



제 422회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

■ 이만희의원 대표발의(의안번호 제2205634호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임재금

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	1
IV. 검토의견	3
1. 수목원의 정의 및 사업 범위에 교육을 추가	3
2. 국·공립 수목원조성예정지 지정기간의 단축	7
3. 시정요구 및 자료제출요구에 관한 규제의 재검토 폐지	11

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 이만회의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 11. 15.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 18.

II. 제안이유

수목원의 교육적 기능과 역할이 증대됨에 따라 수목원의 정의 및 사업 범위에 교육 기능을 명시하고, 수목원 조성예정지 지정으로 인해 재산권 행사가 제한되는 기간을 최소화하기 위해 수목원 조성예정지 지정기간을 현행 최장 8년에서 4년으로 축소하는 한편, 2023년에 재검토기간이 도래한 규제에 대한 규제개혁위원회 심의 결과에 따라 재검토 실익이 없는 수목원에 대한 시정요구와 자료제출요구에 관한 규제의 재검토기한을 삭제하려는 것임.

III. 주요내용

가. 수목원의 정의 및 사업 범위에 교육 기능을 명시함(안 제2조 · 제3조).

나. 국·공립수목원 조성예정지 지정기간을 최장 8년에서 4년으로
축소함(안 제6조의2).

다. 수목원에 대한 시정요구 및 자료제출요구에 관한 규제의 재검토
기한을 삭제함(안 제23조의2).

IV. 검토의견

1. 수목원의 정의 및 사업 범위에 교육을 추가

개정안은 수목원의 정의 및 사업 범위에 수목유전자원에 관한 교육을 추가하려는 것임(안 제2조제1호, 제3조제1항제1호).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “수목원”이란 수목을 중심으로 수목유전자원을 수집·증식·보존· <u>관리 및 전시</u> 하고 그 자원화를 위한 학술적·산업적 연구 등을 하는 시설로서 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 다음 각 목의 시설을 갖춘 것을 말한다. 가. ~ 라. (생략) 1의2. ~ 7. (생략)	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- ----- ----- <u>관리·전시·교육</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----. 가. ~ 라. (현행과 같음) 1의2. ~ 7. (현행과 같음)
제3조(사업) ① 수목원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 다만, 제10호부터 제13호까지의 사업은 제5조제1항에 따른 국립수목원에서 수행한다. 1. 수목유전자원의 수집·증식·보존·복원· <u>관리 및 전시</u> 2. ~ 13. (생략) ②·③ (생략)	제3조(사업) ① ----- -----. ----- ----- ----- -----. 1. ----- ----- <u>관리·전시·교육</u> ----- 2. ~ 13. (현행과 같음) ②·③ (현행과 같음)

수목원은 그 조성 및 운영주체에 따라 국립, 공립, 사립 및 학교수목원으로 구분되고¹⁾, 2023년말 기준 73개소가 운영되고 있음.

【 수목원 현황(2023년말 기준) 】

구분	개소수	규모(ha)		식물 현황(종)		전문인력 현황(명)	
		전체	개소당 평균	전체	개소당 평균	전체	개소당 평균
계	73	15,343	210	188,318	2,580	453	6.4
국립수목원	4	6,378	1,595	16,115	4,029	206	51.5
공립수목원	37	6,851	185	72,748	1,966	126	3.5
사립수목원	29	492	17	94,799	3,269	108	3.8
학교수목원	3	1,622	540	4,656	1,552	13	4.3

※ 자료 : 산림청

산림청에 따르면 수목원은 수목유전자원의 수집·증식·보존·전시 등의 기능 외에도 교육대상별 교육프로그램 운영 등 다양한 교육 기능을 수행하고 있는 것으로 파악되나, 이에 관한 법적 근거는 마련되어 있지 않음²⁾.

1) 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」 제4조(수목원 및 정원의 구분) ① 수목원은 그 조성 및 운영 주체에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 국립수목원: 산림청장이 조성·운영하는 수목원
2. 공립수목원: 지방자치단체가 조성·운영하는 수목원
3. 사립수목원: 법인·단체 또는 개인이 조성·운영하는 수목원
4. 학교수목원: 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교 또는 다른 법률에 따라 설립된 교육기관이 교육지원시설로 조성·운영하는 수목원

2) 현재 「국립수목원 기본운영규정(국립수목원훈령 제141호, 2024. 12. 17. 일부개정)」에 따라 교육기능을 수행하고 있음.

「국립수목원 기본운영규정」 제14조의2(전시교육연구과) ② 전시교육연구과장은 다음 사항을 분장한다.

