



참여연대 공동대표 김중배 박상증·박은정 110-240 서울시 종로구 안국동 175-3 안국빌딩신관 3층 전화: 723-5300 팩스: 723-5055
천안하늘 나우누리 PSD 유-텔 : 참여연대 / 전자우편: pspd@pspd.org / 인터넷 http://peoplepower21.org

수 신 각 언론사 사회부, 문화부 담당 기자
발 신 참여연대 작은권리찾기운동본부(담당 : 조용연 : 723-5303 yoyojo@pspd.org)
제 목 문화재관람료 부당이득금반환청구소송 제기
날 짜 2000. 5. 18. (총 2 쪽)

보 도 자 료

관람도 안했는데 문화재관람료를 내라?

- 참여연대, 국립공원내 사찰대상 문화재관람료 '부당이득금반환청구소송' 제기 -

일시 및 장소 : 2000.5.18 (목)

1. 참여연대 작은권리찾기운동본부(본부장 김철준 변호사)는 그 동안 논란을 빚어 왔던 국립공원입장료와 문화재관람료의 합동징수로 인해 문화재를 관람하지 않았음에도 문화재관람료를 징수한 지리산 천은사를 상대로 「부당이득금반환청구소송」을 제기했다.
2. 참여연대는 소장을 통해 이 사건의 원고의 경우 국립공원에 입장할 목적으로 천은사 근처를 지나쳤을 뿐 천은사 경내의 문화재를 관람할 의사가 없었으며, 관람하지도 않았다며, 그럼에도 문화재관람료를 징수한 것은 "문화재를 관람하는자로부터 징수할 수 있다"는 문화재보호법 제39조에도 어긋나는 것이라고 주장했다. 이처럼 문화재를 관람하지 않았음에도 불구하고 국립공원에 입장한다는 이유만으로 사찰의 편의에 의해 문화재 관람료를 징수하는 것은 법률상 원인이 없는 부당이득에 해당한다고 밝혔다.
3. 참여연대는 또한 이 같은 문제가 발생하는 원인은 '국립공원입장료와 문화재관람료를 합동으로 징수하는 현 징수방식'의 문제점 때문이라고 지적'하고 개선을 촉구하

1) 국립공원입장료와 문화재관람료의 합동징수는 87년 4월 모든 국립공원에서 시작하였으며, 97년 10월, 내무부, 문화체육부, 조계종간의 합의사항에 근거하여 문화재 관람을 원하지 않는 국립공원입장객에게도 문화재관람료가 징수되어 시민들의 많은 불만과 민원이 제기되고 있다.

였다.

4. 한편 참여연대는 설악산 일원의 천연자연보호구역(지정문화재)내의 토지 일부를 소유하고 있다는 이유로 국립공원 입장객으로부터 문화재관람료를 징수하고 있는 신흥사를 상대로도 별도의 「부당이득금반환청구소송」을 제기하였다.

5. 참여연대는 신흥사를 상대로 낸 소장을 통해, 설악산 국립공원에 입장하는 모든 국민으로부터 관람료가 강제적으로 징수됨에도 불구하고 그 금액에 대해서 현행 문화재보호법 39조 2항은 아무런 기준도 없이 당해 문화재의 소유자·보유자의 판단에 맡기고 있다며, 이와 같은 것은 “국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다”는 원칙에 어긋나는 위헌적 조항이라고 주장하였다.

6. 참여연대는 또한 설악산 신흥사는 설악산 천연보호구역 내의 일부 토지에 대한 소유자일 뿐, 문화재인 ‘설악산 천연보호구역’ 자체의 소유자나, 문화재 보호법상의 ‘문화재 소유자’는 아니라며, 그럼에도 불구하고 원고로부터 문화재 관람료를 징수한 것은 법률상 원인이 없는 부당이득이라고 주장하였다.

7. 참여연대는 소송과는 별도로 환경부 장관 앞으로 의견서를 보내 현재의 국립공원관리사무의 전반적 개선과 문화재관람료 합동징수의 폐지를 요구하였으며, 외국의 경우와 같이 국립공원입장권의 당일유효제 시행을 촉구하였다.

8. 참여연대는 ‘합동징수의 부당성에 대한 법적 판단으로서 이번 소송의 결과에 주시하며 이번 소송을 계기로 합동징수에 대한 정부당국과 조계종의 진지한 논의와 합리적인 개선을 기대한다.’고 밝혔다.

※ 소장 및 의견서가 필요하신 분은 홈페이지를 참조하시거나 참여연대로 문의바랍니다. (담당:조용연 간사, 723-5303)

※ 이 자료는 홈페이지에도 올라갑니다. <http://peoplepower21.org>

소 장

원 고 전 동 일

서울 마포구 합정동

소송대리인 이상훈, 하승수 변호사

서울 종로구 안국동 175의 3 안국빌딩 신관 3층 참여연대내

(전화번호 : 723-4253, FAX : 723-5055)

피 고 대한불교조계종 천은사

전라남도 구례군 광의면 방광리 70

대표자 주지 종 고(속명: 윤 용 순)

부당이득금반환청구의 소

청 구 취 지

1. 피고는 원고에게 금 1,000원과 이에 대한 이 사건 소장 부분 송달일 다음날부터 완제일까지 연 2할 5푼의 비율에 의한 금원을 지급하라.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.
3. 제1항은 가집행할 수 있다.

