

조선시대 불교정책의 실제 *

- 승정체제, 사찰, 승도에 대한 정책의 성격과 변천 -

손 성 필 **

1. 서언
2. 승정체제의 개혁과 변천
3. 사찰의 분포와 통치체제
4. 승도층의 존재와 국역체제
5. 결론: '불교'에 대한 국가의 정책?

1. 서언

조선은 유교를 숭상하고 불교를 억압하는 정책을 시행했다고 일반적으로 이해되어 왔다. 조선의 건국은 일반적으로 사회적 모순에 따른 역사적인 변혁이자 유교 지향 국가로의 전환으로 해석되었고, 불교는 고려 사회의 적폐이자 유교 이념의 대척점으로 이해되었다. 이에 따라 조선시대 국가와 사회의 유교 지향과 불교 탄압은 상식에 가까운 역사상이 되었다. 조선시대에 국가가 불교 탄압을 지향하였고 불교계, 사찰, 승도 등이 억압의 대상이었음은 거의 의심 없이 역사적 사실로 받아들여지고 있는 듯하다.¹⁾ 이러한 인식에 따라 조선시대 불교정책

* 이 논문은 제10회 서울대학교 규장각한국학연구원 한국학 국제심포지엄 '동아시아 속 조선의 법: 자료와 실상'(2017.11.24-25)의 제3세션 '조선시대의 법과 불교'에서 발표한 글을 수정 보완한 것이다.

** 한국고전번역원 선임연구원.

1) '崇儒抑佛'은 유교 지향과 불교 억압의 조선시대 역사상을 규정하는 용어로 통용된다. 하지만 유교와 불교를 대비하여 조선의 이념 지향을 규정한 '숭유억불'이라는 개념은 근대기

과 불교계에 대한 연구는 그간 상대적으로 부진하였다. 조선시대 불교에 대한 해석은 거의 결정된 것처럼 인식되었고, 파편적으로 이루어진 연구 성과들의 해석도 기존의 인식 틀을 크게 벗어나지 못했다.

조선시대 불교정책과 불교계에 대한 전문적이고 실증적인 연구가 이루어지기 시작한 것은 2000년대 이후인데, 이에 따라 기존의 일반적인 역사상에 대한 비판도 제기되기 시작하였다.²⁾ 조선시대 불교정책에 대한 새로운 관점을 제기한 대표적인 연구 성과로는 세종과 세조의 국가 통치와 불교에 대해 논한 연구,³⁾ 조선시대 僧徒의 지위와 僧軍 동원을 분석한 연구,⁴⁾ 16, 17세기의 불교정책의 변화상을 논한 연구⁵⁾ 등이 있으며, 이밖에 불교계와 불교 사상에 대한 여러 연구도 종전에 비해 활발하게 이루어지고 있다.⁶⁾ 이러한 근래의 연구 성과들에 따르면, 기존의 조선시대 불교정책 연구와 이해는 여러 문제점을 가지고 있다. 정

에 만들어진 조어로, 조선시대 자료에서는 확인되지 않는다. 지금까지 확인된 바로는 1906년 10월 16일 『大韓每日申報』의 논설에서 한국과 일본의 종교 전통을 비교하면서 ‘승유억불’이라는 개념이 처음 사용되었다(김용태, 2018 「조선 불교, 고려 불교의 단절인가 연속인가?」 『역사비평』 123, 236면).

- 2) 조선시대 불교 연구의 역사와 현황은 김용태, 2013 「조선시대 불교 연구의 성과와 과제」 『한국불교학』 68 참조.
- 3) 이정주, 2006 「世祖代 후반기의 불교적 祥瑞와 恩典」 『민족문화연구』 44; 박세연, 2011 「朝鮮初期 世祖代 佛教의 祥瑞의 政治的 意味」 『사총』 74; 김기중, 2015 「간경도감과 언해불전」 『불교와 한글: 글로컬리티의 문화사』, 동국대학교출판부 등.
- 4) 손성필, 2013c 「조선시대 승려 賤人身分說의 재검토: 高橋亨의 주장에 대한 비판을 중심으로」 『보조사상』 40; 박세연, 2014 「17세기~18세기 전반 僧軍의 확대와 調發방식의 변화」, 고려대 한국사학과 석사학위논문; 민순의, 2016 『조선전기 度牒制度 연구』, 서울대학교 종교학과 박사학위논문; 양혜원, 2017 『조선초기 법전의 ‘僧’ 연구』, 서울대학교 국사학과 박사학위논문; 2018 「조선 초 度僧制 강화의 역사적 의의」 『역사비평』 123 등.
- 5) 손성필, 2013a 「16·17세기 불교정책과 불교계의 동향」, 동국대학교 사학과 박사학위논문; 2013b 「조선 중종대 불교정책의 전개와 성격」 『한국사상사학』 44; 2016a 「16세기 전반 불교계의 실태: 전라도 지역을 중심으로」 『조선시대사학보』 77; 2016b 「16세기 조선의 정치·사회와 불교계」 『동국사학』 61 등.
- 6) 김용태, 2010 『조선후기 불교사 연구: 입제법통과 교학전통』, 신구문화사; 이종수, 2010 『조선후기 불교의 수행체계 연구: 三門修學을 중심으로』, 동국대학교 사학과 박사학위논문; 박정미, 2015 『조선시대 佛教式 喪·祭禮의 실행양상: 왕실의 국행불교상례와 사족의 봉제사사함을 중심으로』, 숙명여자대학교 사학과 박사학위논문 등.

책의 취지와 대상을 구체적으로 분석하지 않았다는 점, 정책의 변화를 시기별로 분석하지 않고 일반화하였다는 점, 조선 정치와 사회의 성격 변화를 주의 깊게 고려하지 않았다는 점, 승유억불이라는 이분법적 관념으로 자료와 현실에 대한 단편적인 해석을 해 왔다는 점 등을 주요한 문제점으로 들 수 있다. 조선시대의 불교정책과 불교계가 조선의 정치와 사회의 성격 변화와 밀접한 상관관계를 가진 연구 주제이면서 근세 중국, 일본 등 동아시아 국가와의 비교가 필요한 보편적 연구 주제임에도 불구하고 이에 대한 관심이 부족했다는 점도 문제점의 하나로 들 수 있을 듯하다.

이 논문에서는 조선시대 불교정책의 대상인 '승정체제', '사찰', '승도'에 대한 검토를 중심으로 조선시대 불교정책 연구의 문제점과 과제를 논해 보고자 한다. '불교정책'은 '불교'라는 사상(또는 이념, 종교)에 대한 정책이라는 의미라고 할 수 있다. 그러나 정책 현실에서 이른바 불교정책의 실제적인 대상은 승정체제, 사찰, 승도 등이었다. 승정체제, 사찰, 승도 등에 대한 국가의 정책이 '불교정책'으로 규정됨에 따라, 이 정책들은 의심의 여지없이 '불교'에 대한 정책으로 치환되어 온 듯하다. 그러나 근래의 연구 성과를 통해 볼 때 조선의 불교정책은 크게 승정체제, 사찰, 승도에 대한 정책으로 구분할 수 있으며, 이 정책들이 단순히 불교에 대한 억압을 목적으로 시행되었다고 보기 어렵다. 국가 정책들의 사상적 배경을 주체별, 시기별, 사안별로 세밀하게 분석할 필요가 있을 뿐더러, '유불의 이분법', '억압과 피억압', '조선시대의 일반화'로 이른바 '불교정책'을 해석해 온 기존 관행에 대한 비판은 불가피해 보인다.⁷⁾ 이에 이 논문에서는 근래의 연구 성과를 바탕으로 조선시대의 승정체제, 사찰, 승도에 대한 정책의 성격과 변천에 대해 개괄적으로 논함으로써 조선시대 불교정책에 대한 기존 연구 관점의 문제점과 새로운 관점의 필요성을 제기해 보고자 하는 것이다.⁸⁾

7) 조선시대에 국가가 불교를 억압했다는 서사가 일반적으로 통용됨에 따라, 불교에 억압적이지 않은 정책은 이른바 '현실적 필요', '개인적 신앙'에 따른 것일 뿐이었다고 해석하거나, 불교계는 국가의 억압에도 불구하고 여러 자구책으로 이른바 '명맥을 유지했다'고 해석하는 것이 일반적인데, 이러한 해석에 대해서도 근본적인 비판과 성찰이 필요하기는 마찬가지이다.

