

## 서평 : 고병철, 『현대 한국의 종교 법제와 정책』

류성민\*

### I

국가와 종교의 관계는 국가별로 매우 다양하다. 특정 종교를 국교(國敎)로 지정하여 국가 차원에서 각종 지원과 혜택을 주는 국가도 있고, 모든 종교에 대해 국가가 관리하고 통제하는 국가도 있다. 그리고 그 사이에서 수많은 형태의 국가와 종교의 관계를 찾을 수 있다. 이는 각 국가의 역사와 현실이 다르고, 종교의 분포와 종교 인구의 구성 또한 다르기 때문이기도 하며, 국가 체제와 이념도 제각각인 등 여러 가지 요인이 있을 수 있다. 그렇지만, 어떠한 국가와 종교의 관계를 설정하든 간에 적어도 ‘종교’가 차별의 이유가 되어서도 안 되고 종교의 자유를 보장해야 한다는 것은 국제연합(UN)의 「세계인권선언」(1948년 총회)과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약」(1966년 채택) 등 여러 국제 협약을 통해 세계 대다수 국가에서 이미 수용되어 있다. 거의 모든 국가의 헌법에 종교(혹은 신앙)의 자유가 국민의 기본권으로 규정되고 종교 차별을 금지하는 각종 법률이 제정되어 있다.

우리나라도 헌법에 국민의 기본권으로서의 종교의 자유(제20조 제1항)와 종교에 의한 차별 금지(제11조 제1항)를 규정했고, 국교의 불

---

\* 한신대학교 명예교수, E-mail: sungmin@hs.ac.kr

인정과 정치와 종교의 분리(제20조 제3항)를 선언하고 있으며, 이를 근거로 다수의 법률과 시행령 등 무수한 종교 관련 법과 제도가 마련되어 있다. 또한 이러한 법과 제도를 통해 종교 관련 정책과 행정을 담당하는 정부 부처 및 하위 부서, 위원회 등도 설립되어 있다. 요컨대 우리나라에서 종교 관련 사안이 법제와 정책 혹은 행정을 통해 다루어지고 있고, 이 책은 그 법제와 정책을 분석하는 데 중점을 둔 저서인 셈이다. 특히 이 책에서는 종교 관련 법제가 많거나 중요할 뿐만 아니라 정책과 행정에서 적지 않은 쟁점이 나타나고 있는 종교교육, 군종(軍宗), 사회복지, 교정(矯正) 등 네 영역을 집중적으로 다루고 있다.

그런데 한 학자가 이 네 영역을 모두 다루는 것은 사실상 거의 불가능하다. 기본적으로 법제와 정책 및 행정에 대한 전문적 지식이 필요하고, 교육과 군대, 사회복지, 교정 등도 모두 전문적인 학식이 필요한 영역이기 때문이다. 물론 종교학자로서 여러 종교에 대한 기본 이해와 더불어 종교의 역사, 인간의 삶과 문화에 미치는 종교의 영향, 그리고 사회 각 영역과 종교의 관계에 대한 인식, 종교와 국가의 관계에 대한 기존 논의 분석 등도 이러한 저서를 집필하기 위한 필수 요건이다. 다만, 저자인 고병철 박사가 수십 년 동안 계속해서 관심을 기울이고, 수십 편의 논저로 발표하면서 진척시킨 연구 영역들을 한 권의 책으로 집약했기에 저술 가능한 성과로 평가할 수 있고, 향후 좀 더 심층적이고 다각도에서 분석할 수 있는 기본적 관점과 자료를 제시했다는 점에서 이 저술의 의의를 제시할 수 있다고 본다. 그리고 저자가 종교학자로서 우리나라의 종교현상을 더 잘 이해하고, 현실에서 나타나는 종교 관련 문제들을 성찰하고자 하는 저술 의도는 어느 정도 달성되었다고 판단된다.

## II

이 책에서 다룬 종교교육, 군종, 종교사회복지, 종교교정 등 네 영역은 종교 관련 법제와 종교정책을 중심으로 분석되었고, 그 법제와 정책은 평등권(종교에 의한 차별 금지)과 자유권(종교의 자유) 등 헌법에서 규정한 국민의 기본적 권리라는 관점에서 분석되었다. 곧 종교 관련 규정에 나타난 헌법적 가치가 법제와 정책에 어떻게 반영되었고, 그 법제와 정책이 실제로 어떻게 실현되는지를 네 영역에서 구체적으로 살펴보는 방식으로 이 책은 저술되었다.