라는 판결을 구합니다.

청 구 원 인

1. 당사자에 대한 설명

가. 원고에 대한 설명

원고는 2000. 4. 30. 소외 안진걸, 진형우와 함께 지리산 관광을 위하여 국립공원 지리산 남부지소 관할 천은사 입장소를 통하여 지리산에 입산한 자인 바, 피고 소유의 문화재를 일절 관람하지 않았음에도 단지 피고 방면의 입장소를 이용하였다는 이유만으로 피고 주지로부터 문화재 관람료 금 1,000원을 통합 징수 당한 자입니다.

나. 피고에 대한 설명

피고는 대한불교조계종에 소속된 사찰로서 위 종단에 의해 임명된 주지에 의하여 독립적으로 관리되고 있으며, 전통사찰보존법에 의해 전통사찰로 지정되어 동 시행령 제5조에 의한 주지와 관리재산의 등록을 마친 독립된 권리의무의 귀속주체입니다.

피고는 문화재보호법(이하 “동 법”이라 한다)에 의하여 문화체육부장관이 지정한 국가지정문화재의 소유자로서, 동 법 제39조에 의하여 자신이 소유한 국가지정문화재를 관람하는 자에게 국립공원 지리산 천은사

입장소에서 국립공원관리공단의 국립공원관람료와 통합하여 피고 주지의 명의로 관람료를 징수하고 있으며, 이에 따라 원고가 국립공원 지리산을 입장할 당시에 원고로부터 문화재관람료로 금 1,000원을 징수한 자입니다.

2. 문화재관람료 징수의 근거

가. 문화재관람료 징수의 연혁

일반 국민이 국립공원에 입장하기 위하여는 ‘입장료’와 ‘문화재 관람료’를 내게 됩니다. ‘입장료’는 ‘국립공원의 관리를 위하여 입장객에게 징수하는 돈’이고 ‘자연공원법’에서 정하고 있으며, ‘문화재 관람료’는 ‘사찰 소유의 문화재를 관람한 대가’로서 ‘문화재 보호법’에서 정하고 있습니다. 처음에는 공원별로 공원 입장료와 문화재 관람료를 분리 징수하거나 합동 징수하였는데, 국립공원 관리공단이 설립되기 직전인 87년 4월부터는 모든 공원에서 법적 근거 없이 합동징수를 하게 되었습니다.

이에 조계종에서는 정부에 합동징수의 근거를 법에 명시해 줄 것을 요청하였으나, 공원입장료와 문화재 관람료의 모범은 서로 달라 합동징수의 법제화가 곤란하기 때문에, 1997. 10. 14. 내무부, 문화체육부, 조계종의 3자간에 합동징수에 대한 합의가 이루어져 현재는 위 합의에

따라 합동징수가 이루어지고 있습니다(갑제5호증 '합의사항' 참조). 그러나 아직까지 많은 국민들 사이에서 자신은 사찰 소유의 문화재를 관람하려는 것이 아니라 국립공원에만 입장하려는데 왜 문화재 관람료를 별도로 내야 하는지에 대해 민원이 계속되고 있는 실정이고(각 참고자료 참조), 기타 문화재 관람료의 징수 연혁에 대하여는 국립공원관리공단 이 발간한 「국립공원 30년사」를 참고자료로 제출하는 바입니다.

한편 국립공원 입장료 중 일부는 문화재 보수비 명목으로 별도로 각 사찰에 지원되고 있으며, 피고에 대하여도 96년 66,591,000원, 97년 62,671,000원, 98년 48,431,000원이 지원된 바 있습니다. 그리고 95. 12. 29. 법률이 개정되어 문화재 관람료의 액은 각 사찰이 자율적으로 정하도록 되어 있으며, 반면 지출 내역에 대하여 일반인들이 확인할 절차는 없는 실정입니다.

나. 문화재 관람료 징수의 법적 근거

피고가 천은사 방면의 지리산 입장객에게 문화재관람료를 징수하는 구체적인 법적 근거는 문화재보호법 제39조입니다. 즉 동 법 제2조 제2항에서는 문화재를 국가지정문화재와 시도지정문화재, 문화재자료로 구분하고 있으며, 그 중 국가지정문화재를 소유하고 있는 자는 같은 법 제39조에 의하여 이를 공개하는 경우에 관람자로부터 관람료를 징수할 수 있도록 하고 있고, 시도지정문화재를 소유하고 있는 자는 동 법 제58조 제2항에 의하여 관람료를 징수하고 있습니다. 이에 따라 피

고는 아래와 같은 문화재의 소유자 및 관리자로서 관람자로부터 관람료를 징수하고 있는 것입니다.

다. 피고가 소유한 국가 및 시도지사지정문화재의 현황

한편 피고가 문화재보호법에 의하여 현재 보유하고 있는 국가 및 시도지사문화재의 현황은 다음과 같고 모두 피고 경내에 위치하고 있습니다.