8) 조선시대 불교사의 연구방법과 시기구분에 대한 문제제기는 손성필, 2014b 「조선시대 불

2. 승정체제의 개혁과 변천

조선초기 태종과 세종은 종단[宗], 사원전[寺田], 사노비[寺奴]에 대한 대대적인 개혁을 시행하였다. 이 일련의 정책 조치들은 이른바 억불정책, 곧 국가가 불교를 억압한 대표적인 정책으로 해석되어 왔다. 우선 이 정책 조치들을 간략히 정리해 보면, 1406년(태종 6)에 태종은 242개 사찰을 제외한 사찰의 사원전 3~4만 결, 사노비 8만 명을 속공하였고, 1407년(태종 7)에는 11개의 종단을 7개로 감축하였다.⁹⁾ 1424년(세종 6)에 세종은 종단을 禪宗과 教宗의 2宗으로 통폐합하였고, 그 소속 사찰로 선종과 교종에 각각 18개씩, 36개의 사찰과 그 소속 승도의 인원, 지급 사원전의 결수를 지정하였으며,¹⁰⁾ 선종과 교종의 都會所를 각각 興天寺와 興德寺에 설치하였다.¹¹⁾ 이와 같은 정책 조치들은 국가가 ‘공인’된 36개 사찰 이외의 수많은 사찰을 ‘撤毀’하거나 ‘불법화’한 것이었다고 해석되어 왔기 때문에, 불교와 불교계에 대한 탄압으로 이해될 수밖에 없었다. 그러나 36개 이외의 사찰은 혁거된 것이었을 뿐 철퇴된 것이 아니었다. ‘撤毀’는 건물을 철거한다는 의미인 반면, ‘革去’는 제도를 폐지한다는 의미에 가깝다.¹²⁾

사실 태종과 세종대의 종단 통폐합 등의 정책들은 국가 ‘僧政體制’에 대한 개혁 조치였다고 할 수 있다. 조선초기의 이 정책에 대한 이해를 위해서는 고려말의 불교정책과 불교계에 대한 이해가 선행되어야 하는데, 주지하다시피 고려말에 국가와 불교계는 승정체제를 통해 강고하게 결속해 있었던 것으로 보인다.¹³⁾ 국가는 승정체제를 통해 각 종단과 전국 주요 사찰의 승직을 제수하였고, 면세

교사 자료의 종류와 성격, 『불교학연구』 39: 2015 「조선시대 불교사 시기구분 시론」, 『불교학연구』 45 참조.

9) 『太宗實錄』 6年 3月 27日: 7年 12月 2日.

10) 『世宗實錄』 6年 4月 5日.

11) 김용태, 2011 「조선전기 억불정책의 전개와 사원경제의 변화상」 『조선시대사학보』 58 참조.

12) 손성필, 2016a 앞의 논문, 152-153면: 2016b 앞의 논문, 58-62면.

13) 이정훈, 2012 「고려 후기 僧官의 구성과 역할」 『한국사학보』 49, 223-224면: 박윤진, 2015 「고려시대 불교 정책의 성격」 『동국사학』 59, 130면: 손성필, 2018 「15세기 불교서적의 재발견: 조선의 유교화 담론과 불교서적의 소외」 『역사비평』 123, 327-328면.

전인 사원전과 사노비를 지급함으로써 불교계를 재정적으로 지원하였다. 이러한 승정체제는 일종의 관료체제로, 국가가 불교와 불교계를 통치에 활용하는 매개체로 기능했던 것으로 보인다. 이러한 고려말의 승정체제에 대해서는 앞으로 보다 심도 있는 논의가 필요하지만,¹⁴⁾ 태종과 세종대의 종단 통폐합, 사찰의 ‘혁거’ 등이 단순히 사적 영역의 종단과 사찰에 대한 것이 아니었음은 분명해 보인다. 다음 아닌 국가체제의 일부였던 승정체제에 대한 개혁 조치였던 것이다.

『實錄』의 문맥과 불교계의 현실 등의 통해 볼 때, 태종대에 242개, 세종대에 36개 이외의 사찰을 철회하거나 불법화한 것이 아니었다. 고려말 조선초에는 국가 승정체제에 속하여 승적이 제수되고 사원전이 지급되는 많은 사찰들이 있었는데, 태종과 세종은 그 승정체제에 소속된 사찰 수를 242개, 36개로 감축하고 사원전 지급 결수를 일정한 수준으로 제한하고자 한 것이다. 곧 태종과 세종대의 정책 조치들은 국가체제에서 승정체제의 기능을 크게 축소하고 소속 사찰의 재정적 특권과 소속 승도의 특권적 지위를 제한함으로써 국가체제를 개혁하고 정비하고자 한 것이었다고 할 수 있다. 물론 당시 불교계는 국가와 강고하게 결속해 있었기 때문에 이러한 일련의 조치들을 결과적으로 불교계에 대한 억압으로 해석할 수 있음은 물론이다. 그러나 국가가 36개의 ‘공인’ 사찰 이외의 사찰을 모두 ‘철회’했다거나 ‘불법화’했다는 기존의 이해가 잘못된 것임은 분명하다. 국가는 36개 이외의 사찰을 ‘혁거’하였을 뿐인데, 이는 사찰을 훼손, 해체했다는 의미가 아니라, 승정체제 소속 사찰에서 제외, 배제했다는 의미였다. 그리고 ‘공인’이라는 용어는 ‘종교’에 대한 서구의 역사적 경험이 투영된 개념으로, 흔히 국가로부터 공인되지 않은 불교와 사찰이 불법화되었다고 이해되나, 이 용어는 조선의 역사상을 논하기에 적절한 개념이라고 하기 어렵고 실제의 역사 현실에도 부합하지 않는다.

주목해야 할 사실은 승정체제가 국가체제에서 완전히 배제되지 않고 계속 유지되었다는 점이다. 여말선초의 비대한 승정체제는 태종대와 세종대의 조치들

14) 한국불교사 상의 ‘宗’(또는 종파, 종단)의 성격과 시기별 변천은 면밀한 재검토가 필요한 연구주제로 보인다(박광연, 2016 「고려시대 五教兩宗의 성격 재검토: 금석문을 중심으로」 『한국사상사학』 53: 2018a 「고려후기 僧政의 변화와 불교 宗團」 『한국중세사연구』 53: 2018b 「불교정책과 종단: 조선은 고려와 다른가」 『역사비평』 123).

통해 크게 개혁되었으나, 1424년(세종 6)에 설치된 禪敎兩宗을 정점으로 36개의 소속 사찰을 둔 승정체제는 연산군에 의해 폐지되기까지 약 80년간 안정적으로 유지되었다. 세종, 문종, 단종, 세조, 성종, 연산군에 이르는 시기에 선종과 교종의 두 종이 국가체제의 일부로 유지되고 있었으며, 僧科가 계속 시행되어 僧職과 法階가 제수되었고, 禪宗判事와 敎宗判事는 그 수장으로서 이 체제를 통솔하였다. 한양 도성 내의 사찰인 흥천사, 흥덕사에 선종과 교종의 도회소가 설치되었고, 36개 소속 사찰에는 면세전인 사원전이 지급되었다. 이 시기의 승정체제 운용에 대해서는 『실록』 등의 자료를 통해 그 대략적인 사실을 확인할 수 있는데, 『經濟六典』과 『經國大典』에는 승직의 제수, 승과의 시행, 사원전의 지급 등에 대한 단편적인 조항들이 수록되었으며,¹⁵⁾ 『世宗實錄』 「地理志」에는 선교양종 소속 각 사찰의 사원전 지급 결수가 기록되었다.¹⁶⁾ 널리 알려진 세종, 세조, 성종대 국가와 왕실의 불교서적 간행은 이러한 조선의 승정체제를 토대로 이루어진 것이라고 볼 수 있는데, 그간에는 주로 국왕과 왕실의 개인적 신앙에 따른 것으로 해석되어 왔다. 그러나 조선초기인 15세기에 조선이 승정체제를 유지하면서 통치에 활용했다는 사실은 앞으로 보다 세밀한 검토와 거시적 해석이 필요한 연구 주제인 것으로 보인다.¹⁷⁾

선교양종은 연산군의 폭정에 의해 갑자기 폐지되었다. 성종대 중엽 이후 사립세력, 또는 신진 관료가 선교양종, 승과, 度僧制 등의 폐지를 비로소 주장하기 시작하였으나, 성종은 이를 수용하지 않았다. 선교양종 중심의 승정체제는 다른 여러 국가체제와 마찬가지로 연산군의 폭정에 따라 폐지되었는데, 중종과 왕실은 이를 복구하고자 하였으나, 신료의 반대로 복구하지 못하였다. 이로써 중종대 약 40년 간 국가 승정체제가 폐지된 상태가 지속되었는데, 이는 오히려 승도와 사찰에 대한 국가의 통제력을 약화시켜 승도가 증가하는 현상을 초래하였다. 그 대책을 두고 중종대의 조정은 대체로 훈척세력과 사립세력이 대립하는 양상을 보였으나, 결국 대책을 마련하지 못한 채 논의는 공전되었다.¹⁸⁾ 이후 명종대에

15) 양혜원, 2017 앞의 논문, 318-331면.

16) 손성필, 2016b 앞의 논문, 59면.

17) 박세연, 2011 앞의 논문; 김기중, 2015 앞의 논문; 손성필, 2018 앞의 논문 등 참조.

