

동물원 및 수족관 관리제도 도입에 관한 소고

- 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」의 제정에 부처 -

이 소 영*

<국문초록>

동물원과 수족관이라는 공간을 규율하는 독립한 법률이나 제도가 부재한 상태에서, 동물원의 맹수가 사육사를 공격하여 사육사가 사망한 사건, 폐업 위기의 동물원에서 동물이 방치되는 사건 등 동물원과 관련한 다양한 사건·사고들이 뉴스를 장식하였다. 이러한 배경하에 제19대 국회에서 한정애 의원, 장하나 의원, 양창영 의원의 동물원 관련 법안이 발의되었고, 여러 논쟁 끝에 2016. 5. 29.자로 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」이 제정되기에 이르렀다.

「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」은 그 동안 법의 사각지대에 놓여 있던 동물원과 수족관에 대한 관리를 시작하는 시발점이 된다는 점에서 작지 않은 의미가 있지만, 등록대상 동물원과 수족관의 범위 등 법의 적용범위가 시행령 내용에 따라 크게 달라질 수 있고, 침해한 이해관계 속에 법률의 내용이 단순화되면서 애초 의원안에서 제시된 여러 제도가 제외되거나 축소되어 제정 당일부터 개정에 대한 주장이 제기되고 있는 법률이기도 하다.

이 글에서는 2017. 5. 30. 시행 예정인 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」과 관련한 법적 쟁점을 살펴 보면서, 위 법의 입법취지를 고려한 바람직한 해석방향을 제시하고, 시행령 제정 시에 고려되어야 할 사항을 제시하고 있다. 나아가 제정과 함께 제기되는 개정 논의에 대해서도 살펴보고 법의 개정방향에 대한 입법론도 제시하고 있다.

특히, 동물원·수족관의 폐원이나 부적정 운영에 대한 행정적 대응책으로서, 동물원·수족관 운영자로 하여금 등록 시에 보험이나 공제조합에 가입하도록 하여 운영자들의 동물 방치를 예방하고 관리 소홀에 대비하는 방향의 제도개선을 제안하고 있다.

주제어: 동물원, 수족관, 동물원 동물, 동물복지, 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」

DOI: 10.18215/envlp.17..201609.61

* 변호사. 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」 제정 과정에서 환경부의 조정협약인 마련 작업에 자문하였던 것을 계기로 이 글을 쓰게 되었음을 밝힌다.

- I. 들어가며
- II. 동물원수족관법의 주요 내용 및 쟁점
- III. 동물원수족관법의 향후 개선 과제
- IV. 마치며

I. 들어가며

동물원과 수족관은 추억의 장소이자 생태학습의 장소로서 의미와 가치를 가지는 곳이지만, 종종 불편한 뉴스의 대상이 되기도 한다. 2013년에는 서울대공원에서 호랑이의 습격에 사육사가 사망한데 이어 2015년에는 어린이대공원에서 사육사가 사자에 물려 숨지는 사고가 발생하였다. 한편, ‘치악 드림랜드’로 알려진 강원도 원주의 한 동물원은 동물원 재정이 열악해지면서 동물들이 사료나 물도 제대로 공급 받지 못한 채 방치되어 죽거나 반달가슴곰이 쓸개 채취업자에게 불법적으로 팔려 나가는 등의 끔찍한 실태가 언론에 알려지기도 하였다.¹⁾ 뿐만 아니라 2013년 국내 모 동물원의 바다코끼리 학대 영상 유출 사건을 비롯하여, 드물지 않게 동물쇼 훈련과정에서의 동물학대가 외부에 알려지기도 한다.

동물원·수족관이라는 공간은 이처럼 사람이 다양한 종의 생물들을 특정 공간 안에서 사육하며 전시하는 곳이기 때문에, 그 공간 내에서의 안전문제, 생명존중의 문제, 환경문제 등 고유한 문제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고, 최근까지도 이러한 동물원·수족관을 관리하는 독립한 법규는 마련되지 못하였고 「박물관 및 미술관 진흥법」, 「자연공원법」 등과 같은 여타 법에서 부수적으로 일부 동물원을 관리하거나 언급하고 있을 뿐이었다.²⁾

이러한 법적 관리제도의 공백 상황은 동물원·수족관과 관련한 각종 사건·사고가 뉴스화 될 때마다 문제점으로 지적되었고, 이에 제19대 국회에서 동물원 관련 법안

1) 강원일보, “멸종위기 반달가슴곰 쓸개 빼내 파는 사육업자에 넘겨져”, 2016. 6. 28.자 기사; 한겨레신문, “누가 이 버림 받은 맹수를 모르시나요”, 2012. 11. 23.자 기사.
2) 국회 환경노동위원회 수석전문위원, 동물원법안 검토보고서(의안번호 제7028호), 2013. 12., 4면, 22-23면(참고자료 1).

이 본격적으로 발의되고 논의되기에 이르렀다. 여러 관련 법안의 조정·협의 과정을 거쳐 제19대 국회 종료를 앞두고 전격 본회의를 통과한 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률(이하 “동물원수족관법” 또는 “법”)」은 2017. 5. 30. 시행 예정이다.

II. 동물원수족관법의 주요 내용 및 쟁점

1. 동물원·수족관의 개념 및 범위

동물원수족관법은 ‘동물원’을 “야생동물 등을 보전·증식하거나 그 생태·습성을 조사·연구함으로써 국민들에게 전시·교육을 통해 야생동물에 대한 다양한 정보를 제공하는 시설로서 대통령령으로 정하는 것”을 말한다고 정의하고(법 제2조 제1호), ‘수족관’을 “해양생물 또는 담수생물 등을 보전·증식하거나 그 생태·습성을 조사·연구함으로써 국민들에게 전시·교육을 통해 해양생물 또는 담수생물 등에 대한 다양한 정보를 제공하는 시설로서 대통령령으로 정하는 것”을 말한다고 정의하고 있는데(법 제2조 제2호), 여기에서 먼저 ① 동물원·수족관이 무엇을 의미하는지(개념), ② 어떤 규모의 동물원·수족관이 이 법의 적용을 받게 되는지(범위)가 문제된다.

(1) 동물원·수족관의 개념

우리는 흔히 동물원이라고 하면 서울대공원과 같은 대형 공원을, 수족관이라고 하면 유명 아쿠아리움을 연상하지만, 관광지에서 소규모로 운영되는 체험 동물원, 초등학교 체육대회에 등장하는 이동식 동물원, 산간이나 농촌지역의 농장과 목장에서 말이나 양을 체험과 전시의 대상으로 제공하는 경우, 빌딩의 로비에 전시되어 있는 대형 수족관 등의 다양한 경우에 있어서 이 법의 적용 여부가 문제될 수 있다.

아직 시행령이 제정되지 않은 탓에 법률의 내용만으로는 이 법의 적용대상이 될 동물원·수족관의 범위를 정확히 예측하기 어렵지만, 법률의 내용에 비추어 몇 가지 개념요소를 추출할 수 있을 것이다.