(1) 종 목 시도유형문화재

지정번호 0029-00-00-36

문화재명 천은사나옹화상원불 (泉隱寺懶翁和尚願佛)

분류 조각류

수량 1구

지정일 1972.01.29

소재지 전남 구례군 광의면 방광리 70

소유자 천은사

관리자 천은사

(2) 종 목 시도유형문화재

지정번호 0050-00-00-36

문화재명 천은사극락보전 (泉隱寺極樂寶殿)

분류 사찰건축

수량 1동

지정일 1974.09.24

소재지 전남 구례군 광의면 방광리 70

소유자 천은사

관리자 천은사

(3) 종 목 보물

지정번호 0924-00-00-00

문화재명 천은사극락전아미타후불탱화
(泉隱寺極樂殿阿彌陀後佛幀畵)

분류 불화

수량 1폭

지정일 1987.07.16

소재지 전남 구례군 광의면 방광리 70

시대 조선 영조 52년(1776)

소유자 천은사

관리자 천은사

(4) 종 목 문화재자료

지정번호 0035-00-00-36

문화재명 천은사(泉隱寺)

분류 사찰건축

수량 일원

지정일 1984.02.29

소재지 전남 구례군 광의면 방광리 70

소유자 천은사

관리자 천은사

3. 법률상 원인 없음

가. 문화재보호법 상의 문화재관람료의 징수요건

문화재 보호법 제39조에서는 “국가지정문화재의 소유자·보유자 또는 관리단체는 그 문화재를 공개하는 경우에는 관람자로부터 관람료를 징수할 수 있다”라고 규정되어 있습니다. 즉 문화재 관람료의 부과 대상

은 “관람자”입니다. 따라서 “관람자”가 아닌 사람에게 관람료를 걷었다면 이는 법률상 원인 없이 징수한 금원이라 할 것입니다.

그렇다면 어느 경우를 “관람자”로 볼 수 있을 지에 대한 법적 검토가 필요할 것인데, 현재 “관람자”에 대한 법적 정의 규정이 없으므로 결국 사회통념상 이를 해석할 수밖에 없습니다. “관람자”의 의미는 상식적으로도 해석이 가능하지만, 다른 법규 예컨대 「국립박물관점시품관람규칙」에서는 ‘관람하고자 하는 자’에게 관람료를 납부토록 하고 있으므로, 결국 문화재 관람료의 납부대상인 ‘관람자’ 역시 “관람하고자 하는 자”로 보아야 할 것입니다. 따라서 ‘관람자’로 보기 위하여는 실제로 보았는지 여부를 떠나 최소한 ‘관람의 의도’가 있어야 하고 관람의 의도가 없는 사람은 ‘관람자’로 볼 수 없다 할 것이며, 따라서 사찰 내 문화재를 관람할 의사가 없는 사람에게 문화재 관람료를 내도록 하는 것은 법률상 근거가 없다 할 것입니다.

나. 문화재 관람료의 납부 취지

또한 문화재 관리법의 취지를 보더라도 현행 문화재 관람료의 징수는 부당하다 할 것입니다. 즉 동 법의 취지는 공개된 문화재를 관람함으로써 문화적 이익을 실제로 향유한 자에게만 그 대가를 지불토록 한 것으로서, 수익자에게 그 수익의 대가를 부담토록 한 수익자부담의 원칙을 밝힌 것입니다. 그러나 현재의 문화재관람료 징수구조는 피고 경내에 소재한 문화재에 대한 관람료를 국립공원지리산에 입장할 당시에

정수하는 것으로서, 국립공원 입장객이 실제로 피고 소유의 문화재를 관람하여 문화적 이익을 향유하였는지 여부에 관계없이, 국립공원에 입장한다는 사실 자체로 문화재를 관람한 것으로 의제하고 있음에 다름 아니며, 오로지 피고의 편의를 위해 다수의 입장객에게 문화재 관람을 강요하는 것과 마찬가지로입니다. 원고는 국립공원만을 이용할 것인지, 피고 소유의 천은사 경내에 있는 문화재도 관람할 것인지 선택할 자유를 가지고 있으며, 실제로 문화재를 관람한 바도 없이 관람료를 지불하여야 할 의무를 부담하지 않는다 할 것입니다.

다. 원고의 이동경위

한편 지리산을 입장하는 경로는 여러 가지 있는데 당시 원고의 이동경위를 살펴보면, 원고는 차량을 이용하여 구례군을 거쳐 피고 방면의 입장소를 통하여 지리산 국립공원에 입장하였습니다. 차량을 이용하여 이동하는 경우 지리산 횡단도로를 이용하여 국립공원 지리산을 관통할 수 있는데, 이 경우 이동경로는 피고 방면 입구로 국립공원에 진입하여 시암재, 성삼재, 궁궐터, 반선을 거쳐 내령리 신바위 방면으로 국립공원을 빠져 나오게 됩니다(갑제4호증.지도 참조). 이와 같이 차량을 이용하여 이동하는 경우 피고 방면의 입장소를 이용하였다고 하여 반드시 천은사를 관람하게 된다는 필연성은 없으며, 피고 경내에 소재한 문화재를 전혀 관람하지 아니하고도 얼마든지 국립공원 지리산만을 관광한 후 지리산을 빠져 나올 수도 있으며, 실제로 원고는 피고 소유의 문화재를 관람한 적이 전혀 없습니다.

