

## 한국의 종교정책과 종교계의 대응 :

- 불교, 천주교, 개신교를 중심으로\*

윤 용 복\*\*

1. 시작하며
2. 현대 한국의 종교정책
3. 국가의 종교정책에 대한 종교계의 대응
4. 종교계 대응양상의 특징
5. 마치며

### 1. 시작하며

해방 이후 현재까지 한국사회에서 시행된 여러 가지 종교관련 정책들에 대해 많은 연구들이 있었다. 그 연구들은 종교별, 또는 시기별로 연구 주제를 한정하고 있다. 연구의 경향은 표면적으로 드러난 현상을 서술하거나 아니면 정부 정책의 오류나 무지, 실패 등을 파악하는 것에 주안점을 둔 연구들이 대부분이다.

본고는 중앙 정부나 지자체의 종교정책에 대한 각 종교의 반응이 어떠한 것이었는가를 고찰할 것이다. 연구의 대상은 정부 수립이후 국가나 지자체에서 행해진 종교와 관련된 여러 가지 공식적, 비공식적 정책이나 행위들이다. 또한 공직자나 정치인들이 종교와 관련해서 행한 여러 가지 행위들도 공식화된다는 점에서 본 연구의 대상이 될 수 있다. 따라서 본 연구는 이러한 주제들에 초점을 맞추어 서술하고 이에 대한 각 종교들의 반응을 고찰함으로써 종교들의 사회적 행동특성을 이해하려 한다. 이를 위해 본 연구는 한국의 대표적 종교인 불교, 천주교, 개

\* 이 논문은 2012년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2012S1A5B5A07037444)

\*\* 서울대학교 강사

## 2 종교와 문화

신교를 중심으로 진행될 것이다. 세 종교만을 중심으로 이 연구를 행하는 이유는 다름이 아니라 세 종교가 한국 사회에서 차지하는 위상이나 영향력 때문이다.

첫 번째로 한국사회의 종교적 모습은 ‘종교백화점’이나 ‘종교시장’ 등으로 표현될 정도로 다양한 종교단체들이 공존하고 있다.<sup>1)</sup> 다양한 종교단체들이 있지만 그 가운데 불교와 개신교, 그리고 천주교가 한국사회에 끼치는 영향력은 매우 크다고 할 수 있다. 2005년 통계청의 종교인구 조사를 보면 한국인의 약 53.1%가 종교를 가지고 있으며, 52%가 이 세 종교에 속해 있다.<sup>2)</sup> 다시 말해서 전체 한국인의 절반 이상이 이 세 종교에 속해 있다는 말이다.

두 번째로 한국의 종교는 여러 분야, 특히 교육과 복지 분야를 통해 한국 사회에 영향력을 행사한다. 예를 들어, 한국의 종교교단들은 128개의 고등교육기관과 1,246개의 유치원·초·중등교육기관, 621개의 종교계 법인, 20,745개의 요양기관, 169개의 의료기관, 372개의 사회복지사업 법인, 약 50개의 방송 관련 기관, 그리고 약 200개의 연구소의 설립이나 운영에 관여한다.<sup>3)</sup> 특히 한국 사회의 교육이나 복지 부분에서 종교들의 역할이 간과될 수 없음은 주지의 사실이다. 그런데 이들 분야에서도 세 종교가 차지하는 비중은 매우 크다.

세 번째는 종교가 정치 영역과도 밀접한 연관성을 보인다는 점이다. 특히 선거철만 되면 세 종교전통들과 그에 속한 종교인들의 존재가 부각된다. 선거철이 되면 주요 후보자들은 비교적 교세가 큰 교단이나 교파를 방문하여 수장들을 만나고, 그 과정에서 교단이나 교파의 요구를 수용하는 모습을 보인다. 또한 종교들의 요구로 다양한 법률들이 신설되거나 개정된다. 2011년에도 종교교단의 해외 선·포교와 관련하여 외교부가 <여권법> 시행령의 개정 움직임을 보인 바 있다. 이처럼 종교와 정치가 밀접하게 연관성을 보이는 곳에서도 특히 이들 3개 종교의 활

1) 2008년 12월에 발표된 문화체육관광부 자료에 따르면, 한국사회에는 대략 500여개의 종교 단체가 존재한다. 이 가운데 불교계 168개, 개신교계 290개로 두 종교를 합치면 458개가 된다. 천주교, 유교, 천도교, 원불교, 대종교 등 1개 교단으로 이루어진 종교들도 있지만, 대체로 여러 교단들로 이루어진 종교들이 많다. 『한국의 종교현황』 (문화체육관광부, 2008), 23.

2) 이러한 통계청의 종교조사는 몇 가지 문제점들이 존재한다. 예를 들어 통계조사에서 ‘당신은 어떤 종교를 믿는가?’와 같은 물음을 묻는다고 했을 때, 기독교와 같은 종교는 그 종교에 가입하는 의례가 존재하므로 기독교인임을 명확히 밝힐 수 있다. 그러나 불교의 경우, 이런 의례가 명확하지 않기 때문에 예를 들어 일 년에 한 번 정도 절에 가거나 아니면 아예 안갈 경우, 심정적으로는 불교적 믿음을 지니고 있지만, 절에 제대로 나가지 않기에 불교신자라고 답할 수 있는가의 문제가 제기된다. 불교는 분명한 기준이 없기 때문이다. 이것은 유교의 경우도 비슷하다고 할 수 있다.

3) 문화체육관광부, 『한국의 종교현황』, 64; 107; 114; 119-122; 132; 209; 221-224.

동은 더욱 두드러지며, 언론은 이들 3개 종교의 수장과 정치인들의 만남을 시시각각 보도하고 있다.

마지막으로 현재 한국사회에 나타나고 있는 종교들의 갈등은 한국 사회의 통합을 저해하는 요인으로 작용하기도 한다. 종교로 인한 갈등은 종교교단들 사이의 갈등, 종교인들 사이의 갈등, 종교인과 비종교인, 그리고 종교와 정치 사이의 갈등 등이 있을 수 있다. 가령 개신교계 주요 교단의 총회에 구성된 ‘이단’이나 ‘사이비’ 관련 대책위원회의 존재와 활동은 전자의 사례에, 2010년 2월에 비종교인 중심의 단체가 버스 광고란에 개신교를 비판하는 내용을 게재하였다가 사회적으로 제재를 당한 사건은 후자의 사례에 해당된다. 또한 ‘공직자 종교차별 논란’처럼, 종교교단들이 정치 영역을 매개로 갈등을 보이기도 하는데, 이런 갈등은 한국사회에 적지 않은 혼란을 야기하기도 한다. 이런 갈등의 중심에도 3개 종교가 거의 대부분을 차지하고 있다. 이처럼 세 종교가 한국사회에서 가지는 위상이나 영향력은 매우 크다. 이에 본 연구는 이 세 종교를 중심으로 진행될 것이다.

연구의 기본 구조는 해방 이후 현재까지 정부나 지자체에서 시행한 여러 가지 종교 관련 정책들과 그에 대한 종교의 반응을 불교, 천주교, 개신교의 순서로 파악하고, 다음으로 이러한 반응을 바탕으로 세 종교를 비교해 볼 것이다. 정부에서 시행한 종교정책들은 법제화되어 나타난 내용을 중심으로 하되, 비공식적으로 정부나 지자체, 또는 공직자나 정치인들이 종교와 관련해서 행한 행위들도 포함될 것이다. 이들을 모두 포함시키는 것은 종교의 반응을 파악하는 것이 중심이기 때문이다. 다시 말해서 이 연구는 정부의 정책이 어떠했는가 아니라 정부의 행위에 대해 각 종교가 어떻게 반응했는가를 중심으로 종교를 이해하려는 것이 중심 목적이다. 그러므로 초점은 정부의 종교정책이 아니라 종교의 반응이 될 것이다.

## 2. 현대 한국의 종교정책

일제강점기에 한국의 종교들을 통제하기 만들어진 종교정책<sup>4)</sup>은 해방 이후 전황기를 맞게 된다. 해방 직후 대한민국 정부가 정식으로 출범하기 전 종교정책은 다른 정책과 마찬가지로 미군정에 의해 주도된다. 기독교적인 배경을 지닌 미군

4) 해방 이후의 종교상황 및 종교정책과 관련된 내용은 당시 한국 사회에 존재했던 다양한 종교들이 대상이지만, 본 논문에서 제시한 가이드에 따라 여기서는 불교와 천주교, 개신교를 중심으로 논의할 것이다.

#### 4 종교와 문화

정의 종교정책은 출발부터 여러 가지 잡음과 불합리한 점들이 나타났다.

