

# 전쟁과 미국국가 건설: 전시산업위원회의 사례를 중심으로\*

손 병 권 | 중앙대학교 국제관계학과 교수

1917년 창설된 이후 1918년 버나드 바룩을 위원장으로 하여 더욱 강화된 전시산업위원회는 전시산업정책 결정과정에 정부관리뿐만 아니라 각 산업현장의 기업대표들을 참여시켜 국가정책의 현실성과 효율성을 제고하고자 한 공사연계형 기구의 성격을 띠고 있었다. 제1차 세계대전이라는 전대미문의 대규모 전쟁을 맞이하여 미국은 위기관리 차원에서 전시물자수급에 대한 일정한 수준의 통제와 중앙관리가 필요함을 절감하게 되었다. 이러한 정부의 방침에 대해서 각 산업부분의 기업인들은 정부가 위기관리에 적절한 산업정책을 수행하면서도 사적영역의 자율성과 이해관계를 침해하지 않는 기구를 수립하도록 요구하기에 이르렀다. 한편 국가는 적절한 전시물자수급을 위해서 사적영역의 협조와 참여가 필요하였으며, 이를 위해서 각 산업부분의 대표적 기업가를 정책결정과정에 직접 참여시켜 전시산업생산력을 극대화할 필요를 느끼게 되었다. 그 결과 미국은 산업정책결정에 정부 관리와 산업별 기업대표가 함께 참여하는 정부-기업 공조형 국가기구로서 전시산업위원회를 창설, 강화하고, 그 산하의 다양한 상품분과 소위원회(commodity sections)를 두어 전시물자수급체계의 효율성 극대화를 도모하게 되었다. 이러한 정부-기업 간 협조를 통해서 전시 미국의 국가기구 제도화 과정은 사적 기업부분의 자율성을 인정하는 토대 위에서 전시물자의 생산 및 공급의 효율성과 이를 위한 국가의 지원을 최적화하는 방향으로 발전하게 되었다.

주제어: 전시산업위원회, 버나드 바룩, 제1차 세계대전, 우드로우 윌슨, 공사연계형 국가, 기업-정부 공조체제, 전시물자수급, 상품분과 소위원회

\* 이 논문은 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호 KRF-2008-327-B00486).

## I. 서 론

이 연구는 제1차 세계대전 당시 버나드 바룩(Bernard Baruch)<sup>1</sup>이 위원장이 되어 운영하였던 미국의 전시산업위원회(戰時産業委員會: War Industries Board)의 등장 경위를 설명하고 분석함으로써 미국 정치발전과정에서 나타난 미국국가의 특징적인 한 단면인 정부-기업 공조형 국가의 기능적 필요성과 이론적 함의를 탐색하고자 한다.<sup>2</sup> 이를 통해 본 연구는 제1차 세계대전이라는 산업화된 전쟁(industrialized war)이 미국 국가의 발달과정에 어떠한 영향을 끼쳤는지를 규명해 보고자 한다.

- 
1. 버나드 바룩은 1870년 사우스 캐롤라이나의 유태계 부모 가정에서 태어나, 이후 워싱턴에서 공직활동을 시작할 때까지 줄곧 뉴욕에서 성장하고 활동한 금융업자이다. 월스트리트(Wall Street)에서 주식투자를 통해서 막대한 자산을 모은 이후 공직에 뜻을 두고 윌슨 행정부 당시 재무부 장관이었던 맥카두(William G. McAdoo)를 통해서 윌슨 대통령을 처음 대면한 이후, 제1차 세계대전의 와중에서 (본문에서 설명될) 국가방위위원회(Council of National Defense)의 원자재 분과위원회(raw materials committee) 위원장으로 첫 공직생활을 시작하여 1918년 이를 대체한 기구인 전시산업위원회의 위원장이 되었다. 그 후 대공황과 제2차 세계대전 당시 루우즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령을 보좌하여 국가경제재건국(the National Recovery Administration)과 전쟁물자동원국(the Office of War Mobilization) 등에서 경제불황 타개와 전시물자조달 등에 대한 자문을 하는 등 경제계를 대표하는 매우 영향력있는 인물이 되었다. 공직생활을 통해서 바룩이 일관적으로 주장한 것은 기업인이 정부 경제정책 결정과정에 적극적으로 참여할 필요성이 있다는 점과, 정부는 산업정책 수립과정에서 기업인의 경험과 전문성을 적극적으로 활용해야 한다는 점이었다(Baruch, 1957: 305-327).
  2. 전시산업위원회는 원래 제1차 세계대전의 발발과 함께 국가에 필요한 전략물자의 조달을 위해 1916년 육군세출법(the Army Appropriations Act)에 의거하여 탄생한 전쟁부(the War Department) 소속 국가방위원회의 산하기구로 편제되어 있었다. 그러나 그 후 전쟁물자의 수급을 보다 체계화하고 중앙집중화할 필요가 있다는 주장이 제기되면서 1918년 3월 독립기구로 다시 출발하였다. 이러한 과정에는 윌슨 대통령의 전폭적인 지원과 전시산업위원회의 독립을 지속적으로 주장한 바룩 등의 영향이 컸다. 참고로 전쟁부는 1789년 창설된 미국 행정부 내의 가장 오래된 부서 가운데 하나로서 미국 육군을 대표하는 기구였으며, 1798년 해군부가 창설되고 이어서 1947년 통합적으로 재출범하는 국방부의 예하조직으로 공군부가 창설될 때까지는 사실상 미국의 군사적 업무를 총괄하는 기구였다. 전쟁부는 1947년 육군부로 이름이 개칭되어 새로 창설된 공군부 및 기존의 해군부와 함께 국방부의 소속부서로 통합된다.

이 연구가 연구대상으로 삼고 있는 전시산업위원회는 제1차 세계대전 당시 산업 생산물자의 수요와 공급을 원활하게 하기 위해서 정부 주도하에 창설되어, 후일 1930년대 대공황 당시의 국가경제재건국(the National Recovery Administration)이나 제2차 세계대전 당시 전시생산위원회(the War Production Board) 등과 같은 비상 국가기구의 원형(原型)이 되는 정부기구였다. 전시산업위원회는 전시 산업정책 결정과정에 정부의 공적인 관리(官吏)뿐만 아니라 각 산업현장의 기업대표들을 참여시켜 국가정책의 현실성과 효율성을 제고하고자 한 공사연계(公私關係) 형의 기구의 성격을 띠고 있었다.

제1차 세계대전이라는 전대미문의 대규모 전쟁을 맞이하여 미국은 위기관리 차원에서 산업의 제반영역에 물자수급에 대한 일정한 수준의 통제가 필요함을 절감하게 되었다. 이러한 정부의 방침에 대해서 각 산업부분의 기업 경영자들은 정부가 위기관리에 적절한 산업정책을 수행하면서도 사적영역의 자율성과 이해관계를 침해하지 않는 국가기구를 설치하도록 이르렀다. 한편 국가는 적절한 위기관리와 효율적 산업정책의 실시를 위해서 사적 영역의 협조와 참여가 필요하였으며, 이를 위해서 각 산업부분의 기업경영자들을 정책 결정과정에 직접 참여시켜 전시에 필요한 산업생산력을 극대화할 필요를 느끼게 되었다. 그 결과 미국은 산업정책결정에 정부관리와 산업대표가 함께 참여하는 정부-기업 공조형 기구로서 전시산업위원회를 창설하고 그 산하의 다양한 상품별 분과위원회(commodity sections)를 두어 전시 물자수급체계의 효율성 극대화를 도모하게 되었다. 이러한 정부-기업 간 협조를 통해서 전시 미국의 국가기구 확충과정은 대형기업 중심의 시장경제의 자율성을 인정하는 토대위에서 전시물자의 생산 효율성과 이를 위한 국가의 기능적 지원을 최적화하는 방향으로 발전하게 되었다. 이 연구는 전시산업위원회의 창설 과정과 운영방식 등을 탐색하여 미국국가의 특징적인 한 국면(juncture)을 밝혀 보고자 한다.

이러한 목적에 따라서 진행될 이 연구는 다음의 순서에 따라서 진행될 것이다. 먼저 다음 절인 제II절에서는 이 연구의 필요성 및 기존 연구와의 차별성이 제시될 것이다. 이 절에서는 다원주의적 관점에서 미국정치를 파악하는

접근방식의 문제점을 지적하는 역사적 신제도주의(historical new institutionalism)의 성과를 인정하면서도, 동시에 이러한 접근법이 전쟁 등 국제정치 및 경제적 요인이 미국국가의 제도화 과정에 미친 영향을 간과하고 있다는 점과, 전시산업위원회로 대변되는 공사연계적 국가제도 형성과정은 국가와 사회의 명확한 이분법적 분리를 어렵게 만드는 정부-기업 공조형 체제를 특징으로 하고 있다는 점이 지적될 것이다. 이어서 제III절에서는 이 글의 주요논의 대상인 전시산업위원회의 등장과정과 조직상의 특징이 설명될 것이다. 이를 위해서 제1차 세계대전의 발발이 전통적인 미국국가에 던진 충격과 이를 대처하기 위한 새로운 과제가 간단히 논의되고, 이어서 이러한 충격을 극복하기 위해서 미국국가가 선택한 정부-기업 공조형 체제의 제도화 과정이 국가협의위원회(the National Consulting Board)로부터 국가방위위원회(the Council of National Defense)를 거쳐 최종적으로 전시산업위원회로 귀결되는 과정이 설명될 것이다. 이어서 1918년 바룩의 위원장 취임과 함께 본격적인 전시물자수급의 중앙집중적이며 독립적인 정부기구로 탈바꿈한 전시산업위원회의 조직상의 특징이 정부-기업 공조적 성격을 중심으로 설명될 것이다. 그 다음으로 제IV장에서는 필자는 미국정치발전과정에서 나타난 국가-사회 관계의 다양한 유형을 필자 나름대로 정리해 보고, 이러한 유형 가운데 정부-기업 공조형 관계의 대표적인 전형이 바로 전시산업위원회가 될 수 있음을 지적하고자 한다. 이에 더하여 정부-기업 공조형 국가제도의 확립이 미국의 민주주의적 토양과 미국이 경험한 전쟁 등의 국제적 갈등이라는 두 가지 변수를 통해서 볼 때 어떠한 위상을 차지하고 있는지를 또한 검토할 것이다. 마지막으로 결론에서는 이 글의 주요 논의가 다시 한번 간단히 정리될 것이다.

