

【논문】

조선총독부 설립 국책회사의 조직과 인사

—鮮滿拓殖株式會社の 사례, 1936~1941—

조정우*

【 차례 】

- I. 들어가며
- II. 선만척식회사의 법제와 특권
- III. 선만척식회사의 경영진과 기업지배구조
- IV. 선만척식회사의 조직구조: 모회사-자회사의 동체
- V. 맺음말

국문초록

이 논문은 조선총독부가 식민지 조선에 설립한 국책회사의 특징을 그 조직과 인사를 대상으로 분석해 보는 것을 목적으로 한다. 국가의 정책은 관료기구를 통해 직접 수행되기도 하지만, 소위 '공기업'이라 불리는 회사 조직을 통해 위탁대행되기도 한다. 전전 일본에서는 이 공기업을 '국책회사' 혹은 '특수회사'라 하여, 특정한 국가의 업무를 위해 설립·운영하였다. 식민지 조선에서도 동척과 식은을 비롯한 국책회사들이 운영되었다. 지금까지의 연구들은 식민지 국책회사들에 대해 주로 설립과정과 사업내용을 대상으로 하여 국책회사가 식민지배에서 수행한 역할을 분석한 것이 대부분이다. 그렇다 보니 국책회사가 갖는 고유한 조직적 특징은 간과되어, 정책과 회사의 관계를 일방적·단선적으로 이해해 온 것이 사실이다. 따라서 이 논문에서는 국책회사의 내부 조직과 인사에 주목하여, 식민정책에 있어 국책회사가 갖는 특징을 보다 분석적으로 제시해 보고자 한다. 분석의 대상이 되는 회사는 1936년 조선인 만주이민정책의 대행기구로 조선총독부가 설립한 선만척식주식회사(鮮滿拓殖株式會社)이다.

주제어: 국책회사, 특수회사, 공기업, 선만척식회사, 만선척식회사, 만주이민

* 경남대학교 사회학과 조교수.

I. 들어가며

일본의 조선 식민지배에 대해서는 다양한 각도에서 연구가 진행되어 왔는데, 그 중에서 중심을 차지한 것은 지배정책사라 해도 과언이 아닐 것이다. 정책사 연구가 주된 접근법이 된 것은 식민지배의 특징과 성격을 규명하는 데 있어 조선 총독부라는 권력기구의 움직임에 최우선적으로 이해해야만 하기 때문이다. 이 글에서 다루는 조선인 만주농업이민에 있어서도 총독부의 이민정책은 다른 무엇보다 선행되어야 할 분석 대상이었다.

그런데 역사를 살펴보면, 국가의 정책이 실제로 집행될 때 관료기구에만 의존하는 것은 아니라는 점을 발견할 수 있다. 일례로 현대 한국에서 국가의 철도 정책은 관료행정기구인 철도청에 의해 국가직영사업으로 운영되었지만, 최근에는 공기업인 철도공사(코레일)에서 대행하여 운영되고 있다. 즉 철도청에 의한 국가직영사업에서 철도공사를 통한 공기업 위탁사업으로 철도정책의 집행 방식이 바뀐 것이다. 어떤 특정 정책을 국가 직영으로 하느냐, 공기업 위탁 경영으로 하느냐는 국가별, 시기별, 해당 정책사업별로 각각의 이유에 의해 결정된다.

조선총독부의 조선인 만주이민정책에서도 이 정책을 국가직영으로 할 것인지, 아니면 공기업의 위탁경영으로 할 것인지가 쟁점이 된 적이 있었다. 조선총독부는 1931년 만주사변 직후부터 조선인 만주이민정책을 입안했었는데, 총독부는 처음부터 공기업 위탁경영을 구상했었다. 그 결과가 바로 1936년 9월 조선총독부가 설립한 '선만척식주식회사'였다. 그런데 전쟁이 한창이던 1940년대에 관동군을 중심으로 만주이민정책을 회사위탁경영이 아닌 국가직영사업으로 재편해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.¹⁾ 이는 만주이민이라는 정책의 시행에 있어 척식회사라는 기업 조직이 필연적·필수적인 사항이 아니라 선택과 결정의 문제였다는 점을 말해준다. 한국의 철도정책이 국가직영에서 공기업 대행으로 바뀐 것처럼, 조선총독부의 만주이민 정책은 공기업 대행에서 국가직영으로 바뀔 수도

1) 君島和彦, 1991, 「滿洲農業移民關係機關の成立過程と活動狀況—滿洲拓植會社と滿洲拓植公社を中心に」, 滿洲移民史研究会編, 『日本帝國主義下の滿洲移民』, 龍溪書舎.

있었던 것이다.

이 글에서 논의하고자 하는 것은 조선총독부의 만주이민정책이 선만척식회사라는 공기업 조직에 의해 위탁되어 시행되게 된 이유이다. 즉 조선총독부의 관료기구로 이민청이나 이민국을 설치하여 만주이민정책을 집행하지 않고, 왜 척식회사라는 기업 조직을 활용하고자 했나 하는 점이다. 관료기구가 아닌 회사조직에 정책수행을 위탁시켰다는 것은 기업조직과 관료조직이 서로 다른 조직적 특징과 운용 방식을 갖고 있기 때문일 것이다. 이러한 정책-회사 간의 관계를 규명하는 작업의 일환으로 이하에서는 조선총독부가 설립한 선만척식회사를 사례로 식민 지배 정책에 있어 회사 조직이 갖는 특징을 분석해 보도록 하겠다.

II. 선만척식회사의 법제와 특징

전전(戰前) 일본에서는 현대 한국의 공기업에 해당하는 회사들을 ‘특수회사’라 하였다. 이는 국가가 특별한 이유로 입법한 특수한 법령에 의해 설립·운영되는 회사라는 의미를 가진 법적 용어였다. 특수회사는 주로 국가의 정책을 위탁대행하는 것을 목적으로 설립되었기 때문에 ‘국책회사’라는 이름으로도 불렸다. 언론과 일반 대중들은 이 국책회사라는 용어를 더 선호하였다. 이처럼 특수회사는 조직적 특성을 규정한 법적 용어이고 국책회사는 그 기능과 역할에 초점을 맞춘 용어였기 때문에 두 용례를 합쳐 ‘국책특수회사’라 하기도 하였다.

선만척식회사는 만주이민정책을 위탁대행하는 국책회사이자 조선총독으로부터 법적 ‘특권(charter)’을 부여받은 특수회사였다. 그러면 어떤 점에서 특수회사이며 그 특권의 내용 및 특권 부여 방식은 어떠했을까. 특권을 부여하는 것은 정치적·법적 조치이므로 그 과정에서 정치적·법적 문제가 불거져 나온다. 이를 어떻게 해결했는지를 검토해 봄으로써 차타드 컴퍼니로서의 선만척식회사의 특징을 명확히 이해할 수 있다.

선만척식회사는 법률에 의해 설립되고 운영된 회사인 만큼 회사의 성격을 이

해하기 위해서는 그 법제를 분석해야 한다. 선만척식회사에 관련된 법률로는 「鮮滿拓殖株式會社令」과 「朝鮮民事令」을 들 수 있다. 「선만척식주식회사령」(이하 ‘선만척식령’으로 약칭)은 조선총독의 제령(制令)으로 반포된 것으로 선만척식회사의 법적 근거가 되는 법령이었다. 선만척식회사의 법제는 조선민사령에서 규정한 회사법을 근거로 하면서도, 특정한 부분에 대해서는 선만척식령이라는 특수법이 더 우선하는 형태였다. 선만척식회사와 같은 국책특수회사는 회사 설립에 있어 특별한 정부의 감독과 보호를 받는다. 이 점을 규정하고 있기 때문에 그 법령은 특수한 것이고, 이 특수한 법령으로 설립된 회사였기 때문에 특수한 회사이며, 그래서 ‘특수회사’라 했던 것이다.

선만척식회사가 조선총독의 제령에 설립되었다는 것은 같은 시기에 동시에 설립된 다른 척식회사들과 구별되는 점이다. 대만척식회사는 일본의 법률(法律)인 「대만척식주식회사법」에 의해 설립되었다. 대만총독도 조선총독처럼 독자적 입법 권한인 율령(律令)을 제정·반포할 수 있었지만 대만척식회사는 율령에 의해 설립되지 않고 일본본국의 법률에 의해 설립되던 것이다. 그리고 남양척식회사의 법적 근거가 되는 「남양척식주식회사령」은 천황의 칙령(勅令)이었다. 그래서 두 척식회사의 감독권 역시 대만총독이나 남양청장관에게 전적으로 주어진 것이 아니라, 본국 행정기구와 위계적으로 공유된 면이 있었다. 한편 만주척식공사는 만주국이 법적 독립국이라는 형식상의 문제로 일본-만주국간 조약에 의해 설립되었고, 감독권 역시 만주국과 일본본국이 공유하고 있었다. 하지만 선만척식회사는 일본본토의 법령이 아닌 조선의 제령에 의해 설립되었는데, 이는 회사에 대한 조선총독의 권한과 연결되어 있었다.

선만척식령에 명시된 것은 선만척식회사의 보호와 감독에 관한 법적인 규정이다. 먼저 ‘정부의 감독’ 부분을 살펴보자. 선만척식령에는 회사의 인사와 자금운영에 관한 조선총독의 권한이 명시되어 있다. 제2조는 자본금을 증자하고자 할 때에는 조선총독의 허가가 필요하다는 점을 명시하고 있고, 제8조는 회사 경영진인 총재와 이사에 대한 임명권을 조선총독이 갖고 있다는 점을 밝히고 있다. 즉 조선총독은 기업 운영에 있어 가장 중요한 토대인 인사와 자본에 대한 결정권을

갖고 있었던 것이다. 또 '제5장. 감독'의 각 조에서는 회사 운영 전반에 대한 조선총독의 감독권을 일일이 나열하였는데, 그 중에서 특히 제23조는 '조선총독은 선만척식주식회사의 업무를 감독한다'고 하여 조직, 사업, 자금 등 회사의 모든 행위에 대해 조선총독이 권한을 갖는다는 것을 포괄적으로 규정하였다. 제27조는 조선총독이 회사의 경영에 대해 인허가권을 갖는 것을 넘어 명령을 내릴 수 있다고 하여 조선총독이 직접적으로 개입할 수 있음을 명시하였다. 이렇게 선만척식령은 입법 주체가 조선총독이었을 뿐만 아니라, 그 내용도 회사에 대한 조선총독의 절대적 권한과 무한한 개입을 보장한 것이었다. 즉 조선총독은 회사에 대한 감독권과 인가권은 물론, 적어도 법적으로는 경영권까지도 보유하고 있었다.