1945년 9월 해방과 함께 점령군으로 한국에 진주한 미군은 포고 제1호를 통해 “오랫동안 조선인의 노예화된 사실과 적당한 시기에 조선을 해방 독립시킬 결정을 고려한 결과, 조선 점령의 목적이 항복문서 조항 이행과 조선인의 인권 및 종교상의 권리를 보호함에 있음을 조선인은 인식할 줄로 확신함<sup>5)</sup>”이라고 발표하였다. 종교상의 권리를 보호한다는 말에는 여러 가지 의미가 있겠지만, 가장 기본적인 의미는 종교의 자유를 보장한다는 것을 나타낸다. 그것은 일제의 감시와 통제 하에 사실상 신앙의 자유를 금지 당했던 종교들에게 그 자유를 인정한다는 것이며, 따라서 억압 속에서도 명맥을 유지해왔던 종교는 물론이고, 해체의 수순을 밟았던 종교들까지도 다시 정상적인 활동을 할 수 있는 여건이 조성되어 다양한 종교들이 서로 경쟁할 수 있는 장이 마련되었음을 의미하는 것이다.

불교는 일제 강점기에 만들어진 불합리한 법률을 철폐하는 것이 주요한 문제였다. 1947년 3월 3일 ‘불교혁신연맹’이 이들 법안의 폐지를 입법의원에게 제출하고, 그해 8월 8일 이 법들의 대체법안인 ‘사찰재산임시보호법안’이 입법의원 본회의를 통과하지만, 군정장관 대리는 이 법안의 인준을 거부하였다. 그 이유는 사찰재산이라는 것이 과거 일본 불교의 재산도 포함된 것으로 해석할 수 있고, 그렇게 되면 그러한 막대한 적산이 조선불교라는 일개 종교단체로 귀속될 우려가 있다는 것이었다.<sup>6)</sup>

미군정은 1945년과 1946년 성탄절을 공휴일로 지정했는데,<sup>7)</sup> 이때 성탄절의 공휴일은 제도화된 것이 아니라 임시 공휴일의 성격을 지닌 것이었다. 1947년 12월 24일에는 야간 통행금지가 해제되어 성당과 교회에서는 자정 미사와 예배를 할 수 있었다. 미군정이 끝난 1949년 개천절과 함께 성탄절이 대통령령으로 공휴일이 되었는데, 개천절은 종교적 의미와 함께 국가와 민족과도 관련된 행사였고 성탄절은 순수하게 종교와 관련된 최초의 공휴일이 되었다.

1948년 5월 31일 대한민국 최초의 제헌의회가 열리던 날 회의에 앞서 이승만 의원은 목사인 이윤영 의원에게 하나님께 감사기도를 드릴 것을 요청하여 기도한 일이 있었다. 이때 이승만이 기도를 요청한 이유는 대한민국이 수립되는데 사람이 힘만이 아니라 하나님의 힘도 작용했기에 감사의 기도를 드려야 한다는 것이었다.

5) 한국법제연구회 편, 『미군정법령총람』 (한국법제연구회, 1971), 1.

6) 《경향신문》, 1947년 11월 28일.

7) 《동아일보》, 1945년 12월 21일, 1946년 12월 22일.

대한민국독립민주국 제1차 회의를 여기서 열게 된 것을 우리가 하나님에게 감사해야 할 것입니다. 종교사상(宗教思想) 무엇을 가지고 있든지 누구나 오늘을 당해 가지고 사람의 힘으로만 된 것이라고 자랑할 수 없을 것입니다. 그러므로 하나님에게 감사를 드리지 않을 수 없습니다. 나는 먼저 우리가 다 성심으로 일어서서 하나님에게 우리가 감사를 드릴 터인데 이윤영 의원 나오셔서 간단한 말씀으로 하나님에게 기도를 올려주시기 바랍니다.<sup>8)</sup>

정부 수립 초기 안호상 문교부 장관은 초등학교 아동들에게 국기에 대해 경배를 하도록 하였다. 그러자 기독교는 이에 대한 이의를 제기하여 결국 1949년 4월 국기에 대한 경례를 주목례로 바꾸게 하였다.<sup>9)</sup> 또한 일제 강점기 일본 불교 승려들이 담당했던 형무소의 교화활동을 개신교의 목사들이 담당하게 하였으며<sup>10)</sup>, 한국 전쟁 중인 1951년 대통령령으로 군중제도가 시행되었는데, 이 군중제도에는 천주교와 개신교만 참여하였다.

특히 1948년 8월 15일 대통령 취임식 선서에서 “나 이승만은 국헌을 준수하며 국민의 복리를 증진하며 국가를 보위하여 대통령의 직무를 성실히 수행할 것을 국민과 하나님 앞에 엄숙히 선서한다.”라고 하였고, 취임사에서 “죽었던 이몸이 하나님 은혜와 .....”, “오날 대통령선서하는 이 자리에 하나님과 동포 앞에서 .....”와 같이 하나님의 존재를 강조하였다.<sup>11)</sup>

제1공화국이 출범한 후인 1954년 5월23일 이승만 대통령은 유시를 통해 왜색 불교의 잔재를 일소한다는 명분으로 절에서의 음주, 가무를 금지하고 왜색승려는 절에서 나가도록 하였다. 정교분리의 헌법 조항을 위반하고 정치가 종교에 간섭하는 사태가 벌어진 것이다. 이것은 재야세력에게 대처승을 공격할 수 있는 빌미가 되어 불교분쟁이 가속화되었다.

불교에 대한 차별과 간섭이 있었을 뿐 미군정과 그 뒤의 제1공화국 시기는 기독교 우대정책, 또는 기독교 공인교 정책<sup>12)</sup>을 취한 시기였다고 본다. 이승만 정권이 무너지고 출범한 제2공화국 대통령 윤보선은 기독교인이었고 총리였던 장면은 천주교인이었다. 그러나 제2공화국은 단명으로 끝났기 때문에 종교 정책이 달라질 시간도 없었지만, 실제로도 크게 달라진 것은 없었다. 다만 형무소의 재소자를

8) 국회사무처, 『제1회 국회속기록』 제1호, 1948.

9) 강돈구, 「미군정의 종교정책」, 『종교학연구』 12 (서울대학교 종교학연구회, 1993), 38.

10) 유호준, 「민족사적 맥락에서 본 한국 개신교」, 『종교와 문화』 2 (서울대학교 종교문제연구소, 1996), 57.

11) 고병철 외, 『21세기 중무정책의 기능강화와 발전방안 연구』 (종교문화연구원, 2007), 6.

12) 공인교 정책에 대해서는 강돈구, 「미군정의 종교정책」 참조.

교화하는 목적에서 시행되었던 형목제도가 개신교가 전담하던 과거와 달리 다른 종교들에게도 개방된 것이 달라진 점이라 하겠다.

요컨대 미군정기 및 제1공화국 시기는 정교분리의 원칙에 대한 개념도 명확하지 않았고, 정치의 주류를 담당하던 사람들의 기독교적 성향 등으로 인해 이들 정치인 개인의 선택에 따라 종교 정책이 좌우되던 시기였다고 본다.

군사쿠데타로 인해 단명으로 막을 내린 2공화국의 뒤를 이어 출범한 3-4공화국은 한마디로 정권에 순응하는 종교는 지원하고 비판하는 종교는 탄압하는 시대였다. 1961년 6월 5.16 직후 구성된 국가재건최고회의는 ‘사회단체등록에 관한 법률안’을 마련하였다. 이 안의 제2조를 보면 “① 본 법에서 사회단체라 함은 정치성이 없는 구호단체, 학술단체 및 종교단체와 국가재건최고회의의 허가를 얻은 단체를 말한다.”라고 되어 있으며, “④ 제1항의 종교단체라 함은 종교의 교의의 선포, 의식의 집행, 신자의 교화육성을 목적으로 하는 것으로서 사회공익에 위배되지 아니하는 단체를 말한다.”고 규정하였다. 또한 제6조의 사회단체의 해체에 관한 규정은 “등록된 사회단체라 할지라도 그 활동상황이 반국가적, 반민족적이거나 또는 신고사항에 허위가 있을 때에는 주무부장관은 각의의 결정을 거쳐 이를 해체할 수 있다.”고 하였다.<sup>13)</sup>

이에 따른다면 종교단체의 성격은 사회단체의 하나가 되고 사회단체는 반국가적 반민족적, 또는 허위가 있을 때 해체할 수 있다고 하여 종교단체가 정부에 비판적이거나 정부의 지시를 제대로 따르지 않으면 언제라도 해산시킬 수 있음을 보여준 것이다. 따라서 이 법률안은 종교단체를 규제 속에 두렷했던 것으로 본다.

