

국립공원 관리와 사법 경찰권

安元泰

〈 본회 이사/한국경제사회 연구원장 〉

1. 맥 풀리던 공원 질서 관리

국립공원의 관리는 탐방객, 공원 시설, 공원 자원 등 여러 가지 대상이 있지만 공원 관리의 실질적인 성과를 가능해 주는 것은 자연공원법을 비롯한 관계 법령들이 금지 규제하여 단속의 대상이 되는 위법행위들에 대한 현실적이고 효과적인 단속이 이루어지는 데에 있었다.

국립공원의 관리청이 내무부장관이었지만 실제 공원 관리의 일선에서 법에 저촉되는 행위들을 발견하고 행위자를 적발 상대하는 사람은 관리요원들이라는 현실에서 여러 가지 어려움이 있었다.

‘나무 꺾지 말라’에서 ‘쓰레기 버리지 말라’는 잔일이나, ‘함부로 길 내지 말라, 집 짓지 못한다’는 큼직한 훼손 행위에 이르기까지 법을 어긴 행위로 단속되고 사법 절차에 따라 처벌되어야 하는데 실제 공원 관리를 맡은 관리요원들은 이를 제대로 하기 어렵다는 데에 문제가 있다.

자연공원법에서 금지 규제하는 자연 훼손이나 쓰레기 버리기, 밥 지어 먹기 현장을 목격했어도 “네가 뭐데 단속하느냐”, “무슨 자격이냐”며 따지고 덤비면 그냥 입씨름과 기세 다툼이 되기 십상이고, 앞 뒤 안가리고 덤비는 막가파꾼을 만나면 슬그머니 맥 풀린 채 「사법 경찰권」이 있었다면 혼쫓내야 하는데... 아쉬움만 남았다.

그야 위반자 범법자를 모시거나 끌고가서 경찰관서에 신고하면

된다지만 귀찮게 여기기 쉬운 「잔 일」이 생겼다며 곱지 않게 보는데 ‘오너라 가거라, 고발장 써 와라’ 해서 내키지를 않는다.

국립공원 안에서의 법규 위반 단속 실적은 생각보다 많지 않고 쌓이는 쓰레기나 꺾인 나뭇가지를 보며 “관리 요원 뭐하는 거냐”는 핀잔이나 받는다. 멀쩡한 유니폼을 입고 버려지지 않았어야 할 산속의 쓰레기를 자루에 담아 저 내리느라 땀 꽤나 흘리며 큰일이나 한 듯 해보지만 알고 보면 「사법경찰권」이 없어 단속이 제대로 안됐기에 버려진 쓰레기를 치워야 하는 맥폴린 관리행위일 뿐이다.

넓은 공원 구역을 순찰하라, 시설 손보라, 입장권 팔라, 본부에 보낼 자료·공문 만들라, 바쁜 터에 오너라 가거라 탄일 챙기게 되는 단속 고발에서도 맥이 풀리기 쉽다 보면 아예 위반자 단속 자체를 못본체로 넘기거나 헛기침 삼은 호루라기 소리로 미리 중단시켜 버리기도 하지만 모두 그렇게만 되지는 않는다.

점·사용허가 없이 집을 짓거나, 나무를 베거나, 가계를 달아냈거나, 언덕을 파냈거나 아무튼 자국이 오래 남게 마련인 「형질 변경」이나 「훼손」 등 공원계획 변경이나 인·허가 대상인 행위가 절차 없이 이루어졌을 때는 당장 고발을 해야지, 귀찮다며 모른척했다가는 직무 태만으로 감사 대상이 된다.

서툴게 고발장 확인서 증거내용 등 사진 찍고 법조문 들추어서 사실상의 사법 조서를 꾸며서 제출하면 자칫 핀잔이나 받고, 피의자여야 할 피고발자는 “너 두고 보자” 사법권도 없으면서 - 투정이다.

우리 나라 국립공원을 실제 관리하는 국립공원 관리공단 직원들은 대부분이 사법 경찰권만 주어진다면 훨씬 알차게, 다부지게 우리의 국립공원을 관리할 수 있게 된다며 때마다 여러 차례 “우리에게 사법 경찰권을 달라”며 요구와 호소를 했지만 그때마다 민간인 신분에는 무슨 소리냐 지금 대로 열심히 계도와 고발을 해보라

는 말이라서 또 그때마다 맥풀려 했다.