## II. 연구의 필요성과 차별성

절대왕정을 경험한 유럽국가들에 비해서 미국의 경우 “국가”(state)로 표

상되는 공권력과 강제력의 제도화 현상을 목도하기란 용이하지 않았다. 개인적 자유와 평등을 지상(至上)의 가치로 여긴 독립혁명의 결과로 탄생한 미국은 정부의 폭정을 방지하기 위해서 권력분립제도와 연방제도를 도입하여 정치권력의 밀도를 매우 낮은 수준으로 유지하였다. 따라서 원래 미국인들에게는 유럽인들에게나 익숙한 “국가” 혹은 “주권”이라는 개념이나 국가와 관련된 위계적 권력기구의 제도화는 매우 생소한 것이었다. “생래적 자유주의”(natural liberalism), “무국가 의식”(sense of statelessness), “반국가주의”(anti-statism) 등과 같은 반권력적 정서가 강한 미국에서 국가는 시민이 주도가 된 “사회”에 내포되어 있는 현상으로 관념되었을 뿐이었다(Hartz, 1955; Huntington, 1968; Skowronek, 1982).

그러나 미국의 경우 역시 정치발전과정에서 미국적인 토양에 부합된 공권력의 구현체로서 국가는 다양한 모습을 띠고 발전되어 온 것이 사실(史實)이다. 남북전쟁을 추진하면서 북부 공화당을 중심으로 등장한 정당국가(the Republican party state), 19세기 말 20세기 초반 규제 문제를 중심으로 등장한 혁신주의 국가(the Progressive state)나 1930년대 뉴딜을 경험하면서 등장한 뉴딜 국가(the New Deal State) 등은 각 시대별로 요구되었던 군사, 정치경제 및 산업정책을 수행하기 위해서 공권력의 제도화를 이룩해 놓은 적절한 예가 될 것이다.

이 가운데 본격적으로 근대적 의미에서의 미국국가의 출발점으로 간주될 수 있는 혁신주의 국가는 남북전쟁 이후 산업화 과정에서 규제국가의 형태로 등장하여 분권화된 정당중심의 파편화된 권력구조에서 탈피해서 집행부 중심의 근대적 전문관료제를 확충하면서 근대적 미국국가의 원형이 되었다(Sklar, 1988; Skowronek, 1982). 독립적인 연방 행정부의 확립과 전국적인 정부 관할권의 확보라는 필요조건을 충족시킨 19세기 규제국가는 최소한의 수준에서 “국가성”(stateness)을 확보하면서 미국정치경제 발전과정에서 중요한 위치를 차지하게 되었다. 이와 같이 로크적 민주주의의 토양에서도 미국의 국가는 시대의 적절한 요구에 부응하면서 사회와 “나란히” 혹은 때로 사회의 “위에서” 미국의 정치경제발전을 주도해 온 바 있다. 요컨대 생래적 자유주의 토양 속에서도 산업화의 요구에 부응하는 과정에서 미국국가는 19세기

말 이후 꾸준히 제도화와 전문성 확보의 길을 추구하면서 자기발전을 이룩해 왔다. 그리고 이러한 미국국가의 제도화 과정은 소위 1980년대 이후 “역사적 신제도주의”라는 정치학의 새로운 연구흐름에 의해서 더욱 부각되기에 이르렀다.

미국정치발전에 관한 역사적 신제도주의 접근방식은 1986년 최초로 발간된 『미국정치발전연구』(*Studies in American Political Development*)라는 학술지를 중심으로 미국의 연방국가로서의 구조적 성격, 미국정당의 분권화된 특징, 권력분립과 견제와 균형의 원리에 충실한 미국헌법 구조, 미국의 공화주의 및 자유주의 정치이념 등 미국의 주요한 제도적, 이념적 특징과 관련된 논의를 전개해 왔다. 동시에 역사적 신제도주의는 미국사에 관한 기존의 연구자들과의 꾸준한 지적교류를 통해서 미국정치발전과정에서 제도적 요인이 끼친 독립적인 영향력을 부각시키고자 노력하였다. 이와 함께 미국의 국가발전에 주목하는 일련의 연구들도 지속적으로 등장하였고, 미국국가발전의 지체 이유, 미국 국가형성과정의 특징, 그리고 유럽국가와의 비교연구 등을 중심으로 다양한 연구가 진행되어 왔다. 미국정치발전과정에 관한 역사적 신제도주의 이론 등의 학문적 성과에 힘입어 등장한 미국국가에 관한 연구 노력은 상당히 많은 성과를 구축하면서 미국정치의 “경로의존성”(path dependence)이나 “제도적 응결성”(institutional stickiness) 등을 강조하였다 (Arnold, 1984; Greenstone, 1984; Kloppenberg, 1986; Nelson, 1982; Lustig, 1982; McDonald, 1990; Shefter, 1994; Sklar, 1988; Skowronek, 1982).

그러나 다원주의의 문제점을 비판하면서 등장한 이들 역사적 신제도주의 연구의 문제점 혹은 이들 연구가 간과한 점도 역시 지적되어야 할 필요가 있다. 무엇보다도 19세기말 이후 혁신주의 국가를 필두로 근대적 의미에서 미국 국가가 성장하는 방식에는 여러 가지 다양한 경로와 계기가 존재했음을 인정해야 한다. 다시 말해서 이러한 계기 가운데에는 국내적인 산업화 등의 요소뿐만 아니라 대외적, 국제적 요인의 영향도 존재했음이 강조되어야 할 것으로 보인다. 국가적 위기상황에 대해서는 신속한 대응이 필요하다는 전쟁의 상황적 요구는 곧 가장 효과적이고 효율적인 국내 정치경제체제의 정비를

귀결하게 되었는데, 이러한 과정에서 미국의 국가건설 과정은 더욱 촉진되고 근대국가의 외양은 보다 내실화되기에 이른 것이 사실이다. 따라서 국내적 여건들과 함께 전쟁 등과 같은 국제적인 외부요소 역시 미국 국가건설과정에서 간과되어서는 안 되는 중요한 요소로 판단되며, 이 연구는 이러한 공백을 메우려는 시도로 간주될 수 있을 것이다.

이와 같은 문제의식에 따라서 진행되는 이 연구는 미국 국가건설에 관한 기존의 연구와 다음과 같은 점에서 연구의 경향이나 연구의 주요논의에서 차이점을 보인다. 첫째, 이미 위에서 지적한 대로 기존의 미국 국가건설에 관한 연구는 주로 역사적 신제도주의의 영향을 받아 산업화에 따른 국내적 정치경제 제도의 형성에 초점을 맞추어 진행되어 왔을 뿐 국제적 요인, 특히 전쟁이 미국 국가건설에 미친 영향에 관한 연구는 상대적으로 등한시해 온 것이 사실이다.<sup>3</sup> 이 연구는 미국 국가건설과정에 있어서 국내적 요인과 함께 국제적 요인으로서 전쟁이 미친 영향을 분석함으로써 전쟁과 미국 국가건설과정의 상호작용에 대해서 분석하고자 한다.<sup>4</sup>

