

1908~1910년 社寺課 설치와 寺刹財産管理規程

이승윤*

• 목 차 •

- I. 머리말
- II. 社寺課 설치와 운영
 - 1. 설치 배경
 - 2. 운영과 주요 업무
- III. 寺刹財産管理規程과 寺刹令
 - 1. 제정 목적과 추진과정
 - 2. 寺刹財産管理規程의 확장, 寺刹令
- IV. 맺음말

한글요약

일제는 1911년 사찰령을 발표하여 한국 불교를 관리·장악하였다. 지금까지 사찰령 이전 일제의 불교 정책이나 을사늑약 이후 대한제국의 불교 정책에 대해서도 알려진 것이 많지 않았다. 통감부 설치 이후 한국 내 권력을 장악한 일제는 1908년 내무 지방국에 사사과(社寺課)를 신설해 사찰과 제사·종교 관련 업무를 담당하게 하였다. 친일적 인사가 주도하는 사사과는 사찰 안팎에서 벌어지는 분쟁을 처리하거나 사찰 재산에 대한 업무를 주로 담당했다.

1908년 말에는 사찰 재산 관리를 법령화하는 단계로 전환된다. <사찰재산관리규정>을 통해 사찰에 속한 재산을 등록하고 관리하려 한 것이다. 그러나 관리대상, 관리주체 등의 선정 문제로 인해 법령 제정은 1910년 8월 이전에 마무리되지 못하였고, 1911년 6월이 되어서야 <사찰령>이라는 명칭으로 발표되었다. 즉 사찰령은 일제가 강점 이전부터 한국 사찰에 대한 관리와 통제를 위해 준비한 법령임을 확인할 수 있다.

일제가 사찰 관리 부서를 설치하고 사찰 관리 법령을 제정하고자 한 이유는 사찰 재산이 항일운동 자금으로 활용되는 것을 차단하기 위해서였다. 당시 지역 유지나 관리들이 사찰 토지를 학교 설립과 운영에 사용하는 일이 많았으며, 산악에서 활동하는 의병들이 사찰을 근거지로 이용하는 경우도 많았다. 즉 통감부부터 시작된 일제의 사찰 관리는 항일운동의 차단과 밀접한 관련을 가진다. 또한 사찰재산관리규정이 사찰령으로 확정되는 과정을 통해 일제가 사찰 재산에 대한 통제를 넘어 인사권을 포함한 완전한 장악으로 전환된 것을 확인할 수 있다.

주제어

사사과(社寺課, 사찰관리부서), 근대불교, 사찰재산관리규정, 사찰령, 불교정책, 불교 문화제, 대한제국, 통감부, 송지현, 사립학교 설립운동

* 서대문형무소역사관.

I. 머리말

일제강점기 불교를 규정하는 제도적 근간은 사찰령이다. 한국 불교계는 사찰령이 제정 시행된 1911년부터 광복 직전까지 사찰령의 제약을 받았다. 이 시기 불교를 규정하는 핵심적인 제도인 만큼 그 적용과 성격 등에 대해서는 많은 연구가 이루어졌다.¹⁾ 이를 통해 일제가 사찰령으로 한국 불교를 직접적으로 장악·관리하였으며, 종단 조직을 인정하지 않고 분열 정책을 피하면서 한국 불교의 전통이 훼손되었다는 점이 확인되었다. 또한 사찰령 시행에 대한 승려들의 인식과 대응에 대한 연구도 진행되었다.

그러나 사찰령의 제정 배경과 과정에 대해서는 아직 밝혀진 것이 많지 않다. 일부 연구에서 사찰령의 시원을 일본 종교법안과 관련하여 모색하기는 하였지만, 두 나라 불교의 성격과 사회적 위상·역할, 정치·사회적 환경이 다른 상황에서 두 제도를 연결하는 것은 일정한 한계가 있다. 사찰령 제정을 전후한 정치 관계 및 불교계의 사회경제적 여건에 적지않은 차이가 있음을 감안해야 한다.

이를 극복하기 위해서는 사찰령 제정 이전, 일제의 한국불교에 대한 정책 방향을 면밀히 검토할 필요가 있다. 강점 직후 비교적 이른 시기에 사찰령이 제정·공포된 만큼 그 이전부터 사찰령 혹은 그에 준하는 제도를 준비하였을 가능성이 크다. 이에 본고에서는 일제가 통감부를 설치한 이후의 동향을 검토해 보려고 한다. 을사늑약의 결과로 1906년 2월 설치한 통감부는 한국의 외교 사무를 대행하는 한편 ‘시정개선’을 명분으로 한국 국정 전반을 지휘·감독하는 기구로 작동했다. 일본인 통감이 국정을 주도하는 상황에서 대한제국의 불교에 대한 정책과 입장은 어떠하였는지 살펴볼 것이다.

특히 본고에서 주목하는 것은 1908년 内部 地方局 내에 새롭게 편제된 社寺課와 그곳에서 준비한 寺刹財産管理規程²⁾이다. 사사과 설치·운영과 사찰재산관리

규정 준비에 대해서는 조선총독부의 불교문화재정책 연구에서 간단히 소개된 적이 있다.³⁾ 다만 그 주체를 대한제국 정부로 이해한 점은 아쉽다. 표면적인 주체는 대한제국 정부 소속 관서였지만, 이미 통감부가 국정 전반을 장악하고 있었다는 점을 간과한 것이다. 이로 인해 대한제국 정부가 추진하던 ‘사원재산관리법’이 강점으로 인해 중단·좌절된 것으로 파악하였다.

반면 본고에서는 내부에서 추진하던 불교 관련 사무와 정책을 통감부의 정치적 의도와 관련하여 추진된 것이라 보고 그 동향을 검토할 것이다. 먼저 1908년 사찰과 종교를 관리하는 부서로 사사과가 설립되는 배경과 그 업무 내용을 검토하고, 그 연장선상에서 1908년 12월 이래 추진되는 사찰재산관리규정에 대해서도 살펴볼 것이다. 사찰재산관리규정을 제정하게 된 배경과 목적 그리고 추진과정 속에서 해당 규정이 어떠한 방향으로 전환되는지를 살펴보고 이를 통해 사찰령 제정으로 표현된 일제의 불교정책을 규명할 수 있다.

II. 社寺課 설치와 운영

1. 설치 배경

일제는 을사늑약 후 1906년 2월 1일 통감부를 설치하여 초대 통감 이토 히로부미[伊藤博文]를 임명했고, 한국 정부 각 부와 국에 일본인을 임용해 내정을 장악해 나갔다. 관리의 임면 권한도 통감부에서 장악해 정부 관료 중 일본인의 비중이 빠르게 증가했다. 일제의 정권 장악 과정은 관제 개편을 통해 실현되었다. 1907년 6월 칙령 제35호를 통해 의정부는 내각으로, 의정부대신은 내각총리대신으로 변경하고 국가의 중요 사안은 내각총리대신을 포함한 각부 대신들이 모여 내각 회의를 통해 결정하게 했다. 이어 내무행정을 주관하는 내무에 대한 개편

1) 김광식, 「백용성 스님과 일제하의 사찰재산·사찰령」, 『대각사상』 4, 2001.; 김광식, 「사찰령의 불교계 수용과 대응」, 『한국선학』 15, 2006.; 김순석, 「조선총독부의 <사찰령> 공포와 30본산 체제의 성립」, 『한국사상사학』 18, 한국사상사학회, 2002.; 김순석, 「일제시대 조선총독부의 불교정책과 불교계의 대응」, 경인문화사, 2003.; 서경수, 「일제의 불교정책-사찰령을 중심으로」, 『불교학보』 19, 동국대학교 불교문화연구소, 1982.

2) 사찰을 대상으로 한 관리규정의 마련은 1909년 이래 내부에서 다양한 논의가 진행되었는데, 이를 지칭하는 명칭이 확정되지 못하고, 사사재산관리규정·사사물보존법·사원재산관리법 등 다양한 용어로 지칭되었다. 본 고에서는 자료에 나타난 제정 추이를 검토할 때는 각 자료에 사용된 단어를 그대로 이용하되, 일반적으로 통칭할 때는 ‘사찰재산관리규정’ 이라고 한다.

3) 김진원, 『조선총독부의 불교문화재 정책연구』, 중앙대학교 박사학위논문, 2012.