2. 외면되어 온 사법 경찰권

국립공원은 우리 국토의 중요한 대표적 자연 자원이며 국민의 정서 함양에 이바지하는 등 자연공원법이 말하는 중요성이 사실로 인정되었다면 그것을 해치는 사람을 단속할 효과적 수단으로서의 사법 경찰권이 왜 주어지지 않는 것인지 궁금할 수밖에 없다.

그런데 사실은 오래전부터 국립공원 업무와 관련하여 엄연한 사법 경찰권이 주어져 있으며 지금까지, 현재에도 주어져 있는데도 이것이 활용되지 않고 그냥 외면당하고 있을 뿐이라는 데 놀라움이 있다.

현재의 법제도에서도 국립공원 에 관련되어 사법 경찰권을 행사할 수 있도록 자격이 주어진 사람들은 있다.

사법 경찰 관리의 직무를 행할 자와 그 직무 범위에 관한「법률」에 의하면 「산림 보호에 종사하는

국가 및 지방공무원, 「도·군·읍·면에 근무하며 자연공원법에 의한 공원 관리 업무에 종사하는 국가 및 지방공무원, 「환경부 광역 자치단체 기초자치단체에 근무하며 환경관계 단속사무에 종사하는 국가 및 지방공무원」 등은 그 업무 범위에서 국립공원 안에서의 위법 불법행위를 단속할 수 있는 법적 근거를 갖고 있다.

오직 지방자치 단체와 산림청과 환경부의 관계자들이 국립공원은 국립공원 관리공단에게 통째로 짐 지워 놓고 외면하기 때문에 사법 경찰 없는 지역처럼 되어 왔을 뿐이다. 그러기에 아직도 환경부, 산림청 지방자치 단체는 국립공원 관리야말로 당연히 자기네 소관 업무로 넘겨줘야 한다면서 ‘잘해봐라’ 외면한 꼴인 것이다.

그러다가도 국립공원 안에서 산불이 나면 산림청, 지방자치단체도 불끄기에 나서고 반달곰이 있다 없다 소동이 나면 환경부와 산림청이 내달려 나선다. 해상국립공원에 병커C유가 뚝타하면 해양수산부 환경부 해양경찰 모두 나

선다.

자연공원법도 대한민국의 법률인데 이를 위반하는 행위는 나 몰라라 하는 듯 보이는 지방자치 단체와 단속권 있는 기관들이 외면하는 것은 달리 바쁜 일이 많고 국립공원 구역은 기왕 전담 관리공단이 있으니 맡아 할 것으로 믿어서이지 외면한 것은 아니라 믿어야 한다. 강력 사건이나 무장 공비 침투 등에는 관리공단 비켜라며 경찰과 군부대가 뛰어드는 것만으로 다행이라 할 것인지.

우리 나라 국립공원은 미국과 같은 체제가 아니다. 연방 국가이고 국유지인 미국의 국립공원은 연방경찰과 같은 전담 경찰권을 가진 중앙정부 공무원들이 공원구역 내에서 일어나는 연방정부 각 기관 소관 업무를 도맡아 있는 것이다.

우리의 국립공원 관리공단은 그 지역이 국립공원으로 지정되었기에 추가적으로 생긴 관리 대상을 맡아 있을 뿐인 것이다. 어떻게 하다 보니 ‘공원 구역은 우리 왕국’이란 착각과 ‘그래 얼마나 잘하나

보자’는 편견이 사법경찰의 외면을 낳은 것이라 할 수 있다.

3. 되살아나는 사법 경찰

1997년 8월 7일 법무부 공고 제 1997-22호는 「사법경찰 관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 중 개정 법률(안)을 입법 예고했다.

그 내용은 여러 분야에 걸쳐 있으나 국립공원 관련으로는 사법경찰 관리로 지명 받을 수 있는 자연공원 관리업무 공무원의 범위를 「도·군 또는 읍·면에 근무하는 공무원」에서 「자연공원법」 17조 소정의 「공원관리청」에 근무하는 「공무원」까지 변경하여 사법경찰관리 지명대상 범위를 확장함(입법 예고 「마」항)이다.

이 입법 예고에 의견이 있는 단체 또는 개인은 1997년 8월26일까지 의견서를 법무부장관에게 제출하라고 했으니 아마 몇 군데쯤 의견서를 냈을 직하다.

우선 그토록 맥풀려하며 「사법경찰」을 바랬던 국립공원 관리공

단이 왜 엉뚱하게 가느냐고 의견을 냈을 법하다. 공단만이 아니라 관련되는 개인·단체 명의로도 냈음 직하다.

