

대한불교조계종 문화재사찰위원회 입장

국립공원제도의 문제점과 위험성

- 문화재관람료에 대한 시비의 본질 -

1. 국가가 전통사찰 경내지(사찰림 등)를 국립공원으로 지정하고 국민에게 개방하여 마음대로 이용하게 하고, 국립공원관리공단으로 하여금 사찰의 동의없이 전통사찰 경내지를 관리하게 하는 것은 위헌적인 행위이다.
2. 문화재관람료 시비는 자연공원법에 의해 국가가 전통사찰 경내지를 국민들에게 개방, 이용하게 하는 과정에서 파생되는 사안이다.
 - 등산객들은 '나는 산에 가는 것이지 절에 가는 것이 아니다' 라는 식의 주장을 하는데 그 산이 사찰소유 산임을 인식하지 못하고 국유지로 생각하고 있다.
 - 국립공원관리공단에서는 전국의 국립공원 구역 내에 "2007년 1월 1일부터 국립공원은 국민의 것입니다" "국립공원의 진정한 주인은 국민입니다" 라는 현수막을 국립공원 곳곳에 부착함으로써 공원구역의 산이 마치 국유지이며, 이를 국가가 무료로 개방하여 국민들에게 적극적으로 유지하여 이용할 수 있게 하는 것으로 국민들을 오도하고 있다.

- 현재의 문화재관람료에 대한 시비는 국립공원 구역 내의 문화재사찰에 주로 국한되어 있기 때문에 그 원인이 공원제도 운영과 관련이 있는 것임을 알 수 있다.
3. 전통사찰 경내지(사찰림 등)에서 사찰의 동의 없이 지정·운영하고 있는 국립공원 시설인 '탐방로(등산로), 야영장, 주차장' 등은 불법무효이다.
 - 공공적 목적으로 사유 토지를 사용하기 위해 소유권을 침해하는 시설을 할 경우 국가가 해당 부지를 수용하거나 손실보상 해야 하는데 그러한 절차도 밟지 아니하고 동의도 없이 일방적으로 시설을 지정, 설치, 운영함은 불법무효이다.
 4. 만일 사찰의 동의하에 전통사찰 경내지 내 '탐방로(등산로), 야영장, 주차장' 등의 시설을 지정, 설치, 운영할 경우 손실보상 절차를 통해 손실보상금을 지급해야 한다.
 5. 사찰의 동의 없이 경내지 토지에 '탐방로(등

6. 국립공원관리공단의 "관리공단"이란 용어는 국립공원부지 내의 전통사찰 경내지 및 건조물 등에 대한 관리권을 행사하는 기관으로 비치고 있으며, 사실상 그러한 행위를 하고 있는데 이는 명백히 소유권을 침해하는 "위헌적 용어"이자 "위헌적 행위"로서 용납할 수 없는 일이므로 그 명칭을 수정하라.
 - 사찰은 경내지 토지나 건조물 등에 대한 소유권이나 관리권을 결코 관리공단에 부여한 적이 없다.
 - 국가가 사찰의 토지 및 건조물에 대한 소유권과 관리권을 가지려 한다면 손실보상 절차를 밟아야 할 것이다.
7. 문화재관람료 징수는 국가법에 의거한 적법한 제도이며 매우 필요한 제도이다.

- 적절한 인원 통제 기능을 통해 쾌적한 탐방질서를 유지하게 한다.
 - 문화재보수유지에 필요한 경비조달에 도움이 된다.
 - 문화재사찰 유지 및 관리운영에 도움이 된다.
 - 탐방객에 대한 안내서비스(안내 팸플릿 등)에 필요하다.
 - 문화재소유권에 근거한 정당한 법적 권리이다.
8. 사찰은 경내지(사찰림) 및 건조물로부터 유래하는 다음의 권리를 보유하고 있다.
 - ① 수행, 전법, 교화 등의 각종 종교 활동권
 - ② 문화재 등 문화유산 및 문화 환경에 대한 보존 관리권
 - ③ 생태계, 풍치, 경관 등 자연자원에 대한 보전 관리권. 그런데 공원지정과 공원시설(탐방로 등)을 지정, 설치함으로써 사찰의 의도와 관리를 벗어난 무제한적인 등산객들이 유입되는 과정에서 이러한 권리들이 침해되고 있으며, 마침내 소유권 자체가 부인되는 지경에 이르렀다.

환경부와 국립공원관리공단에게 다음의 사항을 강력히 요구한다.