라. 피고의 부당이득

이와 같이 원고는 피고가 소유한 문화재를 관람할 의도조차 없었으며, 실제로도 피고 소유의 문화재를 일절 관람하지도 않았음에도 불구하고 단지 문화재관람료가 국립공원입장료와 함께 국립공원 입장 당시에 통합 징수되고 있다는 이유만으로 국립공원 지리산에 입장하면서 법률상 부담하지도 않은 관람료를 의무적으로 납부하게 되었습니다. 지리산 입장소와 천은사와는 지리적으로 상당히 먼 거리에 있기에 천은사 입장소 방면으로 지리산에 입장한다고 하더라도 반드시 피고 소유의 문화재를 관람하게 된다는 필연성은 없으며, 따라서 지리산에 입장하는 모든 입장객에게 문화재관람료를 부과하는 것은 매우 부당하다고 할 것입니다.

4. 결 론

이와 같이 피고는 법률상 문화재 관람료의 부과대상도 아닌 원고에게 부당하게 문화재 관람료 금 1,000원을 납부 받음으로써 법률상 원인 없이 동액 상당의 이득을 얻고 원고에게 손해를 입혔다고 할 것이므로, 원고는 위 금 1,000원의 부당이득금을 원고로부터 반환받고자 이 건 청구에 이르게 된 것입니다.

입 증 방 법

- | | |
|----------|-----------------|
| 1. 갑제1호증 | 입장권 1부 |
| 1. 갑제2호증 | 등기부 등본 1부 |
| 1. 갑제3호증 | 건축물 대장 총괄표제부 1부 |
| 1. 갑제4호증 | 지도 1부 |
| 1. 갑제5호증 | ‘합의사항’ 1부 |
1. 나머지 입증방법은 소송경과에 따라 추후 제출하도록 하겠습니다.

참 고 자 료

1. 「국립공원 30년사」 중 관련 자료 1부
1. 신문기사 각 1부

첨 부 서 류

1. 위 입증방법 각 1통
1. 위 참고자료 각 1통
1. 소장 부분 1통
1. 위임장 1통
1. 납부증명서 1통

2000. 5. .

위 원고 소송대리인

변호사 이 상 훈

변호사 하 승 수

서울지방법원 서부지원 귀중

소 장

원 고 한 지 양

서울 중구 신당6동

소송대리인 이상훈, 하승수 변호사

서울 종로구 안국동 175의 3 안국빌딩 신관 3층

(전화번호 : 723-4253, FAX : 723-5055)

피 고 대한불교조계종 신흥사

강원 속초시 설악동 170

대표자 주지 김 도 후(속명: 김 도 중)

부당이득금반환청구의 소

청 구 취 지

1. 피고는 원고에게 금 1,200원과 이에 대한 이 사건 소장 부분 송달일 다음날부터 완제일까지 연 2할 5푼의 비율에 의한 금원을 지급하라.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.
3. 제1항은 가집행할 수 있다.

라는 판결을 구합니다.

청 구 원 인

1. 당사자에 대한 설명

가. 원고에 대한 설명

원고는 2000. 1. 31. 소외 조용연, 오정근 등과 함께 설악산 케이블카 관람을 위하여 설악산 국립공원 설악동 입구를 통하여 설악산에 입산한자인바, 피고로부터 문화재 관람료 금 1,200원을 통합 징수 당한자입니다.

나. 피고에 대한 설명

피고는 대한불교조계종에 소속된 사찰로서 위 종단에 의해 임명된 주지에 의하여 독립적으로 관리되고 있으며, 전통사찰보존법에 의해 전통사찰로 지정되어 동 시행령 제5조에 의한 주지와 관리재산의 등록을 마친 독립된 권리의무의 귀속주체입니다.

피고는 국립공원 설악산 설악동 입장소에서 국립공원관리공단의 국립공원관람료와 통합하여 피고 주지의 명의로 관람료를 징수하고 있으며, 이에 따라 원고가 국립공원 설악산을 입장할 당시에 원고로부터 문화재관람료로 금 1,200원을 징수한 자입니다.

2. 문화재관람료 징수의 근거

가. 문화재관람료 징수의 연혁

일반 국민이 국립공원에 입장하기 위하여는 ‘입장료’와 ‘문화재 관람료’를 내게 됩니다. ‘입장료’는 ‘국립공원의 관리를 위하여 입장객에게 징수하는 돈’이고 ‘자연공원법’에서 정하고 있으며, ‘문화재 관람료’는 ‘사찰 소유의 문화재를 관람한 대가’로서 ‘문화재 보호법’에서 정하고 있습니다. 처음에는 공원별로 공원 입장료와 문화재 관람료를 분리 징수하거나 합동 징수하였는데, 국립공원 관리공단이 설립되기 직전인 87년 4월부터는 모든 공원에서 법적 근거 없이 합동징수를 하게 되었습니다.