1. 정원정책 지원 및 정원 연구
2. 정원 조성·운영·관리 및 네트워크 구축
3. 전시원 조성·운영·식물 관리
4. 산림생명자원의 대내·외 업무 총괄 및 종관리
5. 전국 수목원 수목유전자원 현황 조사 총괄
6. 산림교육 프로그램 운영 및 연구
7. 산림박물관 운영 및 산림문화자산 연구

【 국립수목원 교육사업 운영 현황('09~'24.7.) 】

연도	사업명	사업비 (백만원)	교육횟수 (회)	참가인원 (명)
계		2,599	3,793	129,396
2024	• (유아 프로그램) 숲이오래 키즈아카데미 I (6~7세) • (초등학생 프로그램) 숲이오래 키즈아카데미 II (8~9세), 산림 생물학교 I (10~11세), 산림 생물학교 II (12~13세) • (청소년 프로그램) 진로체험교육(14~19세) • (성인 프로그램) 광릉숲문화학교	247	124	3,015
2023	• (유아 프로그램) 숲이오래 키즈아카데미 I (6~7세) • (초등학생 프로그램) 숲이오래 키즈아카데미 II (8~9세), 산림 생물학교 I (10~11세), 산림 생물학교 II (12~13세) • (청소년 프로그램) 진로체험교육(14~19세) • (성인 프로그램) 광릉숲문화학교	257	189	5,703
2022	• (유아 프로그램) 숲이오래 키즈아카데미 I (6~7세) • (초등학생 프로그램) 숲이오래 키즈아카데미 II (8~9세), 산림 생물학교 I (10~11세), 산림 생물학교 II (12~13세) • (청소년 프로그램) 진로체험교육(14~19세) • (성인 프로그램) 광릉숲문화학교, 광릉숲주민세미나	259	192	7,575
2021	• (유아 프로그램) 유아 프로그램 • (초등학생 프로그램) 초등학생 프로그램 • (청소년 프로그램) 청소년(중·고등학생) 프로그램 • (성인 프로그램) 광릉숲문화학교, 찾아가는 수목원교육 행복충천 프로그램	261	288	8,029
2020 ~ 2009	• (유아 프로그램) 유아 프로그램 • (초등학생 프로그램) 초등학생 프로그램 • (청소년 프로그램) 청소년(중·고등학생) 프로그램 • (성인 프로그램) 광릉숲문화학교, 찾아가는 수목원교육 등	1,575	3,000	105,074

※ 자료 : 산림청

국제적으로도 수목원은 교육 기능을 수행하는 기관으로 정의되고 있는바, 국제식물원보전연맹(BGCI)³⁾에 따르면 식물원(수목원)을 ‘연구,

8. 수목원고객서비스 및 고객지원시스템 관리

9. 정원·전시·교육·산림문화 연구 및 고객 서비스와 관련된 그 밖에 업무

3) 산림청에 따르면, BGCI(Botanic Gardens Conservation International)는 1987년 영국에 설립된 전세계 식물원 네트워크(115개국, 875개 회원기관)로, 1991년부터 3~4년 주기로 세계식물원교육총회를 개최하고 있는바, 동아시아 지역 최초로 우리나라에서 제11차 세계식물원교육총회(2025.6.9.~13)가 개최될 예정임.

보전, 전시 및 교육을 목적으로 이력 관리된 식물 컬렉션을 보유·관리하는 기관'으로 규정하고 있음.

이에 개정안은 수목원의 정의 규정에 교육을 포함하고 수목원의 교육 기능에 관한 법적 근거를 마련하려는 것으로 입법의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 수목원의 정의를 수목유전자원을 교육하는 시설로 규정하고 있으므로 수목유전자원에 관한 교육을 실시하는 시설로 수정하는 등 자구정리가 필요할 것으로 보임.

유사입법례인 「박물관 및 미술관 진흥법」⁴⁾에서도 박물관·미술관의 사업 범위에 수집·전시 외에 교육을 명시하고 있음.

4) 제4조(사업) ① 박물관은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 박물관자료의 수집·관리·보존·전시
2. 박물관자료에 관한 교육 및 전문적·학술적인 조사·연구
3. ~ 7. (생략)

② 미술관 사업에 관하여는 제1항을 준용한다. 이 경우 제1호부터 제5호까지의 규정 중 "박물관자료"는 "미술관자료"로 보며, 제6호 및 제7호 중 "박물관"은 "미술관"으로 본다.

