

일제(日帝)의 문화재정책(文化財政策)

—그 제도적(制度的) 측면(側面)을 중심(中心)으로—

오 세 탁(吳世卓)

目 次

- I. 머 리 말
- II. 제도적 측면으로 본 일제하의 문화재정책
 - 1. 서 언
 - 2. 식민지 통치 준비기의 문화재정책
 - 3. 무단통치 구축기의 문화재정책
 - 4. 민족문화말살기의 문화재정책
- III. 맺 음 말

I. 머 리 말

헌법에 문화(文化)(국가(國家))조항(條項)이 등장한지도 16년이 경과하였다. 1980년 10월 공포·시행된 이른바 제5공화국 헌법 제8조에 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”고 규정하였고, 그 내용이 현행 헌법 제9조에 그대로 이어지고 있다. 국가의 최고법인 헌법에서 문화국가지향(文化國家指向)의 이념이 천명되었는 바, 문화국가의 내용을 무엇으로 보든간에 문화재(文化財)의 보호(保護)·관리(管理)는 문화국가를 지향하는 국가의 핵심적인 수행과제가 아닐 수 없다. 따라서 이러한 헌법의 이념에 따라 보호·관리에 노력할 국가의 의무를 뒷받침할 국가의 시책이 절실하게 요청된다.

물론 이 규정의 규범적 성질에 관하여는 여러 의견이 있을 수 있으나, 보다 중요한 것은 이와 같은 문화조항이 헌법에 규정되었다는 그 사실이다. 말하자면 국가의 최고법이자 기본법인 헌법에서 국가의 의무로 규정함으로써 적어도 국가권력 행사의 지표로 하였다는 것은 문화발전이나 문화재보호에 획기적인 의의를 부여하는 것이며 바람직한 문화정책 수립의 당위성을 부여하는 것이라 하겠다.

* 법학박사(法學博士), 전(前) 충북대학교(忠北大學校) 법과대학(法科大學)교수(教授)

<편집자 주(註)> 이 논문은 '96년 12월 3일 문화재관리국 주최 「일제의 문화재정책 평가」 세미나 발표 내용임.

일반적으로 정책(政策)이란 다양한 사회문제에 대처하기 위해 고안된 실제로 나타난 또는 잠재되어 있는 정부의 계획과 행동을 말하는데, 이러한 정책을 연구·평가하는 것은 첫째로 정치·행정관계론의 변증법적 재정립 모색을 도모하고, 둘째로 공공부문의 질적 변화에 대처하고, 셋째로 사회적으로 바람직한 정책을 확보하기 위함이라고 지적되고 있다.¹⁾ 이제 우리도 한국의 바람직한 문화재정책을 모색하기 위해서 과거의, 특히 국권을 상실했던 일제 시대에 있어서의 조선총독부 문화재정책을 재조명해 볼 필요가 있다고 생각한다. 특히 근자에 와서 일본의 일부 국가주의적 정치가들이 식민지시대(植民地時代)의 온정정치(溫情政治) 운운(云云)하는 어처구니 없는 정황에 대응하고 일제때 지정된 지정문화재를 재평가하려는 움직임을 뒷받침하기 위해서도 그러하다.

그러므로 본고는 이미 잘 알려져 있으며 또한 오늘의 세미나에서 속속들이 파헤쳐질 일제시대의 각종 문화재수탈사실을 재확인함과 동시에, 그 당시에 시행되고 있었던 문화재관련 중요 법령내용과 고문서·회의록 등의 실증적 자료의 발굴·분석에 의해 그 제도적 측면을 중심으로 일제시대의 문화재정책을 종합적으로 재조명하여 일제하 식민지정책을 총체적으로 비판하고 국민들에게 민족문화유산의 귀중함을 인식시켜 전통문화의 보존·전승과 민족문화창달을 위한 정책개발의 자료가 되도록 하는데 목적이 있다.

II. 제도적(制度的) 측면(側面)으로 본 일제하(日帝下)의 문화재(文化)재정 정책(政策)

1. 서 언(序 言)

일제(日帝)의 한국합병 후의 통치방침에 대하여는 사내정의(寺內正毅)가 통감(統監)으로 부임하기 이전인 1909년 7월 12일 이미 일본정부로부터 「대한통치방침(大韓統治方針)」이라는 명목으로 받은 것이 있는데, 그 중 중요한 세 가지를 들어 보면 다음과 같다.

첫째, 조선에는 당분간 헌법(일본헌법)의 각 조항을 시행하지 않고 대권(大權)에 의하여 이를 통치할 것.

둘째, 총독은 천황에 직속하여 조선의 일체 정무(政務)를 통할할 권한을 가질 것.

셋째, 총독에게는 대권(大權)의 위임에 의하여 법률사항에 관한 명령을 발할 수 있는 권한을 부여할 것 등이다.²⁾

그런데 1910년 전후라면 일본은 명치헌법(明治憲法) 아래 제도적으로는 '법률(法律)

1) 안해균(安海均), 정책학원론(政策學原論), 탑산문화사(탑山文化社), 1085, p.20

2) 산변건태랑(山邊建太郎), 일본통치(日本統治) 하(下)의 조선(朝鮮)(암파신서(岩波新書)776), 암파서점(岩波書店), 1992, p.2. 1910.6.3 일본각의결정(日本閣議決定) 외교(外交) 제(第)43호(號)-1, 합병후(合併後)의 한국(韓國)에 대한 시정방침결정(時情方針決定)의 건(件)(전(全) 13항)으로 확인되었다.

에 의한 행정(行政)의 원리(原理)가 법치주의(法治主義)라는 이름으로 형식적 법치주의 국가를 이루고 있었으나, 법률의 내용자체에 대한 방파제(防波堤)는 준비되고 있지 못한 상태였다.³⁾

19세기의 독일의 이데올로기적 성격을 내포하고 있는 이 원리는 형식적인 것과 실질적인 법률개념이라는 2분법을 만들어 내고 거기서 말하는 법률은 법의 본래적 원칙의 전면적 적용을 극력 회피하는 공법으로서 구상되었으며 제도화되었던 것이고 이러한 독일에 있어서의 법률에 의한 행정의 원리는 명치헌법하의 일본에 그대로 도입되었던 것이다.⁴⁾ 그렇기 때문에 이론상으로 일본정부는 병합과 동시에 조선에도 명치헌법의 전부가 하등의 의사표시

를 기다리지 않고 당연히 행해지는 것으로 표명하였지만 실제에 있어서는 앞의 대한통치 방침에 따라 긴급명령으로서 「조선(朝鮮)에 시행하여야 할 법령(法令)에 관한 건(件)」⁵⁾을 공포하여 조선에는 법률을 시행하지 않고 특히 헌법상 법률에 의하지 않고서는 규정할 수 없는 사항이라 하더라도 조선에 있어서는 명령(命令)으로 규정할 수 있었다.⁶⁾ 이 명령이 곧 제령(制令)이며, 제령의 근거에 의해 발하여지는 조선총독부령이나 도령(道令)과 더불어 일제도적 근거가 되었다.

이러한 상황아래에서 일제하 전기간을 통해 한국은 형식적 법치주의의 탈을 쓴 조선총독의 행정명령에 지나지 않은 제령(制令)이나 부령(府令)에 의해 악랄하게 수탈당하고 비참하게 민족문화가 말살 당하였던 것이라 하겠고, 모든 식민정책이 그러하였듯이 문화재정책이라 하여 예외일 수는 없었다. 즉 식민지인 한국에 대한 일제의 문화재정책은 본국의 이익을 절대시하는 식민지정책의 테두리 안에서 이루어졌음은 물론이다.

이미 다 알려져 있는 바와 같이 일제가 한국을 지배하기 시작한 때부터 식민지 통치의 구체적 방향을 첫째 반일운동의 철저한 압살, 둘째 민족경제의 발전억제와 철저한 수탈, 셋째 한국인의 민족문화의 민족성의 말살, 넷째 대륙침략을 위한 기지를 구축하는데 두고 있었다. 그러므로 일제의 문화재정책도 식민지에 널리 있는 그것도 일본에서는 볼 수 없는 희귀한 유산을 약탈하거나 한국인의 민족문화를 말살·파괴하려는 방향에서 결정되고 시행되었을 것임을 쉽게 짐작할 수 있다.

이제 우리는 일제의 식민지기간 중 시종여일하게 악랄한 총체적 수탈을 당한 것이 사실이지만 제도적인 특징을 중심으로 몇 개의 기간으로 나누어 문화재정책의 내용을 재조명해 보기로 한다. 다만 문화재정책을 조명하기 위한 시기구분(時期區分)에 대해서는 여러 가지 방법이 있겠으나⁷⁾, 이 논문에서는 일제의 일반식민정책과의 연계를 위해 식민통치 준비기(1894-1910), 무단통치 구축기(1910-1919), 문화통치 표방기(1919-1931), 민족말살정책의 강행기(1931-1945)의 4기로 나누는 설을 기본적으로 따르되, 뒤의 두

3) 염야광(塩野宏), 행정법(行政法) I, 유비각(有悲閣), 1994, p.58

4) 서원우(徐元宇), 현대행정법론(現大行政法論)(상(上)), 박영사(博英社), 1979, p.65

5) 1910.8 긴급명령으로 공포되었다가 1911년 3월에 법률로 개정되었다(법률 제30호).

6) 추원연삼(萩原彦三), 조선행정법(朝鮮行政法), 암송당(巖松堂), 1921, p.19

7) 1910년 이후의 3구분으로 하는 방법도 있고 (장동희(張東熙), 한국행정사(韓國行政史), 법문사(法文社), 1995, p.438), 문화재관계법령의 개정에 따라 1933년을 기준으로 하는 방법도 있다(출고(出稿), “한국문화재보호법연구(I)”, 송암(松岩) 전창조박사(全昌祚博士) 고희기념논문집(古稀紀念論文集), 1987, p.271)

기간은 이를 하나로 묶어 민족문화말살기라 하여 고찰하도록 하겠다.