문정왕후와 훈척세력이 1550년(명종 5) 선교양종을 복구하면서 내세운 명분도 승도의 증가에 대한 대책이 필요하다는 점과 『경국대전』에 규정된 제도라는 점이었는데,¹⁹⁾ 선교양종의 복구는 곧 승과와 승직, 도승, 사원전 등을 포함한 승정체제의 부활을 의미했다. 이 승정체제는 약 16년 간 유지되다가 명종대 말기인 1566년(명종 21)에 폐지되었으며, 이로써 사림세력이 정권을 장악한 선조대에는 다시 승정체제가 폐지된 상태가 되었다.

이처럼 16세기에는 선교양종이 폐지된 후 복구되고 다시 폐지되는 과정을 겪었는데, 주목되는 사실은 대체로 훈척세력은 15세기 승정체제의 복구를 지향한 반면, 사림세력은 승정체제의 폐지를 주장하였다는 점이다. 사림세력은 성리학 사상에 따라 교화론적 불교정책을 지향하였는데, 이는 국왕이 국가체제에서 불교제도를 폐지하고 모범을 보여주면 승도와 백성이 저절로 교화된다는 것이었다. 사실 이것이 성리학에 투철한 신료와 유자의 기본적인 입장이었으므로, 일반적인 오해와는 달리 승정체제가 폐지된 중종대와 선조대에 승도, 사찰, 불교계에 대한 직접적인 탄압은 거의 이루어지지 않았다. 성리학에 투철한 신료들은 국가체제에서 승정체제를 폐지한 후 승도가 저절로 교화되어 줄어들기를 기다렸을 뿐 직접적인 제재를 지향하지 않았다.²⁰⁾ 그러므로 승정체제가 폐지된 후 불교계에 대한 직접적인 제재가 이루어졌을 것이라거나, 성리학에 투철한 신료가 승도와 사찰에 대한 직접적인 탄압을 지향했을 것이라고 여기는 막연한 이해는 잘못된 것이라고 할 수 있다. 이는 곧 조선시대에 유교가 불교를 배척하고, 국가가 승도와 사찰을 억압했다고 여기는 이분법적이고 대립적인 이해가 잘못된 것임을, 그러므로 이러한 역사 인식에 대한 근본적인 성찰이 필요함을 의미한다.

조선후기에는 임진왜란을 계기로 都摠攝을 수장으로 하는 僧軍 통솔체제가 구축되었다. 승정체제를 국가체제에서 배제하고자 한 사림 정권은 임진왜란으로 인한 현실적 필요에 따라 승군을 동원할 수밖에 없었다. 그러나 법제에 규정된 선교양종의 부활만은 막고자 하였으며, 법제에 규정되지 않은 도총섭, 총섭 등의

18) 손성필, 2013b 앞의 논문, 74-75면.

19) 『明宗實錄』 5年 12月 15日.

20) 손성필, 2013b 앞의 논문, 52-63면.

승직을 제수하여 승군을 통솔하도록 하였다. 국가가 승직을 제수하여 승도를 직접 통솔했다는 점에서 이러한 승군 통솔체제는 일종의 승정체제였다고 할 수 있다. 그러므로 이러한 승군 통솔체제의 운용은 승정체제를 국가체제에서 배제하고자 한 사림 정권의 이념적 지향이 균열되었음을 의미한다.²¹⁾ 국가체제에서 승정체제를 배제하고자 한 사림 세력과 사림 정권의 지향은 조선후기에도 결국 관철되지 못한 것이다. 도총섭을 정점으로 하는 승군 통솔체제는 다소 간의 변화를 거치며 유지되었는데, 이 체제는 18세기 중엽의 均役法 시행으로 인한 승도의 감소,²²⁾ 지방관의 승군 차출 확대와 통제력 강화²³⁾ 등으로 인해 약화된 것으로 보인다. 그러나 사찰과 승도에 대한 국가적 개입과 활용은 계속되었으며, 이는 조선후기 정치 세력의 근원인 16세기 사림 세력의 지향과는 분명히 다른 것이었다.

이와 같이 조선은 국가체제의 일부인 승정체제를 통해 불교계를 지원, 통제, 활용했다고 할 수 있다. 조선초기에는 여말선초의 비대한 승정체제를 개혁하고자 하였으며, 16세기에는 승정체제의 치폐에 대한 정치 세력 간의 입장차가 노정되었으나, 임진왜란을 계기로 승군의 통솔체제가 구축되었다. 그러므로 조선초기 종단 통폐합 등의 승정체제 개혁은 불교계에 대한 억압이 아니라 국가체제 개혁의 관점에서 해석되어야 하며, 그 이후 승정체제의 유지와 변천 또한 조선 국가체제의 성격 및 변천과 관련하여 해석되어야 할 것으로 보인다. 조선 국가체제의 이해를 위해서도 승정체제에 대한 연구와 논의가 필요한 것이다.

3. 사찰의 분포와 통치체제

조선시대 사찰 정책에 대한 일반적인 오해도 조선초기 태종, 세종대의 종단 통폐합 등의 조치에 대한 잘못된 이해에 기인한다. 앞서 논한 바와 같이 태종,

21) 손성필, 2013a 앞의 논문, 284-285면.

22) 위의 논문, 40면.

23) 박세연, 2014 앞의 논문, 72-73면.

세종대의 종단 통폐합, 소속 사찰의 제한, 사원전 감축, 사노비 속공 등의 조치는 국가체제의 일부로 운용된 비대한 승정체제를 개혁하기 위한 것이었다. 그간 1424년(세종 6)에 선종과 교종의 소속 사찰 36개소를 제외한 사찰을 ‘철퇴’하였다고 이해되거나, ‘공인’된 36개소 이외의 사찰을 불법화하였다고 이해되어 왔으나, 이는 잘못된 이해이다. 조선이 국가 승정체제에 속한 사찰을 36개소로 제한하고, 이 사찰들에 대해서만 승직을 임명하고, 사원전을 지급한 것은 사실이나, 그밖의 사찰을 철퇴하거나 불법화한 것은 아니었다. 물론 사찰에 대한 국가적 관리와 지원이 크게 감축하여 불교계가 상당히 위축될 수밖에 없었던 것은 분명해 보인다. 그러나 태종과 세종대의 조치들이 공적 영역의 일부였던 국가 승정체제를 개혁한 것이지, 사적 영역의 불교계를 직접 억압한 것이 아니었다는 점 또한 분명한 듯하다. 그러므로 태종과 세종대의 승정체제 개혁 조치가 전국에 분포한 수많은 사찰에 어떤 영향을 미쳤는지가 구체적으로 분석되어야 한다고 할 수 있다.

『세종실록』 「지리지」의 각 군현 조에 수록된 사찰은 앞서 언급했듯 국가 승정체제의 선종과 교종에 소속된 사찰을 기록한 것이었다. 선종과 교종 소속 사찰 이외의 사찰이 15세기에 유지되고 있었다는 사실을 여러 기록을 통해 확인할 수 있을 뿐더러, 15세기 말에 편찬되어 16세기 초에 증보된 『新增東國輿地勝覽』에는 전국의 각 군현 조에 모두 1,650여 개소의 사찰이 수록되었다. 만약 1424년에 36개소 이외의 사찰을 모두 철퇴했다고 한다면, 이후 15세기 말에 이르기까지 불교계가 1,600여 개소의 사찰을 복구했다고 설명할 수밖에 없는데, 이는 타당하지 않다. 승정체제에 소속되지 않은 사찰들도 15세기, 16세기에 계속 유지되고 있었던 것이다. 그렇다고 해서 태종, 세종대의 승정체제 개혁이 여러 사찰의 운영과 유지에 크게 영향을 미치지 않았다는 것은 아니다. 승정체제 개혁이 각 사찰에 미친 영향은 각기 달랐던 것 같은데, 국가의 재정 지원 의존도가 컸던 사찰은 승정체제 개혁으로 도태된 반면, 施納田, 私田, 施主 등과 같은 사적 경제기반을 보유하고 있던 사찰은 계속 유지할 수 있었던 것으로 보인다. 승정체제 개혁으로 전국의 사찰이 일시에 도태된 것이 아니라, 저마다의 경제 기반과 자구 노력에 따라 점차 재편되어 갔다고 할 수 있는 것이다.²⁴⁾

24) 손성필, 2016a 앞의 논문, 151-154면; 2016b 앞의 논문, 60-63면.

