

관동대지진의 화재 보험 문제에 대해서

- 근대 일본의 이재민 지원의 문제점 -

이토 다쿠미 (주오대학)

1. 머리말

2011년 3월 11일 발생한 동일본 대지진 이후 이재민들이 골머리를 앓았던 문제 중 하나가 돈과 관련된 문제였다. 후쿠시마·미야기·이와테 피해 지역 3개 현에서 일본변호사연합회가 대응한 법률상담 건수는 1년 동안 약 3만8000건에 이른다¹⁾. 그중에서도 많은 비중을 차지한 것이 셋집이나 대출 등 주택 관련 상담이나 지원금 제도에 관한 상담이었다.

이 지원금 제도에 대해 현재 일본에서는 다양한 법률이 제정되어 이재민에 대한 지원이 명시되어 있다. 이들 법률 중에서 이재민에게 직접 금전을 지급하는 형태의 지원을 규정하고 있는 것이 「재해 조위금의 지급 등에 관한 법률」(이하 「재해 조위금법」이라 한다)이다.

그러나 「재해 조위금법」이 통과된 것은 1973년이다. 그때까지 자연재해 이재민에 대한 금전 지급을 통한 지원은 이루어지지 않았던 것이다. 그 바탕에는 자연재해로 인한 개인 피해는 개인의 자구노력으로 대처해야 한다는 생각이 존재하고 있었다²⁾.

약 100년 전인 1923년(다이쇼 12년), 그해 9월 1일에 관동 대지진이 발생하였다. 이 지진으로 인한 사망자·실종자 수는 10만 5385명, 주택 피해 건수는 37만 2659동에 이른다³⁾. 다만 「재해 조위금법」과 같은 금전 지급 제도는 존재하지 않았고, 또 개인의 자구노력이 암묵적으로 요구되었기 때문에 이재민은 자신들의 힘으로 생계나 가옥을 재건해야 했다. 이 같은 이유로 이재민들은 관동 대지진으로 인한 생활 재건 비용을 화재보험금에 요구한 것이다.

다만 당시 화재보험 계약에는 지진 면책 조항이라는 규약이 존재하였다⁴⁾. 이 조항에서는 ‘원인의 직접·간접을 불문하고 지진 또는 분화로 인해 발생하는 화재 및 그 연소 기타 손해에 대해’ 회사 측은 손해보전의 책임을 지지 않는다고 규정하고 있다. 그러나 관동 대지진이라는 대재해를 앞에 두고 정계와 재계, 대다수 이재민이 지진 면책 조항을 무시하고 보험금 지급을 요구한 것이다. 그 결과 화재보험 문제라 불리는 사회문제 및 정치문제로 발전한다.

동일본 대지진과 마찬가지로 관동 대지진에서도 이재민들은 금전 지급을 통한 지원을 요구하였다. 그것을 뒷받침할 제도가 존재하지 않았기 때문에 화재보험 문제가 발생하였다. 본 보고에서는 이 화재보험 문제에 있어서의 당시 정부 및 손해보험회사의 대응을 통해 금전 지급에 의한 이재민 지원 제도의 의의를 생각하고자 한다.

2. 화재보험 문제의 발생과 경과

보험업을 감독하는 농상무성은 관동 대지진으로 인한 피해에 대한 화재보험의 이재 계약 금액의 총계를 23억 8000만엔으로 산정하였다⁵⁾. 이 이재 계약금액에 대해 일본 내에서 경영

1) 오카모토 다다시 「동일본 대지진 상담 분석 결과의 보고」, 『법률 광장』, 교세이, 2011년 9월.
2) 후지와라 다카시, 『재해 원호 자금의 대출제도와 그 입법적 해결』, 제1법규, 2020년, 7쪽.
3) 기타하라 이토코, 『관동 대지진의 사회사』, 아사히신문 출판, 2011년, 5쪽.
4) 이구치 다케사부로, 『화보조성금의 진상과 선후 조치』, 화보연구사, 1932년, 74~75쪽. 화재보통보험약관 제17조 제5항. 본 보고에서는 이 조항을 편의상 지진 면책 조항으로 표기한다.
5) 시사신보사 경제부편, 『대지진 경제사』, 일본평론사 출판부, 1924년, 254~255쪽. 관동 대지진으로 보험 관련 통계 자료가 소실되었기 때문에 이재 계약금액의 산정은 1921년의 정보를 기초로 하고 있어 반드시 정확하지는 않다.