1) 전시·교육을 통한 정보제공

이 부분 정의는 동물원과 수족관이 동일한데, 동물원을 기준으로 보면 “야생생물 등을 보전·증식하거나 그 생태·습성을 조사·연구함으로써 국민들에게 전시·교육을 통해 야생동물에 대한 다양한 정보를 제공하는 시설”로 정의되고 있다. 그런데, 대부분의 동물 사육시설이 ‘보전·증식’ 또는 ‘조사·연구’한다는 태양은 충족할 수 있기 때문에, 결국 ‘전시·교육을 통한 정보제공’이 동물원·수족관의 중요한 개념지표가 된다고 하겠다. 이로써 축산 등 소비 목적의 동물 사육시설은 동물원·수족관의 개념에서 제외되며, 소규모 체험동물원이나 빌딩 로비의 대형 수족관은 위 개념에 포함될 여지를 갖게 된다.

2) 운영 주체 및 영리성

동물원수족관법에서는 동물원 또는 수족관의 운영자로 하여금 그 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사")에게 법정사항을 등록하도록 하면서 감독권한을 시·도지사에게 부여하고 있는데, 서울시가 운영하는 서울동물원(서울대공원)과 같이 시·도지사가 직접 운영하는 동물원·수족관도 이 법의 적용대상에 포함되는지 의문이 생길 수 있다. 그러나, 이 법상 시·도나 국가가 운영하는 시설을 제외할 근거가 없고 그와 같은 대형 시설을 적용대상에서 제외하는 경우 동물원수족관법의 취지나 의미가 상당히 반감될 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 시·도가 운영하는 시설이나 국립생태원과 같은 공법인도 다른 개념표지를 충족하는 경우에는 이 법의 적용대상이 된다고 보아야 할 것이다.

한편, ‘전시·교육을 통한 정보제공’의 대가로 입장료 등의 수입을 받는 시설에 대해서만 이 법을 적용하여야 하는지가 문제될 수 있는데, 동물원수족관법에서는 제5조에서 연간 개방일수를 규정하고 있을 뿐 그 시설의 유상성 여부에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않고, 입장료를 수취하는 시설로 한정할 이유를 찾기 어렵다는 점에서 장식용 대형 수족관과 같은 무상 개방시설도 당연히 이 법의 적용대상이라 볼 것이다.

3) 보유 생물 중에 따른 차이

동물원·수족관의 생물다양성 보전 기능에 방점을 찍는 입장에서는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따른 야생생물과 같이 특정한 종을 전시·교육하는 시설만을 이 법의 적용대상으로 하여야 한다는 입장을 취할 수 있고,³⁾ 동물복지나

동물보호에서 이 법의 의의를 찾는 입장에서는 야생생물이 아닌 말이나 양과 같은 가축을 전사·교육하는 시설도 이 법의 적용대상에 포함시켜야 한다는 입장을 취할 것이다.

이 법의 구체적인 적용대상은 법 제2조 제1호 및 제2호에 의해 시행령에서 구체화될 문제이지만, 동물원·수족관법은 제2조 제1호에서 “야생동물 등”이라 하고, 제2호에서 “해양생물 또는 담수생물 등”이라고 하여 일단 야생생물이나 해양생물에 한정하지 않고 범위를 확장할 여지를 열어 두고 있다.

또한, 만약 시행령에서 동물원과 수족관의 범위를 법 제2조 제3호 내지 제5호에 따른 ‘야생동물, 해양생물, 담수생물’의 종 수나 개체 수를 기준으로 확정하게 된다고 하더라도, 이 법에서 ‘보유 생물(동물)’을 전제로 규정하고 있는 ① 보유생물 목록 제출의무(제3조 제1항 제6호), ② 보유생물의 질병 관리계획 등 계획 제출의무(제3조 제1항 제8호), ③ 보유생물에 대한 적정한 서식환경 제공의무(제6조), ④ 보유생물에 대한 학대행위 등 금지의무(제7조), ⑤ 보유생물의 목록 변경내역 및 반입·반출 등에 대한 기록유지·보존의무(제9조)는 동물원·수족관 내의 모든 보유생물에 적용될 것이다.

(2) 동물원·수족관의 범위

동물원·수족관을 등록하도록 하여 관리하고자 하는 견지에서, 동물 한 마리를 전 시하는 시설까지 모두 제도적 관리의 대상으로 편입하는 것은 현실적 어려움이 클 것으로 생각된다. 일정 규모 이상의 동물원·수족관으로 제한하여 관리하고자 한다면 어떤 기준으로 규모를 판단해야 할 것인지 여러 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 동물원의 경우에는 쉽게 생각할 수 있는 기준이 ‘종(種)’과 ‘개체 수’일 것

3) 참고로, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제2조 제1호에서는 “야생생물이란 산·들 또는 강 등 자연상태에서 서식하거나 자생하는 동물, 식물, 균류·지의류, 원생생물 및 원핵생물의 종(種)을 말한다”고 규정함으로써 “야생생물”을 개별 생물 개체 단위가 아닌 생물 분류의 기본 단위인 종(種)을 기준으로 정의하고 있기 때문에, 본래 야생에서 서식하는 종의 동물이 동물원에서 사육되고 있는 경우에도 여전히 위 법에 따른 “야생생물”에 해당하는 것으로 해석된다(2014. 2. 12.자 법제처 법령해석, 안전번호 13-0530 참조).

이다. 추후 시행령에서 동물원의 범위를 확정함에 있어서 고려할 수 있는 방안은, 크게 ① ‘야생동물 O종 이상’으로 규정하는 방안, ② ‘야생동물 OO 개체 수 이상’으로 규정하는 방안, ③ ‘야생동물 O종 이상이거나 OO 개체 수 이상’으로 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있고, ④ 위의 종 수나 개체 수를 야생동물에 국한하지 않고 ‘보유동물’의 종 수나 개체 수로 규정하는 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다. 사건으로는, 단순히 ‘종 수’만을 기준으로 하는 경우 특정 종을 위주로 전시하는 대규모 시설이 이 법의 사각지대에 놓일 수 있는 점을 고려할 때, ‘종 수’와 ‘개체 수’를 선택적으로 고려하는 위 ③ 방안이 가장 합리적이라고 생각된다. 또한, 예를 들어 양떼를 전시하는 체험형 목장과 같은 시설을 이 법의 규율대상으로 할 것인지에 따라 범위 획정을 ‘야생동물’로 할 것인지 ‘보유동물’로 할 것인지가 나뉘게 될 텐데, 이 부분은 관리의 가능범위와 현재의 관리실태를 신중히 고려하여 정책적으로 판단해야 할 문제로 보인다.

