

〈일반논문〉

1910~20년대 조선총독부의 간이생명보험 제도 이식 과정과 특징*

구 병 준 **

〈목차〉

- I. 머리말
- II. 1910년대 일본 간이보험 실시와 조선총독부의 도입 시도
 1. 조선총독부 재정독립계획 실시와 자금난 발생
 2. 데라우치 총독 시기 간이보험 '분리안' 추진과 법령 제정 무산
- III. 1920년대 간이보험 법령 제정과 대장성·체신성의 개입
 1. 관동대지진 이후 예금부 자금 고갈
 2. 대장성의 자체 자금 조달 요구와 간이보험 법령 제정 재추진
 3. 내각·총독 인사 교체와 '분리안' 허용
- IV. 맺음말

[국문초록]

1916년 일본에서 간이보험 제도가 창설되자 조선총독부는 조선에서도 간이보험 제도를 실시하고자 했다. 특히 1910년대 총독부가 재정독립계획을 추진하면서 부족한 재정을 충당할 수단으로 간이보험 제도가 주목되었다. 당시 일본 정부는

* 이 논문은 필자의 박사학위논문(「일제시기 간이생명보험 제도의 식민지적 이식과 운영」, 고려대학교 박사학위논문, 2024) 제1장 제1절을 수정·보완한 것이다.

** 독립기념관 연구원

장기적으로 일본의 간이보험 제도를 조선과 대만 등의 식민지로 확대한다는 구상을 가지고 있었다. 그러나 총독부는 일본과 분리하여 독자적으로 간이보험 제도를 즉각 실시하고자 했다. 일본 정부와 총독부의 구상이 엇갈린 가운데, 데라우치 총독이 총리대신으로 취임하면서 조선의 간이보험 '분리안' 추진은 중단되었다.

1919년 3.1운동 이후 총독부의 재정독립계획은 중단되었다. 그러나 1923년 관동대지진 직후 일본 정부는 재정을 재해복구에 집중시켰고, 그에 따라 대장성 예금부에서 조선으로 공급하던 저리자금도 고갈되었다. 조세나 공채 등의 재정 충당 방식 역시 적극적으로 활용하기가 마땅치 않은 상황에서 일본 대장성은 조선에서 간이보험 제도를 통해 자금을 마련할 것을 요구했다. 그러나 관동주, 대만과 마찬가지로 일본 간이보험 제도를 확장하는 방식을 채택할 것을 요구하는 대장성의 '확장안'과 간이보험 제도를 독자적으로 운영하고자 하는 총독부의 '분리안'이 다시 대립했다. 1910년대와 마찬가지로 조선으로의 간이보험 제도 도입이 무산될 수도 있었지만, '확장안'을 주장한 가타오카 대장대신의 이임, 그리고 다나카 총리대신의 신임을 받는 야마나시 총독과 이케가미 정무총감의 부임 이후 '분리안'이 통과되었다.

1910년대와 1920년대 간이보험 제도 도입 과정을 통해 살펴본 일본 정부와 총독부의 관계는 자율적이기보다는 종속적이었다. 그 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 총독부의 재정 운영은 일본 정부의 재정 상황에 따라 크게 좌우되었다. 1910년대에는 일본 정부로부터의 보충금 지급이 중단되는 재정독립계획으로 인해, 그리고 1920년대에는 관동대지진 이후의 재해복구로 인해 간이보험을 통해 재정을 충당한다는 방안이 추진되었다. 둘째, 총독부의 정책은 내각 교체와 같은 일본의 정치 변동에 의해 결정되었다. 총독부의 간이보험 제도 도입 시도는 1910년대에는 데라우치 총독의 이임으로 무산되었고, 1920년대에는 대장대신 이임과 총독 및 정무총감 교체 이후 관철되었다.

□ 주제어

조선총독부, 대장성, 체신성, 보험, 재정

I. 머리말

1910년 강제병합 이후 일제는 조선총독부(이하 “총독부”) 재정 운영을 위해 ‘조선총독부특별회계’를 설치했다. 조선총독부특별회계는 총독부 재정을 일본 정부의 통제 아래 두되 일본의 일반회계에 부담을 지우지 않고 식민통치에 필요한 재원을 식민지에서 충당하기 위한 장치였다.¹⁾ 총독부는 재정을 충당하기 위해 조세를 증징하고자 했으나, 조선의 한정된 담세 능력으로 인해 조세 증수를 통한 재정 충당은 한계가 있었다.²⁾

총독부는 재정 충당을 위한 새로운 자금원 중 하나로 간이생명보험(簡易生命保險)에 주목했다.³⁾ 간이보험은 총독부 체신국(遞信局) 산하 우편관서를 통해 운영되는 일종의 관영(官營) 생명보험이었다. 총독부는 중산층 이하 계층을 간이보험에 가입시키고 이들로부터 보험료를 징수하여 재정에 충당하고자 했다.

조선 간이보험은 1916년 실시된 일본의 간이보험을 본 따 의용(依用)한 제도이다.⁴⁾ 일본 정부는 ‘내지’뿐만 아니라 대만과 조선을 비롯한 ‘외

1) 정태현, 『이념과 현실 -평화와 민주주의를 향한 한국근대사 다시 읽기-』, 역사비평사, 2024, 161쪽.

2) 정태현, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 역사비평사, 1996, 49~50쪽.

3) 조선과 일본의 간이보험은 기본적으로 같은 원리로 작동하는 제도였지만 조선과 일본에서 각각 개별적으로 운영되었기 때문에, 본고에서는 필요할 경우 이 둘을 구분하여 지칭한다. 구분하지 않고 “간이생명보험”, “간이보험”으로 표기하는 경우는 조선간이생명보험을 지칭하는 것이다.

4) 「조선간이생명보험령」은 “조선간이생명보험에 관하여는 이 속에서 규정하는 사항 외에 간이생명보험법에 의한다.”(제2조)라고 하여 일본 「간이생명보험법」을 ‘일부의용’하는 형태로 제정되었다. 1919년 9월 12일부터 1931년 6월 9일까지 제정된 제령 49건 가운데 일본 법률을 의용한 것은 11건이었으며, 이 중 「조선토세령」, 「조선무진업령」, 「조선사법대서인령」을 제외한 8건은 모두 ‘일부의용’ 형태의 제령이었다(전영욱, 「일

지'에서도 간이보험 제도를 실시했다. 조선에서는 일본 간이보험에서 제도를 의용하되, 그 운영은 일본 간이보험과 분리하는 '분리안'이 채택되었다. 그런데 이러한 경우는 조선이 유일했다. 대만, 관동주, 남양군도 등 모든 '외지'에서 간이보험은 일본 간이보험을 확장하는 '확장안' 형태로 실시되었다.⁵⁾

1910년대와 1920년대 일본 정부와 총독부는 '확장안'과 '분리안'이라는 간이보험 제도 실시 방식을 두고 입장 차이를 드러냈다. 결과적으로 1910년대에는 조선으로의 간이보험 제도 도입이 무산되었으며, 1920년대에는 '확장안' 방식으로 간이보험 제도 도입이 관철되었다. 본고는 이 시기 간이보험 제도의 도입 과정을 분석하여, 각 시기별로 총독부의 정책 추진에는 어떠한 배경이 있었는지, 그리고 어떠한 요인이 1910년대의 정책 추진 무산과 1920년대의 정책 추진 관철이라는 서로 다른 결과를 초래했는지 살펴보고자 한다.

간이보험에 대해서는 다양한 각도에서 이 소재에 접근하려는 시도가 이루어졌다.⁶⁾ 이 가운데 간이보험의 설립부터 운영까지를 일관하여 연구

제시기 제령(制令)의 위상과 정치적 역할』, 서울시립대 국사학과 박사학위논문, 2022, 134~135쪽).

- 5) 「簡易生命保險事務郵便振替貯金特別取扱規則」, 『官報』, 1922.11.29.; 「簡易生命保險事務郵便振替貯金特別取扱規則」, 『官報』, 1926.10.12.; 「簡易生命保險規則中改正」, 『官報』, 1927.10.01.
- 6) 福井 讓, 「朝鮮總督府の通信官僚とその政策觀 一朝鮮簡保制度の施行を中心に」, 松田利彦·やまだあつし 編, 『日本の朝鮮·台灣支配と植民地官僚』, 京都: 思文閣出版, 2009; 福井 讓, 「通信政策による農村支配の一形態-「簡易生命保險模範部落」を中心に」, 松田利彦·陳延媛 編, 『地域社會から見る帝國日本と植民地: 朝鮮·臺灣·滿洲』, 京都: 思文閣出版, 2013; 정일영, 「일제 식민지기 조선간이생명보험을 통해 본 '공공'의 기만성」, 『歷史學研究』 75, 2019; 권희주·성윤아, 「식민지기 조선간이생명보험 '가미시바이(紙芝居)' 연구」, 『中央史論』 52, 2020; 최현우, 「朝鮮總督府 遞信局 官僚의 歐美 出張 樣相과 視察 調査의 特徵」, 『한국문화』 93, 2021; 조소연, 『보험판매왕』 조선총독부 - 조선간이생명보험증서 연구』, 대한민국역

한 경우는 양홍준의 연구가 유일하다.⁷⁾ 이 연구에서는 총독부의 재정 충당을 위한 자금원 확보를 위해 간이보험 제도가 도입되었다는 점이 지적되었다. 그러나 일본제국 차원에서 간이보험 제도가 확장되었으며, 오로지 조선에서만 ‘분리안’ 방식으로 도입되었다는 사실은 간과되었다. 그에 따라 조선 간이보험의 도입 과정에 대해서는 구체적인 분석으로 나아가지 못했다.

한편, 일제시기 대만 간이보험을 다룬 후앙이婷(黃依婷)의 연구에서는 대만에서 일본 간이보험의 ‘확장안’ 관철 과정이 구체적으로 분석되었다.⁸⁾ 실용적이라는 이유로 ‘확장안’을 받아들인 대만의 사례는 ‘분리안’ 방식으로 간이보험 제도를 도입한 조선과의 비교 연구에 도움이 될 것으로 생각된다. 본고에서는 ‘확장안’과 ‘분리안’을 둘러싼 총독부와 일본 정부의 의견대립에 주목하여 식민권력인 총독부와 본국 정부가 어떠한 관계를 형성했는지 살펴보고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 1910년대 총독부가 간이보험 제도 도입을 시도한 배경과 이러한 시도가 무산되는 과정을 살펴본다. 다음으로 3장에서는 1920년대 예금부 자금이 고갈된 상황에서 총독부가 간이보험 제도 도입을 재추진하게 되는 계기를 살펴보고, 이전 시기와 달리 간이보험 제도 도입이 관철된 요인을 분석한다.

사박물관, 2021; 구병준, 「1929년 조선총독부의 조선간이생명보험 법령 제정과 보험 제정의 이중적 취약 구조: 「조선간이생명보험령」의 예정이율과 사망률 규정을 중심으로」, 『역사연구』 42, 2021; 구병준, 「조선간이생명보험의 재정구조와 적립금 운용(1929-1937)」, 『한국문화』 97, 2022; 구병준, 「전시체제기 조선인 생명표 작성과 소아보험 제도 실시」, 『역사문제연구』 50, 2023.

7) 양홍준, 「日帝下 朝鮮簡易生命保險 研究」, 고려대학교 사학과 석사학위논문, 1994.
8) 黃依婷, 「日治時期臺灣簡易生命保險研究(1927-1945)」, 國立清華大學 歷史研究所 碩士學位論文, 2012.