- ① 국립공원에서 전통사찰의 토지를 제외시켜라.
- ② 사찰 토지를 제외 조치할 때까지 사찰의 동의 없이 지정·운영하는 각종 공원시설(등산탐방로 등)에 대해 즉각 지정을 취소하고 훼손된 자연환경을 원상복구 하라.
- ③ 사찰의 동의하에 운영되는 공원시설(등산탐방로 등)에 대해서는 손실보상을 실시하라.
- ④ 국립공원을 운영함에 있어 자연보존정책을 기본적이고도 우선적으로 시행하고 자연훼손을 가속화하는 무분별한 등산객 유치사업을 즉각 중단하라.
- ⑤ 사찰은 사찰의 경내지가 공원구역에 편입된 경우, 자연보존과 관련된 정책과 사업은 동의하고 협조할 수 있지만, 사찰의 동의 없이 사찰본연의 임장(종교활동, 문화유산 보존 및 관리사업, 자연보전 사업)과 배치되는 무분별한 등산객 유치 등 이용중심의 사업은 절대 동의할 수 없음을 천명한다.
- ⑥ 국립공원관리공단은 현재 '등산로관리공단'이라는 오명을 얻고 있음을 직시하고, 2007년 초부터 시행되는 공원입장료폐지 정책과 병행하여 추진하는 '등산객 유치사업'을 즉각 중단하라.
 - 현재 전국의 국립공원 산은 작년에 비해 30% - 200%까지 등산객들이 급증하여 자연훼손이 가속화되고 있으며, 특히 여름휴가철을 맞아 주요 명산들이 정상부와 능선의 훼손은 물론 다양한 동식물의 생태계가 크게 파괴될 위기에 처해 있다.
- ⑦ 현재 국가에서는 산림을 이용하여 휴양, 레저 및 등산을 할 수 있도록 '산림문화·휴양에 관한 법률'을 운용하고 있으며 이 법에 따라 산림청이 '등산로관리청'의 임무를 수행하고 있다. 만일 국립공원정책이 등산객 유치 등 이용중심의 사업을 계속 추진한다면 '자연공원법'을 폐지해도 무방할 것이며, 국립공원관리공단이 없더라도 산림청에서 위의 법에 따라 등산로 관리업무를 잘 수행할 수 있을 것이다. 그렇지 않을 의향이라면 지금이라도 국립공원을 자연공원법 취지에 따라 자연보존정책을 우선적이고도 중심적으로 추진해야 할 것이다.

문화관광부와 문화재청에 다음과 같이 요청한다.

- ① 불교계와 사찰이 보유한 각종 문화재와 소유 토지는 국가가 그 중요성을 인정하여 원형을 보존할 수 있도록 국가법령에 의해 강력히 규제를 하고 있다. 이러한 까닭으로 법당이나 선원 등을 필요에 따라 증·개축하거나 신도들의 편의시설 등을 제대로 설치할 수 없어 종교적 포교권을 심각하게 박탈당하고 있는 현실이다. 또한 소유 토지 등도 생산적으로 활용할 수 없도록 규제당하고 있다. 문화재보호법, 전통사찰보존법 등에 따른 규제나 제약으로 인해 야기되는 재산, 재정상의 손해를 어떻게 보상해 줄 것인가를 검토하여 적절한 시행을 해주길 바란다.
- ② 최근 일각에서 추진하고 있는 문화재관람료 징수 제도에 대해 자율성을 침해하는 내용으로 개악하려는 의도에 대해 깊은 유감을 표하며 이러한 시도를 즉각 중지할 것을 요청한다. 문화재관람료징수는 법에 의거한 고유한 권한이며 그 액수도 국내외의 각종 관람료와 비교한다 면 경미한 수준이다. 민주화 이후 문민정부 시절 비로소 적법하게 회복한 제도를 과거의 독재시절로 회귀시키겠다는 발상은 결코 용납되지 않을 것이다.
- ③ 문화재관람료를 정부(중앙 또는 지방)가 보전해주고 대신 사찰과 소유 토지(사찰림 등)를 모든 사람이 마음대로 이용하게 하겠다는 의도 또한 단연코 반대한다. 사찰은 민법상의 소유권과 문화재보호법상의 법적권리에 의거 국민에게 부담을 주지 않는 경미한 수준에서 당연히 문화재관람료를 징수할 것이다. 경미한 문화재관람료를 보전해 준다는 명목으로 사찰의 소유문화재와 소유 토지 전체의 권한을 양도받아 일반인들에게 완전 개방시키겠다는 의도는 권위주의적 발상이다. 만일 그렇다면 경미한 수준으로 책정되어 있는 문화재관람료 금액이 아닌 소유토지와 문화재의 가치금액 전체를 보상해야 할 것이다.

