

조선간이생명보험의 재정구조와 적립금 운용(1929-1937)*

구 병 준**

1. 머리말
2. 간이보험 재정구조와 적립금 운용권 문제
 - 1) 독자적 '특별회계'와 고정된 예정이율
 - 2) 조선총독부의 적립금 운용권 확보
3. 적립금 운용 실태와 외부환경 변화 대응
 - 1) 공공대부 중심 운용과 지방단체로 부담전가
 - 2) 운용방식 다변화와 수익률 저하 위기
4. 맺음말

1. 머리말

근대권력은 국영보험을 통해 새로운 수입원을 창출하고 개인의 삶에 개입하고자 했다. 프랑스에서 국영보험은 약탈적 징수라는 기존의 세금에 대한 부정적 이미지로부터 자유롭고, 더 나아가 재분배·안전·건강 같은 긍정적 이미지를 심어 줄 수 있는 매력적인 국가 수입원이었다. 이것이 바로 노화와 불행에 빠진 시민을 보호하고, 자원을 재분배하는 근대 안전국가의 모습일 것이다.¹⁾

* 본 논문은 서울대학교 규장각한국학연구원의 2021년도 '21세기 신규장각 자료구축사업-한국학 학술대회 지원'을 통해 만인만색연구자네트워크 '식민지 개발'팀과 규장각한국학연구원이 공동 개최한 『한국 근대 사회경제사 연구의 최전선』 학술대회에서 발표된 논문을 수정보완한 것임.

** 독립기념관 연구원.

조선총독부가 조선간이생명보험(朝鮮簡易生命保險)²⁾을 실시하면서 식민지 조선에서 거두고자 했던 효과도 이와 같은 맥락을 가진 것이었다. 조선총독부는 간이보험을 통해 개인의 건강을 직접 관리하고, 가입자가 납부한 보험료를 정책자금으로 활용하고자 했다. 특히 조선총독부는 간이보험을 통한 정책자금 확보에 관심을 두었다. 1920년대 중반 조선총독부는 여러 가지 사회시설이나, 산미증식계획, 1면 1교 정책 등, 각종 사회·경제정책에 투입할 자금 조달에 어려움을 겪고 있었다. 그에 따라 조선총독부 산하 체신국이 직접 운영하는 조선간이생명보험 실시를 통하여 정책자금을 마련하고자 했다. 그리고 간이보험이 주로 중하층민을 위한 사회정책적 제도라는 취지를 감안하여, 조선총독부는 간이보험을 통해 마련한 정책자금을 “사회공공적 사업”에 투자하여 “공공의 이익”을 증진하도록 했다.³⁾

이 글은 1929-1937년 조선총독부의 간이보험 적립금 운용을 분석대상으로 삼는다.⁴⁾ 간이보험에서 적립금은 가입자들이 납부한 보험료 가운데 일부를 따로 모아서 조선총독부가 직접 운용하는 항목이었다. 따라서 조선총독부의 간이보험을 통한 정책자금 운용을 살펴보기 위해서는 적립금 항목에 주목해야 한다. 한편, 1929-1937년은 전 세계적으로 “미증유의 저금리”가 등장한 시기이자,⁵⁾ 조선 내에서는 지가가 폭등하여,⁶⁾ 조선총독부의 식민통치에 강력한 외부충격이 가해

1) 다니엘 드페르, 2014 『대중의 생명'과 보험테크놀로지』, 『푸코효과: 통치성에 관한 연구』 (콜린 고든 외 엮음, 심성보 외 옮김), 난장, 340-341면.

2) 조선간이생명보험은 조선총독부 체신국에서 운영한 “국영보험”으로, 생명보험 가입 시 가입자(피보험자)의 건강검진을 간소화한 보험이었다. 이 글에서 조선간이생명보험은 간략히 “간이보험”으로 표기한다. 일본의 “간이생명보험(簡易生命保險)”과 구분할 필요가 있을 경우에는 “조선의 간이보험”과 같은 방식으로 구분하여 표기한다.

3) 朝鮮總督府 遞信局, 1938 『朝鮮遞信事業沿革史』, 朝鮮總督府, 342:346-347면.

4) 1929년은 조선총독부가 조선간이생명보험 사업을 개시한 시기이다. 그리고 1938년 이후는 중일전쟁의 본격화와 『국가총동원법(國家總動員法)』 실시에 따라 간이보험 적립금 운용에서도 커다란 변화가 나타나는 시기이므로, 1929년부터 1937년까지를 분석 시기로 삼는다.

5) 綿野秀雄, 1935.01 『積立金の運用に於ける一進展: 地方債引受の開始と融通手續の簡易化』, 『朝鮮遞信』 200, 124-127면.

6) 정문중, 1992 『자작농지설정사업(自作農地設定事業)과 농가경제의 안정』 『經濟史學』 16, 69면; 정연태, 2014 『식민권력과 한국 농업: 일제 식민농정의 동역학』, 서울대학교 출판문화원, 306면.

진 시기였다. 외부환경 변화가 극심한 시기에 조선총독부가 어떻게 대응하는지 분석하는 작업을 통해 조선총독부의 간이보험 운영의 한계를 살펴보고자 한다.

그동안 조선간이생명보험은 그다지 주목받는 소재는 아니었지만, 근래 간이보험 제도,⁷⁾ 체신관료,⁸⁾ 간이보험 선전⁹⁾ 등, 다양한 부문에서 연구가 이루어지고 있다. 한편, 간이보험의 자금운용에 대해 본격적으로 분석한 것은 양홍준의 연구가 유일하다.¹⁰⁾ 이 연구에서는 적립금 운용의 양상을 중심에 놓고 그것의 제도적 규정과 실제 운용에 대한 구체적 분석을 시도했다. 그런데 적립금 운용에 대해서는 면밀한 검토가 이루어졌으나 그 결론은 사회안정화를 위한 사회사업비로 적립금이 사용되었다는 일반론에 그쳤다는 점에서 후속연구의 필요성이 제기된다. 또한 간이보험 특별회계와 관련 일본정부 대장성(大藏省)-조선총독부-간이보험이 계통적 통제대상이 되었다고 분석하여, 일본정부에 의한 조선총독부의 '종속성'을 강조했다.¹¹⁾ 그러나 이 시기를 구체적으로 분석하면 오히려 간이보험 운영에 대한 조선총독부의 '주도성'이 발휘되었다는 측면을 발견할 수 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 간이보험 재정구조와 적립금 운용권 문제에 주목한다. 우선 간이보험 재정수지, 제국의회 속기록을 검토하여 간이보험이 독자적 '특별회계'임을 확인하고, 은행 예금과 비교하여 예정이율이 고정된 간이보험 자금의 특징을 살펴본다. 다음으로 조선간이생명보험사업자문위원회

7) 福井 讓, 2013 『遞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』 『地域社會から見る帝國日本と植民地: 朝鮮·臺灣·滿洲』(松田利彦·陳延媛 編), 京都: 思文閣出版; 구병준, 2021 『1929년 조선총독부의 조선간이생명보험 법령 제정과 보험 재정의 이중적 취약 구조: 「조선간이생명보험령」의 예정이율과 사망률 규정을 중심으로』 『역사연구』 42; 정일영, 2021 『일제 식민지 시기 '국민' 되기의 이중성: '국민건강보험' 도입 담론과 '국민등록제' 시행을 중심으로』 『역사연구』 42.

8) 福井 讓, 2009 『朝鮮總督府の遞信官僚とその政策觀: 朝鮮簡保制度の施行を中心に』 『日本の朝鮮·臺灣支配と植民地官僚』(松田利彦·やまだあつし 編), 京都: 思文閣出版; 최현우, 2021 『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.

9) 정일영, 2019 『일제 식민지기 조선간이생명보험을 통해 본 '공공'의 기만성』 『歷史學研究』 75; 권희주·성윤아, 2020 『식민지기 조선간이생명보험 '가미시바이(紙芝居)' 연구』 『中央史論』 52.

10) 양홍준, 1994 『日帝下 朝鮮簡易生命保險 研究』, 고려대학교 사학과 석사학위논문.

11) 위의 논문, 41-58면.

분석을 통하여 간이보험 운영에 대한 조선총독부의 주도성을 확인한다. 3장에서는 조선총독부의 간이보험 적립금 운용 실태와 외부환경 변화 대응에 주목한다. 우선 1932-1934년 적립금 운용의 특징과 그로부터 발생한 문제에 어떻게 대응하는지, 다음으로 1935-1937년 저금리로 인해 적립금 운용의 변화양상과 그로 인해 발생하는 문제에 어떻게 대응하는지 살펴본다.

2. 간이보험 재정구조와 적립금 운용권 문제

1) 독자적 '특별회계'와 고정된 예정이율

조선간이생명보험의 재정구조에는 두 가지 특징이 있었다. 첫 번째 특징은 조선총독부의 사업임에도 불구하고 조선총독부특별회계와 분리된 독자적 특별회계로 운영되었다는 점이다.¹²⁾ 1929년 일본정부는 『조선간이생명보험특별회계법(朝鮮簡易生命保險特別會計法)』(법률 제65호, 1929년 5월 3일)을 실시했다. 이 법령은 간이보험의 재정구조에 대해 “조선총독부에서 간이생명보험사업을 경영하기 위해 특별회계를 설치하고 그 세입으로 하여금 세출에 충당함”(제1조)이라고 규정했다.¹³⁾ 이러한 규정은 조선의 간이보험 재정을 “조선총독부특별회계”에 통합

12) 조선 간이보험 재정이 조선총독부 재정과 분리된 형태로 구성된 계기는 조선총독부 관료들이 일본의 간이보험 제도를 의용하고자 했기 때문이다. 이러한 움직임은 조선에서 간이보험을 실시하려고 했던 첫 번째 시도인 1914년 “조선우편생명보험” 계획에서부터 나타났다. 일본 간이보험도 일반회계와 분리된 특별회계 형태로 구성되었으므로, 조선에서도 간이보험 회계를 특별회계 형태로 분리하는 것은 조선총독부 관료 입장에서는 자연스러운 구상이었다. 그러나 대장성에서는 조선 간이보험 재정을 조선총독부뿐만 아니라 일본 간이보험 재정으로부터도 독자 재정으로 할 것인지에 대해서는 반대 의견이 있었던 것으로 보인다. 한때 대장성은 조선 간이보험 재정의 독자 운영을 “10년간”으로 한정하자는 수정안을 제시하기도 했다. 뒤에서도 살펴볼겠지만, 조선 간이보험 재정을 다른 모든 재정과 분리시켜 특별회계로 구성하는 과정은 조선총독부와 대장성의 ‘동상이몽’이었던 것으로 보인다(田中靜夫, 1929.07 『稿本 朝鮮簡易生命保險の沿革(一)』 『朝鮮遞信協會雜誌』 192, 朝鮮遞信協會, 4면; 田中靜夫, 1935.10 『朝鮮簡易生命保險の沿革』 『朝鮮遞信』 209, 83면).