조선시대 사찰 정책, 사찰의 재편 과정 등을 제대로 이해하기 위해서는 다양한 성격, 종류, 층위의 사찰이 존재했음에 주의를 기울여야 한다고 할 수 있는데, 우선 앞서 논한 바와 같이 15세기의 사찰은 국가 승정체제 소속의 36개 사찰과 그밖의 사찰로 분류할 수 있으며, 승정체제 소속 사찰 중에서도 선종과 교종의 도회소가 설치된 도성 내 사찰인 흥천사와 흥덕사, 그리고 圓覺寺 등은 한 층 격이 높은 사찰이었다고 할 수 있다. 승정체제에 소속되지 않은 사찰 중에서도 유서 깊은 명산의 대찰들은 상대적으로 격이 높은 사찰이었다고 할 수 있을 텐데, 명종대에는 이 전국의 名山大刹 300여 개소에 內願堂을 설치하여 주지를 임명하고 사원전을 지급하기도 하였다. 『신증동국여지승람』 각 군현 조에 수록된 1,650여 개소의 사찰은 각 군현별 대표 사찰을 수록한 것이라고 할 수 있는데, 각 군현별로 평균 5개소의 사찰이 수록되었다. 이는 『신증동국여지승람』에 수록된 사찰 1,650여 개도 전국 사찰 전체의 수효가 아님을 의미하는데, 실제로 여러 자료를 통해 『신증동국여지승람』에 수록되지 않은 사찰, 庵子, 齋宮, 墳菴 등이 다수 확인된다.²⁵⁾ 안동 지역을 예로 들면, 『신증동국여지승람』에 수록된 사찰의 수는 7개소이나, 이 지역의 읍지인 『永嘉誌』에 수록된 사찰 수는 60여 개소에 달한다.²⁶⁾ 이처럼 15, 16세기의 조선 사회에는 다양한 성격의 수많은 사찰이 전국에 분포해 있었다고 할 수 있는데, 그간에는 각 사찰의 성격을 고려하지 않은 채 불교정책과 불교계를 해석해 왔고, 여전히 조선의 군현에 사찰이 널리 분포해 있었다는 점은 크게 고려되지 않아 온 듯하다.

사실 사찰의 유지를 위해서는 큰 인적, 물적 토대가 필요했다. 고려시대에도 인적, 물적 토대가 안정적이지 않으면, 사찰은 유지하기 어려웠다. 승도가 거주하지 않게 되거나, 경제적 기반과 지원이 약화되면 사찰은 유지되기 어려웠는데, 실제로 고려시대에도 사찰이 폐사되기도 했다. 그러므로 태종, 세종대의 승정체제 개편으로 많은 사찰의 경제적 기반이 축소되거나 붕괴한 것은 분명한 듯하며, 이에 따라 승도가 사찰에 거주하지 않게 되면서 사찰은 결국 폐사하게 되었

25) 손성필, 2013a 앞의 논문, 102-105면; 2016a 앞의 논문, 154-156면.

26) 양혜원, 2005 「16세기 安東地域 佛敎界의 量的 轉變過程과 그 意味」, 이화여자대학교 석사학위논문, 27-28면.

다고 할 수 있다. 그러나 일반적인 오해와는 달리 승도가 거주하고 있는 사찰을 국가가 강제로 철회하는 일은 거의 일어나지 않았으며, 16세기 전반에도 국가는 민심의 동요를 우려해 지역 사찰에 대한 직접적인 수색조차 꺼려하였다.²⁷⁾ 사찰의 터와 재목, 기물 등을 서원, 관청 등의 건축과 운영에 활용한 사례도 대부분 이미 폐사된 사찰의 그것을 활용한 것이었으며, 지방관이나 유생의 침탈은 당시에 이례적인 일로 인식되었다. 그만큼 조선전기에 사찰에 대한 국가의 직접적인 개입은 제한적이었으며, 각 사찰들은 저마다의 여건과 사정에 따라 유지되기도 하고, 도태되기도 하였던 것이다.

사실 사찰의 유지에 가장 큰 타격을 준 것은 전란이었던 듯하다. 고려후기의 몽고 침략, 고려말의 왜구 침략으로 많은 사찰이 불타고 폐사되었던 것으로 보이며, 16세기 말의 임진왜란으로 인해 또 많은 사찰이 폐사되었던 것으로 보인다. 다시 말해, 고려 말에 왜구의 침략 등으로 인해 큰 타격을 받은 사찰들은, 15세기 전반의 승정체제 개혁으로 일정 정도의 조정과 재편을 거친 후, 15세기 후반과 16세기에는 상대적으로 안정적으로 유지되다가, 16세기 말의 임진왜란으로 인해 큰 타격을 입은 것으로 보인다. 지금까지 조선초의 승정체제 개혁이 사찰에 미친 영향은 과대평가된 반면, 임진왜란이 미친 영향을 과소평가되어 온 것이다.²⁸⁾

분명한 사실은 조선시대에도 전국적으로 수많은 사찰이 분포하고 있었다는 점

27) 손성필, 2013b 앞의 논문, 50-51면.

28) 조선전기 사찰의 존재 양상과 전란의 영향에 대해서는 추후 별도의 논문을 통해 자세히 논할 것이다. 임진왜란이 불교계에 미친 영향에 대한 기존의 인식은 임진왜란 당시의 승군 활동을 계기로 불교계가 부흥할 수 있었다고 보는 것이 일반적인데, 이는 임진왜란 이전에 불교계가 침체되어 있었다는 점을 전제로 한다. 그러나 사찰 수, 불서 간행 활동 등을 통해 볼 때 불교계는 임란 이전에 상당한 규모를 유지했으나, 임란을 거치면서 큰 타격을 입은 것으로 보인다. 그러므로 이른바 임란 이후의 불교계 부흥은 승군 활동에 따른 淸虛 休靜 계열 문도의 부상, 곧 이른바 淸虛系 중심의 불교계 재편으로 재해석되어야 할 듯하다(손성필·전효진, 2018 「16·17세기 '四集' 불서의 판본 계통과 불교계 재편」 『한국사상사학』 58). 필자가 조선시대 불교사의 시기구분을 시론한 기존 논문에서는 임진왜란이 불교계에 미친 심각한 타격을 다소 간과하였는데(손성필, 2015 앞의 논문, 288-289면), 지금은 임란 이후 기존 불교계의 질서가 상당히 와해된 상황에서 청허계 중심의 불교계 재편이 가능했으리라고 본다는 점을 이 지면을 통해 밝혀 둔다.

이다. 앞서 살펴보았듯 『신증동국여지승람』을 통해 볼 때 16세기 전반에 1,650개소 이상의 사찰이 전국에 골고루 분포하고 있었다. 그리고 17세기 중엽에 편찬된 『東國輿地志』와 18세기 중엽에 편찬된 『輿地圖書』에도 약 1,500여 개소의 사찰이 수록되었다. 이 전국지리지에 수록된 사찰을 살펴보면, 조선후기로 갈수록 암자의 수록 비중이 증가하는데, 이는 사찰과 불교계의 규모가 점차 축소되고 있었음을 의미한다.²⁹⁾ 물론 조선후기 전국지리지에 수록된 1,500여 개소의 사찰이 각 군현의 사찰을 모두 수록한 것은 아니었지만, 전국지리지에 수록된 군현별 대표 사찰 중에서 암자의 비중이 증가했다는 것은 그 사이에 규모가 축소되거나 폐사된 사찰이 나타났기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 16세기부터 시작해 조선말기까지 건립된 書院과 祠宇가 모두 900여 개소였다는 점과 비교해 볼 때,³⁰⁾ 여전히 많은 수의 사찰이 전국에 분포해 있었으며 지방, 향촌사회에서 일정한 기능을 하고 있었다고 할 수 있다. 그러므로 조선말기로 갈수록 사찰의 수, 불교계의 규모가 감소하고 있었다는 사실, 여전히 전국적으로 수많은 사찰이 분포하고 있었다는 사실에 대해 함께 주의를 기울일 필요가 있어 보인다.

사찰은 조선의 전 시대를 걸쳐 주요한 통치 대상 중의 하나였다. 앞선 논한 대로 조선전기 국가 승정체제의 운영은 승정체제 소속 사찰이 국가적 통치의 차원에서 관리, 지원되었음을 의미한다. 승정체제가 약화되면서 사찰에 대한 국가적 차원의 관리와 지원도 약화되었으나, 전 군현에 분포한 사찰에 대한 지방관의 관리와 통제는 점차 강화되어 간 것으로 보인다. 국가적 관리와 지원의 약화, 지방관의 관리와 통제의 강화와는 별개로, 왕실 차원의 사적 관리와 지원이 조선말기까지 지속되었음도 간과해서는 안될 것으로 보인다. 그러므로 불교에 대한 억압과 수탈의 관점에서 사찰의 분포와 운영을 해석하는 것은 한계가 있을 수밖에 없으며, 조선의 국가 통치체제와 관련하여 해석할 필요가 있어 보인다. 『신증동국여지승람』, 『동국여지지』 등과 같은 전국지리지, 조선후기에 다량 편찬된 읍지에 佛宇 조나 寺刹 조를 설정하고 군현별 대표 사찰을 지속적으로 수록

29) 양혜원, 2005 앞의 논문, 61면.

30) 정만조, 1975 「17~18世紀의 書院·祠宇에 대한 試論」 『한국사론』 2, 263면; 손성필, 2013a 앞의 논문, 41면.