한편, 수족관의 경우에는 어류 등 수생생물의 경우 수조에서 서식하는 특성상 그 개체 수를 정확히 파악하기 어렵고 증식과 소멸이 빈번하게 대규모로 일어난다는 점을 고려할 때 동물원과 다른 기준이 적용될 필요가 있을 것으로 보인다. 또한, 생물다양성 보전이나 동물복지에 대한 대중 감수성을 고려할 때 열대어 여러 마리를 키우는 수족관과 돌고래 한 마리를 키우는 수족관은 그 관리 필요성을 동일하게 평가하기 어려운 측면이 있으므로 단순히 ‘종 수’나 ‘개체 수’를 기준으로 범위를 확정하는 것이 용이하지 않다. 따라서, 수족관의 경우에는 수조 용량 등 별도의 기준으로 범위를 확정하는 것이 보다 합리적이라고 할 것이다.⁴⁾

나아가, 과연 몇 종, 몇 개체 수, 얼마의 면적을 기준으로 적용대상을 정할 것인지 여부도 중요한 문제가 아닐 수 없다. 애초에 이 법이 추진된 배경은 이미 잘 관리되고 있는 대형 동물원·수족관을 등록·관리하려는 것이라기보다는 기존에 현황 파악이 어려웠던 중·소형 시설의 현황을 파악하고 그에 대한 관리를 시작하려는 취지였던 것으로 알려져 있다. 따라서, 법의 적용대상이 되는 기준은 가급적 낮추어 중·소형 시설까지 법의 적용대상으로 편입하고, 대신에 등록된 시설의 시설요건이나 인력요건을 규모에 따라 세분화하여⁵⁾ 영세 사업자들의 시설·인력요건 구비

4) 해양생물, 담수생물 관련 제도를 연구하는 정책기관인 한국해양수산개발원의 육근형 박사의 의견도 이와 같은 것으로 확인된다(육근형 박사 개인통신).
 5) 대형, 중형, 소형으로 규모에 따라 구분한 뒤 갖추어야 하는 시설과 인력을 차별적으로

부담을 경감시켜 주는 방향으로 설계되는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

2. 의무적 등록제 및 등록요건

각 의원안에서 담고 있던 여러 제도들이 제정안에서 제외되면서 동물원수족관법 제3조의 ‘등록’은 이 법의 핵심적인 내용이 되었고, 동물원·수족관 관리의 시발점이 된다는 측면에서 이 법의 등록제도는 중요한 의의가 있다. 제3조는 동물원 또는 수족관을 운영하는 자로 하여금 시·도지사에게 일정한 사항을 등록하도록 의무화하고 있으며, 그 등록사항은 ① 시설의 명칭, ② 시설의 소재지, ③ 시설의 명세, ④ 시설 대표자의 성명 및 주소, ⑤ 전문인력의 현황, ⑥ 보유하고 있는 생물종 및 그 개체 수의 목록, ⑦ 보유하고 있는 멸종위기종 및 보호대상 해양생물종 및 그 개체 수의 목록, ⑧ 보유 생물의 질병 및 인수공통 질병 관리계획, 적정한 서식환경 제공계획, 안전관리계획, 휴·폐원 시의 보유 생물 관리계획이다.⁶⁾ 그 중에서 ③ 시설의 명세와 ⑤ 전문인력의 현황에 대해서는 “대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 등록”하여야 한다고 함으로써, 등록에 대한 시설요건과 인력요건을 규정하였으며 그 구체적인 내용은 시행령에 위임하고 있다.

(1) 등록의무

강학상 등록은 일정한 사실이나 법률관계를 행정기관에 갖추어둔 장부에 등재하고 이에 따라 일정한 사실이나 법률관계의 존부를 공적으로 증명하는 것을 말하는 것으로서 본래 의미의 인허가 제도로는 볼 수 없으나, 현행법에서는 ‘등록’을 허가 와 신고의 중간에 속하는 인허가 제도로 운영하고 있는 경우가 많다.⁷⁾ 이 법상의 등록제도 역시 단순히 공적 장부에 등재하는 것으로 족한 본래적 의미의 등록이 아니라, 일정한 시설요건·인력요건을 구비하여 행정기관의 확인을 받아야 한다는 측면에서 ‘약한 의미의 허가’ 제도로서의 성격을 띠고 있다고 할 것이다.

장하나 의원이 2013. 9. 27.자로 대표발의한 「동물원법안」(이하 “장하나 의원

규정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

- 6) 위 ⑤ 내지 ⑦ 이외의 사항이 변경된 때에는 변경등록을 하여야 하고(법 제3조 제3항), ⑤ 내지 ⑦에 해당하는 사항이 변경된 때에는 후술하는 바와 같이 그 변경내역을 기록하여 연 1회 시·도지사에게 제출하도록 하고 있다(법 제9조 제1호, 제10조 제1항).
- 7) 법제처, “법령 입안·심사 기준”, 2012. 12., 143면.

안”)에서는 동물원 및 수족관에 대해 환경부장관의 허가를 받도록 하면서, 환경부장관이 허가를 하기 위해서는 환경부장관 소속인 ‘동물원등 관리위원회’의 심의·의결을 거치도록 하여 ‘강화된 허가제’를 규정하고 있었다. 이와 같은 강화된 허가제는 발전소에 대한 전기사업 허가⁸⁾와 같은 경우에서 그 예를 찾아 볼 수 있지만, 중·소형 동물원·수족관까지 이 법의 적용대상으로 하여 관리체계를 갖추고자 한다면 장하나 의원안과 같이 모든 허가에 있어서 위원회의 심의·의결까지 거치도록 하는 것은 균형상 적절치 않다고 생각된다.

한편, 한정에 의원이 2013. 1. 30.자로 대표발의한 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 일부개정안(이하 “한정에 의원안”)과 양창영 의원이 2015. 3. 24.자로 대표발의한 「동물원 관리·육성에 관한 법률안」(이하 “양창영 의원안”)에서는, 설립단계와 운영단계를 나누어, 동물원을 설립하기 전에 설립계획을 환경부장관에게 신고하고 추후 운영하게 되면 일정 시설 및 인력 요건을 갖추어 다시 환경부장관에게 등록하도록 하는 2단계 절차를 규정하고 있었다. 이같이 2단계 절차로 인허가를 진행하는 예는 폐기물관리법상의 폐기물처리업 허가에 있어서 적합통보 후 허가절차를 진행하도록 하는 경우⁹⁾ 등에서 찾아 볼 수 있는데, 이 역시도 다양한 동물원·수족관을 제도적 관리범위 내로 포섭하려는 취지에서는 다소 과한 절차라고 보인다.

결론적으로, 현재 법적 관리범위 밖에서 난립되어 있는 동물원·수족관의 현황을 제도적으로 파악하여 관리를 개시하고자 하는 측면에서는 기존 동물원·수족관의 인허가 부담을 경감하면서 인허가 제도에의 참여를 유도할 필요가 있으므로, ‘약한 의미의 허가’로 볼 수 있는 동물원수족관법상의 등록제도가 적절한 입법이라고 생각된다.

(2) 등록요건 - 시설 및 인력

동물원수족관법 제3조 제1항은 ‘시설의 명세’와 ‘전문인력의 현황’에 대하여 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 등록하도록 함으로써, 법 제2조 제1호 또는 제2

8) 전기사업법 제7조에서는 산업통상자원부장관으로 하여금 전기사업에 대한 허가를 하기 전에 전기위원회의 심의를 거치도록 하고 있다.

9) 폐기물관리법 제25조 제1항 내지 제3항 참조.

호에 해당하는 시설로 하여금 일정한 요건을 충족시키도록 규정하고 있다. 위 두 요건은 법 부칙 제2조에 따라 시행일로부터 2년 이내에 충족하면 되는 것이므로, 법 시행일인 2017. 5. 30.로부터 2년 이내인 2019. 5. 30.까지 요건을 만족시켜야 한다.