13) 『帝國議會ノ協贊ヲ經タル朝鮮簡易生命保險特別會計法』, 『朝鮮總督府官報』, 1929.05.07.

시키지 않고 별도의 특별회계를 만들어 분리시킨다는 의미였다. 조선총독부는 이 규정을 근거로 간이보험이 “자급자족”을 원칙으로 하는 제도라고 설명했다.¹⁴⁾

간이보험 재정은 독자적인 특별회계로 운영되었기 때문에, 잉여금이 생기더라도 국비로 충당되지 않는 구조였다.¹⁵⁾ 조선총독부는 간이보험 사업에서 이익이 생기면 “국고의 수입과 뒤섞지 않으므로” 결국 “가입자의 이익으로” 돌아간다고 선전했다.¹⁶⁾ 이러한 선전은 가입자 입장에서 간이보험 보험료도 결국 세금과 같이 조선총독부의 재정수입원이 되는 것 아닌가 하는 의심을 무마하려는 설명이었다.

그러나 간이보험의 “자급자족” 재정구조는 가입자에게 ‘양날의 검’이 될 수 있었다. 왜냐하면 간이보험 특별회계는 앞에서 봤듯이 “그 세입으로 하여금 세출에 충당함”이라고 규정되었기 때문에, 이익이 생기면 ‘가입자의 이익’이 되지만, 반대로 손해가 생기면 ‘가입자의 손해’가 될 수 있었다. 간이보험은 운영 과정에서 가입자를 충분히 확보하지 못하거나, 가입자에게 과도한 보험금 지출을 하거나, 적립금을 제대로 운용하지 못해서 적자 수익률을 기록하거나 등의 다양한 위험을 안고 있는 사업이었다.¹⁷⁾ 따라서 간이보험의 독자적인 재정구조로 인해 조선총독부는 간이보험 운영에서 손해가 발생하지 않도록 신중을 기해야 했다.

간이보험 재정구조의 두 번째 특징은 재정의 주된 수입원인 보험료의 예정이율이 연 4.5%로 고정되었다는 점이다.¹⁸⁾ 예정이율은 사망률과 더불어 생명보험

14) 篠澤武夫, 1929.08 『朝鮮簡易生命保險事業關係法令に就て』, 『朝鮮遞信協會雜誌』 135, 朝鮮遞信協會, 3면.

15) 森 義信, 1929.10 『朝鮮簡易生命保險の解説』, 『朝鮮遞信協會雜誌』 137, 朝鮮遞信協會, 7면.

16) 朝鮮總督府 遞信局, 1930 『朝鮮簡易生命保險のあらまし』, 朝鮮總督府, 4면.

17) 1929년 조선간이생명보험 사업 실시를 앞두고 야마모토 체신국장은 지역 우편국장들을 소집한 회의에서 간이보험 회계가 독립회계인 점을 언급하며 다음과 같이 가입자 확보의 중요성을 강조했다. “특별회계에서는 그 세입으로 그 세출에 충당하는 것이므로, 보험계약이 예기(豫期)대로 체결되어 보험료가 예기대로 들어오지 않는다면, 도저히 이 회계를 유지하여 가는 것은 가능하지 않은 것입니다.”(1929.07 『管理事務分掌郵便局長に對する山本遞信局長の訓示』, 『朝鮮遞信協會雜誌』 134, 朝鮮遞信協會, 5면).

18) 생명보험의 특징은 가입자가 보험료를 납부하면, 보험회사가 이 보험료를 장기간에 걸쳐 운용하여 불리다가 보험금으로 지급한다는 것이다. 가입자가 보험가입을 할 때, 보험회사는 보험료를 얼마나 불러서 지급할지 기준을 정해서 가입자와 계약을 하는데, 그 기준이

제도의 근간이다. 왜냐하면 예정이율과 사망률에 따라 보험금이 계산되기 때문이다. 또한 뒤에서 살펴보겠지만 간이보험 재정에서 수입의 90% 가량은 보험료에 의해 충당되었다. 따라서 예정이율을 어떻게 정하느냐 하는 것은 간이보험 재정에 매우 중요한 문제였다.

조선의 간이보험 제도는 일본의 그것을 의용(擬用)하여 만들어졌다. 예정이율에 관한 부분도 일본 간이보험의 제도를 참고하면서 조선의 실정에 맞게 수정하는 방식으로 결정되었다. 일본 간이보험의 예정이율은 연 3.5%였다. 그러나 조선은 일본에 비해 금리가 전반적으로 높다는 점이 고려되어 일본보다 약간 높은 연 4.5%로 예정이율이 정해졌다.¹⁹⁾ 또한 간이생명에 앞서 조선에서 생명보험을 경영하고 있었던 민간회사인 조선생명보험주식회사(朝鮮生命保險株式會社)의 예정이율이 4.5%였던 것도 간이보험 예정이율 책정에 영향을 주었다.²⁰⁾

『조선간이생명보험령』 제정 과정에서 예정이율은 원래 연 4%로 설정되어 있었으나 1926년 조선총독부와 대장성 관료들의 논의 과정에서 예정이율을 연 4%에서 4.5%로 수정하기로 결정되었다. 평균보험료가 지나치게 높고, 적립금 운용이자 등이 고율이라는 점 등이 이유로 제시되었는데, 조선생명보험주식회사가 이미 예정이율 연 4.5%로 사업을 하고 있는 상황에서, 간이보험 예정이율이 4%가 된다면 간이보험의 '시장경쟁력'이 없을 것이라고 판단한 결과로 보인다.²¹⁾

그런데 간이보험의 예정이율은 은행의 금리와는 분명한 차이가 있었다. 일반적으로 은행의 금리는 시장상황의 변화에 따라 유동적이었다. 따라서 대부금리가 오르면 예금금리를 인하시키고, 반대로 대부금리가 내린다면 예금금리를

예정이율이다. 예를 들어 같은 보험료를 낸다고 가정하면, 예정이율이 높을수록 가입자는 더 많은 보험금을 지급받고, 반대로 예정이율이 낮을수록 가입자는 상대적으로 적은 보험금을 지급받는다. 은행 예금에서 금리가 중요한 것과 마찬가지로, 생명보험에서는 예정이율이 아주 중요한 요소가 된다(구병준, 앞의 논문, 320-321면).

19) 篠澤武夫, 1929.08 『朝鮮簡易生命保險事業關係法令に就て』 『朝鮮遞信協會雜誌』 135, 朝鮮遞信協會, 8면.

20) 小林春一郎, 1930.03 『日本各生命保險會社 豫定利率』 『朝鮮遞信協會雜誌』 142, 朝鮮遞信協會, 76면; 田中靜夫, 1935.10 『朝鮮簡易生命保險の沿革』 『朝鮮遞信』 209, 朝鮮遞信協會, 81면.

21) 구병준, 앞의 논문, 323면.

인하시켜 균형을 맞출 수 있었다. 그러나 간이보험의 예정이율은 고정적이었다. 간이보험은 사업 개시 당시부터 사망률과 예정이율을 계산하여 가입자가 납부할 보험료와 돌려받을 보험금을 일정하게 정해두었다. 예컨대 월 보험료 10전을 중신납부하는 30세 가입자의 중신보험 보험금은 43.7원으로 정해져있었다.²²⁾ 따라서 가입자에게 정해진 보험금의 지급을 약속한 것이므로 예정이율을 변동시킬 경우 커다란 문제가 될 수 있었다.²³⁾ 따라서 대부금리가 오르거나 내린다고 해서 예금금리에 해당하는 예정이율을 유동적으로 조정할 수는 없었다.

예정이율이 고정된 상태에서 대부금리가 오른다면 그만큼 차익이 늘어나겠지만, 대부금리가 내린다면 차익이 줄어들고 더한 경우에는 손실이 발생할 수도 있었다. 간이보험의 경우 예정이율 4.5%가 이익과 손실의 경계선이었다. 따라서 간이보험 재정은 금리변동에 매우 민감했다. 이러한 간이보험 재정의 유리하고 적절한 운용을 위해 조선총독부의 “비상한 노력”이 필요했다.²⁴⁾

〈표 1〉 1929-1937년도 조선간이생명보험 수지비교 (단위: 천 원)

		1929 년도	1930 년도	1931 년도	1932 년도	1933 년도	1934 년도	1935 년도	1936 년도	1937 년도
수입	보급금	98 (13.6%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)
	보험료	624 (86.2%)	2,306 (98.3%)	3,550 (96.7%)	4,583 (95.0%)	5,780 (93.7%)	7,138 (92.3%)	8,828 (91.5%)	10,796 (91.1%)	13,569 (90.8%)
	이자 수입	2 (0.2%)	36 (1.5%)	112 (3.1%)	230 (4.8%)	371 (6.0%)	574 (7.4%)	791 (8.2%)	1,026 (8.7%)	1,332 (8.9%)
	잡수입	0 (0.0%)	3 (0.1%)	8 (0.2%)	12 (0.2%)	17 (0.3%)	24 (0.3%)	26 (0.3%)	32 (0.3%)	41 (0.3%)
	계	724 (100.0%)	2,345 (100.0%)	3,670 (100.0%)	4,826 (100.0%)	6,168 (100.0%)	7,736 (100.0%)	9,645 (100.0%)	11,854 (100.0%)	14,942 (100.0%)
지출	사업비	239 (33.1%)	681 (29.0%)	850 (23.2%)	1,184 (24.5%)	1,436 (23.3%)	1,702 (22.0%)	2,012 (20.9%)	2,363 (19.9%)	2,939 (19.7%)
	지불 보험금	7 (1.0%)	93 (4.0%)	296 (8.1%)	582 (12.1%)	866 (14.0%)	1,122 (14.5%)	1,643 (17.0%)	2,098 (17.7%)	2,590 (17.3%)

22) 『朝鮮簡易生命保險規則左ノ通定ム』, 『朝鮮總督府官報』, 1929.09.25.

23) 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 361면.

24) 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 362면.

	환부금	- (0.0%)	17 (0.7%)	116 (3.2%)	227 (4.7%)	253 (4.1%)	260 (3.4%)	285 (3.0%)	329 (2.8%)	357 (2.4%)
	적립금 편입액	478 (66.0%)	1,555 (66.3%)	2,408 (65.6%)	2,832 (58.7%)	3,614 (58.6%)	4,651 (60.1%)	5,704 (59.1%)	7,064 (59.6%)	9,055 (60.6%)
	계	723 (100.0%)	2,345 (100.0%)	3,670 (100.0%)	4,826 (100.0%)	6,168 (100.0%)	7,736 (100.0%)	9,645 (100.0%)	11,854 (100.0%)	14,942 (100.0%)
연도말 적립금 누계액		478	2,032	4,441	7,273	10,887	15,538	21,242	28,305	37,361

출처: 朝鮮總督府 遞信局, 1936 『昭和十年度 朝鮮簡易生命保險統計年報』, 朝鮮總督府, 54면; 朝鮮總督府 遞信局, 1938 『昭和十二年度 朝鮮簡易生命保險統計年報』, 朝鮮總督府, 48면.