그러나 법무부의 견해는 사법경찰관의 직무는 국가 공권력의 행사이므로 공무원에게만 주어져야 한다는 원칙론에서 받을 때지 않은 듯하다. 도로변 쓰레기 단속을 위해 도로공사 직원에게 사법경찰권 달라며 이런저런 언론 매체에 길가 쓰레기를 열나게 내비쳤지만 「공무원에게만 사법권」의 원칙이 꿈쩍 않고 있다.

「공원관리청에 근무하는 공무원」에게 준다 했으니 이는 바로 내무부 공무원에 사법경찰권을 준다는 것이다. 내무부 공무원에게 주어진 사법경찰권을 국립공원 관리공단 직원이 대행할 수 없을까. 그야 될 수가 없다. 이 사법경찰권은 포괄적으로 내무부의 자연공원 업무 담당 공무원 모두에게 주어지는 것이 아니라 내무부장관의 추천으로 그 공원 구역을 관할하는 지방검찰청 검사장이 재직증명 이력서 사진을 보고 구체적으로

특정인을 지명하는 것이기 때문에 면허증 대행할 수 없는 것과 같다.

지방자치 단체나 산림청 환경부 공무원들이 다른 권역일에도 바쁘다 보니 국립공원은 국립공원 관리청이 해내라며 외면하던 것에 비하면 직접 공원 관리청인 내무부 공무원에게 사법경찰권이 주어진다는 것은 이제 국립공원 구역에서도 책임을 느끼며 단속 활동을 해야 할 사람들이 생겼다. 외면 당하면 국립공원의 사법경찰권이 주인을 만나기는 한 것이다.

그러나 여기 문제가 있다. 20개 국립공원을 과장 이하 10명 안팎인 국립공원 업무 종사 공무원이 어떻게 실효성 있는 단속 업무를 할 수 있다는 것일지? 누가 뭐라 해도 불가능한 일이다.

현재의 행정 체제와 관리 실제에서는 두 가지 대책 밖에 없다. 하나는 내무부의 국립공원 업무 담당 인원을 20명(공원별 1명)에서 100명(공원별 5명)쯤을 증원하는 방안이다. 그러나 이때에도 400명 가까운 일선 순찰 요원으로도 단속이 어려운 국립공원 관리공단

의 실정에 비추어 쉬울 일은 아니다. 다른 하나의 대책은 어떻게든 힘을 쓰고 설명을 해서 국립공원 관리공단 직원에게 사법 경찰권이 주어지도록 집념을 태워 보는 것이다. 그러나 이 또한 「사법 경찰권은 공무원에게만」의 이론에 밀려 쉽지가 않다.

국립공원 관리의 실무 일선에서 뛰어다니는 국립공원 관리공단 직원들은 자칫하다간 제대로 잘해 보려고 사법 경찰권 달랬다가 “우린 못얻어 오고 사법경찰권 행사 하러 온 내무부 직원들 손 발 구실이나 하는 것 아니냐”며 자칫 맥풀리거나 앓을런지 모른다. 하지만 이제 국립공원에 사법경찰권이 되살아나서 제대로 관리되고 위법행위에 대해 책임 있는 단속이 이루어지게는 될 전망이다.

4. 사법 경찰권의 실속과 속얹이

국립공원에서의 사법경찰권이 그 공원을 관할하는 지방검찰청 검사장의 지명을 받는 사람에게 주어지는 자격 규정과 함께 이 사법

경찰권의 업무 한계는 그 관련된 법률에 위반한 「범인, 범죄 사실과 증거를 수사」하는 데에 있다.

수사하여 처벌 권한을 가진 검찰에 보내는 데 그 임무의 한계가 있다. 우리가 일반적으로 바람직하게 여기는 딱지 떼는 스티커 발행등 「빠때루」권한은 주어지지 않는다. 이는 국가권력과 국민 기본권이라는 차원에서 당연하지만 실제 단속에 나서는 쪽에서는 아쉬운 대목이다.

내무부 자연공원과 소속이라지만 관할 지방검찰청 검사장의 지명을 받아야 하고 조서를 작성하고 수사 보고서도 만들고 범인 심문, 서류점검 현장확인 등 수사활동을 해야 하니 이에 필요한 별도의 교육을 받아야 한다. 경리과나 감사실, 방재과 민방위 업무에서 오고가며 1년 안팎의 이동을 겪는 사람들이 많기에는 마땅치 않다.

현재의 입법 예고 대로 한다면 전담할 사람들은 개인의 희망이나 별정직으로 하여 신규로 뽑아야 한다. 이는 공무원 증원이 될 것이니 여기저기서 걸림돌이 튀어나올

것이고 그러다 보면 내무부는 최소한의 인원만을 증원하게 될 것은 거의 상식이다. 공원마다 한사람 아니면 두사람이 고작이다.

