

【논 문】

국책회사로 본 국가-기업 관계의 구조변동

- 만주척식공사 재편을 둘러싼 ‘反기업주의’의 정치사회학 -*

조 정 우**

차례

- I. 들어가며 : 만주국의 경제체제 실험
- II. 국책성과 영리성의 밸런스 : 주식회사형 국책회사의 작동원리
- III. 지속 불가능한 밸런스 : 교착하는 국가와 기업
- IV. 주식회사와 국책회사의 분리 : 會社에서 公社로
- V. 맺음말 : 국가직영과 ‘反기업주의’

국문초록

이 논문은 국가-기업 관계 분석의 일환으로, 1930년대 후반 일본이 만주국과 합작으로 설립한 ‘만주척식공사’라는 국책회사의 조직 개편 과정을 분석해 보고자 한 것이다. 만주척식공사는 다음 세 가지 점에서 주목할 만한 독특성을 띤다. 첫째, 1940년대 전시체제가 조선인의 만주이민을 직접 시행한 기관으로서 조선인 전쟁동원의 문제와 깊이 연루되어 있다는 점이다. 둘째, 현대 한국 공기업의 여러 형태 중 국가가 자본 전액을 출자하고 특별법에 의해 운영하는 ‘공사형’ 공기업의 선행형태이자, 제국일본이 처음으로 설립한 최초의 ‘公社’라는 점에 있다. 셋째, 이 공사형 공기업인 만주척식공사가 1941년 ‘주식회사형’ 공기업인 선만척식주식회사를 인수합병했다는 점이다.

* 이 논문은 2014년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 한림대학교 일본학연구소가 수행하는 중점연구소지원사업의 일환으로 이루어진 연구임 (2014S1A5B8066696).

** 한림대학교 일본학연구소 연구교수

국책회사(공기업)은 자기보존을 추구하는 ‘국가의 원리’와 이윤을 추구하는 ‘기업의 원리’가 경합하고 교착하는 장(場)이라 할 수 있다. 이 논문에서는 만주척식공사의 선만척식주식회사 인수합병 과정을 대상으로, 주식회사라는 ‘회사(會社)’ 조직이 전쟁이라는 국가적 위기 속에서 더 이상 지속되지 못하고 국가적 조직에 더 가까운 ‘공사(公社)’로 변환되어야 했던 이유를 분석하였다. 즉 전시통제경제의 전개 하에서 기업의 원리가 국가의 원리에 종속·통합되는 과정과 그 논리를 국책회사를 사례로 규명하고자 한 것이다.

주제어 : 만주척식공사, 선만척식회사, 국책회사, 국책성, 영리성, 통제경제, 반기업주의, 만주이민

I. 들어가며 : 만주국의 경제체제 실험

국가와 기업의 관계는 특정 국가경제의 성격을 규정하는 핵심 요소의 하나이다. 신자유주의가 주장하는 ‘작은 정부’론은 국가와 기업의 접촉면을 최소화함으로써 기업이 시장 매커니즘을 통해 자유로이 수익과 이윤을 극대화하는 것을 목적으로 한다. 이에 반해 한국의 경제성장 과정에서도 확인할 수 있듯이, ‘강한 국가’론은 국가가 자본의 창출과 배분을 주도하고 시장을 조정함으로써 기업의 경쟁력을 강화할 수 있었다고 주장한다.

국가 별로 기업과의 관계 구축의 양태는 다양한 스펙트럼을 보이겠지만, 세계사적인 차원으로 보면, 크게 ‘시장 자유주의’와 ‘국가 개입주의’로 대별할 수 있다. 신자유주의와 발전국가론은 이 두 축에서 각각 반대편에 자리 잡고 있다고 하겠다. 그런데 신자유주의와 발전국가론의 형성 과정을 이해하는 데 있어 공통적으로 검토해야 할 것이 하나 있는데, 그것은 바로 1930년대 국가 개입주의의 전개 속에서 등장했던 ‘통제경제’ 체제이다.

신자유주의의 대표적 이데올로그인 프리드리히 하이에크(F. Hayek)가 자유시장경제의 이론을 구축하게 된 것은 1930년대 나치 독일이 확립한 통제경제에 대한 반발에서 비롯된 것이었다. 또 현대 ‘경영학의 아버지’로 불리는

피터 드러커(P. Drucker)가 그의 처녀작 『기업의 개념』(1946년)에서 ‘자유기업’의 이념을 설명하면서 격렬히 비판했던 것이 바로 독일의 통제경제 체제였다. 하이예크와 드러커는 당시 독일 경제권의 일부였던 오스트리아 출신으로 젊은 시절 통제경제의 전개를 직접 경험했다는 공통의 경험 지반을 갖고 있었고, 이를 토대로 철저한 反국가개입주의를 주장한 것이다.

이에 반해 발전국가론은 국가의 개입을 적극적으로 해석한다는 점에서 신자유주의와 대립적일 수밖에 없다. 그런데 ‘발전국가’의 역사적 형성 과정을 따라가 보면 우리는 1930년대 제국일본이 구축했던 통제경제 체제와 조우하게 된다. ‘발전국가로서 일본’을 규정했던 찰머스 존슨(C. Johnson)은 전후 일본경제의 고도성장을 설명하기 위해서는 1930년대의 체제 경험에서 출발하지 않으면 안 된다고 하였다. 특히 만주국의 중화학공업화-경제개발계획을 입안·추진했던 만주국 상공성과 전후 일본 국가주도형 경제성장의 관계타이었던 통상산업성(MITI)은 인적으로나 조직적으로나 직접적으로 연계되어 있었다는 점을 강조하면서, 동아시아 발전국가는 만주국 통제경제 체제의 궤적 속에서 탄생하였다고 주장하였다.¹⁾

이처럼 ‘신자유주의-자유기업’ 진영에게도 ‘국가개입주의-발전국가’ 진영에게도 1930년대 독일과 일본에서 전개된 통제경제의 경험은 그 이론적·정치적 주장의 지렛대로 작용하고 있다. 그런데 한국학계의 발전국가론에서는 만주국의 통제경제 경험은 그 분석과정에서 배제되어 있는 것으로 보인다. 일본은 ‘국민국가 일본→제국국가 일본→국민국가 일본’으로 팽창과 수축을 반복하였지만 ‘일본’이라는 틀은 전후(戰後)에도 여전히 유지되었기 때문에, 제국국가 일본의 일부였던 만주국 역시 일본의 역사적 경험이 자 체제로 인식하고 있는 것 같다. 하지만 한국은 근대국민국가를 구성하지 못했기 때문인지, 한국의 발전국가론에서는 만주국의 체제와 경험은 적극적으로 해석되지 않고 있다.²⁾

1) 찰머스 존슨, 김태홍 역, 1983, 『통상성과 일본의 기적』, 우아당, 51~53쪽.

2) 다만 한석정은 최근 저작(2016)에서 만주국의 경제체제가 한국 경제성장의 직접적 원천이

1932년 일본의 위성국이자 ‘괴뢰국’으로 건국된 만주국은 일본이 추구한 ‘국방경제블록’의 핵심 지역이었다. 이른바 ‘日滿블록경제’의 구축은 일본의 경제와 국방에 있어 열쇠가 되었던 제국의 최대 현안이었다. 특히 만주국의 설계자이자 지배자였던 관동군(關東軍)은 군수물자의 생산과 보급을 위해 만주국의 급속한 중화학공업화를 추진하였다. ‘만주중공업주식회사’, 즉 ‘滿業’은 그 공업화를 대표하는 회사라 할 수 있다.³⁾

만주국의 경제체제 구축에 있어 대표적인 정책은 바로 ‘하나의 업종은 국가가 지정한 특정한 한 개 회사만이 운영할 수 있다’는 ‘一社一業主義’의 채택이었다. 이는 기업들 간의 무제한 경쟁은 도리어 경제질서의 건전성을 해치고 또 국가가 통제하기 어려운 상황(예를 들면 ‘공황’)에 빠지기 쉽다는 유사-맑스주의적 발상에서 나온 것이었다. 그리고 지정된 회사들은 국가의 감독·지원이 특별법에 의해 명시되어 있는 ‘특수회사’이기도 하였다.⁴⁾ 선택된 특수회사들은 5개년 계획을 실행하는 조직이었기 때문에, 만주국의 경제개발계획은 정책적 계획만이 아니라 새로운 기업체제 실험으로서 바로 특수회사의 제도와 사업을 분석해야만 그 실체를 파악할 수 있다고 하겠다. 이 ‘1사1업주의-특수회사’ 세트는 만주국의 역사에서 ‘경제개발5개년계획’ 만큼이나 중요한 것이었다.

그렇지만 이것이 만주국 경제체제 구축 실험의 전부는 아니었다. 여기서 주목하는 것은 만주중공업주식회사와 같은 ‘주식회사’ 이외에 만주국에서는 ‘公社’라는 새로운 경제조직 형태가 창안되고 실제로 성립되었다는 사실

되었음을 주장하고 있고, 그리고 김웅기(2006)도 만주국 경제체제를 ‘모델’로 설정하여 그 연관성을 주장한 바 있다.

- 3) 만주중공업주식회사(滿業)는 신흥재벌이었던 닛산(日産)이 본사를 아예 만주국 신경(長春)으로 이전하여 회사의 명칭과 조직을 모두 개편하여 탄생한 것이었다. 이 ‘만업’은 중공이 적산으로 인수하였는데, 현재 장춘(長春)의 ‘제일자동차회사’는 만업의 자산과 기술을 접수하여 설립된 회사이다.
- 4) 戰前일본의 ‘특수회사’는 법률 용어로, 그 설립과 운영에 관한 특수한·특별한 법령이 있는 회사를 ‘특수회사’라 하였다. 현대 한국에서는 ‘공기업’에 해당하는데, 당시 일반적인 것은 국가적 목적, 즉 국책을 수행하는 회사라 하여 ‘국책회사’라 부르기도 하였다. 법적 특수회사는 모두 국책회사였는데, 그렇지만 국책회사라 불리는 것들이 모두 특수회사인 것은 아니었다.

이다.⁵⁾ 국가기관과 기업의 성격을 동시에 갖고 있는 공사라는 조직은 한국인들에게는 매우 익숙한 것이지만, 그 형성과정과 제도적 성격에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 한국의 경제성장 과정에서 국가와 기업을 매개했던 ‘공사’의 역사적 선행행태는 바로 만주국에서 찾아 볼 수 있는데, 그것은 바로 전시체제 기 일본인-조선인 만주이민 사업을 담당했던 ‘만주척식공사(滿洲拓殖公社)’이다.

만주척식공사는 일본인 만주이민정책을 대행하는 일본-만주국 합작의 국책회사로서, 1935년 12월 ‘만주척식주식회사’로 설립되었다가 조직을 확대 개편하여 1937년 9월 ‘만주척식공사’로 재창설되었다. 이 글은 만주척식공사를 사례로 ‘공사’라는 경제조직이 출현하게 된 역사적 과정과 이념적 성격을 규명해 내는 작업의 일환이다. 분석의 초점은 공사의 조직 형태와 주식회사라는 자본주의를 대표하는 기업조직의 형태를 비교하는 데 맞춰질 것이다.⁶⁾ 특히 1938~41년 기간에 만주척식공사가 선만척식주식회사라는 ‘주식회사형’ 국책회사를 인수합병하는 과정은 주식회사와 공사의 차이점을 잘 보여주는 대목이기 때문에 그 과정을 집중적으로 분석해 보도록 하겠다.

5) 후술하겠지만, 이 ‘公社’는 회사를 가리키는 중국어 ‘公司’와 발음은 같지만 그 의미가 다른 말이다. 즉 公社는 公司를 일본식 한자로 표현한 것이 아니라 조직 형태와 운영 목적이 會社·公司와는 상이한 새로운 경제조직이었다.

