

현안분석 2011-14

# 동물원 및 식물원 진흥에 관한 법제연구

차 현 숙

Korea Legislation  
Research Institute



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2011-14

# 동물원 및 식물원 진흥에 관한 법제연구

차 현 숙

# 동물원 및 식물원 진흥에 관한 법제연구

A Study on Legislation for Zoo and  
Botanical Gardens to the Promotion

연구자 : 차현숙(부연구위원)

Cha, Hyun-Sook

2011. 10. 31.

# 요 약 문

## I. 배경 및 목적

- 현대사회에서 동물원 및 식물원은 교육, 전시, 보존의 장으로서 중요한 역할을 담당하고 있음
- 동물원·식물원의 역할 및 기능에 비해 관련 법제도의 정비가 미흡하여 지원 및 육성에 어려움이 있는 실정임
- 동물원·식물원에 대한 지원·육성이 가능하도록 하기 위한 법제개선안을 마련함

## II. 주요 내용

- 현행 동물원·식물원 관련 법제의 현황 및 문제점 검토
  - 동물원 및 식물원 관련 규정의 부재
  - 동물원 및 식물원에 대한 지원 근거 미비
- 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」 검토
  - 국회에 계류중인 신영수의원 대표발의 법안인 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 주요내용을 검토하고 쟁점사항을 분석함
- 동물원 및 식물원 진흥을 위한 법제 정비방안을 제시함

### Ⅲ. 기대효과

- 동물원 및 식물원의 현대적 역할에 적합한 지원·육성이 가능하도록 법제 개선에 기여함

▶ 주제어 : 동물원, 식물원, 수족관, 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」

# Abstract

## I . Background and Purpose of Research

- In this society, zoo and botanical gardens play an important role in the ground of education, exhibition, and conservation.
- The maintenance of zoo and botanical gardens-related legal system is insufficient compared to the their role and function, and now it's difficult to support and foster them.
- Legislation improvement to allow the support for zoo and botanical gardens is prepared.

## II . Current Legal System and Its Problems

- The review of current legislation related to zoo and botanical gardens and its problem
  - The absence of regulations related to zoo and botanical gardens
  - The lack of support base for zoo and botanical gardens
- The review of Zoo and Botanical gardens Promotion Act
  - The main contents of Zoo and Botanical gardens Promotion Act are reviewed and their issues are analyzed.

- Legislation maintenance measures to promote zoo and botanical gardens are presented.

### **III. Legal Improvements**

- Legislation to allow the appropriate support to the modern role of zoo and botanical gardens is contribute to the improvement.

► Key Words : Zoo, Botanical Garden, Aquarium, 'Zoo and Botanical Gardens Promotion Act'

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	9
제 1 절 연구의 목적 및 필요성 .....	9
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	10
제 2 장 동물원 및 식물원 관련 현황 .....	13
제 1 절 동물원 · 식물원 현황 .....	13
I. 동물원 · 식물원의 기능 .....	13
II. 동물원 및 식물원 현황 .....	14
III. 현행 동물원(수족관) 및 식물원 관련 문제점 .....	17
제 2 절 동물원 · 식물원 관련 법제 현황 .....	23
I. 동물원(수족관) 및 식물원 관련 법제 현황 .....	23
II. 동물원(수족관) 및 식물원 관련 법제의 문제점 .....	26
제 3 장 주요국의 동물원 및 식물원 관련 현황 및 영국의 동물원허가법 .....	29
제 1 절 주요국의 동물원 및 식물원 현황 .....	29
I. 외국의 동물원 현황 .....	29
II. 외국의 식물원 현황 .....	31
III. 주요국가의 동 · 식물원 재정 운영 현황 .....	33



제 2 절 영국의 동물원허가법 .....	35
I. 법률 개관 .....	35
II. 영국 동물원허가법의 주요내용 .....	36
제 4 장 동물원 및 식물원 진흥을 위한 법제정비방안 .....	41
제 1 절 신영수 의원대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 주요내용 .....	41
I. 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」 개요 .....	41
II. 법안의 주요 내용 .....	43
제 2 절 동물원 및 식물원 진흥을 위한 법제 정비방안 .....	48
I. 입법체계 전반 검토 .....	49
II. 개별 조문의 내용 검토 .....	54
제 5 장 결 론 .....	65
참 고 문 헌 .....	67

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적 및 필요성

동물원과 식물원은 인공화되고 자연과 점점 거리가 멀어져 가는 현대인의 삶속에서 책에서만 볼 수 있었던 진귀한 동·식물을 직접 눈으로 보고 체험하는 문화공간으로서의 의미를 가질 뿐만 아니라 개발의 홍수에 밀려 점차 사라져가고 있는 멸종위기종에 대한 보호 및 보전의 장이며 환경보전에 대한 교육의 장으로서 역할을 담당하고 있다. 즉 오늘날 동·식물원은 척박한 환경에서 잠시 벗어나 휴식을 취할 수 있게 해주는 공간임과 동시에 인간이 파괴하여 온 자연에 대한 채무를 조금이나마 덜어주는 공간으로서의 역할을 담당해 오고 있다.

한 나라의 역사와 문화, 생활상 등을 한 곳에서 살펴 볼 수 있도록 한 곳이 박물관이라면 동물원·식물원은 그 나라의 자연·지리적 생물상을 한눈에 파악할 수 있는 살아있는 박물관이라 할 수 있다. 21세기에 들어서면서 동물원 및 식물원의 역할이 기존의 동·식물 보존 및 전시에서 환경의 중요성을 알리는 교육의 장으로까지 확대되었다고 볼 수 있다. 또한 동물원 및 식물원은 세계 각처의 다양한 동·식물 자원을 수집하여 전시하고 보호·보존하면서 인간의 삶을 보다 풍요롭게 하며 학술정보를 제공하고 연구 활동을 통해 인류 발전에 중요한 역할을 담당하고 있다.<sup>1)</sup>

현재 우리나라에는 수족관을 포함하여 동물원 17개소, 식물원 58개소가 운영 중이나 동물원 및 식물원에 대한 지원·육성이 가능한 법적 근거규정은 없는 실정이다. 앞서 살펴보았듯이 시민들의 휴식공간으로서의 역할에서부터 멸종위기 야생동·식물의 확보, 연구·조사를

1) 송동욱·안영희, 한국의 식물원 및 수목원 실태와 개선방안에 관한 연구, 한국녹지환경디자인학회지, 4(3), 2008, 37-38면.

통한 증식·복원, 교육·전시 등의 기능까지도 수행하는 등 동물원 및 식물원의 역할이 증대되고 있는 현 시점에서 생물자원의 보전·이용 및 생물 산업의 발전을 도모하고 동·식물원의 체계적인 육성 및 지원을 위한 법제 정비가 필요하다. 이와 같은 문제의식을 기반으로 하여 멸종위기종을 포함하는 생물자원에 대한 확보, 연구·조사를 통한 증식·복원, 교육·전시 등의 기능을 수행하고 있는 동물원 및 식물원에 관한 법제 정비를 통하여 동물원 및 식물원의 체계적인 육성 및 지원을 가능하게 하고, 한 걸음 더 나아가서 생물자원의 보전·이용과 생물 산업의 발전을 도모하고자 하는데 연구의 목적이 있다고 할 것이다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구의 대상이 되는 동물원의 사전적 정의는 “일정한 시설을 갖추어 각지의 동물을 관람시키는 곳. 동물의 보호와 번식, 연구를 피하고 일반인에게는 관람을 통하여 동물에 대한 지식을 넓히고 동물에 대한 애호 정신을 기르면서 오락 및 휴식을 제공하기 위하여 동물을 모아 기르는 곳”<sup>2)</sup>이다. 식물원은 “식물의 연구나 식물에 관한 지식을 보급하기 위하여 많은 종류의 식물을 모아 기르는 곳”으로 정의되어 있다.<sup>3)</sup> 이와 같은 동물원의 사전적 정의에 따라서 이 글에서는 먼저 동물원 및 식물원의 의의 및 기능과 현황을 살펴보기로 한다. 다음으로 현행법상 동물원 및 식물원 관련 규정을 분석하여 동물원 및 식물원의 설립, 확충, 지원, 육성 등에 필요한 법제를 정비하기 위한 방안을 분석한다. 이를 위하여 현재 국회에 제출되어 있는 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」을 살펴보기로 한다. 마지막으로 법제 정비에 필요한 범위 안에서 주요 국가의 동물원 및 식물원 관련 규정도 살펴보아 시

2) 네이버 국어사전(<http://krdic.naver.com>) 참조.

3) 네이버 국어사전(<http://krdic.naver.com>) 참조.

사점을 얻고자 한다. 다만 등·식물원의 진흥에 관한 법제정비에 대한 직접적인 시사점을 얻을 수 있도록 하기 위하여 비교 대상 국가의 법제 중에서 등·식물원에 대한 개별법령을 두고 있는 경우로 한정하여 비교법적 연구를 진행한다. 이러한 연구는 문헌연구를 중심으로 이루어지게 된다. 외국 자료의 경우 인터넷을 통한 자료 수집을 기반으로 하여 연구를 진행한다. 이와 같은 연구를 통하여 동물원 및 식물원의 진흥을 위한 법제개선 방안을 도출하여 제시하고자 한다.

## 제 2 장 동물원 및 식물원 관련 현황

### 제 1 절 동물원 · 식물원 현황

#### I. 동물원 · 식물원의 기능

시설을 갖추어 동물을 관람시키고, 희귀한 동물을 대상으로 하는 연구를 진행하고 오락과 휴식을 제공하는 공간으로서의 동물원, 그리고 수생 동물을 중심으로 운영되고 있는 수족관은 그 용어정의에서도 확인할 수 있듯이 관람제공 기능, 연구기능, 오락·휴식제공 기능 등을 담당하고 있다고 할 것이다. 어린 시절 부모님의 손을 잡고 동물원에 다녀왔던 기억은 새로운 생명에 대한 문화적 체험이라는 면에서 자라나는 아이들에게 줄 수 있는 좋은 경험이 된다. 산업화·도시화를 겪으면서 주변에서 자주 볼 수 있었던 작은 동물들까지도 만지거나 체험할 수 없는 현대사회에서 살고 있는 아이들 및 어른들에게 동물원이 주는 문화적 체험은 값진 경험이 될 수 있다는 것이다. 작고 흔히 볼 수 있던 강아지, 고양이도 주변에서 잘 보기 어려운데 책에서만 보는 코끼리, 사자, 악어 등 다른 나라에서만 나고 자라는 동물들, 그래서 책으로만 볼 수밖에 없는 동물들을 만나는 시간은 동물원을 방문하지 않고는 경험하기 어렵게 되었다. 특히 자국의 동식물 자원에 대한 보호의 측면에서 희귀한 동식물은 단순히 자본만 가지고 있다고 해서 구입할 수 있는 일반적인 물건과는 다른 특성을 가진다. 자원의 교의 한 분야를 당당히 차지하고 있다고 할 것이다. 이는 세계 각국의 정상들의 정상회담이나 국빈 방문 시에 자국의 동물을 선물하는 방식으로 희귀동물의 반입이 이루어지고 있음에서도 알 수 있다. 가장 최근에는 한·러 수교 20주년을 기념하기 위해 2011년 5월 러시아 정부로부터 기증받은 시베리아 호랑이의 사례가 있다. 이러한 경우를 본다면 각국이 자국의 생물자원에 대한 보전·유지를 위하여 얼마나

많은 노력을 하고 있는지를 확인 할 수 있으며, 이러한 사례를 통하여 희귀동물의 국내 도입·반입이 단순히 금전의 과소의 문제가 아님을 확인할 수 있다.<sup>4)</sup>

또한 이러한 희귀동물과 관련하여 신문지상에서 심심치 않게 볼 수 있는 기사 중의 하나가 동물원에서 희귀한 동물의 출산이 있어서 기쁜 소식으로 소개하는 것이다.<sup>5)</sup> 이렇듯 희귀한 동물(수상동물 포함)을 보존하고 증식·복원하는 역할을 동물원<sup>6)</sup>에게 많은 부분 기대할 수밖에 없는 현실에 있다는 것이다.

“식물의 연구나 식물에 관한 지식을 보급하기 위하여 많은 종류의 식물을 모아 기르는 곳”으로 정의되고 있는 식물원의 경우에도 동물원과 유사한 기능을 수행한다고 할 것이다. 우리나라에서 나고 자라는 다종·다양한 식물을 한 자리에서 볼 수 있도록 모아서 관람자에게 제공하고 그를 통해서 오락과 휴식을 준다. 또한 희귀한 식물을 모아서 관람에 제공하는 것을 넘어서서 희귀한 식물을 대상으로 하는 연구를 통해서 이를 보존하고 발전시키는 역할도 담당한다.

## II. 동물원 및 식물원 현황

### 1. 동물원의 현황

우리나라에 최초로 등장한 동물원은 일제 강점기 직전인 1909년 창경궁에 국내 최초로 개장한 동물원이다. 창경궁의 동물원이 1984년에 지금의 과천 서울대공원으로 이전하여 개관하였고, 서울동물원은 총

---

4) 미국 대통령의 중국 국민방문시 팬더곰 선물, 우리 대통령의 러시아 방문시 호랑이 선물 등의 사례 첨가.

5) 2011년 10월 21일자 SBS 8시뉴스 기사, 개미핥기와 황금원숭이 출산 소식 참조. [http://news.sbs.co.kr/section\\_news/news\\_read.jsp?news\\_id=N1001010917](http://news.sbs.co.kr/section_news/news_read.jsp?news_id=N1001010917)

6) 본고에서는 동물원은 수족관을 포함하는 것으로 본다. 수족관은 특히 수생동물을 중심으로 운영되는 장소를 의미하나 넓은 의미에서는 동물원에 포함할 수 있으며, 현황 등 관련 자료에서도 동물원의 범위에 수족관을 포함하여 논의하고 있으므로 본고에서도 같은 범주로 보아 연구를 진행한다.

면적 646만㎡(동물원 282만㎡, 식물원 121만㎡)의 대지에 2970여 마리(348여종)의 동물들이 자연생태에 가까운 환경에서 보호·관리되고 있다.