국립공원 관리사무소 아니면 그 이웃에 내무부 직원 한두 사람이 책상을 놓아 사무실을 열고 사법경찰관의 직무를 행하게 될 것이다. 이 내무부 공무원들도 산으로 계곡으로 뛰면서 위반자를 단속하고 조사하고 수사하겠지만 한두 사람으로는 등산로 하나도 제대로 지키지 못한다. 결국에는 지금과 같이 국립공원관리공단 직원들에 의존하는 것이 관례이다.

공단 직원들의 입장에서는 지방자치 단체나 경찰관서 검찰청에 오고 가던 일을 한 집안이라 할 내무부 직원에게만 넘겨주면 검찰에 오고가는 일은 그들이 맡아 해주는 편함이 있다. 이것만으로 큰 힘 떨어지고 맥풀리기도 덜하게 된다. 물론 직접 사법경찰권을 갖고 들이치는 경우만은 못하겠지만 어찌보면 국민 의식이 향상된 오늘과 미래에서 본다면 조서 꾸미고 의견서 만드는 일 떨어지고 단

속해서 넘기고 알려만 주면 되는 쪽이 후련할 수도 있다.

그런데 막상 속앓이 거리가 따로 있다.

사법경찰 직무를 행하기 위해 공원마다 배치된 내무부 직원들이 정말 그 일만 하고 있겠느냐 하는 것이다. 국립공원관리사무소가 아니라 직접 나가 있는 우리 직원에게 알아보아야지 하는 관리청 담당자들의 마음이 내달리면 여러 가지 업무 영역에까지 변질 수 있다.

인·허가 업무 기본 계획 관련 조사, 확인, 지금까지 민간 기관인 국립공원관리공단에 위임하면서 뭇지 찻뽕했던 일들을 되 챙겨가려 하거나 끼어들려하지 않을 것 인지 걱정될 수도 있다. 더러는 사법경찰 직무만을 행하려다 보니 손이 비어 있어 일거리를 찾아 「이건 우리 공무원이 해야 할 일」이라며 다가서고 자치단체, 지역주민들이 이 공무원을 통해 내무부와 직결되는 민원 체계를 원할 경우도 없으란 법 있겠는가.

사법경찰 있어야 국립공원 관리 잘될 것은 사실이지만 만일에 지

금 입법 예고된 대로 굳어진다면 관리·단속은 잘 된다지만 국립공원 관리의 일선 근무 자들로서는 속앓이 감이 될 수도 있다.

5. 뭔가 달라질 것만 같아

입법예고된 대로 국립공원에 사법 경찰 직무를 행할 공무원이 전담 배치되고 그의 신분이 내무부 직원이라는 것은 국립공원 관리 체계상 새로운 여건이 된다. 입법 예고에 대한 일부의 의견이 받아들여져서 국립공원관리공단의 직원들에게 사법 경찰관의 직무를 행하게 해준다면 이는 국립공원 관리 실체에 커다란 변화를 끌어내는 일이 될 뿐 아니라 사법 경찰관의 직무를 행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률이 공무원 아닌 민간인에게도 자격을 주었다는 최초 사례로서도 큰 변화다. 어느 쪽이던 지금까지에 비하면 뭔가 달라지는 것이다.

오늘까지 30년의 국립공원 제도가 있어 오면서 법·제도와 지정 행위만 있었던 셈인 처음 10년, 이

어서 지방자치 단체가 저마다의 형편과 인식에 따라 심한 격차를 보이며 관리하던 지방자치 단체 관리의 10년, 그리고 국립공원 관리가 전담기관으로 나서 꾸려 온 요즘의 10년의 나누어볼 때 그때마다 나라 형편과 정책의 방향 그리고 국민의 의식에 따라 어려움과 책임이 이어져 왔다.

오늘의 관리 실제에서도 국립공원관리공단의 기구, 인력 구성, 관리범위 등과 관리 형태 자세 등에서 딱히 만족할 수준을 고루 갖추었다고는 할 수 없지만, 이 공단의 오늘이 있기까지 자치단체의 굵지 않은 눈총, 지역 주민의 핀잔, 중앙정부 사이의 시비 속에 휘말려 없어도 될 걱정들도 겪어 왔다.