한편 이 시기에는 이전부터 계속되고 있는 불교계의 분규로 인해 사찰의 피해가 지속되고 있었다. 이에 정부는 1962년 사찰령을 폐지하고 ‘불교재산관리법’을 제정하여 불교단체와 사찰의 등록을 의무화하고 등록된 불교단체의 재산과 사찰을 처분하는데 정부의 승인을 얻도록 하였다. 또한 ‘사찰령’으로 정부에 속해 있던 주지 임면권을 불교로 귀속시켰다. 1964년부터는 불경번역사업을 위해 정부가 불교에 재정을 지원하기 시작하였다. 또한 1967년에는 불교계가 군중에 참여할 수 있도록 허가하여 이듬해부터 군승제도가 운영되었다. 1975년에는 성탄절과 마찬가지로 드디어 불교계의 숙원인 석가탄신일도 국가공휴일로 지정되어<sup>14)</sup>, 그간 기독교에 비해 차별받아오던 여러 가지 제도적 장치가 균형을 이루게 되었다.

이 시기 또 하나의 독특한 모습으로는 1974년 8월 19일 대통령 영부인 육영

13) 고병철 외, 『21세기 종무정책의 기능강화와 발전방안 연구』, 7.

14) 김정수, 「우리나라 종교갈등의 특성과 바람직한 종교정책의 모색」, 『한국정책학회 하계 학술발표논문집』 (한국정책학회, 2013), 703.

수의 국민장에 불교, 천주교, 개신교 등 세 종교의 의례가 포함되었다는 것이다, 이것은 개인의 종교에 따라 개신교식 의례를 행했던 1949년의 김구, 1965년의 이승만 등의 장례식에서는 볼 수 없었던 모습이었다. 김구나 이승만의 경우는 개신교 신자였기에 개별적으로 개신교식 장례를 행했었다.<sup>15)</sup> 육영수의 이런 장례모습은 박정희의 국장에서도 볼 수 있었다. 이후로 행해진 국민장이나 국장 등에는 이들 3개 주요 종교의 의례가 행해졌으며, 2009년 5월에 행해진 노무현 전 대통령의 장례식부터는 원불교 의례가 추가되었다.

군사반란을 통해 집권한 5공화국은 정권 내내 종교들과 긴장관계를 형성하고 있었다. 특히 5공화국 출범을 앞둔 1980년 10월 27일, 군대를 동원해서 불교를 유린한 소위 10.27법난은 불교계에 씻을 수 없는 상처를 주었다. 한편 1962년에 제정되었던 불교재산관리법은 폐지되고 1987년 전통사찰보존법이 제정되었다. 이 법은 불교단체에 대한 불필요한 간섭을 배제하고 민족문화 유산으로서 역사적 의의를 가진 전통사찰을 중점적으로 보존·관리하려는 목적에서 제정된 것이다. 다시 말해서 이 법은 과거의 불교재산관리법에 비해 민족문화유산의 보존이라는 보다 분명한 목적을 갖고 있는 것이다.<sup>16)</sup> 5공화국 말기 10월 항쟁을 겪고 난 뒤 출범한 6공화국은 가능하면 종교에 간섭하는 것을 멀리하고 종교 자율에 맡기려는 태도를 유지하였다.

개신교 장로인 김영삼 대통령시절에는 종교방송의 지방방송국 배분 문제가 개신교에 특혜를 주는 등 형평성을 잃었다는 것으로 논란이 되었다. 김영삼은 대통령 재임 중 청와대에서 목사를 초청하여 개신교 가족예배를 자주 보았다. 또한 국방부구내 국군중앙교회의 주일 예배에 현직 대통령의 신분으로 참석하면서 논란을 야기하기도 하였다.<sup>17)</sup>

2008년 종교로 인해 우리 사회는 다시 한 번 갈등 상황을 맞게 되는데, 그것은 종교차별에 관한 것이다. 종교 간의 사소한 갈등은 현대 한국사회에서 지속적으로 있어왔지만, 종교차별에 관한 문제는 정부가 나서서 종교차별을 주도했다고 인식하는데 있다. 이명박 정부 출범 직후인 2008년 6월 국토해양부에서 대중교통 정보이용시스템인 ‘알고가’를 제작하면서 교회에 대한 정보는 표기되어 있는 반면 불교 사찰에 대한 정보가 누락된 사건이 발생하였다. 실무자의 실수라고는 하지만 현직 대통령이 개신교 장로였고 정부기관이 주체였다는 점에서 불교계의 종교차별 의혹을 불러왔다.<sup>18)</sup> 같은 해 7월에는 국토해양부에서 ‘경관법’, ‘경관계획수

15) 《동아일보》, 1949년 7월 6일자. 《경향신문》, 1965년 7월 27일

16) 한국문화정책개발원, 『우리나라의 종교정책에 관한 연구』 (1997), 19-20.

17) 《동아일보》, 1996년 1월 28일자

립지침'을 만들면서 전통사찰 정보가 또 누락되었고, 8월에는 교육과학기술부의 교육지리정보서비스를 만들면서 교회는 표시된 반면 역시 사찰정보가 또 누락이 되어 불교계의 큰 반발을 야기하였다. 결국 문화체육관광부 장관과 국무총리가 불교계에 사과하는 한편, 대통령까지 나서서 유감을 표명하였다. 또한 공직자에 대한 종교차별 교육을 지속적으로 실시하고, 국가공무원 복무규정과 공무원행동강령 등을 개정하여 종교차별 금지조항을 신설하는 결과로 나타났다.

한편 1948년 정부 수립 이후 종무행정의 담당부서는 문교부의 문화국 교도과와 사회교육과, 문화보존과 등이었다. 당시에는 종무행정을 담당하는 부서가 적어도 하나의 과로서 독립적인 행정조직을 지니지 않았다. 이러한 상황은 2공화국과 3공화국으로 이어지면서도 거의 비슷하였다. 이와 같은 종무행정 업무는 1968년 7월 문교부에서 문화공보부로 이관되었고, 담당부서도 문화공보부 문화국 종무과가 설치됨으로서 하나의 독립적인 과로서 출범하게 된다. 독립적인 하나의 부서가 된 이후, 종무행정 부서는 문화부, 문화체육부, 문화관광부, 문화체육관광부로 부처가 변경되면서도 지속적으로 이어지고 있다. 또한 종무과도, 종무국에서 종무실로 변화를 거쳤으며, 내부 직제도 지속적으로 변화하여 현재에 이르고 있다.<sup>19)</sup>

이렇듯 부서의 변화도 있었지만, 종무행정에 있어서도 시기별로 차이를 보이고 있다. 문교부에서 종무행정을 관할하던 시절에는 일제강점기와 같이 종교와 유사종교를 구분하는 양분법적인 시각에서 종교에 대해서는 우호적이면서도 유사종교에 대해서는 비우호적인 태도를 견지하였다. 이러한 상황은 사실상 문화공보부로 이관된 4공화국까지 이어졌다.<sup>20)</sup> 다만 4공화국에서는 특정종교와 종교재산을 보호하는 업무가 주를 이루었다. 따라서 이때까지는 종교일반에 대한 종교정책의 수립·계획·총괄 기능이 없었다. 4공화국 말기에 이르게 되면 여기에 '활동지원'에 관한 종교정책이 추가되었다. 5공화국 초기에는 '종교활동에 관한 조사·연구'업무가 추가되었으며, 6공화국에 들어서야 '종교정책에 관한 종합계획의 수립 및 추진' 업무를 신설하면서 종교 일반에 대한 정책 수립이 가능해졌다.<sup>21)</sup>

현재 종무실의 업무를 보면 종교 행정 업무를 총괄하며 종교 간 협력 및 연합 활동 지원, 종교문화콘텐츠 개발, 종교시설의 문화공간화 지원 등을 통해 종교 간

18) 《경향신문》, 2008년 6월 24일자

19) 정부의 종무행정 변화에 대한 자세한 사항은 다음을 참조할 것. 문화체육관광부, 『2009 종무행정백서』 (2010), 3-13.

20) 문화체육관광부, 『2009 종무행정백서』, 4.

21) 고병철, 「한국 종교정책의 진단과 과제 -문화체육관광부의 종무실을 중심으로-」, 『종교연구』 65, (2011), 6-7.