〈표 1〉은 1929-1937년도 조선간이생명보험특별회계의 수입과 지출을 비교한 것이다. 사업 개시 첫 해로 사업기간이 6개월이었던 1929년도(1929년 10월-1930년 3월)를 제외하고, 1930년도를 기준으로 1937년도까지 조선간이생명보험특별회계는 7년 만에 약 6.4배 규모로 팽창했다. 사업규모의 팽창은 수입 부분의 90%를 차지하는 보험료의 증가에 따른 결과였다. 특히 사업 8년차인 1937년 5월에는 계약보험금이 2억 원을 돌파할 정도로 조선간이생명보험은 양적으로 크게 성장했다.²⁵⁾

규모가 늘어난 만큼 사업의 운영 방식이 중요했다. 지출 부문에서 가장 많은 비중을 차지한 것은 적립금 편입액이었다. 간이보험에서 적립금은 가입자들이 납부한 보험료에서 일부를 운용하다가 가입자가 사망하거나 했을 때 보험금으로 지급하기 위해 적립하는 일종의 ‘기금’이었다.²⁶⁾ 『조선간이생명보험특별회계법』에서 “본 회계에 있어서 세입총액이 세출총액에 초과하는 금액은 그것을 적립할 것”(제3조 1항)으로 규정되었다. 따라서 원칙은 세입에서 세출을 제외한 나머지 금액을 적립하는 것이었다.

그러나 적립금 편입액 비중은 매년 60% 내외를 유지했다. 나머지 항목에서 변화가 없었던 것은 아니었다. 가입자가 사망하거나 했을 때 지불하는 ‘보험금’

25) 朝鮮總督府 遞信局, 1938 『昭和十二年度 朝鮮簡易生命保險統計年報』, 朝鮮總督府, 10면.

26) 朝鮮總督府 遞信局, 1937 『朝鮮の簡易保險』, 朝鮮總督府, 46-47면.

비중이 1.0%에서 17.3%로 급격히 늘어났지만, 그것은 '사업비' 비중이 33.1%에서 19.7%로 줄어들어 상쇄되었다. 그 결과 적립금 편입액은 매년 일정 비중을 유지하여, 1937년 적립금 누계액은 약 3,700만 원, 1930년도 기준 18.4배 가까이 늘어났다.

조선총독부는 적립금을 최대한 확보하여 간이보험 재정운영을 안정화하고자 했다. 간이보험은 보험료 이외에는 마땅한 수입이 없었으므로, 재정을 안정시키기 위해서는 최대한 많은 금액을 적립금으로 편입시키고 운용하여 수익을 거두어야 했다. 게다가 애초에 조선총독부가 조선에서 간이보험 제도를 실시한 주요 목적이 적립금을 조선의 산업개발에 투자하기 위한 것이었다.²⁷⁾ 그러므로 조선총독부는 간이보험 보험료 가운데 최대한 적립금을 편입시켜 그로부터 정책자금을 마련함과 동시에 수익도 확보하고자 했다.

한편, 수입부문에서 보험료 이외에도 주목해야 할 항목이 한 가지 있었다. 이 시기 수입에서 보험료의 비중이 90%를 넘지 못하는 유일한 해는 1929년도였는데, 이 때는 사업 첫 해였기 때문에 조선총독부특별회계로부터 약 10만 원 규모의 보급금이 지원되었다. 1929년도 수입에서 조선총독부 지원금의 비중은 전체 수입액 중 13.6%로 사업 개시에 요긴하게 사용된 소중한 '착수금'이었다. 그러나 조선총독부로부터의 자금지원은 이때가 처음이자 마지막이었다.

『조선간이생명보험특별회계법』 제정을 심의한 제56회 제국의회에서 간이보험에 대한 조선총독부의 재정지원과 관련된 문제제기가 있었다. 귀족원 의원인 사카모토(阪本 鈺之助)는 여섯 차례에 걸쳐 조선간이생명보험에 대한 '송곳질'의 이어가던 중, 다음과 같이 조선총독부 지원금에 대해 문제제기했다. "회사의 경영이라면 자본금이 있어서 손해가 나든 이득이 나든 그것으로 처리를 하는 것입니다만, 정부의 사업이므로 초기 자금을 조선총독부특별회계에서 이월 받는다고 하는데, 정당한 방식은 아니라고 생각합니다. 무슨 생각으로 이렇게 하는 것입니

27) 조선총독부가 조선에서 간이보험을 실시한 목적에 대해서는 다음과 같이 설명되었다. "주된 것은 적립금을 조선의 사회공공적 사업을 위해 융통하여 조선간이생명보험사업의 견실한 발달을 기하고 더불어 조선의 개발을 도모할 필요가 있었기 때문이다." (朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 341-342면)

까.” 그러자 조선총독부 재무국장인 쿠사마(草間 秀雄)가 나서서 기본적으로 간이보험은 “보험료를 받아서 영업금으로 충당하는 것”이므로, 보급금은 “1년 혹은 2년만” 지원하면 된다고 설득하여 겨우 『조선간이생명보험특별회계법』을 통과시킬 수 있었다.²⁸⁾ 그에 따라 사업개시 첫해 이후로 더 이상 조선총독부로부터의 재정지원은 기대할 수 없었다.

조선간이생명보험의 재정의 특징은 조선총독부 재정으로부터 분리된 재정의 독자성과 은행 예금과 다른 예정이율의 고정성에서 찾을 수 있다. 따라서 조선총독부는 간이보험 사업이 독자적으로 수익을 거둘 수 있도록 재정 운영에 만전을 기해야 했다. 이를 통해 최대한 많은 적립금을 확보하여 간이보험 재정을 안정시키고, 또한 조선의 산업개발을 위한 정책자금을 마련하고자 했다. 그러나 조선총독부로부터의 재정지원은 한 차례에 불과했다. 결국 간이보험 재정은 적자가 발생하여 가입자에게 피해가 나더라도 ‘국고보조’를 기대할 수 없는 “자급자족” 구조로 형성되었다.

2) 조선총독부의 적립금 운용권 확보

1920년대 중반 조선총독부는 자금난을 겪고 있었다. 산미증식계획이나 1면1교 계획 등의 정책을 추진해야 하는데 그에 충당할 정책자금이 부족했다. 당시 조선총독부의 개발자금으로 활용된 대장성 예금부로부터의 자금차입은 한계에 다다랐다. 우편저금 자금으로 충당하는 예금부 차입금의 “원자 고갈(原資 枯渴)”에 대한 우려 때문에 조선총독부가 “머리가 아프다”고 할 정도였다.²⁹⁾ 실제로 1926년 예금부 지방자금의 지역별 예대율(預貸率)을 비교하면 일본은 41.9%에 불과했으나, 조선은 무려 143.5%에 달했다.³⁰⁾ 이런 상황에서 조선총독부는 “조선에 투입할 자금은 조선에서 독자적으로 얻는다.”라는 방침 아래, 조선에서 간이보험 제도를 실시하고 가입자의 보험료를 확보하여 정책자금으로 활용하고자

28) 『朝鮮簡易生命保險特別會計法案外一件委員會 第1号』, 『第五十六回 帝國議會 貴族院』, 1929.03.06, 3-4면.

29) 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 342면.

30) 金澤史男, 2010 『近代日本地方財政史研究』, 東京: 日本經濟評論社, 329면.

했다.³¹⁾

그러나 간이보험 관련 법령을 만드는 과정에서 간이보험 적립금을 누가 관리할 것이냐 하는 문제는 모호한 채로 남겨졌다. 1929년 제56회 제국의회를 앞두고 간이보험 관련 법령을 준비하는 단계에서 대장성의 입장은 적립금을 대장성 산하 예금부가 직접 운용한다는 것이었다. 조선총독부 재무국장 야마모토(山本犀藏)와 체신국장 쿠사마는 도쿄로 건너가 대장성 이재국장 겸 예금부장인 토미타(富田 勇次郎)와 교섭했다. 당시 일본 간이보험 적립금도 체신성(遞信省)이 직접 운용하고 있었으므로, 일본 간이보험 적립금을 예금부에서 운용하면 조선도 그에 따른다는 조건으로 협상이 타결되었다. 그리고 법령에서는 “적립금의 운용에 관한 규정은 칙령으로 정함”이라는 조항을 두어 이 문제를 처리했다.³²⁾

그러나 이것은 임시방편에 불과했으므로 이 문제는 다시 재발했다. 조선총독부는 간이보험 사업을 주관하는 조선총독부가 적립금을 운용하는 것이 당연하다는 입장이었다. 그러나 대장성에서는 “국고금 통일”이라는 방침을 내세워 조선간이보험 적립금도 다른 예금부자금과 일괄하여 대장성에서 운용하겠다는 입장이었다. 양측의 의견대립이 첨예했기 때문에 사업 개시 3년차인 1931년까지도 적립금을 쌓아두기만 하고 운용하지 못하는 상황이 전개되었다.³³⁾

결국 조선총독부와 대장성은 타협을 이루어 1932년 2월 칙령 제15호 『조선간이생명보험적립금운용규칙』이 제정되었다. 이 규칙에서 적립금은 조선총독이 관리하되(제1조), 대장성 예금부에 예입하도록 규정되었다(제2조). 형식상으로는 대장성이 주장하는 “국고금의 통일”이라는 틀을 벗어나지 않되, 조선총독부가 운용의 실권을 장악할 수 있게 되었던 것이다.³⁴⁾

그리고 조선총독의 간이보험 적립금 운용을 돕기 위해 “조선간이생명보험사업자문위원회(朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 이하 “자문위원회”로 줄임)”라는 조직이 설치되었다. 『조선간이생명보험사업자문위원회규정(朝鮮簡易生命保險事

31) 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 342면.

32) 田中靜夫, 1935.10 『朝鮮簡易生命保險の沿革』, 85면.

33) 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 342-343면.

34) 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 343면.