하는 손해보험회사 전사 함께 자산액은 2억 7000만엔이었다. 손해보험회사 전사가 전력을 다했다 하더라도, 도저히 보험금을 전액 지급할 수는 없는 상황이었다.

농상무대신 덴 겐지로는 923년 9월 5일의 각의에서 지진 면책조항 및 자산액을 감안하여 손해보험회사에는 법적인 지급 책임이나 보험금 지급 부담능력이 없다고 보고하였다⁶⁾.

그러나 사업계의 유력자는 보험금 지급 독촉을 정부에 요구하였고, 이재민 중에서도 화재 보험금청구 각 구 연합회가 결성되는 등, 보험금 지급을 위한 조직적인 활동이 시작되었다. 9월 10일에 열린 간다구 명예직협회의회는 이재민의 생활 재건과 금융회복에 보험금 지급이 필요하다고 도쿄시의 각 구에 행동을 일으킬 것을 호소하였다⁷⁾.

그러한 상황에서 정부는 9월 12일 조서를, 9월 16일에 내각고유 호외를 냈다. 조서에서는 회사가 “이익 보장을 위해 이재민의 안전을 위협하는” 일이 없도록 요구하고 있다⁸⁾. 내각고유 호외에서는 “보험사업과 같은 그 성질상 사회공중의 안전을 목적으로 하는 것”이므로 이재민의 “신뢰에 부응하도록 희생의 정신을 발휘”하도록 요구하고 있다⁹⁾.

정부는 조서나 내각고유 호외를 통해 손해보험업의 역할을 “사회공중의 안전”이라고 하며 보험금 지급 실시를 요구한 것이다. 이러한 정부의 자세는 원래대로라면 지진 면책 조항에 저촉될 보험금 지급 청구에 정당성을 갖게 하였다.

한편 손해보험회사 측은 지진 발생 초기, 지진 면책 조항에 따라 보험금은 지급하지 않겠다는 태도를 보였다. 하지만 이재민들로부터 보험금 지급을 요구하는 목소리가 나오고 정부도 조서와 내각고유 호외를 내자 손해보험회사 측은 더욱 위기감을 느끼게 되었다.

9월 14일, 정부는 화재보험 문제에 대해 우선 손해보험회사 측이 이재민에게 보험금을 지급하고, 그 후에 정부가 손해보험회사 측에 “어느 정도의 보상”을 함으로써 문제 해결을 목표로 한다는 자세를 보였다¹⁰⁾. 이러한 정부의 대응에 손해보험회사 측은 이재민에게 지급할 보험금액을 논의하면서, 지급에 대한 보상 등에 대해 정부와 협상을 시작하였다. 이 협상은 11월 31일에 타결되지만, 간사이 지역에 거점을 둔 손해보험회사가 협상에서 이탈하는 등 손해보험회사 측의 분열을 초래하였다¹¹⁾.

협상 결과 손해보험사 측은 이제 보험금액의 10%를 위로금 명목으로 지급하고 정부는 손해보험사에 저리로 장기 대출을 해주기로 결정되었다. 위로금이란 손해보험사가 이재민에게 돈을 지급하는 행위가 지진 면책 조항에 저촉되는 것을 피하기 위한 수사(레트릭)이다. 이 결정에 따라 정부는 손해보험회사에 대출을 해주기 위한 법안 통과에 힘쓰게 된다. 그 법안이 「보험회사에 대한 대출금에 관한 법률안」(이하 「보험회사 대출금 법안」이라 한다)이다.

3. 보험회사 대출금 법안의 심의 과정

보험회사 대출금 법안이 각의에 처음 제시된 것이 1923년 10월 24일이다. 이때 덴 겐지로 농상무대신은 손해액의 10% 증여를 전제로 하는 손해보험회사에 대한 저리 장기 대출을 국

6) 쇼우구락부·스에타케 요시아 편, 『덴 겐지로 일기 5』, 후요쇼보출판, 2015년, 1923년 9월 5일조, 487~488쪽. 이하 「덴 일기」라고 생략한다.