시민사회단체와 국민들에게 이해를 부탁드립니다

전통사찰의 경내지(토지 및 사찰림 등)와 불교문화재는 일제의 수탈과 전쟁의 와중에서 사찰과 승려의 노력으로 수호해온 불교의 재산입니다. 전 국토가 전쟁과 빨간 채취 등으로 민둥산이 되었을 때 유독 사찰림만이 울창하고 수려하게 존속할 수 있었던 것은 닛과 톱 앞에 맞서서 산림을 지켜왔던 승려들의 헌신적인 노력 때문이라고 자부하고 있습니다. 이렇게 보존된 많은 불교문화재는 해방 이후 국가문화재로 지정되었으며, 1970년대에는 울창하고 수려한 많은 사찰림들이 국립공원으로 지정되었습니다. 이에 따라 사찰의 건조물 등은 원형보존이라는 이유로 각종 국법에 의해 증·개축이나 신축을 할 수 없도록 제약되었으며, 사찰 토지는 개발이나 양도 등 어떠한 생산활동도 못하도록 규제되었으며 국립공원 등에 무상으로 제공되고 있습니다. 전통사찰 치고 100명 이상의 인원을 쾌적하게 수용할 수 있는 법당이 거의 없으며 이는 수천명이 동시에 예배할 수 있는 건물을 가지고 있는 이웃종교와 비교할 때 그 심각한 차별과 규제실상을 이해할 수 있을 것입니다. 이에 따라 불교는 포교와 대사회활동에 있어 심각하게 위축되고 제약받고 있는 것이 현재의 사정인 것입니다. 이러한 규제 속에도 불교는 힘겹게 전법교화 활동을 하고 있지만 한편 그 피해를 감수하면서도 공익적 기여를 하고 있다는 점에 큰 자부심을 가지고 있습니다. 최근 야기되고 있는 사찰의 문화재관람료 문제에 대해서는 기본적으로 민법상의 소유권이나 문화재보호법상의 권한이기도 하지만 그 액수의 경미함과 사찰이 사회와 국가에 기여하는 내용과 정도에 비추어 볼 때 충분히 이해해 주실 것이라 생각합니다. 우리 불교도들은 사찰소유 토지가 말로 승려와 사찰에 의해 구현된 한국특유의 '내셔널트러스트(National Trust)운동'의 대표적 사례라고 생각합니다.(내셔널트러스트 운동이란 자발적 모금이나

기부, 증여를 통해 보존 가치가 있는 문화자산, 자연자원을 확보하여 영구보존 관리하는 운동임.) 국내의 내셔널트러스트 운동의 성과는 지극히 미미한 수준이지만 일찍이 승려와 사찰에 의해 이러한 취지가 현실적으로 구현되었으며 그 규모가 광범위하다는 것은 크게 평가받아야 할 것입니다. 현재 사찰의 토지와 건조물, 문화재 등은 어느 승려 개인으로 등기되어 있지 않고 공공적(사찰과 종단명의로) 등기되어 있으며 주지를 포함한 어느 승려 개인이나 단체가 양도처분할 수 없도록 불교종단법에 강력히 규제하고 있습니다. 또한 국가법(문화재보호법, 전통사찰보존법, 개발행위제한법, 자연공원법 등)에 의해서도 이중삼중으로 제약되어 있습니다. 실로 사찰소유 토지는 그 소중한 가치로 인해 그 소유권이 공공적으로 제약되어 있는 것입니다. 그러나 이렇게 법적제약이 많더라도 문화재보호나 자연보전 등 공공적 이익을 위해서는 소유권의 침해를 감수할 수 있지만, 국가에 의해 공공연히 체육, 레저 등을 목적으로 하는 등산객의 이용에 무제한 제공됨으로써 종교활동, 문화유산보존, 자연자원보전에 관한 권리를 침해당할 수는 없는 것입니다. 사찰과 불교계는 비록 소유토지와 재산을 공공적 목적으로 제약당하고 그 권한이 침해받고 있지만 그 어느 개인과 단체에서도 하지 못하고 있는 공익적 임무와 역할을 하고 있다는 자부심을 가지고 있습니다. 사찰과 불교계는 현재의 수많은 문화유산과 자연자원을 잘 보존관리 해야 할 뿐만 아니라 이러한 소중한 유산이 미래세대에게까지 잘 보전되어 전승할 수 있도록 해야 한다는 큰 책무감을 가지고 있으며 이를 위한 모든 노력을 경주할 것입니다. 이러한 사찰과 불교계의 입장에 대해 시민단체와 국민여러분의 많은 이해와 협조를 당부 드립니다.

불기 2551(2007)년 7월 4일

대한불교조계종 문화재사찰위원회