국가(정부)의 정체성은 헌법을 통해 천명되고, 법제와 정책을 통해 구현된다고 볼 수 있다. 문제는 헌법의 규정이 정권을 가진 정부(특히 정부 수반인 대통령)에 의해 법제와 정책에서 다르게 반영되거나 해석될 수 있고, 정치적 이해 관계로 인해 잘못된 법제와 정책이 그대로 유지될 수도 있다는 점이다. 더군다나 사회적 영향력이 큰 몇몇 종교(단체)들이 자신들의 이해(利害)를 법제와 정책에 반영하려는 시도와 국가(정부)의 정치적 이해관계가 결합 될 때는 문제가 더 심각해질 수 있다. 이 책(II. 종교 법제의 지형과 쟁점)에서 제시한 종교 법제의 쟁점은 그러한 문제의 역사와 현실을 잘 드러내고 있다. 예컨대 미군정 시기(1945. 9~1948. 8) 기독교단체들의 요구를 통해 남한 총선거일을 일요일에서 월요일로 바꾼 것, 이승만 정부(1948. 8~1960. 4) 시기 제헌국회 개회에서 감사기도를 하고 대통령 취임식에서 ‘하나님의 은혜’를 언급한 것이나 크리스마스의 관공서 공휴일 제정, 그리스도교(개신교+천주교) 중심의 군종 제도 설치 등등 적지 않은 그리스도교 중심의 법제와 정책이 추진되었다. 그 이후의 정부에서도 유사한 사례들이 등장하곤 했는데, 특히 전두환 정부(1980. 9~1988. 2)에서는 이른바 ‘10·27 법난’으로 전국 사찰에 계엄군을 투입, 수많은 승려를 연행하는 등 오늘날까지 「10·27 법난 피해자의 명예 회복 등에 관한 법률」(2008. 3 제정)에 따라 그 후속 조치가 이루어지고 있는 것도 있다.

이명박 정부(2008. 2~2013. 2) 시기에는 불교계에서 20만 명의 불자와 스님들이 참여한 ‘헌법 파괴 종교 차별 이명박 정부 규탄 범불교도 대회’(2008. 8)가 서울 도심에서 개최되는 등 정부에 의한 종교 차별이 사회적 문제로 등장하여 결국 문화체육관광부 중무실 내에 「공직자 종교 차별 신고센터」가 설립되고 공직자들을 대상으로 하는 ‘종교 차별 예방 교육’이 실시되기 시작했을 뿐만 아니라 공무원 관련 법률과 그 시행령, 복무규정, 행동강령 등에 모두 공무원의 종교적 중립과 종교 차별 금지 의무가 포함된 개정이 이루어지기도 했다. 이 책에서 거론된 이러한 문제들에서 일부만 거론했지만, 종교교육, 군종, 사회복지, 교정 등 네 영역은 그 문제들이 계속해서 집중적으로 나타나기 때문에 각각 별도의 장(章)으로 다루어지고 있다.

우선 종교교육을 보자. 교육은 헌법이 규정하는 국가의 책무이자 국민의 권리와 의무이다. 비록 모든 학교 교육이 무상 의무교육으로 실행되지 못하지만, 교육받을 국민의 권리는 헌법적 가치를 지녔다고 볼 수 있다. 그런데 이 권리가 종교의 자유를 포함한 종교 관련 헌법 규정과 충돌하는 지점에 ‘종교교육’이 있다. 우리나라에서 근대 교육이 종교(특히 개신교)를 통해 도입되었고, 사립학교, 그중에서도 종교계 사립학교(‘종립학교’)의 비중이 무시할 수 없을 정도로 큰 것이나 대다수 사립학교가 공교육 체제에 편입된 현실, 그리고 종교교육과 관련된 법률 등 제도적 미비 등 여러 요인에 의해 종교의 자유의 보장과 정교분리 등 헌법의 가치가 종교교육에서 충돌하는 사례가 많았다. ‘종교 교과’가 고등학교 교과과정에 신설된 1980년부터 현행 ‘2015 국가 교육과정’에 이르기까지 학교 설립 주체의 특정 종교 관련 교리와 실천이 교과과정에 포함되는 등 갖가지 문제가 나타나고 있다. 더군다나 현행 ‘종교학’ 교과를 선택하는 국공립학교가 거의 없고, 종립 학교에서 반(半)강제적인 종교 의례 참석이나 교과과정을 무시하는 종교교육의 문제, 종교 차별이나 편향의 문제도 있는 등 ‘종교교육’은 사실상 무시 내지는 파행 사이를 오가는 현실인 셈이다.