화합에 기여한다고 되어 있다.<sup>22)</sup> 이러한 업무들에 더하여 2008년부터는 공직자 종교차별에 관한 업무도 새롭게 생겨났다. 결국 종무실의 행정목적은 종교 활동의 지원, 종교간 화합을 통한 사회 안정, 그리고 종교의 문화산업적 측면의 강조 등으로 요약될 수 있다. 실제로 종교간 화합을 위해 종무실은 국가 예산을 편성해서 종교예술제나 종교평화포럼과 같은 활동을 지원하고 있다. 해외선교사 활동, 국제종교교류, 남북종교교류 등의 활동들도 지원해 오고 있다. 또한 전통문화 보존과 전승을 위해 역사적 연원이 있는 불교사찰을 전통사찰로 지정하고 전통사찰로 지정된 사찰의 보수와 정비를 지원하며, 대장경의 번역 및 DB화 지원, 그리고 템플스테이 지원 등도 종무실의 업무에 포함되어 있다.

마지막으로 한 가지 더 언급할 내용은 개신교의 보수층들이 참여하여 시작되었던 국가 조찬기도회에 대한 것이다. 국가조찬기도회는 1965년 개신교계가 대통령과 국회의장, 대법원장 등 국가 지도자들을 초청해 기도를 하는 모임으로 시작되었다. 기독교적인 문화풍토를 가지고 있는 미국의 국가조찬기도회를 본떠서 개신교인들은 대통령을 중심으로 국회조찬기도회라는 모임을 만들었다. 그리고 이듬해 ‘대통령조찬기도회’라는 명칭으로 바뀌었는데 말 그대로 대통령을 위한 기도회가 되었으며, 나중에 국가조찬기도회라는 명칭으로 바뀌었다. 이 모임은 10.26사태 등으로 인해 잠시 중단된 적은 있지만, 그 이후에도 중단되지 않고 지속적으로 개최되어 현재까지 지속되고 있다. 대통령의 종교와 상관없이 역대 대통령이 모두 이 기도회에 참석한 점도 특색이랄 수 있다.

### 3. 국가의 종교정책에 대한 종교계의 대응

#### 1) 불교계의 대응

해방 직후 불교는 총무원을 중심으로 하는 세력과 재야 세력으로 나뉘어 서로의 주장을 내세웠다. 양측은 서로의 혁신안들을 들고 나왔지만 그 입장은 현격하게 달랐다.<sup>23)</sup> 따라서 양측은 친일잔재를 없애고 적산의 반환과 같은 불교의 재산

22) 문화체육관광부 홈페이지 <http://www.mcst.go.kr>

23) 총무원 측은 ‘조선불교 조계종(朝鮮佛敎 曹溪宗)’이라는 종명(宗名)을 ‘조선불교’로, 그리고 종정(宗正)과 종헌(宗憲)이라는 명칭을 각각 교정(敎正)과 교헌(敎憲)으로 변경하고, 종회(宗會) 대신에 중앙교무회(中央敎務會)를 설치한 뒤 중앙총무원 산하기관으로 각 도에 교시

을 인수하는 현실적 문제로, 그리고 선종과 교종의 대립이라는 이념적 문제로 갈등이 표출되었다. 이념적 문제란 다른 것이 아니라 당시 총무원은 일제의 조선사찰령 이후 지속되어 온 교종을 표방하고 있었고, 재야단체에서는 한국불교의 주류는 선종이라는 입장에 있었기 때문이었다. 따라서 표면적으로는 재산권에 관한 문제이지만 선교의 대립이라는 이념적 측면도 간과할 수 없는 것이다.<sup>24)</sup>

광복 직후 불교의 김법린(金法麟) 총무원장은 하지 중장과 만나 일본불교의 사원을 조선불교에서 인수하기로 협의하였다. 그리하여 박문사, 동본원사, 서본원사, 화광교원, 조계학원, 용곡대학 등 일본불교 여러 종파의 재산을 선학원이 관리하게 되었다. 그러나 나중에 이들 일본불교의 재산관리권을 두고 선학원 측과 총무원의 갈등이 생겼다.<sup>25)</sup> 1946년 7월 27일 총무원 측에서는 군정장관에게 사찰령 등의 폐지를 신청하였고, 이어 1947년 3월 3일 사찰령, 포교규칙 등 네 가지 탄압법령의 폐지를 입법의원에 제출하였다. 그 결과 사찰령 등의 폐지와 대체법안인 ‘사찰재산임시보호법안’이 입법의원 본회의를 통과하게 된다.<sup>26)</sup> 이에 대해 조선불교총본원과 산하 10여 단체에서는 연명으로 하지 중장과 입법의원의장, 군정장관, 민정장관, 대법원장 등 관계방면에 항의문을 제출하여 반대하였다.<sup>27)</sup> 이처럼 해방 직후 불교의 총무원 측과 재야세력은 서로 단합하여 불교의 자율성 회복을 위해 노력하기보다는 불교의 지배권을 둘러싸고 서로 내분을 일으키고 있었다.

미군정기로부터 이승만 정부에 이르기까지 지속적으로 펼쳐진 친기독교 정책에도 불교계는 적절히 대응하지 못하고 서로 간의 분열된 모습으로 일관하였다. 해방 당시 기독교인은 남한 전체 인구의 5퍼센트에도 미치지 못하였다. 그럼에도 불구하고 성탄절이 공휴일로 지정되는 것을 지켜보았고, 국가기관의 공적인 자리에서 기독교 의례가 행해지는 상황에서 아무런 대처가 없었다. 6.25전쟁 시에는 군중병과에 기독교만 참여하였음에도 역시 제대로 된 대응을 하지 못하였다. 일제 강점기 일본 불교 승려들이 담당했던 형무소의 교화활동이 개신교 목사들의

---

원(敎施院)을 두는 등 혁신안을 마련하였다. 그러나 재야 세력인 불교혁신연맹은 혁명불교연맹과 선학원 등 7개 재야단체와 합동으로 전국승려대회를 개최하여 사찰령, 조계종 총본산 태고사범, 그리고 31본말사범의 폐지를 결의하였다. 강돈구, 앞의 글, 18-19.

24) 정병조, 「한국불교의 성찰과 전망」, 『1945년 이후 한국종교의 성찰과 전망』 (민족문화사, 1989), 63.

25) 강돈구, 「미군정의 종교정책」, 36.

26) 송기춘, 「미군정기 및 대한민국 건국 초기의 종교관련제도의 정립과 관련한 헌법적 논의-입법의원과 제헌국회에서의 논의를 중심으로-」, 『법과 사회』 24 (2003), 170.

27) 《동아일보》 1947년 11월 14일자.

전유물이 되었을 때 불교가 부분적으로 반발하였지만 지속적이지는 못했다.

그간 불교계에서는 지속적으로 과거 정부의 친기독교 정책에 대해 비판해왔지만, 지배권을 둘러싼 갈등으로 인해 정부의 그와 같은 정책에 한 목소리로 대응하지 못한 점도 부인할 수 없는 사실이다. 도리어 1954년 이승만 대통령이 일제 잔재 청산이라는 명분으로 왜색승려는 절에서 나가도록 유시를 발표하자 재야불교세력은 이것을 환영하고 대처승을 공격할 기회로 삼았다. 이러한 불교의 내분은 결국 비구승과 대처승이 결별하여 조계종과 태고종이라는 종단으로 양분되는 결과를 표출하였다. 1965년에 들어서야 불교계에서는 조계종을 중심으로 균승종제도의 도입을 원하는 청원서를 국방부에 제출하였고,<sup>28)</sup> 지속적으로 이 제도의 도입운동을 펼친 결과 1968년에 가서 처음으로 균승을 배출하게 된다.

석가탄신일의 공휴일 문제는 1950년대부터 나타난 것으로 보인다.<sup>29)</sup> 이 문제도 역시 1960년대 들어서 조계종을 중심으로 본격적인 활동을 펼치게 된다. 불교계에서 지속적으로 석가탄신일의 공휴일 지정을 정부에 건의하자 불교계의 표를 의식한 국회의원들도 공휴일 지정을 정부에 건의하기 시작하였다. 또한 불교법조인회가 법원에 총무처장관을 상대로 행정소송을 제기하고 불교신도회 등도 여기에 동조하였다.<sup>30)</sup> 1974년 4월 23일에는 불교계 11개 종단 명의로 석가탄신일 공휴일 제정에 관한 청원서를 대통령을 비롯한 국무위원들에게 보내는 등 불교계의 일치된 모습이 나타났다.<sup>31)</sup> 결국 1975년부터 석가탄신일은 공휴일로 지정된다.<sup>32)</sup>

1980년의 10.27법난이 일어난 직후 조계종은 정화중흥위원회의를 출범시키고 계엄사에서 수사한 결과를 토대로 관련자들을 징계하였다.<sup>33)</sup> 정도의 차이는 있지만 과거 이승만 대통령이 대처승은 절을 떠나라고 할 때와 비슷한 모습이 재연된 것으로 본다. 불교의 정화는 필요하다면 불교자체에서 시행되어야 마땅하다. 그러나 국가권력이 종교에 개입해서 종교가 분열하는 상황이 재연되었다. 1980년대 후반에 가서야 불교계에서는 이 사건에 대한 진상규명을 요청하며 국가권력이 부당하게 개입했음을 비난하게 된다. 그렇지만 이후로도 조계종은 종권을 둘러싸고 계속해서 갈등을 표출하였다. 조계종의 종권은 갈등을 수습하고 출범한 지 겨우

28) 《동아일보》 1965년 3월 17일자.