이처럼 조선총독은 선만척식회사의 경영 전반에 대한 감독권을 갖고 있었기 때문에, 회사 경영진은 운영의 주요 사항에 대해 조선총독부에 인가를 신청하여 승인을 받아야만 했다. 선만척식회사는 조선총독에게 ① 회사의 기본적인 예산 편성과 결산에 관한 보고, ② 조선총독부 보조금 교부 요청, ③ 자금의 대출과 회사채 발행에 관한 인가 요청, ④ 서북선개척사업 및 위탁사업(척식훈련소 경영)에 관한 것 등 회사 운영 전반에 걸친 주요 사항을 빠짐없이 보고했을 뿐만 아니라, 인사와 자금 운용에 대한 인가를 요청하였던 것이다.

조선총독은 이렇게 회사에 대해 절대적 권한을 행사하는 한편, 그 반대급부로 회사에 특별한 지원을 보장하였다. 국책회사는 국책을 대행하는 회사이므로, 사업의 원활한 수행을 위해 특권을 부여받았다. 선만척식회사의 특권은 바로 '회사채 발생 한도'이다. 선만척식령 '제4장. 선만척식채권'은 이에 관한 조항이다.

「선만척식주식회사령」

제13조. 鮮滿拓殖株式會社는 拂入한 株金額의 3배를 한도로 鮮滿拓殖債券을 발행할 수 있다.

鮮滿拓殖債券을 발행하는 경우에는 朝鮮民事令에서 의거하도록 한 商法 제209조에 규정된 결의에 의하지 않아도 된다.

이 제13조에는 '선만척식주식회사는 납입한 주식액의 3배를 한도로 선만척식채권을 발행할 수 있다'라고 규정되어 있다. 이는 그 자체로 특권을 규정한 조항인데, 왜냐하면 당시 일본 회사법과 이를 준용한 조선민사령 회사편에서는 회사채의 발행은 납입자본금만큼만 가능한 것으로 규정되어 있었기 때문이다. 이렇게 되어 있었던 것은 회사채는 부채이므로, 그 부채에 대한 담보를 납입자본금의 금액만큼만 허용했기 때문이다. 하지만 선만척식회사는 이 일반 회사법의 제한 규정을 무시하고, 납입자본금의 3배에 이르는 회사채를 발행할 수 있었던 것이다. 이는 선만척식회사가 특수회사로서 가진 가장 중요한 특권이었다.

실제 선만척식회사의 자본금을 가지고 설명해 보자. 선만척식회사의 공칭자본금은 2000만 엔이었고 그중 납입자본금은 800만 엔이었다. 만약 이 경우 일반회사라면 최대 발행할 수 있는 회사채의 한도는 납입자본금이 담보로 할 수 있는 800만 엔이 된다. 회사채를 최대한도로 발행하는 데 성공할 경우, 회사가 운영할 수 있는 자금은 '납입자본금 800만 엔 + 회사채 800만 엔'으로 총 1,600만 엔이 된다. 그런데 선만척식회사는 회사채의 발행한도가 납입자본금의 3배라는 특권을 가지고 있었으므로, 만약 최대한도로 기채(起債)에 성공한다면 납입자본금 800만 엔의 3배인 2,400만 엔의 채권을 발행할 수 있었다. 이 경우 선만척식회사의 총 운영자금은 '납입자본금 800만 엔 + 회사채 2,400만 엔'으로 총 3,200만 엔이 된다. 이렇게 하여 선만척식회사는 특권을 부여받지 못했을 때 보다 1,600만 엔에 이르는 자금을 추가 조달할 수 있게 되는 셈이었다. 즉 선만척식회사는 회사법에 따른다면 총 1,600만 엔의 자금으로 운영해야 했지만, 선만척식령에 규정된 조선총독이 부여한 특권에 의해 그 두 배인 총 3,200만 엔의 자금을 확보할 수 있었던 것이다.

선만척식회사는 두 차례에 걸쳐 선만척식채권을 발행했다. 1939년과 1941년에 각각 1,200만 엔씩 총 2,400만 엔의 회사채를 발행하였다.²⁾ 이는 선만척식회사가 선만척식령에 의해 발행할 수 있는 한도까지 기채한 것으로, 선만척식회사는 법

2) 선만척식회사 영업보고서의 대차대조표에는 이 금액이 각각 1,224만 엔으로 되어 있는데, 이는 기채금액 1,200만 엔에 대한 이자 24만 엔이 회계 상으로 각각 계상된 것이다(1,200만 엔 + 24만 엔).

적으로 부여받은 특권을 최대한 활용했다고 볼 수 있다. 이 회사채 발행 상의 혜택이야말로 조선총독이 선만척식회사에 부여한 최대의 특권이었으며, 선만척식회사가 특수회사일 수 있는 가장 큰 이유였다.

이에 반해 선만척식회사의 전신(前身)인 동아권업주식회사는 이 특권을 가지지 못하였다. 동아권업주식회사(東亞勸業株式會社, 이하 ‘동아권업’으로 약칭)는 일본정부가 주도하여 설립했으며, 만주의 토지경영 및 조선농민 이주·보호를 주요 사업으로 했다는 점에서 선만척식회사와 크게 다르지 않았다. 또 선만척식회사처럼 조선총독부로부터 보조금을 교부받았을 뿐만 아니라 조선총독부가 회사를 감독하기도 했으며, 이에 대해 동아권업은 주요 경영 상황에 대해 정기적으로 조선총독부에 보고해야 할 의무가 있었다.³⁾ 하지만 설립의 근거가 되고 운영을 뒷받침하는 특수한 법령이 없었다. 동아권업은 국책사업을 하고 있었지만 법적인 면에서는 일반 민간 주식회사와 다르지 않았던 것이다. 따라서 회사채 역시 일본 회사법에 따라 납입자본금만큼만 발행할 수 있었다. 이 점에서 동아권업의 자금 조달 능력은 선만척식회사에 비해 크게 떨어질 수밖에 없었다. 동아권업은 국책사업 자체가 안고 있는 저수익성으로 인해 회사경영이 큰 어려움을 겪고 있었음에도 불구하고, 조선총독부와 관동청이 교부하는 약간의 보조금 이외에는 자금을 조달할 수 없었다.⁴⁾

만약 만주이민사업을 총독부가 행정기구를 신설하여 직영할 경우, 사업 시행에 소요되는 막대한 자금을 총독부가 스스로 마련해야만 했다. 조선 통치 자금을 일본본국으로부터 크게 의존하고 있던 조선총독부가 만주이민사업에 독자적인 재원을 마련하는 것은 어려운 일이었다. 그렇다면 일본본국에서 짜는 조선총독부 예산안에 이 사업의 소요자금이 편성되도록 해야 했는데, 이는 그렇지 않아도 적자재정을 실시하고 있던 일본본국의 재정에 부담이 되는 일이었다. 조선총독부가

3) 동아권업은 조선총독부 외 관동청으로부터도 보조금을 받았고, 그래서 관동청에도 정기적으로 영업상태를 보고하였다.

4) 조경우, 2011, 「만주사변 전후 ‘척식’사업기구의 변화: 동아권업(주)의 기업지배구조를 중심으로」, 『사회와 역사』 제92집.

신설 이민회사를 동아권업과 달리 특수회사로 설립할 것을 처음부터 계획한 것은 바로 이 자금 조달 문제를 해결하기 위해서였다. 막대한 재원이 소요되는 국책사업을 특수회사의 채권 기재 능력을 이용하여 시행하고자 한 것이었다. 국책특수회사의 능력 덕택에 회사채 기재로 운영되는 자금에 대해서 정부가 국채를 발행하여 조달하지 않아도 되었다.⁵⁾ 이는 극도의 재정팽창 정책 속에 정부의 재정 부담을 덜어줄 수 있는 방식이었다.

선만척식회사의 회사채는 정부의 직접적인 재정지출을 줄이기 위해 발행한다는 점에서 다른 국책회사의 회사채와 발행의 목적은 동일하였다. 그런데 선만척식회사의 회사채에는 다른 특징이 있었다.

위의 선만척식회사령 제13조에는 추가 조항이 하나 더 붙어 있다. 이는 ‘鮮滿拓殖債券을 발행하는 경우에는 조선민사령에서 의거하도록 한 상법(商法) 제209조에 규정된 결의에 의하지 않아도 된다’는 규정이다. 조선민사령이 규정한 상법 제209조는 회사가 채권을 발행할 경우 주주총회의 결의를 거쳐야 함을 명시한 것으로, 부채인 회사채권을 발행한다는 것은 회사 재무구조에 중대한 변화를 미치기 때문에 회사 주주들로부터의 결의를 요구한 것이었다. 하지만 선만척식회사는 특별법인 선척령에 의해 이 규정을 따르지 않아도 되었다. 「선만척식주식회사정관」 제7장 ‘선만척식채권’의 제42조는 이 점을 더욱 명확히 밝혀 두었다.

「선만척식주식회사 정관」

제42조. 본 회사는 납입한 株金額의 3배를 한도로 선만척식채권을 발행할 수 있다.

선만척식채권을 발행하는 경우에는 주주총회의 결의를 요하지 않는다.

이처럼 선만척식회사는 위의 특별조항에 의해 주주총회를 거치지 않고도 회사채를 발행할 수 있었다. 선만척식령 제14조에 ‘선만척식채권을 발행하고자 할 때에는 매회 그 금액, 조건 및 발행 및 상환의 방법을 정해 조선총독의 인가를 얻어

5) 국책특수회사의 회사채는 일본금융시장에서 소화되었다.

야 한다'고 규정한 데서 볼 수 있듯이, 선만척식회사는 감독권자인 조선총독의 허가만 있다면 주주들을 무시하고 회사채권을 선만척식령의 한도 내에서는 얼마든지 직권으로 발행할 수 있었던 것이다.