동물원·수족관의 시설 요건으로는 진료시설이나 격리시설, 분뇨처리시설, 일정한 면적 이상의 사육시설 등 동물원·수족관의 적정 관리나 보유 생물 보호에 필요한 시설들을 생각해 볼 수 있을 것이다.¹⁰⁾ 다만, 시행령에서 높은 시설 요건을 규정하게 될 경우 기존의 중·소형 동물원·수족관에 과중한 규제 준수 비용이 발생할 수 있는 점을 고려하여, 동물원·수족관의 규모별로 세분화하여 대형·중형·소형에 맞는 시설기준을 수립하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 정형적인 동물원·수족관 외에 ‘이동식 동물원’과 같은 비정형적인 시설에 대해서도 시행령에서 별도의 시설기준을 수립할 필요가 있을 것이다.

한편, 인력 요건에 있어서는 규모에 따라 일정한 수 이상의 사육사를 두도록 하거나 촉탁 수의사를 두도록 하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것인데, 시행령에서 사육사의 학력기준이나 경력기준을 엄격하게 할 경우 기존 동물원·수족관에서 근무하던 종사자들이 일시에 일자리를 잃게 되는 부작용이 발생할 수 있으므로 그에 관한 주의를 요한다. 그 대안으로는, ① 시행령 별표 등에서 각 규모별 인력 요건을 세분화하면서 소형 동물원·수족관에 대해서는 인력 요건을 완화하는 방안, ② 동물원수족관법 제정(2016. 5. 29.) 이전부터 종사하던 근로자들이 등록요건의 경과 기간인 2019. 5. 30.까지 경력요건을 충족시킬 수 있도록 일단 경력 요건은 3년으로 규정하고 그 보다 상향할 필요성이 있다면 단계적으로 상향되도록 규정하는 방안이 있을 것으로 보인다.

3. 휴·폐원 시의 의무

10) 동물원수족관법 제정 전에 작성·제출된 환경부 용역보고서에서는 동물원의 시설요건으로 전시시설, 사무실 또는 연구실, 사육시설, 동물 진료 또는 격리시설을 예시하고 있고, 수족관의 시설요건으로는 전시시설, 사무실 또는 연구실, 수족치료시설, 순환장치, 예비구조를 예시하고 있다(사단법인 환경법학회, “동물원·식물원 및 수족관 관리제도 마련을 위한 연구”, 환경부 연구용역 최종보고서, 2015. 12.).

치악 드림랜드 사례에 비추어 보면 동물원·수족관이 장기적으로 휴원을 하거나 폐원할 경우에 어떠한 관리체계를 만들 것인가 하는 문제는 매우 중요하다. 동물원·수족관은 살아 있는 생명을 우리나라 수조 안에 가두어 놓는 것이기 때문에 운영자가 제대로 관리하지 않고 방치할 경우 보유 생물이 폐사하는 등 생물다양성 보존이나 동물복지 측면에서 용인하기 어려운 결과가 발생할 수 있기 때문이다.

이러한 점을 고려하여, 동물원수족관법은 동물원·수족관 운영자로 하여금 ① 등록 신청 시에 ‘휴·폐원 시의 보유 생물 관리계획’을 제출하도록 하고 그 계획을 정당한 사유 없이 이행하지 않으면 500만원 이하의 과태료 부과대상이 되도록 하며(제3조 제1항, 제18조 제1항 제1호), ② 연속하여 6개월 이상 개방하지 아니할 사유가 발생하는 경우 지체 없이 그 사유와 보유 생물 관리계획, 향후 연간 개방계획을 포함한 휴원신고를 하도록 하고(제5조 제2항), ③ 폐원 시에는 등록 시에 제출한 ‘휴·폐원 시의 보유 생물 관리계획’에 따른 조치를 적절하게 이행하였음을 증명하는 서류를 갖추어 폐원신고를 하도록 하고 있다(제5조 제3항).¹¹⁾ 또한, ④ 위 ‘휴·폐원 시의 보유 생물 관리계획’이 적절하지 않다고 판단되거나 그 계획과 다르게 관리되고 있는 경우에는 시·도지사가 시정명령 등 필요한 조치명령을 발할 수 있고(제12조 제1항 제2호), 이러한 조치명령을 정당한 사유 없이 따르지 않게 되면 500만원 이하의 벌금과 등록취소의 제재를 받을 수 있다(제4조 제1항 제3호, 제16조 제2항 제7호).

그런데, 위와 같은 조치만으로 휴·폐원 시에 동물이 방치되어 주변 환경과 사육 동물에게 심각한 위해가 발생하는 것을 방지할 수 있는지는 의문이다. 그 이유는 크게 아래 두 가지이다.

첫째, 시·도지사가 발령할 수 있는 조치명령에 동물원·수족관 운영자의 재산권을 제한하는 ‘보유 생물 양도명령’이 포함되는지가 불분명하다. 운영자가 자금난 등으로 보유 생물을 제대로 관리하지 못할 경우 시정명령보다는 그 보유 생물의 소유권 자체를 국가·지방자치단체나 다른 운영자에게 양도하도록 하는 것이 더 적합한 해결책일 수 있는데, 우리 법체계상 동물이 재물로 취급되는 현실¹²⁾에서 이 법 제

11) 참고로, 장하나 의원안에서는 폐원신고를 할 경우 “신고를 하기 전에 사육 중인 동물을 다른 동물원등에 양도·증여하거나, 보호시설로 인계하여야 한다.”는 규정을 두고 있었다(장하나 의원안 제12조).

12조의 조치명령 규정만으로는 사·도지사가 양도명령까지 발령할 수 있는 것인지가 모호하기 때문이다. 향후 개정 시에는 조치명령의 근거 규정인 법 제12조를 보다 구체적으로 개정하여 양도명령의 근거를 명확히 하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 동물원·수족관 운영자가 관리계획을 위반하고 조치명령을 무시하며 동물을 방치할 경우 500만원 이하의 벌금이나 과태료 부과와 같은 제재로는 운영자를 실효적으로 강제하기 어려울 수 있으며, 운영자가 제재를 감수하고 아무런 조치를 취하지 않을 경우 결국 주변 환경의 위해 방지 등을 위해 국가나 지방자치단체의 비용으로 방치된 동물원·수족관을 관리하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 이 경우 동물원수족관법에 대집행 규정이 없다고 하더라도 행정대집행법에 따라 대집행 및 비용징수가 가능한데,¹³⁾ 운영자가 이미 자력을 상실한 경우라면 비용징수가 어려워 결국 국가나 지방자치단체의 비용 부담이 발생하게 될 것이다.

이러한 문제점을 사전에 예방하고 동물원·수족관 운영에 책임이 있는 운영자가 그 책임을 담보할 수 있도록 보험 가입의무나 공제조합 가입의무, 이행보증금 납입의무 등의 정책수단을 도입할 필요가 있는데, 이에 대해서는 상세히 후술한다.

4. 금지행위

동물원수족관법 제7조는 동물원·수족관의 운영자와 근무하는 자로 하여금 정당한 사유 없이 보유 동물¹⁴⁾에게 ① 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제8조 각 호의 학대행위¹⁵⁾, ② 도구·약물 등을 이용하여 상해를 입히는 행위, ③ 광고·전

12) 민법 제252조 제3항에서도 동물이 ‘동산’으로서 소유권의 객체임을 전제로 하고 있고, 이에 따라 타인의 동물을 죽인 행위에 대해서는 형법상 재물손괴죄가 성립된다는 것이 확립된 판례이다(대법원 2016. 1. 28. 선고 2014도2477 판결 등 다수).