2. 국·공립 수목원조성예정지 지정기간의 단축

개정안은 산림청장 또는 지방자치단체의 장이 국립수목원 또는 공립수목원 조성을 위해 조성예정지를 지정하는 경우 그 지정기간을 최대 5년 이내에서 3년 이내로, 한 차례만 연장할 수 있는 기간을 최대 3년 이내에서 1년 이내로 각각 단축하려는 것임(안 제6조의2제3항).

현행	개정안
제6조의2(수목원조성예정지의 지정·해제 등) ①·② (생략)	제6조의2(수목원조성예정지의 지정·해제 등) ①·② (현행과 같음)
③ 수목원조성예정지의 지정기간은 <u>5년</u> 이내로 한다. 다만, 농림축산식품부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 <u>3년</u> 의 범위에서 한 차례만 그 지정기간을 연장할 수 있다.	③ ----- <u>3년</u> -----.
④ ~ ⑥ (생략)	----- <u>1년</u> ----- -----.
	④ ~ ⑥ (현행과 같음)

현행법 제6조의2에 따르면, 산림청장 등은 수목원을 조성하려는 경우 미리 주민 의견을 듣고 관계 행정기관과 협의 후 최대 8년간 수목원조성예정지를 지정할 수 있으며, 수목원조성예정지에서는 재해 복구 등 대통령령으로 정하는 경우 외에 산지 전용, 건축물 신축 등의 개발행위가 금지됨.

그런데 산림청에 따르면 수목원조성예정지 지정 이후에 사업인정 고시·토지매입비 예산확보·협의매수·수용재결 등 토지보상 절차에만 2~3년이 소요되는 것으로 파악되고,

