

● 제298회 ●
서울특별시의회(정례회)
제8차 보건복지위원회

서울특별시 동물보호 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 830)

2020. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

[이승미 의원 발의]

의안번호 830

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 이승미 의원 발의(13명 찬성)

나. 제출일자 : 2019년 8월 6일

다. 회부일자 : 2019년 8월 13일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

가. 반려동물인구 천만시대를 맞아 동물복지에 대한 시민 관심이 높아지는 상황에서 일부 동물원에서의 동물 습성에 반하는 행위 강요 및 열악한 사육환경 등의 문제가 발생함에 따라 「서울특별시 동물보호 조례」의 적용범위를 확대 및 동물원의 동물 관리 및 보호에 따른 준수사항을 규정하여 실질적인 동물복지를 구현하고자 함

2. 주요내용

가. 동물원 동물 관리 및 보호에 따른 준수사항(관람·체험·공연 등)을 규정하고 시장이 규정 준수에 필요한 조취를 취할 수 있

도록 함(안 제27조)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「동물보호법」 및 「동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조
- 다. 기 타 : 해당사항 없음

Ⅲ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 제정안의 취지

- 개정안은 동물복지에 대한 관심이 증대되고 있는 상황이지만 동물원에서 동물 습성에 반하는 행위 강요 및 열악한 사육환경 등의 문제가 발생함에 따라 「서울특별시 동물보호 조례」의 적용 범위를 확대 및 동물원의 동물 관리 및 보호에 따른 준수사항을 규정하여 실질적인 동물복지를 구현하고자 제안된 안임.

2 개정안의 주요내용 검토

- 개정안은 제27조를 다음과 같이 신설하여 동물원 동물에 대한 동물복지를 증대하고자 제안되었음.
- 주요한 사항을 살펴보면 제27조제1항각호의 내용으로 ① 동물이 본래의 습성을 유지하도록 할 것, ② 동물원의 동물에 대한 치료를 할 것, ③ 동물의 습성에 반하는 훈련을 통해 동물공연을 하지 않을 것, ④ 동물의 관람 및 공연과 관련하여 공포와 스트레스를 받지 않도록 할 것 등임.
- 이와 같은 규정을 준수하지 않는 경우 시장이 이에 대한 시정을 할 수 있도록 제27조제2항을 신설하는 사항임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제27조(동물원의 동물 복지 등) ①

동물원의 동물을 사육·관리 또는 보호할 때에는 다음 각 호의 규정을 준수하여야 한다.

1. 동물원의 동물이 야생에서와 같이 자연스러운 행동을 자유롭게 발현할 수 있도록 충분한 공간을 제공하는 등 동물 본래의 습성을 유지하도록 할 것

2. 동물원의 동물이 갈증 및 굶주림을 겪거나 영양이 결핍되지 않도록 먹이를 충분히 제공하고, 불필요한 고통을 받지 않도록 적절한 치료를 제공할 것

3. 시민의 동물 관람·공연 등을 위하여 동물원 동물을 훈련시킬 때에는 생명존중을 고려하여 실시하도록 하고, 동물 본래의 습성에 반하는 공연 및 이를 위한 훈련은 실시하지 않도록 할 것

4. 시민의 동물 관람·공연 등을 위하여 동물원 동물을 이동시킬 경우에는 동물이 공포와 스트레스를 받지 아니하도록 할 것

② 시장은 동물원에서 제1항에 따른 규정이 준수되도록 필요한 조치를 취할 수 있다.

3 법률적 검토

가. 의무의 부여와 관련하여

- 지방자치법 제22조에 따라 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 하여 의무 부과에 관한 사항에 대하여 법률유보의 원칙¹⁾을 명확히 하고 있음.
- 개정안은 동물원의 동물을 사육·관리 또는 보호할 때 준수해야 할 규정을 명시하고 있는 바 이는 법적 해석에 따라 침익적 초과조례로 볼 수 있음. 따라서 법률에의 근거나 위임이 필요한 사항으로 판단할 수 있음.
- 동 조례의 상위법이라 할 수 있는 「동물보호법」에서 동물보호의 기본원칙으로 다음과 같이 동 조례 개정안이 가진 내용이 제시되어 동물보호의 기본원칙에 따라 누구나 동물을 보호할 수 있도록 하고 있음.