7) 화재보험금청구 각 구 연합회 편, 『대지진 화재화보 문제 전말록』, 화재보험금청구 각 구 연합회, 1932년, 2쪽.

8) 「조서」, 『관보호외』, 제12호, 1923년 9월 12일.

9) 「고유」, 『관보호외』, 제17호, 1923년 9월 16일.

10) 고난학원 히라오 하치사부로 일기 편집위원회 편, 『히라오 하치사부로 일기 제6권』, 고난학원, 2012년, 1923년 9월 14일조, 424쪽. 히라오 하치사부로는 도쿄해상 화재보험 주식회사의 전무이사이다.

11) 『덴 일기』, 1923년 11월 30일조, 540~541쪽. 또 11월 30일의 회답에 대해 덴 겐지로 농상무대신은 “간사이 회사는 덕의를 고려하지 않고 자신의 이익을 주장하는 사정을 보고하고, 이들 회사를 배제하고 간토 회사를 규합, 예정의 의연을 수행하도록 할 것”이라고 각의에서 보고하였다.

고 지출로 실시한다고 설명하였다¹²⁾. 농상무성은 대장성과 협력하여 보험회사 대출금 법안 마련에 착수하였고 11월 5일, 보험회사 대출금 법안 초안이 완성된다¹³⁾.

다만 이 법안에 대해 대장성 측은 몇 가지 문제점이 있다고 지적하였다¹⁴⁾. 대장성 측은 손해보험회사들이 위로금 지급으로 인해 문을 닫지 않기 위한 방법을 모색할 필요성을 지적하였다. 또 위로금 지급 대상이 “일부 피보험자(대부분은 유산계급)”에게 집중되어, “보험 계약이 없는 이재민(대부분은 빈민)”과의 사이에 불평등이 생기는 것과 대출이 고액이고 장기간이기 때문에 “재원상의 부담은 상당히 길어질 것”이라는 점을 지적하였다¹⁵⁾.

이처럼 대장성은 법안에는 손해보험회사에 대한 배려 결여와 이재민 지원의 불평등성이 있다는 점 등을 지적하였다. 이에 대한 농상무성 측의 반응은 확인할 수 없다. 이들 문제점은 해소되지 않은 채 보험회사 대출금 법안은 12월 5일 각의 결정을 거쳐 12월 11일에 개최한 제47회 임시제국의회에 제출된다¹⁶⁾.

보험회사 대출금 법안의 통과에는 중의원의 제1당인 정우회의 찬성이 필요하였다. 텐 겐지로 농업상무대신은 정우회의 협력을 얻어 법안 통과를 목표로 하였지만, 12월 22일의 중의원 보험법안 위원회에서 정우회의 반대에 부딪쳐 법안은 결의 연기되었다¹⁷⁾. 텐 겐지로 농업상무대신은 법안 불성립의 책임을 지고 12월 23일에 대신직을 사임하였다.

정우회는 보험사 대출금 법안에 대한 반대 진술서를 작성하였다¹⁸⁾. 정우회는 법안에 대해, 정부의 원조로 지급되는 위로금 가운데 70%는 소수의 고액 계약자에게 넘어가 대다수의 소액 계약자에게 돌아가지 않는다면 불평등성을 지적하였다.

한편 중의원의 헌정회와 혁신구락부는 보험회사 대출금 법안에 찬성하였다. 두 정당은 법안의 문제점을 알고 있지만, 법안이 통과되지 못하면 이재민은 “실망, 낙담, 심하면 자포자기”상태가 된다고 화재보험 문제 해결을 우선하여 법안을 통과시켜야 한다고 주장하였다¹⁹⁾.

이처럼 중의원에서의 논의는 불평등성의 관점에서 법안을 문제 삼는 정우회와, 이재민의 심리적 측면을 중시하는 헌정회·혁신구락부로 양분되었다. 정우회의 지적은 대장성의 지적과 통하는 내용이다. 반면 헌정회·혁신구락부의 주장은 내각고유 호외 등 정부의 기존 주장과 통하는 부분이 있다. 의회의 논쟁은 화재보험 문제에 대한 정부의 기존 자세와 법안의 성질이 모순됨을 여실히 드러냈던 것이다.