- 
3. 일반적으로 신제도주의적 접근 방법에 의한 미국 국가건설에 관한 연구는 국제정치 혹은 비교정치에서 발달된 국가 중심의 연구에 의해서 촉발된 바가 크다(Almond 1988; Krasner 1984). 이러한 국제정치, 비교정치의 축적된 연구성과의 연장선상에서 다원주의적 접근방법을 비판하면서 비교정치발전의 연구에 있어서 국가제도 등의 중요성을 강조한 스카치폴(Theoda Skocpol) 등의 『국가의 재발견』(*Bringing the State Back In*)은 이익집단, 정당-선거정치 등의 영향으로부터 상대적으로 자율적인 국가제도의 독자적인 자기존립 기반의 중요성을 강조하였다. 이와 같은 스카치폴 류(流)의 역사적 신제도주의적 접근법을 미국에 적용시켜 진보주의 시대 국가건설을 조망한 역작인 스키투러닉(Stephen Skowronek)은 『새로운 미국국가 건설』(*Building a New American State*) 역시 다원주의적 접근방법을 비판하면서 정당-선거정치, 정당보스, 법원 등으로부터 연방집행부가 자율성을 획득하는 과정을 설명하고 있다. 스키투러닉 등 미국 국가건설 과정을 연구하는 일군의 학자들의 연구는 대체로 미국 예외주의의 제도조건들을 토대로 미국 국가형성의 과정이 지체된 원인을 설명하고, 이어서 19세기 중반 이후 미국 국가건설의 제반 조건이 형성되는 것을 설명하고 있다. 그러나 미국 국가건설에 대해 신제도주의적 접근방법을 취하는 이러한 스키투러닉 류(流)의 논의가 지니는 약점은 국제적 요인이 국내적 정치제도의 발달에 미치는 영향을 간과하고 있다는 점이다.
  4. 매우 예외적으로 카츠넬슨과 셰프터(Katznelson and Shefter)가 편집한 『전쟁과 교역의 영향력』(*Shaped by War and Trade*)라는 책에 기고된 논문들은 국제무역과 국제전쟁 등이 미국 국가건설에 미친 영향을 분석하면서 국제적 변수에만 주목하고 있으며, 이를 통해서 기타 국내중심의 독립변수들로 미국 국가건설을 조망한 연구들의 한계 혹은 문제점을 지적한 바 있다. 미국의 국가건설 과정은 산업화, 도시화, 선거-정

둘째, 이 연구는 전시의 미국 국가건설 과정에 있어서 정부와 기업 간의 연계적 성격(private-public continuum)을 강조하여 미국 국가건설은 사적영역을 철저히 배제한 상태에서 이루어진 것은 아니며, 오히려 기업부문으로 대표되는 사적영역을 그 기능별로 정부부문과 연계시킴으로써 이루어졌다는 사실을 지적하고자 한다. 따라서 이 연구는 역사적 신제도주의가 지적하는 대로 순수한 자유주의적 시각 혹은 다원주의적 시각만으로 미국 국가건설과정을 조망하는 것은 불완전한 결론에 이른다는 점에 동감하면서도, 동시에 국가기구의 제도화가 정부부문에서 충원된 공적관리들만으로 완결할 수는 없었다는 점을 또한 지적하려 한다. 실제로 전시체제에 들어선 정부는 — 이 글에서 설명될 전시산업위원회의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 — 각 산업부분의 대표들을 정부주도의 공사연계적 기구(associative organizations)에 책임자 혹은 주요 정책결정자로 참여시키면서 소위 “공사연계적 국가”(associative state: Hawley, 1994) “기업-정부 복합체”(business-government complex: Hawley, 1994), “사적 정부”(private government: McConnell, 1966), “조합주의”(corporatism: Weinstein, 1968), 보상적 국가건설(compensatory state-building: Eisner, 2000), “조직적 다원주의”(organizational pluralism) 등의 용어로 다양하게 지칭되는 정부와 기업 간의 합의적 조정절차를 통한 정책결정구조를 형성하였던 것이다. 이 연구는 이러한 공사 연계적 속성을 지닌 미국의 전시 국가건설과정에 주목함으로써 미국의 국가제도 확충이 기업부문과의 협조 속에서 준공적 기구를 통해 합의적 절차를 통해 구축되었음을 지적할 것이다.

---

당 정치 등 국내적 요인만으로 설명되기에는 국제적 요인의 비중이 상당한 부분을 차지하며, 미국 국가건설과정을 올바르게 포착하기 위해서는 국제-비교정치와 국내정치 간의 학제적 연구가 필요하다는 이들의 주장은 매우 적절하다고 할 수 있다 (Katznelson and Shefter, 2002; Katznelson, 2002).



### III. 전시산업위원회의 등장 과정

#### 1. 제1차 세계대전의 발발과 공사연계형 국가기구에 대한 필요성 등장

국가건설과정에 전쟁이 미친 영향은 유럽의 근대국가 형성과정에서 가장 잘 드러나고 있다. “국가는 전쟁을 하였고, 전쟁은 국가를 만들었다”라는 말에서도 알 수 있듯이, 유럽의 경우 근대국가의 맹아가 되는 절대왕정(absolutist state)은 바로 중세에서 성장해 온 영주국가들이 전쟁이라는 갈등을 통해서 절대군주에게 권력을 집중하면서 등장한 국가였다. 중세 말기와 근대 초기를 거치면서 인접국가와의 지정학적 경쟁에서 인적, 물적 자원을 최대한 동원해야 하는 전쟁이라는 과정을 거치면서 유럽의 절대왕정은 조세를 징수하고 상비군을 동원하여 자기의 영토를 확정하고 주권국가임을 선포할 수 있었다. 동시에 이들 절대왕정은 대내적으로 자국 영토 내의 신민(臣民)과 자원에 대한 배타적 권리를 주장하면서 내적인 국가인프라를 구축하기에 이르렀다(Ertman, 1997; Poggio, 1978; Tilly, 1975; 1990). 이와 같이 절대왕정의 경험을 지닌 유럽 근대국가의 경우 시민혁명을 거치면서 민주주의의 길로 들어선 이후에도, 역시 자국 영토 내에 거주하는 “국민”의 안전을 담보해야 하는 국가는 중앙집권적이며 위계적인 행정관료제를 유지한 채 권력의 담지자로 행동할 수 있었다.

이와는 달리 미국 예외주의(American exceptionalism)의 전통 속에서 자유주의가 보장해 주는 권리의식과 평등을 향유하면서 성장한 미국은 식민지 이래로 정치권력의 집중이라는 현상을 특별히 경험하지 못하면서 성장하였다(Hartz, 1955; Hofstadter, 1956). 독립전쟁 역시 영국 왕실에 권력이 집중되면서 “참을 수 없는 법”(intolerable acts)이 미국 식민지인들의 동의 없이 식민지에 부과된 결과였다는 인식에서도 알 수 있듯이, 미국인들은 권력의 집중은 필연적으로 시민의 정치적 권리의 침해를 가져오는 정부의 폭정을 귀

결할 수밖에 없다고 보았다. 미국인들은 이러한 경험과 인식에 근거하여 새로운 중앙정부를 창설하는 1787년 필라델피아 헌법회의와 이후 1789년 초대 의회에서도 연방제도의 확립, 권력분립 및 견제와 균형의 제도화, 그리고 수정헌법의 형태로 등장한 권리장전의 제정 등을 통해서 정부 내의 권력의 집중현상을 최대한 방지하고자 하였다.

그 결과 미국은 19세기 말에 이르는 시기까지 국가권력의 집중현상을 경험하기 어려웠고, 따라서 19세기 전반 잭슨 민주주의 등장 이후 일찍이 토착화된 선거민주주의와 정당정치를 경험하면서 “무국가 의식”이 매우 강하게 확산된 상태에서 발전해 왔다. 그러나 남북전쟁 이후 북부를 중심으로 산업화가 급속도로 진행되면서 생산과 판매과정을 둘러싼 갈등이 독과점의 문제를 중심으로 등장하였고, 이에 대처하기 위해서 소위 규제국가(regulatory state)의 필요성에 대한 인식이 확산되기 시작하였다. 이러한 규제의 필요성과 아울러 혁신주의 시대(the Progressive Era)에 이르러 과학적 합리성과 행정적 효율성을 주장하는 일련의 지식인과 행정가들이 등장하면서 미국은 서서히 선거민주주의나 정당정치의 논리에서 벗어나 연방 행정부의 자율성을 증가시키는 방향으로 발전하기 시작하였다(Skowronek, 1982; Nelson, 1982).

이와 같이 산업화 시대와 혁신주의 운동에 부응하는 행정부 중심의 “규제 국가” 혹은 과학과 효율에 기반한 “합리적 국가”의 제도화를 통해서 미국 최초의 근대국가적 권력집중을 정비하는 와중에 유럽에서 발발한 제1차 세계대전은 미국이 일찍이 경험하지 못한 외부적 충격으로 다가왔다. 무엇보다도 제1차 세계대전은 미국의 전시물자 생산체계와, 기업부문의 협력을 도모하기 위한 국가기구의 정비 등을 비롯한 미국의 정치경제제도 일반이 커다란 재조정의 변화를 겪게 되는 계기를 마련해 주었다. 무엇보다도 제1차 세계대전의 발발과 연이은 미국의 참전은 국내적으로 안정적인 전시물자수급체계의 정비와 전시물자 생산업자 간의 생산량 및 가격 조정, 그리고 정부와 생산업자 간의 긴밀한 공조체계의 제도화를 필요로 하게 만들었다. 일상의 경제가 요구하는 내용과는 판이하게 다를 수밖에 없는 전쟁이라는 상황은 막대한 군수물자와 군수품의 긴급한 생산과 공급을 요구했고, 이를 위해서 기존의 자유

방임 경제체제가 정부-기업 공조형 정치경제체제로 바뀌어야 한다는 필요성을 다시 한번 제기하기에 이르렀다. 이와 함께 정부에 조달되는 전시물자 가격의 안정화, 조달물자의 표준화 등 생산설계의 변화, 노사관계의 변화 등 다양한 영역에서의 변화가 또한 요구되었다(Eisner, 2000: 29-33).