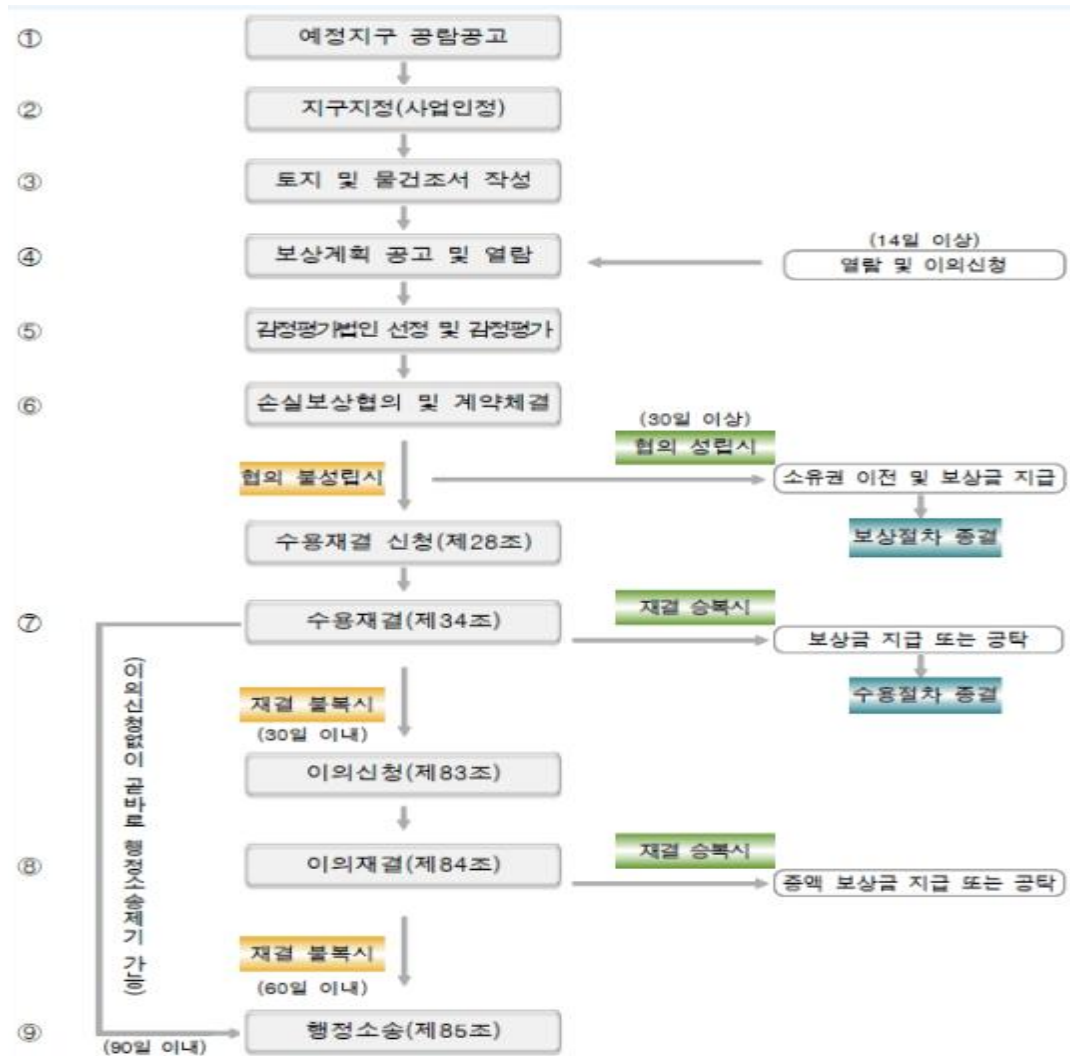
【 국·공립수목원 조성 절차 】

□ 조성 절차 : 수목원조성예정지 지정 → 토지 수용(필요 시)

→ 수목원조성계획 승인 → 수목원 조성

○ 수목원조성예정지 지정 이후, 사업인정 고시·토지매입비 예산확보·협의매수·수용재결 등 토지보상 절차에 2~3년이 소요될 것으로 예상

< 토지보상 흐름도 >



※ 자료 : 산림청

이는 최대 8년의 수목원조성예정지 지정기간과 토지보상 등 행정절차 소요기간 등을 감안할 때, 지역주민의 입장에서는 재산권 행사 제한의 장기화라는 우려를 제기할 수 있어 보임⁵⁾⁶⁾.

이에 개정안은 수목원조성예정지 지정기간을 최대 8년에서 4년으로 단축함으로써 재산권 행사 제한 등 주민피해를 최소화하고 신속한 사업 추진을 도모하기 위한 취지로 이해되고, 산림청도 개정안의 입법취지에 공감하고 있음.

다만, 현재 수목원조성예정지 지정 이후 조성계획 수립이 완료되지 않은 곳이 있는 바, 개정안에 따른 규정이 기존의 수목원조성예정지에도 적용되도록 소급효로 규정할지, 장래효로 규정할지 적용례 규정을 마련할 필요가 있음.

참고로, 개발행위, 건축 등을 제한 구역과 관련한 유사입법례로

5) 수목원조성예정지 지정사례

조성주체	명칭	면적 (ha)	조성예정지 지정고시일	조성계획 수립일	조성예정지 지정 후 조성계획 수립까지 소요기간
산림청장	국립백두대간수목원	5,179	'09.12.24	'11.12.16	2년
보령시장	보령무궁화수목원	24	'12.01.19	'13.11.15	1년 10월
광주시장	광주광역시립수목원	25	'14.11.30	'17.11.15	3년
산림청장	국립세종수목원	65	'15.03.03	'16.06.15	1년 3월
울산시장	울산수목원	20	'16.02.26	'17.02.23	1년
수원시장	일월수목원	10	'18.12.14	'20.07.02	1년 7월
대구시장	대구제2수목원	45	'19.12.11	수립 중	미확정(현재 5년 1월 경과)
밀양시장	밀양아리랑수목원	25	'20.11.04	'21.07.19	8월
충북도지사	충청북도 제2수목원	219	'22.12.23	수립 중	미확정(현재 2년 1월 경과)
서산시장	서산 가야산수목원	37	'23.11.27	수립 중	미확정(현재 1년 2월 경과)

※ 자료 : 산림청

6) 대구 제2수목원('19.12.11, 예정지 지정)이 토지보상 예산 편성 안돼, 계획보다 늦어지게 된다는 언론보도('23.11.7, 대구일보) 등 참고

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제63조⁷⁾, 「건축법」 제18조⁸⁾, 「소하천정비법」 제4조⁹⁾ 등이 있음.