도 추진되었는데, 그 과정에서 종교와 사찰 업무를 담당할 사사과를 신설하는 안이 제출되었다. 1907년 7월 9일 내부 고등관 회의에서 내부 내 여러 부서들을 새롭게 배치하는 계획이 마련되었는데, 이는 업무를 분화하고 재배치하는 방향으로 추진되었다.⁴⁾ 지방국 안에 지방과, 사사과, 척식과를 새롭게 편제하는 내용이였다.⁵⁾

당시 불교·사찰 관련 업무는 전담부서가 별도로 정해지지 않은 상태였다. 1904년 1월 사사관리서가 폐지된 후 사찰 관련 업무는 내부로 이관되어 초기에는 내부 관방에 소속되었는데, 업무가 분할되지 않은 관서의 특성상 이 시기 사찰 관리는 주요 업무가 아니었다. 1905년 2월 26일 칙령 제15호에 의거해 지방국으로 업무가 이관되었으나, 상황은 크게 다르지 않았다. 이 시기 불교계는 국가로부터 방치되어 있던 상태라 해도 과언이 아니다. 다양한 업무를 추진하는 내부에서 사찰 관리는 독자적인 업무영역으로 편제되기 어려운 상황이었다. 그러므로 사사과의 신설은 사사관리서 폐지 이후 관리부재에 있던 불교를 국가의 관리대상으로 편입하려는 의도로 읽을 수 있다.

통감부는 이미 1906년 <종교의 선포에 관한 규칙>⁶⁾을 발표하여 한국 내 종교의 포교활동에 대해 규정한 바 있으나, 해당 법령의 적용대상은 일본의 신도, 불교, 그 외의 교파, 종파로 한정하였으므로 한국 불교를 대상으로 한 것은 아니었다.⁷⁾ 선포규칙 제4조에 한국 사찰 관리의 위촉에 대한 규정을 포함하고 있지

만, 이는 일본 불교의 확장·포교활동에 관한 규정일 뿐 한국 사찰에 대한 관리를 담고 있는 것은 아니었다. 그렇기 때문에 사회·사상적으로 유용성을 가진 한국 불교에 대해서는 별도의 관리방안이 필요했다.

1906년 이후 사찰을 둘러싼 사회경제적 변화에 따라 관리의 필요성은 더욱 높아졌다. 특히 사찰재산을 학교 운영비로 쓰는 일이 많았던 점에 주목해 볼 필요가 있다. 을사늑약 체결 이후 전국적으로 교육을 통해 실력을 양성하고 나라를 구하자는 분위기가 고조되면서 많은 학교가 설립되었다. 자체적인 재원으로 운영되는 학교도 있었지만, 각 지역 유력자나 관리들은 사찰에 소속된 토지를 전용하여 학교의 운영비로 사용하는 일이 많았다.

당시 사찰재산을 학교에 부속하는 사례가 많았다는 것은 이능화의 『조선불교통사』를 통해서도 짐작할 수 있다. 1906년 3월 음성군수 朴準高이 군 내 聖住寺 소유 토지를 학교에 부속시킬 목적으로 내부에 청원한 일이나 강화군 보창 학교 교장 이동희가 동년 5월에 鎭海寺 토지와 積石寺 소유 전답 등을 학교에 부속해 달라며 학부에 청원한 일도 있었다. 황해도 황주군에서도 군수 朴元教가 지역에 있는 사찰을 훼손해 기와와 목재 등을 義務學校 설립에 사용하고, 해당 사찰이 보유한 토지는 학교에 부속시켜 교육 경비로 사용한다는 청원서를 학부에 제출하였다. 이 밖에 강서군수, 고원군수, 김화군수 등이 해당 군내 사찰의 토지 혹은 기와, 목재 등을 학교 설립 및 운영에 사용할 목적으로 내부와 학부에 청원했다. 양주군 東興學校 교장 鄭寅曉도 수락산 德寺 및 塔坪 聖寺 소유 토지를 학교에 부속할 건으로 학부에 청원서를 제출하는 등⁸⁾ 학교 운영을 위해 사찰 재산이 다수 이용되었다.

계몽운동의 열기 속에서 사찰 소유 토지는 가장 손쉽게 구할 수 있는 재원책이 되었던 것이다. 대개 사찰 토지는 국가에서 내려준 것으로 보는 경우가 많았기에 공공의 것으로 인식하는 경향이 있었다. 특히 <국내사찰현행세칙>에 명시된 ‘공토(公土)’ 개념은 사찰 토지를 공적 재산으로 보는 인식을 강화시켰다.⁹⁾ 더구나 군수나 지방 유력자들은 승려보다 우월적 지위를 가지고 있었기 때문에

8) 李能和, 『조선불교통사』 하, 1918, pp.981-982.

9) 제27조. 寺院 소속 公土는 係是公用이요 切非一箇 승려에 所可充私니, 或若干 田土가 有하고도 승려가 零星하여 幾至廢寺之境에 奸僧輩가 圖差主掌하고 獨自居産者는 一切 禁斷할 事.; 『국내사찰현행세칙』, 『한국근현대불교자료전집』 권65, 민족사, 1996.

4) 『황성신문』 1907. 7. 11, 2면.

지방국-지방과, 사사과, 척식과 증설
관직과, 토목과 → 관직국, 토목국으로 개칭
관직국-호적과, 지적과 증설
토목국-치도과, 치수과, 친국과, 조사과 증설
회계국-사계과, 조도과 증설
경무국-보안과, 위생과 그대로 두다.

5) 이 중 사사과는 처음 계획 그대로 명칭이 정해졌고, 지방과는 부군과(府郡課)로 척식과(拓殖課)는 지리과로 확정되어 1908년 1월 시행되었다.

6) 이하 선포규칙으로 축약한다.

7) 통감부령 제45호(『종교에 관한 잡건철(1906.2.~1909)], CJA0004731)

제1조. 제국에서 신도, 불교 기타 종교에 속한 교종파로서 포교에 종사하고자 할 경우 해당 管長 또는 이에 준하는 자 한국에서 관리자를 선정하여 이력서를 첨부하여 아래의 사항을 갖추어 소관 이사관을 경유하여 통감의 인가를 받아야 한다.

① 포교의 방법 ② 포교자의 감독 방법

사찰 토지의 요구는 승려들을 더욱 곤란하게 만들었다.

물론 학교 설립은 불교계에서도 진행되었다. 1906년 홍월초·이보담을 중심으로 서울 인근 승려들이 근대 교육기관인 명진학교를 설립하고 불교연구회를 조직했다. 명진학교 설립 이래 전국 주요 사찰에 30여개 이상의 근대학교가 설립되어 승려와 지역 내 일반인들을 대상으로 교육을 실시했다.¹⁰⁾ 물론 불교계의 학교 설립은 교계의 발전과 변화를 모색하는 과정이었으나, 다른 한편으로는 광범위하게 진행되는 사찰 토지의 침탈에 대한 대응 방략이기도 했다.¹¹⁾

하물며 지금 많은 이교들이 곳곳에서 일어나 각자의 종교를 숭상하고 불교를 훼손시키고 전답을 빼앗아 학교에 부속시키고 학비로 삼고 있다.

위의 글은 불교연구회에 전국 수사찰에 보낸 통문이다. 명진학교의 설립 배경 중 하나로 언급한 것이 사찰의 ‘전답을 빼앗아 학교에 부속시키고 학비로 삼고 있다’는 것이다. 당시 불교계에서 사찰재산 침탈을 위기 상황으로 파악하고 동시에 이에 대한 대응의 필요성을 느끼고 있음을 확인할 수 있다. 또한 1907년 4월 홍월초는 학부에 직접 사찰 토지에 대한 침탈을 막아달라는 내용으로 청원서를 제출했다.

각 사찰이 학교를 세워 일반인과 승려를 대상으로 교육에 매진하고 있으나, 불합당한 함부로 침탈하는 사람이 많아 사찰을 유지하기 어렵다.

토지 침탈을 막아달라는 취지의 청원서를 학부에 제출한 것은 침탈의 주체가 학부와 관련되어 있었기 때문일 것이다. 즉 학교 설립과 운영과 관련한 사안으로 청원서를 제출한 것이다. 학부는 이를 내부에 보내며 각도 각 군 사찰 소속 전답을 명진학교의 지교(支校)로 부속하라는 훈령을 내려달라고 요청했다.¹²⁾

내부에서는 승려들의 학교 설립에 대해 긍정적 평가를 내렸다. 나아가 일반 국민의 재산 보호는 지방 행정의 중요한 관건이므로 토지 침탈이 확실하면 재판

10) 이승윤, 『대한제국기 불교계의 동향과 국권회복운동』, 충남대학교 박사학위논문, 2019, pp.76-78.

11) 李能和, 『조선불교통사』 하, 1918, pp.936-937.