2011년 10월 현재 우리나라의 동물원의 수는 수족관 5개소를 포함하여 17개소이다. 동물원은 서울 1개소, 경기도 3개소, 인천광역시 1개소, 대전광역시 1개소, 울산광역시 1개소, 대구광역시 1개소, 광주광역시 1개소, 전주시 1개소, 진주시 1개소, 청주시 1개소 등이다. 수족관은 2011년 10월 현재 서울에 소재하고 있는 (주) 63씨티, 코엑스 아쿠아리움, 부산에 소재하고 있는 부산 아쿠아리움을 포함하여 4개소가 운영되고 있다.

구 분		계	국 립	공 립	사 립	학 교	기 타 (박물관법)
동물원	계	17(1)	·	9(1)	8	·	·
	동물원	13(1)	·	9(1)	4	·	·
	수족관	4	·	·	4	·	·

※ 괄호안의 숫자는 「야생동·식물보호법」에 따라 등록된 서식지외보전기 관임

## 2. 식물원의 현황

우리나라의 식물원은 창경원 식물원이 1909년 11월 1일 개원하였으며 1968년에는 남산식물원이, 1992년에 홍릉수목원이 임업연구원 부속의 전문 수목원으로 조성되었다. 1999년에는 중부임업시험장 수목원과가 산림청 국립수목원으로 발족되어 운영되었다. 그 후 전국적으로 도립 수목원이 속속 조성되어지고 있으며, 최근에 와서는 다양한 규모의 사립 식물원들이 개원하여 식물에 맞게 특성화를 시키고 있다. 흔히 나무를 체계적으로 심고 표찰을 붙여 일반인에게 공개하는 장소를 수목원(arboretum)이라 하고, 풀이나 나무를 구별하지 않고 이들을

수집, 보관, 연구하며 공개하는 장소를 식물원(botanic garden)이라 구분하고 있다. 그러나 지금에 와서는 식물원 또는 수목원의 개념이 어느 정도 동일시되고 있다. 이와 같은 식물원 및 수목원은 식물유전자원의 현지 외 보전지라는 측면에서 대단히 중요하며, 국민들로 하여금 휴식과 교육의 공간을 제공하며 다양한 학문 분야에서 기초 및 응용학문 분야를 연구하고 신소재를 탐색하고 연구 및 개발의 장으로 그 중요성이 높이 평가되고 있다.7)

식물원의 경우 2010년 현재 총 58개소가 운영되고 있는 것으로 나타난다. 전국의 식물원은 한택식물원 등 14개소가 운영 중이며, 수목원으로는 국립수목원 등 44개소가 운영되고 있다. 다만 식물원 및 수목원 중에서 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」상 요건8)을 갖추어 등

7) 송동옥·안영희, 앞의 글, 38면.

8) 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」 시행령상 요건은 다음과 같다.

**제 6 조 (전문관리인의 자격)** 법 제9조제3항의 규정에 의한 수목원 전문관리인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. <개정 2005.6.30, 2007.6.28>

1. 「국가기술자격법」에 의한 산림경영기사·임업종묘기사·식물보호기사·조경기사·종자기사 또는 시설원예기사 이상의 자격을 가진 자
2. 「국가기술자격법」에 의한 산림기능장 이상의 자격을 가진 자
3. 「국가기술자격법」에 의한 산림산업기사·산림경영산업기사·임업종묘산업기사·식물보호산업기사·조경산업기사·종자산업기사 또는 시설원예산업기사의 자격을 가진 자로서 관련 분야에서 2년 이상 종사한 자
4. 산림자원학·식물학·생태학·원예학 또는 조경학 분야의 석사학위 이상 소지자로서 관련 분야에서 2년 이상 종사한 자
5. 「고등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교중 수업연한이 4년 이상인 학교에서 산림자원학·식물학·생태학·원예학 또는 조경학을 전공하고 졸업한 자로서 관련 분야에서 7년 이상 종사한 자
6. 산림분야에서 공무원으로 10년 이상 근무하거나 또는 수목원이나 식물원에서 식물의 조성·관리분야에서 10년 이상 종사한 자
7. 법 제18조의2제1항 및 제2항에 따른 수목원전문가 교육과정을 이수한 자

**제 7 조 (수목원의 등록요건)** 법 제9조제3항의 규정에 의한 수목원의 등록요건은 다음 각 호와 같다.

1. 인력 : 제6조의 규정에 의한 전문관리인 1인 이상을 갖추는 것
2. 수목유전자원 : 수목원 안에 교목류·관목류 및 초본식물류를 합하여 1천 종류(중·아중·변종 및 품종을 말한다) 이상을 갖추는 것
3. 시설 : 법 제2조제1호 각목의 규정에 해당하는 시설을 갖추는 것



록하고 운영하고 있는 곳은 27개소이다. 현재 운영 중인 식물원 및 수목원의 현황은 다음 표와 같다.

< 식물원 · 수목원 현황 >

구 분	합 계	국 립	공 립	사 립	학 교	기 타 (박물관법)
계	58(27)	1(1)	30(9)	14(14)	6(3)	7
수목원	44(20)	1(1)	28(9)	9(9)	2(1)	4
식물원	14(7)	-	2	5(5)	4(2)	3

※ 「야생동·식물보호법」 서식지외보전기관 : 11개소(식물원 7개소, 수목원 2개소, 기타 2개소)

이와 같은 식물원의 현황에 있어서 화목원<sup>9)</sup>, 약초원<sup>10)</sup>, 창포원<sup>11)</sup>, 가든 등 소규모로 운영되고 있는 식물원 및 수목원을 포함할 경우 현재 운영 중인 식물원 및 수목원의 수는 100여개소 정도 될 것으로 예상된다.

### Ⅲ. 현행 동물원(수족관) 및 식물원 관련 문제점

동물원(수족관) 및 식물원은 국민 전체에게 새로운 문화적 경험을 제공하고, 관람을 통한 휴식 공간으로서의 역할을 담당하는 등 중요한 기능을 하고 있다. 또한 동물원(수족관) 및 식물원은 희귀한 동·식물을 수집하고 보존하고 연구하여 생물의 다양성을 확보하는 것은 동·식물원을 이용하는 국민의 문화적 체험의 질을 담보하는 측면에

9) 화목원은 “꽃나무”의 전시 및 종의 보존과 번식, 시험 연구 기반 확충 등의 역할을 담당하는 공간이다.

10) 약용식물을 모아 가두고 있는 표본원으로 동서양을 불문하고 식물원의 기원은 약초원에서 시작된 것이 많으며 약용식물은 생약원료식물과 제약원료식물로 크게 나눌 수 있다. 네이버 백과사전.

11) 붓꽃(Iris)를 중심으로 한 공원으로 130여종 30만본이 식재되어 있어서 창포원으로 명명되었으며, 서울 강북의 도봉산과 수락산 사이에 위치한 특수식물원이다.

있어서 뿐만 아니라 국가 전체의 차원에서 고유한 생물자원을 보호·보전하여 생물다양성을 확보하여야 하는 측면에 있어서도 중요성을 가진다. 관련하여 현재 우리나라의 경우 2005년을 기준으로 하여 살펴볼 때 멸종위기 야생동·식물로 221개종이 지정되어 있으며, 유엔은 지구상의 모든 생명체를 위하여 2010년을 국제생물다양성의 해<sup>12)</sup>로 지정한 바 있다.

참고로 포유류 중에서 멸종위기야생동·식물 I 급에 해당하는 동·식물은 다음 표와 같다.

< 멸종위기 야생동·식물 I 급: 포유류 >

번호	종 명
1	늑대 <i>Canis lupus coreanus</i>
2	대륙사슴 <i>Cervus nippon hortulorum</i>
3	바다사자 <i>Zalophus californianus japonica</i>
4	반달가슴곰 <i>Ursus thibetanus ussuricus</i>
5	붉은박쥐 <i>Myotis formosus chofukusei</i>
6	사향노루 <i>Moschus moschiferus parvipes</i>
7	산양 <i>Naemorhedus caudatus</i>

12) 국제생물다양성의 해를 맞이하여 일본 나고야에서 개최된 ‘제10차 생물다양성협약 당사국 총회’는 나고야의정서를 채택하여 국제사회가 생물다양성 보전을 위해 지켜야 할 새로운 가이드라인을 제시하고 있다. 특히 생물다양성협약(CBD; Convention on Biological Diversity)은 지구상에 존재하는 생물의 다양성을 보전하기 위한 지구적인 다자간 협약이다. 이 협약은 지구상의 생물다양성 보전, 생물자원의 지속 가능한 이용과 이로부터 도출되는 이익의 공평하고 합리적인 배분을 목적으로 하고 있다. 이 협약에서는 생물다양성의 이용에 의해 발생하고 있는 이익의 수혜자 대부분이 편중되고 있음을 지적하고 있으며, 특히 이러한 이익은 생물자원의 보유국보다는 생물자원의 이용기술을 개발한 선진국에 편중되어 있어 생물다양성의 훼손을 가중시키고 있다는 것이다. 생물다양성을 보전하기 위해서는 생물자원에서부터 도출되는 이익이 생물자원의 이용기술을 보유하고 있는 선진국과 생물자원을 현재 보유·보전하고 있는 생물자원의 원산지 국가들에게도 공정하고 균등하게 분배되는 것이 필요하다는 것이다. 자세한 것은 박용하, 생물다양성협약 당사국회의의 핵심논제인 ‘유전자원에 대한 접근과 이익의 공유’에 관한 고찰, 환경정책연구 통권 12호, 2007, 44면 이하 참조.

번호	종명
8	수달 <i>Lutra lutra</i>
9	시라소니 <i>Lynx lynx</i>
10	여우 <i>Vulpes vulpus peculiosa</i>
11	표범 <i>Panthera pardus orientalis</i>
12	호랑이 <i>Panthera tigris altaica</i>

조류 중 멸종위기야생동·식물 I 급은 다음 표와 같다.

< 멸종위기야생동·식물 I 급: 조류 >

번호	종명
1	검독수리 <i>Aquila chrysaetos</i>
2	넓적부리도요 <i>Eurynorhynchus pygmeus</i>
3	노랑부리백로 <i>Egretta europotes</i>
4	노랑부리저어새 <i>Platalea leucorodia</i>
5	두루미 <i>Grus japonensis</i>
6	매 <i>Falco peregrinus</i>
7	저어새 <i>Platalea minor</i>
8	참수리 <i>Haliaeetus pelagicus</i>
9	청다리도요사촌 <i>Tringa guttifer</i>
10	크낙새 <i>Dryocopus javensis</i>
11	흑고니 <i>Cygnus olor</i>
12	황새 <i>Ciconia boyciana</i>
13	흰꼬리수리 <i>Haliaeetus albicilla</i>

양서류 및 파충류 중 멸종위기 야생동·식물 I 급은 다음 표와 같다.

< 멸종위기 야생동·식물 I 급: 양서류 및 파충류 >

번호	종명
1	구렁이 <i>Elaphe schrenckii</i>

어류 중 멸종위기야생동·식물 I 급은 다음 표와 같다.

< 멸종위기 야생동·식물 I 급: 어류 >

번호	종 명
1	감돌고기 <i>Pseudopungtungia nigra</i>
2	꼬치동자개 <i>Pseudobagrus brevicorpus</i>
3	미호종개 <i>Iksookimia choii</i>
4	얼룩새코미꾸리 <i>Koreocobitis naktongensis</i>
5	통사리 <i>Liobagrus obesus</i>
6	흰수마자 <i>Gobiobotia naktongensis</i>

동물만을 한정하여 살펴보았지만 위의 표에서 제시하고 있는 동물들이 동물원에서 사육·전시·보존하고 있는 동물들임을 확인할 수 있다. 동물원에서 멸종위기종을 보존하는데 큰 역할을 하고 있음을 알려주는 자료라고 할 것이다.

동물원의 멸종위기종 보존에 관한 역할과 관련하여 일례를 살펴보자면 멸종위기 야생동물인 시베리아 호랑이는 한반도 호랑이와 종이 같아 흔히 ‘백두산 호랑이’로 불리는데, 현재 러시아 시베리아와 극동 연해주, 중국 동북부 및 한반도 북부지역에 일부 서식하고 있으며 전 세계적으로 약 500여마리가 야생에서 서식하고 있는 것으로 알려져 있다. 우리나라에서는 멸종위기 야생동물 1급으로 지정되어 있으며, 북한 지역에 10여마리 미만이 살고 있는 것으로 알려져 있다. 우리나라에는 서울동물원에 22마리(수컷 5마리, 암컷17마리), 에버랜드 8마리, 청주동물원 5마리, 대전동물원 5마리, 광주동물원 2마리, 전주동물원 2마리, 원주동물원 1마리 등 모두 45마리의 시베리아호랑이가 있

다.13) 멸종위기야생동·식물 I 급은 자연적 또는 인위적 위협요인으로 개체수가 현저하게 감소되어 멸종위기에 처한 야생동·식물로서 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 환경부령이 정하는 종을 말하며, 멸종위기야생동·식물 II 급은 자연적 또는 인위적 위협요인으로 개체수가 현저하게 감소되고 있어 현재의 위협 요인이 제거되거나 완화되지 아니할 경우 가까운 장래에 멸종위기에 처할 우려가 있는 야생동·식물로서 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 환경부령이 정하는 종을 말한다.14)

2009년 11월 5일자 신문 기사<sup>15)</sup>에 따르면 국내 멸종위기 동식물 종(種)의 35%가 서식지 밖에 복원을 위해 설립한 ‘서식지 외(外) 보전기관’에 사는 것으로 나타났다. 2009년 9월 기준으로 서울대공원 등 15개의 서식지외 보전기관에 전체 멸종위기종 221종 가운데 35.7%에 해당하는 79종(동물 32종, 식물 47종)이 서식중인 것으로 나타났다.

특히 서울대공원의 경우 국제적으로 야생동물보호를 위한 기능과 업적을 높이 평가받아 국내에서는 유일하게 국제종보전시스템(ISIS) 및 세계동물원기구(IUDZG-WZO) 정회원으로서의 자격을 갖추고 있는 등<sup>16)</sup> 동물원이 갖는 종 보전 및 야생동물보호에 있어서의 상당한 수준으로 기여하고 있음을 알 수 있다. 서울대공원의 경우 반달가슴곰, 늑대, 여우, 표범, 호랑이, 삿, 수달, 두루미, 재두루미, 황새, 시라소니, 담비, 물범류, 노랑부리저어새, 흑고니, 흰꼬리수리, 독수리, 큰고니, 금

13) 자세한 것은 코카뉴스, 2011년 6월 23일자 “서울동물원, 멸종위기 백두산호랑이 암수 한 쌍 23일 공개” 기사 [http://www.cocanews.com/?doc=news/read.htm&ns\\_id=12062](http://www.cocanews.com/?doc=news/read.htm&ns_id=12062) 참조.