II. 1910년대 일본 간이보험 실시와 조선총독부의 도입 시도

1. 조선총독부 재정독립계획 실시와 자금난 발생

1910년대 초반 일본에서는 간이생명보험 제도가 준비 중이었다. 러일 전쟁 이후 일본에서는 공업화가 진전되어 노동자가 증가했으며, 사회적으로 노동자의 복리대책에 대한 관심이 높아졌기 때문이다. 이러한 상황에서 1913년 9월 입헌동지회(立憲同志會)가 노동자의 복리대책으로 국가가 운영하는 ‘소구보험(小口保險)’을 창설하자는 논의를 제기했다. 이후 1914년 4월 입헌동지회를 기반으로 제2차 오쿠마(大隈) 내각이 성립되자 소구보험 실시가 가속화되었으며, 법안을 만드는 과정에서 소구보험의 명칭이 ‘간이생명보험’으로 결정되었다. 1915년 11월 일본 정부는 「간이생명보험법」과 「간이생명보험특별회계법」 법안을 제국의회에 제출했으며, 이 법안들은 1916년 2월 통과되었다. 이후 일본 정부는 1916년 10월부터 일본에서 간이생명보험 제도를 개시했다.⁹⁾ 일본 정부의 조사에 따르면 간이생명보험의 계약고는 연간 1억 엔 이상에 이를 것으로 예상되었다.¹⁰⁾

이 시기 총독부 역시 일본과 같은 간이생명보험 제도 준비에 착수했다. 총독부는 조선인이 조선시대로부터 “여러 해 주구(誅求)에 고통 받아 게으르고 재산을 가진 자가 극히 적다”라고 지적하면서, 불의의 재난에 대비하여 가족의 유랑을 면키 위해서는 “강제저금(強制貯金)”의 작용을 하는 생명보험을 보급시킬 필요가 있다고 간이보험의 필요성을 제기했다.¹¹⁾

9) 日本經營史研究所 編, 『簡易生命保險誕生100周年史』, 東京:かんぽ生命保險, 2017, 22~25쪽.

10) 「朝鮮と簡易保險 明年四月より實施す」, 『朝鮮時報』, 1916.08.26.

11) 田中靜夫, 「稿本 朝鮮簡易生命保險の沿革(一)」, 『朝鮮遞信協會雜誌』 192, 朝鮮

그러나 그 이면에는 총독부의 재정난이 자리했다. 1910년대 총독부는 일본 정부로부터 받은 보충금으로 재정의 일부를 충당했다. 그러나 일본 정부가 총독부에 대한 보충금을 삭감하겠다는 입장을 밝히자, 1914년 총독부는 조선에서의 수익으로만 총독부 재정을 운영하겠다는 ‘독립예산 5개년 계획’을 발표했다. 그에 따라 1910년대 초 재정의 20% 안팎을 차지했던 보충금은 1913년도부터 본격적으로 줄어들어 1919년도에는 전폐되었다.¹²⁾

〈표 1〉 1910~1919년도 조선총독부특별회계 세입 결산 (단위: 천 원)

구분	경상부				입시부					합계
	조세 및 인지	관업 및 관유재산	기타	소계	공채 및 차입금	전년도 잉여금	보충금	기타	소계	
1910년도	9,406	424	1,780	11,610	4,895	181	2,885	2,406	10,367	21,977
1911년도	13,304	10,590	1,669	25,563	10,000	4,163	12,350	207	26,720	52,283
1912년도	14,682	12,359	1,723	28,764	14,900	6,112	12,350	-	33,362	62,126
1913년도	15,622	13,940	1,784	31,346	11,103	10,345	10,000	297	31,745	63,091
1914년도	18,543	14,749	2,399	35,691	7,640	9,639	9,000	75	26,354	62,045
1915년도	19,588	16,971	2,269	38,828	311	6,947	8,000	8,634	23,892	62,720
1916년도	21,742	20,622	2,399	44,763	-	5,852	7,000	10,585	23,437	68,200
1917년도	26,903	17,082	2,447	46,432	12,830	10,639	5,000	-	28,469	74,901
1918년도	34,806	22,288	2,276	59,370	13,098	23,731	3,000	910	40,739	100,109
1919년도	47,638	23,272	3,040	73,950	14,435	36,049	-	1,367	51,851	125,801

출처: 水田直昌 監修, 『總督府時代の財政: 朝鮮近代財政の確立』, 東京: 友邦協會, 1974, 56쪽.
 비교: 1910년도는 1919년 10월 이후 통계

〈표 1〉은 1910~1919년도 조선총독부특별회계 세입 결산 내역이다. 1910년대 조선총독부특별회계의 특징은 1911년도부터 1915년도까지 세입 합계가 6,000만 원대 초반에서 정체되었다는 점이다. 조세와 관업수입

遞信協會, 1934.05, 7쪽.

12) 이형식, 「무단통치 초기(1910.10-1914.4)의 조선총독부 - 인사·관계개혁·예산을 중심으로 -」, 『日本歴史研究』 33, 2011, 192~195쪽.

등으로 이루어진 경상부는 지속적으로 증가했지만, 일본 정부의 對조선 정책에 따라 달라지는 공채와 보충금 등으로 구성된 임시부는 연도별로 변동 폭이 컸다. 특히 일본 정부 일반회계로부터의 보충금이 1913년도부터 매년 감축되어 총독부의 재정 운영을 압박했다. 또한 보충금과 마찬가지로 일본 정부의 입김이 강력하게 작용하는 조선사업공채의 경우 1917년까지 일본의 금융상황 악화와 긴축재정 방침으로 공채 발행은 사실상 이루어지지 못했다.¹³⁾

총독부는 재정 부족에 대응하여 세율을 인상시켰다. 1914년 이후 총독부는 「지세령(地稅令)」을 개정하고, 「연초세령(煙草稅令)」, 「주세령(酒稅令)」을 제정하여 세입을 늘리고자 했다. 그러나 아직 토지조사사업이 진행 중이었고, 단순비례세인 지세의 특성상 갑작스런 증세는 무리였다.¹⁴⁾ 또한 관업 수입이 꾸준히 증가했으나 세출에서 관업비 지출 역시 꾸준히 늘어났기 때문에 관업 수입에 의한 세입 증가는 총독부 재정 운영에 아무런 도움이 되지 않았다.¹⁵⁾

식민통치 초기인 1910년대에 총독부 세출은 매년 늘어날 수밖에 없었다. 특히 앞서 언급한 관업비 이외에도 중앙행정비, 국채비 등의 증가가 두드러졌다. 그러나 이 시기 세입이 정체했기 때문에 총독부는 도로, 해관 등의 토목비를 감축하여 나머지 세출 항목에 충당해야 하는 상황에 처하

13) 박우현, 「일제시기 조선사업공채 발행정책과 식민지 인프라 개발」, 고려대학교 한국사학과 박사학위논문, 2023, 57~68쪽.

14) 정태현, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 44~45쪽; 이형식, 「무단통치 초기(1910.10-1914.4)의 조선총독부 - 인사·관계개혁·예산을 중심으로-」, 195쪽.

15) 1911년도부터 1919년도까지 9개년간 관업 수입이 흑자를 낸 경우는 4차례, 적자를 낸 경우는 5차례였다. 이 기간 관업사업 수입과 지출을 합산하면 약 2,339만 원 적자였다(水田直昌 監修, 『總督府時代の財政:朝鮮近代財政の確立』, 東京:友邦協會, 1974, 57쪽).

게 되었다. 1911년부터 1916년 사이 전체 세출 예산액은 약 4,871만 원에서 5,985만 원으로 1,111만 원 증가했으나, 토목비는 반대로 899만 원 감소했다.¹⁶⁾

총독부는 재정뿐만 아니라 다양한 방법으로 자금을 조달하고자 했다. 1914년 총독부는 「지방금융조합령(地方金融組合令)」을 제정하여 금융조합이 예금업무를 할 수 있도록 했다. 이를 통해 총독부는 농촌 내 유희자금과 농민층의 영세자금을 흡수하고, 그것을 금융기관을 통해서 다시 농촌에 살포하여 농정을 수행하고자 했다.¹⁷⁾ 또한 총독부는 특수은행인 농공은행(農工銀行)을 지원하여 보통은행(普通銀行)의 성장을 억제하고 농공은행으로 더욱 많은 예금을 흡수하도록 유도했다.¹⁸⁾ 그리고 1912년부터 동양척식주식회사 사채(社債)를 발행하여 그로부터도 자금 조달을 시도했다.¹⁹⁾

간이보험 사업 실시도 자금 조달을 위한 한 가지 방편으로 채택되었다. 1910년대 초반 일본에서 간이생명보험 제도 마련이 준비될 무렵, 1912년 총독부 체신국에서는 「조선우편생명보험경영의 의(朝鮮郵便生命保險經營ノ議)」라는 문서를 제출한 이후, 우편생명보험에 관한 각종 보고서를 작성했다. 1914년 1월 총독부는 이러한 보고서를 기반으로 「조선우편생명보험제령」과 「조선우편생명보험특별회계법」 법안을 작성하여 일본 정부에 제출했다.²⁰⁾

그러나 이른바 ‘지멘스 사건’이라고 불리는 뇌물 사건으로 인해 당시 야마모토(山本權兵衛) 내각이 사퇴하면서 이 법령안들은 일본 정부의 재

16) 水田直昌 監修, 『總督府時代の財政:朝鮮近代財政の確立』, 57쪽.

17) 이경란, 『일제하 금융조합 연구』, 혜안, 2002, 157쪽.

18) 정병욱, 『한국근대금융연구:조선식산은행과 식민지 경제』, 역사비평사, 2004, 135~137쪽.

19) 조명근, 『일제강점기 화폐제도와 금융』, 동북아역사재단, 2022, 238~239쪽.

20) 田中靜夫, 「稿本 朝鮮簡易生命保險の沿革(一)」, 3~4쪽.

가를 얻지 못했다. 이후 1915년 일본 간이보험의 명칭이 '간이생명보험'으로 결정된 점 등을 고려하여, 총독부도 법령 제목을 바꾸어 조선의 간이보험 관련 법령안을 일본 정부에 다시 제출했다.²¹⁾

2. 데라우치 총독 시기 간이보험 '분리안' 추진과 법령 제정 무산

일본 정계에서는 간이보험 제도 실시를 앞둔 1916년 10월, 해당 제도의 식민지 적용 여부를 논의했다. 1916년 7월 입헌동지회와 내무성(內務省), 체신성 관료들이 참석한 정무조사회(政務調査會)에서는 다음과 같은 결의가 이루어졌다.²²⁾

1. 신영토 및 조차지에서 급속히 간이보험생명보험제도를 실시할 것.
1. 그 보험요금의 운용은 내지와 같은 취지에 의할 것.

즉, 첫째는 조선뿐만 아니라 대만, 가라후토, 관동주와 같은 식민지와 조차지(租借地)에서도 간이보험을 실시하자는 것. 둘째는 보험료의 운용을 일본과 같은 취지로 한다는 것인데, 이 말은 해당 지역에서 징수한 보험료는 일본으로 유출되는 것이 아니라 해당 지역에서 “그 지방의 금융에 이바지할 것”을 의미했다. 이 소식이 전해지자 조선에서는 “연기 어려운 좋은 기회”라며 이듬해 4월부터 간이보험 제도가 실시될 것으로 기대되었다.²³⁾

간이보험 제도의 조선 시행을 둘러싸고 두 가지 안이 대립했다. 첫째

21) 田中靜夫, 「稿本 朝鮮簡易生命保險の沿革(一)」, 3~4쪽.

22) 「殖民地と簡易保險」, 『朝鮮時報』, 1916.07.09; 「簡易保險と朝鮮」, 『釜山日報』, 1916.07.19.

23) 「朝鮮と簡易保險 明年四月より實施す」, 『朝鮮時報』, 1916.08.26.

안은 일본에서 시행할 간이보험 관련 법령을 조선으로 확장하여 일본 정부가 통합적으로 운영하는 ‘확장안’이었다. 둘째 안은 일본 간이보험으로부터 분리하여 총독부가 독자적으로 운영하는 ‘분리안’이었다.