12) 『황성신문』 1907.4.17, 「各寺設校」

하여 심사하고 사찰 토지 재산은 더욱 보호하여 사찰 유지와 학교를 완전하게 유지하도록 한다고 반응하였다.¹³⁾ 이어 전국 관찰사에 사찰 토지 보호와 학교 보존에 노력할 것을 당부하는 내용으로 훈령을 내렸다.¹⁴⁾ 훈령을 통해 각 사찰 승려들이 학교를 설립하여 어린 승려와 자제들에게 보통 지식을 교육하면서 ‘국민의 의무를 다하고 있다’며 긍정적으로 평가했다. 특히 ‘승려 역시 국민’인데 보호하지 않고 사찰재산이 침탈당해 학교조차 제대로 유지할 수 없는 상황을 방지할 수 없다며 각 관찰사에 사찰 토지에 대한 보호를 당부했다. 학교 설립과 청원 활동으로 대표되는 승려들의 사회적 성장과 요구가 사찰재산에 대한 보호조치를 이끌어낸 것이다.

이렇게 한국 승려들의 사회적 성장과 요구, 사찰재산을 둘러싼 사회적 분쟁과 갈등이 이어지는 가운데 일제는 사찰과 종교 관련 업무를 전담할 부서 설치를 검토하게 되었다.

2. 운영과 주요 업무

1907년 7월 사사과 설치가 처음 거론된 후 1908년 1월 내부에서 발표한 ‘내부 분과규정’에 의해 지방국 내에 사사과가 신설되었다.¹⁵⁾ 사사과는 과장 1명과 주사 2명이 배치되었다.¹⁶⁾ 부서의 책임자로 임명된 과장은 내부에서 상당한 힘을 가진 인물로, 내부 서기관 송지헌(宋之憲, 1872~1934)¹⁷⁾이다. 그는 1902년 6월

13) 『대한매일신보』 1907.5.7, 「寺校具完」

14) “現接東門外元興寺內明進學校都總務洪月初等請願書內開에 本僧侶等이 早承部認히와 先於本寺內에 設立明進學校히옵고 際此校務漸就히야 更於諸道各刹에 分學區設支校히야 使全國僧侶之幼少者로 均得普通知識히야 各盡國民之義務케히옵고 次繼又請願承認이온마 竊伏念本學校維持之方은 不是賴乎贊成或寄付金이옵고 專恃山門中佛享沓等由來舊物히와 由是이 支用히와 次第擴張이 固是定策이옵거날 不圖近者爭自各團體中으로 百方藉托에 橫侵逆奪히야 寺以是不能支保이옵고 校以是不能維持이오니 승 亦國民이옵거날 能不抑冤乎잇가 茲敢學實請願等因히야 茲庸發訓히노니 到即飛飭管下各府郡히야는 遵施行이되 各寺佛享沓으로 維持學費히는 已失田土가 確有明証이어든 交付裁判所히야 從理歸決케홀지니 現有土地財産은 另加保護히야 寺以維持히고 校以完存케하라히앗더라” 『대한매일신보』 1907.5.19, 「僧校保護」

15) 『官報』 제3980호(1908.1.25.), 「內部分課規程」

16) 『대한제국 직원록』, 1908.

12일 내부 주사 판임 6등으로 처음 임명되었고,¹⁸⁾ 1907년 2월 일본관청 사무시찰단의 일원으로 일본을 방문하였다.¹⁹⁾ 이후 참서관에서 서기관으로 승진하였고, 부군 과장으로 근무하다가 사사과 신설에 따라 사사과장으로 전임하였다.²⁰⁾ 송지현은 당시 내부대신이었던 임선준(任善準)²¹⁾에게 대단한 신뢰를 받고 있었다고 한다. 임선준은 송지현이 하는 말이면 무엇이든 믿고 곧이들었다고 하는데,²²⁾ 권력자가 깊이 신뢰하는 인물이었기에 그에게 연줄을 대려는 사람도 많았다.²³⁾

또한 그는 상당히 친일적 성향이 강한 인물이었다. 황현의 『매천야록』에는 의병장 민궁호(閔肯鎬)의 순국을 기록한 부분에서 송지현의 반응에 대해 함께 기록해 놓았다. 기록의 내용은 다음과 같다.

송지현은 송시열의 후손으로, 그는 이때 내부의 서기관으로 있으면서 일본인 쓰루오카(鶴岡)를 대하여 민궁호의 사망을 축하하자 쓰루오카는 정색을 하며, ‘민궁호는 옳은 사람입니다. 그리고 당신은 의병이 일어난 이유를 알고 계십니까?’라고 하였다. 송지현은 매우 부끄러워하며 어찌할 바를 몰랐다. 송지현은 먼저 단발을 하여 자칭 개화를 주장한다고 하였으며, 그가 집으로 돌아가자 그의 아내도 그를 거절하여 보려고 하지 않았다.²⁴⁾

17) 본관은 은진이고 원적은 충청북도 옥천이다. 1902년 내부 주사에 임명되었고 이후 참서관, 서기관으로 승진했다. 기호흥학회 찬무원, 대학학회 발기인으로도 활동했으며, 1910년 10월 중추원 부찬의에 임명되어 1921년 4월까지 재임, 다시 참의에 임명되어 1934년까지 연임했다. 1919년 친일 유교 단체인 대동사문화 발기인이 되어 활동했으며, 1926년 말부터 1930년대 초반까지 독립사상 배척과 일선 융화를 목적으로 조직된 동민회 평의원으로 활동했다(『친일인명사전』).

18) 『內部來文』 22, 「내부주사 송지현 등의 임면건 관보 게재 요망」(1909.6.12).

19) 『고종시대사』 6집, 「陪從武官長 趙東潤 侍講院詹事 閔泳璘」; 『韓國近代史資料集成』 3권, 「韓人來朝ノ件 [韓國 派遣 視察員의 東京 來着(明治40년 4월 10일)]」.

20) 『황성신문』 1907.9.18. 「燒寺訛傳」.

21) 임선준(任善準, 1860~1919)은 성균관 대사성, 성균관장 등을 지낸 고위 관료로 헤이그특사 사건 이후 내부대신에 임명되었다. 1908년 탁지부 대신이 되었으며, 대동학회 회원으로 활동하기도 했다. 일제 강점 후 조선귀족령에 따라 자작이 되었으며, 1919년까지 중추원 고문을 지냈다.

22) 『대한매일신보』, 1908.1.11, 「其甘如蜜」.

23) 『대한매일신보』 1908.5.2. 「宋羅勢道」.

24) 『매천야록』, 「閔肯鎬死 宋之憲의 附目」.

민궁호가 전사한 시점이 1908년 2월 말일이므로, 이 일화는 1908년 3월 이후에 나온 것으로 보아야 한다. 그의 친일적 성향은 일본인 관리가 정색하게 만들 정도였다. 또한 기록 말미에 등장하는 단발에 관련된 일화도 비슷한 시기 신문 기사를 통해 확인할 수 있는데, 송지현이 단발한 후 고향에 돌아왔을 때 그의 부인 권씨가 크게 놀라며 祠宇에 참여할 수 없다고 가로막은 일화를 말한다.²⁵⁾

그는 1910년 조선총독부 자문기관인 중추원 부찬의(副贊議)가 되었고, 1922년 참의(參議)가 되어 1934년 사망할 때까지 재임했다. 1919년 이후에는 대동사문화(大東斯文會)에 발기인 및 임원으로 참여했다.²⁶⁾ 이렇듯 친일적 성향이 강한 인물, 송지현은 사사과 운영에서 가장 중추적인 인물이었다. 그는 1908년 1월 사사과 신설 직후부터 과장으로 부임했다가 동년 5월 비서관으로 전임, 이듬해 2~5월 사이에 다시 사사과장으로 환임하였다. 그 사이 사사과장은 이전까지 지리과장을 지낸 서기관 나수연(羅壽淵)이 맡았으나, 송지현의 환임으로 다시 자리를 넘겨주었다.

이 시기 이미 사사과를 포함한 정부 조직은 일본인 혹은 친일 관리로 운영되고 있던 상황이었다. 통감부는 수차례의 관제 개혁을 통해 한국 정부의 실권을 장악하고 그들의 계획을 성실히 추진해 줄 관리를 정부 곳곳에 포진시켜 놓은 상황이었다. 그러므로 사사과 설립에서 운영에 이르는 일련의 과정은 대한제국의 의지로 이루어진 것이라고 보기는 어렵다.