業諮問委員會規程)』에 따르면, 조선총독은 자문위원회 위원장으로 정무총감을 임명하고, 위원으로 관계관청의 고등관 또는 민간의 학식·경험 있는 자를 임명하거나 촉탁할 수 있었다(제3조). 또한 조선총독부 소속 고등관을 간사로 임명할 수 있었다(제5조).³⁵⁾

그에 따라 조선총독부는 1932년 초대 자문위원회의 위원장으로 이마이다(今井田 清德) 정무총감을 임명했다. 위원으로는 조선총독부에서 6명(내무국장, 재무국장, 식산국장, 학무국장, 체신국장 등), 일본정부에서 3명(대장성 예금부 운용과장, 척무성 조선부 제2과장 등), 조선 내 민간 관계자에서 5명[귀족원 의원 박영효(朴泳孝), 조선생명보험주식회사 사장 한상룡(韓相龍), 조선상업은행 두취 박영철(朴榮喆), 조선은행 총재, 조선식산은행 두취]을 선임했다. 그리고 간사로 조선총독부 과장급에서 4명(내무국 지방과장, 재무국 이재과장, 체신국 보험감리과장 등)을 임명했다.³⁶⁾

자문위원 가운데에는 대장성과 척무성 등, 3명의 일본정부 소속 위원이 선임되기도 했다. 그러나 자문위원회에 일본정부의 영향력을 그다지 발휘되지 않았던 것으로 보인다. 예컨대 제1회부터 제14회까지 각 위원의 출석여부가 확인되는 10번의 회의에서 대장성 소속 위원이 출석한 회의는 겨우 4차례였다. 척무성 소속 위원의 출석도 단 6차례에 불과했다.³⁷⁾ 일본정부 측 위원들은 주로 일본

35) 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會設置』, 『朝鮮總督府官報』, 1932.03.08; 간이보험 적립금 운용권을 둘러싼 조선총독부와 대장성의 교섭은 1931년 10월에야 타결되었다. 3년 가까이 끌어온 교섭이 타결된 결정적 계기는 확인하기 어렵다. 다만 그해 6월에 우가키 가즈시게(宇垣 一成)가 조선총독과 함께 체신차관 출신인 이마이다 기요노리(今井田 清德)가 정무총감으로 부임하여 대장성과 교섭에 임했다는 점이 타결의 배경이 되었을 것으로 생각된다(『新 政務總監 意見を發表』, 『조선일보』, 1931.08.03; 『簡保의 資金運用』, 『동아일보』, 1931.10.29).

36) 『簡保事業 諮問委員 任命發表』, 『조선일보』, 1932.03.06.

37) 1932-1936년, 제1-14회 자문위원회 가운데 10차례 회의의 참가자 명단이 확인된다(1회, 3회, 8회, 11회 미확인). 이 기간 대장성 소속 위원인 예금부 운용과장은 하라(原)가 4차례(4회, 5회, 7회, 9회) 출석하고 나머지 회의에는 결석했다. 척무성 소속 위원인 조선부 제2과장은 미야지마(宮島)가 2회, 4회, 이나가키(稻垣)가 5회, 7회, 9회, 예구치(江口)가 13회, 총 6차례 출석하고 나머지는 결석이었다(『簡保積立金の運用』, 『京城日報』, 1932.07.26.; 『朝鮮簡易保險積立金 八年度貸付額內定』, 『京城日報』, 1933.02.03.; 『簡保積金 貸

내에서 업무를 수행했기 때문에, 자문위원회가 열릴 때마다 조선총독부가 있는 경성을 방문하기가 번거로웠던 것으로 보인다. 예컨대 1935년에는 급박하게 처리해야 할 안건이 있는 상황에서 자문위원회는 “재성(在城) 위원”, 즉 당장 경성에 있는 위원들끼리만 모여서 결정하려고 했을 정도였다.³⁸⁾

자문위원회의 회의내용을 살펴봐도 그 주도권은 조선총독부에서 쥐고 있었다. 예컨대 회의록이 남아 있는 1935-1936년 제12-14회 회의에서 모든 안건은 조선총독부 체신국에서 준비한 “원안 그대로 가결”되었다. 그리고 일본정부 소속 위원은 그다지 발언권을 행사하지 않았다. 예컨대 제13회 회의에는 대장성 소속 위원은 결석하고 척무성 소속 위원만 출석했는데, 척무성 소속 에구치(江口 親憲)의 발언은 두 차례였다. 그 내용도 “산업공동시설에 대한 용자는 어떠한 방침인가?”, “자작농창정자금의 금리를 인하할 여지가 있는가?” 정도의 무겁지 않은 질문이었다.³⁹⁾ 한편, 민간 측에서는 조선생명보험주식회사 사장인 한상룡이 여러 차례 질문을 했지만, 일본정부 측에 의해서든 민간 측에 의해서든 조선총독부의 원안이 수정되는 경우는 없었다.⁴⁰⁾

매번 원안 그대로 가결되었다면 안건을 마련하는 과정에서 이미 의견조율이 완료되었을 가능성이 컸다. 특히 조선총독부 내 체신국, 내무국, 재무국 소속 과장급으로 구성된 자문위원회 간사들 사이에서 부서 간 의견조율이 이루어졌을 것으로 생각된다. 또한 이 과정에서 조선총독부와 대장성 간의 협의도 이루어졌

付內定』, 『동아일보』, 1933.07.01.: 『簡保積金貸付』, 『조선일보』, 1933.12.01.: 『簡保諮問委員會 けさ本府で開催』, 『京城日報』, 1934.03.30.: 『簡保積金 資金內定』, 『조선일보』, 1934.10.27.: 『簡保積資金 各貸付決定』, 『동아일보』, 1935.02.14.: 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 1935 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十二回會議 議事速記錄』, 朝鮮總督府, 2면: 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 1936 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十三回會議 議事速記錄』, 朝鮮總督府, 2면: 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 1936 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十四回會議 議事速記錄』, 朝鮮總督府, 2면).

38) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十二回會議 議事速記錄』, 22면.

39) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十二回會議 議事速記錄』, 22면.

40) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十三回會議 議事速記錄』, 13-22면.

던 것으로 보인다. 예금부 자금 운용의 원칙이라는 큰 틀에서 대장성의 방침을 벗어나지만 않으면 구체적으로 어떤 사업에 융통할지에 대해서는 조선총독부에 재량권이 있었다.⁴¹⁾ 자문위원회에 대장성이나 척무성 소속 위원이 굳이 매회 출석하지 않았던 이유도 여기서 설명이 될 수 있을 것이다.

세부적인 업무처리 과정에서도 대장성보다는 조선총독부에게 재량권이 있었다. 『조선간이생명보험적립금운용규칙』에서는 “적립금의 출납에 관한 수속은 조선총독부와 대장대신이 협의하여 그것을 정함”이라고 되어 있었다(제4조).⁴²⁾ 그리고 『조선간이생명보험적립금의 예입에 의한 예금부자금 대부사무 취급수속에 관한 조선총독과 대장대신과의 협정』(1932.12.23.)에 따르면, 조선총독이 적립금 자금의 “대부 총액”을 대장대신에게 통지하면(제7호), 대장대신은 예금부자금은 융위원회의 “포괄적 승인결의”를 받아 조선총독에게 통지하게 되어 있었다(제8호). 그 이후에 대부를 신청한 도지사가 대부신청서, 상환연차표, 차용증서 등을 조선총독을 경유하여 대장대신에게 제출하도록 되어 있었으나(제10호), 그것은 사후적인 문서상의 절차에 불과했다.⁴³⁾ 이미 조선총독과 대장대신이 “대부 총액”과 “포괄적 승인결의”에 대한 통지를 주고받은 시점에서 자금운용에 대한 관리권한은 조선총독부가 쥐고 있었다고 볼 수 있다. 다만 대장성은 간이보험 적립금 운용이 방만하게 이루어져 예금부 자금을 피해를 끼칠까봐 걱정했을 뿐이었다. 그리고 이 문제도 간이보험 적립금에서 결손이 발생할 경우 해당 항목 내에서 감액 처리하여 예금부 자금을 피해가 번지지 않도록 조치하여 해결했다.⁴⁴⁾

41) 예컨대 1936년 당시 제13회 회의에서 학무국장이 경상북도 영일군 농업창고 차입금의 차환(借換) 문제를 거론하며 이것이 왜 승인되지 않았는지 질문했는데, 체신국 소속 간사인 와타노(綿野秀雄)가 예금부에서 융통받은 자금을 예금부자금으로 차환해서는 안 된다는 “대장성의 방침”을 거론한 기록은 있다(朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十三回會議 議事速記錄』, 15-16면). 그러나 대장성이 구체적인 사업항목을 선정한 경우가 회의에서 거론된 경우는 없었다.

42) 『朝鮮簡易生命保險積立金運用規則』, 『朝鮮總督府官報』, 1932.02.22.

43) 朝鮮總督府 遞信局, 1934.05 『朝鮮簡易生命保險積立金資金貸借手續概說』, 『朝鮮遞信』 192, 朝鮮遞信協會, 64-65면.

44) 『조선간이생명보험적립금의 취급에 관한 조선총독과 대장대신의 협정(朝鮮簡易生命保險積立金ノ預入ニ依ル預金部資金貸付事務取扱手續ニ關スル朝鮮總督ト大藏大臣トノ協定)』에서 “대부금 중 회수불능에 빠져 대장성 예금부에 있어서 결손으로 삭감하는 것이 있을

조선총독부는 조선간이생명보험 적립금의 운용권한을 놓고 대장성과 첨예하게 의견대립을 벌였으나, 결국 적립금 운용의 실권을 쥐게 되었다. 또한 업무처리 과정에서도 형식적으로 적립금 자금의 대부 총액을 예금부자금운용위원회에 회부하는 절차가 있었으나 그것은 “포괄적 승인결의”에 불과했고, 구체적인 운용 방침에 대해서는 조선총독부의 재량권이 인정되었다. 조선총독부는 간이보험 적립금의 운용권한을 확보하여 주도적으로 이 자금을 조선총독부의 정책자금으로 활용할 수 있는 기반을 마련했다.

3. 적립금 운용 실태와 외부환경 변화 대응

1) 공공대부 중심 운용과 지방단체로 부담전가

1932년부터 조선총독부는 간이보험 적립금을 운용하여 정책자금으로 투입할 수 있게 되었다. 그러나 적립금 운용에서는 고려해야 할 점이 많았다. 이 자금은 단순히 안전하게 운용하거나, 수익률만 높게 운용해서는 안 되는 자금이었다. 조선총독부에서 제시한 적립금 운용의 3대 원칙은 첫째 유리하고 확실하게 하고, 둘째 보험가입자 계층의 이익이 될 공공적 사업을 목적으로 하고, 셋째 보험의 지방별 보급상황을 고려하는 것이었다.⁴⁵⁾ 최대한 이익이 많이 나게 하면서도 손실을 보지 않도록 확실하게 하는 것은 모든 자금운용의 기본원칙이었다. 거기에 더해 공공사업에 투자한다는 점, 보험의 지방별 보급상황을 고려한다는 점에서 간이보험 적립금의 정책자금으로서의 특징이 있었다.

때는 해당 금액에 상당하는 금액을 제4호의 특별예금에서 감액할 것”(제7호)으로 규정했다. “제4호의 특별예금”은 조선 간이보험 적립금 자금의 대부를 실행할 때 설정하는 특별예금을 의미했다(朝鮮總督府 遞信局, 1934.05 『朝鮮簡易生命保險積立金資金貸借手續概說』 『朝鮮遞信協會雜誌』 192, 朝鮮遞信協會, 62면).

