이는 무엇인가. 첫째, 오늘날 대기업은 새로운 문제가 아니다. 모든 사람이 대기업에 익숙하다. 둘째, 제2차 세계대전 이전에 예상했던 방식과 다르게 경제가 잘 굴러가고 있다.

실제로 대기업에 관한 인식의 변화를 수량적으로 분석한 연구가 있다. 즉 농민, 노동자, 전문직들이 구독하는 정기간행물에서 대기업에 관한 기사 및 논설을 골라 이를 否定的(unfavorable), 中立-兩面的(neutral-ambivalent), 友好的(favorable)으로 분류하고 각각 차지하는 비중을 1880~1940년간 매년 계산하여 가중평균한 것이다. <表 1>은 분석에 이용한 자료의 내역이며, <그림 2>는 최종 결과이다. 대기업에 관한 부정적 인식이 1890년대 중엽까지 확산, 정점에 이르렀다가 그 이후 지속적으로 후퇴하였음을 보여준다. 우호적 인식의 비중은 1890년대 후반부터 완만하게 상승하여 1930년대 후반에는 부정적 정서를 상회하게 된다[Galambos(1975, p. 34, 248)].

또한 1951년에 미시간 대학의 사회과학연구소에서 “大企業에 대한 人民의 意識”이라는 여론조사를 행한 바가 있는데 그 결과는 다음과 같다.

좋은 면이 나쁜 면을 앞지른다.	76%
거의 비슷하다.	2%
나쁜 면이 좋은 면을 앞지른다.	10%
모르겠다.	5%
혼돈되고 평가를 확인할 수 없음.	7%
계	100%

그리고 정부, 노동조합, 대기업 순으로 권력이 있다고 대답했다. 좋은 면은 일자리 제공, 가격인하, 나쁜 면은 ‘약소인’에 악영향, 경쟁제한이었고 권력에 대한 염려는 없었다.

〈表 1〉大企業 認識 調査 資料, 1880~1940

	정기간행물명	사용기간	대기업관련 기사수
농업	Southern Cultivator	1879~1935	466
	Progressive Farmer	1936~1940	21
	Farmers' Review	1879~1894	657
	Wallaces' Farmer	1895~1932	1,203
	Nebraska Farmer	1933~1940	55
노동	National Labor Tribune	1880~1915	1,812
	American Federationist	1894~1940	1,290
	Solidarity	1910~1930	413
전문직	Engineering News	1880~1940	2,407
	Congregationalist	1880~1934	595
	Advance	1934~1940	57
합계			8,976

資料: Galambos(1975, p. 34).

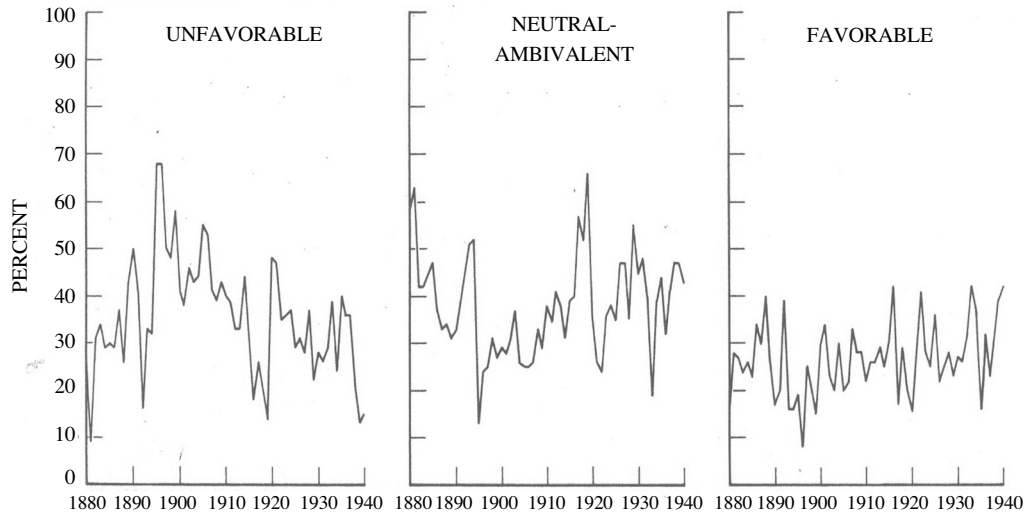
인식을 바꾸게 된 배경을 묻는 질문에는 대기업자체의 이미지 개선 노력 때문이 아니라 2차대전 발발 이후 눈부신 경제성과 덕분을 꼽았다. 또한 政府와 勞動의 規模가 커진 것 (countervailing power)도 언급되었다.