이와 같이 제1차 세계대전이라는 전대미문의 전쟁이 요구하는 변화와 도전에 직면하여 미국 행정부는 기존의 행정조직만으로는 전시물자수급에 관한 충분한 과학적 정보를 확보하고 이를 토대로 적절량의 전시물자를 조달하기 어려운 형편이었다. 즉 전쟁이 요구하는 전시물자의 원활한 조달을 위해서는 기존의 정부조직이나 제도와는 다른 형태의, 보다 중앙집중적이고 위계적이며 동시에 기업부문의 협력을 이끌어 낼 수 있는 새로운 차원의 제도적 혁신이 필요하게 되었다. 최대한의 전시자원 동원과 생산, 이를 위한 중앙집중화된 정책결정 및 조정 과정, 그리고 이러한 작업을 효율적으로 수행하기 위한 방편으로 민간기업 부문의 협력유도는 전쟁부나 해군부 등 행정부 내의 기존 군사담당 부서나, 혹은 상공부나 내무부 등 국내적 행정 및 경제관련 부서들이 개별적으로 수행하기 어려운 것이었다. 이러한 배경에서 전시물자의 조달에 대한 책임과 권한을 부여받고, 민간기업 부문의 협력을 극대화하는 동시에 중앙집중화된 조정기능을 맡게 되는 전시산업위원회가 등장하기에 이른 것이다(Eisner, 2000: 57-66; Fickle, 1994; Gerber, 1983: 139-188; Koistinen, 1994). 즉 전쟁이라는 위기상황에 직면하여 국내의 정치경제적 재조정의 결과로 공적영역과 사적영역이 복합적으로 결합된 공사연계 국가적인 국면이 전개되기에 이르렀던 것이다. 이를 좀 더 자세히 설명하자면 다음과 같다.

## 2. 공사연계형 국가기구로서 전시산업위원회의 등장 과정

유럽에서 제1차 세계대전이 발발하고 이와 함께 미국이 유럽동맹국의 편에 서서 전쟁에 참여하게 될 경우 전시물자 조달체계를 확립해야 한다는 요구가 등장하면서, 전쟁부를 포함한 미국의 군사부처는 부분적으로 민간인이

참여하되 최종결정은 군사부처가 맡는 형식을 띠는 다양한 관주도형 전시물자 조달체계를 구축하려 노력하였다. 바둑이 민간 기업인에 대한 공적인 지위부여를 통해 전시물자수급에 대한 최종적인 권한을 지닌 독립적인 정부기업 공조기구로서 전시산업위원회를 본격적으로 가동시키지 이전에 등장한 대표적인 관주도형 전시물자 동원기구는 국가협의위원회(the National Consulting Board)와 국가방위위원회(the Council of National Defense)이었다. 전자는 해군부 장관(Secretary of Navy)이 다니엘스(Josephus Daniels)가 미국의 상선이 독일 U-보트의 공격으로 침몰한 후 만약에 있을 전쟁에 준비하라는 윌슨 대통령의 명령에 따라서 창설한 조직이며, 후자는 전자의 문제점을 보완하고 좀 더 포괄적으로 민간 기업인을 정책결정과정에서 참여시키되 여전히 최종적인 정책결정은 정부가 지닌 전시물자 동원기구로서, 당시 전쟁부 장관(Secretary of War)인 베이커(Newton D. Baker)가 창설한 조직이었다.<sup>5</sup>

- 
5. 유럽에서 제1차 세계대전이 발발하고 미국이 전시물자수급을 위해서 창설한 최초의 기구는 해군부 산하의 국가협의위원회였다. 1915년 창설된 국가협의위원회는 해군부 장관 다니엘스의 명령에 따라서 미국 자동차 공학자협회(the Society of Automotive Engineers) 회장인 코핀(Howard Coffin)이 중심이 되어 조직한 기구로서, 미국 내의 대표적인 5개 공학협회의 협조를 얻어 각 주에 이들 협회의 대표 5인으로 구성되는 위원회를 만들고 전쟁준비를 위한 전시물자생산의 표준화를 기하고 재고물품의 목록의 작성하는데 노력하였다(Cuff, 1973: 16-21). 그러나 전쟁의 급박성에 대한 위기감이 아직은 부족하였고, 기업인의 본격적인 참여가 이루어지 않았으며, 1916년 초반 대통령 선거운동에서 윌슨 대통령이 당시까지만 해도 유럽전쟁에 참전하지 않겠다는 방식으로 선거운동을 전개하면서 이 협회는 유명무실하게 되었다. 한편 1916년 8월 의회의 입법과정을 통해 창설되어 9월에 출범한 국가방위위원회는 공학도뿐만 아니라 일선의 산업현장에서 경험을 쌓은 다양한 기업인을 포함한 조직으로 전쟁부 장관인 베이커에 의해서 창설되었으며, 본격적으로 기업과 정부 간의 협조체제를 마련하기 위해서 노력하였다(Cuff, 1973: 30-40; Clarkson, 1923: 11-39). 국가협의위원회와 국가방위위원회의 창설이 미국의 국가발전이나 공사연계형 국가의 등장과 관련하여 지니는 의미는 무엇보다도 전쟁부로 대표되는 정부의 공권력이 사적인 영역의 도움을 얻어서 전시물자 조달계획을 세우기 시작했다는 점에 있었다(Cuff, 1973: 41; Fickle, 1994; Koistinen, 1994). 즉 이들 조직이 탄생되면서 민간 기업인들이 정부에 자문을 제공하면서 전시물자 조달체계에 있어서 개별기업이나 산업별 직능단체와 정부 사이에서 중간 조정자의 역할을 수행하게 되었다. 그러나 국가협의위원회와 국가방위위원회가 중심이 되는 관주도의 전시물자조달체제는 결코 이들 민간 기업인들을 최종적인 정책결정자의 위치로 올려주지 못했고, 그 결과 이들 기업인은 자신들의 지위에 대한 불만과 정부와 기업 사이에서 수행하는 역할의 이중성으로 인해 고민하기 시작했다.

매우 단명한 국가협의위원회를 대치하면서 1916년 윌슨 대통령의 지원과 의회가 통과시킨 육군세출법(the Army Appropriations Act)에 의해서 예산이 확보되어 설립된 국가방위위원회는 당시 전쟁부 장관인 베이커를 위원장으로 하여 본격적으로 민간 기업인을 위원회 내로 편입시키려는 노력을 전개하게 된다. 그리고 이들 민간 기업인을 적극적으로 활용하여 산업별 직능단체 및 개별기업과 접촉하게 하여 전시물자 조달을 보다 효율적으로 실행하기 위해서 이들을 국가방위위원회 산하조직인 자문위원회(the Advisory Commission)의 위원으로 임명하고, 각 위원들에게 7개의 영역별 분과위원회의 위원장직을 부여하여 이러한 영역에 해당하는 산업별 직능단체와 접촉하도록 하였다. 이 당시 국가방위위원회의 자문위원회 예하에 만들어진 7개의 영역별 분과위원회는 의약, 노동, 운동·통신, 과학·연구, 원자재, 군수물자·제조, 공급 위원회 등이었으며, 이때 가장 중요한 분과위원회였던 원자재 분과위원회의 위원장으로 위촉받은 인물이 바로 바룩이었다(Clarkson, 1923: 11-39; Cuff, 1973: 45-50; The United States War Industries Board, 1918: 12).

국가방위위원회의 자문위원회 산하 이들 7개 분과위원회는 다시 그 하위에 상품별 혹은 산업별 대표를 중심으로 협조위원회(cooperative committees of industry)를 구성하여 이들로 하여금 개별기업이나 직능단체를 접촉하도록 하였다. 그런데 민간 기업인의 입장에서 볼 때 자신들이 기업 혹은 산업부문과 정부기구와의 매개자 역할을 수행하는 것은 기본적으로 중앙집중화된 조정기구를 통해서 정부의 전시물자 조달정책이 체계적으로 이루어지고 지나친 기업간 경쟁을 유발하지 않는 방식으로 수행되도록 하기 위한 것이었다. 이를 위해서는 국가방위위원회의 자문위원회가 개별기업이나 직능단체로부터 전시물자조달 및 물자의 가격책정에 관한 권위있는 중앙집중형 조정기구로서의 권위를 인정받을 수 있어야 했는데 실제 사정을 그렇지 못했다. 왜냐하면 국가방위위원회 위원장이었던 전쟁부 장관 베이커는 자신이 창설한 조직의 민간 기업인들을 통해서 개별기업이나 직능단체와 전시물자의 조달에 관한 문제를 협의해야 함에도 불구하고, 이들의 권한이 지나치게 확대되는 것을 경계하였기 때문이었다(Cuff, 1973: 101).

이러한 우려에서 그는 이들의 역할을 어디까지나 자문에 그치는 것으로 한정하고 이들이 자율적인 재량권을 행사할 수 있는 적극적인 조치를 취하지 않았다. 오히려 자신의 심복인 스코트(Frank A. Scott)를 통해서 군수품 총괄위원회(the General Munitions Board)를 창설케 하여 민간인이 요구하는 중앙집중적이며 체계적인 조정기구의 창설에 대한 요구를 비켜가고자 하였다(Clarkson, 1923: 33-36; Cuff, 1973: 63).<sup>6</sup> 결국 국가방위위원회는 민간 기업인을 국가조직에 가입시켜 이들을 통해서 기업 및 직능단체와의 협조체제를 유지하려 했지만, 이들 기업인들에게 책임있는 공권력을 행사할 수 있는 권위있는 지위를 부여하지 않았을 뿐만 아니라, 이들에게 전시물자수급과 관련된 실질적인 권한도 부여하지 않았다. 이와 아울러 군수품 총괄위원회 등의 방계조직을 창설하여 중앙집중화된 전시물자조달의 계획수립과 조정과정에도 관료적인 장애물만 더욱 빈번하게 등장하게 만들었다.