하였다는 사실은 국가와 사족의 통치체제와 관련하여 중요한 시사점을 주는데, 국가와 사족은 사찰을 국가와 지방의 통치를 위한 중요한 정보로 인식하였다고 할 수 있다. 전국지리지와 읍지의 성격에 비추어 볼 때 국가와 사족이 사찰을 단순히 억압의 대상으로, 사회에서 배척해야 할 대상으로 여겼다면, 이를 전국지리지와 읍지에 수록하지 않았을 것이다. 지리지, 읍지에 수록된 사찰 정보는 국가와 사족이 사찰을 주요한 통치의 대상으로 인식하고 관리, 활용하고자 했음을 의미한다.

특히 사찰은 국가의 지방 통치체제의 성격 및 변천과 관련하여 연구를 심화할 필요가 있어 보인다. 앞서 언급한 대로 사찰은 전국 군현에 골고루 분포하였는데, 주지하다시피 국가의 지방 통치체제는 조선 초기, 중기, 후기, 말기에 따라 시기별로 차이가 있었다. 국가의 지방 통치체제가 점차 변천해 감에 따라 지방에 분포한 사찰의 기능과 위상이 어떻게 변화하였는지, 중앙정부, 지방정부, 士族, 鄉吏, 民과 사찰의 관계는 어떻게 변화하였는지를 살펴볼 필요가 있는 것이다.³¹⁾ 예컨대 전국의 모든 군현에 지방관을 파견하기 시작한 15세기에 지방에서 사찰이 어떤 위상이었는지, 사족이 점차 성장해 가지만 향리에 대한 압도적 지배력을 가지지 못한 16세기에 사찰을 둘러싼 지방 사회 구성원들 간의 역학 관계는 어떠하였는지, 임진왜란 이후 사족 중심의 사회체제로 재편해 간 17세기에 지방 사회에서 사찰의 위상은 어떻게 변모하였는지, 지방관의 통제력이 강해지고 사족의 영향력이 약화되는 18세기 이후에는 사찰의 기능과 위상이 어떻게 변화하였는지, 대체로 조선전기에는 공적으로 결속되어 있던 왕실과 사찰의 관계가 조선후기에 어떻게 변모하였는지 등에 대한 연구가 필요하다고 할 수 있다.

분명한 사실은 사찰이 국가, 지방, 향촌 사회의 일원으로서 조선 사회에 지속적으로 존재했다는 점이다. 그러므로 사찰을 억압과 수탈의 대상으로서가 아니라, 국가, 지방, 향촌 사회의 일원으로서 연구할 필요가 있다. 다음 장에 후술하겠지만 18세기 후반에 조정은 18세기 중엽의 균역법 시행 등으로 인해 승도가 줄어들어 폐사하는 사찰이 많은 현실을 우려하며 그 대책을 논의하였다. 이러한 논의 사실은 국가가 사찰을 국가의 통치에 필요한 조선 사회의 일부분으로 인정

31) 손성필, 2016b 앞의 논문, 65-66면.

했음을 보여주는 사례라는 점에서 의미가 있다. 한편 균역법의 시행, 지방관의 침탈 등의 여러 요인으로 인해 18세기 후반에서 19세기에 이르는 시기에 많은 사찰이 폐사된 것으로 보이는데, 이러한 현상 자체와 그 요인에 대해서는 앞으로 보다 면밀한 연구가 필요하다고 할 수 있다. 한편 근현대기의 학자들이 사찰의 수와 불교계의 규모가 급격히 감소한 19세기의 상황을 조선시대 전체로 일반화하여 확대 해석해 왔을 가능성이 크다는 점에도 주목할 필요가 있다. 이는 조선시대 사찰에 대한 기존 인식의 성찰 및 실증적 연구가 필요한 또 하나의 이유라고 할 수 있다.

4. 승도층의 존재와 국역체제

조선시대의 승도는³²⁾ 일반적으로 국가로부터 억압 받은 대상으로 형상화되어 왔다. 심지어 조선시대에 승도가 賤人 신분이었다는 허구적 담론이 역사적 사실로 받아들여지기도 하였다. 조선시대 승도의 천인신분설은 조선시대 불교계와 승도에 대한 오해를 대변하는 단적인 사례로, 근래에 와서야 근거 없는 허구적 주장임이 밝혀졌다.³³⁾ 조선시대 승도가 천인 신분이었다는 담론은 일제 관학자인 다카하시 토오루[高橋亨]의 『李朝佛教』를 통해 유포되었는데, 다카하시는 선교양종이 폐지된 16세기 이후로 승도의 지위가 천인과 같아졌고, 기생 등과 함께 八賤에 속했기 때문에 도성의 출입이 금지되었다고 하였으나, 이는 역사적 사실에 부합하지 않는 것이다. 그러나 이와 같은 허구적 주장이 지금까지 역사적 사실로 수용되어 온 것은 조선시대 승도에 대한 실증적 연구가 수행되지 않

32) 오늘날 불교 성직자를 가리키는 일반적 용어는 ‘僧侶’이다. ‘승려’는 ‘僧’ 또는 ‘僧人’의 복수 지칭어인데, 이 용어는 근대 일본에서 유입되기 이전에 한국에서는 거의 쓰이지 않았다. 『實錄』 등의 자료를 살펴보면 한국에서는 ‘승려’에 해당하는 ‘승’의 복수 지칭어로 주로 ‘僧徒’가 사용되었다(장경준, 2007 「조선시대 승관계와 승인 인사 관련 문서」 『고문서 연구』 30, 1면; 손성필, 2013a 앞의 논문, 1면; 양혜원, 2017 앞의 논문, 57-59면). 이에 이 글에서는 ‘승려’ 대신 ‘승도’를 사용하였음을 밝혀 둔다.

33) 손성필, 2013c 앞의 논문 참조.

왔기 때문인 한편, 조선시대 불교와 불교계에 대한 오해가 그만큼 깊었기 때문으로 보인다.

조선시대의 승도를 논하기 위해서는 우선 조선 사회에 다양한 부류와 층위의 승도가 존재했다는 사실부터 환기할 필요가 있어 보인다. 당대의 여러 기록을 통해 확인되는 다양한 부류와 성격의 승도를 구분하지 않고, 일반화하여 해석해 온 사례가 많기 때문이다. 조선시대의 승도는 여러 기준에 따라 분류가 가능하는데, 우선 승정체제의 측면에서 보면 승과에 급제하여 승직과 법계를 제수 받은 부류와 그렇지 않은 부류로 구분할 수 있으며, 이들 중에서도 判事, 住持 등의 고위 승직을 역임한 부류와 그렇지 않은 부류로 구분할 수 있을 것이다. 다음으로는 승도의 자격을 증빙하는 공문서인 度牒을 발급 받은 승도와 그렇지 않은 승도로 구분할 수 있다. 이 도첩을 발급 받은 승도는 균역이 면제되었는데, 공식적으로 균역이 면제된 것은 승과에 급제하고 승직을 역임한 승도도 마찬가지였다. 조선후기에는 도첩 대신 僧通政帖, 僧嘉善帖이 발급되었는데, 이 또한 균역의 면제를 보장하는 공문서였다. 그리고 불교계 내의 역할을 기준으로 승도를 구분할 수도 있는데, 수행승, 강학승, 염불승, 기타 소임의 승도 등으로 구분할 수 있을 것이다. 또한 사회의 저변에는 불교를 수행하는 승도라고 보기 어려운 非僧非俗, 무뢰배 등도 다수 존재했던 것으로 보인다. 그러므로 불교정책들이 어떤 부류의 승도를 대상으로, 어떤 목적으로, 어떤 조치를 취한 것인지가 구체적으로 분석될 필요가 있다.

조선초기 태종, 세종대의 승정체제 개혁은 기본적으로 승정체제에 소속된 僧職者를 대상으로 한 정책 조치였다. 종단이 통폐합되고 소속 사찰이 크게 감축되면서, 승직자의 수가 크게 감소하고, 승도의 국가사회적 지위가 상대적으로 저하한 것은 분명한 사실인 듯하다. 그러나 36개 이외의 사찰을 철회한 것이 아니듯, 36개 이외 사찰의 승도를 환속시킨 것은 아니었다. 국가체제의 일부인 승정체제의 개혁은 국가 관료의 한 부류라고 할 수 있는 승직자에게 직접적인 영향을 미친 조치였으나, 1424년 이후 승정체제가 선교양종 체제로 유지되면서 국가체제 하에 이 승직자도 계속 존재했으며, 이에 따라 『경국대전』에 승과와 승직자에 관한 조항이 수록되었던 것이다. 하지만 연산군대에 선교양종이 폐지되면