이에 조계종에서는 정부에 합동징수의 근거를 법에 명시해 줄 것을 요청하였으나, 공원입장료와 문화재 관람료의 모범은 서로 달라 합동징수의 법제화가 곤란하기 때문에, 1997. 10. 14. 내무부, 문화체육부, 조계종의 3자간에 합동징수에 대한 합의가 이루어져 현재는 위 합의에 따라 합동징수가 이루어지고 있습니다(갑제2호증 참조). 그러나 아직까지 많은 국민들 사이에서 자신은 사찰 소유의 문화재를 관람하려는 것이 아니라 국립공원에만 입장하려는데 왜 문화재 관람료를 별도로 내야 하는지에 대해 민원이 계속되고 있는 실정입니다.

그리고 95. 12. 29. 법률이 개정되어 문화재 관람료의 액은 각 사찰이 자율적으로 정하도록 되어 있으며, 반면 지출 내역에 대한 감시 장치가 없는 실정입니다.

나. 문화재 관람료 징수의 법적 근거

피고가 설악동 방면의 설악산 입장객에게 문화재관람료를 징수하면서 제시하는 법적 근거는 문화재보호법 제39조입니다. 동법 제2조 제2항에서는 문화재를 국가지정문화재와 시도지정문화재, 문화재자료로 구분하고 있으며, 그 중 국가지정문화재를 소유하고 있는 자는 같은 법 제39조에 의하여 이를 공개하는 경우에 관람자로부터 관람료를 징수할 수 있도록 하고 있고, 시도지정문화재를 소유하고 있는 자는 동법 제58조 제2항에 의하여 관람료를 징수하고 있습니다.

3. 법률상 원인 없음

가. 문화재보호법 제39조 제2항의 위헌성

문화재 보호법 제39조 제1항에서는 “국가지정문화재의 소유자·보유자 또는 관리단체는 그 문화재를 공개하는 경우에는 관람자로부터 관람료를 징수할 수 있다”라고 규정되어 있습니다. 그리고 동조 제2항에서는 “제1항의 규정에 의한 관람료는 당해 문화재의 소유자·보유자 또는 관리단체가 정한다”라고 규정하고 있습니다.

관람료는 국립공원 설악산에 입장하고자 하는 모든 국민들로부터 일괄적이고 강제적으로 징수되고 있습니다. 그런데 이와 같이 국민으로부터 강제적으로 징수되는 관람료의 금액에 대해서 위 법 제2항에서는 아무런 기준도 없이 당해 문화재의 소유자·보유자의 판단에 맡기고 있습니다. 따라서 이와 같은 법률은 “국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다”는 원칙에 어긋나는 것으로 위헌이라고 할 것입니다(헌재 98헌바70 결정 참조).

나. 피고가 ‘문화재의 소유자’에 해당하는지 여부

가사 문화재보호법 제39조 제2항이 위헌이 아니라고 하더라도, 피고는 문화재보호법 제39조 제1항 소정의 ‘문화재의 소유자’에 해당하지 않으므로 피고가 원고로부터 문화재관람료를 징수한 것은 법률상 원인이 없는 것입니다.

헌재 설악산 일원은 천연기념물 제171호인 ‘설악산 천연보호구역’으로 지정되어 있습니다. 그리고 피고는 설악산 천연보호구역 내의 일부 토지를 소유하고 있을 뿐입니다. 따라서 피고는 설악산 국립공원 내에 위치한 일부 토지의 소유자일 뿐 문화재인 ‘설악산 천연보호구역’ 자체의 소유자는 아닌 것입니다. 따라서 피고는 문화재 보호법상의 ‘문화재 소유자’가 아닌 것이고, 그러한 피고가 원고로부터 문화재 관람

료를 징수한 것은 법률상 원인이 없는 것입니다.

4. 결 론

이와 같이 피고는 부당하게 문화재 관람료 금 1,200원을 납부 받음으로써 법률상 원인 없이 동액 상당의 이득을 얻고 원고에게 손해를 입혔다고 할 것이므로, 원고는 위 금 1,200원의 부당이득금을 원고로부터 반환받고자 이 건 청구에 이르게 된 것입니다.

입 증 방 점

- | | |
|----------|-----------|
| 1. 갑제1호증 | 입장권 1부 |
| 1. 갑제2호증 | ‘합의사항’ 1부 |

나머지 입증방법은 소송경과에 따라 추후 제출하도록 하겠습니다.

참 고 자 료

1. 「국립공원 30년사」 중 관련 자료 1부

첨 부 서 류

- 1. 위 입증방법 각 1통
- 1. 위 참고자료 각 1통
- 1. 소장 부분 1통
- 1. 위임장 1통
- 1. 납부증명서 1통

2000.

5.

.

위 원고 소송대리인

변호사 이 상 훈

변호사 하 승 수

서울지방법원 귀중



참여연대 공동대표 김중배 박상중 박은정 110-240 서울시 종로구 안국동 175-3 안국빌딩신관 3층 전화: 723-5300 팩스 723-5055
천만하늘 나무리 PSPD 유·텔 : 참여연대 / 전자우편: pspd@pspd.org / 인터넷 http://peoplepower21.org

문서번호 작은권라2000-0503

수 신 환경부 장관

발 신 참여연대 (담당: 조용연 간사, 723-5303 yoyojo@pspd.org)

제 목 국립공원관리와 문화재관람료 합동징수에 관한 의견서

날 짜 2000. 5. 18. (총 7 쪽)

의 건 서

국립공원관리와 문화재관람료 합동징수의 합리적인 개선을 촉구하며

1. 귀 부의 노고에 감사드립니다.
2. 국립공원관리와 문화재관람료의 합동징수에 관한 의견을 다음과 같이 제출하오니 검토·참고 바랍니다.