이와 같은 국가방위위원회 체제하에서 바룩과 같은 민간 기업인이 원했던 기업과 정부 간의 원활하고 효율적인 의견조율은 사실상 불가능했다. 군수품 총괄위원회는 자기 나름대로 조달에 관한 조정업무를 수행하려 했을 뿐만 아니라, 육군과 해군 내의 다양한 전시물자 조달조직은 국가방위위원회나 자문위원회뿐만 아니라 새로 창설된 군수품 총괄위원회 등을 무시하면서 각각 개별적으로 물자를 조달해 주는 기업과 접촉하였다. 이러한 개별적인 조달행위는 국가방위위원회의 존재를 무색하게 하였고, 이 조직에서 정부에 협조해 온 민간 기업인들의 위상을 크게 손상시키는 것이었다. 즉 이들 민간 기업인은 자신들이 맡은 7개의 영역별 위원회를 통해서 전시산업물자가 체계적으로 정부 및 군대에 공급될 것을 기대했지만, 현실은 이러한 기대와는 전혀 다르게 산만하고 개별적으로 진행되어 심각한 문제점으로 제기되었다. 그리

6. 군수품 총괄위원회는 국가방위위원회의 결정에 따라서 1917년 3월 설치되었다. 이 위원회는 스코트를 위원장으로 하여 전쟁부와 해군부의 대표, 국가방위위원회 소속 원자재 분과위원회, 제조업 분과위원회, 공급물자 분과위원회, 의약품 분과위원회의 대표 등으로 구성되어 있었다(군수품 총괄위원회에 바룩은 국가방위위원회의 원자재 분과위원회 위원장 자격으로 참여했다). 이 위원회는 기본적으로 전쟁부나 해군부 등 다양한 정부 내 부서의 전시물자구입을 조정하기 위해서 창설되었으나, 이에 관한 최종적 결정권한을 부여받지 못했다(The United States War Industries Board, 1918: 12-13).

고 비효율적으로 늘어나는 다양한 위원회의 난립양상도 문제로 지적되었다 (Clarkson, 1923: 36).

국가방위위원회가 중앙집권적 조정기능을 수행하지 못하고 이러한 한계에 봉착하게 되자 당시 윌슨 대통령의 승인 하에 전쟁부 장관 베이커는 1917년 7월 28일 보다 체계적인 전시물자 조달체계를 마련하기 위해서 국가방위위원회 산하에 전시산업위원회를 창설하게 된다. 전시산업위원회는 여전히 전쟁부 예하의 국가방위위원회에 소속되어 있으면서 군수품 총괄위원회의 업무 비효율성을 줄여 보기 위해서 창설된 조직이었다(Clarkson, 1923: 36-39; Cuff, 1973: 101). 기존의 군수품 총괄위원회가 지나치게 방만했던 조직임을 감안하여 전시산업위원회는 군수품 총괄위원회의 스코트를 위원장으로 하여 육군과 해군 대표 각 1인, 바룩을 포함하는 민간 기업인 4인 등 모두 7명으로 구성되었다(The United States War Industries Board, 1918: 13). 그러나 이 조직은 여전히 전쟁부 장관 휘하의 국가방위위원회에 소속되어 있어서 민간 기업인이 창의적인 발상을 가지고 기업부문과 적극적인 협력을 도모하기에는 독립적 성격이 매우 약했다. 뿐만 아니라 정부의 전시물자구입에 관한 최종 결정권 역시 결여되어 있어서 매우 비효율적인 기관으로 평가되었다. 이러한 상황에서 초대 위원장으로 임명된 스코트는 정부 내 부처 간의 전시물자수급의 조정과정이 점점 더 비효율적으로 악화되어 가는 상황 속에서 1917년 10월 25일 마침내 사임하기에 이르고, 그 후임으로 동년 11월 17일에 위원장으로 임명된 윌포드(Daniel Willard) 역시 1918년 1월에 사임하기에 이르렀다(Clarkson, 1923: 40-43).

결국 문제는 이와 같이 새로운 공사연계형 국가기구 창설의 시발점이 되는 전시산업위원회가 여전히 전쟁부 장관이 지휘하는 국가방위위원회의 하위 조직으로 편제되고 기능하였다는 점이다. 이와 같은 편제는 전시산업위원회가 독립적이고 중앙집중화된 권한을 통해서 전시물자의 수급이라는 과제를 책임 있고 일관되게 추진하는데 장애요인이 될 수밖에 없었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 바룩은 전시산업위원회 원자재 분과위원회의 위원장으로 활약하면서 민간 기업인이 주도하는 중앙집중적인 전시물자 조달체계를 확립하고자 노력하였고, 이러한 자신의 의사를 맥카두 재무부 장관과

윌슨 대통령 등에게 기회가 있을 때마다 끊임없이 개선하였다. 그리고 그의 이러한 노력은 마침내 미국이 제1차 세계대전에 참전하면서 민간 기업인의 확실한 공약과 협조가 없이는 미국의 전시물자 조달이 어려움을 겪을 것이라는 윌슨의 강화된 인식에 힘입어 마침내 성공을 거두게 된다. 즉 1918년 3월 4일 바룩을 새로운 위원장으로 하는 전시산업위원회는 윌슨 대통령의 명령에 의해서 국가방위위원회에서 독립하여 대통령에 대한 직접 보고의 권한을 지닌 자율적인 중앙집중적 조정기구로 다시 태어나게 되었다(The United States War Industries Board, 1918: 9-10; Clakson, 1923: 48-50; Cuff, 1973: 139-147; Tyson, 1940: 6-7). 이러한 조치는 결국 제1차 세계대전이 본격화되어 가는 와중에서 기업부문의 협력을 통한 전시물자수급의 안정화와 효율성 제고는 결국 민간 기업인이 중심이 되는 조직을 통해서 이루어질 수밖에 없으며, 이를 위해서는 대통령으로부터 직접적이며 독립적인 권한을 부여받은 새로운 공사연계형 조직으로 전시산업위원회가 재출발해야 한다는 광범위한 공감대하에서 취해진 것이다.<sup>7</sup> 이제 실질적 권한을 대통령으로부터 직접 위임받는 전시산업위원회 신임위원장 바룩은 본격적으로 기업부문과의 협력을 통해서 미국의 전시물자조달의 체계화에 노력하게 된다.<sup>8</sup>

- 
7. 1918년 3월 4일자로 바룩에게 편지형식으로 적힌 대통령 명령을 통해서 윌슨 대통령은 “가격결정만을 제외하고 모든 문제와 관련된 최종적인 권한은 항상 위원장에게 있다”라고 적음으로써 다양한 영역에서 바룩 신임 전시산업위원장의 권한을 강화시켰다(The United States War Industries Board, 1918: 9). 이를 통해서 바룩은 자신을 중심으로 전시산업물자의 수급에 관한 결정을 중앙집중화하는 한편, 개별 상품품목별로 다양한 권한은 새롭게 정비될 전시산업위원회 산하 각 분과위원회의와 상품분과 소위원회회의의 민간인 위원장들에게 넘겨주었다. 이를 통해서 바룩은 전시물자수급에 관한 최종 결정권은 자신이 보유하면서도 민간 기업가의 자율성을 최대한 보장하는 방식으로 전시산업위원회를 운영하게 된다.
  8. 전시산업위원회의 제도적 독립과 중앙집중적 조정기능을 확립한 바룩의 철학은 국가와 민간 기업부문 간의 관계가 전쟁과 같은 국가적 비상 시기에는 매우 협조적인 관계로 변화해야 하며, 이를 위해서 민간 기업인들이 직접 정부의 정책결정과정에 참여할 필요가 있다는 것이었다. 이런 취지에서 바룩은 “전쟁은 과거의 자유방임관행을 보류(shelving)하게 만들었고 정부가 새로운 역할을 수행하도록 압박했다. … 전적으로 새로운 접근이 필요했다. 이는 모든 공장과 모든 원자재, 그리고 모든 기업 지도자와 근로자를 하나의 거대한 산업군대의 일부로 보는 것이다. … 이러한 새로운 산업군대에서 금융과 기업의 장군들은 중위와 병장의 역할을 해야 한다”라고 적고 있다(Baruch, 1957: 308-309), 즉 바룩은 제1차 세계대전이라는 조유의 비상적 경제상황에서 기업인이 정부에 직접 참여함과 동시에 정부의 결정에 보다 적극적으로 협조



### 3. 전시산업위원회의 조직구조 및 특징

국가방위위원회에서 독립하여 민간 기업인들의 법적 지위와 권한을 보장하면서 중앙집중적 전시물자수급 담당 총괄기구로 새로 탄생한 전시산업위원회는 바룩의 지휘 하에서 기업인들이 지니고 있는 창의성과 기업가 정신을 근대 미국국가의 효율성 제고요구에 접목시키려는 시도의 결과물이라고 볼 수 있다. 이러한 전시산업위원회의 공사연계적이며 정부-기업 공조적 성격을 잘 보여주고 있다는 점은 전시산업위원회의 제도적, 조직적 측면에서 잘 나타나고 있다.