그러나 1917년까지 두 안 중 어느 것도 채택되지 않았고, 간이보험 제도 또한 실시되지 않았다. 우선, 일본 정부의 ‘확장안’은 이제 막 사업을 개시한 일본 간이보험의 안정성을 해칠 우려가 있어 당장 추진할 수 없다는 것이 이유였다. 일본 정부는 조선을 비롯한 “식민지는 기후와 풍토가 불량하고, 위생상태 등의 ‘민도’가 낮아서 사망률이 높다”고 인식했다. 따라서 당장 일본 간이보험에 식민지의 가입자들이 섞여 들어온다면, 사망보험금 지출이 늘어나 간이보험 운영에 차질을 빚을 가능성이 높다고 판단했다.²⁴⁾

1916년 일본의 간이보험 사업 개시 당시 조선뿐만 아니라 대만에서도 간이보험 제도 도입에 관한 논의가 일어났다. 그 해 11월 대만총독부는 일본 간이보험을 대만으로 확장할 것인지를 두고 일본과 대만의 사망률 차이, 사업 실시 방식 등을 조사했다. 그러나 일본 정부는 대만의 사망률이 높다는 점, 그리고 대만인들이 간이보험을 ‘투기’의 일종으로 접근할 수 있다는 점을 이유로 들어 대만에서의 확장 시행에 반대했다.²⁵⁾

대만의 사례를 구체적으로 살펴보면, 사망률의 경우 당시 일본의 사망률은 20%였으나, 대만인과 재대(在臺)일본인을 포함한 대만의 사망률은 27%로 집계되었다. 대만의 사망률이 높은 이유로 말라리아, 대만 적리(赤痢), 장티푸스, 뎅기열 등, 대만 특유의 풍토병이 거론되었다. 말라리아와 장티푸스는 일본에서도 발생하지만 대만에서는 그 증상이 심한 질병, 대만 적리와 뎅기열은 대만 특유의 풍토병이었다. 다음으로 ‘투기’에 관한 언

24) 日本經營史研究所編, 『簡易生命保險誕生100周年史』, 41쪽.

25) 黃依婷, 「日治時期臺灣簡易生命保險研究(1927-1945)」, 45쪽.

급은 대만 사람들에게 도박 습성이 있다는 것이었다. 당시 대만인들의 민간 생명보험 가입 행태를 대만총독부를 비롯한 일본 관료들은 투기적이라고 인식했다. 따라서 간이보험을 실시할 경우 대만인들이 간이보험도 투기의 일종으로 접근할 수 있다는 인식이었다.²⁶⁾

일본 정부의 간이보험 '확장안'은 장기적 과제로 전환되었다. 일본 정부는 약 5년 뒤인 1922년 「남양제도에서 간이생명보험사업취급수속」을 제정하여 팔라우, 사이판 등 남양청(南洋廳) 관내에 거주하는 일본인을 대상으로 간이보험 사업을 실시했다.²⁷⁾ 이후 각 식민지에 해당하는 「우편대체저금특별취급규칙(郵便對替貯金特別取扱規則)」을 제정하거나 「간이생명보험규칙(簡易生命保險規則)」을 개정하여 1922년 관동주, 1926년 가라후토, 1927년 대만에서 일본 간이보험을 연장하여 실시했다.²⁸⁾

한편, 총독부의 '분리안'은 1917년 실시를 목표로 추진되었다. 그 배경에는 간이보험을 통해 식민통치 자금을 조달하려는 목적뿐만 아니라, 간이보험 사업을 주관하는 체신국의 이해관계가 놓여 있었다. 구체적으로 살펴보면, 첫째는 간이보험 적립금을 체신국의 사업 자금으로 조달할 수 있다는 점이었다. 전국 곳곳에 우편관서를 거느린 체신국 입장에서 우편관서 건축비를 손쉽게 조달할 수 있는 창구가 생긴다는 것은 매우 큰 이점이 될 수 있었다. 실제로 간이보험 사업 실시 이후, 체신국은 적립금 공공대부 사업 항목 가운데 "우편소청사"를 포함시켜 우편관서 건축비를 간이보험으로부터 조달할 수 있게 했다.²⁹⁾

26) 黃依婷, 「日治時期臺灣簡易生命保險研究(1927-1945)」, 45쪽.

27) 日本經營史研究所 編, 『簡易生命保險誕生100周年史』, 41쪽.

28) 「簡易生命保險事務郵便振替貯金特別取扱規則」, 『官報』, 1922.11.29.; 「簡易生命保險事務郵便振替貯金特別取扱規則」, 『官報』, 1926.10.12.; 「簡易生命保險規則中改正」, 『官報』, 1927.10.01.

29) 「朝鮮ニ於ケル公共團體又ハ營利ヲ目的トセザル法人若ハ組合ニ對シ融通ヲ爲スベキ昭和11年度分朝鮮簡易生命保險積立金ノ預入ニ依ル預金部資

둘째는 체신국 인력과 조직을 확장할 수 있는 기회라는 점이였다. 1915년 작성된 「조선우편생명보험업경영비조사(朝鮮郵便生命保險業經營費調書)」에 따르면, 체신국은 간이보험 사업 실시를 위해 사업 1년차부터 주임관급인 사무관 1명과 판임관급인 서기 2명, 기수 1명, 서기보 1명씩을 증원할 계획을 세웠다. 그리고 향후 15년간 서기와 서기보는 각각 4명까지, 그리고 보조 인력으로 고원과 우편소사무원도 9명과 11명까지 증원한다는 예상이었다.³⁰⁾ 그리고 조직적으로도 체신국은 기존 5개과에서 간이보험 사업 실시 이후 보험감리과, 보험업무과, 보험운용과가 신설되었으며, 지역 체신분장국과 우편국에도 각각 보험감독과와 보험과가 설치되어 조직이 확대되었다.³¹⁾

총독부는 조선 간이보험 관련 법령 제정을 요청하여 일본 정부로부터 관련 법령을 일본과 별도로 제정한다는 방침을 이끌어냈다. 일본 정부 발표에 따르면, 해당 법령안은 1916년 9월 일본 내무성에서 심의하여 법제국(法制局)에서 회부하기로 결정되었다.³²⁾ 당시 조선 간이보험 법령안은 일본의 간이보험과 다음과 같은 차이점이 있었다.³³⁾

1. 해약 및 집행의 경우에는 조선의 피보험자에 대해서는 그 적립금을 반환하지 않을 것.
2. 집행 혹은 해약 [뒤 - 인용자 주] 부활의 경우에는 진단증명서를 요하는 것

金ノ總額、融通ヲ爲スベキ事業ノ種類及利率左ノ如シ, 『朝鮮總督府官報』, 1935.07.29.

30) 田中靜夫, 「稿本 朝鮮簡易生命保險の沿革(四)」, 『朝鮮遞信協會雜誌』 195, 朝鮮遞信協會, 1934.08, 43~44쪽.

31) 민족문제연구소 편, 『일제식민통치기기사전: 통감부·조선총독부 편』, 2017, 319~322쪽.

32) 「簡易生命保險實施期」, 『釜山日報』, 1916.09.10.

33) 「朝鮮簡易保險」, 『釜山日報』, 1916.09.14.

으로 하고 삭감기간을 두지 않을 것.

3. 내지법과 같은 심사회를 두지 않을 것.

즉 해약 반환금을 지급하지 않는다는 점, 해약 이후 계약 효력 부활 시에 진단증명서를 요구한다는 점, 일본과 달리 '간이생명보험심사회'를 두지 않는다는 점이 특징이었다. 반대로 일본 간이보험에서는 계약의 변경 혹은 해약 시 반환금을 지급하도록 했고(제25조), 간이보험이라는 사업의 특성상 계약 부활을 신청하더라도 진단증명서를 요구한다는 내용이 없었다(제19조). 또한 가입자가 정부에 대해 민사소송을 제기할 경우에는 사전에 간이생명보험심사회의 심사를 거치도록 했다(제29조).³⁴⁾ 마지막 조항은 정부 입장에서 불필요한 민사소송을 피하기 위함이기도 하지만, 가입자 입장에서도 정식 소송 이전에 일정한 구제 절차를 거친다는 점에서 이 점이 있는 제도였다. 일본 간이보험과 비교해보면 상대적으로 총독부의 간이보험 법령안은 가입자에게 불리한 것이었다.

이러한 조선 간이보험 법령안의 특징은 데라우치(寺内正毅) 총독 시기 총독부의 통치 기조가 반영된 것이기도 했다. 이 시기 총독부의 식민통치는 일본 본국이나 같은 식민지인 대만에 비해서도 강압적이었다. 예컨대 위생정책의 경우 지역의 위생조합을 운영하기 위해서 일본에서는 지방단체인 시정촌을 통하도록 했고, 대만에서는 전통적인 촌락제도인 보갑제도(保甲制度)를 활용하도록 했다. 그러나 총독부는 기존의 자치적인 지역 운영 관행을 인정하지 않고 헌병경찰을 통해 위생조합을 통제하여 전염병 환자나 사망자 처리, 위생조합 조합비 징수와 사용, 규약 위반자에 대한 제재 등의 전염병 관련 업무를 처리하도록 했다. 이러한 통치 방침은 일본이나 대만과 달리 주민들의 불만을 초래할 수도 있는 강압적인 것이

34) 『簡易生命保險法』, 『官報』, 1916.07.10.

었다.³⁵⁾

총독부는 1917년 4월부터 간이보험 사업을 실시한다는 기조로 법령 처리 절차를 진척시켰다. 총독부 내부에서 사전 조사를 한 결과 시기상조가 아니라는 데에 의견이 일치했으며, 1916년 8월 일본 정부 법제국에 법령안을 회부시켜 일본 정부의 인가를 재촉했다.³⁶⁾

그러나 이 법령안의 심의가 진행된 직후인 1916년 10월 테라우치가 조선총독에서 물러나 일본 총리대신으로 취임했다. 그 이후 간이보험 법령 제정은 지연되기 시작했다. 다음해인 1917년 2월이 되면 예산 확보라는 이유로 간이보험 실시 예정 시기가 1917년 4월에서 10월로 연기되었고, 이후 제국의회가 해산되면서 1918년 10월로 재차 연기되었다.³⁷⁾ 1917년 8월에는 “민도(民度) 상으로 보아 조선에 간이보험을 실시함은 상조(尙早)하다”는 의견이 유력하여 법안 제출이 중단되었다는 소식이 전해졌다. 결국 1917년 10월 모치지(持地六三郎) 체신국장이 도쿄로 향하여 이 문제를 상의했으나, 일본 정부의 ‘시기상조론’이 강했기 때문에 더 이상 총독부는 간이보험 제도를 추진할 수 없었다.³⁸⁾

35) 테라우치 총독 시기 총독부의 「전염병예방령」에 대한 분석은 다음 연구를 참고. 李炯植, 『朝鮮總督府官僚の統治構想』, 東京: 吉川弘文館, 2013, 36~42쪽.

36) 「朝鮮と簡易保險 明年四月より實施す」, 『朝鮮時報』, 1916.08.26.

37) 「朝鮮簡易保險繰延」, 『每日申報』, 1917.02.04.

38) 「朝鮮簡易保險」, 『每日申報』, 1917.08.14.; 「朝鮮簡易保險」, 『每日申報』, 1917.10.12.; 「簡易保險 尙早」, 『釜山日報』, 1917.10.29.

III. 1920년대 간이보험 법령 제정과 대장성·체신성의 개입

1. 관동대지진 이후 예금부 자금 고갈

1919년 3.1운동의 충격으로 일본 제국주의는 이른바 ‘문화통치’ 기조를 내세워 식민지 조선에 대한 통치 방식에 변화를 주었다. 이 변화를 크게 정리하면, 첫째 경찰과 교육을 중심으로 한 사회제도의 개선, 둘째 철도를 중심으로 한 교통시설의 확장, 셋째 지역 개발과 산미증식계획을 중심으로 한 산업 개발로 구분할 수 있다.