14) 야생동·식물보호법 제2조.

15) 연합뉴스, 2009년 11월 5일자 기사, “국내 멸종위기종 35% 타향살이”, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002958184> 참조.

16) 한경뉴스, 이원효 서울대공원 원장 “세계동물원기구 정회원…행복공간 만들 것”, 2011년 10월 21일자, <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2011102112911> 참조.

개구리, 남생이, 맹꽁이 등을 보전하고 있다. 제주도가 운영하고 있는 한라수목원의 경우 나도풍란, 한란, 개가시나무, 갯대추, 만년콩, 삼백초, 지네발란, 순채, 죽절초, 죽백란, 파초일엽, 풍란, 황근 등 13종의 멸종위기식물이 식재되어 있다.

식물원의 경우에도 멸종위기식물에 대한 보전에 많은 노력을 기울이고 있는데 예를 들어 제주도 여미지 식물원의 경우 멸종위기 야생식물인 ‘황근’ 자생지 복원사업을 수행하였다. 황근은 해수의 영향을 직접 받으면서 토양층이 낮고 유기물이 빈약한 지역에서 생육하며, 계요 등의 덩굴식물과 참억새가 드문드문 나는 지역에서 자생하는 식물이다. 여미지 식물원은 1989년 개원 이래 꾸준히 멸종위기식물의 인공증식기술 개발에 관심을 기울여오면서 2003년 환경부로부터 서식지외보전기관으로 지정되었으며, 갯취, 죽절초, 삼백초, 죽백란, 비양나무 등을 증식해 자생지 복원사업을 벌였다. 또한 한란, 돌매화나무, 솔잎란 등 멸종위기 야생식물 1급과 2급 12종에 대한 인공증식기술을 개발 중이기도 하다.<sup>17)</sup>

이와 같이 동물원과 식물원의 멸종위기종에 대한 복원·연구사업은 매우 활발하게 진행 중인데 반하여 국가차원의 관리는 이루어지고 있지 아니한 실정이다. 「야생동·식물보호법」상의 서식지외보전기관<sup>18)</sup>으로 지정하여 일정한 수준의 국가지원을 받는 것이 전부이다. 따라서 동물원(수족관) 및 식물원이 가지는 기능 및 그 역할과 위상에 적합한 체계적인 지원·육성에 대한 검토가 필요하다.

---

17) 연합뉴스, 2011년 5월 2일자 기사, “멸종위기종 ‘황근’ 서귀포 자생지 복원”, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005043249> 참조.

18) “서식지외보전기관”은 야생 동·식물을 그 서식지에서는 보전하기 어렵거나 종의 보존 등을 위하여 서식지외에서 보전할 필요가 있는 경우 지정하여 관리한다.

## 제 2 절 동물원·식물원 관련 법제 현황

### I. 동물원(수족관) 및 식물원 관련 법제 현황

#### 1. 동물원(수족관) 및 식물원의 정의

현행 법제상 동물원(수족관) 및 식물원을 정의하고 있는 법률은 없다. 다만, 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」에 수목원을 정의하고, 수목유전자원에 산림식물(자생·재배식물 포함)을 포함하고 있다.

「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」제2조제1호는 수목원을 “수목을 중심으로 수목유전자원을 수집·증식·보존·관리 및 전시하고 그 자원화를 위한 학술적·산업적 연구 등을 실시하는 시설”로 정의하면서 농림수산식품부령이 정하는 기준에 따라 ① 수목유전자원<sup>19)</sup>의 증식 및 재배시설, ② 수목유전자원의 관리시설, ③ 화목원·자생식물원 등 농림수산식품부령으로 정하는 수목유전자원 전시시설의 시설, ④ 그 밖에 수목원의 관리·운영에 필요한 시설을 갖춘 것을 말한다.

「박물관 및 미술관 진흥법」은 문화시설로, 「자연공원법」은 공원시설로, 「관광진흥법」은 전문휴양업으로 동물원(수족관) 및 식물원을 포함하고 있다. 먼저 「박물관 및 미술관 진흥법」은 제2조 정의 규정에서 ‘박물관’을 문화·예술·학문의 발전과 일반 공중의 문화향유 증진에 이바지하기 위하여 역사·고고·인류·민속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설로 규정하였고, 제5조의 적용 범위규정에서 “이 법은 자료관, 사료관, 유물관, 전시장, 전시관, 향토관, 교육관, 문서관, 기념관, 보존소, 민속관, 민속촌, 문화관, 예술관, 문화의 집, 야외 전

19) 동법에서 수목 등 산림식물(자생·재배식물을 포함한다)과 그 식물의 종자·조직·세포·화분·포자 및 이들의 유전자 등으로서 학술적·산업적 가치가 있는 유전자원을 말한다.



시 공원 및 이와 유사한 명칭과 기능을 갖는 문화시설 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관이 인정하는 시설에 대하여도 적용한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 동법 시행령 제2조제1항은 “문화체육관광부장관이 법 제5조에 따라 법이 적용되는 문화시설을 인정하려면 법 제4조제1항 각호에 따른 사업을 수행할 목적으로 설치·운영되는 동물원이나 식물원 또는 수족관 중에서 인정하여야 한다.”고 규정하여 동물원, 식물원 및 수족관에 대한 규정을 두어 문화시설로 분류하고 있다.

다음으로 「자연공원법」 제2조제10호에서 공원시설에 대하여 “자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위하여 공원계획과 공원별 보전·관리계획에 따라 자연공원에 설치하는 시설(공원계획에 따라 자연공원 밖에 설치하는 진입도로 또는 주차시설을 포함한다)로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.”고 규정하고 있고, 동법 시행령 제2조제4호에서는 대통령령으로 정하는 시설에 “식물원·동물원·수족관·박물관·전시장·공연장·자연학습장 등의 문화시설”을 포함하여 규정하고 있다.

「관광진흥법」은 전문휴양업으로 동물원(수족관) 및 식물원을 포함하고 있는데, 법 제2조제1호는 ““관광사업”이란 관광객을 위하여 운송·숙박·음식·운동·오락·휴양 또는 용역을 제공하거나 그밖에 관광에 딸린 시설을 갖추어 이를 이용하게 하는 업을 말한다.”고 규정하고 있으며, 제3조에서 관광사업의 종류를 규정하면서 제3호에서 관광객이용시설업을 “관광객을 위하여 음식·운동·오락·휴양·문화·예술 또는 레저 등에 적합한 시설을 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업”으로 규정하고 있다. 동법 시행령 제2조제3호에서 이를 구체화하고 있는데 전문휴양업을 “관광객의 휴양이나 여가선용을 위하여 숙박업시설이나 휴게음식점영업, 일반음식점영업 또는 제과점 영업의 신고에 필요한 시설을 갖추고 별표1 제4호 가목(2) (가)부터 (거)까지의



규정에 따른 시설 중 한 종류의 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업”으로 규정하고 있다. 동법 시행령 별표 1의 제4호 가목(2)의 (라) 동물원, (마) 식물원, (바) 수족관을 규정하고 있다.

## 2. 재정지원 관련 규정

동물원(수족관) 및 식물원을 육성하고 지원하기 위한 법적 근거규정을 별도로 두고 있는 법은 없으며, 서식지외보전기관으로 지정된 경우에 운영비 일부를 지원하도록 규정하고 있는 것이 전부이다. 현재 동물원 및 식물원과 수목원 중 20개소가 서식지외보전기관으로 지정되어 있다.

「야생동·식물보호법」 제7조는 서식지외보전기관의 지정에 대하여 환경부장관은 야생동·식물을 그 서식지에서 보전하기 어렵거나 종의 보존 등을 위하여 서식지외에서 보전할 필요가 있는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 야생동·식물의 서식지외보전기관을 지정할 수 있으며, 지정된 서식지외보전기관에서 「문화재보호법」 제25조의 규정에 의한 천연기념물을 보전하게 하고자 하는 경우에는 문화재청장과 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 환경부장관은 서식지외보전기관에서 멸종위기야생동·식물을 보전하게 하기 위하여 필요한 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있고, 서식지외보전기관의 지정 및 지정취소에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 동 기관의 운영에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정하고 있다. 이와 같은 재정지원은 「자연환경보전법」 제49조20)의 생태계보

20) 제49조(생태계보전협력금의 용도) 생태계보전협력금 및 제46조제5항의 규정에 의하여 교부된 금액은 다음 각 호의 용도에 사용하여야 한다. 다만, 「광업법」 제3조제2호에 따른 광업으로서 산림 및 산지를 대상으로 하는 사업에서 조성된 생태계보전협력금은 이를 산림 및 산지 훼손지의 생태계복원사업을 위하여 사용하여야 한다. <개정 2006.10.4, 2007.4.11>

1. 생태계·생물종의 보전·복원사업
2. 야생동·식물보호법 제7조제2항의 규정에 의한 서식지외보전기관의 지원

전협력금으로 지원되고 있다.

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제17조는 국토해양부장관이 해양생물을 그 서식지에서 보전하기 어렵거나 종의 보존 등을 위하여 서식지 외에서 보전할 필요가 있는 경우에는 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 동물원 등 대통령령이 정하는 기관을 해양생물의 서식지외보전기관(이하 “서식지외보전기관”이라 한다)으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 「문화재보호법」 제6조에 의하여 지정된 천연기념물을 서식지 외에서 보전하기 위하여 서식지외보전기관을 지정하고자 하는 경우에는 문화재청장과 협의하여야 한다. 또한 국토해양부장관은 서식지외보전기관에서 보호대상해양생물을 보전하기 위하여 특별히 필요한 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

## II. 동물원(수족관) 및 식물원 관련 법제의 문제점

### 1. 국가·지자체의 지원·관리 부재

동물원(수족관) 및 식물원은 도시화·산업화 이후 메말라가는 인간의 삶에 한줄기 휴식을 제공하는 문화적 공간이면서 동시에 멸종위기종에 대한 복원 등 생물자원에 대한 연구·보존 공간으로서의 역할을 실질적으로 담당하고 있는 등 국민생활에서 차지하는 비중이 매우 큰

- 
3. 제14조의 규정에 의한 생태·경관보전지역관리기본계획의 시행
  4. 제18조의 규정에 의한 생태계 보전을 위한 토지등의 확보
  5. 제19조의 규정에 의한 생태·경관보전지역 등의 토지등의 매수
  6. 제20조제1항의 규정에 의한 오수처리시설 등의 설치 지원
  7. 제22조의 규정에 의한 자연유보지역의 생태계 보전
  8. 제37조의 규정에 의한 생물다양성관리계약의 이행
  9. 제38조의 규정에 의한 자연환경보전·이용시설의 설치·운영
  10. 제44조의 규정에 의한 우선보호대상 생태계의 보호·복원
  11. 제45조의 규정에 의한 생태통로 설치사업
  12. 그 밖에 자연환경보전 등을 위하여 필요한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업

중요한 시설임에도 불구하고 이에 대한 국가차원의 관리 및 지원·육성에 대한 법제도적 관심이 미치지 못하였던 것이 현실이다. 공공성이 높은 시설로서 국가의 관심이 지속적으로 필요한 시설인 것이다. 국가나 지방자치단체가 관심을 가져야 하는 영역임에도 불구하고 관리가 부실하게 이루어져 있던 동물원이 없어지거나 새로 개장하지 못하고 표류하는 동물원에 대한 기사가 잇따르고 있는 실정이다.<sup>21)</sup> 부산과 같은 대도시의 경우에도 현재 동물원이 없다. 사립 동·식물원은 설립 이후 운영비를 감당하지 못해 폐쇄하는 사례가 지속적으로 발생하고 있는 실정이며, 부산의 경우 동물원(더파크)이 폐쇄되자 한 사업가가 재개장을 진행하다 투자금 부족으로 중단되어 있다.

현재 운영 중인 대부분의 동물원 및 식물원은 개인적인 관심이나 상업적 목적에서 설립되어 운영되고 있기 때문에 국가와 지방자치단체의 동물원 및 식물원에 대한 체계적인 지원 및 관리가 미흡한 실정이다. 국민의 문화체험 및 휴식공간으로서의 동·식물원의 역할과 멸종위기종에 대한 복원·연구에 대한 동·식물원의 기능을 담보할 수 있도록 국내 동·식물원에 대한 체계적인 관리 및 지원이 가능한 형태로 국가 및 지방자치단체가 지원·관리하기 위한 법제도인 정비가 필요한 시점이다.

## 2. 기능·역할에 적합한 지원 부재

동물원(수족관) 및 식물원의 역할 내지 기능을 살펴보자면 먼저 교육 측면에서는 시민, 학생, 어린이 등 일반국민을 위한 시설로서 자연생태와 동·식물의 가치, 종보전의 중요성 등에 대하여 교육 및 홍보를 담당하고 있고, 야생 동·식물을 서식지가 아닌 곳에서 수용하여 사육, 번식시킴으로써 고유의 생물자원인 동·식물의 멸종을 방지하

21) 부산일보, 2011년 9월 21자 기사, “부산에는 동물원이 없다”, <http://news20.busan.com/news/newsController.jsp?subSectionId=1010110000&newsId=20110920000211> 참조.

는 역할을 담당하고 있으며, 멸종위기에 처한 야생 동·식물 등에 대한 생태조사, 번식생리, 유전정보, 증식 및 복원 연구 등을 통하여 야생 동·식물의 종보전에 기여하고 있다.