다음으로 사사과에서 담당하던 업무 내용을 검토해 볼 필요가 있다. 사사과는 사찰과 불교에 대한 업무만을 전담하는 기구는 아니었다. 사사과의 업무 범위는 ‘종교에 관한 사무’와 ‘祠祀寺에 관한 사무’였다.²⁷⁾ 즉 종교, 제사 그리고 사찰에 대한 사무를 담당했다. 여기에서 언급하는 ‘종교’의 범위에는 개신교나 천주교 같은 서양 종교와 일본 종교는 포함되지 않는다. 대개 유교, 불교, 제사 등을 대상으로 했다. 사사과라는 단어에는 ‘社’와 ‘寺’가 함께 들어있는데, 일찍이 설립되었던 사사 관리서와 달리 社라는 단어가 앞에 붙었다. 여기서 社는 제사를 지칭하는데, 조선시대에는 일반적인 제사 외에 토지신에게 지내는 제사 즉 社稷을

25) 『대한매일신보』 1907.12.13. 「不許入廟」.

26) 대동사문화는 일제의 재정적 보조와 보호하에 친일 유림의 역할을 수행한 단체이다. 이른바 內鮮融和를 표방하며 기존의 유림 세력을 분열·붕괴하기 위한 단체인 것이다(『한국사』 51, pp.232-233.).

27) 『官報』 제3980호(1908.1.25), 「內部分課規程」.

대변하는 단어로 인식되기도 했다. 실제로 사사과의 주관업무는 사찰에 관한 사무뿐 아니라 일반 종교에 관한 사무와 祠, 祀에 관한 사항을 포함하고 있다.²⁸⁾

사사과의 주요 업무는 祠社寺의 관리 및 단속이었다. 구체적인 업무 내역에 대한 명시는 되어 있지 않지만, 신문 기사를 통해 사사과에서 진행한 업무의 개략을 파악할 수 있다.

먼저, 祠社寺에 대한 조사이다. 개설 초기 전국 사사사 현황조사를 가장 먼저 실시했는데, 사찰에 대해서는 사찰명, 소재지, 종파, 본존 불명, 연혁, 관리자명(주승), 관리 차임 방법, 관리 및 유지 방법, 승려의 수, 포교 방법을 조사항목으로 하였다. 각 군에 소재한 사찰의 사항들을 낱낱이 조사하여 30일내에 보고하도록 하였다.²⁹⁾ 사사과가 신설된 직후 하달된 조사 훈령은 전국 사사사 관리를 위해 기본적으로 필요한 작업이었다. 오랫동안 사찰과 제사 관련 시설에 대한 관리가 이루어지지 못했기 때문에, 현황 파악이 선행되어야 했다. 다만 해당 조사는 원활하게 이루어지지 못한 듯하다. 서울에서조차 처음 훈령이 하달된 지 2년이 지나도록 조사 보고가 이루어지지 않아 재촉하였다는 기사가 확인되는데,³⁰⁾ 다른 지역에서도 비슷한 상황이었을 것으로 추정된다.³¹⁾

28) 1902년 설립 운영된 寺社管理署와 비교하면 그 차이가 선명하다. 사사 관리서의 경우 사찰에 대한 사무를 주로 담당했으며, 전통적으로 사찰과 관련된 영역이라 할 수 있는 山林, 城堡의 사무도 주관하였다. 관리서가 본래 사찰 관리만을 위해 조직한 기관은 아니지만, 그 업무영역을 보면 사찰이 기존에 담당했던 업무와 긴밀하게 맞닿아 있다. 일찍부터 산림은 사찰의 가장 중요한 경제적 기반이었고, 산림 관리는 자연스럽게 승려들이 맡아서 했다. 또한 산성이 대외적 방어의 주요 수단으로 이용된 조선시대에 궁벽한 곳의 산성 관리 역시 승려들이 僧軍으로 복무하여 담당하였다. 이런 점을 미루어볼 때 사사관리서는 승군제 철폐 이후의 산림관리, 산성 수호 및 관리 등의 영역을 사찰 승려를 통해 재현하려는 경향으로 볼 수 있다.

29) 『황성신문』 1908.2.6. 「內訓各道」, “內部에서 拾三道에 訓令하되 國內社祠寺刹에 對하야 調査할 案件을 左開發訓하니 飛飭各郡하야 令到三拾日內로 這這調査하야 成冊報告하야 하얏는디 其條件이 如左하니

一. 社稷厲雩禘祭壇所在地名、管理者名、管理者差任方法、管理及維持方法이오
 一. 歷代帝王先聖名將忠臣烈女殿廟祠 閣堂所在地、祭神名管理者名差任方法管理及維持方法이오
 一. 寺名所在地名宗派本尊佛名沿革管 理者名(主僧名)管理差任方法管理及維持方法僧尼數布教方法이더라.”

30) 『황성신문』 1910.1.15. 「社寺調査의 催促」, “內部地方局長이 漢城府尹에게 照會하기를 漢城社寺調査에 關하야 屢次交涉하얏스나 其調査의 案件이 來到치아니함으

지역 현황을 파악하기 위한 시찰도 종종 실시했다. 1909년 5월 6일부터 14일까지 사사과장과 일본인 주사 1명이 평양, 개성, 강동 등지로 시찰을 위한 출장을 갔다. 이때 출장 목적은 ‘社寺에 관한 사무 시찰’이었다.³²⁾ 1909년 8월 11일부터 18일까지는 충청남북도를, 9월 3일부터 13일까지는 평안남북도 시찰에 나섰다. 이 밖에 1908년 4월에는 내부 위생국장 유맹(劉猛)과 평안남북도 일대를 시찰했으며, 1909년 2월에는 흥년이 극심한 함경남도 문천군 일대의 시찰에 나서기도 했다.³³⁾ 매 출장이 사찰 관리를 위한 것은 아니었으나, 시찰을 통해 지역과 사찰의 사정을 파악할 수 있었다.

종교와 사찰 관련으로 발생하는 각종 민원사항과 요구사항도 사사과에서 처리하였다. 1908년 11월 명진학교가 사용하던 원흥사에 궁내부 특진관 겸 대동학회(大東學會) 회원 이근호(李根濤)가 들어와 명진학교 현관을 내리고 흥인학교(興仁學校) 현관을 내걸며 사찰을 차지한 일이 있었다. 이때 승려들이 문제 해결을 위해 찾아가던 곳이 내부 사사과였다. 당시 사사과에서는 동부경찰서에 연락하여 흥인학교 학생들을 축출하고 원흥사를 명진학교에 돌려준 사례가 일화가 있다.³⁴⁾

전국적으로 사찰재산에 대한 침탈이 빈번하게 일어나자 1908년 7월에는 내부 훈령 제263호로 「각 지방 사찰의 소유재산 보호에 관한 건」을 발표했다. 그 내용은 아래와 같다.

각 지방 사찰의 소유 전답 및 산림은 본래 부근 사민(士民)의 기부금과 승려들의 노력으로 취득하여 혹 천여 년 수호하고 혹 수백 년 보관한 것이다. 근래 지방 관

로 事務處理上에 妨害가 不少하니 從速調査示明하야 하얏다더라”

31) 『황성신문』 1910.4.8. 「社祠修報」; 『대한매일신보』 1910.5.4. 「社寺修報」

32) 『황성신문』 1909.5.7. 「社寺視察發程」

33) 『황성신문』 1908.4.5. 「帶同發向」; 『대한매일신보』 1908.4.21. 「兩氏入城」; 『대한매일신보』 1909.2.26. 「나씨출장」

34) 『황성신문』 1908.11.10. 「以何曲折」, “東大門外元興寺에 明進學校를 設立하되 有年인디 日昨에 興仁學校任員이 其贊務長李根濤氏의 命令을 受하얏다하호 明進學校懸板을 拔去하호 興仁學校懸板을 揭付하호며 諸般什物을 運賃하호니 該寺僧侶가 事由를 內部社寺課에 告急하호 內部에서 東部警察署에 電話하호기를 興仁學校生徒는 一并逐送하호고 該社는 僧侶로하야 格別保守하야 本部處辦을 待하호하얏다라”

현이 물권의 소재에도 불구하고 교육실비에 사용한다 하고 사유재산을 학교에 옮기는 폐단이 종종 있는 고로, 각 사 승려가 서로 의구할 뿐 아니라 승려 오해가 여기 서부터 발생하니 각 부군에서 즉시 조직하여 앞으로는 지방 관헌이 멋대로 사찰의 전답과 산림을 빼앗는 폐단이 없게 할 것이며, 사찰재산을 지킴에 대하여 별도로 주의를 하고 이 훈사를 각 사찰에 가르쳐서 일반 승려로 하여금 모두 잘 알도록 하라. 비록 작은 암자라도 빠짐이 없도록 하여 한 명의 승려라도 들어 알지 못하는 폐단이 없게 하라 하였다더라³⁵⁾

수차례 개별적인 시정 조치가 내려진 후에도 사찰재산이 침탈당하는 사례가 이어지자 내부에서는 정식 훈령을 내려 사찰재산 침탈에 대응하고자 한 것이다. 이 상에서 확인할 수 있는 것처럼 사사과의 주요 업무는 종교 관련 사안이라기 보다 사찰 토지 등 재산을 관리 단속하는 것에 집중되어 있었다.