당연하게도 이러한 통치 방식의 변화에는 재정의 투입이 뒤따라야 했다. 우선 사회제도의 개선에 총독부 재정을 투입하기 위해서 조세 증수와 보충금 공급이 이루어졌다. 우선 총독부는 1921년 「조선연초전매령(朝鮮煙草專賣令)」 실시, 1920년과 1922년 「주세령」 개정 등을 통하여 소비세 중심으로 조세를 증수했다.³⁹⁾ 그리고 1910년대 중단된 보충금 수입을 재개하여 일본 정부로부터 매년 1,500만 원 가량의 보충금을 받게 되었다.⁴⁰⁾ 보충금의 ‘재등장’은 1910년대 총독부 재정독립 계획의 좌초를 의미하는 것인 동시에, 그만큼 3.1운동의 영향력이 막대했으며 총독부 통치 방침의 변화가 급박했음을 의미하는 것이다.

다음으로 교통시설의 확장을 위해 조선사업공채의 증발로 얻은 자금이 공급되었다. 조선사업공채 발행예산은 1919년 1,443만 원에 불과했으

39) 「朝鮮煙草專賣令」, 『朝鮮總督府官報』, 1921.04.01.; 「酒稅令中改正ノ件」, 『朝鮮總督府官報』, 1920.08.27.; 「酒稅令中改正ノ件」, 『朝鮮總督府官報』, 1922.04.21.; 식민지 조세정책의 ‘형성기’(1919~1933) 총독부의 조세정책에 대해서는 다음 연구를 참고. 정태헌, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 111~151쪽.
40) 水田直昌 監修, 『總督府時代の財政:朝鮮近代財政の確立』, 64~67쪽.

나, 1920년 2,321만 원, 1921년 3,906만 원으로 급등했다. 이 자금은 철도 건설 및 개량을 비롯하여 도로 및 항만 수축 등에도 투입되었다.⁴¹⁾

마지막으로 산업 개발 자금은 대장성 예금부 자금이 조선식산은행을 거쳐 공급되었다. 일본 정부는 1919년 6월부터 1923년 7월까지 여섯 차례에 걸쳐 총액 1,600만 원 규모의 조선식산채권을 매입하여 '조선지방저리자금' 명목으로 조선에 투입했다. 이 자금은 하천개수비, 수면매립비, 상하수도비, 학교·주택 건축비, 도로개량비, 시가설비비, 수리조합사업비 등으로 사용되었으며, 식산은행이 승계한 기존 농공은행(農工銀行) 대부금의 차환대금으로도 사용되었다.⁴²⁾

그러나 1923년 관동대지진은 일본으로부터의 자금 조달에 제동을 걸었다. 일본 정부는 모든 자금을 재해 복구에 집중시켰다. 관동대지진 직후 대장대신과 일본은행 총재 등이 모여 협의한 결과, 일본 정부와 특수은행은 공동으로 동경부흥금융단(東京復興金融團)을 조직하여 재해 지역의 회복을 도모하기로 하였으며, 대장성 예금부 및 일본은행은 특수은행에 필요한 자금을 무이자 또는 매우 낮은 이자로 대부한 후 이를 다시 하여금 재해 지역에 대부하기로 결정했다.⁴³⁾

당장 일본 본국의 재해 복구가 우선시되는 상황에서 식민지로의 자금 공급은 뒷전이 되었다. 당시 언론보도에 따르면 관동대지진으로 인해 일본에서 조선으로의 자금 공급은 모두 감축되었으며, 총독부 예산에서는 신규 사업 전면 중단, 모든 세출 항목의 최대 긴축 등의 방침이 내려졌고, 토목 항만 치수 등의 산업 자금은 '수족이 단절'된 상태라고 할 정도였다.⁴⁴⁾

41) 박우현, 「일제시기 조선사업공채 발행정책과 식민지 인프라 개발」, 76~78쪽.

42) 大藏省, 『明治大正財政史 第十三卷』, 東京:財政經濟學會, 1939, 1002~1004쪽.

43) 「東京復興金融團」, 『東亞日報』, 1923.09.13.; 「東京復興金融團」, 『朝鮮日報』, 1923.09.13.

44) 「朝鮮豫算 大削減」, 『朝鮮日報』, 1923.10.09.

관동대지진 이전 총독부는 1923년 약 1,500만 원이었던 보충금을 다음 해에는 2,000만 원으로 인상하기 위해 일본 정부와 교섭할 계획이었다.⁴⁵⁾ 그러나 관동대지진 이후 일본 정부의 자금 사정이 악화되자 보충금 인상이 아니라 보충금 지급 여부 자체가 불투명해졌다.⁴⁶⁾ 사이토 총독이 도쿄에서 대장대신을 만나 “보충금이 없을 경우는 예산편성이 곤란하므로 어떻게 하더라도 예년과 같이는 지출해달라”고 요청할 정도로 상황이 심각했다.⁴⁷⁾ 결국 1924년도 보충금은 1923년도와 마찬가지로 1,500만 원으로 정해졌다. 조선뿐만 아니라 대만, 관동주 등, 일본 제국의 모든 식민지 통치기구에서 보충금 삭감에 필사적으로 반대했기 때문에 식민지에 대한 보충금 지급은 일괄적으로 현상 유지하는 것으로 결정되었다.⁴⁸⁾ 물론 당초 증액을 기대한 총독부의 계획은 관철되지 않은 것이었다. 1924년 이후에도 보충금은 대체로 1,500만 원 내외로 유지되었으며, 매년 증가하는 총독부 세출을 감당할 수 있는 자금원이 될 수 없었다.⁴⁹⁾

보충금이 현상 유지라도 한 것과 달리 조선사업공채는 절반으로 삭감되었다. 관동대지진 이전 총독부는 1924년 공채 예산을 3,060만 원으로 인상하려는 계획을 세웠다. 그러나 관동대지진 이후 일본 정부가 재해복구 관련 공채를 제외한 일반회계의 사업공채 발행을 모두 중지했으며, 식민지에서도 사업공채 발행을 중지하기로 결정했다. 조선사업공채 발행도 사실상 중지되었으나, 조선철도 등 계속사업이 가진 특수성이 인정되어 전년도의 절반 수준인 1,000만 원을 허가받는데 그쳤다. 그리고 1925년

45) 「朝鮮豫算의 二大難關」, 『東亞日報』, 1923.08.21.

46) 「事業公債中止」, 『朝鮮日報』, 1923.09.13.; 「豫算變更」, 『朝鮮日報』, 1923.09.29.

47) 「補給金 前途如何 總督藏相과懇談」, 『東亞日報』, 1923.09.27.; 「補給金問題」, 『朝鮮日報』, 1923.09.27.

48) 「各地補給金은 既定과如히附與」, 『東亞日報』, 1923.12.09.; 「補給金額」, 『朝鮮日報』, 1923.12.09.

49) 水田直昌 監修, 『總督府時代の財政: 朝鮮近代財政の確立』, 66~67쪽.

조선사업공채 발행 승인액도 증가 없이 1,000만 원으로 억제되었다.⁵⁰⁾

예금부 저리자금 공급은 1923년 하반기부터 1925년 3월까지 중단되었다. 1923년 당시 총독부는 1924년부터 2개년 간 수리조합, 공공단체 등에 공급할 자금 약 3,085만 원이 필요하다는 계산 아래 예금부로부터 식산은행을 거쳐 매년 450만 원씩 조달하고자 했다. 그러나 일본 정부는 1924년 저리자금을 공급하지 않았다. 애초에 예금부 자금은 조선에서 형성된 우편저금 자금을 다시 조선으로 '환원'하는 것이었는데, 관동대지진 직후 일본 본국의 자금난이 발생하자 조선으로의 환원을 일시적으로 중단시킨 것이었다.⁵¹⁾

이 기간 중 단 한 차례 예금부 자금이 공급되었는데, 그것은 '조선지방 저리자금'이 아니라 '조선수해복구자금'이었다. 1923년 8월 황해도와 평안도 지역에 폭우가 내려 평양을 중심으로 한 서선(西鮮) 지방이 홍수로 피해를 입었다. 이때 발생한 수해로 이 지역 개간지, 간척지, 수리시설 등이 피해를 입고 소작농 등이 생활고에 빠지게 되었다. 그 해 10월, 평년이라면 추수기를 맞이하여 수확을 걷어 세금을 납부하고 부채를 상환해야 했을 농민들이 대부분 농사를 망쳤기 때문에 납세와 빚 독촉에 시달린 끝에 재산을 가차압 당하고 유리질식하는 상황에 처했다. 지역 주민들은 총독부에 진정위원을 파견하여 응급 구호자금 지원, 면(面) 경비 축소, 지세·호별세 면제, 제방 설치 등을 요구하여 재난 구호와 재발 방지를 요청했다.⁵²⁾

총독부는 수해복구자금으로 약 360만 원이 필요하다는 판단 하에 대

50) 박우현, 「일제시기 조선사업공채 발행정책과 식민지 인프라 개발」, 96~98쪽.

51) 「十年間朝鮮資金流出 一億五千萬圓」, 『東亞日報』, 1923.08.01.; 大藏省, 『明治大正財政史 第十三卷』, 東京:財政經濟學會, 1939, 1004쪽.

52) 「西鮮一部の大洪水」, 『東亞日報』, 1923.08.04.; 「楊西面民의 當局에陳情」, 『東亞日報』, 1923.10.07.

장성에 조선식산은행을 통해서 200만 원을 조달해줄 것을 요청했다. 이를 위해서 정무총감과 조석식산은행장(頭取)이 “강경한 결심으로 교섭하리라”라며 도쿄로 향했다. 그러나 교섭 결과 일본 정부로부터 승인된 금액은 150만 원에 불과했다.⁵³⁾

이 당시 수해복구자금 공급은 두 가지 면에서 문제였는데, 첫 번째는 수해복구 자금 규모가 삭감되었다는 점이다. 일본 정부는 관동대지진 직후 자금난에 빠진 상황이었으므로 총독부 요청액의 25%를 삭감한 150만 원 만을 수해복구 자금으로 공급했다. 이것은 1919년 가뭄 당시 예금부로부터 ‘조선한해구제자금’으로 250만 원이 공급된 것에 비해서도 저조한 금액이었다.⁵⁴⁾

두 번째는 일본인 이민사업에 특혜를 주었다는 점이다. 관동대지진 이전인 1923년 6월에 예금부에서 공급된 저리자금의 융통금리는 6.5%였는데, 같은 해 12월 수해복구 자금은 6.1%로 비교적 저렴하게 융통되었다. 6월 저리자금 300만 원 가운데 100만 원이 불이흥업회사(不二興業會社) 이민자금이었는데, 일본 정부는 이민자금 금리가 6.5%면 ‘도저히 채산 불가능’이라는 이유로 이민자금과 수해복구 자금의 금리를 서로 바꾸어 이민자금 100만 원은 6.1%로 융통하고, 수해복구 자금 가운데 100만 원을 6.5%로 융통하게 했다. 서선 수해 당시 불이흥업회사도 피해를 입은 것은 사실이었으나, 서선 지역 전체가 커다란 수해를 입은 상황에서 불이흥업회사와 그 이민자들에게만 ‘우대 금리’를 적용한다는 것은 명백히 차별적 특혜였다.⁵⁵⁾

53) 「朝鮮豫算 大削減」, 『朝鮮日報』, 1923.10.09.; 大藏省, 『明治大正財政史 第十三卷』, 1005쪽.

54) 大藏省, 『明治大正財政史 第十三卷』, 1005쪽.

55) 「西部地方水災 事業界의影響」, 『朝鮮日報』 1923.08.16.; 「水利組合被害와補助問題」, 『朝鮮日報』, 1923.08.28.; 「水害復舊資金」, 『東亞日報』, 1923.11.08.; 「西關水害復舊」, 『朝鮮日報』, 1923.11.08.; 大藏省, 『明治大正財政史 第十三卷』, 1006쪽.