2. 식민통치 준비기의 문화재정책

1894년 청·일전쟁의 발발로부터 한·일합병이 감행되는 1910년까지는 식민통치의 준비기간이라 할 수 있다. 물론 일본제국주의의 대륙침략에의 야욕은 명치유신(明治維新) 직후의 이른바 「정한론(征韓論)」의 태동과 그 후 1876년의 강화도사태를 비롯한 계속적인 압박에서 엿볼 수 있거니와 이러한 침략적 정책은 1900년대로 넘어서는 시점까지 계속 강화되었다. 침략정책의 모든 보기가 그러하듯 일본도 침략대상지인 한반도의 종합적인 상황조사와 경제적 수탈을 위한 토지조사가 필요했고 식민지에 대한 문화적 수탈과 그들의 「황국사관(皇國史觀)」의 강요를 위한 자료로서의 문화유적조사가 필요했다. 1902년 당시 동경제대(東京帝大) 교수였던 관야정(關野貞)이라는 자가 학장(學長)의 「복명(復命)」이라는 구실로 조선의 유적과 고건축물을 처음으로 조사하였다. 그때 보고된 「한국건축조사보고(韓國建築調査報告)」는 일반에 공개되지 않았으니 그 조사는 학술조사라는 이름을 빌려 문화재침탈의 기초를 다지기 위한 준비작업이었음이 확실하다. 그후에도 1905년에 이르러서는 대한정부(大韓政府)의 초청의 형식으로 철저한 전국적인 고적조사(古蹟調査)가 관야(關野)를 주간(主幹)으로 시행되었는 바, 이때 이들을 실제로 지휘한 자는 정부의 도지부차관(度支部次官)이었던 일본인 황정현대랑(荒井賢太郎)이라는 자였으니 그 내용은 짐작할 만 하다.⁸⁾ 그런데 이때 관야박사(關野博士)는 유형문화재의 조사결과로서 종합적인 조선유적일람(朝鮮遺蹟一覽)이다 갑을병정(甲乙丙丁)의 등차(等差)를 붙여 보고하고 있다. 한편 1904년은 일본의 대 러시아 선전포고가 있었던 해로 6개조의 조선의정서(朝鮮議定書)가 조인되어 일제의 침략이 구체화하기 시작했고, 같은 해 제 1차 한일협약(韓日協約)이 강요되었으며, 이듬해인 1905년(광무(光武) 9년(年) 명치(明治) 38년(年)) 11월에는 제2차 한일협약(韓日協約)이 체결되었으니 이른바 을미조약(乙未條約)으로서 이로부터 총감정치(摠監政治)가 시작된 것이다.

그해 12월 20일에는 소위 칙령(勅令) 제267호 총감부(總監部) 및 이사청관제(理事廳官制)가 시행되었고 1907년(융희(隆熙) 원년(元年))에는 정미(丁未)7조약(條約)이 체결되어 차관정치(差官政治)가 시행되다가 1910년에는 마침내 합병정책이 강요되어 식민통치(植民統治)가 시작되었던 것이다.

이 기간 동안 한국은 일본에 의해 근대화를 구실로 국정전반에 걸친 개혁을 강요당하였으며, 그 결과 새로운 근대국가체제(近代國家體制)를 갖추게는 되었다. 그러나 그 기간 중 갑오개혁(甲午改革)은 한 국민의 주체성에 의한 자주적인 것이라기 보다 계획된

8) 원래 한국에 있어서의 고분조사(古墳調査)는 1909년 구한국정부(舊韓國政府) 도지부건축소(度支部建築所)에서 제도화된 후 내부(內部) 지방국(地方局)에 이관(移管)되었다(신상준(申相俊), 「일제(日帝) 조선총독부시대(朝鮮總督府時代)의 행정조직(行政組織)에 관한 연구(研究)」, 청주여사대(淸州女師大) 논문집(論文集) 3권(卷) 6호(號), 1974, p.1)

침략정책아래 타의적으로 이루어진 것이기에 그들의 야욕을 더욱 촉진시키고 합법화시켜준 계기가 되었다.⁹⁾ 더군다나 이 당시의 한국민족에 대한 일제의 식민지 통치제도는 식민지 본연의 경제적 목적과 아울러 대륙침략을 위한 군사상의 전진기지로서도 한층 중요시 되었다. 따라서 통치의 편의상 헌병을 활용한 무관통치체제(武官統治體制)가 성립하게 된 것이다.¹⁰⁾

이 기간의 일본 제국주의는 제도적으로 한국의 문화재를 수탈하는데 어떤 장치를 고려할수 있는 처지는 아니었다. 그렇기 때문에 한편으로는 한국의 금지가 될 상징물을 의도적으로 훼손시키면서 한편으로는 아무런 책임없이 닥치는대로 한국의 문화재를 약탈하기에 혈안이 되었다. 이와 같은 일제의 침략적 문화재정책은 청일전쟁(1894~1895)하에서 마련된 일본의 군사령부가 정한 「전시청국보물수집방법(戰時淸國寶物蒐集方法)」에 노골적으로 드러나고 있다. 그 제1조에서는 ‘일본문화(日本文化)의 근저(根底)는 중국(中國)과 조선(朝鮮)에 밀접한 관계를 가지며 일본 고유의 성질을 명백히함에 있어서도 이들과 대조할 필요가 있음. 그러므로 대륙인방(大陸隣邦)의 귀존품(貴存品)을 수집하는 것은 학술상 최대의 요무(要務)에 속한다’ 라고 하고 제2조의 후단에서는 ‘동양(東洋)의 보물(寶物)은 그 으뜸되는 것을 본방(本邦)에 종집완성(鐘集完成)시킴에 이르게 하고…일체의 호기회(好機會)를 이용해 그 실행을 도모해야 한다.’ 고 했다. 제3조에서는 전시수집(戰時蒐集)의 편의(便宜)는 평시(平時)에 있어서는 도저히 얻을 수 없는 명품(名品)을 얻는데 있다고 하여 그 약탈적(掠奪的) 성격(性格)을 여실히 보여주고 있다, 또한 ‘전시(戰時)에 있어서 명품(名品)을 수집하는 것은 전승(戰勝)의 명예(名譽)라고 하고서 그 수집원(蒐集員)은 ‘육군대신(陸軍大臣)혹은 군단장(軍團長)의 지휘(指揮)’에 따라야 한다고 규정해 군대의 압력화로 행해지는 수집을 지령하고 있다.¹¹⁾

여기서 우리는 제도적 측면에서 의거해야 할 아무런 근거도 내세울 수 없다. 오직 힘에 의한 제국주의적 침략의 논리만을 볼 수 있다. 이것이 바로 일제의 식민지에 대한 문화재정책의 기본방침이었음은 물론이다. 그러기에 정파싸움과 미묘한 국제관계를 헤집고 이 땅에 온 일본공사(日本公使) 대도규개(大島圭介)는 일본거류민들을 보호한다는 구실로 군대를 한국에 착륙시켜 청국군을 견제하고 군사적인 우위를 확보하기 위해 왕국에 난입한 것을 기화로 궁중에 있었던 수많은 문화재를 약탈하여 인천항을 거쳐 일본으로 가져갔으니 한국이 수백년간 축적해 온 보람을 하루아침에 망쳐 버린 것이다.¹²⁾

이 땅에서의 문화재약탈은 청일전쟁후에도 통감통치(統監統治) 기간 중 헤아릴 수 없이 많았지만 그 가운데서도 일본고관(日本高官)에 의해 자행된 것은 그 규모도 엄청났거니와 제도적 측면에서 무법적인 침략정책의 보호아래 자행되었다는 것이 그 특징이다. 고려자기 최대의 장물아비로 규탄받는 초대통감(初代統監) 이등박문(伊藤博文)의 경우라든가, 1906년 말 내한한 일본의 궁내대신(宮內大臣) 전중광현(田中光顯)에 의해 자

9) 정시채(丁時采), 한국행정제도사(韓國行政制度史), 법문사(法文社), 1986, p.389

10) 유종해(劉鐘海)·유영옥(柳永玉), 한국행정사(韓國行政史), 대영문화사(大永文化史), 1990, p.243

11) 귀두청명(鬼頭淸明), “문화재보호행정(文化財保護行政) 노트”, 「역사평론(歷史評論)」 제249호, 1971.5, p.39

12) 남영창(南永昌), 失(失)われた조선문화(朝鮮文化)-일본침략하(日本侵略下)의한국문화재비화(韓國文化財秘話), (이구열(李龜烈) 저(著)), 역서(譯書)의 해설(解説), 신천사(新泉社), 1993, p.266

행된 개성(開城) 경천사탑(敬天寺塔)의 현해탄을 넘나든 사연은 그 좋은 보기이다.¹³⁾ 전자의 경우, 1906년 3월에 취임한 그가 한국의 문화재를 조직적으로 수탈하기 위해 이왕가(李王家)의 창덕궁박물관(彰德宮博物館)을 만들면서 본격화하였다. 우리 나라 사람이 수백년 동안이나 손대지 않은 개성(開城) 일대의 고려왕조 고분을 무참하게 발굴하여 거기서 나온 유물을 이왕가박물관(李王家博物館)에 비싸게 팔아먹고, 일품들만 골라 일본으로 빼들었다. 이등(伊藤)의 제안에 따른 박물관의 창설이 문화재를 약탈하기 위해 꾸며졌다는 이 사실은 그가 장물아비역할로 고려자기를 긁어모은 만행과 더불어 두고두고 한국사람들의 원성을 사고 있다. 후자의 경우에 있어서는 주민(住民)들의 강열한 항의에 부딪혀 후일 정책적으로 반환되어 현재 국보(國寶) 제86호로 지정되고 있지만 이같이 침탈되었가 돌아온 사례는 당시의 식민지 지배하의 제도상 극히 희귀한 사례이다. 특히 이에 관련하여 2대(代) 통감(統監) 증칭황조(曾稱荒助)가 1909년 11월 24일에 있었던 통감지배하(統感支配下)의 한국정부 대신회의(大臣會議) 석상(席上)에서 회고담으로 발언한 내용을 보면 어처구니가 없다. 즉, “일본(日本)의 전(前) 궁내대신(宮內大臣) 전중백작(田中伯爵)이 일찍이 납석탑(蠟石塔)을 일본으로 가져갔기 때문에 여러 가지 물의를 일으킨 바, 이것은 필경 몰래 가져갔기 때문이고, 공연(公演)히 중여한다고 하게 되면 아무런 지장도 없는 것이다. 그러므로 지금에 와서는 이를 공연한 기증품으로 해두는 것이 어떻겠는가”¹⁴⁾ 라고 진술하고 있다.

이 발언은 더 악질적인 문화유산의 수탈을 요구하는 것으로 주목된다. 물론 이땅에 나와 있었던 악질적인 일본 민간인들에 의해 저질러진 무분별한 고분의 발굴¹⁵⁾과 유물의 수탈은 널리 알려지고 있는 바와 같지만,¹⁶⁾ 이같은 만행은 1904년 일본(日本)의 한국주둔군사령관(韓國駐屯軍司令官) 장곡천호도(長谷川好道)에 의해 시행된 군정하(軍政下)에서 전국에 파견된 12개 헌병분대와 56개의 헌병분견소의 지원으로 가능하였던 것이다. 즉 그들은 1904년 7월 24일 「군사경찰훈령(軍事警察訓令)」을 발표하고 같은 해 10월 9일에는 그 시행에 관한 내훈(內訓)을 정하여 생활전반에 걸친 탄압을 감행하면서 본국인(本國人)의 침탈행위를 감싸는데 철저하였다.