----- 다 음 -----

I. 들어가며

국립공원은 자연공원법 제1조에 '우리 나라의 자연환경 중 보존의 가치가 높은 지역으로 자연생태계와 자연풍경지를 보호하고 지속 가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로' 한다고 밝히고 있다.

그러나 1967년 지리산이 최초로 국립공원으로 지정된 이후 국립공원은 60,70년대 국토개발 위주의 정책과 80년대 국민이용시설로서의 역할을 거치면서 이용객의 과다 증가와 환경보존의 정책부재로 인해 자연훼손이 증가하였다. 90년대 이후 생태계 보존과 환경 오염 문제가 크게 대두되면서 자연휴식년제와 같은 비로소 국립공원의 의의에 맞는 관리가 시작되었지만 아직도 국립공원관리는 많은 문제를 안고 있다.

우선, 여기에서는 국립공원이 안고 있는 문제 중에서 시민들이 불합리하고 부당하다고 느끼며 그 동안 많은 민원으로 제기되었던 문제를 중심으로 짚어보고 그 개

선방안을 촉구한다.

II. 국립공원관리에 대하여

1. 관리 주체와 기구의 문제

일반적으로 국립공원이란 국토내의 대표적인 자연풍경지를 보호, 보존하며 국민들이 지속적으로 그 혜택을 누릴 수 있도록 현 상태를 유지하기 위하여 국가가 공원으로 지정하고 관리하는 곳으로 정의를 내릴 수 있다. 1969년 국제자연보존연맹 국립공원위원회에서는 국립공원의 지정대상과 함께 국가기관이 국립공원구역의 자연보호대책을 수립해야 한다고 규정하고 있으며 외국의 사례를 보면 국립공원은 반드시 국가의 최고 기관이 지정, 관리하여야 한다는 국립공원 지정취지에 따라 모든 국가(특히 연방국가)의 중앙정부가 국립공원을 직접 관리하고 있다.

현재 우리 나라의 국립공원관리는 주무부서인 환경부와 대행기구로서 국립공원관리공단이 담당하고 있으며 환경부 자연보전국 자연공원과와 국립공원관리공단의 업무를 비교해 보면 다음과 같다.

환경부 자연보전국 자연공원과

1. 공원정책의 수립 및 지원
2. 자연공원 법령 및 제도개선
3. 국·도립공원의 지정(변경) 및 승인
4. 국립공원관리공단의 지도·감독
5. 국립공원협회의 지도·감독
6. 국립공원내 국·공유재산 처분에 관한 사항
7. 공원 점·사용 등 협의에 관한 사항
8. 국립공원위원회 운영
9. 국립공원계획의 수립 및 지원
10. 국립공원계획(공원구역)에 대한 타당성 조사
11. 국립공원시설공사의 지도·감독
12. 공원사업 시행계획 결정·고시
13. 공원사업 시행에 관한 사항

국립공원관리공단

1. 국립공원구역 및 공원보호구역 안의 공원자원의 보호 및 조사,연구
2. 국립공원시설의 유지, 관리와 운영
3. 공원사업의 시행
4. 비공원관리청의 공원사업 시행허가 및 공원시설 관리허가

5. 공원의 점용 또는 사용허가 및 공원의 원상회복 면제승인
 6. 공원입장료 징수, 공원시설 사용료 징수 및 허가
 7. 공원점용료 또는 사용료, 부당이익금 징수
 8. 국립공원내 금지행위 단속 및 공원 구역의 출입제한 또는 금지
 9. 공원구역 또는 공원보호구역에서 타법에 의거 인·허가를 할 경우 공원관리청과 협의
 10. 타인 토지의 출입과 사용등에 관한 사항 등
- 환경부, 국립공원관리공단 인터넷 홈페이지 발체 -

위에서 보는 바와 같이 환경부는 주로 정책, 계획 수립과 지도, 감독의 업무이고 국립공원관리공단은 현장에서의 직접적인 실무 관리와 수익사업이 주요 업무임을 알 수 있다.

그러나 외국의 경우처럼 계획수립단계에서 집행까지 중앙정부에서 직접 관리하는 것이 아니라 업무가 이원화됨으로써 책임의 한계와 역할분담이 불분명하여 환경과 생태계 보존을 위한 강한 통제력을 제대로 발휘할 수 있을 지 의문이 생긴다.

2. 국립공원관리공단의 성격

여기에 국립공원관리공단의 불분명한 성격으로 혼란이 더한다. 현재 국립공원관리공단은 법인체로서 공공기관이 아닌 공기업 혹은 민간 기구의 성격을 가지고 있는데 이러한 모호한 성격과 민간인 신분으로 일반 국민들이 기대하는 공원 구역내의 문화재, 산림, 환경, 생태계, 교통, 해양문제부터 단순한 질서유지와 바가지 요금 단속까지 수행하기에는 적절하지 않다. 현재 일부 공단 직원에게 '국립공원 특별사법경찰관'이 위촉, 부여되었으나 매우 소극적인 사법권만 행사할 수 있는 단점으로 역시 한계를 가지고 있다.