III. 사찰재산관리규정과 사찰령

1. 제정 목적과 추진과정

사찰재산을 둘러싼 사회적 문제가 계속되는 가운데, 통감부에서는 이를 법률로 제정하여 관리하고자 했다. 이른바 ‘사찰재산관리규정’ 제정을 통해 사찰에 속한 토지, 건물, 기타 부속 재산을 관리하고자 한 것이다. 규정 제정의 준비는 1908년 12월 무렵부터 가시화되었는데, 관련 기사를 소개하면 아래와 같다.

각 처 社寺의 재산관리와 기타에 관한 규정을 제정하기 위하여 당국자는 지금 조

35) 各地方寺刹의 所有田畝及山林은 本是附近土民의 慈善의 寄付金과 古今僧侶의 誠心鳩聚金額으로 買置호야 或千餘年守護호고 或幾百年保管호지라 挽近以來로 地方官憲이 物權의 攸在를 不顧호고 教育實費에 補用호다 藉稱호고 私有財産을 學校에 移付호는 弊가 種種히 有호 故로 各寺僧侶가 互相疑懼호는 不是라 僧侶의 誤解가 緣此滋生호니 管下各府郡에 卽爲另飭호야 嗣后로는 地方官憲이 擅自히 寺有田畝及山林을 移付호는 弊가 無케호지며 寺有財産保守호에 對호야 另加注意호고 此訓辭를 各寺刹에 壹壹指飭호야 壹般僧侶로 호야금 咸須知悉케호고 雖如斗小菴이라도 無壹遺漏호야 壹僧이라도 不聞不知하는 弊가 無케호라 호았다더라 (『황성신문』 1908.7.29. 「內訓各道」).

사 중인데, 그 규정은 공공의 성질이 있는 사사재산을 관리나 승려가 자기 임의로 처리함을 방어케 한다더라.³⁶⁾

기사에 의하면 사찰뿐 아니라 제사 의례와 관련된 재산도 관련 규정을 만들어 관리할 계획임을 알 수 있다.³⁷⁾ 또한 규정 제정의 목적에 대해서는 ‘관리나 승려가 자기 임의대로 처리’하는 것을 방지하기 위해서라고 밝히고 있는데, 실제로는 공공적 성격을 가진 재원이 다른 용도로 사용되는 것을 방지하기 위한 것으로 파악된다. 특히 전국적으로 민족교육을 위한 사립학교 설립이 이어지면서 지역 유력자나 관리가 사찰 토지 등 재산을 학교 운영경비로 사용하는 것을 차단하려는 목적이 크게 작용하였다.

이와 관련하여 규정 제정을 준비하던 무렵에 시행된 몇 가지 법령을 검토해 볼 수 있다. 그것은 1908년 8월 발표된 <사립학교령>, 1909년 2월에 각령으로 발표된 <기부금품모집취체규칙>과 동년 4월 1일에는 <지방비법>이다. 을사늑약 이후 민족교육을 표방한 사립학교 설립이 전국에서 왕성하게 일어나자 일제는 <사립학교령>을 통해 학교 설립의 인가를 받도록 했다. 그 내용은 사립학교를 설립하고자 하는 자는 목적·명칭·위치와 1개년 수지 예산 및 유지 방법 등을 갖추어 학부대신의 인가를 받도록 한 것이다. 또한 1909년 2월에는 <기부금품모집취체규칙>을 통해 기부금 모집 시 그 목적과 방법·기간·관련 사업계획 등을 내부대신 및 해당 사업의 주무대신에게 허가를 받도록 하였다.³⁸⁾ 이어 <지방비법>을 통해 연초세·시장세 등의 세목을 신설하는 한편 지방비 지출에 대해서도 철저히 통제하여 지역 내 재원이 사립학교 운영비로 사용될 가능성을 원천봉쇄했다. 이상의 법령을 통해 사립학교로 유입될 수 있는 재원을 철저히 통제하여 민족교육을 철저히 억압하고자 했다.

사찰재산관리규정의 제정 목적이 사찰재산을 ‘승려가 임의 처리’하는 것을 방지하는데 있다고 밝히기는 했지만, 그 이면에는 학교 설립과 운영에 사찰 토지와 건물 등이 사용되는 것을 차단하는데 그 이유가 있었던 것이다. 이러한 정황

36) 『황성신문』 1908.12.10. 「社寺財産管理規定」; 『대한매일신보』 1908.12.10. 「社寺財産規定」

37) 제사 의례와 관련된 재산관리 규정은 1910년 4월 향교 재산관리 규칙으로 정비되었다.

38) 『관보』 제4313호(1908.3.1.), 「關書」

은 동시기에 추진된 <향교재산관리규칙>의 조문을 통해서도 확인할 수 있다. 당시 언론에 언급된 ‘사사’ 재산관리 규정 정비는 두 가지 방향에서 진행되었는데, ‘社’ 영역 즉, 제사 관련 재산관리 규정은 학부에서 추진하여 1910년 4월 <향교재산관리규칙>으로 발표하였다. 그 내용은 아래와 같다.³⁹⁾

제1조 향교 재산은 관찰사의 지휘 감독을 받아 부윤·군수가 관리함. 단 특별한 사정이 있는 경우에는 부윤·군수는 관찰사의 인가를 받아 특정 관리인을 두어 관리하도록 할 수 있음. 이 경우 부윤·군수는 관리 사무를 감독함

제2조 향교 재산은 방매, 양도, 교환, 전당 또는 소비하지 못함. 단 특별한 사유가 있을 때에는 부윤 또는 군수가 그 사유를 갖추어 관찰사를 경유하여 학부대신의 지휘를 받을 수 있음

제3조 향교 재산에서 발생하는 수입은 향교 소재 군내의 공립학교 또는 관찰사가 지정한 학교의 경비로 사용하는 것으로 함

제4조 부윤·군수는 매년 향교 재산의 수지 예산을 정하여 관찰사의 인가를 받아야 함(이하 생략)

총 8개 조항과 부칙으로 구성된 <향교재산관리규정>은 전체 조항 대부분이 재산 유지와 수입 관리에 대한 내용이다(2~6조). 조선 후기 이래 지방 유생들에 의해 자치적으로 운영되던 향교의 운영권을 지방관이 장악하고 이를 관찰사에게 감독하도록 하여 이중 삼중으로 관리한 것이다.⁴⁰⁾ 향교에는 국가로부터 받은 향교전과 지역 유생들로부터 받은 유전 등 상당한 재원이 있었고, 이것을 지방 유생이나 지방관들이 학교 설립과 운영비로 사용하는 일이 많았다. 그렇기 때문에 제3조를 통해 향교에서 발생하는 수입은 모두 군내 공립학교와 관찰사가 지정하는 학교의 경비로만 사용하도록 명시한 것이다. 지역에 따라 군수가 민속교육을 목적으로 사립학교를 설립하는 일이 있었으므로, 군수에 대해서도 감독할 장치를 만든 것이다.

39) 『관보』 제4614호(1910.4.23); 김순석, 「일제강점기 ‘향교재산관리규칙’ 연구」, 『태동고전연구』 33, 2014, p.40.

<향교재산관리규정>은 전문 8조로 구성되어 있는데, 주요 내용은 향교재산을 관찰사의 지휘감독을 받아 부윤, 군수가 관리하도록 하며, 향교에서 발생하는 수입은 향교 소재 군내 공립학교나 관찰사가 지정한 학교 경비로 사용해야 함을 규정하고 있다.

40) 김순석, 「일제강점기 ‘향교재산관리규칙’ 연구」, 『태동고전연구』 33, 2014, p.35.

‘社’ 영역에서의 재산 관리 규정으로 <향교재산관리규정>이 1910년 상반기 중 제정된 것과 달리 ‘寺’ 영역에서의 관리 규정인 사찰재산관리규정은 쉽게 결론에 이르지 못하였다. 신문 기사를 통해 1908년 12월 이후 관리 규정 제정이 진행되는 과정을 확인할 수 있다.