문화체험 및 휴식공간으로서의 동·식물원의 기능 외에 멸종위기종에 대한 보전과 환경교육에 대한 동·식물원의 역할이 강조되고 있는 현 시점에서 동·식물원은 멸종위기종에 대한 보존 및 연구에 있어서 일정정도 이상의 역할을 담당하고 있는 것이 사실이다. 그러나 그에 비하여 국가차원의 지원은 부족한 실정으로 서식지외보전기관으로 지정된 일부 동물원 및 식물원의 경우에만 재정적 지원을 받게 되어 있어서 동물원(수족관) 및 식물원의 본래적 기능 및 역할에 적합한 수준의 지원은 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

동·식물원의 설립 근거를 법률에 규정하고 그와 관련하여 국가의 책무를 확인함으로써 다수의 동·식물원이 설립될 수 있을 것이며, 재정적 지원이 가능해져 동·식물원의 체계적인 육성이 가능할 것으로 보인다. 이를 통하여 동·식물원이 멸종위기종에 대한 보존에 있어서 체계성을 갖추고 제대로 역할을 할 수 있도록 법제도적 지원이 가능하도록 정비되어야 한다.

## 제 3 장 주요국의 동물원 및 식물원 관련 현황 및 영국의 동물원허가법

### 제 1 절 주요국의 동물원 및 식물원 현황

#### I. 외국의 동물원 현황

대부분의 선진국에서는 17세기부터 20세기 초까지 생물다양성 및 생물자원 확보 차원에서 국가 또는 지방정부에서 동물원을 관리하여 왔다. 근대의 동물원은 18세기 이래 제국주의와 함께 시작되었다. 유럽과 북미의 열강들이 아프리카 및 아시아를 침략하면서 지역의 야생 동·식물을 포획하여 자국의 시민들에게 ‘자연교육’의 목적으로 개방한 것이 근대 동물원의 시작이었다. 따라서 최초의 동물원은 최대한 많은 종으로 많은 수의 야생동물을 전시하여 대중이 편안하게 관람하도록 하는 것이 가장 중요한 목적이었던 데 반하여 21세기로 접어들면서 서식지와 생태계의 급격한 파괴로 지구상에서 사라질 위기에 놓인 동물들이 많아지면서, 동물원이 이들을 지키는 멸종위기종 보전센터의 역할을 담당하여야 할 필요성이 증가하게 된 것이다.<sup>22)</sup> 이러한 변화에 맞춰 주요 국가들은 동물원에 대하여 국가 및 지방정부의 주도하에 관리하고 있는 것이다. 아래 표는 주요국가의 동물원 현황이다.

#### < 주요국가의 동물원 현황 >

국 가	기관명	설립년도	동물종수	운영주체
미 국	브룩필드 동물원	1934	425	지방정부
	캔서스 주립 동물원	1909	225	지방정부
	신시네티 동물원	1875	630	지방정부

22) 한겨레21, 2010년 12월 24일자 제841호, “동물원은 낭만적인 공간이 아니다” 참조.

제 3 장 주요국의 동물원 및 식물원 관련 현황 및 영국의 동물원허가법

국 가	기관명	설립년도	동물종수	운영주체
	미네소타 동물원	1978	488	지방정부
	브롱스 동물원	1899	645	중앙·지방정부
	휴스톤 동물원	1922	836	지방정부
남아공	요하네스버그 동물원	1904	3000	지방정부
뉴질랜드	해밀턴 동물원	1969	93	지방정부
호 주	타롱가 동물원	1880	390	지방정부
	멜버른 동물원	1857	353	주정부
캐나다	토론토 동물원	1987	469	지방정부
	캘거리 동물원	1929	272	지방정부
오스트리아	셴브룬동물원	1752	430	공기업
체 코	자라다지라바동물원	1954	146	지방정부
	드뷔르크라로브동물원	1946	380	지방정부
	자맥즐린렌스나동물원	1954	205	지방정부
핀란드	헬싱키동물원	1889	153	지방정부
프랑스	파리동물원	1934	152	정부
	뮐하우스동물원	1868	197	지방정부
독 일	뒤셀도르프동물원수족관	1876	450	지방정부
	프랑크푸르트동물원	1857	570	지방정부
헝가리	부다페스트동물원	1588	240	지방정부
인도네시아	라구난동물원	1864	295	지방정부
이스라엘	텔아비브라마간동물원	1974	224	지방정부
일 본	우에노동물원	1882	338	지방정부
	요코하마동물원	1997	75	지방정부
	타마동물원	1954	264	지방정부
	아사히야마동물원	1967	138	지방정부
폴란드	로즈미에스키동물원	1938	381	지방정부
러시아	노보시비르그키동물원	1947	423	지방정부
인 도	난단카난동물원	1960	125	지방정부
스리랑카	국립동물원	1942	241	정부

## II. 외국의 식물원 현황

대부분의 선진국에서는 18~20세기 초부터 자국의 생물다양성 조사와 생태계 조사를 국가가 주도하여 체계적으로 관리하고 있다.

< 국가 및 지방정부에서 관리하는 식물원 현황: 선진국 >

국 가	식물원명	설치년도	식물표본수(점)	관리기관
영 국	왕립식물원(K)	1841년	700만점	정부출연
	런던식물원(BM)	1753년	520만점	정부기금
	에딘버러식물원(E)	1839년	200만점	정부
프랑스	파리자연사박물관(P)	1635년	900만점	정부
	파리자연사박물관(PC)	1904년	200만점	정부
독 일	베르린식물원(B)	1815년	350만점	정부
	뮌헨식물원(M)	1813년	300만점	정부
네덜란드	라이덴표본관(L)	1829년	400만점	주립대
	우트렉흐식물원(U)	1816년	90만점	정부
스위스	제네바식물원(G)	1824년	600만점	정부
	취리히식물원(Z)	1834년	150만점	대학
스웨덴	자연사박물관(S)	1739년	457만점	지방정부
	룬트식물원(LD)	1770년	250만점	주립대
이탈리아	피렌체식물원(FT)	1904년	20만점	대학
미 국	뉴욕식물원(NY)	1891년	720만점	정부출연

제 3 장 주요국의 동물원 및 식물원 관련 현황 및 영국의 동물원허가법

국 가	식물원명	설치년도	식물표본수(점)	관리기관
캐나다	자연박물관(CAN)	1882년	58만점	정부
	계통분류연구소(DAO)	1886년	103만점	정부
일 본	교토대학식물원(TI)	1877년	170만점	국립대
	교토대학(KYO)	1921년	120만점	국립대
	국립자연사박물관(TNS)	1877년	150만점	정부

< 국가 및 지방정부에서 관리하는 식물원 현황: 개발도상국 >

국 가	표본관명	설치년도	표본수(점)	관리기관
멕시코	에스쿨라식물원(ENCB)	1943년	108만점	정부
	오토노마대학(MEXU)	1888년	130만점	정부
러시아	코마로프식물연구소(LE)	1823년	716만점	정부
	코로드니식물원(KW)	1921년	203만점	지방정부
중 국	베이징식물연구소(PE)	1928년	247만점	정부
	쿤밍식물연구소(KUN)	1930년	111만점	정부
태 국	농림부 산하 식물원(BK)	1921년	6만점	정부
	산림식물원(BKF)	1905년	20만점	정부
인디아	국립중앙표본관(CAL)	1793년	150만점	정부
	타미나들대학(MH)	1853년	26만점	정부



국 가	표본관명	설치년도	표본수(점)	관리기관
대 만	타이완대학(TAIF)	1904년	27만점	정부
필리핀	필리핀국가표본관(PNH)	1903년	20만점	정부
인도네시아	보고르식물원(BO)	1817년	200만점	정부
헝가리	자연사박물관(BP)	1870년	182만점	정부

※ 자료출처 : Index Herbariorum, Part I : The Herbaria of the World, 2011

### Ⅲ. 주요국가의 동·식물원 재정 운영 현황

동·식물원 지원 법제에서 중요한 재정관련 시사점을 얻기 위하여 주요국가의 동·식물원 재정현황을 살펴보았다. 영국의 왕립큐식물원의 경우 정부출연기관으로, 연간 운영비가 약 800억원이며, 운영비는 정부가 65%, 입장료 수입이 20%, 기타 수입이 15%로 구성되어 있다. 또한 지방정부가 관리하는 국립웨일즈식물원의 경우 연간 운영비가 약 36억원으로 정부가 35%, 입장료 수입이 35%, 기타 수입이 30%로 구성되어 있다. 미국 정부가 운영하는 국립동물원의 경우 연간 운영비가 1조1천억원에 달하며, 정부가 63%를 부담하고 기타 수입이 37%에 달한다. 예산에서 기타수입은 장소대여료, 기부금, 후원금 및 부대시설 이용 수입 등을 말한다.

이와 같이 주요국가의 동물원 및 식물원의 운영·관리에 있어서 정부 내지 지방정부가 관여하고 있는 경우에는 일정수준 이상의 예산을 정부 내지 지방정부가 부담하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 동물원 및 식물원의 위상 내지 역할이 국가 차원에서 인정할 수 있을 정도로 중요함을 반증하는 것이다.

아래 표는 주요국가의 동·식물원 관리주체 및 연간운영비와 운영비 구성에 관한 내용을 정리한 것이다.

< 주요국가의 동·식물원 재정 현황 >

국 가	식물원명	연간 운영비	예산구성	관리기관
영 국	왕립큐식물원	800억원 (£ 4천만)	정부 65% 입장료 20% 기타수입 15%	정부출연
	국립웨일즈식물원	36억원 (£ 200만)	정부 35% 입장료 35% 기타수입 30%	지방정부
	런던동물원	99억원 (£ 560만)	정부 40% 기타수입 60%	런던 동물학회
프랑스	파리자연사박물관(P)	990억원 (€ 6400만)	정부 62% 입장료 24% 기타수입 14%	정부
스웨덴	자연사박물관(S)	440억원 (SEK25,427만)	정부 63% 기타수입 37%	지방정부
미 국	우드랜드 파크동물원	330억원 (\$3천만)	정부 32% 입장료 41% 기타수입 27%	지방정부
	국립동물원	1조1천억원 (\$10억)	정부 63% 기타수입 37%	정부
	뉴욕식물원	600억 (\$5,560만)	정부 21% 기타수입 79%	지방정부
캐나다	몬트리올 바이오돔	112억원 (C\$1,700만)	정부 60% 기타수입 40%	지방정부
	몬트리올 식물원	112억원 (C\$2,470만)	정부 65% 기타수입 35%	지방정부
	몬트리올 곤충원	58억원 (C\$520만)	정부 75% 기타수입 25%	지방정부

## 제 2 절 영국의 동물원허가법

주요국가의 동물원 및 식물원 관련 현황에 대한 조사는 이루어졌으나 주요 국가의 동물원 및 식물원 관련 법제와 관련하여서는 개별법제의 형태로 규율하고 있는 경우가 거의 없고, 우리나라와 같이 관련 법률에 근거 조문을 두는 형태로 규율하고 있다. 다만 영국의 경우 동물원허가법을 1981년 제정하여 운영하고 있으므로 비교법적 시사점을 얻기 위하여 개별법으로 규율하고 있는 사례인 영국의 동물원허가법을 살펴보기로 한다.

### I. 법률 개관

영국의 동물원 허가법<sup>23)</sup>은 동물원을 운영하고자 하는 사람이 갖추어야 하는 시설 및 기준을 규정하고 관계 당국이 정기 및 비공식으로 감사를 통하여 동물원의 현대적 운영을 지도하고 있으며, 허가의 취소 기타의 경우에는 동물원 운영자에게 그에 관한 진술을 할 기회를 부여하여 행정행위의 민주적 운영을 하고 있다. 또한 허가의 취소, 조건, 조건의 변경의 경우에 행정소송의 길을 열어두고 있으며, 법의 시행에 관련된 범죄행위에 대한 규정을 두고 있다. 법 시행전에 이미 운영하고 있는 동물원에 관한 경과규정도 포함하고 있다.<sup>24)</sup>

동법은 동물 복지를 위해서 설계되었으며, 보건 및 안전에 관한 부분은 동물원 직원 및 방문자 복지에 적용된다. 허가면허는 일반적으로 4년간 부여되며 이후 갱신은 일반적으로 최대 6년까지 가능하다.

---

23) The Zoo Licensing Act 1981.

24) 김광조, 1981년 동물원허가법(영국), 법제 65, 법제처, 1983, 34면

## II. 영국 동물원허가법의 주요내용

### 1. 허 가

동물원의 전부나 주요한 부분이 위치한 지역을 관할하는 지방당국에 의해 이 법에 따라 허가받은 경우를 제외하고는 이 법에 해당하는 동물원을 운영하는 것은 위법행위이다. 동물원이란 서커스나 애완동물상점이 아닌 공중에게 개방할 목적으로 야생동물을 전시·보관하는 시설물을 가진 곳을 말한다. 그리고 이 법은 1년 중 7일 이상 유료이건 무료이건 간에 공중이 출입할 수 있는 모든 동물원에 적용된다(제1조).

동물원 허가 신청을 하기 적어도 2개월 전에 신청자가 서면으로 지방당국에게 신청을 한다는 의사를 통지하지 않았거나, 1개 지방지(신문)와 1개 중앙지에 그러한 의사를 공고하지 않았거나 그리고 동물원에 그러한 공고를 게시하지 않은 경우에는 지방당국은 동물원허가의 신청을 접수하지 아니한다. 신청의 통지에는 허가의 대상인 동물원의 위치를 분명히 하여야 하고 지방당국에 대한 통지는 ① 동물분류학상의 목의 범위에 열거된 공물의 수와 축사에서 공개되기 위해 기르거나 기르게 될 각 군(group)의 수와 동물의 수용, 유지 및 후생을 위한 준비, ② 관람객과 차량의 대체적인 수자 및 그 수용장소 및 시설, ③ 마련되었거나, 마련될 축사의 관람장소의 수와 위치를 포함하여야 한다(제3조).

동물원의 허가나 거부를 결정하기 전에 당국은 ① 이 법에 의한 동물원에 대한 감사에 따른 감사관의 보고서를 고려해야 하거나, 혹은 ② 이 법에 의한 감사가 행해지지 않은 경우에는 국무장관이 지명한 명부상에 있는 사람들과 상의해야 한다(제4조).