마지막으로 증세도 해결책이 될 수 없었다. 총독부가 운영한 ‘조선세계 조사위원회’ 조사 결과에 따르면, 1919~1925년 동안 조세 증가율은 연평균 5.4%, 세출 증가율은 11.6%로, 조세 증가율이 세출 증가율에 크게 못 미쳤다. 전후 불황으로 소비세 중심의 증세는 금세 한계에 부딪혔지만, 당장 지주와 상공업자 등을 과세대상으로 한 소득세 중심으로의 전환은 시상조였다.⁵⁶⁾

뿐만 아니라 더 이상의 대중 과세는 총독부 치안의 불안을 가져올 우려가 있었다. 1910년대 무리한 재정독립계획 추진과 그에 따른 조세 증징이 3.1운동의 배경이 되었다는 점에서도 총독부는 무리하게 증세를 추진할 수 없었다.⁵⁷⁾ 1924년 9월 중 경성부에서 세금을 미납하여 부 당국이 강제집행을 집행한 건수가 약 5,500건에 이를 정도로 조선 사회의 담세능력은 이미 바닥을 드러냈다. 『동아일보』는 총독부의 조세 수취를 비판하며 다음과 같이 주장했다. “세금” 그 물건의 성질이 어떠한 것은 그만두고 오직 그 증수(增收)되는 성적으로만 보아 우리의 살림이 이만큼 가난하여진 것이 사실이다. [중략] 오직 우리는 같은 경우에 처하여 있는 우리 무리로서의 굳은 단결로써 우리의 오늘 환경의 유래와 원인을 살펴 깨닫고 근본 문제에 들어가 그 병근(病根)을 철저히 제지함에 한하여 우리는 완전히 살 수가 있다. 이천만의 조선 사람이 다 같이 한 번 더 생각하자!”⁵⁸⁾ 이와

56) 1920년대 개인소득세제 도입 유보에 대한 분석은 다음 연구를 참고. 정태현, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 132~135쪽.

57) 1910년대 증세에 대한 조선인의 불만이 3.1운동의 배경이 되었다는 분석은 다음 연구를 참고. 도면희, 「3·1운동 원인론에 관한 성찰과 제언」, 한국역사연구회 3.1운동 100주년 기획위원회 편, 『3.1운동 100년 1-메타역사』, 휴머니스트, 2019; 배석만, 「3·1운동의 경제적 배경에 관한 서술과 시대성」, 한국역사연구회 3.1운동 100주년 기획위원회 편, 『3.1운동 100년 1-메타역사』, 휴머니스트, 2019; 구병준, 「1910년대 조선총독부의 조세징수제도와 납세자의 체납-국세징수위임제도를 중심으로-」, 『한국사연구』 187, 한국사연구회, 2019.

58) 「우리의生活」, 『東亞日報』, 1924.10.18.

같이 조선인들에게 식민통치를 거부할 것을 노골적으로 '선동'하는 기사가 나올 정도로 세금 증수에 대한 조선인들의 불만은 매우 컸다.

2. 대장성의 자체 자금 조달 요구와 간이보험 법령 제정 재추진

1910년대 조선에서의 간이보험 시행은 좌절되었지만, 1920년대에도 총독부 내부와 외부에서 간이보험 시행에 관한 논의는 지속적으로 제기되었다. 먼저 1920년대 초반 조선 내 자본가들로부터 간이보험을 실시하라는 요청이 제기되었다. 1923년 4월 평양상업회의소에서는 “속히 간이생명보험법을 조선에 실시할 것을 요망함”이라는 요구사항을 조선상업회의소연합회에 제출하기로 결의했다.⁵⁹⁾ 그리고 그 해 5월 조선상업회의소연합회 회의에서는 이 요구사항이 제1호 결의사항으로 채택되어, 조선총독과 일본 체신대신에 대한 청원운동이 전개되었다.⁶⁰⁾

자본가 단체인 상업회의소에서 간이보험 실시를 요구한 이유는 지역 개발을 위한 사업 자금을 확보하기 위해서였다. 당시 일본 간이보험이 관동주 지역에서 실시되었으며, 해당 지역에서 납부된 보험료가 그 지역의 산업자금으로 활용되어 지역 개발에 호재로 작용했다. 자본가들은 조선에서 간이보험을 실시하면 일본 이상의 효과가 있을 것임을 확신하면서 급

59) 「簡易保險 提案」, 『東亞日報』, 1923.04.14.; 「平壤商業評議會」, 『朝鮮日報』, 1923.04.16.; 「平壤商議提案決定」, 『東亞日報』, 1923.04.21.

60) 「商議聯合會提案」, 『朝鮮日報』, 1923.05.09.; 「商議聯合會提案」, 『東亞日報』, 1923.05.09.; 「商議聯合會第一日」, 『東亞日報』, 1923.05.17.; 「商議所聯合會 第一日午後」, 『朝鮮日報』, 1923.05.18.; 「商議聯合會 第三日午後」, 『東亞日報』, 1923.05.20.; 「商議聯合會請願 日本各大臣.總督에」, 『朝鮮日報』, 1923.05.30. 이 무렵 조선상업회의소는 재조일본인 자본가 중심으로 운영되었다. 동아일보는 “조선상업회의소연합회와 같은 중요 회의에 조선인 대표자가 1인이 있는가?”라고 따져 물으며 조선상업회의소의 본질이 “일본인 사업자의 평화적 침략주의의 대표기관”이라고 맹비난했다(『朝鮮商業會議所聯合會』, 『東亞日報』, 1923.05.20).

속히 실시함을 요망한다는 뜻을 밝혔다.⁶¹⁾

그런데 1923년 당시 자본가들의 요구는 조선의 독자적인 간이보험 제도를 만들어야 한다는 것이 아닌, 일본의 간이보험 법령인 「간이생명보험법」을 조선으로 확장하여 시행해달라는 것이었다.⁶²⁾ 이러한 요구는 일본 정부의 '확장안'과 같은 맥락이었으므로, 총독부가 1910년대부터 견지해 왔던 '분리안'과는 배치되는 것이었다. 따라서 이러한 청원운동에 대한 당시 총독부의 입장은 유보적이었다.

조선인의 경제상태가 과연 이를 허할는지 만일 중도에서 요금미납으로 파약을 하게 되면 당연 금액의 반송은 하지만은 어느 때에는 과금(掛金)에 비교하여 환부율이 매우 적거나 또는 삭감기간이 되어서 서약과 반액밖에 교부 아니하는 일이 있는데 이러한 제도가 조선에 적합할런지오. 이러한 점으로 보아서 위정자는 연구를 하지 아니하면 아니 될 것이라 또 한편으로 당국이 이를 실시하게 되면 불소한 경비를 요하리니 즉 조선에서는 인건비도 일본보다 6할 이 높으니 적어도 일본보다는 5할 높은 경비가 증가할 터이라. 보험한 액수를 일본보다는 증액하여야 관청의 수지가 맞을 터이니 대단히 곤란한 일이오. 관동주와 마찬가지로 체신성에 취차(取次)로 실시하게 되면 조선 자금이 오히려 일본에 흡수되겠으니 조선에서는 조선이 독립한 제도 아래에서 실시하여 적립금의 전부를 산업 방면에 저리 융통시키고자 하는 방침인바 목하 경제 상태로는 보험서약에 응하는 자가 매우 적으리라고 관찰함으로 이 당분간은 유감이 나 실현할 수 없으리라고 믿는다.⁶³⁾

61) 「朝鮮과 簡易保險, 不遠에 實現乎」, 『每日申報』, 1923.06.03.

62) 「平壤商業評議會」, 『朝鮮日報』, 1923.04.16.; 「平壤商議提案決定」, 『東亞日報』, 1923.04.21.

63) 「簡易保險問題 急速實現은困難」, 『東亞日報』, 1924.05.28.

1924년 5월 당시 체신국은 세 가지 이유를 들어 간이보험 실시를 반대했다. 첫째로 조선인의 경제상태가 열악하다는 것이다. 간이보험의 주된 가입자가 될 조선인의 경제상태가 열악하므로 만약 조선인 가입자가 도중에 요금미납으로 해약하면 오히려 가입자의 손해라는 입장이었다. 둘째로 많은 경비가 필요하다는 이유로, 조선에서는 일본인 관료의 가봉(加俸)으로 인하여 관료의 인건비가 일본보다 높으므로 더욱 많은 경비가 필요할 것이며, 그에 따라 보험료가 늘어날 것이라는 입장이었다.⁶⁴⁾ 셋째로 자금이 일본으로 유출된다는 이유로, 총독부 입장은 만약 조선에서 간이보험 제도를 실시한다면 일본 간이보험으로부터 독자적으로 실시하여 보험료가 일본으로 유출되지 않도록 하고 조선에서 융통시키겠다는 입장이었다.⁶⁵⁾

다음으로 1925년 총독부 정례 국·부장 회의에서 간이보험 실시에 관한 논의가 이루어졌다. 이 회의에서 구사마(草間秀雄) 재무국장은 관동대 지진 이후 자금난을 타개해야 한다면서 저금 장려의 필요성을 강조했다. 그러자 칸바라(蒲原久四郎) 체신국장은 저금장려 수단으로 간이보험 제도를 실시할 것을 제안했다.⁶⁶⁾

대외적으로 총독부는 간이보험의 취지를 “일반 민중”의 생활안정이라고 설명했다. 1929년 간이보험 사업 개시 당시 사이토 총독은 체신국 직

64) 가봉은 일본인 관료의 조선근무를 위한 유인책이었으며, 본봉의 약 40~60% 수준으로 지급되었다(정태현, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 50~52쪽).

65) 그 해 10월에도 체신국은 같은 입장이었다. 체신국장은 우편저금을 일본에 비교하면 “비상한懸隔(懸隔)”이 있다고 하여 시기상조를 언급했고, 당시 2~3년의 불경기로 재정이 긴축되는 상황에서 막대한 사업비를 지출할 수 없을 것이라고 설명했다(『簡易保險은尙早』, 『東亞日報』, 1924.10.03).

66) 田中靜夫, 『朝鮮簡易生命保險の沿革』, 『朝鮮遞信』 209, 朝鮮遞信協會, 1935.10, 80쪽.

원들을 향해 다음과 같이 훈시했다.⁶⁷⁾

내일부터 실시되는 조선간이생명보험은 일반 민중으로 하여금 용이하게 생명보험의 제도를 이용하도록 하기 위해 설정된 것이며, 이것에 의해 그 생활상의 불안을 제거하고, 더불어 상호부조 및 근검저축의 미풍을 함양케 하며, 이로써 일반 민중의 행복을 증진시키고 사회의 건전한 발달에 이바지하는 것이다.

야마모토(山本犀蔵) 체신국장도 총독과 마찬가지로 “간이생명보험의 목적은 다수인으로 하여금 용이하게 생명보험제도를 이용케 하려는 것”이라고 설명했다. 그리고 영국, 독일 등에서도 간이보험과 유사한 제도가 있음을 지적하며 “문명 각국에서는 국민이 전반적으로 이용하여 국민보험이라 할 만한 상응하는 상황”이라고 간이보험의 선진성을 부각시켰다. 마지막으로 일본의 사례를 거론하며 “보험료로 집적된 금액 중 후일을 위하여 축적한 금전이 3억 5천만 원에 달하였고 이것이 공익적 사업에 방자(放資)되어 대효과를 발휘한다.”라고 설명했다. 일본 정부가 간이보험 적립금을 정책자금으로 활용하고 있음을 언급한 것이었다.⁶⁸⁾ 대외적으로 총독부는 간이보험의 취지를 “일반 민중”의 생활안정이라고 설명했지만, 대내적으로는 보험료 징수를 통한 식민통치 자금 형성과 운용이 간이보험 실시의 핵심적인 목적이었다.

한편, 체신국장의 간이보험 제도 실시 제안은 총독부 내부에서 논란을 일으켰다. 1925년 9월 체신국은 간이보험 실시 계획인 「간이생명보험사

67) 水野直樹 編, 「朝鮮簡易生命保險實施ニ當リテ總督訓示」, 『朝鮮總督諭告·訓示集成 4』, 東京:綠蔭書房, 2001, 561쪽.

68) 「朝鮮簡易 生命保險實施」, 『朝鮮日報』, 1929.10.01.; 「簡易生命保險 發布實施에際하여」, 『東亞日報』, 1929.10.01.