불확실성이 소멸되고 Brandeis의 *Other People's Money*나 Jack London의 *The Iron Heels*, 월슨의 연설 등은 이미 현실성을 잃었다. 산업집중도 더 이상 진전되지 않았다. 독점이 기술혁신을 저해하리라는 우려도 없어졌다. 연구개발이 기술혁신을 가져왔고 소유와 경영은 분리되었으며⁽⁵⁾ 사회적 이동성도 줄어들지 않았다. 혁신주의자들의 저술이 전부 틀린 것이다. 전쟁을 겪은 사람들은 소기업에 대한 이상을 버렸다. 대기업에 취직하여 안정하려 했다.

정경유착 의혹도 정치자금 양성화로 해결되었다. 교육 및 문화사업도 일정 역할을 했을 것이다.

대기업에 대한 비판은 경제적이 아니라 文化的으로 이루어졌다. 비판하지 않는 것이 아니라 다른 일이 더 바빠진 것이다. 반독점은 제도화되었고 운동 없이 독점규제는 전문가의 손에 의해 굴러갈 것이었다. 전문가의 영역에 경제학자들이 참여한 것이 달라진 점

(5) 소유경영 분리가 확대되는 기간과 대기업에 관한 부정적 인식(〈그림 2〉)이 급락하는 기간이 대략 일치한다[Berle and Means(1932)].



資料: Galambos(1975, p. 248).

〈그림 2〉 美國 中間層의 大企業 評價, 1880~1940

이다[Kahn(1990), Kaplow and Shapiro(2007)]. 외국과의 경쟁이 심화되고 기업의 정당성이 공리주의적이 되었다. 미국식 민주주의 이상은 살아남았다. 그러나 대공황 때처럼 경제 성과가 나빠진다면 기업의 정당성은 다시 훼손될 것이다[McCraw(1984a)].

7. 後 記

기업에 대한 규제는 가격/진입 부문은 완화, 환경/안전 부문 등은 강화가 예상된다. 반독점 운동은 제도화되어 계속 전문가들의 손에 맡겨질 것으로 보인다. 서면법 1조(담합 규제)가 우선시되고 2조(독점화 대책)은 완화되는 방향이다. 이 모든 것이 첨단기술의 발전 그리고 세계화 움직임과 함께 다른 나라를 고려하는 방향으로 변할 전망이다.

대기업 자체의 구조변화도 예상된다. 19세기부터 시작되었던 수직결합된 거대기업의 성장은 1970년대 후반의 환경변화 이후 그 방향을 바꾸고 있다[Lamoreaux, Raff, and Temin(2003)]. 소득이 높아지고 소비수요가 고품질화, 개성화함에 따라 대량생산품의 대량분배 판로가 제한되었고, 교통통신 및 거래비용이 감소하여 기업이나 산업에 고유한 자산의 중요성, 외부효과의 크기 등이 작아졌다. 수직결합의 유인이 사라지고 시장 또는 장기적 관계를 통한 아웃소싱이 더 효율적이 되는 것이다. 또한 대기업의 분할도 많이 보이는데, 적대적 인수합병이나 LBO(leveraged buyouts)에 의한 기업의 이합집산, 대기업 내

부에 시장요소를 도입하여 주가에 임원보수를 연동시키는 따위 경영위계의 와해, 다각화나 심지어 수직결합에서 철수하는 ‘構造調整’ 등의 형태로 나타난다. 실제로 1912년 세계 100대기업 목록에 들었던 미국회사 54개 중 1995년까지 100대기업에 속한 회사는 17개에 불과했다. IT 등 첨단기술 산업에는 벤처자본가의 중소기업이 늘어났고 Intel과 Microsoft 같은 대기업도 영업범위의 초점을 아주 좁은 특정분야에 맞추고 있다. 물론 IBM이나 GE 등 다각화되고 수직결합된 거대기업이 유지되고 있다. 이와 같은 전반적 기업환경 변화에 따라 독점규제 정책이 적절히 적응할 것이다.

이와 관련하여 기업조직은 시공에 따라서 변하는 더욱더 일반적 스펙트럼으로 파악할 수 있다[Guinnane, Harris, Lamoreaux, and Rosenthal(2007)]. 즉, 대기업 조직으로서는 公開法人(corporation)이 파트너쉽보다 우월하지만 중소기업에게는 부담이 더 크다. 따라서 중소기업은 법적 인격을 향유하면서도 유연한 내부조직구조와 주식분산의 이점을 누리는 사적유한책임회사(PLLC)를 선호할 것이다. PLLC는 역사적으로 19세기 말 독일에서 확산되기 시작했으며(GmbH), 이후 영국(PLLC)과 프랑스(SARL)가 뒤따랐다. 미국은 1980년대에야 유한회사(LLC)가 증가하기 시작했다. 앞으로 투자기회의 불안증가와 함께 거래비용 부담이 늘어남에 따라 특히 중소기업조직에서 독일이나 프랑스 형태로 수렴할 것이 기대된다. 이러한 추세가 반 기업 정서나 독점규제 정책을 중화시키는 방향으로 작용할 전망이다.