통상 회사채를 발행할 때에는 주주총회 결의와 채권인수처 명시라는 두 절차를 통과해야 한다. 주주총회의 결의가 필요한 것은 회사채는 부채이므로 만약 회사의 경영 실패로 사업수익으로 부채를 갚지 못하게 될 경우 주주들이 지분만큼 유한책임을 져야 했기 때문이었다. 채권의 인수처를 명시하는 것은 만약 회사가 부도가 났을 때 회사채의 상환을 인수처에 요구해야 했기 때문이다. 회사채는 부채인 이상 담보보증을 해 두어야 했던 것이다.⁶⁾

그런데 국책회사의 경우 일반회사와 달리 회사채가 대개 '정부보증채권'이다. 예를 들어 동양척식회사의 경우 '동척법'에 동양척식회사 발행 회사채는 일본 '대장성 예금부'라 규정되어 있었다. 이 점에서 동양척식회사채권은 국내나 마찬가지로 지었다.⁷⁾ 이렇게 주주총회 결의와 채권인수처 명시라는 절차가 있기 때문에 회사채와 기업어음은 부채임은 똑같았지만 그 신뢰도에 있어 뚜렷이 구분되었다.

그런데 선만척식령에는 선만척식채권의 인수처가 명기되어 있지 않았다.⁸⁾ 또 선만척식채권의 인수는 금리와 수요라는 시장원리에 따른 것이 아니라 은행신디케이트단의 정치적 결정에 따라 일괄적으로 이루어졌기 때문에, 수요예측 절차도 사실상 무력화되어 있었다. 이렇게 선만척식회사는 회사채 발행에 있어 필수적인 두 절차를 밟지 않아도 되어, 선만척식채권은 명목상으로는 회사채였지만 실질적으로는 기업어음이나 다름없었다. 이는 대단히 이례적인 것이었는데, 선만척식회사 회사채는 특수회사가 발행함에도 불구하고 정부의 지급보증이 되지 않는 채권이었던 것이다.

6) 일반회사의 경우 이 인수처 명시는 금융기관을 통한 수요예측 과정에서 이루어진다. 수요예측은 채권을 발행할 때 은행 등의 주관금융기관이 채권의 금리와 인수 수요를 검토하여 적정 금리와 기채 성공 여부를 판단하는 절차를 말한다.

7) 姜泰景, 1995, 『東洋拓殖會社の 朝鮮경제수탈사』, 계명대학교출판부, 42쪽.

8) 선만척식회사 설립계획안에는 선만척식채권을 대장성 예금부에서 인수토록 한다는 조항이 삽입되어 있었지만, 나중에 이 인수처 지정 조항이 삭제되었다.

이러한 특징을 찾아볼 수 있는 유명한 사례가 있다. 1930년대 나치 독일 재무성은 재정팽창 정책을 뒷받침하기 위해 ‘메포(MEFO)’라는 유한회사를 세워 여기서 기업어음을 발행하는 방법을 썼다.⁹⁾ 재무장관 샤흐트(Hjalmar Schacht)가 고안한 이 ‘메포’는 법적으로는 유한회사였지만, 실제 활동이나 조직은 갖고 있지 않고 오로지 대차대조표로만 존재하는 회사였다. 이 메포는 메포 특유의 환어음을 발행하기 위해 설립된 조직이었다. 이 메포에서 발행한 어음을 ‘메포어음(Mefo bills)’이라 했는데, 샤흐트는 메포들을 통해 메포어음을 발행하여 막대한 신용을 창출할 수 있었다. 이 신용자금은 군수생산자금으로 들어갔고, 이를 통해 독일군의 재무장은 물론 독일경제의 회복도 이룩할 수 있었다.¹⁰⁾ 그런데 이 막대한 메포어음을 어떻게 변제할 것인가는 비밀에 부쳐져 있었다. 전쟁이 끝난 후 샤흐트는 회고록에서 만약 최악의 상황으로 갈 경우 어음을 갚지 않기 위해 어음을 발행한 메포들을 부도내 버릴 계획이었다고 털어놓았다고 한다. 당시 많은 국가들에서 큰 관심을 끌었던 이 독일의 재무장과 공황탈출에는 메포어음 발행을 통한 자금 조달이라는 샤흐트의 “수법(subterfuge)”이 작용했던 것이다.¹¹⁾ 메포어음은 베르사유조약의 재무장 금지 규정을 회피하면서, 또 극도의 경제공황으로 조세나 공공대부와 같은 통상적·정상적 방법으로는 마련할 수 없었던 자금을 정부가 조달할 수 있도록 하는 역할을 했다.

조선총독부는 선만척식회사에 대해 부여한 또 다른 보호 조치는 바로 보조금을 교부하는 것이었다. 국가가 회사에 대해 보조금을 교부하는 것은 종종 있는 일이었다. 예를 들면 설립에 관한 근거 법령이 없었던 동아권업도 조선총독부로부터 매년 일정액의 보조금을 받았다. 또 민간영리기업인 ‘경성방직’도 조선총독부로부터 상당한 보조금을 지급받은 바 있었다.¹²⁾ 경성방직의 사례에서 볼 수 있

9) MEFO는 ‘Metallurgische Forschungsgesellschaft’의 약자이다.

10) 1939년에 이 메포어음 발행고는 120억 마르크에 달했다. 같은 시기 독일정부 국채 발행고가 190억 마르크였다는 점과 비교하면, 메포어음의 발행 규모를 짐작할 수 있다. Silverman, Dan P., 1998, *Hitler's economy*, Harvard University Press, ch.2.

11) Silverman, 1998, 위의 책, ch.2.

12) Eckert, Carter, J., 주익중 역, 2008, 『제국의 후예』, 푸른역사, 2008; 주익중, 2000, 『확장기의

듯이 보조금 교부에 대해서는 굳이 특별법으로 규정할 필요는 없었다. 그래서 이 보조금에 관한 사항은 「선만척식주식회사령」에 특별히 규정하지 않고 회사의 정관에 제시해 두었다. 아래 선만척식회사 정관 제9장 '계산'의 제53조가 바로 조선총독부의 보조금(당시 용어로는 '補給金')에 관한 내용이다.

「선만척식주식회사 정관」

제53조. 본 회사는 매 영업년도에 있어 배당해야 할 이익금액이, 납입한 주금액에 대해 제3영업년도까지는 년 4/100, 제4영업년도 이후에는 년 6/100의 비율에 달하지 않을 때에는, 제8영업년도까지 그에 도달하도록 하기 위해 총액 340만 엔을 한도로 하여 보급금을 받는데, 단 매 영업년도에 있어 보급금액은 납입한 주금액에 대해 년 6/100의 비율을 넘지 않아야 한다.

이 조항은 두 가지 사실을 말해주고 있는데, 하나는 선만척식회사의 배당금이 연 6%였다는 점과, 또 하나는 조선총독부가 주식배당금의 보전을 위해 보조금을 교부했다는 점이다. 위의 조항 중 '본 회사의 ... 배당해야 할 이익금액(배당금이 ... 년 6/100의 비율(6%)에 달하지 않을 때에는 ... 그에 도달하도록 하기 위해 ... 보급금을 받는'다는 내용은, 선만척식회사의 주주 배당금이 6%였으며, 만약 이 6%를 배당하지 못할 정도로 이익금이 적은 경우에는 그 부족분을 조선총독부가 보조금으로 메워준다고 규정하고 있는 것이다. 회사의 자본금을 가지고 계산을 해보면, 주주배당금은 납입자본금의 6%였는데, 선만척식회사의 납입자본금은 800만 엔이었으므로 연간 배당금은 48만 엔(800만 엔 × 6%)이었다.¹³⁾

이 보조금 교부 조항은 국책사업에 출자를 한 주주들에 대한 최소한의 보호장치였다고 할 수 있다. 설립 당시부터 이미 선만척식회사의 사업은 수익성이 극히 낮은 것으로 금융시장에서 평가받았기 때문에 출자자를 구하는 데 큰 곤란을 겪

경성방직-재무분석을 중심으로, 『경제사학』 29.

13) 다만 설립한 후 3년 간은 회사 경영이 아직 궤도에 오르지 않았을 것이라는 가정 하에 년 4%로 하여 32만 엔만 배당금을 지불한다고 유예조항을 붙여 두었다.

있었다. 국책사업을 명분으로 정치적으로 출자자를 모은 이상 조선총독부로서는 수익은 보장해 주지 못하더라도 재산 상의 손실은 막아주어야 했었다. 그래서 회사가 수익금으로 배당금을 마련하지 못한다면 총독부가 직접 배당금을 지불하겠다는 법적 약속을 한 것이었다.

III. 선만척식회사의 경영진과 기업지배구조

1. 경영진의 구성: 조선총독부의 인사적체와 ‘낙하산’

선만척식회사는 정관상 총재 1인, 이사 3인 이상, 감사 2인 이상으로 경영진이 구성되었다. 1936년 9월 설립 당시 총재는 二宮治重가, 이사에는 渡辺豊日子, 提永市, 木村通, 岡田猛馬 4명이 임명되었다. 이사진 중 渡辺豊日子는 1940년 9월 9일자로 임기만료되어 도지사 출신의 조선인 손영목(孫永穆)이 새 이사로 임명되었고, 木村通 이사는 1939년 9월에 사임하였는데, 신임이사는 선출되지 않았다. 감사에는 渡邊得司郎과 조선인 고원훈(高元勳)이 선임되었고, 1938년 9월 양재하(楊在河)가 새 감사가 되었다가, 1940년 9월에는 임기가 만료된 와타나베 이사가 감사로 직위를 옮겼다. 한편 감리관은 조선총독부 외사과장 相川勝六가 맡았다. 그는 조선총독을 대리하여 선만척식회사에 대한 조선총독의 감독권을 행사하였다.¹⁴⁾

경영진 구성상의 특징으로 가장 먼저 들 수 있는 것은 이른바 ‘낙하산’ 인사라는 것이다. 일본어로 ‘하늘에서 내려왔다’는 뜻으로 ‘아마쿠다리(天降り)’라 불리는 낙하산 인사는 특히 국책회사 경영진에서는 흔히 볼 수 있는 것이었다.¹⁵⁾ 일

14) 『朝鮮總督府官報』 1936년 9월 10일자; 鮮滿拓殖株式會社, 1942, 『鮮滿·滿鮮拓殖株式會社五年史』.

15) 관료들의 낙하산 인사를 통한 재취업에 관해서는 李炯植의 책(2013, 『朝鮮總督府官僚の統治構想』, 吉川弘文館)과 송병권의 논문(2013, 「전시기 식민지 조선 '재계'와 식민지경제지배 시스템」, 『아세아연구』 56-4)를 참조할 것.