6) 기미지마(君島和彥)는 만주척식주식회사에서 만주척식공사로의 변환을 다루었다는 점에서 이 글의 거의 유일한 선행연구이지만, ‘공사’라는 신 기업조직 형태의 출현 보다는 이민 정책의 변화에 초점을 맞추고 있다(君島和彥, 1976, 『滿州農業移民關係機關の設立過程と活動狀況－滿州拓植會社と滿州拓植公社を中心に－』, 滿州移民史研究會編, 『日本帝國主義下の滿州移民』, 龍溪書舍).

II. 국책성과 영리성의 밸런스 : 주식회사형 국책회사의 작동원리

근대화 초기 일본은 메이지 국가의 강력한 주도 하에 식산흥업과 부국강병을 추진하였다. 에도 시대에서부터 메이지 초기에 이르는 기간 일본에서는 상업과 농업이 고도로 발달하였지만, 아직 공업화로 이행할만한 자본과 기술은 보유하지 못한 상황이었다. 그래서 메이지 정부는 자본주의 근대화를 위한 제도적 기반을 서둘러 확충하였다. 특히 국가 금융 부문에 있어서는 중앙은행인 일본은행을 필두로 외환결제은행인 요코하마정금은행, 부동산담보 대출은행인 일본흥업은행, 동산담보 대출은행인 일본권업은행 등 주요 국책금융기관을 특수회사로 설립하였다.

이러한 국책금융기관은 일본본토에만 한정되지 않고 식민지 경제체제를 운용하는 데에도 이용되었다. 일본의 내국식민지인 홋카이도의 ‘개척’을 목적으로 홋카이도척식은행(1896년)을 설립하였고, 대만에는 대만은행(1895년), 만주에는 남만주철도주식회사(1905년)를 설립하여 식민지 개발 자금의 관리와 공급을 담당하도록 하였다. 조선에는 동양척식주식회사(동척, 1908년)와 조선은행(1911년)을 설립하여 그 역할을 하도록 했는데, 1918년에는 조선식산은행이 설립되어 동척과 더불어 양대 식민지 농업개발 자금 공급의 루트가 되었다. 이 조선식산은행 설립을 마지막으로 제국-식민지 금융체제가 일단 완비되자, 그 이후 제국일본의 영역 내에서는 한동안 특기할 만한 국책회사가 추가로 설립되지 않았다.⁷⁾

그런데 1931년 만주사변과 32년 만주국 건국으로 제국 블록경제 구축이 당면 과제가 되면서 국책회사를 둘러싼 상황이 일변하였다. 특히 일본본토

7) 1919년 대만전력주식회사, 1920년 국제일본전신전화가 설립된 바 있지만 이 두 회사는 전력 및 통신 사업의 통합을 목적으로 기존 회사들을 합병하기 위한 법적 근거를 만드는 과정에서 특수회사 제도를 이용한 것이기 때문에 자본의 조성과 공급을 목적으로 한 다른 국책회사들과는 성격이 달랐다(西原寬一, 1941, 『國策會社立法の發展と最近の立法』 『法律時報』 第30卷5號(通卷137號)).

와 만주국을 연계한 ‘日滿블록’은 제국경제와 제국국방의 관건으로 인식되어 모든 역량이 집중되었다. 만주사변을 주동한 일본 육군은 만주국의 중공업화가 제국일본의 방어와 유지를 지속할 수 있는 물적 토대가 된다고 판단하여 ‘경제개발5개년계획’을 수립하여 군수공업화를 급속히 추진하기 시작하였다. 서두에서 언급한 만주국의 특수회사들은 이를 위한 국가의 경제장치(economic apparatus)로 설립된 것이었다.

일만블록의 구축과 만주국의 중공업화는 조선과 대만 등 다른 식민지에도 깊은 영향을 끼쳤다. 식민지 조선을 예로 들면, 만주사변 발발 직전에 조선총독으로 부임한 우가키 가즈시게 총독은 ‘日滿’에 조선의 ‘鮮’을 끼워 넣은 ‘日鮮滿블록’을 주창하며 일본 경제블록 구축에서의 조선의 역할을 강조하였다.⁸⁾ 즉, 우가키 총독은 일본을 정공업(精工業) 지대, 조선을 조공업(粗工業) 지대, 만주를 원료공급 지대로 하는 일본→조선→만주의 위계적 분업구조를 설정하면서, 조선의 산업 구조를 기존의 농업 중심에서 공업 중심으로 재편하는 산업개발을 추진하려 하였던 것이다.

이러한 식민정부에 의한 식민지 개발 정책은 조선에서만 시행된 것이 아니다. 같은 시기 대만총독부도 ‘열대산업조사회’를 설치하여 대대적인 산업개발 계획을 검토·입안하였고, 남양군도의 남양청도 척무성의 주도 하에 ‘남양군도개발조사위원회’를 설치하여 일본령 미크로네시아에 대한 개발을 추진하기 시작하였다.

즉, 1930년대 전반에 일본의 식민지인 조선-대만-남양군도에서 동시적으로 식민지 개발 계획이 추진되기 시작했던 것인데, 이 계획 속에는 개발의 시행 기구로서 ‘척식회사’를 설립한다는 점 또한 공통적으로 입안되었던 것이다. 실제로 이는 실현되어, 1936년 9월에서 11월 사이 조선·대만·남양군도에서 각각 척식회사가 동시 신설되었다. 1936년 9월 조선에서 ‘선만척식주식회사’가 설립되었고, 11월에는 ‘대만척식주식회사’와 ‘남양척식주식

8) 일선만블록은 경성제국대학 교수 스즈키 다케오(鈴木武雄)가 이론화한 것으로, 일본-만주 관계에 대한 조선총독부의 입장이 강하게 반영되어 있다. 이에 대해서는 송병권, 2002, 『1940년대 스즈키 다케오의 식민지조선 정치경제 인식』 『民族文化研究』 37집을 참조할 것.

회사'가 잇달아 설립되었던 것이다. 이 세 회사들은 일본 식민지 전체를 통해 봐도 1918년 조선식산은행 이후 사실상 처음으로 설립된 식민지 특수회사였다.⁹⁾

[표 1] 1930년대 '척식회사' 현황 및 개요

설립주체	사업지	회사명 및 약칭	설립	비고
일본정부	일본본도 이외 지역	東洋拓殖株式會社* 東拓	1908	종전 후 GHQ에 의해 해산
관동군 일본정부	만주	滿洲拓殖株式會社 개편⇒ 滿洲拓植公社 滿拓	1935.12 1937.9	종전 후 GHQ에 의해 해산
조선총독부	북부조선 및 만주	母：鮮滿拓殖株式會社 鮮拓	1936.9	1941.9 해산, 東拓·滿拓이 분할 인수**
		子：滿鮮拓殖株式會社 滿鮮拓	1936.9	
대만총독부 일본해군	대만 및 그 일대	臺灣拓殖株式會社 臺拓	1936.11	종전 후 GHQ에 의해 해산
척무성 일본해군	남양군도 및 그 일대	南洋拓殖株式會社 南拓	1936.11	종전 후 GHQ에 의해 해산

* 東拓은 설립 당시에는 사업대상지를 '조선'으로 설정하였으나, 1917년 동척법 개정에 의해 '일본본도 이외 해외지역'으로 변경.

** 만주사업 전담 자회사인 만선척식회사는 만척이 인수, 본사 직영인 북부조선 사업은 동척이 인수.

조선, 대만, 남양군도라는 일본의 주요 식민지에 동시 설립된 이 3개 척식회사들이 모두 식민지 '개발'을 공통의 목적으로 내건 것은 블록경제의 구축과 제국분업구조의 강화라는 측면에서 이해되어야 한다. 1920년대 내내 지속된 세계적인 경제불황은 1929년 미국의 대공황으로 극점에 달하였

9) 척식회사의 간략한 계보에 관해서는 조정우의 글(2013)을 참조할 수 있는데, 최근 '식민지 기업사' 연구가 한국, 일본, 대만 학계에서 축적되면서 이 세 척식회사에 대해서도 일련의 연구결과가 산출된 바 있다. 조선의 선만척식주식회사에 대해서는 정안기(2011)가 그 윤곽을 그린 바가 있고 손춘일(1999)은 회사 사업이 갖는 수탈성을 치밀하게 분석한 바 있다. 또 조정우의 논문(2014a)은 선만척식회사를 이민회사가 아니라 在滿 조선인에 대한 지배를 강화하기 위한 기구였다는 점을 규명하였다. 한편 대만척식주식회사에 대해서는 久保文克(1997), 齋藤直(2008), 林玉茹(2012) 연구가 대표적이는데, 이들은 대만척식회사를 전형적인 식민지 개발 회사로 규정하고 있다. 그리고 남양척식주식회사를 군사주의적 식민지 개발의 일환으로 분석한 것으로 조정우의 논문(2015)이 있다(상세한 서지사항은 참고문헌에 제시함).

다. 금본위제의 재건지연으로 어려움을 겪고 있던 국제무역은 그간 자본순환을 지탱해 오던 미국마저 공황으로 접어들자 거의 정지상태에 이르렀다. 이 상황에서 각 국가들은 자본주의 세계경제에서 한발 빼서 자국의 보호를 도모하였다. 제국주의 국가들은 제국블록경제를 구축하여 세계경제의 위기에 대응하려 했던 것이다. 제국블록경제 구축을 위해서는 식민지를 개발하는 것이 급선무였다.¹⁰⁾ 이제 식민지는 원료공급지로서만이 아니라 하나의 소비시장이나 생산기지로서, 제국의 경제분업구조에 더욱 긴밀하게 결합되어야 했다.

그런데 관건이 되는 것은 식민지 개발에 필요한 자금을 어떻게 조성하는가 하는 것이었다. 일본본토는 세계대공황의 여파에 여전히 시달리고 있었고, 그나마 동원할 수 있는 자금은 제국일본블록경제 구축의 핵심이었던 만주국으로 집중되고 있었다. 그렇다면 이 ‘일만블록’에서 소외된 기존의 식민지인 조선, 대만, 남양군도는 어떻게 자금을 조달하여 개발 정책을 시행해야만 했을까? 각 척식회사들의 사업 목적이 공히 ‘척식을 위한 자금의 조성’과 ‘공급’으로 규정되어 있었다는 점¹¹⁾은 각 식민지 통치기구들이 척식회사를 동시에 설치한 이유를 잘 보여주고 있다. 이 점을 명확히 밝히기 위해서는 이 척식회사들의 조직적 특징을 분석해야 한다.

국가는 국가 정책을 여러 방식으로 집행하는데, 어떤 정책은 단순히 법률의 제정·개정만으로 시행하기도 하고, 어떤 정책은 정부가 직접 예산을 투입하여 집행하기도 한다. 또 어떤 정책은 법령 제정을 통해 특수회사를 설립하여 그 회사에 위탁하기도 한다.

이 중 위탁-대행 방식은 정책 수행에 소요되는 자금을 정부예산에서 직접 지출하기 어려울 때 사용된다. 정책 자금을 기업 조직과 시장을 통해 사회로부터 ‘추출’하고자 할 때 이용되는 것이다. 마치 일반 민간회사처럼 특

10) 제국블록경제의 구축과 식민지 개발의 관계에 대해서는 영국제국을 사례로 분석한 Gupta(2002)와 Tarp(2009)의 글을 참조할 것.

11) 「선만척식주식회사령」, 「대만척식주식회사법」, 「남양척식주식회사에 관한 칙령」 등 각 회사의 법령과 정관은 모두 이를 명확히 명시하고 있다.

주회사도 주식 발행을 통해 회사의 자본금을 주식시장에서 조성하고, 회사채를 발행하거나 차입을 하여 사업자금과 운영비를 금융시장에서 회사 스스로 조달하게 하는 방식이다.