3. 국립공원관리공단 예산의 문제점

국립공원관리공단의 예산도 문제이다. 2000년 전체 예산(458억 여원) 중 수입의 64%가 입장료, 점·사용료, 직영사업 수입에 의존하고 있어 공단이 국립공원의 관리보다 수익사업에 치중하게되는 원인이 되고 있다. 또, 정부출연금은 130억 여원으로 전체 수입의 28%를 차지하지만 이 중 대부분이 공공근로사업비로 지출되어 실제적인 출연금은 45억 여원으로 전체의 10%에 불과하다. 이것은 국가가 지정하고 관리해야하는 국립공원에 대한 책임과 의무를 포기하고 있다고 밖에 볼 수가 없다. 이러한 예산 문제로 인하여 공단은 국립공원의 관리인력을 수익사업에만 투입하는 결과를 낳았고 수익사업을 위한 국립공원 내의 수많은 편의시설의 난립은 환경파괴의 또 하나의 원인이 되고 있다.

그 동안 학계와 시민단체, 관리주체 모두가 지속적으로 주장해 왔다. 국립공원의 관리주체와 관리기구에 대한 전반적인 제도의 개선과 함께 국립공원을 개발과 수익

의 대상이 아닌 생태계 최후의 보루라는 정부 당국 인식 전환이 필요하다.

III. 국립공원입장료와 문화재관람료의 합동징수

현재 국립공원입장료와 문화재관람료 하나의 입장권에 함께 징수되고 있어 문화재관람을 원하지 않는 입장객도 국립공원을 이용하기 위해 문화재관람료까지 부담하고 있다. 또 합동징수 제도가 법적인 근거없이 조계종과의 합의사항을 행정지침으로 수용한 것으로 많은 시민들의 민원이 끊임없이 제기되고 있는데 구체적인 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 법적 근거가 없다.

무엇보다도 문화재를 '관람'하지 않는 사람에게 문화재 관람료를 납부케 할 법적 근거가 없다. 국립공원의 자연을 볼 것인지, 사찰 문화재를 감상할 지는 전적으로 이용자의 선택에 맡겨야 한다.

2) 문화재 관리비용이 이중으로 징수된다

우리가 내는 입장료에는 이미 문화재 관리를 위한 비용도 포함되어 있다. 즉 입장료 수입 중 10-30%를 사찰에 문화재 보수 지원비 명목으로 지원해 주고 있다. 이처럼 입장료에 문화재 관리비용이 포함되어 있는데도 또다시 문화재 관람료를 내고 있는 것은 이중 징수라 할 것이다.

3) 관람료의 액이 너무 과다하다.

대부분의 국립공원의 경우 입장료와 문화재 관람료를 포함하여 성인 1인당 2000원에서 2500원까지 내야 한다. 따라서 4인이 입장할 때 내야 할 돈은 8천원에서 1만원이다(또한 올 7월에 입장료 200원 인상을 예정하고 있다).

그리고 각 사찰이 보유하고 있는 문화재를 살펴봐도 문화재관람료의 액은 너무 과다하다. 예를 들어 신홍사의 경우(문화재관람료 1,200원) 보관중인 문화재는 유형 문화재 3개, 문화재 자료 2개 총 5개로 국가지정 문화재가 아닌 시도지정 문화재로서 이는 수많은 문화재를 보유하고 있는 박물관 입장료와 비교하면 너무 과다한 액수이다.

4) 불투명한 지출 내역

문화재 보호법에 따르면 문화재 관람료는 우선적으로 문화재 관리에 쓰여져야 한다고 되어 있는데, 실제로 어떻게 쓰여지는지에 대한 사후적 감독에 앞서서 정학

한 관람료 수입액조차 파악되지 않는다. 실제로 참여연대 작은권리찾기운동본부가 국립공원관리공단에 「공원별 문화재 관람료 수입내역」을 공개청구 하였으나, 공단에서는 사찰에서 직접 징수, 관리하기 때문에 1년에 얼마의 문화재관람료가 걷히는지 구체적인 액수조차 파악하지 못한다고 답변한 바 있다. 따라서 부담 주체인 입장객들이 자신이 낸 관람료가 어떻게 사용되는지를 알지도 못한 채 매년 국립공원을 입장할 때마다 돈만 내고 있다면 억울한 느낌이 드는 것은 당연하다.

5) 기타

지금까지 제기된 민원으로는 '사찰에 가보면 수리 중이어서 사실상 관람이 불가능한데도 문화재관람료를 받는다'라거나, '문화재관람료를 걷지 않는 매표소로 입장하면 문화재 관람료를 내지 않고도 사찰에 들어갈 수 있다'라거나, '할인 범위에서 입장료와 차이가 있다' 라는 등이 있다

그러나, 문화재관람료의 징수 주체인 조계종은 합동징수의 불가피성에 대하여 강력하게 주장하고 있지만, 합동징수가 입장객의 편의와 입장료 및 관람료의 투명성을 보장하고, 매표인력의 절감 및 절차를 간소화할 수 있다는 주장에는 모순이 많은데 정리하면 다음과 같다.