본의 관료기구는 퇴임을 앞둔 고위관료들을 이 국책회사에 낙하산으로 보냄으로써 관료기구의 인사 적체 문제를 해소하였다. 전직 관료들은 회사를 운영하고 자금을 운용할 수 있는 근사한 직위를 갖게 되었을 뿐만 아니라, 무엇보다도 고액의 봉급을 받을 수 있었다는 점에서 국책회사로의 전직은 마다할 일이 아니었다.¹⁶⁾

조선총독부의 퇴임 관료들이 주로 낙하산으로 간 곳은 조선식산은행이나 금융조합과 같은 국가 금융기관이었다. 특히 금융조합은 전국에 산재해 있었을 뿐만 아니라, 조선총독부의 지역농촌 지배기구의 역할을 했기 때문에 퇴임 관료들이 가기에 적당한 곳이었다. 이처럼 조선총독부의 관료들은 퇴임 후 국책은행이나 관변기구로 가서 총독부와의 인적 연계 속에서 업무를 수행하였다. 당시 일본 고등문관은 퇴직은 그 연령이 법적으로 정해지지 않고 관례적으로 이루어지고 있었다.¹⁷⁾ 당시 일본에서는 이를 ‘依願免本官’이라 하여 본인이 원한 바에 따라 직책을 면한다고 하였는데, 이는 ‘일신상의 이유’와 같은 관용어였지 특별한 의미가 있는 것은 아니었다. 그런데 1930년대에 접어들면서 조선총독부의 관료기구 내부에서는 인사적체 문제가 대두되고 있었다.

총독부 설치 초기에 조선에 온 관료들이 여전히 요직을 장악하고 있음으로 해서 인사이동이 원활하지 않다는 문제제기가 소장관료들로부터 나오고 있었다. 일부 재무 관료들은 식산은행이나 금융조합과 같은 관변 금융기관의 임원으로 가기도 하였으나,¹⁸⁾ 그 숫자도 제한적이었고 또 금융기관은 전문적인 재무행정 지식을 필요로 하여 재무 출신들 이외에는 가기가 어렵다는 점도 있었다. 이에 반해 선만척식회사와 같은 ‘개발’ 국책회사는 이러한 제한에서 비교적 자유로운 면이 있었다. 여기에 우가키 가즈시게 조선총독이 1935년 무렵부터 인사쇄신을 천명하면서 조선총독부 내부에서도 인사적체 해소에 대한 기대감이 증대하였다.¹⁹⁾ 계

16) 선만척식회사 정관에 의하면 회사 총재의 연봉은 1만 엔, 이사의 연봉은 1급은 8천 엔, 2급은 7천 엔이었다.

17) 현대 한국의 검사들이 후배 기수의 검사가 지휘 계통의 요직에 임명되면 ‘일신상의 이유’로 사임하는 것과 비슷한 방식이었다.

18) 『朝日新聞 南鮮版』 1936년 5월 23일자.

19) 『朝日新聞 南鮮版』 1936년 4월 24일·25일자.

다가 선만척식회사는 조선식산은행 이후 처음으로 설립된 조선총독부의 특수회사였기 때문에, 향후 특수회사 증설의 선례가 될 것이라는 기대도 받았다.²⁰⁾

이처럼 선만척식회사는 조선총독부의 인사적체 문제를 해소할 수 있는 기회로 간주되어 회사 설립이 임박하자 재조일본인 사회는 조선총독부로부터 회사로의 인사이동에 큰 관심을 기울였다.²¹⁾ 고급관료 특정 기수가 국책회사의 임원으로 빠져나가면 연쇄적으로 하위 기수의 관료들이 승진을 하게 되는 그러한 구도를 기대할 수 있었던 것이다.

같은 이유에서 선만척식회사의 초대 총재 인선은 꽤나 주목을 끈 사안이었다. 재조일본인 사회에서는 조선총독부 고위급 관료 중 누가 초대 총재로 가는지에 대해 귀를 기울이고 있었는데, 이는 재조일본인 사회에서 조선총독부라는 관청이 대단히 큰 비중을 차지했기 때문일 것이다. 특히 경성의 총독부 주변은 우가키 총독이 인사 개편을 시도하고 있다는 소문이 돌고 있던 데다가, 선만척식회사 총재 및 이사 인선이 임박하자 다소 들뜬 분위기가 연출되었다.²²⁾ 그런데 돌연 선만척식회사의 초대 총재로 군 출신 인사가 임명될 것 같다는 소식이 퍼졌다.²³⁾ 총독부에서는 ‘총재 인선이 난항에 빠져 있다’고 하며 진화에 나섰다.²⁴⁾ 결국 선만척식회사의 초대 총재로 온 것은 바로 예비역 육군 중장 니노미야 하루시게(二宮治重)였다.²⁵⁾

니노미야는 우가키 조선총독의 ‘오른팔’ 최측근으로, 육군참모차장 시절인 1931년 3월 국수주의자 오오카와 슈메이(大川周明), 카메이 간이치로(亀井貫一郎)와 함께 우가키를 일본 총리대신으로 추대하려는 쿠데타(‘3월 사건’)의 주역 중의 한 사람이었다. 이 쿠데타의 또 한명이 주역이자 우가키 총독의 ‘왼팔’ 최측근이었

20) 『朝日新聞 南鮮版』 1936년 3월 7일, 4월 10일·24일자.

21) 『朝日新聞 南鮮版』 1936년 3월 7일, 4월 24일·30일, 5월 22일자.

22) 『朝日新聞 南鮮版』 1936년 5월 22일, 6월 28일자.

23) 『朝日新聞 滿洲版』 1936년 8월 4일자.

24) 『朝日新聞 南鮮版』 1936년 6월 28일자.

25) 송병권이 조사한 식민지 조선의 ‘낙하산 인사’ 대부분은 국책회사 출신이거나 관료출신이었지만, 유일한 군출신이 바로 선만척식회사의 니노미야 총재였다(송병권, 2013, 앞의 글, 137쪽).

던, 나중에 제9대 조선총독이 된 고이소 쿠니아키(小磯國昭)는 선만척식회사 설립 당시 조선군사령관으로 용산에 있었다. 오카야마현(岡山県) 출신의 동향인이었던 우가키, 고이소, 니노미야는 각각 조선총독, 조선군사령관, 선만척식회사총재로서 모두 조선의 경성에 집결하였다.²⁶⁾

이렇게 조선총독부 안팎의 기대와 달리, 선만척식회사의 총재는 조선총독부 관료가 아닌 예비역 군 장성이 임명되었다. 그것도 우가키 총독의 군부 최측근으로 한때 그를 일본총리대신으로 추대하려는 쿠데타까지 모의했던 니노미야 前육군 중장이 우가키 총독이 심혈을 기울여 설립한 선만척식회사의 총재로 조선으로 온 것이었다.

조선총독부 관료 퇴임 후 선만척식회사의 이사로 간 사람은 와타나베 토요히코(渡邊豊日子) 前학무국장이었다. 와타나베 이사는 조선총독부 농림행정의 베테랑 관료로, 내무성 출신 조선총독부 관료 라인의 주축 중 한 사람이었다. 그는 3.1운동 직후이자 ‘문화통치’ 실시를 앞둔 1919년 말에 조선으로 건너와 내무국 지방과장, 식산국 농무과장 겸 토지개량과장, 산림국장 등을 역임하였다. 그의 직책은 주로 조선의 농정과 지방행정에 관련된 것이었다. 특히 그가 식산국의 농무과장과 토지개량과장을 겸하고 있던 시기는 한창 ‘산미증식계획’이 진행되고 있던 때였는데, 산미증식계획의 주요 사업이 바로 토지개량에 있었다는 점을 생각하면 그가 조선총독부의 농정에서 수행했던 역할을 이해할 수 있다. 우가키 이전의 총독인 야마니시 총독 시대에는 삼림국장으로서 북부조선의 산림개발에 착수하였다.²⁷⁾ 그는 경남도지사일 때 우가키 총독 식민정책의 핵심인 ‘농촌진흥운동’에 깊

26) 하지만 우가키 총독은 회사 경영진 인선이 한창이던 1936년 여름 조선을 강타한 최대 규모의 수해(水害)에 대한 책임을 지고 8월에 경질되어 일본으로 돌아갔다. 1930년대 여름마다 반복된 수해는 조선인 만주농업 이민 사업을 추진하는 계기의 하나로 작용하였지만, 역으로 그 추진자인 우가키 총독에게 큰 정치적 부담을 주었다고 하겠다.

27) 1929년 ‘갑산화전민 사건’이 일어났을 때 와타나베가 바로 산림국장이었다. 조선총독부는 1920년대부터 ‘산림개발’을 명분으로 압록강-두만강 국경지역에 산재한 화전민을 ‘정리’하려 노력하였다. 더 중요한 이유는 만주와 연결된 이 산악지역의 화전민들은 무장항일운동의 토대가 될 수 있었기 때문일 것이다. 선만척식회사의 북선개척사업은 이 화전민을 일소하고 신규 농민을 입식시키려는 프로그램이기도 하였다.

이 관여하였고, 그 후 학무국장이 되어서는 '심전개발(心田開發)운동'을 창안하기도 하였다. '심전개발'은 와타나베가 농정 관료로서의 인식들을 교육정책에 투영한 것이라 하겠다.

즉 와타나베 이사는 토지개량, 산미증식, 농촌진흥운동, 심전개발운동 등 조선 총독부의 식민지 농정에서 핵심적인 역할을 한 인물이었다는 점에서 조선인 만주 농업이민 정책을 추진하는 데 책임자였다고 하겠다. 게다가 그는 1920년대 후반 북부조선 산림개발 사업을 담당하기도 했기 때문에, 선만척식회사의 직영사업인 '북선개척'에 대한 전임자이자 전문가이기도 하였다. 비록 총재에는 임명되지 못했지만, 와타나베의 이사 취임은 조선총독부 관료의 국책회사로의 이직을 대표하는 사건이었다.