13) 법제처, “법령 입안·심사 기준”, 2012. 12., 217면. 일반법인 행정대집행법이 있기 때문에 개별법에서 대집행을 할 수 있다는 근거규정을 별도로 두지 않더라도 행정대집행법상의 요건과 절차를 갖추어 대집행이 가능하다.

14) 야생생물이나 멸종위기종에 국한되지 않는다.

15) 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제8조(야생동물의 학대금지)

누구든지 정당한 사유 없이 야생동물에게 다음 각 호의 학대행위를 하여서는 아니 된다.

1. 때리거나 산채로 태우는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 방법으로 죽이는 행위
2. 포획·감금하여 고통을 주거나 상처를 입히는 행위
3. 살아 있는 상태에서 혈액, 쓸개, 내장 또는 그 밖의 생체의 일부를 채취하거나 채취하는 장치 등을 설치하는 행위

시 등의 목적으로 때리거나 상해를 입히는 행위, ④ 동물에게 먹이 또는 급수를 제한하거나 질병에 걸린 동물을 방치하는 행위를 하지 못하도록 규정하면서, 위 ① 내지 ③의 경우 위반 시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고(법 제16조 제1항), 위 ④를 위반한 경우 500만원 이하의 벌금에 처하도록 정하고 있다(법 제16조 제2항 제3호).

「동물보호법」 제8조와 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제8조에서도 학대행위를 금지하는 규정을 두고 있는데, 그 제재는 모두 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 규정하고 있어서 동물원수족관법과 비슷한 수준이다.

그런데, 「동물보호법」이나 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 상의 학대행위와 동물원수족관법상의 학대행위의 죄질이 동일한지 여부는 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 위 두 법상 학대금지 규정은 ‘누구든지’라는 표현을 사용하여 모든 사람을 수범자로 하고 있다. 그러나 동물원수족관법에서의 수범자는 ‘동물원·수족관의 운영자와 근무하는 자’이므로 이 법상의 금지행위 위반은 일종의 신분범의 성격을 가지고 있는 것이다. 동물원·수족관의 운영자나 종사자는 본인의 사업이나 업무를 위해 보유 생물을 관리하고 보호하는 자인데, 그러한 자가 보유 동물을 학대하거나 죽이는 행위를 한다면 그러한 행위는 일반인의 같은 행위보다 더 중하게 처벌되는 것이 보다 합리적일 것으로 보인다.

한편, 동물원수족관법에서는 “동물에게 먹이 또는 급수를 제한하거나 질병에 걸린 동물을 방치하는 행위”를 다른 금지행위보다 법정형을 낮추어 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는데(법 제16조 제2항 제3호), 동물보호법에서는 위 행위태양과 실질적으로 유사한 “고의로 사료 또는 물을 주지 아니하는 행위로 인하여 동물을 죽음에 이르게 하는 행위”를 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있어(동물보호법 제46조 제1항) 동물원수족관법보다 더 무겁게 처벌하고 있다. 이 역시 두 법 사이의 균형성이 문제될 수 있는 부분이다.

5. 안전관리 및 위해 방지

4. 목을 매달거나 독극물을 사용하는 등 잔인한 방법으로 죽이는 행위

동물원·수족관은 동물과 사람이 일상적으로 공존하며 사육사가 다양한 동물들의 먹이 제공, 훈련 등을 수행하는 공간이다 보니, 맹수의 공격이나 탈출 등 심각한 안전사고의 위험성을 지니고 있는 곳이다. 몇 차례의 사육사 사망 사건에서 보더라도, 동물원·수족관의 관리에 있어서 안전관리나 위해 방지는 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다.

동물원수족관법에서는 먼저 등록 시에 안전관리계획을 제출하도록 하고 있는데(법 제3조 제1항 제8호), 등록제도의 특성상 실질적 내용 심사는 어려울 것으로 생각된다. 그 외에 법 제8조에서 안전관리에 관한 독립한 규정을 두고 있는데, 제1항에서는 보유 생물이 사람에게 위해를 일으키지 않도록 관리하여야 한다는 일반적인 선언을 규정하고, 제2항에서는 위해 우려가 있거나 위해가 발생한 경우 지체 없이 필요한 조치를 취한 뒤 시·도지사에게 통보하도록 하는 사후통보의무를 규정하고 있다.

위와 같은 규정만으로는 동물원·수족관 내의 안전관리 및 위해 방지에 관해 충분하지 않다고 볼 수 있는데, 애초의 장하나 의원안, 한정애 의원안, 양창영 의원안에서도 안전관리나 위해 방지에 관해서는 구체적인 규정을 두고 있지 않았다는 것은 의아한 지점이다.

동물원·수족관 내 안전관리를 위해 법률에서 어떠한 내용을 규정하여야 할 것인가 하는 것은 법의 영역이라기보다는 안전보건정책의 영역이겠지만, 동물원·수족관을 관리하는 법률을 제정한 차제에 법령의 형태이든 정부 가이드라인의 형태이든 안전에 관한 수칙을 만들고 이를 의무적으로 배포·게시·교육하게 하는 것은 필요할 것이다.¹⁶⁾

16) 산업안전보건법 제41조에 따라 사업주가 대상화학물질을 취급하는 작업장 내에 물질안전보건자료(MSDS)를 비치하여 근로자가 쉽게 볼 수 있게 하여야 하는 것처럼, 동물원·수족관의 운영자도 근로자나 이용자의 안전을 위해 안전사고나 감염의 우려가 있는 생물에 대해서는 그 위험의 내용과 안전수칙을 적극적으로 알리고 교육하는 의무를 부담해야 할 것이다. 또한, 산업안전보건법 제31조 및 동법 시행규칙 제33조 제1항에 따라 동물원 운영자는 사업주로서 정기 안전·보건교육 실시의무를 지게 될 것이나, 이 법에서 동물원·수족관의 특성에 따른 안전·보건교육 제도를 도입하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

안전보건공단이 제정하여 공표하는 안전보건기술지침(KOSHA GUIDE)¹⁷⁾ 중에 ‘동물원 근로자의 안전작업에 관한 지침(지침번호 G-70-2011)’이 수립되어 있는데, 이 지침내용 중 일부는 동물원수족관법에서 참고하여 법제화하는 것이 필요해 보인다. 예를 들어, 위 KOSHA GUIDE 5.2조에서는 동물원 내 동물을 위험 요소에 따라 경고 그룹¹⁸⁾, 주의 그룹¹⁹⁾, 안전 그룹²⁰⁾ 세 가지로 분류하도록 하고 있는데, 이러한 점을 참고하여 사자 등의 맹수와 같이 안전사고 위험성이 큰 보유 생물의 경우에는 그 현황을 표시하여 보고하도록 하고, 그러한 위험군의 경우에는 일정한 자격을 가지거나 교육을 이수한 자를 지정하여 지정인 외에 접촉하지 못하도록 하는 등의 제도적인 조치를 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편, 「서울특별시 동물원 관리 규칙(서울특별시규칙 제3462호)」을 보면, ① 동물사, 외부철망, 울타리 등 동물원 내의 각종 건축물과 공작물에 대한 안전점검을 연 1회 이상 실시하도록 하고(제5조), ② 관람객이 맹수류 등 위험한 동물을 심하게 자극하는 등의 행위를 하지 않도록 안내판을 설치하거나 지도하여야 한다는 규정을 두고 있는데(제6조), 이러한 규정도 이 법 또는 시행령에 참고하여 포함할 필요가 있어 보인다.