서 국가체제에서 승직자가 처음으로 완전히 배제되었는데, 당시의 조정 논의를 살펴보면 이를 ‘승도가 끊어졌다[僧徒頓絶]’라고 표현하였다. 그러므로 이는 이제 승직자가 사라지게 되었다는 의미의 정치적 수사라고 할 수 있으며,³⁴⁾ 이를 불교계의 승도가 모두 사라지게 되었다고 해석해서는 안 된다. 그로부터 약 40년 후인 명종대에 선교양종의 승정체제가 복구되면서 판사, 주지 등의 승직도 다시 제수되었는데, 명종대 말에 선교양종이 폐지되면서 승직의 제수 또한 폐지되었다. 그러나 임진왜란으로 인해 승군 통솔체제가 구축되면서 승직이 다시 제수되었는데, 다만 법제에 규정된 판사, 주지 등이 아니라, 도총섭, 총섭, 僧將 등이 제수되었다. 이러한 승직의 제수는 조선후기에 계속되다가 18세기 중엽 이후 다소 약화된 것으로 보이는데, 앞으로 국가체제의 관점에서 조선전기과 조선후기 승직의 성격과 역할에 대한 연구가 필요하다고 할 수 있다.³⁵⁾

조선전기의 승도는 국역을 부담하지 않는 계층이었다. 승도는 사상적으로는 불교를 숭상하는 집단이면서, 사회적으로는 세속을 벗어난 출세간의 존재였고, 국가적으로는 국역을 담당하지 않는 계층이었다. 승도와 국역 간의 관계는 고대, 고려시대와의 역사적 비교 연구, 중국과 일본 등과의 지역적 비교 연구 등이 필요한 주제로 보이는데, 적어도 여말선초에는 승도가 국역을 담당하지 않는다는 것이 국가사회적 통념이었던 듯하다. 그러나 이는 국가적으로 큰 손실이 아닐 수 없었다. 예컨대 태조대에 조정의 논의에서 이른바 修行僧과 幹事僧은 문제시하지 않고 사회에 광범하게 존재하는 雜僧을 문제시하였으며,³⁶⁾ 정도전은 『朝鮮經國典』의 軍資 조에서 군역을 담당하지 않는 승도의 수효가 너무 많다는 점을 우려하였다.³⁷⁾ 이처럼 조선시대의 관료들이 승도를 避役層이라고 비판한 이유는 승도가 군역을 담당하지 않았기 때문인데, 이에 대한 대책으로 승도로의 출가를

34) 손성필, 2013a 앞의 논문, 51면.

35) 조선후기의 여러 승직은 高僧文集, 高僧碑 등의 자료뿐만 아니라 조선후기의 戶籍 자료를 통해서도 확인할 수 있다(장경준, 2006 「조선후기 호적대장의 승려 등재 배경과 그 양상」 『대동문화연구』 54).

36) 『太祖實錄』 4년 2月 19日; 손성필, 2013a 앞의 논문, 107-108면. 원문에는 “재나 상을 치르는 데 가서 의식을 구하는 자[迎齋赴喪, 規得衣食者]”라고 하였는데 이 글에서는 이 부류를 편의상 ‘雜僧’으로 규정하였다. ‘雜僧’은 『實錄』에 다수 확인되는 용어이다.

37) 『三峯集』 卷7, 「朝鮮經國典」 賦典 軍資.

원칙적으로 제한하고자 한 제도가 바로 도승제라고 할 수 있다. 국가는 丁錢 납부, 誦經 시험 등의 일정한 절차를 거쳐 도첩을 발급하였고, 원칙적으로 도첩을 발급 받지 못한 승도는 환속하여 국역을 담당해야 했다. 국가는 도첩 발급의 자격, 절차 등을 통해 승도로의 출가를 제한하고자 하였고, 이는 『경제육전』을 거쳐 『경국대전』으로 법제화되었다.³⁸⁾ 그러므로 도승제의 시행 목적은 불교를 숭상하는 승도를 억압하기 위해서라기보다, 국역을 담당하지 않는 계층을 줄이고자 시행한 제도였다고 할 수 있다.

그러나 법제에 규정된 도승제는 현실에서 엄정하게 시행되었다고 보기 어려운 듯하다. 정해진 절차에 따라 도첩을 발급 받은 자가 거의 없었다는 『실록』의 논의를 통해 볼 때,³⁹⁾ 그 시행의 실효성이 의심스럽다고 할 수 있다. 더구나 1429년(세종 11) 흥천사 중수에 승도를 동원한 이후 도첩은 한시적 부역의 대가로 다량 발급되었다.⁴⁰⁾ 국가적인 역사에 승도를 약 30일 간 동원하고, 이에 대한 대가로 평생 면역을 보장하는 도첩을 발급한 것이다. 이러한 도승제의 운용은 법제에 정해진 도첩 발급의 절차를 무력화한 것일 뿐만 아니라, 도첩을 발급 받지 못한 승도가 조선 사회에 광범하게 존재하는 현실을 용인하는 것이었다고 할 수 있다. 다시 말해, 도첩이 없는 승도를 추쇄하여 환속한 것이 아니라 도첩이 없는 승려에게 부역의 대가로 도첩을 지급한 것은, 국가가 도승제를 엄정하게 시행해 오지 않았으며 사회에 광범하게 존재하는 승도층을 용인해 왔음을 의미한다. 1439년(세종 21)에 부역의 대가로 발급한 도첩의 수가 8천 8백여 건이었다는 기록, 1458년(세조 4) 이후 부역의 대가로 발급한 도첩은 6만 3천여 건에 이르나 같은 기간 법제에 따른 도첩 발급은 12건에 불과했다는 기록 등을 통해 볼 때,⁴¹⁾

38) 양혜원, 2017 앞의 논문, 310-314면.

39) 『世宗實錄』 21年 11月 9日; 27年 7月 15日.

40) 손성필, 2013a 앞의 논문, 25면.

41) 『世宗實錄』 21年 11月 9日; 27年 7月 15日; 『世祖實錄』 8年 4月 4日; 11年 1月 21日; 『成宗實錄』 2年 6月 8日; 12年 5月 27日. 한편 예종대의 기사에는 회암사 등의 공사 참여로 도첩을 받은 승려가 모두 8만에 이르렀다고 하였고(『睿宗實錄』 1年 5月 9日), 성종대의 기사에 의하면 세조 13년(1467)에 號牌法을 시행하였을 때 승려로 조사된 자만 11만 명, 또는 14만 3천 명이었다고 하면서 도첩제의 운용 실태를 비판하였다(『成宗實錄』 7年 6月 5日; 8年 閏2月 23日).

도승제는 명시적으로 시행되었을 뿐 실질적인 효과가 있었다고 보기 어려우며, 그만큼 15세기의 조선 사회에는 승도층이 광범하게 존재했던 것으로 보인다.⁴²⁾

도승제는 연산군대에 승정체제가 폐지되고 중종대에 복구하지 못하면서 함께 폐지되었다. 성리학에 투철한 사림세력, 신진 관료의 지향은 국가체제에서 선교양종, 승과, 도승제 같은 불교 관련 제도를 배제하여 모범을 보임으로써 승도와 백성이 저절로 교화되도록 하는 것이었다. 실제로 승정체제를 폐지한 중종대 전반기의 약 20년 간은 사찰, 승도 등에 대한 국가적 논의와 조치를 찾아보기 어렵다. 그런데 1530년경에 승도가 증가하는 현상에 대한 우려로 그 대책 마련을 위한 조정의 논의가 이루어졌는데, 1535년(중종 30) 훈척세력인 金安老가 도승제의 일종인 僧人號牌制를 시행하였으나 그가 정쟁으로 사사되면서 중단되었고, 이후 대책 논의는 공전되었다. 앞서 논했듯 문정왕후와 훈척세력은 승도의 증가를 명분으로 선교양종을 복구하였는데, 이 때 도승제도 함께 시행하였다. 15세기와 마찬가지로 선교양종, 도승제 등을 통해 승도와 사찰을 직접 관리, 지원하고자 한 것이 사림세력과 대비되는 훈척세력의 특징이었다고 할 수 있다.⁴³⁾ 한편으로 명종대에는 도승제 운용의 중요한 변화가 나타났는데, 바로 1553년(명종 8) 이후 승도를 부역에 동원하면서도 도첩을 발급하지 않기 시작한 것이다. 이는 여러 가지 측면에서 중요한 의미가 있는 조치였다고 할 수 있다. 이 조치로 인해 승도는 국역을 담당하지 않는다는 기존의 관례가 깨지게 되었으며, 도첩이 없는 승도는 환속시킨다는 명시적 원칙도 무력화되었다. 다시 말해, 이제 하층의 승도는 백성과 마찬가지로 국역을 담당하게 되었지만, 일반 백성으로서가 아니라 승도로서 국역을 담당하게 된 것이다. 그리고 乙卯倭變이 일어났을 때 군현의 수령으로 하여금 승군을 동원하고 선교양종의 판사가 이끌도록 한 조치가 취해지기도 하였다. 이러한 조치들은 조선후기 승도의 국역 담당과 관련하여 중요한 변화의 단초라고 할 수 있다.⁴⁴⁾

주지하다시피 임진왜란으로 인한 승군 동원을 계기로 조선후기에는 승군 통솔

42) 손성필, 2013a 앞의 논문, 26면.

43) 손성필, 2013b 앞의 논문, 73-75면.

44) 손성필, 2013a 앞의 논문, 87-93면.