이사진의 면면을 좀 더 살펴보면, 쯔쯔미(堤永市) 이사는 조선은행 출신으로 대주주인 조선은행의 지분을 대표하는 임원이자, 선만척식회사의 재정문제를 총괄하는 업무를 맡았다. 선만척식회사는 무엇보다 자금을 조달하여 이를 자회사에 투자하는 것을 주업무로 했기 때문에, 자금 문제를 전담할 수 있는 인물이 경영진에 있어야 했다. 특히 선만척식채권을 발행하는 데 있어서는 복잡한 절차를 무리 없이 완수하는 것은 물론이고 채권의 인수처를 알선할 수 있는 인물이 있어야 했다. 이런 점에서 쯔쯔미 이사가 발탁되었고, 실제로 선만척식회사는 회사채를 발행할 때 조선은행의 기술지원과 알선을 받았다.²⁸⁾ 키무라(木村通) 이사는 만철 출신으로 최대주주인 만철의 지분을 대표하였다. 만주 현지의 사정에 밝았던 그는新京(新京)에 거주하면서 자회사 만선척식회사의 이민 사업을 총괄하였다.

지금까지 말한 와타나베, 쯔쯔미, 키무라 이사는 각기 조선총독부, 조선은행, 만철의 지분과 전직(前職)의 전문성으로 임명된 경영진이라 할 수 있다. 그런데 또 한명의 이사인 오카다(岡田猛馬)는 관동군의 기밀첩보부대인 특무 출신이었다.²⁹⁾ 오카다는 선만척식회사의 만주이민사업에 대해 만주국의 실질적 지배권력인 관

28) 『朝日新聞 南鮮版』 1937년 9월 19일자.

29) 1933년 2월 21일자 하벌빈 일본영사관 보고(하얼빈총영사 機密제237호 1933년 2월 21일자)에 따르면 岡田猛馬는 공주령 특무기관 제2반장이었다.

동군의 입장을 대리하는 이사였다. 오카다가 이사로 들어왔다는 것은 선만척식회사의 경영에 군부의 역할과 입김이 강하게 작용하였음을 말해 준다.

이처럼 선만척식회사의 경영진은 우가키 총독의 최측근인 니노미야를 총재로 하면서, 전체적인 구상과 송출에 대해서는 조선총독부 농정 관료였던 와타나베 이사가, 자금은 조선은행 출신의 쯔쯔미 이사가 담당하고, 이민지인 만주에 대해서는 키무라 이사와 오카다 이사가 담당하는 형태로 짜여졌다고 하겠다. 그리고 회사의 감리는 척식사업을 전문으로 하는 동척의 임원 출신 와타나베(渡邊得司郎) 감사가 담당하였다. 이렇게 선만척식회사의 경영진이 군 출신, 총독부 관료 출신, 국책회사 출신으로 구성되었다는 사실은 회사조직이 갖는 국가 외곽기구로서의 성격을 잘 보여준다고 할 수 있다.

한편 1940년 9월 와타나베 이사의 후임으로 조선총독부 내무관료와 도지사를 역임한 조선인 손영목이 선만척식회사의 이사로 취임하였다. 회사의 사업 목적이 조선농민의 '입식'에 있는 만큼 회사 설립 직전에도 도지사급의 조선인 고위인사를 임원으로 발탁하려는 움직임이 있었지만 실현되지는 않았었다. 그런데 중일전쟁 발발로 만주에서 노동력 부족 현상이 발생하자 그간 조선인 이민에 적대적이었던 관동군이 정책을 전면 재검토하여, 조선인을 만주로 적극 유치하는 것으로 방침을 선회하기 시작하였다. 관동군이 1939년 「만주개척정책기본요강」을 발표한 것은 이 이민정책의 방침 전환을 선언한 것이었다. 회사의 신임 이사로 조선인 손영목이 임명된 것은 바로 이를 위해서였다.³⁰⁾ 실제로 손영목은 1940년대에 조선농민의 만주이민을 독려하는 선전활동에 적극적으로 참여하였는데, 이는 그가 해방 후 반민특위(反民特委)에 기소된 이유의 하나였다.

2. 최고의사결정기구: '이민사무처리위원회'

기업의 지배구조는 소유와 경영의 분리 문제를 말한다. 선만척식회사는 만철과 동척, 조선은행, 조선식산은행과 같은 국책회사가 지분의 75%를 차지하고 있었

30) 『朝日新聞 南鮮版』, 1936년 4월 30일자.

고, 조선총독이 회사에 대한 감독권과 인사권·명령권까지 갖고 있었다. 그래서 앞서 살펴본 바와 같이 이사진도 이 국책회사 출신들과 조선총독부 고위관료 출신으로 구성되었다. 이와 같은 국책회사도 국가기구의 외곽 조직이긴 하지만, 법적으로 법인기업의 형태를 갖추고 있고 총재를 포함한 경영진에 의해 경영되는 게 일반적인 방식이라 할 수 있다. 선만척식회사의 주요 의사결정도 명목적으로는 총재를 중심으로 한 이사회와 주주총회에서 이뤄졌던 것처럼 보인다. 하지만 만주이민 사업에 대한 최고의사결정 기구는 경영진이 아니라, 신경의 관동군사령부에 설치된 ‘이민사무처리위원회’였다.

이민사무처리위원회(이하, ‘위원회’로 약칭)는 조선총독부-일본 척무성-관동군-만주국의 협의 기구로 조선농민의 만주이민은 물론 일본농민에 관한 것까지 일괄하여 심의·결정하는 기구였는데, 그 규정은 아래와 같다.³¹⁾

「이민사무처리위원회」

- 제1. 현지에서의 이민에 관한 주요사항(별지)을 심의결정하기 위해 관동군사령부 내에 이민사무처리위원회를 둔다.
- 제2. 위원회에 간사회를 부어 이민사무처리위원회 부의사항에 관한 사무를 처리한다.
- 제3. 위원회는 아래의 직원으로 조직한다.
위원장: 관동군 참모장, 위원: 관동군 주임고문, 관동군 주임고급참모, 척무성 척무국장, 조선총독부 의사과장, 만주국 총무청 차장, 만주국 재정부 차장, 만주국 농무사장
- 제4. 간사회는 아래의 직원으로 조직한다.
간사장: 관동군 주임참모, 간사: 관동군 참모부주무자, 척무성 출장소장, 조선총독부 출장소장, 만주국 칙정사장, 만주국 칙정사 과장, 만주국 실업부 총무과장

31) 「만주국내 조선인이민 실시에 관한 조선총독부와 관동군간의 각서」(1936년 9월)의 別紙로 첨부된 문서이다.

「이민사무처리위원회 의사사항」

제1. 내지인 이민에 관한 아래의 건

- (1) 매년도 이민입식 호수와 입식지 및 이민의 조성에 관한 사항.
- (2) 이민용지의 정비에 관한 중요사항.
- (3) 이민간부와 기간이민의 훈련에 관한 중요사항.

제2. 만주척식주식회사, 선만척식주식회사와 만선척식고빈유한공사에 관한 아래의 건

- (1) 정관의 변경에 관한 건
 - (2) 매년도 사업계획과 자금에 관한 건
 - (3) 감독명령에 관한 건
 - (4) 이익금의 처분에 관한 건
- 단, 선만척식주식회사에 관해서는 (2)를 제외한다.

제3. 기타 만주국내의 이민관계 중요사항

위원회는 조선인 이민은 물론 일본인 이민에 대해서까지도 최종결정권을 행사 하였을 뿐만 아니라, 그 대행회사들인 선만척식회사, 만선척식회사,³²⁾ 만주척식주식회사에 대한 감독권도 갖고 있었다.³³⁾ 「이민사무처리위원회 의사사항」 제1 번은 이민사업에서 가장 중요한 이민자의 숫자와 입식지를 각 회사가 아니라 위원회에서 결정한다는 점을 명시해 두고 있다. 그리고 각 회사에 대해서는 사업계획과 자금조달, 이익금처분 등 회사 경영에 있어 필수적인 사항들을 모두 위원회가 결정·감독한다고 명시하여, 회사의 주요 의사결정권은 사실상 현직 관동군참모장을 위원장으로 하는 위원회에 일임되어 있었다.

위원회에서의 실질적인 결정권은 만주국의 지배자인 관동군에게 주어져 있었

32) 만선척식회사는 선만척식회사가 만주에 세운 자회사이자 현지 시행사였다. 모회사 선만척식회사와 자회사 만선척식회사의 관계에 대해서는 다음 장에서 상술하겠다.

33) 만주척식주식회사는 일본인 만주농업이민 정책의 대행사로 설립되었는데, 1937년 그 명칭을 '만주척식공사(滿洲拓植公社)'로 바꾸었다. 그리고 1941년 선만·만선척식회사를 인수합병하여 일본인·조선인 사업 모두를 취급하였다. 1940년대 만주이민에 대한 구술기록에서 종종 등장하는 '만척회사는 이 만주척식공사를 가리키는 말이다.'

던 것이다. 선만척식회사는 만주이민 조선인의 규모와 입식지에 대해서는 관동군의 결정과 지시에 따라야만 했다. 선만척식회사가 창립된 1936년 9월 조선총독부와 관동군은 만주국에서의 조선인 이민정책에 대해 최종 합의를 담은 각서를 교환하였는데, 이 각서의 제2조·제3조는 다음과 같다.³⁴⁾

「만주국내 조선인 이민 실시에 관한 조선총독부와 관동군간의 각서」

2조. 조선총독부와 만선척식고빈유한공사(만선척식주식회사는 만주국에 대해 조선 내로부터 적극적으로 입식시키지 않는 것으로 한다.

3조. 신경에 이민사무처리위원회를 설치하고 만선척식고빈유한공사에 대한 지도감독의 일원화와 관계기관의 연락협조의 원활을 기한다.

위 각서 제2조에 명시되어 있듯이, 관동군은 조선총독부에 대해 조선인의 만주 이민을 적극적으로 시행하지 말 것을 요구하였다. 이것이 이른바 조선인 만주이민의 ‘방입정책’으로, 자력으로 굳이 넘어오고자 하는 조선인을 애써 막지 않으며, 또 기존의 재만조선인을 만주로부터 몰아내지 않는 대신, 총독부가 신규이민은 적극적으로 추진하지 않기로 한다는 것이었다.³⁵⁾ 신규이민은 위원회의 결의에 의해서만 가능하였기 때문에, 조선총독부의 독자적 사업은 사실상 봉쇄되어 있었다고 하겠다. 선만척식회사는 만주사업에 있어서는 조선총독부의 의향이 전적으로 관철될 수 없는 구조를 갖고 있었던 것이다.