6. 연간 현황자료 제출 의무

법은 제3조 제1항 각 호의 등록사항 중에서 빈번하게 변동될 수 있는 ① 전문인력의 현황, ② 보유하고 있는 생물종 및 그 개체 수의 목록, ③ 보유하고 있는 멸종위기종 및 보호대상 해양생물종 및 그 개체 수의 목록은 변경등록 대상으로 하지 않고, 그 변경내역에 관한 자료를 매년 1회 제출하도록 하고 있다(법 제9조

17) 안전보건기술지침(KOSHA GUIDE)은 법령으로서의 법적 구속력은 없으나, 법령에서 정한 최소한의 수준이 아니라 더 높은 수준의 안전보건 향상을 위해 참고해야 하는 기술적 사항에 대해 기술하고 있으며, 안전보건공단이 내·외부전문가의 참여하여 지침을 개발하고 분야별 지침 제정위원회의 심의·의결을 거쳐 확정하게 된다(안전보건공단 홈페이지의 안전보건기술지침 메뉴 참조).

18) 근로자에게 치명적인 사고나 생명의 위협을 가할 수 있는 맹독류의 동물들 (예 : 독성을 지닌 뱀 등 파충류와 독수리 등의 맹금류 및 표범과 사자 등의 포유류)

19) 근로자에게 치명적인 사고 및 질병을 야기할 수 있으나, 치명적이거나 심각하지 않은 중간 크기의 포유류 (예 : 독성을 지니고 있지 않은 도마뱀 등의 파충류와 몸 부피가 큰 코끼리 등의 포유류)

20) 비교적 안전하게 다룰 수 있는 위험요소가 크지 않은 작은 포유동물 및 조류 등 (예 : 앵무새, 거위 등 독성이 없는 가금류와 몸 부피가 작고 공격성이 없는 토끼 등의 포유류)

제1호, 제10조 제1항).

그리하여 동물원·수족관의 운영자는 ① 위 세 가지 사항의 변경내역, ② 보유 생물의 반입, 반출, 증식 및 사체관리에 관한 기록, ③ 동물원 및 수족관의 연간 개방 일수를 매년 1회 시·도지사에게 제출하여야 하고, 시·도지사는 추가자료 제출을 요구할 수 있다(제10조).

III. 동물원수족관법의 향후 개선 과제

동물원수족관법은 2017. 5. 30. 시행을 앞두고 있는데, 제정 법률이 시행 전임에도 불구하고 법 개정이 필요하다는 목소리가 나오고 있다.²¹⁾ 동물원·수족관에 대한 관리를 시작하는 데에 의의를 둔다면 첫 술에 배부를 수 없겠지만, 법의 개선과 보완을 위한 몇 가지 개정방향을 제시하고자 한다.

1. 법의 입법목적과 성격을 명확히 해야

동물원수족관법 제1조는 이 법의 입법 목적을 “이 법은 동물원 및 수족관의 등록과 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 동물원 및 수족관에 있는 야생생물 등을 보존·연구하고 그 생태와 습성에 대한 올바른 정보를 국민들에게 제공하며 생물다양성 보전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 즉, 그 내용을 분설하여 보면, 야생생물 등의 보존·연구, 국민들에 대한 정보제공, 생물다양성 보전이 입법 목적인 셈이다.

이는 장하나 의원안이 “이 법은 동물에 대한 인간의 책임을 바탕으로 동물원의 설립과 운영에 필요한 사항 및 동물원에서의 동물의 사육에 관한 사항을 규정함으로써 동물원을 건전하게 관리하고 동물원 내 사육동물의 복지를 증진함을 목적으로 한다.”고 입법 목적을 규정하여 동물에 대한 인간의 책임과 동물복지를 강조하였던 것과 대조된다.

21) 주간동아, “‘반쪽짜리’ 누더기 된 동물원법 ‘동물쇼는 그대로 계속된다’“, 2016. 5. 25.자 기사; 뉴스1, “장하나 ‘동물원법’ 국민적 관심 속에 보완 필요“, 2016. 5. 19.자 기사.

한편, 위와 같이 입법목적에 연구정보제공이나 생물다양성 보전에 방점이 찍혀 있는 것과는 상반되게, 이 법의 개별 규정에서는 생물다양성 보전 기능을 수행하는 시설로서의 동물원·수족관을 지원하거나 연구를 장려하는 내용을 규정하고 있지 않다.²²⁾

생각건대, 이 법의 내용 중의 상당 부분은 보유 동물의 ‘보호’에 할애되고 있는 바, 이 법의 입법목적에서도 그러한 점을 명확히 드러내어 법의 정체성과 통일성을 확보할 필요가 있어 보인다. 즉, 보유 생물을 단순히 종(種)으로서의 보전·연구 대상으로만 접근하는 것이 아니라 개별 개체를 생명으로서 ‘보호’하는 것이 이 법의 입법목적 중 하나라는 것을 명확히 밝히는 것이 바람직하고, 그것이 이 법의 내용과 입법배경에 부합하는 방향이라고 생각된다.²³⁾

2. 환경부와 해양수산부의 권한 규정 필요

애초 발의된 3개 의원안에서는 모두 환경부장관에게 인허가 권한 및 감독 권한을 부여하고 있었음에도 불구하고, 동물원수족관법에서는 모든 인허가 및 감독 권한을 사·도지사에게 부여하고 이 법의 주무부처인 환경부와 해양수산부의 권한과 의무에 대해서는 어디에도 언급되어 있지 않다.

이와 같이 주무부처의 권한이나 의무를 전혀 규정하고 있지 않은 입법은 매우 드문 경우일 뿐만 아니라, 주무부처에 지도·점검 권한마저 부여하지 않게 되면 전국적인 현황 파악이나 일관된 관리 등에 있어서 장애가 초래될 수 있다. 또한, 환경부는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에 따라 그 적용대상 야생생물에 대한 관리 권한을 가지고 해양수산부는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 따라 해양생물에 대한 일정한 권한을 가지는데, 정작 동물원·수족관 그 자체에 대해서는 아무런 권한을 가지지 못한다는 것이 권한이나 관리의 공백을 낳을 우려도 있다고 하겠다.

생각건대, 동물원에 대해서는 환경부장관이, 수족관에 대해서는 해양수산부장관

22) 법 제14조에서 “보유 생물의 적절한 보전, 증식 및 질병의 치료 등에 필요한 기술과 경비의 일부를 지원할 수 있다.”는 규정을 두고 있기는 하지만, 이 법의 목적과 성격을 담아낸 규정이라고 설명하기에는 부족해 보인다.

23) 기존 의원안이나 협의조정안에서와 달리, 동물원수족관법 제정안에서는 ‘복지’나 ‘보호’와 같은 표현이 모두 제외되었다.

이 최종적인 관리·감독권한을 가지면서, 그 규모나 종류에 따라서는 지방환경청·지방해양수산청 또는 시·도지사에게 그 권한을 위임하는 방식을 취하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다.