저마다의 인연과 일터와 이념 그리고 생활의식에 따라 바라는 대책과 방안이 다를 수 있겠지만 사법경찰권이 있고서야 관리가 충실해질 수 있는 여가생활 질서를 국립공원관리청이나 그 수임 단체인 국립공원관리 공단에만 맡겨둔 채, 탓잡고 나무라고 허물 씩워도 괜찮을 것인지 생각해야 한다.

국립공원은 환경 관리 차원에서 환경부가 맡아야 한다거나 지방자치단체로 넘겨야 한다거나 하는 안타까운 논쟁이 더욱 심해질 듯하다는 것이 「뿔인가 달라질 것 같다」의 첫번째다.

환경부와 그 많은 관련 단체들의 소리침이 여간 아니고 광역·기초자치단체들의 단합된 손길에 각급 의원들이 견고 나섰다. 그럴 수 없다는 내무부의 반대이론이 오히려 낮은 소리인 듯 보이지만 실상은 탄탄한 대응과 논리를 펴고 있다.

하지만 어려운 일을 서로 맡으려는 한국적 공직 사회의 「알다가도 모를 일」은 미뤄 두고라도 누구의 밥그릇이나 냄비가 되더라도 오늘에서 가진 각 기관별 업무를 국립공원 구역에서도 충실히 감당해 주어야 한다. 자치단체, 산림청, 해양수산부, 환경부, 경찰, 문화재관리국, 저마다 우선적인 투자와 관리 행위로 「국립공원」을 함께 지키고 가꾸어야 한다. 이것인 「사법경찰권」보다 훨씬 힘있는 대책이 아니겠는가.

국립공원마다 사법 경찰관의 직무를 행할 내무부 공무원이 배치되었을 때 그 자격·인적구성과 함께 실제 담당 업무의 내용이 「사법경찰권」에 한정될 것인지 아무래도 손쉬운 방법으로 「국립공원 관리의 상당한 부분」, 「공원관리청의 업무를 위임한 자로서의 관리 감독 성격의 부분」 등이 맡겨질 경우 이것이 「뿔가 달라질 것 같다」의 두번째다.

인·허가 사항을 허가 받지 않고 해버린 위반 행위자를 조사 수사한다든지, 공원 사업을 초과 시행한 혐의가 있을 때에는 인·허가의 내용이나 공원사업 시행승인 내용까지 따져 보겠다며 나설 수도 있고 검찰청에 넘길 시한이 된다며 공단 실무자에게 서류 챙겨 오랄수도 있다.

국립공원마다 내무부의 공무원이 배치된다면 그의 신분이 별정직일지라도(아직 분명치 않지만) 내무부 공무원이며 지시 감독보고 체계에 있는 한 현지의 지방자치단체 공무원들과는 「공무원으로서의 일체감」같은 것이 이루어질 수

도 있다는 것이 「뭔가 달라질 것 같다」의 마지막이다.

지방자치체라지만 연방 국가가 아닌 우리 나라에서는 지방과 중앙 사이에 어떤 인연에서건 관료 사회 나름의 이음줄을 지니고 있다. 일반 행정 조장·복합행정인 자치단체의 업무 성격상 국립공원에 배치된 내무부 직원과 서로 돕는 관계를 지니는 것이 서로에게 필요할 수도 있다.

이럴 경우 국립공원 관리의 전문성과 독자성을 꾸려 낸다면 애써 온 국립공원 관리사무소의 머리 넘어 지방과 중앙과 의견이 이루어질 수도 있다. 이런 꼴이 생긴다면 고생은 하면서도 자칫 주민과 중앙의 오해를 살 수 있다는 두려움이 있다.

그러나 이 「뭔가 달라질 것 같다」는 모두 최악의 비관적 사태를 예상하여 고급 관리자들이 지녀야 할 최악의 사태에 대비(Prepare for worst)하고 최선의 기원을 하라(Pray for Best)는 뜻에서 해본 얘기다.

우리 나라의 국립공원은 사법

경찰권이 되살아난다는 쪽에서가 아니라 그 담당 권한을 가진 직종들이 윤택유 구실을 하도록 교육되므로서 지방자치단체, 경찰, 검찰의 국립공원 관리에 관한 이해·윤택유 구실을 하도록 교육되므로서 지방자치 단체, 경찰, 검찰의 국립공원 관리에 관한 이해·협조를 얻어내고 밥그릇 싸움, 냄비 투쟁으로 오해받을 만치 끈질긴 부처간의 관할 다툼보다 관리실제에의 참여와 지원을 앞다투는 바람직한 방향으로 「뭔가 달라질 것 같다」로 믿게 되어야 한다.