## 2. 허가의 조건

허가기간동안 동물원의 적절한 운영을 보호하기 위해 지방당국이 필요하다고 생각하거나 바람직하다고 생각하는 조건으로 ① 동물의 도망을 방지하기 위한 사전조치와 도망간 경우 혹은 불법적인 방출이 있는 경우의 조치, ② 서로 다른 동물의 수, 동물의 취득·출생·사망·처분·도망, 그러한 사망의 원인 및 동물의 건강에 관해 보관할 기록, ③ 동물이 일으킨 손해에 대한 책임을 대비한 보험가입 등을 포함하는 조건을 이 법에 의한 허가를 함에 있어서 붙일 수 있다(제5조).

## 3. 정기감사(제10조)

지방당국은 발급한 허가증이 유효한 동안 해당 동물원에 대하여 정기감사를 행해야 한다. 감사를 행하기 전에 지방당국은 동물원의 운영자와 상의한 후 감사를 행하는 일자에 관해 적어도 감사실시 28일 전에 통지를 해야 한다. 감사는 ① 처음 허가의 경우에는, 첫 해 동안 및 허가기간의 4년째 해의 만료 6개월 전, ② 허가변경과 기존허가증의 소지자에 대한 이 법에 따른 신규허가의 경우는 3년째 해와 허가기간의 여섯 번째 해의 만료 6개월 전에 행한다.

감사를 하는 경우에는 ① 지방당국의 판단으로 위의 목적을 담당할 능력이 있다고 보아 임명한 3인 이하의 감사관, 그들 중 적어도 1인은 수의 혹은 가축병원개업의이어야 하고, ② 내무장관이 지방당국과 상의한 후 명부상에 있는 사람 중 임명하는 2인(한 사람은 1부에 속하고 다른 1인은 2부에 속한다)의 감사관에 의하여 행해져야 한다. 모든 감사관의 명단은 동물원의 운영자에게 통지되어야 한다. 동물원의 운영자가 감사관중 1인 혹은 그 이상의 사람에 대한 반대의사를 통지할 수 있고, 지방당국 혹은 내무장관은 합당하다고 판단하면 그 반대의사를 받아들인다. 운영자 중 3인을 초과하지 않는 대표자들이 감사

를 하는 동안 감사관과 동행할 수 있다. 그리고 감사관은 그 동물원을 위해 고용되거나 위촉된 수의나 개업의의 동석을 요구할 수 있다.

감사는 동물의 도망을 방지하기 위한 조치를 포함하고 직접, 간접으로 관람객과 동물의 건강, 복지와 안전에 관계되는 동물원의 모든 점에 미친다. 감사관은 이 법에 따른 허가의 조건에 따라서 운영인이 행하는 모든 기록서의 보관·유지를 요구해야 하고, 운영인은 그러한 기록을 보관·유지해야 한다. 감사관은 지방당국에 보고서를 제출해야 한다. 그리고 그 보고서에는 기록에 관한 조언과 동물원을 현대적 동물원 운영으로 받아들일 수 있는 실행가능한 개선점에 관한 건의서도 포함될 수 있다.

동물의 복지 및 기타의 점에 관해서 보고서에 작성할 건의점에 관해 감사관사이의 의견의 불일치가 있는 경우에는 내무장관에게 보고하고, 내무장관은 그가 적당하다고 생각하는 명부상의 사람들과 상의한 후 건의사항에 관해서 적당한 지침을 마련할 수 있다.

지방당국은 감사관의 보고서를 받은 후 1개월 이내에 그 사본을 동물원의 운영자에게 보내야 하며, 또한 운영자에게 그 보고서에 관한 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.

#### 4. 특별감사(제11조)

지방당국은 발급한 허가증이 유효한 동안 언제라도 특별감사를 하는 것이 적당하다고 생각하면 특별감사를 행할 수 있다. 특별감사는 ① 지방당국에 제출하는 동물원에 관한 정기적인 보고서, ② 동물원의 운영과 동물의 복지의 모든 점에 관한 적법하게 구성된 단체를 대신하여 지방당국에 행한 진술, ③ 감사에 의해 지방당국에 제출된 동물원에 관한 모든 보고서, ④ 지방당국의 판단으로 감사를 행함이 필요하다고 생각되는 기타의 경우 등에 관해서 행해진다.

특별감사는 지방당국이 보아서 위의 목적을 위한 능력이 있다고 생각되고, 지방당국이 감사를 행함을 인정한 사람이 행해야 한다. 감사

의 목적이 동물의 건강과 관계있는 경우에는 감사관의 구성에 동물원에서 기르는 그런 종류의 동물에 대한 경험을 가진 수의나 개업의 1명이 포함되어야 한다.

#### 5. 허가변경의 권한(제16조)

허가기간동안 동물원의 합리적 운영을 보장하기 위하여서는 허가의 변경이 필요하거나, 또는 바람직하다고 지방당국이 판단하는 경우에는 이 법에 의한 허가 후 어느 때라도 지방당국은 허가의 변경을 할 수 있다. 이와 같은 권한을 행사하기 전에 지방당국은 허가증의 소지자에게 진술을 할 기회를 부여해야 한다. 이 법에 의한 허가 후에 언제라도 내무장관이 지방당국에게 허가의 변경을 지시하면 지방당국은 적당한 시간 내에 그 지시에 따라야 한다. 여기에서의 허가의 변경은 조건을 변경하거나, 취소하거나, 첨가하거나 혹은 이런 방법 중 둘 이상의 방법을 동시에 사용함으로써 행해 질 수 있다. 지방당국은 허가에 붙여진 조건의 용어와 내무장관의 지시에 의해 붙여지거나 변경된 조건의 용어가 일치되도록 해야 한다. 이와 같은 변경은 그 변경의 서면통지가 허가증의 소지자에게 도착될 때까지는 효력을 발생하지 아니한다.

#### 6. 허가의 취소(제17조)

지방당국은 허가증의 소지자에게 진술의 기회를 준 후 동물원의 허가를 취소할 수 있다. 허가를 취소할 수 있는 경우는 ① 이 법에 의해 행해진 감사에 관한 보고서에 따라 지방당국이 허가증의 소지자에게 축사나 동물원의 운영에 관해 통지한 합당한 요구사항이 각 경우에 적절한 시일내에 행해지지 않는 경우, ② 동물원이 무질서한 방법으로 운영되었거나, 불미스러운 사건을 일으키거나, 허가에 붙은 조건을 이행하지 않았음을 지방당국이 확신하였을 경우, ③ 허가증의 소지자가 제4조의 범죄로 유죄판결을 받는 경우(허가증의 소지자가 법



인단체인 경우에는 법인이나 법인의 감독자 지배인, 간부 또는 기타의 사원), ④ 위의 유죄판결을 받은 사람을 허가증의 소지자가 그런 사실을 알면서 동물원에 관리인으로 고용하는 경우 등이다.

### 7. 제소(제18조)

허가의 거부나, 허가에 부착된 조건의 변경·혹은 허가의 취소에 불만이 있는 사람은 ① 잉글랜드와 웨일즈 지역에서는 해당 동물원이 소재한 즉결재판소지역을 관할하는 치안판사 법원, ② 스코틀랜드에 제소할 수 있다. 이의 제소는 지방당국의 허가거부의 결정, 조건을 부착한다는 결정 혹은 조건을 변경하거나 취소한다는 결정을 서면으로 통지받은 날로부터 21일내에 행해져야 한다. 그러나 지방당국의 결정이 이 법에 의거 내무장관의 지시에 따라 행해지건 아니건 간에 제소할 수 있다. 치안판사법원에의 제소에 대하여, 법원은 지방당국의 결정을 확인하거나, 변경하거나 혹은 파기할 수 있고, 이 법의 조항에 관해서 적당하다고 생각되는 지시를 일반적으로 행할 수 있다.

### 8. 벌 칙

만일 동물원이 이 법에 위반하여 허가없이 운영되면, 그 운영인의 행위는 위법행위이다. 또한 동물원의 운영자가 정당한 이유없이 이 법에 의한 허가에 일정기간 부착된 조건을 따르지 않는 경우, 그의 행위는 위법행위이다. 이 법에 의해 활동하는 감사관의 행동을 고의로 방해하는 사람의 행위는 위법행위이다. 법인단체에 의해 행해진 이 조에 해당하는 범죄가 법인의 감독인, 지배인, 간부 혹은 기타의 사원이나 위의 자격으로 행동한다고 생각되는 사람의 동의나 묵인 혹은 중대한 과실에 기인하는 경우에는 법인단체뿐만 아니라 본인도 위의 범죄행위에 대하여 소추되고 처벌을 받는다.



## 제 4 장 동물원 및 식물원 진흥을 위한 법제정비방안

### 제 1 절 신영수 의원대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 주요내용

#### I. 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」 개요

2011년 9월 2일, 신영수의원 대표발의로 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」이 국회에 제출되어 계류 중이다. 동물원 및 식물원 진흥에 관한 법제연구라는 본 연구의 주제와 밀접한 관련을 가지고 있는 법안이 제출중이기 때문에 동 법률(안)에 대한 주요내용을 소개하고 그에 대한 분석을 통하여 더 나은 개선방안을 도출하기로 한다.

「동물원 및 식물원 진흥법(안)」은 총6장 27조 및 부칙으로 구성되어 있다. 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 체계는 다음과 같다.

제1장 총칙	제1조 : 목적
	제2조 : 정의
	제3조 : 다른 법률과의 관계
	제4조 : 동·식물원의 구분
	제5조 : 사업
	제6조 : 재산의 기부
	제7조 : 동·식물원 진흥기본계획 수립
제2장 동·식물원의 설립	제8조 : 국립동·식물원
	제9조 : 공립동·식물원
	제10조 : 사립 및 학교 동·식물원
	제11조 : 토지등의 수용

제 4 장 동물원 및 식물원 진흥을 위한 법제정비방안

제3장 신고·등록·운영	제12조 : 동·식물원 설립계획의 신고
	제13조 : 등록
	제14조 : 등록증과 등록 표시
	제15조 : 개방 및 휴원
	제16조 : 폐원 신고
	제17조 : 관람료와 이용료
제4장 지도·감독	제18조 : 운영현황
	제19조 : 시정 요구
	제20조 : 등록취소
	제21조 : 청문
제5장 교류·지원 등	제22조 : 야생동·식물 교환 등
	제23조 : 재정지원
	제24조 : 물품의 양여 등
	제25조 : 협회의 설립
	제26조 : 위임 및 위탁
제6장 벌칙	제27조 : 과태료
부 칙	

신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 주요내용은 ① 동물원·식물원 및 수족관의 설립 및 운영에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용함(안 제3조), ② 환경부장관은 동·식물원을 설립·확충 및 지원·육성하기 위하여 5년 마다 동·식물원 진흥기본계획을 수립하도록 함(안 제7조), ③ 동·식물원을 설립하려는 자는 동·식물원 설립계획을 수립하여 환경부장관에게 신고하도록 함(안 제12조), ④ 등록 동·식물원을 운영하는 자는 매년 운영현황을 다음 해 1월말까지 환경부장관에게 알려야 함(안 제18조), ⑤ 동·식물원 설립계획을 신고한 자와 등록 동·식물원을 운영하는 자에게 예산의 범위에서 일부를 지원할 수

있도록 함(안 제23조), ⑥ 동·식물원의 운영·관리업무를 효율적으로 지원하기 위하여 한국동·식물원협회를 설립할 수 있도록 함(안 제25조) 등이다. 아래에서 보다 세부적인 규정내용을 살펴보기로 한다.

## Ⅱ. 법안의 주요 내용

### 1. 제정 목적

동물원 및 식물원의 설립과 운영에 필요한 사항을 규정하여 동물원 및 식물원을 건전하게 육성함으로써 야생동·식물을 보존·연구하고 국민에게 동·식물의 생태와 습성을 교육하여 사람과 동·식물이 공존하는 자연환경의 소중함을 인식시키는 동시에 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지하도록 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」을 제정하였음을 제1조 목적 규정에서 밝히고 있다.

### 2. 동물원·식물원의 정의 및 종류(안 제2조부터 제5조까지)

현행 법령상 동물원 및 식물원에 대한 용어를 구체적으로 정의하고 있는 법령이 없어서 용어의 개념과 범위가 명확하지 아니한 실정이고, 전국에 걸쳐 다수의 동물원(수족관) 및 식물원이 운영되고 있으나 법률 등에서 그에 대한 구분을 하고 있지 않은 실정을 감안하여 제정 안에서는 동물원, 식물원 등에 대한 용어의 개념을 구체화하여 규정하고(안 제2조), 동물원 및 식물원의 종류를 설립 및 운영 주체에 따라 국립, 공립, 사립 및 학교 시설로 구분하고(안 제4조), 동물원 및 식물원에서 수행하는 사업의 내용을 규정하고 있다(안 제5조).

#### (1) 동물원·식물원의 정의(안 제2조)

“동물원”은 야생동물을 보호·보존하고 습성·생리·발육 등을 관찰·조사하며 동물에 대한 다양한 정보를 일반인에게 제공하는 시설

로, “식물원”이란 야생식물을 보호·보존하고 생태 및 습성 등을 관찰·조사하며 식물에 대한 다양한 정보를 일반인에게 제공하는 시설, “수족관”이란 물 속에 사는 생물을 보호·보존하고 생태나 습성 등을 관찰·조사하며 일반인에게 관람할 수 있도록 한 시설로 각각 규정하고 있다.

### (2) 동물원·식물원의 구분(안 제4조)

동물원·식물원·수족관 및 환경부장관이 인정하는 시설은 설립·운영주체에 따라 ① 환경부장관이 설립·운영하는 동·식물원인 국립 동·식물원, ② 지방자치단체(「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 공단을 포함한다. 이하 같다)가 설립·운영하는 동·식물원인 공립동·식물원, ③ 「민법」·「상법」 또는 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인·단체 또는 개인이 설립·운영하는 동·식물원인 사립동·식물원, ④ 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따라 설립된 학교나 다른 법률에 따라 설립된 대학 교육과정의 교육기관이 설립·운영하는 동·식물원인 학교동·식물원으로 구분한다.

### (3) 동·식물원의 사업(안 제5조)

동물원 및 식물원은 ① 야생동·식물의 생태에 관한 조사·연구, ② 야생동·식물의 수집·보존·관리 및 전시·관람, ③ 야생동·식물의 증식·복원 및 이에 관한 기술개발, ④ 보유 야생동·식물에 관한 데이터베이스 구축 및 운영, ⑤ 국내외 동·식물원 간의 정보교류, ⑥ 그 밖에 동·식물원의 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업을 수행한다.