그런데 위의 「이민사무처리위원회 의사사항」의 제2조 (2)항은, ‘매년도 사업계획과 자금에 관한 건’을 위원회에서 논의하는 것으로 되어 있지만, 그 아래에 단서조항으로 ‘선만척식회사에 관해서는 (2)를 제외한다’고 하여 선만척식회사의 자금 문제에 대해서는 위원회가 관여하지 않는다는 것을 명기해 두었다. 선만척식회사의 자금 문제에 대해서는 회사와 총독부의 자율에 맡긴다는 것, 정확히 말해

34) 「滿洲國二對スル朝鮮人移民二関スル件」, 朝鮮軍, 1936년 9월. 이 문서에는 ‘각서’와 ‘이민사무처리위원회’ 관련 규정, 조선인 이민의 방향을 제시한 ‘선농취급요령’ 등이 수록되어 있다.

35) 김기훈, 2002, 「일제하 ‘滿洲國’의 移民政策 研究 試論」, 『아시아문화』 제18집.

관동군은 회사 재정에 대해서는 책임을 지지 않겠다는 의미였다.

조선총독부는 사업의 구체적인 시행 내역보다는 선만척식회사의 자금 상황을 통제하고 있었다. 만주이민사업은 조선총독부가 단독으로 시행 감독하는 것이 아니라, 관동군이 주도한 위원회에서 협의·결정되었다. 여기서 일단 이민지와 이민자 수가 결정되면 그에 맞추어 시행사인 만선척식회사가 조선총독부와 선만척식회사를 통해 알선된 이민자들을 해당 이민지에 입식하는 그러한 구조였다. 즉 선만척식회사와 그 자회사인 만선척식회사는 이 위원회에서 결정된 바에 따라 이민자를 해당 이민지에 입식시키면 되었던 것이다. 하지만 사업 시행을 위해 소요되는 자금 문제에 대해서는 전적으로 선만척식회사의 책임 하에 두었다. 바로 이 자금 조달이야말로 선만척식회사의 핵심 사업이었고 또 그 존재이유이기도 했다. 그리고 이는 회사의 독특한 조직구조와 직결되어 있는 문제였다.

IV. 선만척식회사의 조직구조: 모회사-자회사의 동체

선만척식회사는 해산 직후에 회사를 기념하는 회사사(會社史)로 『鮮滿·滿鮮拓殖株式會社五年史』를 편찬하였지만, 직원의 수와 주요 직책의 명단은 나와 있지 않다. 임직원에 관해서는 총재와 이사진에 대한 것만 수록되어 있을 뿐이다. 주주에게 배포하는 회사의 각 연도 「영업보고서」에도 직원들에 관한 정보는 전혀 나와 있지 않다. 또 조선총독부에 보고하는 다른 자료에도 그러하다. 선만척식회사는 국책회사이긴 했지만 그 직원들은 공무원 신분이 아니었기 때문에 『조선총독부 관보』나 『조선총독부직원록』의 「서임 및 사령」에 등재되지 않았다. 회사 사사인 『鮮滿·滿鮮拓殖株式會社五年史』에는 선만척식회사의 직원으로 참사, 부참사, 기사, 서기, 기수, 사무원, 견습이 있다고만 해 두었을 뿐 각 직원이 몇 명이었는지, 누구였는지는 밝히지 않았다.³⁶⁾ 이에 반해 대만척식회사의 경우, 종전으로 해산

36) 鮮滿拓殖株式會社, 1942, 앞의 책, 37-38쪽.

했기 때문에 공식 회사사는 편찬된 바가 없었지만, 관련 자료를 조금만 뒤져보면 회사 조직도를 곳곳에서 볼 수 있으며, 또 영업보고서에는 임원은 물론이고 주요 관리 직원들의 기본적인 인적사항까지도 수록되어 있다. 선만척식회사 직원에 관한 정보는 회사 내부 자료가 아니라 당시 동양경제시보사에서 발간한 『朝鮮銀行會社組合要錄』에서 확인된다.³⁷⁾

선만척식회사의 조직은 서무과, 경리과, 사업과의 3과 체제로 운영되었다. 설립 당시에는 서무과, 감리과, 경리과, 금융과, 산업과, 이민과의 6과 체제로 비교적 규모 있는 조직을 구성한 듯 보이지만, 실제로는 과장 3명이 두 개씩 과를 겸무하고 있어 처음부터 사실상 서무·경리·사업의 3과 체제였다.³⁸⁾

회사의 실무 책임자인 과장급 직원들은 조선총독부 지방관서의 퇴직관료들로 채워졌다. 서무과장 나카쓰가와(中津川源吉)은 1922년부터 조선총독부 속(屬)으로 식산국 농무과·임산과 등에서 근무하다가, 1932년 창원군수를 잠시 맡았다. 그 후 경기도 소작관이 되었다가 1936년 퇴임하고 선만척식회사로 입사하였다. 경리과장 오오노(大野幹平)은 1921년부터 조선총독부 속으로 경기도·경상남도 지방과·회계과 등에서 근무하다가 1936년 퇴임하여 선만척식 경리과장을 맡았다. 스즈키(鈴木慶光)는 1920년부터 조선총독부에 근무하였는데, 농업 기수(技手)로 식산국과 함경북도 농무과에 있었다(1920-31). 퇴관 후 선만척식에 입사하여 북선개척 사업을 담당했던 것으로 보인다. 이민훈련소장인 노나카(野中冊)는 공립 김해·춘천농업학교의 교사 출신이었다.³⁹⁾

이처럼 선만척식회사의 조직은 납입자본금이 800만 엔에 이르는 대형회사치고는 단출하다 싶을 정도로 대단히 슬림했다. 이는 선만척식회사가 덩치가 큰 만주 이민사업은 직영하지 않았기 때문에 나타난 현상이었다. 선만척식회사는 무엇보

37) 『朝鮮銀行會社組合要錄』 1939년판. 출처인 『朝鮮銀行會社組合要錄』은 東洋經濟時報社에서 매년 발간한 것으로 조선에 있던 주요 은행, 기업, 각종 조합에 대한 기초적인 정보(자본금, 본사소재지, 주요 사업, 임직원명)를 수집·수록해 둔 책자이다.

38) 鮮滿拓殖株式會社, 1942, 위의 책, 37쪽. 설립초기 서무과장이 감리과장을, 경리과장이 금융과장을, 산업과장이 이민과장을 각각 겸하였다가 곧 3과체제로 재편되었다.

39) 선만척식회사의 이민단 훈련소는 강원도 세포에 세워졌다 하여 '세포훈련소'라 불렀다.

다 지금의 조달에 중점을 두고 있었지 실제 사업은 비교적 규모가 작은 북선개척만 담당하였다. 또 조선인 농민 송출 사업은 선만척식회사가 직접 시행한 것이 아니라, 조선총독부의 각 지방 사회과와 관변단체인 조선이주협회에서 맡았기 때문에 선만척식회사는 굳이 이민과를 두지 않아도 되었다. 후에 선만척식회사는 이민단에 대한 훈련사업만을 조선총독부로부터 위탁받아 대행하였을 뿐이었다. 그 이전에는 사업이라고는 오로지 북선개척사업뿐이었고, 사업과는 이를 담당하는 부서였다.

본사의 실상이 이러했던 이유는 회사의 주력사업이 만주국법인으로 만주현지에 설립된 자회사 만선척식주식회사에게 주어져 있었기 때문일 수 있는데, 선만척식회사와 만선척식회사의 관계는 보다 분석적으로 볼 필요가 있다. 당시에 도 이 두 회사는 사실상 ‘同體’라 하였고,⁴⁰⁾ 지금의 연구자들이 두 회사를 구별하지 않고 있기도 하지만 선만척식회사의 모회사-자회사 관계는 독특하고 이례적인 특징이 있다.

가장 이례적 특징은 바로 모회사와 자회사의 경영진이 일치했다는 점에 있다. 만선척식회사의 경영진은 선만척식회사의 경영진이 그대로 겸임하였다. 그런데 이는 일본 국책회사에서도 대단히 독특한 형태였다. 선만척식회사와 만선척식회사는 모회사-자회사 구조였지만 법적으로는 엄연히 다른 별개의 법인이었다. 선만척식회사는 경성에 본사를 둔 일본법인이었고, 만선척식회사는 신경에 본사를 둔 만주국법인이었다. 원래 일본 회사법에서는 회사 임원의 동종 업종 겸직을 금하고 있었고, 이는 선만척식회사에도 해당되는 규정이었다. 「선만척식주식회사령」 제9조는 임원의 겸직을 금지했으며,⁴¹⁾ 또 만주국 칙령으로 제정된 자회사 「만선척식주식회사법」도 제10조에 임원의 겸직을 금지하고 있었다.⁴²⁾ 선만척식회사와 만선척식회사는 법적으로 다른 법인이기 때문에 두 회사의 임원을 겸직하는 것은 법을

40) 鮮滿拓殖株式會社, 1942. 앞의 책.

41) 「선만척식주식회사령」 제9조. ‘총재 및 이사는 다른 직무 또는 상업에 종사할 수 없는데, 단 조선 총독의 허가를 얻었을 때에는 이 제한을 받지 않는다.’

42) 「만선척식주식회사법」 제10조. ‘이사장 및 이사는 産業部 대신의 허가를 받지 않는다면 다른 업무에 종사할 수 없다.’

위반하는 행위였다. 하지만 두 법령의 각 조에는 ‘조선총독의 허가가 있다면’과 ‘만주국 산업부 대신의 허가를 받는다면’이라는 단서 조항이 있다. 두 법령은 원래 검직을 엄격히 금지하는 것이지만 단서조항은 역으로 조선총독부와 만주국의 허가만 있다면 검직이 가능하다는 것을 뜻하기도 하였다. 선만척식회사는 이 조항을 활용하여 설립 직후인 1936년 9월 12일에 조선총독에게 「선만척식 임원의 만선척식 임원 겸임 인가 신청」을 내어 당일 허가를 받았다(만선척식도 마찬가지로 방식이었다).⁴³⁾ 이렇게 선만척식회사 경영진은 총독부 스스로가 만든 법 조항을 이용하여 자회사의 임원진을 겸하였다.