1) 입장객의 편의 주장에 대해

국립공원의 입장객의 대부분이 사찰문화재관람을 목적으로 하고 있어 분리 징수를 할 경우 불편을 초래할 것이라고 주장하고 있지만 국립공원의 입장객의 대부분이 사찰문화재관람을 목적으로 하고 있다는 근거는 없으며 오히려 국립공원관리공단이 97년 조사한 것에 따르면 조사 대상자 22,938,000명 중 순수 문화재관람자는 3,462,000명으로 약 15%에 불과하다. 따라서 입장객의 대부분은 등산객과 계곡 및 명소 탐방객으로 문화재관람과는 관련이 없다고 할 수 있다.

2) 입장료 및 관람료의 투명성을 보장한다는 주장에 대해

합동징수로 인해 국립공원관리공단과 해당사찰이 서로 견제하고 감시함으로써 재정의 투명성을 보장할 수 있다고 주장하는데 과연 누구를 위한 투명성인지, 혹 이러한 견제와 감시가 사찰재정의 빈틈없는 확보를 위한 것이 아닌지 의구심이 생긴다.

또한 문화재관람료를 내는 입장객의 대부분은 자신이 내는 국립공원입장료의 10-30%가 이미 문화재 유지, 보수 관리비로 이중징수 되는 것을 알지 못하며 문화재관람료가 어떻게 결정되고 쓰이는 지 모르고 있다. 덧붙여 관람할 의사가 없음에도, 내역을 알지도 못한 채 내야한다면 부당하다고 느끼는 것은 당연하다.

3) 매표인력 절감 및 절차 간소화 주장에 대해

분리징수를 했을 경우 각각의 매표시설과 인력을 배치해야 하므로 2배의 비용이 발생하여 비효율적인 관리가 이루어진다고 주장했는데 2000년 2월 대한불교조계종 총무원에서 밝힌 자료에 의하면 현재 19개의 국립공원 매표소에 공단 직원뿐만 아니라 공단 직원과 거의 같은 수의 사찰 소속 직원이 이미 매표업무를 하고 있어 추가 인력은 필요하지 않다.

조계종이 합동징수의 불가피성 주장하는 중요한 이유 중에 하나로 국립공원의 주요지역이 사찰 소유의 사유지이기 때문에 국립공원 지정에 따른 재산권 침해에 대한 보상으로 합동징수를 통한 재정의 확보를 생각하지 않을 수 없다. 하지만 국립공원 지정에 따른 손해를 합동징수라는 법적 근거가 없는 방법으로 일반 시민에게 전가하는 것은 부당하며 여기에 수수방관하는 정부 당국도 이해할 수 없다. 따라서 정부 당국은 97년 산문폐쇄까지 이어지고 많은 민원의 근원이 되어온 합동징수에 대한 확실한 개선 방안을 강구하여 국민들의 부당함을 해소해야 할 것이다.

IV. 국립공원입장권의 당일 유효제 실시에 대하여

현재 지리산, 설악산, 북한산 등 입구가 여러 곳인 국립공원의 경우 도로 성격상 국립공원에 진입한 후 다시 경계를 나갔다가 들어가면 다시 입장료를 내야한다고 해서 민원이 많이 제기되고 있다. 예를 들어 지리산 횡단도로를 이용하여 구례에서 함양 방향의 백무동 계곡로 가려면 구례의 천은사 입구에서 국립공원입장료와 문화재관람료를 내고 진입한 후 백무동 입구에서 다시 국립공원입장료를 또 내야한다. 국립공원의 경계를 나갔다가 다시 들어왔다는 이유에서다. 그런데 얼마 전 백무동 입구에서 같은 이유로 이의를 제기했더니 당일 영수증을 확인하고 그냥 통과했다. 하지만 입장권이나 입구의 안내 표지판 어디에도 당일 입장권의 경우 유효하다는 안내 문구가 없었다.

국립공원입장료의 당일 유효제가 제도적으로 정착하여 실시된다면, 알지 못하고 또는 항의를 해도 막무가내로 입장료를 이중으로 내야하는 많은 등산객들의 억울함이 없어질 것이다. 지금까지 입장권의 당일 유효제 실시를 많은 시민들이 주장했지만 국립공원관리공단의 무성의한 태도와 합동징수로 인한 조계종의 반대에 부딪혀 받아들여지지 않았다.

따라서, 국립공원입장료의 당일 유효제에 대한 성실한 안내와 제도의 정착을 국립공원관리공단에 촉구한다.

V. 맺으면서

국립공원입장료나 문화재관람료 모두 쉽게 접근하거나 해결될 수 있는 문제는 아니다. 국립공원 관리에 대한 전반적인 정책과도 관련이 있기 때문에 복잡한 문제이고, 관람료가 사찰의 주 수입원이라는 점에서 미묘한 문제이다. 그러나 이제는 정리해야 할 시점이다. 불합리하고 부당한 제도로 인하여 더 이상 어떤 국민도 피해를 받아서는 안되며, 앞에서도 계속 밝혔듯이 정부당국의 책임있는 의견과 구체적인 개선방안을 촉구한다.

참여연대 공동대표 김중배·박상증·박은정