체제가 형성되었다. 전란의 초기에는 참전의 대가로 도첩을 발급하였으나, 전란 말기에는 승통정첩, 승가선첩을 발급하기 시작하였다. 이로써 승도의 자격증이자 면역 증서인 도첩은 사라지고, 면역 증서인 승통정·가선첩이 발급되기 시작한 것이다. 그러므로 이 도첩, 禪科帖, 승통정·가선첩 등의 성격과 그 변천에 대해서는 앞으로 보다 면밀한 검토가 필요하다고 할 수 있다. 17세기 전반 남한산성을 축성할 때 파악된 승군의 수효가 17만 명에 이른다는 『承政院日記』의 기록을 통해 볼 때, 17세기 조선 사회에는 많은 수의 승도가 있었던 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 이 승도층의 국역 동원에 대한 국가의 정책은 결국 17세기 후반 승도의 戶籍 등재로 귀결되었다. 1675년(숙종 1) 조정에서는 승도의 호적 등재가 논의되었고, 1678년 식년부터 승도는 총섭, 승장, 통정, 가선, 良僧, 驛僧 등의 다양한 직역으로 호적에 등재되기 시작하였다.⁴⁶⁾ 승도의 호적 등재는 이제 승도도 국역을 담당하는 계층이 되었음을 의미하며, 이는 역으로 종전에 승도는 역을 담당하는 계층이 아니었음을 의미한다. 사족이 임진왜란 이후 면역층이 된 것과 대비하여, 승도가 기본적으로 국역 담당층이 되었다는 사실은 흥미롭다. 그리고 본래 출신의 호적이 아니라 승도가 승도로서 호적에 등재되었다는 점에도 중요한 의미가 있다. 국가는 승군 통솔체제, 지방 통치체제 등을 매개로 승도를 승도로서 국역 체제에 편입했다고 할 수 있는 것이다.⁴⁷⁾ 승도가 국역 담당층이 되었다고 해서, 승도 중에 승직자와 면역층이 존재했다는 사실도 간과해서는 안 되며, 승도의 호적 등재, 국역 편제 양상 등은 앞으로 많은 연구가 필요한 과제라고 할 수 있다.

18세기 중엽 균역법의 시행은 승도의 국역 부담과 관련하여 중요한 의미가 있는 정책 조치였다. 앞서 언급한 18세기 후반 조정의 논의를 살펴보면, 균역법 시행에 따라 일반 백성의 역 부담은 감소한 반면, 상대적으로 승도의 역 부담이 증대하면서 승도로의 출가가 감소하였고, 이로 인해 쇠락하거나 폐사한 사찰이 많아졌다고 하였다.⁴⁸⁾ 이러한 논의를 통해 볼 때, 18세기 중엽 이전에는 승도의

45) 『承政院日記』顯宗 10年 1月 4日 戊戌 “宋時烈又曰：倅民中僧尼爲最，頃有僧覺性者，監築山城者也，嘗云僧軍都擡，渠所知者至於十七萬人，可見其衆盛。”

46) 장경준, 2006 앞의 논문 참조.

47) 손성필, 2013a 앞의 논문, 175-214면.

48) 『英祖實錄』27年 11月 26日; 30年 4月 29日; 31年 8月 14日; 『正祖實錄』5年 12月 28日;

역 부담이 일반 백성에 비해 적었으나, 그 이후에는 일반 백성에 비해 승도의 역 부담이 상대적으로 가중되면서 출가가 감소한 것이 불교계의 쇠락을 초래했다는 사실을 확인할 수 있다. 이는 조선시대의 불교계가 국가의 억압적인 정책에 의해 쇠락했다고 하는 기존의 관념과는 달리, 승도의 역 부담 증가라는 현실적인 이유 때문에 급격히 쇠락하였을 가능성이 있음을 의미한다. 승도 수의 감소, 사찰의 쇠락 등으로 인해 19세기에 불교계의 규모와 활동은 상당히 위축되었던 것으로 보이며, 지금까지 이러한 19세기 불교계의 역사상을 조선시대 전체로 일반화하여 이해해 왔을 가능성이 커 보인다. 한편 19세기에 국가와 사회의 공적 체제가 제대로 작동하지 않았다는 점, 사족층이 수적으로 확대되고 양반 문화가 확산되고 있었다는 점 등이 불교계에 미친 영향도 앞으로 논구되어야 할 것으로 보인다. 이처럼 조선시대의 승도층은 불교를 숭상하는 집단일 뿐 아니라 조선 국역체제의 한 대상으로 연구될 필요가 있으며, 이는 조선시대의 국가와 사회에 대한 이해를 한층 심화시킬 수 있을 것이라고 본다.

5. 결론: ‘불교’에 대한 국가의 정책?

지금까지 논한 바와 같이 조선시대 불교정책의 실체는 기존의 일반적인 이해와는 상당히 달라 보인다. 국가의 유교 지향과 불교 배척에 따라 사찰과 승도가 억압당했을 것이라는 일반적 이해와는 달리, 조선초기의 종단 통폐합, 사원전 환수 등은 승정체제를 대상으로 국가체제 개혁을 위해 시행된 것이었고, 조선 사회에 널리 분포했던 사찰은 지방 통치체제의 관점에서, 인구의 상당수를 차지했던 승도는 국역체제의 관점에서 재해석되어야 할 것으로 보인다. 승정체제, 사찰, 승도를 대상으로 한 불교정책은 현실적 목적에 따라 시행되었으며, 조선 정치와 사회의 시기별 변화에 따라 불교정책의 성격도 변화하였다. 예컨대 16세기의 사림세력은 국가체제에서 불교 관련 제도를 제거한 후 승도와 백성이 저절로 교화되기를 기다리는 정책을 지향하였고, 국가가 불교계를 직접 통제할 15세기

의 불교정책은 바람직하지 않다고 여겼다. 그러나 이들의 사상적, 정책적 지향은 임진왜란으로 인해 균열될 수밖에 없었고, 국가는 다시 불교계를 직접 통제하고 활용하였다. 그러므로 유교의 불교 배척, 국가의 불교 억압이라는 이분법적 인식의 틀이 조선시대 불교정책의 실재를 크게 왜곡해 왔다고 할 수 있을 듯하며, 조선 국가체제의 일부이자 조선 사회의 일원으로 승정체제, 사찰, 승도를 연구할 필요가 있어 보인다.

조선시대 불교정책에 대한 기존의 오해는 ‘불교정책’이라는 개념 자체에서도 기인한다고 생각된다. 서언에서 논했듯 불교정책은 ‘불교’라는 사상(또는 종교, 이념)에 대한 정책이라는 의미인데, 이에 따라 승정체제, 사찰, 승도에 대한 국가의 정책을 ‘불교’에 대한 정책으로 치환하여 해석하게 하는 결과를 초래하였다. 이로 인해 승정체제, 사찰, 승도를 국가체제의 일부, 사회의 일원으로 해석하지 않고, 이념적인 배척 대상, 종교적인 이단 집단 등으로 안이하게 인식해 온 것이다. 그러므로 앞으로 구체적 역사 현실에 대한 실증적 연구와 함께, 조선시대 불교정책에 대한 잘못된 이해가 그간 통용되어 온 이유에 대한 비판적 성찰도 필요해 보인다. 그 이유로는 조선의 유교와 불교 관계를 서구적 관점의 종교 대립이나 근대적 관점의 이념 투쟁으로 단편적으로 해석해 왔다는 점, 일제 관학자에 의해 조선시대 불교사가 정리되면서 조선 유교의 독단성에 따른 불교 억압이 부각되었다는 점, 해방 이후에 여말선초를 유교 지향의 사상사적 대전환기로 해석하는 단선 발전론적 역사 인식이 널리 수용되었다는 점 등을 상정해 볼 수 있을 듯하다. 그러므로 앞으로 국가가 불교를 어떻게 억압했는가라는 결정론적 관점이 아니라, 승정체제, 사찰, 승도가 조선 사회에서 실제로 어떻게 존재했는가라는 관점에 따라 조선시대 불교정책 연구가 이루어질 필요가 있으며, 이는 조선시대의 정치, 사회, 사상에 대한 논의와 이해의 진전에도 일조할 수 있을 것 이라고 본다.