또한 침략자들은 한국에 있어서의 문화재가 불교사찰(佛敎寺刹)에 집중되고 있을 뿐 아니라 정치·사회적인 식민지 기반을 굳게 하기 위해서는 종교인들의 환심을 사고 유대를 강화해야 한다는데 의견을 모으고 먼저 이조시대의 억불정책(抑佛政策)의 하나였던 승려(僧侶)의 입성금지령(入城禁止令)을 해제케하여 한국인들의 환심을 얻고 일본불

13) 이구열, 한국문화재수난사, 돌베개, 1996, pp.62~63. 특히 1907 3월~6월사이에 대한매일신보에 게재된 경천사탑의 수난의 추적고발기사에 관하여는 동서적, p.298 이하 참조

14) 한국시정개선(韓國施政改善)에 관한 협의회(協議會) 제92회(명치(明治)42년(1909) 11월 24일, 총감관사(總監官舍)); 일한외교자료집성(日韓外交資料集成) 제6권(下), 암남당서점(巖南堂書店), 1965, p.1360

15) 고래(古來)로 한국에 있어서 고분(古墳)은 조상(祖上)의 침역으로서 신성시되고 그 부장품과 같은 것은 손에 닿는 것도 꺼린다. 타인이 이것을 파손하는 것은 대죄(大罪)로 보아 왔으며, “발봉(發塚)할 놈”이란 욕까지 있다(정영호(鄭永鎬), “일제의 문화재 약탈 및 파괴”, 「순국(殉國)」, 1994.7, p.18). 경국대전(經國大典) 형전(刑典) 금제(禁制)에도 “장용고봉자의발봉율론(葬用古塚者依發塚律論)”이라 하였다. 그러던 것이 일본인(日本人) 도굴(盜掘)꾼의 못된 작태가 해방후의 혼란기에도 무분별한 한국인에 의해 이어졌음은 안타까운 일이다.

16) 이진희(李進熙), 조선고고학(朝鮮考古學)의성과(成果)와과제(課題)*, 「고고학연구(考古學研究)」 제41호, 1964.3, p.23

교와의 연대가능성을 더 놓았다. 즉 일연종승(日蓮宗僧) 좌야전려(左野前勵)라는 자가 낸 건의서(建議書)에 따라 고종(高宗) 32년(1895년)에 입성해금(入城解禁)이 선포되었으니,¹⁷⁾ 이 때로부터 일인(日人) 승려(僧侶)들을 앞세운 일제의 침략활동이 가열되었다.

그리고 일본은 1907년(광무(光武)) 11년) 2월 17일 한국정부에 압력을 가하여 서울의 상징적(象徵的) 조형물(造型物)인 동대문(東大門)과 남대문(南大門)의 좌우성벽(左右城壁)을 헐어 버리게 함으로써 국민의 자존심을 손상케 하였다. 즉 「진본(秦本) 동대문(東大門)·남대문(南大門) 좌우성벽(左右城壁)을 훼손(毀撤)하는 건(件)」¹⁸⁾에 의하면 양(兩) 대문(大門)이 서울의 교통요지에 있어 사람과 차마(車馬)가 붐비고 전차(電車)가 중간을 지나감으로 교통운수의 편의한 방도를 강구하여 그 문(門) 좌우(左右)에 있는 성벽 각 8문(間)을 부수어 철거하자는 것이 결정되었다는 것이다. 그리고 같은 해 7월 30일에는 내각령(內閣令) 제1호로 「성벽처리위원회(城壁處理委員會)에 관한 건(件)」이 공포되어 성벽(城壁)의 훼손(毀撤) 기타 이에 관련한 일질사업(一切事業)을 처리하는 구체적 절차가 규정되었다.¹⁹⁾ 이와 같은 절차규정을 강요한 침략적인 일제의 조종으로 동대문과 남대문은 마치 날개잘린 솔개모양으로 불뿔이 없어졌음은 물론, 민족문화재를 쉽사리 훼손하는 전례를 남기고 말았다. 결국 이 기간 동안에 일본은 대륙침략이라는 제국주의적 정책아래 한국병합이라는 당면목표를 달성하려고 혈안이 되고 있었다. 청일전쟁을 거치는 동안에는 오로지 영토적 침략정책이 군인들을 도구화(賭具化)하여 문화재를 약탈하였고, 통감청치를 실시하면서 식민지 경여을 위한 토지조사가 문화유적조사를 유발하였으며, 그것을 기초로 한 조직적인 약탈을 가통케 했다. 그러므로 이 시기에 있어서의 한국에 대한 일제의 문화재정책은 제도적 측면에서 보아 무법적인 약탈의 자행이라 하겠으며 조직적인 약탈을 위한 또 하나의 준비단계라고 하겠다.

3. 무단통치 구축기의 문화재정책

1910년(융희(隆熙) 4년) 4월 23일 학부령(學部令) 제23호로 제정된 「향교재산관리규정(鄕校財産管理規程)」은 국치일(國恥日)에 앞서기 불과 녀달전에 성립한 바, 이 때에는 이미 국권의 실체가 모두 일제에 넘어간 때였으므로 대한제국의 독자적인 법령제정은 불가능하였다. 특히 조선시대 말에 이르러 향교(鄕校)가 담당한 문화정신적인 영향이 다대하였고 그에 따라 향교소관재산에는 문화재적인 것이 많았음을 감안한다면 이 관리규정에 근대적(近代的) 법령(法令)으로서 문화재관리(文化財管理)를 대상으로 한 한국최초의 것이었다고 할 수 있다.²⁰⁾

그러나 전(全) 8조(條) 부칙(附則)으로 구성된 이 규정은 향교를 보존재산으로 파악한 다든지 또는 그의 문화재적 가치의 유지·관리에만 목적을 둔 것은 아니었다. 오히려

17) 鄭珖鎬, 近代韓日佛敎關係詞研究, 仁荷大學校 出版部, 1994, p.58

18) 官報 光武 11年 4月 3日; 韓末近代法令資料集V, 大韓民國會圖書館, 1971, p.481

19) 官保 光武 11年 8月 1日

20) 拙稿, 前揭論文, p.273; 同旨, 鄭在鏞 “文化財委員會略史”, 「文化財」第18號, 1985. p.1

향교재산을 자의로 처분하지 못한다고 규정한 제2조나 향교재산원박(鄕校財産原箔)을 만들도록 의무화한 제6조는 우리나라 유림(儒林)에 대한 탄압과 민족문화의 말살 및 문화재적인 향교재산에 대한 철저한 관리를 목적으로 한 일제의 제도적 침략의 거리낌 없는 단면이라고 할 수 있다.²¹⁾ 제3대 통감(統監)이던 사내정의(寺內正毅)는(1910.5 부임) 일본헌병을 증원하여 헌병경찰제도(憲兵警察制度)를 강화하면서 1910년 8월 29일의 합병(合併)에 이르기 1906년에 설치했던 통감부(統監府)가 총독부(總督府)로 바뀌었다. 조선총독은 일본군대의 육해군대장 중에서 임명되고 친황에 직속하며 법률적 성격의 제령(制令)을 제정할 수 있어 식민지에서의 3권과 군대통수권을 모두 행사하는 절대권자였으며 초대 총독은 사내(寺內)가 그대로 눌러 앉았다. 이른 바 칙령(勅令) 제319호로 조선총독부 관제가 마련되어(1910.8.30) 정식으로 조선총독부가 설치되더니 1910년 9월 30일 칙령(勅令) 제354호로 조선총독부(朝鮮總督府) 관제(管制) 및 부속관저관제(附屬官邸官制)가 공포되어 10월 1일부터 시행케 되었다.²²⁾ 총독부의 편제(編制)를 볼 때 총독 바로 밑에는 정무총감(政務總監)과 경무총감(警務總監)이 있었는데 후자는 헌병사령관(憲兵司令官)이 겸하고 있어 실질적으로 헌병경찰제도(憲兵警察制度)에 의한 강압정치가 자행되었다. 그리고 그 아래기구로는 총독관방(總督官房)과 총무(總務), 내무도지(內務桃枝), 농상공(農商工) 및 사업부(事業部)의 5부(部)가 있었는데 그 중 내무부에 학무국(學務局)이 있어 문화와 교육에 관련한 업무에 종사하고 있었지만, 문화재에 관련된 것은 실질적으로 경찰업무에 속하고 있었다. 이러한 총독부 관제는 1912년 4월 1차 개정, 1915년 4월 2차개정이 이루어졌지만 학무국편제(學務局編制)는 변함이 없었다.

한편 지방에 있어서는 1910년 9월 30일 칙령(勅令) 제357호로 조선총독부지방관(朝鮮總督府地方官) 관제(管制)가 공포됨에 따라 각도의 관찰사(觀察使)가 도장관(屠場官)이 되고 그 밑에 관방(官房)과 내무부(內務部) 및 재무부(財務部)가 있었으나²³⁾, 별도로 도경찰부장(道警察部長)이 무단정치(武斷政治)의 첨병(尖兵)노릇을 하였다.²⁴⁾

그렇다면 문화재정책에 관하여서는 제도적으로 총독부의 어느 행정부서에서 담당하고 있었을까 살펴보기로 한다. 1910년 10월 1일 조선총독부(朝鮮總督府) 훈령(訓令) 제2호로 규정된 「조선총독부사무분장규정」을 통하여 문화재정책과 관련을 맺을 수 있는 부서를 뽑아 보면 다음과 같다. 먼저 총독관방(總督官房)의 비서관(秘書課)에서 총독의 특명에 의한 기밀사무에 관한 사항을 관장한다. 다음에 내무부(內務部) 지방국(地方局)에서 종교(宗教) 및 향사(享祀)에 관한 사항을 관장하고 있으나 막상 학무국(學務局) 학무과(學務課)에서는 학교(學校), 유치원(幼稚園), 도서관(圖書館) 기타 학제(學制)에 관한 사항과 교원(敎員)에 관한 사항을 관장하고 편집과(編輯課)에서는 교과용도서의 편집, 반포, 검정 및 인가에 관한 사항과 민력(民曆)에 관한사항을 관장한다고 하고 있어

21) 지방에 있어서도 鄕校財産은 郡守가 이를 관리했고 文廟의 祭祀나 管理도 향교재산에서 支辨하였다.(忠淸北道 篇翰, 忠淸北道 要覽, 1930, p.57).

22) 朝鮮總督府 官報 第28號(1910. 9. 20), p.139

23) 道の 內務部에 學務係가 있어 교육과 文化, 종교업무를 관장하였다(忠淸北道, 地方行政組織制度史, 忠淸北道, 1992. p.90).