1909년 5월에는 지방 각 사찰의 재단 관련으로 폐단이 거듭됨에 따라 이를 엄중히 감독하기 위하여 직원을 설치한다는 소식이 전해졌다.⁴¹⁾ 동년 7월에는 社寺 관리에 대해 관찰사 일동이 의견서를 제출했는데, ‘종래의 관습을 조사하여 관찰사가 감독하게 하고 중대한 사항만 내부에 보고하는 방식’을 제안했다.⁴²⁾ 10월에는 사찰에 대한 새로운 관리방안이 제기되었다. 각 사찰에 섭리와 주관, 주장을 배치하고 각 방에 방장 1인씩을 설치하여 사내 사무를 정리하도록 하는 내용이였다. 관리 규정 제정은 무리 없이 진행되는 것처럼 보였으나, 법령심사회를 통과하지 못하였다. 1909년 12월 9일 해당 규정을 법령심사회에서 심사하였으나, 미처 완료하지 못하였다.⁴³⁾

사찰재산관리규정은 제정은 1909년에 마무리되지 못하고 1910년으로 넘어갔다. 1910년 1월에는 관리 규정이 내부에서 편찬 중으로 탈고되는 대로 내각 회의에 제출할 예정이라는 기사를 보면 규정 반포가 머지않아 이루어질 것 같은 분위기였지만, 동년 10월에도 상황은 전혀 달라지지 않았다.⁴⁴⁾ 1908년부터 추진된 사찰재산관리규정은 강제 병합 이후 1910년 말까지 완성되지 못한 것이다. 그렇다고 이 법안이 폐지된 것은 아니었다. 강점 이후에도 사찰재산관리규정에 대한 논의와 준비는 중단되지 않고 이어졌다.

내무부 지방국에서는 각 사찰관리규칙을 목하 제정 중인데 탈고되는 대로 각 사찰에 1부씩을 분급할 계획이라더라.⁴⁵⁾

41) 『대한매일신보』 1909.5.6. 「사찰감독」

42) 『대한매일신보』 1909.7.21. 「各社寺處置」

43) 『황성신문』 1909.12.10. 「社寺規則頒佈」. 기사 내용에 따르면 심사가 며칠 내에 재개되어 완료되고 곧 발표할 것이라고 했으나 이루어지지 못했다.

44) 『대한매일신보』 1910.1.21. 「寺院規程編製」; 『매일신보』 1910.10.22. 「雜報: 寺刹管理規則」

45) 『매일신보』 1910.10.22. 「雜報: 寺刹管理規則」

각도 내 각 사찰은 자래로 상당히 구관하는 방편이 없어 혹 폐단이 거듭 발생하는 염려가 있으므로 내무부에서 사찰통칙을 제정할 차로 현행 협의하는 중이라더라.⁴⁶⁾

조선에는 역사상 사적이 적지 않은 고찰이 각지에 산재하되 이 고찰에 대하여 자래로 하등의 보존법이 없어 불편이 심함으로써 가까운 장래에 내무부에서 조사하는 중이라더니 이번에 고찰의 소유권자가 그 건축물 파손 및 기타 수리보수를 행하기 어려워 또 그 보존에 관한 자에 대해 총독이 필요로 인정하는 범위 내에서 상당한 보호를 주어 역사상 참고의 자료에 제공케 함은 물론이거니와 후세의 귀감을 만들게 할 계획으로 불원간 고찰 통칙을 총독부령으로써 공포할 터라는데 그 규칙 실시 시기는 오는 4월 1일부터라더라⁴⁷⁾

예로부터 조선인이 경영하는 사원의 재산 관리에 관하여는 하등 규칙의 명문이 없는 고로 혹은 부정행위를 하여 사원의 재산을 매매 혹은 양도하나 이를 단속함에 대하여 준거할 규칙이 없었으므로 고심 연구한다더니 총독부에서는 일간 사원 재산관리규칙을 발표하여 내지와 같은 모양으로 법인으로 재산을 관리함에 이르리라더라.⁴⁸⁾

조선의 사찰령은 지난 29일에 제가를 경유하였는데, 전문 5, 6개조로 심히 간단하고 재래의 사찰 오백여는 재단법인을 조직하게 하였으며 며칠 내로 발표할 터이라더라.⁴⁹⁾

위의 글은 사찰재산관리규정에 대해 보도한 대표적인 기사를 소개한 것이다. 이처럼 사찰재산관리규정 제정과정은 강점 이후에도 계속 이어졌다. 때에 따라 이를 지칭하는 용어가 달리 사용되기도 했으나, 1911년 5월이 되면 ‘사찰령’이라는 명칭으로 확정된다. 즉 1911년 6월 3일 조선총독부령으로 발표된 <사찰령>은 1908년 말 이래 내부에서 추진하던 <사찰재산관리규정>이 이어져 완성된 것이다. 을사늑약과 한일신협약 이후 한국 내 지배권을 장악한 일제가 사찰 관리를 위해 3년간 연구하고 준비한 결과물이라 할 수 있다.

2. 사찰재산관리규정의 확장, 사찰령

46) 『매일신보』 1910.11.17. 「寺刹通則 制定」

47) 『매일신보』 1911.1.10. 「古刹保存規則」

48) 『매일신보』 1911.5.25. 「寺院財産管理規則」

49) 『매일신보』 1911.5.31. 「寺刹令 御裁可」

일제가 사찰 관리에 대한 법령을 완성하기까지 3년이라는 시간을 소요했던 이유는 무엇일까. 우선 사찰재산을 관리함에 있어 그 대상을 확정하는 문제가 있었던 것으로 보인다. 기본적으로 해당 법령은 사찰이 소유·관리하고 있는 재산을 대상으로 하며, 그중에서도 토지 등 경제적 가치가 높은 부동산을 염두에 두었다는 점은 앞에서 이미 언급한 바와 같다. 그런데 사찰에 소재한 불상·불화 및 문화재적 가치가 높은 옛 물건, 고건축에 대한 관리 문제가 대두되었다.⁵⁰⁾ 당시 언론에는 내부에서 추진하고 있던 사찰 관련 법령으로 ‘사사물품보존법(社寺物品保存法)’도 등장한다. 이는 사사 내 건조물 중 보존할 만한 필요가 있는 귀중품에 대해 내부에서 사사보존회(社寺保存會) 설치 등을 통해 보존할 방법을 강구한다는 내용이었다. 경천사지10층석탑의 무단 반출 등 불교 문화재의 도난·훼손 사건이 언론을 통해 집중 조명되면서 사찰에 산재해 있는 ‘고물(古物)’을 파악하고 관리하는 문제가 대두된 것이다.

사사고품보존회·사사보존회 등으로 언급되는 사안은 처음에는 사찰 관리 규정과 별도로 추진되는 듯 보였다. 별도의 보존법을 제정하고, 보존회를 설치하여 불교 문화재를 관리하려던 움직임은 1911년 전후 사찰에서 통합적으로 관리하는 것으로 변경되었다. 조선총독부는 1911년 2월 14일 각 도 장관에게 「사찰보물목록첩 조제의 건」을 통첩하였다.⁵¹⁾ 각 사찰에서 보관하고 있는 고문서, 고서화, 고기물 등의 목록을 조사하고 목록을 작성하여 내무부로 보고하라는 내용이었다. 사사고품을 사찰에서 관리하는 방안과 이를 도 장관과 총독부에서 감독하는 안으로 결정이 된 것이다. 이러한 의도는 <사찰령>에 그대로 반영되었다. 사찰령 제5조에 토지·삼림·건물뿐 아니라 석물·고문서·기타 귀중품 관리까지 포함된 것이다.⁵²⁾ 반면 문화재 관련 법령 정비는 1916년이 되어야 제정되는데, 조선총독

50) 『황성신문』 1909.10.24. 「社寺物品保存法」; 『황성신문』 1909.10.24. 「社寺保存會」

51) 『조선총독부관보』 1911.2.14., 「(관통첩 제6호)寺刹寶物目錄牒調製ノ件」
귀 관하 사찰에 소장하고 있는 古文書, 古書畫, 古器物 등으로써 역사의 고증이 되거나 또는 문예 학술 및 미술의 진보 발전에 도움이 되는 자료는 그 양이 적더라도 散逸을 막아 감독을 엄중히 하여 각 사에서 영원히 보존하는 방법을 설정하도록 함은 물론이거니와 이때 일반적으로 조사의 필요가 있는 것은 다음의 서식에 의해 각 사찰로 하여금 보물 목록첩을 2통 만들어 제출하게 하고 전 관 내를 취합하여 1통은 1911년 7월 31일까지 송부해 주시기 바랍니다.(이하 서식)

52) 사찰령 제5조. 사찰에 속하는 토지·삼림·건물·불상·석물·고문서·고서화·기타의 귀중품은 총독의 허가를 얻지 않고서는 이를 처분할 수 없다.