이렇게 함으로써 국가는 예산의 직접 지출을 최소화하면서도 정책 사업을 운용할 수 있게 된다. 그 반대급부로 국가는 회사에 대해 각종 보조금 교부와 면세 등의 특혜를 보장한다. 다만 관건이 되는 것은 특수회사가 경영능력을 발휘하여 자금 운용을 원활히 하고 일정 정도 수익을 올려 정부 예산의 지출을 막아내는 임무를 충실히 수행할 수 있는가 하는 점이다. 즉 특수회사들은 정책사업의 수행이라는 ‘국책성’과 기업조직으로서의 ‘영리성’을 동시에 충족시키는 것을 목적으로 했던 것이다. 여기서는 이 ‘국책성과 영리성의 밸런스’를 작동원리로 하는 특수회사를 ‘주식회사형 국책회사’로 개념화¹²⁾하고자 한다.¹³⁾

주식회사형 국책회사는 일정 수준의 정부출자와 민간출자가 혼합되어 자본금이 구성된다. 대체로 5:5의 비율로 구성되었고 회사에 따라 20-30% 정도의 증감이 있었다.¹⁴⁾ 정부출자분 이외 자본은 일반공모를 통해 조달하는 것으로 구성되었는데, 이 점이 국책회사가 주식회사로 설립된 이유이자 공사형 국책회사와 구분되는 특징이었다. 즉 국책회사라고 하여 모두 정부가 전액 출자를 하는 것이 아니며, 때로는 민간으로부터 자금을 조성하기도 하는 것이다.¹⁵⁾ 정부는 그 대신 민간 주주들이 배당을 안정적으로 받을 수 있

12) 법적인 용어인 ‘특수회사’ 대신 ‘국책회사’를 채택한 것은 한국에서 특수회사라는 말이 학계에서나 일반에서나 사용되지 않기 때문에 개념화를 위한 용어로는 유용성이 떨어지기 때문이다. 그래서 다소 범주가 다르지만 ‘국책금융기관’ ‘국책사업’ 등의 말은 여전히 쓰이고 있기 때문에 ‘국책회사’라는 용어를 사용하도록 하겠다. 물론 문맥에 따라 그 의미를 엄격히 해야 할 필요가 있을 경우에는 ‘특수회사’를 쓰기도 할 것이다.

13) 현대 한국의 공기업 연구에서도 공기업을 ‘주식회사형 공기업’과 ‘공사형 공기업’으로 구분한다. 이 유형 구분의 역사적 근거는 바로 이 논문에서 다루는 1930-40년대 일본의 국책회사 형성에 있을 것이다.

14) 동양척식주식회사는 정부지분이 약 30%정도였는데, 그렇다고 해서 재무구조가 취약한 것은 아니었다.

15) 한국학계에서 그간 주식회사형 공기업의 존재에 주목하지 않은 것은 전두환 정권 집권 초기 주요 공기업들이 공사화되었기 때문일 것이다.

도록 회사에 대해 민간주주 배당금을 보전하는 보조금을 교부하도록 법에 명시하였다.

국책회사의 핵심 역할은 회사 스스로 사업 자금과 운영비를 조달하는 데 있다. 국가는 정부예산을 지출하지 않는 대신 법령을 통해 국책회사들이 자금을 마련할 수 있는 ‘특권’을 보장해 주었다. 그 특권은 바로 상법이 규정한 절차와 한도를 넘어 회사채를 발행할 수 있다는 점에 있었다.¹⁶⁾ 그렇게 할 수 있는 근거는 이 회사채의 원리금 상환을 국가가 보증한다는 데 있었다. 이 점에서 국책회사의 회사채는 국채와 마찬가지로 역할을 했는데, 그럼에도 이 회사채는 법적으로 국채가 아니었기 때문에 국가 재정의 대차대조에는 계상되지 않았다.¹⁷⁾

그런데 만척식주식회사·대만척식주식회사·남양척식주식회사의 회사채에 대해서는 국가가 원리금의 상환을 보장하지 않았다는 점에 유의해야 한다. 국책회사의 회사채가 국채와 동등한 안정성을 확보하려면 그 회사의 법령에 회사채의 인수처가 명시되어야 하며,¹⁸⁾ 회사채에도 ‘정부보증채권’임이 명확히 기재되어 있어야 했다. 하지만 세 척식회사 모두 그러한 보증 내용이 법령으로 규정되어 있지 않았다. 즉 이 세 척식회사의 회사채는 정부보증채권이 아니었던 것이다.¹⁹⁾

16) 회사채는 이자와 원금을 상환해야 하는 부채이다. 그래서 일본 상법에서는 회사채의 발행 한도를 회사의 자본금 이하로 규정하여 자본금이 회사채의 담보가 될 수 있도록 하였다. 또 회사채의 과다 발행은 기업을 부도로 몰아갈 수도 있는 중대한 사항이었기 때문에 기재(起債) 시에는 반드시 주주총회의 결의를 거치도록 규정하고 있었다. 하지만 국책회사들에 대해서는 상법을 넘어서는 특별법을 제정하여, 회사채를 자본금 이상으로 발행할 수 있도록 하였고, 또 주주총회의 결의를 거치지 않아도 되도록 하였다. 즉 국책회사의 경영진은 경영진의 판단이나 정부의 요구에 따라 민간주주의 의사를 무시하고 회사채를 발행할 수 있었던 것이다.

17) 따라서 공기업이 거액의 부채를 지고 있는 것은 그 본연의 역할이라 할 수 있겠다. 한국에서 지하철 건설비용을 지하철공사의 부채로 계상한 것은 정부 재정의 건전성을 유지하기 위해 공기업의 회계 계정을 이용한 전형적인 사례라 하겠다.

18) 그 인수처는 정부 재무부(당시 大藏省)이거나 국책금융기관들이었다.

19) 각 척식회사들의 법령을 찾아보면 그 정부보증 규정이 명확히 제시되어 있지 않다는 사실을 확인할 수 있다. 다른 예로 1941년에 대만척식주식회사는 회사채권을 정부보증채권으로 전환해 달라고 일본정부에 요청했다는 점에서 이 점을 재확인할 수 있다.

요약하면 이들 주식회사형 국책회사는 정부와 민간이 공동으로 자본금을 출자한다는 점, 그리고 회사 부채의 상환을 정부가 보증하지 않는다는 점에서 국책회사이긴 하지만 국가의 책임과 의무가 최소화되어 있는 형태라 할 수 있다. 이와 달리 ‘공사형’ 국책회사는 자본금 전액의 정부 출자와 정부보 증채권의 발행을 특징으로 하여, 국가의 책임과 의무가 강화된 안정적이고 강력한 국책회사라 할 수 있다.

조선총독부가 선만척식회사를 공사형이 아닌 주식회사형 국책회사로 설립한 것은 경제공황으로 인해 긴축재정을 하고 있던 일본정부가 재정을 펴 부여야 하는 조선인 이민사업에 대해 예산 편성을 거부할 것이 명백하였고, 또 그에 더해 ‘일만블록’ 구축 작업으로 일본의 對식민지 투자가 만주국으로 집중되어, 조선총독부가 운용할 수 있는 재정의 규모가 충분치 않았기 때문이었다. 그래서 총독부는 주식회사를 설립하여 주식 발행을 통해 민간에서 회사 설립에 필요한 자금을 마련하려 했던 것이다.

그런데 위 세 척식회사 중 조선의 선만척식회사는 1941년에 공사형 국책회사인 ‘만주척식공사’로 인수합병되었다는 점에서 국책회사의 유형과 그 유형 별 차이를 이해하는 데 매우 적합한 역사적 사례를 제공해 준다. 실제 이 회사는 자금 조달 능력이 취약하였고, 수익을 거의 내지 못했기 때문에 설립된 지 2년도 채 되지 않은 상황에서 대규모 조직개편이 불가피한 상황에 처했다. 이하에서는 1938년 초에 마련된 ‘선만척식회사 기구개편안’을 단서로 하여 경영난에 처한 선만척식회사가 주식회사가 아닌 ‘공사’라는 새로운 형태의 경제조직으로 이행하게 되는 과정과 논리를 분석해 보고자 한다.

Ⅲ. 지속 불가능한 밸런스 : 교착하는 국가와 기업

주식회사형 국책회사는 그 스스로 수익을 창출할 수 있는 구조를 갖추는 것을 목표 요건으로 하였다. 다만 장기전망 하에 국책사업을 하는 회사인 만큼 사업 초기에 한해서는 국가가 각종 면세 혜택 및 정부주식 배당 면제, 배당금 보조금 지급 등을 통해 회사가 안정적으로 정착할 수 있도록 지원을 하였다. 선만척식회사에 대해서도 조선총독부는 8년 간 배당금 보조금 교부를 약정하였다.

주식회사형 국책회사가 지속가능하기 위해서는 설립 초기 정부지원을 바탕으로 회사를 안정화시키고, 그 과정에서 서둘러 수익구조를 마련하여 정부지원이 끊어진 뒤에도 회사의 자립적 경영능력으로 국책사업을 시행할 수 있어야만 했다. 이 매커니즘을 ‘국책성과 영리성의 밸런스’라 한다면, 이하에서 보게 되겠지만 선만척식회사는 영리성의 저조함으로 인해 그 밸런스를 유지하기 어려운 조건에서 출발하였다.

1. 선만척식주식회사의 경영 부실

조선총독부는 1931년 만주사변 직후 조선농민을 신생 만주국으로 정책적으로 이주시키는 계획을 수립하기 시작하였고, 그와 병행하여 정책대행기관으로 이민회사 설립을 추진하였다. 그 결과 1936년 9월 선만척식주식회사가 조선총독의 제령(制令)으로 설립되어, 매년 1만호의 조선농민을 만주로 이주시키는 사업을 실시하게 되었다는 것으로 알려져 왔다. 즉 만주의 산업 개발에 종사할 노동력으로 조선의 농촌과잉인구를 송출하고, 그에 필요한 자금을 조성·공급하는 것을 사업 내용으로 하였다는 것이다.²⁰⁾

그런데 회사가 외적으로 내건 사업 내용과 달리, 회사가 위탁받은 조선총

20) 따라서 선만척식회사의 설립과정과 사업내용을 분석하면 조선총독부 만주이민정책의 입안 과정과 사업의 실태를 규명할 수 있다고 할 수 있겠다. 조선인 만주이민에 대한 기존 연구들도 대부분 조선총독부의 만주이민정책과 선만척식회사의 설립-사업을 묶어서 설명하고 있다.

독부의 조선인 만주 이민 사업은 조선농민의 신규 이민을 억제하고, 또 기존 재만조선농민들을 특정 구역에 집결시키는 것을 목적으로 하고 있었다. 총독부는 회사 설립 직전인 1936년 5월 만주국과 조선인 이민 사업의 골격에 대해 합의를 했는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 조선농민의 신규 이민은 매년 ‘1만호 이내’로 하였는데, 여기서 주의할 것은 ‘1만호’가 아니라 ‘이내’라는 것이었다. 즉 단 한 가구도 송출하지 못해도 총독부와 만주국의 합의에 저촉되는 것이 아니었던 셈이다. 둘째, 조선인 이주 구역은 기존 재만 조선인의 집거 지구인 간도와 동변도로 제한되었다. 이는 ‘광활한 만주 벌판’의 아무 곳이나 조선인이 이주해 들어갈 수는 없다는 것을 규정한 것이었다. 셋째, 자유이민자는 ‘방임’하지만 연고자 증명되어 ‘이주증’을 발급받은 자로 제한하였다. 이는 연고자가 있다는 것을 증명한 자에게만 이주증을 발급하여 이주를 허가한다는 것이었다. 넷째, 선만척식회사는 기존 재만 조선농민들을 간도, 동변도, 봉천 지역으로 집결시키는 사업을 하는 것으로 하였다.²¹⁾

이 네 합의 사항을 종합해 보면, 신규 이민을 희망하는 자에게 기존 재만 조선인과의 연고를 입증토록 하였는데, 기존 재만조선인들을 집결시키고 있었고 또 입식구역을 간도와 동변도로 제한했기 때문에, 결국 기이주 농민과 신규 이민자 모두 간도와 동변도로 집결시키는 것이었다고 하겠다. 게다가 첫째 조항은 이민 송출이 전혀 없어도 무방하다는 것을 의미하고 있었다. 즉 조선총독부가 선만척식회사에게 위탁한 사업은 바로 만주로의 이민을 억제하고 만주의 조선인들을 관동군이 지정한 구역에 집결시키는 것이었다. 조선인 만주이민 정책의 실상은 총독부가 신문 상에 선전한 이민자 송출 사업이 아니라, 이민의 억제와 조선인의 집결이었던 것이다.²²⁾

21) 關東軍司令部, 1937.4, 『鮮農移住統制並二安定實施要綱』(김윤미, 2009, 『일제의 ‘만주개척’ 정책과 조선인 동원』 『한일민족문제연구』 17호, 18쪽에서 재인용).