## 3. 동물원·식물원 진흥기본계획(안 제7조)

환경부장관은 동·식물원을 설립·확충 및 지원·육성하기 위하여 5년 마다 동·식물원 진흥기본계획을 수립하여야 하며, 지방자치단체

의 장은 기본계획에 따라 관할구역의 동·식물원 진흥을 위한 세부계획을 수립하여야 한다. 기본계획과 세부계획에 포함되어야 할 내용과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 4. 동물원·식물원의 설립(안 제8조부터 제10조까지)

국가는 동·식물원의 육성 및 진흥을 위하여 환경부장관 소속으로 국립동·식물원을 설립할 수 있으며, 설립시 동·식물원의 균형적인 육성을 위하여 지역 또는 권역을 고려하여야 한다. 국립동·식물원은 ① 멸종위기 야생동·식물 및 국제적 멸종위기종의 증식·복원, ② 국내외 동·식물원 간의 정보교류 협력망 구성 및 운영, ③ 국내 다른 동·식물원에 대한 지도·지원 및 업무 협조, ④ 그 밖에 국가를 대표하는 동·식물원으로서의 기능 수행에 필요한 업무를 수행한다(안 제8조).

지방자치단체의 장은 야생동·식물을 체계적으로 수집·보존·증식·관리하고 주민이 야생동·식물을 관람할 수 있도록 대통령령으로 정하는 절차와 기준에 따라 공립동·식물원을 설립할 수 있으며, 공립동·식물원의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 설립된 공립동·식물원이 그 기능을 원활히 수행할 수 있도록 관리하여야 한다(안 제9조).

「민법」·「상법」, 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인·단체의 장 또는 개인은 대통령령으로 정하는 절차와 기준에 따라 사립동·식물원을 설립할 수 있으며, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따라 설립된 학교와 다른 법률에 따라 설립된 대학 교육과정의 교육기관의 장은 교육지원시설로 학교동·식물원을 설립할 수 있다(안 제10조).

#### 5. 동물원·식물원의 신고·등록·운영(안 제12조부터 제17조까지)

동·식물원을 설립하려는 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 동·식물원 설립계획을 수립하여 환경부장관에게 신고하여야 하며, 신고

한 사항 중 환경부령이 정하는 중요한 사항을 변경하고자 할 때에도 동일하다. 환경부장관은 동·식물원 설립계획을 신고 또는 변경신고를 한 자에게 신고필증을 내주어야 하며, 신고사항, 신고절차 및 신고필증의 교부 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다(안 제12조).

제정안에 따라 동·식물원의 운영에 필요한 경비를 지원받고자 하는 경우에는 그 설립목적 달성을 위한 시설과 운영에 필요한 전문인력을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 등록하여야 한다(안 제13조).

동물원·식물원의 등록을 한 신청인에게 환경부장관은 동·식물원 등록증을 교부하여야 하며, 등록증을 받은 동·식물원은 옥외 간판, 각종 문서, 홍보물 등에 등록 표시를 하여야 한다. 등록증 교부 방법 및 절차와 제2항에 따른 등록표시에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다(안 제14조).

등록한 동·식물원은 연간 환경부령으로 정한 일수 이상 일반인이 관람할 수 있도록 개방하여야 하며, 등록 동·식물원을 6개월 이상 계속 휴원하고자 하는 때에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 미리 환경부장관에게 신고하여야 한다(안 제15조).

등록 동·식물원을 폐원하고자 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 신고하여야 한다. 폐원 신고가 수리된 동·식물원은 등록이 취소된 것으로 본다. 이 경우 해당 동·식물원의 장은 15일 이내에 등록증을 환경부장관에게 반납하여야 한다(안 제16조).

등록 동·식물원의 장은 동·식물원에 입장하는 자로부터 관람료 및 그 밖에 시설이용에 대한 대가인 “관람료등”을 받을 수 있으며, 관람료등의 금액 및 징수대상, 그 밖에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다(안 제17조).

## 6. 지도·감독(안 제18조부터 제21조까지)

등록 동·식물원의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 해당 동·식물원의 동·식물 보유종수, 관람료등의 징수 등 운영현황을 담은 보고서를 다음 해 1월말까지 환경부장관에게 제출하여야 하며(안 제18조), 환경부장관은 등록 동·식물원이 시설 또는 운영에 필요한 전문인력을 갖추지 못하였거나 관리·운영에 관하여 이 법이나 설립 목적을 위반한 경우 시정을 요구할 수 있다(안 제19조).

## 7. 교류·지원 등(안 제22조부터 제26조까지)

동·식물원은 국내외 다른 동·식물원 및 그 밖의 관련기관과 「야생동·식물보호법」에 따라 야생동·식물의 증여·교환 및 그에 관한 정보교류 등을 실시할 수 있고, 외국의 동·식물원과 야생동·식물 교류에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다(안 제22조).

국가는 동·식물원 설립계획을 신고한 자에게는 동·식물원 설립에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있고, 국가 및 지방자치단체는 등록 동·식물원의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다(안 제23조).

환경부장관은 동·식물원의 운영·관리업무를 효율적으로 지원하기 위하여 한국동·식물원협회를 설립할 수 있다. 협회는 법인으로 하며, ① 국내외 동·식물원간 상호협력 및 정보교류 지원, ② 동·식물원 운영·관리에 관한 선진화 연구, ③ 동·식물원 운영·관리 인력의 교육·훈련, ④ 그 밖에 동·식물원의 관리·운영에 관한 지원에 관한 사업을 한다. 국가는 협회의 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있고, 협회의 조직 및 운영에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다. 또한 환경부장관은 협회에 대하여 감독상 필요한 경우에는 그 업무에 관한 사



항을 보고하게 하거나 자료의 제출을 명할 수 있고 소속 공무원에게 그 업무를 검사하게 할 수 있다(안 제25조).

#### 8. 벌칙(안 제27조)

동·식물원을 설립하려는 자가 정당한 사유없이 (안) 제12조에 따른 신고 또는 변경신고를 하지 아니한 때에는 100만원 이하의 과태료를 부과한다. 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관이 부과·징수한다(안 제27조).

#### 9. 부 칙

시행일에 대한 경과조치 및 법 시행당시 다른 법령에 따라 설립하였거나 설립 중인 동·식물원은 이 법 시행일부터 3개월 이내에 환경부장관에게 신고하도록 신고에 관한 경과조치를 두고 있다.

### 제 2 절 동물원 및 식물원 진흥을 위한 법제 정비방안

현재 동물원과 식물원이 담당하고 있는 기능이나 역할에 비하여 그에 대한 지원이 부족한 현실을 개선하여 동물원과 식물원에 대한 국가의 체계적 지원 및 관리가 이루어질 수 있도록 법제를 개선하려면 현행 법제의 개선으로는 턱없이 부족하다. 앞서 살펴보았듯이 동물원과 식물원에 대하여 규율하고 있는 현행 법제 자체가 거의 없는 실정이기 때문이다. 따라서 동물원 및 식물원의 진흥을 위한 법제 정비방안 마련을 위하여 현재 국회에 계류중인 신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」을 대상으로 쟁점별 검토를 하고자 한다. 이를 통해서 보다 나은 대안을 제시하고자 한다.



## I. 입법체계 전반 검토

신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」은 앞서 살펴보았듯이 제1장 총칙, 제2장 동·식물원의 설립, 제3장 신고·등록·운영, 제4장 지도·감독, 제5장 교류지원, 제6장 벌칙과 부칙으로 구성되어 있다.

총 6장, 27개 조문으로 구성되어 있는데, 조문의 수가 27개조에 불과함에도 6장으로 편제한 것은 일반적이지 않다고 할 수 있다. 특히 제4장, 제5장의 내용은 일반적으로 보칙에서 규정하고 있는 사항들이어서 장을 합쳐서 규정하여도 무리가 없을 것으로 보인다. 입법체계에 관한 사항을 구체적으로 살펴보기로 한다.

### 1. 총칙규정

일반적으로 제1장의 총칙규정에는 그 법령의 전반에 공통적으로 적용되는 규정을 정하고 있는데, 법령 전체의 원칙적·기본적·총괄적인 사항을 규정한다. 법령의 일반적인 체계를 보면 대개 처음에 법령 전반에 공통적으로 적용되는 총칙규정을 두고, 그 다음에 본칙 규정을 두며, 마지막 부분에 부칙규정을 둔다. 이와 같이 총칙규정은 법령의 앞부분에 위치하여 그 법령에 공통적으로 적용되는 기본적이고 원칙적인 사항을 두는 것이 일반적이다. 총칙에 두는 내용은 개개의 법령에 따라 다양하지만, 목적 또는 취지를 정한 목적규정, 법령에서 사용되는 용어의 정의를 규정한 정의규정, 법령해석의 지침을 규정한 해석규정, 법령이 적용되는 대상이나 범위에 관한 적용범위규정, 그 법령과 다른 법령과의 관계에 관한 규정 등을 두고 있는 경우가 많다. 총칙규정의 순서는 일반적으로 목적규정, 기본이념규정, 정의규정, 해석규정, 국가 등의 책무·책임·정책수립의무 등에 관한 규정, 적용

범위규정, 다른 법령과의 관계에 관한 규정의 순으로 두는 것이 바람직하다.<sup>25)</sup>

이와 같은 총칙규정의 일반적인 순서에 따라 신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」을 살펴보기로 한다. 신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」은 제1장 총칙에 7개의 규정을 두고 있는데 제1조 목적, 제2조 정의, 제3조 다른 법률과의 관계, 제4조 동·식물원의 구분, 제5조 사업, 제6조 재산의 기부, 제7조 동·식물원 진흥기본계획 수립으로 구성되어 있다. 일반적인 총칙규정사항에 비추어 볼 때, 제4조 동·식물원의 구분, 제5조 사업, 제6조 재산의 기부 및 제7조 동·식물원진흥기본계획은 본칙 내지 보칙으로 가야 할 내용으로 보인다. 제4조에서 규정하고 있는 동·식물원의 구분은 동·식물원 등록의 기준에 관련된 사항이므로 규정이 필요하다면 본칙 제2장으로 위치를 변경하여 규정하는 것이 바람직하며, 보다 근본적으로는 법률(안) 제8조부터 제10조에서 각각의 동·식물원에 대해서 세부적으로 규정하고 있어서 삭제해도 무방한 규정으로 보인다. 또한 재산의 기부는 본칙 중 기본계획, 사업 뒤로 규정하거나 보칙에서 규정하는 것이 일반적이다. 또한 동·식물원 지원 및 진흥을 위한 법이라는 법의 목적에 적합하도록 하기 위해서 국가의 책무를 규정하는 방안도 고려할 수 있다. 국가의 책무를 규정하는 경우 통상 정의 조항 뒤에 둔다.

## 2. 본칙규정

### (1) 설립계획의 신고 및 등록

신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 경우 제2장에서 동·식물원의 설립, 제3장에서 신고·운영, 제3장 신고·등록·운

---

25) 법제처, 법령입안심사기준, 2007, 39-41면.

영에 대해서 규정하고 있다. 신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」은 국가가 직접 간여하는 국립동·식물원에 대한 규정을 두고 있다. 따라서 국립동·식물원과 그밖의 공립, 사립, 학교 동·식물원을 동등하게 지원할 것인지에 대한 세부적인 사항도 고려되어야 한다. 신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 경우 동·식물원의 설립계획을 신고하도록 하고 있고, 동·식물원을 등록제로 운영하도록 하고 있는데, 동·식물원의 기능 및 역할의 중요성을 인식하고 이에 대한 국가의 체계적인 지원이 가능하도록 하기 위해서는 인·허가제로 운영하는 방안에 대한 고려가 필요하다고 본다.

특정한 사업 활동에 대하여 어떠한 규제방식을 채택할 것인가 하는 문제는 입법정책의 문제이다. 국가가 사업활동에 관한 규제방식을 정할 때에는 규제의 정도를 어느 정도로 할 것인가, 사업자의 권리나 이익을 어느 정도까지 보호할 것인지를 먼저 정한 다음 그에 따라 필요한 내용을 정하는 것이 바람직하다. 면허(특허)영업의 경우 다른 영업에 비하여 규제하는 정도와 사업자의 이익을 보호하는 정도가 매우 높지만 허가영업과 등록영업 상호간에는 규제의 정도와 사업자의 이익에 대한 보호의 정도는 그리 두드러지게 차이가 있는 것은 아니고 단지 행정기관이 행사할 수 있는 재량의 폭에서 차이가 날 뿐이다.<sup>26)</sup>

따라서 동물원 및 식물원에 대하여 규제의 정도를 결정하기 위해서는 동물원·식물원 운영자에 대한 보호 수준 및 국가 지원의 정도를 어떻게 결정할 것인지에 대한 정책적 결정이 필요하다. 즉 일정한 기준을 갖추어 등록하는 경우에 획일적인 지원을 할 것인지 아니면 동·식물원의 위상에 따라 정책적으로 지원의 정도를 결정할 것인지, 또한 지원의 정도와 관련된 관리의 수준을 어떻게 결정할 것인지에 대한 정책적 결정이 이루어지면 그에 따라 동·식물원을 등록제로 할 것인지 아니면 허가제로 운영할 것인지 결정할 수 있을 것으로 보인다.

26) 법제처, 법령입안심사기준, 2007, 102면.