[표 1] 선만-만선척식회사의 조직(1936년 9월 설립 당시)

선만척식주식회사 -일본법인 -경성소재	<ul style="list-style-type: none"> • 총재 二宮治重 • 이사 渡辺豊日子, 提永市, 木村通, 岡田猛馬 • 서무과, 경리과, 사업과 • 이민훈련소(강원도 세포)
만선척식주식회사 -만주국법인 -신경소재	<ul style="list-style-type: none"> • 이사장 二宮治重 • 이사 渡辺豊日子, 提永市, 木村通, 岡田猛馬 • 서무과, 경리과, 기획과, 사업과 • 지점: 신경지점, 봉천지점, 연길지점, 목단강지점 • 출장소: 북안출장소

자료: 鮮滿拓殖株式會社, 1942, 『鮮滿·滿鮮拓殖株式會社五年史』, 39쪽.

이처럼 조선인 만주농업이민 정책의 시행을 위한 회사는 선만-만선척식회사의 이중구조로 설립되었는데 자회사 만선척식회사는 기존 동아권업의 자산과 직원을 그대로 인계받은 회사였다. 만선척식회사의 조직은 위의 표와 같은데, 이 중 각 지점은 동아권업의 각 지역 사업소(농장)를 그대로 이어받은 것이다. 또 직원도 동아권업으로부터 승계받았는데, 만선척식의 직원은 정직원 548명을 비롯하여 총 687명이었다.⁴⁴⁾ 이처럼 자회사 만선척식회사는 실제 사업 토지와 직원을 보유

43) 「鮮滿拓殖株式會社 營業報告書」(제1회).

44) 鮮滿拓殖株式會社, 1942, 앞의 책, 39~40쪽. 만선척식회사의 직원 편제 및 인원은 다음과 같다. 참사 6명, 부참사 10명, 기사 15명, 서기 126명, 기수 139명, 사무원 252명, 서기·기수 견습 5명.

하여 사업을 시행하던 회사였다.

이렇게 본사 조직이 서류상으로만 존재하다시피하고 모든 업무가 자회사에 집중된 사실상 하나의 회사라면 왜 굳이 모회사-자회사 관계로 분리했는가라는 질문을 하지 않을 수 없다. 설립의 시점에서 조선총독부는 기설 회사인 동아권업을 그대로 확대개편해서 이용할 수도 있었다. 실제 이민정책이 막 입안되기 시작한 시점에서는, 조선총독부 정무총감이 동아권업을 그대로 이용할 것을 생각하고 있다고 인터뷰한 바가 있긴 했다.⁴⁵⁾ 하지만 조선총독부가 만주국에 별도의 자회사를 세운다는 것은 고려한 적이 없었다. 그러다가 회사 설립이 거의 임박한 최종 협의 단계인 1936년에 이르러 돌연 만주국법인으로서의 자회사 설립안이 출현했던 것이다.

만주국법인 자회사 설립은 관동군의 입장을 반영하여 육군성에서 마련한 것이었다. 육군성에서는 만약 일본법인 회사로 만주국에서 사업을 할 경우 만주국의 회사법(公司法)으로 외국적 회사에 특권을 부여해야 하는데, 이는 조약의 체결 등의 복잡한 법적 수속을 필요로 하며, 또 독립국의 형식을 가진 만주국을 존중해야 한다는 점도 고려되었기 때문이었다고 설명하였다. 이 두 가지 이유로 회사를 일본국적의 모회사와 만주국적의 자회사로 이원화하였다는 것이다. 그렇지만 자본 구성과 인적구성에 있어 두 회사는 사실상 똑같은 회사며, 단지 조선내 사업인 서북선개척만 별개의 사업으로 취급한다고 설명하였다.⁴⁶⁾ 두 회사는 자본금의 출처도 거의 동일하며 경영진은 완전히 동일했지만, 두 회사가 서로 다른 국적을 가진 별도의 법인으로 설립된 것은 치외법권 문제와 만주국회사법 문제를 피하기 위해서였다.

선만척식회사 창설이 임박했던 1936년에는 만주국에서 이른바 ‘치외법권철폐’ 문제가 한창 논의되고 있던 시점이다. 당시 일본은 조선인에게 일본국적을 부여

사무원견습 4명, 고원 116명, 촉탁 5명으로 총 687명(견습·고원·촉탁 등을 제외한 정직원 548명)이었다.

45) 『朝鮮中央日報』, 1932년 3월 19일자.

46) 對滿事務局, 「[極秘] 鮮滿拓殖株式會社設立要綱案·滿鮮拓殖股份有限公司設立要綱案二關スル一部事務官會議議事要録」, 1936년 4월.

했는데, 속인주의 원칙에 따라 조선인의 국적 이탈도 허용하지 않았다. 만주에 있는 재만조선인들은 중국에 귀화를 한다고 해도, 원국적국인 일본이 국적 변경을 허가하지 않았기 때문에 본인의 의사와는 관계없이 일종의 이중국적 상태에 놓이게 되었다. 이는 일본이 만주를 거점으로 한 항일독립운동가에 대한 법적·물리적 조치를 행사하기 위한 방편으로 볼 수밖에 없다. 그런데 이 문제는 법적 독립국으로서 만주국이 건국되자 매우 복잡한 문제를 야기하였다. 재만조선인에게 만주국 국적을 부여하는 것은 일본이 여태 해온 조선인 국적 이탈 불가 방침을 스스로 어겨 이의 모순과 부당함을 드러내는 셈이 되었다. 그렇다고 재만조선인을 그대로 일본국적자로 둘 경우 만주국 건국의 의미를 일본 스스로 퇴색시키게 되었다. 여기에는 만주의 일본인에 대한 치외법권을 만주국이 계속 보장할 것인가 하는 문제까지 겹쳐 있었다. 그래서 만주국이 건국되고 각종 국가 법률이 정비될 때 이 치외법권철폐 문제와 재만조선인 국적 문제는 서로 뒤얽힌 채 격렬한 논쟁의 대상이 되었던 것이다.⁴⁷⁾ 이는 개인에게만 해당되는 것이 아니었다. 즉 법인(法人)으로서의 회사도 마찬가지로 문제를 안고 있었고, 법인세 및 소득세 등 돈 문제와 연관되어 더욱 풀기가 어려운 문제였다. 결국 만주국회사법은 만주국이 사라질 때까지도 제정되지 못한 채 회사에 대한 법제는 임시적 시행령에 의해 운영되었다.

재만조선인의 국적 및 일본인의 치외법권 철폐 문제에 회사법 제정 문제까지 뚜렷한 결론이 나지 않은 상황에서, 재만조선인을 일본법인 회사를 통해 만주국으로 이주시키려 한다는 조선총독부의 계획은 만주국의 문제를 더욱 증폭시키는 것이었다. 선만척식회사가 만주국법인으로 자회사를 둔 것은 이 문제를 회피하기 위해서였던 것이다.

그런데 모회사-자회사 이중구조로 설정된 것은 특권 부여를 통한 자금조달의 문제와도 연결되어 있었다. 선만척식회사의 조직 구조에 있어서는 이 부분이 가장 특징적이라 할 수 있다. 조선총독부는 조선인 이민회사 설립이 반대에 부딪히

47) 이에 관한 상세한 내용은 田中隆一의 책 『滿州国と日本の帝国支配』(有志舎, 2007)를 참조할 것.

자 만주국과 일본정부로부터 출자를 받지 못한 채 단독으로 자금을 조달해야만 했었다.⁴⁸⁾ 주식의 민간공모를 희망했지만 수익성이 극히 저조할 것으로 예상되는 회사를 상장하는 것은 금융시장에서는 통하지 않을 일이었다. 그래서 조선총독부는 출자금을 조선계 국책회사와 조선계 민간기업에 할당하여 마련하였다. 그럼에도 여전히 운영자금의 문제는 남아 있었다. 조선총독부가 선만척식회사에 회사채 발행에 대한 특권을 부여한 것은 바로 이 운영자금 조달 문제를 해결하기 위해서였다.

선만척식-만선척식 두 회사에 있어 실제 자산과 조직을 갖추고 이민사업을 시행하는 것은 자회사인 만선척식회사였다. 그런데 조선총독부가 만선척식회사에 특권을 부여하는 것은 만주국의 형식상의 주권을 침해하는 일이었다. 만선척식회사는 만주국 법인인데, 일본법인인 조선총독부가 만주국법인 회사에 법적인 특권을 부여하는 것은 법적 문제뿐만 아니라 정치적 문제도 낳을 소지가 있었다. 그렇다고 총독부가 특권을 부여하지 않는다면 만선척식회사는 자금을 조달할 방법이 없었다. 이 딜레마를 해결할 수 있는 묘안이 있었는데 그것은 원래 하나인 회사를 분할하여, 하나는 조선의 일본법인으로 하고 다른 하나는 만주국 법인으로 하는 방식이었다. 조선총독부가 이 조선의 일본법인 회사에 특권을 부여하여 자금을 조달토록 하고, 이 회사가 다시 만주국 법인 회사에 투자 및 대출의 형태로 자금을 공급하면 법적 문제와 자금조달의 문제를 한꺼번에 해결할 수 있었던 것이다. 조금 더 구체적으로 말하면, 조선총독부가 특권을 부여해도 무방한 일본법인으로 선만척식회사를 만들어 회사채를 발행하여 자금을 조달한 다음, 이 자금을 만주국법인인 만선척식회사에 다시 보내는 방식이었다. 조선총독부는 모회사-자회사 구조를 이용하여 만주국과의 법적·정치적 충돌을 회피하면서도 회사에 특권을 부여할 수 있었던 것이다.

48) 조선총독부의 조선인 만주농업이민정책에 대해 일본정부와 만주국은 일본본국에서 실시하고 있던 일본인 만주농업이민을 조선인 보다 우선해야 하며, 또 조선인의 대규모 만주 이주는 '불령선인'의 근거지를 확대할 우려가 있다 하며 총독부의 계획에 반대하였다. 조정우, 2014, 「조선총독부 만주이민정책의 이면」, 『사회와역사』 103.