22) 이상에서 설명한 초기(1936-37) 조선인 만주이민정책의 실상은 이 정책을 분석한 기존 연구들의 연구결과와는 상이한 부분인데, 보다 상세한 내용은 조정우의 박사논문(2014a)을 참조할 수 있다. 기존 연구들이 계속 선만척식회사와 조선인 만주이민정책을 ‘이민’의 관점으로 접근하고 있는데, 이 정책사업은 인구의 이주를 관리지원하는 것이 아니라

이러한 선만척식회사의 사업은 전혀 수익을 올릴 수 없는 성질의 것이었다. 선만척식회사는 제2영업년도인 1937년 1년 동안 조선인 집결 사업을 대규모로 집중 시행하였는데, 여기에는 막대한 토지 매수 비용과 농민 이주 비용이 요구되었다. 이 비용 조달을 위해 800만 엔을 일본흥업은행과 조선은행으로부터 차입하였다.²³⁾ 선만척식회사는 공칭자본금은 2000만 엔이었지만 실제로 주식 대금을 납부한 납입자본금은 800만 엔이었다.²⁴⁾ 선만척식회사가 800만 엔을 차입할 수 있었던 것은 바로 회사의 납입자본금 800만 엔이 담보가 되었기 때문이다. 이는 역으로 선만척식회사가 사업 시작 1년 만에 담보력을 모두 소진했다는 것을 의미하였다. 회사는 다른 수익원이 생기지 않는 이상 더 이상 대출을 받을 수 없게 되었다.

사업의 수익성도 없고, 추가 차입에 더 이상 은행들이 응하지 않는 상황에서 선만척식회사가 운영 자금을 마련할 수 있는 또 하나의 방도는 회사채의 기채를 통한 자금 조달이었다. 주식회사형 국책회사로서 선만척식회사의 운영 자금 중 가장 비중이 크고 또 특권으로 보장받은 것은 바로 회사채 기채 상의 한도였다. 일본 상법에서는 회사채 발행 한도는 납입자본금에 상당하는 것으로 제한하고 있었지만, 「鮮滿拓殖株式會社令」 제13조는 그 한도를 3배까지 상향시켜 두었다. 그런데 문제는 앞서 설명했듯이, 이 회사채가 정부보증채권이 아니었다는 데 있었다. 일반적으로 공기업의 채권은 정부가 원리금의 상환을 법적으로 보장하기 때문에 국채와 같은 것으로 취급되었지만, 선만척식회사 채권은 그렇지 않은 일반 회사채와 다름없었다.

그 이동 자체를 억제하는 것을 목적으로 한 것이다.

23) 「鮮滿拓殖株式會社 第3會 營業報告書」(1938년)의 차입금 내역 표.

24) 당시 일본의 상법 회사편에서는 회사 설립 시 주식회사에 한해 공칭자본금과 납입자본금을 따로 설정할 수 있도록 하였다. 납입자본금은 실제로 설립 시 주주들이 회사에 납부하는 자본금이고, 공칭자본금은 회사 정관 변경 없이 증자(增資)할 수 있는 한도를 지시하는 것이었다. 자본금의 증자는 회사의 재무 구조의 건전성에 결정적인 영향을 끼치는 일이기 때문에 주주총회를 통한 의결과 정관의 변경 등 복잡한 절차를 요구하였다. 그래서 일본 정부는 회사·기업의 급속한 성장을 촉진하기 위해 설립 시 증자의 한도를 미리 설정하는 대신 수속 절차를 생략하도록 하는 법적 편의 장치를 마련해 둔 것이었다. 지금은 이 공칭자본금 제도는 폐지되었다.

이 일반 회사채와 마찬가지로 선만척식회사 채권이 기채에 성공하려면 회사 사업의 수익성을 금융시장에서 인정받는 방법밖에 없었다. 수익률이 높으면 회사의 재무구조가 안정되고 그렇게 되면 회사채에 대한 신용도도 높아져 기채를 통해 금융시장으로부터 자금을 조달할 수 있는 선순환 구조가 확립될 수 있었다. 총독부는 선만척식회사가 수익사업을 운용하여 그 자금으로 정부정책을 수행하기를 기대했던 것이다. 이는 주식회사형 국책회사의 원리적 특징이기도 하였다.

회사 경영진은 1937년 4월에 1938년도 운영자금 조성을 위해 회사채 기채를 시도하였다. 하지만 수익성도 없고 정부보증채권도 아닌 회사의 채권을 일본의 금융기관들이 인수할 리 없었기 때문에 회사채 기채는 실패하고 말았다. 그래서 제3영업년도인 1938년에 들어섰을 때 선만척식회사는 수중에 운영자금이 거의 없어, 다시 850만 엔을 긴급 자금으로 추가 차입하였다.

아래 차입금 내역표에서 볼 수 있듯이, 1937년도에 조선은행과 일본흥업은행으로부터 800만 엔을 빌렸고 이것을 전혀 갚지 못했기 때문에 그 다음 해인 1938년도에도 이 부채는 그대로 남아 있었다. 즉 1938년도 차입은 1937년도의 조선은행 400만 엔, 일본흥업은행 400만 엔에다가 대출처를 알 수 없는 5개 은행으로부터의 신규 차입금 850만 엔을 합쳐 총 1,650만 엔에 이르렀던 것이다.²⁵⁾

[표 2] 선만척식회사의 차입금 내역(1937-1940)

	차입처	차입액
1937년	조선은행	4,000,000
	일본흥업은행	4,000,000
	증감액	+8,000,000
1938년	일본흥업은행 외 5행	16,500,000

25) 게다가 주주 공개를 목적으로 하는 영업보고서임에도 이 850만 엔의 차입처를 ‘일본흥업은행 외 5행’으로 처리하여 알려주지 않는다. 서류 상 선만척식회사가 조선은행과 일본흥업은행 말고 다른 어떤 4개 은행에서 차입을 했는지 확인할 수 없는데, 이는 차입처는 소액일지라도 모두 명기하게 되어 있는 영업보고서의 작성원칙을 어긴 것이다.

	증감액	+8,500,000
1939년	조선은행	5,000,000
	일본흥업은행	5,000,000
	증감액	-6,500,000
1940년	조선은행	8,250,000
	일본흥업은행 외 4행	6,250,000
	동양척식	3,280,000
	증감액	+7,780,000

* 각 년도는 당해 12월 말의 결산 내역임.

** 각 년도 「영업보고서」(제2회~제5회)의 차입금 내역 을 필자가 정리한 것.

이처럼 1938년 초에 이미 선만척식회사는 1650만 엔이라는 거액의 부채를 지고 있었을 뿐만 아니라 회사채 기채도 실패하여 자금 조달에 큰 어려움을 겪고 있었다. 또 회사의 사업은 전혀 수익을 내지 못했기 때문에 영업 개시 2년차 만에 벌써 선만척식회사는 자본 잠식이 시작될 위기에 빠져 버렸다. 선만척식회사는 재만조선인 집결사업이라는 국책은 충실히 수행하였지만, 주식회사라는 기업조직으로서는 더 이상 지속되기 어려운 딜레마에 처해 있었다고 하겠다. 설립 초기 국가의 지원을 통해 안정화가 된 이후부터는 회사의 자체 능력으로 수익을 창출하여 국책사업을 수행한다는 주식회사형 국책회사의 작동방식은 선만척식회사의 경우 수익 창출에 실패했기 때문에 지속될 수 없었던 것이다.

2. 전시체제 전환과 조선인 노동력 수요의 급증

자본 잠식 위기에 빠진 선만척식회사의 상황을 반전시킬 극적인 사건이 발생하였는데, 그것은 바로 1937년 7월 중일전쟁의 발발이었다. 이 전쟁을 계기로 일본은 급속히 전시체제로 전환하였고, 1938년 4월 일본정부는 「국가총동원법」을 제정하고 장기총력전을 선언하는 데 이르렀다. 이러한 전시체제로의 전환은 선만척식회사가 처한 조건이 바뀌었음은 물론이고, 만주이민정책 자체의 변화가 불가피함을 의미하였다.

중일전쟁이 막 발발한 1937년 7월 관동군은 발빠르게 이민문제 재검토에 착수하였는데, 조선인에 대한 이민정책도 수정하기 시작하였다. 이민정책을 관할하던 관동군 산하의 ‘이민사무처리위원회’에서는 조선인 농민이주에 대한 ‘억제와 집결’을 규정했던 기존의 「선농취급요령」과 「선농이주통제 및 안정실시요령」을 폐지하였다.²⁶⁾ 새로 제출된 「선농취급요령(수정)」은 신규이민자를 ‘1만호’로 하고 이주 제한 구역도 대폭 완화하였다.²⁷⁾

즉 전쟁 발발 전인 1937년 4월의 「선농취급요령」에서 ‘1만호 이내’로 한다고 규정되어 있던 것이 전쟁 발발 직후인 37년 7월의 「수정」에서는 ‘1만호’로 바뀐 것이다. 이는 이제 만주국이 매년 1만호 5만 명의 조선농민을 매년 만주국에서 수용하겠다는 뜻이었다.²⁸⁾ 관동군은 기존의 ‘억제와 집결’을 ‘선별’한 신규 입식자를 적절한 곳에 이주시킨다는 ‘선별과 적지입식’으로 방침을 바꾸었던 것이다.

1938년에 접어들면서 일본군부의 장담과는 달리 장기총력전이 될 것이 명백해졌다. 군수공업생산 및 보급물자공급이 전쟁 수행의 관건이 되면서 일본제국 내 노동력 수급 구조도 변화가 불가피하였다. 특히 일본본토에서 군수생산을 중심으로 경제가 급속히 활성화 되자, 노동력 부족 사태가 야기되었다는 점이 결정적이었다. 노동력에 대한 산업계의 수요가 증대하자 임금 상승하기 시작하였고, 이는 조선인들의 ‘일본도향’을 자극하는 요인이 되었다. 이에 조선총독 미나미 지로(南次郎)는 조선인의 ‘일본 도향 금지 조치’를 완화하여 일본의 산업생산에 조선인을 노동력으로 적극 활용할 것을 제안하였다. 노동력 부족이 갈수록 심화될 것임을 우려하고 있던 일본정부도 총독부의 제안에 찬동을 표하면서 조선인 노동력 수입에 적극적으로 나섰다.

26) 김윤미, 2009, 앞의 글, 21~24쪽.

27) 關東軍司令部, 1938.7, 「在滿朝鮮人指導要綱(修訂)並鮮農取扱要綱に關スル件」의 첨부문서 「[秘]鮮農取扱要綱」.

28) 조선인 만주이민사 기준 연구들 중 다수는 이 미묘한 차이를 간과하고, 선만척식회사가 설립 당초부터 매년 1만호의 조선농가를 이주시키려 했다고 해석하였다. 중일전쟁을 계기로 조선인 이민정책이 전환되었음을 명확히 밝힌 것은 김윤미의 위의 글(2009)이다.