3. 사육동물 복지 관련 규정에 대한 재논의 필요

3개 의원안 중에서 사육동물 복지를 가장 중요시하였던 장하나 의원안과 비교해 보면 동물원수족관법 제정안에는 동물복지와 관련한 규정에 대부분 제외되었다고 말할 수 있다. 즉, 이 법 제6조에서는 “보유 생물에 대하여 생물종의 특성에 맞는 영양분 공급, 질병 치료 등 적절한 서식환경을 제공하여야 한다.”는 규정을 두고 있으나 구체적인 기준이나 처벌규정을 두고 있지 않아 선언적인 내용이라고 할 수 있고, 제7조에서 규정하고 있는 금지행위도 「동물보호법」 또는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」의 금지행위와 중첩되는 내용으로서 새로운 내용이라고 보기 어렵다.

반면, 장하나 의원안의 경우 ① 환경부장관 소속으로 ‘동물원등 관리위원회’를 두어 동물원 또는 동물 전문가들이 동물원 관리나 사육동물 복지와 관련된 안전에 관해 심의·의결하도록 하고, ② 동물원·수족관에 대해 설립허가를 얻으려면 ‘동물 본연의 습성 및 정상적 행동을 유지시키기 위한 종별·개체 수별 사육면적’ 등 사육환경에 대한 요건을 갖추어야 하며,²⁴⁾ ③ 종 특성상 동물원등에서 사육하는 것이 극히 부적합하다고 인정되는 동물을 환경부장관이 매년 ‘사육 부적합 동물’로 지정·고시하게 할 뿐 아니라, ④ 운영자 및 사육사의 금지행위²⁵⁾에 동물쇼를 위한

24) 장하나 의원안에서는 아래 사항에 관해 대통령령으로 정하는 요건을 준수하는 것을 허가 요건으로 하였다(장하나 의원안 제5조).

1. 동물 본연의 습성 및 정상적 행동을 유지시키기 위한 종(種)·개체 수 별 사육면적 등 사육환경에 관한 사항
2. 동물원에서 동물을 사육하는 자의 인원 등 동물의 적절한 사육을 위하여 필요한 사항
3. 동물의 방역·치료·안락사를 위한 시설 및 수의사의 인원 등 동물의 질병 관리에 관한 사항
4. 동물을 이용한 공연 및 사람이 직접 동물을 만지거나 먹이를 주도록 하는 등의 동물을 이용한 행사의 운영에 관한 사항
5. 그 밖에 동물의 사육 및 동물원등 이용자의 안전과 편의를 위한 시설에 관한 사항

25) 장하나 의원안 제7조(사육동물의 관리 등) ② 동물원등의 장 및 사육사는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 동물원등 이용자의 관람을 목적으로 동물을 인위적인 방법으로 훈련시키는 행위

훈련금지가 포함되어 있었다. 또한, ⑤ 치료를 요하는 동물의 보호를 위해 운영자에게 치료의무를 부과하고 그 의무를 게을리하는 경우에는 환경부장관이 직접 조치 및 비용 구상이 가능하도록 하는 규정도 두고 있었다.

동물원수족관법은 그 제정 과정에서 동물원·수족관 운영자 등 업계의 반대로 인해 여러 차례 좌초 위기에 놓인 바 있고 그로 인해 동물원수족관법의 제정을 추진하는 그룹에서도 일단 ‘제정’에 목표를 두고 여러 실체적 내용들의 논의를 제정 이후로 미루었다고 알려져 있다. 이 법이 어렵게 제정되어 첫 걸음을 땀 만큼, 제정 과정에서 충분히 다루지 못한 사육동물 복지 문제에 대해 다시 조명하여 토론하고, 보다 보완된 내용으로 이 법이 개선될 수 있도록 개정 논의를 이어 나가야 할 것이다.

4. 폐원 또는 부적정 운영에 대한 실효적 대응책 마련 필요

II. 3.에서 살펴 본 바와 같이, 폐원이나 부적정 운영으로 동물원·수족관 내의 보유 생물이 방치되는 상황에서 운영자가 시·도지사의 조치명령을 따르지 않는 경우에는 그 관리의무를 강제하기 어렵고, 운영자에게 자력조차 없는 경우에는 대집행 후 비용징수도 용이하지 않아 국가나 지방자치단체의 비용으로 방치된 동물원·수족관을 관리하고 보유 생물을 처리하여야 하는 경우가 발생할 수 있다.

동물원수족관법은 이러한 상황에 대한 대응수단을 규정하고 있지 않은데, 다른 입법례를 참고하여 위와 같은 문제에 대한 대응책을 마련할 필요가 있을 것이다. 여러 입법례를 살펴보면, 환경상의 위해나 제3자의 경제적 손해를 유발할 수 있는 행위를 업(業)으로 하는 경우에는 그러한 위해나 손해가 발생할 경우를 대비하여 미리 그에 대한 담보방안을 마련하도록 하는 경우가 있다.

-
2. 환경부령으로 정하는 종(種)·개체 수 별 사육면적 등 사육환경에 못 미치는 사육환경에서 동물을 사육하는 행위
 3. 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 환경부령으로 정하는 정당한 사유 외에 사육의 편의 등을 위하여 전기충격기, 채찍, 족쇄 등을 사용하는 등 환경부장관이 정하는 위협적인 행위를 통하여 동물을 관리하는 행위
 4. 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 환경부령으로 정하는 정당한 사유 외의 사유로 동물의 신체를 손상시키는 행위

예를 들면, 폐기물관리법 제40조에서는 폐기물처리업자가 추후 폐기물을 방치하는 상황을 방지하기 위해, 폐기물처리업자로 하여금 영업 시작 전에 ① 폐기물처리업자들이 공동으로 설립한 방치폐기물 처리 공제조합에 분담금을 납부하도록 하여 그 공제조합에게 방치폐기물 처리책임을 지우거나, ② 폐기물 처리를 보증하는 보험에 가입하도록 하고 있고, ③ 종래에는 폐기물 처리 이행보증금을 예치하는 방법도 선택할 수 있었으나 이 방법은 2007년에 삭제되었다. 즉, 위 방치폐기물 방지규정의 경우 장애에 있을지 모르는 사업자의 사업포기나 자력상실에 대비하여, 인허가 단계에서 일정한 경제적 보증수단을 강구하게 하고, 추후 방치폐기물이 발생하면 공제조합이 처리하거나 보험사가 그 처리비용을 부담하는 방법으로 그 처리비용의 재원을 사업자 측에서 마련하도록 하는 것이다.

폐기물관리법 뿐 아니라, 신용정보법 제43조의3에서도 신용정보회사등이 위법행위를 할 경우의 손해배상금을 담보하기 위해 미리 금융위원회가 정하는 기준에 따라 보험 또는 공제에 가입하거나 준비금을 적립하는 등의 사전조치를 취하도록 하고 있다.

이러한 사례를 참고하여, 동물원·수족관의 경우에도 운영자들로 하여금 공제조합을 설립하도록 하여 분담금을 적립하도록 하거나 보험에 가입하게 하여, 동물원·수족관의 방치나 부적정 운영에 대한 대응이 용이할 수 있도록 하는 것이 바람직해 보인다.