사실 모회사-자회사라는 것은 선만척식회사와 조선총독부에서 말한 바이긴 하지만 아무런 법적인 근거가 없는 형태이다. 선만척식회사와 만선척식회사는 법적으로는 엄연히 별개의 법인이며, 게다가 두 회사는 국적도 다른 법인이었다. 두 회사 간의 거래는 실질적으로는 내부거래이지만 법적으로는 별개 법인 간의 거래였다. 선만척식회사는 만선척식회사의 대주주로 100%를 출자했지만 양자는 별개의 법인이었기 때문에 선만척식회사가 준 운영자금은 대출금이었다. 이 자금은 만선척식회사에게는 차입금으로 선만척식회사에 이자를 지불하고 약정기한에 변제를 할 의무가 있었다. 그런데 반대로 보면 두 회사는 별개의 법인이었기 때문에 법적으로 연대 책임의 의무가 없었다. 선만척식회사는 만선척식회사의 부채와 위법 행위에 대해 법적인 책임은 없었고, 만선척식회사도 마찬가지였다.

기업들은 문제를 회피하기 위해 자회사를 만들어 모든 법적 책임을 전가하기도 한다. 문제가 생길 경우 자회사에서 책임을 지도록 하고 때로는 파산을 방치하여 모회사를 보호한다. 이는 홀딩컴퍼니(holding company)에서 종종 악용되는 방식이며, 때로는 이 편법을 목적으로 홀딩컴퍼니를 만드는 경우도 있다.⁴⁹⁾ 선만-만선척식회사의 경우, 명목적으로는 선만척식회사가 본사였지만 실제로 선만척식회사는 오로지 자금의 특권적 조달을 위해서 별도로 설립된 홀딩컴퍼니의 기능을 하고 있었다. 원래 하나였고 또 하나로 운영되어도 될 회사가 설립이 임박한 시점에 서로 국적이 다른 모회사-자회사의 이중구조로 분할된 것은 자금 조달 상의 문제를 조선총독부가 법적 특권 부여를 통해 해결하려 한 데에서 나온 수법이라 할 수 있다.

V. 맺음말

조선총독부가 만주이민정책을 처음 입안할 때부터 이민전담기구를 설치하여

49) 이재형, 2000, 「지주회사의 기능과 역할」, 한국공정경쟁연학회, 『경쟁저널』 61호.

총독부의 직영사업이 아니라 회사조직을 통한 위탁운영을 설정한 것은 특수회사가 갖는 자금 조달 능력을 활용하기 위해서였다. 직영사업으로 할 경우 총독부가 직접 예산을 투입해야 했는데, 이를 위해서는 본국 제국의회에서 심의를 받아야만 했다. 담당 인력 역시 총독부가 공무원으로 고용을 해야만 했다. 하지만 회사에 위탁을 하게 되면 예산과 인력을 총독부가 직접 책임지지 않아도 되었다. 특히 조선총독이 회사채 발행 상의 특권을 부여하여, 총독부가 예산을 투입하거나 국채를 발행하지 않고 선만척식회사로 하여금 스스로 정책자금을 조달하도록 한 조치는 예산 부족이라는 난제에 대한 해결책이었다. 선만척식회사에 회사채 발행 및 한도 상에 대해 '특권'을 부여함으로써 회사가 자체적으로 자금을 조달할 방도를 마련해 준 것이었는데, 이는 조선총독부가 조달해야 할 정책 사업 자금을 선만척식회사에 전가시킨 것이었다. 선만척식회사가 동체의 모회사-자회사라는 특이한 조직형태를 띠게 된 것은 만주국 법제와의 충돌을 피하는 한편 이민사업 자금을 회사가 자체적으로 조달토록 하기 위해 조선총독의 특권을 부여해야만 했기 때문이었다. 이처럼 조선총독부가 부여한 특권은 외양적으로는 대단한 특혜처럼 보이지만 사실은 국가가 공기업에 책임을 전가하는 방식으로 작동했다고 하겠다.

경영진에 있어서도 선만척식회사는 회사 이사진이 군부와 정부관계 '낙하산' 인사로 구성되었으며, 본사의 조직은 실체가 없는 서류상의 회사에 가까웠다. 이는 모회사-자회사가 동일한 인사와 조직으로 연결된 회사의 실상이었다. 선만척식회사는 자금출자를 통해 자회사 만선척식회사를 두었지만, 양 회사의 경영진은 완전히 동일하였다. 이는 특수회사 법규의 단서조항을 활용한 이례적인 형태였다. 선만척식회사의 총재 및 이사진에 대한 인사권을 조선총독이 장악하고 있었으며, 회사의 사업 경영에 관한 결정권은 관동군 산하의 협의체인 이민사무처리 위원회가 갖고 있었다. 이렇게 인사권과 운영권이 회사에 있지 않았기 때문에 회사가 자율적으로 경영을 할 수 있는 여지는 거의 없었다고도 할 수 있다. 선만척식회사 경영진에게 주어진 것은 바로 회사의 자금을 어떻게든 조달하여 이를 자회사에 용자하는 일뿐이었다.

이 글에서 부각시키고자 한 것은 특정한 식민지배정책의 일환으로 설립된 국

책회사가 의도된 정책목표를 그대로 실현하는 것이 아니며, 회사라는 조직체가 갖는 특성에 의해 정책의 구상과 집행 사이에 일정한 간극이 벌어지게 된다는 점이었다. 정책을 위탁대행하는 국책회사의 법제와 조직을 분석함으로써 정책의 구상을 분석하는 데 그치지 않고 보다 실상에 가깝게 접근해 볼 수 있는 통로를 마련해 보고자 한 것이다.⁵⁰⁾

그리고 선만척식회사를 다른 국책회사와 비교하는 작업을 하지 못한 것은 이 논문의 한계이다. 사실 조선총독부가 설립한 국책회사가 선만척식회사만 있었던 것은 아니었다. 1920년대 산미증식계획의 토지개량사업을 위해 조선총독부는 1922년 조선토지개량주식회사를 설립한 바가 있었다. 조선토지개량주식회사는 산미증식계획이라는 조선총독부의 국책사업을 위탁대행한 회사였다는 점에서 명백히 국책회사였다. 하지만 이 회사는 설립과 운영에 관한 법령이 없었다는 점에서 선만척식회사와 뚜렷이 구별되었다. 즉 국책회사였지만 특수회사는 아니었던 것이다. 이 글에서 검토한 선만척식회사의 조직적 특징을 보다 명확히 하기 위해서는 조선토지개량주식회사와 같이 성격은 유사하지만 조직이 다른 회사들을 함께 검토해 봐야만 했었다. 향후 연구에서 조선 내부만이 아니라 일본본국과 만주국도 포함된 식민지들, 그리고 더 나아가 일본제국이 참조한 외국사례들도 함께 비교사의 장으로 올려 종합적으로 분석해 볼 것이다.

50) 다만 이 글에서도 선만·만선척식회사 시행 사업의 실재를 분석하지는 못했는데 이는 후속 연구에서 다뤄볼 것이다.

참고문헌

- 『朝日新聞 南鮮版』
『朝鮮中央日報』
『朝鮮總督府官報』(1936.09.10.)
『朝鮮銀行會社組合要錄』(1939年版)
朝鮮軍, 1936.09, 「滿洲國ニ對スル朝鮮人移民ニ關スル件」
對滿事務局, 1936.04, 「極秘」鮮滿拓殖株式會社設立要綱案·滿鮮拓殖股份有限公司設立要綱案ニ關スル一部事務官會議議事要錄」
「鮮滿拓殖株式會社 營業報告書」
鮮滿拓殖株式會社, 1942, 『鮮滿·滿鮮拓殖株式會社五年史』
- 姜泰景, 1995, 『東洋拓殖株式會社の 조선경제수탈사』, 계명대학교출판부
김기훈, 2002, 「일제하 ‘滿洲國’의 移民政策 研究 試論: 일본인 移民「獎勵」, 朝鮮人 移民「統制」 정책 형성의 배경」, 『아시아문화』 제18집
송병권, 2013, 「전시기 식민지 조선 ‘재계’와 식민지경제지배 시스템」, 『아세아연구』 제56권 4호
이재형, 2000, 「지주회사의 기능과 역할」, 한국공정경쟁연합회, 『경쟁저널』 제61호
조정우, 2011, 「만주사변 전후 ‘척식’사업기구의 변화: 동아련업(株)의 기업지배구조를 중심으로」, 『사회와 역사』 제92호
_____, 2014, 「조선총독부 만주이민정책의 이면: 선만척식회사 설립 경위를 중심으로」, 『사회와 역사』 제103호
주익중, 2000, 「확장기의 경성방직-재무분석을 중심으로」, 『경제사학』 제29호
Eckert, Carter, J., 주익중 역, 2008, 『제국의 후예-고창 김씨가와 한국자본주의의 식민지 기원 1876~1945』, 푸른역사
- 君島和彦, 1991, 「滿洲農業移民關係機關の成立過程と活動狀況-滿洲拓植會社と滿洲拓植公社を中心に」, 滿洲移民史研究会編, 『日本帝國主義下の滿洲移民』, 龍溪書舎
柳沢治, 2008, 『戰前·戰時日本の經濟思想とナチズム』, 岩波書店
李炯植, 2013, 『朝鮮總督府官僚의 統治構想』, 吉川弘文館
田中隆一, 2007, 『滿州國と日本の帝國支配』, 有志舎
- Silverman, Dan P., 1998, *Hitler's economy: Nazi work creation programs, 1933-1936*, Harvard University Press.

■ Abstract ■

Strategic Instruments of Empire
: The Inner Workings of Colonial Korea's *Senman Takusyoku*
Corporation

Cho, Jung-woo (Kyungnam University)

This study explores organizational dynamics and human resource practices of the *Senman Takusyoku* Corporation (鮮滿拓殖株式会社), a state-sponsored “special corporation” forged by the imperial edicts of Japan’s Government-General in colonial Korea. The paper specifically aims to expose how these “special corporations” served multifaceted and instrumental roles in imperial policy execution. While existing literature on colonial state corporations in Korea have predominately concentrated on processes leading to their formation or systemic roles, this research shifts the focus inward toward the sinews and bones of the corporation—its internal operations and staffing mechanisms. By dissecting the structure and personnel management of the *Senman Takusyoku* Corporation, an instrumental organ used by the state in implementing Korean Manchurian immigration policies since its inception in 1936, this research aims to craft a view that encapsulates the complexity of these “special corporations.” It posits that their role in shaping and propelling Japan’s colonial enterprise in Korea transcended mere administrative functions. Rather, these corporations served as conduits for the strategic machinations of the empire.

Key words: *Senman Takusyoku* Corporation, Colonial Korea, Special Corporations, Imperial policy execution, Manchurian immigration policy