우선 1918년 3월 대통령의 직접적인 명령에 따라서 독립적인 중앙집중적인 기구로 다시 태어난 전시산업위원회는 바룩을 실질적인 권한을 지닌 위원장으로 하여 한 명의 부위원장, 해군과 육군의 대표 각 한 명, 가격고정 위원회 위원장, 노동계 대표, 생산 우선순위 위원회 위원장, 최종 생산재 위원회 위원장, 강철 생산국 위원장, 기술자문관, 총고문관, 비서 등으로 구성되어 있었다(The United States War Industries Board, 1918: 43). 전시산업위원회는 이러한 주요 위원들 간의 협의를 통해서 전시물자수급에 관한 정책결정을 내리지만, 최종적인 결정권한은 이미 설명한 대로 대통령의 결정에 따라서 바룩 한 사람에게 부여되어 있었다.

한편 전시산업위원회는 이러한 주요 정책결정담당 위원들과 아울러 그 하위 기구로서 다양한 상품별 소위원회를 두고 이들 소위원회를 통해서 위원장이 권한을 위임한 사무를 각 소위원회 위원장들이 실행할 수 있도록 조직되었다. 그리고 이러한 소위원회의 위원장은 거의 대부분 민간 기업부문에서 전문성과 대표성을 인정받은 인물들이 지명되었고, 이를 통해서 민간부문과 전시산업위원회 간의 협조적 관계를 원만하게 유지할 수 있었다.

전시산업위원회의 공사연계적인 조직상의 특징과 정부-기업 공조형 성격을 가장 잘 보여주는 제도는 바로 전시산업위원회가 그 휘하에 편제한 다양

---

해야 함을 역설하고 있었다.

한 상품분과 소위원회(commodity sections 혹은 divisions)라고 할 수 있다. 이들 상품분과 소위원회와 위원장들은 직접 전시물자와 상품의 정부조달을 담당한 민간부문의 기업 대표들과 접촉할 수 있었으며, 그 내용을 바룩에게 보고하고 최종적인 재가를 받도록 되어 있었다. 전시산업위원회 산하의 각종 상품분과 소위원회는 결국 정부와 기업부문이 서로 머리를 맞대고 협조할 수 있도록 만들어준 공사연계의 제도적 장치였다고 할 수 있다.<sup>9</sup> 즉 전시산업위원회는 국가와 경제가 정부 공적기구의 촉수(觸手)적 기관을 통해서 직접 대면하고 대화하면서 기업과 산업의 정부 정책결정에 대한 참여를 독려하고 이들의 의견이 최대한 반영될 수 있도록 이러한 상품분과 소위원회를 가동했던 것이다. 그리고 이러한 제도는 또한 바룩이 국가방위위원회의 원자재 분과위원회 위원장 시절 각종 원자재의 구매를 위해서 기업과 접촉하던 방식을 그대로 원용한 것이기도 했다. 또한 대부분의 상품분과 소위원회 위원장들이 해당 산업과 기업의 실무적인 대표였기 때문에 실제적인 전시물자 수급계획도 현장감각을 익힌 인물들에 의해서 보다 신속하고 효율적으로 실현될 수 있었다(Clarkson, 1923: 61-63; Cuff, 1973: 173).

한편 전시산업위원회 산하 상품분과 소위원회와 개별 산업 및 기업이 접촉할 경우 기업이나 산업부문의 대표는 미국 상공회의소(American Chamber of Commerce)가 각 직능단체(trade associations)를 통해서 개별 산업별로 편성한 다양한 전시협조위원회(war services committees)를 통해서 정부기구와 접촉하게 되었다. 즉 전시산업위원회의 각 개별 상품분과 소위원회는 미국 상공회의소가 미국 제조업자 협회(American Manufacturer's Association) 등 분야별 직능단체의 대표를 통해서 산업별로 구성한 전시협조위원회의 해당 파트너와 접촉함으로써 보다 효율적으로 민간 기업의 협조를 얻을 수 있었다. 이를 간단히 도식으로 표시하면 아래와 같이 표현될 수

---

9. 전시산업위원회에 소속된 다양한 상품분과 소위원회는 전시물자로서의 필요성이 인정된 거의 모든 원자재, 최종 생산품 등을 관리하고 있었으며, 분과 소위원회 위원장은 대부분 기업의 책임자 등 민간 기업인들이 담당하고 있었다. 예컨대 목재 분과 소위원회, 금은 분과 소위원회, 전력 및 전력 장비 분과 소위원회, 폭발물 분과 소위원회, 직물 분과 소위원회 등 산업 전반에 걸친 다양한 소위원회가 기업 및 산업 대표와 접촉하고 있었다.

있을 것이다.

전시산업위원회 ⇨ 상품분과소위원회 ⇨ 전시협조위원회 ⇨ 산업별직능단체  
⇨ 상공회의소

위의 도식에서 알 수 있듯이 각 산업별 혹은 각 상품별로 이루어진 민간 기업부문의 전시협조위원회와 공적인 정부기구인 전시산업위원회 소속 상품분과 소위원회 간의 관계는 상호 침투적이며 공사연계적인 성격을 띠고 있었다. 이러한 기업과 정부 간의 긴밀한 협조적 관계와 유대관계는 통상적인 미국의 다원주의 정치과정 모델로는 잘 설명이 될 수 없는 것이었으며, 자유방임적이며 경쟁지향적인 경제 모델로도 충분히 설명될 수 없는 독특한 것이었다. 제1차 세계대전이라는 전대미문의 국가적 위기는 미국 정치경제에 대해서 엄청난 충격을 주기에 충분했으며, 이러한 위기의 과정을 통해서 미국은 민간 기업부문의 직접적인 정부정책 결정과정에서의 참여를 특징으로 하는 공사연계형 국가기구를 제도화함으로써 전시물자의 수급과 가격의 안정화를 도모하였던 것이다.<sup>10</sup>

한편 이와 같이 전쟁이라는 외부적 충격에 의해서 촉발된 미국의 새로운 국가제도의 모색은 이러한 위기에도 불구하고 건국 이래 19세기 전반을 통해서 이미 확산되어 있었던 민주주의의 환경으로 인해 민주적 규범을 넘어서는 급진적 형태로 나타날 수는 없었다. 통상 전쟁이라는 국가 간의 갈등이나 심각한 경제적 위기가 닥칠 경우 미국과 같은 선(先)민주주의의 전통이 약한 국가에서는 전형적으로 국가의 강제적 측면이 강한 국가주의적 반응이 나타날 수 있다. 그러나 미국의 경우를 보면 이미 1787년 헌법의 제정을 통해서 제한정부로서 연방정부가 탄생하였고 수정헌법의 제정에서 알 수 있듯이 국민의 권한을 정부권력으로 보장하는 제도가 마련되었다. 이와 같이 시민의 권리가 보장되고 정부권력이 제한된 헌정체제가 이미 19세기를 거치면서 완

10. 이러한 점에 주목하여 커프는 “산업부문에 영향을 미치는 일상의 결정은 산업대표와 다양한 상품분과 소위원회 대표 간의 긴밀한 협의를 통해서 이곳에서 등장했다. 달리 말하자면 정책결정은 ... 전시산업위원회와 산업의 영역이 겹쳐지는 곳에서 발생했다”라고 적고 있다(Cuff, 1973: 173).

성된 미국에서 위기에 대응하는 국가의 모습은 국가주의적인 모습보다는 훨씬 완화된 형태로 등장했으며, 전시산업위원회는 이러한 대응의 방식 가운데 사적영역을 공적영역이 흡수하면서 이들에게 정책결정권을 부여하는 공사연계형 국가의 적절한 사례가 된다고 할 수 있다.

#### IV. 미국의 국가-사회 관계의 유형에서 본 전시산업위원회의 함의

위에서 설명된 전시산업위원회의 등장 배경과 조직상의 특징을 배경으로 이 절에서는 전시산업위원회를 통해서 나타난 국가와 사회와의 관계를 미국 정치사에서 등장한 다양한 국가제도적 유형분류를 통해서 좀 더 입체적으로 규정해 보고자 한다. 이어서 이러한 다양한 국가-사회관계의 유형이 개별국가의 국가적 위기의 수준과 민주주의의 발달정도라는 두 가지 변수에 따라서 어떻게 배열될 수 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저 “미국국가”와 “사회”라는 두 요소를 놓고 국가제도의 발전유형을 조망할 경우 대체로 다음과 같은 네 가지 양상의 국가제도의 유형이 논의될 수 있을 것으로 보인다.

미국의 경우 건국 이후 1830~40년대까지의 시기는 소위 분권형-선거정치형 국가제도가 확립된 시기였다. 이 시기는 본격적인 의미에서 전국적인 수준의 연방정부 관할권은 구축되지 못한 채 느슨한 상태로 연결된 정당조직을 통해서 유권자들이 정치과정에 참여하고 정치인들은 소위 후원자 혜택정치

<표 1> 국가제도의 유형

헌정주의형-자유주의형	중앙집권형-국가주의형
분권형-선거정치형 국가제도	미국의 경우 해당 국가제도 없음
정부-기업 공조형 국가제도	
규제정책형 국가제도	
시장개입형 국가제도	

(patronage politics)를 통해서 지역할거적인 정치적 기반을 구축한 시기라고 보인다. 이러한 레짐(regime) 안에서 본격적인 의미의 국가건설을 기대하기는 어려웠으며, 다만 정당을 매개로 해서 정치인들과 유권자들의 유대감이 형성되었다.