29) 《경향신문》 1967년 5월 15일자.

30) 《경향신문》 1974년 4월 3일자.

31) 《동아일보》 1974년 4월 24일자.

32) 《매일경제》 1975년 1월 15일자.

33) 《매일경제》 1980년 11월 3일자, 11월 20일자.

6개월 만에 군부에 의해 강제로 바뀌게 되었다. 이후 1980년대 초반 조계종 총무원장의 임기가 평균 4.8개월에 불과할 정도로 종권이 빈번하게 바뀌는 상황이 되었다.<sup>34)</sup>

불교계의 갈등은 외부의 세력이 작용한 것이 근본적 원인이다. 일제에 의해 변질된 불교의 모습으로 해방을 맞이하게 되어 불교의 갈등이 시작된 것이다. 이에 더하여 해방 이후에는 이승만 정권에 의해 갈등에 불을 지핀 꼴이 되었다. 법령과 여러 가지 정치적 행위를 통해 비구와 대처 사이의 갈등을 심화시켰다. 1970년대로 접어들면서 종단끼리 불교계의 현안에 서로 협력하는 모습이 나타났지만, 비정상적으로 출범한 국가권력에 의해 10.27 법난이 자행되면서 새로운 갈등 구조가 생겨났다.

한편 불교계는 김영삼 정부 시절 종교방송국 개국 문제와 대통령의 신분으로 외부교회에서 개신교 예배에 참석하는 등의 중립적이지 못한 대통령의 행위에 대해 비판하였다. 정부의 중립적이지 못한 행위에 대해 불교계가 가장 민감하게 반응한 것이 공직자의 종교차별행위에 관한 것이다. 이명박 정부 시절 정부기관에서 시행한 여러 사업에 불교가 차별대우를 받고 있는 것으로 본 불교계는 서울광장에서 수많은 불교인들이 모인 가운데 범불교도대회를 개최함으로써 불교의 힘을 보여주었다. 이에 대해 정부는 대통령과 국무총리, 그리고 주무장관인 문화체육관광부 장관까지 나서서 유감을 표명하고 대책을 발표하는 등의 반응들이 나타났다. 그 결과 공직자종교차별금지를 위한 법령의 개정과 세미나 개최 등이 이루어지고 동시에 공직자종교차별예방교육을 지속적으로 실시하게 되었다.

## 2) 천주교의 대응

천주교는 일제 강점기 신사참배를 허용하고 황군의 무운 장구를 기원하는 미사나 기도회를 개최하는 등의 친일 행각이 있었지만 해방 직후 미군과 밀월관계를 형성하며 좋은 분위기를 유지시켜 나갔다. 노기남 주교는 미군을 명동성당으로 초청하여 미사와 환영회를 개최하고 미군정청에 유력인사의 명단을 작성해 주는 역할도 하였다.<sup>35)</sup> 또한 소위 공산당원 위폐사건으로 폐쇄상태에 있던 정관사라는 인쇄소를 불하받아 대건인쇄소로 이름을 바꾸고 《경향신문》을 비롯한 천주교 출판물을 발행하기 시작하였다.

34) 《동아일보》 1982년 3월 26일자.

35) 강돈구, 「미군정의 종교정책」, 20.

미군정기 친기독교정책에 힘입어 천주교는 개신교와 마찬가지로 국가적 종교의 위치에 서게 되었다. 종교정책에 있어서는 미군정기의 연장선이라고 할 수 있는 이승만 정부 초기에도 천주교는 마찬가지로의 지위를 확보하고 있었다. 그러나 초기를 지난 이승만 정부는 천주교보다는 개신교를 보다 우선시하는 정치적 행위를 나타내기 시작하였다. 앞서서도 언급했듯이 국가의 공식적인 행사에 목사를 앞세워 기도하게 한다거나 개신교 지도자들을 권력구조 속에 편입시키고 개신교만 독점적으로 형목제도를 담당하는 등의 정책이 이어졌다. 이승만의 친기독교정책, 그 가운데서도 개신교를 우선하는 정책의 영향으로 1952년 제2대 대통령 선거에서는 한국기독교연합회의 이름으로 이승만을 대통령으로 선출할 것을 촉구하기도 하였다.<sup>36)</sup>

이와 같은 개신교 우대 행위에 영향을 받은 것인지는 분명하지 않지만, 친미, 반공이데올로기라는 입장에서 서로 친화감을 보였던 이승만 정부와 천주교의 관계는 보도연맹사건(1950), 국민방위군 사건(1951), 거창 양민학살사건(1952), 부산정치파동(1952)을 거치면서 변화하기 시작하였다. 이미 1948년 제2대 국회의원 선거에서 이승만은 불리한 위치에 있었다. 또한 부산정치파동은 이승만의 정적이랄 수 있는 장면의 대통령 진입이 좌절되는 사건이기도 했다. 이 무렵 천주교 측에서는 《천주교회보》나 《경향신문》, 『경향잡지』 등을 통해 천주교 측 인사들에게 투표하거나 교회를 옹호해줄 사람들에게 투표하도록 하고 있었다. 특히 1956년 제4대 부통령 선거에 입후보한 장면을 당선시키기 위해 《천주교회보》, 《경향신문》, 『경향잡지』 등에 많은 지면을 할애하여 장면을 소개하고 그에게 투표할 것을 호소하였다.<sup>37)</sup> 이런 사실들로 미루어 천주교에서는 이승만 정부가 개신교와 천주교를 차별하고 있음을 인식하고, 천주교의 차별행위를 불식시킬 수 있는 정치세력을 만들기 위해 활동한 것으로 판단된다. 물론 이승만 정부의 부정과 부패가 심각하다는 인식도 동시에 작용했을 것이다.

이처럼 노골적으로 천주교 측에서 정부를 반대하고 장면을 지원하자 이승만 정부는 1959년 4월 30일 천주교에서 운영하던 《경향신문》의 발행을 중지시키면서 “경향신문이 천주교 재단에서 발행하는 신문으로 천주교 본래의 교지와 입장을 달리하며 종교와 정치를 구분하지 못하고 쓸데없이 정부비난과 허위보도를 계속해오는” 등의 행위로 인해 폐간한다고 발표하였다.<sup>38)</sup> 이에 서울교구장 노기남

36) 노길명, 「광복 이후 한국 종교와 정치간의 관계」, 『종교연구』 27 (한국종교학회, 2002), 9.

37) 『경향잡지』, 1058호, 1956년 5월, 166-179.

38) 『경향잡지』, 1095호, 제 51권, 1959년 6월, 193.

주교는 정부의 이러한 처사를 비판하는 등 강력히 반발하였다. 대구교구는 《가톨릭시보》를 통해 비록 이것이 “교회 박해는 아닐지라도 무신적(無神的) 공산주의라는 공동의 적을 대항하여 반공의 대열을 지어 치열한 싸움을 계속하고 있는 전우”로 묘사<sup>39)</sup>하며 정부의 《경향신문》 폐간을 비판하는 등 천주교는 일치된 모습을 나타냈다. 결국 《경향신문》의 발행은 중단되었지만, 4.19혁명이 발생한 직후인 1960년 4월 26일 복간되었다.