반 대기업 정서는 사라졌다. 그러나 ‘犧牲者’의 정치력이 결집되면 다른 형태로 다시 불붙을 가능성을 배제할 수는 없다. 월마트 불매운동이라든가, 엔론 사태에 대응한 분식회계 방지(Sarbanes-Oxley Act) 등이 그 예다.

서울大學校 經濟學部 教授

151-746 서울특별시 관악구 관악로 599

전화: (02)880-6375

팩스: (02)886-4231

E-mail: dyang@snu.ac.kr

〈附錄〉 基本的 美國 反트러스트法

□ 거래제한(Sherman Act 제1조)

가격고정행위, 시장할당제도와 같은 담합행위(contract, combination or conspiracy in

restraint of trade and commerce among several states)와 그 밖의 제한적 행위는 모두 금지된다.

② 독점화(Sherman Act 제2조)

시장의 독점화와 독점화의 기도(attempt to monopolize)는 모두 위법이다.

③ 합병(Clayton Act 제7조, 1950 Celler-Kefauver Act로 강화)

시장의 경쟁을 실질적으로 감소시킬 우려가 있는 모든 합병은 위법이다.

④ 그 밖의 금지행위

- a. 임원겸임(Clayton Act 제8조, 한사람이 경쟁적인 두 회사의 이사직을 수행함).
- b. 경쟁에 유해한 가격차별(Clayton Act 제2조, 1936년의 Robinson-Patman Act로 강화).
- c. 배타적 끼워팔기 계약(Clayton Act 제3조).
- d. “불공정한” 경쟁방법(FTC Act 제5조). 이것은 법률에 열거되어 있지는 않지만, 남용적이거나 극단적인 행위를 포함할 것이다.

參 考 文 獻

- 양동휴(1994): 『미국 경제사 탐구』, 서울대학교출판부.
- _____ (2006): 『20세기 경제사』, 일조각.
- Atack, Jeremy, and Peter Passell(1994): *New Economic View of American History*, 2nd ed., Norton.
- Bailyn, Bernard(1992): *The Ideological Origins of the American Revolution*, enlarged edition, Harvard University Press.
- Berle, A. A., Jr., and Gardner Means(1932): *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan.
- Chandler, Alfred, Jr.(1977): *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Harvard University Press.
- _____ (1980): “Government vs. Business: An American Phenomenon,” in J. T. Dunlop(ed.), *Business and Public Policy*, Harvard University Press.
- Galambos, Louis(1975): *The Public Image of Big Business in America, 1880~1940: A Quantitative Study in Social Change*, Johns Hopkins University Press.
- Guinnane, Timothy, Ron Harris, Naomi R. Lamoreaux, and Jean-Laurent Rosenthal(2007): “Putting

- the Corporation in its Place,” NBER Working Paper **13109**, May.
- Himmelberg, Robert(ed.)(1994): *Business and Government in America Since 1870*, 12 Vols., Garland.
- Hofstadter, Richard(1964): “What Happened to the Antitrust Movement?,” in Earl Cheit(ed.), *The Business Establishment*, Wiley.
- Josephson, Matthew(1934): *The Robber Barons*, Harcourt.
- Kahn, Alfred(1990): “Deregulation: Looking Backward and Looking Forward,” *Yale Journal on Regulation*, **7**.
- Kaplow, Louis, and Carl Shapiro(2007): “Antitrust,” NBER Working Paper **12867**, January.
- Keller, Morton(1980): “Regulation of Large Enterprise: The United States Experience in Comparative Perspective,” in Alfred D. Chandler, Jr., and Herman Daems(eds.) *Managerial Hierarchies: Comparative Perspectives in the Rise of the Modern Industrial Enterprise*, Harvard University Press.
- Kovacic, William, and Carl Shapiro(2000): “Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking,” *Journal of Economic Perspectives*, **14**, **1**.
- Lamoreaux, Naomi R., Daniel M. G. Raff, and Peter Temin(2003): “Beyond Markets and Hierarchies: Toward a New Synthesis of American Business History,” *American Historical Review*, **108**, April.
- McCormick, Richard(1981): “The Discovery that Business Corrupts Politics: A Reappraisal of the Origins of Progressivism,” *American Historical Review*, **86**.
- McCraw, Thomas(1981): “Rethinking the Trust Question,” in McCraw(ed.), *Regulation in Perspective: Historical Essays*, Harvard University Press.
- _____ (1984a): “Business and Government: Origins of the Adversary Relationship,” *California Management Review*, **26**, Winter.
- _____ (1984b): “Regulation Reconsidered,” in McCraw, *Prophets of Regulation*, Harvard University Press.
- Pollack, Norman(1962): *The Populist Response to Industrial America*, Harvard University Press.
- Scherer, F. M.(1980): *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 2nd ed., Rand McNally College Publishing Co..
- Stigler, George(1985): “The Origin of the Sherman Act,” *Journal of Legal Studies*, **14**.
- Strum, Philipp(1987): “Louis D. Brandeis, the New Freedom and the State,” *Mid-America*, **69**.