교육만큼 국민적 관심이 큰 영역이 별로 없는 우리 현실을 직시한다면, 최대한 빨리 ‘종교교육’에 대한 전면적인 실태 조사와 문제 분석을 해야 할 것으로 본다. 이와 관련하여 ‘미국종교학회’(American Academy of Religion, AAR)에서 1970년대부터 연구를 진행하여 2010년 발표한 “미국 공립학교에서의 종교에 대한 교육 지침서”를 참고할 필요가 있다고 본다. 특히 이 지침서에서 채택한 ‘미국 수정헌법센터’의 다음과 같은 지침은 우리의 종교 법제와 정책에서도 중요하게 고려해야 한다고 본다.<sup>1)</sup>

- 종교에 대한 학교의 접근방법은 학문적(academic)이어야지 신앙적(devotional)이어서는 안 된다.
- 학교는 학생들이 종교를 인식(awareness)하게 하려고 노력해야 하고 어떤 종교를 받아들이도록(acceptance) 압력을 주어서는 안 된다.
- 학교는 종교에 관한 공부(study)를 지원해야지 종교의 실천(practice)을 지원해서는 안 된다.
- 학교는 학생들에게 종교적 견해가 다양하다는 것을 보여줄(expose) 수 있으나, 어떤 특정한 견해를 강도록(impose) 해서는 안 된다.
- 학교는 모든 종교에 대해 교육(educate)할 수 있으나 종교를 증진(promote)하거나 부정(denigrate)해서는 안 된다.
- 학교는 학생들에게 다양한 신념들에 대해 알게(inform)할 수 있으나, 어떤 특정한 신념을 확신(conform)하도록 해서는 안 된다.

다음으로 군종 정책은 군대 내에 종교전문가(성직자와 보조 군인)를 두는 제도를 통해 시행되고 있는데, 곧 군종 장교와 군종병으로 구성된 군종 병과(軍宗兵科)를 통해 운영되고 있다. 군종 제도는 미군정 시기(1945. 9~1948. 8)와 이승만 정부 시기(1948. 8~1960. 4)를 거치

---

1) First Amendment Center, *A Teacher's Guide to Religion in the Public Schools* (Nashville: First Amendment Center, 1999)(강조는 논평자가 했음).

면서 확립되었고, 이후 역대 정부에서 참여 종교의 확대(개신교와 천주교에서 불교와 원불교로 확대), 군종의 신분 변화(민간인 → 군인), 군종 선발 방식과 역할의 변화 등등 제도상의 변경이 있었지만, 여전히 적지 않은 쟁점이 남아 있다. 군인이라도 국민으로서의 기본적인 권리인 종교의 자유를 누릴 수 있다는 점에서는 군종 제도가 헌법적 가치를 구현할 수 있다고 하더라도, 이 책에서 밝힌 바와 같이 군종 정책으로 시행되면서 특정 종교를 지원하는 문제, 성직자인 군종 장교가 군인으로서의 신분을 갖게 됨으로써 군인의 안보 교육 등 종교 외적인 일에 종사해야 하는 문제, 몇몇 종교의 일부 교단이나 종단만 이 제도에 참여할 수 있는 문제, 참여 종교와 교단 및 종단이 이 제도를 선교와 포교와 같은 종교적 목적으로 활용하는 문제 등등 또 다른 헌법적 가치인 정교분리와 종교에 의하여 차별을 받지 않을 권리가 침해될 수 있다는 논란의 여지가 적지 않다.

종교사회복지는 종교계가 한편으로는 사랑과 자비, 정의, 평화 등등 종교적 가치를 실현하고, 다른 한편으로는 선교와 포교 등 종교 교세의 확대를 위해서도 적극 관심을 보이는 영역이다. 물론 이 책에서 잘 지적했듯이 “자본주의와 민주주의의 접점에서 발생하는 문제”를 해결하기 위해 국가(정부)가 공적으로 내세우는 사회복지 정책에서 종교의 참여를 허용하거나 권유하는 영역이 종교사회복지이기도 하다. 보건복지 영역은 우리나라 전체 예산 중 가장 많은 30~40%를 차지하고 있고,<sup>2)</sup> 그중 대부분이 사회복지 분야라는 점을 고려하면, 이 책에서 지적한 종교사회복지 관련 과제들은 종교학계에서도 심도 있게 다룰 필요가 있다. 곧 종교사회복지를 포함한 사회복지의 개념을 성찰하고 정립하는 것, 선교와 포교 등 종교활동과 사회복지의 연관성의 논리에 대한 사회적 합의를 도출(導出)하는 것, 사회복지 활동에 참여하는 개별 종교들 사이에서 그 활동의 장애요인을 공유하고 성찰하는 것, 종교계가 설립하여 운영하는 사회복지시설에서 운영 주체와 구성원의 종교의 자유 문

2) 참여연대, 『2022년 보건복지 분야 예산안 분석』(참여연대 사회복지위원회, 2021) 참조(『참여연대 홈페이지』 [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)에서 확인 가능).