게다가 미나미 조선총독의 ‘병참기지화’ 정책이 가속화 되면서 조선의 핵심 공업지대이었던 북부조선 지역에서도 노동력 부족사태가 야기되었다. 조선인들 노동자들이 임금이 더 높은 일본본토를 선호하였기 때문에 조선 내부의 공업 노동력의 부족 문제는 일본 보다 더 심각한 상황이었다. 그래서 조선총독부는 중국인 쿨리(苦力)를 건설업 하청 노동자로 수입하기까지 하였다.²⁹⁾

이와 같은 상황이었기 때문에 조선인의 이동 문제는 일본-조선-만주 간 노동력 흐름의 연쇄 속에서 파악해야 한다. 1937년 전반까지 만주를 향하던 조선인 인구의 이동이 중일전쟁을 계기로 이제는 일본본토를 주된 목적지로 하였고, 또 조선 내부에 머물 유인도 상대적으로 커졌던 것이다. 조선인들은 일본이나 조선에서 공업 노동자나 건설업에 취업을 하는 것이 경제적으로 더 유리했기 때문에 굳이 만주국까지 건너가 수입이 떨어지는 농업에 종사를 하려 하지 않았던 것이다.

이렇게 일본본토의 군수생산에 노동력이 집중되면서 만주국에서는 노동력 부족 사태가 야기되었다. 관동군은 군수중공업 산업의 육성을 경제개발 계획의 목표로 삼고 있었고, 그것의 달성이야말로 제국국방을 완성할 수 있는 절대 조건으로 보고 있었다. 對소련전은 피할 수 없는 일이었고, 중국과의 전쟁은 장기전으로 비화하고 있는 급박한 상황이었던 것이다. 그럼에도 제국의 신민들은 만주국으로 오는 것을 이제 꺼려하였고, 다급해진 관동군은 그간 만주에서 밀어냈던 조선인을 노동자나 농민으로 끌어들이기로 결정하였다.³⁰⁾

요약하면 관동군은 1937년 중일전쟁 발발 직후부터 1938년도 동안 기존의 조선인 신규이민 억제 방침을 단계적으로 완화하였고, 38년도 말에 이르러 ‘적극유치’로 완전히 방침을 변경한 것이었다. 이렇게 됨으로써 제국 내

29) 『朝日新聞』北鮮版의 1938-1940년까지에서 북선 공업지대의 도로 공사 등 건설분야 하급 노동자로 중국인 노동력이 입수되었다는 기사를 다수 찾아볼 수 있다.

30) 더 나아가 그간 ‘入滿’을 금지했던 중국인 쿨리 노동력까지도 제한적으로 받아들이기 시작하였다.

에서 조선인 노동력이 1930년대 전반과는 전혀 상반된 가치를 갖게 되었다. 그 이전 10여 년 동안 일본에서도 만주에서도 환영받지 못했던 조선인들이 전쟁으로 인해 양 쪽 모두에서 요구하는 존재로 격상되기 시작하였다.³¹⁾

선만척식회사가 1938년 3월 회사의 해산과 만주척식공사로의 통합을 기정사실화 하고 그 구체적 방안을 검토한 「회사 기구 개혁안」을 제시한 것은 이러한 조선인 인구 이동의 방향 변화 및 조선인에 대한 관동군의 태도 변화를 숙지한 것이었다. 이 「회사 기구 개혁안」에는 4가지 방안이 제시되어 있었는데, 세부적인 사항에서는 약간 씩 차이가 있었지만 네 방안 모두 선만척식회사의 해산과 만주척식공사로의 통합을 전제로 하고 있었다. 즉 1938년 초에 조선총독부는 선만척식회사를 만주척식공사와 통합하여, 조선인-일본인 이민기구를 일원화하기로 방침을 굳혔던 것이다.³²⁾ 「회사 기구 개혁안」은 그 시행 상에서 예상되는 문제점을 유형 별로 검토한 것에 다름 아니었던 것이다.

중일전쟁의 발발로 인한 만주국의 노동력 부족 문제는 긴급한 특단의 조치가 취해지지 않으면 부도가 임박했던 선만척식회사를 만주척식공사로 떠넘길 기회와 이유를 제공해 준 셈이었다. 또 반대로 만주국은 조선인을 필요로 하였기 때문에 만주척식공사는 조선인 이민회사인 선만척식회사를 그 부실함에도 불구하고 얼마든지 인수할 의향이 있었고 또 꼭 필요한 일이기도 하였다.

역사에서 가정은 없지만, 만약 전쟁이 일어나지 않았다면 선만척식회사는 어떻게 되었을까. 앞에서 선만척식회사의 이민 사업은 이민 송출이 아니라 재만 조선인에 대한 집결을 목적을 했다는 점을 제시한 바 있다. 선만척식회사는 설립 이듬해인 1937년에 대규모 집결 사업을 집중적으로 실시하

31) 만주이민의 ‘內鮮一體’와 ‘開拓民으로서의 조선인’ 등의 선전문구가 사용되었지만, 내용적으로는 여전히 일본인과 조선인의 차별은 존속되었다.

32) 鮮滿殖産株式會社, 1938.3, 「會社/機構改革二關スル件」(『鮮滿殖産會社關係書類』의 수록문서)에서 미나미 조선총독이 지시한 메모의 내용이다. 선만척식회사의 해산 방안을 검토한 이 개편안의 세부 내용에 대해서는 조정우의 박사논문(2014a)의 215-220쪽을 참조할 것.

여 이미 대부분 사업을 완료한 해 두고 있었다. 선만척식회사는 목적인 정책 사업을 달성하였기 때문에 사실 그 존립 근거를 이미 상실했다고 해도 무방하였다. 물론 경영 성적이 양호하고 자금이 풍부했다면 조선총독부가 다른 정책에 선만척식회사를 활용하려 했겠지만, 회사의 재무 상태는 그러지 못하였다.

이러한 상황에서 조선총독부가 할 일은 「선만척식주식회사령」을 폐기하는 비교적 간단한 법적 조치를 통해 회사를 해산시키기만 하면 되었다. 주로 조선계 국책금융기관(동척, 조선은행, 조선식산은행)과 민간 재벌들로 구성된 대주주들은 보유 주식이 휴지가 되는 수준의 ‘유한책임’만 지면 더 이상 책임은 없었다. 선만척식회사에 대출을 해준 조선은행과 일본흥업은행은 그 대출금을 손실로 계상을 하면 되었다. 조선총독부는 아무런 법적 책임이 없었을 뿐만 아니라 설혹 있다 하더라도 주주 중 어느 누가 총독부를 상대로 소송을 감행할 수 있었을까.³³⁾ 이는 주식회사형 국책회사에서 상정할 수 있는 최악의 시나리오이긴 하지만, 식민정부는 정책 사업에서 발생한 막대한 부채를 국가 재정에 계상하지 않아도 되었고 또 법적 책임도 지지 않아도 되었던 것이다.

IV. 주식회사와 국책회사의 분리 : 會社에서 公社로

만주척식공사가 부실화된 선만척식주식회사를 인수합병하기로 한 것은 관동군-만주국의 전략적 판단에 따른 것이었다. 중일전쟁을 계기로 한 전시체제 하에서 일본본토의 군수공업화가 급진전되면서 노동력 수요가 급증하였고, 그에 따라 조선인들의 이주 방향은 일본본토로 쏠리게 되었다. 그 간 일본·만주국 모두에서 꺼려하던 조선인 노동력이 국방·안보상의 이유

33) 재벌 등 민간 주주들의 손실분은 대개 다른 사업을 총독부가 보장해 주는 ‘이권의 교환’을 통해 벌충된다.

로 그 가치가 격상되어 버린 것이다.

급속한 공업화를 추진하던 만주국에서는 노동력 부족사태가 예견되었는데, 그에 대응하여 관동군은 조선인을 만주국의 노동력으로 적극적으로 동원하고자 했다. 이를 위해서는 조선인들이 일본 이주나 조선 체류가 아니라 만주 이주를 선택할 수 있도록 적절한 경제적·사회적 지원을 해야 했는데, 척식회사는 바로 그것을 담당하는 기관이었다. 그래서 관동군은 선만척식회사의 조직과 토지에 주목하여 그 부실경영에도 불구하고 보다 강력한 국책회사인 만주척식공사로 통합하여 조선인 이민사업을 적극 추진하기로 결정하였던 것이다. 하지만 이 과정이 순탄하게 진행된 것은 아니었다.

1. 1938년 12월 이민기구 일원화 논의와 갈등

이민정책의 재편은 1938년 초부터 몇 차례 관계 기구 간 회의가 개최되는 등 논의가 계속 되고 있었고, 연말의 이민간담회는 한달 후 있을 제국의회의 심의에 제출할 결정안을 최종 확정하는 자리였다. 선만척식회사의 「회사 기구 개혁안」에서 전제되어 있었듯이, 1938년 봄에 관동군과 조선총독부는 이미 조선인 만주이민정책의 변경에 대해 합의를 하였고, 그 핵심이었던 선만척식회사와 만주척식공사의 통합도 이미 원칙적 합의를 본 상황이었다.

만주국의 지배자이자 군사쿠데타로 일본정치의 실권까지도 장악한 관동군이 선만척식회사의 통합을 추진하기 시작한 이상, 선만척식회사는 그 이전까지와는 전혀 다른 조건에서 사업을 운영할 수 있게 되었다. 통합이 기정사실화되자 선만척식회사는 자금부족 문제를 손쉽게 해결할 수 있었다.

1938년 5월에 선만척식회사는 1937년의 기채 시도와는 달리 마침내 ‘제1회 선만척식채권’을 기채하는 데 성공하였던 것이다.³⁴⁾ 조선은행의 기술지원을 통해 선만척식회사는 제1회 회사채 1,200만 엔을 발행하고 이를 은행

34) 『朝日新聞 西北鮮版』, 1938년 5월 1일자. 기채한 채권의 대금이 회사로 들어오는 데에는 1년이 소요된다. 즉 이 1938년도 기채분은 1939년도 운영 자금이었다.

신디케이트단에서 일괄 인수하는 것으로 결정되었다.³⁵⁾ 기업어음과 마찬가지로 지였던 선만척식채권을 일본 금융시장에서 인수하기로 한 것은 선만척식회사가 재정적으로나 법제적으로나 훨씬 강력한 회사인 만주척식공사로 통합될 것이 이미 확실해 졌기 때문이었던 것이다. 두 회사가 통합된다면 선만척식채권은 만주척식공사의 정보보증채권으로 전환될 것이기 때문에 금융시장으로서는 마다할 이유가 없었던 것이다.

이처럼 전쟁의 발발로 조선인 만주이민을 둘러싼 일본제국 내부의 역학관계가 급변한 탓에 선만척식회사는 부도의 위기에서 일단 벗어날 수 있었다. 선만척식회사가 1938년도부터 이민 사업을 적극화할 수 있었고 또 운영자금을 조달할 수 있었던 것은 관동군의 정책 방침 변화로 만주척식공사의 합병이 이미 기정사실화 된 데 따른 것이었지 선만척식회사 내부적 요인에 의한 것이 아니었다.

1938년 12월에 관동군이 소집한 「이민국책근본결정을 위한 회의」는 이 방침 변경을 논의하고 확정하기 위한 자리였다. 당시에 줄여서 ‘이민간담회’라고 불렀던 이 회의에서 중심으로 다루어졌던 의제는 바로 이민기구의 ‘一元化’였고, 그 의제의 핵심은 이민의 실질적인 자금을 공급하는 기관인 선만척식회사와 만주척식공사의 통합 문제였다.³⁶⁾

조선총독부와 관동군은 양사 합병을 위해 1939년 1월 제국의회의 1940년도 예산 심의에 합병 자금계획을 제출하여 통과시킬 생각이었다. 양사 합병을 위해서는 선만척식회사를 인수할 자금이 필요했는데, 그 자금은 만주척식공사의 증자(增資)로 조달하되 증자에 조선총독부가 일정부분 출자하는 것으로 하였다. 조선총독부가 ‘정부출자’를 하기 위해서는 당연히 총독부 예산에 이 자금이 편성되어야 했다. 그런데 총독부의 예산은 일본본국 일반회계 중에 ‘조선총독부특별회계’로 편성되어 있었으므로 일본 제국의회의 심

35) 鮮滿拓殖株式會社, 1938, 「鮮滿拓殖株式會社 第3回 營業報告書」, 『鮮滿拓殖會社關係書類』.