그러나 5.16 쿠데타 이후 집권한 군사정부와 뒤이어 출범한 3공화국 초기 천주교는 중립적인 태도를 유지하고 있었다. 일반적으로 판단하건대, 장면정부에 대한 지지의사를 보였던 천주교였다면, 그 장면 정부를 전복시킨 쿠데타에 대해 반대의사를 표시하거나 적어도 출발부터 불편한 관계가 되어야 했을 것이다. 그러나 천주교는 침묵으로 일관했고, 도리어 1962년의 연두교서에서 노기남 주교는 “오늘 우리 국가는 재건국민운동을 부르짖고 있습니다. 우리 교우들도 구태의연한 미지근한 교우가 되지 말고, 신앙적 혁명을 우리 자신 안에 일으켜야 마땅하다고 생각합니다.”<sup>40)</sup>라고 하여 군사정부에 순응하는 태도를 보였다. 대구교구에서는 과거 장면을 그렇게 했듯이 영남출신의 천주교 신자인 이효상을 정권의 중심으로 연결시키려 하였다. 이효상은 박정희 정부에서 요직을 두루 거치며 권력의 중심부에서 활동하면서 천주교와 박정희 정부의 연결고리 역할을 하였다.<sup>41)</sup>

천주교가 박정희 정부와 정면으로 대립하기 시작한 것은 원주교구 지학순 주교 납치 사건이었다. 1971년 원주교구는 부정부패 추방운동을 벌였는데, 이 운동을 벌인 이유는 당시 원주교구가 지분을 갖고 있었던 원주문화방송의 부정과 부패가 원인이었다. 원주교구가 이 운동을 벌이기 시작하면서 원주교구와 정부와의 갈등이 구체적으로 표면화되기 시작하였다. 이 운동에는 신부와 평신도만 참석한 것이 아니라 교구장 지학순 주교가 앞장서 참여하였다. 교구장인 주교가 참여하였기 때문에 그 파급효과가 매우 컸다. 1974년 지학순 주교가 해외 출장에서 귀국하는 길에 공항에서 체포되면서, 천주교와 박정희 정부는 극단으로 대립하게 된다. 이 사건은 천주교 측에서는 젊은 신부들을 주축으로 정의구현사제단이 출범하는 계기가 되었다.

한편 이념이 다른 연장자 그룹의 사제들이 정의구현사제단과는 다른 목소리를 냄으로써 천주교는 이념논쟁에 휘말리기도 했다. 보수적 성향의 신부들은 ‘구국사제단을 만들어 정의구현사제단에 대해 우려를 표명하였고, 가톨릭시보사는 보수,

39) 《가톨릭시보》 1959년 6월 10일자.

40) 『경향잡지』, 통권 제54권 1호, 1962년 1월, 10.

41) 문규현, 『민족과 함께 쓰는 천주교회사Ⅱ - 1945년부터 -』 (빛두레, 1994), 401-402.

진보 세력을 대변하는 두 신부의 논쟁을 게재하였다. 천주교의 보수적 인사들은 당시 주교회의 의장 김수환 추기경을 대교구장직에서 몰아내려는 시도도 하였는데, 그 이유는 김수환 추기경이 정부의 조치에 대해 반대하는 성명을 발표하면서 갈등을 빚고 있었기 때문이었다.<sup>42)</sup> 하지만 이들의 이런 활동과 구국사제단의 활동은 교회 내외로부터 큰 주목과 호응을 얻지는 못했다. 또한 대구교구 발행지인 《가톨릭시보》는 지학순 주교 사건에 대해 제대로 보도를 하지 않음으로써 일치된 모습을 보여주지 못하였다. 대구교구의 이런 모습은 군사반란으로 출범한 전두환 정권에서도 나타나는데, 1980년 10월 28일 국회의 기능을 무력화시키고 그것을 대신할 국가보위입법회의 의원에 2명의 대구교구 신부가 참여하기도 하였다.<sup>43)</sup> 김영삼 정부 시절의 종교방송국 문제에서 천주교는 불교와 마찬가지로 개신교에 편중된 정책을 비판하는 태도를 취했다.

### 3) 개신교계의 대응

개신교는 일제강점기 신사참배에 관한 문제로 내분을 보이지만, 해방 이후에는 미군정과 이승만 정부의 혜택에 힘입어 사회의 중심 세력으로 등장하였다. 우선 미군정기 미군은 한국어 통역요원으로 한국에서 선교활동의 경험이 있었던 미국 선교사들과 미국에 유학경험이 있는 한국인들을 채용하였는데, 미국 선교사들은 물론이요 한국인들도 거의 대부분 개신교인들로 구성되었다. 이들은 단지 통역만을 담당할 것이 아니라 미군정과 한국 개신교의 가교역할을 하며 개신교 중심의 정책을 펼치는 일에도 영향력을 발휘하였다. 적산을 불하함에 있어서도 개신교인들은 다른 어떤 종교보다도 적극적으로 움직였는데, 특히 월남한 개신교인들은 자신들의 교회를 세우기 위해 개별적으로 미군정청과 교섭을 벌여 일본 종교인들이 남겨둔 적산을 불하받아 교회를 세울 수 있었다. 예를 들어 개신교 목사들이인 한경직과 김재준 등은 미국 유학 경험을 살려 미군정청의 통역 고문으로 활동하면서 미군정청의 인사들과 개인적 유대관계를 맺고, 이를 바탕으로 천리교 등의 적산을 인수하여 교회를 세울 수 있었다.<sup>44)</sup>

42) 김수환 추기경 구술, 평화신문 엮음, 『추기경 김수환 이야기』 (평화방송·평화신문, 2005), 222-225.

43) 《동아일보》 1980년 10월 28일자.

44) 박승길, 「미군정의 종교 정책과 기독교의 헤게모니 형성」, 『사회과학연구집』 5 (1998), 77.

군목의 참여에 있어서도 개신교는 능동적인 움직임을 보였다. 이미 정부 수립 후인 1948년 NCC가 앞장서서 군선교를 국방부에 건의하였지만, 실현되지 못하였다. 그러다가 한국전쟁 중 미군사령부 종교 고문관인 William 목사의 주선으로 맥아더 사령관에게 군중제도의 도입을 승인받았다. 이를 바탕으로 유호준, 배은희 목사 등이 이승만 대통령에게 건의하여 1951년 대통령령으로 군중제도가 시행되어 천주교와 더불어 군선교를 시작할 수 있었다.<sup>45)</sup>

이처럼 미군정과 이승만 정부 시절 적극적으로 자신들의 활동영역을 확장하던 개신교계는 그들이 원하는 대로 문제가 잘 해결되어 가자 이승만 정부에 적극적으로 협조하는 자세를 취한다. 그 결과 제2대 대통령 선거에서는 한국기독교연합회의 이름으로 이승만을 대통령으로 선출하자는 운동까지 벌였다. 1956년의 정부통령 선거에서도 개신교는 이승만과 자유당의 당선을 위한 기독교도중앙위원회(위원장 전필순 목사)를 구성하였다. 그러나 이전과는 달리 이 무렵부터 개신교 내부에서 종교의 정치 참여에 대한 비판의 목소리들이 나타나면서 개신교는 균열을 보이게 된다.<sup>46)</sup>

그러나 개신교가 정부의 정책에 항상 동조한 것은 아니었는데, 예를 들면 해방 후 국기에 대한 배례 문제로 개신교는 정부에 반대하였다. 즉, 개신교계는 국기에 대한 배례가 일제의 신사참배 강요와 다를 바가 없다고 규정하였다. 개신교계에서 신사참배에 반대한 이유는 민족이나 국가적인 이유가 아니라 신앙적인 차원에서였다. 그런데 해방 이후에도 일장기가 태극기로, 궁성요배가 백두산을 향해 절을 하는 것으로만 바뀌었을 뿐 다를 것이 하나도 없는 것으로 인식하였다. 특히 1948년 6월 개신교계 학생들이 국기에 대한 경례를 거부했다는 이유로 담임교사에게 구타당하는 사건이 능곡군의 국민학교에서 발생하였고, 1949년 4월에는 파주의 봉일천국민학교에서 개신교계 학생들이 국기배례를 거부하여 퇴학당하는 사건이 일어났다. 특히 파주의 사건은 목사의 구속으로까지 확대되었다. 이에 개신교계는 전국적인 반대서명운동을 전개하는 한편 대표단을 구성하여 정부와 이 문제를 교섭하는 등의 노력을 기울였다. 그리하여 1950년 4월 25일 국무회의를 통해 국기배례가 주목례로 바뀌는 결과를 낳게 되었다.<sup>47)</sup>

3공화국에서의 개신교는 보수세력과 진보세력으로 나뉘기기 시작하였다. 보수층은 정권과 협력하고 기독교를 유지하기 위해 노력하는 반면 진보세력은 노동

45) 유호준, 「민족사적 맥락에서 본 한국 개신교」, 57-58.

46) 허명섭, 「제1공화국 시대의 한국 교회 -정부 당국과의 관계를 중심으로-」, 『성결교회와 신학』 19 (2008), 79-83.

47) 허명섭, 「제1공화국 시대의 한국 교회 -정부 당국과의 관계를 중심으로-」, 72-75.



자, 농민 등 재야 세력과 야권 등에 협력하는 태도를 나타냈다. 특히 진보 세력은 한일회담 반대와 산업선교 등을 통한 노동자 운동 등에 활발히 참여하면서 정권과 마찰을 일으켰다.