4. 맺음말

화재보험 문제에 있어서 정부는 보험금 지급 책임을 회피하는 자세로 일관하고 있었다. 그리고 정부는 손해보험회사 대신 이재민에게 금전 지급을 통한 지원을 하겠다는 생각을 갖지 않았다. 이재민의 의식이 화재보험금으로 향하자 정부는 그 금전 지급에 따른 이재민 지원 역할을 손해보험회사로 실질적으로 떠넘긴 것이다.

12) 『텐 일기』, 1923년 10월 24일조, 518쪽. 또한 재원이 부족하여 이후 국고에서 공채로 재원을 변경한다.

13) 「보험회사에 대한 대출금에 관한 법률안」 (국립공문서관 소장 「쇼와 재정사 자료 제2호 제82권」, 청구번호: 평 15 재무 00249100).

14) 「보험회사에 대한 대출금에 관한 법률안에 대하여」 (국립공문서관 소장 「쇼와 재정사 자료 제2호 제82권」, 청구 번호: 평 15 재무 00249100).

15) 동상.

16) 『텐 일기』, 1923년 12월 5일조, 544쪽.

17) 『텐 일기』, 1923년 12월 22일조, 553쪽.

18) 「화보 대출금 법안 정우회 반대 이유 진술서」 (국립공문서관 소장 「쇼와 재정사 자료 제5호 제176권」, 청구 번호: 평 15 재무00726100).

19) 「제47회 제국의회 중의원 보험회사에 대한 대출금에 관한 법률안 외 1건 위원회의록(속기) 제6회」 (중의원의원 사무국, 1923년 12월 27일).

또 손해보험회사의 위로금 지급이 결정됨에 따라 마련된 보험사 대출금 법안도 이재민 지원이라는 점에서 불평등한 내용이며, 그 점을 정부 내부와 정당으로부터도 비판받았다. 뿐만 아니라 대출이기 때문에, 위로금 지급에 상응한 손해보험회사에 대한 보상도 이루어지지 않았다. 최종적으로 법안은 통과되지 않았지만, 보험회사 대출금 법안은 지원을 받아야 할 이재민에게도, 어쩔 수 없이 위로금을 지급해야 했던 손해보험사에게도 불편한 법안이었다고 볼 수 있다.

보험회사 대출금 법안이 통과되지 않자, 이재민들은 손해보험회사뿐만 아니라 정부에게도 지급을 요구하는 행동을 벌였다. 그 결과 1924년 5월부터 정부 대출을 받은 손해보험회사에 의해 위로금 지급이 시작되면서 화재보험 문제는 수습된다. 다만 정부의 대출금은 손해보험회사의 큰 부담이 된다. 관동 대지진에서는 손해보험회사도 재해를 입었다는 사실이 정부에도 이재민들에게도 잊혀져 있었던 것이다.

화재보험 문제의 발생은 금전 지급을 통한 이재민 지원 제도가 존재하지 않을 경우에 발생할 수 있는 사태를 명시하고 있다. 이재민들은 자신들에게 보다 가까운 존재(관동 대지진의 경우는 민간 화재보험사업)에게 금전 지급을 통한 지원을 요구하고, 정부는 이재민들의 움직임에 힘을 실어주는 입장으로 돌아선다는 것이다. 이재민 지원에 대한 정부의 책임 회피를 예방하고 지원을 요구하는 이재민들의 수용처가 되는 것이 금전 지급을 통한 이재민 지원제도의 존재 의의이다.

대규모 재해 피해를 입은 이재민들에게 있어 생활 재건을 위한 금전이 필요한 것은 예나 지금이나 다르없다. 그 금전을 누가 지급 지원하는지가 정해져 있지 않으면, 관동 대지진의 화재 보험 문제가 발생하는 것이다. 이재민들의 절실한 요구에 부응하기 위해서라도 정부가 먼저 이재민 지원제도를 수립할 필요가 있다.

(번역책임자:김예진)