5. 위법시설에 대한 행정적 제재 필요

시설에 대한 등록의무를 규정한 이상 등록을 하지 않은 미등록시설이나 등록이 취소된 시설에 대해 행정적인 제재수단을 마련할 필요가 있을 것이다. 다른 법령의 경우를 보면, 예컨대 신고나 허가 없이 폐수 배출시설을 설치·운영하는 경우에는 형사처벌이나 허가취소 사유가 되는 외에도 인허가 완료 시까지 해당 배출시설의 사용중지를 명하도록 하는 방식으로 위법시설의 운영을 제한하고 있다(수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제44조).

그런데 동물원수족관법의 경우에는 미등록 시설(등록취소된 시설 포함)에 대하여 500만원 이하의 벌금만을 제재로 규정하고 있을 뿐, 그러한 위법 시설을 행정적으

로 어떻게 처리할 것인지에 대해서는 침묵하고 있다.

일반적인 입법수단으로는 미등록 위법 시설에 대해 필요적으로 사용중지 명령이나 폐쇄명령을 내리도록 하는 방안이 있을 것이나, 동물원·수족관의 경우에는 살아 있는 생물을 보유하고 있기 때문에 사용중지나 폐쇄 시에 보유 생물 관리의 문제가 발생하게 된다. 다시 말해, 동물원·수족관은 운영자가 운영하는 시설인 동시에 사회적으로 보호대상이라 여겨지는 생물들의 서식 공간이기 때문에, 운영자에 대한 제재의 측면에서만 접근할 수 없는 복잡한 문제가 발생하는 것이다.

이에 대한 해결책으로는, 미등록 위법 시설에 대해서 적법한 등록을 완료할 때까지 영업중지명령을 내릴 수 있도록 하면서 그 중단기간 동안은 운영자로 하여금 직접 관리하도록 하거나 용이하지 않은 경우에는 위탁업체를 통해 관리하고 그 비용은 운영자에게 징수하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다(미등록 시설인 경우에는 등록절차를 밟기 전이므로 사전에 납부한 보험이나 공제조합 분담금이 없을 것이고, 별도의 비용징수가 필요할 것이다). 일정한 경우에는 보유 생물에 대한 양도명령을 발령할 수 있어야 함은 당연하다.

IV. 마치며

최근 아르헨티나의 부에노스 아이레스에서 140년 역사를 자랑하는 동물원을 폐쇄하고 사육하던 동물들은 적응 훈련을 거쳐 야생으로 돌려보내기로 결정했다는 기사를 보았다.²⁶⁾ 그 기사를 보면 부에노스 아이레스 시장이 밝힌 동물원 폐쇄의 이유는 바로 “동물을 우리에게 가둬 두는 것은 잘못된 일이며, 동물은 태어난 환경에서 자유롭게 살아야 한다.”는 것이었다.

야생동물을 마주치는 것보다 동물원이 훨씬 더 익숙한 우리에게, 동물원의 존재가 당연한 것인지, 아니면 동물원을 없애는 것이 옳은 일인지는 말하기 어렵다. 다만, 우리가 어떠한 목적에서든 살아 있는 생명을 우리나라 수조 안에 가두어 이용함

²⁶⁾ The Guardian, “Buenos Aires zoo to close after 140 years: ‘Captivity is degrading’”, June 23, 2016.

에 있어서는 윤리적으로나 사회적으로 책임이 따르게 된다. 동물원수족관법은 이제 까지 충분히 이루어지지 못한 그 ‘책임’ 이행에 대한 논의를 시작하는 초석이며, 동물권이나 생명존중에 대한 높아진 사회적 인식수준을 확인하는 계기가 되었다고 생각된다. 동물에 대해서 고민하는 태도와 노력이 우리 사회의 건강함을 확인하는 좋은 방법 중 하나가 될 것이고, 그러한 의미에서도 향후 이 법을 보완·개선하는 과정에서 더 많은 논쟁과 성찰이 이루어지기를 바란다.

투고일자 2016.07.08, 심사일자 2016.09.21, 게재확정일자 2016.09.22

참고문헌

[국내문헌]

- 강성구·윤익준, “동물원법안 입법과정에서 이해당사자의 상호작용 및 입법평가에 관한 연구”, 『2016년 한국환경정책학회 춘계학술대회 요약집』, 2016. 2
법제처, “법령 입안·심사 기준”, 2012. 12
사단법인 환경법학회, “동물원·식물원 및 수족관 관리제도 마련을 위한 연구”, 환경부 연구용역 최종보고서, 2015. 12
안전보건공단, “동물원 근로자의 안전작업에 관한 지침”, 안전보건기술지침 (KOSHA GUIDE), 2011. 12
유선봉, “동물원 동물의 보호를 위한 입법적 제언”, 외법논집 제38권 제3호, 2014
조경욱·최병인·김휘울·한진수·김진석, “국내 동물원의 동물복지 평가에 관한 기초 연구”, 대한수의학회지(2009) 제49권 제1호
양창영의원 대표발의, 「동물원 관리·육성에 관한 법률안」, 2015. 3. 24
장하나의원 대표발의, 「동물원법안」, 2013. 9. 27
한정애의원 대표발의, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안」, 2013. 1. 30
위 3개 법안에 관한 국회 환경노동위원회의 각 심사보고서 및 검토보고서

[외국문헌]

- John Fraser Jessica Sickler, “Why Zoos & Aquariums Matter Handbook : Handbook of Research Key Findings and Results from National Audience Survey”, Association of Zoos and Aquariums, 2008

<Abstract>

Study on Management System for Zoos and Aquariums in Korea
- In relation to the enactment of the Act on Management of Zoos and Aquariums -

Lee, So-Young*

In the absence of independent law or regulation governing the management of zoos and aquariums, there have been many incidents which might have been prevented had a proper legislation been in place, such as incidents where a predatory animal attacked a zookeeper and where a bankrupt zoo neglected the animals therein. Against this backdrop, some members of the National Assembly of Korea (i.e., Jung-Ae Han, Ha-Na Chang, and Chang-Young Yang) proposed a legislation concerning zoos and, after a series of discussions and debates, the ‘Act on Management of Zoos and Aquariums’ was enacted on May 29, 2016.

The enactment of the Act has an important meaning as, for the first time in Korea, it introduces a management scheme for zoos and aquariums which have not been properly supervised from the perspective of laws. However, it should be noted that how it ends up being applied may greatly vary depending on the contents of the Enforcement Decree of the Act (the “Enforcement Decree”), such as the scope of the zoos and aquariums subject to registration, and that the possibility of amendment is not low considering the fact that the proposed legislation had been simplified by removing several systems initially included in the initial proposal and the necessity of amendment has been raised from the date of the enactment.

In this regard, this study aims (i) to explore the legal issues in relation to the Act which will be enforced as of May 30, 2017, (ii) to present advisable interpretation of the Act in consideration of the legislative history and intent; and

* Lawyer.

(iii) to propose issues and items which should be considered in establishing the Enforcement Decree. Further, this study also explores the discussions suggesting the necessity of amendment and presents the legislative opinions with respect to the advisable direction of the amendment discourse.

Lastly, this study proposes an option to require a person operating zoo or aquarium businesses to purchase insurance or join an industry association as administrative countermeasures against unhealthy operation or closure of zoos and aquariums to prevent careless business operation which may result in neglecting the animals.

Key words: Zoo, Aquarium, Zoo Animals, Animal Welfare, 「The Act on Management of Zoos and Aquariums」
--