부령 제52조로 발표된 <고적 및 유물보존규칙>이 그것이다.⁵³⁾

다음으로 볼 수 있는 것은 사찰재산을 관리하는 주체의 선정 문제이다. 관리 주체를 선정하는 것은 그 무엇보다 중요한 사안이었다. 이와 관련하여 사찰재산을 관리하는 주체로 별도의 직원을 설치하는 방안과 각 사찰에 섭리나 주관 등을 두어 담당하게 하는 방안이 논의되었다.⁵⁴⁾ 감독 주체를 설정하는 문제도 있었다. 이에 대해 관찰사들은 ‘종래의 관습을 조사하여 관찰사가 감독하게 하고 중대한 사항만 내부에 보고하도록’ 하는 방안으로 의견을 모아 제출하기도 했다.⁵⁵⁾

동시기에 추진된 <향교재산관리규칙>과 비교해보면 사찰재산 관리주체 선정의 난점을 확인할 수 있다. 향교의 경우 본래 국가에서 설립한 것이고, 그 재원인 향교전 등도 국가에서 지급한 것이었기 때문에 관리주체도 각 지방의 부윤·군수 등 공적 존재로 명확하게 지정할 수 있었다. 반면 사찰은 순수한 공공 재산이 아니며, 승려 역시 공적인 지위가 부여되지 않은 존재이기 때문이다. 사찰의 재산 중에는 국가에서 부여·지급한 것 외에 승려들의 공동노력으로 일구어낸 것이 적지 않다.⁵⁶⁾ 또한 승려는 정부가 임명권을 가지고 있지 않은 대상이므로, 섭리를 통해 관리한다 해도 구속력을 갖기 어려웠다. 즉, 재산 관련 규정만으로는 사찰재산을 온전히 관리·통제하기 어려운 상황이었다.⁵⁷⁾

이에 사찰재산에 대한 완전한 통제를 위해서는 관리주체를 특정하고 그 주체에 대한 완전한 장악이 가능해야 했다. 결국 사찰재산은 주지를 두어 관할하게 하고, 주지에 대한 임명·박탈권을 총독부에서 장악하는 방향으로 추진하게 되었다. 이를 보다 효율적으로 진행하기 위해 전국 사찰 중 30개 본사를 지정하고

53) 조선총독부는 1916년 7월 조선총독부 부령 제52조로 「고적 및 유물보존규칙」과 훈령 제29호 「고적조사위원회규정」, 동 제30호 「고적 및 유물에 관한 건」을 발표해 ‘보존 가치가 있는 고적이거나 유물의 등록제도를 시행하였다. 이것이 한국에서 최초의 문화재 관련 법령이다.

54) 『대한매일신보』 1909.5.6. 「寺刹監督」; 『황성신문』 1909.10.8. 「社寺規程」

55) 『대한매일신보』 1909.7.21. 「各社寺處置」

56) 사찰재산 중 사적인 성격을 갖는 것이 적지 않음은 이미 정부에서도 인정한 바이다. 『황성신문』 1908.7.29. 2면, 「內訓各道」

57) 일제는 결국 사찰재산 관리 규정을 확대하여 주지 임명권을 포함하여 사찰 제반 사무를 완전히 장악하는 방향으로 이를 추진하였고, 이를 <사찰령>으로 발표하였다.

본사 주지의 인가권은 총독부가, 말사의 주지 인가권은 도 장관이 장악하는 방식이었다.⁵⁸⁾ 나아가 규정을 위반하였을 때의 제재 내용도 갖추었다. 법규를 위반한 자에 대해 2년 이하의 징역 또는 500원 이하의 벌금을 부과할 수 있도록 규정함으로써 강한 구속력을 갖춘 것이다.

의병의 사찰 주둔을 차단하는 것도 중요한 검토 사안이었다. 1907년 이래 산중을 무대로 활동하는 의병들이 사찰에 주둔하는 일이 많았다.⁵⁹⁾ 이 과정에서 사찰 재정이 의병의 군자금으로 사용되는 사례도 많았다. 일제는 의병이 사찰을 무대로 활동하는 것을 막기 위해 다양한 수단을 동원했다. 의병이 머물다 간 사찰을 방화하여 응징하고, 의병을 지원할 수 없도록 하거나, 겨울철 동안 식량과 승려들을 산 밑으로 이동시켜 의병들이 이용할 수 없도록 사문(寺門)을 봉쇄하기도 했다. 의병이 자주 나타나는 사찰에는 헌병 분견소를 설치하거나 수비대가 체류하도록 하였다.⁶⁰⁾

나아가 새로 추진하는 법령에 이를 반영하고자 했다. ‘종래 각 사원은 지금까지 부속 재산으로 유지하다가 지방 소요로 인하여 그 질서가 문란하다고 하여 내부에서 조사 정리한다⁶¹⁾는 내용의 신문 기사를 통해 당시 일제가 사찰의 의병 주둔과 사용을 방지할 대책을 찾고 있음을 짐작할 수 있다. 그리고 사찰령 제2조에 사찰의 터와 건물을 정해진 목적 외에는 사용할 수 없도록 규정해 놓아 사찰이 의병 주둔 등 정치적 목적으로 사용될 수 없도록 철저히 통제했다.

이상 사찰재산 관리 규정 제정과정에서 도출된 문제들은 나름의 방안으로 구상되어 사찰령 및 동시행규칙 각 조항으로 귀결되었다. 이와 관련하여 사찰령 조항을 다시 검토해 볼 필요가 있다.

제1조 사찰을 병합·이전·폐지하고자 할 때는 조선 총독의 허가를 얻어야 함. 그 위

58) <사찰령> 제4조 및 <사찰령시행규칙> 제2조 해당.

59) 일본군에 비해 화력이 열세였던 의병들은 주로 유격전술을 구사하며 산중을 무대로 활동했다. 이때 사찰은 의병들이 숙식을 해결할 수 있는 거의 유일한 장소였다. 승려들은 의병들에게 장소와 군자금 등을 제공하며 적극 지원하는 경우가 적지 않았다.

60) 이승윤, 『대한제국기 불교계의 동향과 국권회복운동』, 충남대학교 박사학위논문, 2019, pp.171-175.

61) 『황성신문』 1909.12.22. 「寺院財産調査」

치나 명칭을 변경하고자 할 때도 또한 같음

제2조 사찰의 위치나 가람은 지방 장관의 허가를 얻지 않으면 전범·포교·법요 집행과 승니 거주 목적 이외에 사용하거나 사용하게 할 수 없음

제3조 사찰의 본말 관계·승규·법식·기타에 필요한 사범은 각 본사에서 정하여 조선 총독의 인가를 얻어야 함

제4조 사찰에는 주지를 두어야 함. 주지는 그 사찰에 속하는 일체의 재산을 관리하여 寺務 및 법요 집행의 책임을 맡아 사찰을 대표함

제5조 사찰에 속하는 토지·삼림·건물·불상·석물·고문서·고서화 등의 귀중품은 조선 총독의 허가를 받지 않으면 이를 처분할 수 없음

제6조 전조의 규정을 위반한 자는 2년 이하 징역 또는 오백원 이상의 벌금에 처함

제7조 본령에 규정하는 것 외 사찰에 관해 필요한 사항은 조선 총독이 정함
부칙 본령을 시행하는 기일은 조선 총독이 정함⁶²⁾

총 7개 조항과 부칙으로 구성된 사찰령에는 원래 법령을 만들고자 하는 취지, 즉 사찰재산에 대한 관리와 통제에 항목을 제1조와 제5조에 담고 있다. 특히 제5조의 내용은 사찰재산 관리대상에 속하는 항목들을 열거하고 이를 함부로 처분할 수 없도록 규정하였다. 제2조에서는 사찰 이용 목적을 제한하여 의병 등 항일운동의 목적으로 사용할 수 없도록 규정하였다. 제4조에서는 사찰재산 및 寺務 전반의 관리자로서 주지를 지정하고, 제6조에서는 제반 규정을 위반하였을 때 제재 방법을 명시하였다.