36) 關東軍司令部, 1938.12, 「(極秘)移民根本國策決定/爲/重要檢討事項(案)」, 『滿洲移民關係資料集成』 第2卷, 不二出版.

의를 거쳐야만 했다. 그리고 만주척식공사는 일본과 만주국의 조약에 의해 설립되었고 또 그에 일본정부가 직접 출자를 했기 때문에, 그 조직의 개편 역시 제국의회의 협찬이 필수적이었다.

그런데 양사의 합병 계획은 관동군과 조선총독부의 생각과 달리 순조롭게 완료되지 못하였다. 일본인 만주 이민우선론자들—소위 ‘가토그룹’의 반발에 직면했던 것이다. 가토그룹은 양사의 합병으로 인해 만주척식공사의 자금과 이민용지를 조선농민에게도 배분하면, 일본인 이민 사업 추진에 방해가 된다고 주장하였다. 만주국의 국방과 개발은 일본인 본위로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 조선인 이민회사와 일본인 이민회사의 분립을 유지해야 한다고 했다. 조선인 이민정책이 일본인 이민사업에 장애가 된다 하여 선만척식회사의 창설에 반대했던 가토그룹이 이번에는 같은 이유·논리로 양사 합병을 격렬히 반대했던 것이다.³⁷⁾

결국 가토그룹의 반발로 합의가 되기 전에 제국의회 회기가 지나 회사 통합이 보류되어 버렸다. 조선총독부는 이미 언론에 1940년 양사 통합이 시행될 것이라 하였으나 무산되어 버리고 말았던 것이다. 당시 선만척식회사에서는 제국의회에서 예산이 통과되지 못하여 통합이 지연되었다고 했으나, 사실 예산 심의에도 올리지 못하여 합병은 당분간 연기될 수밖에 없었다.

2. 1939년 12월 「만주개척정책기본요강」의 제정과 통합안의 강행처리

양사 통합은 만주이민정책 개편의 핵심이었다. 두 회사는 정책의 대행기관으로, 이민정책 시행에 필요한 자금을 공급하는 역할을 했기 때문에, 이민정책의 개편에 있어 회사의 통합 문제가 가장 중요했던 것이다.

가토그룹의 반발로 연기된 통합안은 1939년 12월 소집된 이민회의에서 다시 논의되었다. 그 결과가 바로 ‘국책만주이민’의 집대성판으로 이민정책의 변화의 계기가 되었다고 보는 「만주개척정책기본요강」의 제정이다. 이 요강은 만주이민정책의 대대적인 확대강화와 함께, 조선인 이민의 적극화를

37) 「移民懇談會會議概要」(1939년 1월, 『滿洲移民關係資料集成』第2卷).

천명하였다. 조선인과 일본인 이민자들은 모두 ‘개척민’의 칭호를 얻었고 개척에 필요한 토지와 자금에 대한 국가적 지원도 보장되었다.

하지만 이는 위에서 설명한 1938년 12월의 이 「이민국책근본결정」에서 거의 결정되어 있던 사항들이었다. 흔히 만주국 이민 정책의 가장 중대한 전환의 계기, 즉 만주이민이 전시 동원으로 변화된 계기로 보는 1939년 12월의 「만주개척정책기본요강」은 그 1년 전에 마련된 「이민국책근본결정」을 거의 그대로 답습하면서, 세부 사항을 보다 구체화하고 명문화한 것에 불과하였다.

관동군의 이민정책은 중일전쟁 발발 직후부터 변화하기 시작하여 1938년에 이미 전시 동원으로 방향을 잡은 상황이었고 실제로 그렇게 집행이 되고 있었다. 그럼에도 1939년 12월에야 「요강」이 제정된 것은 만주척식공사와 선만척식회사의 합병이 정식으로 이뤄지기 위해서는 제국의회의 협찬이 법적으로 필요했기 때문이다. 제국의회의 예산 심의는 1년에 한번 그 전년도 1월에 진행되었다. 즉 1940년도 예산 심의는 1939년도 1월에 있었고, 이 심의를 받기 위해서는 그 전 연도인 38년도 12월까지 예산안을 올려야 하는 방식이었다. 양사의 통합은 1939년 1월의 1940년도 예산 심의를 통과하여 1940년에 실시될 예정이었는데, 가토그룹의 반발로 39년도 1월 제국의회에 상정 자체를 못해 버린 탓에 꼬박 1년이 미뤄졌던 것이다. 따라서 만주이민 정책은 「요강」이 제정된 1939년 12월부터 변화한 것이 아니라, 중일전쟁 발발 직후부터 시작되어 이미 1938년에는 그 노선이 정해졌던 것으로 봐야 한다. 이 점은 선만척식회사의 움직임과 만주척식공사로의 합병을 이해하기 위해서는 반드시 인식해야 한다.

1941년도 예산을 심의할 1940년 1월 제국의회를 앞두고 다시 한 번 양사 합병에 대한 논의가 벌어졌다. 1939년 12월에 「임시만주개척정책심의회」가 설치된 것은 이를 위해서였다. 이번에 부결된다면 합병은 또 다시 1년 연기되어야 하는 상황이었기 때문에 관동군과 조선총독부는 합병을 강하게 밀어 붙였다.

그렇지만 이번에도 또 다시 격론이 벌어졌는데, 가토그룹을 대표하여 통합 반대안을 제출한 것은 바로 이시구로 다다아츠(石黒忠篤) 농림성 前차관이었다.³⁸⁾ 일본농정의 대표 관료로 농림대신 취임이 당연시 되고 있던 이시구로는 일본인 우선의 이민정책을 주장하면서 양사의 통합안에 격렬히 반대하였다. 이에 조선총독부 측에서는 선만척식회사 창설의 실무를 담당했던 다나카(田中武雄) 조선총독부 前외사과장을 내세웠다. 다나카는 이 당시 척무성 척무차관으로 척무성의 對조선 사무를 관할하고 있던 ‘조선통’이었고, 또 창설 실무자로서 선만척식회사의 설립 경위에 가장 밝은 인물이기도 하였다.

이시구로 前차관은 ① 양사 통합은 일본인 이민사업에 대한 만주척식공사의 역량이 분산되며, ② 통합 후 지원조건이 동일하지 않다면 오히려 조선인 차별이 더 드러나게 되며, ③ 이 차등지원을 균등지원으로 바꾸려 하더라도 두 회사는 재무구조와 사업방식이 달라 기술적 어려움이 예상되며, ④ 만주척식공사 창립 2년 만에 또 조직을 개편하면 예상치 못한 문제가 발생할 수 있다, 등의 이유를 들어 통합안의 문제점을 조목조목 지적하였다. 종합적으로는 양사 통합은 일본인 이민사업에 지장을 초래하며 조선인 차별이라는 역효과를 부른다는 것이 이시구로가 내세운 논리였다.³⁹⁾

위의 ③과 ④, 양사의 조직 구조에 대한 항목과 관련하여, 일본본국의 재무관료들도 두 회사의 사업방식과 재무구조가 다르다는 점을 지적하면서 통합이 곤란하다는 의견을 제시했다는 점은 주목할 지점이다. 재무관료들은 대출이자의 경우, 만주척식공사는 일본인 농민들에 대해 연 6% 이자로 이주자금을 대출해 주지만, 선만척식회사는 조선인 농민들에 대해 연 12.5%

38) 이시구로는 일본본토의 農政을 총괄한 인물로 그 영향력이 막강하였고 1940년에 농림대신에 취임하였다. 그가 이끈 농림성을 ‘石黒農政’이라 하였다. 이시구로는 1920-30년대 초반 일본의 소작쟁의 해결에 주력하였는데, 그 해소책의 하나로 만주농업이민을 생각하였다. 그는 ‘가토그룹’의 실질적 후원자이기도 하였다.

39) 이 심의회의 논의 내용을 수록한 문서는 『臨時滿洲開拓政策審議會速記録』(『滿洲移民關係資料集成』 제3권)이다. 그리고 이하 이시구로와 다나카의 논전의 상세한 내용은 조정우의 논문(2014a)의 220-224쪽을 참조하였다.

이자를 부과하고 있다는 점을 문제 삼으면서, 이 상황에서 통합을 강행할 경우 해결하기 어려운 재무상의 문제가 당연히 발생하며, 또 사업에 있어서도 민족차별이라는 더 큰 문제를 낳을 수 있다고 우려하였다.

이에 대해 다나카 척무차관은 조선인 이민자에 대한 지원이 ‘오족협화’와 만주개발에 기여하는 일이라는 명분만을 계속 되풀이 하는 공색한 반론을 펴는 데 그쳤다. 이에 이시구로는 그 명분이 ‘미사여구에 지나지 않는다’는 것은 여기 있는 사람들 모두가 아는 것’이라고까지 하면서 조선인 이민정책의 허구성을 제국 내부에서 공격하였다. 궁지에 몰린 다나카 차관은 선만척식회사의 창설은 조선인의 ‘内地渡航’을 막기 위한 것이었고, 그래서 일본 본국에서도 이 점에 대해 찬성하여 추진되었다는 점, 다시 말해 조선인 이민정책이 일본본토의 실업문제를 해소하기 위해 실시되었다는 점을 강조하여 이시구로의 공격을 피하고자 하였다. 하지만 끝내 왜 양사가 통합되어야 하는지 구체적 이유를 들어 논리를 펴지 못하고,⁴⁰⁾ 도리어 조선인 이민정책의 본질적 목적을 실토해 버린 셈이었다.

결국 통합안은 합의에 이르지 못하자 회의를 주최한 척무성은 다수결에 붙여 통합안을 통과시켜 버렸다. 이렇게 양사 통합안은 통합의 명분과 기술적 문제, 사업 방식에 있어 어떠한 타결점도 찾지 못한 채 강행처리되어 버린 것이다.

3. 만주척식공사로의 통합과 그 의미

이미 관동군, 조선총독부, 척무성에서 합의가 되어 있었던 만큼 일단 통합안이 통과되자 선만척식주식회사와 만주척식공사의 통합은 일사천리로 진행되었다.

선만척식회사의 만주사업부문은 자회사인 만선척식회사가 전담하고 있

40) 만약 거꾸로 이시구로가 ‘일본의 실업문제는 해소되었기 때문에 이제 조선인 이민정책은 목적을 상실하여 이민회사에서 지원을 해 줄 필요가 없다’라고 공격했다면 과연 다나카가 무슨 말을 할 수 있었을까.

있기 때문에 만주척식공사는 이 만선척식회사의 자산과 직원 전체를 그대로 인수하는 것으로 하였다. 여기서 당면 문제는 당면 문제는 만선척식회사 인수대금 750만 엔을 만주척식공사가 어떻게 조달하는가 하는 것이었다. 이에 대해서는 만주척식공사가 1,500만 엔으로 증자를 단행하되, 만주국정부와 조선총독부가 증자주식을 절반씩 인수하는 것으로 하였다. 총독부의 출자분은 1941년도 조선총독부특별회계에 편성하여 조달하는 것으로 하였다. 그리고 선만척식회사의 부채(차입금과 회사채)는 만주척식공사가 전액 인수하고, 이를 정부보증채권으로 전환하였다. 이를 통해 선만척식회사에 거액의 대출을 단행한 주요 국책은행(조선은행과 일본흥업은행)의 부담을 완화시켰다.⁴¹⁾ 한편, 선만척식회사의 조선 사업부문인 ‘북선개척사업’은 동척이 그 자산과 부채를 일괄 인수하였다.⁴²⁾ 이렇게 하여 만주척식공사는 자신과 사업 영역이 겹치던 선만척식회사를 마침내 합병하였다.