현재 국회에 계류중인 신영수의원 대표발의 법안의 경우 설립계획을 사전에 신고하도록 하고 있으며, 동·식물원에 대한 등록제를 규정하고 있다. 설립계획을 승인하도록 하고 있는 입법례<sup>27)</sup>는 몇 건 있으나 설립계획을 신고하도록 규정하고 있는 입법례는 찾기 어렵다. 법률(안) 제13조의 경우 등록하도록 하고 있어서 신고영업으로 규정하고자 하는 취지가 아니라고 판단된다. 설립계획을 승인하여 설립에 대한 가부를 환경부장관이 결정하는 것이 아니라 설립계획에 대한 신고만 하면 동·식물원을 누구나 설립할 수 있도록 문호를 완전히 개방하고자 하는 것인지 그 취지는 신고사항·신고절차 등에 대한 것을 환경부령으로 위임하고 있어서 법률(안)에서 확인하기는 어렵지만 설

- 
- 27) - 박물관 및 미술관진흥법 제18조 (사립 박물관·사립 미술관의 설립 계획 승인 등) ① 시·도지사는 사립 박물관 또는 사립 미술관을 설립하려는 자가 신청하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 박물관이나 미술관의 설립 계획을 승인할 수 있다. ② 제1항에 따라 설립 계획의 승인을 받은 자가 그 설립 계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려면 시·도지사의 변경 승인을 받아야 한다. ③ 시·도지사는 제1항과 제2항에 따라 설립 계획을 승인하거나 변경 승인하려면 미리 제20조제1항 각 호 해당 사항의 소관 행정기관의 장과 협의하여야 한다. ④ 시·도지사는 제1항에 따라 설립 계획의 승인을 받은 자의 사업 추진 실적이 극히 불량할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 승인을 취소할 수 있다. ⑤ 시·도지사는 제1항·제2항 및 제4항에 따라 설립 계획을 승인 또는 변경 승인하거나 승인을 취소할 때에는 지체 없이 제3항에 따른 협의 기관이나 이해관계가 있는 자에게 그 사실을 알려야 한다.
- 과학관 육성법 제 7 조(사립과학관 설립계획의 승인 등) ① 시·도지사는 사립과학관을 설립하려는 자가 그 설립계획을 작성하여 승인을 신청하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계획을 승인할 수 있다. 승인받은 설립계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 변경에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 시·도지사는 제1항에 따라 설립계획의 승인 또는 변경승인을 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 제8조 각 호 중 해당 사항의 소관 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 변경에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 시·도지사는 제1항에 따라 설립계획의 승인을 받은 자의 사업추진 실적이 극히 부진할 때에는 그 승인을 취소할 수 있다. ④ 시·도지사는 제1항 및 제3항에 따라 설립계획의 승인 또는 변경승인을 하거나 승인을 취소하였을 때에는 지체 없이 제2항에 따른 협의기관의 장 및 이해관계가 있는 자에게 그 사실을 통보하여야 한다.

립계획에 대한 신고 규정의 사례를 찾기 어렵다는 점에서도 검토가 필요하다. 일반적으로 영업의 신고와 등록은 규제의 정도 및 법령입안의 방식도 달리하고 있으므로 양자를 혼재하여 규율하고 있는 법률(안)의 체계에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다.

## (2) 기본계획 관련

통상 행정계획은 행정주체가 합리적인 국가업무의 수행을 위하여 장래로 일정한 목표를 설정하고 목표달성을 위하여 상호 관련된 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현할 것을 목적으로 하는 활동기준 또는 설정행위를 말한다. 행정계획은 대상에 따라 종합계획과 부분계획으로 나눌 수 있으며, 기간에 따라 장기계획과 중기계획, 연도별계획으로 구분할 수 있고, 계획 간의 관계에 따라 상위계획과 하위계획 등으로 구분할 수 있다. 기본계획은 가장 기본적이고 포괄적인 내용을 가지고 있는 상위계획이며, 복합적인 다수의 이해를 조정하는 역할을 담당하여야 한다. 기본계획은 계획의 요소 중에서 목표설정성에 방점을 두고 있는 것이며, 실시계획은 수단설정성에 중점을 두고 있는 것이다. 기본계획과 실시계획의 구분요소는 계획내용의 기본성, 계획대상의 광범위성, 기간의 장단 등으로 구분할 수 있다.<sup>28)</sup>

동물원·식물원이 종 다양성 확보 및 멸종위기종 복원에서 갖는 위치 및 위상 등을 고려할 때, 그리고 국민에게 미치는 문화적 경험의 장으로서의 동·식물원의 역할을 고려한다면 동·식물원 진흥기본계획의 수립은 환경부장관이 혼자서 결정할 수 있는 사항을 넘어선다고 생각된다. 지역간의 균형적인 동·식물원 설립 등 고려해야 할 사항들이 많으므로 이러한 고려가 가능하도록 전문가들로 구성된 위원회 등을 통하여 계획 수립에 도움을 받는 방안을 고려할 수 있다.

28) 류지태·박종수, 행정법신론, 박영사, 2009, 352~359면.

### 3. 보 칙

보칙은 법령의 총칙과 실체규정에 규정하기에는 적합하지 않은 절차적·기술적·보충적인 사항에 대한 규정을 말한다. 일반적으로 보칙에서 정하는 내용으로는 수수료, 출입검사 및 질문, 청문절차, 손실보상, 손해배상, 관계 행정기관과의 협조·협의, 권한의 위임 및 위탁, 유사명칭의 사용금지, 벌칙적용에 있어서의 공무원의제 등이 있다. 이러한 보칙규정들은 법령을 장으로 구분하여 규정하는 경우에는 실체규정과 벌칙규정 사이에 위치하고, 장의 구분없는 비교적 간단한 법령에서도 실제적 규정과 벌칙과의 사이에 배치하는 것이 적절하다.<sup>29)</sup>

이에 따라 신영수의원 대표발의 법률(안)을 살펴보면 제4장의 지도·감독 및 제5장의 교류지원 등에 관한 대부분의 내용은 보칙으로 규정하는 것이 일반적인 법령입안의 기준에 적합한 형태가 된다.

### 4. 소 결

신영수의원 대표발의 법률(안)의 경우 조문이 27개조에 불과하므로 장을 없애고 조문의 순서를 정비하는 방안도 고려할 필요가 있다. 조문의 수가 적은 경우에 장·절로 나누지 않고 순차적으로 총칙에 해당하는 규정과 본칙에 해당하는 규정, 보칙에 해당하는 규정을 나열하는 방식으로 규정하기도 한다. 이에 대한 검토가 필요하다.

## II. 개별 조문의 내용 검토

### 1. 동물원 및 식물원의 정의 관련 사항

앞서 살펴보았듯이 동물원은 처음에는 최대한 많은 종으로 많은 수의 야생동물을 전시하여 대중이 편안하게 관람하도록 하는 것이 가장 중요

---

29) 법제처, 법령입안심사기준, 2007, 421면.



한 목적이었던 데 반하여 21세기로 접어들면서 서식지와 생태계의 급격한 파괴로 지구상에서 사라질 위기에 놓인 동물들이 많아지면서, 동물원이 이들을 지키는 멸종위기종 보전센터의 역할을 담당하여야 할 필요성이 증가하였다. 따라서 현재 운영되고 있는 주요 국가의 동물원들의 경우에는 콘크리트와 철창을 없애고 밀림과 초원, 사막, 바다 등 동물들의 서식지를 재현하여 갇혀 있는 동물들의 스트레스를 최대한 줄이며, 야생의 습성을 잃지 않도록 하는 프로그램을 진행하면서, 눈에 보이는 전시가 아닌 진정한 의미의 멸종위기 야생동물의 보전을 최우선 과제로 하고 있다. 나아가 전시장에서 야생동물들의 서식지가 어떠한 위기에 놓여있는지, 서식지가 얼마나 빨리 파괴되고 있는지, 이를 지키기 위해서 어떠한 일을 할 수 있는지 등에 대한 실질적인 정보를 글·그림·시청각자료 및 체험시설 등을 통해 제공하는 이른바 “환경교육”의 장으로써 동물원을 활용하고 있다. 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 경우에도 이와 같이 진정한 의미의 멸종위기종 복원이라는 의미에 적합한 동·식물원 진흥이 가능하도록 제정안의 정의 규정을 풍부하게 할 필요가 있다.

또한 법안의 내용상 동물원에 수족관을 포함하는 것으로 하여 설명하고 있고, 제2조 정의규정 이외에는 수족관이라는 용어가 사용되고 있지 아니하므로 제2조제1호의 “동물원”의 정의 규정을 “동물원등”으로 수정하여 수족관의 정의를 포함하여 규정하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 이러한 내용을 담아 동물원 및 식물원의 정의규정을 개선한 내용은 아래와 같다.

(1) 동물원등의 정의

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
제 2 조 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제 2 조 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

제 4 장 동물원 및 식물원 진흥을 위한 법제정비방안

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
<p>1. “동물원”이란 야생동물을 보호·보존하고 습성·생리·발육 등을 관찰·조사하며 동물에 대한 다양한 정보를 일반인에게 제공하는 시설을 말한다.</p>	<p>1. “<u>동물원등</u>”이란 <u>야생동물의 확보·연구·조사를 통한 증식·복원 등 생태습성을 조사·연구하며 일반인을 대상으로 전시·교육을 통해 동물 및 그 서식지에 대한 정보를 다양한 방법으로 체험할 수 있도록 제공하는 시설인 동물원과 물속에 사는 생물의 확보·증식·보존하고 생태습성을 조사·연구하며 일반인을 대상으로 수생 생물 및 그 서식지에 대한 정보를 다양한 방법으로 체험할 수 있도록 제공하는 시설인 수족관을 말한다.</u></p>

(2) 식물원의 정의

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
<p>제 2 조 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. 생략</p> <p>2. “식물원”이란 야생식물을 보호·보존하고 생태 및 습성 등을 관찰·조사하며 식물에 대한 다양한 정보를 일반인에게 제공하는 시설을 말한다.</p>	<p>제 2 조 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. 생략</p> <p>2. “식물원”이란 <u>식물을 수집·재배·증식·보존하고 생태습성을 조사·연구하며 일반인을 대상으로 식물 및 그 서식지에 대한 다양한 정보를 다양한 방법으로 체험할 수 있도록 제공하는 시설을 말한다.</u></p>



(3) 사 업

동물원(수족관) 및 식물원은 전시, 환경교육, 연구 및 생물자원 보전에 관한 역할을 담당하고 있으므로 사업의 내용에 이와 관련된 사항을 포함하여 규정을 정비할 필요가 있다. 제5조제4호에 “야생동·식물의 보호 및 서식지보전 등 환경보전에 대한 교육 및 홍보”에 관한 내용을 추가하여 규정하고, 동·식물원의 사업목적 달성에 필요한 사항의 경우 위임입법의 근거를 명확히 하여 대통령령으로 위임하는 방식으로 정리하였다. 대통령령으로 위임하는 경우에도 그 등록의 요건 등을 명확히 규정하고 그에 따라 관리·감독이 가능하도록 필요한 조치가 강구되어야 할 것이다.

다만 전체 체계상으로는 일반적으로 사업을 등록업으로 규정하는 경우 사업의 내용은 업자가 자율적으로 결정하도록 하고 있으므로 그에 따른다면 사업을 등록업으로 두고 있으면서 사업의 구체적인 내용을 법률에 명시하는 것이 적합한지에 대한 검토는 필요하다.

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
<p>제 5 조(사업) 동·식물원은 다음 각 호의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 야생동·식물의 생태에 관한 조사·연구</li> <li>2. 야생동·식물의 수집·보존·관리 및 전시·관람</li> <li>3. 야생동·식물의 증식·복원 및 이에 관한 기술개발</li> <li>4. 보유 야생동·식물에 관한 데이터베이스 구축 및 운영</li> <li>5. 국내외 동·식물원 간의 정보교류</li> </ol>	<p>제 5 조(사업) 동·식물원은 다음 각 호의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 야생동·식물의 생태에 관한 조사·연구</li> <li>2. 야생동·식물의 수집·보존·관리 및 전시·관람</li> <li>3. 야생동·식물의 증식·복원 및 이에 관한 기술개발</li> <li>4. <u>야생동·식물의 보호 및 서식지보전 등 환경보전에 대한 교육 및 홍보</u></li> </ol>

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
6. 그 밖에 동·식물원의 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업	5. 보유 야생동·식물에 관한 데이터베이스 구축 및 운영 6. 국내외 동·식물원 간의 정보교류 7. 그 밖에 동·식물원의 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업으로 대통령령으로 정하는 사업

## 2. 국가의 책무 규정 추가

### (1) 국가의 책무 규정 개관

일반적으로 국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 그 법령의 목적 달성을 위하여 국가나 지방자치단체 등이 수행하여야 할 책무 등을 정한 것이다. 이러한 규정은 국가나 지방자치단체 등이 담당해야 할 책무를 법령으로 명확히 정함으로써 법령의 입법목적은 좀 더 효과적으로 달성하기 위하여 두는 것이다. 국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정을 두는 경우 그 위치는 총칙에 둔다. 총칙 중에서 목적규정·기본이념규정 및 정의규정 다음에 두며, 다른 법률과의 관계에 관한 규정보다는 앞에 둔다.<sup>30)</sup>

신영수의원 대표발의 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」은 동물원 및 식물원의 설립과 운영에 필요한 사항을 규정하여 동물원 및 식물원을 건전하게 육성함으로써 야생동·식물을 보존·연구하고 국민에게 동·식물의 생태와 습성을 교육하여 사람과 동·식물이 공존하는 자연환

30) 법제처, 법령입안심사기준, 2007, 65면.

경의 소중함을 인식시키는 동시에 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 규정하고 있는데 이러한 목적을 달성하기 위한 국가의 책무를 규정하는 방식을 고려할 수 있다. “국가 등의 책무”는 국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정을 두는 것으로 그 법령의 목적 달성을 위하여 국가나 지방자치단체 등이 수행하여야 할 책무 등을 정한 것이다. 이를 통해서 정부의 적극적인 법령 집행을 유도하기 위한 규정이다. 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 경우에도 동물원 및 식물원의 진흥이라는 목적을 달성하기 위해서 국가 등의 책무 규정을 두는 것이 보다 적극적인 법령 집행을 유도한다는 측면에서 의미가 있다.

유사한 입법례로 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제3조의 경우 국가와 지방자치단체의 책무로 “국가와 지방자치단체는 곤충산업의 육성 및 지원을 위한 기반조성 및 경쟁력 강화에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.”고 규정하고 있다.<sup>31)</sup>

「동물원 및 식물원 진흥법(안)」에 국가와 지방자치단체의 책무에 관한 규정을 둔다면 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」 제2조 정의 규정과 제4조 다른 법률과의 관계 사이에 다음과 같이 규정하는 방식을 고려할 수 있다. 또한 신영수의원 대표발의 법률(안)인 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」의 경우 제4조 이하에서 동물원 및 식물원을 “동·식물원”으로 약칭하고 있으므로 이를 반영하여 국가의 책무규정에서 약칭을 정리하여 주는 내용을 포함하여 개선안을 마련하였다.