24) 각 道の 警務部長도 憲兵隊長이 겸무하였다(小野 清, 朝鮮風土記, 東京, 民論時代社, 1935, p.268)

문화재관리행정에 대해서는 해당부서를 찾을 수 없다.²⁵⁾ 또한 조선총독부(朝鮮總督府) 훈령(訓令) 제3호로 제정된 「도사무분장규정(道事務分掌規程)」(1910.10.1)을 보아도 제5조에 내무부(內務部) 학무계(學務係)는 교육(教育)·학예(學藝)에 관한 사항과 종교(宗敎) 및 향사(享祀)에 관한 사항의 사무를 관장한다고 하여 조금 융통성 있는 규정을 하고 있지만 결국 문화재에 관해서는 그 소관부서가 불명확하다. 그러나 이 문제는 조선총독부(朝鮮總督府) 훈령(訓令) 제4호(1910.10.1)인 「조선총독부(朝鮮總督府) 경찰(警察) 총감부(摠監部) 사무분장규정(事務分掌規程)」의 내용에서 풀리게 된다. 즉 동규정(同規程) 제5조제1항제16호는 유실물(遺失物)·표류물(漂流物)과 이장물(埋藏物)에 관한 사항을 보안과(保安課) 행정경찰계(行政警察係)의 사무분장으로 규정하고 있어 결국 식민지시대 초기에는 제도적으로 일제의 문화재정책은 존재하지 않았다고 할 수 밖에 없다. 다만 이장물(埋藏物)에 대한 소관(所管)을 경찰에게 맡김으로써 문화유적의 발굴에 의한 매장문화재의 처리를 경찰이 맡아 장차 이에 대한 수당이 권력적 경찰작용에 의해 자행될 것을 예상케 하였다. 그리고 식민지에 대한 일제(日帝)의 무단정치(無斷政治)의 실효(實效)를 거두기 위해 일찍이 마련된 「한국주담헌병(韓國駐割憲兵)에 관한 건(件)」(1907년 칙령(勅令) 제 323호)을 합병(合併)과 동시에 강화하였다. 즉 1910년 9월 10일 칙령(勅令) 제 343호로 공포된 「조선주담헌병조령(朝鮮駐割憲兵條令)」이 그것이다. 이 식민지 침탈을 위한 일제의 법제도에 의하면 결국 총독은 주둔하고 있는 육해군 뿐만 아니라 치안유지를 위한 「경찰 및 군사경찰」을 지휘·감독할 수 있었으니(동조령 제12조) 이것이 바로 헌병경찰제도의 실체이다.²⁶⁾

그리고 그러한 식민정책은 「정한론(征韓論)」의 신봉자였던 사내(寺內)가 초대 총독(總督)에 취임하자 조선을 무력으로 제압한 전승장군(戰勝將軍)의 기분으로 한국문화재를 전리품(戰利品)으로 챙기기를 주저하지 않은 추태로 나타났다. 실제로 경복궁(景福宮)내의 한 건물을 뜯어내 자기 고향에 「조선관(朝鮮館)」이라는 진열관까지 세워 방대한 전적과 문화유물을 소장한 것으로도 짐작된다.²⁷⁾

한편 이와 같은 합병초기에 제도적으로 등장한 각종 식민정책 중에서 문화재침탈에 직접영향을 준 것은 사찰령(寺刹令)이다.²⁸⁾ 이 사찰령(寺刹令)은 국치(國恥) 이듬해인 1911년 6월 3일에 훈령(訓令) 제7호로 공포되었는데 전(全) 7조(條) 부칙(附則)으로 구성되고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

사찰령(寺刹令)

제1조 사찰(寺刹)을 병합(併合), 이전(移轉) 또는 폐지(廢止) 하려고 할 때에는 조선총

25) 同規程 第12條, 朝鮮總督府 官報 第29號(1910.10.1), p.21. 1915년 5월 總督府 訓令 第26號로 규정된 事務分掌規程에 의하면 學務課 分掌事務에 教育·學藝에 관한 사항과 經學院에 관한 사항등이 추가되고 있다.

그러나 編輯課(課長 小田省吾)에서는 국정교과서에의 참고자료를 얻는다는 명목으로 鳥周龍藏이라는 자에게 인류학적 면에서 유적조사를 시켰다고 하나 그 결과는 공표되지 않았다.(梅原末治, 朝鮮古代의 文化, 高桐書院, 1946p.8).

26) 山辺健 太郎, 前掲書, p.17

27) 이구열, 前掲書, p.140

28) 朝鮮總督府, 朝鮮法令집 賢 1916, 第7輯p.1

이 寺刹令은 1911년 7월 總令 第83號 規程에 의해 동년 9월 1일부터 시행되었으며, 정부수립후에도 계속 효력을 유지하다가 1962년 1월 20일자로 폐지되었다.

독(朝鮮總督)의 허가(許可)를 받아야 한다. 그의 기지(基地) 또는 명칭(名稱)을 변경(變更)하려고 할 때도 또한 같다.

제2조 사찰(寺刹)의 기지(基址)의 가람(伽藍)은 지방장관(地方長官)의 허가(許可)를 얻지 아니하면 전법(傳法), 포교(布教), 법요집행(法要執行) 및 승니(僧尼) 지주(止住)의 목적이외에는 이를 사용하거나 또는 사용시킬 수 없다.

제3조 사찰(寺刹)의 본말관계(本末關係), 승규(僧規), 법식(法式) 기타 필요한 사법(寺法)은 각 본사(本寺)에서 이를 정하고 조선총독의 인가(認可)를 받아야 한다.

제4조 사찰(寺刹) 주지(住持)를 두어야 한다. 주지(住持)는 그 사찰(寺刹)에 속하는 일체의 재산을 관리하고 사무(寺務) 및 법요집행(法要執行)의 책임을 지고 사찰을 대표한다.

제5조 사찰(寺刹)에 속하는 토지(土地), 삼림(森林), 건물(建物), 불상(佛像), 석물(石物), 고문서화(古文書畫), 기타의 귀중품(貴重品)은 조선총독의 허가를 얻지 아니하면 이를 처분할 수 없다.

제6조 전조의 규정에 위반한 자는 2년 이하의 징역(懲役) 또는 5백엔(百圓) 이하의 벌금에 처한다.

제7조 본령(本令)에 규정하는 것 이외 사찰에 관해 필요한 사항은 조선총독이 이를 정한다.

부칙(附則)

본령시행(本令施行)의 기일(期日)은 조선총독(朝鮮總督)이 이를 정한다.

일본이 우리나라의 사찰(寺刹)에 대한 관심을 갖게 된 것은 오래전부터였겠지만 1909년의 고건축물 조사과정에서부터 이 사찰령(寺刹令)의 제정이 예정되었을 것이다. 특히 일본에서는 명치시대(明治時代) 전기(前期)를 통하여 무르익은 문화재관리에 대한 조치를 처음으로 근대적인 입법으로 제도화한 것이 1897년의 저들의 고사사보존법(古社寺保存法)이고²⁹⁾ 보면 사찰령(寺刹令)을 제정하게 된 저의도 짐작이 간다.

우선 제1조에서 제4조까지 한국내 제사찰(諸寺刹)에 대한 총독의 권한이 절대적이어서 식민지법의 일단을 볼 수 있다.³⁰⁾ 또 제5조에 규정한 사찰(寺刹)이 소장하는 귀중품(실질적인 한국의 문화재 이다)들에 대한 처분에 관하여 총독의 허가를 필요로 한다고 하고 있으므로 결국 식민지정책으로서 총독의 허가만 있으면 얼마든지 처분할 수 있다는 반대해석이 가능하고 그러한 해석을 빙자하여 수많은 사찰소장(寺刹所藏) 문화재가 수탈되었음은 주지의 사실이다. 더구나 사찰령(寺刹令) 시행규칙(施行規則)은³¹⁾ 그 제2조에서 법주사(法主寺)를 포함한 전국 중요사찰(이른바 30본산(本山))의 주지(住持)의 취직은 총독의 인가를 받고 그 이외의 사찰주지의 취직은 지방장관의 인가를 받게

29) 椎名愼太郎 精說 文化財保護法, 新日本法規, 1977, p.19; 內田 新, “文化財保護法概設(三)”, 自治研究 第703號, 1982, p.23

30) 제3조에서 규정한 本末寺寺法 내용도 각 本寺가 정하도록 되어 있지만 실제로는 總督府 宗教課에서 작성·시달하였다.

31) 1911년 7월 總令 第84號 全 8條 附則으로 구성되어 있다(朝鮮總督府, 朝鮮法令輯覽, 1961, 第7輯 第1章, p.1)

함으로써 그 제국주의적 침탈을 제도화하고 있다. 뿐만 아니라 시행규칙 제4조는 주지(住持)의 임기를 3년으로 못박고 인가를 받지 못한 주지(住持)는 1주일 이내에 그 사찰(寺刹)을 퇴거하도록 규정하고 있어(제6조), 관습법적(慣習法的)으로 이어져 온 전통적인 산중공의회도(山中公議制度)는 완전히 무시되었을 뿐 아니라 독립 운동단체들의 사찰이용도 봉쇄되는 형편이 되었다.³²⁾ 그리고 동규칙 제7조는 사찰령 제5조가 규정한 귀중품에도 범종(梵鐘), 경권(經卷), 불기(佛器), 불구(佛具)를 포함시켜 그 목록서를 만들어 총독에게 제출토록 각 사찰의 주지에게 의무지웠으니 비록 그것이 사찰(寺刹)에 속하는 것에 한정되기는 하였으나 우리나라 최초의 문화재관리목록서가 작성되었다는 점에서는 의미를 부여할 수 있다. 그렇지만 이 사찰령시행(寺刹令施行)에 즈음하여 승려(僧侶)나 일반 불교신자들에 의한 반발은 극심했을뿐 아니라 일반백성들의 마음마저 혼들어 놓았다.

일찍이 1909년(융희(隆熙) 3년) 2월에 내부(內部) 훈령(訓令) 제64호로 여제단(厲祭壇), 성황당(城隍堂) 등의 제사(祭祀)는 이를 폐지하고 사직단제사(社稷壇祭祀)만은 예전과 같이 집행하도록 각군(各郡)에 전식(轉飾)하라고 정했던 것을, 1911년 1월 삼비발(參秘發) 제(祭)76호(號)로 정무총감(政務總監)이 각도장관(各道長官)앞으로 보낸 「사직단제사폐지(社稷壇祭祀廢址)에 관한 건(件)」이라는 문건(文件)을 보면 일본(日本)의 이세신궁(伊勢神宮) 및 관국폐사(官國弊社)가 행하는 제사를 다른 곳에서 나누어 행해야 할 이유가 없으므로 사직단제사(社稷壇祭祀)는 이를 폐지한다고 함으로써³³⁾ 인심이 흉흉하였던 차에, 이번에는 사찰령(寺刹令)을 만들어 모든 승려(僧侶)와 신도(信徒)들을 자극하였으니 반발이 커진 것이다. 이를 입증(立證)하는 문건(文件)으로는 「사찰령시행(寺刹令施行)의 취지(趣旨)를 고유(告諭)하는 건(件)」이 있다. 즉 1911년 9월 관통(官通) 第270號로 정무총감(政務總監)이 각도장관(各道長官)에게 보낸 통첩(通牒)에는 다음과 같은 내용이 담겨 있다. “...사찰령(寺刹令)을 제정·공포한 것은 조선사찰(朝鮮寺刹)의 퇴폐를 막고 그 유지·존속을 보호하기 위해 그에 상당한 취척(取締)을 하려는 취지임은 물론이다. 그런데 왕왕 지방을 배회하며 여러 가지 무설(誣說)을 유포하고 심지어는 사찰령(寺刹令)은 사찰(寺刹)의 권리(權利)를 빼앗고 승려(僧侶)를 박멸시키는 것이라하여 조선승려로 하여금 승려(僧侶)의 념(念)을 야기시키고 운운...³⁴⁾” 라고 하고 있는 것이 그것이다.³⁴⁾