앞서 설명했듯이, 선만척식회사와 같은 주식회사형 국책회사는 정책 소요 자금을 사회로부터 추출·조달하는 방식으로 통해 정부의 예산 지출 부담을 더는 것을 목적으로 하였다. 이 주식회사형 국책회사는 정책 집행과 회사 운영에 필요한 자금을 스스로 조달해야 했는데 선만척식회사는 이에 완전히 실패하여 사업 시작 첫해가 지나자마자 부도 위기에 처해 버렸다.

이에 반해 만주척식공사는 정부출자분의 비중이 컸고 전시체제가 심화되어 갈수록 그 비중이 증대하여 재무 안정성이 주식회사형 보다 월등하였다. 1937년 9월 설립 시에는 정부출자지분은 60%였는데⁴³⁾ 이 후 자본금을 증자할 때 정부출자로 납입을 했기 때문에 계속 증가하여 1943년에는 80%를

41) 「鮮滿拓殖株式會社解散二關スル件」(1941年 9月 8日)의 「附屬書」 제11절.

42) 동척은 선만척식회사 설립 초기부터 회사의 설립과 운영에 대해 회의적인 반응을 보였다. 자본금을 출자할 때에도 ‘조선총독부의 중용’에 따라 참여하게 되었다는 점을 밝혔고, 회사 해산 시 북선개척사업을 인수할 때에도 마찬가지로 태도였다. 애초 對조선 이민 사업을 목적으로 설립된 동척은 정책이민사업의 실효성에 대해 의문을 갖고 있었다. 그럼에도 북선 전력개발 사업에서 큰 이익을 기대하고 있던 동척 입장에서는 조선총독부의 의향을 거스를 수는 없었을 것이다.

43) 만주국과 일본정부가 각각 25%씩 출자하였다. 만주척식공사는 1935년 12월에 과도적 회사로서 설립된 만주척식주식회사를 확대개편하여 1937년 9월에 창립되었다.

넘어섰다.⁴⁴⁾ 그리고 그 회사채는 일본-만주국 연대책임의 정부보증채권이었을 뿐만 아니라 그 기채 한도가 납입자본금의 10배였기 때문에 그 자금 조달 능력은 다른 회사와 비교할 수 없을 정도였다.⁴⁵⁾ 이런 국가의 강력한 뒷받침으로 만주척식공사는 대규모 자금을 조달할 수 있었다.

만주척식공사가 선만척식회사를 인수한 것은 더 이상 주식회사형 국책회사가 지속될 수 없었다는 점을 말해 주는 사례이다. 이민사업은 토지매입 등 막대한 초기투자 비용을 요구했고, 자영농창출 등의 이민자 지원은 장기대출로 진행되어 투자금 회수가 대단히 더뎠을 뿐만 아니라 회수가 되지 못하는 경우도 잦았다. 즉 비용 대비 수익성이 극단적으로 낮은 사업으로 국가의 직접적인 자금 지원 없이는 국책회사라도 경영이 거의 불가능한 그런 사업이었다고 하겠다. 주식회사로서의 선만척식회사가 이 고비용 사업을 지속할 수 없는 것은 어쩌면 당연한 일이었을 것이다. 막대한 자본금과 정부보증채권을 보유한 만주척식공사마저도 정부출자분을 계속 증대시켜 회사의 부실을 막아야 했을 정도였다.

같은 주식회사형 국책회사인 대만척식회사는 선만척식회사와는 다소 상황이 달랐는데, 자본금의 경우 정부출자분과 민간출자분이 절반씩이었고, 게다가 민간출자분은 도쿄 주식거래소에 상장하여 일반공모를 통해 납입된 것이기도 하였다. 대만척식회사가 일반공모에 성공한 것은 무엇보다 제당산업의 수익성이 기대되었기 때문이었다. 실제로 대만척식회사는 이 부문에서 높은 수익을 올렸다. 이 점에서 대만척식회사는 주식회사형 국책회사의 가장 ‘바람직한’ 사례라 할 수 있었다.

하지만 대만척식회사의 채권 역시 정부보증채권이 아니었기 때문에, 대만척식회사도 자금 조달에 있어 취약점을 안고 있었다. 만약 수익이 떨어진다면 회사채 기채의 길이 막힐 우려가 있었던 것이다. 실제 대만척식회사는

44) 滿洲拓植公社, 1944, 『業務概要(第86回帝國議會說明資料)』 『滿洲移民關係資料集成』 第12卷, 不二出版.

45) 회사채 기채 한도는 납입자본금 대비, 선만척식회사와 대만척식회사는 3배, 남양척식회사는 2배였다.

정부의 예산 지원 없이 대만 동부 토지개발이라는 국책사업 부문에 막대한 자금을 쏟아 부어야 했다. 이는 곧 대만척식회사의 재무 구조를 악화시키는 요인으로 작용하였다. 선만척식회사보다는 자본 구조가 탄탄했지만 대만척식회사도 경영난에 봉착하여 결국 1941년 대만총독부와 일본정부에 대만척식회사 회사채를 정부보증채권으로 전환시켜 줄 것을 요청하였으나 거절당하였다.⁴⁶⁾ 일반공모에 성공할 정도로 수익성이 기대되었고, 또 비교적 국책성과 영리성의 밸런스를 잘 유지하던⁴⁷⁾ 대만척식회사도 국가의 직접 지원 없이는 유지가 어려운 상황에 처했던 것이다. 결국 대만척식회사는 1945년 종전 시 자본금의 100%가 정부출자분으로 바뀐 채 종전을 맞고 해산되어 버렸다. 이는 주식회사형 국책회사의 성공사례인 대만척식회사마저도 공사형 국책회사로 변모해 갔다는 사실을 말해주고 있다.

V. 맺음말 : 국가직영과 ‘反기업주의’

1936년 조선총독부가 야심차게 설립한 선만척식회사는 설립 5년 만에 만주척식공사와 동척으로 분할·통합되었다. 그런데 만주척식공사는 그 명칭이 다른 척식회사와는 다르다. 동척이나 선만척식회사 등 다른 척식회사들이 모두 주식회사였는데 반해, 만주척식공사는 ‘공사’였다.⁴⁸⁾ 만주척식공사가 다른 척식회사와는 달리 주식회사가 아니라 ‘公社’인 것은 회사의 조직

46) 사이토 나오의 논문(齋藤直, 2010, 「台湾拓殖の社債發行と政府保証—第一回社債發行の準備過程を中心に—」 『日本植民地研究』 第22号)은 주식회사형 국책회사의 핵심 특징인 회사채 발행의 문제를 대만척식회사를 사례로 분석한 것으로, 이 글에서 다루는 선만척식회사와 대비를 해 볼 수 있는 내용을 제공해 준다. 사이토의 논문을 비롯한 대만척식회사에 대한 대만 및 일본의 연구들은 대만척식회사 내부 문서 더미인 이른바 ‘臺拓문서’를 기초로 한 것이다. 다른 척식회사의 문서들이 극히 일부만 남아 있는데 반해 대만척식회사 문서는 대부분 대만 현지에 남아 있다. 선만척식회사의 내부 문서는 현재 남아 있지 않고 대주주인 동척에 제출한 자료들이 일본 국립공문서관 츠쿠바 분관에서 소장되어 있다.

47) 대만척식회사의 재무 구조는 齋藤直(2008)과 谷ヶ城秀吉(2010)의 논문에서 분석되었다.

48) 또 다른 척식회사들이 모두 ‘拓殖’회사였는데 반해, 만주척식공사의 ‘척식’은 인구의 ‘入植’을 강조하여 ‘拓植’으로 하였다.

적 성격을 규정하기 위한 것이었다. 여기서 ‘公社’는 ‘會社’를 뜻하는 중국어의 ‘公司’의 의미로 쓰인 것이 아니라, 바로 ‘會社’와는 성격이 다른 새로운 경제조직을 가리키는 것으로 창안된 용어였다.⁴⁹⁾ 이윤추구는 회사의 기본적인 성격인데, 만주이민과 같은 국책사업에서는 영리성이 배제되고 국책성 혹은 공익성이 우선해야 한다. 그래서 사적 수익을 추구하는 ‘會社’의 성격을 탈각시키고 ‘公’적 이익을 추구하는 집단(社)이라는 의미로 ‘公社’라 이름 붙였던 것이다.

그런데 관동군은 이 공사마저도 전쟁 수행에 적합하지 않는 경제조직이라 판단하고 있었던 것 같다. 관동군이 1938년 12월의 전시체제 하 이민정책의 방향 전환을 모색한 「이민국책근본결정에 관한 회의」를 통해 관철하고자 한 것은 지금까지 살펴본 회사 통합을 포함한 만주이민정책의 ‘일원화’와 병행하여 또 하나가 더 있었는데 그것은 바로 ‘국영주의’ 이민 정책의 시행이었다.

관동군은 이민정책의 효율적 집행을 위해 총괄집행기구로 만주국에 행정조직으로 ‘개척총국(開拓總局)’을 설치하고 정책심의기구로 ‘개척위원회’를 구성하였다. 그런데 기미지마 가즈오(君島和彦)에 따르면, 관동군은 개척총국으로 하여금 이민용지 매수를 전담케 하여 만주척식공사의 사업 범위를 크게 축소시키고, 또 개척위원회에서 이민 입식지의 결정, 이민자 지도 등을 담당하도록 하여 이민정책의 실무에 있어 만주척식공사의 경영진을 배제시키고자 하였다 고 한다. 즉 관동군은 이민정책의 ‘국영주의’를 원칙으로 확립하고자 하였고 만주척식공사를 하나의 농장으로 격하시키고자 했다는 것이다.⁵⁰⁾

기미지마가 제시한 자료는 관동군이 생각한 국가-기업 관계를 분석하는데 결정적인 열쇠를 제공해 주는 중요한 문제이다. 그런데 기미지마는 관동군이 국가직영이민을 모색한 것을 ‘사실상 일본회사인 만주척식공사가 토

49) 滿洲拓植公社, 1943, 『滿拓』, 2~5쪽.

50) 君島和彦, 1976, 앞의 논문, 187쪽.

지를 수탈하고 강권으로 매수한다는 점에 대해 중국농민들이 반발'했기 때문'이라고 해석하였는데, 이는 사료적 근거가 제시되지 않았을 뿐만 아니라 그 추론도 정합적이지 않다. 만주국이 건국되기 이전에 만주에서 토지매수와 이민사업을 수행했던 동아권업주식회사는 당시 만주가 일본의 영토가 아니었기 때문에 일본국적 회사임을 감추려고 한 게 사실이다. 하지만 만주척식공사는 만주에 대한 일본의 지배가 만천하에 드러난 상황에서 설립한 것으로, 만주척식공사가 일본회사라는 이유로 반발했다고 보는 것은 다소 어폐가 있다. 왜냐하면 만주국이 '괴뢰국가'라는 것은 더 명백한 것이었기 때문이다.

관동군이 문제 삼은 것은 만주척식공사가 일본회사라는 점에 있었던 것이 아니라 바로 기업조직 그 자체에 내재된 이윤추구의 속성이었다. 이른바 '국책'을 수행하는 데 있어 국책회사는 그것이 기업이라는 형태를 갖추고 있는 이상 기업 고유의 속성인 수익성을 완전히 배제할 수는 없었다. 선만척식회사와 같은 주식회사형 국책회사들은 국책성과 수익성 간의 밸런스를 추구하고자 하였지만, 그 결과는 실패로 끝났다. 그보다 국가의 뒷받침이 훨씬 강화된 만주척식공사도 그것이 기업 조직인 한 수익성을 완전히 배제할 수 없었고, 따라서 최대한 싼 가격에 토지를 매입하고 회사의 이윤을 보장하는 선에서 이주농민들에게 자금을 대출해 주는 방식을 언제나 염두에 두고 있었다.