한편 정부-기업 공조형 국가제도는 특히 제1, 2차 세계대전 등의 전시에 등장한 유형으로, 이 연구가 전시산업위원회의 조직적 특성을 통해서 부각시킨 공사연계적 정책결정모델이 하나의 전형이 될 수 있다. 특히 효율적이고 신속한 위기대응이라는 논리에 따라서 정부와 각 산업을 대표하는 직능단체 간의 유기적인 협조체제를 특징으로 하는 정부-기업 공조형 국가제도는 전시체제가 해제되고 경제적 위기상황이 극복된 후 기업과 정부부문간의 “암묵적 협조”라는 무형의 합의(tacit agreement)를 유지한 채 잠복기에 들어가게 된다.

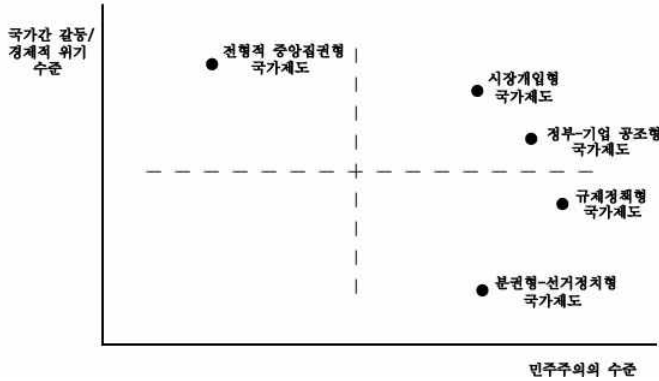
규제정책형 국가제도는 대체로 가시적인 정부의 규제정책을 통해서 미국의 유권자들에게 일상적인 것으로 받아들여지고 있는 국가유형을 지칭한다. 사회와 시장에 대한 일상적인 정부의 관여유형을 표상하는 규제정책형 국가제도는 혁신주의 시대 이후 미국 유권자들의 일상생활과 가장 밀접한 관계를 맺게 되었다. 일상화된 선거와 정당정치를 통해서 현재와 같이 민주당과 공화당이 정책적으로 대립하는 경우는 대체로 이러한 정부규제의 정도를 둘러싸고 나타나는 것이 일반적이다.

한편 시장개입형 국가제도는 미국의 경우 지극히 예외적으로 발견되는 사례로 보인다. 기본적으로 사영역 우선주의(privatism)가 확립된 시장경제 국가에서 국가의 과도한 시장개입 현상은 용인되기 어려우며, 적절한 규제의 범주를 넘어서는 국가의 개입은 중앙집권적 국가주의로 파악되어 시장과 기업의 저항에 부딪칠 수밖에 없기 때문이다. 그러나 간헐적으로 자유주의 시장경제체제에서도 국가는 경제적 위기나 전쟁 등 국가적인 비상상황에서 대규모 적자재정 정책이나 공공근로사업의 확대 등을 통해서 시장 메카니즘이 정상적으로 작동하도록 개입해 들어가는 사례는 존재한다. 미국의 경우 뉴딜 당시 연방정부가 경제위기 극복을 명분으로 평상시에는 상상할 수 없는 시장개입을 시도하였으며 연방정부에로의 권력집중은 상당히 진행되었던 것이

사실이다. 따라서 정부가 각종 재분배정책과 시장개입 정책을 통해서 경제를 회복시키려 했던 뉴딜 초기의 국가제도의 양상은 시장개입적 성격을 띤 것으로 볼 수 있으며, 이는 지극히 예외적인 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 이러한 시장개입정책은 계획경제를 지향하지 않았으며 시장경제의 복귀에 초점이 맞추어져 있었고, 또한 뉴딜 초기로 국한되었다는 점에서 근본적으로 헌정주의형-자유주의형 국가제도의 범위를 넘어섰다고 보기는 어렵다. 위에서 제시된 세 가지 유형은 통칭 헌정주의형-자유주의형 국가제도의 모형으로 분류될 수 있다. 이들 세 가지 유형은 미국헌법의 전반적인 테두리를 벗어나지 않았으며 정부-사회 간 관계나 정부-시장간 관계에 있어서 자유주의적인 이념을 근본적으로 손상시키지는 않았다.

반면 중앙집권형-국가주의형 국가제도 유형은 미국적인 토양에서는 지극히 발견되기 어려운 유형으로 보인다. 반국가주의 정서가 강하고 국가를 권력의 집중을 표상하는 것으로 관념하는 미국인들에게 있어서 중앙집권형 경제, 사회관리제도는 수용되기 어려웠다. 예컨대 19세기 초반 태어도어 루우즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령 당시 연방교역위원회(Federal Trade Commission)를 창설하는 과정에서 주간 통상(interstate commerce)에 종사하는 기업의 규제권한과 인허가권 및 처벌권을 연방정부가 보유하자는 주장이 있었으나 의회의 반대에 부딪쳐 좌절된 사례를 보아도 알 수 있듯이, 국가가 시장을 지배하고 행정부가 입법, 사법의 권한을 침해하는 중앙집권형-국가주도형 국가제도는 미국적인 토양에서 성장하기 어려웠던 것이 사실이었다.

위에서 지적한 바 헌정주의형-자유주의형 국가제도의 유형들은 미국역사의 특정한 국면에서 태동한 것이지만, 동시에 중층(重層)적으로 그리고 누적적으로 현재 미국 정치제도의 다양한 측면을 구성하는데 각각 기여하였다. 이러한 다양한 유형 가운데 하나로서 이 연구가 다루고 있는 정부-기업 공조형 국가제도는 자유주의적이며 헌정주의적인 질서 속에서 정부와 기업이 만나는 영영 혹은 공사(公私)의 기능이 중복되는 경계선에서 새로이 창출한 공사연계형 조직을 통해 전시 산업물자 수급정책을 수행한 국가제도의 하나로 파악될 수 있을 것이다.



<그림 1> 국가 간 갈등/경제적 위기 수준과 사회의 민주주의의 수준

한편 “국가 간 갈등/경제적 위기 수준”과 “사회의 민주주의의 수준”을 두 변수로 하여 전시산업위원회의 위상과 관련하여 미국 국가제도의 위상을 파악하는 것도 전쟁과 미국의 국가건설이라는 이 글의 목적과 관련하여 의미가 있을 것으로 파악된다. 아래의 그림은 미국이 국가 간 갈등과 경제적 위기를 거치면서 경험하게 된 국가제도의 위상변화를 이해하기 위해서 작성된 것이다.

<그림 1>은 <표 1>에서 설명된 미국 국가제도의 다양한 유형을 “국가간 갈등/경제적 위기 수준”과 “민주주의의 수준”이라는 측면에서 좌표로 나타낸 것이다. 4등분된 그래프를 통해서 국가 간 갈등/경제적 위기 수준과 민주주의의 수준을 두 축으로 어떠한 국가유형이 나타날 것인지를 간단히 설명하자면 다음과 같다. 민주주의의 수준이 낮고 국가 간 갈등/경제적 위기 수준이 높을수록 강압적 국가의 모습이 나타날 가능성이 크다. 여기에 속하는 미국 국가제도 유형은 사실상 존재하지 않는 것으로 보인다. 그 반대로 민주주의의 수준이 높고 국가 간 갈등/경제적 위기의 수준이 낮을수록 강압적 국가의 가능성은 매우 적어지게 된다. 미국 정치발전과정에서 이러한 사례는 연방정부를 중심으로 한 권력의 집중현상이 실현되지 못한 채 선거정치와 정당정치가 활성화되었던 19세기의 분권형-선거정치형 국가제도가 해당된다고 할 것이다. 그리고 위 그림에 제시된 것과 마찬가지로 <표 1>에서 제시된 미국 국가제도들의 유형(규제정책형 국가제도, 정부-기업 공조형 국가제도, 시장개입형

국가제도)들은 기본적으로 민주주의의 수준이 높은 헌정주의형-자유주의형 국가제도의 틀 안에서 발생한 것으로 보인다. 따라서 미국의 경우 유럽 왕조 국가들과 현저히 구별되는 점은 국가 간 갈등의 심화나 경제적 위기가 결코 국가주의적 정책으로 귀결되지 못했으며, 근본적으로 자유주의적 틀 안에서 특별히 제정된 법이나 한시적인 규제 등을 통해서 민주주의의 수준을 적절히 조절하면서 국가제도의 발전에 기여하였다는 점이다. 전시나 경제위기 등 비상시에 등장한 시장개입형 국가제도나 이 글이 분석한 정부-기업 공조형 국가제도 역시 높은 수준의 민주주의라는 토양 안에서 등장하였으며, 단지 시대적 상황이 요청하는 바에 따라서 신속하고 효율적인 비상 산업정책을 수립하는 대가로서 민주주의의 수준이 일시적으로 하향 조절되는 것을 유도하였을 뿐이라고 판단된다.