제를 성찰하는 것 등등 종교학자들이 관심을 두고 연구해야 할 과제가 적지 않다고 본다. 특히 많은 종교단체에서 사회복지 법인을 설립하고 공적인 복지기관을 위탁, 운영하면서 예산 집행의 불투명성, 구성원의 종교 차별 등 여러 문제가 제기되고 있는 현실적 문제를 해결하기 위해서도 위 과제들에 대한 논의는 절실하다고 할 수 있다.

끝으로 종교교정 정책을 보자. 근대 국가의 등장과 함께 종교가 관여했던 사법의 영역은 배제되었지만, 국가의 교정시설(구치소와 교도소 등)에 수용된 사람들(미결수형자와 수형자)에게도 헌법에서 명시한 종교의 자유 등 기본권을 합리적으로 보장해야 하고, 종교로 인한 수용자의 차별을 금지해야 한다는 점에서 교정 관련 법제와 정책에서 그와 관련 규정을 두고 실행하는 것은 어느 정도 합의가 될 수 있다고 본다. 그렇지만, 이 책에서 종교교정의 쟁점으로 정리한 것에서 확인할 수 있듯이, 국가가 종교를 활용하여 교정교화(矯正教化)하려 하거나 종교(단체)가 선교와 포교와 같은 종교적 목적으로 종교교정에 참여하는 것은 모두 종교의 자유 침해, 정교분리의 위배, 종교 차별이나 편향, 인권 침해 등 헌법의 가치를 전반적으로 침해할 가능성이 있다고 할 수 있다. 이 책에서 지적했듯이, <교정위원 운영지침>에 ‘기독교, 불교, 천주교 등 우리나라 국민 정서에 반하지 않는 종교단체에 소속된 자’로 그 위원을 맡을 수 있게 한 것이나 각 종교 내에서도 특정 교단이나 종단에 속한 사람만을 위원으로 하는 것, 수용자를 대상으로 ‘1인 1종교 갖기 운동’ 등을 전개한 것, 가석방 심사 규칙의 신원 관계 항목에 신앙을 포함한 것 등등 이미 논란이 되어 수정된 법제와 정책이 있었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 또한 법제와 정책에 의해 설립된 국내 최초이자 유일한 개신교 민영교도소인 ‘소망교도소’의 운영에서도 위에서 언급한 가능성은 없는지 검토해야 할 것으로 본다.<sup>3)</sup>

3) 『소망교도소 홈페이지』(<http://somangcorrection.org>)에 소개된 ‘소망교도소의 목표’에는 “수용자 개개인의 하나님과의 관계 회복을 통해 자신과 가족, 사회와 화해할 수 있도록 돕고… 건전한 시민으로 살아가도록 하는데 목표를 두고 있습니다.”라고 되어있다.

### III

친구나 친지 사이에서는 정치와 종교에 관한 이야기는 금기시된다. 이는 서로 정치적 견해가 다르거나 믿는 종교 혹은 교파나 종파가 다르면 차칫 갈등과 언쟁으로 이어지기 쉽고, 때론 사이가 틀어지고 서로 적대시하는 사례도 있기 때문일 것이다. 그런데 이 책에서 다룬 네 영역(종교교육, 군중, 종교사회복지, 종교교정)은 정치와 종교에 모두 관련되고, 그만큼 쟁점과 분쟁의 소지가 많은 분야이다. 각 분야의 전문 연구자가 극소수이고 연구 성과도 별로 많지 않은 것도 그와 무관하지 않을 것이다. 수십 년을 이런 분야들의 연구에 집중한 저자의 노고를 높이 평가하지 않을 수 없다. 또한 26쪽이나 되는 방대한 분량으로 정리된 분야별 참고문헌은 향후 관심 있는 연구자에게 큰 도움이 될 것이다.

종교학자로서 서평자는 이 책을 읽으면서 한국 종교학계의 책임과 역할을 절감했다. 종교는 정치적, 사회적, 문화적, 역사적 정황(contexts) 속에서 이해해야 한다는 종교학의 기본을 모르는 종교학자는 없겠지만 정작 종교가 그러한 정황 속에 있는 종교교육, 군중, 종교사회복지, 종교교정을 등한시했던 것은 아닌지? 그래서 신자의 수가 많거나 사회정치적으로 영향력이 몇몇 큰 종교(단체)가 독점적으로 공적 영역에 영향력을 행사해왔고, 국가(정부)는 정치적 필요에 따라 그러한 종교(단체)만을 활용하고자 했던 것이 우리의 종교 현실은 아닌지? 한 종교 내에서조차 거대 교단이나 종단이 군소 교단이나 종단을 ‘정통’ 대 ‘이단’, ‘건전한 종교’ 대 ‘사이비 종교’ 등의 프레임으로 배제하거나 무시하는 현상이 생겨난 것은 아닌지? 아무튼 종교 현실을 더 정확하고 더 세밀하게 분석하고 이해할 필요성은 이 책을 통해 충분히 드러났다고 판단된다.