전술한 바와 같이 1909년에 관야(關野) 등에 의하여 고건축물(古建築物)의 조사가 시작되었는데, 합병(合併)이 되자 해당 조사의 범위는 저명한 유물·유적에까지 확장되었으며 그 사무는 총독부의 내무부(內務部) 지방국(地方局) 제(第)1과(課)가 관장하였다. 또 이 조사와는 별도로 1911년 부터는 유사이전(有史以前)의 유물·유적의 조사를 개시하고 또한 비문(碑文)·종명(鐘銘) 등 금석문(金石文)의 조사도 행해졌다.³⁵⁾ 이러한 고

32) 鄭珖鎬, 전게서, p.84

33) 朝鮮總督府, 朝鮮法令輯覽, 1916, 제7집 제2장, p.7

34) * 참고자료 ② 별첨

35) 조선총독부, 시정30년사, 1940, p.98

적조사(古蹟調査)를 1915년 일단락짓고 그 결과를 집록(輯錄)하였지만 그 범위는 일부에 지나지 않았으므로 그 이듬해인 1916년부터 다시 5개년 계획아래 계속 조사하기로 하였다. 그런데 조선총독부에 의한 고적조사사업(古蹟調査事業)이 진행하고 있는 동안인 1915년 10월에 조선총독부(朝鮮總督府) 박물관(博物館)이 창설되고 문화재 수집에 힘을 쏟자 일본인 약탈자에 의한 고분의 도굴(盜掘)과 위법매매가 성행하여 일반민중들의 반발과 항의가 고조되어 이 고적조사사업을 뒷받침할 법제도(法制度)의 필요성을 느껴 제정된 것이 이른바 「고적급유물보존규칙(古蹟及遺物保存料飭)」이고 실질적인 업무관장은 경찰이었다. 이 규칙(料飭)은 전(全) 8조(條) 부칙(附則)으로 구성되어 1916년 7월 총령(總領) 제 52호로 제정되었는데 그 제1조에서는 고적(古蹟)과 유물(唯物)의 종류를 비교적 상세하게 열거하였고 제2조는 고적(古蹟)·유물대장(唯物臺帳)의 비치와 보존가치있는 고적·유물에 대한 조사등록을 규정하여 고적조사위원회(古蹟調査委員會)의 설치근거를 마련하였다. 또한 제3조에서는 고적 또는 유물의 발견에 대한 제출의무를 그리고 제4조 내지 제6조까지는 고적급유물대장(古蹟及遺物臺帳)에의 등록과 관련된 사항의 모든 것이 경찰서장(警察署長)을 경유토록 규정해 놓고 있어 식민지하 문화재정책의 제도적 특징을 알 수 있다. 더구나 제7조에서는 이장물발견(藏物發見)의 경우는 경무총장(警務總長)까지 경유토록 규정하고 있다. 게다가 1916년 7월에 발하여진 「고적급유물보존규칙(古蹟及遺物保存料飭)에 의해 제출하는 서류(書類)의 경유(經由)에 관한 건(件)」(경훈(經訓) 갑(甲) 제(第)18호(號))에 의하면 조선총독에게 제출하는 서류는 모두 경무부장(警務部長) 및 경무총장(警務總長)을 경유하도록 정하고 있어 당시의 헌병경찰제도(憲兵警察制度)에 의한 수탈위주의 강압적 문화재정책을 읽을 수 있다.³⁶⁾ 그리고 고적조사위원회(古蹟調査委員會)는 전(全) 11조(條)의 「고적조사위원회규정(古蹟調査委員會規程)」(1916.7. 총훈(總訓) 第29號)과 전(全)7조(條)의 「고분급유물조사사무심득(古墳及唯物調査事務心得)」에 따라 운영되었다.³⁷⁾ 전자는 총독부 훈령(訓令)이고 후자는 예규(例規)에 지나지 않지만 그 위원장을 정무총감(政務總監)으로 하고(동규정 제3조) 그 심사대상으로 명승지(名勝地)와 고문서(古文書)에 대한 사항까지 포함시켰으며, 동위원회 위원으로 하여금 고적의 실지조사를 할 수 있도록 규정하고 있다(동규정 제6조~제10조). 게다가 현지조사의 경우 「그 지역을 관할하는 도장관(屠場官)(거의 일본인이거나 친일파) 및 경찰부장(警察部長)(헌병대장(憲兵隊長)이 격임)에게 통지할 것」으로 되어 있고(제8조) 또한 경찰서에서 실시에 관한 협의의 한 다음 현장에서는 「되도록 헌병(憲兵) 또는 경찰관(警察官)의 입회를 요청해야 한다」고 되어 있어(동규정 제9조) 헌병경찰이 발굴 현장 주민을 강압하여 수탈하는 제도적 장치가 명백하게 드러난다. 뿐만 아니라 이 규칙(規則)은 문화재관리제도로서는 첫째 유물의 현지보관주의, 둘째로 문화유물에 대한 사유권(私有權)에의 강력한 규제, 셋째로 미지정 문화유산의 제출제(屆

36) 朝鮮總督府가 발행한 朝鮮法令輯覽의 분류에서도 동규정은 第9輯 衛生·警察의 第2章 警察에 포함되어 있다. 同輯覽(1922년판), p.136, (1928년판), p.156. 關野 貞 등이 1910년 12월 13일 제출한 '朝鮮遺蹟調査略報書'에도 文化財인 銅鐘을 警察署에 보관시켰다는 구절이 있다.

37) 古蹟調査委員會 初代 會員은 委員長을 포함해 28명이었던 바, 그 구성은 帝國大學 교수 8명 中樞院 參議 3명, 그밖에 대부분은 總督府 고위관료였다.

出制)를 특색으로 하고 있지만 첫 번째와 세 번째 것은 잘 지켜지지 아니 하였고 두 번째는 식민지에 있어서의 피지배주민에 대한 폭력적 지배이외의 아무것도 아니었다. 이러한 상화아래에서 총독부 감독아래 행해진 발굴조사의 중심은 주로 평양 근처와 경주 부근이었는데, 전자는 조선문화의 타율성(他律性)을, 후자는 이른바 일본 임나부(任那府)와의 관련을 강조하려던 것이며 결국 황국사관(皇國史觀)을 기조로한 조선민족식민지화정책의 합리화에 의도적으로 이용된 것이었다.

결국 일본인의 한국문화에 대한 질투와 열등의식이 전이되어 한국인의 민족적 자부심과 민족의식 말살정책을 헌병경찰제도로 밀어 붙인 것이리라.³⁸⁾ 위에서 본 고적유물 보존규칙(古蹟及遺物保存料飭)이 시행되고 고적조사위원회(古蹟調査委員會)가 발족한지 석달만에 사내(寺內) 총독(總督)이 물러나고 제2대 총독으로 장속천호도(長俗川好道)가 부임하였다. 그의 3년에 가까운 재임기간(在任其間) 중 제도적 측면에서 문화재 정책은 변화가 없었으나 그 제국주의적 침탈은 더욱 강화되었다. 이에 필자가 조사한 두가지 사례를 들어보기로 한다.

첫 번째 사례는 고분발굴(古墳發掘)에 관한 것이다. 1918년(대정(大正) 7년(年)) 황해도 봉산군(礮酸郡) 산수면(山水面)에 소재하는 고구려시대의 고분군(古墳郡)에 대한 도굴(盜掘)이 보고되어 총독부 총무국장이 경무총장에게 이의 단속을 요청한 공문(公文)이 5월 27일자로 발송되고 즉일로 황해도 경무부장에게 전보로 시달되어 그에 대한 자세한 상황이 5월 27일자 황보(黃保) 第1785號의 3공문(公文)으로 보고되었다. 그후 총독부 보안과장은 과장전결문서로 고적유물보존규칙(古蹟唯物保存料飭) 第5條에 위반되는 여부를 조사하라고 시달하였고 황해도 경무부장은 해당 경찰서에서 조사증임을 전화보고 하였다. 그러나 이 안건(案件)은 4개월이나 끌다가 9월 20일 총무국장이 경무총장 앞으로 기안한 공문내용으로 종말이 났다. 그 문안내용(文案內容)은 다음과 같다.

“...본건에 관해 은밀히 들리는 바에 의하면 위 밀굴자(密掘者)(도굴자(盜掘者))인 광정(光井) 모(某)는 예비역 육군중좌로서 소산전(小山田) 헌병소좌(憲兵少佐)의 소개장을 가지고... 공연(公然)히 발굴에 종사한 자라고 하는데 그렇다면 고적취제상(古蹟取緝上) 심히 어려운 문제이므로 향후를 위해 차제에 경계 운운(云云)...” 하여 조사를 마감하고 말았다. 이같이 적발되어도 일본인은 이렇다 할 형벌을 받지 않았으니³⁹⁾ 헌병경찰제도 하의 악랄한 일본인 도굴꾼의 문화재침탈을 여실히 증명하고 있다.⁴⁰⁾

두 번째 사례는 이천(利川)의 5층석탑의 반출(搬出)에 관한 것이다⁴¹⁾ 이 사례는 형식적인 제도적 절차를 충족시켰다는 이유로 민족문화재를 일부로 강탈해 간 것인데, 그나마도 절차적 요건이 부적합한 위법을 드러내 놓고 있어 가증스러움까지 느껴지게 한다. 조사된 옛 총독부문건에 의해 그 전말을 분석해 보면 다음과 같다.