주제어 : 불교정책, 승정체제, 선교양종, 도총섭, 사찰, 승도(승려), 도승제, 다카하시 토오루[高橋亨]

투고일(2018. 8. 1), 심사시작일(2018. 8. 14), 심사완료일(2018. 8. 29)

〈Abstract〉

The Reality of State Policies on Buddhism
during the Joseon Dynasty
– With a Focus on the Analysis of the Objects of Policies –

Sohn, Seong Phil *

In accordance with its Confucian ideology, the state is known to have oppressed Buddhism during the Joseon Dynasty 朝鮮 王朝 (1392-1910). The narrative that Confucianism was elevated whereas Buddhism was suppressed has become general as the concept of “reverence for Confucianism and rejection of Buddhism” 崇儒 抑佛 (sung’yu eokbul), and this has come to be established as a statement explaining the period. Consequently, appreciation for and rejection of Buddhism has become an influential idea that is relied on when analyzing materials produced in this era and interpreting the politics and social reality of the age. However, positivistic studies on Buddhism-related policies and Buddhist circles during the dynasty have been deficient, and research on Buddhism-related clauses in legal codes from this epoch likewise was begun only recently. In order to understand the laws of a particular nation or period properly, contemporary sociopolitical reality, aims and nature of policies, and efficacy and limitations of laws must be taken into consideration in a multifaceted manner based on fundamental research on the nature of legal codes as well as the goals and objects of laws. Consequently, the understanding of Buddhism-related policies during the Joseon Dynasty cannot but affect the analysis of Buddhism-related laws from the same era.

According to the fruits of recent research, previous studies on and understanding of Buddhism-related policies of the Joseon Dynasty are problematic in many ways. These problems include: a failure concretely to analyze the aims and objects of policies; the generalization of changes in policies instead of analyzing them per age; a failure carefully to take into consideration the nature of and changes in Korean politics and

* Researcher, Institute for the Translation of Korean Classics.

society during this period; both historical materials and contemporary reality have been interpreted in a fragmentary manner based on the dichotomous concept of “reverence for Confucianism and rejection of Buddhism.” Through diverse materials, it can be confirmed that the state’s policies on Buddhist, reality faced by Buddhist circles, and changes to both during this epoch were not so simple. Nevertheless, research hitherto has failed to free itself from the interpretive frameworks of the confrontation between Confucianism and Buddhism and the state’s oppression of Buddhism. However, Joseon’s Buddhism-related policies constitute a research topic that not only is linked closely to the nature of Korean politics and society at the time but also requires comparisons with other East Asian countries in the early modern era. The present study therefore criticized existing research tendencies and attempted to shed light on the reality of the aims of Buddhism-related policies during the Joseon Dynasty by discussing these policies in terms of their concrete objects: the abbot 僧政 (seungjeong) system, temples 寺刹 (sachal), and priests 僧徒 (seungdo).

One of the major misunderstandings of Joseon’s policies on Buddhism is that the government’s abolishment and merger of Buddhist orders during the reigns of Kings Taejong 太宗 and Sejong 世宗, early in the history of the dynasty, have been generalized into and understood as state oppression of Buddhism and Buddhist circles overall. In fact, the abolishment and merger of Buddhist orders implemented under the reigns of these monarchs were reforms of the abbot system, which was a part of the state’s governing system. Indeed, the state and Buddhist circles were strongly tied through the implementation of state examinations for the selection of Buddhist priests 僧科 (seunggwa), conferment of government posts on Buddhist priests 僧職 (seungjik), and provision of lands to Buddhist temples 寺院田 (sawonjeon). The reform measure taken in the early stage of the dynasty aimed at greatly reducing Buddhism’s roles within the state’s ruling system and privileged position and support for the religion. Consequently, it is clear that the relationship between the state and Buddhist circles became lax and the latter fell in status. Nevertheless, it is also a clear fact that the abbot system was maintained as a part of the governing system until the abolishment of the two Buddhist denominations of the Zen School 禪宗 (Seonjong) and the Doctrinal or Textual School 教宗 (Gyojong) due to reasons such as Prince Yeonsan’s 燕山君 despotic rule. However,

measures taken during the early Joseon Dynasty such as the abolishment and merger of Buddhist orders hitherto have been commonly perceived as the state's ideological persecution of Buddhism and Buddhist circles, and the fact that the two Buddhist denominations, state examinations for the selection of Buddhist priests, and government posts bestowed on Buddhist priests were maintained until the 15th century has been overlooked. Centering on the two denominations of Buddhism, this abbot system was completely abolished during the reign of King Jungjong 中宗, revived during the reign of King Myeongjong 明宗, and once again abolished after 15 years of implementation. However, Buddhist monks' militias 僧軍 (seunggun) were mobilized due to the Japanese Invasions of Korea 壬辰 倭亂 (Imjin Waeran; 1592-1598). With this as the impetus, a kind of an abbot system, with supreme patriarchs 都摠攝 (dochongseop) at the top of the hierarchy, came to be implemented. This system was maintained despite some changes but seems to have been greatly weakened from the mid-18th century. Thus mediated by the abbot system, the relationship between the state and Buddhist circles lasted and changed during the bulk of the Joseon Dynasty. Consequently, closer reviews of this system in relation to the nature of the kingdom's national system are necessary.

The direct objects of Joseon's Buddhism-related policies were Buddhist temples and priests. However, government policies on temples and priests, too, have been greatly misunderstood due to misconceptions of the abolishment and merger of Buddhist orders during the reigns of Kings Taejong and Sejong. Although common knowledge is that all Buddhist temples except for 36 were demolished and many priests were made to return to secular life as a result of state policies on Buddhism during the early Joseon Dynasty, this, in fact, is erroneous. The state only limited the number of Buddhist temples belonging to the abbot system to 36 and did not grant financial privileges to other temples; it did not directly demolish temples. Temples thus excluded from the government's financial support could still be maintained through other economic bases; only those unable to accomplish this fell behind. The temples belonging to the abbot system and the amount of land provided to them by the state during the 15th century can be confirmed in "Geography Section" in the Annals of King Sejong 世宗 實錄 地理志 (Sejong Sillok Jiriji). Representative temples in counties and prefectures 郡縣 (gunhyeon) across the nation that continued to exist even after the abolishment of the

Zen and Doctrinal Schools can be ascertained in the Newly Revised Edition of the Augmented Survey of the Geography of Korea 新增 東國 輿地 勝覽 (Sinjeung Dongguk Yeoji Seungnam), with their number amounting to over 1,650. Because the maintenance of temples required considerable human and material resources, the Goryeo Dynasty 高麗 王朝 (918-1392), too, witnessed the dilapidation of temples for various reasons. In the early years of the Joseon Dynasty, many temples seem to have turned into ruins due to the state's reduction of support. In most cases, however, temples dramatically became derelict due to wars. During the Joseon Dynasty, the Japanese Invasions of Korea likewise seem to have led to a great decrease in the number of temples and a considerable reduction in the scale of Buddhist circles.

As with Buddhist temple, high-ranking priests belonging to the abbot system were hard hit by the state's Buddhist-related policies in the early stage of the Joseon Dynasty. The reduction of the abbot system led to a significant decrease in the number of government posts endowed on Buddhist priests, and this clearly weakened priests' privileged status to a considerable extent. Nevertheless, until the 15th century, not only did such government posts continue to be granted to priests but also the ordination certificate 度牒 (docheop) system was maintained officially. Ordination certificates were documents that not only demonstrated state recognition of Buddhist monks' status but also guaranteed these men's exemption from military service. In fact, the state sought to limit increase in the number of Buddhist priests through policies because this population group did not perform military service. In the early stage of the dynasty, there were a vast number of priests not issued with ordination certificates, and these men did not perform military service, either. Though the government strove to regulate such men's performance of state-imposed obligations through the ordination certificate system, the measure does not seem to have been effective in reality. Many Buddhist priests seem to have existed even during the 16th century, after the abolishment of the ordination certificate system. It was during the reign of King Myeongjong that the state began to mobilize priests without issuing ordination certificates in return. Monks continued to be mobilized for the government's construction projects, with the Japanese Invasions of Korea as the occasion. During the mid-17th century, Buddhist priests came to be recorded on household registers 戶籍 (hojeok) as priests. Nevertheless, state-imposed

duties were lighter for priests than for ordinary commoners. The situation was reversed with the implementation of the Equalized Tax Law 均役法 (Gyunyeokbeop) during the mid-18th century, however, so that monks now had a greater burden than did the populace. This served as a cause of a great drop in the number of individuals renouncing secular for priesthood. Such a decrease in the number of priests ultimately seems to have been a major cause of a fall in the number of Buddhist temples due to dilapidation starting in the mid-18th century.

As has been examined above, Buddhism-related policies during the Joseon Dynasty hitherto have been interpreted based on erroneous knowledge to a considerable extent. Policies on Buddhism were implemented according to practical goals and needs based on the kingdom's ideological orientation and changed as a result of political and social shifts. However, previous research has substituted all policies with the orientation of "reverence for Confucianism and rejection of Buddhism," interpreting them piecemeal. Such interpretation methods, in fact, do not seem free from the influence of the Western and modern/contemporary concept of "one religion per nation" or "one ideology per nation." The interrelationships among ideologies such as Confucianism, Buddhism, and Daoism and the relationships between the state and these philosophies in early modern East Asian countries including Joseon are topics that demand more meticulous reviews and in-depth discussions. It is therefore necessary to deepen research on Joseon's policies on Buddhism not from the perspective of how the state suppressed Buddhism but from that of how Buddhist circles actually existed in Korean society.

Key Words : Buddhism-related policies, the abbot system(僧政體制), temples(寺刹), priests(僧徒)