## V. 결론

이 글이 주요 분석대상으로 삼은 전시산업위원회는 원래 전쟁부 장관 베이커가 지휘하는 국가방위위원회의 하부기관이었으나, 군수품 총괄위원회의 전시물자구매의 조정기능이 저하되면서 윌슨 대통령이 1918년 3월 바룩을 책임자로 하여 독립적인 기관으로 다시 탄생시킨 전시물자수급 관련 중앙집중적 총괄 조정기구였다. 제1차 세계대전 당시 기업계의 신망을 얻고 있었던 뉴욕의 금융업자 출신이며 국가방위위원회 산하 원자재 분과위원회의 위원장이었던 바룩은 전시산업위원회의 제3대 위원장으로 취임하면서 대통령으로부터 전시물자수급에 관한 전권을 위임받고 기업가 및 산업계의 다양한 인사를 중용하여 정부와 기업 간의 공조적인 연계조직을 만들어 내는데 크게 기여하였다. 제1차 세계대전이라는 세계최초의 산업화된 전쟁을 맞이한 미국 정부는 전략물자의 생산 및 수급의 원활한 운영을 위하여 기업의 책임 있는 인사들과의 정규적인 정보 및 의견의 교환이 전시 미국의 외교정책 수행에 긴요함을 강하게 느끼게 되었고, 바룩이 주도한 전시산업위원회는 이러한 요



구를 채워주면서 국가-사회 간의 관계에 대한 공사연계형 국가의 새로운 단면을 보여 주었다.

제1차 세계대전 발발 이후 기업부문의 협조에 대한 절박한 필요성에 의해서 등장한 전시산업위원회는 무엇보다도 전시 미국의 국가제도의 정비나 재편이 정부와 기업 간의 정책적 공조의 연장선상(government-business continuum)에서만 파악될 수 있다는 점을 적절히 보여주는 사례가 된다는 점에서 주목할 만하다. 다시 말해서 전시산업위원회는 산업분야별, 상품별로 다양한 상품분과 소위원회를 설립하고, 이러한 각 분과에 기업부문의 경영 엘리트들을 실질적인 정책결정자로 참여시킴으로써 정부와 기업 간의 유기적인 연속성(interlocked continuum)을 구축하고자 하였다. 즉 국가는 전시산업정책의 효율적 운영을 위해서 전시산업위원회라는 독립기구 및 그 예하의 분과위원회를 설치함으로써 국가제도적 차원에서 기업부문의 의견이 최대한 반영될 수 있는 공간을 제공하였으며, 기업부문은 이러한 공적기구에 적극적으로 참여하여 시장 혹은 사적영역을 자율성을 최대한 확보함과 동시에 정부정책에 직접적으로 영향력을 행사할 수 있는 기회를 마련하게 되었다.

이와 같은 형태의 정부-기업 공조체제는 전쟁 등을 포함한 국가적 위기나 비상시에 미국이 발현하는 독특한 국가의 모습 가운데 하나라고 할 수 있다. 무엇보다도 미국은 이미 19세기 전반 잭슨 민주주의를 경험하면서 선거정치와 정당정치를 성공적으로 발전시켜 신생 민주주의 공화국으로서 일찍이 성공적으로 성장해 왔다. 이와 같이 민주주의 제 조건이 상대적으로 일찍 조성되어 있는 미국과 같은 나라에서 전쟁이나 경제불황과 같은 국가적 비상상황을 맞이하여 절실하게 요구되는 조직화, 관료화, 효율중심의 국가운영은 상당한 저항에 처할 수밖에 없었다. 이러한 미국의 정치경제적 토양에서 전시산업위원회와 같은 공적 기구를 통한 국가와 기업부분간의 공사연계적 협조체제는 가장 적실성 있는 선택으로 받아들여지게 되었다. 결론적으로 이 연구가 시사하는 바는 왕정의 경험이 없이 이미 19세기 전반기 이후 이미 높은 수준의 민주주의를 구가하고 있는 미국의 경우 전시 등의 위기관리형 산업정책은 국가주의적 경로를 걸을 수 없었다는 점과, 따라서 전시 등 국가적

위기상황에서 나타나는 위기 관리형 산업정책은 자유주의적 정치 및 경제체도를 수용하면서도 효율성의 제고를 목적으로 수행되는데, 이 때 국가는 효율성의 제고를 위해서 기업부문에 대해서 협조를 요청했으며 제1차 세계대전 당시의 전시산업위원회는 정부-기업 공조 구현의 적절한 예가 된다는 점이다.

### 참고문헌

- Almond, Gabriel. 1988. "The Return to the State." *American Political Science Review* 82(3). pp. 853-874.
- Arnold, Peri E. 1984. "Ambivalent Leviathan: Herbert Hoover and the Positive State" in J. David. Greenstone ed. *Public Values and Private Power in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baruch, Bernard. 1957. *Baruch: My Own Story*. New York: Henry Holt and Company.
- Clarkson, Grosvenor B. 1923. *Industrial America in The World War: The Strategy Behind the Line, 1917-1918*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company.
- Cuff, Robert, D. 1973. *The War Industries Board: Business-Government Relations during World War I*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Eisner, Marc Allen. 2000. *From Warfare State to Welfare State: World War I, Compensatory State Building, and the Limits of the Modern Order*. University Park: The Pennsylvania State University.
- Ertman, Thomas. 1997. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fickle, James E. 1994. "Defense Mobilization in the Southern Pine Industry: The Experience of World War I." Robert F. Himmelfarb. ed. *Business-Government Cooperation 1917-1932: The Rise of Corporatist Policies*. New York and London: Garland Publishing, Inc..
- Gerber, Larry G. 1983. "The Impact of War 1914-1920." Chapter V in *The Limits of Liberalism: Josephus Daniels, Henry Stimson, Bernard Baruch, Donald Richberg, Felix Frankfurter and the Development of the Modern American Political Economy*. New York and London: New York University Press.
- Greenstone, J. David. ed. 1984. *Public Values and Private Power in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Hartz, Louis. 1955. *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York: A Harvest/HJB Book.
- Hawley, Ellis W. 1994. "Herbert Hoover and American Corporatism, 1929-1933." Robert F. Himmelfarb. ed. *Business-Government Cooperation 1917-1932: The Rise of Corporatist Policies*. New York and London: Garland Publishing, Inc.
- Hofstadter, Richard. 1956. *The Age of Reform*. New York: Vintage Books.
- Huntington, Samuel P. 1968. "Political Mobilization: America vs. Europe" chapter 2 of *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Katznelson, Ira and Martin Shefter. eds. 2002. *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Katznelson, Ira. 2002. "Rewriting the Epic of America." Chapter 1 in *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*. Ira Katznelson and Martin Shefter. eds. Princeton: Princeton University Press.
- Koistinen, Paul A. C. 1994. "The "Industrial-Military Complex" in Historical Perspective: The InterWar Years." Robert F. Himmelfarb. ed. *Business-Government Cooperation 1917-1932: The Rise of Corporatist Policies*. New York and London: Garland Publishing, Inc..
- Kloppenber, James T. 1986. *Uncertain Victory: Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1870-1920*.
- Krasner, Stephen. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16.
- Lustig, Jeffrey R. 1982. *Corporate Liberalism: The Origins of Modern American Political Theory, 1890-1920*. Berkeley: University of California Press.
- McConnell, Grant. 1966. *Private Power and American Democracy*. New York: Vintage Books.
- McDonald, Terrence J. 1990. "Building the Impossible State: Toward an Institutional Analysis of State Building in America, 1820-1930." John E. Jackson. ed. *Institutions in American Society*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Nelson, William E. 1982. *The Roots of American Bureaucracy 1830-1900*. Cambridge: Harvard University Press.
- Poggi, Gianfranco. 1978. *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Shefter, Martin. 1994. *Political Parties and the State: American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, Theda, eds. 1982. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Sklar, Martin J. 1988. *The Corporate Reconstruction of American Capitalism, 1890-1916*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Skowronek, Stephen. 1982. *Building A New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The United States War Industries Board. 1918. *An Outline of the Board's Origin, Functions, and Organization*. Washington, D.C: Government Printing Office.
- Tilly, Charles. eds. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1992. *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Tyson, James L.. 1940. "The War Industries Board, 1917-1918." Supplement to *Fortunes* for September.
- Weinstein, James. 1968. *The Corporate Ideal in the Liberal State, 1900-1918*. Boston: Beacon Press.

## War and the American State-Building: The Case of War Industries Board

Byoung Kwon Sohn  
Professor, Department of International Relations  
ChungAng Universit

The War Industries Board, created around the time of the U.S. entrance to the first World War, did not deviate from the tradition of business-led market system in the sense that this new state agency recruited, and relied on, economic experts from the private sector to have them work in the semi-governmental commodity sections as business representatives. Bernard Baruch, chairman of the War Industries Board, was convinced that the government in the crisis needed to be conjoined by the business people legally authorized to decide on the national purchase of raw materials and the national pricing of domestic products. In this way, he believed the government could efficiently manage the national economy, preparing for and sustaining more effectively the U.S. involvement in the first World War. As a matter of fact, the War Industries Board made business representatives head its individual commodity sections, enabling the governmental purchase of raw materials to be better coordinated at a reasonable pricing system. As a result, the United States throughout the first World War was able to form an associative state where the government officials made national decisions related to war-preparedness in close consultation with business representatives working within the semi-public governmental organizations.

Key Words: War Industries Board, Bernard Baruch, the First World War, Woodrow Wilson, associative state, government-business cooperative system, government procurement of war materials, commodity sections