38) 姜東鎮, “文化主義의 基本生活,” 韓國社會研究, 1984.2, 한길사, p.184

39) 이구열, 前揭書, p.107

40) *참고자료 ③별첨

41) 京畿道 利川邑內面の 5층석탑을 日本 東京大倉集古館 資善堂에 讓渡의 件, 제11회 古蹟調査委員會 大正7年(1918), 10月 7日 판결

黃壽永 編 日帝期文化財被害資料(考古美術資料 第22輯), 韓國美術史學會, 1973, p.219

동경적판(東京赤坂)에 소재하는 대창집고관(大倉集古館)이라는 법인체(法人體) 사설박물관(私設博物館)에서 조선총독부박물관내에 있는 문화재인 고석탑(古石塔)을 하부(下附)(下付 - 관청에서 민간에도 양도)해 달라는 신청이 있어 조선총독은 유적조사위원회의 소정의 심사절차를 거쳐 이를 승낙, 인천세관을 거쳐 적법하게 이출(移出)했다는 것이다. 그러나 본건 고적조사위원회의 이른바 결판일은 10월 7일(서류상 기안은 10월 5일이다)이 분명한데 당해 대창집고관(大倉集古館) 이사장(理事長)인 판곡방랑(阪谷芳郎)의 신청서는 그보다 늦은 날짜인 동년 10월 16일에 발송되었고 조선총독부의 접수인도 대정(大正) 7년(1918) 10월 23일 402호로 되어 있음이 뚜렷하다. 그렇다면 이 사건은 조선총독에 의해 미리 약탈해 갈 음모가 정해지고 추후에 절차적 요건을 맞추어 놓기만 하려는 상투적인 기만정책의 보기라 하겠다.⁴²⁾

이와 같은 문화재정책을 위시한 일제의 악독한 침략정책의 계속과 국내의 정세의 변화는 독립을 갈망하는 민족운동을 격화시켜 마침내 3·1독립운동이 전국적으로 번져 나간 계기가 되었다. 어쨌든 이 기간동안 일제는 총독정치라는 제도적 장치를 가지고 무자비한 탄압과 약탈을 자행하였고 보다 효과적인 식민통치를 위한 기초조사를 강력히 추진하였다. 이 시기를 식민지배체제를 확립하는 형성기(形成期)라고도 하고,⁴³⁾ 무단통치의 구축기라고도⁴⁴⁾ 하거니와 결국 이 기간동안의 일제(日帝)의 문화재정책(文化財定策)의 특징은 헌병경찰제도를 도구화하고 제국주의적 형식적 법치주의를 구실로 내건 총체적 문화재수탈이었다고 할 수 있다.

4. 민족문화말살기의 문화재정책

3·1운동 후 교체되어 1919년 8월 12일 부임한 새 총독 제등(齊藤) 실(實)은 문화정치(文化政治)를 표방하여 헌병경찰제 대신에 보통경찰제를 내세우고 한국인이 경영하는 한국신문의 간행을 허용하여 그동안의 무단적(武斷的) 억압을 완화하는 듯 하였다. 그러나 실제로는 한민족을 회유하여 보다 효율적으로 수탈하려는 기만정책에 불과하였고, 식민통치의 근본에는 아무런 변화가 없이 오히려 심도(深度)만 깊어 갔다. 제등(齊藤)이 행한 것은 말이 문화정치(文化政治)이지 실제로는 그 전의 무단통치(武斷統治)와 질적(質的)으로 아무런 변화가 없이 오히려 강화되었다. 그가 일본의 중앙정부에 제출한 조선내에 2개 사단(師團)을 증설해달라는 의견서라든가, 헌병경찰제도를 없앤다고 하고서는 실제로는 직접 민중과 접촉하는 헌병(憲兵)의 수효와 관서수는 크게 증가시켰다는 통계숫자가 이를 여실히 증명하고 있다.⁴⁵⁾ 이 시기를(1919~1931) 회유조정시기라고도 하고 문화통치표방기라고도 한다.

42) *참조자료 ④ 별첨

43) 김운태(金雲泰), “일제조선통치(日帝朝鮮統治)가 한국사(韓國史)에 미친 영향 - 일본제국주의(日本帝國主義)의 한국통치(韓國統治)에 관(關)한 재인식(再認識)을 중심(中心)으로 -”, 해방전후사(解放前後事)의 쟁점(爭點)과 평가(評價) 1, 한승조의(韓昇助外), 형운사(螢雲社), 1990, p.100

44) 장동희(張東熙), 전개서(前掲書), p.438 ; 중봉(中塚) 명(明), “일본제국주의(日本帝國主義)와 조선(朝鮮) - 3·1운동(運動)과 「문화정치(文化政治)」 -”, 「일본사연구(日本史研究)」 제(第)83호(號), 1966. 3, pp.60~62

45) 산변견태랑(山辺健太郎), 전개서(前掲書), p.112, p.115

우선 조선총독부의 통치기구에 변화가 왔다. 1919년 8월 20일자로 개정된 내용을 보면 경찰총감부를 없애는 대신 보통경찰제로서의 경무국을 두었고 학무국은 내무부(내무국으로 개편됨)에서 독립하였고⁴⁶⁾ 지방관제(地方官制)도 개정되어 도장관(道長官)은 도지사(道知事)로 개칭되고 형식적으로 경찰권을 행사하게 되었다.

1921년 10월에는 총독부 학무국에 고적조사과(古蹟調査課)가 설치되어⁴⁷⁾ 고적조사위원회(古蹟調査委員會)와 총독부 박물관업무를 통합관리하였으나, 1923년에는 직원감원으로 박물관의 유지·관리에만 머물더니 1924년 말에 폐과되고 그 업무를 종교과로 이관되었다.⁴⁸⁾

그리고 이 기간동안에 경주의 '금관총(金冠塚)' 등의 엄청난 발굴이 있었으며 1925년에 동경제대(東京帝大)는 조선총독부의 허가를 얻어 악랑유적(樂浪遺蹟)에서 발굴한 많은 민족문화재를 학술조사를 한다고 반출하였으면서도 아무런 보고서도 없이 현재에 이르고 있다. 더구나 고적조사위원회(古蹟調査委員會)는 제25회 의안(議案)(1926년 8월) 제1호에서 동경제대(東京帝大) 이외에도 동경미술학교(東京美術學校), 대판매일신문사(大阪毎日新聞社) 등이 발굴조사의 허가신청을 하였지만 지방민심(地方民心)에 미치는 영향이 우려되고 씨성제도(氏姓制度)가 엄중한 반도(半島)의 고분(古墳)에 있어서는 특히 그러하다는 이유로 조선총독부 이외의 자에 고분의 발굴을 허용하지 않는 방침(方針)이라고 결의(決議)하고 있다. 이 내용에서 미루어 보건대 그 당시 여러단체가 유적조사라는 명목으로 우리 문화재를 발굴 약탈해갔고 일본인의 개별적 도굴도 빈번하였으며 이에 따라 민심이 흉흉하였음을 알 수 있고, 또한 이 시기에도 경찰에 의한 간섭은 여전하였다. 1923년 7월 대구(大邱) 달성(達成)의 고분군(古墳群)에 대한 공식적인 발굴현장에서조차 경찰서장에 의한 채굴금지명령이 행하여진 사실이 있다.⁴⁹⁾

그리고 이 기간에 특기할 것은 저들에 의한 '조선사편수회(朝鮮史編修會)'의 조직이⁵⁰⁾ 황국사관(皇國史觀)에 의한 조선통사(朝鮮通史)의 왜곡된 편찬을 위해 고분(古墳)에서 발굴한 역사유물을 멋대로 해석·이용하였다는 점이다.

1931년에 일본은 만주사변을 일으켜 대륙침략의 발판을 마련하고 이어 중일전쟁(中日戰爭)(1937) 태평양전쟁(太平洋戰爭)(1941)으로 침략전쟁을 확대시켰으니 한국에 대해서는 물자동원을 위한 병참기지를 만드는 동시에 철저한 민족말살정책을 강화되었다. 그러나 1930년대 초기에는 형식적인 것이기는 하나 문화재관리를 위한 진일보한 법령을 만들었다. 원래 고적급유물보존규칙(古蹟及遺物保存規則)이 제정된 1916년으로부터 3년 후인 1919년에 일본에서는 사적명승천연기념물보존법(史蹟名勝天然記念物保存法)이 만들어지고, 그로부터 10년도 못가 국보보존법(國寶保存法)이 그리고 1933년에는 중요미

46) 학무국(學務局)에 학무과(學務課)·편집과(編輯課)와 종교과(宗教課)가 있었다(정시채(丁時采), 전개서(前掲書), p.432; 신상준(申相俊), 전개논문(前掲論文), p.37)

47) 다음 해인 1922년부터는 조선미술전람회(朝鮮美術展覽會)가 개최되었고 1923년에는 경성제대(京城帝大)가 설립되었다.

48) 소천현대(小泉顯大), 조선고대유적(朝鮮古代遺蹟)의 편역(編歷), 육흥출판(六興出版), 1983, p.4; 신상준(申相俊), 전개논문(前掲論文), p.168

49) 황수영, 전개서(前掲書), p.10 이하; 이구열, 전개서(前掲書), p.177, p.189, p.194

50) 소천현부(小泉顯夫), 전개서(前掲書), p.65. 조선사편수회(朝鮮史編修會) 관제(官制)는 1925년 6월 6일 칙령(勅令) 제218호로 공포되었다.

숯품보존법(重要美術品保存法)이 성립함으로써 문화재관리를 위한 법제(法制)는 일단 정비단계에 들어섰다. 바로 이 시점인 1933년 8월에 일본법에 대응하여 종합적인 내용으로 새로 마련된 것이 해방후까지도 그 효력을 지속했던 「조선보물고분명승천연기념물보존령(朝鮮寶物古墳名勝天然記念物保存令)」이다. 1933년 8월 9일 제령(制令) 第6號로 제정된 이 보존령(保存令)은 전 24조 부칙(附則)으로 구성되었고 부령(府令) 第137號로서 동년 12월 11일부터 시행하였다.⁵¹⁾

이 보존령(保存令)은 그 제1조에서 보존의 대상을 명승(名勝)과 천연기념물(天然記念物)까지 확장하였고⁵²⁾ 국보보존법상(國寶保存法上)의 일본의 국보(國寶)에 갈음하는 보물제도(寶物制度)를 두었으며 그러한 대상물에 대하여는 단순한 대장에의 등록만이 아니라 조선총독부(朝鮮總督府) 「조선보물고적명승천연기념물보존회(朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存會)」의 자문(諮問)을 받아 총독이 지정하도록 하는⁵³⁾ 등 종전의 보존규칙(保存規則)의 내용상 불비와 형식상의 불비를 시정할 수 있었다.⁵⁴⁾

그리고 동보존회시행규칙(同保存會施行規則)도 1933년 12월 5일 총독부령(總督府令) 第136號로 제정되었는데 40개조에 걸친 비교적 종합적인 내용을 담고 있으나 동령시행수속(同令施行手續)(1933년 12월 5일 총훈(總訓) 第42號) 제10조 내지 제13조 규정은 보존에 수반한 업무의 중요부분을 경찰서장이 관장하고 있음을 보여주고 있어 계속해 문화재(文化財)가 수탈되지 않을 수 없었던 식민통치의 쓰라림을 법제도상(法制度上)으로도 볼 수 있다. 또한 보존대상물건을 지정(指定)하거나 해제(解除) 또는 보물(寶物)의 수(輸)·이출(移出)에 대한 허가를 자문받는 동보존회(同保存會)가 아무리 자문기관에 불과하더라도 그 구성을 보건대 순수한 한국민간인 2명만을 포함되고 있음은⁵⁵⁾ 그 성격을 짐작하고도 남는다. 그렇기 때문에 이 보존회의 자문을 받아(보존회(保存會) 관제(官制) 제1조) 총독이 행하는 보존령(保存令) 제1조에 의한 보물(寶物)이나 고적(古蹟)의 지정처분(指定處分)이 민족고유의 정신문화나 왜란(倭亂)때 전승유적(戰勝遺蹟) 같은 것을 고려할 여지는 전혀 없었던 것이다.⁵⁶⁾

이 보존회(保存會)와 관련해 충청북도(忠淸北道)에서는 각 군수경찰서장(郡守警察署

51) 이하 조선보물고분명승천연기념물보존령(朝鮮寶物古墳名勝天然記念物保存令)과 그의 실시에 따르는 부령(府令) 훈령(訓令)의 내용은 제국지방행정학회편(帝國地方行政學會編), 현행(現行) 조선규류기(朝鮮規類基), 소화(昭和) 12년(1937)과 조선총독부(朝鮮總督府), 조선보물고적명승천연기념물보호요목(朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保護要目), 1937에 의하였다.