업실시안」을 작성하여 제출했다. 그 이후 체신국의 간이보험 사업 실시 여부를 두고 체신국 내외에서 이견이 제기되었다.⁶⁹⁾ 민간보험을 담당하는 식산국에서는 간이보험 실시가 민간보험에 악영향을 초래할 수 있었기 때문에 경계하는 입장이었으며,⁷⁰⁾ 체신국 일부에서는 경제력이 부족한 조선에서 간이보험의 사업성이 있을지에 대해 회의적이었다.⁷¹⁾ 그 결과 체신국장의 간이보험 사업 실시 제안은 추진력을 갖기 어려웠다.⁷²⁾

이러한 상황에서 대장성으로부터 조선 간이보험 실시 요구가 제기되었다. 대장성의 간이보험 실시 요구는 산미증식갱신계획 사업 자금을 어떻게 조달할 것인가라는 문제로부터 도출되었다.

1925년 총독부는 기존 산미증식계획을 산미증식갱신계획(이하 갱신계획)으로 전환하고자 했다. 기존 산미증식계획 실시 6년차인 1925년 현재 사업 착수 및 준공 면적은 예정 면적의 60% 내외에 불과했다. 그 이유는 지주가 토지 개량보다는 토지 구입에 집중했고, 토지 개량을 주관하는 전문 기관 혹은 회사가 없었기 때문이었다. 또한 지주가 토지개량사업을 추진하려고 해도 국고보조금과 정부알선자금이 부족하여 지주가 직접 조달해야 하는 자기자금의 부담이 컸기 때문이었다. 총독부는 기존 산미증식계획보다 더욱 많은 사업비를 투입하는 갱신계획을 통해 817만 석의 쌀을 증산하여 그중 500만 석을 일본으로 이출한다는 계획이었다.⁷³⁾

총독부는 갱신계획 실시를 위하여 일본 정부에 대규모 자금 공급을 요청했다. 1925년 9월 당시 총독부가 작성한 갱신계획 사업안에 따르면, 토

69) 田中靜夫, 「朝鮮簡易生命保險の沿革」, 80쪽.

70) 池清, 『『ホケンアンツウカス』るまでの秘史』, 『朝鮮遞信協會雜誌』 197, 朝鮮遞信協會, 1934.10, 57쪽.

71) 「簡易生命保險」, 『朝鮮日報』, 1926.07.17.; 岡文一, 「簡保十億圓達成に際して」, 『朝鮮遞信』 294, 朝鮮遞信協會雜誌, 1942.11, 19쪽.

72) 田中靜夫, 「朝鮮簡易生命保險の沿革」, 80쪽.

73) 이영하, 『일제의 농업생산정책』, 동북아역사재단, 2022, 187~188쪽.

지개량사업, 시비경종법개량사업, 자작농창정사업까지 3가지 세부사업에 필요한 자금은 보충금과 정부알선자금을 포함하여 약 3억 7,000만 원이라는 막대한 자금이었다. 그러나 이 사업안에 대해 대장성은 “산미 증식과 직접 관계를 가지지 않는다”라고 하여 자작농창정사업과 그에 필요한 사업자금 2,000만 원을 삭감하고, 토지개량사업 자금 가운데 4,000만 원을 사업에 참여하는 지주에게 직접 조달하도록 전가시키는 방식 등을 통해 일본 정부의 자금 부담을 축소시켰다.⁷⁴⁾

대장성은 갱신계획 자금으로 12년간 보충금 6,507만 원과 저리자금 1억 2,000만 원을 총독부에 공급하는 대신 다음과 같은 조건을 내걸었다.⁷⁵⁾

본 건 운용에 대해 조선총독부에 요구할 부대조건은 다음과 같다.

- (1) 적당한 시기에 조선에 내지와 같은 간이보험 제도를 실시하고 그것에 의하여 모은 자금으로 본 사업의 촉진 또는 예금부의 부담 경감에 이바지 할 것

대장성은 총독부에 대해 간이보험 제도를 실시하여 갱신계획 사업을 촉진시키고 예금부의 부담 경감에 이바지할 것을 요구했다.⁷⁶⁾ 일본 정부는 1910년대 당시 총독부의 간이보험 사업 실시에 반대하는 입장이었다. 그러나 1925년 일본 정부는 입장을 바꾸어 오히려 총독부에 간이보험 제도 실시를 요구했다.

이것은 두 가지를 의미했다. 첫째로 일본 정부의 자금 부족과 그로 인

74) 金澤史男, 『近代日本地方財政史研究』, 日本經濟評論社, 2010, 340~341쪽.

75) 金澤史男, 『近代日本地方財政史研究』, 340~341쪽.

76) 간이보험 제도 실시와 더불어 (2)우편저금 장려, (3)갱신계획 관련 위원회 설치를 통한 사업에 대한 감독 강화, (4)동양척식 및 식산은행에 대한 감독 강화 등에 관한 부대조건도 함께 요구되었다(「朝鮮産米増殖事業資金調達方法」JACAR (アジア歴史資料センター) Ref.A09050345600, 昭和財政史資料第5号第159冊(国立公文書館)).

한 식민지에 대한 자금 공급 축소 방침이다. 앞서 살펴본 것과 같이 관동 대지진 이후 일본 정부는 재해복구자금 지출로 인해 자금난에 빠졌으며, 식민 통치기관 스스로 자금 조달책을 강구할 것을 요구했다. 둘째로 일본 간이보험을 조선으로 확장시킬 수 있다는 구상이었다. 일본 정부는 1922년부터 남양군도, 관동주에서 일본 간이보험을 확장하여 직영하고 있었으며, 가라후토와 대만에서도 일본 간이보험 확장을 앞두고 있었다.⁷⁷⁾ 대장성은 조선에서도 일본 간이보험을 확장하여 직영할 수 있다는 판단 하에 간이보험 제도 실시를 통한 자금 조달을 요구했다.

1925년 11월 총독부는 대장성의 요구에 따라 간이보험 시행을 위한 준비에 착수했다. 1926년 1월 총독부는 체신국 관료 10명으로 구성된 '간이생명보험사업조사위원회'를 설치하고 체신국장을 위원장으로 선임하여 조선 간이보험 사업 실시에 본격적으로 착수했다. 그러나 이 위원회는 일본 간이보험의 확장이 아닌 그로부터 분리된 간이보험 제도를 실시한다는 근본방침을 정했으며, 이러한 결정은 일본 간이보험을 확장시킨다는 일본 정부의 입장과 상충될 소지가 있는 것이었다. 그러나 일단 총독부는 일본 간이보험의 확장이 아닌 조선 간이보험 분리 운영이라는 방침 아래 조선에서 간이보험 사업을 실시하기 위하여 관련 법령안과 예산안을 작성하여 제출했다.⁷⁸⁾

1920년대 총독부 내부와 외부에서 간이보험에 관한 논의가 제기되었으나, 다양한 이해관계가 엇갈리며 간이보험 시행은 본격화되지 못했다. 그러나 일본 정부, 특히 '돈줄'을 쥐고 있는 대장성의 요구는 총독부 내부의 다양한 이견을 일소시키고 정책을 추진하게 만드는 '외력'으로 작용했다.

77) 日本經營史研究所編, 『簡易生命保險誕生100周年史』, 41쪽.

78) 田中靜夫, 「朝鮮簡易生命保險の沿革」, 81쪽.

3. 내각·총독 인사 교체와 ‘분리안’ 허용

1926년 12월 총독부는 간이보험 관련 법령안을 일본 정부에 제출했다. 일본 정부 입장에서도 조선에서의 간이보험 사업 실시는 미룰 수 없었다. 앞서 언급한 산미증산갱신계획을 비롯한 각종 사업자금이 향후 조선으로 공급될 예정이었다. 1926년 당시 대장성 예금부 자금에서 지방자금의 지역별 예대율은 일본 41.9%, 대만 99.0%인데 비해 조선은 143.5%였다. 총독부는 우편저금을 통해 맡긴 돈보다 빌려간 자금이 훨씬 더 많은 상황이었다.⁷⁹⁾

그러나 일본 정부에서는 총독부의 간이보험 독자 운영에 대한 반대를 분명히 했다. 그 이유는 두 가지였다. 첫째는 조선에서 단독으로 간이보험 사업을 실시한다면 사업성이 없다는 것이었다.⁸⁰⁾ 이 주장은 1910년대 ‘확장안’과 ‘분리안’의 대립에서 ‘확장안’을 부활시킨 것이었다. 앞서 대장성의 간이보험 시행 요구도 ‘확장안’ 방식에서의 실시를 요구한 것이었지, ‘분리안’을 수용하겠다는 것은 아니었다. 특히나 이 시기 일본 정부는 1922년부터 남양군도, 가라후토, 관동주, 대만에서 모두 일본 간이보험을 확장시키고 있었기 때문에, 조선에서도 일본 간이보험을 확장하여 실시해야 한다는 입장이었다. 이러한 일본 정부의 ‘확장안’ 요구는 큰 틀에서 1920년대 정당 내각에 의한 ‘내지연장주의’ 관철의 일환이었다.⁸¹⁾ 1920년대 ‘내지연장주의’의 대두는 일본 대장성(大藏省)과 체신성으로 하여금 조선의 ‘분리안’을 방관할 수 없게 했다.

79) 金澤史男, 『近代日本地方財政史研究』, 328~330쪽.

80) 田中靜夫, 『朝鮮簡易生命保險の沿革』, 82쪽.

81) 1920년대 일본 정부의 내지연장주의 정책에 관해서는 다음 연구를 참고. 李炯植, 『水野鍊太郎政務總監在任期における統治構想』, 『朝鮮總督府官僚の統治構想』, 吉川弘文館, 2013, 105~106쪽.

둘째는 조선의 경제적 상황이 간이보험을 실시하기에 적합하지 않다는 것이었다. 일본에서 간이보험 가입자는 주로 봉급생활자 또는 직공에 해당하는데, 조선에서는 이들의 숫자가 적고, 지급되는 급여도 부족하기 때문에 간이보험은 사업으로서 성립할 수 없다는 논리였다.⁸²⁾ 그러나 이러한 주장도 결국은 앞의 ‘확장안’과 ‘분리안’의 대립에서 ‘확장안’의 논지를 강화하기 위한 수단이었다. 조선의 경제적 상황으로 인해 간이보험을 단독으로 실시하기에는 사업성이 없으니, 일본 간이보험의 확장 방식이어야만 한다는 의도를 내포하고 있었기 때문이었다.

대만을 비롯한 대부분의 일본 식민지에서 모두 간이보험이 ‘확장안’ 방식으로 추진되었다. 그러나 이들 지역에서도 ‘확장안’과 ‘분리안’에 대한 논쟁이 없었던 것은 아니었다. 대만에서 ‘분리안’을 주장하는 논거로는 ① 일본 본토와 대만은 법역(法域)이 다르다,⁸³⁾ ②대만에서 납부한 보험료를 온전히 운용할 수 있다, ③조선에서도 ‘분리안’을 계획하고 있다는 점 등이 제시되었다. 반면, ‘확장안’을 주장하는 이유로는 ①대만은 면적이 작고 좁은 지역에 인구가 집중되어 있어 위험 분산이 어렵다, ②사업 안정성을 확보할 수 있다, ③사업비가 저렴하다, ④대만인의 사망률이 비교적 높다, ⑤재조일본인에게 편리하다, ⑥체신성의 동의를 얻기 쉽다는 점이 제시되었다.⁸⁴⁾

‘확장안’을 주장하는 논거는 대체로 사업 실시에 유리하다는 ‘실용적인’ 이유였다. 반면, ‘분리안’의 논거들은 대체로 ‘명분론’에 가까운 것이었으며, 법역이 다르다는 이유도 일본 체신성과 대만총독부가 협정을 체결하

82) 「簡易保險令 難産은當然」, 『朝鮮日報』, 1927.03.12.

83) 법역(法域)은 법령이 적용되는 지역을 의미한다. 당시 대만과 조선 등이 일본의 식민지였지만, 대만과 조선은 일본과 법역을 달리하므로 일본에서 제정된 모든 법령이 이들 식민지에서 그대로 적용되는 것은 아니었다.