지방관을 관리주체로 하는 <향교재산관리규칙>이 제2조부터 제7조까지 수입·지출관리 및 보고 등 예산 운영에 집중된 것과 달리 <사찰재산관리규정>은 재산 관리 외에 주지 임명, 본말 관계, 사찰 사용 등 사찰 운영 전반에 걸친 내용을 담게 된 것이다. 그렇기 때문에 초기부터 사용한 법령 명칭인 ‘사찰재산관리규정’이 아니라 ‘사찰령’이라는 보다 포괄적인 명칭을 사용한 것은 당연하다. 여러 쟁점을 해결 혹은 대비하는 과정에서 더 광범위한 규정을 하게 되었기 때문이다.

이처럼 사찰 관리 규정은 재산 관리를 넘어 한국 사찰 운영 전반을 규정하는 방향으로 확장되었다. 1911년 6월 사찰령이 발표되었을 때 승려들의 반응이 적대적이지 않았던 것은 어쩌면 당연한 것처럼 보인다. 사찰령이 처음 준비되었던 시기에는 그 목적이 ‘사찰재산의 보호’라는 명분으로 준비되었기 때문이며, 그

과정이 언론을 통해 여러 차례 소개되면서 승려들 사이에서도 어느 정도 내용을 짐작하고 있었을 것이기 때문이다.

1908년 이래 여러 차례 일본 불교 종파가 한국 사찰에 대한 독점적 관리 요청을 하였으나 수용하지 않은 것,⁶³⁾ 한국 승려들이 원종 종무원을 세우고 그 인가를 요청하였으나 수락하지 않은 것도 한국 사찰과 재산을 조선총독부의 직접 관리하에 두려고 한 것과 관련이 있다.⁶⁴⁾

결국 <사찰령>은 일제가 1908년부터 추진한 사찰재산 관리 규정을 확장하여 만든 것이며, 그 안에는 강점 전후 한국의 정치·사회적 상황이 반영된 것이라 할 수 있다. 또한 사찰재산 관리 규정이 사찰령으로 확대되면서 일제는 사찰재산에 대한 관리를 넘어 사찰 운영 전반에 대해 통제하고 장악할 수 있게 되었다.

IV. 맺음말

을사늑약 이후 불교계도 변화를 맞았다. 승려들은 신학문 교육을 위해 학교를 설립하는가 하면 종단 설립을 시도하는 등 오랜 침체를 극복하기 위해 노력했다. 그러나 승려들은 여전히 비천한 신분으로 취급받았고, 사찰 토지 등 재산은 침탈대상이 되거나 임의로 사용되는 일이 빈번하게 일어났다.

일제는 관제 개편을 단행하면서 내부 지방국에 사사과를 신설해 사찰과 제사·종교 관련 업무를 담당하도록 했다. 사사 관리서 이후 4년 만에 사찰 업무를 담당하는 관서가 생긴 것이다. 사사과는 사찰 안팎에서 벌어지는 분쟁을 처리하거나 사찰 재산에 대한 업무를 주로 담당했다.

1908년 말에는 사찰재산 관리를 법령화하는 단계로 전환된다. 일제는 사찰재

63) 『황성신문』, 1910.2.6. 「韓日寺刹聯絡策」; 『대한매일신보』, 1910.3.11. 「吉原訪問」, 1910년 2월에는 함경북도에서 근무하는 일본인 서기관 中井喜太郎이 ‘한일사찰연합책’을 내부에 제출했다. 그가 제출한 의견서에는 일본 불교 각 종파에서 관장 1명씩을 선발하여 전국 승려를 나누어 관할하고 종제사범을 제정하여 首寺와 末寺를 구별하여 관리자는 내용이 담겨 있었다. 또한 『實業雜誌社』 사장 일본인 吉原씨는 한성부민회에 13도사찰총독부를 설립하는 내용을 건의하기도 했다.

64) 원종 종무원 설립을 주도한 이회광 등은 1908년 7월 27일 내부대신 송병준과 내각총리대신 이완용에게 원종 종무원 인가를 요청하는 청원서를 제출했다. 武田 範之, 『請願書』, 『洪疇遺蹟』 8권

62) 『조선총독부관보』 제227호(1911.6.3)

산에 대한 철저한 관리를 통해 그 재산이 항일운동 자금으로 활용되는 것을 차단하고자 하였다. 그러나 관리대상, 관리주체 등의 선정 문제로 법령 제정은 강점 전에 마무리되지 못하였고, 1911년 6월이 되어서야 <사찰령>이라는 명칭으로 발표되었다.

이상의 사실을 통해 일제가 강점 이전부터 한국 사찰에 대한 관리와 통제를 하고 있었음을 확인할 수 있으며, 사찰령도 강점 이후 단기간에 만들어진 것이 아니라 상당 시간 자료를 축적하여 고안한 법령임을 확인할 수 있다. 그 목적이 한국 사찰재산에 대한 통제를 넘어 한국 사찰에 대한 완전한 장악으로 전환된 것임을 법령 제정과정을 통해 확인하였다. 일제는 한국 불교의 약점을 정확하게 꿰뚫고 있었으며, 그 약점을 활용해 승려들을 식민통치에 적절히 활용하고자 한 것이다.

참고문헌

- 『황성신문』, 『대한매일신보』
 『대한제국관보』, 『조선총독부관보』
 『內部來文』
 『매천야록』
 『宗教ニ關スル雜件綴(1906.2.~1909)』
 『대한제국직원록』, 1908.
 武田範之, 『洪疇遺蹟』 권8, 1908.
 李能和, 『조선불교통사』 하, 1918.
 『한국근현대불교자료전집』, 민족사, 1996.
 김광식, 「1910년대 불교계의 사회진화론 수용과 사찰령」, 『한국근대불교사연구』, 민족사, 1996.
 _____, 「사찰령의 불교계 수용과 대응」, 『한국선학』 15, 한국선학회, 2006.
 김순석, 「조선총독부의 <사찰령> 공포와 30본산 체제의 성립」, 『한국사상사학』 18, 한국사상사학회, 2002.
 _____, 『일제시대 조선총독부의 불교정책과 불교계의 대응』, 경인문화사, 2003.
 _____, 「일제강점기 ‘향교재산관리규칙’ 연구」, 『태동고전연구』 33, 한림대학교 태동고전연구소, 2014.
 김진원, 「조선총독부의 불교문화재 정책연구」, 중앙대학교 박사학위논문, 2012.
 서경수, 「일제의 불교정책-사찰령을 중심으로」, 『불교학보』 25, 동국대학교 불교문화연구소, 1982.
 이승윤, 「대한제국기 불교계의 동향과 국권회복운동」, 충남대학교 박사학위논문, 2019.
 한동민, 「사찰령 체제하 본산제도 연구」, 중앙대학교 박사학위논문, 2005.

Abstract

A Policy Study on Korean Buddhism by the Japanese Resident-General
in 1908~1910

- Focused on the regulations on the Management of Temple Property -

Lee, Seung-yun

(Seodaemun Prison History Hall Curator)

The Japanese colonial government announced Sachalryeong in 1911 and managed and dominated the Korean Buddhism. Until now, it was not often known about Japan's Buddhist policy before Sachalryeong and the Buddhist policy of the Korean empire after the 1905 Convention(Eulsa agreement). After the installation of the Residency-General, Japan seized power in Korea and established a new organization(shrines and temple section, Sasagwa) in the internal local bureau in 1908. And through this, they were in charge of the work related to the temple. The shrines and temples section was led by the management of pro-Japanese tendencies. Main duties of the shrines and temples section were dealing with disputes inside and outside the temple and dealing with temple property.

At the end of 1908, the Japanese Empire began enacting laws on the management of temple property. This is an attempt to register and manage property belonging to a temple using the 'Regulations for Management of Temple Property'. However, the enactment of the law was not completed before August 1910 due to the selection of management targets and management entities. It was announced in June 1911 after the annexation of Korea and Japan under the name 'Sachalryeong'. In other words, Sachalryeong can confirm that it is a decree prepared by Japan for the management and control of Korean temples before the annexation of Japan and South Korea.

The Japanese government tried to establish a temple management department and enact the temple management law to block the use of temple property as

funds for the anti-Japanese movement. At that time, local influentials and officials often used the temple land to establish and operate modern schools. In addition, the righteous army active in the mountains often used the temple as a base. In other words, the management of Japanese temples, which began during the Residency-General era, is closely related to the blocking of the anti-Japanese movement. It can also be confirmed that the Japanese Empire has been transformed into full control, including personnel rights, beyond the control of temple property through the process by which the temple property management rules were finalized in Sachalryeong.

Key words

Sasagwa(shrines and temple section), modern Buddhism, Regulations for Management of Temple Property, Sachalryeong, Buddhist policy, Buddhist cultural assets, The Korean empire, The Residency-General, Song Ji Heon, The campaign to establish private schools.