52) 현재의 문화재보호법(文化財保護法)이 똑같이 명승(名勝)과 천연기념물(天然記念物)을 포함시키고 있는 것에 대한 비판으로는 김수갑(金鉉甲), “한국(韓國)에서의 문화국가개념(文化國家概念)의 정립(定立)과 실현과제(實現課題)”, 문화정책논총(文化政策叢論) 제(第)6집(輯), 한국문화정책개발원(韓國文化政策開發院), 1994, pp.41~42 참조

53) 1934년 8월 조선총독부(朝鮮總督府) 고시(告示) 제430호로 발표된 지정(指定)은 어디까지나 총독(總督)의 단독 처분이라는 법적 성격을 갖는다. 이때 지정된 내용을 보면 보물(寶物) 208건, 고적명승(古蹟名勝) 24건, 천연기념물(天然記念物) 16건이었는데, 1939년말에 이르러는 보물(寶物) 377건, 고적(古蹟) 128건, 천연기념물(天然記念物) 119건, 고적(古蹟) 및 명승(名勝) 2건, 명승(名勝) 및 천연기념물(天然記念物) 2건 함께 628건의 다수로 늘어났다(조선총독부(朝鮮總督府), 시정(施政)39년사(年事), 1940, p.837).

54) 보존령(保存令) 규정상(規定上) 내용의 상세한 것은 출고(●稿), 전개논문(前掲論文), pp.281~286 참조

55) 그 두사람은 최남선(崔南善)과 김용진(金容鎭)이다.

56) 그때 보존회(保存會)에서 건의한 유형문화재(有形文化財) 중 보물(寶物)의 지정순서(指定順序)(해방 후 국보(國寶)의 지정순서와 같음)가 지금 문제시되고 있음은 시사하는 바가 있다. 보물(寶物)·고적(古蹟) 등의 지정순번에 대해서는 조선총독부(朝鮮總督府), 조선보물고적명승천연기념물보호요목(朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保護要目), 1937, p.63 이하 참조

長) 앞으로 보낸 ‘보물고적명승천연기념물보존시설(寶物古蹟名勝天然記念物保存施設)에 관한 건(件)’ (1935. 2. 25 학 제27호)에 보면 지방민(地方民)으로 하여금 보존회(保存會)를 조직해 이를 유지시키라는 내용이 있는 바 실제 이의 조직운영은 별도의 평가가 있어야 할 것이지만 어용단체의 역할에서 벗어나지 못하였다. 또한 1931년에 와서는 조선총독부의 외곽단체로 ‘조선고적연구회(朝鮮古蹟研究會)’가 만들어져 민간인(民間人) 위주의 운영을 가장했지만 역시 이사장에는 총독부(總督府) 정무총감(政務總監)이 취임하고 학무국장(學務局長) 등 관료가 이사(理事)가 되었으므로 어디까지나 총독부의 의중에 따르는 단체이었고 그 실체(實體)는 결국 수탈을 위한 식민지 문화재정책의 일익을 담당하였던 것이라 하겠다.

이상을 보더라도 이 시기에 일제는 문화재정책의 제도적 측면에서 사회적 여건에 따라 민간 위주의 회유책을 쓰게 된 것이다.⁵⁷⁾ 그리고 이 조선고적연구회(朝鮮古蹟研究會)의 설립을 전후하여 총독부박물관의 경주분관(1926)과 부립(府立)의 개성박물관(1930), 평양박물관(1933)이 순차적으로 세워지면서⁵⁸⁾ 진렬(陳列)을 명목으로 한 문화재 수탈과 한국사왜곡에 박차를 가하게 되었다.

한편 전쟁이 장기화되자 지원병령(志願兵令)(1938)과 국민징용령(國民徵用令)(1939)으로 한국민을 침략전쟁에 강제동원하면서 한국과 일본이 같은 조상이라는 이론을 내세워 한민족에 대한 민족말살정책을 강행하였다. 그 사이 전쟁물자가 부족해지자 마침내 고철·유기그릇·수저에 이르기까지 공출이라 하여 강제로 거두어 갔으니 조상으로부터 물려받은 문화유산인 제기(祭器)종류까지 써를 말렸다. 이러한 동안 일본(日本)은 천황 중심주의(天皇中心主義), 군국주의(軍國主義) 이데올로기가 득세하고 그 이데올로기 공세의 도구로서 문화 유산이 이용되고 말았으며⁵⁹⁾ 식민지인 한국에 있어서도 항일독립운동의 불기운이 번져나가자 민족문화유산에 수탈과 왜곡, 파괴로 대응해 왔다.

이러한 환경아래 일제의 식민지에 대한 문화재정책은 마침내 제도적인 파괴령을 내리는데까지 치닫고 말았다. 이같은 총독부의 가공할 식민지정책인 문화재파괴령은 공문서의 기록상 「유림(儒林)의 숙정(肅正) 및 반시국적(反時局的) 고적(古蹟)의 철거(撤去)에 관(關)한 건(件)」이라는 제목으로 되어 있다. 이 내용의 핵심부분인 황산대첩비(荒山大捷碑) 폭파(爆破)에 대해서는 이미 황수영 편, 「일제기문화재피해자료」와 이구열 저, 「한국문화재수난사」에 소개되어 있거니와, 본 논문은 그에 연속된 미발표 공문내용을 아울러 분석하고 이 일련의 사건을 통한 일제말기의 문화재정책을 제도적 측면에서 재조명해 보기로 한다.⁶⁰⁾

원래 이 사건의 시발은 전라북도 남원군에 거주하는 유림(儒林)들의 민족적 자부심과 반전·반일사상을 억압하려는 고등경찰의 탄압에서 비롯하였다. 총렬사를 지키던 관계

57) 1932년 2월 총독부기구도 개편되어 종교과(宗教課)가 폐지되고 내무국(內務局)에 있던 사회과(社會課)가 학무국(學務局)에 이관되면서 문화유적 업무 등을 관장하였다(조선총독부(朝鮮總督府) 관보(官報) 제1528호(1932.2.13, 참조). 그러나 그후 사회과(社會課)는 다시 내무국(內務局)으로 이관되었으며 문화재업무는 학무과 소관이 되었다(조선총독부(朝鮮總督府) 훈령(訓令) 31호(1936.10)).

58) 조선총독부박물관(朝鮮總督府博物館) 부여분관(扶餘分館)은 좀 늦게 1939년 4월에 설치하였다.

59) 귀두청명(鬼頭淸明), 전계서, p.42

60) * 참고문헌 ⑤ 별첨

자를 포함한 유립들의 협찬회명부에 관련한 출판법 위반사건과 관왕묘(關王廟) 축문(祝文) 내용의 보안법(保安法) 위반사건을 적발한 경찰은 이러한 주민들의 반일적 불온한 동향은 결국 충열사(忠烈祠)나 관왕묘(官王廟) 그리고 황산대첩비(荒山大捷碑) 같은 저들의 이른바 반시국적(反時局的) 고적(古蹟)이 정신적 지주가 되어 있기 때문이란 판단 아래 이의 철거(撤去)를 획책했다. 반발이 심하던 유립들을 회유 또는 협박하여 계를 해산시키고 관왕묘(關王廟)와 충열사(忠烈祠)의 철거(撤去) 및 소속재산의 처분 등을 경찰서장에게 일임케 하였으니 1943년 7월 30일의 일이다. 그리고 그후 경찰은 관왕묘(關王廟)의 인상(人像)과 황산대첩비(荒山大捷碑)의 철거조치를 주장하면서 “황산대첩비는 보존가치가 있는 것 같게도 인정하지만, 이동곤란할 뿐 아니라 이를 위한 경비(經費)를 지번(支辨)할 방도도 없기 때문에 폭쇄(爆碎)할 수밖에 없지 않느냐고도 사료되는 바, 경무(淸)국에서 관계기관(학무국을 뜻함)과 교섭하여 혹시 인수할 희망이라면 그런대로 회신해주기 바란다”고 품신하면서 종합적 소견으로서 “민족적 자부심이 공고하여 쉽사리 뽑아낼 수 없으므로…중래의 미온적 태도를 포기하고 적어도 황국영원(皇國永遠)의 시책상 개혁 내지 숙정을 요할 사항은 이 계재에 단호하게 단행하여 사상정화의 철저를 기할 필요가 있다고 사료된다”고 강변했다.

그리고 이 공문에서 그나마도 “관계기관과 교섭하여 혹시 인수할 희망이라면…”한 것은 형식적 범치주의에 대한 이른바 다떼마에(建て前=표면의 방침)에 지나지 않고, 혼네(本音(本音)=진짜 속마음)는 폭파하는 것이라고 파악된다.

이상에 기술한 것이 바로 가공할 고적파괴령이 있게된 당초 공문의 요약이다. 전라북도 경찰부장이 전북고(全北高) 第1455號(1943.8.18)로 발송한 「유립(儒林)의 숙정(肅正) 및 반시국적(反時局的) 고적(古蹟)의 철거(撤去)에 관(關)한 건(件)」으로서 수신(受信)은 이례적(異例的)으로 총독부 경무국장과 각도 경찰부장 및 관하 각 경찰서장 연기 명으로 되어 있다. 그러니까 이 문건(文件) 내용에 대해서는 이미 총독부 산하 전국의 고등경찰계통에서 면밀히 정세판단을 해 놓았던 것을 뜻하며⁶¹⁾ 이른바 반시국적 고적의 파괴에 대한 일체의 정책은 기정사실이었던 것으로 분석된다.⁶²⁾

위 공문을 접수한 경무국장은 문화재행정 주관국(主管局)인 학무국의 의견을 문의하였고 학무국장은 경무국장에게 1943년 9월 22일 기안문서로 “황산대첩비만은 학술상 사료(史料)로서의 가치가 인정되는 것으로 그 대석(臺石)·입석(笠石) 등 일괄해서 보존할 수 있도록…”해달라고 하였다. 그러나 이 문서는 학무국장이 결재를 한 다음 “보존(保存)이 필요하나”라는 자필메모를 기안지 상단에 남기고 결재날인을 가위표한 다음 폐안처리(廢案處理)하고 있다. 국장결재 후 상급자의 결재과정에서 보류되었음이 짐작된다.

그 다음 3주일 쯤 경과한 후 이번에는 “황산대첩비는 학술상의 사료(史料)로서 보존

61) 당해 공문서 내용에는 “착수당시 예상되었던 본건의 전선적(全鮮的) 영향도 없이 국지적 문제로서 하등의 사고없이 해결되기에 이르렀다”는 구절이 있다.