84) 黃依婷, 「日治時期臺灣簡易生命保險研究(1927-1945)」, 48~49쪽.

고, 부령으로 「간이생명보험 및 우편연금의 우편단체예금에 관한 특별처리규칙」을 공포하여 해결할 수 있는 문제였다.⁸⁵⁾ 또한 대만에서 납부한 보험료를 온전히 운용할 수 있는가 하는 문제에 대해서 일본 정부는 지방별 가입자에 대응하여 자금을 환원한다는 원칙을 가지고 있었다.⁸⁶⁾

대만의 사례를 비추어 보았을 때, 조선에서 잠재적 가입자인 조선인 입장에서는 ‘확장안’이 유리할 수도 있었다. 규모가 큰 일본 간이보험에 가입하는 것이므로 안정성을 담보할 수 있었고, 일본인에 비해 조선인의 사망률이 높으므로 상대적으로 저렴한 보험료를 납부하는 효과를 거둘 수도 있었다.⁸⁷⁾ 그러나 대만에서 간이보험건강상담소가 조선에 비해 뒤늦게 설치되었다는 사실은 가입자 입장에서 ‘확장안’이 무조건 좋은 방법이라고 보기 어렵다.⁸⁸⁾

잠재적 가입자의 이해관계와 별개로 총독부는 ‘분리안’을 포기할 수 없었다. 대만에 비해 조선에서는 보충금과 공채에 대한 재정적 의존이 심했고, 그 결과 총독부는 재정 운용에서 훨씬 경직된 구조를 보였다.⁸⁹⁾ 따라서 일본 정부의 지방 환원 원칙에도 불구하고 총독부는 간이보험 적립금의 독자적 운용권을 확보하기 위해서 ‘분리안’을 관철시키고자 했다.

총독부는 조선의 경제적 상황 문제에 대한 반론을 제기하여 ‘난국’을

85) 黃依婷, 「日治時期臺灣簡易生命保險研究(1927-1945)」, 50쪽.

86) 金澤史男, 『近代日本地方財政史研究』, 266쪽.

87) 간이보험과 조선인 사망률 문제에 대해서는 다음 연구를 참고. 구병준, 「1929년 조선총독부의 조선간이생명보험 법령 제정과 보험 재정의 이중적 취약 구조: 「조선간이생명보험령」의 예정이율과 사망률 규정을 중심으로」, 『역사연구』 42, 2021.

88) 조선 간이보험은 1929년에 사업 개시 이후 4차년도인 1932년부터 건강상담소가 설치되었다. 반면, 대만에서는 1927년 간이보험 사업이 시작되어 9차년도인 1935년에야 건강상담소가 설치되기 시작했다(朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮の簡易保險』, 1937, 35쪽; 黃依婷, 「日治時期臺灣簡易生命保險研究(1927-1945)」, 115쪽).

89) 문명기, 「대만총독부와 조선총독부 세입의 비교 분석 - 일반회계보충금과 공채를 중심으로 -」, 『한국학논총』 48, 2017, 266쪽.

타개하고자 했다. 총독부 계획에 따르면 1927년 이후 20개년 동안 조선에 투입될 자금은 산미증식에 3억 4,000만 원, 철도계획에 3억 2,000만 원, 도로계획에 2,000만 원, 해관공사에 1,065만 원, 사방사업에 760만 원, 치수사업에 4,510만 원, 철도복구에 1,900만 원 등, 총액 약 7억 4,500만 원에 달하는 상황이었다. 뿐만 아니라 치수, 항만, 산미증식계획은 향후 증액 확장될 가능성이 큰 사업들이었다.⁹⁰⁾ 그리고 이러한 대규모 자금의 상당수가 토목공사에 참여한 노동자 임금으로 공급될 것이므로, 이들 노동자를 간이보험에 가입시킨다면 간이보험 사업도 운영할 수 있을 뿐만 아니라 임금을 일본으로 유출시키지 않고 일정한 기금을 형성하여 조선에서 운용할 수 있을 것이라고 주장했다.⁹¹⁾ 간이보험 사업을 통해 ‘임금 자금화’가 추진된다면 상당한 규모의 식민통치 자금이 형성될 예정이었다. 『조선일보』에서는 간이보험 시행 10개년 후 500만 원 가량의 적립금을 얻을 수 있을 것이라고 기대했다.⁹²⁾

90) 「境外流出防止」, 『東亞日報』, 1927.04.16.

91) 「資金吸收政策으로 勞銀日本流出防止」, 『朝鮮日報』, 1927.04.16. 「遞信局簡保案 畢竟變改?」, 『東亞日報』, 1927.05.13. 1929년 제국의회에서 「조선간이생명보험특별회계법」 법안을 심의할 당시 제국의회 의원들로부터도 조선에서 간이보험의 사업성에 대한 문제제기가 있었다. 이 당시에도 총독부는 조선에 대규모 자금이 투입되어 노동자 임금으로 살포되고 있으므로 이들을 간이보험 가입자로 모집할 수 있다고 답변했다. “특히 최근 수년간 조선에 있어서는 산업방면에서도 다양한 시설이 실행되고 있습니다. 즉 이 산미증식의 계획, 혹은 하천, 항만, 도로 등의 토목사업, 혹은 철도의 10년 계획 등, 각반의 방면에서 새로운 시설이 속속 실행되고 있는 것입니다. 이로 인해 조선의 중농 이하의 수입도 상당히 늘어나고 있습니다. 또 일면에 있어서는 노동자도 상당히 막대한 노인이 산포된 결과로 되고 있어서, 이들 중 이하의 자에게 산포된 이 자금을 적당한 방법에 의해 수집하여, 이것을 유용한 방면에 활용하고자 하더라도 역시 필요한 바가 있으므로, 그러한 방면에서 조선에 간이생명보험을 시행한다고 하는 것은 긴급한 필요가 있다고 생각하고 있습니다.”(『朝鮮簡易生命保險特別會計法案外一件 特別委員會議事速記錄第一號』, 『第五十六回 帝國議會 貴族院』, 1929.03.06.)

92) 「簡保施行은 産業方面에貢獻大」, 『朝鮮日報』, 1927.12.17.

그러나 총독부의 예측과 별개로 일본에서 만들어진 간이보험 제도를 조선으로 그대로 이식할 수 있는가 하는 문제는 있었다. 총독부가 제시한 근거는 1927년 이후 20개년 동안 막대한 자금이 조선으로 투입된다는 것인데 그로 인해 발생하는 일자리는 대부분 토목공사 현장의 일용직이었다. 그러나 생명보험 사업은 가입자로 하여금 10년 이상 장기간에 걸쳐 보험료를 납부하게 해야 유지가 가능한데, 변동성이 큰 일용직 노동자들에게 장기간 꾸준히 보험료를 납부하게 하기는 어려웠다. 또한 일본은 19세기 후반부터 20세기 초반에 걸쳐 공업화를 이루어 노동계급이 형성되었으며,⁹³⁾ 그에 따라 간이보험 제도는 월급제로 임금을 받는 노동자를 기준으로 하여 매월 보험료를 징수하는 것이 특징이었다. 그러나 조선에서는 산업구조의 중심이 농업이었기 때문에 1929년까지도 조선인의 경우 여전히 농업 호수가 전체의 80.6%에 달했다.⁹⁴⁾ 자작농이든, 소작농이든 농민의 경우 임금노동자와 달리 연단위로 수입이 발생했기 때문에, 조선의 산업구조 자체가 매월 보험료를 납부하는 간이보험 제도와는 어울리지 않았다. 이 점에서 조선의 사회경제적 상황은 일본의 간이보험 제도와 적응한다고 보기는 어려웠다.

그러나 1927년부터 일본 정부와 총독부 관계에 변화가 나타나기 시작했다. 우선 「조선사업공채법」이 개정되어 조선사업공채 발행한도가 크게 늘어났다. 이것은 ‘조선철도12년계획’을 추진하기 위해서였다. 총독부는 철도 이외에도 항만, 도로, 치산치수사업 등에도 조선사업공채 발행을 통한 자금 공급을 요청했으나, 대장성은 이 요청을 기각했다.⁹⁵⁾ 그러나 어떤 방식으로든 철도 이외의 사업 자금을 조선에 투입해야 할 필요성은 높아져갔다.

93) 日本經營史研究所編, 『簡易生命保險誕生100周年史』, 15쪽.

94) 朝鮮總督府遞信局, 『昭和九年朝鮮總督府統計年報』, 1930, 51~53쪽.

95) 박우현, 「일제시기 조선사업공채 발행정책과 식민지 인프라 개발」, 105~111쪽.

1927년 4월 일본에서는 다나카 기이치(田中義一) 내각이 들어서면서 ‘확장안’을 완강하게 주장했던 가타오카(片岡直温) 대장대신이 대장성을 떠나게 되었다. 가타오카 재임기 대장성은 ‘확장안’과 동시에 조선 간이보험 적립금의 예금부 통일 운용을 주장했는데, 대장성의 이러한 주장은 체신성의 반발을 불러 일으켰다. 왜냐하면 일본 간이보험이 조선으로 확장되면서 그 적립금 총괄 운용이 예금부로 이관되면, 기존 체신성이 가지고 있던 일본 간이보험 적립금 운용권까지 대장성에 빼앗길 수 있다는 우려 때문이었다. 조선 간이보험의 실시 방식에 대해서 ‘확장안’과 동시에 국고금 통일 운용을 주장하는 것은 총독부와 체신성 모두 수용할 수 없는 방식이었기 때문에 당시 간이보험 제도 실시 논의가 교착 상태에 빠졌던 것이다. 그러나 내각 교체로 인한 가타오카 대장대신의 이임은 조선 간이보험 실시에 새로운 국면을 가져왔다.⁹⁶⁾

뿐만 아니라 1927년 12월 야마나시(山梨半造)와 이케가미(池上四郎)가 조선총독과 정무총감으로 부임한 것 또한 간이보험 제도 실시에 유리한 계기가 되었다. 야마나시 총독과 이케가미 정무총감은 다나카 수상이 궁중세력, 귀족원, 야당 등의 반대에도 불구하고 총독부에 부임시킬 정도로 수상의 두터운 신임을 받고 있었다.⁹⁷⁾ 그 결과 1928년 6월 일본 내각 회의에서 「조선에서 간이생명보험 제도를 실시하는 건(朝鮮ニ簡易生命保險制度ヲ實施スルノ件)」이 다나카 수상의 명의로 통과되어 분리 운영 방식의 간이보험 제도 실시가 결정되었다.⁹⁸⁾

내각 회의에서 ‘분리안’이 확정되자 대장성은 ‘확장안’과 국고금 통일 운용 가운데 전자를 양보하고 후자만을 요구하는 것으로 방향을 바꾸었

96) 池清, 『『ホケンアンツウカス』るまでの秘史』, 61~63쪽.

97) 1927년 다나카 수상의 총독부 인사에 대해서는 다음 연구를 참고. 李炯植, 『朝鮮總督府官僚の統治構想』, 195~197쪽.

98) 池清, 『『ホケンアンツウカス』るまでの秘史』, 64쪽.

다. 대장성은 총독부에 “적립금 운용을 예금부에 맡기지 않는다면 (조선 - 인용자 주) 보험안에는 찬성하지 않을 것”이라고 통보했다. 이 문제를 타협하기 위해 체신국장이 직접 도쿄로 가서 대장성 예금부장을 설득했으나 의견 절충에 실패했다.⁹⁹⁾

그러나 1929년 1월 제국의회 심의가 가까워지자 총독부와 대장성은 “적립금의 운용에 관한 규정은 칙령으로 정함”이라는 조항을 더하여 운용권 문제를 보류시키고 일단 법안을 의회에 상정시켰다.¹⁰⁰⁾ 1929년 초 일본 내각회의에서 「조선간이생명보험령(朝鮮簡易生命保險令)」이 재가되었고, 제국의회에서 「조선간이생명보험특별회계법(朝鮮簡易生命保險特別會計法)」이 통과되어 최종적으로 조선 간이보험 관련 법령이 제정되었다.¹⁰¹⁾

IV. 맺음말

1916년 일본에서 간이보험 제도가 창설되자 총독부는 조선에서도 간이보험 제도를 실시하고자 했다. 특히 1910년대 총독부가 재정독립계획을 추진하면서 부족한 재정을 충당할 수단으로 간이보험 제도가 주목되었다. 일본 정부는 장기적으로 일본의 간이보험 제도를 조선과 대만 등의 식민지로 확대한다는 구상을 가지고 있었다. 그러나 총독부는 일본과 분리하여 독자적으로 간이보험 제도를 즉각 실시하고자 했다. 일본 정부와 총

99) 池清, 『『ホケンアンツウカス』るまでの秘史』, 71쪽.