45) 森 義信, 1933.03 『朝鮮簡易生命保險積立金の運用に就て』 『朝鮮遞信協會雜誌』 178, 朝鮮遞信協會, 3-4면.

〈표 2〉 1932-1937년도 조선간이생명보험 적립금 운용 내역 (단위: 천 원)

	1932년도	1933년도	1934년도	1935년도	1936년도	1937년도
공공대부	3,198 (72.0%)	5,593 (76.7%)	8,570 (78.7%)	10,582 (68.1%)	12,158 (57.2%)	17,424 (61.6%)
지방채	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	2,207 (14.2%)	4,527 (21.3%)	6,531 (23.1%)
조선금융채권	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	2,000 (9.4%)	2,000 (7.1%)
국채	1,010 (22.7%)	1,010 (13.9%)	1,010 (9.3%)	1,010 (6.5%)	1,010 (4.8%)	1,010 (3.6%)
계약자대부(보통)	31 (0.7%)	85 (1.2%)	172 (1.6%)	297 (1.9%)	485 (2.3%)	736 (2.6%)
계약자대부(대체)	20 (0.5%)	48 (0.7%)	78 (0.7%)	108 (0.7%)	153 (0.7%)	229 (0.8%)
계약자대부(합계)	51 (1.2%)	133 (1.8%)	250 (2.3%)	405 (2.6%)	638 (3.0%)	965 (3.4%)
예금부예금	181 (4.1%)	557 (7.6%)	1,057 (9.7%)	1,334 (8.6%)	909 (4.3%)	375 (1.3%)
합계	4,441 (100.0%)	7,293 (100.0%)	10,887 (100.0%)	15,538 (100.0%)	21,242 (100.0%)	28,305 (100.0%)

출처: 朝鮮總督府 遞信局, 1938 『昭和十二年度 朝鮮簡易生命保險統計年報』, 朝鮮總督府, 49면.

〈표 2〉는 1932-1937년도 간이보험 적립금 운용 비중을 그래프로 나타낸 것이다. 가장 많은 비중을 차지한 것은 공공대부인데, 1934년도 78.7%까지 증가했다가 이후로는 축소하는 경향을 보였다. 그러나 1937년도까지도 계속해서 60% 이상을 유지했으므로 이 시기 간이보험 적립금의 주된 운용방식은 공공대부였다고 볼 수 있다.

간이보험 적립금 운용권한이 조선총독부에 주어진 상황에서, 간이보험 적립금을 어떻게 사용할지에 대해서는 조선총독의 방침이 중요했다. 1931년 조선총독으로 부임한 우가키(宇垣 一成)는 그 이듬해 자문위원회 제1회 회의에 참석해서 적립금 자금운용의 방향에 대해서 언급했는데, 특별한 강조점은 없었고 적립금 운용방침에 관한 사항을 “사업의 수행상 주요한 항목”, “사업의 기초에 중대한 영향”, “직접·간접으로 사회 일반의 복지에 관계하는 바가 적지 않은 것”이라고 하는 원론적인 수준의 발언이었다.⁴⁶⁾

이 날 총독의 발언 전체를 봐도 아직까지 조선총독인 우가키가 간이보험에 대해서 어떤 구상을 하고 있었는지는 모호하다. 앞의 발언 서두에서는 간이보험에 대해 “일반 민중으로 하여금 용이하게 생명보험의 제도를 이용”, “생활상의 불안을 제거”, “상호부조 및 근검저축의 미풍을 함양”, “일반 민중의 행복을 증진”, “사회의 건전한 발달”이라고 하는 역시 원론적인 수준이었다.⁴⁷⁾ 그런데 이 발언은 전임 총독인 사이토(齋藤 實)의 1929년 간이보험 업무 개시 당시 발언과 정확히 같은 키워드를 언급한 것이었다.⁴⁸⁾ 1932년 시점까지 간이보험에 대한 조선총독의 방침은 전임총독의 그것과 특별한 차이점이 없었다.

간이보험에 대해 우가키 총독의 구상이 드러나는 것은 2년 뒤인 1934년이였다. 그 해 체신국분관 간이보험청사 낙성식에 참석한 총독은 “특히 현재 농산어촌의 진흥, 자력갱생의 기운이 번성한 때 본 제도의 보급철저를 도모하는 것”을 언급했다.⁴⁹⁾ 이것은 전임 총독인 사이토의 구상과 차이를 드러내는 것으로, 우가키 총독 본인의 통치기조인 농촌진흥과 자력갱생 속에 간이보험 사업을 위치시키고자 했음을 드러내는 것이었다.

46) 水野直樹 編, 2001 『朝鮮總督諭告·訓示集成 4』, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會第一回會議ニ於ケル總督訓示』, 563면. “금회 자문안으로 제출한 것의 적립금의 운용방침에 관한 사항은, 이런 사업의 수행상 주요한 항목의 하나이며, 적립금은 장래 상당한 거액에 이를 것으로 예상하고 있는데, 이것의 운용방법이 마땅한지 아닌지는 실로 이런 사업의 기초에 중대한 영향을 미치고, 또 다른 면에서는 자금운용의 종액(種額) 및 방법의 여하가 직접·간접으로 사회 일반의 복지에 관계하는 바가 적지 않은 것입니다.”

47) 위의 책, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會第一回會議ニ於ケル總督訓示』, 563면. “간이생명보험제도를 실시한 까닭은, 일반 민중으로 하여금 용이하게 생명보험제도를 이용하게 하고 이것에 의해 조금이라도 생활상의 불안을 없애고, 더불어 상호부조 또 근검저축의 미풍을 함양시키려는 것입니다. 따라서 그런 사업의 발달은 사회의 건전한 발달을 의미하는 것이라고 할 수 있고, 그런 사업의 성취는 일반민중의 복지에 영향을 주는 바가 적지 않은 것이라고 생각하고 있습니다.”

48) 위의 책, 『朝鮮簡易生命保險實施ニ當リテ總督訓示』, 561면. “내일부터 실시되는 조선간이생명보험은 일반 민중으로 하여금 용이하게 생명보험의 제도를 이용하게 하기 위해 설정된 것이며, 여기에 의해 그 생활상의 불안을 제거하고, 더불어 상호부조 및 근검저축의 미풍을 함양케 하며, 이로써 일반민중의 행복을 증진시키면서 사회의 건전한 발달에 이바지하게 된다.”

49) 위의 책, 『遞信局分館簡易保險廳舍落成式に於ける總督告辭』, 806면.

적립금 운용 초기 조선총독부는 간이보험 적립금을 투입할 공공사업으로 21개 항목을 선정하고, 다양한 공공사업에 자금을 투입하여 공공의 이익을 추구한다는 뜻을 밝혔다. 특히 공공의 이익에 알맞은 동시에, 이익의 향유가 한 지방 또는 한 부분에 편중되지 않도록 한다는 점을 강조했다.⁵⁰⁾ 그러나 1930년대 중반을 지나면서 농촌진흥과 자력갱생이라는 통치기조 아래 조선총독부는 간이보험 적립금을 자작농창정 및 유지에 집중시켰다.

〈부표 1〉은 1932-1937년도 간이보험 적립금의 공공대부 사업별 유통상황을 정리한 것이다. 시종일관 가장 많은 비중을 차지한 것은 자작농창설유지 항목으로 41.1%-60.8%의 비중을 차지했다. 사업초기인 1932년도에는 자작농창설유지 이외에도 공설시장(5.9%), 소액생업자금대부(7.2%), 상수도(11.3%), 소학교(12.4%), 도로및교량(8.7%) 등, 다양한 공공사업이 일정한 비중을 차지했다. 그러나 1936년도가 되면 자작농창설 유지 항목이 60.8%까지 늘어나서 과반수를 차지하고, 5% 이상 비중이 있는 항목은 소액생업자금대부(7.8%), 산업공동시설(9.1%)만 남게 되었다.

자작농창정 및 유지는 항목은 자작농지 설정사업에 투입된 자금을 의미했다. 자작농지 설정사업은 조선총독부에서 저리자금을 대부하여 소작농이 자작농지를 소유할 수 있게 해서, 결과적으로 농촌안정화를 도모하려는 목적을 가진 사업이었다.⁵¹⁾ 자작농지 설정사업은 간이보험 자금을 활용하여 조선총독부가 직접 주관한 자작농지 설정사업과 이 계획에 부응해 금융조합이 주관한 자작농지 설정사업 두 갈래로 추진되었다.⁵²⁾ 금융조합 주관 사업과 비교하여 조선총독부 주관 사업이 갖는 의의는 비록 그 규모는 작았지만,⁵³⁾ 소수 설정농가의 성장 분

50) 森 義信, 1933.03 『朝鮮簡易生命保險積立金の運用に就て』, 4면.

51) 1930년대 조선총독부의 자작농창정사업에 대해서는 다음의 연구를 참고. 정태현, 1991 『1930년대 식민지농업정책의 성격에 관한 연구』, 『일제말 조선사회와 민족해방운동』(한국근현대사연구회 엮음), 일송정: 정문중, 1992 『1930年代 朝鮮에서의 農業政策에 관한 研究: 農家經濟安定化政策을 中心으로』, 서울대학교 경제학과 박사학위논문; 정연태, 2014 『식민권력과 한국 농업: 일제 식민농정의 동역학』, 서울대학교 출판문화원 등이 있다.

52) 정연태, 위의 책, 298면.

53) 금융조합 주관 사업의 대상 호수가 약 60만 호였던 것에 비해 조선총독부 주관 사업은 약 2만 호에 불과했다. 또한 사업비용으로 금융조합 주관 약 1천 5,000만 원에 비하면 조

보기를 제시해 조선총독부의 식민농정을 충실히 따르면 누구나 잘 살 수 있다는 정치적 선전효과를 노린 것이었다.⁵⁴⁾

조선총독부는 이 사업을 통해 1932년부터 10개년 동안 24,000호에 자작농지를 설정한다는 계획을 세웠다. 조선총독부는 사업참여 농가에 평균 660원을 대부하여, 논 4단보, 밭 1단보를 자작농지로 설정하도록 했다. 그러나 1930년대 중반 토지가격이 2배가량 상승하면서 이 사업에 차질이 생겼다. 사업에 참여한 농민들이 논 대신 밭을 자작농지로 설정하거나, 등급이 낮은 토지를 자작농지로 설정하거나, 설정 농지의 면적을 축소하는 방식으로 대응했다. 그에 따라 조선총독부는 당초 목표한 선전 효과를 거둘 수 없었다.⁵⁵⁾ 더구나 자작농지 설정 농가의 가계수지도 악화하여 1938년 기준 1호 평균 90전 26전의 부채를 짊어진 것으로 조사되었다. 농가의 생활 안정은 보장되지 않은 것은 물론, 대부금의 상환과 부채 청산도 어려운 상황이 되었다.⁵⁶⁾

조선총독부도 이 문제의 대책을 고민했던 것으로 보인다. 예컨대 1935년 농정과 조사 결과 1933년에 비해 1934년에 논 가격이 12% 가량 상승했다고 보고했다. 그 결과 1933년까지 2,000호, 1934년 2,500호의 실적을 거두었는데, 1935년은 다시 2,000호 목표로 돌아가야 한다는 논의가 나왔다. 당시 『조선일보』 지면상으로는 이 안이 “유력”하다고 언급되었다.⁵⁷⁾ 그러나 실제 사업예산이나 농가호수에는 변동이 없었다. 조선총독부는 1935년에도 2,500호라는 목표를 고수했다.⁵⁸⁾

자작농지 설정사업의 실패는 간이보험 적립금 운용에도 피해를 끼칠 수 있었다. 그러나 조선총독부는 지방단체에 이 문제를 전가시키는 방식으로 대응했다.