---

31) 「국제회의산업 육성에 관한 법률」은 국가의 책무를 다음과 같이 규정하고 있다.  
 제3조 (국가의 책무) ① 국가는 국제회의산업의 육성·진흥을 위하여 필요한 계획의 수립 등 행정상·재정상의 지원조치를 강구하여야 한다.  
 ② 제1항에 따른 지원조치에는 국제회의 참가자가 이용할 숙박시설, 교통시설 및 관광 편의시설 등의 설치·확충 또는 개선을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.  
 [전문개정 2007.12.21]

(2) 개선안

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
규정없음	(신설) 제 3 조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 동물원등과 식물원 및 그 밖에 환경부장관이 인정하는 시설(이하 “동·식물원”이라 한다)의 육성 및 지원을 위한 기반조성 및 경쟁력 강화에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

3. 동물원 및 식물원의 기능 및 역할 강화

신영수의원 대표발의 동·식물원 진흥법(안)은 국가, 지방자치단체, 법인, 개인 또는 교육기관이 설립하는 동·식물원에 관한 설립·운영 근거를 두어 동·식물원 설립 및 재정지원에 대한 법률적 정비를 하고 있다. 이를 통하여 동·식물원의 체계적인 육성이 가능할 것으로 보인다. 그러나 국립동·식물원의 업무에 대하여 규정하고 있는 제정안 제8조의 경우 동물원 및 식물원의 중요 기능인 보전·전시·교육·연구 등의 업무가 반영되어 있지 아니하므로 이를 반영하여야 할 것으로 보인다. 또한 국립동·식물원의 경우 그 위상에 적합한 지원이 가능하도록 지원기준을 세분화 하는 방안의 도입도 고려할 수 있다. 이러한 국립동·식물원의 역할을 환경부령 등으로 위임하여 구체화·특정할 수 있다.

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
제 8 조(국립동·식물원) ① (생 략) ② 국립동·식물원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.	제 8 조(국립동·식물원) ① (생 략) ② 국립동·식물원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 멸종위기 야생동·식물 및 국제적 멸종위기종의 증식·복원</li> <li>2. 국내외 동·식물원 간의 정보교류 협력망 구성 및 운영</li> <li>3. 국내 다른 동·식물원에 대한 지도·지원 및 업무 협조</li> <li>4. 그 밖에 국가를 대표하는 동·식물원으로서의 기능 수행에 필요한 업무</li> </ol> <p>③ (생략)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 멸종위기 야생동·식물 및 국제적 멸종위기종의 <u>보전</u>·증식·복원</li> <li>2. <u>멸종위기 야생동·식물 및 그 서식지에 대한 전시·연구·교육·홍보</u></li> <li>3. 국내외 동·식물원 간의 정보교류 협력망 구성 및 운영</li> <li>4. <u>국내외 야생동·식물에 관한 데이터베이스 구축 및 운영</u></li> <li>5. 국내 다른 동·식물원에 대한 지도·지원 및 업무 협조</li> <li>6. 그 밖에 국가를 대표하는 동·식물원으로서의 기능 수행에 필요한 사항 중에서 <u>대통령령으로 정하는 업무</u></li> </ol> <p>③ 생략</p>

#### 4. 동·식물원의 신고 및 등록제도

신영수의원 대표발의 동·식물원 진흥법(안)은 동물원 및 식물원에 대한 신고·등록·관리 규정을 두어 동·식물원을 설립하려는 자에게 설립계획을 신고하도록 하고, 재정지원을 받기 위해서는 일정한 요건을 갖추어 등록하도록 하는 규정을 두고 있다. 이를 통하여 동물원 및 식물원의 설립 및 운영에 대한 체계적인 지원·관리가 가능할 것으로 보인다. 다만 동·식물원의 시설기준에 대한 구체적인 규정을 두고 있지 아니하므로 등록할 경우 동물원 및 식물원이 갖추어야 할 시설기준을 정할 수 있도록 규정을 마련해야 할 것으로 보인다.

적합한 시설기준을 갖추도록 하는 것은 현대에 동·식물원이 갖는 역할 중에서 특히 멸종위기종 복원 및 그 서식지에 대한 환경교육 등의 역할을 수행하도록 하는데 필수적인 것이므로 규정의 정비가 필요하다. 이와같은 사항은 앞서 살펴보았던 영국의 동물원허가법에서 시사점을 찾을 수 있다.

시설기준에 관한 사항을 포함하여 대통령령으로 위임하여 규정하도록 정비하는 것이 바람직하다. 대통령령으로 정하도록 한 시설기준 및 등록 관련 사항에는 동물의 도망을 방지하기 위한 조치, 직접, 간접인 방식으로 관람객과 동물의 건강, 복지와 안전에 관계되는 조건 등을 설계할 수 있도록 하는 세부적이고도 구체적인 내용이 포함되는 것이 바람직하다.

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
<p>제13조(등록) ① 제12조에 따라 신고한 자가 제23조에 따라 동·식물원의 운영에 필요한 경비를 지원받고자 하는 경우에는 그 설립목적 달성을 위한 시설과 운영에 필요한 전문인력을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 등록하여야 한다. 등록된 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 제1항에 따른 등록 요건과 그 밖의 등록 및 변경등록에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제13조(등록) ① 제12조에 따라 신고한 자가 제23조에 따라 동·식물원의 운영에 필요한 경비를 지원받고자 하는 경우에는 그 설립목적 달성을 위한 시설과 운영에 필요한 전문인력을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 등록하여야 한다. 등록된 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 제1항에 따른 등록 요건과 <u>시설기준</u>, 그 밖의 등록 및 변경등록에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

### 5. 지도·감독

신영수의원 대표발의 동·식물원 진흥법(안)의 제4장은 ‘지도·감독’으로 운영현황의 자료제출, 시정명령, 등록취소, 청문 등을 규정하고 있다. 이러한 규정을 통하여 향후 등록하는 동·식물원의 운영 실태를 파악하여 동·식물원의 지원 및 육성 등의 정책 수립에 기초자료로 활용이 가능하며, 동·식물원이 그 기능과 역할을 잘 수행할 수 있도록 하는 국가 및 지방자치단체의 관리·감독이 가능하게 된다는 면에서 필수적인 규정이다. 다만 시설기준 등을 갖추지 못한 경우 시정을 요구할 수 있도록 제정안 제19조의 요건 및 기간을 구체적으로 정비하여야 할 필요가 있으며, 동시에 국가 및 지방자치단체의 관리·감독은 영국의 경우와 같이 동물의 보호라는 면까지도 고려하여 이루어져야 할 것이다.

신영수의원 대표발의 법률(안)	개 선 안
<p>제19조(시정 요구) ① 환경부장관은 등록 동·식물원이 제13조에 따른 시설 또는 운영에 필요한 전문인력을 갖추지 못하였거나 관리·운영에 관하여 이 법이나 설립 목적을 위반한 경우 시정을 요구할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 시정 요구를 받은 등록 동·식물원은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.</p> <p>③ 환경부장관은 제1항에 따른 시정 요구를 위하여 필요하다고 인정하면 해당 등록 동·식물원의 장에게 그 시설과 관리·운영에 관한 자료를 제출하게 할 수 있다.</p>	<p>제19조(시정 요구) ① 환경부장관은 등록 동·식물원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 운영자에게 6개월 이내의 기간을 정하여 시정을 요구할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제13조에 따른 변경등록을 하지 아니하거나 등록요건 또는 시설 기준을 갖추지 못한 경우</li> <li>2. 제15조제1항에 따른 일정 일수 이상의 개방을 하지 아니한 경우</li> <li>3. 제15조제2항과 제16조제1항에 따른 휴원 신고 또는 폐원 신고를 하지 아니한 경우</li> <li>4. 제16조제2항에 따라 등록증을 반납하지 아니한 경우</li> </ol>

## 제 5 장 결 론

동물원 및 식물원의 진흥을 위한 법제 개선방안을 도출하기 위하여 현행 동물원·식물원의 현황 및 문제점을 살펴보고, 외국의 동·식물원 현황 및 영국의 동물원허가법을 개관하였다. 또한 현재 국회에 계류 중인 신영수의원 대표발의 법률(안)인 「동물원 및 식물원 진흥법(안)」을 대상으로 그 체계성에 대한 분석·검토를 통하여 총괄적인 검토사항을 제시하고, 나아가 세부적인 규정 내용을 분석·검토하여 개별조문에 대한 개선방안을 제시하였다.

국회에 계류 중인 신영수의원 대표발의 법률(안)인 「동물원·식물원 진흥법(안)」의 체계검토를 통하여 법조문 구성에 대한 대안을 제시하는 것으로 결론을 대신하기로 한다. 아래의 대안에서 장을 제외하고 조문으로만 구성하는 방안도 고려할 수 있다.

동물원 및 식물원 진흥법(안) 구성 대안	
장 명	조 문 명
제1장 총칙	제1조 목적
	제2조 정의
	제3조 국가와 지방자치단체의 책무
	제4조 다른 법률과의 관계
제2장 동·식물원 진흥기본 계획 등	제5조 동·식물원진흥기본계획
	제6조 동·식물원진흥세부계획
	제7조 재산의 기부



제 5 장 결 론

동물원 및 식물원 진흥법(안) 구성 대안	
장 명	조 문 명
제3장 동물원 및 식물원 의 설립 등	제8조 국립동·식물원
	제9조 공립동·식물원
	제10조 사립동·식물원
	제11조 학교동·식물원
	제12조 동·식물원 설립계획의 승인
	제13조 등록 등
	제14조 등록기준
	제15조 등록증의 교부등
	제16조 휴·폐원 신고
	제17조 영업양도등
제18조 등록취소등	
제4장 보칙	제19조 관람료 등
	제20조 야생동·식물의 교환등
	제21조 재정지원
	제22조 토지등의 수용
	제23조 물품의 양여등
	제23조 협회의 설립
	제24조 운영현황
	제25조 시정요구
	제26조 청문
제27조 위임 및 위탁	
제5장 벌칙	제28조 과태료
부 칙	

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 김광수, “特別 公共行政組織에 대한 法的 規律”, 서강법학연구, Vol.9 No.2, [2007]
- 김광조, 1981년 동물원허가법(영국), 법제 65, 법제처, [1983]
- 김성수, “공립수목원의 발전방안에 관한 연구 : 물향기수목원을 중심으로”, 경원대 석사논문
- 김수진, “동물보호법개정논의에 즈음한 비교법적 고찰”, 행정법연구, Vol.- No.15, [2006]
- 김진석, “동물 권리와 복지의 이해”, 한국실험동물학회 학술발표대회 논문집, 2001
- 박용하, “생물다양성협약 당사국회의의 핵심논제인 ‘유전자원에 대한 접근과 이익의 공유’에 관한 고찰”, 환경정책연구, Vol.6 No.1, [2007]
- \_\_\_\_\_, “생물다양성협약의 체계적인 대응을 위한 제언”, 환경포럼, [2007]
- 박정기, “연구논문 : 동물의 법적 지위에 관한 연구”, 부산대 법학연구, Vol.51 No.3, [2010]
- 박창길, “동물윤리와 한국의 동물보호법 개정”, 환경철학, Vol.4 No.-, [2005]
- 산림청, 『수목원조성및진흥에관한법률』 제정 자료모음집 산림청, 산림청 산림자원과, 2001)

참 고 문 헌

- 송동욱·안영희, 한국의 식물원 및 수목원 실태와 개선방안에 관한 연구, 한국녹지환경디자인학회지, 4(3), [2008]
- 윤영균, “식물다양성 보전을 위한 현지내외 보전전략”, 고려대 박사 논문
- 이상돈, “야생동식물보호법에 대한 고찰”, 중앙대 법학논문집, Vol.32 No.2, [2008]
- 이준복, “자연생태계 보호를 위한 법적 연구”, 환경정책연구, Vol.7 No.4, [2008]
- 정성춘, “제10차 생물다양성협약 당사국총회의 주요 내용: 「나고야 의정서」를 중심으로”, 오늘의 세계경제, [2010]
- 조순로 외, “생물자원의 관리와 정책”, 기술혁신학회지, Vol.11 No.2, [2008]
- 조경욱 외, “국내 동물원의 동물복지 평가에 관한 기초 연구”, 大韓獸醫學會誌, Vol.49 No.1, [2009]

<외국문헌>

- Ed Newcomer, Marie Palladini and Leah Jones, “THE ENDANGERED SPECIES ACT v. THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE: HOW THE DEPARTMENT OF JUSTICE DERAILED CRIMINAL PROSECUTIONS UNDER THE ENDANGERED SPECIES ACT”, 2011, 17 Animal L. 251
- Dane E. Johnson, “STATUTE OF ANNE-IMALS: SHOULD COPYRIGHT PROTECT SENTIENT NONHUMAN CREATORS?”, 2008, 15 Animal L. 15

- Frederick J. Nelson Lyle P. Schertz, “ANIMAL WELFARE (동물 복지)” GS&J 자료집, Vol.- No.-, [2007]
- Margit Livingston, “Desecrating the Ark: Animal Abuse and the Law's Role in Prevention”, October, 2001, 87 Iowa L. Rev. 1
- Susan C. Alker, “Marine Mammal Protection Act: Refocusing the Approach to Conservation”, 44 UCLA L. Rev. 527
- Stephen St. C., “Zoos and Animal Rights”, Bostock (Hardcover - Aug 18, 1993)
- Wayne Hsiung & Cass R. Sunstein, “Symposium: RESPONSES TO GLOBAL WARMING: THE LAW, ECONOMICS, AND SCIENCE OF CLIMATE CHANGE: ARTICLE: CLIMATE CHANGE AND ANIMALS”, June, 2007, 155 U. Pa. L. Rev. 1695
- 青木 人志, 動物の比較法文化—動物保護法の日欧比較, 一橋大学大学院法学研究科叢書(2003)

### <인터넷 자료>

- 연합뉴스 <http://www.yonhapnews.co.kr/>
- 한국경제 <http://www.hankyung.com/>
- 코카뉴스 <http://www.cocanews.com/>
- SBS <http://www.sbs.co.kr/>
- 한겨레21 <http://h21.hani.co.kr/>
- 네이버백과사전 <http://100.naver.com/>