한편 3-4공화국 시기 불교의 군중 참여와 석가탄신일의 공휴일 지정과 관련해 개신교계에선 정부의 이런 조치를 환영한다는 입장을 표명하였다. 그러나 단군에 대한 정부의 시책에 개신교는 반대의 입장을 분명히 하였다. 박정희는 민족주체 의식을 강조하며 1966년 남산에 거대한 단군상을 세울 것을 지시하였다. 개신교에서는 이것을 민족주의와 민족종교가 결합한 것으로 보고 강력히 반대하여 시행되지 못하였다. 그러나 1973년 서울시는 1968년에 사직공원에 세운 단군상을 서울시 보호문화재로 등록하였으며, 1985년에는 국고를 통해 이 단군상을 중심으로 단군성전을 마련하기로 하였다. 개신교계에서는 이런 움직임에 강하게 반대하여 결국 무산시키게 된다. 이후에도 단군과 관련된 문제는 지속적으로 개신교와 마찰을 빚게 된다. 개신교가 단군문제에 민감한 이유는 우선 단군이 대종교라는 특정 종교단체의 신앙대상인데다가 단군이 민족의 시조로 존경받는 것은 인정하지만 신으로 받드는 것을 받아들이기 어렵기 때문이다.<sup>48)</sup>

2000년대 들어 개신교계가 정부의 종교관련 시책에 반발하는 또 하나의 문제가 등장하였는데, 그것은 정부가 시행하고 있는 공직자 종교차별예방대책에 관한 것이다. 불교계에서는 공직자의 종교차별행위로 인해 부당하게 대우받았다고 주장하는 반면, 개신교계의 입장은 공직자의 종교차별예방대책이 오히려 개신교를 차별하고 있다며 반발하고 있다. 또한 그간 전통문화 지원책으로 인해 불교가 오히려 정부의 각종 특혜를 받고 있으며 개신교는 소외되어 있다고 주장하는 목소리도 있다. 공직자종교차별문제도 마찬가지로 그 대책으로 인해 불교는 보호되는 반면 개신교만 일방적으로 비난을 받고 있다고 주장한다. 또한 공직자도 대한민국의 국민이므로 종교의 자유를 보장받아야 하는데 이것이 침해당하고 있다고 한다.<sup>49)</sup>

이외에 전통문화를 보존한다는 측면과 관광지 개발이라는 측면이 서로 상승효과를 일으키면서 국고를 지원해서 오래된 불교성지를 개발하려는 사례들이 지방자치단체를 중심으로 나타나게 된다. 대표적인 것이 대구 팔공산의 불교테마공원 조성사업이었다. 대구시에서 국고를 들여 대구의 불교계와 함께 이 사업을 진행하려 하자 특정 종교를 위한 사업에 국민의 세금이 들어가는 것은 있을 수 없으

48) 이 문제에 대한 개신교의 입장에 대해서는 박명수, 「다종교 사회에서의 한국 개신교와 국가권력」, 『종교연구』 54 (2009), 19-27 참조.

49) 박명수, 「다종교 사회에서의 한국 개신교와 국가권력」, 28-29.

며 이것이 바로 종교차별 사례라고 주장하며 대구 기독교계가 극력 반대에 나서 결국 이 사업은 취소되었다.

#### 4. 종교계 대응양상의 특징

이제까지 정부의 종교정책과 종교와 관련된 정부의 행위에 대해 불교, 천주교, 개신교가 어떻게 대응했는가를 살펴보았다. 정부에서 종교와 관련된 정책을 펼 때, 그 권리나 자유를 침해당했다고 느끼는 종교들의 대응은 불교와 개신교, 천주교가 서로 다르게 나타났다.

해방직후 불교는 대처와 비구의 갈등이 시작되었고, 내부의 갈등에 치중한 나머지 외부의 환경에 능동적으로 대응하지 못하였다. 총무원은 일제강점기에 만들어진 사찰령을 비롯한 불합리한 법률들의 폐지를 입법의회에 제출하여 통과되었지만, 군정장관 대리가 그 인준을 거부하였다. 거부의 표면적인 이유는 적산에 관한 문제였지만, 실제로는 다른 불교단체들이 연합하여 대체 법안을 강하게 반대한 것이 주요 이유라고 판단된다. 이런 불교계 내분은 미군정과 뒤이은 제1공화국 정부가 행한 친기독교 정책에 대해서도 적절히 대응하지 못하는 원인이 되었다. 불교계가 이처럼 내분을 일으키게 되는 근본 원인은 일제 강점기에 행해진 불교정책에 있지만, 불교계 스스로도 이념적인 차이 못지않게 불교 재산을 둘러싼 현실적인 이해관계도 작용했다고 생각된다. 불교의 이런 모습은 미군정과 이승만 정부에서 불교계 내분을 방관 내지 이용하는 요인으로 작용하였다. 1954년의 왜색승려 관련 발언도 이런 연장선상에서 나온 것으로 생각된다. 그러나 불교계는 이런 외부의 영향에 대해 스스로 자정 노력을 기울이기보다는 상대를 공격하는 기회로 삼았다.

불교가 정부의 종교 정책에 능동적으로 대처하지 못한 또 다른 이유로는 서구식 근대화에 뒤처져 있었다는 점이다. 불교는 정교분리나 종교의 선교 등에 대한 인식이 천주교나 개신교를 포함한 기독교에 비해 상대적으로 부족하였다. 따라서 정부의 종교편향정책에 대해서도 적절히 대응하지 못하였다. 이것과 관련해서 불교는 외부, 특히 서양 국가들과의 연계가 전혀 없었다는 점도 불리한 요소로 작용했다고 판단된다. 그것은 교세의 발전에서 더욱 두드러진다. 6.25 이후 천주교와 개신교를 통해 들어온 외국의 막대한 원조는 이 두 종교의 선교에 큰 힘으로 작용했다. 5공화국인 군사 정부에서 무자비하게 자행된 10.27법난과 같은 사건도 국제적인 연대가 강하게 작용했다면 과연 그런 일들이 쉽게 일어날 수 있었을까

의문이 든다. 다시 말해서 불교는 분열과 갈등이라는 내부적 요소, 일제 강점기 불교정책과 미군정, 이승만 정부에서와 같은 외부적 요인, 그리고 외국 불교와의 체계적 연대의 부재와 같은 구조적 요인으로 인해 정부의 종교정책에 제대로 대처하지 못한 측면이 크다. 다만 석가탄신일의 공휴일 지정이나 군중 제도의 참여는 갈등 없는 불교계의 모습을 보여준다.

정부의 정책에 대한 천주교 측의 초기 대응은 개신교와 상황이 비슷하다. 해방 직후 천주교는 미군정과 우호적인 관계를 유지하며 개신교와 함께 그들에게 유리한 정책을 이끌어냈다. 미군정기와 건국초기 정부에 협조적인 자세를 보이던 천주교는 1950년부터 정부를 비판하는 입장으로 선회하게 되는데, 천주교에서 발행하는 일간지인 《경향신문》을 통해서 정부의 여러 가지 정책을 비판하였다. 그러자 이승만 정부는 《경향신문》을 폐간하였고, 이에 대해 천주교는 한 목소리로 정부의 조치를 비판하였다.

3공화국 이후에는 천주교 내부도 진보와 보수 진영으로 나뉘게 된다. 그러나 천주교는 내부에서만 이런 입장 차이가 있었을 뿐 외부로 잘 표출되지는 않았다. 정의구현사제단이 출범한 후에도 다소간의 갈등이 있었지만 외부에 잘 드러나지는 않았다. 이들은 정부의 정책에 서로 다른 목소리를 내었으며, 심지어 교구장이 공항에서 체포되어 수감되었는데도, 일부에서는 침묵으로 일관하는 모습이 나타났다. 한편 전두환 군사정권 시절에는 보수적인 천주교 사제가 입법위원으로 활동하는 모습도 나타났다. 최근 천주교 내부에서는 공공연히 서로를 비난하는 목소리가 외부로 드러나고 있다. 그러나 김영삼 정부 시절 종교방송국 문제와 참여 정부 시절의 사립학교법과 같은 현안에는 서로 일치된 목소리를 나타내고 있기도 하다.