전쟁이라는 국가 존망의 위기 속에서 관동군이 원한 것은 국책성의 극대화였는데, 이는 이윤의 극대화와 상반되는 원리이다. 국책의 완수를 위해서는 수익성은 무시되어야 했던 것이다. 기업이라는 조직은 이윤추구라는 속성으로 인해 국가의 국책에 장애가 될 뿐이었다. 만주이민정책을 국가직영으로 시행하게 되면 이윤 추구하는 기업의 본질에 구애받지 않아도 되었던 것이다. 관동군은 국책성의 완벽한 구현을 위해 기업 조직이 필연적으로 내재한 영리성을 완전히 탈각시키려 했고, 이를 위해서는 국책사업에서는 기업 조직 그 자체를 배제해야 한다고 보았던 것이다. 이것이 관동군이 만주

척식공사를 그저 ‘농장’으로 만들고 이민 정책을 국가 관료기구를 통해 직영하려 했던 ‘反기업주의’의 논리였다.⁵¹⁾

만주국의 경제체제는 소련식 계획경제의 요소와 독일식 통제경제의 요소가 뒤섞여 있었고 또 관동군은 ‘反자본주의’적인 언명을 공공연하게 하였기 때문에, 그것을 자본주의 체제로부터 이탈한 것으로 생각하기 쉽다. 하지만 관동군은 군수생산을 위해 일본본토의 재벌과 자본을 적극적으로 유치하려 하였고, 또 중앙은행과 산업은행 등의 국책금융기관을 설립하여 기업들이 필요로 하는 자금을 적극적으로 융통하려 노력하였다. 그리고 ‘선택과 집중’의 원리를 채용하여, ‘특수회사’로 선택된 기업에게는 모든 자원과 지원을 집중시켜 생산을 독려하였다. 또 관동군은 자본의 축적과 생산이라는 기업 본연의 역할을 수행하면서도 영리성에는 종속되지 않는 새로운 경제조직을 창안하려 하기도 하였다. 이 글에서 다룬 ‘공사’는 바로 그 노력의 한 형태라 할 수 있다.

이렇게 볼 때 만주국은 자본주의 경제체제로부터 이탈한 것이 아니라, 도리어 국방과 생산이라는 국가적 목표를 달성하기 위해 ‘다양한 자본주의’⁵²⁾를 실험하고 있었던 것인지도 모르겠다. 국가의 통제 하에서 자본주의적 공업화를 모색한 것을 만주국 통제경제 체제의 목표라 한다면, 한국의 ‘발전국가’에서 만주국의 모습이 아른거리는 것은 당연한 일일지 모른다.

한국 국가주도형 경제개발의 상징적 존재인 경제기획원의 부원장을 역임하였고, 농림부 장관을 거친 후 1967년에 출범한 한국 최초의 공사인 ‘한국농어촌개발공사’의 초대 사장에 취임했던 고위 관료 차균희는 해방 전 바로 만주척식공사의 직원으로 만주에서 경력을 쌓은 인물이었다. 그는 한국농어촌개발공사의 사명으로 1930년대 조선총독부의 정강 중 하나였던 ‘농공병

51) 메이지기에 이미 식민정책학자 도고 미노루(東郷實)는 기업의 이윤추구 속성이 국책 수행에 장애가 된다고 보고, 국가직영주의 이민을 선구적으로 주장한 바 있었다. 이에 대해서는 조정우, 2014b, 「조선총독부 만주이민정책의 이면 : 선만척식회사 설립 경위를 중심으로」 『사회와 역사』 103호, 193-195쪽을 참조할 것.

52) Hal과 Soskice가 편집한 책, *Varieties of capitalism*(2001)에서 차용한 말이다.

진'을 내걸기도 하였다. 또 박정희 정권은 해외인력진출 사업, 즉 해외이민 사업을 국가정책으로 삼고 이 국책의 대행 회사로 1976년 '한국해외개발공사'를 설립하기도 하였다.

박정희 정권에 이어 들어선 전두환 군부 정권은 1981년 12월 국가 기간 산업체인 '한국전력주식회사'를 '한국전력공사'로 개편하였다. 그 대외적 목적은 전력 산업에 대한 국가의 관리통제를 강화하는 데 있었다. 「한국전력공사법」은 '한전'은 100% 정부출자의 공사로 전환된다는 점을 적시하였고, 그에 따라 한국전력주식회사의 민간 주주들은 자본구성과 경영에서 원천적으로 배제되게 되었다. 기존 민간 주식 지분은 한국산업은행에 기한을 정해 예치하여 환급받아 가도록 하였다. 이 '한전'이라는 공사의 탄생은 그보다 40년 전에 벌어졌던 선만척식주식회사-만주척식공사의 사례가 단지 지나간 역사에 그치지 않는다는 점을 시사한다. 물론 사회체제의 성격이 다른 두 시대의 사건을 직접 연결시키려 한다거나 혹은 비교분석을 시도해서는 안 될 것이지만, 발전국가의 엘리트 관료들이 그 이전 시대의 경험을 잊지 않고 참조했던 것처럼, 만주척식공사의 조직 개편 사례는 발전주의 시대 한국 공기업사 연구에 대한 하나의 역사적 레퍼런스가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 1차 자료

- 「臨時滿洲開拓政策審議會速記録」 『滿洲移民關係資料集成』 第3卷, 不二出版
 關東軍司令部, 1938, 「〔極秘〕移民根本國策決定ノ爲ノ重要檢討事項(案)」 『滿洲移民關係資料集成』 第2卷, 不二出版.
 關東軍司令部, 1938, 「〔極秘〕移民根本國策基本要綱關係資料」
 關東軍司令部, 1938, 「〔秘〕鮮農取扱要綱」 (「在滿朝鮮人指導要綱(修訂)並鮮農取扱要綱ニ關スル件」의 첨부문서, アジア歴史資料センター, 문서번호 Ref.C01003367300).
 滿洲拓植公社, 1944, 「滿洲拓植公社業務概要(第86回帝國議會說明資料)」 『滿洲移民關係資料集成』 第12卷, 不二出版
 滿洲拓植公社, 1943, 『滿拓』
 鮮滿拓殖株式會社, 1938, 「會社ノ機構改革ニ關スル件〔秘〕」 『鮮滿拓殖會社關係書類』(國立公文書館 소장문서철)
 鮮滿拓殖株式會社, 1939, 「移民國策決定ニ關スル件(併會社ノ機構變更問題)」(1939) 『鮮滿拓殖株式會社關係書類』
 鮮滿拓殖株式會社, 1936~40, 「鮮滿拓殖株式會社 營業報告書」 『鮮滿拓殖會社關係書類』
 朝鮮總督府, 1941, 「鮮滿拓殖株式會社解散ニ關スル件」 『鮮滿拓殖會社關係書類』

2. 2차 문헌

- 김응기, 2006, 「일본의 ‘만주형’ 발전모델이 박정희 정부 산업화에 미친 영향」, 한국학중앙연구원 박사학위논문
 김윤미, 2009, 「일제의 ‘만주개척’ 정책과 조선인 동원」 『한일민족문제연구』 17
 손춘일, 1999, 『“만주국”의 在滿韓人에 대한 토지정책 연구』, 백산자료원
 송병권, 2002, 「1940년대 스키 다케오의 식민지조선 정치경제 인식」 『민족문화연구』 37
 신용하, 2008, 「동양척식주식회사의 대(對)한국 및 동북아시아 수탈경영」 『한국근현대사회와 국제환경』, 나남출판
 정안기, 2011, 「만주국기 조선인의 만주 이민과 鮮滿拓殖(주)」 『동북아역사논총』 31
 조정우, 2013, 「‘척식’이라는 비즈니스」 유선영·차승기 편, 『‘동아’ 트라우마: 식민지/제국의 경계와 탈경계의 경험들』, 그린비
 조정우, 2014a, 「1930년대 제국일본의 식민지 인구 재배치와 선만척식회사」, 서울대학교 박사학위논문
 조정우, 2014b, 「조선총독부 만주이민정책의 이면: 선만척식회사 설립 경위를 중심

- 으로, 『사회와 역사』 103
- 조정우, 2015, 「제국일본의 식민지 개발 구상과 군사주의 : 남양군도개발조사위원회 회의 남양척식회사 설립 계획」 『아태연구』 22-3
- 한석정, 2016, 『만주 모던-60년대 한국 개발체제의 기원』, 문학과지성사
- 피터 드러커(Drucker, P.), 정은지 역, 2012, 『기업의 개념』, 21세기북스
- 찰머스 존슨(Johnson, C.), 김태홍 역, 1982, 『통산성과 일본의 기적 : 현대 일본의 경제 참모본부』, 우아당
- 핀 타르프(Tarp, F.), 임을출 역, 2009, 『원조와 개발: 교훈과 미래 방향』, 한울
- 谷ヶ城秀吉, 2010, 「戦時経済下における國策會社の利益確保行動—台湾拓殖と事例に—」 『日本植民地研究』 第22号
- 久保文克, 1997, 『植民地企業經營史論—準國策會社の實証的研究—』, 日本經濟評論社
- 君島和彦, 1973・1974, 「東洋拓殖株式會社の設立過程(上,下)」 『歴史評論』 第282・285號
- 君島和彦, 1976, 「滿州農業移民關係機關の設立過程と活動狀況—滿州拓植會社と滿州拓植公社を中心に—」 滿州移民史研究會編, 『日本帝國主義下の滿州移民』, 龍溪書舍,
- 滿州史研究會編, 1972, 『日本帝國主義下の滿州』, 御茶の水書房
- 滿州移民史研究會編, 1976, 『日本帝國主義下の滿州移民』, 龍溪書舍
- 西原寬一, 1941, 「國策會社立法の發展と最近の立法」 『法律時報』 第30卷5號(通卷137號)
- 林玉茹, 森田明・朝元照雄 譯, 2012, 『台湾拓殖株式會社の東台灣經營—國策會社と植民地の改造—』, 汲古書院
- 齋藤直, 2008, 「國策會社における「國策性」と「營利性」」 『早稻田商學』 416号.
- 齋藤直, 2010, 「台湾拓殖の社債發行と政府保証—第一回社債發行の準備過程を中心に—」 『日本植民地研究』 第22号
- 黒瀬郁二, 2003, 『東洋拓殖會社—日本帝國主義とアジア太平洋』, 日本經濟評論社
- Gupta, P., 2002. *Imperialism and the British Labour Movement, 1914-1964*, New Delhi : Sage Publications
- Peter A. Hall and David Soskice, ed., 2001, *Varieties of Capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press

투고일 : 2016년 5월 11일, 심사완료일 : 2016년 6월 15일, 게재확정일 : 2016년 6월 16일

■ Abstract ■

Public Corporation between State and Business
- A Case Study on the *Manchuria Development*
Company(滿洲拓植公社) -

Cho, Jung Woo (Hallym University)

This article examines the relation of ‘state and corporation’ with the case of a state-owned corporation in Manchukuo. Special laws aimed at national goals lead to the establishment of state corporations, which attribute to business organization. These two incompatible properties have become entwined.

The Manchuria Development Company (MDC) was one of colonial development companies established by imperial Japan in 1930, the result of an uncommon economic practice. The MDC was created to support Japanese emigrants to Manchuria. The MDC bought agricultural lands, built settlements, and managed farms. Its most important role and function was to finance and supply efforts towards colony-building.

In 1941, the MDC took over the Senman Development Company (SDC, 鮮滿拓殖株式會社) which was established by the Joseon Government General. SDC aimed at controlling Korean settlers in Manchuria. But in contrast to MDC as a public corporation, the organizational structure of SDC was that of a joint-stock company, which has connotations of a profit and private organ. The amalgamation by MDC meant the transition from joint-stock company to public corporations. Public corporations such as MDC have excluded the private and revenue from corporate organization.

Key words : Manchuria Development Company(滿洲拓植公社), Senman Development Company(鮮滿拓殖株式會社), state-corporate relations, Manchuria immigration policy, public corporation, national policy