「동물보호법」

제3조(동물보호의 기본원칙) 누구든지 동물을 사육·관리 또는 보호할 때에는 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다. 1. 동물이 본래의 습성과 신체의 원형을 유지하면서 정상적으로 살 수 있도록 할 것 2. 동물이 갈증 및 굶주림을 겪거나 영양이 결핍되지 아니하도록 할 것 3. 동물이 정상적인 행동을 표현할 수 있고 불편함을 겪지 아니하도록 할 것 4. 동물이 고통·상해 및 질병으로부터 자유롭도록 할 것 5. 동물이 공포와 스트레스를 받지 아니하도록 할 것

1) 법률유보의 적용범위에 관해서는 침익적 행정작용 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 침익적 행정작용에는 반드시 법률의 근거가 필요하다는 견해.

나. 입법법률고문 자문의견

- 서울시의회의 입법법률고문의 자문의견에 따르면 개정안은 특별법의 지위를 가지는 「동물원 및 수족관에 관리에 관한 법률」(이하 “동물원수족관법”)에서 지방자치단체장에게 위임한 상황을 초과하고 있다는 의견임(3인).
- 법률유보의 원칙에 따라 조례를 개정하는 것이 타당하지 않다는 의견이 제시되고 있으며(2인), 이외에 해당 조례의 적용범위를 확대할 수 있도록 조례의 목적조항 등을 수정하는 것이 필요하다는 의견이 제시되었음.

	자치사무의 범위	법률유보 원칙과 관련	입법체계상 검토	비고
자문의견1	해당한다고 볼 수 있음	법률유보원칙 위반	타당하지 않음	
자문의견2	해당한다고 볼 수 있음	법률유보원칙 위반	타당하지 않음	
자문의견3	해당한다고 볼 수 있음	비고란 참조	타당하게 수정 요망	조례의 목적조항을 수정할 것

- 구체적으로 살펴보면 먼저 조례개정안의 타당성과 관련한 설명으로 목적조항에서 「동물보호법」을 통해 조례가 개정된 것이 아니라 「동물보호법」 및 「동물원수족관법」에 의하여 조례가 개정되었음을 명시하고 조례의 범위를 확대하는 안이 제안되었음.
- 그러나 서울시의 동물원 관리와 관련하여서는 서울대공원이라는 시설을 통해 동물원을 직접 운영하고 있기 때문에 동물원의 관리는 동물보호를 담당하고 있는 시민건강국의 업무범위를 초과한다고 볼 수 있음.

- 이러한 이유에서 이러한 조례의 제정이 타당한가에 대한 논의보다 조례체계상 집행가능한가에 대한 논의가 중요할 것으로 여겨짐.
- 입법체계상 동물원의 동물에 관해 동물보호법의 취지를 반영하여 개정안과 같이 준수사항을 규정하는 것이 원칙적으로 특별한 문제를 야기할 수는 없다고 사료되나, 개정안 중 시장의 조치권한은 지방자치법 제22조의 단서에 위반될 소지가 있음.
 - 이 외에 상위법에서 위임되지 않은 내용을 서울시의 조례로 규정하는 것이 타당한지 여부 문제는, ① 상위법령인 「동물보호법」에 따른 「서울특별시 동물보호 조례 일부개정조례안」은 상위법령에서 정한 기준을 초과하는 경우에 해당되어 무효라고 판단되며, ② 「동물원수족관법」에서는 지방자치단체 조례에 위임한 규정이 없으므로 「서울특별시 동물보호 조례 일부개정조례안」 지방자치법 제22조 단서에 반한다고 판단되는 의견을 고려해야 할 것으로 보임.

다. 집행부서 의견

- 개정안과 관련하여 준수사항을 준수해야 하는 주체가 누구인지가 불분명하고 시장이 조치를 하는 경우 어떠한 조치를 할 수 있는가에 대한 내용이 부재하여 민원 등의 업무처리 혼선이 예상된다고 의견을 밝히고 있음.

4 종합의견

- 동 조례를 통하여 하고자 하는 규제행정의 내용은 「동물원수족관법」에 의한 동물원의 동물복지에 관한 것으로 동물을 보호하고 복지를 증진시키고자 하는 조례안의 개정취지는 타당하다고 할 수 있음.
- 그러나 「지방자치법」 제22조에 의한 한계로 인하여 상위법령에서 위임되지 않은 규제의 권한을 시장이 가질 수 없는 점 등 법률유보의 원칙에 반한다는 의견과 서울시 집행부서의 의견 등을 심도 있게 검토할 필요가 있다고 사료됨.
- 다만 「동물보호법」의 동물에 대한 학대방지을 위한 입법취지에 맞춰 본 개정안에서 제안하고 있는 동물보호 등의 준수사항 등을 포함할 것인지에 대해서 정책적인 판단이 요망된다고 하겠음.