개신교는 자신들에게 주어진 기회를 선교의 수단으로 잘 활용하는 모습을 보여주었다. 본문에서는 언급하지 않았지만, 방송을 활용한 선교에 있어서도 개신교는 선구적인 움직임을 보였다. 해방 직후 개신교도 좌우익으로 나뉘어 분열된 모습을 보이지만 공산주의를 배격하는 미국의 입장으로 인해 좌익 세력은 쉽게 수그러들고 우익 개신교계가 세력을 얻게 된다. 당시 얼마 되지 않는 신도들을 가지고 있었음에도 불구하고 개신교가 이처럼 적극적으로 활동할 수 있었던 이유는 다음과 같다. 우선 기독교에 우호적인 미군정과 이승만 정부가 있었기에 가능한 일이었다. 다음으로 한국을 경험한 개신교 선교사들이 미군정에 참여하였고, 미국 유학을 통해 미국의 개신교와 미국 사회를 경험한 개신교 지도자들이 미군정에 참여한 것도 주요한 이유이다. 이런 배경을 바탕으로 개신교계는 처음부터 적극적으로 정치에 참여하였다. 이런 활동으로 인해 건국초기 10여 년간 개신교는 한

국에서 공인교적 지위를 가지게 되었다.

그간 개신교 내부에서 목회자의 정치참여를 비판하는 소리가 지속적으로 표출됨에도 불구하고 3공화국 이후에도 보수 세력은 계속해서 정권과 결탁하는 모습을 보이게 된다. 물론 이에 대해 진보 세력에서는 꾸준히 비판의 목소리를 내고 있다. 이러한 개신교 모습은 현재 진행형이라고 본다. 이명박 정부에서는 소위 ‘고소영’인사라는 조어가 생겨난 것처럼 박근혜 정부에서도 대통령 비서실이나 장차관 인사의 종교별 분류에서는 항상 개신교가 가장 많은 수를 나타내고 있다. 다만 이명박 전 대통령은 본인이 개신교 신자이기에 다른 대통령보다 더 비난을 받았을 뿐, 사실상 이런 인사정책은 한 두 정부만의 모습은 아니다. 인구 구조와 비교해 보면 가히 개신교 편중 인사라고 할 만 하지만, 건국 초기부터 이어진 구조적 문제로 보는 것이 더 합리적 시각이다.

## 5. 마치며

이상으로 정부의 종교 관련 정책에 대한 종교들의 모습을 불교, 천주교, 개신교의 순서로 알아보았다. 앞에서 살펴본 바와 같이 정부의 정책에 대해 종교별로 서로 다른 모습을 보이고 있지만, 이것은 종교적 측면보다는 각 종교 내부의 사정에 따라 달랐다고 보는 것이 더 정확할 것이다. 불교는 자체 분열, 그리고 근대적 시각의 부족이나 외부 세계와의 관계와 같은 구조적 문제로 인해 적절히 대응하지 못하였다. 특히 불교의 분열은 정부의 정책에 적극적으로 대응하는데 많은 어려움을 주었다. 천주교는 적극적으로 권리를 얻으려하기보다는 대체로 정부의 종교정책에 따르는 수동적인 자세에 있었다고 하겠다. 미군정에서는 부분적으로 미군정과 협력관계에 있었지만, 이승만 정부 들어 정부와 갈등관계에 놓였다. 그러나 군사 쿠데타로 집권한 3공화국 들어서 천주교도 보수와 진보로 분열 양상을 보이며 정부에 서로 다른 목소리를 나타냈다. 다만 교계제도와 같은 천주교의 특성으로 인해 불교나 개신교와는 달리 극단적인 갈등으로까지는 이르지 않고 있다. 세 종교 가운데 개신교가 가장 활발하게 스스로의 위치를 찾으려는 노력을 하였고 이것은 미군정과 이승만 정부 시절 많은 효과를 나타냈다. 공개적인 태도보다는 주로 사적인 연결고리를 통해서 스스로 유리한 위치를 차지하는 결과를 나타냈다. 이후에도 개신교의 보수층은 정치에 직간접으로 영향을 미치며 자신들의 입장을 관철하려는 태도를 보인다.

본고에서 아쉬운 점은 종교교육에 관한 문제와 함께 종교정책 뿐만 아니라 정

부의 여러 정책에 대응하는 종교들의 유형을 다루지 못했다는 것이다. 그것은 하나의 논문으로 엮기에는 분량이 너무 많아서 부득이 제외시켰다. 종교별로 따로 접근한다면 가능한 일일 것이다. 그 작업은 차후로 넘기기로 한다.

주제어: 종교정책, 대응, 불교, 천주교, 개신교, 군종제도, 공휴일.

원고접수일: 2015년 4월 24일

심사완료일: 2015년 6월 11일

게재확정일: 2015년 6월 15일

## 참고문헌

《가톨릭시보》

《경향신문》

《동아일보》

《매일경제》

『경향잡지』

문화체육관광부 홈페이지 <http://www.mcst.go.kr>

강돈구. 「미군정의 종교정책」. 『종교학연구』 12. 서울대학교 종교학연구회, 1993.

고병철 외. 『21세기 중무정책의 기능강화와 발전방안 연구』. 종교문화연구원, 2007.

고병철. 「한국 종교정책의 진단과 과제 -문화체육관광부의 중무실을 중심으로-」. 『종교연구』 65, 2011.

국회사무처. 『제1회 국회속기록』 제1호, 1948.

김수환 추기경 구술. 평화신문 엮음. 『추기경 김수환 이야기』. 평화방송·평화신문, 2005.

김정수. 「우리나라 종교갈등의 특성과 바람직한 종교정책의 모색」. 『한국정책학회 하계학술발표논문집』. 한국정책학회, 2013.

노길명. 「광복 이후 한국 종교와 정치간의 관계」. 『종교연구』 27. 한국종교학회, 2002.

문규현. 『민족과 함께 쓰는 천주교회사Ⅱ - 1945년부터 -』. 빛두레, 1994.

문화체육관광부. 『2009 중무행정백서』, 2010.

\_\_\_\_\_. 『한국의 종교현황』, 2008.

박명수. 「다종교 사회에서의 한국 개신교와 국가권력」. 『종교연구』 54, 2009.

박승길. 「미군정의 종교 정책과 기독교의 헤게모니 형성」. 『사회과학연구집』 5, 1998.

송기춘. 「미군정기 및 대한민국 건국 초기의 종교관련제도의 정립과 관련한 헌법적 논의 -입법의원과 제헌국회에서의 논의를 중심으로-」. 『법과 사회』 24, 2003.

유호준. 「민족사적 맥락에서 본 한국 개신교」. 『종교와 문화』 2, 서울대학교 종교문제연구소, 1996.

- 정병조. 「한국불교의 성찰과 전망」. 『1945년 이후 한국종교의 성찰과 전망』. 민족문화사, 1989.
- 한국문화정책개발원. 『우리나라의 종교정책에 관한 연구』, 1997.
- 한국법제연구회 편. 『미군정법령총람』. 한국법제연구회, 1971.
- 허명섭. 「제1공화국 시대의 한국 교회 -정부 당국과의 관계를 중심으로-」. 『성결교회와 신학』 19, 2008.

Abstract

## The Religious Policy of Korea and the Reactions of Korean Religions

: focusing on Buddhism, Catholicism, Protestantism

Yoon, Yong Bok(Seoul National University)

The purpose of this research is to understand how Korean religions respond to the religious policy of the state and the national institutes. For this purpose Buddhism, Catholicism, Protestantism, are reviewed in this research, because these religions are the predominant religions in Korea.

Just after Korea's Liberation from Japanese colonial rule, there are the irrational matters in the religious policies of the US Military Government in Korea. From the beginning, the US Military Government from Christian background carried out the policies of the special treatments about Christianity. These policies continued all the period of the First Republic of Korea after the US Military Government.

After Korea's Liberation, the Korean Buddhists were divided up into two groups, Bhikku and Daechu, that is to say the celibate Buddhist monks and the married Buddhist priests. After that, the conflicts between these two groups began and those conflicts became amplified by the intervention of politics. Because of their internal conflicts, the Korean Buddhists could not cope actively with the policies of the special treatments about Christianity. The basic reason why the Korean Buddhists did those acts lay in Japanese colonial period, but the US Military Government and the First Republic of Korea had responsibilities of their acts.

The Korean Catholics cooperated with the US Military Government, and with the First Republic of Korea in the beginning. But the Korean Catholics began to criticize the Syngman Rhee government and the Liberal



Party of President Rhee until 1950's. Since then the Park Junghee regime, the Korean Catholics were divided into the conservative group and progressive group. Their division existed only within the Catholicism, don't have been revealed to outside. But by the 2000's their conflicts began to percolate outwards.

The Korean Protestants made good use of their main chance. In days of Korea's Liberation, the Protestants in Korea were small in number. Nevertheless the reason why the Korean Protestants were active was that there were the US Military Government and the Syngman Rhee government that had a friendly attitude to Christianity, the Protestant Leaders who had experienced the American protestant culture, and their taking part in the US Military Government.

Key Words : religious policy, reaction, Buddhism, Catholicism, Protestantism, military religious affairs system, legal holiday.