62) 철저한 계서제인 일체의 경찰조직에서 도 경찰부장이 같은 내용의 공문을 같은 문서관리번호를 가지고 동시에 상·하조직에 송부할 수 없는 것이 상례이기 때문이다.

의 필요가 있지만 국민사상통일에 지장이 있다면 부득이 하니 적당한 기호에 입석(笠石)·대석(臺石)을 일괄해 총독부박물관에서 보존할 수 있도록 의뢰한다⁶³⁾ 고 하면서, 참조첩부문에 “황산대첩비의 본재는 당시 일본인의 해외발전 업적의 일단을 입증하는 것이고 그리고 그 비의 형식은 미술사학상 시대의 기준이 될 수 있는 것이므로 보존의 필요가 있다고 사료되며, 치안상 철거할 필요있다고 이를 폭쇄(爆碎)함은 이런 종류의 유물의 보존상 유감이므로 이를 총독부박물관으로 옮겨 놓으려는 것임⁶⁴⁾ 이라고 덧붙이고 있다. 1943년 10월 14일 학무국에서 경무국장 앞으로 기안한 이 문서는 ‘현존류사비일람첩부(現存類似碑一覽添附)’ 하라는 학무국장 지시가 기재된 채 또한 폐안처리되어 있다. 이 기안문서의 내용도 경찰국과의 협의과정에서 수용될 수 없는 것이라 하여 종결되지 못한 것으로 판단된다. 이 문서에는 부표참조로 현존류사비일람표(現存類似碑一覽表)(금석총람기재분(金石總攬記載分))가 붙어 있으며⁶⁵⁾ 열거된 20개 비석 중 네가지는 이미 철거(撤去)되었고 이번에 철거대상이라 하여 황산대첩비(荒山大捷碑)를 표시해 놓고 있다. 위와 같은 경위를 거쳐 1943년 11월 24일 기안된 것이 이른바 가공할 일제의 ‘사적파괴령’이며 그 내용은 전술한 두 문헌에 밝혀진 바와 같다.⁶⁶⁾ 결국 학무국(學務局)에서는 황산대첩비가 학술상 사료로서 보존할 필요는 있는 것이지만 치안상 필요하다면 그 철거도 부득이하다고 동의하면서 그 처분을 경무당국에 일임하고 만 것이다. 그러나 이 공문은 문서관리형식으로 보아 발송되지는 못하고 폐안되었다고 보여진다. 그 이유는 성안되어 결재과정을 거치는 동안⁶⁵⁾ 그 대상물인 황산대첩비(荒山大捷碑)가 현지 경찰서장의 지휘로 폭쇄(爆碎)될 것이 확정되었거나 비밀지령에 의해 실행되었기 때문이라고 짐작된다.⁶⁶⁾

그리고나서 얼마후에는 합천 해인사에 있던 사명대사의 석장비(石藏碑)가 경상남도 경찰부장의 지시에 따라 처참하게 파괴되었다.⁶⁷⁾

물론 이러한 문화유적파괴지령은 표면화된 문서와는 달리 구두로 시달릴 수도 있고, 전라북도 경찰부장의 공문이 총독부의 지령을 대신할 수도 있겠으며 별도 고등경찰관계자회의에서 내부결의로 비밀지령될 수도 있지만, 입증하기 어렵다. 그러나 당시의 정황으로 보아 ‘유림(儒林)의 숙정(肅正) 및 반시국적(反時局的) 고적(古蹟)의 철거(撤去)’는 총독부 경찰국의 움직일 수 없는 시책이었다고 판단되며 그러기에 그것은 일제말의 가공스러운 문화재파괴정책이었다고 지적하지 않을 수 없다.

지금까지 살펴본 「유림(儒林)의 숙정(肅正) 및 반시국적(反時局的) 고적(古蹟)의 철거(撤去)에 관(關)한 건(件)」 내용을 분석해 본 과정에서 드러난 일제말기의 문화재정책을 그 제도적 측면에서 정리하면 다음과 같다.

63) 황수영 편, 전개서(前揭書), P.252 내용과 동일하다.

64) 황수영 편, 전개서(前揭書), P.250 : 이구열, 전개서(前揭書), P.121 이하

65) 전라북도 경찰부장의 당해 공문 접수부터는 3개월이 경과하였으며 학무국에서의 최초기안일로부터도 2개월 이상이 경과되고 있었다.

66) 황수영 박사는 이 비(碑)가 그 직후(공문기안직후로 이해된다) 폭파되었다고 인정하고 있다(황수영 편, 전개서(前揭書), P.252).

한편 현지에서는 1945년 1월에 폭파된 것으로 기록하고 있다(전라북도(全羅北道), 내고장 전북(全北)의 뿌리, 1984, P.447; 전라북도(全羅北道), 전라북도지(全羅北道誌)(제3권), 1991, p.1049)

67) 이구열, 전개서, P.122

첫째로 형식적 법치주의도 식민정책하에서는 무시되었다는 것이다. 당시 일본은 군국주의적 이데올로기를 제도화하는 각종 악법을 만들어 이의 철저한 준수를 강요하다가 형식적 법치주의마저 무시한 독재정치를 강행하였고 그것이 식민지에 있어서는 더욱 가혹했음은 주지의 사실이다. 그러므로 제2차대전의 패망을 눈앞에 둔 당시에 이른바 반시국적인 고적을 철거하기 위해서는 「조선보물고적명승천연기념물보존령(朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令)」이라고 하는 제령(制令)은 제도적으로 전혀 무시될 수밖에 없었다.

둘째로 사상범(思想犯)을 다루는 고등경찰(高等警察)의 권력적(權力的) 처분(處分)이 제도적으로 문화재정책(文化財政策)을 압도하였다. 즉 본 사건의 진행에서 짐작할 수 있는 바이지만, 반일적인 사상범을 다루기 위해 반시국적 고적을 철거해야 한다는 고등경찰의 발상과 문화재를 파괴해도 어쩔 수 없다는 문화재정책이 결국 문화재를 철거한 경찰의 권력적(權力的) 파괴처분으로 결과된 것이다. 이 사건의 학무국 문서기안과정에서 세 번이나 연이어 폐안되고만 사정도 고등경찰의 압력을 입증하는 것이라 하겠다. 그러니까 3·1운동 이후 해방에 이르기까지의 일제의 문화재정책은 황국사관(皇國史觀)과 군국주의(軍國主義) 이데올로기의 강요와 식민지 민족문화 말살의 강행이었다. 다만 그 기간 전반기의 이른바 문화통치표방기에서는 제도적 측면에서 표면에 드러내지 않고 뒤에서 회유책에 의해 그 제국주의적 실효를 거두려 하였고, 대륙침략이 실행된 이후로는 제도적으로도 노골화된 탈법적인 권력적 강압에 의해 문화와 문화재를 말살하는데 광분한 것이라 할 수 있다. 결국은 제국주의적 식민지경영의 총체적 수탈정책이 여기에서도 강행되었다는 것이다.

Ⅲ. 맺 음 말

지금까지 일제시대의 문화재정책을 시기적 특성을 고려한 순서로 살펴보았다. 그것도 당시에 공포시행된 문화재관련 법령과 공문서 또는 회의록 등을 실증적으로 분석·평가하여 주로 제도적인 측면에서 고찰해 본 것이다. 연구여건의 제약도 있어 재조명해 본 대상의 선택이 만족을 기할 수 없었던 것이 유감이지만 이를 요약하면 다음과 같다.

먼저 식민통치준비기에 있어서의 식민지획득을 위한 일제의 제국주의적 문화재정책은 어떤 제도적 기준도 없이 무법적(無法的)인 사실상의 약탈이 있었을 뿐이고 그것은 또 식민지경영에서의 조직적 약탈을 위한 준비단계라고 할 수 있었다.

두번째 무단통치의 구축기에 있어서는 헌병경찰제도를 도구화하고 형식적 법치주의를 제도적으로 내세운 총체적 수탈정책이라고 정리할 수 있다.

그리고 1930년대 이후는 회유책을 쓰면서 가식적인 법치주의에 의한 문화재관리제도를 내세웠지만, 결국 탈법적인 권력적 강압에 의한 문화재말살정책으로 돌아선 군국주의적 이데올로기에 의한 파괴만이 있었던 것이다.

물론 식민지하 일제의 문화재정책 가운데서도 유적지조사(遺蹟地調査)나 도보(圖譜)의 작성(作成) 또는 보물(寶物)·고적(古蹟)의 지정(指定)과 보존조치(保存措置) 등에 관하여 약간의 긍정적인 면이 인정된다는 의견도 있을 수 있으나, 그렇다고 그것이 민족문화재의 무법적인 약탈이나 민족문화를 말살하려던 문화재파괴의 만행을 덮을 수 없음은 명백하다. 더군다나 일제시대에 그들의 국익만을 염두에 둔 문화재정책에 의해 자행된 시책중에는 국민들의 엄중한 비판과 시정을 필요로 하는 것들이 아직도 남아있음을 안다.

우리는 지금 문화재(文化財)의 소중함도 잘 알고 있다. 그것은 민족문화재로서만이 아니라 인류공동의 문화유산으로서 보존되어야 하고 보호받아야 한다. 이는 헌법 제9조가 규정하는 문화국가원리(文化國家原理)를 실현하는 길이며 문화재보호법(文化財保護法)의 취지를 살리는 길이다. 나아가서 UNESCO의 이념을 실천하는 세계화의 길이기도 하다. 그리하여 우리는 문화재정책의 발전적 방향을 구체적으로 모색하게 되는 것이며 그를 위해 과거를 돌이켜 재평가하는 것이리라.

그러나 필자는 일제시대의 악랄한 약탈과 파괴에 관련한 문화재정책을 분석·평가하면서 그 결과가 다만 정부의 문화재정책에 반영되는 것만으로 만족할 수 없다는 의견을 갖는다. 왜냐하면 문화적인 삶의 질 향상에 정책적 중점을 두어야 할 21세기를 바라보면서 민족문화재의 보존·활용은 국가의 의무로만 말할 수 없으며, 국민 모두가 문화재(文化財)를 향유(享有)하는 능동적인 권리자로서 자각하고 그의 침해에 대한 법적 대응을 다할 수 있어야 가능하다고 보기 때문이다.⁶⁸⁾

그러므로 오늘의 발제를 마무리하면서 이 세미나를 통해 정부의 문화재정책이 문화국가원리를 실현해야 한다는 거시적인 입장에서 국민의 발전적 권리(그것을 넓게 문화권(文化權)이라 하여도 좋고 좁게 문화재향유권(文化財享有權)이라 하여도 좋다)을 보장해주는 적극적인 방향으로 나아가 주었으면 하고 기대한다.

68) 拙稿, “伊場遺蹟訴訟의 爭點”, 南河 徐元宇 教授 華甲記念論文集, 1991, p.601, p.606