선총독부 주관은 약 1,600만 원으로 1/10 수준의 규모였다. 따라서 1932년 시작한 조선총독부 주관 사업은 이듬해 시작한 금융조합 주관 사업의 ‘시범사업’이었다고 볼 수 있다 (이경란, 2002 『일제하 금융조합 연구』, 혜안, 213면). 비록 사업규모는 작았지만 1호당 투입금액은 2배 이상이었으므로 반드시 모범사례가 도출되어야만 하는 ‘시범사업’으로서의 중요성이 있었다.

54) 정연태, 앞의 책, 304면.

55) 정문중, 앞의 논문, 62-69면.

56) 정연태, 앞의 책, 310면.

57) 『自作農創定 縮小?』, 『조선일보』, 1935.10.23.

58) 정문중, 앞의 논문, 66면.

조선총독부는 자작농지 설정 농가의 대부 상환에 대한 관리와 책임을 지방단체인 도(道)에 전가시켰다. 조선총독부는 직접 농민 개인에게 직접 대부하지 않고, 1차로 조선총독부가 도에 대부하고 2차로 도에서 다시 농민에게 전대(轉貸)하는 방식을 취했다.⁵⁹⁾ 도는 농민의 대부금통장을 농회에서 보관하게 하는 등, 농회를 통해 농민의 대부 상환을 직접 관리했다.⁶⁰⁾

한편, 1936년 2월 경기도 도회에서 자작농창정사업에 대한 사업결손보전금 적립제도 신설이 채택되었다. 자작농창정사업에 대한 간이보험 적립금의 공공대부 금리는 1934년 연 5.4%로 인하되었으나 더 이상은 대부금리를 인하할 여지가 없었다. 그러자 경기도에서는 1936년부터 30년간 사업결손보전금을 적립하여 자작농지 설정 사업에 손실이 날 경우, 그 손실을 도 재정으로 보전하도록 했다.⁶¹⁾ 그 대의명분은 지가의 변동을 예측할 수 없어 “농민에게 불측한 손해를 미칠지도 모르는 것”을 보호한다는 것이었다. 그러나 결국 사업에 손실이 발생할 경우 도(道)가 사업의 손실을 책임지고, 그만큼 농가의 대부 상환 관리를 강화하겠다는 의미였다.

조선총독부는 우가키 총독의 농촌진흥과 자력갱생이라는 통치기조 아래 자작농지 설정사업을 실시했다. 그러나 지가 상승이라는 외부환경 변화에 직면하여 당초 목표한 성과를 거두는 데 실패했다. 조선총독부는 표면적인 실적에만 집착했을 뿐 사업의 내실을 기하는 데에는 한계가 분명했다.

2) 운용방식 다변화와 수익률 저하 위기

1930년대 중반을 거치며 전 세계적인 “미증유의 저금리”라는 현상이 나타났다. 일본제국의 경제권에도 그 영향이 미쳐 이 시기 일본은행 최저할인율(日歩)은 1925년 2전에서 1933년 1전까지, 절반으로 뚝 떨어졌다. 그에 따라 돈을 빌려주는 사람보다 빌리는 사람이 유리한 환경이 조성되었다.⁶²⁾

59) 1934.09 『保險積立金運用事務關係者打合會に於ける井上逋信局長訓示』, 『朝鮮逋信協會雜誌』 196, 朝鮮逋信協會, 8-9면.

60) 정문중, 앞의 논문, 64-65면.

61) 『自作農制定의 缺損倉塹金積立』, 『조선일보』, 1936.02.22.

62) 綿野秀雄, 1935.01 『積立金の運用に於ける一進展: 地方債引受の開始と融通手續の簡易化』

저금리의 충격은 간이보험 적립금 운용에도 영향을 미쳤다. 1934년도에는 간이보험 적립금의 공공대부 신청이 처음으로 미달되는 사태가 벌어졌다. 뿐만 아니라 이미 대출해갔던 사람들이 조기상환하는 상황까지 벌어졌다.⁶³⁾ 조선의 간이보험 예정이율은 연 4.5%로 고정되어 있었으므로 적립금 운용을 통해 어떻게 해서든 그 이상의 수익률을 내지 못하면 간이보험 재정은 커다란 타격을 입을 수 있었다.

〈표 2〉에서도 그에 따른 문제가 포착된다. 예금부 예금 항목의 비중이 1934년 10% 수준까지 육박한 것이다. 간이보험 재정에서 조선총독부가 적립금을 운용하고 남은 금액은 국채로 보유하거나 대장성 예금부에 예입하도록 되어 있었다. 그러나 국채는 1932년 이후 줄곧 약 100만 원을 보유하여 변동이 없었던 반면, 예금부 예금은 점차 증가했다. 그러나 당시 예금부 보통예금 금리는 연 3.5%이고 조선 간이보험 예정이율이 4.5%였으므로, 적립금 자금을 예금부에 맡기면 그 대로 손실이 되었다.⁶⁴⁾

조선총독부는 저금리 사태를 “일대 위협”으로 인식했다.⁶⁵⁾ 이 문제에 대응하기 위해 조선총독부는 간이보험 적립금의 대부금리를 인하했다. 간이보험 적립금에서 실시하는 대부는 공공단체를 대상으로 하는 공공대부와 간이보험 가입자를 대상으로 하는 계약자대부가 있었다. 조선총독부는 공공대부 금리를 1932년 연 5.4-6.6%에서 1934년 5.0-6.0%,⁶⁶⁾ 1935년 5.0-5.6%,⁶⁷⁾ 1936년 4.0-5.0%로 점점 인하시켰다.⁶⁸⁾ 그리고 계약자대부는⁶⁹⁾ 두 종류로 보통대부와 대체(振替)대

『朝鮮遞信』 200, 朝鮮遞信協會, 124-125면.

63) 綿野秀雄, 앞의 논문, 124-127면.

64) 1936년 7월까지 법률에 의하여 예입을 예금부에만 하도록 규정된 것은 연 3.5%, 기타 정기예금 연 3.0%였다(『預金部 定期預金 利下』, 『조선일보』, 1936.06.06).

65) 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 361면.

66) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十三回會議 議事速記錄』, 16면.

67) 『簡保積立金運用』, 『조선일보』, 1935.06.30.

68) 『簡保資金 大幅引下』, 『조선일보』, 1936.09.22.

69) 계약자대부는 간이보험에 보험료를 납부해 온 가입자를 대상으로 일정 금액을 대출해주는 항목인데, 보통대부와 대체(振替)대부로 나뉜다. 보통대부는 가입자 가운데 급전이

부가 있는데, 1930년 당시 이들의 금리는 보통대부는 연 7.2%, 대체대부는 연 6.0%였다.⁷⁰⁾ 조선총독부는 계약자대부 역시 저금리의 영향으로 1937년에 보통대부 연 6.6%, 대체대부 연 5.4%로 각각 0.6%p씩 인하시켰다.⁷¹⁾

그러나 대부금리 인하에는 한계가 있었다. 조선 간이보험의 예정이율은 연 4.5%였기 때문에, 그 아래로 금리를 내린다면 그것은 간이보험 재정의 손실을 의미하는 것이었다. 결국 조선총독부는 적립금 운용 방식을 다변화하여 문제를 해결하고자 했다. 그것은 조선금융채권과 지방채 매입으로 이어졌다.

우선, 조선금융채권(朝鮮金融債券)은 조선금융조합연합회(朝鮮金融組合聯合會)가 발행한 채권으로 1935년부터 총 18회에 걸쳐 4,600만 원 가량 발행되어, 대부분 대장성 예금부 자금으로 인수되었다. 조선금융조합연합회는 조선금융채권 발행을 통해 새로운 자금원을 확보하여 예금이나 차입금에 대한 의존성을 다소 줄일 수 있었다.⁷²⁾ 1920년대 중반 이후 일본정부는 각 지역에서 우편저금 등으로 확보한 자금을 다시 그 지역으로 유통하는 '지방환원'이라는 방침을 가지고 있었다. 조선도 마찬가지로 조선에서 우편저금이나 간이보험에서 확보한 자금이 다시 조선으로 유통되었다. 1935년 기준으로 조선의 우편저금은 약 5,500만 원, 간

필요한 사람들에게 빌려주는 대출인데, 보험계약을 해지하여 환부금을 받아서 급전으로 사용하려는 사람에게 대출을 해주어서 보험계약을 유지하게 한다는 점에서 일종의 '혜약방어' 수단이었다. 그리고 진체대부는 보험료 납부가 곤란한 가입자의 보험료를 적립금 자금에서 빌려주어 보험료를 납부하게 하는 것이었다. 그 금리는 전자가 연 6.6%, 후자가 연 5.4%였는데, 간이보험 예정이율이 연 4.5%, 적립금의 공공대부 금리가 연 5.0%-5.4%에 불과했다는 점을 감안하면 상당히 높은 수준이었다. 그리고 보통대부와 대체대부의 비중은 금리가 높은 보통대부 쪽이 커서, 1936년도 기준 3:1 정도의 비율이었다. 간이보험 적립금의 계약자대부를 통해 보험재정에 약간의 수익은 생겼지만, 가입자에게 우대금리는커녕 상대적으로 금리수준이 높았다는 점을 고려하면 조선총독부가 "급박한 경제상태를 구할 방도 없는" 간이보험 계약자를 상대로 보험금을 담보 삼아 '대출장사'를 하는 셈이었다(倉島至, 1937.05 『朝鮮簡易生命保險の契約者貸付利率引下に就て』 『朝鮮遞信』 228, 朝鮮遞信協會, 53면; 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮の簡易保險』, 53면).

70) 『朝鮮簡易生命保險契約者ニ對スル貸付金ニ附スベキ利率左ノ通定ム』, 『朝鮮總督府官報』, 1930.09.30.

71) 倉島至, 앞의 논문, 53면.

72) 조선금융조합연합회의 조선금융채권 발행에 대해서는 다음 연구를 참고, 이경란, 앞의 책, 175면.