-
- 7) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제63조(개발행위허가의 제한) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 지역으로서 도시·군관리계획상 특히 필요하다고 인정되는 지역에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 한 차례만 3년 이내의 기간 동안 개발행위허가를 제한할 수 있다. 다만, 제3호부터 제5호까지에 해당하는 지역에 대해서는 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 한 차례만 2년 이내의 기간 동안 개발행위허가의 제한을 연장할 수 있다. <각 호 생략>
- 8) 「건축법」 제18조(건축허가 제한 등) ① 국토교통부장관은 국토관리를 위하여 특히 필요하다고 인정하거나 주무부장관이 국방, 「국가유산기본법」 제3조에 따른 국가유산의 보존, 환경보전 또는 국민경제를 위하여 특히 필요하다고 인정하여 요청하면 허가권자의 건축허가나 허가를 받은 건축물의 착공을 제한할 수 있다.
② 특별시장·광역시장·도지사는 지역계획이나 도시·군계획에 특히 필요하다고 인정하면 시장·군수·구청장의 건축허가나 허가를 받은 건축물의 착공을 제한할 수 있다.
④ 제1항이나 제2항에 따라 건축허가나 건축물의 착공을 제한하는 경우 제한기간은 2년 이내로 한다. 다만, 1회에 한하여 1년 이내의 범위에서 제한기간을 연장할 수 있다.
- 9) 「소하천정비법」 제4조(소하천 예정지의 고시) ① 관리청은 제6조부터 제8조까지의 규정에 따른 소하천등 정비에 관한 계획이나 다른 법률에 따른 각종 공사계획 등으로 인하여 새로 소하천구역으로 편입될 토지가 있을 때에는 그 토지를 소하천 예정지로 지정할 수 있다.
② 관리청은 제1항에 따라 소하천 예정지로 지정된 토지가 제6조부터 제8조까지의 규정에 따른 소하천등 정비에 관한 계획이나 다른 법률에 따른 각종 공사계획 등으로 인하여 변경되거나 그 계획에서 제외된 경우에는 그 소하천 예정지를 변경하거나 폐지할 수 있다.
④ 제1항 및 제2항에 따라 지정·고시된 소하천 예정지는 지정·고시된 날부터 3년 이내에 그 소하천에 관한 사업이 착수되지 아니하는 경우에는 그 지정의 효력을 잃는다.
제15조(허가의 제한 등) 관리청은 재해 발생의 위험이 있거나 소하천등 정비 및 보전을 위하여 특히 필요하다고 인정하면 제14조제1항 또는 제5항에 따른 허가 또는 신고수리를 하여서는 아니 되며, 제4조제3항에 따라 고시된 소하천 예정지에서는 인공구조물의 설치를 제한할 수 있다.

3. 시정요구 및 자료제출요구에 관한 규제의 재검토 폐지

개정안은 수목원 운영자에 대한 시정요구와 자료제출요구 규제에 대한 산림청장의 재검토 근거를 삭제하려는 것임(안 제23조의2 삭제).

현행	개정안
제23조의2(규제의 재검토) 산림청장은 제17조제1항에 따른 시정요구와 같은 조 제3항에 따른 자료제출요구에 대하여 2015년 1월 1일을 기준으로 3년이 되는 시점마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.	<삭제>

현행법 제17조는 시·도지사 또는 산림청장으로 하여금 변경등록 의무 등을 위반한 수목원의 운영자에 대해서는 6개월 이내의 기간을 정하여 시정요구 의무를 규정하고, 이에 필요한 자료제출을 요구할 수 있도록 규정하고 있으며¹⁰⁾, 현행법 제23조의2는 제17조에 따른 시정요

10) 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」 제17조(시정요구) ① 시·도지사는 수목원의 시설 및 관리·운영이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 운영자에게 6개월 이내의 기간을 정하여 시정을 요구할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 산림청장이 시정요구를 하여야 한다.

1. 제9조제2항에 따른 변경등록을 하지 아니한 경우
2. 제12조제1항에 따른 일정 일수 이상 개원을 하지 아니한 경우
3. 제12조제2항에 따른 휴원 신고를 하지 아니한 경우
4. 제15조제1항에 따른 교류에 관한 사항을 신고하지 아니한 경우

② 제1항에 따른 시정요구를 받은 수목원 운영자는 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다.

③ 산림청장 또는 시·도지사는 제1항에 따른 시정요구를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 수목원을 운영하는 자에 대하여 그 시설 및 관리·운영에 관한 자료를 제출하게 할 수 있다.

구 및 자료제출요구에 대하여 2015년을 기준으로 3년마다 그 타당성을 검토하여 개선 등 조치를 하도록 규정하고 있음.

산림청에 따르면, 현행 시정요구 등에 관한 규제는 수목원 운영자의 법률위반 행위에 대하여 스스로 시정할 기회를 제공하는 역할을 하여 계속 유지할 필요가 있는 규제로서 환경 변화에 따른 규제 재검토 대상에 해당하지 않고,

2015년 이후 2024년 12월 현재까지 해당 규제에 대하여 세 차례 타당성 검토를 실시한 결과 모두 ‘규제 존속’으로 의결하였는바(2017년, 2020년, 2023년), 동 제도운영의 필요성이 미흡해 보이며,

규제개혁위원회도 산림청에 동 제도의 폐지를 통보한 바 있음(2023. 10.13.).

이에 개정안은 규제의 재검토 제도를 폐지하고, 관련 조문을 삭제하려는 것으로 필요한 입법조치로 보임.

문 의 처
02)6788-5424