100) 田中靜夫, 「朝鮮簡易生命保險の沿革」, 84~87쪽.

101) 「朝鮮簡易生命保險令」, 『朝鮮總督府官報』, 1929.05.03.; 「朝鮮簡易生命保險特別會計法」, 『朝鮮總督府官報』, 1929.05.04.; 田中靜夫, 「朝鮮簡易生命保險の沿革」, 87쪽.

독부의 구상이 엇갈린 가운데, 데라우치 총독이 총리대신으로 취임하면서 조선의 간이보험 '분리안' 추진은 중단되었다.

1919년 3.1운동 이후 총독부의 재정독립계획은 중단되었다. 그러나 1923년 관동대지진 직후 일본 정부는 재정을 재해복구에 집중시켰고, 그에 따라 대장성 예금부에서 조선으로 공급하던 저리자금도 고갈되었다. 조세나 공채 등의 재정 충당 방식 역시 적극적으로 활용하기가 마땅치 않은 상황에서 일본 대장성은 조선에서 간이보험 제도를 통해 자금을 마련할 것을 요구했다. 그러나 관동주, 대만과 마찬가지로 일본 간이보험 제도를 확장하는 방식을 채택할 것을 요구하는 대장성의 '확장안'과 독자적으로 운영하고자 하는 총독부의 '분리안'이 다시 대립했다. 1910년대와 마찬가지로 조선으로의 간이보험 제도 도입이 무산될 수도 있었지만, '확장안'을 주장한 가타오카 대장대신의 이임, 그리고 다나가 총리대신의 신임을 받는 야마나시 총독과 이케가미 정무총감의 부임 이후 '분리안'이 통과되었다.

1910년대와 1920년대 간이보험 제도 도입 과정을 통해 살펴본 일본 정부와 총독부의 관계는 자율적이기보다는 종속적이었다. 그 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 총독부의 재정 운영은 일본 정부의 재정 상황에 따라 크게 좌우되었다. 1910년대에는 일본 정부로부터의 보충금 지급이 중단되는 재정독립계획으로 인해, 그리고 1920년대에는 관동대지진 이후의 재해복구로 인해 간이보험을 통해 재정을 충당한다는 방안이 추진되었다. 둘째, 총독부의 정책은 내각 교체와 같은 일본의 정치 변동에 의해 결정되었다. 총독부의 간이보험 제도 도입 시도는 1910년대에는 데라우치 총독의 이임으로 무산되었고, 1920년대에는 대장대신 이임과 총독 및 정무총감 교체 이후 관철되었다.

그러나 이렇게 결정된 정책 역시 미봉책에 불과했다. 1929년 간이보험 관련 법령 제정으로 그해부터 가입자 모집과 보험료 징수가 시작되었다.

그러나 당시 확보한 보험료를 어떻게 운용할 것인지에 대해서는 총독부와 대장성이 합의에 이르지 못했기 때문에 이들의 의견 대립은 1932년 간이 보험 적립금 운용을 앞두고 재발하게 되었다.¹⁰²⁾

(2024.03.07. 투고 / 2024.04.02. 심사완료 / 2024.04.12. 게재확정)

102) 1929년 간이보험 제도 실시 이후 적립금 운용권 문제에 대해서 총독부와 대장성의 입장 차이는 좁혀지지 않았다. 총독부는 적립금을 총독부가 직접 운용하겠다는 입장이었고, 대장성은 다른 회계와 함께 대장성 예금부에서 통합 운용하겠다는 입장이었다. 이 문제는 1932년 회계연도 개시를 앞두고 절차적으로 대장성 예금부 자금운용위원회의 승인을 구하되, 실질적으로 총독부가 운용하는 것으로 결정되었다. 간이보험 적립금 운용권 문제에 관한 총독부와 대장성의 의견 대립에 대해서는 다음 연구를 참고. 구병준, 「조선간이생명보험의 재정구조와 적립금 운용(1929-1937)」, 『한국문화』 97, 2022.

[Abstract]

**The Process and Characteristics of the Introduction of
the Postal Life Insurance System by the Government-General
of Korea in the 1910s and 1920s**

Ku, Byeongjun

When Japan established the Postal Life Insurance system in 1916, the Government-General of Korea sought to implement it in Korea as well. Particularly in the 1910s, while pursuing financial independence plans, the Government-General aimed to utilize the Postal Life Insurance system as a means to offset financial shortages. At the time, the Japanese government had plans to expand its Postal Life Insurance system to colonies like Korea and Taiwan. However, the Government-General sought to independently implement the system apart from Japan. Amid conflicting plans between Japan and the Government-General, the pursuit of the “seperate plan” for the Postal Life Insurance system in Korea was halted with the appointment of Governor-General Derauchi as Prime Minister.

After the March 1st Movement in 1919, the Government-General’s plans for financial independence were suspended. However, following the Kanto Earthquake in 1923, the Japanese government focused on financial recovery efforts, leading to the depletion of funds supplied to Korea from the Imperial Treasury for disaster relief. With other financial means like taxation or public bonds not viable options, the Japanese Im-

perial Treasury demanded that Korea secure funds through the Postal Life Insurance system. However, conflicting visions emerged again between the Imperial Treasury's proposal for expanding Japan's Postal Life Insurance system to Korea, similar to Kanto and Taiwan, and the Government-General's insistence on operating the Postal Life Insurance system autonomously. Just as in the 1910s, the introduction of the Postal Life Insurance system to Korea faced uncertainty, but with the support of Governor Yamnashi, who advocated for the "expansion plan," and the appointment of Governor-General Yamagata and Chief Secretary Ikegami, the "separate plan" was eventually approved.

Upon examining the process of introducing the Postal Life Insurance system in the 1910s and 1920s reveals a relationship between the Japanese government and the Government-General that was more dependent than autonomous. Specific characteristics of this relationship include:

Firstly, the financial operations of the Government-General were greatly influenced by the financial situation of the Japanese government. In the 1910s, the Government-General's financial independence plan led to the discontinuation of supplemental payments from the Japanese government, while in the 1920s, plans were made to offset finances through Postal Life Insurance following the Kanto Earthquake.

Secondly, the policies of the Government-General were determined by political changes in Japan, such as cabinet reshuffles. Attempts to introduce the Postal Life Insurance system by the Government-General were thwarted in the 1910s with Governor Derauchi's resignation, but were accomplished in the 1920s following changes in leadership.

□ Keyword

Government-General of Korea, Ministry of Finance, Ministry of Communications, Insurance, Finance

[참고문헌]

1. 자료

- 『官報』, 『朝鮮總督府官報』
『東亞日報』, 『朝鮮日報』, 『每日申報』, 『朝鮮時報』, 『釜山日報』
『朝鮮遞信協會雜誌』, 『朝鮮遞信』
『朝鮮總督府統計年報』
『昭和財政史資料』
『第五十六回 帝國議會 貴族院』

2. 저서

- 金澤史男, 『近代日本地方財政史研究』, 日本經濟評論社, 2010.
大藏省, 『明治大正財政史 第十三卷』, 東京: 財政經濟學會, 1939.
민족문제연구소 편, 『일제식민통치기구사건:통감부·조선총독부 편』, 2017.
水野直樹 編, 『朝鮮總督諭告·訓示集成 4』, 東京: 綠蔭書房, 2001.
이경란, 『일제하 금융조합 연구』, 혜안, 2002.
이영학, 『일제의 농업생산정책』, 동북아역사재단, 2022.
李炯植, 『朝鮮總督府官僚の統治構想』, 東京: 吉川弘文館, 2013.
日本經營史研究所 編, 『簡易生命保險誕生100周年史』, 東京: かんぼ生命保險, 2017.
정병욱, 『한국근대금융연구:조선식산은행과 식민지 경제』, 역사비평사, 2004.
정태현, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 역사비평사, 1996.
정태현, 『이념과 현실 -평화와 민주주의를 향한 한국근대사 다시 읽기-』, 역사비평사, 2024.
조명근, 『일제강점기 화폐제도와 금융』, 동북아역사재단, 2022.

조소연, 『‘보험판매왕’ 조선총독부 - 조선간이생명보험증서 연구』, 대한민국 역사박물관, 2021.

3. 논문

구병준, 「1910년대 조선총독부의 조세징수제도와 납세자의 체납 - 국세징수위임제도를 중심으로 -」, 『한국사연구』 187, 2019.

구병준, 「1929년 조선총독부의 조선간이생명보험 법령 제정과 보험 재정의 이중적 취약 구조: 「조선간이생명보험령」의 예정이율과 사망률 규정을 중심으로」, 『역사연구』 42, 2021.

구병준, 「조선간이생명보험의 재정구조와 적립금 운용(1929-1937)」, 『한국문화』 97, 2022.

구병준, 「전시체제가 조선인 생명표 작성과 소아보험 제도 실시」, 『역사문제연구』 50, 2023.

권희주·성윤아, 「식민지기 조선간이생명보험 ‘가미시바이(紙芝居)’ 연구」, 『中央史論』 52, 2020.

도면희, 「3·1운동 원인론에 관한 성찰과 제언」, 한국역사연구회 3.1운동 100주년 기획위원회 편, 『3.1운동 100년 1 - 메타역사』, 휴머니스트, 2019.

박우현, 「일제시기 조선사업공채 발행정책과 식민지 인프라 개발」, 고려대학교 한국사학과 박사학위논문, 2023.

배석만, 「3·1운동의 경제적 배경에 관한 서술과 시대성」, 한국역사연구회 3.1운동 100주년 기획위원회 편, 『3.1운동 100년 1 - 메타역사』, 휴머니스트, 2019.

福井 讓, 「朝鮮總督府の通信官僚とその政策觀 -朝鮮簡保制度の施行を中心に-」, 松田利彦·やまだあつし 編, 『日本の朝鮮·台灣支配と植民地官僚』, 京都: 思文閣出版, 2009.

福井 讓, 「通信政策による農村支配の一形態-「簡易生命保險模範部落」

- を中心に, 松田利彦·陳姪媛 編, 『地域社會から見る帝國日本と植民地:朝鮮·臺灣·滿洲』, 京都: 思文閣出版, 2013.
- 문명기, 「대만총독부와 조선총독부 세입의 비교 분석 - 일반회계보충금과 공채를 중심으로 -」, 『한국학논총』 48, 2017.
- 水田直昌 監修, 『総督府時代の財政:朝鮮近代財政の確立』, 東京: 友邦協會, 1974.
- 양홍준, 「日帝下 朝鮮簡易生命保險 研究」, 고려대학교 사학과 석사학위논문, 1994.
- 이형식, 「무단통치 초기(1910.10-1914.4)의 조선총독부 - 인사·관계개혁·예산을 중심으로 -」, 『日本歴史研究』 33, 2011.
- 전영욱, 「일제시기 제령(制令)의 위상과 정치적 역할」, 서울시립대 국사학과 박사학위논문, 2022.
- 정일영, 「일제 식민지기 조선간이생명보험을 통해 본 ‘공공’의 기만성」, 『歷史學研究』 75, 2019.
- 최현우, 「朝鮮總督府 遞信局 官僚의 歐美 出張 樣相과 視察 調査의 特徵」, 『한국문화』 93, 2021.
- 黃依婷, 「日治時期臺灣簡易生命保險研究(1927-1945)」, 國立清華大學 歷史研究所 碩士學位論文, 2012.