이보험 적립금은 약 1,300만 원, 합계 약 6,800만 원 규모였다.⁷³⁾

조선금융채권 발행을 개시한 1935년부터 대장성은 조선총독부 체신국에 간이보험 적립금으로 조선금융채권을 인수하도록 요청했다.⁷⁴⁾ 그 결과 조선총독부는 간이보험 적립금으로 조선금융채권 일부를 인수했다. <표 2>에서 볼 수 있듯이, 1936년도부터 간이보험 적립금에서 약 10%에 해당하는 비중이 확인된다. 조선금융채권 200만 원 상당의 분량이었으며, 간이보험에서 인수한 비율은 연 4.1%였다.⁷⁵⁾

그런데 간이보험 적립금의 조선금융채권 인수는 간이보험 자문위원회에서 논란이 되었다. 1936년 6월 제14회 자문위원회에서 이노우에(井上 清) 체신국장은 기존 그 해 적립금 운용계획을 변경하여 새롭게 조선금융채권을 인수하겠다고 발표했다.⁷⁶⁾ 그러자 민간 측 위원인 한상룡이 문제를 제기했다. 조선금융채권은 일본 쪽의 자금으로 충분히 인수가 가능한데 왜 간이보험 적립금으로 인수하느냐는 불만이였다. 즉, 적립금을 조선금융채권으로 융통하면 그만큼 전체 자금의 “융통력”이 감소하므로, 그 자금을 조선금융채권을 통해 간접적으로 융통하지 말고 공공대부를 통해 직접적으로 융통하라는 요구였다. 한상룡의 발언은 ‘일본경제’로부터 ‘조선경제’를 분리하고, ‘조선경제’를 위주로 하라는 주장이였다. 그에 대해 체신국장은 동의를 표하며, 공공단체로의 융통을 우선하고 자금이 남는 경우에 조선금융채권을 인수하겠다고 대답했다.⁷⁷⁾ 뿐만 아니라 연 4.1%의 비율은 간이보험 예정이율보다 낮은 것이었으므로 조선금융채권 인수는 간이보험 재정에 손실을 끼칠 수 있었다. 결국 이 시기 더 이상의 조선금융채권 인수는 이루어지지 않았다.

다음으로 지방채는 지방단체인 도(道)나 부(府)가 발행하는 채권이였다.⁷⁸⁾ 당

73) 대장성 예금부의 ‘지방환원’에 대해서는 다음 연구를 참고, 金澤史男, 앞의 책, 327-332면.

74) 『簡保積立金の 金組融通問題』, 『조선일보』, 1935.12.15.

75) 『金組債券發行』, 『조선일보』, 1936.10.24.

76) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十四回會議 議事速記錄』, 4면.

77) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十四回會議 議事速記錄』, 18면.

시에에는 도시와 농촌 간에도 금리 차이가 있었기 때문에, 상대적으로 금리가 높은 공공대부는 농촌 방면으로 융통하고, 그보다 금리가 낮은 지방채인수를 통해 도시 방면에 융통하면 저금리 위기를 타개할 수 있다는 계산이었다. 그러나 인수할 수 있는 지방채는 도채(道債)와 부채(府債)로 한정되었으며, 도나 부가 다른 이에게 전대(轉貸)하는 것은 금지되었다. 즉, 조선총독부는 새로운 자금투입 방안으로 지방채 인수를 채택했으나 도와 부의 대규모 정책자금 조달에 한정하고, 읍이나 면, 기타 법인이나 조합의 소규모 자금조달은 공공대부로 제한했다.⁷⁹⁾ 지방단체에 대한 정책자금 투입 방식은 지방단체의 규모와 재정능력에 따라 차별적으로 이루어졌다.

1930년대 중반 조선에서는 간이보험 적립금뿐만 아니라 지방채 인수를 통한 정책자금 투입이 대대적으로 이루어졌다. 1935년 기준 약 6천만 원에 달하는 대규모 자금이 지방채 인수를 통해 투입되었다.⁸⁰⁾ 이 자금은 공공단체토목사업이나 공민구제사업으로 융통되었는데, 공통적으로 토목사업을 통한 공민구제를 목적으로 한 사업이었다. 그러나 춘궁기에 내몰린 가구의 10%만을 구제대상으로 삼았다는 점, 그마저도 충분한 임금을 지급하지 못했다는 점 등에서 이 사업의 효과는 제한적이었다. 우가키 총독도 이 사업의 효과를 “응급주사”라고 표현할 정도로 영속성이 있는 대책이라기보다는 임시방편에 불과했다.⁸¹⁾

뿐만 아니라 지방채 인수는 수익률 문제를 일으켰다. 조선총독부는 지방채 인수라는 방법을 통해 간이보험 적립금을 늘리지 않고 융통할 수 있었다. 그러나 지방채 인수는 공공대부보다 금리가 낮았기 때문에, 간이보험 적립금 전체 수익

78) 1930년대 초중반, 지방재정의 수입구조에서 지방세 증정이 정체된 가운데, 늘어나는 재정 지출을 감당하기 위해 지방단체에 의해 채택된 자원조달 방법은 바로 지방채 발행이었다 (정대현, 2003 『道歲入-道稅의 구성 추이를 통해 본 植民地 道財政의 성격』 『韓國史學報』 15, 201면). 1935년 기준 간이보험 적립금의 지방채 인수는 약 200만 원으로, 대장성 예금부 자금의 조선 지방채 인수 규모 약 6,200만 원에 비하면 아주 작은 규모였다(金澤史男, 앞의 책, 331면). 그러나 저금리 국면에서 조선총독부의 간이보험 적립금 운용난 타개라는 관점에서 지방채 인수는 매우 중요한 수단이었다.

79) 綿野秀雄, 앞의 논문, 127-129면.

80) 金澤史男, 앞의 책, 351면.

81) 金澤史男, 위의 책, 372-374면.

률을 하락시키는 문제를 발생시켰다. 1935년 제12회 자문위원회 당시 간이보험 적립금으로 인수한 지방채는 모두 액면이자율(表情利率)이 연 4.5%였다. 체신국장은 적립금 자금운용에 대해 보고하면서 지방채 인수가 많아서 운용수익률이 저하했다고 설명했다.⁸²⁾ 원래 1935년도 예정 운용수익률은 연 5.45%였다. 그러나 예상보다 지방채 인수가 늘어나면서 1935년 10월 시점에는 연 5.041%에 불과했다. 지방채 인수 증대가 예정수익률에서 실제수익률을 0.409%p만큼 끌어내린 것이었다.⁸³⁾ 1936년 제14회 자문위원회에서도 체신국장이 해당년도 운용자금 일부의 융통계획에 대해서 보고했는데, 마찬가지로 지방채 인수가 많다는 점을 언급하며 운용수익률이 연 4.7%라고 보고했다.⁸⁴⁾ 1935년 5.041%보다 더욱 낮은 수익률이었다. 저금리 현상의 격화에 따라 지방채 인수가 늘어나서 간이보험 적립금 운용수익률이 점점 악화해 갔던 것이다.

적립금 운용수익률은 점점 조선 간이보험 예정이율인 연 4.5%에 접근해갔다. 적립금 수익률이 4.5% 밑으로 떨어진다면, 독립재정인 조선간이생명보험특별회계가 타격을 입을 수 있었다. 간이보험 재정의 부실가능성에 대한 정보가 전파되면, 최악의 경우 사람들이 간이보험 가입을 꺼리거나 이미 가입한 사람들이 보험료 납부를 중단하여 간이보험 사업이 좌초될 지도 모르는 위기였다. 조선총독부 스스로도 적립금 운용이 원활하지 않게 되면 “필연적으로 사업경영이 곤란”하고, 나아가서는 “파산”이 일어날 수 있다고 우려했다.⁸⁵⁾

자문위원회에서 이 문제를 제기한 사람은 조선금융채권 문제와 마찬가지로 한상룡이었다. 앞의 1935년 제12회 자문위원회에서 체신국장이 운용수익률이 저하한다는 보고를 마치자마자 한상룡은 예정이율 문제를 거론하며 “금리가 저금리로 되고 있으므로, 그것[예정이율-인용자]을 인하할 계획은 없습니까”, “수익률

82) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十二回會議 議事速記錄』, 8면.

83) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十二回會議 議事速記錄』, 20면.

84) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十四回會議 議事速記錄』, 13면.

85) 朝鮮總督府 遞信局, 『朝鮮遞信事業沿革史』, 361면.

이 내려간다면 예정이율을 인하할 시기도 다가오고 있지 않은가 생각하는 것입니다”, “내지(內地)도 3푼5리가 높다는 느낌은 있지 않습니까”라고 물으며 예정이율을 인하할 것을 요구했다. 체신국장은 예정이율을 인하하는 것은 고려대상이 아니라고 답했다.⁸⁶⁾

그 다음 회의인 1936년 1월 제13회 자문위원회에서도 한상룡은 같은 문제를 제기했다. 회의에서 위원인 학무국장과 간사인 체신국 담당자가 금리가 높은 대부의 차환(借換) 문제를 거론하자, 한상룡은 중도상환 수수료를 어떻게 책정하는지 질문하더니, 지난 회의와 마찬가지로 체신국장에게 “예정이율을 내릴 생각이 없느냐”, “내지(內地)에서는 예정이율이 얼마인가”, “내지와 조선의 차이가 많다”, “현재 운용수익률이 얼마인가”, “겨우 7, 8리 차이이므로 이러한 기회에 총독부도 예정이율에 대해 연구를 해주었으면 하는 생각”이라며 체신국장을 재촉했다.⁸⁷⁾

한상룡의 문제제기는 그 다음 회의에서도 마찬가지였다.⁸⁸⁾ 1936년 6월 제14회 자문위원회에서는 조선금융채권 인수 문제가 거론되었다. 조선금융채권과 관련하여 채권 인수에 대해서 액면이자율의 최저한도를 연 4.3%로 낮추는 안건이었다.⁸⁹⁾ 연 4.3%의 수익률은 예정이율 4.5%보다 낮은 수치이므로, 이 안건을 수용할 경우 적립금 자금이 손실을 발생시킬 수 있었다. 반대로 그렇다고 해서

86) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十二回會議 議事速記錄』, 8-10면.

87) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十三回會議 議事速記錄』, 19-20면.

88) 한상룡이 계속해서 예정이율 인하를 요구한 배경에는 간이보험과 한상룡이 이끄는 조선생명주식회사와의 경쟁문제가 있었음을 생각해볼 수 있다. 조선생명보험주식회사는 사실상 한상룡이 발기인총대를 맡아 설립을 주도했으며, 설립 당시 부사장으로 시작해 1928년에는 사장에까지 올라있었다. 한상룡은 당시 미즈노 렌타로(水野 鍊太郎) 정무총감에게 “다른 곳에는 생명보험을 허가해 주지 말았으면 합니다.”라고 말할 정도로 조선생명보험주식회사의 지위를 위협하는 다른 생명보험 사업자를 경계했다[2007 『한상룡을 말한다』(한익교 정리, 김명수 옮김), 해안, 192-196면]. 간이보험과 조선생명보험주식회사의 관계에 대해서는 별도의 연구주제로 다룰 필요가 있다.

89) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十四回會議 議事速記錄』, 4-5면.

4.3% 수익률을 수용하지 않을 경우 적립금을 융통하지 못하여 그 조차의 수익률도 거둘 수 없는 진퇴양난의 상황이었다. 여기서도 한상룡은 기회를 놓치지 않고 예정이율을 인하하라고 요구했으나, 체신국장으로부터 곤란하다는 대답을 들을 뿐이었다.⁹⁰⁾

조선총독부는 1929년 조선에서 간이보험 제도를 실시하면서 일본에 비해 예정이율을 1.0%p 높게 책정하여 보험료가 저렴하다는 점을 장점으로 내세웠다. 그러나 사업 개시 이후 10년이 채 지나지 않은 시점에서 간이보험 제도의 근간인 예정이율을 변경할 수는 없었다. 예정이율을 인하한다면 간이보험 보험료를 인상시킬 것이고, 가입자와 가입대상자에게 혼란을 주어 간이보험에 대한 신뢰를 깨트릴 것이며, 조선총독부의 정책실패를 인정한다는 의미였다. 예정이율을 인하하라는 요구에 대한 조선총독부의 대답은 “곤란하다”는 것뿐이었다. 그렇다고 손실이 발생한다고 해서 국고를 투입할 수도 없었다. 앞에서 살펴봤듯이 국고보조는 간이보험 사업 개시 첫 해에만 주어졌다. 새로운 국고 투입은 제국회의의 반발을 불러일으킬 것이 뻔했다. 예정이율 인하와 국고보조 모두 조선총독부의 선택지가 될 수 없었다.⁹¹⁾

1930년대 중반 저금리로 인해 조선총독부는 간이보험 적립금 운용에 어려움을 겪었다. 따라서 조선총독부는 지방채 인수 등을 통해서 적립금 운용 방식을 다 변화했다. 그러나 지방채 인수는 지속적으로 간이보험 적립금 운용수익률을 저하시켰다. 조선총독부는 운용수익률 하락을 막을 수도 없고, 예정이율을 인하하여 보험료를 높일 수도 없으며, 국고를 투입해 손실을 보전할 수도 없는 ‘속수무책’인 상황이었다.

90) 朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會, 『朝鮮簡易生命保險事業諮問委員會 第十四回會議 議事速記録』, 19면.

91) 조선과 마찬가지로 일본 간이보험도 저금리를 맞아 수익률 하락 문제에 직면했다. 1931년 연 5.04%였던 수익률은 1934년 4.60%까지 하락했다. 그러나 일본 정부는 간이보험 적립금의 1년 미만 단기 대부를 허용하여 그해 수익률을 4.72%로 다소 개선시켰다(日本經營史研究所, 2017 『簡易生命保險誕生100周年史』, 東京: かんぽ生命保險, 57면). 그리고 일본 간이보험의 예정이율은 조선보다 낮은 연 3.5%였으므로, 저금리 대응에 있어서 조선에 비해 상대적으로 여유가 있었다.

4. 맺음말

조선간이생명보험의 재정구조는 두 가지 특징이 있었다. 그것은 조선총독부 재정으로 분리된 재정의 독자성, 그리고 은행 예금처럼 유동적이지 않은 예정이율의 고정성이었다. 그에 따라 간이보험 재정은 금리변동에 취약하면서도, 조선총독부의 국고 보조를 기대하기 어려운 “자급자족” 구조였다. 조선총독부는 간이보험 재정 지출의 60% 내외를 적립금으로 편입시켜 최대한 안정적으로 수익을 확보하고자 했다. 그리고 대장성과의 대립이 있었음에도 불구하고 간이보험 적립금의 운용권을 확보했다. 이를 통해 조선총독부는 간이보험 적립금을 정책자금으로 활용할 수 있는 기반을 마련했다.

1932-1934년 간이보험 적립금은 주로 공공대부 방식으로 운용되었고, 그 중에서도 자작농지 창설 사업에 집중되었다. 이 사업은 지가상승이라는 외부충격으로 큰 피해를 입었으나, 조선총독부는 그 책임을 도(道)에 전가시키는 방식으로 대응했다. 이후 1935-1937년에는 저금리 사태로 인하여 운용수익률 하락이 우려되었다. 조선총독부는 적립금 운용 방식을 다변화했으나 역부족이었고, 운용수익률 하락에 따라 예정이율 인하를 요구받는 상황에 처했다.

이 글은 두 가지 측면에 초점을 맞추었다. 첫째로, 재정구조 측면에서 금융과 다른 보험의 특수성에 주목했다. 식민지기 금융과 보험은 권력이 자금을 흡수하고 운용하는 제도라는 점에서 유사하지만, 금융의 예금금리가 유동적인 것과 달리 보험의 예정이율은 고정적이라는 차이점이 있었다. 따라서 보험은 외부환경 변화, 특히 저금리에 취약했다. 이 글에서 다루는 시기는 이러한 보험의 특징을 잘 보여주는 시기였다.

둘째로, 간이보험 운영에 있어서 조선총독부의 주도성과 대응방식에 주목했다. 간이보험 운영에 있어서 대장성 아래 조선총독부가 계통적 통제관계에 놓였다는 기존 연구와 달리, 조선총독부는 대장성으로부터 상대적 주도성을 확보하고자 했다. 이것은 중일전쟁 이후 시기와 다른 이 시기 조선총독부 운영상의 특징이었다. 그러나 운영의 주도권을 쥔 조선총독부는 외부환경 변화에 취약했다. 조선총독부 자체적으로는 위기대응에 사용할 수 있는 수단이 충분치 않았다. 극심한

외부환경 변화 앞에서 조선총독부는 통치역량의 한계를 드러냈다.

간이보험 재정의 위기는 1937년 중일전쟁이 발발하고 식민지 조선이 전시체제로 개편되면서 새로운 국면으로 전환되었다. 1938년 이후 조선총독부는 공채와 사채(社債)의 적극적 매입을 통해서 간이보험 적립금을 전쟁자금으로 동원했다.⁹²⁾ 전시기 조선총독부의 간이보험 운영에 대해서는 후속 연구과제로 삼고자 한다.

주제어 : 보험, 재정, 적립금, 조선총독부, 체신국

투고일(2022. 1. 31), 심사시작일(2022. 2. 14), 심사완료일(2022. 2. 24)

92) 朝鮮總督府 遞信局, 1944 『昭和十七年度 朝鮮簡易生命保險統計年報』, 朝鮮總督府, 38면.

〈부표 1〉 1932-1937년도 조선간이생명보험 적립금 자금 공공대부 내역 (단위: 천 원)

사업별	1932년도	1933년도	1934년도	1935년도	1936년도	1937년도
공공철육	10	30	109	95	97	107
공설육장	-	-	-	4	3	21
이재복구 및 구제자금	-	-	-	199	195	2,977
공설시장	187	318	447	287	255	285
식량 및 일용품 염가공급사업	-	-	18	19	-	-
소액생업자금대부	230	594	880	948	944	901
하수도	123	244	255	160	67	132
오물처분시설	22	21	-	-	-	20
농용림지설정	-	-	-	-	177	446
자작농창설 및 유지	1,314	2,610	3,969	5,842	7,391	8,914
공영주택	-	-	3	2	2	15
공립병원	7	18	71	65	58	51
상수도	363	756	723	452	416	467
도축장	-	-	12	14	22	28
화장장 및 공동묘지	-	-	-	6	10	9
소학교	396	329	356	329	269	310
보통학교	83	141	216	311	202	604
실업보습학교 및 실업훈련소	7	6	6	33	52	63
중등학교	-	-	195	117	140	334
부청사 및 읍면사무소	-	-	4	31	94	56
산업공동시설	-	12	539	936	1,101	1,071
농업창고	29	38	466	431	368	321
건건장 및 견취급장	151	141	240	208	152	118
도로 및 교량	278	315	49	54	20	19
하천개수사업	-	-	-	11	22	27
매립사업	-	-	-	20	97	125
소구사업자금대부	-	-	11	7	2	-
계	3,198	5,573	8,570	10,582	12,158	17,424

출처: 朝鮮總督府 遞信局, 1938 『昭和十二年度 朝鮮簡易生命保險統計年報』, 朝鮮總督府, 50면.

〈Abstract〉

Financial Structure and Reserve Fund Management of Joseon Postal Life Insurance(1929-1937)

Ku Byeongjun*

The financial structure of Joseon Postal Life Insurance had two characteristics. It was the independence of finances separated by the finances of the Japanese Government-General of Korea, and the fixed estimated interest rate that was not as flexible as bank deposits. Accordingly, the finance of Postal Insurance was a “self-sufficient” structure that was vulnerable to interest rate fluctuations but difficult to expect state subsidies from the Japanese Government-General of Korea. The Japanese Government-General of Korea tried to secure profits as stably as possible by incorporating about 60% of its financial expenditure from Postal Insurance into reserves. And despite the confrontation with the Ministry of Finance, it secured the right to operate reserves of Postal Insurance. Through this, the Japanese Government-General of Korea laid the foundation for utilizing Postal Insurance reserves as policy funds.

From 1932 to 1934, Postal Insurance reserves were mainly operated in a public loan method, and among them, they were concentrated on projects to create self-owned farmland. The project was greatly damaged by the external shock of rising land prices, but the Japanese Government-General of Korea responded by shifting the responsibility to the province. Since then, from 1935 to 1937, the operating rate of profit had been concerned to fall due to the low-interest rate crisis. The Japanese Government-General of Korea diversified the way reserves were operated, but it was not enough, and was in a situation where it was asked to cut the scheduled interest rate due to a fall in operating returns.

This article focuses on two aspects. The first aspect is the distinctiveness of insurance that divides it from finance in terms of fiscal structure. Colonial finance and insurance

* Researcher, Independence Hall of Korea.

are similar in that they are systems in which power absorbs and manages funds, but there was a difference that the expected interest rate of insurance was fixed, unlike the floating deposit rate of finance. Therefore, insurance was vulnerable to changes in the external environment, especially low interest rates. The period covered in this article was a time when these insurance characteristics were well illustrated.

The second aspect is the initiative and response method of the Japanese Government-General of Korea in the operation of Postal Insurance. The Japanese Government-General of Korea sought to secure leadership in the management of Postal Insurance reserves. In addition, the Japanese Government-General of Korea was able to respond to the external shock of rising land prices by transferring the burden to local organizations. However, in response to another external shock of low interest rates, the Governor-General of Korea was burdened with measures to cut the scheduled interest rate with the consent of subscribers, and considering that it was Postal Insurance for the middle and lower class, it was helpless to pay attention to the Japanese Imperial Assembly.

Key Words : insurance, finance, reserve fund, Government-General of Korea, Communication Bureau